

Medlemmer i Steigen kommunes kontrollutvalg

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

Møtedato: Mandag 4. desember 2023 kl 10.00

Møtested: Møterom kommunestyresalen, Steigen rådhus


SAKSLISTE

Saksnummer	Sakstittel
33/23	Orientering om saker fra forrige valgperiode – Utvalgets arbeid i den kommende perioden
34/23	Orientering om status for økonomi og regnskap
35/23	Orientering om status for barneverntjenesten
36/23	3. gangs oppfølging av kommunestyrets vedtak: Forvaltningsrevisjon Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging
37/23	Orientering om kommunens krise- og beredskapsledelse
38/23	Engasjementsbrev 2023-2027 fra revisor
39/23	Dialog med revisor
40/23	Rapport forvaltningsrevisjon: Varsling
41/23	Virksomhetsplan 2024
42/23	Møteplan 2024
43/23	Orienteringer
44/23	Eventuelt

Eventuelle forfall bes meldt leder eller sekretariat (41 21 20 00)

Bogøy, 28. november 2023

Christina Falch Holmvaag (s)
Leder kontrollutvalget



Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget

Kopi sendes: Ordfører, kommunedirektør, Salten kommunerevisjon IKS, varamedlemmer i kontrollutvalget til orientering (varamedlemmer møter kun etter særskilt innkalling)

SAK 33/23

Orientering om saker fra forrige valgperiode – Utvalgets arbeid i den kommende perioden

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
04.12.2023

Vedlegg:

- a) Steigen kontrollutvalg: Protokoll møte 04. september 2023
- b) Steigen kontrollutvalg: Perioderapport. Rapport om kontrollutvalgets aktivitet 2019-2023
- c) Oppsummeringsnotat sak 27/23. Egenevaluering av kontrollutvalgets arbeid i perioden.

Bakgrunn for saken:

Saken er satt på dagsorden i henhold til vedtatt virksomhetsplan for 2023.

Kontroll og tilsyn med kommunens forvaltning er en kontinuerlig prosess. Nytt kontrollutvalg vil gjennom egne saker og egne prioriteringer i stor grad påvirke tema for fremtidig kontrollvirksomhet. Samtidig er det klart at tidligere aktivitet og vedtak på området vil få betydning for det nye utvalgets arbeid. Hensikten med denne saken er å gi det nye utvalget en orientering om saker fra forrige periode, samtidig som det pekes fremover mot det arbeid som skal skje i perioden frem til 2027. Saken gir også en anledning til å diskutere det praktiske rundt møteavviklingen, møtested, møtetidspunkt mv.

Saken er ment å gi en oppstart, og ikke en uttømmende orientering. Folkevalgtopplæring for kontrollutvalg 22.- 23. november ga en grundigere innføring i utvalgets rolle om kontroll og tilsyn. Kontrollutvalgets medlemmer oppfordres til å være aktiv og gi innspill når det gjelder tema for ytterligere informasjon eller opplæring, slik at dette kan tas opp i kommende møter.

Vurderinger:

Kontrollutvalget får en presentasjon og orientering om saker fra forrige periode. En oppsummering er også gitt i vedlagt perioderapport, behandlet i møte 04. september, og som også er oversendt kommunestyret. I rapporten beskrives:

Regnskapsbehandlingene de enkelte år, herunder forenklet etterlevelseskontroll og skriftlige påpekninger fra revisor.

Forvaltningsrevisjon. Plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2023 ble vedtatt av kommunestyret sak 12/20 med prioriterte tema i rekkefølge:

1. Sykefravær / Personal / Arbeidsmiljø
2. Offentlige anskaffelser
3. Grunnskole
4. Pasientregnskap
5. Renovasjon
6. Eiendomsforvaltning

Kontrollutvalget fikk i samme vedtak fullmakt fra kommunestyret til å foreta endrede prioriteringer ved behov. Det er gjort flere bestillinger utenom plan, og av den grunn er flere prosjekter ikke gjennomført. Det ble besluttet å gjennomføre en forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll av Iris Salten IKS i felleskap med flere eierkommuner og som i noen grad dekker prioritet nr 5, selv om problematikken var rettet mot statsstøtte og konkurranse ved anskaffelse. Dessuten en ny pågående rapport om Varsling. Utvalget har gjennomført oppfølging og gitt en endelig tilbakemelding til kommunestyret når det gjelder Offentlige anskaffelser (2).

Gjenstående oppfølging av forvaltningsrevisjon:

- Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging (1). Rapport behandlet av utvalget i januar 2021. Rapporten fikk frem en del forbedringsmuligheter, og revisor ga 6 anbefalinger til slike forbedringer. Sak med oppfølging av kommunestyret er gjennomført i 2022 og 2023. Tredje gangs oppfølging i møte desember 2023.

Pågående prosjekter og gjenstående bestillinger

- Varsling. Prosjekt utenom plan, bestilt i møte desember 2022. Rapporten behandles desember 2023.
- Grunnskole (3). Prosjekt ble bestilt i utvalgets møte september 2023, og forventes levert våren 2024. Formålet med undersøkelsen er å finne ut om skolen i Steigen arbeider for å sikre at krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering av elevene avdekkes og håndteres.

Eierskapskontroll. Plan for eierskapskontroll 2022-2023 ble vedtatt av kommunestyret i sak 48/22 med følgende tema: Generell eierskapskontroll om utøvelse av kommunens eierinteresser. Kontrollen skal avdekke om kommunen har en oppdatert eierskapsmelding som tilfredsstillende kravene i kommuneloven §26-1 med særlig fokus om kommunen har et avklart formål med sine eierskap. Kommunestyret delegerer myndighet til kontrollutvalget til å definere og avgrense konkret prosjekt innenfor utvalgt område i planen.

Rapport behandlet av kontrollutvalget i møte juni 2023. Rapporten konkluderer at Steigen i noen grad følger kommunelovens bestemmelser og gjeldende anbefalinger for eierstyring. Kommunestyret behandlet saken i møte 06.09.2023, sak 35/23 og har bedt kontrollutvalget følge opp rapporten innen første kvartal 2024.

Andre saker behandlet av kontrollutvalget. Utvalget orienteres om aktuelle og / eller ikke avklarte saker fra valgperioden 2020-2023. Her vises til vedlagt perioderapport.

Andre forhold av betydning

Tidspunkt for møtestart: Utvalgets møter i de foregående periodene har normalt hatt oppstart kl 10.00. Det er opp til utvalget selv om dette skal fortsette eller endres. Møtene avholdes på rådhuset slik at kommuneadministrasjonen kan delta ved behov. Utvalget behandler og vedtar egen møteplan i egen sak.

Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid – overfor kommunestyret.

Kommunaldepartementets veileder Kontrollutvalgsboka drøfter synliggjøring på følgende vis:

Det er viktig at kommunestyret blir informert om resultatene av verksemda til kontrollutvalet. Kontrollutvalet kan ta initiativ overfor kommunestyret til å drøfte rutinar for kor ofte kontrollutvalet skal rapportere om sitt arbeid, utover det som er lovpålagt. Kontrollutval kan tidleg i valperioden halde ein presentasjon for kommunestyret om kontrollutvalet og arbeidet til kontrollutvalet. For å sikre at arbeidet til kontrollutvalet får tilstrekkeleg merksemd, skal revisjonsrapportar og andre prinsipielle og viktige saker rapporterast til kommunestyret utan ugrunna opphald.

I tillegg vil det vere ein føremon at kontrollutvalsleiar medverkar aktivt til å synleggjere utvalet sitt arbeid i kommunestyret. Deltaking i kommunestyret kan også gjere kontrollutvalet betre orientert om kva saker kommunestyret handsamar og har fokus på. Dersom kontrollutvalsleiar ikkje er medlem av kommunestyret, vil det vere ein føremon om den eller dei som er medlem av kommunestyret og kontrollutvalsleiar, blir samde om korleis sakene frå kontrollutvalet skal bli presenterte i kommunestyret. Det er også viktig å avklare kva roller leiar og kommunestyremedlemmene skal ha.

Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid – overfor kommunestyret.

Kommunaldepartementets veileder Kontrollutvalgsboka drøfter synliggjøring på følgende vis:

Det er viktig at informasjon om kontrollutvalet er lett tilgjengeleg. Media og innbyggjarar søker informasjon om saker knytte til politikk og forvaltning på nettstaden til kommunen. Mange kontrollutval ser det som ein føremon å ha eigne sider med informasjon om utvalet på nettstaden til kommunen. Særleg viktig er det å leggje til rette for at ein kan finne informasjon om kontrollutvalet og planlagde møte. Kontaktinformasjon til kontrollutvalssekretær og/eller kontrollutvalsleiar bør vere lett tilgjengeleg.

Det kan vere nyttig at kontrollutvalet drøftar korleis dei skal møte media. Nokre kontrollutval har valt å utarbeide ein informasjonsstrategi for korleis dei skal drive informasjonsarbeid internt og eksternt.

Forslag til vedtak:

Saken legges frem til orientering og drøfting.

Røklund, 27. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget

PROTOKOLL – STEIGEN KONTROLLUTVALG

Møtedato: Mandag, 4. september 2023 kl. 10.00 – 13.45

Møtested: Møterom Kommunestyresalen, Steigen rådhus, Leinesfjord

Saksnr.: 23/23–32/23

Til stede:

Thomas J. Danielsen, leder
Marit Alsaker Stemland, nestleder

Forfall

Eva Bakkeslett, medlem
Torbjørn Hjertø, medlem
Per Løken, medlem

Varamedlemmer:

Harald Holmvaag møtte som vara for Eva Bakkeslett.
Fordi forfall oppsto om morgenen på møtedagen ble det ikke kalt inn vara for Torbjørn Hjertø og Per Løken

Øvrige:

Fra administrasjonen

- Kommunedirektør Tordis Sofie Langseth, sak 24/23
- Seniorrådgiver Marianne Hansen, sak 24/23

Fra revisor, Salten kommunerevisjon IKS

- Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor Rune Borøy,
- Forvaltningsrevisor Synne Skoglund

Sekretariatet

- Lars Hansen, Salten kontrollutvalgsservice KO.

Godkjenning av innkalling og sakliste

Innkalling og sakliste til møtet ble godkjent.

Merknader:

Utvalget besluttet at sak 30/23 behandles før sak 25/23.

SAKSLISTE

Saksnummer	Sakstittel
23/23	Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 12. juni 2023
24/23	Oppfølging av kommunestyrets vedtak: Rapport forvaltningsrevisjon Offentlige anskaffelser
25/23	Revisors vurdering av egen uavhengighet
26/23	Rapport til kommunestyret om kontrollutvalgets aktivitet 2019-2023
27/23	Egenevaluering av kontrollutvalgets arbeid i perioden
28/23	Innspill til ny plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller, perioden 2024-2027
29/23	Budsjett for kontroll og tilsyn 2024
30/23	Bestilling av forvaltningsrevisjon Grunnskole: trygt skolemiljø
31/23	Orienteringer fra revisjon og sekretariat
32/23	Eventuelt

23/23 Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 12. juni 2023

Forslag til vedtak:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 12. juni 2023 godkjennes.

Votering:

Forslaget ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 12. juni 2023 godkjennes.

24/23 Oppfølging av kommunestyrets vedtak: Rapport forvaltningsrevisjon Offentlige anskaffelser

Kommunedirektør Tordis Sofie Langseth og seniorrådgiver Marianne Hansen møtte fra administrasjonen for å redegjøre for sakens oppfølging og svare på spørsmål.

I tilknytning til møtet fikk utvalgets medlemmer utdelt en skriftlig redegjørelse fra kommunedirektøren: «Redegjørelse for Steigen kontrollutvalg 04.09.2023: Oppfølging av kommunestyrets vedtak om forvaltningsrevisjon Offentlige anskaffelser»

Forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget har i medhold av forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 49/22 Rapport forvaltningsrevisjon Offentlige anskaffelser.
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte kommunestyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer følgende om oppfølging av rapportens anbefalinger
3. Kontrollutvalgets vedtak, vedlagt notat fra administrasjonen oversendes kommunestyret til orientering.

