

Forvaltningsrevisjon i Tolga kommune

Politisk styring og oppfølging av vertskommunesamarbeid

Kommunelovens formålsparagraf sier at forholdene skal legges til rette for et funksjonsdyktig folkestyre. Dette betinger at politiske organ har tilstrekkelig styring og kontroll med tjenestene som leveres til innbyggerne. Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om de etablerte ordningene for vertskommunesamarbeid for Tolga har gått på bekostning av den politiske styringen og oppfølgingen av de aktuelle tjenestene.



INNHold

1	INNLEDNING.....	2
1.1	Bakgrunn.....	2
1.2	Forvaltningsrevisjon	2
1.3	Funksjonsdyktig folkestyre.....	3
1.4	Vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28 -1	4
2	FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING	6
2.1	Formål	6
2.2	Problemstilling	8
2.3	Avgrensning	8
3.	METODE	9
4.	REVISJONSKRITERIER.....	10
5.	DATAGRUNNLAG	11
5.1	Styring og oppfølging av samarbeidsordningene.....	11
5.2	Spørreundersøkelsen	18
6.	REVISJONENS VURDERING AV DATAGRUNNLAGET	26
6.1	Vurdering på grunnlag av dokumentstudier	27
6.2	Vurdering på grunnlag av spørreundersøkelsen	29
6.3	Revisjonens konklusjon	34
7.	RÅDMANNENS UTTALELSE	36
8.	SAMMENDRAG OG REVISJONENS ANBEFALINGER	37
9.	KILDER OG VEDLEGG.....	39
9.1	Kilder	39
9.2	Vedlegg: rådmannens uttalelse	40
9.3	Vedlegg: spørreskjema	41

Tolga, 14. september 2017

Leidulf Skarbø
Revisor

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget behandlet hvilke prosjekter for forvaltningsrevisjon som skal gjennomføres for 2016-2019 i sak 30/2016. Kommunestyret godkjente planen i sak 93/16 den 15. desember 2016. Planen hadde politisk styring av interkommunale samarbeid etter kommunelovens § 28 som tema for undersøkelse i 2017.

1.2 Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget i Tolga kommune skal påse at de føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet undersøkelser om:

- a) Forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger
- b) Forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) Regelverket etterleves,
- d) Forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) Beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) Resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd

I følge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk.

1.3 Funksjonsdyktig folkestyre

I følge kommunelovens formålsparagraf skal loven legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre. De folkevalgte står ansvarlig over for kommunens innbyggere for tjenestene som leveres. Dersom dette ansvaret skal ha et reelt innhold må politiske organ også ha tilstrekkelig styring og kontroll med tjenesteutøvingen.

Med hjemmel i kommunelovens § 28-1a kan kommunestyret overlate tjenesteutøvingen til en vertskommune, herunder å delegere myndighet til offentlig myndighetsutøvelse. Vertskommunesamarbeid forutsetter at det foreligger en skriftlig samarbeidsavtale som vedtas av kommunestyrene.

Det kan være nærliggende å anta at utstrakt grad av vertskommuneløsninger i regi av andre kommuner skaper utfordringer for den politiske styringen. Avstanden mellom kommunestyret og oppgaveløsningen blir større. Den politiske styringen kan bli opplevd som mer kompleks og fragmentert, og hensynene til åpenhet og innsyn kan bli svekket. Det kan oppstå uklarhet om hvem som egentlig står ansvarlig for beslutninger som fattes. Styrkeforholdet mellom kommunene kan variere, og det kan oppstå spenning i spørsmålet om hvilken kommune det er som egentlig styrer og høster gevinstene. Økt behov for kontroll og oppfølging av interkommunale løsninger kan oppleves som byråkratisering. Dersom innbyggerne tolker vertskommuneløsninger som tapping av makt fra kommunestyret, kan det få som konsekvens at legitimiteten til kommunens folkevalgte blir svekket.

Men dette er bare antagelser. Tilgjengelig forskning om konsekvensene av interkommunalt samarbeid (IRIS 2013) gir svake holdepunkt for å generalisere om hvilke følger det får for den politiske styringen og oppfølgingen, og om det i det hele tatt blir oppfattet som negativt. Virkelighetsoppfatningen er forskjellig fra kommune til kommune. Det er altså ikke mulig å dra noen konklusjoner om de politiske konsekvensene uten at man spør de som har skoen på om, - og i tilfelle hvor den trykker. I dette tilfellet kommunestyret i Tolga kommune.

1.4 Vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28 -1

Reglene om vertskommunesamarbeid kom inn i kommuneloven den 1. januar 2007, og ga kommunene en generell adgang til å samarbeide om lovpålagte oppgaver. Kommunelovens § 28-1 a sier følgende:

En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse) til en vertskommune etter §§ 28-1 b og 28-1 c hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.

§ 28-1 b omhandler *administrativt* vertskommunesamarbeid og § 28-1 c vertskommunesamarbeid med *felles folkevalgt* nemnd. Den førstnevnte varianten er tiltenkt saksområder som ikke innebærer myndighetsutøvelse av prinsipiell betydning. Delegeringen skjer i form av at kommunestyret i samarbeidskommunen gir instruks til egen rådmann om å delegere myndigheten sin til rådmannen i vertskommunen. I en vertskommunemodell med felles folkevalgt nemnd etter § 28-1 c kan kommunestyret også delegere myndighet i saker av prinsipiell betydning. Dette skjer til en felles nemnd der alle kommuner er representert med minst to medlemmer. Disse behøver ikke være medlemmer av kommunestyret.

Kommunelovens § 28-1 e-k stiller opp noen formalkrav til en vertskommuneorganisering som skal ivareta demokratiske og rettssikkerhetsmessige hensyn. Av loven fremgår følgende bestemmelser som er relevante i vår sammenheng:

§ 28-1 e. Samarbeidsavtalen

Det skal opprettes en skriftlig samarbeidsavtale som skal vedtas av kommunestyret selv. Endring av avtalen skal skje på samme måte. Samarbeidsavtalen skal som minimum inneholde bestemmelser om deltakerne og hvem som er vertskommune, hvilke oppgaver som skal legges til vertskommunen, tidspunktet for oppgaveoverføring, underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen, det økonomiske oppgjøret, regler for uttrede og avvikling, og annet som av lov krever avtale. Kommunen står fritt til å ta med andre forhold enn det loven krever.

§ 28-1 f. Klage ved administrativt kommunesamarbeid

Når en vertskommune fatter vedtak som kan påklages etter forvaltningslovens regler, er det kommunen som har delegert myndighet som er klageinstans. Administrasjonen i vertskommunen er underinstans under klagebehandlingen.

§ 28-1 h. Lovlighetskontroll

Tre eller flere medlemmer i kommunestyret i samarbeidskommunen kan bringe vedtak truffet av vertskommunen inn for lovlighetskontroll i departementet.

§ 28-1 i. Oppløsning og uttredd

Samarbeidet kan oppløses med øyeblikkelig virkning dersom alle deltakerne er enige om det. Med mindre annen oppsigelsestid er avtalt kan en deltakerkommune tre ut med ett års varsel.

§ 28-1 j. Kontrollutvalgets myndighet i vertskommune

Kontrollutvalget i vertskommunen har uavgrenset myndighet til å utøve tilsyn med forvaltningen selv om delegasjonen kommer fra en annen kommune.

Hovedformålet med lovbestemmelsen i kommunelovens § 28-1 var å tilby en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om lovpålagte og individrettede tjenester. Dette særlig med bakgrunn i behovet for enheter og fagmiljø som er større og mer bærekraftige enn som er mulig å opprettholde i mindre kommuner hver for seg. Selv om kommunelovens § 28-1 ikke er tiltenkt områder av mer forretningsmessig eller administrativ art, er ikke loven avgrenset mot dette. Men dersom interkommunalt samarbeid innbefatter lovpålagte oppgaver og offentlig myndighetsutøvelse – slik det er definert i forvaltningslovens § 2, - *påbyr* kommuneloven å organisere samarbeidet etter § 28-1.

Før lovfestingen hadde kommunene allerede adgang til å samarbeide om oppgaver av drifts- og forretningsmessig karakter, men ingen hjemmel for individrettet tjenesteyting som innebar myndighetsutøvelse. Tidligere måtte kommunene søke hjemmel for slikt samarbeid i de enkelte særlovene. Begrepet «*vertskommune*» ble også brukt før lovendringen, og ble anvendt for å markere at en kommune løser oppgaver for andre. Ettersom kommuneloven nå stiller bestemte krav både til inngåelse og driften av et vertskommunesamarbeid, er det viktig at kommunen har klart for seg hvilket juridisk grunnlag de ulike interkommunale enhetene har. I mange tilfeller der begrepet «*vertskommune*» blir brukt, er det snakk om ordninger der kommunen kjøper eller mottar tjenester fra en annen kommune, for eksempel innkjøp, IKT og regnskap. Det rettslige grunnlaget er i disse tilfellene *privatrettslige avtaler* mellom partene.

Vertskommuneløsninger etter kommunelovens § 28-1 er en av flere lovhjemlede måter å organisere interkommunalt samarbeid på. For oversiktens skyld gjengir vi de andre variantene for interkommunalt samarbeid:

- Privatrettslige avtaler om kjøp av tjenester mellom kommunene.

- Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27. Felles oppgaveløsning gjennom et eget styre, som blir det øverste organet for samarbeidet. Loven fastsetter minstekrav for vedtekter for dette styret.
- Interkommunale selskaper (IKS), regulert av IKS-loven. Tiltentk områder med forretningsmessig preg, der det rettslige grunnlaget for samarbeidet er en egen selskapsavtale. Det øverste organet i et IKS er representantskapet, som skal ha minst én representant fra hver kommune.
- Interkommunalt samarbeid etter aksjeloven. For områder med økonomisk formål kan kommuner inngå i et aksjonærfellesskap som deleiere i et aksjeselskap. Selskap etter aksjeloven skal ha daglig leder og et eget styre, og en generalforsamlingen er det øverste organet. Innebærer stor grad av fristilling fra folkevalgte organ.

2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING

2.1 Formål

Tolga er en liten kommune, og for noen tjenester er det vanskelig å møte forventningene til tjenestekvalitet uten at man samarbeider med andre kommuner. Utstrakt grad av interkommunalt samarbeid kan gå på bekostning av den politiske styringen og oppfølgingen. Prosjektet har til formål å undersøke om dette har vært tilfelle for de vertskommuneløsningene Tolga deltar i.

De folkevalgte vil alltid stå i et ansvarsforhold overfor sine innbyggere, også for den delen av virksomheten som utøves i et interkommunalt samarbeid. Kommunestyret vil ha et overordnet ansvar for at deres innbyggere får de ytelser og tjenester som de etter loven har krav på. Dette forutsetter at folkevalgte har tilstrekkelig innsikt til å vurdere tjenesteproduksjonen. Det kan tenkes at utstrakt bruk av vertskommuneløsninger i regi av andre kommuner fører til at kommunestyret i Tolga opplever større distanse, svakere informasjon og mindre eierskap til disse tjenesteområdene enn andre, noe som i neste omgang kan føre til svekket styring og oppfølging.

I Tolga kommunes årsmelding for 2016 beskrives disse utfordringene på følgende måte:

Tolga kommune inngår i en rekke både formelle og uformelle interkommunale samarbeid. Både det å inngå i og det å søke samarbeid er for en kommune av Tolgas størrelse en dyd av nødvendighet. Dette både i forhold til å levere tilfredsstillende kvalitet på tjenesten, det å kunne ha store nok

fagmiljøer og for i det hele tatt på noen områder å kunne rekruttere kompetanse.

Det er sagt tidligere at samarbeid også byr på utfordringer. Disse er dels av både styringsmessig, faglige, økonomisk og demokratisk karakter.

I forbindelse med kommunereformen vedtok kommunestyret at Tolga vil bestå som egen kommune. Vedtaket i sak 52/16 den 23. juni 2016 ble supplert med følgende formuleringer:

Tolga kommune vil utvikle det interkommunale samarbeidet som en alternativ løsningsstrategi for å bevare kommunereformens 4 målsettinger og Fylkesmannens utfordringsbilde. Tolga kommune inviterer til at det i fellesskap utarbeides en skisse til hvordan en utvikling av det interkommunale samarbeidet kan skje. Skissen legges frem for behandling i kommunestyret.

Viktige punkter i utviklingen i samarbeidet blir:

- a) Komme frem til felles målsettinger for hvordan et samarbeid kan motvirke en sentralisering av tjenester, gi likeverdige og gode tjenester til hele befolkningen, skape en positiv samfunnsutvikling, gi økt demokratisk styring og finne synergier for reduksjon av kostnader. Det er særlig oppgaver innen velferdssektoren med økte krav og økende innbyggerrettigheter som er viktig å finne løsninger for.*
- b) Finne samarbeidsformer og arenaer som sikrer at man kontinuerlig diskuterer hva man skal samarbeide om og hvordan man skal gjøre det.*
- c) Gjøre en vurdering av hvilke oppgaver som kan/vil løses alene.*

Vedtaket ble fulgt opp av rådmannen gjennom fremleggelse av sak 14/17 til kommunestyret den 16. februar 2017. Det var utført en kort evaluering av de ulike ordningene, og rådmannen kom med et forslag til innspill fra Tolga kommune om nye aktuelle samarbeidsområder. I innspillet heter det blant annet:

Tolga kommune er opptatt av at man får opp en plattform som er litt tydelig på hvordan interkommunale løsninger både bør organiseres og styres. I Tolga kommune sin besvarelse er det derfor også skissert noen tanker rundt hvordan dette gjøres.

I innspillene er det blant annet trukket frem at man må ha fokus på å sikre politisk styring og kontroll, og at kommunene må avklare hvilke områder som er aktuell for politisk nemnd og hvilke verktøy som kan gi god demokratisk styring.

2.2 Problemstilling

Undersøkelsen vil søke å gi svar på følgende spørsmål:

Har Tolga kommunes deltagelse i vertskommuneløsninger gått på bekostning av den politiske styringen og oppfølgingen av de aktuelle tjenestene?

2.3 Avgrensning

Prosjektet er avgrenset til kun å omfatte interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 28-1, som altså angir de juridiske rammene for vertskommunesamarbeid som omfatter lovpålagte oppgaver med offentlig myndighetsutøvelse. Lovens påbud om å organisere interkommunalt samarbeid som innbefatter myndighetsutøvelse på denne måten har sin bakgrunn i at hensynene til demokratisk innflytelse, legitimitet og rettsikkerhet er store. Modellen har innebygd mekanismer som gjør at deltakerne kan gripe inn og ivareta egne interesser på en annen måte enn i andre samarbeidsformer. Slike hensyn er mindre aktuelle for administrative eller mer forretningspregede tjenester, og hvor kommunen har større organisasjonsfrihet. Vi avgrenser dermed prosjektet til de feltene for kommunesamarbeid der politisk styring og oppfølging er mest relevant.

