



Bygdeforskning

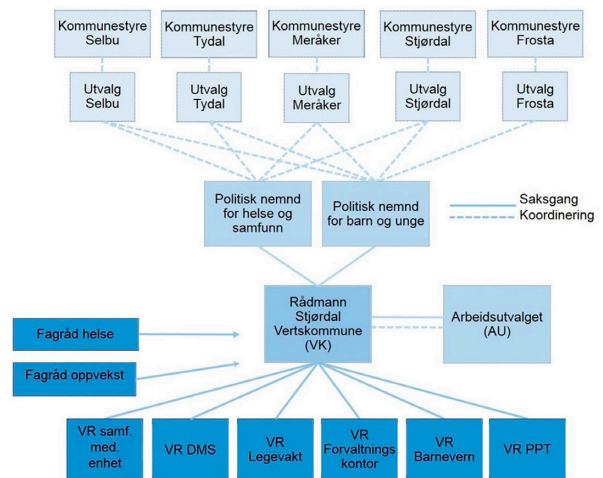


NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE

Svein Frisvoll, Arild Gjertsen, Maja Farstad og Rita Moseng Sivertsvik

Evaluering av styring og ledelse i Værnesregionen.

Hvordan organisere styring og ledelse i vertskommunesamarbeid?



Rapport 2/2017

ISSN 1503-2035



Norsk senter for bygdeforskning
Universitetsenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 59 17 29
Epost: post@bygdeforskning.no

Rapport 2/2017

Utgivelsesår: 2017

Antall sider: 79

ISSN 1503-2035

Tittel: Evaluering av styring og ledelse i Værnesregionen. Hvordan organisere styring og ledelse i vertskommunesamarbeid?

Forfatter: Svein Frisvoll, Arild Gjertsen, Maja Farstad og Rita Moseng Sivertsvik

Utgiver: Norsk senter for bygdeforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt: Evaluering av styring og ledelse i Værnesregionen

Prosjektnummer: 7046

Oppdragsgiver: Værnesregionen v/ Rune Hegge

Kort sammendrag

Denne evalueringen er gjennomført på oppdrag av Værnesregionen. Mandatet for evalueringen har vært å evaluere dagens modell for styring og ledelse i Værnesregionen. Evalueringen finner at Værnesregionsamarbeidets modell for styring og ledelse preges av styrings- og ledelsesutfordringer på både politisk og administrativt nivå. Utfordringene skriver seg i stor grad fra det formelle styringsverktøyet (lov, særlov og samarbeidsavtaler). Evalueringen identifiserer seks områder hvor Værnesregionsamarbeidet har behov for endring og anbefaler konkrete tiltak, herunder ny modell for organisering av det interkommunale samarbeidet.

Stikkord

Interkommunale samarbeid, interkommunalt samarbeid, felles folkevalgt nemnd, felles politisk nemnd, barnevern, helse, oppvekst, regionråd, kommunereform, kommunelov, barnevernlov

Forord

Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Værnesregionen v/ sekretariatsleder Rune Hegge. Oppdraget har vært å evaluere dagens modell for styring og ledelse i Værnesregionsamarbeidet. Evalueringens mandat har begrenset evalueringen til å evaluere den overordnede styringen og ledelsen av det interkommunale samarbeidet, ikke selve tjenesteproduksjonen.

Evalueringsoppdraget er gjennomført i samarbeid mellom Norsk senter for bygdeforskning og Arild Gjertsen, Nordlandsforskning. Norsk senter for bygdeforskning er ansvarlig for prosjektet.

Vi ønsker å takke informantene for at de stilte opp til intervju og vi vil takke Værnesregionen for at de valgte oss for oppdraget med evalueringen!

Svein Frisvoll, prosjektleder

Trondheim 09.03.17

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Innholdsfortegnelse	iii
Tabelliste	v
Figurliste	vi
Sammendrag	vii
Summary	xi
1. Innledning	1
1.2 Oppdragets relevans ut over Værnesregionsamarbeidet	2
1.3 Evalueringens datagrunnlag	3
2. Værnesregionsamarbeidet	5
2.1 Funn fra underveisevaluering	6
2.2 Oppsummering	7
3. Interkommunalt samarbeid i lov og forskning	9
3.1 Lovlige interkommunale samarbeidsmuligheter	9
§27 Interkommunalt samarbeid	9
§28-1 Vertskommunesamarbeid	11
§28-2 Samkommune (vedtatt avviklet)	13
Påtvungent samarbeid?	13
3.2 Kjente muligheter og utfordringer med interkommunalt samarbeid	14
3.3 Oppsummering	15
4. Vurdering av formell organisering	17
4.1 Værnesregionen (regionrådet)	17
4.2 Administrativt vertskommunesamarbeid	18
4.3 Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd	21
4.4 Oppsummering av vår vurdering av formell organisering	31
5. Politisk ledelse og demokratisk forankring	35
5.1 Politisk ledelse og demokratisk forankring	35
Politisk grep i politisk nemnd	36
Regionrådets endrede politiske rolle	37
Transaksjonskostnader og forankringsutfordringer	38
Asymmetriutfordringen	42

5.2 En politisk styringsframtid?	44
5.3 Oppsummering av vår vurdering av politisk ledelse	45
6. Administrativ og faglig styring	47
6.1 Uklare rolleavklaringer og myndighetsområder	47
6.2 Endringer i linjeledelse og koordinering.....	48
6.3 Rapportering og informasjonsflyt	49
6.4 Øvrige sentrale punkter	49
6.5 Oppsummering av vår vurdering av administrativ og faglig styring	50
7. Endringsforslag: Værnesregionen 2.0	53
7.1 Endringsbehovet slik vi vurderer det	55
Organiser samarbeidene i tråd med kommuneloven!	55
Harmoniser samarbeidsavtalene om innbyggertjenester!	55
Reduser følgene av kommunelovens delegasjonssperrer!	56
Forenkle organisering og saksgang!	57
Effektiviser den politiske ledelsen gjennom å styrke nemndene!	57
Styrk kommunestyrets mulighet til å utøve eieransvar!	59
Sett søkelys på rammene for politisk interkommunalt samarbeid!	59
7.2 Forslag til ny organisering av Værnesregionsamarbeidet.....	60
Regional utvikling – ny organisering	61
Produksjon for kommunal/regional virksomhet – ny organisering	62
Produksjon for innbyggere – ny organisering	62
7.3 Oppsummering.....	68
8. Vidsyn ut over Værnesregionen	71
Økt behov for komplekse samarbeid, men er §28-1c god nok?	71
Asymmetri og avmakt: sårbare for vertskommunens luner.....	72
Mismatch mellom samarbeidsbehov og særlovshjemmel til samarbeid	72
Referanser	75
Vedlegg 1: Liste over intervju	77
Vedlegg 2: Liste over styringsdokumenter.....	79

Tabelliste

Tabell 1: Sentrale særlover for vertskommunesamarbeidet med nemnd25

Figurliste

Figur 1: Hovedstruktur i Værnesregionen 2.0	60
Figur 2: Organisering av samarbeid om regional utvikling	61
Figur 3: Hovedstruktur i samarbeid om produksjon for innbyggere (begge nemndsområdene).....	63
Figur 4: Delegasjoner helse- og omsorgssamarbeidet, samt for VR PPT	64
Figur 5: Delegasjoner barnevernsområdet.....	64
Figur 6: Styringslinjer på alle områder, unntatt barnevernsområdet.....	65
Figur 7: Styringslinjer på barnevernsområdet	66
Figur 8: Rapporteringslinjer på alle samarbeidsområder	67
Figur 9: Kommunikasjonslinjer.....	68

Sammendrag

Værnesregionsamarbeidet er i dag et tett sammenvevd samarbeid på tre områder: Regionrådet er den organisatoriske rammen som bl.a. samarbeidet om utvikling av Værnesregionen foregår innenfor. Værnesregionens administrative vertskommunesamarbeid er den organisatoriske rammen for kommunenes samarbeid om fellestjenester til kommunene som deltar i samarbeidet, mens Værnesregionens vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er den organisatoriske rammen for kommunenes samarbeid om innbyggertjenester innenfor helse- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren. Samarbeidet er omfattende når det gjelder hvilke tjenester som er inkludert. Samarbeidene er komplekse fordi de springer ut av en ambisjon om at samarbeidene skal være regionalt integrerte på tvers av kommunegrensene og at de skal koordineres på tvers av forvaltningsnivå og på tvers av kommunale sektorer, hvorav ikke all tjenesteproduksjon er løftet over til det interkommunale nivået.

Denne forskningsbaserte evalueringen er gjennomført på oppdrag av Værnesregionen. Mandatet for evalueringen har vært å evaluere dagens modell for styring og ledelse i Værnesregionen. Oppdragsgiver ønsket at evalueringen rettes mot de prosesser som danner grunnlaget for beslutningsmyndighet, styring og ledelse etter kommunelovens bestemmelser og de særlover som regulerer myndighetsutøvelse. Mandatet begrenser evalueringen til å evaluere et overordnet styrings- og ledelsesperspektiv, ikke tjenesteproduksjonen. Oppdragsgiver har også ønsket en konkret vurdering av om dagens ordning bør videreføres eller om Værnesregionen bør skifte til ny modell for politisk og administrativ styring. Datagrunnlaget består av en rekke skriftlige kilder og 32 intervju. Intervjuene dekker politiske og administrative perspektiv, både fra vertskommune, samarbeidskommunene og fra samarbeidets strukturer (sekretariat, nemnder, samhandlingsleder og etatsledere). Også tillitsvalgtperspektiv og tilsynsmyndighet inngår i intervjumaterialet.

Evalueringen finner at:

- Samarbeidet innenfor regionrådet er innenfor rammen av hva som kommuneloven forutsetter.
- Samarbeidet som er organisert som *administrativt vertskommunesamarbeid*, ikke er i tråd med dagens lovverk.
- Samarbeidene som er organisert som vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd har *flere sårbarheter som skriver seg fra det formelle styringsverktøyet*. Disse svakhetene forplanter seg til den politiske og administrative styringen. Det som bidrar til denne sårbarheten er i første rekke:
 - Styringssamarbeidet blir sårbart for utskifting av sentrale personer, da man synes avhengig av å støtte seg på en felles historieforståelse fremfor å kunne styre etter de formelle avtalene.
 - Noen avtaler spesifiserer kostnadsfordelingen for dårlig. Vår vurdering er at dette øker sårbarheten bl.a. fordi det inviterer til politisk interessekamp.

- Samarbeidsavtalene tegner opp et overmøblert styringssystem. Et eksempel på dette er at regionrådets rådmannsutvalg har formelle roller i saksgangen innenfor samarbeidet om innbyggertjenester.
- Avtalene gir deltakerkommunene anledning til selv å bestemme skalering av tjenestene innenfor egen kommune. Dette representerer unødvendige styringsutfordringer i et allerede komplekst tjenestesamarbeid.
- Samarbeidets ambisjon om regional integrasjon av tjenestesamarbeidet får ikke hjelp av lovverket til å håndtere interessemotsetninger. Hvis ikke dette håndteres, kan samarbeidene bli uforutsigbare og ustabile.
- Når det gjelder samarbeidet om barnevernoppdrag, forsterkes sårbarheten av at det er uklarheter mellom kommunelov og særlov. Dette gjør at det ikke nødvendigvis er et en-til-en-forhold mellom hvordan oppgaveløsningen organiseres og hvem som sitter med ansvaret i juridisk forstand.

Når det gjelder politisk ledelse og demokratisk forankring finner evalueringen at:

- Samarbeidet har utfordringer med at styringskjeden oppleves å være ineffektiv med for mange forankringsrunder. Dette bidrar til å undergrave samarbeidenes legitimitet.
- Samarbeidet er for dårlig politisk forankret i kommunestyrene, særlig i vertskommunen.
- Nemndsmedlemmer skal fylle politikerroller som kan være vanskelig å forene når det er motsetninger mellom det nemnda ønsker og det deltakerkommunene ønsker.
- Tilliten til samarbeidet synes å være svekket, sammenlignet med hva følgeevalueringen konkluderte med for bare to år siden.

Når det gjelder den administrative og faglige styringen finner evalueringen at:

- Rådmannsutvalget har mistet noe av drivkraften og oppfattes å ha en mer utydelig rolle nå, sammenlignet med tidligere.
- Interkommunale enhetsleders innplassering i linjeledelsen oppleves i stor grad som lite tilfredsstillende, også i etterkant av omorganiseringen der noen av dem ble underlagt vertskommunens etatsledelse.
- Informasjonsflyten og kvaliteten på informasjonen kan bli bedre.
- Beslutningsprosessene oppleves langdrektige og i overkant komplekse.

Basert på funnene fra vurderingen av den formelle organiseringen, politisk ledelse og demokratisk forankring og administrativ og faglig styring, identifiserer evalueringen seks områder hvor Værnesregionsamarbeidet har behov for endring. Vi anbefaler at:

- samarbeidene organiseres i tråd med kommuneloven og at man velger organisasjonsformer som er tilpasset det man skal samarbeide om
- samarbeidsavtalene harmoniseres når det gjelder innbyggertjenester. At myndighet til å skalere tjenestene ligger igjen i deltakerkommunene, bidrar til unødig høy styringskompleksitet
- de negative følgene av kommunelovens delegasjonssperrer reduseres. Flere tiltak foreslås, bl.a. å etablere forpliktende årshjul for budsjettarbeidet
- organisering og saksgang forenkles
- den politiske ledelsen av samarbeidet effektiviseres gjennom at nemndenes formelle og uformelle myndighet styrkes. Flere tiltak foreslås, bl.a. gjennomgående representasjon og begrenset valgbarhet til nemndene (ordførere og opposisjonsledere/annet formannskapsmedlem i tillegg til komiteledere)
- kommunestyrets mulighet til å utøve eieransvar for tjenestene styrkes.

Evalueringen vurderer at samarbeidet i Værnesregionen bør omorganiseres. Vi foreslår at samarbeidene rendyrkes som tre separate samarbeid: et samarbeid om regional utvikling, et samarbeid om produksjon for kommunal virksomhet (interntjenester/fellestjenester) og et samarbeid om produksjon av tjenester for innbyggerne. Et sentralt grep i vårt forslag til ny organisering er å skille drift av eksisterende tjenester og utvikling av regionen. Vi anbefaler at produksjonen av fellestjenester skiller mellom tjenester som ikke har et markedsmessig tilsnitt og tjenester som har det. Samarbeid om ikke-markedsmessige tjenester anbefaler vi gjøres som kommunale oppgavefelleskap (ny mulighet i ny kommunelov), mens markedsmessige tjenester som IKT organiseres som et IKS/AS. Dette må i så fall utredes nærmere. Når det gjelder samarbeidene om innbyggertjenester, ser vi ikke andre samarbeidsalternativ enn vertskommune med felles folkevalgt nemnd. Sentralt i vårt forslag til reorganisering er at stillingen Etatsjef Værnesregionen etableres. Denne stillingen ligger i linjen under vertskommunerådmannen og deltar i stjørdalrådmannens ledergruppe på lik linje med Stjørdal kommunes etatsledere. Et annet sentral element i vårt forslag er at Arbeidsutvalget ikke lenger er del av den formelle saksgangen i samarbeidet om innbyggertjenester.

Evalueringen har relevans ut over Værnesregionsamarbeidet. For det første har mange småkommuner i kommunereformen trukket fram interkommunalt samarbeid som den foretrukne strategien til å møte morgendagens utfordringer. For det andre gir evalueringen en indikasjon på at vertskommune med nemnd har noen institusjonelle svakheter som kan representere betydelige utfordringer for kommuner som skal inngå mer forpliktende politiske samarbeid om myndighetsutøvende tjenester. Til sist peker evalueringen på noen viktige utfordringer i forholdet mellom kommunelov og barnevernslov som bør ha relevans inn i de pågående arbeidene med ny kommunelov og ny barnevernslov. Evalueringen løfter fram noen utfordringer som det etter vår vurdering vil være nødvendig å undersøke nærmere i en nasjonal sammenheng:

- *Det antas å være et økt behov for komplekse interkommunale samarbeid framover, men er kommunelovens §28-1c vertskommune med felles folkevalgt nemnd god nok?*

Evalueringen dokumenterer svakheter ved kommunelovens §28-1c, som med avviklingen av samkommunemodellen og et framtidig økt behov for slike interkommunale samarbeid representerer kritiske utfordringer for kommunenes mulighet til å utøve et stabilt og godt eieransvar for de lovpålagte tjenestene. Vi anbefaler at lovgivende myndigheter vurderer om felles nemnd etter kommunelovens §28-1c bør kunne få en sterkere formell rolle/myndighet sett opp mot kommunestyrets myndighet.

- *Samarbeidskommunene er for sårbare for vertskommunens luner*

Samarbeidskommunenes produksjon av lovpålagte tjenester blir i vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd sårbare for de økonomiske og politiske prioriteringer som kommunestyret i vertskommunen gjør. Dette vurderes som uheldig all den tid kommunestyrene ikke kan delegere eieransvaret for tjenestene til vertskommunens kommunestyre. Vi anbefaler derfor at nasjonale myndigheter i inntektssystemet innfører en nasjonal finansiering av overhead/indirekte kostander for kommuner som påtar seg regionale lederroller gjennom vertskommunesamarbeid. Etter vår oppfatning kan dette for det første øke motivasjonen til å ta en vertskommunerolle. For det andre vil en nasjonal kompensasjon av merkostnadene som vertskommunerollen innebærer, bidra til å frikople samarbeidskommunenes eieransvar for de lovpålagte tjenestene som produseres gjennom vertskommunesamarbeid fra forhold som disse kommunestyrene ikke har påvirkningsmulighet ovenfor (kommunestyret i vertskommunens økonomiske disposisjoner).

- *På barnevernområdet er det mismatch mellom samarbeidsbehov og særlovshjemmel til samarbeid*

Gitt gråsonene som finnes når det gjelder interkommunale samarbeid om barneverntjenester, er det etter vår vurdering en bemerkelsesverdig mismatch mellom barnevernloven/barnevernlovarbeidets manglende fokus på interkommunalt samarbeid om barnevern og fagmyndigheters og tilsynsmyndigheters ønske om interkommunal oppgaveløsning på barnevernsområdet. Vi anbefaler at ny barnevernlov får en særskilt hjemmel om at «kommunenes myndighet etter denne lov kan delegeres til interkommunalt organ/vertskommune». På denne måten vil disharmonien mellom særlov og kommunelov viskes ut, og gråsonene i organisering av interkommunale barnevernssamarbeid blir færre.

Summary

In the context of pressure for municipality reform and municipality merger in Norway, alternative models have been initiated. This report is an evaluation of the Værnes region collaboration in Trøndelag, Mid-Norway. The municipalities of Stjørdal, Meråker, Selbu, Tydal and Frosta, in the region of Værnes, is joined in a complex series of intermunicipal collaboration. One cooperation is organised as a Regional Council, another set is organised as 'Administrative Host Municipality' cooperation and a third is organised as 'Host Municipality with Shared Democratic Committee'. The Regional Council is an overarching framework for strategic political cooperation and work on regional development, while the production of certain services towards the municipalities' administrations is organised as Administrative Host Municipality cooperation. The production of key public services, such as child welfare services, are organised as Host Municipality with Shared Democratic Committee cooperation. The cooperating municipalities wanted an evaluation of the performance of the cooperation's democratic and administrative government. The key findings are that the government of the cooperation organised by Shared Democratic Committee is suffering from a range of vulnerabilities, originating from the cooperation's legal basis. Firstly, the Municipality Act's regulation on Host Municipality with Shared Democratic Committee cooperation does not empower the Shared Democratic Committee with the authority necessary to organise a stable democratic framework in order to negotiate conflicting interests in a robust way. Secondly, the agreements between the cooperating municipalities devise a formal system of government that is too complex for the task.

1. Innledning

Denne evalueringen er gjennomført på oppdrag av Værnesregionen. Mandatet for evalueringen har vært å evaluere dagens modell for styring og ledelse i Værnesregionen innenfor et vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28. Oppdragsgiver ønsket at evalueringen rettes mot de prosesser som danner grunnlaget for beslutningsmyndighet, styring og ledelse etter kommunelovens bestemmelser og de særlover som regulerer myndighetsutøvelse. Mandatet begrenser evalueringen til å evaluere et overordnet styrings- og ledelsesperspektiv, ikke tjenesteproduksjonen. Evalueringen bør således heller ikke leses som en evaluering av enkeltpersoner.

Vi oppfatter at oppdraget springer ut av en erkjennelse av at omfattende interkommunale samarbeid om tjenesteutøving som innebærer myndighetsutøvelse er politisk/demokratisk og administrativt utfordrende. Dette gjelder i særdeleshet når samarbeidet har et slikt omfang som samarbeidet i Værnesregionen har. Foruten tidligere evalueringer av Værnesregionsamarbeidet (Farstad m.fl. 2014, Rønning og Farstad 2014, Gjertsen 2014 og Farstad og Gjertsen 2015), utredninger i forbindelse med kommunereformen (Vinsand og Langset 2013) og et lite antall forskningsprosjekter som har undersøkt interkommunale samarbeid (Frisvoll & Rye 2009, Leknes, Gjertsen m.fl. 2013, Jacobsen, 2014) er det per i dag lite kunnskap å støtte seg på for Værnesregionen i å håndtere disse utfordringene. Værnesregionen er på mange måter en nasjonal pilot når det gjelder interkommunale samarbeid etter kommunelovens §28-1c (vertskommune med felles folkevalgt nemnd).

I mandatet for evalueringen spesifiserer oppdragsgiver at evalueringen skal

- foreslå tydelige styringslinjer som er handlekraftige på administrativt nivå, ned til enhetsnivå hvor det skilles mellom vertskommune og samarbeidende kommuner, og på politisk nivå, opp til den enkelte kommunes øverste politiske ledelse (kommunestyret).
- etablere gode delegasjonsrutiner som ikke hindrer fleksibiliteten som skal ligge til grunn i interkommunale samarbeid
- foreslå en styringsmodell som gir vertskommunen mulighet til å utøve en handlekraftig og effektiv ledelse med nødvendig påvirkningsmulighet i egen organisasjon
- foreslå en styringsmodell som gir samarbeidende kommuner tilstrekkelig innsikt og påvirkningsmulighet overfor vertskommunen, og som ivaretar demokratisk styring i tråd med kommunelovens bestemmelser.

Oppdragsgiver ønsker med andre ord et forslag til ny modell for styring og ledelse av Værnesregionen som på best mulig måte balanserer de ulike partenes behov innenfor interkommunale samarbeid, og som gir grunnlag for læring og utvikling av en bedre modell for styring og ledelse i Værnesregionen. Oppdragsgiver ønsker videre at oppdragstaker gjør en konkret vurdering av om dagens ordning bør videreføres eller om Værnesregionen bør skifte til ny modell for politisk og administrativ styring.

Med utgangspunkt i vår tolkning av mandatet og vår kjennskap til Værnesregionsamarbeidet gjennom følgeevalueringen, har vi fokusert evalueringen langs fire vurderingsfokus:

- vurdering av den formelle organiseringen av dagens interkommunale samarbeid i Værnesregionen
- vurdering av den politiske ledelsen og den demokratiske forankringen av dagens interkommunale samarbeid i Værnesregionen
- vurdering av den administrative og faglige styringen av dagens interkommunale samarbeid i Værnesregionen
- vurdere behovet for ny organisering av det interkommunale samarbeidet i Værnesregionen

Dette er en forskningsbasert evaluering. På den ene siden må vi forholde oss til evalueringens mandat som uttrykker oppdragsgivers behov for kunnskapsproduksjon. Samtidig må vi også forholde oss til det empirien har å fortelle. Etter hvert som vi begynte med datainnsamlingen så vi at vi måtte ta et mer helhetlig blikk på Værnesregionsamarbeidet enn bare vertskommunesamarbeidene hjemlet i §28. Vi har derfor også foretatt en vurdering av §27-samarbeidet: regionrådet.

1.2 Oppdragets relevans ut over Værnesregionsamarbeidet

Dette er et oppdrag som har relevans ut over Værnesregionsamarbeidet. I kommunereformen har mange småkommuner pekt på interkommunalt samarbeid som den foretrukne strategien til å møte morgendagens utfordringer. Værnesregionen har siden 2012 hatt et av landets mest omfattende politiske interkommunale samarbeid. Å dokumentere erfaringer fra dette samarbeidet har dermed nasjonal relevans.

Interkommunalt samarbeid har eksistert nær sagt like lenge som kommunene selv (Jacobsen, 2014). Men fram til om lag 2001 var interkommunalt samarbeid noe som «gikk under radaren». Interessen for interkommunalt samarbeid i offentligheten eksploderte med Bondevik II regjeringen, hvor daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg hyppig påpekte at mange kommuner var for små til å ivareta oppgavene sine. Interkommunalt samarbeid ble oppfattet av myndighetene som et uttrykk for et underliggende problem: for små kommuner. I perioden under Stoltenberg II (2005 til 2013) tiltok fokuset på interkommunalt samarbeid, men da som en mulighet for å løse utfordringene med fragmentert kommunestruktur. Flere endringer gjøres i kommuneloven for å åpne for en rekke nye interkommunale samarbeidsløsninger: *administrativt vertskommunesamarbeid* og *vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd og samkommune*. I 2013 skiftet myndighetenes fokus på interkommunale samarbeid (Jacobsen, 2014). Med Regjeringen Solberg ble interkommunale samarbeid igjen et uttrykk for en kommunestruktur som ikke holdt tritt med kommunenes oppgaver. Interkommunale samarbeid ble et sentralt argument for kommunesammenslåing i regjeringens politikk på kommuneområdet (Frisvoll m. fl., 2015; Jacobsen, 2014).

Regjeringen Solberg er i skrivende stund i avslutningsfasen på sin kommunereform, som har tatt sikte på å få kommunene til å inngå i en ny kommuneinndeling. Kommunereformen gjennomføres for å oppnå fire intensjoner: Forbedre evnen til å tåle økonomiske svingninger uten at det går utover tilbud, kvalitet og kapasitet, forbedre kvaliteten på små kommuners tjenesteyting, styrke kommunen som arena for lokalt folkestyre, styrke kommunen i rollen som samfunnsutvikler. Sentralt i Regjeringen Solbergs oppfatning av reformbehovet, står framveksten av interkommunale samarbeid:

Fremveksten av interkommunale selskaper og samarbeid viser at dagens oppgaver allerede er for store for dagens kommunestruktur. Viktige beslutninger om kommunale oppgaver, som infrastruktur og grunnleggende velferdstjenester, er blitt flyttet vekk fra folkevalgte organer og til interkommunale selskaper. Regjeringen mener at dette har svekket demokratiet. En omfattende kommunereform vil derfor også være en demokratireform (Sundvollenerklæringen, 2013: s. 47).

Regjeringen peker på veksten i kommunale oppgaver som har gjort kommunene til sentrale velferdsaktører, som må være i stand til å også håndtere framtidige velferdsreformer. Det er flere skjær i sjøen, slik Regjeringen vurderer det, som understreker behovet for en kommunereform:

- *Befolkningsutvikling* (eldrebølge, befolkningsnedgang i de minste kommunene, og kraftig befolkningsvekst i storbyområdene utfordrer alle kommunene på hvert sitt vis)
- *Sentralisering* (befolkningen siger mot tettsteder og byer)
- *Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger*
- *Økte krav til kommunene* (både som en følge av nye oppgaver, f.eks. samhandlingsreformen, men også som en følge av reformer innenfor eksisterende oppgaver, som f.eks. Kunnskapsløftet, og generell dreining mot rettighetsfesting/lovpålagte rettigheter)
- *Økte krav til kapasitet og kompetanse og utfordringer for lokaldemokratiet* (f.eks. interkommunalt samarbeid og økt statlig detaljstyring).

I likhet med mange andre kommuner har småkommunene i Værnesregionsamarbeidet takket nei til å inngå i en ny kommuneinndeling nettopp med referanse til at man har dette samarbeidet. Å styrke og videreutvikle det interkommunale samarbeidet ser ut til å være småkommunenes foretrukne strategi for å møte utfordringene over. Erfaringene fra Værnesregionsamarbeidet når det gjelder styring og ledelse bør slik være viktig kunnskap inn i prosessene som både kommuner, KS, departement og tilsynsmyndigheter nå skal inn i. Erfaringene fra samarbeidet bør også ha relevans inn i arbeidet med å utarbeide ny kommunelov (jf. NOU 2016:4) og arbeidet med å utarbeide ny barnevernslov (jf. NOU 2016:16).

1.3 Evalueringens datagrunnlag

Datagrunnlaget består av en rekke skriftlige kilder: tidligere forskning og evalueringer, kommunelov, særlover, lovforarbeider, kommentarutgave til særlov, samarbeidets

formelle vedtekter og samarbeidsavtaler (se vedlegg 2 for en oversikt over samarbeidsavtaler og vedtekter som inngår i datamaterialet). Datamaterialet består videre av 32 intervju. Intervju med tillitsvalgte og nemndsmedlemmene ble gjennomført som hvert sitt gruppeintervju. Bakgrunnen for at vi valgte gruppeintervju for disse to intervjuene var hensynet til prosjektgjennomføringen, samt det at vi for nemndsmedlemmene ønsker å velge en metode som lot oss fange opp gruppedynamikk og eventuelle motsetninger. Å gjennomføre gruppeintervju er imidlertid et metodisk valg som har noen potensielle svakheter. En kjent utfordring med en slik intervjumetode er at informantene legger bånd på det de mener og unnlater å si det de ville ha sagt til oss på tomannshånd under løfte om anonymitet. Vi vurderer at «båndleggingsfaren» er liten for nemndsmedlemmer, da det er politikere som intervjues. Dette er informanter som er vant med meningsbrytninger og motsetninger og er valgt til å være i posisjoner hvor meninger skal brytes mot hverandre. Vi har intervjuet både politisk ledelse i alle deltakerkommunene, rådmennene i alle deltakerkommunene, enhetsledere på områder med nemnd og uten nemnd og andre regionale administrative ledere (samhandlingsleder og sekretariatsleder), medlemmer av den politiske nemndene, etatsledere i et utvalg av deltakerkommunene, samt tillitsvalgte/ansattrepresentanter. Vi har i tillegg gjennomført to korte telefonintervju med informanter fra fylkesmannsembetet. Noen av intervjuene er gjennomført ansikt til ansikt, mens andre er gjennomført per telefon (se vedlegg 1 for en oversikt over informantene). Underveis i prosjektet har vi deltatt på ett møte i regionrådet (presentasjon av prosjektet samt åpen observasjon) og et møte i nemndene (presentasjon av prosjektet før gruppeintervjuet). Vi har også gjennomført ett møte med kommunaldirektørene hos fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag, og hatt to møter underveis med oppdragsgiver.