Omforent forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget har i medhold av forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 49/22 Rapport forvaltningsrevisjon Offentlige anskaffelser.
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte kommunestyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer at rapportens anbefalinger i det store og hele er fulgt opp. Utvalget mener det må være et fortsatt fokus på habilitet ved kommunale anskaffelser.
3. Kontrollutvalgets vedtak, vedlagt notat fra administrasjonen oversendes kommunestyret til orientering.

Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Kontrollutvalget har i medhold av forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 49/22 Rapport forvaltningsrevisjon Offentlige anskaffelser.
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte kommunestyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer at rapportens anbefalinger i det store og hele er fulgt opp. Utvalget mener det må være et fortsatt fokus på habilitet ved kommunale anskaffelser.
3. Kontrollutvalgets vedtak, vedlagt notat fra administrasjonen oversendes kommunestyret til orientering.

25/23 Revisors vurdering av egen uavhengighet

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget i Steigen kommune tar revisors egenvurdering av sin uavhengighet datert 22. juni 2023 til etterretning. Utvalget ber om å bli løpende orientert om forhold som kan endre vurderingen av uavhengighet.

Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget i Steigen kommune tar revisors egenvurdering av sin uavhengighet datert 22. juni 2023 til etterretning. Utvalget ber om å bli løpende orientert om forhold som kan endre vurderingen av uavhengighet.

26/23 Rapport til kommunestyret om kontrollutvalgets aktivitet 2019-2023

Forslag til vedtak:

Rapport om kontrollutvalgets aktivitet i perioden 2019 – 2023 vedtas som fremlagt. Rapporten oversendes kommunestyret til informasjon.

Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Rapport om kontrollutvalgets aktivitet i perioden 2019 – 2023 vedtas som fremlagt. Rapporten oversendes kommunestyret til informasjon.

27/23 Egevaluering av kontrollutvalgets arbeid i perioden

Forslag til vedtak:

1. Steigen kontrollutvalg har gjennomført egevaluering av utvalgets arbeid i perioden 2019-2023.
2. Sekretariatet utformer oppsummeringsnotat basert på innspill i møtet. Notatet legges frem for påtroppende kontrollutvalg.

Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Steigen kontrollutvalg har gjennomført egevaluering av utvalgets arbeid i perioden 2019-2023.
2. Sekretariatet utformer oppsummeringsnotat basert på innspill i møtet. Notatet legges frem for påtroppende kontrollutvalg.

28/23 Innspill til ny plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller, perioden 2024-2027

Forslag til vedtak:

1. Steigen kontrollutvalg har diskutert innspill til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller i perioden 2024-2027 og vil trekke frem følgende aktuelle områder til vurdering for det kommende arbeidet med nye planer:

.....

.....

.....

Omforent forslag til vedtak:

Steigen kontrollutvalg har diskutert og gitt innspill til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller i perioden 2024-2027. Sekretariatet utformer oppsummeringsnotat basert på innspill i møtet.

Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Steigen kontrollutvalg har diskutert og gitt innspill til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller i perioden 2024-2027. Sekretariatet utformer oppsummeringsnotat basert på innspill i møtet.

29/23 Budsjett for kontroll og tilsyn 2024

Forslag til vedtak:

Steigen kommunes utgifter til tilsyn og kontroll (revisjon, sekretariat og kontrollutvalg) 2024 foreslås budsjettert til kr 963 000.

Regnskaps- og forvaltningsrevisjon, selskapskontroll	Kr 698 000
Sekretærbistand	Kr 207 000
Kurs og opplæring, andre driftsutgifter	Kr 58 000
Sum	Kr 963 000

Kontrollutvalgets forslag til budsjettramme for kontroll- og revisjonsarbeidet oversendes formannskapet.

Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Steigen kommunes utgifter til tilsyn og kontroll (revisjon, sekretariat og kontrollutvalg) 2024 foreslås budsjettert til kr 963 000.

Regnskaps- og forvaltningsrevisjon, selskapskontroll	Kr 698 000
Sekretærbistand	Kr 207 000
Kurs og opplæring, andre driftsutgifter	Kr 58 000
Sum	Kr 963 000

Kontrollutvalgets forslag til budsjettramme for kontroll- og revisjonsarbeidet oversendes formannskapet.

30/23 Bestilling av forvaltningsrevisjon Grunnskole: trygt skolemiljø

Saken bel behandlet før sak 25/23

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget godkjenner bestilling av forvaltningsrevisjon med tema Trygt skolemiljø slik det er beskrevet i prosjektplan datert 23.08.2023.

Innenfor rammen av forvaltningsrevisjonens formål gir kontrollutvalget revisor fullmakt til å foreta justering av fastsatt problemstilling ved behov.

Kontrollutvalget ber revisor fortløpende rapportere til kontrollutvalget om fremdriften og om det er gjort endringer i prosjektets problemstillinger.

Omforent forslag til vedtak:

Kontrollutvalget godkjenner bestilling av forvaltningsrevisjon med tema Trygt skolemiljø slik det er beskrevet i prosjektplan datert 23.08.2023. Utvalget viser til dialog med revisor og legger til grunn at undersøkelsene gjennomføres i skolene i Leinesfjord og Nordfold.

Innenfor rammen av forvaltningsrevisjonens formål gir kontrollutvalget revisor fullmakt til å foreta justering av fastsatt problemstilling ved behov.

Kontrollutvalget ber revisor fortløpende rapportere til kontrollutvalget om fremdriften og om det er gjort endringer i prosjektets problemstillinger.

Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget godkjenner bestilling av forvaltningsrevisjon med tema Trygt skolemiljø slik det er beskrevet i prosjektplan datert 23.08.2023. Utvalget viser til dialog med revisor og legger til grunn at undersøkelsene gjennomføres i skolene i Leinesfjord og Nordfold.

Innenfor rammen av forvaltningsrevisjonens formål gir kontrollutvalget revisor fullmakt til å foreta justering av fastsatt problemstilling ved behov.

Kontrollutvalget ber revisor fortløpende rapportere til kontrollutvalget om fremdriften og om det er gjort endringer i prosjektets problemstillinger.

31/23 Orienteringer fra revisjon og sekretariat.

Revisor orienterte:

- Forvaltningsrevisjon: Rapport Varsling leveres oktober.
- Regnskapsrevisjon: Revisjonsåret fortsetter i utgangspunktet med samme fordeling av oppdrag mellom kommunene. Oppstartsmøter med kommunedirektører er nært forestående. Revisor vurderer *kontraktsoppfølging* som tema i etterlevelseskontroll i flere kommuner.
- Bemanning: Fullt bemannet med 5 regnskapsrevisorer og 4 forvaltningsrevisorer. En av disse skal ut i svangerskapspermisjon. Revisor vurderer kjøp av tjenester på dette området for å opprettholde kapasitet.

Sekretariatet:

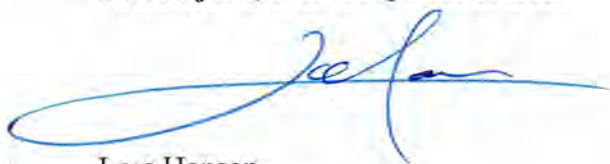
- Om dokumenter vedlagt saken.
- Vedr henvendelse fra Steigen FrP til kontrollutvalget om kriseteam og beredskap: Kontrollutvalget oppfordrer det påtroppende kontrollutvalget til å vurdere innholdet i henvendelsen og eventuelt foreta nærmere undersøkelser om status på området.

- Fra styret / representantskapet i sekretariatet: Styret har bedt sekretariatet prøve å få til koordinering mellom kontrollutvalgene i bestillinger av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.
- Kontrollutvalget ble orientert om at sekretariatet har mottatt svar i dag fra kommunedirektøren på spørsmål utvalget ba om svar på i sak 15/23

32/23 Eventuelt

Det fremkom ikke ytterligere saker til behandling.

Leinesfjord, den 4. september 2023

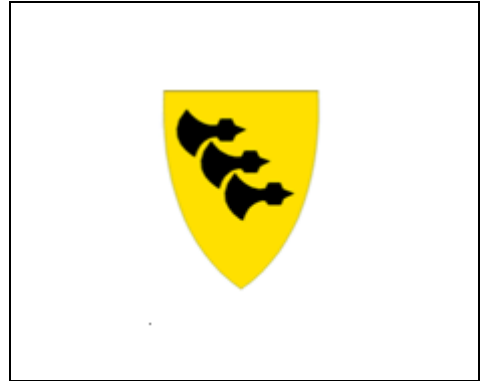


Lars Hansen
Sekretariatsleder
Saltens kontrollutvalgsservice

Utskrift sendes:

Kontrollutvalgets medlemmer, varamedlemmer,

Steigen kommune v/ ordfører og kommunedirektør, Saltens kommunerevisjon IKS



Kontrollutvalget Steigen kommune,

Rapport om utvalgets virksomhet 2019-2023

jnr 23/1037 ark 418 1.5

Innledning

Kontrollutvalget er i samsvar med kommunelovens § 23-1 oppnevnt av kommunestyret for å forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltning på vegne av kommunestyret.

Utvalgets arbeid foregår innenfor rammen av

- Kommunelovens kapittel 23 *Kontrollutvalgets virksomhet*,
- Forskrift om kontrollutvalg og revisjon
- Utvalgets egne virksomhetsplaner

Gjennom uttalelser til kommunens årsregnskap og innstillinger i saker om forvaltningsrevisjon, har kontrollutvalget rapportert om sitt virke i de nevnte sakene. Utvalget legger i tillegg frem for kommunestyret denne rapporten som en mer samlet fremstilling av kontrollutvalgets arbeid over hele valgperioden.

Ved utgangen av valgperioden 2019-2023 har Steigen kontrollutvalg bestått av følgende valgte faste medlemmer:

Thomas J. Danielsen, leder
Marit Alsaker Stemland, nestleder
Torbjørn Hjertø, medlem
Per Løken, medlem
Eva Bakkeslett, medlem

Rita Brendryen og Tone Heggen Eriksen var opprinnelig valgt som faste medlemmer og møtte i begynnelsen av valgperioden, frem til hhv januar 2020 og april 2020.

Det er gjennomført 22 møter i kontrollutvalget i fireårsperioden. Grunnet frafall og fravær blant de faste medlemmene, har en rekke varamedlemmer møtt og bidratt til gjennomføring av utvalgets møter. Dette gjelder Harald Holmvaag (17 møter), Kenneth Lamøy (7), Tarald Sivertsen (6), Edgar Johansen (3) og Kjersti Gylseth (2)

1. Regnskap

Kommuneregnskapet:

Kontrollutvalget har avgitt uttalelse til kommunens regnskaper for årene fra og med 2019 til og med 2022. Regnskapene for de nevnte årene viser følgende netto driftsresultat:

- 2019: negativt	kr 1 184 805
- 2020:	kr 10 554 452
- 2021:	kr 261 115
- 2022:	kr 9 126 339

Kommunens administrasjon har bistått kontrollutvalget ved dets behandling av det enkelte års regnskap. Til grunn for utvalgets uttalelser ligger også revisors beretning, samt ytterligere informasjon fra revisor. Revisor har i sine beretninger for de nevnte årene ingen forbehold eller merknader tilknyttet regnskapet, og har dermed avgitt normalberetninger.

I kommunestyrets behandling av regnskapene er det ikke gjort vedtak som har krevd særskilt oppfølging fra kontrollutvalgets side.

Regnskap for Steigen Allhus KF

Kontrollutvalget har avgitt uttalelse til foretakets regnskaper for årene fra og med 2019 til og med 2022. Regnskap for 2022 var siste års regnskap i og med at foretaket ble lagt ned.

Regnskapene for de nevnte årene viser følgende netto driftsresultat:

- 2019:	kr 123 454
- 2020:	kr 268 081
- 2021: negativt	kr 63 604
- 2022: negativt	kr 131 623

Nummererte brev.

