



Bygdeforskning

Maja Farstad og Arild Gjertsen

## Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen

Følgeevalueringens sluttrapport



**VÆRNESREGIONEN**

*-Fra fjord til fjell*



Rapport 2/2015

ISSN 1503-2035



Norsk senter for bygdeforskning  
Universitetssenteret Dragvoll  
N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 59 17 29  
Epost: [post@bygdeforskning.no](mailto:post@bygdeforskning.no)

## **Rapport 2/2015**

Utgivelsesår: 2015

Antall sider: 55

ISSN 1503-2035

**Tittel:** Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen. Følgeevalueringens sluttrapport

**Forfatter:** Maja Farstad og Arild Gjertsen

**Utgiver:** Norsk senter for bygdeforskning

**Utgiversted:** Trondheim

**Prosjekt:** Følgeevaluering av bruk av vertskommune med folkevalgt nemnd i Værnesregionen

**Prosjektnummer:** 6296.00

**Oppdragsgiver:** Stjørdal kommune v/Værnesregionen

### **Kort sammendrag**

Dette er sluttrapporten fra et større prosjekt hvor Norsk senter for bygdeforskning, Nordlandsforskning og Sentio Research Norge AS har foretatt en følgeevaluering av Værnesregionens bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd. Prosjektet har tidligere publisert tre delrapporter, med fokus på henholdsvis administrativ og faglig styring av samarbeidet, samarbeidets konsekvenser for regionens innbyggere, og politisk styring og demokratisk forankring av samarbeidet. Sluttrapporten oppsummerer funnene fra delrapportene og diskuterer sentrale forhold ved bruk av vertskommune med nemnd i Værnesregionen, deriblant gevinstrealisering, svakheter og forbedringspotensial, suksessfaktorer, samt hvorvidt ordningen bør videreføres eller ikke. Evalueringen stiller seg positiv til at samarbeidet videreføres innenfor gjeldende styringsløsning, men det er viktig at nemndenes lovfestede ansvar og myndighet anerkjennes og realiseres fullt ut. Avslutningsvis utledes mer generelle læringspunkter knyttet til bruken av denne styringsløsningen.

**Stikkord**

Interkommunalt samarbeid, vertskommune med felles folkevalgt nemnd,  
Værnesregionen, administrativ og faglig styring, tjenestekvalitet, politisk styring

**Trykk:** NTNU-Trykk

## Forord

Dette er sluttrapporten fra følgeevalueringen av bruk av vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen. Prosjektet har blitt gjennomført av Norsk senter for bygdeforskning, Nordlandsforskning og Sentio Research Norge AS, på oppdrag fra Stjørdal kommune v/ Værnesregionen. Sluttrapporten tar utgangspunkt i de tre foregående delrapportene på prosjektet, som har tatt for seg henholdsvis administrativ og faglig styring av samarbeidet, samarbeidets konsekvenser for brukerne, og politisk styring og demokratisk forankring. Basert på delrapportenes funn, diskuterer sluttrapporten overordnede forhold ved vertskommune med nemnd-ordningen i Værnesregionen.

Bygdeforskning har hatt hovedansvaret for utformingen av sluttrapporten, med god hjelp fra Nordlandsforskning. Forfatterne av sluttrapporten takker alle intervjupersoner og respondenter som har bidratt både med informasjon og med sine subjektive perspektiver på samarbeidet. Videre takkes Lars Rønning, tidligere ansatt ved Bygdeforskning, som tidligere var prosjektleder for evalueringsprosjektet, og som var førsteforfatter på delrapport 2 og medforfatter på delrapport 1. Hege Govasmark ved Sentio takkes for sin deltakelse i alle deler av datainnsamlingen på prosjektet, samt for diskusjoner rundt materialet. Videre rettes en takk til Svein Johan Frisvoll ved Bygdeforskning som var medforfatter på delrapport 1. Frank Egil Holm, tidligere ansatt ved Bygdeforskning, takkes for den rollen som han hadde i utformingen av anbudet som ligger til grunn for dette prosjektet. Takk også til Ranita Larsen Nersund og Arve Østgaard, begge ved Sentio, for deres deltakelse i deler av datainnsamlingen.

Trondheim, februar 2015

Maja Farstad, prosjektleder

Bygdeforskning

Arild Gjertsen

Nordlandsforskning



# Innhold

Forord.....	3
Innhold .....	5
Figurliste .....	7
1 Innledning.....	9
1.1 Om styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd .....	9
1.2 Nærmere om Værnesregionen.....	10
1.3 Følgeevalueringens data og metoder.....	11
1.4 Sluttrapportens videre struktur .....	12
2 Oppsummering av delrapport 1 – 3.....	13
2.1 Oppsummering av delrapport 1: Administrativ og faglig styring (Farstad, Frisvoll og Rønning 2014).....	13
2.2 Oppsummering av delrapport 2: Med innbyggerne i fokus (Rønning og Farstad 2014) .....	14
2.3 Oppsummering av delrapport 3: Fra sandpåstrøing til gjennomslagskraft? (Gjertsen 2014) .....	15
3 Samarbeidets utvikling i evalueringsperioden i korte trekk.....	19
4 Diskusjon av sentrale forhold ved vertskommune med nemnd i Værnesregionen	25
4.1 Gevinstrealisering knyttet til tjenesteproduksjonen .....	25
4.2 Gevinstrealisering knyttet til politisk styring av tjenestesamarbeidet.....	28
4.3 Svakheter og forbedringspotensial ved vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen .....	29
Vedrørende tjenestekvaliteten .....	30
Den politiske styringen .....	31
Oppsummering av anbefalte tiltak for å styrke den politiske styringen .....	33
4.4 Suksessfaktorer ved tjenestesamarbeidet i Værnesregionen.....	34
Generelle samhandlingskvaliteter .....	34
Velfungerende administrativ og faglig styring .....	34
Positive trekk ved den politiske styringen .....	36
4.5 Bør ordningen videreføres eller ikke?.....	37
5 Generelle læringspunkter .....	41
Vedlegg 1: Spørreskjema.....	45



# Figurliste

Figur 1: Samarbeidskommune-responentenes tilfredshet med Stjørdal som vertskommune med tanke på faglig styring. Prosent. 2013 (n=49) og 2014 (n=42)....	21
Figur 2: Samarbeidskommune-responentenes tilfredshet med Stjørdal som vertskommune med tanke på økonomisk bidrag/ «raushet». Prosent. 2013 (n=48) og 2014 (n=42).....	22
Figur 3: Vertskommune-responentenes vurdering av påstanden om at Stjørdal kommune har klare fordeler av å delta i dette kommunesamarbeidet. Prosent. 2013 (n=19) og 2014 (n=20).....	23
Figur 4: Kommunestyremedlemmenes svar på om de ønsker å anbefale dagens ordning med folkevalgte nemnder til andre kommuner/regioner. Prosent. 2013 (n=53) og 2014 (n=50).....	23
Figur 5: Kommunestyremedlemmenes svar på om Værnesregionen burde utvide denne vertskommuneordningen til å inkludere flere tjenesteområder. Prosent. 2013 (n=53) og 2014 (n=50).....	24
Figur 6. Utvalgte kommunale representanters vurdering av i hvilken grad samarbeidet basert på vertskommune med nemnd har ført til bedre økonomisk styring av de involverte tjenestene. n=9/12 (2014-undersøkelsen).....	26
Figur 7. Utvalgte kommunale representanters vurdering av i hvilken grad samarbeidet basert på vertskommune med nemnd har ført til økonomisk besparelse innenfor de involverte tjenestene. n=9/12 (2014-undersøkelsen).....	27





# 1 Innledning

Værnesregionen er et kommunesamarbeid på regionnivå som utmerker seg med sitt omfattende samarbeid om tjenesteproduksjon, i tillegg til samarbeidet om administrative støttefunksjoner. Siden slutten av 2012 har Værnesregionen samarbeidet om flere helse- og sosialtjenester under styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd (Kommunelovens § 28-1c). Værnesregionen er blant de første kommunesamarbeidene som tar i bruk denne løsningen på mer komplekse oppgaveområder, og kan i så måte forstås som en nasjonal pilot. På grunnlag av dette samarbeidets egenart har det blitt gjennomført en følgeevaluering av samarbeidet, med relevans ikke bare for Værnesregionens kommuner, men også for andre interkommunale samarbeid landet over. Målet med følgeevalueringsprosjektet har vært både å avdekke hvor godt den valgte styringsløsningen fungerer med de oppgaveområder og den organisering som er valgt i Værnesregionen, samt å gjøre erfaringene fra Værnesregionen overførbare til andre kommuner og regioner ved å utlede mer generelle læringspunkter knyttet til bruken av denne styringsløsningen.

## 1.1 Om styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd

Kommuneloven gir kommunene mulighet til å velge mellom ulike former for interkommunale samarbeidsløsninger: interkommunale foretak (§ 62), samkommune (§28-2.)<sup>1</sup> eller vertskommune (§ 28-1.). Vertskommunemodellen er forholdsvis ny. Et hovedformål med etableringen av vertskommunemodellen var å tilby en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om de lovpålagte og mer individrettede tjenestene. Vertskommunemodellen etter kommuneloven §§ 28 a-k ivaretar demokratiske og rettssikkerhetsmessige hensyn, da modellen gjør deltakerne i stand til å gripe inn og ivareta egne interesser på en helt annen måte enn det som er vanlig for eksempel ved rene kjøp og salg av tjenester (KRD 2011:9).

Vertskommuneorganisering vil si at deltakerkommunene har overlatt utførelsen av lovpålagte oppgaver til en av kommunene i samarbeidet. Denne kommunen benevnes vertskommune. Kommuneloven gir også kommunene anledning til å delegere utøvelse av offentlig myndighet (å fatte vedtak etter forvaltningsloven) til en vertskommune (jf. §28-1 a.). Forenklet kan man si at vertskommuneorganisering gir kommunene anledning til å legge ansvaret for gjennomføring av egne kjerneoppgaver til en annen kommune (vertskommunen). I henhold til kommunelovens kapittel 5 A, gir Vertskommune hjemmel for to typer interkommunale samarbeidsformer med vertskommune-

---

<sup>1</sup> Denne har regjeringen nå foreslått å oppheve (KMD 2015)

organisering: administrativt vertskommunesamarbeid (§ 28-1b.) og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (§ 28-1c.).

I et administrativt vertskommunesamarbeid avtaler en kommune (samarbeidskommunen) med en annen kommune (vertskommunen) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette betyr at samarbeidskommunen delegerer myndighet til vertskommunen i enkeltsaker og i kurante saker. I et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er det gjort avtale mellom samarbeidskommunen og vertskommunen om å opprette en felles folkevalgt nemnd. Til denne nemnda delegeres myndighet til å gjøre vedtak også i saker av prinsipiell betydning. Kommuneloven gir videre den folkevalgte nemnda anledning til å delegere myndighet til vertskommunens administrasjon til å treffe vedtak i enkeltsaker eller av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Nemnda skal ha representanter fra alle samarbeidskommunene og vertskommunen. Hver kommune skal ha minst to representanter i nemnda, som selv blant sine medlemmer velger leder og nestleder. Uavhengig av typen vertskommunesamarbeid, så har vertskommunens folkevalgte organer ingen instruksjons- eller omgjøringsmyndighet på områder som er delegert til vertskommunen (jf. Kommuneloven, § 28-1 c.).

## **1.2 Nærmere om Værnesregionen**

Værnesregionen er et samarbeid mellom de seks kommunene Meråker, Tydal, Selbu, Frosta, Malvik og Stjørdal. Værnesregionen som samarbeidsorgan ble formelt etablert i 2006, og organisert etter kommunelovens paragraf 27 som regulerer opprettelsen av et eget styrende organ for å løse oppgaver på tvers av samarbeidende kommuner. Værnesregionen styres politisk av Regionrådet, og ledes administrativt av Arbeidsutvalget. En strategiprosess gjennomført i 2008/2009 utledet i målet om å utvikle et forpliktende samarbeid om velferdstjenester, administrative oppgaver, interessepolitikk og regional utvikling (Vinsand og Langset 2013). I tråd med førstnevnte samarbeidsområde har kommunene hatt oppfølgingen av samhandlingsreformen som en felles satsing.

Fem av kommunene – Stjørdal, Meråker, Selbu, Tydal og Frosta – inngikk i 2012 avtale om interkommunalt samarbeid basert på kommunelovens § 28-1c. Det ble da opprettet en vertskommune med tre folkevalgte nemnder for henholdsvis barnevern, legevakt og helse/omsorg, hvor sistnevnte nemnd dekker tjenestene distriktmedisinsk senter (DMS) og forvaltningskontor. Frosta kommune valgte å delta kun i samarbeidet på feltet barnevern. Nylig ble også pp-tjenesten gjort interkommunal, og lagt under samme nemnd som barnevern, hvorpå den utvidede nemnda byttet navn til politisk nemnd for barn og unge.

Intensjonen er at deltagerkommunene i det nye vertskommunesamarbeidet skal delta i politikktutforming og ivareta den politiske styringen med tjenesteproduksjonen gjennom de politiske nemndene. Gjennom valget av denne samarbeidsmodellen har kommunene markert at de ønsker et tett og forpliktende samarbeid om de aktuelle tjenestene. Dette er tjenester som i økende grad krever spesialisert kompetanse, noe som gjør det krevende for små kommuner å opprettholde en faglig god tjeneste uten å samarbeide i en større region. For nærmere informasjon om hvordan vertskommunesamarbeidet er organisert i Værnesregionen, se delrapport 1, s. 20-22.

### **1.3 Følgeevalueringens data og metoder**

Datamaterialet som har blitt benyttet i evalueringsprosjektet er samlet inn ved hjelp av følgende metoder:

- Intervjuer med sentrale aktører i samarbeidet (ca 30 stk, foretatt på prosjektet i april - desember 2013)
- En web-basert spørreundersøkelse til en større mengde relevante aktører (foretatt på prosjektet både høst 2013 og høst 2014)
- Fokusgruppeintervjuer med ansatte i to av tjenestene samt tilgrensende tjenester til disse (foretatt på prosjektet våren 2014)
- Miniseminar med nemndsmedlemmer om nemndenes rolle (gjennomført av prosjektet september 2014)
- Observasjon av nemndsmøter i Værnesregionen (prosjektet fulgte samtlige møter i perioden april 2013 – november 2014),

I tillegg har vi foretatt en gjennomgang av relevante, tilgjengelige dokumenter: Tidligere gjennomførte brukerundersøkelser av legevakt og DMS, samarbeidsavtaler, møtereferater og saksfremlegg i nemnder, Regionrådet og regionsamarbeidets arbeidsutvalg, intensjonsavtale, organisasjonskart m.m.) Vi har også benyttet et foreliggende datasett fra Sentios borgerundersøkelse fra 2010 (se beskrivelse i delrapport 2, s. 23)

Nærmere redegjørelse for samtaleintervjuene finnes i delrapport 1, s. 15-16, mens nærmere beskrivelse av fokusgruppeintervjuene finnes i delrapport 2, s. 22-23.