For øvrig må det nevnes at det underveis i evalueringen ble kjent at fylkesmannen åpnet tilsynssak mot den interkommunale barnevernstjenesten i Værnesregionen. Interkommunal barnevernsleder trakk seg fra stillingen før vi rakk å intervju vedkommende. Vedkommende sa seg likevel villig til å stille til intervju, som inngår i evalueringens datamateriale.

Det ble gjort lydopptak av alle intervju, med unntak av to korte telefonintervju med fylkesmannsrepresentanter. Lydfilene har blitt brukt til å skrive fokuserte sammendrag av intervjuene. Disse tekstsammendragene har så blitt analytisk kodet med tanke på å belyse de fire problemstillingene nevnt over.

Prosjektet er meldt til NSD, personvernombudet for forskning, i tråd med retningslinjene for personvern i forskning.

2. Værnesregionsamarbeidet

I dag er Værnesregionen et interkommunalt samarbeid mellom de seks kommunene Meråker, Tydal, Selbu, Frosta, Malvik og Stjørdal. Værnesregionen som samarbeidsorgan ble formelt etablert i 2006. Værnesregionen styres politisk av Regionrådet, som består av ordfører og opposisjonsleder fra hver kommune, samt tillitsvalgt-representanter. Regionrådet har et sekretariat, som ledes av en sekretariatsleder, og et Arbeidsutvalg, som består av administrasjonssjefene (rådmennene) i de samarbeidende kommunene, samt tillitsvalgt-representanter.

Fem av kommunene – Stjørdal, Meråker, Selbu, Tydal og Frosta – inngikk i 2012 avtale om mer omfattende interkommunalt samarbeid for utvalgte innbyggertjenester. Bakteppet for dette samarbeidet er en strategiprosess gjennomført i 2008/2009 hvor kommunene erkjente at den bebudede Samhandlingsreformen, som bl.a. legger ansvaret for å dekke innbyggernes behov for helsetjenester på kommunene, uavhengig om helsetjenestene leveres av kommunene eller de regionale helseforetakene, ville innebære behov for tettere og mer forpliktende samarbeid kommunene imellom. Tjenesteområdene som man først etablerte denne typen samarbeid på, var distriktmedisinsk senter (DMS), forvaltningskontor, legevakt og barnevern. Det ble da opprettet en vertskommune (Stjørdal) med tre folkevalgte nemnder for henholdsvis barnevern, legevakt og helse/omsorg, hvor sistnevnte nemnd dekket tjenestene DMS og forvaltningskontor. Frosta kommune valgte å delta kun i samarbeidet om felles barnevernstjeneste. Siden har man utvidet den felles satsingen på oppvekst, ved at også PP-tjenesten har blitt felles for alle de fem kommunene. Værnesregionen har i ettertid også etablert enda en interkommunal enhet – samfunnsmedisinsk enhet – som inkluderer blant annet felles kommuneoverlege, folkehelsekoordinator, samt frisklivssentralen, som tidligere var underlagt DMS. Samarbeidet om innbyggertjenestene er nå organisert som et vertskommunesamarbeid med to felles folkevalgte nemnder: politisk nemnd for helse og samfunn og politisk nemnd for barn og unge.

For å oppnå god faglig styring er det for både samarbeidene på helse og omsorg og oppvekst etablert fagråd, som består av de kommunale etatssjefene for tjenestene som er lagt til samarbeidet. Fagrådene har en koordinerende og rådgivende funksjon. Fra og med 2012 ble det etablert et mellomledernivå mellom de interkommunale enhetslederne og rådmannen i vertskommunen: samhandlingsleder. Samhandlingsleder har ansvar for samordning og videreutvikling av tjenestetilbudet fra de interkommunale enhetene på helse- og oppvekstområdet, samt ansvar for å være det overordnede kontaktleddet mellom Værnesregionen og de regionale helseforetakene (inkl. oppfølging av særavtaler med helseforetakene). I tillegg skal samhandlingslederen koordinere saksbehandling for de politiske nemndene og være sekretær for disse. Før siste omorganisering (januar 2016) hadde samhandlingsleder også ansvar for ledelse og oppfølging av enhetslederne for de ovennevnte tjenesteområdene. I denne omorganiseringen ble personalansvaret for samtlige interkommunale enhetsledere på helseområdet flyttet fra samhandlingsleder til vertskommunens etatsleder for omsorg. Bakgrunnen for omorganiseringen var at vertskommuneadministrasjonen skulle få bedre styring med disse tjenestene. Det foreligger også planer om at ansvaret for de

interkommunale enhetslederne på oppvekstområdet skal overføres vertskommunens etatsleder for oppvekst, men dette er på evalueringstidspunktet ikke enda gjennomført.

2.1 Funn fra underveisevaluering

I perioden 2013 til 2015 gjennomførte Bygdeforskning, Nordlandsforskning og Sentio Research Norge en følgeevaluering av det interkommunale samarbeidet på helse- og sosialfeltet i Værnesregionen. Værnesregionen var blant de første kommunesamarbeidene som tok i bruk styringsløsningen vertskommune med folkevalgt nemnd på mer komplekse oppgaveområder. Målet med følgeevalueringen var å avdekke hvor godt styringsløsningen fungerte, samt å gjøre erfaringene fra Værnesregionen overførbare til andre kommuner og regioner (Farstad og Gjertsen 2015).

Det var først og fremst mål om høy tjenestekvalitet som ble oppgitt som begrunnelse for samarbeidet om tjenesteproduksjonen. Evalueringen fant at Værnesregion-samarbeidet hadde oppnådd høy gevinstrealisering på dette. Men det ble pekt på forbedringspotensial. Videre var sentrale aktører av den oppfatning at økonomistyringen hadde bedret seg etter at samarbeidet ble innført, og at man innenfor flere av tjenestene i mer eller mindre grad hadde oppnådd økonomiske besparelser.

Evalueringen konkluderte med at samarbeidet scoret høyt når det gjaldt generelle samhandlingskvaliteter. Vilje til samarbeid, fokus på likeverdighet mellom deltakerkommunene, og det at samarbeidet av de involverte aktørene ble oppfattet å være av en håndterbar størrelse, ble trukket frem av følgeevalueringen som særlige kvaliteter ved samarbeidet. Videre konkluderte følgeevalueringen med at den administrative og faglige styringen av samarbeidet så ut til å fungere godt. Forklaringer som ble trukket fram i denne sammenheng var gode prosesser i forkant av samarbeidet, fokus på å tenke regionalt med en desentralisert tjenestelokaliserings, samt en ryddig og tillitsvekkende organisering hvor interkommunal administrativ ledelse mer eller mindre var atskilt fra vertskommunens kommunale administrative ledelse. Videre vurderte evaluatoren at den nye samhandlingslederstillingen representerte en viktig koordineringsfunksjon. Følgeevalueringen fant også at det var en høy grad av administrativ beslutningseffektivitet i tjenesteproduksjonen takket være rollen Arbeidsutvalget (AU) fylte i samarbeidet.

Men når det gjaldt kvaliteten på den politiske styringen av samarbeidet, fant evaluatoren grunn til å være mer kritisk. Et sentralt funn i evalueringen var utfordringene man hadde når det gjaldt nemndenes rolle og forankringen av nemndene i kommunestyrene. Styringskompleksiteten ble vurdert å være unødvendig høy, og evalueringen anbefalte at den formelle styringslinjen i saker hvor nemnda var involvert ble forenklet. Et annet sentralt funn i følgeevalueringen var at det var uklart hvilken posisjon og vedtaksmakt nemndene egentlig hadde. Evaluatoren konkluderte med at nemndene ikke hadde fått den sentrale posisjonen de var tiltenkt å ha i denne typen samarbeidsorganisering, og evaluatoren anbefalte med henvisning til kommuneloven at Regionrådets rolle i den politiske styringen av samarbeidet om innbyggertjenester burde tones betraktelig ned.

I forlengelsen av dette ble det også påpekt et behov for en tydeliggjøring av, samt bevisstgjøring rundt, nemndas egentlige rolle og mandat for samtlige aktører i samarbeidet. Evaluator satt igjen med inntrykket at ingen i samarbeidet virket å ha tatt innover seg den sentrale posisjon kommuneloven gir de felles politiske nemndene.

Evaluator understreket at det var viktig å gjøre det tydeligere overfor nemndmedlemmene at de ikke satt i nemnda som utsending for egen kommune, men at den samlede nemnda ved lov var ansvarlig overfor samtlige av kommunene som hadde delegert ansvar og myndighet til nemnda. Kommunene ble også anbefalt i større grad å velge nemndsmedlemmer som følte seg dedikert til å drive politikk på de tjenesteområdene som samarbeidet omfattet. I tillegg ble det poengtert at kjennskapen til vertskommunens arbeid generelt og nemndenes virksomhet spesielt måtte forbedres betraktelig blant øvrige kommunestyremedlemmer, med den betydning dette har for samarbeidets legitimitet og forankring i de enkelte kommunestyrene.

2.2 Oppsummering

Værnesregionsamarbeidet består i dag av et tett innvevd samarbeid på tre områder: Regionrådet er den organisatoriske rammen hvor bl.a. samarbeidet om utvikling av Værnesregionen foregår innenfor. Værnesregionens administrative vertskommunesamarbeid er den organisatoriske rammen for kommunenes samarbeid om fellestjenester til kommunene som deltar i samarbeidet, mens Værnesregionens vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er den organisatoriske rammen for kommunenes samarbeid om innbyggertjenester innenfor helse- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren.

Vi har også sett at samarbeidet er omfattende når det gjelder hvilke tjenester som er lagt til dem, og at samarbeidene springer ut av en ambisjon om at samarbeidene skal være regionalt integrerte på tvers av kommunegrensene og at de skal koordineres på tvers av tjenesteområdenes forvaltningsnivå (f.eks. kommune – interkommunalt samarbeidsnivå – regionalt helseforetak) og på tvers av kommunale sektorer, hvorav ikke all tjenesteproduksjon er løftet over til et interkommunalt nivå. Vi har også sett at til forskjell fra samarbeidene i regionrådet og samarbeidene som er organisert som administrative vertskommunesamarbeid, er ikke Malvik med i samarbeidene om innbyggertjenester. I de to samarbeidene innenfor oppvekstsektoren er Frosta kommune med i tillegg til Stjørdal, Tydal, Selbu og Meråker, mens Frosta ikke deltar i de fire samarbeidene innenfor helse- og omsorgssektoren.

3. Interkommunalt samarbeid i lov og forskning

Hva kommunene har lov til å samarbeide om, og hvordan kommunene faktisk kan samarbeide, er gitt av lov (kommunelov og særlover) og forskrift. Lover og forskrift er ikke statiske. De endres, så også når det gjelder interkommunale samarbeid. Fra formannskapsloven i 1837 til i dag har det vært flere endringer hva gjelder regulering av interkommunale samarbeid. Dagens kommunelov ser heller ikke ut til å vare evig. Den er under revisjon, og et nytt lovforslag har i 2016 vært ute på høring. Gjennomgangen som her følger er basert på den gjeldende kommuneloven, men vi omtaler foreslåtte endringer i ny kommunelov der det er foreslått endringer som har relevans for kommunenes mulighet til interkommunale samarbeid.

Værensregionkommunene er på mange måter pionérer når det gjelder å legge omfattende tjenestesamarbeid inn i en politisk styrt interkommunalt samarbeidsmodell som vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Det er få andre eksempler på like omfattende samarbeid som er politisk styrt etter nemndmodellen (jf. Leknes m.fl., 2013). Det betyr imidlertid ikke at det ikke finnes relevant erfaring utenfor Værnesregionen. Vi vil derfor kort også presentere kjente muligheter og utfordringer med interkommunale samarbeid.

3.1 Lovlige interkommunale samarbeidsmuligheter

Det folkevalgte kommunestyret er grunnlaget for all kommunal virksomhet. Herfra utgår formannskapet, ordfører/varaordfører og ansettelse av administrasjonssjef (rådmann), som kan delegeres de fleste myndigheter, med unntak av saker av prinsipiell betydning. Fra det folkevalgte kommunestyret utgår alle interkommunale samarbeid, med unntak av en sovende mulighet for staten til å pålegge interkommunale samarbeid. Interkommunale samarbeid reguleres av kapittel 5 i kommuneloven (Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)).

§27 Interkommunalt samarbeid

Denne paragrafen ble innført i kommuneloven i 1921. Denne paragrafen gir mulighet til å delegerer myndighet fra to eller flere kommuners kommunestyre til et eget styre til løsning av felles oppgaver. Paragrafen gir i utgangspunktet en bred mulighet til å opprette interkommunale samarbeid, men med noen viktige begrensninger. Avståelsen av myndighet kan for det første ikke stride mot særlover på området. For det andre er muligheten begrenset til avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering (Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), §27 – pkt.1) (Jacobsen, 2014; Sletnes, 2003). Rent juridisk åpner §27 for samarbeid som dreier som en avgrenset type oppgaver: samarbeid om oppgaver som enten kunne vært privatisert, samarbeid om beslutninger som kun er rent begunstigende for mottakerne eller samarbeid om oppgaver som angår interne forhold i de samarbeidende kommune hva gjelder personale, økonomi og organisasjon (Jacobsen, 2014; Overå & Bernt, 2006). I 2000 ble det innført en *Lov om interkommunale selskaper*, som gir kommunene lov til

å etablere interkommunale selskaper (IKS) på de områdene som §27 åpner for samarbeid om. Videre har kommunene mulighet til å gå sammen om å danne aksjeselskap etter aksjeselskapsloven og stiftelser etter lov om stiftelser (Jacobsen, 2014)¹.

Den kanskje vanligste anvendelsen av §27 er *regionråd*. I dag er så godt som alle norske kommuner medlemmer av et regionråd. Regionråd er formaliserte politiske interkommunale organ som har potensial for de facto å være et styringsnivå mellom kommune og fylkeskommune (Jacobsen, 2014). Regionrådene har normalt ikke ansvar for å produsere tjenester til innbyggerne, og med gjeldende kommunelov har ikke begrepet regionråd noe fast juridisk innhold. Regionråd er vanligvis politiske diskusjonsarenaer som tar opp til diskusjon et bredt spekter av generelle samfunnssaker som er av kommunegrenseoverskridende karakter (Jacobsen 2014, NOU 2016:4).

I forslaget til ny kommunelov blir det gjort en rekke endringer når det gjelder §27 samarbeid og regionråd. Kommunelovutvalget foreslår å fjerne hele §27 og innstiller på at alle samarbeid som i dag er organisert som §27-samarbeid omdannes til enten regionråd eller den nye samarbeidsformen *kommunalt oppgavefelleskap*. Den kanskje viktigste endringen når det gjelder regionråd er at det foreslås at det lovfestes «at regionråd skal være politiske samarbeidsorgan som behandler generelle samfunnsspørsmål på tvers av kommunegrensene i den region rådet representerer.» (NOU 2016:4, s. 203). Regionråd får i forslaget til ny kommunelov et eget kapittel. Det poengteres i forslaget at om kommuner skal samarbeide om tjenesteproduksjon, så skal andre samarbeidsformer enn regionråd velges. Om forslaget til ny kommunelov gjøres gjeldende, kan regionråd heller ikke treffe vedtak som innebærer myndighetsutøvelse (med unntak av forvaltning av tilskuddsmidler) (NOU 2016:4).

Kommunalt oppgavefelleskap er en organisasjonsform som er «beregnet på enkle samarbeid om produksjon av enkeltstående tjenester.» (NOU 2016:4, s. 191). Forslaget er tenkt som en videreføring av en enkel modell tilsvarende dagens §27. Om kommuner ønsker å inngå produksjonssamarbeid om å løse én eller flere oppgaver som ikke innebærer myndighetsutøvelse, bør kommunene benytte samarbeidsformen *kommunalt oppgavefelleskap*. En viktig endring sammenlignet med dagens §27 er at den nye kommuneloven tvinger kommuner til å ta stilling til om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt eller ikke og at kommunene tvinges til å velge et representantskap i oppgavefelleskapet. Representantskapet er oppgavefelleskapets øverste organ, som kan opprette underordnede folkevalgte organer til styring av oppgavene som det samarbeides om. Representantskapet vil ha instruksjonsrett over disse underorganene og vil kunne omgjøre vedtak som er fattet i disse underorganene. Utvalget innstiller også på at deltakerne i et kommunalt oppgavefelleskap hefter ubegrenset for fellesskapets forpliktelser (NOU 2016:4).

¹ Stiftelser er en uvanlig og lite brukt form for interkommunalt samarbeid. Dette fordi stiftelser har en rekke begrensninger som gjør organisasjonsformen lite egnet for kommuner som ønsker å utøve eierstyring (Jacobsen, 2014).

§28-1 Vertskommunesamarbeid

En sentral begrensning med samarbeidsmulighetene vi gjennomgikk ovenfor, er at kommunene ikke har lov til å inngå samarbeid om oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. §2 i forvaltningsloven definerer hva som regnes som myndighetsutøvelse. I hovedsak er dette avgjørelser tatt under utøvelse av offentlige myndigheter som har konsekvenser for private rettssubjekt (personer eller bedrifter/organisasjoner). De fleste av kommunens kjerneoppgaver, som skoleeier og utøver av barnevernstjenester og eldreomsorg mv., innebærer myndighetsutøvelse. Dette er tjenester som kommunene ikke kan samarbeide om etter §27-samarbeid, IKS eller aksjeselskapssamarbeid (Jacobsen, 2014).

I 2007 ble det gjort en lovendring i kommuneloven som gav kommunene mulighet til å inngå vertskommunesamarbeid for nettopp å kunne inngå samarbeid på områder som innebærer myndighetsutøvelse (dvs. beslutningstaking med konsekvenser for private rettssubjekter som innbyggere, bedrifter og organisasjoner) (Jacobsen, 2014). Også Kommunelovutvalget er inne på dette i sin utredning av ny kommunelov:

Frem til 2007 var det ikke adgang til å samarbeide om lovpålagte oppgaver som innebar å treffe vedtak etter forvaltningsloven (offentlig myndighetsutøvelse), uten at det fantes uttrykkelig hjemmel for dette i den enkelte særlov. I 2007 fikk vi en generell hjemmel i kommuneloven som åpnet for interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid om denne type oppgaver. (NOU 2016:4, s. 192)

Gjeldende kommunelovs §28 vertskommunesamarbeid åpner for at en eller flere kommuner (samarbeidskommuner) kan delegerer ansvar for utøvelsen av en oppgave til en annen kommune (vertskommunen), så fremt særlover for tjenesten ikke hindrer slik delegasjon av myndighet fra kommunestyret. Dette kan enten gjøres som et §28-1b samarbeid (administrativt vertskommunesamarbeid) eller §28 1-c samarbeid (vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd). Det som skiller vertskommunesamarbeidet fra §27-samarbeid er at

vertskommunemodellen etter kommuneloven §§ 28 a-k ivaretar demokratiske og rettsikkerhetsmessige hensyn, og modellen har derfor innebygd mekanismer som gjør at deltakerne kan gripe inn og ivareta egne interesser på en helt annen måte enn det som for eksempel er vanlig ved rene kjøp og salg av tjenester. (KMD (udatert), s. 9)

Det er viktig å bemerke at samarbeidskommunen, som vi vil se nedenfor, ikke gir fra seg myndighet til vertskommunen, heller ikke eieransvaret for de lovpålagte tjenestene som eventuelt legges inn i et slikt samarbeid.

Administrativt vertskommunesamarbeid skal benyttes på samarbeid som ikke innebærer at vertskommunen skal treffe avgjørelser av «prinsipiell betydning». Kommuneloven gir ikke kommunestyret anledning til å delegerer «prinsipielle oppgaver» til rådmannen. Alle saker som krever politisk behandling er å regne som «prinsipielle oppgaver». Den samme begrensningen gjelder kommunestyrets mulighet til å delegerer oppgaver fra egen rådmann til vertskommunens rådmann (Jacobsen, 2014). Delegasjon av myndighet fra samarbeidskommunen til vertskommunen skal skje gjennom at kommunestyret i samarbeidskommunen gir instruks til egen rådmann om delegasjon til rådmann i vertskommunen. Dette innebærer at administrasjonssjefen i vertskommunen blir rådmann også for deltakerkommunene for de oppgavene som er delegert til

vertskommunen. Det er viktig å bemerke at i et administrativt vertskommunesamarbeid står vertskommunerådmannen ansvarlig for kommunestyrene i deltakerkommunene, ikke kommunestyret i vertskommunen, i saker som er delegert vertskommunen fra deltakerkommunene. Vertskommunens kommunestyre kan slik ikke instruere eller ensidig gjøre om på vedtak/beslutninger. Samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som gjelder samarbeidskommunen alene eller berørte innbyggere. Samarbeidskommunene har videre omgjøringsmyndighet for vedtak som vertskommunen treffer i saker som er delegert fra samarbeidskommune (jf. §28 -1b pkt. 4, 5 og 6). Det er med andre ord kun dag til dag-utførelsen av oppgaven som er delegert, ikke kommunestyrets overordnede ansvar, plikter og handlingsrom for den delegerte oppgaven.

Ønsker kommunene som deltar i et vertskommunesamarbeid at samarbeidet skal treffe beslutninger av «prinsipiell betydning», kan samarbeidskommunene avtale å opprette *en felles folkevalgt nemnd i vertskommunen* (§28-1c, pkt. 1). Nå går vertskommunesamarbeidet fra å bli et administrativt samarbeid til å også bli et politisk samarbeid. Deltakerkommunene delegerer da til nemnda myndighet til å treffe vedtak, også i saker av prinsipiell betydning. Hva som er saker av «prinsipiell betydning» har imidlertid ingen eksakt definisjon. Tilsynsmyndigheten (fylkesmannen), som skal kontrollere at kommunene bl.a. tolker kommuneloven riktig, opplyser at «prinsipielle saker» skal forstås som store og viktige saker. Det vil si saker som er av stor betydning og som det er viktig å holde tilbake på folkevalgt nivå for å beholde kommunens legitimitet som et folkevalgt nivå. Når denne myndigheten er delegert fra kommunestyret til en felles folkevalgt nemnd betyr det at det er nemnda som skal treffe vedtak på vegne av kommunestyret på de sakfelt som vertskommunesamarbeidet gjelder (personlig meddelelse, ass. direktør justis- og vergemålsavdelingen fylkesmannen i Sør-Trøndelag). Kommunelov og særlov legger begrensninger for hvilken beslutningsmyndighet kommunestyret kan delegere ut av kommunestyret. Men det er lite som tyder på at det er mange organisatoriske skranker i lovverket i dag (KMD, udatert). Men noen begrensningene finnes. Disse drøftes mer utfyllende i kapittel 4.1.

Et vertskommunesamarbeid skal være basert på en skriftlig samarbeidsavtale vedtatt av kommunestyrene i deltakerkommunene. Innholdet i samarbeidsavtalene er også regulert (jf. §28-1 e). Selve delegasjonen skal skje ved at kommunestyrene selv delegerer sin kompetanse til å treffe vedtak i saker av prinsipiell betydning til nemnda. Nemnda kan så selv velge å delegere til vertskommunens administrasjon myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell betydning (§28-1c, pkt. 3). Nemnda skal bestå av to eller flere representanter fra alle deltakerne, og nemnda velger selv leder og nestleder blant sine medlemmer. Loven åpner for at ledervervet kan gå på omgang mellom deltakerne, men at dette skal reguleres gjennom samarbeidsavtalen. Loven spesifiserer at bestemmelsene for faste utvalg gjelder så langt de passer og at grensen for antall medlemmer i et folkevalgt organ også gjelder for nemndene (§28-1c, pkt. 4, 5 og 9). Som for administrativt vertskommunesamarbeid er det i politisk vertskommunesamarbeid kun dag til dag-utførelsen av oppgaven som er delegert til vertskommunen. Og likedan kan en samarbeidskommune gi vertskommunen instruks om utøvelsen i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere eller gjøre om på vertskommunens

vedtak (jf. §28-1c, pkt. 6, 7 og 8). Utvalget som utredet endringer i kommuneloven, anbefaler at gjeldende rett i all hovedsak videreføres i ny kommunelov nå det gjelder bestemmelsene om vertskommunesamarbeid.²

§28-2 Samkommune (vedtatt avviklet)

Vertskommunesamarbeid var i stor grad tiltenkt å skulle benyttes som ramme for samarbeid om enkeltoppgaver, altså avgrensede saksfelt. Regjeringen Stoltenberg II så et behov for at kommuner skulle kunne inngå mer omfattende samarbeid på bredere felt av kommunens ansvarsområder. Kommuneloven ble derfor utvidet med en helt ny samarbeidsmulighet i 2012 – *Samkommune*. Samkommune innebærer at flere kommuner gikk sammen og etablerte et eget politisk styre med sin egen administrasjon. Samkommunen var en videreutvikling fra vertskommunesamarbeid med felles politisk nemnd. Der vertskommunesamarbeidet ofte er avgrenset til én type oppgaver, var samkommunen en samarbeidsform hvor kommunene kunne samarbeide om flere av sine kjerneoppgaver under en felles organisatorisk overbygning med egen samkommunerådmann og et eget samkommunestyre. Samkommunen er eget rettssubjekt, og innebærer slik strengt tatt innføring av et nytt kommunalt nivå for de deler av deltakerkommunenes oppgaver som legges inn i samkommunen (Jacobsen, 2014).

Regjeringen Solberg fjernet i 2015 denne samarbeidsmuligheten, som kun ble benyttet av seks kommuner i Nord-Trøndelag: samkommunene Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune (Jacobsen, 2014). Nå når samkommunemuligheten er avviklet, står vertskommune med felles folkevalgt nemnd igjen som den eneste aktuelle samarbeidsformen for oppgaver som innebærer beslutninger som krever politisk behandling innenfor det interkommunale samarbeidet.

Påtvungent samarbeid?

Kommunelovens §27 åpner for at Kongen (altså Regjeringen) kan gi pålegg om opprettelse av interkommunalt samarbeid. I nyere tid har ikke staten benyttet muligheten til å pålegge kommuner å inngå interkommunale samarbeid. I samband med en revisjon av kommuneloven i 1992 var det en artikulert reservasjon fra statens side å benytte denne muligheten. Som vi vil se i kapittel 4.3 kan også særlovene påby kommunene å samarbeide om oppgaveløsingen.

Med kommunereformen har pålagt interkommunalt samarbeid fått fornyet aktualitet. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner har eksplisitt pekt på statens mulighet til å pålegge interkommunale samarbeid for kommuner som ikke finner sammen (Jacobsen, 2014). Hvorvidt dette vil kunne komme til å bli implementert,

² Endringer med materielt innhold i forslaget til ny kommunelov er at § 28-1 g nr. 4 (maksimum antall medlemmer i klageinstans) er ikke videreført i forslaget til ny kommunelov. Videre er § 28-1 d om parlamentarisk styreform ikke videreført (følger nå av § 10-2 første ledd) (NOU 2016:4, s. 429).

i hvilket omfang og hvordan det blir løst er imidlertid uklart nå når kommunereformen går inn i en konsolideringsfase (Frisvoll, 2016a). Stortingsflertallet støtter Regjeringens forslag om å utrede «en hjemmel som avklarer hvordan man gjennom pålagt samarbeid skal sikre tjenestekvalitet og rettssikkerhet for innbyggerne i tilfeller der en kommune ikke kan ivareta dette ansvaret» (Innst. 333 S (2014–2015), s. 20). Men muligheten til å pålegge interkommunalt samarbeid vies ikke særlig oppmerksomhet av kommunelovutvalget. I utredningen av ny kommunelov er pålagt interkommunalt samarbeid kun nevnt én gang, og da i forbindelse med ulike måter å lovregulere dobbeltrollen ved kommunalt tilsyn. I Kommunelovutvalgets forslag til ny kommunelov er paragrafen som i dag åpner for at staten kan pålegge kommuner å inngå samarbeid om oppgaveløsning, foreslått fjernet (jf. NOU 2016:4).

3.2 Kjente muligheter og utfordringer med interkommunalt samarbeid

Forskning på interkommunale samarbeid viser at kommuner inngår interkommunale samarbeid ut fra et ønske om å oppnå økonomisk effektivitet (utnytte stordriftsfordeler). Det er dette som har vært det tradisjonelle hovedargumentet for å inngå i interkommunale samarbeid. Men i dag er det også vanlig å inngå interkommunale samarbeid for å oppnå bedre tjenestekvalitet, for økt overføring av kunnskap, samt for å løse problemer som overskrider kommunegrensene og oppnå en sterkere ekstern innflytelse (Jacobsen, 2014; Sletnes, 2003).

Forskning viser også at interkommunale samarbeid har en rekke ønskede effekter (muligheter) og en rekke uønskede effekter (utfordringer). De ønskede effektene av samarbeid er gjerne at oppgavene løses mer kostnadseffektivt, eller at man får utført oppgavene med bedre kvalitet, med større kapasitet og med mindre sårbarhet. Statsviteren Dag Ingvar Jacobsen (2014) skiller mellom effekter innenfor samarbeidet (operative effekter) og effekter på kommunenivå (demokratiske effekter). Som regel – med unntak av transaksjonskostnader – vil det være slik at de ønskede effektene vil være operative effekter, mens de uønskede effektene vil sortere under demokratiske effekter. Dette skillet er viktig, sier Jacobsen (2014), fordi samarbeid opprettes med begrunnelse i operative effekter, samtidig som samarbeidet har effekter på kommunens demokratiske institusjoner og prosesser (s. 56).

Interkommunale samarbeid vil på denne måten alltid være en avveining mellom muligheter og utfordringer. Man får en del ulemper med på lasset når man skal løse kommunale oppgaver gjennom interkommunale samarbeid. Disse ulempene må veies opp mot fordelene man oppnår gjennom interkommunale samarbeid. *Styringsutfordringer* er en typisk ulempe som følger med. Her står kommunene overfor dilemmaet at hensynet til effektiv og handlekraftig oppgaveløsning innenfor samarbeidet kan bryte mot hensynet til demokratisk styring og kontroll. Dette er et dilemma som gjelder organisering av all kommunal aktivitet, ikke bare organisering i interkommunale samarbeid. Men dilemmaet materialiserer seg gjerne i organiseringen av samarbeidet, for det er her kommunene må velge å beholde en god demokratisk styring, noe som

innebærer å gi avkall på effektivitet, eller velge effektivitet og handlekraft i oppgaveløsningen på bekostning av demokratisk styring:

Hvis kommunestyrene skal få de ønskede resultatene av det interkommunale samarbeidet, vil det ofte kreve at de gir fra seg en viss grad av styring og kontroll til samarbeidet, noe som kan svekke prioriterings- og styringsevnen i kommunestyret. Denne innvendingen kan imidlertid reises i større eller mindre grad også mot en utstrakt delegering til administrasjonen eller til kommunale foretak og ved konkurranseutsetting. (NOU 2016:4, s. 195)

Håndteringen av dette dilemmaet krever ofte betingelser og prosedyrer for å håndtere interessekonflikter mellom kommunene og ulikt styrkeforhold mellom kommunene. Dette kan innebære at interkommunale samarbeid medfører mer byråkrati.