Nummererte brev fra revisor: Revisor skal i henhold til kommunelovens § 24-7 gi skriftlige meldinger i form av nummererte brev til kontrollutvalget når det avdekkes:

- a. vesentlige feil som kan føre til at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon
- b. vesentlige mangler ved registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- c. vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen
- d. manglende eller mangelfull redegjørelse i årsberetningen for vesentlige budsjettavvik
- e. enhver mislighet
- f. hvorfor han eller hun ikke har skrevet under på oppgaver som kommunen eller fylkeskommunen skal sende til offentlige myndigheter, og som revisor etter lov eller forskrift skal bekrefte
- g. hvorfor han eller hun sier fra seg revisjonsoppdraget.

Kontrollutvalget har i perioden mottatt og behandlet ett nummerert brev fra revisor. Dette ble utstedt i 2022, hvor revisor påpekte at kommunen på dette tidspunktet 1. ikke håndterer overskudd/underskudd korrekt når det gjelder feie- og tilsynstjenester, og 2 at kommunen ikke har fått utarbeidet og vedtatt en egen lokal forskrift for innkreving av feiegebyr.

Administrasjonen har i møte 12. september 2022 opplyst at 1. gebyr for feiing for 2022 er regulert ned til 0 slik at selvkostfond feiing reduseres i samsvar med generasjonsprinsippet for selvkost, og 2. forskrift med hjemmel for innkreving av gebyr er ute på høring med sikte på vedtak i kommunestyret innen utgangen av året (2022).

Etterlevelseskontroll: Revisor har gjennomført årlige kontroller av om kommunens økonomiforvaltning foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak, jfr kommuneloven § 24-9. Tema for kontrollene har i perioden vært følgende:

2019: Pasientregnskap.
2020: Offentlige anskaffelser
2021: Selvkost feiing
2022: Finansreglement

Med unntak av selvkost feiing, hvor utvalget fikk et nummerert brev, har revisor ikke for noen av kontrollene blitt oppmerksom på noe som gir grunn til å tro at kommunen ikke i det alt vesentlige har etterlevd bestemmelsene i lov og forskrift. Kontrollutvalget har dermed ikke sett grunn til videre oppfølging.

2. Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget har utarbeidet plan for forvaltningsrevisjon, slik det er bestemt i kommunelovens § 23-3. Planen gjelder perioden 2020-2023 og er basert på risikovurderinger av kommunens virksomhet. Kommunestyret har i 2020 sak 12/2020 vedtatt planen etter innstilling fra kontrollutvalget med følgende prioritering av tema / områder:

1. Sykefravær / Personal / Arbeidsmiljø
2. Offentlige anskaffelser
3. Grunnskole
4. Pasientregnskap
5. Renovasjon
6. Eiendomsforvaltning

Kontrollutvalget fikk i samme vedtak fullmakt fra kommunestyret til å foreta endrede prioriteringer ved behov.

Kontrollutvalgets oppgaver med forvaltningsrevisjoner er tredelt: bestille gjennomføring av konkrete forvaltningsrevisjonsprosjekter, saksbehandle og innstille til kommunestyret når det legges frem en forvaltningsrevisjonsrapport, samt følge opp de vedtak kommunestyret fatter ved behandling av forvaltningsrevisjonsrapporter. I valgperioden har kontrollutvalget gjennomført følgende behandling og oppfølging innen forvaltningsrevisjon:

Prosjektets navn	Behandling i kontrollutvalget
Post / arkiv (Forrige periodes plan)	Oppfølging: Rapport levert og behandlet i 2018 med grunnlag i forrige periodes plan. Kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrets vedtak i saken (sak 44/18) ble gjennomført juni 2020. Administrasjonen redegjorde for sin oppfølging av kommunestyrets vedtak. Utvalget «registrerer at det er gjennomført en del tiltak for å følge opp kommunestyrets vedtak. Det gjenstår bl.a fortsatt å få ferdig kommunens arkivplan».
Selvkost – Brukerbetaling vann og avløp (forrige periodes plan)	Oppfølging: Rapport levert og behandlet i 2019 med grunnlag i forrige periodes plan. Kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrets vedtak i saken (sak 59/19) ble gjennomført juni 2020. Administrasjonen redegjorde for sin oppfølging av kommunestyrets vedtak så langt.
Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging (Plan for forvaltningsrevisjon nr 1)	<u>Behandling:</u> Rapport behandlet av utvalget i januar 2021. Denne viste at kommunen i noen grad har betryggende system for styring og ledelse i helse- og omsorgssektoren. Det ble bl.a vist til svakheter når det gjelder avviks-

	<p>oppfølging, medvirkning fra ansatte, brukere og pårørende. Videre at kommunen heller ikke har rutiner for gjennomgang av styringssystemet. Videre fikk rapporten frem at kommunen i nokså stor grad oppfyller krav i arbeidsmiljøloven angående sykefraværsoppfølging.</p> <p>Rapporten fikk frem en del forbedringsmuligheter, og revisor ga 6 anbefalinger til slike forbedringer. Kommunestyret trakk frem anbefaling 3-5 for særskilt oppfølging.</p> <p>Sak med oppfølging av kommunestyret er gjennomført i 2022 og 2023. Utvalget har besluttet å komme tilbake med sak om videre oppfølging i desember 2023.</p>
<p>Oppfølging: Iris Salten IKS – Selvkost og Offentlige anskaffelser</p>	<p><u>Behandling:</u> Forvaltningsrevisjon gjennomført 2020 for samtlige 9 eierkommuner, som en oppfølging av kommunestyrenes vedtak i opprinnelig revisjon fra 2019. (Kommunestyrets sak 14/19). Opprinnelig rapport påpekte en del svakheter ved selskapets håndtering av offentlige anskaffelser, mens oppfølgingsrapporten viste en betydelig forbedring.</p>
<p>Iris Salten IKS – Statsstøtte og Offentlige anskaffelser (Tema utenom plan)</p>	<p>Rapporten ble bestilt av kontrollutvalgene i de fleste av eierkommunene. Ifølge revisors rapport har konsernet i stor grad sørget for et avtaleverk som ivaretar kravene i statsstøttereguleringen. Men selskapet har i varierende grad tilrettelagt for konkurranse i anbudskonkurransen om mottak av avfall vinteren 2020/2021. Revisor ga 3 anbefalinger knyttet til utarbeidelse av fremtidige anbud på området.</p>
<p>Offentlige anskaffelser (Plan for forvaltningsrevisjon nr 2)</p>	<p><u>Behandling:</u> Rapporten konkluderte med at kommunen i liten grad følger regelverket om offentlige anskaffelser for anskaffelser under 1,3 mill. Anskaffelser over 1,3 mill. er i stor grad gjennomført i samsvar med regelverket. Revisor har gitt 8 konkrete anbefalinger til forbedringer.</p> <p>Rapporten ble behandlet av kontrollutvalget i september. Kommunestyret vedtok utvalgets</p>

	innstilling i november, herunder at administrasjonen bes merke seg rapportens anbefalinger, og med særlig oppmerksomhet om anskaffelser under kr 1,3 mill. Sak med oppfølging av kommunestyrets vedtak ble gjennomført i kontrollutvalget i 2023.
Varsling (Tema utenom plan)	<u>Bestilling</u> Kontrollutvalget har i møte desember 2022 bestilt en forvaltningsrevisjon med varsling som tema. Rapporten er ikke mottatt, og behandling overlates til kontrollutvalget som velges av kommunestyret oktober 2023.
Grunnskole (Plan for forvaltningsrevisjon nr 3)	<u>Bestilling:</u> Prosjekt ble bestilt i utvalgets møte september 2023, og forventes levert våren 2024. Formålet med undersøkelsen er å finne ut om skolen i Steigen arbeider for å sikre at krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering av elevene avdekkes og håndteres.

I valgperioden har revisor stort sett levert rapporter innenfor den tidsramme som kontrollutvalget ble forespeilet. Unntaket er rapport med tema Varsling, som er betydelig forsinket.

De behandlede rapportene har gitt viktige bidrag til kunnskap om hvordan den kommunale forvaltningen fungerer, og har påpekt forbedringsmuligheter for kommunen.

3. Eierskapskontroll / Selskapskontroll

Kontrollutvalget har som en av sine oppgaver ansvar for å påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper, såkalt eierskapskontroll. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvilket selskap og/eller hvilket tema hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Etter innstilling fra kontrollutvalget vedtok kommunestyret planen under sitt møte i oktober 2022 sammen med analysedokument som beskriver eierskapene. Det ble bestemt å utføre en generell eierskapskontroll om utøvelse av kommunens eierinteresser. Kontrollen hadde til hensikt å avdekke om kommunen har en oppdatert eierskapsmelding som tilfredsstillende kravene i kommuneloven §26-1 med særlig fokus om kommunen har et avklart formål med sine eierskap. Kontrollutvalget behandlet rapporten i sitt møte i juni 2023. Rapporten ble oversendt kommunestyret for sluttbehandling.

4. Øvrig kontroll og tilsyn

Med bakgrunn i kontrollutvalgets generelle mandat om å foreta løpende tilsyn og kontroll med forvaltningen, er det i utvalgets møter satt på dagsorden en rekke saker. Sakene kan ha

bakgrunn i innspill fremmet av publikum, utvalgets medlemmer, andre politikere i kommunen, saker som er tatt opp i media etc.

I disse sakene har utvalget kalt inn administrasjonen, og bedt denne redegjøre for saksforhold, regelverk, forvaltningspraksis etc. I perioden 2019-2023 gjelder dette bla følgende områder:

- Status for tjenester etter barnevernloven
- Status for kommunens økonomiske situasjon
- Saksbehandling ved valg av eldreråd
- Anskaffelse av IKT-tjenester
- Anskaffelse av slamtømming
- Personalforvaltning
- Kommunens avvikssystem
- Kommunens tilbud til personer med psykisk utviklingshemming
- Iris Salten IKS – Vurdering av styrets myndighet til å inngå sluttavtale
- Redegjørelse til kontrollutvalget om bygging av omsorgsboliger i Leinesfjord (særskilt rapport til kommunestyret)
- Ettervern rus og psykiatri
- Kommunens oppfølging av rapporter fra Arbeidstilsynet
- Bemanning / ivaretagelse av lederfunksjoner innen helse og omsorg
- Status for Familiesenteret når det gjelder bemanning, kompetanse og ivaretagelse av tjenestetilbud
- Kommunens oppfølging av Statsforvalterens tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap
- Kommunens systemer for tilgangsstyring av pasientjournaler

Kontrollutvalget vil generelt bemerke at kommunedirektøren og dennes administrasjon har bidratt med redegjørelser og besvart utvalgets spørsmål i de sakene som er tatt opp.

5. Øvrige saker som vedrører utvalget

Kontrollutvalget har årlig avgitt uttalelse til formannskapet om budsjett til kontroll og tilsyn (revisjon, sekretariat og kontrollutvalg). Utvalget vurderer ressurs situasjonen som tilfredsstillende.

I samsvar med forskrift om kontrollutvalg og revisjon har kontrollutvalget et påse-ansvar om revisors arbeid med regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Årlig legger revisor frem en erklæring om uavhengighet i forhold til den virksomhet som skal revideres. Denne behandles i kontrollutvalget. Kvalitetskontroll av revisjonen gjennomføres i regi av NKRF. Revisor holder kontrollutvalget løpende orientert om sitt arbeid.

Leinesfjord, 4. september 2023

Thomas J. Danielsen (s)
leder

Marit Alsaker Stemland (s)
nestleder

Harald Holmvaag(s)
varamedlem



Steigen kontrollutvalg

NOTAT

Oppsummeringsnotat sak 27/23. Egenevaluering av kontrollutvalgets arbeid i perioden.

Kontrollutvalget har i sak 27/23 gjennomført en egenevaluering av sitt arbeid i valgperioden 2019-2023. I tråd med vedtaket har sekretariatet utformet oppsummeringsnotat basert på diskusjonen i møtet.