Tolga har etablert noen samarbeidsordninger med andre kommuner som er betegnet som «vertskommunesamarbeid», men som i kommunelovens forstand i stedet er privatrettslige avtaler om kjøp av tjenester, og hvor lovens formalkrav derfor ikke trenger å være oppfylt. Til felles med mange andre kommuner er det en viss uklarhet i Tolga om denne grensedragningen. I eierskapsmeldingen fra 2015 står det opplistet 8 tjenesteområder der Tolga inngår i vertskommuneløsninger med hjemmel i kommuneloven. Revisjonen tok utgangspunkt i denne listen ved oppstart av prosjektet. Vi har imidlertid blitt oppmerksom på at det i opplistingen i dokument som har blitt utarbeidet i ettertid har skjedd en omgruppering mellom «vertskommunesamarbeid» og «kjøp av tjenester» i forhold til eierskapsmeldingen.

Vi har avgrenset oss til de samarbeidsordningene der kommunen har vært *pliktige* til å følge kommunelovens § 28-1 som følge av at tjenestene omfatter myndighetsutøvelse etter forvaltningsloven. Etter revisjonens vurdering gjelder dette følgende:

- PP-tjeneste
- Skatteoppkreving og arbeidsgiverkontroll
- Legevakt

- GEO-datasamarbeid
- Logopedtjeneste
- Barnevern
- Voksenopplæring

Revisjonen er bevisst på at denne avgrensingen innebærer at vi ikke har tatt med noen tjenesteområder til tross for at de i årsmeldingen for 2016, kommunestyrets sak 14/17 og rådmannens tilbakemelding på våre forespørsler er benevnt som «*vertskommunesamarbeid*»:

- Nord-Østerdal Musiker
- Teater i Fjellregionen
- Regionale næringssjefer

Undersøkelsen blir avgrenset til bare å omfatte den *politiske dimensjonen* ved vertskommunesamarbeid. Ordningene blir gjerne etablert etter en avveining der man også tar hensyn til andre faktorer, slik som effektivitetshensyn, sårbarhet og kompetansebehov. Prosjektet har ikke til hensikt å angi om Tolga *samlet sett* blir bedre stilt ved bruk av vertskommuneløsninger, - bare om den politiske styringen og oppfølgingen blir skadelidende.

3. METODE

Prosjektbeskrivelsen ble godkjent av kontrollutvalget i sak 07/2017 den 16. februar 2017. Det ble sendt oppstartbrev til rådmannen der vi varslers om oppstart av prosjektet, og hvor det ble bedt om oversendelse av relevante dokumenter. Undersøkelsen har blitt lagt opp som en kombinasjon av dokumentstudier og spørreundersøkelse.

For å kunne besvare problemstillingen var det nødvendig å analysere to sett med dokumenter; de som beskriver hvordan den politiske funksjonen *var tenkt å fungere*, og deretter dokument som er egnet til å belyse hvordan den *faktisk har fungert*. Dokument for hvordan den politiske styringen og oppfølgingen var tenkt å fungere finner man i vedtak, føringer og forutsetninger for at Tolga kommune valgte å gå inn i de aktuelle vertskommuneordningene, og som munnet ut i avtaledokumenter. Dokument for hvordan den faktisk har fungert kan belyses gjennom styrings- og oppfølgingsdokument som har blitt forelagt for politiske organ de to siste årene knyttet til de etablerte vertskommuneløsningene.

Dokumentstudiene er ikke egnet til å si noe om hvordan de folkevalgte *opplever* situasjonen. Derfor omfatter undersøkelsen også en spørreundersøkelse blant kommunestyrerepresentantene. I spørreundersøkelsen ble det forsøkt å operasjonalisere begrepet «*politisk styring og oppfølging*» i en vertskommunekontekst, og å undersøke hvordan representantene evaluerte de syv vertskommuneløsningene over dimensjonene

- Kunnskap om organisering og påvirkningsmulighet
- Kvalitet og omfang på styringsinformasjon
- Maktforholdet til vertskommunen
- Politisk engasjement for tjenesten

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier skal danne norm eller en referanse som de innsamlede dataene vurderes opp mot, og gir uttrykk for et ideal for hvordan tilstanden bør være på det reviderte området. Revisjonskriterier utledes fra lover, forskrifter, politiske vedtak, retningslinjer, mål, føringer osv.

De viktigste revisjonskriteriene for denne undersøkelsen er hentet fra:

1. Kommuneloven m/forarbeid, forskrifter og kommentarer
2. Etablerte kommunale normer for rapportering til politisk nivå
3. Politiske vedtak ved etablering og endring av de aktuelle vertskommuneordningene.

Kommunelovens § 28-1 har bestemmelser som skal sikre politisk styring over de lovpålagte oppgavene som kommunen velger å sette bort til en vertskommune. Kommunestyret selv skal vedta avtalen eller endring av denne. I administrative vertskommunesamarbeid skal delegasjon av myndighet skje ved at kommunestyret selv skal instruere egen rådmann om å delegere myndigheten sin til vertskommunens rådmann. Disse formalkravene i loven vil bli benyttet som revisjonskriterium.

Etter kommunelovens formålsparagraf skal loven legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre. Dette betinger at kommunestyret får seg forelagt redegjørelser for tjenesteutøvelsen. Både loven og etablerte normer for samspillet mellom administrativt og politisk nivå stiller krav til rapportering. Lovens minimumskrav om rapportering følger av § 48 pkt 5 om årsberetning, hvor det blant annet heter:

I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og

resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen.

I tråd med etablert normer for rapportering til politisk nivå har Tolga kommune i tillegg rutiner med tertialrapportering. Vi vil benytte disse standardene som målestokker i forhold til hva som blir rapportert til kommunestyret om vertskommuneløsningene.

I tillegg vil vi bruke politiske vedtak ved etablering og endring av de ulike vertskommuneløsningene som revisjonskriterium. Dette vil være av relevans dersom det i avtalen eller i selve vedtaket er presisert at kommunestyret har stilt krav knyttet til politisk styring og oppfølging.

Det eksisterer ingen norm for hva representanter i kommunestyret bør mene om kommunesamarbeid. Derfor vil denne delen av undersøkelsen bli vurdert uten bruk av noen normativ målestokk.

5. DATAGRUNNLAG

5.1 Styring og oppfølging av samarbeidsordningene

I dette avsnittet tar vi for oss fakta om hva som ble lagt til grunn for politisk styring og oppfølging da de enkelte samarbeidsløsningene ble etablert eller revidert, og gjengir hvilke rapporteringsdokument som har blitt forelagt for kommunestyret de to siste årene.

Data er innsamlet på følgende måte:

- Anmodning til rådmannen om å få oversendt relevante saksdokumenter knyttet til
 - Etablering eller endring av kommunesamarbeidet
 - Avtaler med vertskommunen for løsningene
 - Styrings- oppfølgings- og rapporteringsdokument for løsningene som har blitt forelagt for kommunestyret i 2015 og 2016
- Søk etter relevante saker ved gjennomgang av dokumentene for iverksettingsrapporter til kommunestyret i perioden 2010-2016

PP-tjeneste

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten er en lovpålagt kommunal oppgave med hjemmel i opplæringsloven. PP-tjenesten gir råd og veiledning, og skal sørge for at det utarbeides en sakkyndig vurdering der loven krever det. Vurderingen kan munne ut i enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven.

Tynset kommune er vertskommune for Tolga sin PP-tjeneste. I tillegg deltar Alvdal, Folldal, Os, Rendalen og Hedmark fylkeskommune i samarbeidet.

Revisjonen har forespurt rådmannen om å få oversendt avtaledokument, saksdokument ved etableringen av samarbeidet og eventuelle rapporteringsdokument for tjenesten som har blitt forelagt politiske organ i 2015 og 2016.

Avtalen som har blitt oversendt fra rådmannen er ikke datert eller signert. Det er dermed uklart når den ble formalisert. Det er påført at avtalen «*avløser avtale fra 22.7.1996*», og må således være inngått etter den tid. Ved søk i kommunestyrets protokoller for perioden 2010-2016 har det ikke blitt funnet noen sak som omhandler avtaleforholdet.

Når det gjelder saksdokument ved etablering og revidering av samarbeidet har rådmannen oversendt kommunestyrets sak 107/81 fra 1981. Saken omhandler en revisjon av «*vedtekter for Pedagogisk Psykologisk senter for Nord-Østerdal*». Avtalen fra 1981 er vesentlig forskjellig fra gjeldende avtale.

I angivelsen av formålet med samarbeidet heter det i avtalen vi har fått oversendt:

Formålet er å ha en PP-tjeneste som kan gi helhetlig, langsiktig og tverrfaglig oppfølging overfor brukergruppene, uavhengig av om kommunen eller fylkeskommunen er ansvarlig for tjenesten. Samarbeidet skal samle og styrke fagmiljøene, bidra til attraktive arbeidsplasser, og på den måten heve kvaliteten på det tilbudet som gis.

Oppgavene og myndigheten som er overført til vertskommunen er angitt slik:

- Hjelp skoler i samarbeidskommunene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringa bedre til rette for elever med særlige behov.
- Sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der lov og forskrift krever det.

Deltakerkommunenes løpende oppfølging skjer gjennom et fagråd bestående av en skolefaglig ansvarlig fra hver deltakerkommune. Dette er et rådgivende organ som er tenkt som bindeleddet for informasjon og styring mellom ledelsen i vertskommunen og samarbeidskommunene.

I følge rådmannen har det i løpet av 2015 og 2016 ikke blitt lagt fram noe styrings-oppfølgings- eller rapporteringsdokument for politisk behandling eller orientering knyttet til PP-tjenesten. Revisjonen har heller ikke funnet noen rapportering utover regnskapstall i kommunens årsmeldinger.

Skatteoppkreving og arbeidsgiverkontroll

Kommunene har ansvaret for innkreving av skatt etter skattebetalingsloven og å kontrollere at arbeidsgivere beregner skattetrekk og arbeidsgiveravgift korrekt. I faglige spørsmål er skatteoppkreveren underlagt skatteetaten. Fra 1. januar 2016 har Tolga vært med i et vertskommunesamarbeid om skatteoppkreving. Røros kommune er vertskommune, og samarbeidet omfatter også Os og Holtålen.

Vedtaket fra kommunestyret i sak 112/15 den 11. desember 2015 lyder slik:

1. *Tolga kommunestyre vedtar at samarbeid etter vertskommunemodellen på skatt for Røros, Os, Holtålen og Tolga baseres på samordning i SOFIE.*
2. *Tolga kommunestyre vedtar at primærkommune er vertskommune Røros.*
3. *Tolga kommunestyre vedtar at samarbeidet etter vertskommunemodellen inkluderer innfordring av kommunale krav.*
4. *Tolga kommunestyre delegerer til rådmannen å undertegne avtalen på vegne av Tolga kommune*

Det fremgår av saksopplysningene til kommunestyret at kommunen tok initiativ til en vertskommuneløsning på grunn av bemanningssituasjonen og sårbarhet i forhold til fagkompetanse. I tillegg ble uforutsigbarheten for statlig overtakelse av funksjonene trukket frem som en begrunnelse.

Det er utformet en separat avtale for skatteoppkreving og en for innfordring av kommunale krav. Sistnevnte faller utenfor rettsområdet for vertskommuneløsninger etter kommunelovens § 28, ettersom det ikke er knyttet til en lovpålagt oppgave. I stedet er den å regne som en privatrettslig avtale om kjøp av tjenester fra en annen kommune.

Avtaleverket inneholder ingen bestemmelser om rapportering utover det årlige utgiftsregnskapet til vertskommunen som grunnlag for kostnadsfordeling. Rapportering for øvrig skjer i henhold til skatteoppkreverinstruksen, hvor vertskommunen besørger at skatteregnskap og årsrapport blir oversendt til skatteetaten. Riksrevisjonen har ansvaret for revisjon av skatteoppkreverfunksjonen, og kontrolloppgavene er lagt til skatteetaten på regionalt nivå. Skatteetaten utarbeider en årlig kontrollrapport som blir adressert til kommunestyret, med kopi til kontrollutvalget. Kontrollrapporten for 2016 har så langt ikke blitt forelagt for kommunestyret.

Arbeidsgiverkontroll er en lovbestemt del av skatteoppkreverfunksjonen. For disse oppgavene er det etablert en egen vertskommuneløsning der kommunene i Fjellregionen deltar (Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Os, Røros og Holtålen). Også her er Røros kommune vertskommune. Avtaleforholdet ble sist behandlet av kommunestyret i sak 55/13 den 19.09.13 i forbindelse med at Røros kommune overtok vertskommuneansvaret fra Os. Kontrollfrekvens i forhold til måltall fremgår av kontrollrapporten fra skatteetaten til kommunestyret, men kontrollrapporten for 2016 har som nevnt ikke blitt forelagt for kommunestyret.

Legevakt

Kommunens plikt til å sørge for legevakttenester følger av helse- og omsorgstjenesteloven. Tolga inngår i et vertskommunesamarbeid der Tynset kommune er vertskommune, og hvor også Folldal, Alvdal og Rendalen kommuner er med. Ordningen kom i drift i september 2011, etter sammenslåing av legevaktdistriktene Alvdal/Folldal og Tolga/Tynset. Rendalen kom med som siste deltakerkommune i 2013. Legevaktsamarbeidet går under navnet Nord-Østerdal legevakt.

Kommunestyret behandlet opprettelsen av det interkommunale samarbeidet den 23. juni 2011 i sak 44/11. Vedtaket omfatter også delegasjon av myndighet etter helse- og omsorgstjenesteloven til rådmannen i Tynset kommune. Tilsvarende myndighet delegert til egen rådmann ble trukket tilbake. Det ble lagt inn som en forutsetning at arbeidet med å lokalisere legevakten til Sykehuset Innlandet skulle fortsette. Denne forutsetningen ble innfridd gjennom flytting til disse lokalene i 2012. Den 19. september 2013 godkjente kommunestyret i Tolga i sak 54/13 at Rendalen kommune kunne tiltre den interkommunale legevakta. Rådmannen i Tynset kommune som vertskommune ble gitt fullmakt til å inngå avtale etter gjeldende lovverk.