3.3 Oppsummering

Kommunenes mulighet til å organisere oppgaveløsning som interkommunale samarbeid, må finne sted innenfor rammene som er satt av kommunelov og særlov. Gjeldende kommunelov åpner for en rekke interkommunale samarbeid: samarbeid organisert som AS, Interkommunale Selskaper (IKS), Interkommunale stiftelser, Interkommunale styrever (§27), regionråd (§27), administrative vertskommunesamarbeid (§28-1b), vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (§28-1c) og inntil nylig også den avviklede ordningen med samkommunesamarbeid (§28-2). For samarbeid som innebærer utøvelse av myndighet ovenfor privatpersoner/organisasjoner, har kommunene i dag bare to alternativer å velge mellom: *administrative vertskommunesamarbeid* og *vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd*. Om samarbeidet også skal fatte vedtak av prinsipiell karakter må kommunene velge vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Særlov kan gi særlige begrensninger for hva kommunene kan samarbeide om, men særlov kan også hjemle påtvunget kommunale samarbeid for spesifikke lovpålagte tjenester.

Gjeldende kommunelov skal byttes ut med en ny kommunelov. Kommunelovutvalget har utarbeidet et forslag til ny kommunelov. Det er selvsagt ikke sikkert at ny kommunelov blir som kommunelovutvalget har foreslått, men forslaget gir likevel indikasjoner om mulige endringer. Kommunelovutvalgets forslag til ny kommunelov inneholder flere viktige endringer hva gjelder interkommunalt samarbeid. For det første foreslås en formålsparagraf som pålegger kommunene å velge den typen interkommunalt samarbeid som er utformet med tanke på de oppgavene som kommunene skal legge inn i et samarbeid. For det andre presiseres det at regionråd ikke skal benyttes til å organisere tjenestesamarbeid. Ordningen med vertskommunesamarbeid foreslås videreført så å si uendret i ny kommunelov. Men utvalget foreslår en ny organisasjonsform, *kommunale oppgavefelleskap*, som skal benyttes til å organisere samarbeid om fellestjenester til kommunene. Kommunale oppgavefelleskap kan være egne rettssubjekt, være ledet av en daglig leder og ha et representantskap av folkevalgte (styre).

Interkommunale samarbeid kan ha en rekke ønskede effekter (muligheter) og en rekke uønskede effekter (utfordringer) som er kjent fra tidligere forskning, utredning og evalueringer. Styringsutfordringer er en typisk ulempe som følger interkommunale

samarbeid. Slik vil det alltid være snakk om en avveining mellom muligheter og utfordringer.

4. Vurdering av formell organisering

Så langt har vi tegnet opp hvordan kommunene i Værnesregionen samarbeider på evalueringstidspunktet og hvilke funn man har gjort i tidligere evalueringer og utredninger som har undersøkt Værnesregionsamarbeidet. I forrige kapittel så vi nærmere på hvilke rammer kommunenes interkommunale samarbeid har i gjeldende kommunelov og hvilke utfordringer ved slikt samarbeid vi kjenner til fra tidligere forskning og evaluering. I dette kapitlet vurderer vi den formelle organiseringen av dagens samarbeid i Værnesregionen i lys av de rammer som lover og samarbeidsavtaler setter for samarbeidet. I sum er dette samarbeidets formelle styringssystem.

4.1 Værnesregionen (regionrådet)

Værnesregionen (regionrådet) er hjemlet i kommunelovens §27. Som vi så i kapittel 3 er dette den eldste lovhjemmelen for interkommunale samarbeid. Den vanligste anvendelsen av paragrafen er i dag som hjemmel av kommunenes samarbeid i regionråd. Regionråd er vanligvis formaliserte politiske organ som tjenestegjør som politiske diskusjonsarenaer i et bredt spekter av saker som er av kommunegrenseoverskridende karakter. Det er diskusjonsarenaer hvor kommunenes regionale interesser blant annet koordineres og utvikles.

Hva Værnesregionen skal være, hjemles i vedtektene for rådet:

- å ivareta deltagernes og regionens interesser for å bedre tjenestetilbudet til innbyggerne, styrke og ivareta eksisterende arbeidsplasser og initiere nye prosjekter som kan gi et bredere og mer variert sysselsettingstilbud i regionen (vår understreking)
- Å bidra til at de kvalitative sider ved å bo i samarbeidsregionen styrkes.
- å utvikle en tjenesteregion hvor oppgavene også løses på tvers av kommunegrensene. (vår understreking)
- å styrke og videreutvikle regionen gjennom konkrete samarbeidsprosjekter. (vår understreking)
- å være et talerør overfor de regionale og sentrale myndigheter i saker av felles interesse.

Videre spesifiserer formålsparagrafen at samarbeidstiltak som gir effektiviserings- og rasjonaliseringstiltak skal prioriteres, samt at Værnesregionen skal være det foretrukne regionsamarbeidet for alle de seks kommunene som inngår i samarbeidet. Regionrådets oppgaver er å vedta budsjett, mål og arbeidsprogram for regionrådet. Det skal også behandle regnskap og rapporter om virksomheten, samt «behandle større og prinsipielle saker».

I vedtektene reguleres også forhold rundt prosedyrer (stemmerett, talerett, forslagsrett, protokollføring), økonomi og organisering. Vedtektene regulerer også hvordan vedtektene skal endres (2/3 flertall i regionrådet, samt godkjenning av endringene i samtlige kommunestyre), uttreden fra samarbeidet (ett års skriftlig varsel), opphør av

samarbeidet (alle kommunestyre må fatte vedtak om å legge ned regionrådet) og tvister.

Vedtektene knytter Arbeidsutvalget (AU) til arbeidet med utvikling av tjenestesamarbeidet. Så lenge hovedfokuset i regionsamarbeidet er å utvikle slikt samarbeid, skal rådmennene i samarbeidskommunene utgjøre AU. To tillitsvalgte skal ifølge vedtektene delta når AU behandler saker som berører ansatte i kommunene. Arbeidsoppgaven for AU som er spesifisert i vedtektene er å forberede saker for regionrådet i samarbeid med sekretariatsleder. AU velger selv leder for to år om gangen, og som for regionrådet skal vervet gå på omgang blant kommunene. Også i AU har de to fylkesmannsembetene observatørstatus. Vedtektene åpner (indirekte) for at AU kan ha avgjørelsesmyndighet i enkelte saker. Det er ikke definert hvilke saker dette gjelder, og myndigheten nevnes i forbindelse med at medlemmer i regionrådet har rett til å anke vedtaket inn til regionrådet. Siden AU er et rådmannsutvalg, kan det ikke være snakk om avgjørelsesmyndighet i prinsipielle saker.

Når det gjelder sekretariatet, spesifiserer vedtektene at sekretariatet skal ha en leder, som skal være den administrative leder for regionrådet. Sekretariatsleder har anvisningsmyndighet på Regionrådets vegne og skal rapportere til leder av AU. Vedtektene pålegger sekretariatsleder å ha kontorsted i Stjørdal og spesifiserer at Stjørdal kommune skal ha arbeidsgiveransvaret. Sekretariatet skal ha ansvar for å forberede saker til AU, forberede saker til regionrådet (i samarbeid med AU), ta initiativ til å «bringe saker av felles interesse inn for regionrådet» (vår understreking), foreslå utredninger og effektivere de vedtak som fattes.

Som vi så i kapittel 3, gir kommunelovens §27, som regionrådet er hjemlet i, kommunene mulighet til å samarbeide kun om en avgrenset type oppgaver innenfor rammene av denne paragrafen. Normalt skal ikke regionrådet ha noen rolle i den interkommunale tjenesteproduksjonen. I forslaget til ny kommunelov skjerpes dette ytterligere inn. I lovforslaget poengteres det som vi har sett at kommuner skal velge andre samarbeidsformer enn regionråd når de skal samarbeide om tjenesteproduksjon. Om forslaget til ny kommunelov gjøres gjeldende, kan regionråd heller ikke treffe vedtak som innebærer myndighetsutøvelse. Vi vurderer at samarbeidet i regionrådet i dag er innenfor rammen av hva kommuneloven forutsetter. Med tanke på hva ny kommunelov ser ut til å hjemle av regionrådssamarbeid, vurderer vi at så fremt regionrådet ikke har noen aktiv rolle i styringen av tjenestesamarbeidene, vil regionrådssamarbeidet være innenfor de rammene som ny kommunelov ser ut til å sette.

4.2. Administrativt vertskommunesamarbeid

Fire samarbeid hjemles i kommunelovens §28-1b (administrativt vertskommunesamarbeid): Skatteoppkrever, Lønn/regnskap, Innkjøp og IKT. To av disse, Lønn/regnskap og IKT, er faktisk også hjemlet i §27, som jo hjemler en helt annen samarbeidsorganisering enn administrative vertskommunesamarbeid. Disse fire samarbeidene kan klassifiseres som intern tjenesteyting (jf. Jacobsen, 2014). Dette er tjenester som i all hovedsak retter seg mot kommunen, ikke borgerne. Som vi så i

kapittel 3, er vertskommunesamarbeid en samarbeidsmulighet som åpner for samarbeid som innebærer myndighetsutøvelse mot borgerne. Vi kan ikke se at samarbeidene som i dag organiseres som administrative vertskommunesamarbeid innebærer myndighetsutøvelse slik denne er definert i forvaltningsloven.³ Ordningen med administrativt vertskommunesamarbeid, skal som vi så i kapittel 3 benyttes på samarbeid som ikke innebærer at vertskommunen skal treffe avgjørelser av «prinsipiell betydning», altså oppgaver som krever politisk behandling. Ut over beslutningen om å inngå samarbeid på disse fire tjenesteområdene, er det vanskelig å se for seg at samarbeid på disse områdene innebærer at det skal gjøres vedtak av prinsipiell betydning.

Samarbeidene er forankret i fire fellesavtaler om samarbeid mellom kommunene som deltar. Avtalene spesifiserer hvilke lovhjemler samarbeidene er forankret i, hvordan samarbeidene skal organiseres og ledes, herunder rapportering og saksforberedelse, og kostnadsfordelingsnøkler. Avtalene inneholder også regulering av uttreden og opphør av samarbeidet. Malvik kommune er vertskommune for VR Skatteoppkreving, mens Stjørdal kommune er vertskommune for de tre andre samarbeidene. Avtalene vitner om at Regionrådet og AU har hatt en aktiv rolle i utformingen av samarbeidene. Ingen av avtalene er signert ordfører eller rådmann i kommunene som inngår i vertskommunesamarbeidet. Når det gjelder styring, spesifiserer alle fire avtalene at representantene i regionrådet er styre, som har i oppgave å vedta bemanning og budsjett, samt har ansvaret for forholdet til arbeidsgiverkommunen. De eldste avtalene (VR Skatteoppkreving og VR lønn/regnskap) ser ikke ut til å delegerer andre oppgaver til vertskommunen enn arbeidsgiveransvaret og myndighet til å tilsette enhetsleder. Disse to avtalene gir AU og regionrådet myndighet til å godkjenne utvidelse av samarbeidet. Det er kun de to nyeste avtalene (VR Innkjøp og VR IKT) som formelt delegerer myndighet og oppgaver til vertskommunens rådmann, henholdsvis myndighet i saker som gjelder drift og ledelse av VR innkjøp og driftsoppgaver (VR IKT). Avtalene gir regionrådet formelle roller i de fire administrative vertskommunesamarbeidenes saksgang, mens AU har en formell rolle i saksgangen i alle samarbeidene foruten VR Skatteoppkreving. Enhetsleder i hver av de fire enhetene forbereder saker som skal behandles i styret. For VR Skatt forberedes og legges disse fram via vertskommunerådmannen, som fremmer saken for styret via sekretariatet i regionrådet. For de tre andre skal sakene fremmes for styret via sekretariatet og AU til regionrådet.

I kapittel 3 viste vi at kommunelovens §28-1b om administrativt vertskommunesamarbeid er ganske spesifikk når det gjelder hvordan denne typen samarbeid skal organiseres. Det er ifølge loven samarbeidskommunens kommunestyre som skal gi instruks til rådmannen om at spesifikke deler av rådmannens oppgaver skal delegeres til rådmann i vertskommunen. Dette innebærer at rådmannen i vertskommunen blir rådmann også for deltakerkommunene for de oppgavene som er delegert til

³ Et mulig unntak her er samarbeidet om skatteoppkrevingssamarbeidet. I den nasjonale evalueringen av interkommunale samarbeid etter §27 (Jacobsen m.fl. 2010), dokumenteres det at kommuner også samarbeider om skatteoppkreving i §27-samarbeid. Dette er som nevnt en samarbeidshjemmel som ikke åpner for samarbeid om oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse etter §2 i forvaltningsloven. En rimelig slutning av dette er at kommunenes skatteoppkrevingsoppgaver ikke nødvendigvis oppfattes av tilsynsmyndighetene å innebære myndighetsutøvelse som krever at samarbeidet organiseres som vertskommunesamarbeid.

vertskommunen. Kommune-loven er også tydelig på at i et administrativt vertskommunesamarbeid står vertskommunerådmannen ansvarlig overfor kommunestyret i deltakerkommunene i saker som er delegert vertskommunen fra deltakerkommunene. Slike samarbeid skal være bilaterale (ha spesifikke avtaler mellom vertskommune og samarbeidskommunen) og ikke basert på en felles avtale kommunene imellom:

Når det gjelder administrativ vertskommunesamarbeid, er det viktig å merke seg at avtalene som inngås er bilaterale mellom den enkelte deltakerkommune og vertskommunen, i motsetning til vertskommune med nemnd der avtalen er felles for alle deltakerne. Det betyr at det må inngås separate avtaler mellom hver enkelt deltaker og vertskommunen. Disse kan være likelydende, men dette åpner også for at avtalene kan inngås på forskjellige saksområder og med forskjellige føringer/instrukser fra den enkelte deltakerkommune. (KMD (udatert), s 26-27)

Administrative vertskommunesamarbeid skal heller ikke ha noen overbygning i form av felles folkevalgt organ (KMD (udatert)).

Vertskommunesamarbeid etter kommune-lovens §28-1b er, som vi har sett, beregnet for samarbeid om innbyggertjenester som innebærer myndighetsutøvelse, ikke samarbeid om tjenester rettet inn mot administrativ drift av kommunen – som er det man samarbeider om innenfor samarbeidsformen administrativt vertskommunesamarbeid i Værnesregionen. I veilederen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet presiseres det at kommune-loven i utgangspunktet ikke hindrer at kommunene også kan benytte administrative vertskommunesamarbeid om interntjenester (drift av kommunene), men det pekes på at det finnes mer egnede organisasjonsformer for denne typen samarbeid. I forslaget til ny kommune-lov er det som vi viste i kapittel 3 presisert enda tydeligere at kommunene skal velge de organisasjonsformene som er utviklet for nettopp det man skal samarbeide om.

Vår vurdering er at de administrative vertskommunesamarbeidene avviker fra hva administrative vertskommunesamarbeid skal være i juridisk forstand. Som vi viste ovenfor, er de fire administrative vertskommunesamarbeidene basert på en felles avtale kommunene imellom per samarbeidsområde⁴ og at samarbeidene har en overbygning av et felles folkevalgt organ (jf. styre bestående av regionrådets folkevalgte representanter). Det administrative vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen avviker slik en god del fra det samarbeidet som er regulert av kommune-lovens §28-1b. I tillegg er to av samarbeidene hjemlet i både kommune-lovens vertskommune-paragraf (§28-1b) og i kommune-lovens paragraf for interkommunalt styre (§27). Dette er to lovhjemler som hjemler helt forskjellige samarbeidsformer, som ikke nødvendigvis kan forenes.

I samarbeid etter §27 benyttes gjerne begrepet «vertskommune» om kommunen hvor samarbeidet har sitt «hovedkontor» eller hvor arbeidet utføres (KMD (udatert)). Det som ser ut til å gjøre Stjørdal og Malvik kommuner til vertskommuner er at de er vertskap for arbeidsgiverrollen, ikke det at de andre kommunene har inngått bilaterale

⁴ I vårt datagrunnlag ligger samarbeidsavtalene som vi har fått tilsendt fra Værnesregionen i forbindelse med gjennomføringen av evalueringen. Vi må ta forbehold om at det kan eksistere spesifikke avtaler mellom vertskommune og samarbeidskommune som vi ikke har fått tilsendt.

avtaler med administrasjonssjefen i henholdsvis Stjørdal kommune og Malvik kommune om at administrasjonssjefen skal utøve oppgavene som er overført fra samarbeidskommunenes rådmenn. Denne bruken av begrepet «vertskommune» er ikke uvanlig, men skriver seg fra hvordan begrepet ble brukt før vertskommuneparagrafen ble innført i 2007 (jf. KMD (udatert)). Den politiske overbygningen (styre bestående av folkevalgte representanter) i kombinasjon med begrepet «vertskommune-samarbeid» minner faktisk mer om vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (§28-1c samarbeid) enn om et administrativt vertskommunesamarbeid. Det at rådmennene er tett på vertskommunesamarbeidet gjennom Arbeidsutvalgets formelle rolle er imidlertid i tråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementets anbefalinger for administrative vertskommunesamarbeid (KMD (udatert)).

4.3. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd

Seks samarbeid hjemles i kommunelovens §28-1c (vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd). Dette er samarbeid om innbyggertjenester. To av samarbeidene er innenfor oppvekstsektoren: VR barnevern og VR PPT (PP-tjeneste). Fire av samarbeidene er innenfor helse- og omsorgssektoren: VR legevakt, VR forvaltningskontor, VR distriktsmedisinsk senter (DMS), og VR samfunnsmedisinsk enhet⁵. Samarbeidene reguleres av fellesavtaler for hvert av samarbeidsområdene. I noen avtaler har formålsparagrafen en spesifikk regional orientering (f.eks. VR Samfunnsmedisin). Men i de fleste avtalene er formålet med samarbeidet definert utfra en kommunal agenda: å gjøre tjenestene bedre (for kommunenes innbyggere), mer effektive (for kommunens kommunebudsjett) og legge til rette for likeverdig samarbeid mellom deltakerkommunene (tar hensyn til kommunenes selvstendige autonomi). Alle avtalene er vedtatt i de respektive kommunestyrene, med unntak av avtalen for samfunnsmedisinsk som er underveis i vedtaksprosess.

Hvilke instanser avtalene har vært innom på sin vei fram til vedtak i kommunestyrene, varierer. Den nyeste avtalen (VR samfunnsmedisinsk) har vært innom alle organ i Værnesregionsamarbeidet. Den er «vedtatt i AU», «vedtatt i politisk nemnd» og «vedtatt i regionråd» før den har gått til vedtak i kommunestyrene. Avtalen til VR DMS gir ikke inntrykk av å ha vært innom andre instanser enn kommunestyrene. Avtalen om PPT er «behandlet i AU» og «behandlet i Regionrådet» før den har gått til vedtak i kommunestyrene. PPT-avtalen vi har tilgjengelig er imidlertid ikke signert av ordførerne (den mangler signaturene) og de respektive kommunestyrenes vedtak er ikke datofestet (bare angitt med årstall: 2012). De andre avtalene er «vedtatt i regionrådet» før de har gått til vedtak i kommunestyrene. Alle avtalene foruten PPT-avtalen er signert ordfører i kommunene som deltar i samarbeidet. Som vi så i gjennomgangen av Værnesregionen (regionrådet) over, har utvikling av en felles tjenesteregion vært en sentral oppgave for regionrådet. Det er derfor naturlig at regionrådet og AU har vært sentrale i arbeidet med å utvikle samarbeidsavtalene. Men det at ulike saksganger kan

⁵ Samarbeidsavtalen VR Frisklivsentral ble opphevet 1.1.16 da den ble tatt inn som del av samarbeidsavtalen VR samfunnsmedisinsk enhet.

spores i de ulike avtalenes vei fram til vedtak i kommunestyrene, kan vitne om at man ikke har fått etablert en avklart saksgang mellom samarbeidets mange organ som er stabil over tid. Vår vurdering er et at dette kan bidra til forvirring om saksgang og de ulike organenes myndighet i forhold til hverandre.

Som for avtalene som regulerer samarbeidet om interntjenester (det administrative vertskommunesamarbeidet), spesifiserer avtalene som regulerer samarbeidet om innbyggertjenester hvilke lovhjemler samarbeidene er forankret i og hvordan samarbeidende skal organiseres og ledes, herunder rapportering og saksforberedelse. Avtalene inneholder også regulering av uttreden og opphør av samarbeidet. Avtalene regulerer også kostnadsfordelingen. Reguleringen av kostnadsfordelingen er på ingen måte like ensartet som avtalene for det administrative samarbeidet. På den ene siden er avtalen om VR PPT hvor kostnadsfordelingen er tydelig spesifisert: Stjørdal kommune skal betale 73 prosent av kostnadene, Selbu 12 prosent, mens Meråker og Frosta skal betale 6 prosent hver og Tydal skal betale 3 prosent. I den nyeste avtalen (VR Samfunnsmedisinsk enhet) fordeles kostnadene etter «20-80 prinsippet». Hvordan denne kostnadsfordelingen egentlig skal forstås, spesifiseres ikke i avtalene. Men informantene forteller at 20 prosent er fast mens 80 prosent av kostnadene varierer med deltakerkommunenes innbyggerantall. Avtalene om VR Barnevern, VR Legevakt, VR DMS og VR Forvaltningskontor er mer uklare. I disse avtalene spesifiseres ikke noen eksakt kostnadsfordeling. Her skal «utgiftene på de enkelte kommunene utredes og vedtas i egen saksutredning for alle samarbeidsprosjekt samlet.»

Avtalene tegner også opp hvordan samarbeidene skal organiseres. De viktigste organene som etableres med avtalene er politisk nemnd for hvert samarbeid, fagråd helse og fagråd oppvekst. Fagrådene består av deltakerkommunenes leder av henholdsvis helse- og omsorgstjenestene og oppveksttjenestene. Rollen til fagrådet er å være et koordinerende og rådgivende organ, som har uttalerett i spørsmål som «berører alle kommuner i daglig drift og utvikling av de felles interkommunale samarbeidsområdene, herunder fastsettelse av budsjett.»

Avtalene spesifiserer videre hva som er vertskommunes rettigheter og plikter. Dette varierer noe fra avtale til avtale, men generelt gir avtalene vertskommunen rett til fritt å organisere arbeidet ut fra de oppgaver vertskommunen etter avtalene skal løse, samt å ansette det personalet som behøves. Avtalene spesifiserer videre hva som er vertskommunerådsmannens oppgaver. Også dette varierer fra avtale til avtale. Men generelt skal vertskommunerådsmannen være arbeidsgiver for ansatte i samarbeidsenhetene, være ansvarlig for den daglige driften og stille bygg og nødvendige støttefunksjoner til rådighet. Vertskommunerådsmannen skal i oppvekst-samarbeidet og i noen av avtalene på helse- og omsorgsområdet være sekretær for nemnda, med møte og talerett, mens denne funksjonen ligger til samhandlingsleder i noen av avtalene på helse- og omsorgsområdet (f.eks. VR Samfunnsmedisinsk enhet).

Alle samarbeidsavtaler gir §27-organet AU en formell rolle i saksgangen innenfor §28-samarbeidene som er organisert som vertskommunesamarbeid med felles politisk nemnd. AU er som vi har sett hjemlet i vedtektene til regionrådet og skal bestå foruten to tillitsvalgte av rådmennene i deltakerkommunene så lenge regionrådet arbeider for å utvikle en tjenesteregion. Avtalene pålegger at vertskommunerådsmannen sender alle

saker som skal fremmes for nemnda til AU for orientering og uttale. AU gis ingen formell vedtaksmyndighet i avtalene, men har uttalerett. Uttalerett har også fagrådet, som består av deltakerkommunenes etatsjefer på de to tjenesteområdene som er lagt til samarbeidet. I avtalene for VR Legevakt, VR Forvaltningskontor, VR DMS og VR Samfunnsmedisinsk enhet kommer en ny stilling som ikke er nevnt i de andre avtalene inn: samhandlingsleder. Avtalene gir samhandlingsleder en koordinerende rolle som bindeledd mellom enhet, kommuner, statlig helsetjenester og vertskommunerådsmann. I avtalen for VR Samfunnsmedisinsk spesifiseres det at samhandlingsleder skal være sekretær med møte og talerett i nemnda. I noen av avtalene får samhandlingsleder en formell rolle i saksgangen innenfor samarbeidet (f.eks. VR Samfunnsmedisinsk enhet, hvor samhandlingsleder skal forberede saker sammen med enhetsleder og hvor det er samhandlingsleder, ikke Vertskommunerådsmannen, som skal legge fram saker for nemnda (på vegne av VK rådmannen).

Hvordan nemnda skal sammensettes spesifiseres også i avtalene. Vertskommunen har sju medlemmer, mens samarbeidskommunene til sammen har åtte medlemmer. Samarbeidskommunene kan slik samle seg til flertall mot vertskommunen i saker som kommer til avstemming i nemnda. Nemndperioden følger kommunestyrets valgperiode, og nemnda velger selv leder og nestleder.

I alle de seks samarbeidsavtalene delegeres myndighet og oppgaver fra kommunestyrene til nemndene, herunder myndighet til å treffe beslutninger som er av prinsipiell karakter. Alle oppgaver foruten det å behandle saker av prinsipiell karakter delegeres videre fra nemnda til rådmannen i Stjørdal kommune (vertskommunen). For helse- og omsorgssamarbeidene delegeres fagansvar og økonomiansvar til samhandlingsleder, som er en stilling som skal samordne samarbeidene på helse og omsorg med deltakerkommunene og statlig helseomsorg. I den nyeste avtalen, VR Samfunnsmedisinsk enhet, legges tilsynelatende mye av ansvaret for denne samordningen på den interkommunale kommunelegen. For samarbeidene innen helse- og omsorgssektoren er det i avtalene lagt sentrale begrensninger i hva som er delegert til nemnda. Her sitter kommunestyrene selv igjen med myndighet til å fastsette tjenestenivået i sin egen kommune, sette egne avgiftssatser og vedta planer for tjenesteområdet for egen kommune. Dette varierer imidlertid noe fra avtale til avtale. Tjenestene som skal styres og ledes gjennom vertskommuneorganiseringen har slik potensial til å bli veldig ulike samarbeidskommunene imellom. Vi finner ikke at slike begrensninger er lagt inn i samarbeidsavtalene på oppvekstområdet.

Innbyggertjenestene det samarbeides om er tjenester som innebærer myndighetsutøvelse. Som vi så i kapittel 2 må kommunene organisere samarbeid om tjenester som innebærer slik myndighetsutøvelse som vertskommunesamarbeid etter §28-1 i kommuneloven. Vår vurdering er at alle tjenesteområdene det samarbeides om innebærer myndighetsutøvelse. Samarbeidsformen som kommunene må velge her, er altså vertskommunesamarbeid. Hvorvidt kommunene skal velge administrativt vertskommunesamarbeid eller politisk vertskommunesamarbeid, avhenger av om det myndighetsutøvende tjenestesamarbeidet innebærer at man må treffe vedtak i «saker av prinsipiell betydning» innenfor samarbeidet (jf. kommunelov §28-1b, pkt. 3). Som vi så ovenfor delegeres det myndighet fra kommunestyrene til å behandle prinsipielle

saker til nemndene. Dette eksemplifiseres som det å utøve politisk skjønn for lovpålagte oppgaver gjennom å behandle virksomhetsplan, budsjett, tertialrapporter, årsmelding og andre saker av prinsipiell karakter som nemnda selv initierer eller som legges fram av vertskommunerådmann. Alle deltakerkommunene delegerer den samme myndigheten til den felles folkevalgte nemnda – som §28-1c forutsetter. I vertskommunesamarbeid med nemnd, går delegeringslinjen fra kommunestyret til nemnd, til forskjell fra administrativt vertskommunesamarbeid hvor delegeringslinjen går fra rådmann til vertskommunerådmann. Dette innebærer at det er representantene fra deltakerkommunene i nemnda som har ansvaret for å følge opp at føringer og instruksjer fra egen kommune blir fulgt opp av vertskommunen (KMD (udatert)).

I kapittel 3 så vi at prinsipielle saker i juridisk forstand er saker som er *for viktige* for legitimiteten kommunen har som folkevalgt nivå til at det er administrasjonen som kan gjøre disse vedtakene. Som vi også har sett åpner loven for at kommunestyrene kan delegerer myndigheten til å gjøre vedtak i slike saker til nemndene. Som vi så ovenfor er det myndighet til å «behandle saker av prinsipiell karakter» som er delegert fra kommunestyrene til nemndene. Hvordan skal så «behandle saker av prinsipiell karakter» forstås? Ifølge fylkesmannen, som er tilsynsmyndigheten som kontrollerer at kommunene bl.a. tolker kommuneloven riktig, må dette juridisk forstås som *å gjøre vedtak på vegne av kommunestyret på de saksfelt som vertskommunesamarbeidet gjelder*. Grunnen til at «behandle» betyr «gjøre vedtak» er at det eneste som ligger igjen på folkevalgt nivå i «behandling» er myndigheten til å gjøre vedtak. I behandlingen av prinsipielle saker vil de folkevalgte ofte være avhengig av at sakene forberedes av administrasjon, og at rådmannen foreslår ett til to forslag til vedtak (innstiller til vedtak) som de folkevalgte så gjør vedtak på. Med den juridiske forståelsen som tilsynsmyndigheten legger til grunn, og når myndighet til å «behandle prinsipielle saker» er delegert til nemnda fra kommunestyret, blir det nemnda som på vegne av kommunestyret skal gjøre vedtak i saker som er for store og for viktige til at rådmannen kan gjøre vedtakene på de saksfelt som vertskommunesamarbeidet gjelder (personlig meddelelse, ass. direktør justis- og vergemålsavdelingen fylkesmannen i Sør-Trøndelag). Alle samarbeidsavtalene beholder myndigheten til å «behandle prinsipielle saker» i den folkevalgte nemnda, men spesifiserer ikke at dette betyr å gjøre vedtak. Alle andre oppgaver delegeres til vertskommunerådmannen i tråd med reglene for vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.