Spørreundersøkelsen, som ble utformet i fellesskap av Bygdeforskning, Sentio og Nordlandsforskning, ble gjennomført to ganger, både høsten 2013 og høsten 2014 (i månedskiftet september – oktober), med likelydende spørsmål. Undersøkelsene ble sendt til samtlige medlemmer av kommunestyret, rådmenn og øverste helse- og

omsorgssjef i de fem involverte kommunene, samt til lederne for de ulike interkommunale tjenestene underlagt kommunelovens § 28-c i Værnesregionen. I det tidsrommet vi gjennomførte undersøkelsene, omfattet dette 136 personer. Høsten 2013 var det 69 personer som deltok i spørreundersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 51. I 2014-spørreundersøkelsen endte vi opp med 66 respondenter, og en svarprosent på 49.<sup>2</sup>

Det var forventet at så å si alle mottakerne ville delta i spørreundersøkelsene, med tanke på temaets relevans for den enkelte. Hvis så hadde skjedd hadde man visst at resultatene var gjeldende for de ulike gruppene i sin helhet. Svarprosentene som foreligger er imidlertid ikke dårlige, men generaliseringer fra utvalg til populasjon må foretas med en viss forsiktighet, i og med at utvalget er noe skjevt: En nærmere gjennomgang viser at frafallet er høyere blant ordinære kommunestyremedlemmer enn hva det er blant aktørgrupper som i større grad er involvert i det interkommunale samarbeidet. Det er også en viss forskjell mellom de ulike kommunestyrene når det gjelder deltakelse.<sup>3</sup> Videre gjør frafallet at endrede resultater fra det ene året til det andre må tolkes med forsiktighet, da man ikke kan vite sikkert om endringene skyldes at respondentene har skiftet mening/oppfatning, eller om det skyldes at det er andre respondenter som svarte i 2014 enn som svarte i 2013. For ytterligere refleksjoner rundt spørreundersøkelsen, se delrapport 1, s. 15. Spørreskjema foreligger i vedlegg 1.

## **1.4 Sluttrapportens videre struktur**

Først presenteres en oppsummering fra hver av de tre ferdigstilte delrapportene. Videre foretar vi en kortfattet gjennomgang av utviklingen i vertskommune med nemnd-samarbeidet i perioden 2013 – 2015 (evalueringsperioden). Deretter følger diskusjonen av sentrale forhold knyttet til vertskommune med nemnd-ordningen i Værnesregionen. Rapporten avsluttes med en opplisting av det vi anser som generelle læringspunkter knyttet til § 28-1c-samarbeid.

---

2 I forbindelse med regjeringens lansering av kommunereformen, så tilføyde vi også en ekstrarunde med spørsmål rettet mot dette i 2014-undersøkelsen. Spørsmålene ble kun sendt til dem som også hadde svart på hovedundersøkelsen, og vi fikk da 39 svar, noe som, sett i forhold til bruttoutvalget, gir en svarprosent på 29 når det gjelder disse spørsmålene.

3 Svarprosenten for hvert av kommunestyrene i henholdsvis 2013 og 2014 var som følger: Frosta 59/59, Meråker 48/39, Selbu 44/48, Stjørdal 34/39 og Tydal 69/47.

## 2 Oppsummering av delrapport 1 – 3

Arbeidet med de tre delrapportene som har blitt publisert underveis i evalueringen, ligger til grunn for diskusjonen av sentrale trekk ved samarbeidet som diskuteres i del 3 og de mer generelle læringspunktene i del 4.

### 2.1 Oppsummering av delrapport 1: Administrativ og faglig styring (Farstad, Frisvoll og Rønning 2014)

Den første delrapporten er en forholdsvis kortfattet og beskrivende rapport som omhandler administrativ og faglig styring innenfor det interkommunale samarbeidet på helse- og sosialområdet i Værnesregionen. Rapporten beskriver hvordan den administrative og faglige styringen er organisert i Værnesregionen (kapittel 4), den tar for seg motivasjonene bak samarbeidet og involverte aktørers opplevelse av samarbeidets effekter (kapittel 5) og videre diskuteres den administrative og faglige styringen. Delrapporten kan oppsummeres med følgende punkter:

- Kommunene har én felles hovedmotivasjon for samarbeidet på helse- og sosialområdet: god kvalitet på tjenestene. Økonomisk besparelse anses av mange som en eventuell bonuseffekt.
- Styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd ble valgt på grunn av ønske om sterkere politisk styring av samarbeid om lovpålagte tjenester.
- Den generelle oppfatningen blant aktuelle aktører er at samarbeidet i betydelig grad har ført til en kvalitativt bedre tjenesteproduksjon.
- Den administrative og faglige styringen synes å fungere svært godt, med tydelige rolleavklaringer og velfungerende kommunikasjonslinjer. Engasjerte personer i nøkkelstillinger sørger for god fremdrift med kontinuerlig fokus på videreutvikling.
- Nemndas rolle er foreløpig nokså uavklart, og kan så langt bare sies å utgjøre en minimal betydning for administrativ og faglig styring. Dette er et problem.
- Et relatert problem er at politikerne inkluderes i saker og prosesser på et for sent tidspunkt, noe som gjør at det blir vanskelig for dem å få reell innflytelse.
- Samarbeidet forstås som en prosess, hvor det kontinuerlig er fokus på å finne gode løsninger.

## **2.2 Oppsummering av delrapport 2: Med innbyggerne i fokus (Rønning og Farstad 2014)**

Delrapport 2 konsentrerer seg hovedsakelig om innbyggerne som *brukere* av tjenestene, og hovedspørsmålet er i hvilken grad og på hvilken måte tjenestekvaliteten har endret seg etter at vertskommune med nemnd ble innført. Innbyggerne er for øvrig også borgere som er med på å bestemme tjenestetilbudet gjennom demokratiet, og en egen del av rapporten er viet borgerperspektivet. Innbyggerfokuset generelt er et viktig perspektiv, da et uttalt formål med samarbeidet i Værnesregionen er å gi innbyggerne i kommunene bedre tjenester.

Evalueringen bygger på flere datakilder deriblant to tidligere evalueringer av henholdsvis legevakt og DMS. Av primære datakilder utnyttes resultater fra en spørreundersøkelse til kommunepolitikere og administrativ ledelse i regionen. Videre er det gjennomført fokusgruppeintervjuer med ansatte i barnevernet og forvaltningskontoret sammen med representanter for ytre enheter disse samarbeider nært med. Gjennom disse intervjuene har vi samlet informasjon fra personer som jobber tett på brukerne og som dermed opplever deres reaksjon på tjenestene som leveres. Vi erfarer at dialogen i fokusgruppene avslører viktige dimensjoner og momenter vedrørende tjenestekvalitet uten å være for knyttet til enkeltsaker.

Gjennom fokusgruppeintervjuene får vi også inntrykk av at tjenestene har blitt bedre, og her får vi flere begrunnelser for hvorfor dette har skjedd, samtidig som det også erkjennes at ikke alt er oppnådd i samarbeidet, eller fungerer tilfredsstillende.

Det viktigste som skjer ved etablering av kommunesamarbeid, og som berører tjenestekvaliteten, er kompetanseheving i enhetene totalt sett. Større enheter gir en større samlet kompetanse som alle kan dra nytte av. Samtidig gir det rom for at flere kan spesialisere seg på smalere felt. Det gir en økt ressurs for regionen. Det faglige miljøet er også inspirerende i forhold til å tiltrekke kompetente fagfolk til nye stillinger, og til at disse står lenger i jobben. Større fagmiljø gjør at brukerne oftere møter team av fagpersonell som er involvert i behandlingen av saker, i stedet for enkeltpersoner. I det minste har saksbehandleren konferert med andre kolleger. Samlet synes disse forholdene å skape et grunnlag for at også brukerne vil få oppleve bedre tjenester, og det gir større trygghet for at de blir gitt et faglig godt tilbud.

Et annet forhold som påvirker brukernes møte med tjenestene er kombinasjonen av nærhet og distanse som følger av en organisering med sentrale enheter i vertskommunen, men med ansatte plassert rundt i kommunene. Dette gjelder for barnevern og forvaltningskontoret. Her kan brukerne dra nytte av ansatte med lokalkunnskap som samtidig er lett tilgjengelig. I andre situasjoner kan brukerne unngå

lokal kontakt og oppnå større anonymitet i mer sensitive saker som det kan være vanskelig å ta opp i et lite lokalsamfunn der alle kjenner alle. Dette gir også økt rettsikkerhet ved at hverken bruker eller tjenestepersonell trenger å ta utenomfaglige hensyn på grunn av for tette bånd lokalt.

Utfordringene i vertskommunesamarbeidet er å utnytte organiseringens potensial når det gjelder utvikling av tjenestekvaliteten. Kommuner som fram til nylig har operert på egenhånd har også utviklet sine egne retningslinjer, egen praksis og kultur. Dette henger igjen i samarbeidet og kan være til hinder for effektiv utveksling av arbeidskapasitet, saker og tjenester mellom kommunene. I tillegg er avstand en utfordring. Dette kommer mest direkte til uttrykk på området legevakt der innbyggere lengst unna legevakten i Stjørdal må reise lenger for å få hjelp, men er også indirekte en utfordring på de andre områdene. Med større avstand til brukerne som betjenes blir det enda viktigere med godt samarbeid med lokale institusjoner og enheter, og det blir viktigere med god informasjon til innbyggerne. Utvisking av forskjeller som er til hinder for samarbeid, håndtering av avstand og god informasjon er stikkord for hva kommunene bør jobbe med for å dra nytte av et samarbeid som har klare fordeler for innbyggerne med hensyn til kvalitet på helse- og sosialtjenestene.

### **2.3 Oppsummering av delrapport 3: Fra sandpåstrøing til gjennomslagskraft? (Gjertsen 2014)**

Den tredje delrapporten fokuserer på de politiske styringsaspektene ved nemndsmodellen, med utgangspunkt i hvordan de politiske representantene opplever og ivaretar sin politiske styringsrolle i de folkevalgte nemndene.

Den praktiske tillemplingen av det politiske ansvaret som er delegert til de politiske nemndene i Værnesregionen har vært beheftet med betydelig grad av usikkerhet i oppstarten av nemndsarbeidet. Det har likevel vært mulig å spore en positiv utvikling når det gjelder å forankre en forståelse av hva nemndene faktisk representerer i politisk forstand. Både våre kvalitative intervjudata, spørreundersøkelsene og notatene våre fra observasjon av nemndsmøter støtter opp om en slik konklusjon. Riktig nok har ikke dette vært en «lineær» utvikling; spørsmålet om en avklaring rundt nemndenes rolle har vært et tilbakevendende tema. Utfordringen med å realisere potensialet for reell politisk styring gjennom nemndene i Værnesregionen må sees i sammenheng med nemndenes plassering inn i andre og tidligere etablerte samarbeidsstrukturer (som Regionrådet).

Flere aspekter ved nemndenes virksomhet betraktes som viktige av kommunestyrerepresentantene i regionen. Nemndenes funksjon som arena for langsiktig strategiutforming, beslutningsarena og informasjonsarena fremheves særlig; over 70 % av respondentene i spørreundersøkelsen for 2014 er i stor eller svært stor grad



opptatt av nemndene skal utgjøre en arena for disse funksjonene. Det er imidlertid et betydelig avvik mellom hvilke funksjoner som vurderes som viktige og i hvilken grad nemndene faktisk fyller disse funksjonene. Avviket er minst når det gjelder nemndenes funksjon som informasjonsarena, og størst med hensyn til rollene som henholdsvis strategi- og beslutningsarenaer. Dette samsvarer også godt med funn fra prosjektets intervjudata.

Vi mener likevel å se at nemndene begynner å «ta mer plass» som politisk forum i løpet av 2014, selv om mye av samarbeidet defineres av Regionrådet/Arbeidsutvalget (AU) og fagråd. Ambisjonene for nemnda som politisk myndighetsorgan trer imidlertid sterkere fram. En tydeliggjøring av nemndenes forhold til budsjettrelaterte spørsmål i samarbeidet – at det er AU som gir innstilling til Regionrådet, og at nemndene gir uttalelser til budsjettet – kan i så måte ha bidratt til dette, selv om våre informanter åpenbart (og ikke overraskende) ser politisk myndighet i nær sammenheng med det å påvirke budsjettprosesser. Over tid signaliserer uansett flere av våre informanter at nemndene i større grad tar tak i saker; de er mer aktive og stiller spørsmål til administrasjonens representanter.

Når det gjelder vurderingen av koblingen mellom nemndene og kommunene er meningene delte, noe som trolig også avspeiler en mer generell uklar oppfatning av nemndenes rolle som sådan. Enkelte påpeker at etableringen av nemndene gir mulighet til å heve blikket litt for den enkelte kommune; man kan i større grad se på de store sammenhengene, og den overordnede styringen. Det påpekes også at den enkelte kommune potensielt får bedre innsikt i andre kommuners utfordringer. Samarbeidet hevdes dermed av noen som å ha nærmest en form for «politisk kognitiv» effekt; det åpner for et videre politisk perspektiv, også lokalt for den enkelte kommune.

Dette inntrykket støttes også av tall fra spørreundersøkelsene. Halvparten av nemndsmedlemmene (i 2014-undersøkelsen) oppgir at det ikke eksisterer formelle rutiner for rapportering tilbake til egen kommune. Åtte av ti nemndsmedlemmer oppgir at det ikke eksisterer formaliserte forberedelsesrutiner innad i kommunen før nemndsmøter. Til gjengjeld er kommunestyremedlemmene i regionen tydelig delt i spørsmålet om informasjonsflyten fra arbeidet i nemndene er god nok; halvparten av kommunestyremedlemmene mener at de mottar for lite informasjon. Et tilsvarende bilde ser vi når kommunestyrerepresentantene blir bedt om å ta stilling til en påstand om at styringsløsningen (nemndsmodellen) er «godt demokratisk forankret» i egen kommune. I underkant av halvparten av respondentene sier seg «enig» eller «helt enig» i denne påstanden.