Følgende ble diskutert:

Tema / Spørsmål	Kontrollutvalgets vurdering
Blir møtene gjennomført på en effektiv og engasjerende måte?	Ja.
Er antallet møter tilstrekkelig sett opp mot saksmengde?	Ja, men brukt verktøyene som kan brukes. Så tilstrekkelig. Grei tidsbruk i møtene. Ok tid til å gjennomføre diskusjonene.
Er saker som fremmes for behandling tilstrekkelig forberedt?	Godt forberedt, men vurderer å sette av tid til gjennomgang av sakliste før møtet / momenter til spørsmål.
Klarer kontrollutvalget å fylle kontrollfunksjonen på en god måte?	Det er eksempler på at det utvalget har tatt initiativ til har ført til endringer i rutiner, saksgang etc. Bør ha videre fokus på oppfølging av at endringene fortsatt følges opp.
Hvordan blir utvalget oppfattet av andre sentrale aktører slik som kommunestyret og administrasjonen?	Usikkert. Ikke fått negativ tilbakemelding om utvalgets virksomhet.
Er det klare roller og klar ansvarsdeling mellom kontrollutvalget, kommunestyret og administrasjonen?	Klart mellom administrasjon og kontrollutvalg, mer usikkert med kommunestyret. Anbefaler mer opplæring til kommunestyret om kontrollutvalget. Viktig med avklart lederrolle i utvalget.

Hvordan fungerer samhandlingen med revisor?	Veldig bra – regnskapsrevisjon. Følger frister. Forvaltningsrevisjon mer problematisk med overholdelse av frister, jfr bestilt revisjon Varsling. God kommunikasjon, veldig forståelig. Forvaltningsrevisjon: graderingen av funn kan bli for vag («i liten grad», «i nokså stor grad» etc etc)
Hvordan fungerer samhandlingen med sekretariatet?	Fungert meget bra. I tide. Trygghet vedr forberedelse og gjennomføring. God kommunikasjon.
Hvordan fungerer samspillet internt blant kontrollutvalgets medlemmer?	Utvalget har diskutert seg frem til gode vedtak. Demokratisk jobbing med vedtak. Romslig atmosfære, der det har vært rom for å ta opp ting.

Lars Hansen
Referent

Postadresse: Postboks 54, 8138 Inndyr
Webadresse: www.sekretariatet.no
Epostadresse: post@sekretariatet.no

Telefon:
Sekretariatsleder 470 37 452
Seniorrådgiver 412 12 000

SAK 34/23**Orientering om status for økonomi og regnskap****Saksgang:**
Kontrollutvalget**Møtedato:**
04.12.2023**Vedlegg:**

- Ingen

Bakgrunn for saken:

Saken er satt på dagsorden i samsvar med vedtatt virksomhetsplan 2023 for kontrollutvalget. I tillegg til å avgi uttalelse når kommuneregnskapet foreligger, har kontrollutvalget med jevne mellomrom bedt om og fått informasjon om status for kommunens økonomi. Dette med bakgrunn i kommunelovens bestemmelser om at kontrollutvalget skal påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte og at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak.

I forbindelse med at saken er satt på dagsorden er kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren bemyndiger, kalt inn til utvalget kl 10.30 for å redegjøre om status for kommunens økonomiske situasjon, gjerne med utgangspunkt i Økonomimelding nr 2, og svare på eventuelle spørsmål fra kontrollutvalget.

I revisors oppsummeringsbrev av årsregnskap for 2022 ble det omtalt at det er en god del feil ved hver termin for oppgave om momskompensasjon, men at dette i «noen grad er tatt tak i for å prøve å unngå gjentagende feil». Det er bedt om at orienteringen omtaler dette særskilt og om rutineene er bedret.

Forslag til vedtak:

Saken tas til orientering.

Røkland, 27. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget

SAK 35/23

Orientering om status for barneverntjenesten

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
04.12.2023

Vedlegg:
○ Ingen

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget har i sin virksomhetsplan planlagt en årlig redegjørelse om status for kommunens barnevern. Til møtet er derfor administrasjonen bedt om å gi en oppdatert redegjørelse om tilstanden for tjenesten, tilsvarende det som årlig plikter å bli forelagt kommunestyret etter barnevernloven § 15-3.

Kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren bemyndiger, er bedt til møtet kl 10.45 for å gi sin orientering og svare på eventuelle spørsmål fra utvalgsmedlemmene. Ettersom tjenesten løses av Bodø kommune i et vertskommunesamarbeid, kan orienteringen skje av vertskommunen. Det er derfor åpnet for at orienteringen kan skje digitalt via Teams-oppkobling.

Forslag til vedtak:
Saken tas til orientering.

Røklund, 27. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget

SAK 36/23**3. gangs oppfølging av kommunestyrets vedtak:
Forvaltningsrevisjon Ledelse/styring og
sykefraværsoppfølging**

Saksgang:	Møtedato:
Kontrollutvalget	21.01.2022
Kontrollutvalget	12.06.2023
Kontrollutvalget	04.12.2023

Vedlegg:

- a) Salten kommunerevisjon, januar 2021: Rapport fra forvaltningsrevisjon Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging (utdrag)
- b) Steigen kontrollutvalg, saksfremlegg første gangs behandling sak 03/21 Rapport fra forvaltningsrevisjon Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging
- c) Steigen kommune, administrasjonens tilbakemelding (utdelt i møte 21. januar 2022): Orientering om kontrollpunktet; Ledelse / styring og sykefraværsoppfølging.
- d) Steigen kommune, administrasjonens tilbakemelding til møte 12. juni 2023: «Redegjørelse for kontrollutvalget om oppfølging av kommunestyrets vedtak ang rapport forvaltningsrevisjon ledelse og styring» datert 09.06.2023.

Bakgrunn for saken:

Saken gjelder forvaltningsrevisjon av Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging i Steigen kommune. Rapporten ble levert og behandlet i januar 2021. Formålet med prosjektet var å finne ut i hvilken grad sykefraværsoppfølgingen i Steigen kommune er i overensstemmelse med lovgivning og interne retningslinjer. I tillegg var det et mål å finne ut i hvilken grad kommunen har et lovmessig HMS-system, å få vurdert kvaliteten annen styring og ledelse i kommunen, samt å finne ut om ledelsen følger opp sine plikter i henhold til retningslinjene for sykefraværsoppfølging. For å belyse dette har revisor undersøkt følgende to konkrete problemstillinger:

1. I hvilken grad har Steigen kommune et trygghende system for styring og ledelse i helse- og omsorgssektoren
2. I hvilken grad følger ledelsen i helse- og omsorgssektoren opp sine plikter innen sykefraværsoppfølging?

På bakgrunn av funnene, og sett opp mot revisjonskriteriene, ga revisor følgende anbefalinger i rapporten, at:

1. Steigen kommune skal få på plass mål for virksomhetene
2. Steigen kommune skal få på plass rutiner for rapportering på målene
3. Steigen kommune skal sikre at avviksbehandlingen blir gjennomført slik lovverket tilsier
4. Steigen kommune skal få på plass et formelt system for medvirkning fra brukere og ansatte
5. Steigen kommune skal få på plass rutiner som sikrer at hele styringssystemet gjennomgås minst en gang i året
6. Steigen kommune skal sikre at sykefraværsoppfølgingen gjennomføres og dokumenteres i henhold til lover og retningslinjer

Oppfølging av rapporten ble gjort første gang i møte 21.01.2022 og deretter i møte 12.06.2023. Kontrollutvalget registrerte da at det jobbes aktivt med punktene i forvaltningsrevisjonsrapportens anbefalinger og at administrasjonen er oppmerksom på utfordringene som rapporten skisserer. Det ble besluttet at ny oppfølging skulle av kontrollutvalget i møte i desember, slik at det nyvalgte kontrollutvalget ble kjent med rapporten.

Behandling så langt: Rapporten ble behandlet av kommunestyret sak 07/21, 17. februar 2021 med følgende vedtak:

1. *Forvaltningsrevisjonsrapporten Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging er forelagt kommunestyret i Steigen og tas til etterretning.*
2. *Kommunestyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger.*
3. *Kommunestyret vil trekke frem rapportens anbefaling 3-5 for særskilt oppfølging.*
4. *Kommunestyret ber kontrollutvalget gjennomføre oppfølging av kommunestyrets vedtak innen september 2021.*

Kontrollutvalget gjorde altså en første gangs kontroll av rapportens oppfølging i møte 21.01.2022. Kommunedirektørens skriftlige redegjørelse den gang er vedlagt saken og er kommentert rundt rapportens anbefalinger. Kontrollutvalget fattet så følgende vedtak:

1. *Kontrollutvalget har i medhold av forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 07/21 Rapport forvaltningsrevisjon Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging*
2. *Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte kommunestyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer følgende vedrørende rapportens anbefalinger*
 - a. *Anbefaling 1: Steigen kommune skal få på plass mål for virksomhetene: Overordnede målsettinger, inkludert helse- og omsorgssektoren, er vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel. Økonomiplan 2021-2024 inneholder konkrete utviklingsoppgaver for*

sektoren – oppgaver som tar utgangspunkt i målsettinger i kommuneplanens samfunnsdel. Utvalget får opplyst at «Når de overordna målsettingene er på plass i styringsdokumentene, vil det være en viktig lederoppgave gjennom hele ledelseslinja å detaljere målsettingene ut i det enkelte tjenesteområde»

- b. Anbefaling 2: Steigen kommune skal få på plass rutiner for rapportering på målene: Årsberetningen for 2021 vil rapportere på de målene som er fastlagt i plansystemet.
 - c. Anbefaling 3: Steigen kommune skal sikre at avviksbehandlingen blir gjennomført slik lovverket tilsier: Kommunen har per oktober 2021 fått på plass et digitalt system for avvismeldinger. Alle ansatte som har epostadresse kan melde avvik. Det digitale systemet gir bedre oversikt over avvik. Utvalget får opplyst at ansatte i større grad enn tidligere melder avvik. Manglende oppfølging av avvik meldt i det digitale systemet, fører automatisk til varsel om dette til den overordnede til den som ikke har fulgt opp det meldte avviket.
 - d. Anbefaling 4: Steigen kommune skal få på plass et formelt system for medvirkning fra brukere og ansatte: Det er innført månedlige møter mellom ledelse og tillitsvalgte og verneombud. Demokratisk valgt pårørendeutvalg for helse og omsorg (sykehjemmet, hjemmetjeneste og omsorgsboligene) er etablert. Den første tiden gjennomføres månedlige møter.
 - e. Anbefaling 5: Steigen kommune skal få på plass rutiner som sikrer at hele styringssystemet gjennomgås minst en gang i året: Utvalget får opplyst at kommunedirektør og ledergruppen vil jobbe med kommunens internkontroll i 2022 og «sørge for at disse er risikobasert og korrekt forankret opp mot lover og forskrifter samt veiledere og nasjonale anbefalinger»
 - f. Anbefaling 6: Steigen kommune skal sikre at sykefraværsoppfølgingen gjennomføres og dokumenteres i henhold til lover og retningslinjer: Den digitale dokumentasjonen av sykemeldingsoppfølging sikrer den målbare delen av sykefraværsoppfølging. Det jobbes også med uformell kollegaveiledning på hvordan håndtere sykemeldingsutfordringer. «Det er få, om ingen som ikke har fått sykemeldingsoppfølging i tråd med loven og fastsatte retningslinjer»
3. Kontrollutvalgets vedtak, vedlagt notat datert 21.1.2022, oversendes kommunestyret til orientering. Utvalget kommer tilbake til saken i senere møte.

Det ble så gjort en andre gangs oppfølging i møte 12.06.2023. Administrasjonen skriftlige redegjørelse den gang er vedlagt saken. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget har i medhold av forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 07/21 Rapport forvaltningsrevisjon Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte kommunestyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer at det jobbes aktivt med punktene i forvaltningsrevisjonsrapportens anbefalinger og at administrasjonen er oppmerksom på utfordringene som rapporten skisserer.
3. Kontrollutvalget gjør en oppfølging av saken i møte desember 2023.
4. Kontrollutvalgets vedtak vedlagt administrasjonens redegjørelse oversendes kommunestyret til orientering.