Kommunestyrene står, som vi også så i kapittel 3, imidlertid ikke helt fritt til å delegerer myndighet til nemndene. Både kommuneloven og sektorlovgivning (særlovene) innehar delegeringssperren «vedtar selv». Kommunelovens §45 nr. 2 er et godt eksempel på en slik delegeringssperre. Der står det «kommunestyret (...) vedtar selv årsbudsjett og endringer i dette. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget.» (KMD (udatert)). Dette betyr at kommunestyret ikke har anledning til å gi fra seg myndigheten til å vedta eller endre på årsbudsjettet for kommunen. Men særlov trumfer kommuneloven i de aller fleste tilfeller. Dette betyr at en adgang til å delegerer i kommuneloven kan begrenses av særloven. Her er det en utfordring er at det ikke alltid er harmoni mellom særlov og kommunelov (personlig meddelelse, ass. direktør justis- og vergemålsavdelingen fylkesmannen i Sør-Trøndelag).

Tabell 1: Sentrale særlover for vertskommunesamarbeidet med nemnd

VR enhet	Særlov	Begrensninger som er relevante for VR-samarbeidet	Spesifikk mulighet
VR Barnevern			
	LOV-1992-07-17-100 om barneverntjenester	Lov	<p>Ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nemnda kan ikke delegere oppgaver videre, men nemnda som hjemles i loven er en nemnd som skal behandle klientsaker, ikke nødvendigvis utøve kommunestyrets myndighet (jf. kommunelovens §28-1c) - barnevernsleders faglig autonome rolle - kommunestyret kan ikke delegere fra seg eieransvaret for barnevernsoppgavene <p>-</p>
VR DMS			
	LOV-2011-06-24-30 kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.	Lov om	<p>Ja, kan inngå avtale sammen med andre kommuner</p> <p>Departementet kan pålegge samarbeid</p>
	LOV-1999-07-02-62 helsevernloven	Psykisk	<p>Nei</p> <p>-</p>
VR forvaltningskontor			
	LOV-2011-06-24-30 kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.	Lov om	<p>(se VR DMS)</p> <p>(se VR DMS)</p>
	LOV-1999-07-02-63 og brukerrettighetsloven	Pasient	<p>Nei</p> <p>-</p>
	LOV-1999-07-02-64 Helsepersonelloven		<p>Nei</p> <p>-</p>
	LOV-1992-07-17-100 om barneverntjenester	Lov	<p>(se VR Barnevern)</p> <p>-</p>
	LOV-2009-12-18-131 Sosialtjenesteloven		<p>Nei</p> <p>Ja, kommunens myndighet etter denne loven kan delegeres til et interkommunalt organ eller en annen kommune</p>
	LOV-1998-07-17-61 Opplæringsloven		<p>Nei</p> <p>Ja, PP-tjenesten i en kommune kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommunen</p>
	LOV-2006-06-16-20 loven. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen	NAV-	<p>Nei</p> <p>Ja, interkommunalt organ kan inngå avtale med Arbeids- og velferdsetaten på vegne av kommunen</p>
	LOV-1999-07-02-62 helsevernloven	Psykisk	<p>Nei</p>
VR Legevakt			
	LOV-2011-06-24-30 kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.	Lov om	<p>(se VR DMS)</p> <p>(se VR DMS)</p>

(tabell 1 forts.)	Særlov	Begrensninger som er relevante for VR-samarbeidet	Spesifikk mulighet
VR PPT			
	LOV-1998-07-17-61 Opplæringsloven	Nei	Ja, PP-tjenesten i en kommune kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommunen
VR samfunnsmedisinsk enhet			
	LOV-2011-06-24-30 kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. Lov om	(se VR DMS)	(se VR DMS)
	LOV-1994-08-05-55 Lov om vern mot smittsomme sykdommer	Nei	Ja, kommunenes myndighet etter denne lov kan delegeres til et interkommunalt organ. Ja, Helsedirektoratet kan bestemme at kommuner skal samarbeide
	LOV-2011-06-24-29 folkehelsearbeid Lov om	Ja, kommunestyret kan ikke delegere fra seg myndigheten til å begjære offentlig påtale etter overtredelse bestemmelsene om miljørettet helsevern	Ja, kommunene kan samarbeide om ansettelse av kommunelege. Ja, departementet kan pålegge samarbeid mellom kommuner når det anses nødvendig for løsning av et forsvarlig folkehelsearbeid
	LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling	Ja, kommunestyret kan bl.a. ikke delegere: myndigheten til å lede det kommunale planleggingsarbeidet, vedta planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan, samt ansvaret for at plan- og bygningsloven følges i kommunen.	Ja, kommuner bør samarbeide om planlegging når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene
	LOV-1973-03-09-14 Lov om vern mot tobakksskader	Nei	Ja, kommunestyrets myndighet kan delegeres til et fellesorgan for flere kommuner
	LOV-1999-07-02-62 Psykisk helsevernloven	Nei	-

I tabell 1 presenteres en oversikt over de mest sentrale særlovene for tjenestesamarbeidene. Som vi ser oppfordrer mange av særlovene kommunene til interkommunal oppgaveløsning. Noen åpner også for at statlige myndigheter kan pålegge kommunene å inngå samarbeid for å oppnå forsvarlig oppgaveløsning.

Begrensningene som ligger i lov om folkehelsearbeid og lov om planlegging og byggesaksbehandling gjelder forhold som ikke er lagt inn i vertskommunesamarbeidet. I lov om kommunale helse- og omsorgstjenester ligger en delegeringssperre som forbyr

kommunestyrene å delegere til interkommunal enhet myndighet til å inngå avtale med de regionale helseforetakene. Samtidig ligger det en uttalt mulighet i loven til å inngå slike avtaler i samarbeid med andre kommuner. I samarbeidsavtalene for tjenestene som ligger under denne særlovens område, spesifiseres det at vertskommunen skal inngå nødvendige kontrakter/avtaler for drift på tjenesteområdene på vegne av deltakerkommunene. Vi vurderer at dette *kan* være i strid med særlov, men hvorvidt det faktisk er i strid med særloven avhenger slik vi vurderer det av hvordan avtalens hjemmel benyttes. Benyttes den til å inngå nødvendige avtaler med de regionale helseforetakene på vegne av deltakerkommunene uten at dette behandles i de respektive kommunestyrene, vil dette være i strid med begrensningene som legges i særlov. Vårt datamateriale gir ingen indikasjon på at vertskommunen har inngått slike avtaler med regionale helseforetak på vegne av deltakerkommunene uten at dette har vært avklart med kommunestyrene.

Også på barnevernsfeltet ligger det begrensninger eller, kanskje mer presist, uklarheter, som kan ha betydning for hvordan kommunene samarbeider om barnevernstjenestene. Muligheten til interkommunalt samarbeid om løsning av barnevernsoppgaver synes preget av gråsoner. Til forskjell fra flere av særlovene som er gjeldende for samarbeidet om innbyggertjenester, finnes ingen spesifikk hjemmel i barnevernsloven til at oppgavene kan delegeres til et interkommunalt organ/vertskommune. Vi finner dette bemerkelsesverdig. For det første løftes barnevernsområdet fram som særlig aktuelt for interkommunalt samarbeid, nettopp for å møte særlige utfordringer som finnes på barnevernsområdet. For det andre var muligheten til å kunne samarbeide på barnevernsområdet en sentral begrunnelse for å innføre ordningen med vertskommunesamarbeid. Før lovhjemmelen til vertskommunesamarbeid ble innført, var eneste mulighet for kommuner å samarbeide om utøvelsen av barnevernsoppgaver å søke Kongen om lov til å sette i gang forvaltningsforsøk etter § 2-4 i lov om barnevernstjenester (Andrews m.fl., 2015; Brandtzæg, 2006; Leknes m.fl., 2013).

Hvordan samarbeidene skal organiseres og hva rammene for interkommunal politisk styring skal være, er ikke entydig. Ifølge Ofstad og Skar (2015) legger barnevernsloven all myndighet til administrasjonen. Men kommunestyret står fritt til å velge om kommunen også skal ha et folkevalgt organ med myndighet (jf. §2-1, tredje ledd i lov om barnevernstjenester). Særloven åpner tilsynelatende altså for at kommunene kan delegere oppgaver til en folkevalgt nemnd. Et sentralt spørsmål i så måte er om det folkevalgte organet som nevnes i barnevernsloven er det samme som den folkevalgte nemnda i kommuneloven. Vår oppfatning er at akkurat det er uklart. Det folkevalgte organet som nevnes i barnevernslovens §2-1, tredje ledd kan forstås å være ment å utøve klientoppgaver. I forslaget til ny barnevernslov blir muligheten til å legge barnevernsoppgaver til et folkevalgt organ foreslått fjernet, nettopp med henvisning til at folkevalgte ikke bør være involvert i klientoppgaver (jf. NOU 2016:16). Men Ofstad og Skar (2015) presenterer i kommentarutgaven av barnevernsloven en oppfatning av at det ikke er snakk om at nemnda skal utføre klientoppgaver, da klientoppgaver i alle tilfeller må forstås å være en administrativ oppgave, ikke en folkevalgtoppgave. Tvert om omtaler Ofstad og Skar nemnda som nevnes i barnevernsloven som en nemnd som først og fremst bør ha ansvar for oppgaver av overordnet og generell karakter. Barnelovutvalget vurderer nemndas rolle tilsynelatende som mer i inngripen med dag

til dag oppgaver og foreslår den fjernet med henvisning til at det er administrasjonen som skal gjøre slike oppgaver, ikke de folkevalgte. Mens nemnda som hjemles i kommuneloven er ment å drive overordnet styring av tjenestesamarbeidet på vegne av kommunestyret. Myndighet til å utøve overordnet politisk styring nevnes ikke som en av oppgavene som kan legges til det folkevalgte organet etter barnevernsloven. Nemnda som barnevernsloven nevner, kan heller ifølge gjeldende barnevernslov ikke delegere oppgaver videre (Ofstad & Skar, 2015). I samarbeidsavtalene for barnevernstjenestesamarbeidet i Værnesregionen delegeres disse oppgavene videre fra nemnd til vertskommunerådmann og fra vertskommunerådmann til barnevernsleder. Dette er i tråd med kommunelovens §28-1c. Men om barnevernsloven §2-1 skal forstås som en innsnevring av kommunenes anledning til å benytte folkevalgt nemnd etter kommunelovens §28-1c, er ikke slik videredelegasjon i tråd med lovverket.

Hvorvidt barnevernslovens §2-1 skal forstås som en slik innsnevring av kommunelovens anledning til å opprette felles politiske nemnder i et vertskommunesamarbeid, blir dermed et sentralt spørsmål. For å svare på det, må vi gå enda litt dypere ned i særloven, uten at det nødvendigvis blir så mye klarere av den grunn. Det som er sikkert er at det ifølge barnevernsloven er kommunestyre og formannskap som har det overordnede eieransvaret for de kommunale barnevernstjenestene, noe som også poengteres i kommentarutgaven av barnevernsloven:

Det er presisert i forarbeidene at barnevernstjenesten er underlagt kommunestyre og formannskap, og at disse organene som har det overordnede ansvaret for at lovens oppgaver blir utført. (...) uansett organisering vil barnevernstjenestene være underlagt kommunestyre og formannskap, og det er disse organene som vil være ansvarlig for at lovens oppgaver blir utført, jf. §2-1 første ledd. Barnevernstjenesten vil alltid måtte legge til grunn de vedtak som fattes av disse organene. Dette vil først og fremst gjelde budsjettet, men også andre vedtak av politisk art kan bli retningsgivende for barnevernstjenestens oppgaver. Departementet vil imidlertid understreke at kommunestyret og formannskap ikke kan fatte vedtak som er i strid med loven eller vedta budsjett som hindrer barnevernstjenesten i å utføre sine oppgaver etter loven (Ofstad og Skår, 2015: s. 34)

Som vi ser av sitatet over, viser forfatterne av kommentarutgaven av barnevernsloven til at det er lovgivers intensjon at barnevernstjenestene, uansett organisering, skal være underlagt kommunestyre og formannskap. Men forarbeidene det vises til her, er fra 1991/1992, altså hele 15 år eldre enn endringen i kommuneloven som åpnet for at kommunene kunne samarbeide om tjenester som innebærer myndighetsutøvelse. Så hvilken betydning har muligheten for å organisere barnevernssamarbeidet som et politisk interkommunalt samarbeid (jf. kommunelovens §28-1c) for eieransvaret for tjenestene? Kan utøvelsen av eieransvaret delegeres til den felles folkevalgte nemnda?

Hverken kommentarutgaven eller utredningen som utreder ny barnevernslov gir innblikk i hva som er særlovens faktiske begrensninger på den langt nyere samarbeidsmuligheten i kommuneloven til å opprette vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd på barnevernsområdet. Heller ikke eksisterende evalueringer av interkommunalt barnevern drøfter det juridiske handlingsrommet til å organisere politisk/administrativt samarbeid om barnevern (jf. Andrews m.fl., 2015). Når det gjelder vurderingen av det juridiske handlingsrommet kommunene har til å delegere

politisk myndighet til nemnda, er dette et sentralt spørsmål. Dette fordi kommunene som samarbeider om VR barnevern har delegert myndighet til å behandle prinsipielle saker som å utøve politisk skjønn for lovpålagte oppgaver gjennom å behandle virksomhetsplan, budsjett, tertialrapporter og årsmelding til en felles folkevalgt nemnd.

Det er derfor relevant å gå nærmere inn på hvordan tilsynsmyndighetene oppfatter dette. BUFDIR (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) som bl.a. er fagorgan for det kommunale barnevernet, har i sin bestilling av evaluering av interkommunale barnevernssamarbeid, ikke bedt evaluatoren å se nærmere på de juridiske forholdene rundt slike samarbeid (jf. Andrews m.fl., 2015). Dette kan tolkes som en indikasjon av at BUFDIR ikke vurderer at de juridiske rammene for organisering av slikt samarbeid er utfordrende. Fylkesmannen, som er tilsynsmyndighet for kommunene, opplyser på sin side at interkommunalt barnevernssamarbeid har flere gråsoner. I følge vår informant hos fylkesmannen har uklarhetene i liten grad blitt satt på spissen av tilsynsmyndighetene. Vår oppfatning er at tilsynsmyndighetene oppfatter at barnevernstjenestene blir bedre og mindre sårbare med interkommunalt samarbeid. Statlige myndigheter har slik hatt liten interesse av å stikke kjepper i hjulene for de interkommunale samarbeid om barnevernstjenestene:

Det som gjør samarbeid om for eksempel barnevern utfordrende, er at det i de interkommunale samarbeidene kan bli uklart hvem som er ansvarlig eier, samt at kommunene som delegerer bort ansvaret får et mer perifert eierskap til tjenestene. Kommunestyrets politikere blir i for liten grad sitt eieransvar bevisst. Vi ser også at det kan skape utfordringer i samhandling mellom barnevernstjenesten og de øvrige tjenestene for barn og unge som fortsatt ligger igjen i de aktuelle kommunene (Velferdsdirektør, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag).

Informanten presiserer videre at kommunene ikke har anledning til å delegere eieransvaret fra seg og viser til foretaksstraffen Riksadvokaten ila Midtre Namdal samkommune. I beslutningen om å ilegge foretaksstraff legger Riksadvokaten til grunn at det er kommunestyret (her samkommunestyret v/ samkommuneordføreren) som har det endelige ansvaret for barnevernstjenesten, dette selv om barnevernstjenesten har en faglig autonom stilling etter barnevernsloven (Riksadvokaten, 2014). Som vi så i kapittel 3 er et viktig skille mellom samarbeidsordningene samkommune og vertskommune med felles nemnd det at førstnevnte er å regne som eget rettssubjekt, mens den felles folkevalgte nemnda ikke er det. Det innebærer etter vår oppfatning at der samkommunestyret ved samkommuneordføreren får ilagt foretaksstraff, er det for både administrative og politiske vertskommunesamarbeid deltakerkommunenes kommunestyre som sitter med det formelle juridiske eieransvaret for utøvelsen av barnevernstjenestene i sin kommune.

Vår vurdering er at denne uklarheten gjenspeiler seg i samarbeidet om barnevernstjenester i Værnesregionen. På den ene siden er samarbeidsavtalen tydelig på at det er barnevernsadministrasjonens oppgaver som er delegert til den felles nemnda. Lovhjemmelen som brukes i delegasjonen er ikke barnevernslovens §2-1, tredje ledd som hjemler en folkevalgt barnevernsnemnd. Det er med andre ord barnevernsleder og barnevernslederens oppgaver som er delegert til den felles politiske nemnda, som igjen delegerer dette til vertskommunerådmannen som igjen delegerer dette til enhetsleder for VR barnevern. Slik videredelegasjon fra nemnda er i tråd med §28-1c i kommuneloven.

Hva er så den felles folkevalgte nemndens rolle i juridisk forstand på barnevernsområdet i Værnesregionen? Barnevernsloven er tydelig på at barnevernsleder har en autonom rolle i barnevernfaglige spørsmål. Det betyr at hverken kommunestyre eller rådmann kan instruere barnevernslederen når det gjelder barnevernfaglige spørsmål. Men kommentarutgaven viser til at om barnevernsoppgaver er lagt til en folkevalgt nemnd, så er det kun de oppgavene som ikke er lagt til nemnda at barnevernsleder er øverste myndighet for:

Ansvar for å utføre barnevernsoppgavene hører direkte under barnevernadministrasjonen dersom ikke kommunestyret beslutter at oppgavene skal legges til et folkevalgt organ, jf. tredje ledd. Barnevernadministrasjonen er dermed barnevernstjenestens øverste myndighet i barnevernfaglige spørsmål som ikke er lagt til et folkevalgt organ. Dette innebærer blant annet at kommuneledelsen ikke kan instruere eller overprøve barnevernadministrasjonens leder i faglige spørsmål. Administrativt er likevel barnevernadministrasjonens leder underlagt kommuneledelsen, jf. også kommentarene til tredje ledd om kommunestyrets overordnede ansvar. (Oftsad og Skår, 2015: s. 35)

Som vi nettopp har drøftet, må den felles folkevalgte nemnda i samarbeidet om barneverntjenester i Værnesregionen forstås som en nemnd opprettet etter §28-1c i kommuneloven, ikke som en nemnd som er opprettet etter §2-1 i barnevernsloven, som er en nemnd som utøver barnevernsoppgaver. Etter vår vurdering må barnevernsamarbeidet i Værnesregionen forstå å være et barnevernsamarbeid hvor alle barnevernsoppgavene hører innunder barnevernadministrasjonen. Barnevernsleder kan slik ikke instrueres av vertskommunerådmann, felles folkevalgt nemnd eller deltakerkommunens kommunestyre i barnevernfaglige vurderinger. Vertskommunerådmannen kan kun instruere barnevernslederen i administrative spørsmål (personalledelse, lederstøtte, mv.). Tilsynsmyndigheten opplyser at en slik fristilt faglig rolle ofte er utfordrende for rådmenn å forholde seg til og skaper en del friksjon. Vi har ikke undersøkt hvorvidt dette kan sies å ha vært tilfelle i Værnesregionsamarbeidet.

Som vi ser har ikke den felles nemnda noen rolle i den daglige utøvelsen av barnevernsoppgavene eller noen rolle å spille i å styre samarbeidsområdet barnevernfaglig. Slik samarbeidsavtalene er utformet, er det som ligger i barnevernslovens § 2-1, første – tredje ledd ikke delegert fra kommunestyret til nemnda. Dette betyr at eieransvaret for oppgavene fortsatt ligger igjen hos deltakerkommunenes kommunestyre, herunder ansvaret for å gjennomføre internkontroll. Som vi så av drøftingen over kan ikke kommunestyret delegere seg bort fra eieransvaret. Spørsmålet blir da: hva ligger da egentlig igjen til nemnda å vedta på barnevernsområdet? Samarbeidsavtalens punkt seks, som er det nemnda sitter igjen med etter at den har delegert videre de administrative oppgavene, overfører

myndighet til å behandle saker av prinsipiell karakter med utøvelse av politisk skjønn for lovpålagte oppgaver. Dette vil være virksomhetsplan, budsjett, tertialrapporter og årsmelding i tillegg til saker av prinsipiell karakter som nemnda selv initierer eller som legges fram av rådmannen i vertskommunen. (Samarbeidsavtale – VR Barnevern, s. 4)

Med de delegasjonsbegrensninger som kommuneloven gir for budsjett, og de begrensninger som barnevernslovens faglig autonome barnevernsleder representerer, sitter nemnda igjen med vedtaksmyndighet på budsjett, som kommunestyret har myndighet til å gjøre om på, samt å vedta virksomhetsplan som ikke overprøver barnevernslederens

barnevernfaglige innstillinger. I tillegg skal nemnda vedta tertialrapporter og årsmelding. I og med at det er de respektive deltakerkommuners kommunestyre som fortsatt sitter med eieransvaret for oppgaveløsingen, må vedtaksmyndighet på virksomhetsplan, tertialrapportene og årsmelding forstås som at det påligger nemnda et stort ansvar til å rapportere til deltakerkommunenes kommunestyre.

4.4. Oppsummering av vår vurdering av formell organisering

De interkommunale samarbeidene i Værnesregionen er omfattende og sammensatte, både når det gjelder samarbeidsområder, men også antall samarbeidskommuner. Samarbeidene favner flere samarbeidshjemler i kommuneloven og en rekke særlover. Vi vurderer at samarbeidet innenfor regionrådet i dag er innenfor rammen av hva som kommuneloven forutsetter, og også hva ny kommunelov ser ut til å hjemle av regionrådssamarbeid. Vi vurderer imidlertid at samarbeidet som er organisert som administrativt vertskommunesamarbeid ikke er i tråd med dagens lovverk.

Samarbeidet innenfor fellestjenester/interntjenester er organisert som administrative vertskommunesamarbeid. Dette er tjenester som ikke innebærer myndighetsutøvelse etter forvaltningslovens §2. Kommunene hadde ikke behøvd å velge å organisere samarbeidene som administrative vertskommunesamarbeid. Det er imidlertid ingenting i gjeldende kommunelov som forhindrer kommunene å velge administrativ vertskommunesamarbeid også for interntjenester som ikke innebærer myndighetsutøvelse. Men den nye kommuneloven ser ut til å påby kommunene å velge samarbeidsformen som er best egnet til å organisere det man skal samarbeide om. Vi vurderer derfor at organiseringen av disse tjenesteområdene ikke nødvendigvis vil være i tråd med ny kommunelov, om den nye loven blir i tråd med kommunelovutvalgets forslag. Selv om kommunene i dag har anledning til å samarbeide om disse tjenestene som administrative vertskommunesamarbeid, er måten samarbeidene er organisert og avtalefestet på, ikke i tråd med kommunelovens lovhjemmel for administrative vertskommunesamarbeid. Det som ikke er i tråd med kommuneloven er slik vi vurderer det:

- samarbeidene synes å være avtalefestet i fellesavtaler, istedenfor særskilte avtaler mellom den enkelte samarbeidskommune og vertskommunen
- samarbeidene er organiserte med et politisk styre istedenfor å være ren delegasjon av deler av rådmannens ansvarsportefølje i samarbeidskommunene til rådmannen i vertskommunen
- samarbeidsavtalene bærer ikke preg å være delegasjon fra samarbeidsrådmann til vertskommunerådmann, men politisk inngåtte avtaler innenfor et regionalt politisk samarbeid.

For samarbeidene som er organisert som vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd identifiserer vi flere sårbarheter som skriver seg fra det formelle styringsverktøyet (altså kommunelov, særlov og samarbeidsavtaler):

- Samarbeidsavtalene bærer preg av å ha blitt til over tid, og etter hvert som samarbeidet har blitt utvidet med nye avtaler på nye samarbeidsområder har det

blitt gjort endringer som har konsekvenser for de andre avtaleområdene, uten at disse avtalene har blitt revidert. Slik blir styringssamarbeidet som sådan sårbart for utskifting av sentrale personer, da man i samarbeidet blir avhengig av å støtte seg på en felles historieforståelse fremfor å kunne styre etter de formelle avtalene. I et komplekst og omfattende samarbeid som dette mener vi at dette øker sårbarheten som ligger i samarbeidet.

- Etter vår vurdering står kostnadsfordelingen i en særstilling her. I noen avtaler er disse spesifisert entydig og svært spesifisert, mens på andre områder er det ikke avtalefestet eksakt kostnadsnøkkel. I avtalene om VR Barnevern, VR Legevakt, VR DMS og VR Forvaltningskontor spesifiseres ikke noen eksakt kostnadsfordeling. Her skal «utgiftene på de enkelte kommunene utredes og vedtas i egen saksutredning for alle samarbeidsprosjekt samlet.» Vår vurdering er at dette bidrar til at økonomirundene kan bli unødig sendrektige, da man må vente til man har et helhetsbilde før endelig fordeling foretas. Samarbeidsavtalenes manglende spesifisering av kostnadsnøkler inviterer også til politisk interessekamp om kostnadsfordelingen.
- Samarbeidsavtalene tegner, etter vår vurdering, opp et unødig stort aktørmangfold i styringssystemet av disse samarbeidsområdene: regionrådets rådmannsutvalg gis en formell rolle i saksgangen, samtidig som noen avtaler gir vertskommunerådmannen i oppgave å være sekretær og møte i nemnda, mens i andre avtaler gis denne oppgaven til samhandlingsleder. Fagrådet synes å bli svekket som rådgivende organ gjennom at regionrådets rådmannsutvalg har en sterk formell rolle i det politiske vertskommunesamarbeidet. Videre representerer rådmannsutvalget, som har et formelt navn som leder tankene over på et politisk verksted («arbeidsutvalg»), etter vårt skjønn en potensiell undergraving av det politiske arbeidet til nemndene. Aktørmangfoldet forsterkes av at AU har medlemmer fra kommuner som ikke er med på det politiske vertskommunesamarbeidet (Malvik kommune) eller alle deler av politiske vertskommunesamarbeidet (Frosta kommune).
- Den formelle rollen til AU synes å bidra til at vertskommunesamarbeidet med felles folkevalgt nemnd ikke er helt i tråd med kommuneloven. Vi sitter igjen med inntrykket av at vertskommunesamarbeidet med AU har sin egen administrasjon i tillegg til vertskommunerådmannen. Det politiske interkommunale tjenestesamarbeidet som kan ha en egen interkommunal administrasjon representerer i stor grad den avviklede samkommunemodellen, ikke vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.
- Det at avtalene for de ulike samarbeidsområdene gir deltakerkommunene anledning til selv å bestemme skalering av tjenestene innenfor egen kommune er slik vi vurderer det i tråd med hva kommuneloven åpner for, men det representerer styringsutfordringer i et allerede komplekst tjenestesamarbeid.
- Samarbeidets ambisjon om regional integrasjon av tjenestesamarbeidet får liten hjelp av lovverket til å håndtere interessekonflikter. Kommuneloven har en sentral delegasjonssperre når det gjelder myndighet til å vedta og gjøre endringer

på budsjettet etter at nemndene har gjort vedtak om budsjett. Vår vurdering er at dette må håndteres i samarbeidenes styringsverktøy og samarbeidskultur. Hvis ikke dette håndteres, er samarbeidets formelle styringssystem sårbart fordi det åpner for at samarbeidene kan bli lite forutsigbare og lite stabile over tid.

- Interkommunalt samarbeid om løsning av barnevernoppgaver er preget av gråsoner. Hvordan samarbeidene skal organiseres og hva rammene for interkommunal politisk styring skal være, er ikke entydig. Det er heller ikke nødvendigvis et én til én-forhold mellom hvordan oppgaveløsingen organiseres og hvem som sitter med ansvaret i juridisk forstand. Det er kommunestyret som har det overordnede eieransvaret for tjenestene. Til forskjell fra den avviklede samkommunemodellen, hvor samkommunestyret var et eget rettssubjekt, er ikke den felles folkevalgte nemnda et eget rettssubjekt. Siden barnevernloven, i motsetning til andre sentrale særlover for samarbeidet, ikke spesifikt åpner for at kommunestyret kan delegerere ansvar og myndighet til et interkommunalt organ/vertskommune, må det forstås som at det er deltakerkommunestyrene selv som til syvende og sist sitter som ansvarlige for barnevernstjenestene i sine respektive kommuner. Etter vår oppfatning gjenspeiler ikke barnevernloven myndighetens faglige vurdering av at interkommunale samarbeid ofte er å foretrekke. Vi skulle gjerne sett at ny barnevernlov hadde særskilt hjemmel om at «kommunenes myndighet etter denne lov kan delegeres til interkommunalt organ/vertskommune». På denne måten vil disharmonien mellom særlov og kommunelov viskes ut, og gråsonene i organisering av interkommunale barnevernssamarbeid blir færre.

5. Politisk ledelse og demokratisk forankring

I forrige kapittel så vi at samarbeidet i regionrådet er innenfor rammen av hva som kommuneloven forutsetter, men at samarbeidet som er organisert som administrativt vertskommunesamarbeid ikke nødvendigvis er i tråd med dagens lovverk. For samarbeidene som er organisert som vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, identifiserer vi flere sårbarheter som skriver seg fra det formelle styringsverktøyet (altså kommunelov, særlov og samarbeidsavtaler). Det formelle styringsverktøyet setter rammene for hvordan både politiske ledelsen og den administrative faglige styringen av samarbeidet utøves – og hvor god denne kan bli. I dette delkapittelet presenterer vi vår vurdering av den politiske ledelsen og den demokratiske forankringen, før vi i kapittel 6 presenterer vår vurdering av den administrative og faglige styringen av samarbeidene.

5.1 Politisk ledelse og demokratisk forankring

Som påpekt i følgeevalueringen (Gjertsen, 2014) var det et sentralt funn at samarbeidsnemndenes politiske ansvar hadde vært beheftet med betydelig grad av usikkerhet, men at det var mulig å spore en positiv utvikling i forståelsen av nemndenes politiske rolle. Det ble likevel også påpekt at nemndenes plassering i forhold til etablerte samarbeidsstrukturer som regionrådet, representerte en politisk styringsutfordring. I så måte ble det pekt på to forhold: For det første ble trolig ikke forholdet mellom nemnder og regionråd/AU definert tydelig nok før implementeringen av nemndsmodellen; for det andre hadde ikke nemndene i tilstrekkelig grad tatt i bruk det makt- og myndighetsrommet man hadde til rådighet. Forutsetningene for de politiske nemndenes arbeid har imidlertid endret seg her; som en følge av evalueringen ble det gjort endringer i den politiske styringskjeden i samarbeidet som har styrket nemndenes rolle vis a vis regionrådet.