Intervjumaterialet peker for øvrig ganske tydelig i retning av at regional asymmetri og fordelingsproblemer ikke oppleves å representere en stor utfordring i det interkommunale samarbeidet i nemndene. Når vertskommunen beskrives av

representanter for de øvrige kommunene, går betegnelser som «raus», «positiv» og «motor for samarbeidet» igjen. Selv om det også er kritiske røster her – særlig pekes det på at vertskommunens egne representanter i en del tilfeller ikke har møtt i nemndsmøtene – er vurderingen av måten vertskommunen håndterer sin rolle på i hovedsak positiv. Selv om våre intervjudata på denne måten kun i liten grad indikerer «asymmetriproblemer» i Værnesregionen, modifiseres dette bildet i noen grad av spørreundersøkelsene. Uten at vi skal være for kategoriske i de slutninger som trekkes av dette, kan det indikere at oppfatninger om regionale spenninger og «asymmetriproblemer» har et noe sterkere fotfeste blant det «menige» kommunestyremedlem i regionen. At definisjonsmakt på denne måten kan oppleves å bli flyttet i retning av vertskommunen er i seg selv neppe overraskende, men er langt på vei en forventet effekt av det å inngå i et vertskommunesamarbeid. Kontrollert mot intervjudataene, synes heller ikke dette å fremstå som et vanskelig lokaldemokratisk problem – dette må veies opp mot de positive effektene som samarbeidet gir i sum.

Når det gjelder politisk styring vurderer vi det likevel slik at hovedutfordringene for nemndene i Værnesregionen er knyttet til den økte styringskompleksiteten som oppstår når nemndsmodellen introduseres. I en slik situasjon står nemndenes politiske styringsrolle i fare for å bli preget av sandpåstrøing, formalisme og håndspåleggelse av politiske beslutninger man selv ikke fatter.

I dette bildet framstår forholdet mellom nemndene og Regionrådet/AU som viktigst, og som den faktoren som etter vår oppfatning i sterkeste grad har bidratt til å gjøre nemndenes opplevde posisjon svakere enn nødvendig. Vi tror dette hviler på to forhold. For det første ble trolig ikke forholdet mellom nemnder og Regionrådet/AU definert tydelig nok før implementeringen av nemndsmodellen; for det andre har trolig ikke nemndsmedlemmene selv tatt i bruk det makt- og myndighetsrommet man faktisk har hatt til rådighet i sterk nok grad. Nemndene kunne ha gått sterkere inn for å definere sin rolle og dermed påvirket sin egen styringsevne. Det at Regionrådet/AU har behandlet den formelle styringskjeden på vårparten 2014 ser likevel ut til å ha bidratt til å definere nemndenes posisjon i samarbeidet sterkere.

I tillegg til den generelle debatten om kommunestruktur og dennes betydning for detablerte interkommunale samarbeidet, er det etter vår oppfatning relasjonen mellom nemnder og regionrådsarenaen som i størst grad vil være avgjørende for nemndsmodellens framtidige rolle og betydning. Det bør anerkjennes at de overordnede styringsorganene i Værnesregionen faktisk har satt styringslinja på sakskartet. Dette er positivt. Delrapportens klare anbefaling er at dette spørsmålet fortsatt drøftes åpent i det videre samarbeidet mellom kommunene i Værnesregionen.



### **3 Samarbeidets utvikling i evalueringsperioden i korte trekk**

Prosjektet har aktivt fulgt Værnesregionens interkommunale samarbeid på helse- og sosialfeltet i perioden april 2013 – februar 2015, gjennom ulike former for datainnsamling. Nemndsordningen som sådan og samarbeidet om særlig to av tjenestene var helt i startgropa da evalueringen ble satt i gang, og kan fortsatt sies å være nokså ferskt. Sammen med prosjektets varighet og omfang, har dette begrenset tidsrommet det har vært mulig å følge utviklingen i samarbeidet. Det har likevel rukket å skje visse endringer både på det organisatoriske og det mentale plan, og her vil vi kort presentere den utviklingen i samarbeidet som vi har vært i stand til å observere i løpet av prosjektperioden.

Følgende har skjedd i løpet av evalueringsperioden, i tilknytning til vertskommunesamarbeidet:

- Det ble avholdt fem nemndsmøter i 2013, og fire ordinære nemndsmøter samt et ekstra nemndsmøte kun for den ene nemnda i 2014. På de første nemndsmøtene er oppmøtet temmelig dårlig, mer fra enkelte kommuner enn fra andre. Dette er til stor irritasjon blant de som møter opp, og fraværet korrigeres utover året, blant annet ved at det journalføres tydelig hvem som ikke møter, og hvem som heller ikke sender vara i sitt fravær.
- I juni 2013 viser det seg at vertskommunen har bedt kommunene om å bidra med ekstra midler til nye stillinger innenfor en av tjenestene uten at nemnda har blitt inkludert i saken; denne hendelsen ser ut til å vekke ekstra engasjementet til live blant nemndsmedlemmene. Hendelsen beklages av den ansvarlige.
- Rådmannen i vertskommunen initierer en felles satsing på forebygging i deltakerkommunene, da dette har foregått på forskjellig vis i de ulike kommunene. Nemnda anerkjenner dette initiativet, og inviteres med på «politisk verksted» sammen med kommunale fagpersoner i denne sammenheng
- Det skjer en omorganisering slik at enhetslederen for barnevern, som tidligere har hatt rådmannen i vertskommunen som nærmeste overordnede, i stedet sorterer under samhandlingsleder, i likhet med de tre andre interkommunale enhetslederne
- AU avholder møter om nemndenes rolle våren 2014, og vedtar en ny styringslinje for saker hvor nemndene er involvert. I saker som berører budsjett, skal nemnda nå ha det tredje siste ordet, nærmere bestemt «ta til etterretning», mens Regionrådet og deretter kommunestyrene fører sakene i havn. I øvrige saker fatter nemnda vedtak og innstiller deretter til Regionrådet. Regionrådet fatter

deretter likelydende vedtak, og man legger nå til rette for at samarbeidsavtalene mellom vertskommunen og samarbeidskommunene revideres i tråd med vedtaket i 2015.

- Man ser behovet for å koordinere satsinger på oppvekst og helse i større grad, og det blir besluttet å opprette interkommunal pp-tjeneste. Også ppt-enhetens leder sorterer under samhandlingslederen. Barnevern og ppt får en felles nemnd høsten 2014, hvor den nye, utvidede nemnda benevnes som politisk nemnd for barn og unge. Selbu kommune tviler først på om de vil samarbeide om ppt, men fra og med 01.01.15 er alle de fem kommunene med.
- Bortsett fra enkelte utfordringer knyttet til sykefravær blant ansatte, rapporteres det ikke om nevneverdige problemer fra tre av tjenestene i løpet av perioden. Barnevern har større utfordringer, i forbindelse med stadig flere nye saker, fravær, fristbrudd/avvik og behov for betydelig mer midler enn hva som har blitt budsjettert med. Nemndsmedlemmer fra enkelte av samarbeidskommunene er nokså bekymret i denne sammenheng, samtidig som de signaliserer forståelse for at dette er komplisert. I forbindelse med det ekstraordinære nemndsmøtet i november 2014 presenterte den interkommunale enhetslederen for barnevern en ny strategi for enheten, blant annet basert på en ny team-inndeling i tjenesten.<sup>4</sup> Denne strategien blir tatt veldig godt imot av nemndsmedlemmene på møtet.

Hvordan nemndenes rolle og nemndsmedlemmenes forståelse av sin egen rolle utvikles i løpet av denne perioden er grundig gjennomgått i delrapport 3. Engasjementet blant nemndsmedlemmene har økt siden nemndenes oppstart, men i slutten av perioden befinner de seg fortsatt, både praktisk og mentalt, i en posisjon hvor de er mer passivisert enn de bør være, sett i lys av intensjonene med kommuneloven § 28-1c. Dette blir også bekreftet under et miniseminar som prosjektet gjennomførte i tilknytning til nemndsmøtet i september 2014, hvor nemndsmedlemmene ble bedt om å reflektere om nemndenes virksomhet. Delrapport 3 viser også at informasjonsflyten mellom nemnder og kommunestyre fortsatt er dårlig høsten 2014, og dette kan antakeligvis forklare hvorfor det stadig er mer å gå på når det gjelder den politiske forankringen i kommunestyrene. En høy andel av kommunestyremedlemmene ser likevel ut til å ha

---

4 Det satses tungt på et eget sped- og småbarns-team hvor det skal være ressurser nok til å jobbe med *primærvansken* i hver enkelt sak, til fordel for mer overflatisk foreldreveiledning, slik at riktige tiltak kan settes inn på et tidlig stadium. På denne måten vil man forhindre at unge individer skjevutvikles, noe som kan spare samfunnet for store ressurser på sikt.

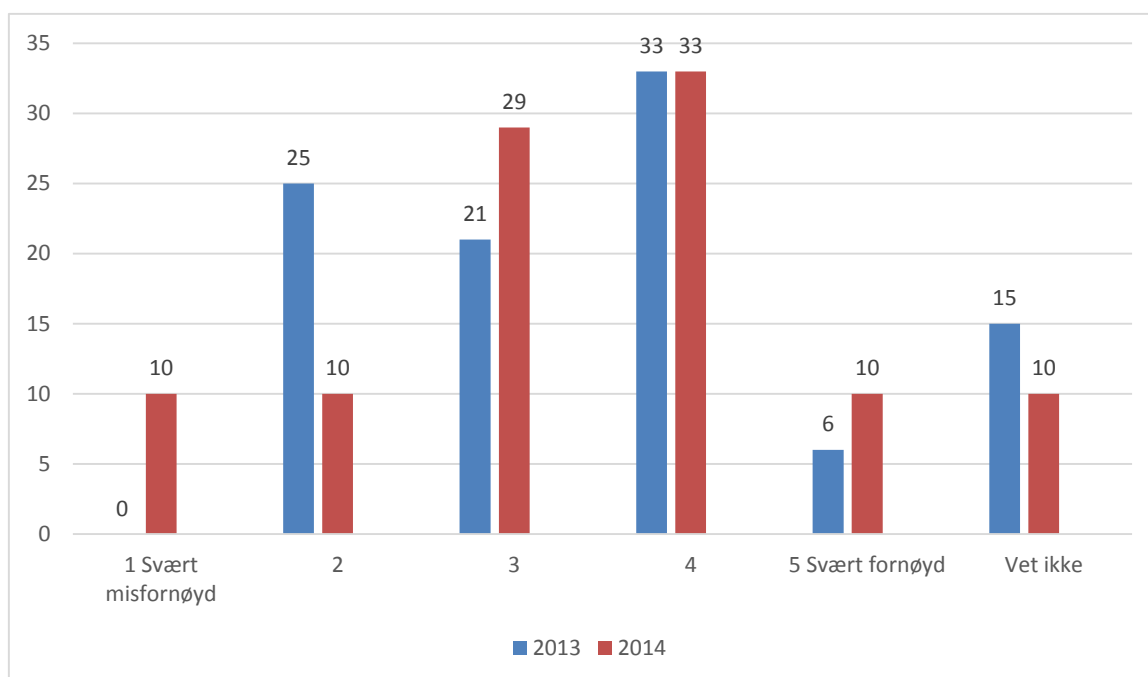
positive tanker om samarbeidets videre utvikling. Spesielt har de tro på tjenestekvaliteten (delrapport 3, s. 48).

Hva så med samarbeidskommune-representantenes syn på vertskommunen; hvordan har dette utviklet seg i løpet av evalueringsperioden? Her er både politiske og administrative respondenter relevante, og i 2013 var det 50 respondenter som representerte samarbeidskommunene, mens i 2014 utgjorde denne gruppen 45 respondenter. Figuren under viser samarbeidskommune-respondentenes tilfredshet med vertskommunen når det gjelder faglig styring:



*Figur 1: Samarbeidskommune-respondentenes tilfredshet med Stjørdal som vertskommune med tanke på faglig styring. Prosent. 2013 (n=49) og 2014 (n=42).*

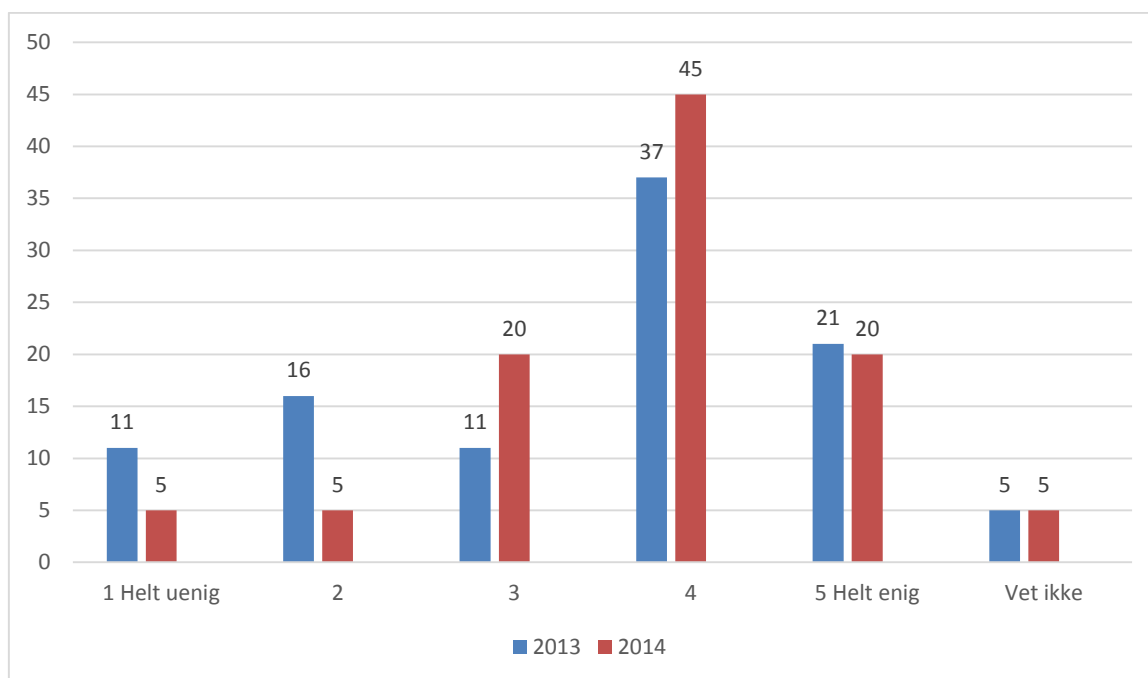
Vertskommunen synes ikke å ha skuffet samarbeidspartnerne når det gjelder faglig styring. Det var ikke en stor andel som var kritisk i 2013 heller, men i 2014 ser vi at det kun er sju prosent som er mer misfornøyd enn fornøyd, samtidig som 62 prosent er mer fornøyd enn misfornøyd. Dette kan sees i sammenheng med den generelt positive vurderingen av tjenestekvaliteten på de interkommunale tjenestene. Videre ser vi av neste figur at også tilfredsheten med vertskommunen når det gjelder økonomisk bidrag/«raushet» har blitt opprettholdt i løpet av det aktuelle året:



Figur 2: Samarbeidskommune-responentenes tilfredshet med Stjørdal som vertskommune med tanke på økonomisk bidrag/ «raushet». Prosent. 2013 (n=48) og 2014 (n=42).