Vurderinger:

Dette er tredje gangs oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten. På bakgrunn av siste redegjørelse fra administrasjonen, uttrykte kontrollutvalget i sitt vedtak at det jobbes aktivt med punktene i rapportens anbefalinger. Kontrollutvalget har i forrige valgperiode hatt flere saker fra helse- og omsorgssektoren. Sekretariatet oppfatter at det avtroppende utvalget så det hensiktsmessig å overlate eventuell avslutning av denne forvaltningsrevisjonen til det nyvalgte kontrollutvalget, slik at denne også ble kjent med forvaltningsrevisjonen i et område som har hatt spesielt mye oppmerksomhet.

Kontrollutvalget må gjøre sine vurderinger hvorvidt en forvaltningsrevisjon er tilstrekkelig fulgt opp til at man kan rapportere saken som avsluttet for kommunestyret. Sekretariatet registrerer at punktene er godt besvart. Saken anses godt opplyst og det er gjennom oppfølgingen gitt nyttig informasjon til kommunens lærings- og forbedringsarbeid. Det er ikke krevd en ny oppdatert skriftlig redegjørelse ettersom utvalget har mottatt dette for relativt kort tid siden, men oppfordret til å lage et kort suppleringsnotat dersom det foreligger ny informasjon. Slikt notat er ikke mottatt, men administrasjonen er kalt inn til møtet for å gi en muntlig redegjørelse.

I den grad kontrollutvalget anser at rapporten reiser nye problemstillinger, kan dette eventuelt materialiseres i et nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt. Dette kan i så fall spilles inn under det pågående arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderinger og ny plan for forvaltningsrevisjon.

Forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget har i samsvar med Forskrift om kontrollutvalg § 5 gjennomført en oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 07/21 Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging.
2. Administrasjonen har i tre møter redegjort skriftlig og muntlig for oppfølgingen av saken. Kontrollutvalget registrerer at det er satt i gang systematiske tiltak for å imøtekomme punktene i forvaltningsrevisjonsrapporten og at kommunestyrets vedtak i det vesentligste er fulgt opp.
3. Kontrollutvalgets vedtak oversendes kommunestyret til orientering.

Røkland, 27. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget



Forvaltningsrevisjon

***Ledelse/styring og
sykefraværs-
oppfølging***

Steigen kommune

SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har i denne forvaltningsrevisjonen undersøkt om Steigen kommune har et betryggende system for ledelse og styring, samt undersøke om lederne følger opp sine plikter innen sykefraværsoppfølging. For å avgrense problemstillingen skal revisjonen undersøke helse og omsorgstjenesten.

For undersøkelsen ligger følgende problemstilling til grunn:

- 1. Har Steigen kommune et betryggende system for styring og ledelse i helse- og omsorgssektoren?**
- 2. I hvilken grad følger ledelsen i helse og omsorgssektoren opp sine plikter innen sykefraværsoppfølging?**

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentstudier samt intervju med en rekke personer som har vært involvert i prosessen.

Undersøkelsen er avgrenset til å se på deler av forskrift for ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten. Sykefraværsoppfølgingen er avgrenset til å se på dokumentasjonsplikten til kommunen.

Undersøkelsen viser at det er flere punkter kommunen trenger å forbedre. Det er blant annet viktig å få på plass mål for virksomheten og rutiner for rapportering på disse målene oppover i organisasjonen.

Når det gjelder rutiner og prosedyrer for helse- og omsorgssektoren har kommunen et system på dette som årlig blir revidert. Systemet er også kjent for de ansatte. Revisjonen mener dette er bra.

Avviksbehandlingen har ikke til nå fungert tilfredsstillende slik revisjonen vurderer det. Når flere av de ansattes opplevelse er at avvikene ikke blir fulgt opp, bør dette forbedres. Det som er positivt, er at det skal implementeres nytt digitalt avvikssystem i Steigen kommune.

Ansattes medvirkning til forbedringsarbeid er en viktig del av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring. Revisjonen opplever at noe av dette blir gjort i den daglige dialogen, men bør gjøres mer systematisk. Dette gjelder også i hvilken grad brukere og pårørende blir

involvert i forbedringsarbeidet. Forskriften sier også at hele styringssystemet skal gjennomgås og vurderes årlig. Dette har ikke kommunen rutine på. Unntaksvis er Digi-pro, dette systemet blir revidert årlig og det er positivt. Dette bør gjøres av hele styringssystemet. Når det gjelder sykefraværsoppfølging og dokumentasjon oppfyller kommunen i nokså stor grad kravet i arbeidsmiljøloven.

Konklusjon:

Rapporten konkluderer med at kommunen i noen grad har et betryggende system for styring og ledelse i helse- og omsorgssektoren. Og rapporten konkluderer med at ledelsen i helse- og omsorgssektoren i nokså stor grad følger opp sine plikter innen sykefraværsoppfølging.

3 Konklusjon og anbefaling

3.1.1 Konklusjon

Undersøkelsen viser at det er flere punkter kommunen trenger å forbedre. Det er blant annet viktig å få på plass mål for virksomheten og rutiner for rapportering på disse målene oppover i organisasjonen.

Når det gjelder rutiner og prosedyrer for helse- og omsorgssektoren har kommunen et system på dette som årlig blir revidert. Systemet er også kjent for de ansatte. Revisjonen mener dette er positivt.

Avviksbehandlingen har til nå ikke fungert tilfredsstillende slik revisjonen vurderer det. Når flere av de ansattes opplevelse er at avvikene ikke blir fulgt opp, bør dette forbedres. Det som er positivt, er at det skal implementeres nytt digitalt avvikssystem i Steigen kommune.

Ansattes medvirkning til forbedringsarbeid er en viktig del av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring. Revisjonen opplever at noe av dette blir gjort i den daglige dialogen, men dette bør gjøres mer systematisk. Dette gjelder også i hvilken grad brukere og pårørende blir involvert i forbedringsarbeidet. Forskriften sier også at hele styringssystemet skal gjennomgås og vurderes årlig. Dette har ikke kommunen rutine på. Unntaksvis Digi-pro, dette systemet blir revidert årlig og det er positivt. Dette bør gjøres av hele styringssystemet. Når det gjelder sykefraværsoppfølging og dokumentasjon oppfyller kommunen i nokså stor grad opp kravet i arbeidsmiljøloven.

Rapporten konkluderer med at kommunen i noen grad har et betryggende system for styring og ledelse i helse- og omsorgssektoren. Og rapporten konkluderer med at ledelsen i helse og omsorgssektoren i nokså stor grad følger opp sine plikter innen sykefraværsoppfølging.

3.1.2 Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen anbefaler revisjonen at:

- Steigen kommune skal få på plass mål for virksomhetene
- Steigen kommune skal få på plass rutiner for rapportering på målene
- Steigen kommune skal sikre at avviksbehandlingen blir gjennomført slik lovverket tilsier
- Steigen kommune skal få på plass et formelt system for medvirkning fra brukere og ansatte
- Steigen kommune skal få på plass rutiner som sikrer at hele styringssystemet gjennomgås minst en gang i året
- Steigen kommune skal sikre at sykefraværsoppfølgingen gjennomføres og dokumenteres i henhold til lover og retningslinjer

4 Kommunedirektørens kommentar

4.1 Bemerkninger til kommunedirektørens kommentar

Kommunedirektøren har per e-post 08.01.21 gitt sin høringsuttalelse til forvaltningsrevisjonen. Den endringen som er gjort i rapporten etter kommunedirektørens kommentar er å tydeliggjøre at vi ikke har undersøkt hele helse- og omsorgstjenesten. Kun Steigentunet sykehjem. I tillegg tydeliggjort at enhetsleder er leder for steigentunet-sykehjem. Hele uttalelsen fremgår som vedlegg nummer 1 til rapporten.

6 Vedlegg

Vedlegg 1. Høringsvar fra kommunedirektøren

Forvaltningsrevisjon - anmodning om kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren ser det som svært nyttig at det gjennomføres forvaltningsrevisjon på dette området. Det er interessante og viktige problemstillinger som er lagt til grunn for forvaltningsrevisjonen.

Kommentar til det som er undersøkt: Det bør påpekes at den informasjonen som er innhentet og informantene som er brukt ikke omfatter hele helse- og omsorgssektoren, men kun sykehjemmet på Steigentunet. Hjemmetjenesten og helse/familie- delen av tjenesteområdet ser ikke ut til å inngå i revisjonen. Dette bør framgå av revisjonsrapporten. Bakgrunnsinformasjonen i avsnitt 2.1.1 presenterer både i tekst og figur at den involverte enhetslederen er enhetsleder for Steigentunet. Dette blir ikke riktig. Vedkommende er leder for sykehjemmet på Steigentunet (2. etg.)

Kommentarer til anbefalingene i rapporten:

Mål for virksomhetene: Det er gjennom hele 2020 arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, der overordna målsettinger for Steigen kommune vil bli vedtatt, herunder også helse- og omsorgssektoren. Videre er det fastsatt i gjeldende planstrategi at Helse- og omsorgsplan skal revideres i løpet av 2021. Her vil målsettingene bli mer konkretisert for sektoren. I økonomiplanen for 2021-2024, som også fungerer som handlingsdel til samfunnsplanen, er det i desember 2020 vedtatt en rekke konkrete utviklingsoppgaver for helse- og omsorgssektoren. Disse utviklingsoppgavene tar utgangspunkt i målsettinger som er utformet i det foreliggende utkastet til kommuneplanens samfunnsdel. Når dette overordna målhierarkiet er på plass i styringsdokumentene, vil det være en viktig lederoppgave gjennom hele ledelseslinja å detaljere målsettingene ut i det enkelte tjenesteområde.

Rapportering på målene: Det framgår av økonomiplanen, som etter hvert vil fungere som handlingsdel til kommuneplanens samfunnsdel, at årsberetninga for 2021 vil innrettes slik at en rapporterer på de målene som er fastlagt i plansystemet. Årsberetninga er et viktig element i kommunens styringssystem, noe som vil komme tydeligere fram etter hvert som hele plan-hierarkiet kommer på plass. Kommunedirektøren legger vekt på at økonomiplanen også blir handlingsdel til kommuneplanen. Dette er sentralt for å kunne prioritere målsettinger og utviklingsarbeid også i form av økonomiske ressurser. Et slikt gjennomgående planhierarki har vi hittil ikke hatt i Steigen kommune, men vi er nå langt på vei i arbeidet med å få dette på plass.

Avviksbehandling, medvirkning og revisjon av styringssystem: Ingen merknader til anbefalingene. Steigen kommune er godt i gang med dette arbeidet.

Sykefraværsoppfølging: Steigen kommune har et for høyt sykefravær. Dette har hatt stort fokus over lang tid, og på overordna er det AMU som styrer dette arbeidet. Situasjonen og arbeidet slik det beskrives i rapporten er gjenkjennelig. Det kan i tillegg opplyses at AMU i desember 2020 fastsatte konkrete mål for sykefraværet innenfor hver sektor i kommunen. Disse målsettingene inngår også i økonomiplanen, og vil dermed være med i grunnlaget for rapportering. Kommunedirektøren legger vekt på å sikre at den konkrete sykefraværsoppfølginga gjennomføres og dokumenteres i henhold til lover og retningslinjer.

Med hilsen

Tordis Sofie Langseth

Kommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevet signatur

SAK 03/21**Rapport forvaltningsrevisjon Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging****Saksgang:**
Kontrollutvalget**Møtedato:**
29.01.2021**Vedlegg:**

- Salten kommunerevisjon IKS, 11.01.2021: Rapport forvaltningsrevisjon: Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging

Bakgrunn for saken

Forvaltningsrevisjonen har sin bakgrunn i kommunestyrets vedtatte Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023, med følgende prioriterte områder for forvaltningsrevisjon:

1. Sykefravær / Personal / Arbeidsmiljø
2. Offentlige anskaffelser
3. Grunnskole
4. Pasientregnskap
5. Renovasjon
6. Eiendomsforvaltning
7. Åpenhet og innsyn

Videre har revisjonen bakgrunn i kontrollutvalgets bestilling 17.08.2020, sak 26/20.