På tross av styringsutfordringer påpekte likevel følgeevalueringen at etableringen av nemndene i seg selv ga en viss mulighet for å heve blikket for den enkelte kommune – at det tilbyr Værnespolitikere en mulighet til å bedrive «overordnet styring» - og at det har økt den enkelte kommunes innsikt i andre kommuners utfordringer. Evalueringen pekte imidlertid på en tydelig utfordring knyttet til å formalisere rapportering og forankring av nemndenes arbeid i kommunene. Når det gjelder asymmetrien mellom vertskommune og de øvrige samarbeidskommunene, ble det derimot konkludert med at dette ikke oppleves å representere en stor utfordring for politisk styring av det interkommunale samarbeidet. Riktignok antydes det at asymmetriutfordringen kanskje oppleves sterkere hos det menige kommunestyremedlem, sammenlignet med de som faktisk involveres i samarbeidet, men følgeevalueringen peker på en utbredt oppfatning av at det hersket en «raushetskultur» i Værnesregionen.

Politisk grep i politisk nemnd

Hovedinntrykket fra følgeevalueringen av nemndenes politiske rolle (Gjertsen, 2014) gjenfinnes i stor grad i denne evalueringens datamateriale. De fleste informantene viser til at nemndene har vært gjennom en positiv utvikling når det gjelder å utøve reell politisk styring, noe som manifesterer seg i både bedre oppmøte og sterkere engasjement fra nemndsmedlemmene. Det er dog ikke unison enighet om dette (noe som delvis kan henge sammen med en skepsis til nemndsmodellen som sådan) og det framtrer også tydelige paradokser i argumentasjonen for at nemndene har fått et sterkere styringsgrep over tid, både i nemndskollegiet selv og i det omkringliggende politiske og administrative landskapet. Nemndenes styringsmessige gravitasjonssentrum identifiseres for eksempel i den budsjettstyringen som utøves, samtidig som dette framstår som et uttalt koordineringsproblem kommunene imellom.

Når det vises til at nemndene inntar en tydeligere styringsrolle har dette til en viss grad sammenheng med rekrutteringen; enkelte informanter henviser til en sterkere bevissthet i alle kommunene når det gjelder å få på plass politikere som både har kunnskap og større eierskap til nemndenes arbeid:

Nå vet man mer hva man går til som politiker som skal møte i nemndene enn hva man gjorde da dette ble opprettet i 2012. Nå sitter det folk som er i sine kommuners formannskap og komitéer, som har mer førstehånds kjennskap til ting som de kan diskutere i egne komitéer og utvalg. De er mer hands on.

Denne utviklingen i de politiske nemndene er også merkbar på administrativt hold, det vises for eksempel til at det ønskes tettere evaluering av det tjenesteproduksjonen, og at de generelle forventningene til kvaliteten på det som forelegges nemndene fra administrativt hold har økt. Det finnes likevel informanter som i større eller mindre grad tar dissens på en slik beskrivelse av nemndene, og som peker på at nemndene inntar en rolle som er mer preget av å være en kontrollkomité enn å være politiske premissleverandører. I det store bildet er dette ikke representativt for flertallet av de informantene vi har vært i kontakt med, men betydningen av rett politisk kompetanse på rett sted synes likevel å være sterkere uttalt i det politiske miljøet enn i det administrative. Og selv om nemndenes «bestillerkompetanse» hevdes å ha blitt forbedret over tid, signaliserer flere at det fortsatt er en vei å gå her. Det er fortsatt rom for å forbedre ordentlige faglige utredninger til nemndene, slik at det fungerer mer på linje med slik det fungerer til formannskap eller kommunestyre eller komitéer. Enkelte etterlyser et mer formalisert system rundt dette.

Når nemndenes politiske selvbevissthet dermed kanskje har blitt noe sterkere – i alle fall kan den vanskelig sies å ha blitt svekket – så synes det delvis å være et resultat av at politisk nemnd har funnet en arbeidsform over tid. Men det antydes også at denne utviklingen til en viss grad må veies opp mot endringer i relasjonene mellom kommunene, særlig med utgangspunkt i vertskommunen Stjørdals opplevde behov for å ta et sterkere ansvar i det interkommunale samarbeidet. Som en informant uttrykker det: «*De har et behov for å være mer førende. Stjørdal [...] ser kommuneperspektivet mer nå enn det regionale – eller [...] det er nok balansert opp litt*».

Denne oppfatningen deles av mange informanter. Selv om dette ikke nødvendigvis har preget nemndene som politiske fora sterkt isolert sett – mye av den interne politiske

diskusjonen i nemndene skrives av medlemmene selv på kontoen for «ordinære variasjoner» i politisk oppfatning, og ikke som et uttrykk for regionale motsetninger – er det likevel et forhold som i alle fall indirekte påvirker nemndenes politiske handlingsrom. Særlig gjelder kanskje dette behandling av budsjetter, hvor vertskommunens egne disponeringer er av avgjørende betydning for prosessen i nemndene. I forlengelsen av dette oppleves det av enkelte informanter som en demokratisk utfordring at vertskommunen sitter i mindretall i nemndene. Gitt at vertskommunen aksler den tyngste byrden i den konkrete tjenesteproduksjonen i samarbeidet, oppleves dette som problematisk og lite rettferdig.

Regionrådets endrede politiske rolle

Som en konsekvens av de anbefalingene som den tidligere følgeevalueringen bidro med, har regionrådets rolle som politisk styringsorgan gjennomgått en betydelig endring. En gjengs oppfatning blant informantene er at regionrådet har blitt tømt for politisk funksjon og at det er et behov for revitalisering. Hva regionrådets styringsrolle bør bestå i, er imidlertid ikke like klart.

«Passiv» og «defensiv» er ord som gjennomgående brukes for å beskrive regionrådet slik det fungerer i dag, og det pekes på at regionrådet ikke har noen reell vedtaksmyndighet og slik sett befinner seg i et styringsmessig vakuum. Regionrådet oppleves dermed mer som et bekreftelsesorgan enn et reelt utviklingsorgan hvor politiske saker kan diskuteres i en tidlig fase, og som et politisk organ som i for sterk grad har blitt administrasjonsstyrt. Det er AU som i stor grad ser ut til å ta initiativ. Dette representerer, slik noen informanter pekte på, en fare for at regionsamarbeidet blir veldig administrasjonsstyrt:

[Nå] kommer det ingen andre saker til regionrådet enn de AU bestemmer skal opp. Det er ingen som har innstillingsmyndighet for regionrådet unntatt AU. Og ingen saker blir godkjent uten at lederen av arbeidsutvalget godkjenner det. Og da står du igjen med en 12 høyt ansette politikere som faktisk ikke har noen reell funksjon [all den tid interessepolitikk er nedprioritert].

Selv om denne utviklingen av mange sees i lys av behovet for å tillegge de politiske nemndene større myndighet, gis det også andre forklaringer på at regionrådet oppleves som et politisk vakuum. Et politisk fundert AU fremheves av enkelte som et grep som kunne forsterket regionrådets relevans – noe det også har vært tatt initiativ til. Dette var tenkt å styrke fokuset på regional utvikling og politiske næringsaker, og skulle være det organet som spiller opp saker til regionrådet. Enkelte informanter peker på manglende trykk på dette fra Stjørdals side som en hovedforklaring på at dette ikke er videreført. Noen plasserer ansvaret hos regionens rådmenn som motstandere av en politisk AU-løsning, mens andre peker på at funksjonstømmingen av regionrådet allerede var et faktum da tanken om et politisk AU kom opp; det var ikke saker å ta tak i. Andre igjen peker på at regionrådets svekkede rolle ble videreført ved at kommunereformdiskusjonene tok fokus bort fra regional interessepolitikk, selv om ikke kommunereformen i seg selv har vært årsaken til funksjonstømmingen av regionrådet.

Som en konsekvens stiller enkelte av våre informanter spørsmål ved om man behøver Regionrådet, i alle fall hvis dets rolle er begrenset til å være en arena hvor politikere

kun blir informert om tilstanden i vertskommunesamarbeidene. Strukturen på møtene, slik de nå engang fungerer, oppleves av enkelte også å være for løs; det etterlyses en fastere agenda og at det kan være uklare grenseoppganger mellom de politisk og administrative nivåene i møtene:

[Jeg] savner den politiske arenaen hvor det blir diskutert hva de ulike kommunene tenker, og synes det har vært et vakuum det siste året hvor man unngår å ta diskusjonen i regionrådet, fordi man er usikker på hva regionrådet er.

Selv om enkelte påpeker at regionrådet som forum nok hele tiden har framstått som viktigere for de mindre kommunene i regionen enn det er for regionsenteret Stjørdal, er det altså svært bred enighet om at man ønsker et mer aktivt regionråd som fungerer mer overordnet og mer strategisk tenkende. Regionrådet «må bli mer konstruktivt, de må ha flere politiske saker, ta mer eierskap, innta et mer kritisk blikk, og bli mindre administrasjonsstyrt», som en av informantene uttrykker det. Substansen i regionrådets arbeid ønskes dermed å være fokusert på overordnede og langsiktige strategier for utvikling av Værnesregionen som sådan. Det påpekes at dette igjen krever at regionrådet tidlig kobles på slike strategiske prosesser, og dermed tidlig kan sjekke ut hva som er reelle utredningsbehov overfor administrasjonen. Dette hevdes også å kunne lette arbeidsbelastningen til administrasjonen, og effektivisere beslutningsprosessene.

Transaksjonskostnader og forankringsutfordringer

Kompleksiteten som ofte følger med på lasset i interkommunale samarbeid er et kjent problem. Våre informanter bekrefter at dette også kan representere en betydelig utfordring for samarbeidet i Værnesregionen. Slik samarbeidet fungerer i dag – og da primært knyttet til vertskommunesamarbeidet – kan vi dokumentere en utstrakt opplevelse av en lite effektiv politisk styringskjede. Selv om dette nok må betraktes som en pris man uansett må forvente å betale når man velger å inngå i interkommunale samarbeid (og hvor betalingsvilligheten kan være høy nok), åpner det likevel for et spørsmål om hvor store transaksjonskostnader som er *akseptable*. Våre informanter gir riktignok ikke et entydig svar på dette, men det pekes på flere forhold som har et forbedringspotensial.

Ett viktig funn er at uklarheten i de institusjonelle rollene som er beskrevet foran både når det gjelder utviklingen i nemndene og regionrådet, er noe som i seg selv skaper friksjon i samarbeidet. På tross av at regionrådet har blitt tatt ut av styringskjeden i saker som berører de politiske nemndene, refererer enkelte informanter til at det fortsatt kan herske uklarhet om hvilke politiske organer som skal involveres, og hvordan: «[D]et er fortsatt slik: hva skal opp til kommunen, hva skal til komité? Skal det rett til formannskap? Eller skal det til kommunestyre? Her det nok enda en bit å gå».

Enkelte stiller fortsatt spørsmål ved den formelle vedtakskompetansen til både politisk nemnd og regionrådet. Det faktum at beslutninger i de politiske nemndene må behandles i alle kommunestyre før det kan gjøres vedtak, sees i sammenheng med dette og oppleves gjennomgående som å hemme den politiske prosessen som sådan. Dette er nok kanskje mer uttalt hos representanter for det administrative nivået i kommunene. Vedtak i én kommune kan skape problemer (sette i gang «hele mølla» som en informant

uttrykker det), noe som enkelte peker på kan resultere i at nemndsrepresentanter kvier seg for å ta opp ting på hjemmebane.

Dette er imidlertid ikke en oppfatning som nødvendigvis er utbredt blant de politiske representantene. Behovet for å sikre lokal forankring av politiske prosesser og vedtak er åpenbart viktig for å sikre legitimiteten i samarbeidet – men er som nevnt også noe som driver opp transaksjonskostnadene. Det er likevel interessant å merke seg at dette er et forhold som oppleves nokså ulikt mellom informanter fra ulike kommuner. En viktig grunn til dette synes å være at kommunene ikke har etablert en omforent og felles praksis for hvordan slik forankring skal foregå. Trolig er det derfor slik at samarbeidet av en del oppfattes som å ha «sand i maskineriet» på grunn av forhold som relativt enkelt kunne vært løst, i alle fall på et formelt plan. I dag ser det ut til å hvile mye på det enkelte medlem i nemndene hvordan det rapporteres til egen kommune, og enkelte informanter peker på at dette er til hinder for en felles, regional virkelighetsforståelse i samarbeidet. Dette betyr altså ikke at rapporteringsrutiner og -praksis i alle kommuner vurderes å komme til kort; noen signaliserer tilfredshet:⁶

Det tas alltid en liten runde på slutten av kommunestyremøtene, om representantene har noe spesielt de vil informere om. Og så får vi jo selvsagt møtereferatene, så det er jo litt opp til oss selv hvor mye vi oppdaterer oss. Av og til blir det nedprioritert på grunn av tidsnød. Men vi har tilgang til det vi behøver.

Andre, fra andre kommuner, har åpenbart ganske forskjellige erfaringer med dette:

Mye muntlig info på nemndsmøtene [gjør] det [...] vanskelig å ta dette tilbake til kommunestyrene. [Det blir] et info-vakuum. Nemndas sakspapirer bør også oversendes kommunenes sånn at kommunene har info om hva de skal diskutere på forhånd.

(...)

Det har ikke vært noen rutine for at nemndas møtereferat for eksempel blir lagt på referatliste eller noe slikt. Det har ikke vært noe informasjon i kommunestyret eller noe slikt, slik som noen av de andre [...] har vært kjempeflinke til. Det har ikke vi. Vi har prøvd å få det til, men vi har mislykkes.

(...)

Flyten av informasjon og referater tilbake til kommunestyrene fungerte ikke. Det har man fortsatt ikke klart å følge opp. utfordringen her er at det kan være gode diskusjoner i nemndene, men du får ikke tilbakemeldingen til kommunestyret.

Det er spesielt grunn til å merke seg at de kanskje tydeligste signalene om manglende systematisk forankring av det interkommunale samarbeidsprosessene – først og fremst når det gjelder de politiske nemndene – kommer fra vertskommunen Stjørdal:

⁶ Det kan likevel være grunn til å være oppmerksom på at en slik oppfatning ikke nødvendigvis deles av det menige kommunestyremedlem i kommunene. I denne evalueringen har vi ikke data som gir et avklarende svar på dette.

Det er nesten tilfeldig at man får høre hva de har gjort og hva de holder på med. Vi har ikke rutiner for å opplyse om hva nemnda har foretatt seg. Værnesregionen er jo ikke spesielt godt forankret i Stjørdal. [Oppfatningen er] at det er jo noe som rådmannen holder på med.

(...)

[I] kommunestyret har ikke Værnesregionsakene fått noe fokus, altså. Så det er nesten så Værnesregionen har levd sitt eget liv der også. Det har vært som en ekstrakommune.

Dette er et tankekors all den stund vertskommunen naturligvis er en viktig premissleverandør for det interkommunale samarbeidet som sådan, og tjenesteproduksjonen i samarbeidet spesielt. Tankekorset blir ikke mindre av at Stjørdal er den av kommunene som har flest representanter i de politiske nemndene (selv om man totalt sett er i mindretall), noe som også representerer mange potensielle kontaktpunkter mot Stjørdals egne politiske og administrative arenaer, i det minste på et uformelt plan. Det kan i og for seg bety at informasjonsflyten er større enn det som fanges opp i våre intervjudata. Men utfordringen handler om at det ikke er formelle rutiner for dette. Leder av nemnda peker på at det i den senere tid er tatt grep i Stjørdal for å få til bedre informasjonsflyt (personlig meddelelse, nemndsleder (epost 07.03.17)). Men det er ikke etablert formelle rutiner for informasjonsflyten. Vår vurdering er at all den tid informasjonsflyten ikke er formalisert i rutiner, er den sårbar. Det er grunn til å etterlyse større bevissthet om dette fra Stjørdals side.

Noe som forsterker vertskommunens utfordring er at det interkommunale politiske samarbeidet i nemndene framstår som klart mer *partipolitisert* enn hva tilfellet er for de øvrige kommunene. Mens de øvrige kommunene nokså entydig signaliserer at kommunens representanter ikke betrakter seg som partirepresentanter – og heller ikke identifiserer dette som en relevant problemstilling – er ikke dette nødvendigvis en dekkende beskrivelse for vertskommunens måte å fungere på i grensesnittet mellom nemnd og egen kommuneorganisasjon. Lederen av politisk nemnd (fra Stjørdal) blir framhevet av flere som en sentral aktør i så måte. Lederen blir også kritisert av enkelte informanter for ikke å forfekte Værnesregionperspektivet i egen kommune i tilstrekkelig grad, men snarere påtar seg rollen som Stjørdalpolitiker med et vertskommuneperspektiv. Konsekvensen, slik noen ser det, er et manglende samsvar mellom posisjon og roller innenfor og utenfor nemndsmøtene.

Andre informanter etterlyser likevel *sterkere* partiforankring av det interkommunale samarbeidet (i betydning av at dette gjøres i alle partigrupper), og da særlig når det gjelder budsjettforslag for interkommunale tjenester. Men igjen er dette noe som nevnes i forbindelse med vertskommunen Stjørdals interne politiske prosesser, og som illustrerer at partipolitiske skillelinjer og forankringer spiller en større rolle her. Siden vertskommunens budsjettbehandlinger er premissgivende for Værnesregionens politiske manøvreringsrom, er åpenbart Stjørdals organisering av disse prosessene viktig. Men det skaper også et dilemma for vertskommunens politiske representanter, og utfordrer dem på å finne balansen mellom å være Stjørdalpolitiker og Værnespolitiker. Dette dilemmaet synliggjør at det kan være utfordrende å forene kommunepolitikerrollen og nemndspolitikerrollen; når det gjelder å vekte behovet for demokratisk styring og kontroll opp mot samarbeidets behov for effektivitet og forutsigbarhet, uttrykker politikerne i nemnda, og da særlig representantene fra Stjørdal,

at de opplever å stå i et spenn av kryssende forventninger mellom eget kommunestyre og samarbeidskommune (personlig meddelelse, nemndsleder (epost 07.03.17)).

Enhver nemndsleder, men særlig en som også er fra vertskommunen, vil trolig måtte leve i et krysspress her. Det har først og fremst med posisjon å gjøre. Men rollebevissthet og politisk ryddighet opp mot rollen blir viktig. Nemndsleder og nestleder i nemnda beskriver at dagens nemnd fikk en svært vanskelig start ved at deltakerkommunene hadde gjort budsjettvedtak som ikke var forenlige. Dette satte nemndsleder i en vanskelig stilling. På den ene siden var lederen del av flertallsposisjonen i Stjørdal kommune og var slik del av budsjettvedtaket som ble gjort der, mens på den andre siden skulle hun lede nemnda som var delegert myndighet til å lede det interkommunale samarbeidet om innbyggertjenester. Både nemndsleder og nestleder i nemnda beskriver at det politiske arbeidet i nemnda har bedret seg betraktelig siden dette (personlig meddelelse, nemndsleder og nestleder i nemnda (epost 07.03.17)). Som nevnt er det ulike politiske roller/logikker som skal forenes. I kapittel 4 viste vi at vertskommunesamarbeidet med felles nemnd har noen sårbarheter som skriver seg fra det formelle styringssystemet (lov og samarbeidsavtaler). Det at nemndmedlemmene befinner seg i situasjoner hvor de på den ene siden har gjort vedtak i sine respektive kommuner, som de så i sin andre rolle som nemndsmedlemmer i ytterste konsekvens kanskje må markere motstand mot eller til og med arbeide for å få omgjort, er eksempel på en slik sårbarhet.

Noen informanter peker på at bevisstheten om det interkommunale samarbeidets betydning er i ferd med å forsterkes i Stjørdal, men at dette har å gjøre med behovet for et sterkere fokus på egen kommune heller enn å forankre et regionalt perspektiv i Stjørdals politiske institusjoner. Informanter viser blant annet til at Stjørdal har tverrpolitiske møter forut for nemndsmøtene, med en felles innstilling og holdning som siktemål. Dette er et utsagn nemndsleder ikke kjenner seg igjen i (personlig meddelelse, nemndsleder (epost 07.03.17)).

I sum representerer likevel koordineringen av disse forankringsprosessene mellom kommuner som en vel så stor utfordring. Det som ser ut til å sette denne forankringsutfordringen i høysetet framfor noe annet, er behovet for koordinerte prosesser rundt budsjettbehandlinger. I politisk styringsforstand er det nettopp her sanden i maskineriet ser ut til å kunne identifiseres. Som konkrete eksempler vises det både til barnevern- og samarbeidet om helsetjenester (blant annet en overføring av ti årsverk til forvaltningskontoret – en sak hvor «deltakerkommunene ble verken forespurt eller fikk delta»). Men en lang politisk styringslinje identifiseres også som å medføre potensielle kontrollutfordringer, og det vises for eksempel til de problematiske forholdene i barneverntjenesten som resulterte i en tilsynssak. Dette hevdes ikke bare å være en konsekvens av forhold som knytter seg til administrativ ledelse, men at det også er snakk om sviktende politisk kontroll:

[Årsaken til problemene i barneverntjenesten ligger også i mangelen] på demokratisk innsyn, styring og kontroll. [De] politiske nemndene og de ulike strukturene møtes alt for sjelden. Det må gjennom alle kommunestyrer for budsjettvedtak og hele det der, gjør at de operative enhetene [...] blir [...] veldig autonome. Det at det tar 8 måneder å få på plass et budsjett til enhetene er et godt eksempel på dette.

Asymmetriutfordringen

Som det framgår av avsnittene foran, ligger mye av de politiske samarbeidsutfordringene i Værnesregionsamarbeidet i relasjonen mellom regionsenter og vertskommunen Stjørdal og de øvrige kommunene. Sett i forhold til den generelle kunnskapen om interkommunalt samarbeid (Leknes m.fl. 2013) og det som tidligere er dokumentert i Værnesregionen (Gjertsen, 2014), er dette verken unikt eller overraskende. Sammenlignet med forrige evaluering synes det likevel som om man har vært igjennom en periode med tiltakende fokus fra regionsenteret Stjørdals egeninteresser, og at den økte graden av selvhevdelse har forsterket utfordringene som springer ut av den regionale asymmetrien.

Men selv om «asymmetriproblemet» kanskje framstår tydeligere enn før, er det ikke dermed sagt at opplevelsen av innflytelse nødvendigvis er dårlig fra samarbeidskommunenes side. Flere opplever at de har god innflytelse gjennom de organene som finnes, og kanskje særlig er dette beskrivende for hvordan nemndene fungerer, «det ville vært betydelig mer politisk uro kommunene imellom uten nemndene», hevdes det av enkelte. Andre er noe mer forbeholdne:

[Man] har gitt fra seg mye myndighet ved å inngå i samarbeidet, og ettersom man har bare to representanter i nemndene, så er det veldig få som får delta, spesielt fra samarbeidskommunene. [Vi] skulle gjerne hatt sterkere politisk innflytelse».

Uansett er det en observasjon at de politiske institusjonene i Værnesregionsamarbeidet framstår som legitimitetsmessig viktigere for samarbeidskommunene enn det gjør for Stjørdal; kanskje særlig hva de politiske nemndene angår. For Stjørdal har vurderingen av den demokratiske legitimiteten til de politiske nemndene et helt annet utgangspunkt. Som nevnt foran stiller i alle fall enkelte spørsmål ved sammensetningen av representanter til nemndene og signaliserer misnøye med det faktum at vertskommunen er i mindretall her. Dette kobles også eksplisitt til en opplevelse av en «ekstra belastning» ved å lede samarbeidet og at det er ressurskrevende. Budsjettprosesser – som et uttrykk for den politiske styringskjedens gravitasjonspunkt – blir dermed ikke bare et uttrykk for et styringsmessig effektivitetsproblem; det blir også et felt som den regionale asymmetrien spiller seg ut på. Enkelte betrakter dette også som intensjonelt:

[Vi] vil få akkurat [det samme budsjettrotet] nå igjen. I 2016 var det nok en markering av makt; [Stjørdal] prøvde ut handlingsrommet for å gjøre egne politiske vurderinger, prøvde ut om man er nødt til å være enige, om Værnesregionen kan røres.

(...)

Og etter dette ble det debatt og usikkerhet: Hva er det den store vertskommunen kan gjøre? Kan den bare ta seg til rette? Hvordan hadde de reagert om en annen kommune hadde gjort det samme?

Inntrykket av en mer selvhevdende vertskommune og regionsenter er dermed ganske tydelig blant våre informanter; Stjørdal signaliserer at de ønsker et samarbeid hvor de som vertskommune bestemmer mer. Informanter fra Stjørdal peker også på slitasje i forhold en opplevd mistenkeliggjøring og misnøye fra samarbeidskommunene – det

vises til antydninger om at samarbeidskommunene ikke får det de skal ha og stadige diskusjoner om fordelingsmodeller:

Det er så mange runder som vi må ta ekstra. Hadde vi vært alene, hadde vi bestemt alene, så hadde vi kunne bestemt og så hadde vi gjort det. Punktum. Det blir så mange kroker.

Debatter om kostnadsnøkklene trekkes fram som en utfordring også av representanter for samarbeidskommunene, og noen viser til at det «fortsatt er misnøye, blant alle egentlig». Fra samarbeidskommunene hevdes det at det har vært en dyd av nødvendighet å endre disse slik at de ikke baserer seg på fordeling etter innbyggertall, for dette har gitt utilfredsstillende utslag.

Det vises også til at det er en mer generell opplevelse av begrenset handlingsrom og valgmuligheter for politikerne når de skal få budsjettet til å gå opp for vertskommunen som forklarer et sterkere behov for regional selvhevdelse. Dette har mer med grunnleggende kommunaløkonomiske forutsetninger å gjøre og bunner ikke nødvendigvis i det interkommunale samarbeidet – men forsterkes av det. Blant annet vises det til at helse og omsorg for Stjørdal er løftet ut av kommunen gjennom det statlige prøveprosjektet SIO⁷ som fratrar Stjørdalspolitikere myndighet over budsjett og fordeling av midler i sektoren. Det vises også til vedtak om å ikke gjøre noe med skolestrukturen i kommunen, som også fungerer som en begrensning av handlingsrom:

Du har tatt fra [politikere] alt, ikke sant. Og da blir det fort slik at du som storebror og vertskommune [setter spørsmålstejn ved] hvor mye storebror skal gi fra seg til utenforliggende organer, til å styre tjenesteutviklingen i Stjørdal kommune.

Innfiltret i dette ble kommunereformarbeidet på mange måter en prøve på det regionale limet. Stjørdal oppleves ikke å ha det samme eierforholdet til Værnesregionsamarbeidet som de andre kommunene har hatt, med utgangspunkt i samarbeidet som nødvendig for tjenesteproduksjonen. Dermed oppleves ikke Stjørdal heller å ha delt de andre kommunenes bekymring for å miste tjenestetilbud som en konsekvens av en eventuell kommunereform. Enkelte informanter i samarbeidskommunene mener at kommunereformarbeidet illustrerte at vertskommunen ikke var like kjent med innholdet i samarbeidet som de andre. Men også tilfeldigheter bidro til at kommunereformarbeidet fikk en uheldig start: Både leder av regionrådet og leder av AU representerte Stjørdal kommune. Det som en del oppfattet som et ensidig fokus på at en sammenslått kommune ville være den foretrukne løsning – målbært av Stjørdals politiske og administrative ledelse – ser ut til å ha forsterket de regionale spenningene. Flere peker også på at dette illustrerer at det interkommunale samarbeidsklimaet fort blir personavhengig, og derfor også potensielt sårbart. Riktignok pekes det på at dette er en tilbakelagt prosess og at den regionalpolitiske takhøyden er større nå enn under arbeidet med kommunereformen. Enkelte ser også at kommunereformen også kan ha

⁷ I dette forvaltningsforsøket prøves det ut om statlige tildelingskriterier og statlig satte budsjetttrammer gir økt likebehandling på tvers av kommunegrenser og riktigere behovsdekning. Forsøket finansieres ved at det for hver forsøkskommune gjøres et uttrekk fra kommunerammen tilsvarende utgiftene til omsorgstjenestene året før forsøksperioden. Kommunene som deltar får støtte til å etablere gode rutiner for å kartlegge hvilke tjenester hver enkelt bruker har behov for.

hatt positive effekter, i det minste på sikt, ved at arbeidet med denne har bidratt til at «alle har måttet legge alt på bordet» og kommunene har dermed lært hverandre bedre å kjenne.

I sum er likevel hovedinntrykket at samarbeidet i Værnesregionen i den senere tid har vært preget av at en raushetskultur har blitt satt i spill. Tidligere har rausheten i vertskommunen vært opplevd som stor (noe også den tidligere følgeevalueringen dokumenterte). Flere peker på at det særlig har vært knyttet til den rollen som tidligere rådmann i Stjørdal har spilt, og at han representerte en tydelighet med hensyn til vertskommunens interkommunale ansvar:

Så litt av den der rausheten som vi hadde, som vi kanskje har tuftet samarbeidet på, det slo sprekker da. Og midt oppe i det med kommunereformen så forlot jo rådmannen [Stjørdal] skuta på en måte [...] Han var veldig samlende i Værnesregionen [...] Da merker vi godt at det kanskje mangler noe på styringa.

5.2 En politisk styringsframtid?

Når det gjelder mulighetsrommet for å utvikle politisk styring i Værnesregionen er det stor grad av enighet om to hovedpunkter: For det første bør regionrådet revitaliseres som politisk arena. For det andre betraktes det å gå tilbake til en samarbeidsmodell uten politisk nemnd som lite aktuelt. Det varierer imidlertid hvor *sterk* oppslutningen om dette er, og dette knytter seg til hvordan behovet for politisk styring av samarbeidet vurderes. Kanskje ikke overraskende går det her et hovedskille mellom informanter fra henholdsvis politisk og administrativt nivå. Ut fra en effektivitetsargumentasjon er det flere administrative ledere på ulike nivåer som tar til orde for en generell redusert grad av politisk styring, selv om politikernes styringsansvar ikke avskrives. Konkret kommer dette for eksempel til uttrykk som argumenter for å styrke AUs rolle eller at eventuelle nye samarbeidsinitiativ organiseres som rene administrative ordninger og at nye nemnder ikke opprettes.