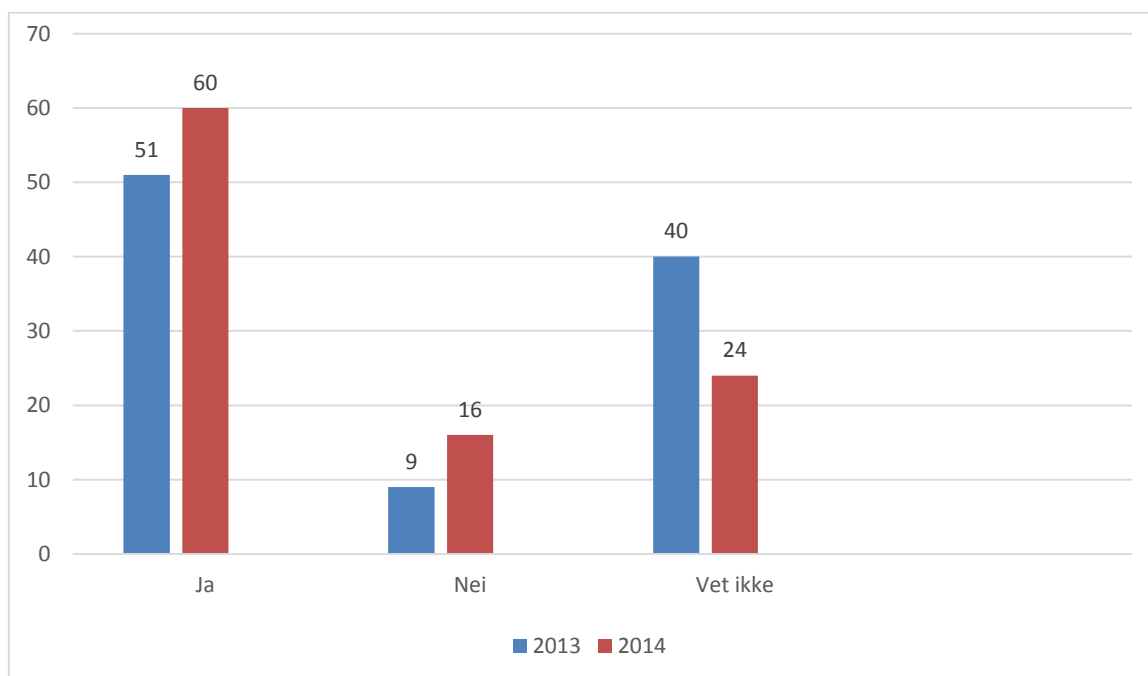
Det er færre i 2014 enn i 2013 som er misfornøyde med vertskommunens bidrag, men i siste år er det en liten andel som er desto mer misfornøyde. Andelen som er mer fornøyd enn misfornøyd er likevel mer enn dobbelt så stor som andelen på den andre enden av skalaen. Av disse resultatene ser det ut til at vertskommunen har klart å ivareta en relativt høy legitimitet blant samarbeidskommune-representantene, og at denne til og med har blitt ytterligere forbedret.

Likeledes er det interessant å se hvorvidt vertskommunerepresentantenes syn på det å være vertskommune har holdt seg stabilt, eller om det har endret seg i den ene eller andre retningen. Også her er både politiske og administrative respondenter relevante, og i 2013 var det 19 respondenter som representerte vertskommunen, mens i 2014 utgjorde denne gruppen 21 respondenter. Figur 3 viser at tendensen i 2014 er den samme som i 2013; Flertallet er enig i at samarbeidet har klare fordeler for Stjørdal som kommune. I tillegg er det i 2014 en betydelig lavere andel som nå er uenige i dette.



*Figur 3: Vertskommune-responentenes vurdering av påstanden om at Stjørdal kommune har klare fordeler av å delta i dette kommunesamarbeidet. Prosent. 2013 (n=19) og 2014 (n=20).*

For å få et tydeligere inntrykk av i hvilken retning kommunestyremedlemmenes forhold til samarbeidet beveger seg, kan vi se hvorvidt de vil anbefale dagens ordning med folkevalgte nemnder til andre kommuner/regioner eller ikke:

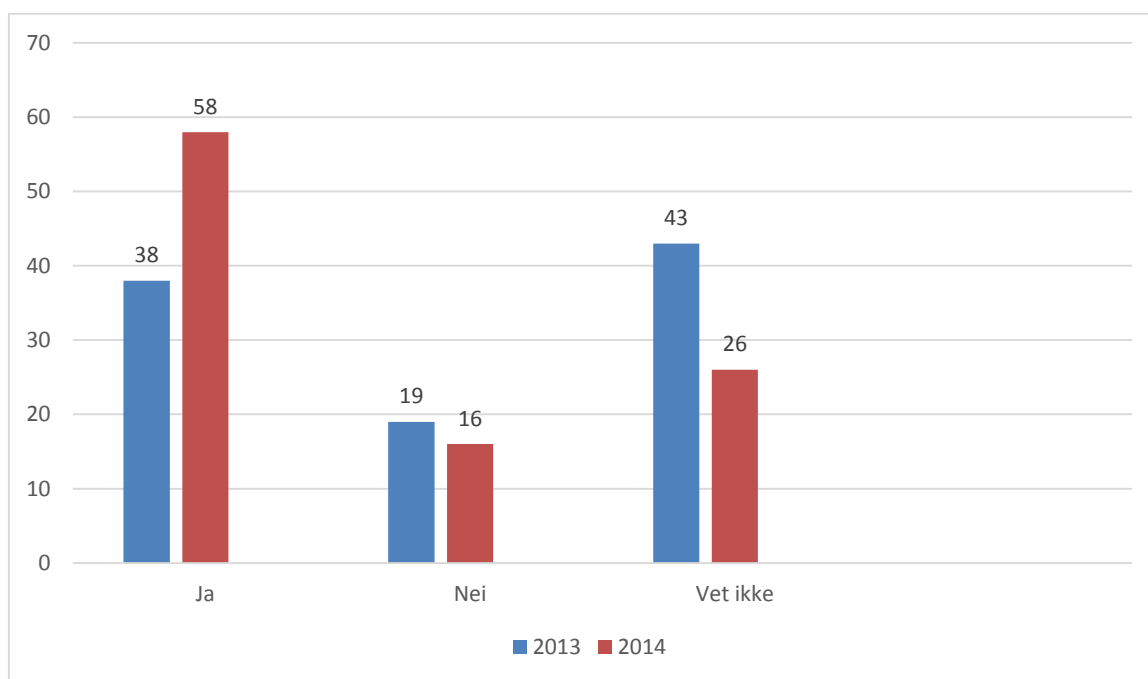


*Figur 4: Kommunestyremedlemmenes svar på om de ønsker å anbefale dagens ordning med folkevalgte nemnder til andre kommuner/regioner. Prosent. 2013 (n=53) og 2014 (n=50)*



Figur 4 viser at den generelle tendensen er opprettholdt også på dette punktet; flertallet anbefaler gjerne ordningen til andre kommuner. Forskjellen mellom 2013 og 2014 er at det er en større andel som har gjort seg opp en klar mening om dette siste år.

Kommunestyremedlemmene ble også spurt om Værnesregionen burde utvide denne typen vertskommunesamarbeid ved å inkludere ytterligere tjenesteområder. Som figur 5 viser, øker andelen som er positive til dette fra 2013 til 2014, og siste år er det en betydelig andel som mener at det bør samarbeides om flere tjenesteområder på denne måten.



Figur 5: Kommunestyremedlemmenes svar på om Værnesregionen burde utvide denne vertskommuneordningen til å inkludere flere tjenesteområder. Prosent. 2013 (n=53) og 2014 (n=50)

Resultatene som har blitt presentert i dette avsnittet supplerer funnene fra delrapport 3. Det samlede inntrykket er, til tross for tvil rundt nemndenes tildelte posisjon, at forholdet mellom de involverte kommunene har holdt seg stabilt i evalueringsperioden, det er stadig vilje til samarbeid kommunene imellom, og ikke minst synes det stadig å eksistere en nokså utbredt vilje til å gå videre med det samarbeidet som er påbegynt.

## 4 Diskusjon av sentrale forhold ved vertskommune med nemnd i Værnesregionen

Funnene som er gjort i de tre delrapportene ligger til grunn for de overordnede forholdene ved vertskommune med nemndordningen i Værnesregionen som diskuteres i denne delen av sluttrapporten. Vi diskuterer her gevinstrealisering knyttet til henholdsvis tjenesteproduksjon og politisk styring av det interkommunale samarbeidet, samarbeidets svakheter og forbedringspotensial så vel som dets suksessfaktorer, samt hvorvidt styringsløsningen bør videreføres eller ikke.

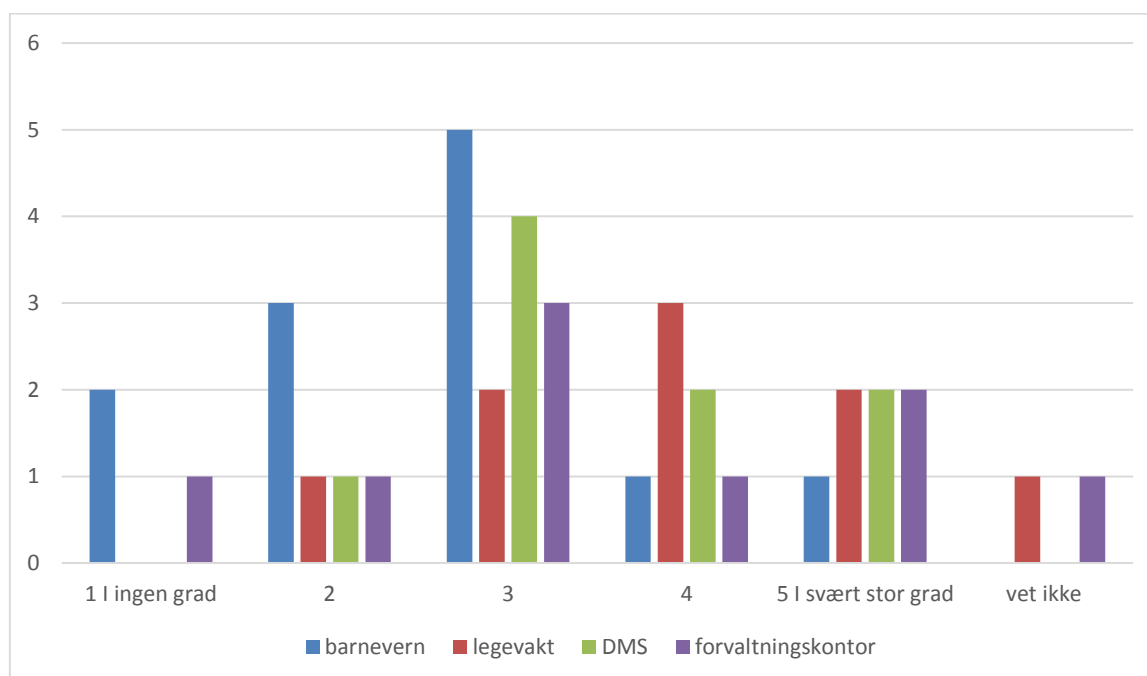
### 4.1 Gevinstrealisering knyttet til tjenesteproduksjonen

Den tilsynelatende uomstridte hovedmotivasjonen for Værnesregionens samarbeid om helse- og sosialtjenester er å styrke evnen til å levere tjenester av høy kvalitet, inkludert nye lovpålagte tjenesteoppgaver som følger av samhandlingsreformen. I hvilken grad synes Værnesregionen, gjennom sin bruk av vertskommune med nemnd, å ha nådd dette målet? Spørreundersøkelsene, som var rettet mot dem som jobber direkte med eller relativt tett på samarbeidet, enten politisk eller faglig/administrativt, reflekterer en temmelig utbredt oppfatning av at tjenestekvaliteten i stor grad har blitt bedret innenfor samtlige tjenester, sammenlignet med om den enkelte kommune skulle hatt ansvaret for tjenestene på egenhånd. Funn fra analysene av samarbeidets konsekvenser for brukerne, presentert i delrapport 2, indikerer likeledes at tjenesteproduksjonen på mange måter har bedret seg etter at vertskommunesamarbeidet ble etablert. Med henvisning til de økte krav til kommunehelsetjenesten som har kommet med Samhandlingsreformen, er det representanter fra flere av samarbeidskommunene som fremhever at deler av tjenestetilbudet er noe de ikke hadde klart å tilby på egenhånd. Samarbeidet om et interkommunalt DMS er et spesielt viktig tiltak i denne sammenheng. Det interkommunale forvaltningskontoret skal også sørge for at tilgjengelige helseressurser koordineres og disponeres på best mulig vis.

Samtidig indikerer både kvantitative og kvalitative data at det fremdeles finnes forbedringspotensial når det gjelder målet om høyest mulig kvalitet på tjenestene. Forbedringspunktene omhandler i stor grad forhold hvor man fortsatt kan oppnå større intern effektivitet (bedre kommunikasjon, mer smidig samhandling mellom og innad i enhetene, tid til forebyggende arbeid), noe som på direkte vis berører regionens innbyggere som brukere.