I henhold til prosjektplan er formålet med undersøkelsen *å finne ut i hvilken grad sykefraværsoppfølgingen i Steigen kommune er i overensstemmelse med lovgivning og interne retningslinjer. I tillegg er det et mål å finne ut i hvilken grad kommunen har et lovmessig HMS-system.*

Formålet med prosjektet er å få vurdert kvaliteten innen styring og ledelse i kommunen, samt å finne ut om ledelsen følger opp sine plikter i henhold til retningslinjene for sykefraværsoppfølging.

Følgende problemstillinger har vært undersøkt i denne revisjonen:

1. I hvilken grad har Steigen kommune et betryggende system for styring og ledelse i helse- og omsorgssektoren
2. I hvilken grad følger ledelsen i helse- og omsorgssektoren opp sine plikter innen sykefraværsoppfølging?

Revisjonskriterier (krav og forventinger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen), er utledet fra bl.a Kommuneloven, Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, Folketrygdloven og Arbeidsmiljøloven. En fullstendig utledning av revisjonskriteriene finnes som vedlegg 2 til rapporten (s 42-48)

Revisjonen er gjennomført ved intervjuer med en rekke ledere innen helse og velferd, samt personalleder. I tillegg er det gjennomført dokumentanalyse.

Revisors funn og vurderinger: 1. I hvilken grad har Steigen kommune et betryggende system for styring og ledelse i helse- og omsorgssektoren

Revisjonskriterier:

Planlegging:

- Øverste leder skal sørge for at det settes opp mål for virksomheten
- Øverste leder skal jevnlig følge opp at resultater knyttet til målene følges opp av samtlige ledere (rapportering)
- Øverste leder skal ha oversikt over relevant regelverk og sørge for at dette er kjent for alle de ansatte
- Øverste leder skal sikre at virksomheten har oversikt over avvik og følger opp avvik meldt både fra ansatte og brukere

Gjennomføring:

- Øverste leder skal sørge for at alle medarbeiderne medvirker slik at en samlet kunnskap og erfaring kan utnyttes
- Øverste leder skal sørge for at pasienter, brukere og pårørende aktivt involveres i forbedringsarbeidet

Evaluering:

- Øverste leder skal sørge for at hele styringssystemet gjennomgås og vurderes minst en gang i året

Korrigere:

- Øverste leder sørger for å lukke uforsvarlige og lovstridige forhold

Revisors funn og vurderinger:

Mål / rapportering: Det er ikke satt opp målsettinger for avdelingene ved Steigentunet, og revisor kan derfor ikke vurdere rapportering på målsettinger. Revisor peker i tillegg på at det er behov for at ansvarsfordelingen avklares. Det nevnes i rapporten at det er igangsatt et arbeid på dette området. Revisor nevner at det er *«positivt at arbeidet med målsettinger og ansvarsfordeling ser ut til å være startet, men dette er pr i dag ikke innenfor lovkravet.»*

Oversikt over relevant regelverk: Revisor peker på at det er positivt at kommunen har digitalt system for rutiner og prosedyrer, og at dette systemet blir kvalitetssikret årlig. På spørsmål til ansatte svarer 21 av 24 at de vet hvor arbeidsrutiner/prosedyrer for egen avdeling finnes.

Oversikt over og oppfølging av avvik: Revisor gjør oppmerksom på at undersøkelsen gjelder system for avviksbehandling, og at de derfor ikke har undersøkt antall avvik eller hvor mange som er lukket. Spørreundersøkelse blant ansatte viser at de fleste vet hvordan avvik skal meldes. 12 av 24 ansatte svarer nei på spørsmål om rapporterte avvik følges opp. Av de resterende 12 svarer 9 «vet ikke». Revisor får opplyst at et digitalt avvikssystem skal komme på plass i desember 2020.

Medvirkning fra medarbeiderne: På spørsmål om ansattes medvirkning svarer de intervjuede at dette er *«en del av en dynamisk prosess som skjer daglig»*. I spørreundersøkelsen blant de ansatte er 22 av 24 svar fra de ansatte at deres forslag til forbedringer mottas i «middels», «liten» eller «i svært liten grad». Revisors vurdering er at ansattes medvirkning må settes i system.

Involvering av pasienter, brukere og pårørende: Revisor får opplyst at det ikke har vært gjennomført bruker/pårørende undersøkelser i Steigen, og at arbeidet med opprettelse av pårønderåd har vært vanskelig. Spørsmål til ansatte om hvordan brukere/pårørende involveres i forbedringsarbeid besvares med «middels», «liten» eller «i svært liten grad» fra 20 av de 24 ansatte. Revisor peker på behov for en *«mer systematisk tilnærming for å få brukerne og pårørende inkludert i forbedring av tjenesten.»*

Gjennomgang av styringssystemet: *«Etter veiledningen kan evalueringene gjennomføres gjennom løpende målinger, egenkontroller og inspeksjoner med stikkprøver, samt ved at ledelsen etterspør tilbakemelding fra medarbeiderne på om nye tiltak virker. Dersom evalueringene avdekker at iverksatte tiltak ikke fungerer etter hensikten må det igangsettes forbedringstiltak. Kommunen har ikke rutiner på dette i dag.»*

Lukking av uforsvarlige og lovstridige forhold: Altså at når det oppdages svikt eller uønskede hendelser skal det igangsettes korrigerende tiltak. *«For å sikre at tiltakene virker kreves det aktivitet. Øverste leder må sikre at korrigerende tiltak gjennomføres og at de systematisk testes ut og følges av målinger for å dokumentere om de har effekt. I store virksomheter vil det*

være ledere på lavere nivåer som i praksis sørger for at korrigerende tiltak blir gjennomført. Kommunen har ikke rutiner på dette i dag.»

Revisors funn og vurderinger: 2. I hvilken grad følger ledelsen i helse- og omsorgssektoren opp sine plikter innen sykefraværsoppfølging?

Revisjonskriterier:

- Det skal utarbeides en oppfølgingsplan for sykemeldte senest innen fire uker
- Det skal gjennomføres dialogmøter for sykemeldte senest innen syv uker
- Arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har vært fulgt opp. Herunder hvem som har vært innkalt og deltatt i møtene.

Revisors funn og vurderinger:

Revisor har foretatt 4 stikkprøver for å avklare om sykefraværsoppfølgingen var korrekt gjennomført og dokumentert. For 1 av de 4 gjennomgåtte sakene var dokumentasjonen ikke kommet på plass. På rapportens side 34 har revisor laget en tabell med resultat av gjennomgangen av stikkprøvene. Revisor peker på at det er *«viktig å følge fristene for å lage planene og det er en fordel at det står i referatene hvem som har deltatt på dialogmøtet, gjerne også hvem som var invitert til møtet»*

Revisors anbefalinger:

Revisor konkluderer som følger i rapporten: *«Rapporten konkluderer med at kommunen i noen grad har et betryggende system for styring og ledelse i helse- og omsorgssektoren. Og rapporten konkluderer med at ledelsen i helse og omsorgssektoren i nokså stor grad følger opp sine plikter innen sykefraværsoppfølging.»*

På bakgrunn av undersøkelsene gir revisor følgende anbefalinger:

1. Steigen kommune skal få på plass mål for virksomhetene
2. Steigen kommune skal få på plass rutiner for rapportering på målene
3. Steigen kommune skal sikre at avviksbehandlingen blir gjennomført slik lovverket tilsier
4. Steigen kommune skal få på plass et formelt system for medvirkning fra brukere og ansatte
5. Steigen kommune skal få på plass rutiner som sikrer at hele styringssystemet gjennomgås minst en gang i året
6. Steigen kommune skal sikre at sykefraværsoppfølgingen gjennomføres og dokumenteres i henhold til lover og retningslinjer

Rådmannens kommentar:

Rådmannens kommentar er i sin helhet lagt ved rapporten.

Vurdering:

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en undersøkelse og utarbeidet en rapport som gjelder ledelse/styring og sykefraværsoppfølging i samsvar med bestillingen.

Rapporten får frem at kommunen bare i «noen grad» har betryggende system for styring og ledelse i helse- og omsorgssektoren. Det er bl.a vist til svakheter når det gjelder avviksoppfølging, medvirkning fra ansatte, brukere og pårørende. Videre at kommunen heller ikke har rutiner for gjennomgang av styringssystemet.

Videre får rapporten frem at kommunen i nokså stor grad oppfyller krav i arbeidsmiljøloven angående sykefraværsoppfølging.

Rapporten får frem forbedringsmuligheter, og der hvor dette er relevant har revisor gitt anbefalinger til slike forbedringer.

Forslag til vedtak (innstilling til kommunestyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Ledelse/styring og sykefraværsoppfølginger forelagt kommunestyret i Steigen og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger.
3. Kommunestyret vil trekke frem rapportens anbefaling 3-5 for særskilt oppfølging.

Inndyr, 21. januar 2021

Lars Hansen (s)
Sekretær for kontrollutvalget

Kontrollutvalget
Steigen Kommune

Tordis Sofie Langseth
Kommunedirektør
Steigen Kommune

Salten kontrollutvalgsservice

Dato 21.1.2022

Jnr. 22/052

Arkiv nr. 418 9.5

Hjemmel u off:

21/01/22

Orientering om kontrollpunktet; Ledelse/Styring og sykefraværsoppfølging

Orienteringen om kontrollpunktet er utarbeidet av kommunalleder helse og omsorg Jørgen Lundsveen.

Det forstås med denne orientering at det ønskes tilbakemeldt status på punktene som kommunerevisjon Salten har anbefalt kommunen at det skal tas tak i.

Disse punktene vil bli redegjort for punktvis:

I tillegg så ønskes det å tilbakemelde til kontrollutvalget en generell beskrivelse av hvordan forhold har vært og hvordan det er eller vil bli tatt tak i fremover.

Avgrensning

Bakgrunnen for kontrollpunktet er at forvaltningsrevisjon, Salten kommunerevisjon har påpekt en «nokså god ledelse og styring og en nokså god sykefraværsoppfølging i helse og omsorg. Merknaden som ønskes å gjøres innledningsvis er at det er pleie og omsorgstjenesten ved sykehjemmet som er sett på og som omhandles i revisjonsdokumentet. Ikke hele helse og omsorg, som også ville inkludert hjemmetjenesten, legesenteret, fysioterapitjenesten, ergoterapitjenesten, helsestasjon, jordmortjeneste og psykisk helse. De nevnte avdelinger omhandles ikke i revisjonsdokumentet og blir i denne rapport til kontrollutvalget kun bli inkludert, hvis eksplisitt omtalt. Helse og omsorg blir derfor heretter omtalt med pleie og omsorg, som da forstås med sykehjemmet.

Revisjonens anbefalinger etter undersøkelsen:

- **Steigen kommune skal få på plass mål for virksomhetene.**

Det er gjennom hele 2020 og til sommeren 2021 arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, der overordna målsettinger for Steigen kommune ble vedtatt, herunder også helse- og omsorgssektoren. Videre var det fastsatt i gjeldende planstrategi at Helse- og omsorgsplan skulle revideres i løpet av 2021. Dette arbeidet er noe utsatt grunnet tidspunktet for vedtak av kommuneplanens samfunnsdel, og omorganiseringen av pleie og omsorg. I ny helse og omsorgsplan vil målsettingene bli mer konkretisert. I økonomiplanen for 2021-2024, som også fungerer som handlingsdel til samfunnsplanen, er det i desember 2020 vedtatt en rekke konkrete utviklingsoppgaver for helse- og omsorgssektoren. Disse utviklingsoppgavene tar utgangspunkt i målsettinger som er utformet i det foreliggende utkastet til kommuneplanens samfunnsdel. Når de overordna målsettingene er på plass i styringsdokumentene, vil det være en viktig lederoppgave gjennom hele ledelseslinja å detaljere målsettingene ut i det enkelte tjenesteområde.

- **Steigen kommune skal få på plass rutiner for rapportering på målene**

Det framgår av økonomiplanen, som etter hvert vil fungere som handlingsdel til kommuneplanens samfunnsdel, at årsberetninga for 2021 vil innrettes slik at en rapporterer

på de målene som er fastlagt i plansystemet. Årsberetninga er et viktig element i kommunens styringssystem, noe som vil komme tydeligere fram etter hvert som hele planhierarkiet kommer på plass. Kommunedirektøren legger vekt på at økonomiplanen også blir handlingsdel til kommuneplanen. Dette er sentralt for å kunne prioritere målsettinger og utviklingsarbeid også i form av økonomiske ressurser.