Når det gjelder behovet for å revitalisere regionrådet er våre informanter nokså lite konkrete på hva en slik endring skulle bestå i – ut over en mer generell påpekning av regionrådets potensial for å være forumet for langsiktig og strategisk utvikling av Værnesregionen. De politiske nemndene er derimot i større grad gjenstand for konkrete forslag. Behovet for at nemndenes ansvar tydeliggjøres når det gjelder økonomi bemerkes (og at nemnda må tidligere inn i budsjettprosessene), men også at dette har ulik betydning alt etter hvilken tjeneste det er snakk om; barnevern står for eksempel i en særstilling. Her forholder man seg direkte til kommunestyret. Når man da har delegert dette ansvaret til politisk nemnd så må nemnda ansvarliggjøres tilsvarende sterkere.

Noen peker i denne sammenhengen på at de politiske nemndene med fordel kunne hatt større politisk pondus og med sentrale nok medlemmer til at man vet hva som det er sannsynlig at kommunen vil prioritere, «så man slipper overraskelser». Enten gjennom bruk av delegasjonsinstrumentet, eller ved at de tyngste politikerne som gjennom sin autoritet og tyngde og gjennomslag i hjemkommunene sikrer gjennomføringskraft. Andre igjen peker på at nemndenes politiske kraft er veldig avhengig av hvordan

nemndas leder utøver sin rolle, og at denne bidrar til at raushet og det regionale perspektivet blir ivaretatt og forankret i vertskommunen. Det er også viktig at nemndenes leder holder tråden mellom møter i samarbeidsorganene og at dette er et ansvar som er klart plassert.

5.3 Oppsummering av vår vurdering av politisk ledelse

Kort oppsummert mener vi våre funn her peker mot noe som kan kalles en asynkron regionalisering (jf. Frisvoll, 2016b). Dette begrepet viser til at ikke alt lar seg flytte opp på til et større geografisk nivå med samme hastighet. Noe lar seg lett løse innenfor et større geografisk område, mens andre ting er vanskeligere å få flyttet opp. Regionalisering vil slik skje i utakt, noe som bidrar til gnisninger: tjenesteproduksjonen har latt seg regionalisere fra kommunalt nivå til Værnesregionnivå relativt lett. Administrativt har også samarbeidet regionalisert seg greit, dog med noen tilbakeslag mens den politiske styringen/ledelsen av VR-tjenestene i for liten grad ser ut til å befinne seg på Værnesregionnivå, med denne som ramme for de politiske beslutningene og den politiske koordineringen.

For de politiske nemndene kan våre hovedfunn oppsummeres som følger:

- En stor (men ikke unison) konsensus om at de har tatt en sterkere styringsrolle
- Bedret bestillerkompetanse overfor administrativt nivå, men fortsatt en vei å gå
- Dette kobles delvis til mer relevante og kompetente representanter
- Kompetent beslutning krever kompetent beslutningsgrunnlag; det politisk-administrative grensesnittet har forbedringspotensial
- Budsjettansvaret er det styringsmessige gravitasjonssentrum
- Politisk nemnd er legitimitetsmessig særlig viktig for samarbeidskommunene
- Nemndsmedlemmer skal fylle politikerroller som kan være vanskelig å forene når det er motsetninger mellom det nemnda ønsker og det deltakerkommunene ønsker.

For regionrådet, fant vi at

- Man har opplevd en funksjonstømming
- Det er et uttalt behov for revitalisering
- Men det er uklart hvilken framtidig styringsrolle regionrådet vil kunne få. Det er som vi har sett primært en politisk arena for regional utvikling. Men bør det egentlig utvikles flere interkommunale samarbeid før styringsutfordringene er løst?

For styringskjeden, fant vi:

- Utstrakt opplevelse av ineffektiv styringskjede
- Lokale forankringsrunder som sand i maskineriet
- Uklarhet i institusjonelle roller både mht. nemnder og regionråd skaper friksjon

- Budsjettmessig koordinering som tilbakevendende snublestein
- Det mangler standardiserte rutiner for informasjonsflyt mellom nemnder og kommunestyrer. Dette forsterker styringsutfordringene.

Når det gjelder lokal forankring, fant vi:

- Tydelig delte oppfatninger om kvalitet på forankring
- Peker mot ulike praksiser, mangel på omforent institusjonalisering
- Vertskommunens forankringsprosess som særlig kritisk; Værnesregionen et vedheng i forankringsvakuum, forsterket av partipolitiske bruddflater?

Vi finner grunnlag for å hevde at det er en regional asymmetri, og som setter sitt preg på samarbeidet:

- Tiltakende vertskommuneselvhevdelse
- Det stilles spørsmål ved fordeling av kostnader
- Det stilles spørsmål ved den demokratiske legitimiteten i vertskommune-mindretall
- Raushetskultur oppleves av en del informanter å være satt i spill, mens vertskommunen på sin side opplever at den har grunn til å stille spørsmål ved bl.a. kostnadsfordelingen, uten at dette betyr at man ikke vil samarbeidet vel.

6. Administrativ og faglig styring

I forrige kapittel så vi at den politiske styringen av samarbeidet var preget av asynkron regionalisering. Noe har lettere latt seg løse innenfor et større geografisk område, mens andre ting er vanskeligere å få flyttet opp. Nemndenes rolle i den politiske styringen oppfattes fortsatt som uklar, hvor det stilles spørsmål ved deres vedtaksmyndighet. Som vi så i kapittel 4, får nemndene liten hjelp i de formelle rammene satt av lov til å utøve myndig politisk styring ut fra regionale samarbeidets grunnleggende ambisjon om å bygge en felles interkommunal tjenesteregion. Nemndene har rett og slett ikke formell juridisk myndighet til at deres budsjettvedtak ikke kan overprøves eller endres på av deltakerkommunenes kommunestyre. Vi så også at det mangler standardiserte rutiner for informasjonsflyt mellom nemnder og kommunestyre forsterker de politiske styringsutfordringene. Vi fant også at brukergrensesnittet mellom politisk og administrativ styring har rom for å bli bedre.

Hva så med den administrative og faglige styringen? I dette kapitlet presenterer vi vår vurdering av den administrative og faglige styringen av samarbeidene. Følgeevalueringen dokumenterte en tilnærmet problemfri administrativ og faglig styring av samarbeidet (Farstad m.fl. 2014). Nå, to år etterpå, er bildet som fremstilles av involverte aktører nokså endret. Basert på det som fremstår som de mest sentrale punktene i empirien som omhandler administrativ og faglig styring, vil vi i kapitlet se nærmere på rolleavklaringer og myndighetsområder, de senere endringer i linjeledelse, samt rutiner for rapportering og informasjonsflyt. I tillegg inkluderer vi et par andre forhold som mange av informantene mente var sentrale i samarbeidet.

6.1 Uklare rolleavklaringer og myndighetsområder

Blant annet indikerer empirien at AU nå oppleves å ha en ganske annen posisjon enn før. AU fremsto tidligere som en bastion i samarbeidet, blant annet fordi mange initiativ kom fra denne fronten. Aktørene i Værnesregionen rapporterer fortsatt om en god dialog rådmennene imellom, og flere setter pris på samarbeidet på dette nivået. Det påpekes imidlertid at AU har mistet mye av de drivende kreftene, og at de fremstår mer i retning av å fungere som et politisk enn et administrativt organ. Flere av rådmennene stusser rett og slett på hva som er AUs nåværende funksjon og form. En av de involverte aktørene opplever også at inkluderingen av rådmennene utenfor vertskommunen har blitt svakere den siste tiden, mens en annen aktør på lignende vis oppfatter AU som «Stjørdalstungt» og fornemmer at enkelte diskusjoner tas internt i vertskommunen i stedet for i AU. Noe av årsaken til AUs endrede posisjon kan med stor sannsynlighet tilskrives den utskiftningen av rådmenn som har skjedd i Værnesregionen de siste årene.

Samtidig mener enkelte vertskommuneaktører at vertskommunens vedtaksmyndighet burde vært større i forhold til de daglige oppgavene. I denne sammenheng etterspørres tydeligere definisjoner av vertskommunerådsmannens myndighet. En av vertskommuneaktørene omtaler det dessuten som en slags overdemokratisering at hver av kommunene i helsesamarbeidet sitter med en fjerdedel av ansvaret, sett i lys av at samarbeidskommunene er såpass små som de er. Dette settes da i sammenheng

med den kompleksiteten som vanskeliggjør prosessen med å få gjennom saker. Begge disse innrapporterte forholdene reflekterer en gryende dragkamp mellom vertskommunens handlingsrom og den regionale innflytelsen på tjenestesamarbeidet, som ikke var fremtredende tidligere i samarbeidsperioden.

6.2 Endringer i linjeledelse og koordinering

Videre er mange av aktørene opptatt av de endringene som har skjedd når det gjelder linjeledelse. En sentral stjørdalsaktør uttrykte tilfredshet med at enhetslederne har blitt plassert inn under vertskommunens linjeledelse (etatsjef omsorg), slik at man nå slipper å kjøre to prosesser; én i VR og én i vertskommunen. Vedkommende beskriver styringen som mye mer helhetlig etter denne endringen. Dette oppfattes likedan også av andre involverte Stjørdalsaktører, som blant annet trekker frem gevinsten med at de interkommunale enhetslederne nå i mindre grad fremstår som «løsrevne satellitter».

Administrative ledere i samarbeidskommunene har imidlertid ytret bekymring for at de mister innflytelse med den nye organiseringen, og at man risikerer at tjenestene kan bli for «stjørdalske». Man opplever at beslutningene i større grad tas i linjen til vertskommunen, og ser ikke at fagråd helse lenger har den innflytelsen som det var tiltenkt å ha. Dessuten fremheves det som merkelig at etatsjef omsorg i vertskommunen innehar rollen som én av fire i fagrådsmøtene, mens utenfor fagrådet så er denne posisjonen overordnet de øvrige medlemmene, samt overordnet samhandlingslederen som leder fagrådsmøtene. Også enkelte Stjørdalsaktører betviler at den tiltenkte likeverdigheten er tilstede i fagrådet slik det er i dag, etter omorganiseringen av helseenhetene. En annen Stjørdalsaktør mener i kontrast til dette at fagrådet er et konsensusorgan, og at det ikke blir noe av sakene med mindre alle partene er enig.

Fra de interkommunale enhetsledernes side, så har flere signalisert at man med den nye ordningen har gått «fra vondt til verre». Den utøvde samhandlingslederrollen har av flere blitt ansett som en styrke for samarbeidet, samtidig som det løftes frem som et problem at samhandlingslederen ikke har hatt noe formelt lederansvar, til tross for personalansvar (sistnevnte på vegne av organisasjonssjefen). Vedkommende sitter ikke i rådmannens ledergruppe, og har derfor ikke noe forum som kan bistå med strategier og overordnet tenkning. Vedkommende tar heller ikke lenger del i alle enhetenes informasjonsflyt, og har slik sett mistet noe av den verdsatte koordineringsfunksjonen som vedkommende hadde på tvers i VR tidligere.

Enkelte av enhetslederne som har blitt berørt av endringene i linjeledelse opplever at omorganiseringen har ført til mindre kommunikasjon og møtepunkter på tvers av ulike enheter, og at de ikke lenger mottar informasjon fra rådmannens ledergruppe. En av Stjørdalsaktørene viser til at enhetslederne føler seg tilsidesatt med den nye organiseringen fordi omsorgsetaten er virksomhetsorganisert, mens de interkommunale enhetslederne ikke har en egen virksomhetsleder som følger dem opp. De følte seg sånn sett mer ivaretatt tidligere, da de var underlagt samhandlingslederen. En av enhetslederne påpeker også at etatsnivået i vertskommunen ikke evner å innta et regionalt perspektiv i den grad vedkommende kunne ønske seg.

Mens enkelte enhetsledere etterspør nærmere kontakt med kommunene, fagråd, nemnder og vertskommunerådmannens ledergruppe, så skal det samtidig bemerkes at enkelte andre enhetsledere verdsetter sin relativt fristilte, selvstendige posisjon. Det er med andre ord ikke alle tjenestene som kjenner på behovet for den lederstøtten som enkelte andre stadig savner.

6.3 Rapportering og informasjonsflyt

Når det gjelder rutiner for rapportering, så oppleves det i all hovedsak å eksistere tydelige rapporteringslinjer innenfor samarbeidet. De ulike lederne har en klar forståelse av hvem de skal rapportere til, og når. For øvrig kan det oppleves som i overkant mye rapportering/dobbeltrapping for enhetsledernes del (til AU, nemnd og linjeleder), samtidig som flere verdsetter disse ulike møtepunktene. Videre er enkelte aktører fra samarbeidskommunene usikre på hvordan rapporteringslinjene er organisert opp imot vertskommunen. I etterkant av de siste organisatoriske endringene som har blitt foretatt, oppfattes hvem som har lederansvaret over enhetsledernivå ikke å ha vært gjort tydelig nok. På tilsvarende vis fremstår det heller ikke som åpenbart hvem som er sjefen til henholdsvis sekretariatsleder og samhandlingsleder.

Informasjonsflyten oppleves ikke som tilstrekkelig god på alle plan. Igjen gjelder dette særlig for de interkommunale enhetslederne og problematikken knyttet til endret/ulik linjeledelse. Ifølge en av Stjørdalsaktørene synes informasjonsflyten å være spesielt sårbar for de enhetslederne som har en linjeleder som ikke inngår i vertskommunerådmannens ledergruppe. Samme aktør påpeker hvordan de ulike enhetslederne har mottatt ulik informasjon til ulik tid. Dette har man imidlertid forsøkt å bøte på i det siste ved å samle enhetslederne for å møte AU i forkant av AU-møtene, et tiltak som har blitt godt mottatt.

Enkelte enhetsledere velger også å informere alle kommunale etatsjefer, selv om det ikke er etablert en instruks for dette. Ellers uttrykker en av de interkommunale aktørene usikkerhet rundt hvorvidt informasjonsflyten er god nok i vekslingen mellom interkommunale og kommunale fora; det vil si hvor flinke kommunale, administrative ledere er til å bringe informasjon fra henholdsvis AU og fagråd hjem til egen kommune.

Det påpekes også av en av de interkommunale aktørene at sekretariatet tidligere hadde en posisjon som tillot bedre informering av samarbeidskommunene fra dette holdet. Ifølge den samme aktøren har imidlertid sekretariatet i den senere tid blitt koblet nærmere opp imot vertskommunen, noe som synes å vanskeliggjøre den mer frikoblede åpenheten som denne instansen tidligere var i besittelse av.

6.4 Øvrige sentrale punkter

Beslutningsprosessene i Værnesregionsamarbeidet oppleves som langdrettede og kompliserte også fra administrativt og faglig hold. Ikke minst tydeliggjøres dette gjennom situasjonen til den ene av de interkommunale enhetslederne, som i forsøket på å komme frem til enighet om en ny kostnadsnøkkel måtte gjennom en prosess som

involverte både spesialisthelsetjenestene, etatsjef omsorg, nemnder, AU, kommune-styrer og regionråd.

En annen problematikk er at vertskommuneaktørene erfarer at vertskommunerollen er sterkt underfinansiert, ved at samarbeidet ikke har inkludert dekning av overhead-kostnader. Blant annet påpeker en av Stjørdalsaktørene at det går med mye ekstra ressurser fordi kommunene ikke har noe formalisert samarbeid seg imellom på personal, og fordi vertskommune-controllere bruker mye tid på å gå gjennom 11 forskjellige samarbeidsområder, alle med forskjellige fordelingsnøkler. Andre ekstrakostnader følger av at interkommunal enhetsleder for legevakt kun har 20% stilling i Værnesregionen (og resten av stillingen sin i vertskommunen), mens denne jobben reelt sett krever en større andel av stillingen. Ikke minst understreker en annen Stjørdalsaktør hvordan vertskommunerådmannen har måttet bruke uforholdsmessig mye av sin tid på det interkommunale samarbeidet i de tilfellene hvor problemer har oppstått. Den rapporterte underfinansieringen av vertskommunerollen er noe som også de samarbeidende kommunene ønsker at det sees nærmere på.

6.5 Oppsummering av vår vurdering av administrativ og faglig styring

Vår vurdering av administrativ og faglig styring i Værnesregionen kan oppsummeres i følgende punkter:

- Det administrative arbeidsutvalget (AU) har mistet noe av drivkraften og oppfattes å ha en mer utydelig rolle nå, sammenlignet med tidligere.
- Sentrale aktører i vertskommunen etterspør mer autonomi og armslag til vertskommunerollen.
- Det eksisterer motstridende perspektiver på linjeledelse når det gjelder interkommunale enhetslederens innplassering: At enhetslederne for helse har blitt underordnet vertskommunens etatsjef oppfattes rent styringsmessig som positivt fra enkelte vertskommuneaktørers perspektiv, mens tilsvarende negativt fra kommunale, administrative ledere sitt perspektiv. Enhetslederne selv har forskjellige syn på dette; enkelte føler seg nå som ytterligere rotløse og tilsidesatt, mens andre er fornøyd med den selvstendigheten som de opplever å inneha.
- Samhandlingslederrollen representerer en svekket linjelederposisjon all den tid denne rollen ikke er formelt inkludert i vertskommunerådmannens ledergruppe
- Rapporteringslinjene oppfattes som tydelige for dem det gjelder, mens deler av linjeledelsen kan oppleves som uklar for aktører som ikke er direkte involvert i de aktuelle linjene.
- Informasjonsflyten har forbedringspotensial, både når det gjelder inn til interkommunale enhetsledere, og når det gjelder informasjonsdeling fra interkommunalt til kommunalt nivå.
- Beslutningsprosessene oppleves generelt som langdrektige og i overkant komplekse.

- Vertskommunen erfarer at mange av de reelle kostnadene som tilfaller vertskommunerollen ikke dekkes gjennom kommunenes finansiering av samarbeidet.

7. Endringsforslag: Værnesregionen 2.0

Følgeevalueringen, som ble avsluttet for bare to år siden, dokumenterte et interkommunalt samarbeid hvor man var enige om visjonene for hva man skulle oppnå, det var enighet om at samarbeidet var en suksess og man var enige om at samarbeidet burde utvikles videre. Følgeevalueringen demonstrerte hvordan samarbeidene syntes å fungere tilnærmet knirkefritt administrativt og faglig sett, mens den politiske styringen ble preget av at nemndene ikke fikk den sentrale rollen i den politiske ledelsen av samarbeidet som vertskommunesamarbeid med nemnd forutsetter. Nå to år senere er det et helt annet bilde som trer fram i datagrunnlaget. Denne evalueringen viser at man ikke lenger er like enige om visjonene for hvordan samarbeidet skal utvikles. Vi peker også på hvordan den administrative styringen knaker i sammenføyingene. De politiske styringsutfordringene dokumenteres å fortsatt være til stede, til tross for at man har gjort flere av grepene som ble anbefalt i følgeevalueringen for å styrke nemndenes rolle. Evalueringen viser videre at den gjensidige tilliten mellom vertskommunen og samarbeidskommunene synes å ha forvitret noe siden følgeevalueringen. I datamaterialet bryter dette overflaten blant annet gjennom fokuset på at vertskommunen «har blitt mindre raus», «det har blitt mer stjørdalsfokus» og vertskommunens frustrasjon over å måtte bære en administrativ byrde som i økende grad blir oppfattet å komme i veien for interne behov i vertskommunen.

I perioden mellom disse to evalueringene har det vært rådmannsbytter i alle samarbeidskommunene med unntak av én. Det har også vært politiske utskiftninger, og det har blitt gjennomført en kommunereform, som på mange måter tvang kommunene til å «syne kortene» overfor hverandre. Det ble tydelig for alle at man hadde gått inn i samarbeidene med grunnleggende inkompatible mål. Satt på spissen: de mindre kommunene gikk inn i samarbeidet fordi det var eneste måte å bevare egen kommune på, mens den store gikk inn i samarbeidet fordi man ønsket å vise de mindre kommunene at de hadde lite å frykte fra storebror om dette på sikt skulle utvikle seg til å bli en felles kommune. Vi sitter med inntrykket at gjennom å vise raushet og stor vilje til å ta kostnader og ansvar for tjenesteproduksjonen fra Stjørdal kommunes side, ønsket man å demonstrere en evne og vilje til å fortsatt produsere de fleste tjenestene desentralisert. I reformarbeidet ble det tydelig at de små kommunene ikke ønsket å gå sammen med Stjørdal kommune om å omdanne Værnesregionen til «Værnes kommune». Tvert om, de mindre kommunene viste til at de skulle møte fremtidig sårbarhet med Værnesregionsamarbeidet og muligheten til å utvikle dette politiske interkommunale samarbeidet til nye områder. Etter vår oppfatning bidrar det betydelige skiftet av administrative og politiske nøkkelledere, sammen med kommunereformens etterdønninger, til en vesentlig forskjellig forutsetning for samarbeidet sammenlignet med tidspunktet for følgeevalueringen.

Samtidig som samarbeidet nå ikke bare synes å knake i sammenføyingene, men også stanger i taket hva gjelder formell regional styringskapasitet (jf. delegeringssperrene i kommunelov og særlov) er det en gjennomgående oppfatning blant informantene vi har intervjuet *at samarbeidet er helt nødvendig*. Vår vurdering er at man i Værnesregionsamarbeidet nå bør gjennom en grundig prosess der man reviderer og

oppdaterer samarbeidet basert på erfaringene man har gjort seg. I denne prosessen er det etter vår mening maktpåliggende å reetablere tillit til hverandre og til samarbeidet. Etter vår vurdering bør prosessen ta utgangspunkt i følgende erkjennelser:

- Storkommunen ble ikke noe av. Den var ønsket av de fleste med administrativt lederansvar/-roller i samarbeidet. I vårt datamateriale er det et gjennomgående utsagn fra administrative informanter innenfor Værnesregionsamarbeidet at utfordringene man nå står i når det gjelder styring og ledelse ikke hadde vært så store om tjenesteproduksjonen skjedde innenfor rammene av én kommune. Men storkommunen var ikke politisk ønsket i alle kommunene. Kommunene er heller ikke å finne på listen over kommuner som er aktuelle for Stortingsvedtak om ny inndeling.
- Alle informantene, også informantene fra vertskommunen, ønsker samarbeid. Men det er ulike oppfatninger av mulighetsrommet til å utvide samarbeidet til nye tjenester. En viktig årsak til motviljen til å øke samarbeidet ytterligere, er de opplevde administrative og politiske styrings- og ledelsesutfordringene, samt vertskommunens oppfatning av at samarbeidet tar for stor del av Stjørdal kommunes administrative lederressurser. Vertskommunen opplever nok at man betaler samarbeidsregningen to ganger: en gang gjennom direkte kostnader (kostnadsnøklerne) og en gang til gjennom indirekte kostnader (administrativ tidsbruk, som man opplever burde vært Stjørdal kommunes tidsbruk). Samarbeidskommunene bestrider ikke at Stjørdal kommune tar en betydelig del av kostnadene i vårt datamateriale, men de peker på at dette er tjenester som Stjørdal kommune også måtte ha driftet om Stjørdal ikke var med i vertskommunesamarbeidet. Enkelte informanter fra samarbeidskommunene uttrykker vilje til å betale mer for samarbeidet, men at Stjørdal kommunes merkostnader da må dokumenteres. Evalueringen har ikke undersøkt ressursbruken eller ressursbehovet og kan ikke benyttes til å dokumentere hvorvidt den reelle kostnadsfordelingen er rimelig eller ikke. Men at vertskommunen fremstår med svekket samarbeidslust på grunn av økonomi og at dette påvirker samarbeidet, er åpenbart. Dette er etter vår vurdering en viktig erkjennelse å ta med seg i prosessen som kommunene i Værnesregionsamarbeidet nå skal inn i.
- Foruten utfordringene innen barnevern (jf. tilsynssaken), oppfattes tjenestene av informantene stort sett å være gode.
- Det vil være fornuftig å legge bort tankene om ytterligere samarbeid om innbyggertjenester inntil styringsutfordringene er løst.
- Interkommunale samarbeid innebærer som vi viste i kapittel 3.2 alltid en avveining mellom muligheter og ulemper. Mulighetene (gevinstene) ligger som regel på det operative området (tjenesteproduksjonen), mens ulempene ofte er negative demokratiske effekter. Styringsutfordringer, og da gjerne politiske styringsutfordringer, er kjente kostnader ved interkommunale samarbeid. I slike samarbeid betyr positive effekter i tjenesteproduksjonen ofte negative effekter for muligheten til demokratisk styring og kontroll.

I dette kapittelet presenterer vi vårt forslag til ny modell for styring og ledelse i Værnesregionsamarbeidet. Før vi presenterer vårt visualiserte modellforslag som sådan, vil vi kort gå gjennom hvilke områder som etter våre vurderinger har et endringsbehov, samt komme med anbefalinger til endringer i denne sammenheng.

7.1 Endringsbehovet slik vi vurderer det

Basert på funnene fra vurderingen av den formelle organiseringen (kapittel 4), politisk ledelse og demokratisk forankring (kapittel 5) og administrativ og faglig styring (kapittel 6), identifiserer vi seks områder hvor Værnesregionsamarbeidet har behov for endring. Vi identifiserer også ett område hvor kommunene i Værnesregionsamarbeidet har en viktig rolle å spille opp mot nasjonale myndigheter. Disse sju momentene listes opp og utdypes nedenfor.

Organiser samarbeidene i tråd med kommuneloven!

Vi vurderer at det er behov for å tilpasse organiseringen av de interkommunale samarbeidene slik at de er i tråd med de rammene som settes i kommuneloven. Dette gjelder i første rekke samarbeidene om interntjenester, som i dag er organisert som administrative vertskommunesamarbeid. Vi anbefaler at man har et våkent blikk overfor endringene som kommer i ny kommunelov. Her ser det ut til at det kan komme en formålsparagraf som pålegger kommunene å velge den organiseringsformen som er designet for det man skal samarbeide om. Vår anbefaling er at man tar utgangspunkt i de samarbeidsformene som er tilpasset samarbeid om interntjenester: IKS, AS eller den nye samarbeidsorganisasjonen kommunale oppgavefelleskap som foreslås i ny kommunelov. Videre vil det også være behov for å foreta justeringer når det gjelder vertskommunesamarbeidet med felles folkevalgt nemnd. Dagens styringssystem synes noe overmøblert. Dette bidrar til at verken nemnda eller vertskommunerådsmannen får spille de sentrale rollene som kommuneloven åpner for. Dette kommer vi nærmere inn på lenger ned i denne gjennomgangen.

Harmoniser samarbeidsavtalene om innbyggertjenester!

Vi vurderer at det er behov for å redusere sårbarheten som følger av styringskompleksitet i samarbeidene om innbyggertjenester (vertskommunesamarbeidet med felles folkevalgt nemnd). I våre øyne bærer avtalene preg av å ha blitt til over tid, da de avtalefester organisering, ansvarsfordeling og saksgang som til dels skiller seg fra avtale til avtale. Dette er innenfor hva kommuneloven forutsetter, men etter vår vurdering bidrar det til en unødig styringskompleksitet. På samme måte må samarbeidskommunene vurdere hvor viktig det er at avtalene forhindrer delegering av myndigheten til å skalere tjenestetilbudet i hver enkelt deltakerkommune. En slik delvis delegasjon er riktignok innenfor rammene som kommuneloven setter, men vår vurdering er at også dette bidrar til en unødig styringskompleksitet, uten at vi ser at det styrker den demokratiske siden ved tjenestesamarbeidet. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd har mekanismer som sikrer hver deltakerkommune demokratisk påvirkning og mulighet til å utøve det folkevalgte eieransvaret også for lovpålagte

tjenester lagt til vertskommunesamarbeid. I våre øyne fremstår det som unødvendig kompliserende at man ikke har tatt skrittet fullt ut i delegasjonen.

Reduser følgene av kommunelovens delegasjonssperre!

Vi vurderer det som helt nødvendig at sårbarheten som følger av delegasjonssperrene i kommuneloven når det gjelder budsjett, bygges ned. Juridisk gir kommuneloven kommunestyret ubetinget rett til å vedta og gjøre endringer i kommunenes budsjett. I de siste to budsjettprosessene har det vært et gjentakende problem at budsjettinnstillingen som er vedtatt i nemnda ikke vedtas i alle kommunestyrene. I 2016 fikk dette den uholdbare følgen at budsjett for lovpålagte tjenester ikke kommer på plass før langt inn i det nye budsjettåret. Her får kommunenes ambisjon om å utvikle en sammenvevd produksjon av innbyggertjenester på regionalt nivå – en ambisjon som så langt har høstet støtte fra tilsynsmyndighetene – liten hjelp av de formelle skrankene for kommunal virksomhet. Vi anbefaler i denne sammenheng fire spor som kommunene i Værnesregionsamarbeidet bør arbeide langs for å redusere sårbarheten som følger av delegasjonssperrene i kommuneloven:

- **Årshjul for budsjettarbeidet.** Vi anbefaler at man etablerer et forpliktende årshjul for budsjettprosesser, og med overtredelsesgebyr i alle samarbeidsavtalene. Dette årshjulet må sette en absolutt siste frist for når deltakerkommunenes budsjettønsker for samarbeidsområdet bekjentgjøres nemnda. Kommunelovens delegeringssperre for kommunestyrets budsjettmyndighet gjør at samarbeidsavtalene ikke kan forby kommunestyrene å gjøre om på budsjettene etter at de kommer fra nemnda, men det kan antakelig avtalefestes gebyrsatser som medfører en merkostnad for kommunestyret å gjøre endringer på budsjettet etter årshjulets frist for «fredning» av samarbeidstjenestenes budsjetter.
- **Etablere Værneskulturen.** Vi anser det som nødvendig at det arbeides videre med å etablere en kulturell forståelse for Værnesregionsamarbeidet/en samarbeidskultur på alle politiske nivå i deltakerkommunene, og kanskje særlig i vertskommunen. Dette er etter vår vurdering maktpåliggende for å redusere sårbarheten, som skriver seg fra kommunelovens delegasjonssperre. Værnesregionsamarbeidet må i så liten grad som mulig kunne bli oppfattet å være en konkurrent til egne politiske hjertebarner i kommunepolitikken. Dette kulturarbeidet forutsetter etter vår vurdering at man får etablert reell kunnskap om hva Værnesregionsamarbeidet faktisk er og ikke er.
- **Revidere kostnadsfordelingen.** Vi anbefaler at det etableres mer entydige kostnadsnøkler på de samarbeidsområdene som per i dag har samarbeidsavtaler som ikke avtalefester kostnadsfordeling. Etter vår vurdering bør dette arbeidet også utrede behovet for overhead til vertskommunen.
- **Etablere felles grenseoppgang og folkevalgtopplæring.** Vi vurderer det som nødvendig at man etablerer en felles grenseoppgang mellom kommunens autonomi og den folkevalgte nemndas reelle handlingsrom til å politisk lede tjenestesamarbeidene. Vi anbefaler at det gjennomføres jevnlig folkevalgtopplæring i disse kjørereglene. Vi vurderer at kjørereglene bør

fokusere på at kommunestyrets autonomi faktisk sikres gjennom myndighet til å inngå samarbeidsavtale, gjennom deltakelsen i den politiske nemnda, gjennom instruksjonsmyndigheten som gis i kommunelovens §28-1, samt gjennom muligheten til uttreden slik denne er regulert gjennom samarbeidsavtalene. På samme måte som et låneopptak binder kommunestyrets framtidige økonomiske handlingsrom, binder også samarbeidsavtaler kommunestyrets framtidige handlingsrom. Det er ikke vanlig å se kommunestyrets autonomi som truet av at kommunestyret ikke ensidig kan avslutte en låneavtale med en långiver uten at låneforpliktelsene innfris. Vi vurderer at forpliktende samarbeidsavtaler om lovpålagte tjenester bør forstås på tilsvarende vis.