Et annet uttalt, men likevel underordnet mål med samarbeidet var økonomiske besparelser. I samarbeidsavtalene står det *kostnadseffektivt* samarbeid; dette er to litt forskjellige ting. Her har ikke vi datagrunnlag til å analysere hvorvidt disse målene faktisk er nådd eller ikke, men vi har data fra spørreundersøkelsen som har fanget opp

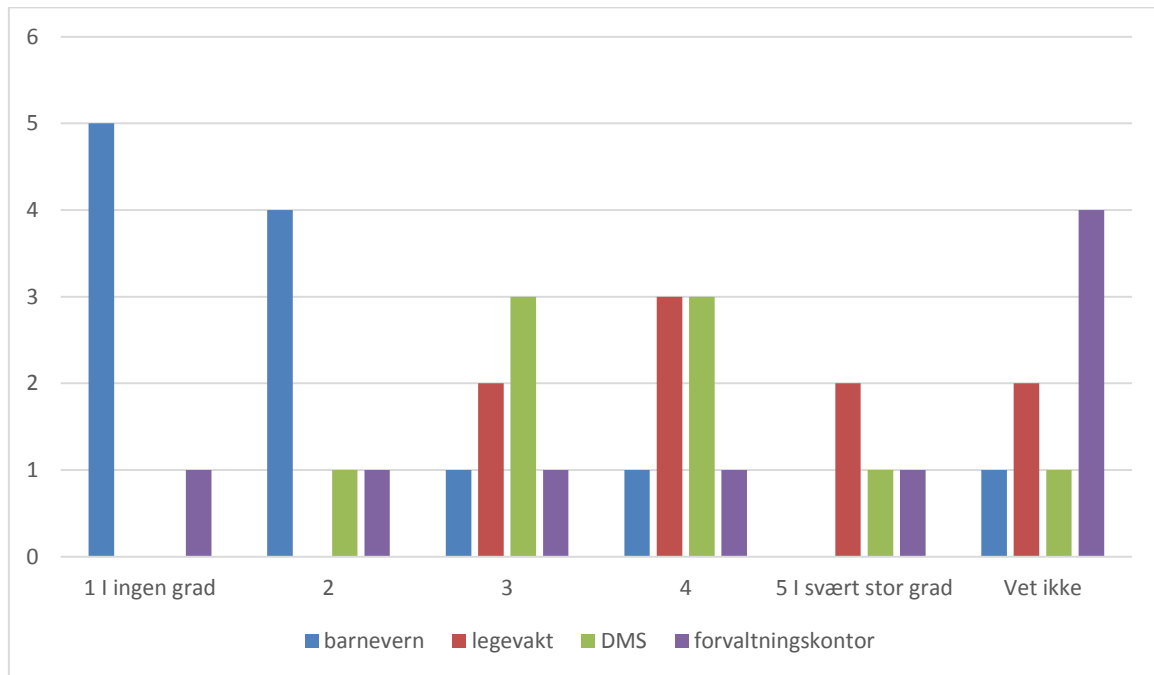
involverte aktørers oppfatninger av dette. Hvilke av respondentene er mest kvalifiserte til å uttale seg om dette? En forholdsvis høy andel av kommunestyremedlemmene har vist seg å ha begrenset kjennskap til samarbeidet. Etter vår vurdering bør rådmenn, ordførere og kommunale helse- og omsorgssjefer kunne forventes å komme med en kvalifisert vurdering av hvorvidt vertskommunesamarbeidet har medført henholdsvis økonomiske besparelser og bedret økonomisk styring. Spørreundersøkelsen lar oss undersøke disse forholdene for hver av tjenestene. På barnevern er også de aktuelle Frosta-representantene med, og da teller de nevnte respondentene 12 personer. For de tre øvrige tjenestene omfatter dette ni personer. I figur 6 presenteres respondentenes fordeling på skalaen når det gjelder oppfattet grad av bedret økonomisk styring for hver av tjenestene:



Figur 6. Utvalgte kommunale representanters vurdering av i hvilken grad samarbeidet basert på vertskommune med nemnd har ført til bedre økonomisk styring av de involverte tjenestene. n=9/12 (2014-undersøkelsen)

Vi ser at to av de totalt tolv personene i den utvalgte gruppen mener at samarbeidet om barnevern ikke har ført til bedret økonomisk styring. En av ni personer vurderer det likedan når det gjelder samarbeidet om forvaltningskontor. Når det gjelder henholdsvis legevakt og forvaltningskontor så er det også en av ni som ikke vet hvilken effekt samarbeidet har hatt på den økonomiske styringen av tjenesten. Utover dette er resten av de utvalgte respondentene enige om at samarbeidet i mer eller mindre grad har bedret den økonomiske styringen av hver av tjenestene.

I figur 7 presenteres de samme respondentenes vurdering av hvilken effekt samarbeidet om de aktuelle tjenestene har hatt når det gjelder økonomisk besparing. På dette spørsmålet er det tydeligere skiller mellom de ulike tjenestene; mens samarbeidet om legevakt og DMS så å si gjennomgående vurderes å ha ført til økonomiske besparelser, blir dette i større grad avkreftet når det gjelder barnevern, mens effekten for forvaltningskontoret så langt synes mer uklar.



Figur 7. Utvalgte kommunale representanters vurdering av i hvilken grad samarbeidet basert på vertskommune med nemnd har ført til økonomisk besparelse innenfor de involverte tjenestene. n=9/12 (2014-undersøkelsen)

Spredningen i svar, ikke minst blant representanter fra samme kommune, understreker for øvrig at de kommunale nøkkelrepresentantene ikke besitter noen fasit på disse spørsmålene. Det blir en vurderingssak, basert på hvordan man forestiller seg at egen kommune på egenhånd ville håndtert de samme utfordringene som det interkommunale samarbeidet har forholdt seg til siden oppstarten. Likevel reflekterer svarene samlet sett noen tendenser som ikke synes helt løsrevet fra virkeligheten.

Det er imidlertid målet om høy tjenestekvalitet som først og fremst ligger til grunn for Værnesregionens felles satsing på tjenesteproduksjon, og basert på vurderingene fra de som jobber tett på brukerne, samt tidligere brukerundersøkelser, synes man å ha oppnådd høy grad av gevinstrealisering når det gjelder målet om å levere tjenester av høy kvalitet til regionens innbyggere. Vurderingene fra utvalgte aktører i spørreundersøkelsen indikerer også at økonomistyringen har bedret seg, og at man innenfor flere av tjenestene i mer eller mindre grad har oppnådd økonomiske

besparelser. *Nemndenes* relevans for disse positive resultatene tas opp nærmere i neste avsnitt.

## **4.2 Gevinstrealisering knyttet til politisk styring av tjenestesamarbeidet**

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd ble valgt basert på ønsket om god politisk styring av tjenestesamarbeidet. Kommunene hadde allerede etablert interkommunalt samarbeid om flere typer oppgaver før opprettelsen av politiske nemnder i 2012, alle i form av vertskommunesamarbeid. I tillegg til en rekke administrative vertskommunesamarbeid hadde man etablert samarbeid om tjenestene barnevern og legevakt. Man erfarte etter hvert at samarbeid om tjenester var langt mer komplisert enn samarbeid i form av rene kjøp og salg av tjenester, og man så behovet for å få på plass formell politisk styring av det aktuelle tjenestesamarbeidet. Dette er for øvrig i tråd med KRDs veileder for vertskommunemodellen i kommuneloven, hvor det påpekes at «dersom deltakerkommunene ønsker å delegere beslutningsmyndighet i saker av prinsipiell betydning, må kommunene oppnevne en felles folkevalgt nemnd til å ta slike avgjørelser» (KRD 2011:20).<sup>5</sup> I hvilken grad har man evnet å oppnå tilfredsstillende politisk styring innenfor vertskommune med nemnd-ordningen? Som tidligere nevnt og ellers presentert i delrapport 3, befinner nemndsmedlemmene seg fortsatt, både organisatorisk og mentalt, i en situasjon hvor de er mer passivisert enn de burde vært. Nevnte delrapport viser også til tidvis dårlig oppmøte og tilsynelatende svakt engasjement på nemndsmøtene, og fremhever nemndenes utydelige rolle som en sannsynlig forklaring på dette.

I vår videre vurdering av gevinstrealiseringen knyttet til politisk styring, vil vi trekke frem hva lovgivningen legger opp til. I KRDs veileder til vertskommunemodellen presiseres det at «den felles nemnda skal være et overordnet styringsorgan for alle saksområder som legges inn i samarbeidet» (KRD 2011:29). Her er både «overordnet styringsorgan» og «alle saksområder som legges inn i samarbeidet» helt essensielle formuleringer. For at nemnda skal kunne være et overordnet styringsorgan for alt som det samarbeides om, «må alle deltakerkommunene delegere samme myndighet til den felles folkevalgte nemnda, slik at nemnda skal kunne treffe vedtak i samme type saker på vegne av alle deltakerkommunene» (KRD 2011:20). Utformingen av samarbeidssamtalene mellom deltakerkommunene i Værnesregionen er også i tråd med

---

5 Saker av prinsipiell karakter er saker som krever politisk skjønn. I samarbeidsavtalene mellom vertskommune og samarbeidskommuner i Værnesregionen er følgende saker definert å være av dette slaget: virksomhetsplan, budsjett, tertialrapporter, årsmelding, «i tillegg til saker av prinsipiell karakter som nemnda selv initierer eller som legges frem av rådmannen i vertskommunen»

dette: I avtalene står det nedfelt at deltakerkommunene delegerer alle oppgaver som inngår i samarbeidet til nemnda. Videre delegerer nemnda det meste av ansvaret (kurante saker og saker som ikke er av prinsipiell betydning) med tilhørende myndighet til vertskommunen. På denne måten er vertskommunen direkte ansvarlig overfor nemnda. Nemnda har ansvaret for at vertskommunen utøver det samarbeidet som nemnda selv er ansvarlig for, på best mulig måte - ikke bare for hvert enkelt nemndsmedlems egen kommunes del, men på vegne av deltakerkommunene som sådan. Deltakerkommunene på sin side har det overordnede ansvaret for å påse at nemnda utøver sin rolle på en tilfredsstillende måte, slik at innbyggerne får de tjenestene som de har lovfestet rett på, og som den enkelte kommune fortsatt er ansvarlig for. I delrapport 3 ble det antydnet at høy styringskompleksitet i Værnesregionen-samarbeidet sammen med lav opplevd vedtaksmakt gjør at nemnda ikke innehar den innflytelsen som den burde hatt. Sett i sammenheng med de ovenstående utdragene fra KRDs veileder til vertskommunemodellen vil vi igjen poengtere at styringslinja for saker med politisk nemnd i Værnesregionen fortsatt, til tross for senere justeringer, er utformet på en måte som ikke anerkjenner nemnda som det overordnede styringsorganet den er ment å være.

Konklusjonen vår på dette punktet må følgelig bli at man ennå ikke har realisert målet om god politisk styring av samarbeidet. I tillegg til usikkerheten rundt nemndas beslutningsmyndighet, virker det som mange nemndsmedlemmer anser seg selv som å ha en vaktfunksjon på vegne av egen kommune, fremfor at de forstår nemndas interkommunale/regionale ansvar overfor deltakerkommunene som sådan. Verken Arbeidsutvalget, Regionrådet eller nemndsmedlemmene selv synes å være fullt bevisst på hvilket ansvar nemndene er tildelt gjennom lovverk og samarbeidsavtaler. Vi ser imidlertid at det har beveget seg i riktig retning, blant annet ved at engasjementet i nemnda er sterkere nå enn ved begynnelsen på samarbeidet. I rapportens neste del går vi nærmere inn på hvordan den politiske styringen i Værnesregionen kan styrkes.

### **4.3 Svakheter og forbedringspotensial ved vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen**

I denne delen ser vi nærmere på svakheter og forbedringspotensial knyttet til Værnesregionens arbeid med å oppnå de uttalte hovedmålsetningene som ligger til grunn for bruken av vertskommune med nemnd: høy tjenestekvalitet, og god politisk styring av samarbeidet. Hvordan man øker tjenestekvaliteten ytterligere er i mange tilfeller et helsefaglig spørsmål, og prosjektet nøyer seg her med å påpeke hvor det fortsatt finnes forbedringspotensial. Vi kommer i større grad med konkrete anbefalinger når det gjelder mulige grep som kan styrke den politiske styringen i § 28-1c-samarbeidet.

## Vedrørende tjenestekvaliteten

I delrapport 1, som fokuserer på den administrative og faglige styringen av samarbeidet om helse- og sosialtjenester i Værnesregionen, konkluderer prosjektet med at dette aspektet ved samarbeidet alt i alt ser ut til å fungere godt. Samtidig må den administrative og faglige styringen sees i sammenheng med tjenestekvaliteten, hvor det fortsatt finnes forbedringspotensial.

Geografisk større *avstand*, relatert til at DMS og legevakt utelukkende har fått lokalisering i vertskommunen, er den eneste direkte *ulempen* for tjenestetilbudet som er avdekket som følge av overgangen til en løsning med interkommunalt samarbeid. Avstand kan være en utfordring for innbyggere bosatt langt fra regionens sentrum, og denne ulempen er det til dels vanskelig å overkomme; for mange vil dette likevel veies opp av økt kvalitet og stabilitet på tjenestene<sup>6</sup>, eller muligheten for å ha et slikt tilbud i det hele tatt<sup>7</sup>.

Samtidig er det enkelte ting som kan forbedres innenfor hver av tjenestene, og noe av dette jobbes det allerede med. Barnevern har hatt problemer med å komme ajour med oppgavene sine, noe som til dels må kunne forstås å reflektere utfordringene som hefter seg til denne tjenestetypen som sådan<sup>8</sup>, og ikke nødvendigvis til dette spesifikke samarbeidet. Uansett ser vi både fra spørreundersøkelsene og fra fokusgruppeintervjuet med brukerfokus i delrapport 2 at man mener at samarbeidet i all hovedsak anses for å ha hatt positive effekter, sett i forhold til om kommunene skulle stå for ytelsen av denne tjenesten på egenhånd. Som tidligere beskrevet i sluttrapportens del 3 har man nå gått for en ny strategi innenfor denne enheten for å overvinne problemene på best mulig vis, samtidig som kommunene nå satser bredt på forebygging.

Andre forhold som kan forbedres er, som poengtert i delrapport 2, blant annet utnyttelsen av den interkommunale organiseringens potensial, hva gjelder profesjonell bistand på tvers av kommunene ved sykdom og mer utstrakt utveksling av tjenestekapasitet (gjelder særlig for forvaltningskontoret). Ytterligere forbedringsmuligheter, knyttet til barnevern, vil være å jobbe frem mer effektive

---

6 For å redusere den ulempen som en sentralisert legevakt medfører for utkantene, har man i tillegg lagt til rette med døgnbemannet ambulanse i hver kommune

7 Dette er spesielt relevant når det gjelder DMS, men kan også henvises til de øvrige tjenestene med tanke på de minste kommunenes utfordringer med å tiltrekke seg tilstrekkelig med kompetent personell til de ulike tjenestene, noe som er en nødvendighet for at tjenestetilbudene skal kunne opprettholdes.

8 Eksempelvis viste Kommunebarometeret 2013 at 22 prosent av barnevernssakene ikke var ferdig behandlet innen tre måneder i 2012, samt at fristbruddene hadde blitt redusert kun i halvparten av kommunene (Kommunal rapport 2013)

prosedyrer internt, samt å bedre tilgjengeligheten og kommunikasjonen, både i forhold til tilgrensende enheter og til brukere.

### **Den politiske styringen**

Samarbeidet synes å ha større utfordringer når det gjelder nemndenes rolle og forankringen i kommunestyrene for øvrig. Slik resultatene våre delvis viser, kan det oppstå tvil og negative holdninger til en ny ordning hvis den halter i starten. Slik sett er det viktig å ha gode prosesser i forkant, med tanke på hvordan ulike ting skal organiseres og gjennomføres når den nye ordningen lanseres. Værnesregionen la stor vekt på dette når det gjaldt administrative forberedelser, mens når det gjelder nemndenes rolle, så synes denne å ha kommet delvis i bakleksa. Nemndene er så langt ikke etablert med den posisjonen som de er tiltenkt i lovverket, noe som har konsekvenser både for opplevd og reell vedtaksmakt. Tvert imot har de i perioder blitt ansett som et overflødig, forsinkende ekstraledd i saksbehandlingen (se delrapport 3, s. 33). Dette jobbes det videre med, og det kan fortsatt ryddes ytterligere opp i.