- **Steigen kommune skal sikre at avviksbehandlingen blir gjennomført slik lovverket tilsier**

Steigen kommune fikk på plass sitt digitale avviksmeldingssystem oktober 2021 med klargjøring og informasjon til bruk fra årsskiftet 2022. Frem til da så har avviksmeldinger vært håndtert analogt med vesentlig mindre mulighet til å påse fra øverste ledelse om faget og virksomheten driftes i tråd med regelverk.

- **Steigen kommune skal få på plass et formelt system for medvirkning fra brukere og ansatte.**

Medarbeiderinvolvering

Det er utarbeidet nye retningslinjer for hvordan hovedtillitsvalgte og verneombud i pleie og omsorg skal møte ledelse i helse og omsorg jevnlig. Dette for å ha en kontinuerlig dialog med de ansatte gjennom organisasjonene og vernetjenesten. Dette møtet avholdes månedlig.

Medarbeidersamtaler med nærmeste leder

Det har over tid vært et forsømt område i helse og omsorg generelt det å avholde medarbeidersamtale en gang pr år. Dette er vesentlig endret siste året og blir ytterligere forbedret våren 2022, da alle medarbeidere i stilling over 50 % innen mai skal ha fått medarbeidersamtale med nærmeste leder. Samtalene har fokus på mestring av jobb og ansvar, egen helse, trivsel, psykososialt arbeidsmiljø, utfordringer i tjenestene, behov for faglig påfyll, kommunikasjonsutfordringer/-tilfredshet med nærmeste leder med mer.

Bruker/pårørendemedvirkning

Høsten 2021 ble det første demokratisk valgte pårørendesutvalget opprettet i Steigen. Utvalget er sammensatt av valgte representanter for alle sykehjemsavdelingene, omsorgsboligen på Steigentunet og hjemmetjenesten. Utvalget har så langt møttes fire ganger siden oktober. Kommunalleder og evt enhetsledelse og avdelingsledelse sitter som observatører i møtet og bistår og svarer på spørsmål fra representantene. Utvalget skal være et bindeledd mellom brukere og ledelse og skal kunne bidra og sørge for best mulig tjeneste ut ifra et brukerperspektiv

- **Steigen kommune skal få på plass rutiner som sikrer at hele styringssystemet gjennomgås minst en gang i året.**

Internkontroll

Kommunedirektør og hennes ledergruppe skal i 2022 sette ned og jobbe med hele kommunens internkontroll og sørge for at disse er risikobasert og korrekt forankret opp imot lover og forskrifter samt veiledere og nasjonale anbefalinger. Sykmeldingsoppfølging og ledelsesutøvelse vil også inngå i denne kontrollen. Internkontrollprosessen vil bre om seg i alle avdelinger og i så måte berøre kommunens fagsystemer. Dette arbeidet vil danne grunnlag for at styringssystemet kan gjennomgås årlig.

- **Steigen kommune skal sikre at sykefraværsoppfølgingen gjennomføres og dokumenteres i henhold til lover og retningslinjer.**

Omorganisering og ledelsesforbedring

November 2021 ble det igangsatt omorganiseringen av sykehjemmet og hjemmebaserte tjenester. Den viktigste endringen med tanke på orientering til kontrollutvalget er at dette innebærer at hjemmebaserte tjenester også nå har avdelingsledelse med ansvar for drift, økonomi og personal, og at avdelingsledelse er ansatt som ledere i 100% stilling. De antatt positive implikasjonene ved dette er at leder gis anledning til å være mye mer nær den som er sykmeldt eller som står i fare for å bli sykmeldt med tanke på tilrettelegging av arbeid mm. I tillegg så er det blitt satt fokus på og i ferd med å etableres en holdning om at leder skal være mye mer involvert i sykmeldingssituasjonen til den ansatte sammen med lege. Spesielt gjelder dette der hvor det er jobberelatert sykefravær og der det er mulig å tilrettelegge for arbeidet for å unngå helt eller delvis sykmelding.

Med digital dokumentasjon av sykmeldingsoppfølging så sikres den målbare delen av oppfølgingen. I tillegg så jobbes det daglig med uformell kollegaveiledning på hvordan håndtere sykmeldingsutfordringer. Det er få, om ingen som ikke har fått sykemeldingsoppfølging i tråd med loven og fastsatte retningslinjer

Status/bakgrunn for tjenesten

Det har på kommunalledernivå og enhetsledernivå i Steigen kommune vært en vesentlig turnover i ledelsen siste 6 år. Det har, inkludert siste ansettelse høsten 2020, vært 4 enhetsledere i hjemmetjenesten og 4 kommunalledere/virksomhetsledere. Det eneste stabile ledernivå har vært leder sykehjem. Men hvor denne igjen har måttet være det stabile også inn mot hjemmetjeneste og virksomhetsledernivået. Pr nå er det stabilt og forventes slik fremover. Dette kan forklare deler av vurderingene på ledelse/styring og sykemeldingsoppfølging fra Salten kommunerevisjon.

Det har i hjemmetjenesten/omsorgsboligene ikke vært organisert med avdelingsledelse som har ansvar for drift, utvikling, personal og økonomi. Det har frem til nå innebært at enhetsleder hjemmetjeneste/omsorgsbolig har hatt et vesentlig for stort område å favne over i tillegg til strategiansvaret for tjenesten.

I sykehjemmet har det siste årene vært avdelingsledelse som har ansvar for drift, økonomi og personal, men frem til vinteren 2021 så har deres stilling vært 40% og 20% fokus på disse oppgavene, da resten har vært som sykepleier i avdeling.

Steigen kommune har frem til sommeren 2021 ikke hatt en person som har hatt ansvaret for, i tillegg til enhetsledelse og kommunalledelse, fagutvikling og kvalitetsutvikling i tjenesten. Dette har frem til sommeren 2021 hvilt på avdelingsledelse og enhetsledelse/kommunalledelse.

Endring sommeren/høsten 2021

Fag- og tjenesteutvikling

Det ble sommeren 2021, med oppstart januar 2022, ansatt en fagutviklingssykepleier i Steigen kommune, som har som oppgave å påse at lovverket blir fulgt i tjenesten, oppfølging på systemnivå at ansatte har opplæring i oppgavene som skal utføres og en tydelig dialog med avdelingsledelse og enhetsledelse på strategi fremover slik at man har fokus på opplæring, rekruttering og regelverk i tjenesten.

LIST i Steigen

Kommunedirektørens ledergruppe vil i 2022 trekke ledelsesfokuset mer fram igjen i det tverrfaglige arbeidet i LIST. Blant annet gis det et lederutviklingstilbud gjennom RKK til de som ikke har deltatt i Steigen kommunes lederutviklingsprogram for noen år siden. Vi må også vurdere å gå videre med lederutviklingsprogram for den samla ledelsen, da dette er noe som stadig må vedlikeholdes. Arbeidet med overordna, risikobasert internkontroll vil også være nært oppkobla til ledelse med fokusering av lederrolle, lederansvar og lederoppgaver.

Gjenstående arbeid utover det som her er beskrevet over, er en systematisk gjennomgang av virksomheten, med skriftliggjøring av prosedyrer og rutiner i tråd med kvalitetsforskriften om ledelse og kvalitetsforbedring i helse – og omsorgstjenesten. Det jobbes kontinuerlig i tråd med denne forskriften spesielt på kvalitetsforbedring, og de grep som eksempelvis er gjort i omorganiseringen, er med blant annet bakgrunn i dette.

REDEGJØRELSE FOR KONTROLLUTVALGET OM OPPFØLGING AV KOMMUNESTYRETS VEDTAK ANG. RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON LEDELSE OG STYRING

BAKGRUNN

Sak 03/21 Salten kommunerevisjon IKS, 11.01.2021 – Rapport Forvaltningsrevisjon: Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging.

På bakgrunn av undersøkelsene gir revisor følgende anbefalinger:

1. Steigen kommune skal få på plass mål for virksomhetene
2. Steigen kommune skal få på plass rutiner for rapportering på målene
3. Steigen kommune skal sikre at avviksbehandlingen blir gjennomført slik lovverket tilsier
4. Steigen kommune skal få på plass et formelt system for medvirkning fra brukere og ansatte
5. Steigen kommune skal få på plass rutiner som sikrer at hele styringssystemet gjennomgås minst en gang i året
6. Steigen kommune skal sikre at sykefraværsoppfølgingen gjennomføres og dokumenteres i henhold til lover og retningslinjer

Kommunestyre vedtak datert 10.02.2021

Kontrollutvalgets innstilling datert 25.01.2021 ble vedtatt mot 8 stemmer, og lyder som følgende:

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Ledelse/styring og sykefraværsoppfølging er forelagt kommunestyret i Steigen og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger.
3. Kommunestyret vil trekke frem rapportens anbefaling 3-5 for særskilt oppfølging.
4. Kommunestyret ber kontrollutvalget gjennomføre oppfølging av kommunestyrets vedtak innen september 2021.

25.01.2022 redegjorde administrasjonen for på hvilken måte kommunestyrets vedtak er fulgt opp, viser til saksfremlegg /notat datert 21.01.2022.

STATUS PER 31.05.2023

1. Steigen kommune skal få på plass mål for virksomhetene

Overordnede målsettinger, inkludert for Helse- og omsorgssektoren, er vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel. Økonomiplan for 2023-2026 inneholder konkrete utviklingsoppgaver for sektoren – oppgaver som tar utgangspunkt i målsettinger i kommuneplanens samfunnsdel. Det er videre en viktig

lederoppgave gjennom hele ledelseslinja å detaljere målsettingene ut i de enkelte tjenesteområdene. Dette er i all hovedsak operasjonalisert i de drøyt 3 årene som er gått siden denne forvaltningsrevisjonen ble gjennomført. Målsettinger for hver avdeling innen Helse- og omsorg er formulert i konkrete rutiner for hvordan arbeidet skal gjennomføres. Disse rutinene er lagret i Digipro og tilgjengelig for alle ansatte. Et eksempel på mål for virksomhetene er «Rutiner for tiltak for nye pasienter på korttidsavdelingen på Sykehjemmet». Der skal pasientene få oppfølging av fysio- eller ergoterapeut for å sikre at pasienter er i stand til å bli utskrevet så raskt som mulig. I tillegg skal Helsefagarbeidere få veiledning på hvilken opptrening pasienter har behov for. Ytterligere forbedringer av rutiner, klargjøring av målsettinger og oppgavefordeling vil bli utført i løpet av andre halvdel av 2023 i forbindelse med etableringen av et nytt virksomhetsområde for Helse og Familie innen Helse- og omsorg sektoren. Ny virksomhetsleder vil bli rekruttert i løpet av sommeren 2023.

2. Steigen kommune skal få på plass rutiner for rapportering på målene

Årsberetningene for både 2021 og 2022 rapporterte på måloppnåelse og budsjettavvik med vurdering/analyse av årsaker for avvik. I tillegg foretar Helse- og omsorgssektoren jevnlig møter, både innenfor de enkelte enheter og på tvers av disse, hvor måloppnåelse, avvik og tiltak for forbedring blir vurdert og dokumentert. Tidsfrister for rapportering er også lagt in i Årshjulet med klare retningslinjer på «hvem som er ansvarlig for hva», i tillegg rapporteres det også på måloppnåelse i Tertial rapportene (i Framsikt).