Forenkle organisering og saksgang!

Vi vurderer det som nødvendig at samarbeidets organisering og saksgang forenkles. Samarbeidsavtalene tegner etter vårt skjønn opp et unødig stort aktørmangfold i styringssystemet. Regionrådets rådmannsutvalg (AU) har så langt hatt en formell rolle i saksgangen i saker som er delegert bort fra deltakerkommunene gjennom kommunestyrenes delegasjon til nemnda, og som derfra igjen har blitt delegert til vertskommunerådmannen. At regionrådets rådmannsutvalg har blitt brukt som en høringsinstans/rådgivingsgruppe for vertskommunerådmannen er forståelig all den tid tjenestesamarbeidet har vært i en oppbyggingsfase (jf. regionrådets vedtekter om å bygge en tjenesteregion). Nå er tjenesteregionen etablert og bør over i en konsoliderings- og driftsfase. Da har deltakerkommunenes administrasjonssjefer få legitime roller å spille i vertskommunesamarbeidets formelle styringssystem. Vi vurderer også at et «arbeidsutvalg» bestående av administrasjonssjefene har potensial til å undergrave det politiske arbeidet som skal foregå i nemndene. Med et aktivt AU inne i styringssystemet til vertskommunesamarbeidet med felles folkevalgt nemnd, er det etter vår oppfatning nå som samarbeidet går fra en utviklingsfase til en driftsfase, en fare for at det er AU som blir det politiske verkstedet, og ikke de folkevalgte organene. Den faglige koordineringen og innspillene fra deltakerkommunene bør etter vårt syn i stedet skje gjennom Fagrådene.

Vi anbefaler videre at det foretas en omorganisering av den administrative delen av samarbeidet om innbyggertjenester. Slik det er i dag er de interkommunale enhetslederne del av ulike styringslinjer med varierende grad av integrering med vertskommunens styringslinje. Dette medfører økt styringskompleksitet, og representerer utfordringer når det gjelder informasjonsflyt, koordinering og rolleforståelse. En nærmere spesifisering av denne anbefalingen vil bli gitt senere i rapporten.

Effektiviser den politiske ledelsen gjennom å styrke nemndene!

Vi vurderer det som nødvendig å styrke nemndenes mulighet til å utøve politisk ledelse. Etter vårt skjønn vil komplekse interkommunale samarbeid, slik som samarbeidet om innbyggertjenester i Værnesregionen, kreve at prinsipielle saker behandles innenfor samarbeidet: tjenestene man samarbeider om må utvikles videre, ansvaret for lovpålagte

tjenester stopper hos politisk ledelse, komplekse tjenester må koordineres og tilpasses terrenget. Alt dette må regnes å være spørsmål som krever prinsipiell behandling slik det er definert i kapittel 3 og 4. Videre ville styringskompleksiteten øke betraktelig dersom sammensatte samarbeidsområder mellom et såpass stort antall deltakerkommuner som dette skulle gjennomføres som administrative vertskommunesamarbeid. Sistnevnte er bilaterale samarbeid mellom en samarbeidskommune og en vertskommunerådmann, som da vil stå til ansvar for alle kommunestyrene som det er inngått avtale med, og ikke én nemnd. Om ny kommunelov ikke gjeninnfører samkommunemodellen – og det er ingen ting i kommunelovforslaget som tyder på at den blir det – betyr det at den eneste lovlige og praktisk gjennomførbare samarbeidsformen vil være vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.

Gitt styringsutfordringene som dokumenteres i evalueringen, anbefaler vi at nemndenes evne til å utøve politisk ledelse styrkes. Vi anbefaler at dette skjer langs fire spor, som alle avtalesfestes i samarbeidsavtalene:

- **Behandle nemndene som interkommunalt formannskap** for saker som inngår i vertskommunesamarbeidet med felles folkevalgt nemnd. Gjennom å avtalesfeste at nemndene skal ta rollen som formannskap for saker som inngår i det interkommunale samarbeidet, løftes den formelle autoriteten til nemnda. Vi antar at det også vil bli lettere å forholde seg til rollen nemnda skal spille, da den kan spille på allerede etablerte roller for formannskapet.
- **Begrens valgbarheten og ha gjennomgående representasjon i de ulike nemndene.** Vi vurderer det som maktpåliggende at det er de mest sentrale politiske posisjonene som må sitte i nemnden. Dette er en anbefaling som går på tvers av forskning som demonstrerer at interkommunale samarbeid lett blir et prosjekt for de administrative og politiske lederne i kommunene. Vår vurdering er likevel at koordineringen mellom kommunestyrene (særlig Stjørdal kommunes kommunestyre) og nemndene må bli bedre og mer forutsigbar. Vi anbefaler derfor at valgbarheten til nemndene begrenses til: ordfører, opposisjonsleder / annet formannskapsmedlem, samt komitéleder på området. Dette vil etter vår vurdering også styrke borgernes mulighet til å holde nemnda ansvarlig.
- **Gjennomfør regelmessig folkevalgtopplæring.** Vi anser at kunnskapsnivået og forståelsen av samarbeidets politiske strukturer er for svak. Dette er etter vår vurdering naturlig. Det er få eksterne erfaringer for politikerne å støtte seg på. Værnesregionsamarbeidet er en pionér hva gjelder å organisere interkommunal tjenesteproduksjon etter nemndsmodellen. Det er viktig at folkevalgtopplæringen også inneholder oppdatert informasjon om hvilke delegasjoner som er foretatt og implikasjonen av denne delegasjonen på nemnda og kommunestyret.
- **Øk kvaliteten på administrasjonens leveranser til nemndene.** Administrasjonen må gi nemnda reelle muligheter til å utøve politisk ledelse. Dette innebærer at rapportering, saksfremstillinger, innstillinger, referat, mv. utarbeides skriftlig, i god tid før møtene, og arkiveres tilgjengelig for både nemndsmedlemmer og kommunestyremedlemmer.

Styrk kommunestyrets mulighet til å utøve eieransvar!

Vi vurderer at det er behov for å styrke kommunestyrenes mulighet til å utøve eieransvaret for innbyggertjenestene det samarbeides om. Dette innebærer ikke en dag til dag-involvering, men fordrer tett, god og ikke minst gjensidig kommunikasjon mellom nemnd og deltakerkommuners kommunestyre. Vi finner det nødvendig at det utarbeides formelle rutiner, som er standardiserte på tvers av deltakerkommunene, og som sikrer at

- **kommunestyrene settes i stand til å:**
 - være seg bevisste på at kommunestyret har eieransvaret, som med gjeldende lovverk på mange områder ikke lar seg delegere til en felles folkevalgt nemnd
 - utøve et informert eieransvar
 - ikke å uforvarende stikke «kjepper i hjulene» for nemndas prioriteringer
- **nemndene settes i stand til å**
 - være trygge på hva som er kommunestyrenes ønsker og prioriteringer
 - forstå nødvendigheten av sin rolle for at kommunestyrene skal kunne utøve et ansvarlig eierskap for tjenestene.

Sett søkelys på rammene for politisk interkommunalt samarbeid!

Vi vurderer at det er behov for å arbeide med å bedre rammene for politisk interkommunalt samarbeid. I kjølvannet av kommunereformen, den demografiske utviklingen i mange kommuner, samt en konstant videreutvikling av velferdsstaten, er det en forventning om at kommunene må bære mer krevende oppgaver i årene som kommer. Dette forutsetter for mange kommuner enten ny kommuneinndeling eller mer omfattende interkommunale samarbeid om lovpålagte tjenester. I tiden som kommer skal både gjeldende kommunelov og gjeldende barnevernlov byttes ut med nye lover. Interkommunalt samarbeid om løsning av barnevernoppgaver er preget av gråsoner. Det er ikke noe én til én-forhold mellom hvordan oppgaveløsningen organiseres og hvem som sitter med ansvaret i juridisk forstand. Vi anbefaler at Værnesregionsamarbeidet benytter sin unike erfaring med komplekse tjenestesamarbeid til å sette fokus på endringsbehov i lovverk og politisk styringskultur. Etter vår vurdering er det behov for å harmonisere kommunelov og barnevernlov, samt behov for å gi den felles folkevalgte nemnda i vertskommunesamarbeid mer formalisert ansvar som gjør nemnda institusjonelt sterkere, sett opp mot kommunestyrets ansvar på de områder som er lagt til samarbeidet. Værnesregionsamarbeidet sitter på unik erfaring med å organisere samarbeidet som vertskommunesamarbeid med felles nemnd; erfaring som etter vår vurdering bør løftes opp på et nasjonalt nivå. Vi anbefaler derfor at kommunene:

- **arbeider opp mot KS og departement og tilsynsmyndigheter** for å sette fokus på utfordringene som finnes med vertskommunemodellen.

De viktigste utfordringene som vi har dokumentert i denne evalueringen er: forholdet særlov og kommunelov (i førsterekke barnevernloven), delegasjonssperrer i kommunelov og særlov som gjør samarbeidet om lovpålagte tjenester sårbart for

interessekamp internt i deltakerkommunene, samt det faktum at slike samarbeid hviler på et behov for å sikre stabilitet over tid gjennom myke styringsgrep som kultur og gjensidig tillit.

7.2 Forslag til ny organisering av Værnesregionsamarbeidet

Vårt inntrykk er at Værnesregionsamarbeidet i stor grad har handlet om en ambisjon om å bygge en enhetlig og felles tjenesteregion, en slags helsekommune med noen oppvekstoppgaver. Det at man også har hatt en uttalt ambisjon om politisk og administrativ integrasjon på et regionalt nivå gjør at samarbeidet kanskje minner om den nylig avviklede samkommuneorganiseringen, uten at man har ønsket å ta det formelle skrittet fullt ut. Vi foreslår, som illustrert i Figur 1, at samarbeidene rendyrkes som tre separate samarbeid: et samarbeid om regional utvikling, et samarbeid om produksjon for kommunal virksomhet (interntjenester/fellestjenester) og et samarbeid om produksjon av tjenester for innbyggerne. Et sentralt grep i vårt forslag til ny organisering er å skille drift av eksisterende tjenester og utvikling av regionen. Regionrådet skal være arenaen for å utvikle regionen og eventuell nye samarbeid. Utvikling av innbyggertjenestene på de områdene som allerede er lagt inn i vertskommunesamarbeidet skal finne sted innenfor vertskommunesamarbeidet med felles folkevalgt nemnd, mens Værnes kommunale oppgavefellesskap og IT Værnes er arenaene for å utvikle de pågående samarbeidene uten nemnd.

Figur 1: Hovedstruktur i Værnesregionen 2.0

Regional utvikling	Produksjon for kommunal/regional virksomhet	Produksjon for innbyggere
Regionråd	Værnes kommunale oppgavefellesskap	VKS med felles folkevalgt nemnd (Helse)
Sekretariat	- Lønn & regnskap - Innkjøp	- VR Samfunnsmedisin - VR Forvaltningsenhet - VR DMS
Koordinerende enhet (tidligere AU)	«Herredstrøndelag» kommunale oppg.skap - Skatteoppkreving	VKS med felles folkevalgt nemnd (Oppvekst)
	IT Værnes AS (eller IKS)	- VR Barnevern - VR PPT

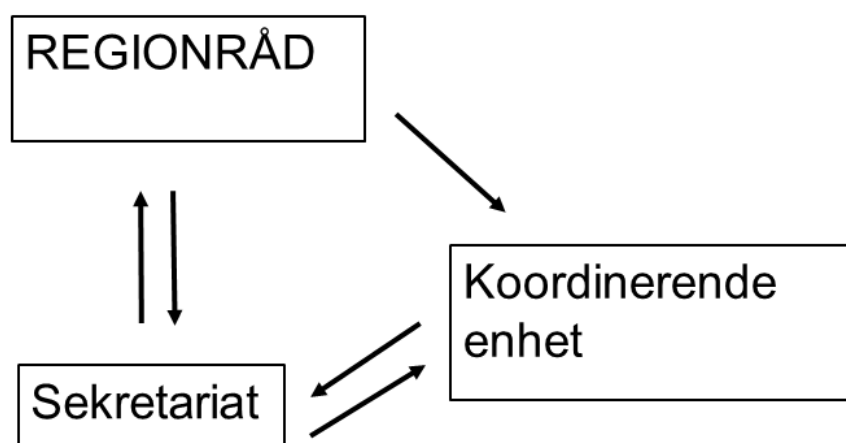
Regional utvikling – ny organisering

Når det gjelder samarbeidet om regional utvikling (se figur 2) foreslår vi at dette arbeidet fortsatt organiseres som et regionrådsamarbeid. Om ny kommunelov får en egen lovhjemmel for regionråd, anbefaler vi at regionrådssamarbeidet hjemles i denne bestemmelsen. Vi foreslår at vedtektene tilpasses ny kommunelov (§18, 1-4, om ny lov blir som lovforslaget til kommunelovutvalget). Vi foreslår også at vedtektene endres til å være i samsvar med Værnesregionen 2.0. Dette innebærer at vedtektenes punkt om å utvikle en tjenesteregion tas ut. En slik tjenesteregion er allerede utviklet. Om det er ønskelig, kan i stedet et nytt punkt tas inn om at regionrådet skal arbeide for å utvide tjenestesamarbeidet til nye områder. Som tidligere nevnt vurderer vi at slik utvidelse ikke bør finne sted før styringsutfordringene i samarbeidet er løst.

Det viktigste endringsforslaget vårt er å vedtektsfeste en ny rolle til AU, samt at man bytter ut navnet Arbeidsutvalg/AU med et navn som i mindre grad inviterer til å forstå organet som et politisk arbeidende utvalg. Her foreslår vi navnet «Koordinerende enhet». Dette vil være den eneste på-tvers-enheten i Værnesregionen 2.0. Koordinerende enhet vil ha en viktig rolle å spille i arbeidet med å koordinere mellom deltakerkommune og Værnesregionen, koordinere de tre delene av Værnesregionsamarbeidet, koordinere utvikling av eksisterende samarbeid og koordinere utviklingen av nye samarbeid, om dette skulle bli aktuelt. Koordinerende enhet skal ikke være en arena for utvikling av tjenestene og regionen, men kan ta initiativ til å delta i dette.

Når det gjelder sekretariatet foreslår vi at dette enten videreføres som spesifisert i dagens vedtekter. Subsidiært foreslår vi at sekretariatet videreføres slik det i praksis fremstår i dag, som en ren administrativ tilrettelegger uten noen klar regional rolle/agenda. Da vil regionrådet stå uten en aktør som har som oppgave å arbeide fram en regional agenda, uten å mistenkes å løpe en av kommunenes ærend.

Figur 2: Organisering av samarbeid om regional utvikling



Produksjon for kommunal/regional virksomhet - ny organisering

For organiseringen av samarbeidet om produksjon for kommunal/regional virksomhet, foreslår vi å skille mellom tjenester som kun skal tilbys medlemskommunene og tjenester som kan styrkes ved å samarbeide om dem i en enda større region. Vi foreslår også å skille mellom tjenester som kan ha et markedsøkonomisk tilsnitt og tjenester som ikke har det. Slik vil man bedre kunne utnytte mulighetene og redusere ulempene i samarbeidene gjennom å velge samarbeidsformer tilpasset oppgavene man skal samarbeide om, slik forslaget til ny kommunelov legger opp til. Forslagene vi presenterer under, bør utredes nærmere før de eventuelt implementeres. Vi foreslår at samarbeidene organiseres som tre ulike samarbeid (se figur 1).

Gitt at ny kommunelov faktisk innfører samarbeidsorganiseringen som er hjemlet med §19 i kommunelovutvalgets forslag til ny kommunelov, foreslår vi at Værnes kommunale oppgavefellesskap etableres for tjenester som ikke har markedsøkonomisk tilsnitt og som skal leveres til medlemskommunene. Et kommunalt oppgavefellesskap kan ansette daglig leder, noe som vil kunne avlaste vertskommunerådmannen, og man kan videreføre ordningen som praktiseres for disse tjenestesamarbeidene med å ha et folkevalgt styre/representantskap. I lovforslaget åpnes det for at de kommunale oppgavefellesskapene kan være eget rettssubjekt, noe som også har potensiale for å lette vertskommunebyrden.

Oppgaver som kan styrkes med å samarbeide innenfor en enda større region bør organiseres som et annet kommunalt oppgavefellesskap, f.eks. «Herredstrøndelags kommunale oppgavefellesskap». Vi foreslår at VR IKT utredes etablert som et AS eller IKS, da dette er de to organisasjonsformene som er tilpasset interkommunalt samarbeid på områder som har en markedsmessig karakter (jf. figur 1).

Produksjon for innbyggere - ny organisering

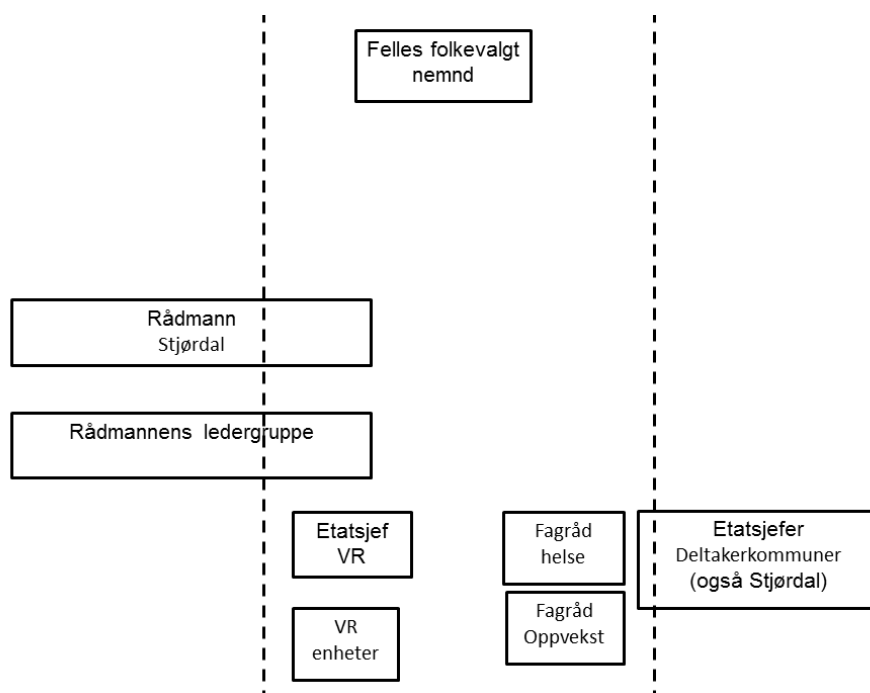
Som nevnt i kapittel 7.1 vurderer vi at den eneste samarbeidsorganiseringen av innbyggertjenester som vil være lovlig etter kommuneloven er vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd; dette er tjenester som innebærer myndighetsutøvelse overfor private rettssubjekt, og vi vurderer at det vil være behov for å behandle prinsipielle saker innenfor rammene av de interkommunale samarbeidsorganene. Vi foreslår også gjennomgående politisk representasjon i nemndene. Det som skiller de to nemndene fra hverandre er at komitélederne i deltakerkommunenes helse- og omsorgskomiteé møter i helsenemnda, mens komitélederne i oppvekstkomitéene møter i oppvekstnemnda. All den tid Frosta kommune ikke er med i helse- og omsorgsektorsamarbeidene møter selvfølgelig ikke nemndsrepresentantene fra Frosta i den respektive nemnda.

Figur 3 tegner opp hovedstrukturen i vårt forslag til ny organisering for produksjon av innbyggertjenester. Den tegner opp organene som har formelle roller i den politiske og den administrative og faglige styringen av tjenestene som man samarbeider om. Det er bare det som ligger innenfor de to vertikale stiplede linjene som er vertskommunesamarbeidet med felles folkevalgt nemnd. Nytt i vårt forslag sammenlignet med gjeldende organisering er at vi foreslår at det opprettes en ny stilling

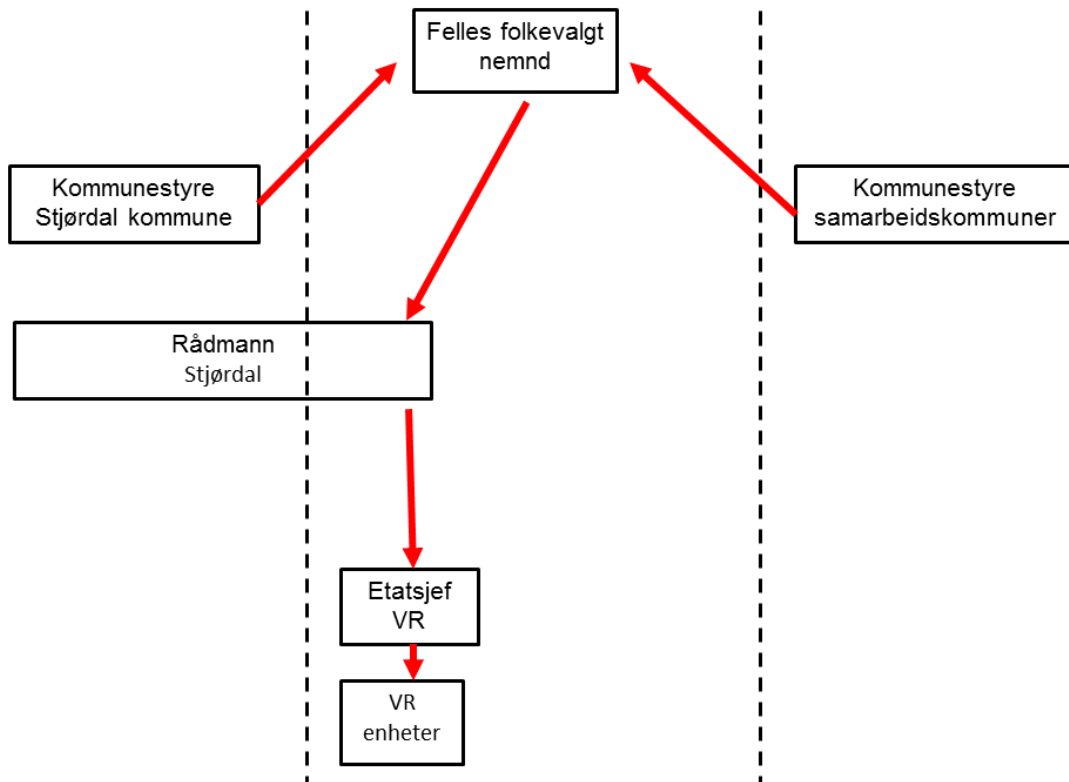
– etatsjef Værnesregion. Stillingen samhandlingsleder er ikke foreslått videreført i vårt forslag, men funksjonene som stillingen i dag innehar ser vi for oss utøves av etatsjef Værnesregionen. Denne stillingen organiseres i linjen under vertskommunerådmannen og deltar i vertskommunerådmannens ledergruppe på lik linje med Stjørdal kommunes øvrige etatsjefer. En slik stilling vil etter vårt skjønn rydde opp i den mangfoldige linjeledelsen man har i dag, samt at en slik stilling bedre vil kunne legge til rette for koordinering og informasjonsflyt både på tvers av samarbeidsenhetene, men også mellom vertskommunen og samarbeidskommunene.

Når det gjelder delegasjon av myndighet må denne på grunn av barnevernloven være annerledes for samarbeidet om barneverntjenester enn delegasjonsretningen for PPT-samarbeidet og samarbeidene på helseområdet. PPT og helseområdet er illustrert i figur 4, mens delegasjonsretningen for VR barnevern er illustrert i figur 5. Innenfor PPT-samarbeidet og samarbeidet på helseområdet er delegasjon av myndighet som i dag. Nemnda delegerer alt unntatt myndigheten til å behandle prinsipielle saker til vertskommunerådmannen, som delegerer faglig- og personalmessig lederansvar videre til etatsjef Værnesregion. I vårt forslag til ny organisering sitter etatsjef Værnesregionen med personalansvar for enhetslederne, ansvar for å koordinere mellom enheter innenfor samarbeidet om innbyggertjenester og mellom de interkommunale enhetene og deltakerkommunenes enheter, samt ansvar for å legge til rette for koordinering mellom Værnesregionsamarbeidet og spesialisthelsetjeneste/regionale helseforetak. Myndighet til å behandle prinsipielle saker blir igjen i nemnda. Som vi så i anbefalinger presentert i kapittel 7.1 anbefaler vi at man gjennomfører en mer helhetlig myndighetsdelegasjon på helseområdet enn hva som er tilfellet i dag.

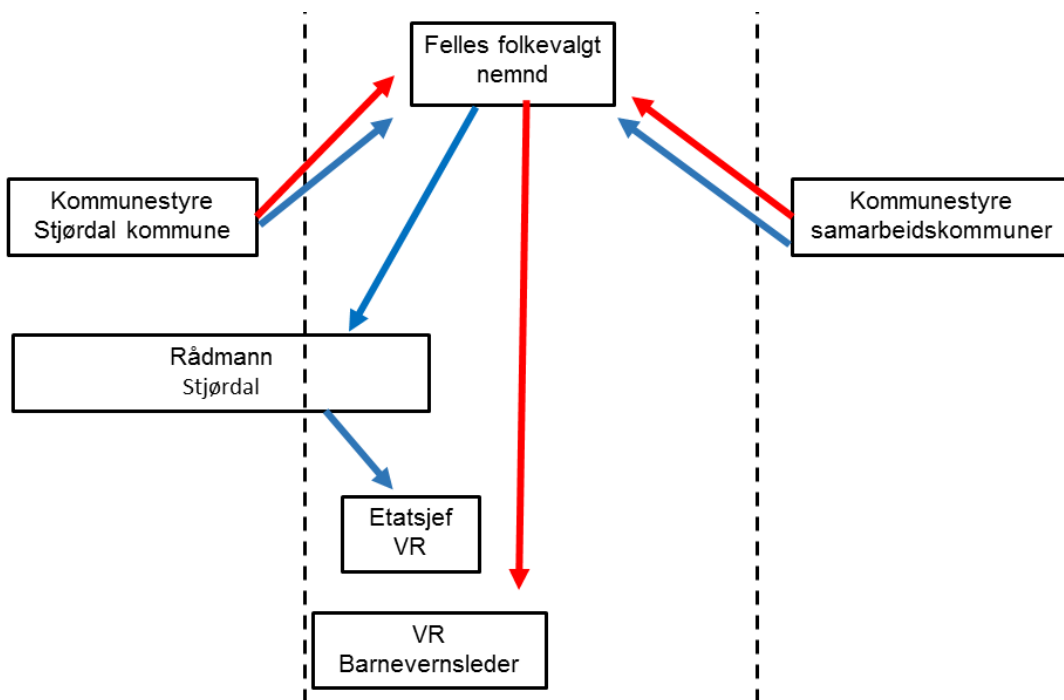
Figur 3: Hovedstruktur i samarbeid om produksjon for innbyggere (begge nemndsområdene)



Figur 4: Delegasjoner helse- og omsorgssamarbeidet, samt for VR PPT

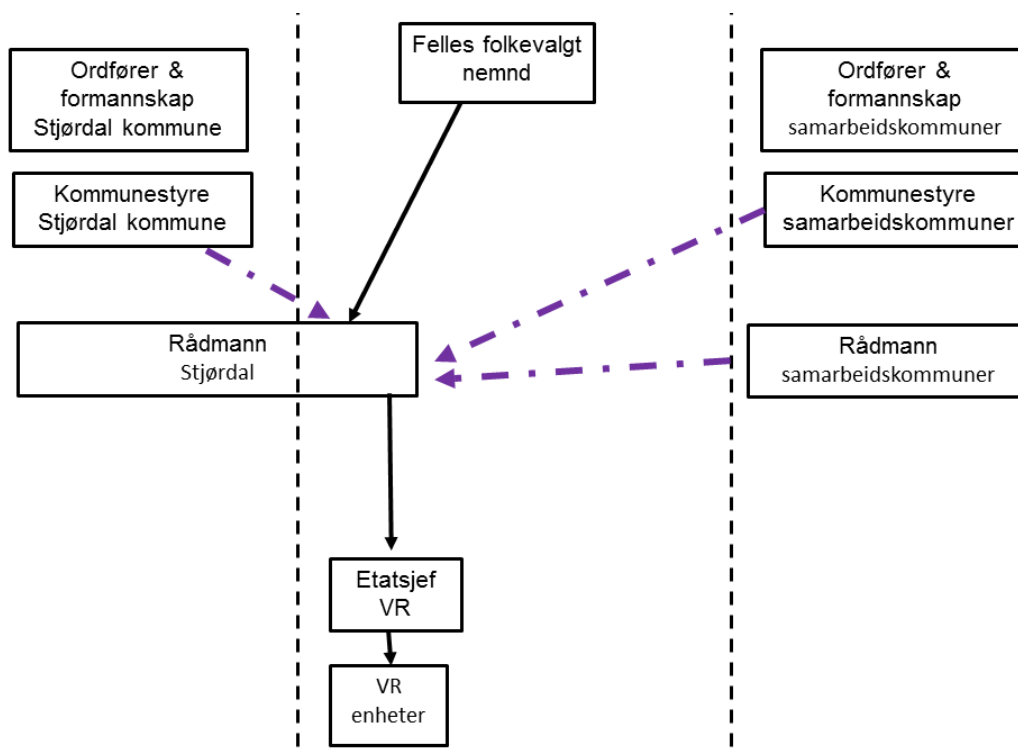


Figur 5: Delegasjoner barnevernsområdet



For barnevernområdet foreslår vi at myndigheten etter barnevernloven delegeres som i dag, men at man i delegasjonen bør være ryddig på at barnevernopp gavene delegeres direkte fra nemnda til barnevernleder, som har en faglig autonom rolle etter barnevernloven (jf. drøftingen i kapittel 4.3.). Vertskommunerådmann får delegert fra nemnda ansvar for personalledelse, ansvar for økonomi og ansvar for å gi lederstøtte til barnevernleder. Vi ser for oss at vertskommunerådmannen delegerer utøvelsen av personalledelsen til Etatsjef Værnesregion. Myndigheten til å behandle prinsipielle saker ligger igjen i nemnda, med de begrensninger som ble belyst i kapittel 4.3.