For det første mener vi at det fremdeles må gjøres noe med den formaliserte styringslinjen i saker hvor nemnda er involvert. Styringskompleksiteten fremstår som unødvendig høy, slik det ble antydnet i delrapport 3. For å være enda tydeligere, så vil vi, med kommuneloven i hånd, anbefale at Regionrådet i all hovedsak slipper taket om de tjenestene som er underlagt vertskommune med nemnd. Ansvar og myndighet knyttet til disse tjenestene har kommunestyrene, i tråd med kommuneloven, delegert til nemnda alene. Det er nemnda som har fått delegert myndighet til å treffe vedtak i saker av prinsipiell betydning, og gjennom den videre delegeringen av myndighet til vertskommunen om å ta avgjørelser i saker som ikke er av prinsipiell betydning, er det nemnda som vertskommunen er ansvarlig overfor.

Også kommunestyrene burde ideelt sett ha en noe mer neddempet formalisert rolle i styringslinja for saker med politisk nemnd. Det er imidlertid åpenbart utfordringer knyttet til å opprettholde nemnda som det overordnede styringsorgan i saker som berører budsjettens størrelse. I slike saker kan ikke nemnda gå videre før de økonomiske justeringene aksepteres av hver av samarbeidskommunene. I denne sammenheng vil vi foreslå at Værnesregionen undersøker nærmere hvorvidt det er en gangbar mulighet at nemnda kan komme med forslag til vedtak i kommunestyrene, og at kommunestyrene deretter vedtar og innstiller tilbake til nemnda som så fatter det endelige vedtaket.

Hva så med den øvrige styringsstrukturen i Værnesregionen? Arbeidsutvalget (AU) i Værnesregionen er skrevet inn i samarbeidsavtalene som en høringsinstans før rådmannen i vertskommunen legger sakene frem for nemnda. Dette forpurrer ikke nemndas vedtaksmakt, og videre er det nærliggende å anta at involveringen av AU er et fornuftig grep ved at det kan bidra positivt til å styrke samarbeidets forankring ute i kommunene. Den samme funksjonen kan forventes av at Regionrådet fortsatt blir



involvert i samarbeidet på lignende vis, det vil si som et høringsorgan for nemnda. De kommunale regionrådsrepresentantene kan også bidra i arbeidet med å snakke frem tjenestenes relevans og behov i kommunestyrene, og på den måten bidra til å høyne sjansene for økt kommunal velvilje og dermed også økt beslutningseffektivitet.

Generelt sett trengs det en tydeliggjøring av og bevisstgjøring rundt nemndas egentlige rolle og mandat, slik dette fremgår i lovverk og samarbeidsavtaler. Det virker som om ingen av de involverte aktørene i dette interkommunale samarbeidet har tatt nemndas ansvar og myndighet innover seg, slik dette formelt er definert. Nå er det viktig at dette også manifesteres i praksis.

I delrapport 3 pekes det også på at nemndene selv kan bli mer offensive når det gjelder å påvirke sin egen styringsevne. I den sammenheng er det relevant å dvele ved utvelgelsen av nemndsmedlemmer ute i kommunene. Et vurderingstema i forbindelse med denne utvelgelsen er bl.a. «om hensynet til og behovet for demokratisk kontroll fra deltakerkommunene tilsier at kommunestyrerepresentanter i deltakerkommunene bør velges, eller om faglige hensyn tilsier at andre bør velges» (KRD 2011:30). Samtlige av nemndsmedlemmene i Værnesregionen er kommunestyrerepresentanter, og slik sett kan man argumentere for at prinsippet om demokratisk kontroll fra deltakerkommunene er ivaretatt. Nemndsmedlemmene synes imidlertid å være valgt på til dels ulikt grunnlag. Mens nemndsmedlemmer fra enkelte kommuner er politikere med verv i helse- og/eller oppvekstutvalg, synes medlemmer fra andre kommuner å være mer tilfeldig utvalgt. I Stjørdal indikeres det at partitilhørighet og fordelingen mellom de politiske partiene har vært det som har veid tyngst i utvelgelsen av nemndsmedlemmer. Det er ikke slik at det ene eller andre kriteriet enten er riktig eller feil, men kommunene bør forsikre seg om at de velger nemndsmedlemmer som føler seg dedikert til å drive politikk på de tjenesteområdene som samarbeidet omfatter. At enkelte av nemndsmedlemmene stiller spørsmålsteget ved hvorfor nettopp de ble valgt til å sitte i nemnda, kan også være noe som bidrar til redusert engasjement og sviktende oppmøte på nemndsmøtene. Videre eksisterer det fortsatt uklarhet blant medlemmene om hvem de representerer og hva som er deres mandat i nemnda (se delrapport 3, s. 44-45).<sup>9</sup> I denne sammenheng er det viktig å tydeliggjøre for valgte medlemmer at de ikke sitter i nemnda som utsending for egen kommune, men at den samlede nemnda, som tidligere nevnt, ved lov er ansvarlig overfor samtlige av kommunene som har delegert ansvar og myndighet til nemnda.

Et annet forhold som etter all sannsynlighet har betydning for nemndsmedlemmenes engasjement er graden av kontinuitet i deres innsats mot det interkommunale samarbeidet. I så måte fremstår fire-fem nemndsmøter i året å være noe knapt. Nemndsmedlemmene har også ytret at det blir for lite tid til diskusjon på møtene, som

---

<sup>9</sup> For øvrig ble uklarheten på dette punktet også bekreftet under miniseminaret om nemndenes rolle høsten 2014.

ellers er fylt med fremlegg av tertialrapporter/årsrapporter og budsjett. 1-2 ekstra møter i året, som settes av til å diskutere mer overordnede utfordringer og muligheter, vil kunne åpne for mer proaktivitet og gjøre nemndene til den strategi- og politikktutformingsarenaen som kommunestyremedlemmene forventer at de skal være (se delrapport 3, s. 28-29).

Videre har det kommet tydelig frem i prosjektet hvordan kjennskapen til vertskommunens arbeid generelt og nemndenes virksomhet spesielt ennå ikke er tilfredsstillende god blant øvrige kommunestyremedlemmer (se delrapport 3). God kjennskap til nemndenes virksomhet har åpenbart betydning for samarbeidets legitimitet i de enkelte kommunestyrene. Bedre informering og involvering av kommunestyrene så vel som av administrativt personell i kommunene (enhetsledere) vil være essensielt for å oppnå en god forankring av samarbeidet. Dette fordrer at hver kommune setter av tid til nemndsoppdateringer på kommunestyremøtene, og at nemndsmedlemmene i mye større grad legger vekt på å innhente innspill fra kommunestyret i forkant (forberedende) og informere i etterkant (rapporterende) av nemndsmøtene.

### **Oppsummering av anbefalte tiltak for å styrke den politiske styringen**

- Regionrådet er formelt sett ikke tildelt ansvar og myndighet, og må tas ut av styringslinja i saker med nemnd. Regionrådet bør i stedet vurderes som høringsinstans (se forklaring i sluttrapportens del 4.4)
- Nemnda bør være den som gjør det endelige vedtaket, etter at kommunestyrene har tatt stilling til saker som berører budsjett
- Nemndas lovfestede ansvar og myndighet må bli grundig tydeliggjort for alle parter i samarbeidet: nemnda har ansvar for alle saker som er lagt til samarbeidet, og den står ansvarlig overfor deltakerkommunene som sådan. Sistnevnte innebærer at medlemmene ikke deltar i nemnda på vegne av egen kommune, men på vegne av regionen samlet sett.
- Nemndsmedlemmer må først og fremst velges etter hvem som har interesse for det aktuelle fagområdet.
- Nemnda må vurdere om fire nemndsmøter i året er tilstrekkelig for å bevare kontinuiteten i medlemmenes innsats, samt når det å muliggjøre overordnede politiske strategiprosesser.
- Forbedre informeringen og involveringen av kommunestyre, men også kommunale enhetsledere for å sikre god forankring av samarbeidet ute i kommunene.

Det er for øvrig rimelig å forvente at de resterende punktene vil falle naturlig på plass, så snart samtlige parter tar innover seg de føringene som allerede ligger i kommunelovens § 28-1c, og som spesifiseres i KRDs veiledning til vertskommunemodellen (KRD 2011).

#### **4.4 Suksessfaktorer ved tjenestesamarbeidet i Værnesregionen**

Selv om det nå har blitt pekt på en god del svakheter ved og forbedringspotensial hos vertskommune med nemnd-samarbeidet i Værnesregionen, så er evalueringens konklusjon likevel at dette samarbeidet fungerer oppsiktsvekkende bra på flere områder. Suksessfaktorene er hovedsakelig knyttet til det som kan benevnes som generelle samhandlingskvaliteter, og til den administrative og faglige styringen av samarbeidet.

##### **Generelle samhandlingskvaliteter**

*Vilje til samarbeid.* Et heldig utgangspunkt for Værnesregionen var at man hadde en positiv stemning for samarbeid helt fra starten av. Flere kilder har fortalt at det var AU som var pådriverne bak samarbeidet. En klar fordel at man også på administrativt plan er enige om samarbeidet på et grunnleggende plan. Det er åpenbart at vilje til samarbeid er avgjørende for hvordan samarbeidet fungerer og utvikler seg.

*Fokuset på relasjonen mellom kommunene.* Å «legge forholdene til rette for et likeverdig samarbeid mellom deltakerkommunene», er fremhevet som et sentralt mål i samarbeidsavtalene som kommunene har undertegnet. Man har blitt enige om fordelingsnøkler, hvor kommunene bidrar med midler etter gitte kjennetegn. Det finnes flere nøkler, avhengig av hva man samarbeider om, og disse er utviklet basert på skjønn. Man har etter beste evne forsøkt å komme frem til hva som skal beregnes ut ifra folketall, og hva som skal fordeles likt utover. Videre har man vært enige om at vertskommunen ikke kunne ha flertall alene i nemnda, og vertskommunens nemndsmedlem-antall er justert i tråd med dette. Stjørdal, som største kommune, har vært bevisst på hvilke signaler de sender, for å unngå og fremstå som en trussel, men i stedet som en ressurs.

Videre utgjør Værnesregionen *et samarbeid av håndterbar størrelse* hva antallet involverte kommuner angår. Man har samlet ressurser fra såpass mange kommuner at man har skapt et stort mulighetsrom for hvordan man kan organisere seg. Samtidig er ikke samarbeidet mer omfattende enn at man evner å holde tilstrekkelig oversikt og kontroll. Til sammenligning, med henvisning til et mer omfattende interkommunalt samarbeid som ble forsøkt gjennomført i Orkdalsregionen, konkluderes det med at «en viktig erfaring er at en samarbeidsregion for kommunale tjenester bestående av 10 kommuner blir for stor» (Vinsand og Langset 2013).

##### **Velfungerende administrativ og faglig styring**

*Gode prosesser i forkant av samarbeidet.* Slik også resultatene våre delvis viser (med tanke på den politiske styringen), kan det oppstå en god del tvil og negativitet til en ny ordning, hvis den halter i starten. Slik sett er det viktig å ha gode prosesser i forkant, med tanke på hvordan ulike ting skal organiseres og gjennomføres når den nye ordningen lanseres. Ha så mye som mulig klart på forhånd, slik at ikke tvilen rekker å feste seg før man har kommet ordentlig i gang. Værnesregionen la mye vekt på dette, og hadde gode løsninger på plass administrativt og faglig fra

vertskommunesamarbeidets oppstart. Det er også tilsynelatende gode avtaler som ligger til grunn. Ingen av aktørene har klaget over avtalenes innhold i etterkant, så langt vi har kunnet avdekke.

Avklaringer i forhold til hvordan oppgavene innenfor hver av tjenestene skal løses på vegne av deltakerkommunene er en viktig del av dette: «Det å utforme generelle instruksjoner om hvordan oppgavene på et område skal løses på vegne av deltakerkommunene, vil være et styringsmiddel som deltakerne vil kunne benytte seg av når avtalen inngås. Her legges premissene for hvordan vertskommunen skal løse sakene på vegne av samarbeidskommunen» (KRD 2011:23). Dette er godt beskrevet i avtalene som ligger til grunn for samarbeidet i Værnesregionen.

*Fokus på å tenke regionalt.* Innenfor de tjenestene hvor det er mulig, har man beholdt en desentralisert tjenestelokalisering, noe som viderefører både nærhet til brukerne og kjennskap til lokalmiljøene. Videre besørger dette opprettholdelse av arbeidsplasser i de mindre kommunene<sup>10</sup>. Det at man har en felles tjeneste som koordinerer innsatsen fra regionalt nivå, synes å styrke både kompetanse og kapasitet.

*En ryddig organisering.* Interkommunal administrativ ledelse er mer eller mindre adskilt fra vertskommunens kommunale administrative ledelse. Man har egen samhandlingsleder og egne enhetsledere for det interkommunale samarbeidet.<sup>11</sup> Til tross for at samtlige av de interkommunale lederstillingene er underordnet rådmannen i vertskommunen, synes denne organiseringen å bidra til den generelt høye tilliten som samarbeidskommunene fremstår å ha til samarbeidet. Organiseringen signaliserer at det er de regionale interessene som ivaretas. (For ytterligere beskrivelse av den administrative organiseringen i Værnesregionen, se delrapport 1, s. 20-22)

*Samhandlingslederrollen.* Samhandlingslederen fremstår som en nøkkelkomponent i den administrative organiseringen. Vedkommende har den formelle kontakten med rådmannen i vertskommunen, og er i mange sammenhenger sistnevntes stedfortreder. Samhandlingslederen er de interkommunale enhetsledernes nærmeste leder, og har ansvar for å samordne tjenestetilbudet fra de interkommunale enhetene. Samhandlingslederen er også bindeleddet mellom den interkommunale innsatsen og den kommunale innsatsen på samme tjenesteområde. Med innspill fra interkommunale

---

10 Alle som jobber med de aktuelle tjenestene er for øvrig *tilsatt* i vertskommunen.

11 Med unntak av enhetsleder for Værnesregionen legevakt, hvor denne enhetslederstillingen utgjør 20%, mens resten av vedkommende sin stilling er i Stjørdal kommune.

enhetsledere og fagråd<sup>12</sup> forbereder samhandlingslederen saker for videre administrativ behandling (i AU). Videre deltar vedkommende på møter i AU, og er også til stede på møtene i Regionrådet. I tillegg er samhandlingslederen sekretær for nemndene, og har talerett også på disse møtene, hvor vedkommende for øvrig har vist seg å kunne ha en fremtredende rolle. (For ytterligere beskrivelse av denne rollen, se delrapport 1, s 39). Samhandlingslederen, med sitt vide spillerom, og med fokus på informering og dialog i alle ledd, synes å utgjøre en viktig drivkraft for utviklingen i Værnesregionen.