Revisjonen har ikke lyktes med å få frembrakt den gjeldende avtalen som Tolga har med Tynset kommune om legevakt. Tynset kommune har bekreftet at det ikke er opprettet en avtale om legevaktsamarbeid etter at Rendalen ble med.

I løpet av 2014 og 2015 har det ikke blitt lagt fram noe rapporteringsdokument for kommunestyret knyttet til utøvelsen av legevakttenesten. Heller ikke i kommunens årsmelding er tjenesten omtalt utover gjengivelse av regnskapstall.

GEO-datasamarbeid

I følge plan- og bygningslovens § 2-1 skal kommunen sørge for at det foreligger et oppdatert kartgrunnlag. Tolga kommune løser dette gjennom et vertskommunesamarbeid der Tynset kommune er vertskommune, og hvor også Folldal, Alvdal, Rendalen og Os er med.

Gjeldende avtale ble inngått i oktober 2013 etter forutgående behandling i kommunestyret i sak 57/13 den 19.09.2013. Avalen avløste et administrativt samarbeid mellom kommunene, som ble kalt NØGIS-samarbeidet.

Koordineringsgruppa for dette samarbeidet ga våren 2012 mandat til å få utarbeidet bedre styringsdokumenter for samarbeidet med mer tydelig struktur og formelle rutiner i tråd med en vertskommuneløsning etter kommuneloven.

Formålet med avtalen er formulert slik:

- Legge forholdene til rette for et kostnadseffektivt og målrettet samarbeid innenfor geografisk informasjon.
- Etablere og utvikle kompetanse i deltakerkommunene som er viktig i forhold til lovpålagte oppgaver.
- Etablere nettverk for kompetanseheving og læring.
- Utøve nødvendig faglig bistand i spørsmål med tilknytning til geografisk informasjon.

I avtalens kapittel for «*vertskommunens styring og rapportering*» heter det bl.a.:

Vertskommunen har i samarbeid med koordinerende fagråd ansvar for arbeidsprosess og utarbeiding av styringsdokumenter, herunder strategidokument (rulleres hvert 4. år) og handlingsprogram (rulleres hvert år). Vertskommunen har ansvar for gjennomføring av handlingsprogram og koordinering.

Årsmelding og regnskap legges fram fra koordinerende fagråd i februar og godkjennes av rådmann i vertskommunen.

Årsmelding og regnskap oversendes deltakerkommunene til orientering.

Det har ikke blitt lagt fram noe rapporteringsdokument til kommunestyret i løpet av 2015 og 2016 knyttet til utøvelsen av GEO-datasamarbeidet.

Logopedtjeneste

Kommunens plikt til å yte logopedhjelp følger av opplæringslovas kap. 5 om spesialundervisning. Loven angir hvilke saksbehandlingsregler som skal følges. Det skal fattes enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og vedtaket kan påklages til Fylkesmannen.

Det interkommunale samarbeidet om logopedtjenester inngår som en del av PP-tjenesten, hvor Tynset kommune er vertskommune og der også Alvdal, Os, Folldal, Rendalen og Hedmark fylkeskommune er med.

Det er opprettet egen avtale for logopedtjenester mellom deltakerne i samarbeidet. Det avtaledokumentet revisjonen har fått oversendt er hverken datert eller signert, og det er ikke dokumentert at avtalen har vært behandlet i kommunestyret. Avtalen angir formålet, avtalepartene, oppgaver og myndighet, driftsavtale og økonomisk oppgjør, styring, arkivering, tvisteløsning og avtalens varighet.

På tilsvarende måte som for PP-tjenesten har ikke kommunestyret i de to foregående årene (2015 og 2016) fått seg forelagt noe rapporteringsdokument for logopedtjenesten.

Barnevernstjeneste

Barnevern er en lovpålagt kommunal oppgave med hjemmel i barnevernsloven. For Tolga løses dette i form av et vertskommunesamarbeid der Tynset kommune er vertskommune, og hvor også Alvdal, Rendalen og Folldal er med i samarbeidet.

Da samarbeidet ble etablert i september 2003 omfattet det bare tre kommuner. I ettertid har Folldal og Rendalen blitt med. I saksvurderingen som ble forelagt kommunestyret i 2002 i forbindelse med etableringen het det:

Det er belastende og krevende å arbeide i barnevernstjenesten. Dette er det mange eksempler på både lokalt og gjennom presseoppslag. Særlig blir det et vanskelig arbeid der det er få ansatte å spille på.

Småkommuner sliter i dag med små og sårbare tjenester innen barnevern. En felles tjeneste for 3 kommuner skulle ha gode muligheter til å kunne bli mer stabil og faglig sterk. Og dette må være hovedargumentet for å gå inn for en slik sammenslåing.

Samarbeidet var opprinnelig en forsøksordning som ble regulert gjennom felles vedtekter og en samarbeidsavtale. Forsøksordningen ble erstattet med en fast ordning etter kommunelovens § 28-1 a og b (administrativt vertskommunesamarbeid) gjennom vedtak i kommunestyret 13. desember 2007. Både da Folldal tiltrådte samarbeidet i 2012 og da Rendalen ble med i 2013 ble det

lagt frem saker til kommunestyret, som vedtok utvidelsene og nye samarbeidsavtaler. I sistnevnte utvidelse (sak 17/13 den 21. mars 2013) ble det vedtatt et navnebytte til Barnevernstjenesten for Nord-Østerdal. I vurderingen fra rådmannen i denne saken kommer han tilbake til begrunnelsen for samarbeidet, og har også en vurdering av lokaliseringsspørsmålet:

Det har i samarbeidet tidligere vært et tema om barnevernssamarbeidet kunne sette opp faste kontordager i de ulike kommunene. I evalueringsrapporten fra forsøksordningen fram til 2007 ble det konkludert med at avstand til kontoret ikke medfører dårligere tilgjengelighet, og det er enighet i samarbeidet om at nye kommuner må tilre samarbeidet på like vilkår som dagens medlemmer. Praksis så langt viser at de ansatte innen tjenesten, samt brukerne, finner praktiske løsninger på dette til beste for brukeren og den ansattes arbeidshverdag.

Av gjeldende avtale fra 2013 framgår det at Tolga kommune har overført nødvendig myndighet og fullmakt til å fatte vedtak i alle saker etter lov om barnevernstjenester og delegert ansvar for å føre tilsyn med barn i fosterhjem. Avtalen inneholder ingen bestemmelser om rapportering, men i kommunestyrets vedtak av 13. desember 2007 heter det at «Tolga kommune ber om årsmelding ifm felles barnevernssamarbeid».

I Tolga kommune sine årsmeldinger er det et eget vedlegg som omhandler barnevernstjenesten i Nord-Østerdal. Der er det redegjort for organisering og måloppnåelse, og det er gitt vurderende kommentarer til tjenesteproduksjonen i forhold til behovsutviklingen. Utover dette blir det ikke lagt fram noe særskilte rapporteringsdokument til kommunestyret.

Voksenopplæring

Det følger av introduksjonsloven at kommunene skal sørge for å ha et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. Tolga kommune har løst dette gjennom et vertskommunesamarbeid sammen med Alvdal, Folldal og Tynset. Tynset kommune er vertskommune, og samarbeidet ble iverksatt fra høsten 2013 av.

Vertskommuneavtalen ble behandlet av kommunestyret i sak 7/13 den 14. februar 2013. I vedtaket heter det:

Kommunestyret vedtar forslag til samarbeidsavtale med forbehold om at minst to samarbeidende kommuner i tillegg til Tynset kommune slutter seg til samarbeidsavtalen.

Det følger av avtalens pkt. 3 «oppgaver og myndighet» at Tolga kommune har forpliktet seg til å overføre myndighet til å fatte vedtak i alle saker etter introduksjonsloven til vertskommunen.

I avtalens punkt for «styring» heter det:

Rådmennene, eller den rådmannen utpeker, utgjør sammen med tjenesteområdeleder for Tynset opplæringscenter styringsgruppa. Styringsgruppa avgjør selv en hensiktsmessig møtestruktur, og arbeider blant annet med oppfølging av tjenestens innhold samt legge grunnlag for virksomhetsplan og oppfølging av sentrale krav og føringer. Tjenesteområdsleder er sekretær og er ansvarlig for innkalling. Vertskommunen har plikt til å informere og drøfte saker av betydning for samarbeidet med samarbeidskommunene før det fattes beslutninger av vesentlig betydning for samarbeidet, herunder organisatoriske endringer og saker av økonomisk betydning for samarbeidet. Vertskommunen rapporterer gjennom ordinær tertialrapportering økonomisk status i budsjettåret for alle deltakerkommuner.

Virksomhetsplan

Det skal, som en del av Tynset opplæringscenters virksomhetsplan, utarbeides en 4-årig virksomhetsplan som rulleres årlig. Planen skal inneholde:

- *Endring i tjenestene i forhold til basisåret (inneværende år).*
- *Oversikt over stillingshjemler.*
- *Beskrivelse av planlagte større prosjekter.*

Kommunestyret har ikke fått seg forelagt noe styrings- eller rapporteringsdokument for voksenopplæringen siden vertskommuneløsningen ble etablert.

5.2 Spørreundersøkelsen

Det ble utarbeidet et spørreskjema til kommunestyrets representanter som hadde til hensikt å kartlegge følgende:

- Kunnskap om interkommunalt samarbeid generelt og for Tolga kommune spesielt
- Generelle holdninger til interkommunalt samarbeid
- Vurderinger rundt hvert enkelt § 28-samarbeid med hensyn til:
 - Kunnskap om organisering og mulighet til å påvirke tjenesteinnhold
 - Kvalitet og omfang på styringsinformasjon
 - Makt- og myndighetsoverføring til vertskommunen
 - Hvordan vertskommuneløsningen har påvirket det politiske engasjementet

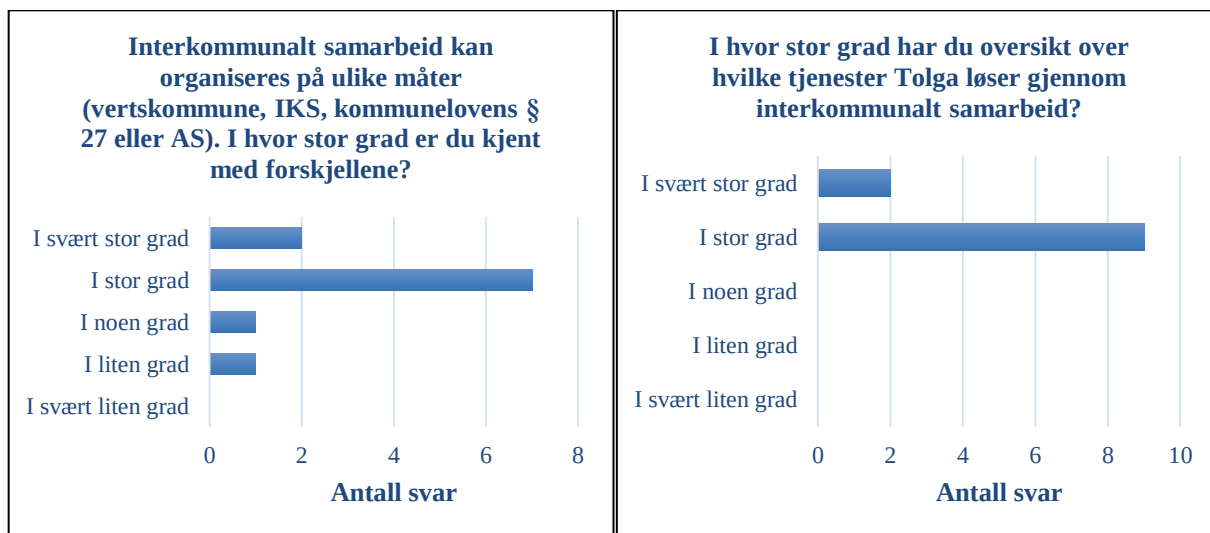
Spørreskjemaet er vedlagt rapporten.

Det var meningen at skjemaet skulle deles ut til kommunestyrets representanter i møtet den 27. april 2017 for utfylling der og da. Dette møtet ble imidlertid avlyst, og kommunens administrasjon sendte i stedet ut skjemaene elektronisk. Denne løsningen medførte noen problem i forhold til svarprosent og skjemaredigering. Etter purringer kom 11 besvarelser. På grunn av redigeringsproblem måtte én av disse forkastes for siste del av skjemaet. Svarandelen ble dermed 67-73 %.

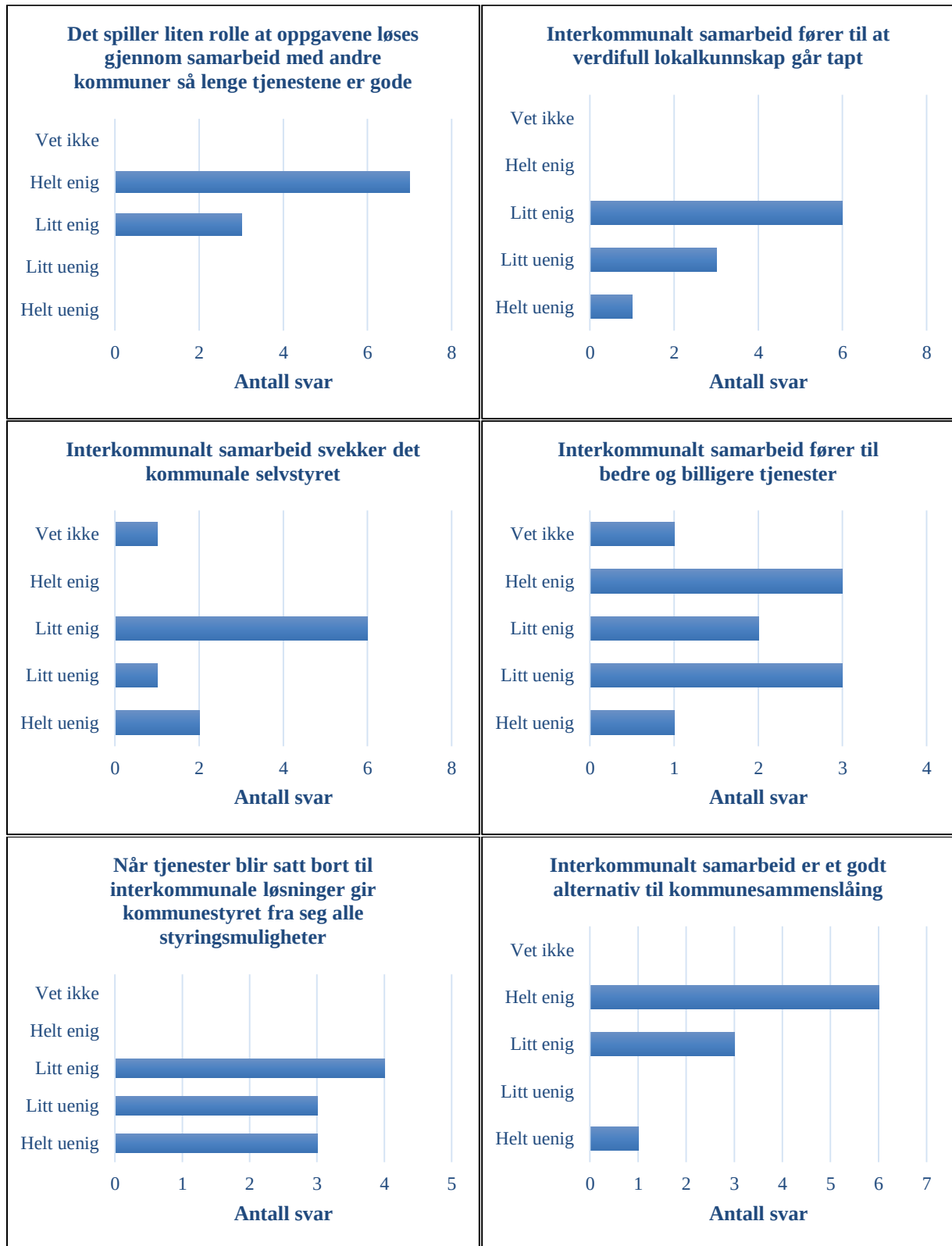
Spørreskjemaet omfattet også skoleledersamarbeidet (TATO), ettersom det i kommunens eierskapsmelding stod oppført som et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven. Etter nærmere undersøkelser viste det seg at dette i stedet dreier seg om kjøp av tjenester, og i tråd med prosjektets avgrensning omfatter ikke rapporten data for denne tjenesten.