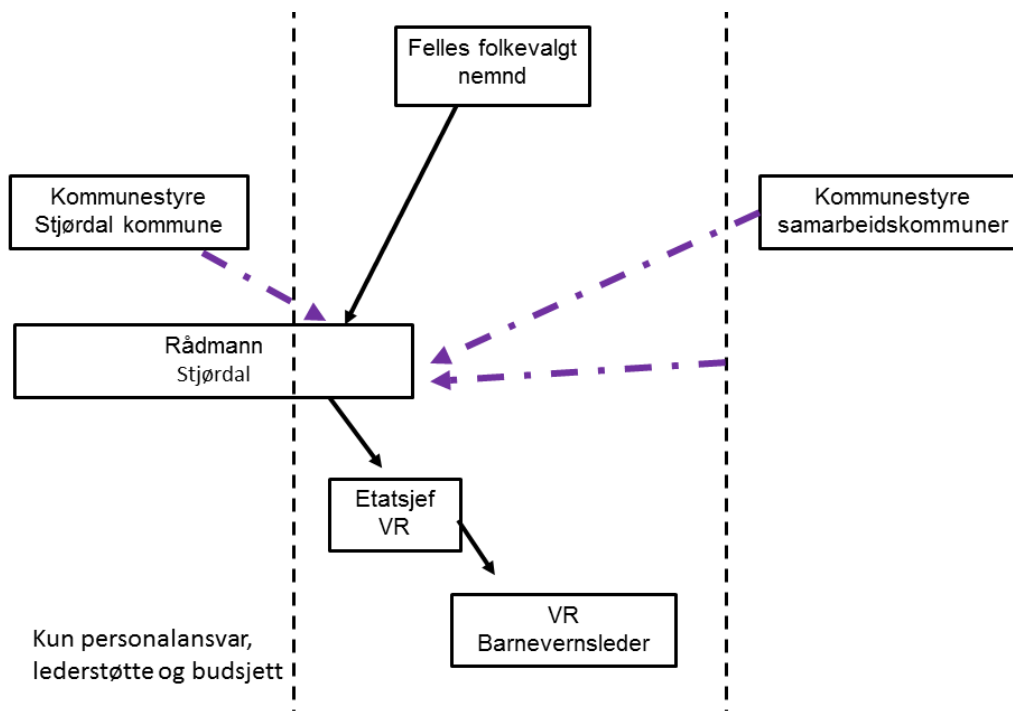
Figur 6: Styringslinjer på alle områder, unntatt barnevernsområdet



Figur 6 gir et overblikk over styringslinjene for samarbeidene på helseområdet, samt for PPT-samarbeidet. På grunn av begrensninger satt i barnevernloven er styringslinjene noe annerledes på barnevernområdet. Disse er tegnet opp i figur 7. Som vi ser av figur 6 er politisk nemnd «sjef» over det som er delegert til den. Som drøftet i kapittel 4.3 ligger det tydelige juridiske begrensninger for myndigheten som nemnda kan ha. I kapittel 7.1 anbefalte vi en rekke tiltak for å minimere sårbarheten på styringen av samarbeidet som følger av avkortningen av nemndenes formelle myndighet. En viktig bemerkning er at det på områder som Stjørdal kommune har delegert myndighet og oppgaver til nemnda, så er det nemnda som er rådmannen i Stjørdals overordnede, ikke kommunestyret i Stjørdal. Likedan kan ikke kommunestyret eller politisk ledelse instruere rådmannen i Stjørdal i saker som er delegert nemnda. Det er kun i saker som angår Stjørdal kommune alene eller Stjørdal kommunes innbyggere alene at slik instruksjonsmyndighet foreligger. Dette er den samme myndigheten til å instruere som de andre deltakerkommunene har, jf. kommunelovens §28-1 c, punkt 7. Denne

instruksjonsmyndigheten illustreres med den lille stiplede pilen i figur 6 og figur 7. Når det gjelder barnevern (figur 7) har den administrative styringslinjen kun personalansvarsmyndighet. Barnevernleder har som vi har sett i kapittel 4.3 en særlig faglig autonom myndighet i barnevernfaglige spørsmål. Instruksjonsmyndigheten (den stiplede linjen) kan etter vår vurdering ikke gjelder barnevernleders barnevernfaglig vurdering.

Figur 7: Styringslinjer på barnevernsområdet

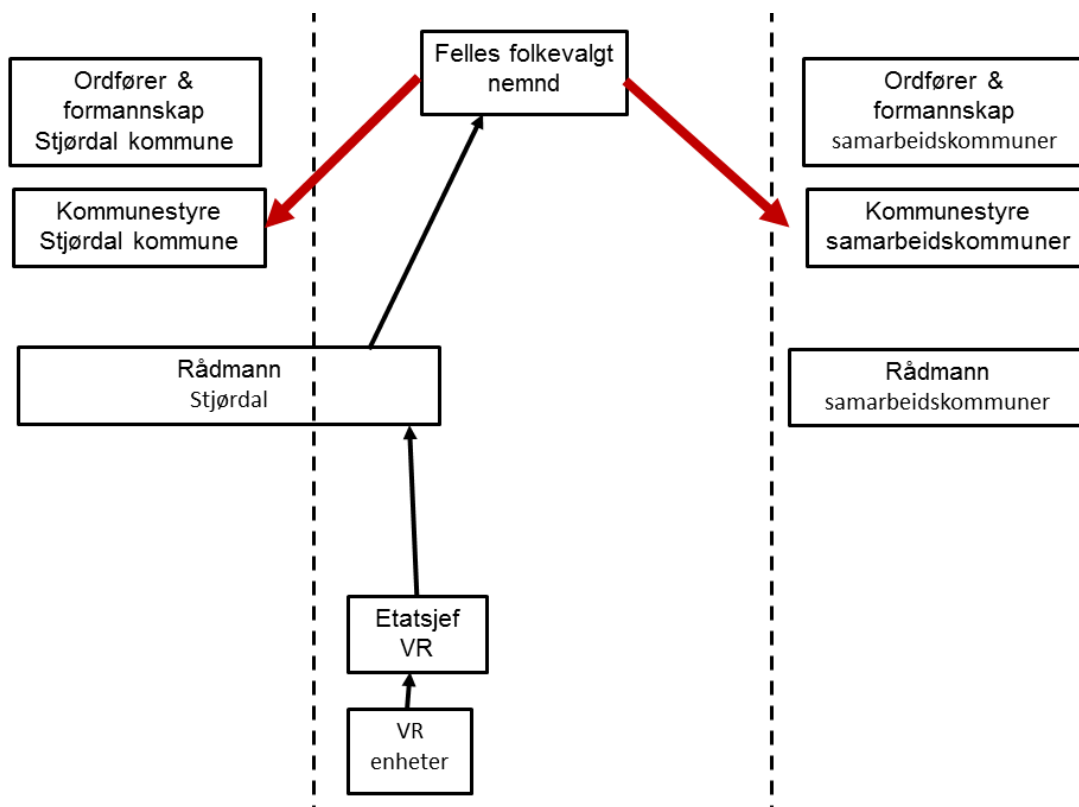


Figur 8 tegner opp rapporteringslinjene for alle samarbeidsområder med nemnd. Rapporteringslinjene må ikke forstås å være til hinder for at enhetsledere kan pålegges/innkalles ved behov til å møte i nemnd og kommunestyre for å gi informasjon direkte til de folkevalgte eller til vertskommunerådsmannen. Dette er kanskje særlig viktig for barnevernsområdet. Som vi drøftet i 4.3 påligger det nemndmedlemmene et særlig ansvar her til å gjøre kommunestyrene i stand til å utøve eieransvaret sitt.

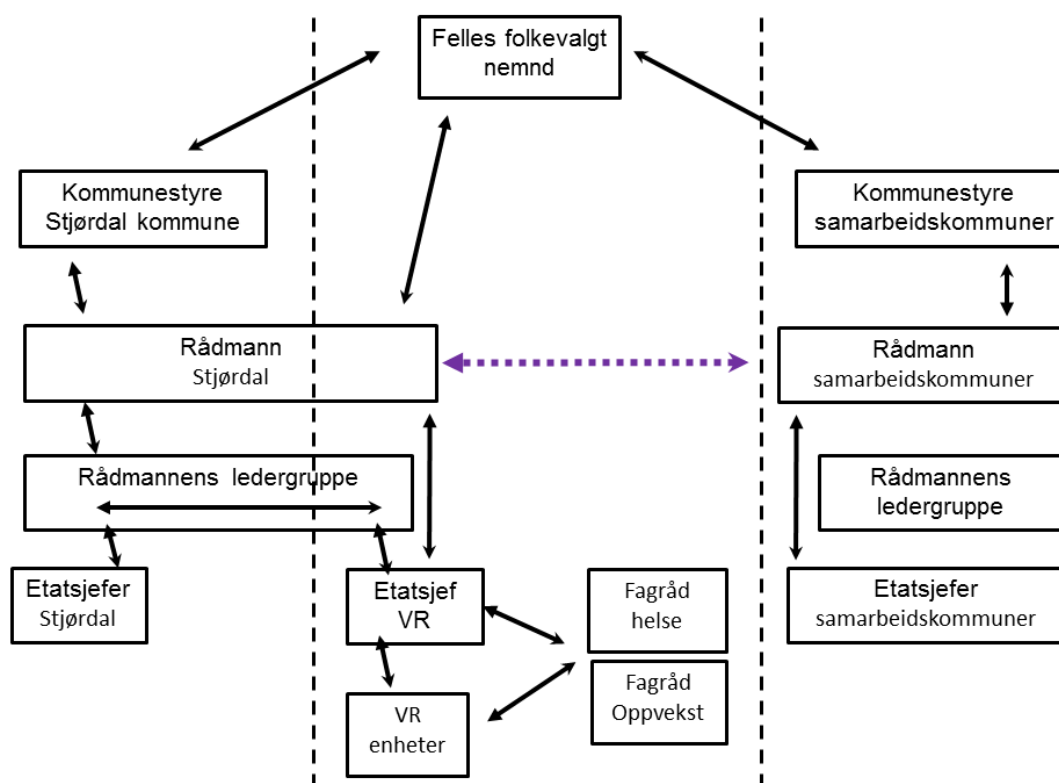
God kommunikasjon og rutiner som sikrer like god kommunikasjon i alle deltakerkommunene er viktig. Figur 9 tegner opp kommunikasjonslinjene i vårt forslag til ny organisering av samarbeid om innbyggertjenestene. Hver pil i figur 9 representerer sentrale kommunikasjonslinjer, som etter vårt skjønn bør formaliseres i rutiner. Vi vil understreke behovet for at kommunikasjonsrutinene er de samme i alle deltakerkommunene, herunder også vertskommunen. Den stiplede pilen representerer rollen Koordinerende enhet (gamle AU) har i vårt forslag til ny organisering av vertskommunesamarbeidet med felles nemnd. Koordinerende enhet er med andre ord ikke en formell del av styringsstrukturen. I vårt forslag er denne gruppen en viktig arena for gjensidig informasjon, utluffing og koordinering. Intensjonen vår bak å redusere den

formelle rollen rådmennene i samarbeidskommunene har i vertskommunesamarbeidet, er å styrke kommunenes interne kommunikasjonslinjer og å styrke deltakerkommunenes faglige deltakelse i driften av tjenestene. Det er gjennom fagrådene at faglige råd, innspill, koordineringsbehov m.m. bør tas. Vi mener at vårt forslag vil gjøre det lettere å spore ansvar (det er nemnda som har ansvaret) og vårt forslag reflekterer på en mer ryddig måte ansvaret som er delegert vertskommunerådmannen fra nemndene. På samme måte som for rapporteringslinjene må ikke de formaliserte kommunikasjonslinjene forstås å være til hinder for at enhetsledere kan pålegges/innkalles ved behov til å møte i nemnd og kommunestyre for å gi informasjon direkte til de folkevalgte eller til vertskommunerådmannen. Dette er som allerede nevnt særlig viktig på barnevernområdet. Som vi drøftet i 4.3 påligger det nemndsmedlemmene et særlig ansvar her til å gjøre kommunestyrene i stand til å utøve eieransvaret sitt. Dette krever tett og god kommunikasjon mellom ledelsen av tjenesteenheten, administrativ ledelse og politisk ledelse av samarbeidet (nemnda) og de med eieransvaret for tjenesten (kommunestyrene).

Figur 8: Rapporteringslinjer på alle samarbeidsområder



Figur 9: Kommunikasjonslinjer



7.3 Oppsummering

Basert på funnene fra vurderingen av den formelle organiseringen (kapittel 4), politisk ledelse og demokratisk forankring (kapittel 5) og administrativ og faglig styring (kapittel 6), identifiserer vi seks områder hvor Værnesregionsamarbeidet har behov for endring. Vi anbefaler at:

- Samarbeidene organiseres i tråd med kommuneloven og at man velger organisasjonsformer som er tilpasset det man skal samarbeide om.
- Samarbeidsavtalene harmoniseres når det gjelder innbyggertjenester. At myndighet til å skalere tjenestene ligger igjen i deltakerkommunene bidrar til unødig høy styringskompleksitet.
- Følgene av kommunelovens delegasjonssperrer reduseres gjennom å etablere forpliktende årshjul for budsjettarbeidet, at «Værneskulturen» etableres på alle politiske nivå i alle deltakerkommunene, at kostnadsfordelingen revideres, herunder utreder overheadsdekning til vertskommunen, og etablerer en felles grenseoppgang mellom kommunens autonomi og nemndas reelle handlingsrom til å politisk lede tjenestesamarbeidene. Det er sentralt at denne grenseoppgangen blir en del av folkevalgtopplæringen i deltakerkommunene.
- Organisering og saksgang forenkles.
- Den politiske ledelsen av samarbeidet effektiviseres gjennom at nemndene formelle og uformelle myndighet styrkes: nemndene bør oppfattes å være interkommunale formannskap for sakene som inngår i vertskommune-

samarbeidet, valgbarheten bør begrenset og nemndene bør ha en gjennomgående representasjon av ordførere og opposisjonsledere/annet formannskapsmedlem i tillegg til komitéledere i aktuell komité, gjennomføre folkevalgtopplæring i samarbeidet og kvaliteten på administrasjonenes leveranser til nemndene må økes.

- Kommunestyrets mulighet til å utøve eieransvar for tjenestene styrkes. Kommunestyret må settes i stand til å være sitt eieransvar bevisst, og nemndene må settes i stand til å være trygge på hva som er kommunestyrenes ønsker og prioriteringer. Nemnda må også være ansvar bevisst for å sette kommunestyret i stand til å utøve et forsvarlig eieransvar.

Vi identifiserer også ett område hvor kommunene i Værnesregionsamarbeidet har en viktig rolle å spille opp mot nasjonale myndigheter: Værnesregionen har en unik erfaring med komplekse tjenestesamarbeid. Denne erfaringen bør brukes til å sette fokus på endringsbehov i lovverk og politisk styringskultur. Vi anbefaler at Værnesregionen arbeider opp mot KS og departement og tilsynsmyndigheter for å sette fokus på utfordringene som finnes med vertskommunemodellen.

Vi har foreslått at samarbeidene rendyrkes som tre separate samarbeid: et samarbeid om regional utvikling, et samarbeid om produksjon for kommunal virksomhet (interntjenester/fellestjenester) og et samarbeid om produksjon av tjenester for innbyggerne. Et sentralt grep i vårt forslag til ny organisering er å skille drift av eksisterende tjenester og utvikling av regionen. Vi anbefaler at produksjonen av fellestjenester organiseres som kommunale oppgavefelleskap og IKS/AS. Dette må i så fall utredes nærmere. Når det gjelder samarbeidene om innbyggertjenester, ser ikke vi andre samarbeidsalternativ enn vertskommune med felles folkevalgt nemnd. Det er vanskelig å se for seg at det ikke er behov for å behandle prinsipielle spørsmål innenfor samarbeidene. Sentralt i vår forslag til reorganisering er at stillingen Etatsjef Værnesregionen etableres. Denne stillingen ligger i linjen under vertskommunerådmannen og deltar i stjørdalrådmannens ledergruppe på lik linje med Stjørdal kommunes etatsledere. Et annet sentral element i vårt forslag er at Arbeidsutvalget ikke lenger er del av den formelle saksgangen i samarbeidet om innbyggertjenester.

8. Vidsyn ut over Værnesregionen

Evalueringen har etter vår oppfatning betydelig relevans ut over Værnesregionsamarbeidet. For det første har mange småkommuner i kommunereformen trukket fram interkommunalt samarbeid som den foretrukne strategien til å møte morgendagens utfordringer. Det er derfor rimelig å forvente at flere kommuner vil måtte forsøke seg på det kommunene i Værnesregionen har gjort siden 2012 – samarbeide politisk om produksjon av et bredt spekter av lovpålagte innbyggertjenester. Nå når samkommunemuligheten er fjernet, gjenstår vertskommune med felles folkevalgt nemnd som eneste lovlige samarbeidsform for slike politiske interkommunale samarbeid om innbyggertjenester som innebærer myndighetsutøvelse overfor private rettssubjekt. Som et av landets mest omfattende politiske interkommunale samarbeid kan erfaringene som dokumenteres i denne evalueringen være nyttige, både for sentrale myndigheter og kommuner som ønsker å etablere slike samarbeid. For det andre gir evalueringen en indikasjon på at vertskommune med nemnd har noen institusjonelle svakheter som kan representere betydelige utfordringer for kommuner som skal inngå mer forpliktende politiske samarbeid om myndighetsutøvende tjenester. Til sist peker evalueringen på noen viktige utfordringer i forholdet mellom kommunelov og barnevernlov som bør ha relevans inn i arbeidet med å utarbeide ny kommunelov (jf. NOU 2016:4) og arbeidet med å utarbeide ny barnevernlov (jf. NOU 2016:16). Vi vil derfor løfte fram noen utfordringer som det etter vår vurdering vil være nødvendig å undersøke nærmere.

Økt behov for komplekse samarbeid, men er §28-1c god nok?

I kommunereformen har mange kommuner pekt på økt interkommunalt samarbeid som alternativet til sammenslåing. Det er rimelig å forvente at mange flere kommuner enn i dag vil ha behov for å inngå interkommunale samarbeid om lovpålagte tjenester som innebærer myndighetsutøvelse etter forvaltningslovens §2. Det er også rimelig å forvente at kommunenes behov for å samarbeide om mer enn enkeltstående slike tjenester vil øke. Dette innebærer at man må forvente at kommunene framover vil få økt behov for å inngå samarbeid som krever politisk interkommunal styring.

Erfaringene fra Værnesregionsamarbeidet viser at det er relativt enkelt og uproblematisk å samarbeide om administrativ styring av interntjenester til kommunene, men desto vanskeligere å få på plass en god politisk ledelse på interkommunalt nivå som gir stabilitet over tid og som har formell institusjonell styrke nok til å håndtere utskiftninger av nøkkelpersoner, ulike økonomiske vilkår deltakerkommunene imellom og som sikrer samarbeidskommunene mot samarbeidsslitasje i vertskommunen. Etter vårt skjønn dokumenterer evalueringen svakheter ved kommunelovens §28-1c, som med avviklingen av samkommunemodellen og et framtidig økt behov for slike interkommunale samarbeid representerer kritiske utfordringer for kommunenes mulighet til å utøve et stabilt og godt eieransvar for de lovpålagte tjenestene. Etter vår vurdering er det en sentral institusjonell svakhet at kommunestyret kan delegerer myndighet til å behandle prinsipielle saker etter kommuneloven, men kommunestyret sitter fortsatt igjen med en ikke-delegerbar myndighet til å gjøre om på nemndas vedtak

for budsjett på de områder som er delegert til nemnda. Et sentralt spørsmål blir da hvor bindende nemndsvedtaket bør være for kommunestyret. Juridisk er det neppe bindende. Men politisk bør dette vedtaket etter vårt skjønn være bindende for kommunestyret. Hvis ikke, blir styringen av de lovpålagte tjenestene svært vanskelig, og kommunene kan komme i en situasjon hvor de lovpålagte tjenestene ikke utføres på en måte som oppfyller de krav som særlovene pålegger kommunene. Vi anbefaler at lovgivende myndigheter vurderer om felles nemnd etter kommunelovens §28-1c bør kunne få en sterkere formell rolle/myndighet sett opp mot kommunestyrets myndighet.

Asymmetri og avmakt: sårbare for vertskommunens luner

Når det gjelder samarbeid om lovpålagte innbyggertjenester organisert som vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, blir tjenesteproduksjonen i samarbeidskommunene sårbare for vertskommunens økonomi og politiske prioriteringer. Dette vurderer vi å være uheldig all den tid kommunestyrene ikke kan delegere eieransvaret for tjenestene til vertskommunen. Vi anbefaler derfor at nasjonale myndigheter i inntektssystemet innfører en nasjonal finansiering av overhead/indirekte kostnader for kommuner som påtar seg regionale lederroller gjennom vertskommunesamarbeid. Etter vår oppfatning kan dette for det første øke motivasjonen for den største kommunen til å ta en vertskommunerolle. Dette vil nok ofte være kommuner som kanskje ikke har like stort behov som samarbeidskommunene for å påføre seg de transaksjonskostnadene og styringsutfordringene slike samarbeid innebærer. For det andre vil en nasjonal kompensasjon av merkostnadene som vertskommunerollen innebærer, bidra til å frikople samarbeidskommunenes eieransvar for de lovpålagte tjenestene som produseres gjennom vertskommunesamarbeid fra forhold som disse kommunestyrene ikke har påvirkningsmulighet overfor (kommunestyret i vertskommunens økonomiske disposisjoner).

Mismatch mellom samarbeidsbehov og særlovshjemmel til samarbeid

Gitt gråsonene som finnes når det gjelder interkommunale samarbeid om barneverntjenester, er det etter vår vurdering en bemerkelsesverdig mismatch mellom barnevernloven/barnevernlovarbeidets manglende fokus på interkommunalt samarbeid om barnevern og fagmyndigheters og tilsynsmyndigheters ønske om interkommunal oppgaveløsning på barnevernområdet. Interkommunalt samarbeid om løsning av barnevernoppgaver er som vi har vist preget av gråsoner. Hvordan samarbeidene skal organiseres og hva rammene for interkommunal politisk styring skal være, er ikke entydig. Det er heller ikke nødvendigvis et en-til-en-forhold mellom hvordan oppgaveløsingen organiseres og hvem som sitter med ansvaret i juridisk forstand. Det er kommunestyret som har det overordnede eieransvaret for tjenestene. Til forskjell fra den avviklede samkommunemodellen, hvor samkommunestyret var et eget rettssubjekt, er ikke den felles folkevalgte nemnda et eget rettssubjekt. Siden barnevernsloven ikke spesifikt åpner for at kommunestyret kan delegere ansvar og myndighet til et interkommunalt organ/vertskommune, må det forstås som at det er deltakerkommunestyrene selv til syvende og sist som sitter som ansvarlige for

barneverntjenestene i sine respektive kommuner. Etter vår oppfatning gjenspeiler ikke barnevernloven myndighetens faglige vurdering av at interkommunale samarbeid ofte er å foretrekke. Vi skulle gjerne sett at ny barnevernlov hadde en særskilt hjemmel om at «kommunenes myndighet etter denne lov kan delegeres til interkommunalt organ/vertskommune». På denne måten vil disharmonien mellom særlov og kommunelov viskes ut, og gråsonene i organisering av interkommunale barnevernsamarbeid blir færre.

Referanser

- Andrews, T., Lindeløv, B., & Gustavsen, A. (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. En kartlegging av erfaringer (1/2015)*. Nordlandsforskning, Bodø
- Brandtzæg, B. A. (2006). *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. Telemarksforskning, Bø.
- Farstad, M., S. Frisvoll og L. Rønning (2014) Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen. Administrativ og faglig styring. Delrapport 1. Rapport 5/2014. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim
- Farstad, M. & Gjertsen, A. (2015). Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen. Følgeevalueringens sluttrapport. Rapport 2/2015. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Frisvoll, S. (2016a). *Øykommune etter kommunereformen. «Ufrivillig småkommune», men robust?* Rapport 2/2016. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Frisvoll, S. (2016b). Når døde grenser våkner. Kommunen som lokalsamfunn i asynkron regionalisering. I Villa, M. & M. S. Haugen (red.) *Lokalsamfunn*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo. (s. 235-259)
- Frisvoll, S. og J. F. Rye (2009). Elite Discourses of Regional Identity in a New Regionalism Development Scheme: The Case of the 'Mountain Region' in Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift-Norwegian Journal of Geography* 63(3):175-90.
- Frisvoll, S., Storstad, O., Villa, M., Flø, B. E., & Almås, R. (2015). *Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse (1)*. Rapport 1/2015. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Gjertsen, A. (2014) Fra sandpåstrøing til gjennomslagskraft? Demokrati og styring i vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen. Delrapport 3. NF rapport nr. 10/2014. Nordlandsforskning, Bodø
- Innst. 333 S (2014–2015)) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomitéen kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Oslo: Stortinget.
- Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I., Kvelland, E., Kiland, C., & Gundersen, F. S. (2010). *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte*
- KMD (udatert). *Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo.
- Ofstad, K., & Skar, R. (2015). *Barnevernsloven med kommentarer (6 ed.)*. Oslo: Gyldendal juridisk.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov om interkommunale selskaper.

Leknes, E., A. Gjertsen, A. K. Tennås Holmen, B. Lindeløv, J. Aars, I. Sletnes, og A. Røiseland (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008. IRIS, Stavanger.

NOU 2016:4 *Ny kommunelov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo.

NOU 2016:16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Barne- og likestillingsdepartementet, Oslo.

Overå, O., & Bernt, J. F. (2006). *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo: Kommuneforlaget.

Riksadvokaten (2014). *Påtegningsark. Midtre Namdal Samkommune- omgjøring av henleggelse – foretaksstraff*. 26.11.2014

Rønning, L. og M. Farstad (2014) *Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen. Med innbyggerne i fokus. Delrapport 2. Rapport 9/2014*. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim

Sletnes, I. (2003). *Juridiske rammebetingelser for interkommunalt samarbeid om særlovsoppgaver*. Rapport 12/2003 HiO, Oslo

Sundvollenerklæringen, 2013. *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvollen. 7. oktober 2013.

Vinsand, G. og M. Langset (2013) *Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag*. NIVI Rapport 2013:2. NIVI Analyse AS, Oslo

Vedlegg 1: Liste over intervju

	Posisjon/rolle	Intervjumåte
1	Samhandlingsleder	Ansikt til ansikt
2	Rådmann Stjørdal kommune	Ansikt til ansikt
3	Rådmann Meråker kommune	Telefon
4	Rådmann Frosta kommune	Telefon
5	Rådmann Selbu kommune	Ansikt til ansikt
6	Rådmann Tydal kommune	Telefon
7	Rådmann Malvik kommune	Ansikt til ansikt
8	Ordfører Stjørdal kommune (leder VR-regionråd)	Ansikt til ansikt
9	Ordfører Meråker kommune (også nestleder i VR-regionråd)	Telefon
10	Ordfører Frosta kommune	Telefon
11	Ordfører Selbu kommune	Ansikt til ansikt
12	Ordfører Tydal kommune	Telefon
13	Opposisjonspolitiker (regionrådsmedlem) Stjørdal kommune	Telefon
14	To tillitsvalgte, medlemmer AU	Ansikt til ansikt, gruppeintervju
15	Interkommunal enhetsleder (på område med nemnd): Barnevern	Telefon
16	Interkommunal enhetsleder (på område med nemnd): Forvaltning	Ansikt til ansikt
17	Interkommunal enhetsleder (på område uten nemnd): IT	Ansikt til ansikt
18	Etatsleder, VK Omsorg	Ansikt til ansikt
19	Etatsleder, VK Oppvekst	Ansikt til ansikt
20	Etatsleder som sitter i Fagråd (Omsorg) (Meråker)	Telefon
21	Etatsleder som sitter i Fagråd (Omsorg) (Selbu)	Telefon
22	Etatsleder som sitter i Fagråd (Omsorg) (Tydal)	Telefon
23	Begge nemndene (gruppeintervju)	Ansikt til ansikt, gruppeintervju
24	Påtroppende rådmann, Stjørdal kommune	Ansikt til ansikt
25	Interkommunal enhetsleder PPT	Telefon
26	Interkommunal enhetsleder Legevakt	Telefon
27	Interkommunal enhetsleder DMS	Telefon
28	Interkommunal enhetsleder Frisklivscentralen (under Samf.med)	Telefon
29	Organisasjonssjef i Stjørdal	Telefon
30	Rådgiver sekretariat	Telefon
31	Ass. direktør justis- og vergemålsavdelingen, Fylkesmannen ST	Telefon
32	Velferdsdirektør, Fylkesmannen NT	Telefon
-	Observasjon møte i Regionrådet	Observasjon
-	Møte med kommunaldirektørene hos Fylkesmannen i NT og ST	Møte

Vedlegg 2: Liste over styringsdokumenter

- Værnesregionen – fra fjord til fjell - Vedtekter for regionsamarbeidet et KL §27
- Samarbeidsavtale VR IKT
- Samarbeidsavtale VR Innkjøp
- Samarbeidsavtale VR Lønn- og regnskap
- Samarbeidsavtalene VR Skatteopprever
- Samarbeidsavtale VR Barnevern
- Samarbeidsavtale VR PPT
- Samarbeidsavtale VR DMS
- Samarbeidsavtale VR Frisklivssentral
- Samarbeidsavtale VR Forvaltningskontor
- Samarbeidsavtale VR Legevakt