*Høy grad av beslutningseffektivitet i tjenesteproduksjonen.* Samhandlingslederens tette kontakt med rådmannen i vertskommunen og AU så vel som med Regionrådet synes å være en viktig faktor med tanke på den høye graden av beslutningseffektivitet som det er mulig å spore i Værnesregionen. AU, som har blitt tildelt en rolle i tjenestesamarbeidet gjennom samarbeidsavtalene, og som rådmannen i vertskommunen interagerer med i stor grad, har også fått mye av æren for progresjonen i samarbeidet. Værnesregionen har ligget godt i forkant av prosessene knyttet til samhandlingsreformen, og det blir stadig iverksatt nye prosjekter. Med praktiseringen av den eksisterende styringslinjemodellen er det god flyt i samarbeidet mellom samhandlingsleder/rådmannen i vertskommunen, AU og Regionrådet.

Et problem som må påpekes her er at *nemnda* skulle ha vært det politiske organet som bidro til den gode flyten. Nemnda på sin side har imidlertid vært mest for et forsinkelsesledd å regne, i form av den tiden det tar å presentere noe i et ekstra forum, for deretter å motta (positiv) respons. Et relevant spørsmål er hvorvidt en justering av nemndas beslutningsmyndighet vil redusere denne beslutningseffektiviteten på noe vis. Med utgangspunkt i nemndenes rolle er det ingenting som skulle tilsi det, basert på hvordan nemnda har prosessert de forslagene som rådmannen i vertskommunen har fremmet så langt - og snarere tvert imot, siden styringslinja kan kortes ned ved at Regionrådet tas ut. Faren er hvis dårligere forankring av saker i Regionrådet medfører at det blir vanskeligere å få gjennomslag for budsjettrelaterte forslag i kommunestyrene. I så måte vil vi anbefale at Regionrådet fortsatt holdes nært opptil prosessene, men da på samme måte som det står nedfelt i avtalene at AU skal inkluderes; «til orientering/uttalelse».

### **Positive trekk ved den politiske styringen**

I den grad man skal kunne trekke frem noen *suksessfaktorer* på det politiske feltet i Værnesregionen så langt, så er det at man hele tiden synes å ha hatt fokus på å foreta mulige forbedringer. Selv om man ikke er i mål enda, så har dette allerede gitt seg utslag i en viss utvikling i riktig retning. Også fra administrativ ledelse sin side er det et fokus

---

<sup>12</sup> Fagrådet er et rådgivende organ overfor det interkommunale samarbeidet innen helse- og omsorgsområdet, bestående av kommunale etatsjefer og kommuneoverleger. Etter at pp-tjenesten ble interkommunal, har det også blitt opprettet et tilsvarende fagråd for oppvekst.

på å styrke den politiske innflytelsen, da man innser at dette styrker samarbeidets nødvendige legitimitet. Oppmøtet på nemndsmøtene har bedret seg betraktelig ved at man har økt presset på medlemmene; godt oppmøte med dedikerte nemndsmedlemmer er en forutsetning for at ordningen skal kunne fungere slik den er tiltenkt.

#### **4.5 Bør ordningen videreføres eller ikke?**

Når man skal ta stilling til om styringsløsningen Vertskommune med felles folkevalgt nemnd bør videreføres i Værnesregionen, må dette vurderes opp mot de alternativene som foreligger. Samkommune ble diskutert som et mulig alternativ til vertskommuneordningen før sistnevnte ble innført i Værnesregionen. Samkommune som styringsløsning er konstruert for å muliggjøre omfattende interkommunalt samarbeid om et bredt spekter av oppgaver/tjenester innenfor kommunenes lovpålagte oppgaver, og kunne slik sett vært et relevant alternativ til vertskommune med nemnd. Samkommune kan imidlertid ikke anses som et reelt alternativ videre fremover, da regjeringa går inn for å avvikle samkommunen som styringsform. Forslag til lovendring som opphever loven om samkommune er nå sendt på høring (KMD 2015).

Kommuner som skal samarbeide på en helhetlig og forpliktende måte om lovpålagte oppgaver har i realiteten kun stått overfor valget mellom vertskommuneordning og samkommuneordning (Vinsand m.fl. 2010). Nå som samkommuneordningen mest sannsynlig faller bort, står kommunene igjen med vertskommuneordningen som eneste valgbare samarbeidsform. Den kompleksiteten som knytter seg til samarbeid om tjenesteproduksjon, synes å utelukke andre former for interkommunalt samarbeid. Dermed er det to reelle alternativer til å beholde nemndsordningen som gjenstår: At kommunene løser opp samarbeidet og utfører de lovpålagte oppgavene på egenhånd, eller at man går for kommunesammenslåing av de involverte kommunene (eventuelt sammenslåinger av færre kommuner eller med andre kommuner enn de som inngår i dagens samarbeid i Værnesregionen).

Når det gjelder alternativet om at kommunene opererer på egenhånd, er kravene som følger av samhandlingsreformen såpass omfattende at representanter fra flere av samarbeidskommunene mener at de ikke har mulighet til å innfri uten å samarbeide med andre kommuner: Et tilbud tilsvarende DMS ville man slettes ikke hatt ressurser til, og man ville ha slitt med rekruttering av kompetent personale til et fagmiljø begrenset til enkeltkommuner, både når det gjelder barnevern og legevaktordningen. Basert på lokale, sentrale representanters vurderinger er dette med andre ord ikke et reelt alternativ for flere av samarbeidskommunene. Videre rapporteres det nesten utelukkende om forbedrede forhold under samarbeid med de andre kommunene, sett i forhold til om man ikke hadde hatt dette samarbeidet. Å gå tilbake til å operere som enkeltkommuner synes dermed uaktuelt for flere av kommunene, samt når det gjelder flere av tjenestene.

Når det kommer til kommunesammenslåing(er) som det siste alternative valget, så er dette en løsning som utvilsomt matcher godt med regjeringens kommunestrukturereform. Delrapport 3 viser at sentrale aktører i Værnesregionen har spredte ønsker når det gjelder spørsmålet om kommunesammenslåing. Selv om det fra statlig hold legges opp til frivillige sammenslåinger i første omgang, er det tydelig uttrykt at «i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn» (KMD 2013-2014:11). Regjeringens standpunkt er at interkommunale samarbeid fjerner både oversikt og handlingsrommet fra lokalpolitikken, og at man derfor trenger større, mer robuste kommuner (Sanner 2015).

En eventuell kommunesammenslåing omfatter mye mer enn de tjenestene som behandles i dette prosjektet, og vi kan derfor verken anbefale eller fraråde sammenslåing som en alternativ løsning til vertskommuneordningen på grunnlag av det arbeidet som dekkes av følgeevalueringen. Fra vår side ville en klar anbefaling om kommunesammenslåing til fordel for vertskommuneløsningen kun ha vært aktuelt hvis vertskommune med felles folkevalgt nemnd fremsto som en uholdbar løsning, samtidig som andre alternativer viste seg å være utelukket. Evalueringen vår konkluderer imidlertid ikke med at vertskommune med felles folkevalgt nemnd er en uholdbar løsning for Værnesregionen per i dag. Det er ikke alt som er optimalisert ennå, hverken når det gjelder det demokratiske aspektet eller tjenesteproduksjonen, men ordningen er enda ung, og i alle ledd av samarbeidet ser vi tydelige indikasjoner på eksisterende vilje til å finne stadig bedre løsninger. Og viktigere: lovgivningen legger opp til betraktelig sterkere politisk styring via nemndene enn hva som praktiseres i Værnesregionen i dag, så det er fortsatt fullt mulig å oppnå forbedringer på dette punktet. Etter hvert som kommunene og de folkevalgte blir bedre informert og kjent med hvordan styringsløsningen praktiseres, samtidig som nemndenes status i forhold til Regionrådet oppgraderes, er det all grunn til å forvente at den politiske styringen av samarbeidet i Værnesregionen vil møte intensjonen bak kommunelovens § 28-1c.

En innvending mot videreføring av ordningen kan være at det etter hvert blir for mange vertskommunesamarbeid å forholde seg til for kommunene i Værnesregionen. I veilederen for vertskommunemodellen (KRD, 2011:28) poengteres det at «kommunene står fritt til å inngå så mange vertskommunesamarbeid som de finner hensiktsmessig. Loven setter ingen begrensninger for dette. Det vil kunne gå en grense for hva som er demokratisk og administrativt forsvarlig, men denne grensen må kommunene selv trekke.» For Værnesregionens del så har man en mengde administrative vertskommunesamarbeid, i tillegg til samarbeidet om barnevern, legevakt, DMS og forvaltningskontor. Nylig har man også inngått samarbeid om ppt, og barnevern og ppt dekkes nå begge av nemnda som har fått navnet Politisk nemnd for barn og unge i Værnesregionen. Samtlige av de fem kommunene deltar i dette samarbeidet. Man har

på denne måten et utbredt samarbeid mellom kommunene. Samarbeidene synes i hovedsak å være initiert av AU, hvor rådmennene oppleves å ha et godt tillitsforhold seg imellom. Her skal det også nevnes at disse kommunesamarbeidene ikke har tvunget seg frem som nødvendige løsninger, men at det har ligget en frivillighet i bunn av samarbeidet; man har, ifølge en av rådmennene, vært på utkikk etter felles områder å samarbeide på. Slik utfordringsbildet ser ut per dags dato, er det ingenting som tyder på at kommunene er avhengige av ytterligere samarbeid for å kunne utføre sine lovpålagte oppgaver. For øvrig tar regjeringen sikte på å foreslå flere nye oppgaver for kommunesektoren i en melding til Stortinget våren 2015. Hvis ytterligere samarbeid viser seg nødvendig, kan det være til hjelp at loven tillater fordeling av vertskommuneansvar mellom kommuner når det samarbeides på flere saksområder (KRD 2011:30).





## 5 Generelle læringspunkter

Tjenestesamarbeidet i Værnesregionen er på mange måter et vellykket samarbeid. Samarbeidets effekt på tjenestekvaliteten vurderes i høy grad å være positiv, og man har evnet å etablere en velfungerende administrativ og faglig styring av samarbeidet. Den politiske styringen av samarbeidet må imidlertid forbedres.

I denne avsluttende delen legger vi fram prosjektets overordnede og generaliserte betraktninger rundt §28-c-samarbeid, basert på analysene av Værnesregionens erfaringer med denne typen samarbeid. Læringspunktene poengterer hva som bør etterstrebes og hva som bør unngås i prosessen med å legge best mulig til rette for et velfungerende og demokratisk fundert samarbeid.<sup>13</sup>

- Som for samarbeid generelt, synes det svært fordelaktig at man evner å etablere vilje til og positivitet rundt et slikt samarbeid, i stedet for at det oppleves utelukkende som en påtvunget nødløsning.
- Det vil være av betydning at man evner å avklare relasjonen mellom de involverte kommunene på en god måte. Antakeligvis er dette lettere å få til der hvor man har flere mindre kommuner og én større som peker seg naturlig ut som vertskommune, slik som i Værnesregionen. Vertskommunen må uansett være bevisst på sin framtoning, særlig når denne er større enn samarbeidskommunene, for dette er noe som samarbeidskommunene er opptatt av. I samarbeid som involverer jevnstore kommuner, kan det være fordelaktig at loven åpner for at det kan velges en arbeidsdelingsmodell med spredning av vertskommuneansvar til flere kommuner, slik at man kan dele tjenesteområdene mellom seg. Dette er en mulighet som antakeligvis vil kunne motvirke misnøye og opplevelse av urettmessig skjevfordeling.
- Det er viktig med gode og grundige forberedende prosesser i forkant – både administrativt og faglig, samt ikke minst når det gjelder nemnda som politisk organ. Forberedelsene må inkludere både organisatoriske prosesser og bevisstgjøringsprosesser. Utarbeidelsen av samarbeidsavtalene er en essensiell del av førstnevnte.
- En ryddig organisering, med tydelig skille mellom interkommunalt og kommunalt personell i vertskommunen synes tillitsvekkende.

---

<sup>13</sup> Erfaringene kan også til en viss grad være relevante for tverrpolitiske utvalg mer generelt; både i nemnd og utvalg arbeider man sammen for en felles sak. Da er det naturlig at partipolitikken betones mindre, mens den regionale linja forsterkes.

- En interkommunal koordinator av tjenestesamarbeidet, med tilgang i alle fora – tilsvarende samhandlingslederrollen – bidrar til effektiv styring når denne rollen utøves hensiktsmessig
- Nemndenes lovfestede ansvar og myndighet må tydeliggjøres for alle involverte parter, slik at nemnda får legitimitet, og slik at samarbeidet utøves i tråd med dette. Loven krever at nemnda skal være et overordnet styringsorgan for alle saker som legges inn i samarbeidet. Dette fordrer at Regionrådets rolle nedtones betraktelig, samt at kommunestyrenes rolle stadig begrenses til å behandle saker vedrørende justering av budsjettstørrelse.
- Engasjement for nemndas oppgaver kan realiseres ved å plukke ut politikere som har kunnskap om og interesse for det aktuelle fagområdet. Hvis man opererer med flere nemnder som dekker vidt forskjellige områder (f.eks. helse og landbruk) kan det være et poeng at man ikke opererer med de samme nemndsmedlemmene i de ulike nemndene. En viss kontinuitet i nemndsmedlemmenes nemndsarbeid synes også nødvendig, og det må vurderes hvorvidt fire møter i året er tilstrekkelig eller ikke.
- God kommunikasjon og rapportering fra nemndsmøtene til kommunestyrene er essensielt for å forankre samarbeidet ute i kommunene.
- Det vil alltid være transaksjonskostnader ved oppstarten av et interkommunalt samarbeid, og det vil alltid være forhold som ikke umiddelbart fungerer optimalt. I den forbindelse fordrer et slikt samarbeid at man hele tiden må være på jakt etter forbedrende grep.
- Vertskommune med felles folkevalgt nemnd fremstår som den eneste valgbare samarbeidsformen per i dag, når kommuner ser behovet for og/eller ønsker å samarbeide om tjenesteproduksjon.
- Hvis nemndenes lovfestede ansvar og myndighet anerkjennes og settes ut i praksis, samtidig som samarbeidet forankres ute i kommunene via kontinuerlig informering, så ser et interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 28-1c ut til å kunne ivareta demokratiske hensyn på en tilfredsstillende måte.