I det følgende gjengir vi spørsmålene, påstandene og svarene i form av frekvensdiagram.

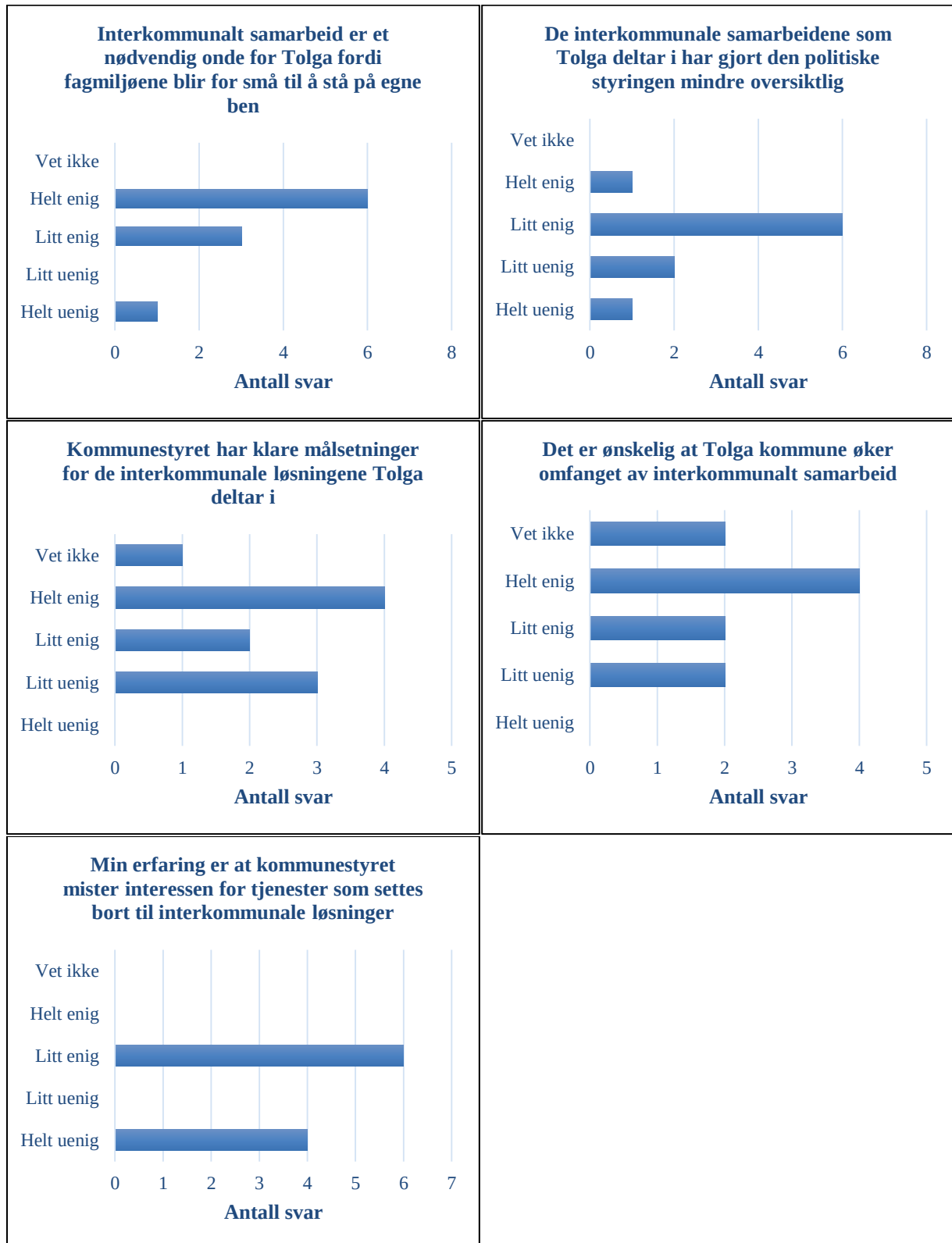
Kunnskap og oversikt over interkommunalt samarbeid



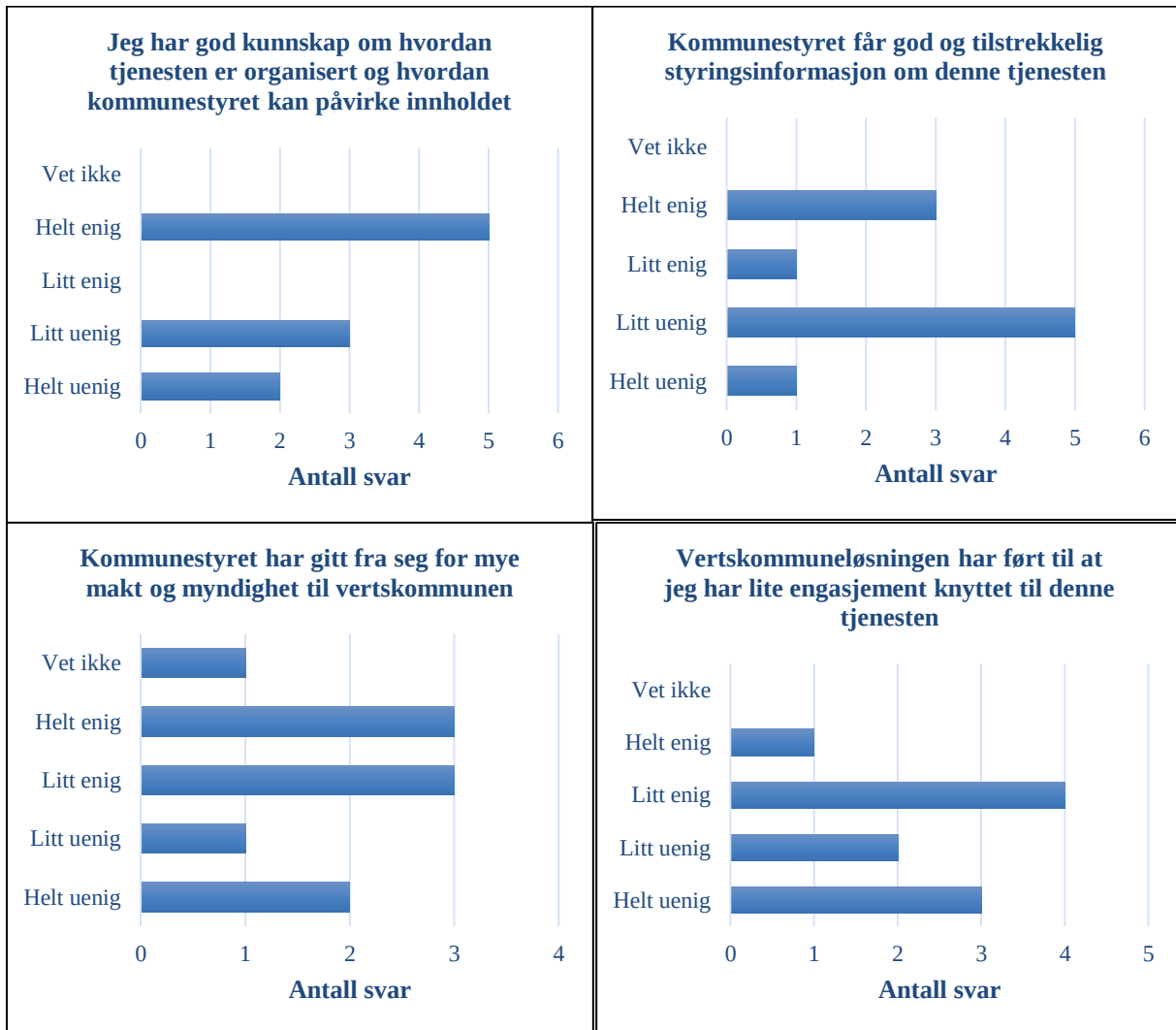
Generelle holdninger til interkommunalt samarbeid



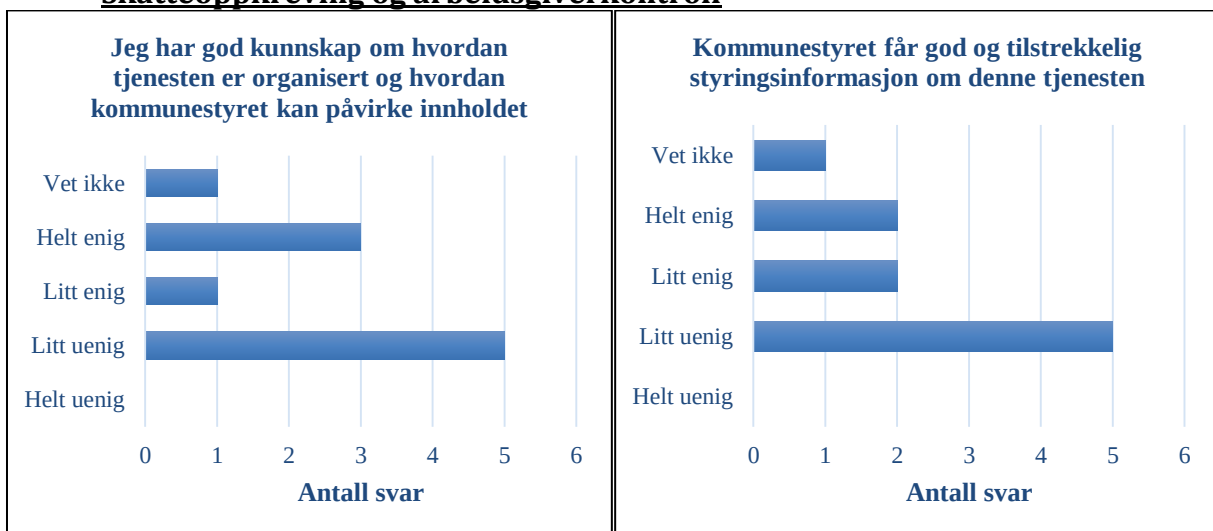
Oppfatninger om interkommunalt samarbeid for Tolga kommune

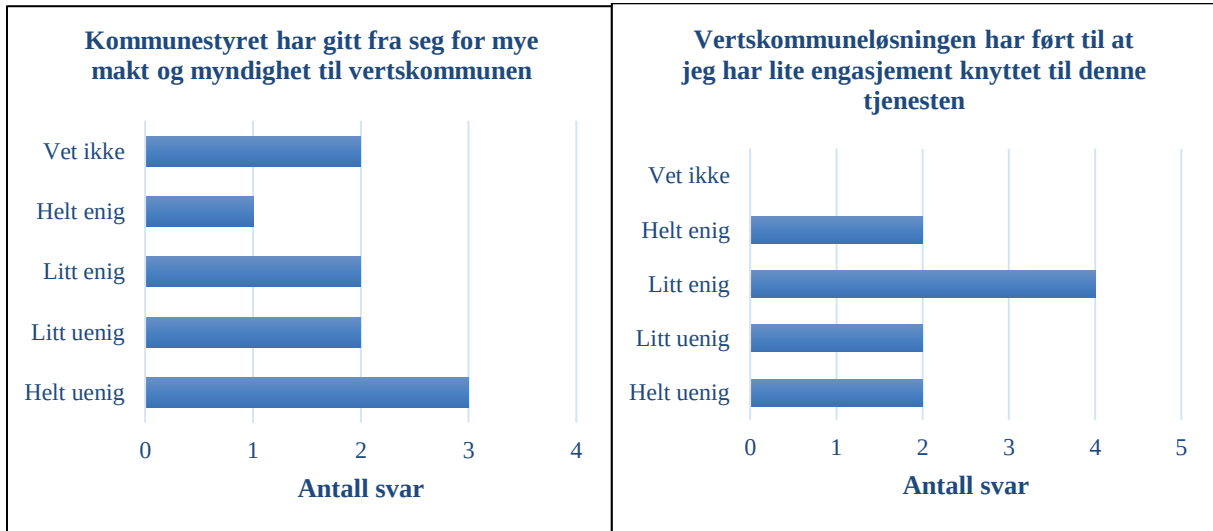


PPT (pedagogisk- psykologisk tjeneste)

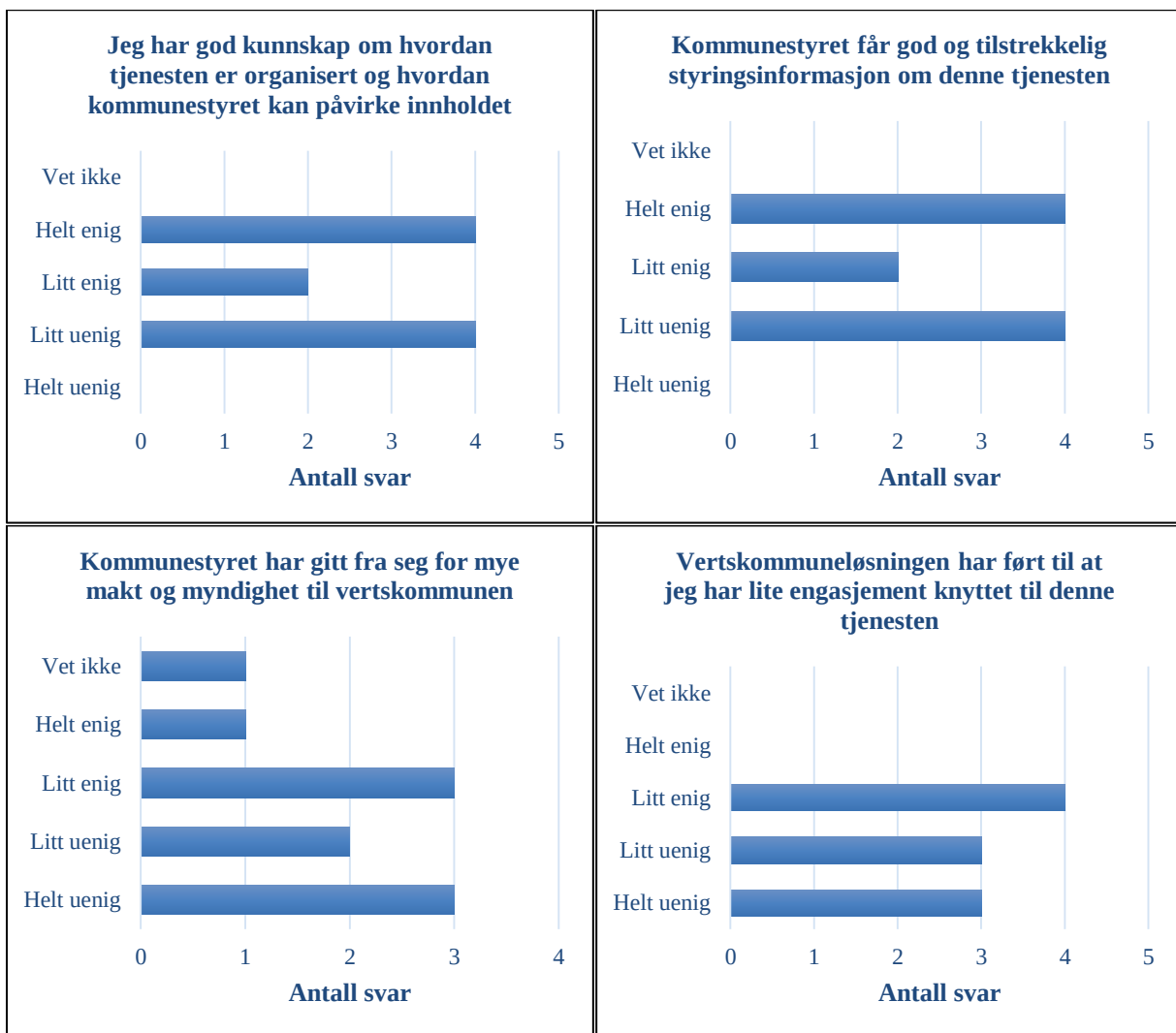


Skatteoppkreving og arbeidsgiverkontroll

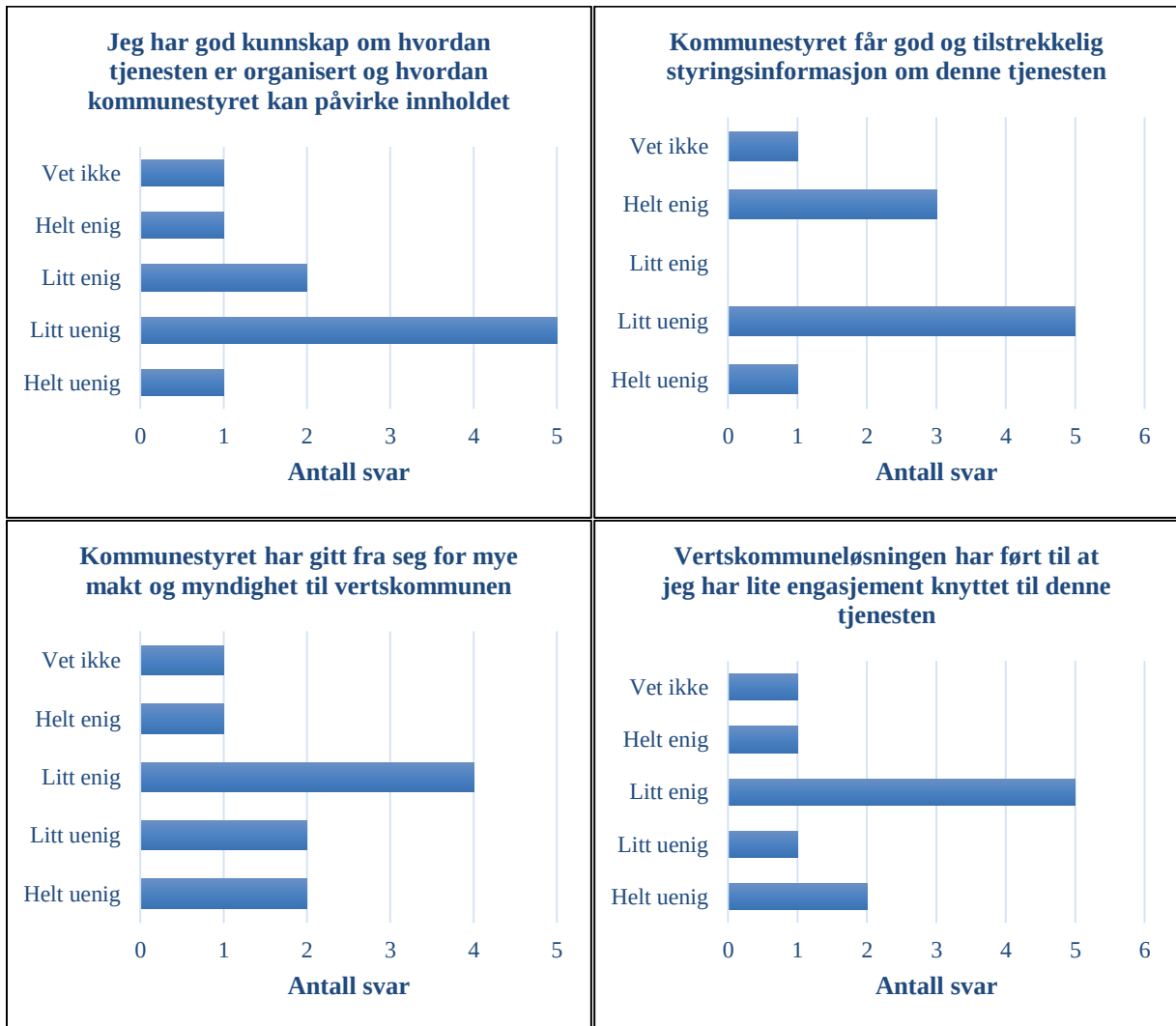




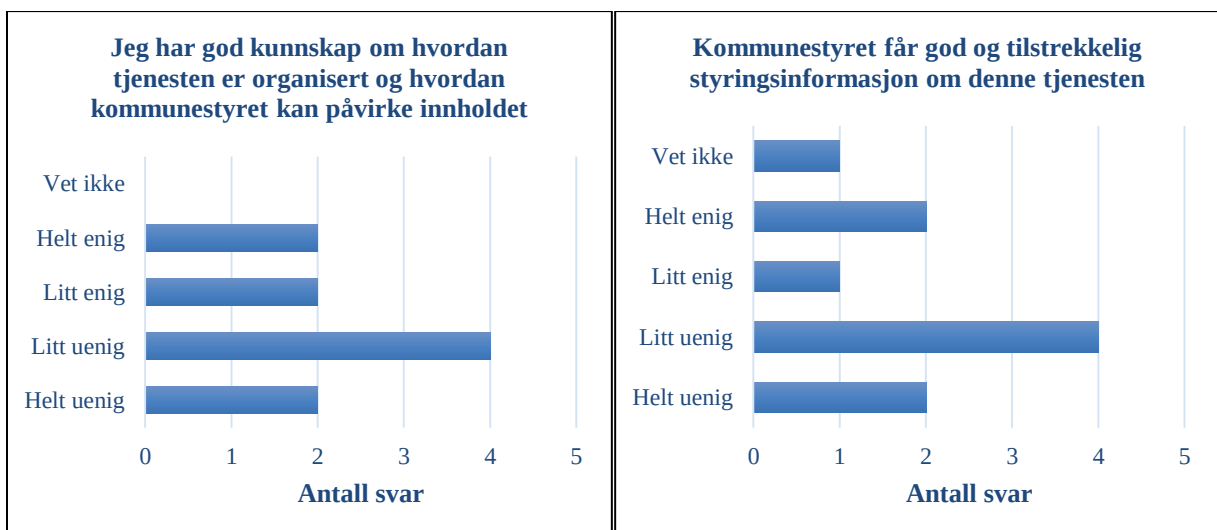
Legevakt

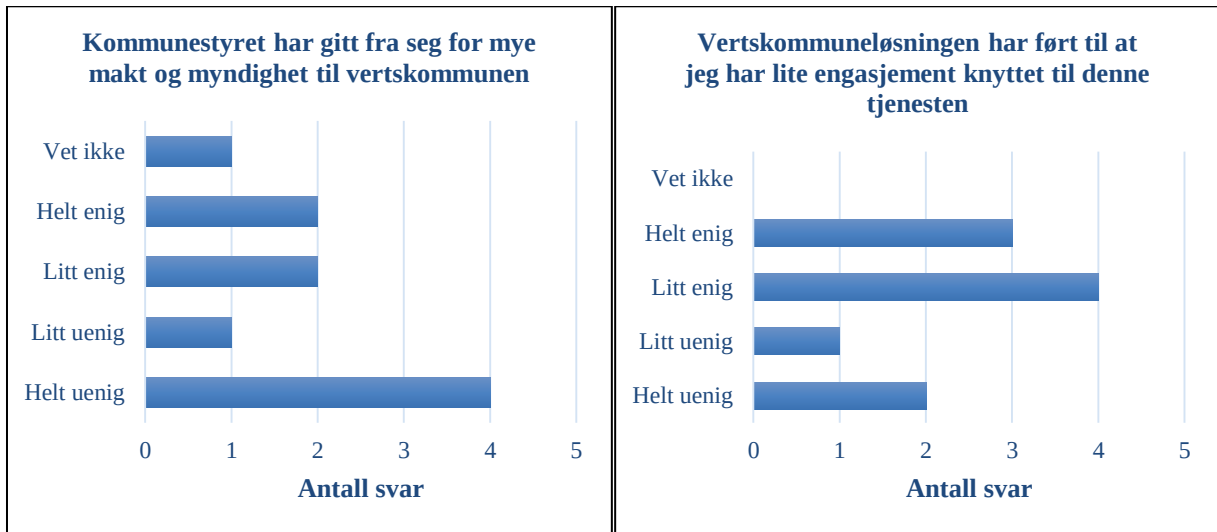


GEO-datasamarbeid

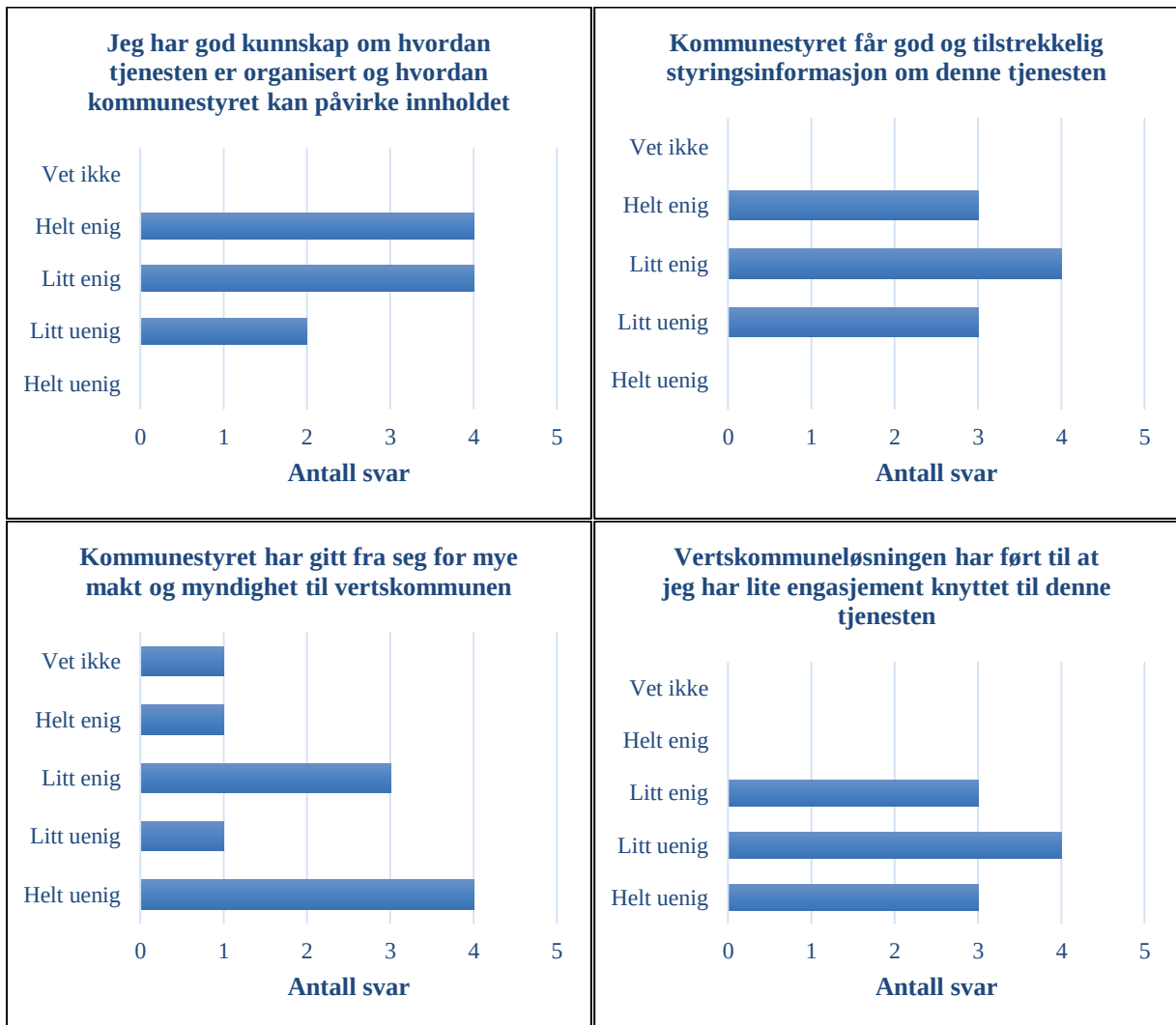


Logopedtjeneste

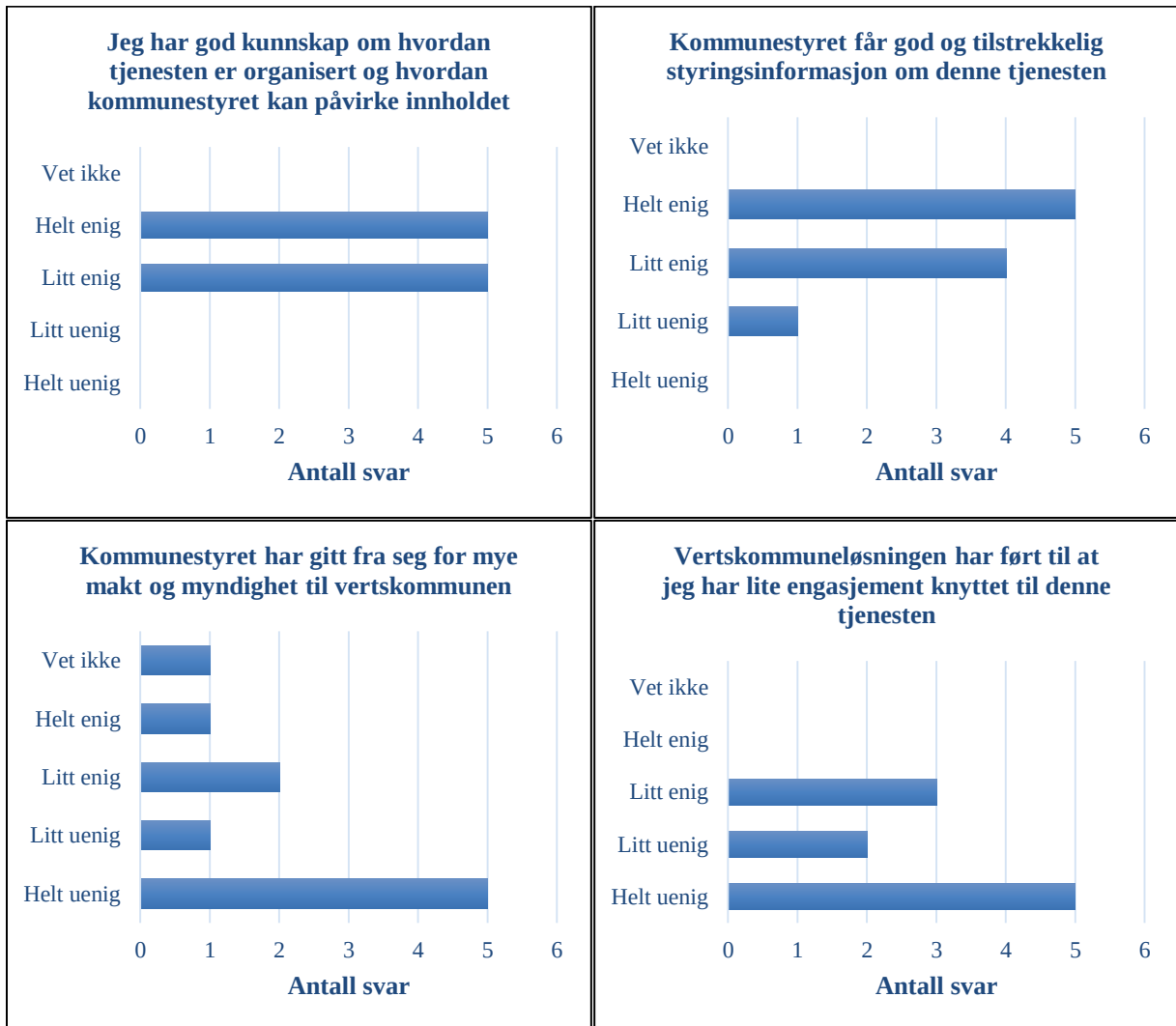




Barnevernstjeneste



Voksenopplæring



6. REVISJONENS VURDERING AV DATAGRUNNLAGET

Hensikten med datafangsten beskrevet i kapittel 5 er å kunne besvare følgende problemstilling:

Har Tolga kommunes deltagelse i vertskommuneløsninger gått på bekostning av den politiske styringen og oppfølgingen av de aktuelle tjenestene?

I kapittel 6.1 blir det foretatt en vurdering av spørsmålet i relasjon til dokumentgjennomgangen som er beskrevet i kap. 5.1, og i kap. 6.2 vil det bli gjort en vurdering av hva som kan leses ut av spørreundersøkelsen. Basert på dette blir det dratt noen konklusjoner i kap. 6.3.

6.1 Vurdering på grunnlag av dokumentstudier

Kommunestyrets behandling av vertskommuneavtalene

Kommunelovens § 28-1 har bestemmelser som skal sikre politisk styring over de lovpålagte oppgavene som kommunen velger å sette bort til en vertskommune. Bestemmelsene sier at kommunestyret *selv* skal vedta avtalen eller endringer i denne. Alle samarbeidene vi har gått gjennom er organisert som administrative vertskommuneløsninger etter § 28-1b, og ikke med felles folkevalgt nemnd. Det innebærer at delegasjon av myndighet til vertskommunens rådmann *skal* skje ved at kommunestyret selv gir instruks til egen rådmann om at han skal delegere sin myndighet til vertskommunens rådmann.

Vi har undersøkt om disse formalkravene har blitt overholdt. Etter revisjonens vurdering har ikke bestemmelsene blitt fullgodt ivaretatt. På grunnlag av dokumentstudiene vil vi påpeke følgende avvik:

	Er opprinnelig avtale vedtatt av kommunestyre selv?	Er endringer av avtalen vedtatt av kommunestyret selv?	Er delegasjonsvedtaket gjort formelt korrekt?
PP-tjeneste	Ja	Nei Relevant sak er ikke funnet	Nei Relevant sak er ikke funnet
Skatteoppkreving og arb.giverkontroll	Ja	Ja	Ikke relevant. SKO er faglig underlagt skatteetaten.
Legevakt	Ja	Ja	Nei Delegasjon er ikke gitt via egen rådmann
GEO-datasamarbeid	Ja	Ikke relevant	Nei Mangler delegasjonsvedtak
Logopedtjeneste	Ja	Nei Relevant sak er ikke funnet	Nei Relevant sak er ikke funnet

	Er opprinnelig avtale vedtatt av kommunestyre selv?	Er endringer av avtalen vedtatt av kommunestyret selv?	Er delegasjonsvedtaket gjort formelt korrekt?
Barnevern	Ja	Ja	Nei Mangler delegasjonsvedtak
Voksenopplæring	Ja	Ikke relevant	Nei Mangler delegasjonsvedtak

Revisjonen har ikke fått seg forelagt eller på annen måte funnet noe kommunestyrevedtak der gjeldende avtale om PP- og logopedtjeneste har blitt behandlet. Vi legger derfor til grunn at avtalene ikke har blitt behandlet og vedtatt av kommunestyret selv slik som kommuneloven foreskriver. Et vedtak fra 1981 omhandler etter revisjonens vurdering en helt annen samarbeidsløsning for disse tjenestene. De gjeldende avtaledokumentene som rådmannen har oversendt er ikke formalisert gjennom datering og underskrifter av partene. På bakgrunn av dette synes det for revisjonen som om håndteringen av de avtalemessige forholdene for PP- og logopedtjenesten lider av vesentlige mangler. Ved siden av at dette avdekker en forvaltningsmessig brist, er det etter revisjonens vurdering svært uheldig i perspektiv av politisk styring at en avtale om vertskommuneløsning ikke har blitt forankret i kommunestyret. For de øvrige vertskommuneløsningene har ikke revisjonen funnet grunn til å peke på noen avvik når det gjelder kommunestyrets egenkompetanse til å vedta avtalene eller endring av disse.

Den formelt korrekte måten å delegere myndighet til vertskommunen om å fatte forvaltningsvedtak er at kommunestyret skal instruere egen rådmann om å delegere sin myndighet til vertskommunens rådmann. Denne rådmannen delegerer i neste omgang sin myndighet til tjenestelederen for vertskommuneløsningen. Å delegere betyr ikke å gi fra seg eller overfører myndighet. Ansvar for oppgaven og myndighetsutøvelsen ligger fortsatt igjen hos kommunen som har delegert myndigheten. Loven markerer dermed at egen rådmann ikke blir satt på sidelinjen ved administrative vertskommuneløsninger, men at han er et ledd i ansvars- og myndighetskjeden. At kommunestyrets vedtak blir gjort formelt korrekt kan få betydning for hvem det kan utkreves ansvar fra ved vesentlige forvaltningsmessige avvik i tjenesteutøvelsen. Dette har potensielt vidtrekkende konsekvenser. Gjennomgangen av kommunestyrets ulike vedtak viser etter revisjonens vurdering at lovens bestemmelser ikke har blitt tilstrekkelig ivarettatt på dette punktet.

Rapporterings- og oppfølgingsdokument som er forelagt kommunestyret