## LITTERATUR

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

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

KMD (2015) Høyring – oppheving av kommuneloven kapittel 5 B. Samkommune. (Lastet ned 09.02.15)

[https://www.regjeringen.no/contentassets/cc30f5db8d1a494093fd6ed8c24009/hoeyring\\_av\\_vikling\\_samkommunemodellen.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/cc30f5db8d1a494093fd6ed8c24009/hoeyring_av_vikling_samkommunemodellen.pdf)

KMD (2013-2014) Prop.95 S. Kommuneproposisjonen 2015. (Lastet ned 09.02.15)

[http://www.statsbudsjettet.no/upload/Revidert\\_2014/dokumenter/pdf/prp95.pdf](http://www.statsbudsjettet.no/upload/Revidert_2014/dokumenter/pdf/prp95.pdf)

Kommunal rapport (2013) Korter køen av barnevernssaker. Publisert 11.04.13

KRD (2011) Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg. Veileder. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo

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

Sanner, J.T. (2015) Kommunereform styrker Norge. Innlegg i Klassekampen. (Lastet ned 11.02.15) <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/kommunereform-styrker-norge/id2365192/>

Vinsand, G. (2010) Vertskommunesystem eller samkommune? Egenskaper ved hovedmodeller for interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver. NIVI-notat 2010-5. NIVI Analyse, Oslo

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

# **Vedlegg 1: Spørreskjema**

**1. I forbindelse med styringsløsningen vertskommune med folkevalgt nemnd i Værnesregionen, hvilken kommune representerer du i kraft av din stilling eller ditt verv?**

- Frosta
- Meråker
- Selbu
- Stjørdal
- Tydal

**2. Din rolle**

- Administrativ leder i Værnesregionen/deltakerkommune
- Politisk verv i deltakerkommune

[Filter: Har svart Administrativ leder i Værnesregionen/deltakerkommune på spm 2]

**3. Hvilken rolle innenfor administrativ ledelse i kommunen/vertskommuneordningen har du?**

- Rådmann
- Øverste helse- og omsorgssjef i kommune
- Enhetsleder i vertskommunen
- Annet

[Filter: Har svart Politisk verv i deltakerkommune på spm 2]

**4. Hvilken politisk rolle har du?**

- Ordfører
- Øvrig medlem av formannskap
- Ordinært medlem av kommunestyret

[Filter: Har svart Øvrig medlem av formannskap eller ordinært medlem av formannskap på spm 4]

**5. Er du medlem av en eller flere av de politiske nemndene?**

- Ja
- Nei

[Filter: Har svart Øvrig medlem av formannskap eller ordinært medlem av formannskap på spm 4]

**6. Er du politiker fra parti i posisjon eller opposisjon?**

- Parti i posisjon
- Parti i opposisjon

[Filter: Har svart Politisk verv i deltakerkommune på spm 2]

**7. Antall perioder i kommunestyret, inkludert den inneværende:**

\_\_\_\_\_

[Filter: Har svart Administrativ leder i Værnesregionen/deltakerkommune på spm 2]

**8. Hvor mange år har du vært ansatt i kommunal ledelse?**

\_\_\_\_\_

[Filter: Har svart Rådmann eller Øverste helse- og omsorgssjef i kommune på spm 3]

**9. Hvor mange år har du vært ansatt i nåværende funksjon?**

\_\_\_\_\_

[Filter: Har svart Rådmann eller Øverste helse- og omsorgssjef i kommune på spm 3, eller svart Ordfører, øvrig medlem av formannskap eller Ordinært medlem av kommunestyret på spm 4]

**10. Generelt sett, i hvilken grad vil du si at du er informert om det som foregår når det gjelder bruken av vertskommune med folkevalgt nemnd, på følgende områder:**

	1	2	3	4	5
	I ingen grad				I svært stor grad
Det faktiske tjenestetilbudet på de feltene/det feltet som det samarbeids om	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ressursbruken/økonomisk situasjon på de feltene/det feltet som det samarbeides om	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Filter: Har svart Rådmann eller Øverste helse- og omsorgssjef i kommune, Enhetsleder i vertskommunen eller Annet på spm 3, eller svart nei på spm 5]

**11. I hvilken grad vil du si at du er informert om nemndenes/nemndas virksomhet?**

- 1 I ingen grad
- 2
- 3
- 4
- 5 I svært stor grad

**12. I hvilken grad har du inntrykk av at nemdene pr i dag fungerer som...**

	1 I ingen grad	2	3	4	5 I svært stor grad	Vet ikke
Informasjonsarena	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollarena	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beslutningsarena	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arena for langsiktig strategi og politikktutforming	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Arena for faglig innflytelse/prosjekt-initiativ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
---	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

### 13. I hvilken grad oppfatter du at nemndene skal være en...

	1 I ingen grad	2	3	4	5 I svært stor grad	Vet ikke
Informasjonsarena	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollarena	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beslutningsarena	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arena for langsiktig strategi og politikkutforming	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arena for faglig innflytelse/prosjekt-initiativ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Filter: Har svart ja på spm 5]

### 14. Hvor fornøyd er du med følgende forhold ved nemndsmøtene:

	1 Svært misfornøyd	2	3	4	5 Svært fornøyd	Vet ikke
Antall nemndsmøter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilgang på informasjon som beslutningsgrunnlag for arbeidet i nemnda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oppmøte på nemndsmøtene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hvor godt medlemmene stiller forberedt på møtene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den praktiske gjennomføringen ved møtene (innkalling, møteledelse, disponering av tiden)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handlekraft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Filter: Har svart Frosta, Meråker, Selbu eller Tydal på spørsmål 1]

### 15. Hvor fornøyd er du med Stjørdal kommune som vertskommune når det gjelder...

	1 Svært misfornøyd	2	3	4	5 Svært fornøyd	Vet ikke
Faglig styring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å være tydelig i sine prioriteringer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Økonomisk bidrag/"raushet"

Filter: Har svart Stjørdal på spm 1]

**16. I forbindelse med at Stjørdal er vertskommune for barnevern, legevakt, DMS og forvaltningskontor, hvor enig eller uenig er du med følgende påstander...**

	1 Helt uenig	2	3	4	5 Helt enig	Vet ikke
Jeg opplever at Stjørdal kommune har påtatt seg for mye ansvar ved å være vertskommune på de ovennevnte områdene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg opplever at det å være vertskommune for ovennevnte områder medfører en ekstra økonomisk belastning, enn om man bare var deltakerkommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stjørdal kommune har klare fordeler av å delta i dette kommunesamarbeidet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**17. Når det gjelder de ulike tjenestene som tilbys av vertskommunen; hvor godt mener du disse er samordnet og koordinert med tilgrensende tjenester på kommunalt nivå?**

	1 Svært dårlig	2	3	4	5 Svært godt	Vet ikke	Ikke aktuelt for min kommune
Barnevern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DMS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Legevakt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forvaltningskontor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**18. Sammenlignet med om kommunene hver for seg skulle besørge slike tjenester; i hvilken grad mener du dagens interkommunale samarbeid om Barnevern har...**

	1 I ingen grad	2	3	4	5 I svært stor grad	Vet ikke
Gitt mer effektiv kompetanseutnyttelse i tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gitt bedre tjenestekvalitet for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Økt kompetansen i tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Styrket rekrutteringen til tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gjort det enklere for innbyggerne å bruke tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gitt økonomisk besparing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Synliggjort de enkelte kommunenes utfordringer bedre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret fysisk tilgjengelighet av tjenesten for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret fordeling av ressurser mellom kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret politisk styring av tjenesteområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret økonomistyring av tjenesteområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Filter: Har svart Meråker, Selbu, Stjørdal eller Tydal på spm 1]

**19. Sammenlignet med om kommunene hver for seg skulle besørge slike tjenester; i hvilken grad mener du dagens interkommunale samarbeid om Legevakt har...**

	1 I ingen grad	2	3	4	5 I svært stor grad	Vet ikke
Gitt mer effektiv kompetanseutnyttelse i tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gitt bedre tjenestekvalitet for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økt kompetansen i tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Styrket rekrutteringen til tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gjort det enklere for innbyggerne å bruke tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gitt økonomisk besparing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Synliggjort de enkelte kommunenes utfordringer bedre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret fysisk tilgjengelighet av tjenesten for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret fordeling av ressurser mellom kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret politisk styring av tjenesteområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret økonomistyring av tjenesteområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Filter: Har svart Meråker, Selbu, Stjørdal eller Tydal på spm 1]

**20. Sammenlignet med om kommunene hver for seg skulle besørge slike tjenester; i hvilken grad mener du dagens interkommunale samarbeid om Distriktmedisinsk senter (DMS) har...**

	1 I ingen grad	2	3	4	5 I svært stor grad	Vet ikke
Gitt mer effektiv kompetanseutnyttelse i tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gitt bedre tjenestekvalitet for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økt kompetansen i tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Styrket rekrutteringen til tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gjort det enklere for innbyggerne å bruke tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gitt økonomisk besparing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Synliggjort de enkelte kommunenes utfordringer bedre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret fysisk tilgjengelighet av tjenesten for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret fordeling av ressurser mellom kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret politisk styring av tjenesteområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret økonomistyring av tjenesteområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Filter: Har svart Meråker, Selbu, Stjørdal eller Tydal på spm 1]

**21. Sammenlignet med om kommunene hver for seg skulle besørge slike tjenester; i hvilken grad mener du dagens interkommunale samarbeid om Forvaltningskontor har...**

	1 I ingen grad	2	3	4	5 I svært stor grad	Vet ikke
Gitt mer effektiv kompetanseutnyttelse i tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gitt bedre tjenestekvalitet for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økt kompetansen i tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Styrket rekrutteringen til tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Gjort det enklere for innbyggerne å bruke tjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gitt økonomisk besparing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Synliggjort de enkelte kommunenes utfordringer bedre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret fysisk tilgjengelighet av tjenesten for brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret fordeling av ressurser mellom kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret politisk styring av tjenesteområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedret økonomistyring av tjenesteområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**22. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander knyttet til bruken av vertskommune med folkevalgt nemnd?**

	1 Helt uenig	2	3	4	5 Helt enig	Vet ikke
Kommunestyrene har mindre mulighet til å påvirke tjenesteutformingen etter at vertskommunesamarbeidet ble innført	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Styrkeforholdet mellom kommunene er en utfordring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Styringsløsningen synes å være godt demokratisk forankret i kommunen som jeg representerer i kraft av min stilling/mitt verv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det juridiske ansvaret for lovpålagt tjenesteyting er delegert fra enkeltkommunen til vertskommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Filter: Har svart Ja på spm 5]

**23. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?**

	1 Helt uenig	2	3	4	5 Helt enig	Vet ikke
Nemndas beslutningsmyndighet er klart definert i vertskommunesamarbeidet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som nemndsmedlem opptreer jeg først og fremst på vegne av min egen kommune på nemndsmøtene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Filter: Har svart Øverste helse- og omsorgssjef i kommune på spm 3]

**24. I hvilken grad opplever du at Fagrådet har innflytelse på beslutninger som tas i forbindelse med utformingen av det interkommunale tjenestetilbudet?**

- 1 I ingen grad
- 2
- 3
- 4
- 5 I svært stor grad
- Vet ikke

[Filter: Har svart Ja på spm 5]

**25. Eksisterer det formelle rapporteringsrutiner fra nemndsmedlemmene tilbake til kommunen?**

- Nei
- Ja, ved referat
- Ja, ved møter
- Ja, annet. Skriv inn \_\_\_\_\_

[Filter: Har svart Ja på spm 5]

**26. Eksisterer det formaliserte forberedelsesrutiner innad i kommunen før nemndsmedlemmene stiller på nemndsmøte?**

- Nei
- Ja, følgende forberedelsesrutiner (skriv inn nedenfor):

---

---

---

---

**27. Vil du si at du, generelt sett, mottar for lite, passe eller for mye informasjon i forbindelse med nemndssamarbeidet?**

- For lite
- Passe
- For mye

**28. Per i dag, hvor fornøyd er du med bruken av vertskommune med folkevalgt nemnd?**

- |        |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
|--------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|        | 1                        | 2                        | 3                        | 4                        | 5                        | Vet ikke                 |
|        | Svært misfornøyd         |                          |                          |                          | Svært fornøyd            |                          |
| &nbsp; | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**29. I hvilken grad har du tro på at nemndsordningen vil utvikle seg i positiv retning når det gjelder...**

	1 I ingen grad	2	3	4	5 I svært stor grad	Vet ikke
Kvaliteten på tjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økonomisk besparelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politisk styring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**30. Vil du anbefale dagens ordning med folkevalgte nemder til andre interkommunale regionråd?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**31. Burde kommunene i denne vertskommuneordningen utvide samarbeidet til å inkludere også andre tjenesteområder?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

[Filter: Har svart Ja på spm 31]

**32. Spesifiser hvilke andre tjenesteområder du mener man burde samarbeide om:**

---

---

---

---

**33. Har du selv noen betraktninger rundt hva som kan bidra til å forbedre løsningen med bruk av vertskommune med folkevalgt nemnd i Værnesregionen?**

---

---

---

---

**EKSTRASPØRSMÅL I 2014, KNYTTET TIL REGJERINGENS LANSERING AV  
KOMMUNEREFORMEN:**

**34. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?**

	1 Helt uenig	2	3	4	5 Helt enig	Vet ikke
Vertskommune med folkevalgt nemnd på krevende områder eliminerer behovet for kommunesammenslåing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunesamarbeidet etter styringsløsningen vertskommune med folkevalgt nemnd har påvirket meg i positiv retning når det gjelder spørsmålet om kommunesammenslåing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunene i Værnesregionen bør slås sammen til én storkommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg er positiv til kommunesammenslåing, men fortrinnsvis med færre og/eller andre kommuner enn de fem som inngår i nemndssamarbeidet per i dag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**35. Hvor realistisk eller urealistisk tror du det er at kommunestrukturen forblir som den er i dag, når det gjelder kommunene i Værnesregionen?**

- 1 Svært urealistisk
- 2
- 3
- 4
- 5 Svært realistisk
- Vet ikke

[Filter: Har svart Ja på spm 5]

**36. I hvilken retning mener du nemnda har utviklet seg på følgende punkter i løpet av det siste året?**

	1 Svært negativ	2	3	4	5 Svært positiv	Vet ikke
Antall nemndsmøter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilgang på informasjon som beslutningsgrunnlag for arbeidet i nemnda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oppmøte på nemndsmøtene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hvor godt medlemmene stiller forberedt på møtene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den praktiske gjennomføringen ved møtene (innkalling, møteledelse, disponering av tiden)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handlekraft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>