Etter revisjonens vurdering er det en fare for at tjenester som er satt bort til vertskommuneløsninger kommer i et rapporteringsmessig vakuum. Kommunelovens § 28-1 har sikkerhetsventiler når det gjelder rapportering og omgjørelsesmyndighet for enkeltvedtak. I vår sammenheng er det imidlertid den overordnede folkevalgte styringen og oppfølgingen av tjenestene som er av interesse.

Styring dreier seg om tiltak som skal sikre at kommunens målsettinger ivaretas på best mulig måte, mens oppfølging og kontroll er tiltak kommunen gjennomfører for å sikre at styringen av samarbeidene gjennomføres tilfredsstillende. En reell politisk styring forutsetter at kommunestyret får seg forelagt redegjørelser for tingenes tilstand på det administrative nivået. Vi finner grunn til å anta at det er nær sammenheng mellom hyppighet og kvalitet på rapporteringsdokumentene og kommunestyrets mulighet til å utøve politisk styring, oppfølging og kontroll. Der tjenesteutøvelsen blir utført i kommunal egenregi er det etablert rutiner for enhetlig rapportering gjennom tertialrapporter og årsmeldinger. Utstrakt bruk av kommunesamarbeid kan føre til en fragmentering av disse styringsrutinene. I et ansvars- og styringsperspektiv er kommunestyrets behov for periodisk tilbakemelding like stort for vertskommuneløsningene som for tjenester som er produsert i egenregi.

Vi har undersøkt hva organet har fått seg forelagt av rapporterings- og oppfølgingsdokument i 2015 og 2016. Våre hovedfunn tyder på at kommunestyret i svært liten grad får noen rapporter som gjelder tjenester som er satt bort til vertskommuner. Tjenestene er ikke omhandlet i kommunens gjennomgående rapporteringsdokumenter. Dette med et forbilledlig unntak: barnevernstjenesten oversender en informativ årsmelding som blir tatt inn som et eget vedlegg til Tolga kommune sin årsmelding. Det er verd å merke seg at kommunestyret gjorde et særskilt vedtak om at «*Tolga kommune ber om årsmelding ifm felles barnevernssamarbeid*» da samarbeidsordningen ble behandlet i 2007. Etter revisjonens vurdering viser dette at det er godt mulig å integrere rapportering av vertskommunetjenester med kommunens gjennomgående styringsrutiner. Men det forutsetter at problemstillingen settes på dagsorden når avtalene blir etablert, og at rapporteringskrav fremgår av avtalen eller særskilte vedtak.

6.2 Vurdering på grunnlag av spørreundersøkelsen

På første del av undersøkelsen ble svarandelen 73 %, og for den siste satt vi med en svarprosent på 67. Med en så liten populasjon (15 representanter) skal man

være svært forsiktig med å generalisere ut fra et utvalg. Vi har ingen sikkerhet for at de som svarte er representative for de som ikke svarte. Man må derfor være bevisst på at undersøkelsen fant ut hva *de som svarte* mente, og ikke hva *kommunestyret* mente. På den andre siden er svarandeler så vidt høy at dataene anses som fullt ut forsvarlige for å kunne trekke noen konklusjoner.

Kunnskapsnivå og oversikt

Hovedvekten av de som svarte ga uttrykk for et høyt kunnskapsnivå om forskjellene mellom ulike måter å organisere interkommunalt samarbeid på. 9 av 11 svarte at de enten kjente forskjellene i svært stor eller i stor grad. Dette er et komplekst område, og revisjonen vurderer det som svært positivt at en så stor andel gir uttrykk for et høyt kunnskapsnivå. Svarene indikerer at kommunen har lyktes med politikeropplæringen på dette området.

Alle som svarte mente at de i svært stor eller i stor grad hadde oversikt over hvilke tjenester Tolga løser gjennom interkommunalt samarbeid. På grunnlag av svarene vurderer revisjonen også her at det kunnskapsmessige utgangspunktet er høyt. Svarene må nok ses i sammenheng med at kommunen har en ryddig eierskapsmelding, og at kommunestyret fikk fremlagt en sak om interkommunalt samarbeid den 16. februar 2017. Disse dokumentene gir både en innføring i ulike samarbeidsformer, og en god oversikt over hvilke løsninger Tolga deltar i.

Generelle holdninger til interkommunalt samarbeid

Det var fremsatt 3 påstander som gjerne brukes som argument *mot* utstrakt grad av interkommunalt samarbeid:

- Verdifull lokalkunnskap går tapt
- Det kommunale selvstyret blir svekket
- Kommunestyret gir fra seg alle styringsmuligheter

Ingen av de som svarte sa seg «helt enig» i noen av påstandene knyttet til dette. Flertallet (6 av 11) var «litt enig» både i påstandene om at verdifull lokalkunnskap går tapt og at selvstyret blir svekket. Det var flere som var mer eller mindre uenig enn enig i påstanden om at kommunestyret ga fra seg alle styringsmulighet. Her må man imidlertid merke seg at påstanden var svært negativt ladet. Revisjonen tolker svarene slik at ingen av de som svarte har bastante, negative holdninger til interkommunalt samarbeid. Antallet som avviste påstandene fullstendig (helt uenig) dreide seg om 1-3. Dette indikerer at noen også har svært små prinsipielle motforestillinger mot interkommunalt samarbeid.

De tre positivt ladede påstandene dreide seg om at

- Det viktigste er at tjenestene er gode, ikke hvordan de løses
- Tjenestene blir bedre og billigere gjennom interkommunalt samarbeid

- Interkommunalt samarbeid er et godt alternativ til kommunesammenslåing

Alle som svarte var helt eller litt enig i påstanden om at «*det spiller liten rolle at oppgavene løses gjennom samarbeid med andre kommuner så lenge tjenestene er gode*». Dette tolker revisjonen som uttrykk for pragmatiske holdninger til kommunesamarbeid; - effekten er viktigere enn metoden. Om interkommunalt samarbeid fører til bedre og billigere tjenester var det derimot stor uenighet om. Derimot var det større enighet rundt det siste spørsmålet; ni av ti sa seg helt eller litt enig i påstanden om at interkommunalt samarbeid er et godt alternativ til kommunesammenslåing.

Etter revisjonens vurdering avspeiler svarene reflekterte holdninger om fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid. Det ligger i politiske fora sin natur at vi ikke vil finne konsensus om temaet. At det er stor spredning i de generelle holdningene til påstandene blant respondentene er derfor naturlig. Det kan likevel spores større enighet til de positivt ladede påstandene om kommunesamarbeid enn til de negative.

For to av de seks påstandene er det ganske stor enighet. Begge gir uttrykk for at de som har svart har en pragmatisk snarere enn prinsipiell tilnærming: Så lenge tjenestene er gode er det underordnet om de produseres i egen regi eller gjennom kommunesamarbeid, og interkommunale løsninger er et godt alternativ til kommunesammenslåing.

Revisjonen hadde en hypotese om at representantenes generelle og mer ideologisk pregede holdninger til interkommunalt samarbeid var med på å farge vurderingene av hvordan de synes at de konkrete samarbeidsløsningene for Tolga fungerer. Ved å sjekke den enkeltes svar på disse spørsmålene mot svarene for tjenestene, kunne antagelsen bli underbygd eller avkreftet. Revisjonen har ikke funnet noen statistisk signifikant samvariasjon som underbygger hypotesen. Det later altså ikke til at representantenes generelle holdninger er med på å farge deres evaluering av hvordan politisk styring og oppfølging av vertskommuneløsningene fungerer.

Oppfatninger om interkommunalt samarbeid for Tolga kommune

Det var gjennomgående stor spredning i holdningen til påstander som gikk spesifikt på Tolga kommune. Man skal derfor være forsiktig med å dra andre slutninger enn at virkelighetsoppfatningen blant de som har svart er forskjellig. Revisjonen finner likevel verdt å merke seg at

- 10 av 11 har sagt seg litt eller helt enig i påstanden om at interkommunalt samarbeid er et nødvendig onde fordi fagmiljøene blir for små til å stå på egne ben.
- Ingen har sagt seg helt uenig i påstanden om at kommunestyret har klare målsetninger for de interkommunale løsningene Tolga deltar i.

- Ingen har sagt seg helt enig i påstanden om at kommunestyret mister interessen for tjenester som settes bort til interkommunale løsninger.

Det er også interessant å se hvordan svarene fordeler seg på påstanden om at «*det er ønskelig at Tolga kommune øker omfanget av interkommunalt samarbeid*». Ingen var helt uenig, 2 svarte «vet ikke», 4 var helt enig, mens 2 var litt enig. Påstanden kan fungere som en test på om representantene mener at erfaringene med de etablerte ordningene gir grunn til ytterligere utviding. Med en slik fortolkning er det flere som har positive enn negative erfaringer.

PPT (pedagogisk-psykologisk tjeneste)

Etter revisjonens vurdering var det påfallende store sprik mellom svarene både hva angår kunnskap om organisering, kvalitet og omfang på styringsinformasjon, maktforhold til vertskommunen og engasjement. Hele skalaen fra «helt enig» til «helt uenig» ble brukt for alle de fire påstandene. Dataene gir derfor ikke grunnlag for noen annen tolkning enn at de som har svart har svært ulike oppfatninger.

Skatteoppkreving og arbeidsgiverkontroll

Dette er et tjenesteområde der den kommunale styringen har blitt snevret inn til organisatoriske tema uavhengig av om man velger å løse oppgavene i samarbeid med andre kommuner eller ikke. Skatteetaten har all myndighet i faglige spørsmål. Det er derfor naturlig at svarene reflekterer noe perifer kjennskap til effektene av å legge området ut til § 28-samarbeid. I tillegg har representantene svakt grunnlag for å uttale seg om en løsning for skatteoppkreving som ble etablert så sent som 1. januar 2016.

Ingen var «helt uenig» i påstandene om at

- de har god kunnskap om organisering og hvordan kommunestyret kan påvirke tjenesteinnholdet
- kommunestyret får god og tilstrekkelig styringsinformasjon

Bortsett fra dette ble hele skalaen brukt, og det er vanskelig å dra noen slutninger i relasjon til problemstillingen.

Legevakt

Også for dette § 28-samarbeidet var det stor spennvidde i tilbakemeldingene. Men det er verdt å merke seg at ingen krysset av for ytterpunktet for kunnskapsmangel eller mangler ved styringsinformasjonen, og ingen var helt enig i at vertskommuneløsningen har svekket engasjementet.

Svarene gir dermed ikke holdepunkt for å si at vertskommuneløsningen oppleves som en *vesentlig* svekking av den politiske styringen og oppfølgingen av

legevakttjenesten. At det *til en viss grad* har hatt slike følger er noe annet. Svarfordelingen underbygger at 4 av 10 respondenter haller i den retningen.

GEO-datasamarbeid

Dette er et relativt marginalt tjenesteområde som det uansett oppgaveorganisering ikke kan forventes at representanter i kommunestyret har inngående kjennskap til. At 6 av 10 svar indikerer heller svak kunnskap om organisering og misnøye med styringsinformasjonen må vurderes på denne bakgrunnen.

Når det gjelder effektene av § 28-samarbeidet i form av maktoverføring til vertskommunen og engasjement er det stor spredning i svarene. Representantene har altså ulike syn. Selv om 6 av 10 er helt eller litt enig i at vertskommuneløsningen har svekket engasjementet, skal man være forsiktig med å dra slutninger ut fra et så spinkelt grunnlag.

Logopedtjeneste

I kommunal sammenheng er dette også et lite tjenesteområde, og svarene må også her tolkes på denne bakgrunn. Skalaen fra «helt enig» til «helt uenig» er brukt for alle påstandene, og gir dermed svakt grunnlag for å avdekke en gjennomgående oppfatning. Likevel er det verdt å merke seg at 4 av 10 går til ytterpunktet «helt uenig» i påstanden om at kommunestyret har gitt fra seg for mye makt og myndighet til vertskommunen. 7 av 10 sier seg mer eller mindre enig i at vertskommuneløsningen har svekket engasjementet for tjenesten.

Barnevernstjeneste

Av de sju vertskommuneløsningene er dette den største både hva budsjett og medieinteresse angår. Slik sett gir svarene en pekepinn på representantenes erfaringer for et område hvor spenningen mellom politisk styring og politisk ansvar kan bli synliggjort, og hvor kommunestyret kan bli konfrontert med avgjørelser som er fattet hos vertskommunen.

Svarene underbygger at representantene har god kunnskap om organisering og mulighet for å påvirke tjenesteinnholdet. Åtte av ti sier seg helt eller litt enig i en positivt ladet påstand om dette. Samtidig er sju av 10 helt eller litt enig i at kommunestyret får god og tilstrekkelig styringsinformasjon. Ingen går til ytterpunktet på den andre siden av skalaen for disse to påstandene. Etter revisjonens vurdering tyder dette på at de som har svart mener at informasjons- og rapporteringselementene ikke lider av vesentlige svakheter.

Fire av ti er helt uenige i at kommunestyret har gitt fra seg for mye makt og myndighet til vertskommunen, og én er litt uenig. Dette blir motsvar med at én er

helt enig og tre litt enige. Altså ulike oppfatninger, men der en stor andel ikke har anført noen motforestillinger i forhold til maktdimensjonen.

Ingen her helt enig og bare tre er litt enig i at vertskommuneløsningen har gått på bekostning av engasjementet. Denne svarfordelingen gir svake holdepunkt for å si at barnevernstjenesten ville blitt viet større engasjement og oppmerksomhet dersom tjenesten var organisert i egenregi.

Voksenopplæring

Alle som svarte var enten helt enig (5) eller litt enig (5) om at de hadde god kunnskap om organisering og påvirkningsmulighet. Også når det gjelder vurdering av styringsinformasjonen kommer voksenopplæringen godt ut av spørreundersøkelsen. Halvparten av de som svarte (5) var helt uenig i at kommunestyret hadde gitt fra seg for mye makt og myndighet til vertskommunen. Dette ble motsvart av at én respondent var helt enig. Ingen var helt enig i påstanden om at engasjementet var svekket på grunn av vertskommuneløsningen, mens fem var helt uenig.

Basert på dette finner ikke revisjonen holdepunkt for at hovedvekten av de som svarte har opplevd at § 28-samarbeidet om voksenopplæring har gått ut over den politiske styringen av tjenesten.

6.3 Revisjonens konklusjon

Dokumentundersøkelsen

Kommuneloven har noen formalkrav om den politiske styringen av vertskommunesamarbeid. Reglene skal sikre et minimum av politisk styring og kontroll. Avtaler og endring av avtaler skal vedtas av kommunestyret selv. I administrative vertskommuneløsninger skal delegasjon av avgjørelsesmyndighet til vertskommunen gå via egen rådmann. Han skal instrueres om å delegere myndigheten sin til vertskommunens rådmann. Vi har undersøkt om dette regelverket har blitt overholdt.

Vi har ikke lyktes med å finne dokumentasjon på at gjeldende avtale for PP- og logopedtjenester i det hele tatt har blitt behandlet av Tolga kommunestyre, og legger til grunn at så ikke har skjedd. Ved siden av at dette er et avvik i forhold til lovbestemmelsen, mener vi at det har svekket den politiske styringen over de to tjenesteområdene. Vi konkluderer med at øvrige avtaler har blitt behandlet av kommunestyret i henhold til kommuneloven.

For 6 av samarbeidsløsningene har vi funnet avvik i forhold til lovbestemmelsen om hvordan delegasjon av myndighet til å fatte forvaltningsvedtak skal skje. Loven har til hensikt å tydeliggjøre ansvars- og myndighetskjeden ved administrative vertskommuneløsninger, og vi mener at uklarheter om ansvar kan oppstå som følge av at formalkravet til kommunestyrets vedtak ikke har blitt fulgt. Delegasjon av myndighet til vertskommunen skal altså skje via egen rådmann.

For at kommunestyret skal kunne utøve politisk styring og oppfølging av tjenestene må organet ha tilgang til relevant beslutningsgrunnlag. Vi mener at det ikke er noen grunn til å ha lavere forventning om periodisk tilbakemelding for tjenestene som er satt bort til vertskommuner enn for tjenester som er direkte underlagt egen rådmann. Med unntak for barnevernstjenesten mener vi at det ikke er etablert tilfredsstillende rapporteringsrutiner for tjenestene vi har undersøkt. Årsmeldingen for barnevernet viser at tilfredsstillende periodisk tilbakemelding kan samordnes med kommunens gjennomgående rutiner.

Spørreundersøkelsen

Basert på funnene fra spørreundersøkelsen finner ikke revisjonen holdepunkt for at flertallet av de som har svart opplever at den politiske styringen har blitt vesentlig skadelidende som følge av at det er valgt vertskommuneløsninger. Men virkelighetsoppfatningene er til dels svært forskjellige, og noen representanter mener at det har gitt en slik effekt.

Revisjonen mener at svarene på den generelle delen av undersøkelsen gir grunnlag for å trekke noen delkonklusjoner:

- Kunnskapsnivået blant de som har svart later til å være høyt. Dette gjelder både forskjellene mellom ulike samarbeidsmodeller og oversikten over hvilke tjenester Tolga løser gjennom interkommunalt samarbeid.
- De generelle holdningene til interkommunalt samarbeid synes å være reflekterte. Ingen av respondentene har oppfatninger som indikerer sterk prinsipiell motstand.
- Det later til at de aller fleste av de som svart har en pragmatisk tilnærming til temaet. Hensynet til tjenestens kvalitet og et godt alternativ til kommunesammenslåing synes å veie tyngre enn hensynet til den politiske styringen.

Når det gjelder de sju vertskommuneløsningene for Tolga mener revisjonen at spørreundersøkelsen gir grunnlag for å tegne følgende bilde:

- De som har svart har til dels svært ulike virkelighetsoppfatninger knyttet til den politiske styringen. Graden av sprik synes å være størst for de minste tjenesteområdene.

- Graden av politisk styring og oppfølging ble evaluert som best for voksenopplæringen. For dette området gir ikke spørreundersøkelsen holdepunkt for å si at den politiske styringen oppleves som svekket.
- Den politiske styringen oppleves som svakest for GEO-datasamarbeidet og logopedtjenesten. Dette behøver imidlertid ikke å skyldes vertskommuneløsningen i seg selv. Det er naturlig at politikere har et noe perifert forhold til disse to tjenestoområdene.

Hovedkonklusjoner basert på dokumentstudier og spørreundersøkelse

Vi mener at den styringsinformasjonen som kommestyret faktisk har fått seg forelagt om vertskommunetjenestene har vært svakere enn hva som har vært tilfelle for tjenester der egen rådmann har ansvaret. Med unntak for barnevernstjenesten er det ikke stilt krav eller etablert noen rutiner for periodisk rapportering til politisk nivå. Vi har også funnet noen avvik i forhold til kommunelovens krav til kommunestyrevedtak ved etablering eller endring av vertskommuneløsninger. Loven har til hensikt å sikre et minimum av folkevalgt styring og kontroll. Etter revisjonens mening indikerer dette at Tolga kommune sin deltakelse i vertskommuneløsninger har gått på bekostning av den politiske styringen og oppfølgingen.

Resultatet fra spørreundersøkelsen har imidlertid ikke gitt oss gode holdepunkter for at kommunestyrets representanter opplever det på denne måten. Vi har ikke gjort noen gjennomgående funn som tilsier misnøye med styringsinformasjon, svakt kunnskapsnivå om organiseringen, misnøye med maktforholdet til vertskommunen eller svekket engasjement for tjenestene. Det må likevel understrekes at det er stor spennvidde i representantenes vurderinger, og at en del gir uttrykk for at vertskommuneløsningene har gitt slike konsekvenser. Men selv om det er store sprik i virkelighetsoppfatningene gir ikke undersøkelsen grunnlag for å si at revisjonens påpekning av svekket styringsinformasjon kan finnes igjen i representantenes evalueringer.

7. RÅDMANNENS UTTALELSE

Den foreløpige rapporten ble oversendt til rådmannen for uttalelse den 7. september 2017. Av rådmannens uttalelse av 13. september går det frem at han ikke kan påvise direkte feil eller forhold som er fremstilt og fortolket misvisende. Om de påpekte avvikene i forhold til kommunelovens formalkrav heter det:

Det er i rapporten påvist en del forhold som ikke er i samsvar med de formalkrav som stilles til opprettelsen av vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf § 28 b i kommuneloven. Dette knyttet både mot kommunalt vedtak om opprettelse av samarbeid og delegasjon fra egen rådmann til rådmann i vertskommunen. Rådmannen har ingen problem med å se og erkjenne at det er mangler knyttet mot disse forholdene. De må bedres og det må skje gjennom at man jobber bedre når man oppretter samarbeid etter den organisasjonsformen. Rådmannsforum i regionen har tatt fatt i forhold rundt blant annet dette.

Avslutningsvis i rådmannens uttalelse heter det:

Etter rådmannens syn avdekker rapporten formalkrav som ikke fullt ut er oppfylt. Dog ikke av graverende karakter slik rådmannen tolker det. Rapporten danner etter rådmannens syn et godt grunnlag for å gå gjennom de samarbeid og de avtaler man har og få på plass de mangler som er avdekket. Den danner også et meget godt grunnlag når eventuelt ny samarbeid skal inngås.

Rådmannens uttalelse til den foreløpige rapporten er i sin helhet tatt inn som vedlegg i kap. 9.2.

8. SAMMENDRAG OG REVISJONENS ANBEFALINGER

Kommunelovens formål er blant annet å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre. Loven gir samtidig adgang til å overlate tjenesteutøvingen til en vertskommune. Men de folkevalgte vil alltid stå i et ansvarsforhold overfor sine innbyggere, også for den delen av virksomheten som utøves i et interkommunalt samarbeid. Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om de etablerte ordningene for vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28-1 har gått ut over den politiske styringen i Tolga kommune. Dette er konkretisert gjennom følgende problemstilling:

Har Tolga kommunes deltagelse i vertskommuneløsninger gått på bekostning av den politiske styringen og oppfølgingen av de aktuelle tjenestene?

Vi har avgrenset oss til interkommunalt samarbeid der kommunen har vært pliktig til å organisere løsningene som vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28-1. En slik plikt oppstår når tjenestene er lovpålagte oppgaver som innbefatter myndighetsutøvelse. Prosjektet er dermed avgrenset til de feltene for kommunesamarbeid der politisk styring og oppfølging er mest relevant, og omfatter syv ulike tjenesteområder.

Undersøkelsen har blitt lagt opp som en kombinasjon av dokumentstudier og spørreundersøkelse. Dokumenter som har vært egnet til å si noe om hvordan den politiske styringen og oppfølgingen var tenkt å fungere og hvordan den faktisk har fungert har blitt innhentet og analysert. I tillegg har kommunestyrets representanter blitt bedt om å gi uttrykk for hvordan de opplever situasjonen både med hensyn til generelle kunnskaper og holdninger til kommunesamarbeid, og erfaringer med de etablerte vertskommuneløsningene.

De innhentede dataene fra dokumentdelen av undersøkelsen har blitt holdt opp mot revisjonskriterier hentet fra kommuneloven, etablerte normer for rapportering til politiske nivå og politiske vedtak knyttet til de enkelte samarbeidene. Revisjonskriteriene skal danne normer eller referanser som de innsamlede dataene vurderes opp mot, og gir uttrykk for et ideal for hvordan tilstanden bør være på det reviderte området.

For at kommunestyret skal kunne utøve politisk styring og oppfølging av tjenestene må organet ha tilgang til relevant beslutningsgrunnlag. Basert på dokumentstudiene mener revisjonen at den styringsinformasjonen som kommestyret har fått seg forelagt om vertskommunetjenestene har vært svakere enn hva som har vært tilfelle for tjenester der egen rådmann har ansvaret. Med unntak for barnevernstjenesten er det ikke stilt krav eller etablert noen rutiner for periodisk rapportering til politisk nivå. Årsmeldingen for barnevernet viser etter revisjonens mening at tilfredsstillende periodisk tilbakemelding kan samordnes med kommunens gjennomgående rutiner dersom det stilles krav om det. Dermed unngår man den fragmenteringen av styringsinformasjonen som lett kan oppstå med vertskommuneløsninger.

Kommuneloven har noen formalkrav som skal sikre et minimum av politisk styring og oppfølging. Avtaler og endringer av avtaler skal vedtas av kommunestyret selv. I administrative vertskommuneløsninger skal delegasjon av avgjørelsesmyndighet til vertskommunens rådmann gå via egen rådmann. Han skal instrueres om å delegere myndigheten sin til vertskommunens rådmann. Revisjonen kan ikke se at gjeldende avtale for PP- og logopedtjenesten har blitt behandlet av Tolga kommunestyre. For 6 av samarbeidsløsningene har vi funnet avvik for hvordan delegasjon av myndighet til å fatte forvaltningsvedtak skal skje.

Resultatet fra spørreundersøkelsen har ikke gitt noen gjennomgående holdepunkter for at kommunestyrets representanter opplever den politiske styringen og oppfølgingen som svekket. Det er imidlertid stor spennvidde i representantenes vurderinger, og en del gir uttrykk for at vertskommuneløsningene har gitt slike konsekvenser.

REVISJONENS ANBEFALINGER

Med bakgrunn i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at:

- Tolga kommune bør påse at alle avtaler og endringer av avtaler om vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28-1 blir vedtatt av kommunestyret selv.
- Tolga kommune bør påse at delegasjon av myndighet til vertskommunens rådmann om å fatte forvaltningsvedtak går via egen rådmann i tråd med kommunelovens § 28-1 b.
- Tolga kommune bør vurdere hvordan det kan stilles krav om rapportering til kommunestyret fra vertskommunen, hvilken styringsinformasjon det er behov for, og hvordan tilbakemeldingene kan samordnes med kommunens generelle rapporteringsrutiner.

9. KILDER OG VEDLEGG

9.1 Kilder

Kommuneloven

«Vertskommunemodellen i kommunelovens § 28 a flg.» Veileder fra KRD

«Formelt kommunalt samarbeid.» Introduksjonshefte fra KS (2013)

«Interkommunalt samarbeid: konsekvenser, muligheter og utfordringer». Rapport fra IRIS. (2013)

«Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring». ECON-rapport nr 2006-057.

Brev fra rådmannen i Tolga av 16.05.2017 og 25.07.2017 m/avtaler og protokoller fra kommunestyret

Korrespondanse pr e-post med rådmannen i Tolga kommune

9.2 Vedlegg: rådmannens uttalelse



Forvaltningsrevisjon – politisk styring og oppfølging av vertskommunesamarbeidet – rådmannens uttalelse

Det vises til brev av 7. september og tilsendt foreløpig rapport (forvaltningsrevisjon) om politisk styring og oppfølging av vertskommunesamarbeidet.

Rådmannens uttalelse:

På et generelt grunnlag synes rådmannen at det er utarbeidet og gjennomført en meget god, informativ og seriøs forvaltningsrevisjon knyttet mot politisk styring og oppfølging av vertskommunesamarbeidet.

Rådmann kan heller ikke påvise direkte feil eller forhold han mener er fremstilt/fortolket misvisende.

Det er i rapporten påvist en del forhold som ikke er i samsvar med de formalkrav som stilles til opprettelsen av vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf § 28 b i kommuneloven. Dette knyttet både mot kommunalt vedtak om opprettelse av samarbeid og delegasjon fra egen rådmann til rådmann i vertskommunen. Rådmannen har ingen problem med å se og erkjenne at det er mangler knyttet mot disse forholdene. De må bedres og det må skje gjennom at man jobber bedre når man oppretter samarbeid etter den organisasjonsformen. Rådmannsforum i regionen har tatt fatt i forhold rundt blant annet dette.

Rådmannen i Tolga har ofte inn mot politisk nivå lagt fram for diskusjon forhold knyttet mot interkommunalt samarbeide. Forhold både i forhold til muligheter og utfordringer, blant annet styring og medvirkning.

Etter rådmannens syn avdekker rapporten formalkrav som ikke fullt ut er oppfylt. Dog ikke av graverende karakter slik rådmannen tolker det. Rapporten danner etter rådmannens syn et godt grunnlag for å gå gjennom de samarbeid og de avtaler man har og få på plass de mangler som er avdekket. Den danner også et meget godt grunnlag når eventuelt ny samarbeid skal inngås

Tolga den 13. september 2017.

Tolga kommune

Stein Halvorsen
rådmann

9.3 Vedlegg: spørreskjema

1. Interkommunalt samarbeid kan organiseres på ulike måter (vertskommune, IKS, kommunelovens § 27 eller hvor stor grad er du kjent med forskjellene?

- ☐ I svært liten grad
- ☐ I liten grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I stor grad
- ☐ I svært stor grad

2. I hvor stor grad har du oversikt over hvilke tjenester Tolga løser gjennom interkommunalt samarbeid?

- ☐ I svært liten grad
- ☐ I liten grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I stor grad
- ☐ I svært stor grad

3. I hvilken grad er du enig i følgende påstander:

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Det spiller liten rolle at oppgavene løses gjennom samarbeid med andre kommuner så lenge tjenestene er gode	☐	☐	☐	☐	☐
Interkommunalt samarbeid fører til at verdifull lokalkunnskap går tapt	☐	☐	☐	☐	☐
Interkommunalt samarbeid svekker det kommunale selvstyret	☐	☐	☐	☐	☐
Interkommunalt samarbeid fører til bedre og billigere tjenester	☐	☐	☐	☐	☐
Når tjenester blir satt bort til interkommunale løsninger gir kommunestyret fra seg alle styringsmuligheter	☐	☐	☐	☐	☐
Interkommunalt samarbeid er et godt alternativ til kommunesammenslåing	☐	☐	☐	☐	☐
Interkommunalt samarbeid er et nødvendig onde for Tolga fordi fagmiljøene blir for små til å stå på egne ben	☐	☐	☐	☐	☐
De interkommunale samarbeidene som Tolga deltar i har gjort den politiske styringen mindre oversiktlig	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret har klare målsetninger for de interkommunale løsningene Tolga deltar i	☐	☐	☐	☐	☐
Det er ønskelig at Tolga kommune øker omfanget av interkommunalt samarbeid	☐	☐	☐	☐	☐
Min erfaring er at kommunestyret mister interessen for tjenester som settes bort til interkommunale løsninger	☐	☐	☐	☐	☐

4. I hvilken grad er du enig i følgende påstander om PPT (pedagogisk- psykologisk tjeneste):

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Jeg har god kunnskap om hvordan tjenesten er organisert og hvordan kommunestyret kan påvirke innholdet	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret får god og tilstrekkelig styringsinformasjon om denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret har gitt fra seg for mye makt og myndighet til vertskommunen	☐	☐	☐	☐	☐
Vertskommuneløsningen har ført til at jeg har lite engasjement knyttet til denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐

5. Tilsvarende om skatteoppkreving og arbeidsgiverkontroll:

Jeg har god kunnskap om hvordan tjenesten er organisert og hvordan kommunestyret kan påvirke innholdet	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret får god og tilstrekkelig styringsinformasjon om denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret har gitt fra seg for mye makt og myndighet til vertskommunen	☐	☐	☐	☐	☐
Vertskommuneløsningen har ført til at jeg har lite engasjement knyttet til denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐

6. Tilsvarende om legevakt:

Jeg har god kunnskap om hvordan tjenesten er organisert og hvordan kommunestyret kan påvirke innholdet	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret får god og tilstrekkelig styringsinformasjon om denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret har gitt fra seg for mye makt og myndighet til vertskommunen	☐	☐	☐	☐	☐
Vertskommuneløsningen har ført til at jeg har lite engasjement knyttet til denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐

7. Tilsvarende om GEO-datasamarbeid:

Jeg har god kunnskap om hvordan tjenesten er organisert og hvordan kommunestyret kan påvirke innholdet	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret får god og tilstrekkelig styringsinformasjon om denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret har gitt fra seg for mye makt og myndighet til vertskommunen	☐	☐	☐	☐	☐
Vertskommuneløsningen har ført til at jeg har lite engasjement knyttet til denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐

8. I hvilken grad er du enig i følgende påstander om logopedtjeneste:

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Jeg har god kunnskap om hvordan tjenesten er organisert og hvordan kommunestyret kan påvirke innholdet	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret får god og tilstrekkelig styringsinformasjon om denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret har gitt fra seg for mye makt og myndighet til vertskommunen	☐	☐	☐	☐	☐
Vertskommuneløsningen har ført til at jeg har lite engasjement knyttet til denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐

9. Tilsvarende om barnevernstjenesten:

Jeg har god kunnskap om hvordan tjenesten er organisert og hvordan kommunestyret kan påvirke innholdet	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret får god og tilstrekkelig styringsinformasjon om denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret har gitt fra seg for mye makt og myndighet til vertskommunen	☐	☐	☐	☐	☐
Vertskommuneløsningen har ført til at jeg har lite engasjement knyttet til denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐

10. Tilsvarende om TATO-samarbeidet (skolefaglig ansvarlig):

Jeg har god kunnskap om hvordan tjenesten er organisert og hvordan kommunestyret kan påvirke innholdet	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret får god og tilstrekkelig styringsinformasjon om denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret har gitt fra seg for mye makt og myndighet til vertskommunen	☐	☐	☐	☐	☐
Vertskommuneløsningen har ført til at jeg har lite engasjement knyttet til denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐

11. Tilsvarende om voksenopplæring:

Jeg har god kunnskap om hvordan tjenesten er organisert og hvordan kommunestyret kan påvirke innholdet	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret får god og tilstrekkelig styringsinformasjon om denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunestyret har gitt fra seg for mye makt og myndighet til vertskommunen	☐	☐	☐	☐	☐
Vertskommuneløsningen har ført til at jeg har lite engasjement knyttet til denne tjenesten	☐	☐	☐	☐	☐