3. Steigen kommune skal sikre at avviksbehandlingen blir gjennomført slik lovverket tilsier

I oktober 2021, fikk Steigen kommune på plass et digitalt system for avviksmeldinger (Compilo). Alle ansatte som har epostadresse, kan melde avvik. Det digitale systemet gir bedre oversikt over både avvik – og hvordan disse blir håndtert (via en digital log). Manglende oppfølging av avvik meldt inn i det digitale systemet, fører til automatisk varsel om dette til den overordnede til den som ikke har fulgt opp det meldte avviket. Det har vært en markant økning av meldte avvik 2 år på rad. Det antas at dette er grunnet mer kunnskap om det digitale systemet og økende tillitt blant ansatte vedr. konstruktiv oppfølging fra ledelsen. Hovedverneombudet har tilgang på alle avvik innenfor HMS og hvilke tiltak som er iverksatt for å lukke disse. Ennå gjenstår en del arbeid i å kvalitetssikre at alle ansatte (nye og `gamle`) både kjenner til dette digitale systemet og at de føler seg trygg på når og hvordan avvik skal meldes inn.

4. Steigen kommune skal få på plass et formelt system for medvirkning fra brukere og ansatte

Det er innført og, med unntak av noen måneder mellom gammel og ny kommunalleder, gjennomført månedlige møter mellom ledelse og tillitsvalgte og verneombud. I 2022 ble et demokratisk valgt Pårørendeutvalg for helse og omsorg (sykehjemmet, hjemmetjenesten og omsorgsboligene) etablert. Det avholdes månedlige møter og tiltak blir diskutert og gjennomført. Neste tiltak er innkalling til dugnad lørdag 10.juni for å klargjøre Sansehagen for sommeren.

5. Steigen kommune skal få på plass rutiner som sikrer at hele styringssystemet gjennomgås minst en gang i året

Kommunedirektørens ledergruppe har hatt søkelys på kommunens internkontroll systemer i 2022, og dette arbeidet vil fortsette i 2023 - med en målsetting om å «sørge for at vår internkontroll er risikobasert og korrekt forankret opp mot lover og forskrifter samt veiledere og nasjonale anbefalinger». Styringssystemene blir også analysert og kvalitetssikret via årlige ROS analyser og oppdatering av årshjulet.

6. Steigen kommune skal sikre at sykefraværsoppfølgingen gjennomføres og dokumenteres i henhold til lover og retningslinjer

Den digitale dokumentasjonen av sykemeldingsoppfølging (via NAV's websider) fungerer godt i Steigen og sikrer den målbare delen av sykefraværsoppfølging. I tillegg jobbes det med systematisk kollegaveiledning på hvordan håndtere sykemeldingsutfordringer.

Sykefraværet har hatt en gledelig utvikling:

Område	1.kv. 2020	1.kv. 2021	1.kv. 2022	1.kv. 2023
Helse/kjøkken/stab/Nav	9,8 %	1,0 %	3,8 %	4,3 %
Pleie/sykehjem	12,9 %	6,3 %	11,2 %	5,5 %
Hjemmetjenesten	15,3 %	16,6 %	7,3 %	7,8 %

Leinesfjord 09.06.23

Kommunalleder Astrid Sletten

Kommunedirektør Tordis Sofie Langseth

SAK 37/23**Orientering om kommunens krise- og beredskapsledelse****Saksgang:**
Kontrollutvalget**Møtedato:**
04.12.2023**Vedlegg:**

- Steigen Frp v/Kenneth Lamøy, 07.07.2023. Krise team og beredskap i Steigen kommune.

Bakgrunn for saken:

Steigen Frp v/ Kenneth Lamøy sendte i juli en henvendelse til kontrollutvalget der de ønsker å sette søkelys på tilstanden til Steigen kommunes krise- og beredskapsledelse. Henvendelsen er vedlagt saken. Henvendelsen ble forelagt kontrollutvalget i møte 04.09.2023, sak 31/23. Kontrollutvalget oppfordret her det påtroppende kontrollutvalget å vurdere innholdet i henvendelsen og eventuelt foreta nærmere undersøkelser om status på området.

I samråd med utvalgsleder er det besluttet å sette saken på dagsorden. Kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren bemyndiger, er derfor kalt inn til møtet kl 11.45 for å gi en muntlig orientering om kommunens organisering av sin krise- og beredskapsledelse, herunder sentral kriseledelse og psykososialt kriseteam. Det er bedt om at orienteringen omfatter:

- Hvilke oppgaver ligger til sentral kriseledelse og psykososialt kriseteam?
- Hvilke kriterier ligger til grunn for å tilbys hjelp fra psykososialt kriseteam? Har teamet tilstrekkelig kompetanse til å ivareta oppgavene som de blir satt til?
- Er det gjennomført evaluering av hendelser der teamene har blitt aktivert?

I tillegg til spørsmålene over kan utvalgets medlemmer stille spørsmål angående saken. Saken legges frem uten forslag til vedtak og innholdet i orienteringen, samt utvalgets behandling i møtet, vil danne grunnlag for vedtak. I den grad det fremkommer opplysninger om risiko, kan dette tas inn som innspill i den pågående risiko- og vesentlighetsvurderingen og som danner grunnlag til plan for nye forvaltningsrevisjoner i valgperioden.

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Røkland, 27. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget

Til

Kontrollutvalget i Steigen Kommune

Engeløya 7/7-2023

V/leder Thomas Danielsen

Krise team og beredskap i Steigen Kommune

Det har dessverre vært to tragiske hendelser i Steigen den siste måneden. Ett selvmord og en drukningsulykke der en av Steigen kommunes beboere på Mølnmoa var innblandet.

Som politiker og folkevalgt vara til kommunestyret og kontrollutvalget ønsker jeg å sette søkelys på tilstanden til Steigen kommunes krise- og beredskaps team.

Jeg stiller meg noen spørsmål

- Hvordan fungerer teamene
- Når settes teamene i aktivitet?
- Hva må til for at teamene (rykker ut)?
- Hvem får krisehjelp?
- Hva må til for å få hjelp?
- Har teamene kvalifisert personell til oppgavene de er satt til?
- Er brukere av kriseteamet tilfreds med den hjelpen dem fikk?

Jeg ønsker at kontrollutvalget kan ta stilling til disse spørsmålene ovenfor, og samtidig kan finne ut om beredskapen i Steigen kommunen er tilfredsstillende. Og hva innebærer det at de er tilfredsstillende.

Vennlig hilsen

Kenneth Lamøy

Leder Steigen Frp

SAK 38/23

Engasjementsbrev 2023-2027 fra revisor

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
04.12.2023

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS 5. oktober 2023: Engasjementsbrev Steigen kommune
- Salten kommunerevisjon IKS 15. november 2023: Fordeling av forvaltningsrevisjon hos Salten kommunerevisjon sine eierkommuner
- Salten kommunerevisjon IKS 21. november 2023: Bakgrunn for beregning av revisjonskostnad for Salten kommunerevisjons eierkommuner
- Salten kommunerevisjon IKS, udatert: Selskapsavtale

Bakgrunn for saken:

Revisor skal utføre sitt arbeid i samsvar med revisjonsforskriften og god kommunal revisjonsskikk, herunder de internasjonale revisjonsstandardene. En av disse standardene er ISA 210 *Inngåelse av avtale om vilkårene for revisjonsoppdrag*. Standarden angir at vilkårene for revisjonsoppdrag som hovedregel skal nedtegnes i en skriftlig avtale, oftest ivaretatt gjennom bruk av engasjementsbrev.

Hensikten med et engasjementsbrev er å nedtegne vilkårene for oppdraget og kommunisere dette med oppdragsgiver, slik at det er en felles forståelse for arbeidsoppgaver og ansvarsdeling på ulike områder. Vedlagte brev fra Salten kommunerevisjon IKS gir grunnleggende informasjon om

- Revisjonens formål og innhold
- Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Regnskapsrevisjon, herunder forenklet etterlevelseskontroll
- Rapportering og dialog, herunder nummererte brev

Ut over revisjonsberetningen som revisor årlig utarbeider til kommuneregnskapet, så har kontrollutvalget årlig fått et brev fra revisor i tillegg, som har hatt tittelen

«OPPSUMMERING REVISJON AV ÅRSREGNSKAPET 20xx». I dette brevet har revisor gitt utdypende informasjon om sitt arbeid med revisjon av regnskapet. Norsk kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet en veileder for kontrollutvalgets påse-ansvar overfor revisor, hvor det bl.a fokuseres på god dialog mellom kontrollutvalg og revisor:

I praksis er det ofte gjort skriftlige avtaler mellom revisor og kommune/kontrollutvalg, og/eller revisor skriver et engasjementsbrev som avklarer formålet med og innholdet i revisjonen og revisors plikter. I disse ligger det en god mulighet til å avtale og avklare blant annet forventinger til og innhold i dialogen mellom revisor og kontrollutvalg. Se nærmere om forslag til innhold i slike avtaler nedenfor.

Fra Veilederens punkt 6 Avtaler mellom revisor og kontrollutvalget:

Mange har funnet det hensiktsmessig å utarbeide avtaler eller rutiner som regulerer samarbeidet og arbeidsfordelingen mellom kontrollutvalget og revisor. Dette blir ofte gjort for forhold som ikke er tilstrekkelig regulert gjennom lov og forskrift.

Slike avtaler/rutiner kan eksempelvis omtale:

- Krav til skriftlighet i rapportering /kommunikasjon
- Avklare kontrollutvalgets innsynsrett i revisors arbeidspapirer
- Definere kvalitet på tjenesteleveransen med resultatmål og frister
 - Revisjonsstrategi / Planleggingsmemo pr oppdrag med fordeling av ressurser (i løpet av høsten)
 - Nummererte revisjonsbrev (løpende)
 - Kopi av revisjonsberetning innen angitte frister
 - Årsrapport / Oppsummeringsbrev pr. revisjonsoppdrag (våren) som kan inneholde:
 - Funn og resultater i forhold til overordnet revisjonsstrategi
 - Hovedtrekkene i gjennomført revisjon
 - Kommentarer/merknader til årsregnskap og årsberetning
 - Administrasjonens oppfølging av revisors merknader,
 - revisjonsbrev og prosjekter
- Revisors forslag til budsjett for revisjonsoppdraget for kommende år og hvilke tjenester som dekkes (høsten), og evt. benchmarking
- Avklare hva som er tilleggstjenester
- Skriftlig egenvurdering av uavhengighet (årlig)
- Forholdet til media og avtale om hvem som uttaler seg
- Oppsigelse og forhandling

Opplistingen over er ikke uttømmende. Slike avtaler/rutiner vil etter vårt syn bidra til en tydeligere avklaring av roller og hva kontrollutvalget kan forvente fra revisor. Behovet for slike avtaler/rutiner må imidlertid ses i sammenheng med selskapsavtaler og andre avtaler som allerede regulerer det enkelte oppdraget.

Representantskapet i kontrollutvalgets sekretariat har i møte juni 2023 besluttet å be sekretariatet gå i dialog med revisor om utarbeidelse av avtale mellom kontrollutvalg og revisjon, bl.a med avklaring av omfang av og frister for leveranse. Resultatet av dette arbeidet legges frem for kontrollutvalget så snart som mulig.

Økonomi:

I engasjementsbrevet nevnes at *De økonomiske forhold mellom revisjonen og kontrollutvalget som oppdragsgiver er behandlet i en egen avtale.* Avtalen det siktes til er selskapsavtalen i Salten kommunerevisjon IKS, hvor det i § 8 er listet opp saker til ordinært representantskapsmøte, herunder *Rammer for låneopptak og tilskudd fra deltagerne.* De økonomiske forhold mellom revisjon og kontrollutvalg er dermed ikke behandlet ut over at representantskapet årlig skal behandle tilskudd, altså revisjonshonorar fra deltagerkommunene. Daglig leder i revisjonsselskapet opplyser at ved omdanningen til IKS i 2004 ble det *«lagt opp til at årets lønns- og prisvekst skal være førende for justering av eierkommunenes honorar om ikke spesielle forhold inntreffer.»*

Ved behandling av budsjett for kontroll og tilsyn 2024, er det lagt til grunn følgende revisjonshonorar for den enkelte kommune:

Kommune	Revisjonshonorar (kr)
Beiarn	653 000
Steigen	698 000
Gildeskål	706 000
Sørfold	715 000
Hamarøy	755 000
Meløy	1 051 000
Saltdal	1 366 000
Fauske	1 984 000
Bodø	3 128 000

Styret i Salten kommunerevisjon har i sin sak 07/2020 fastsatt følgende fordeling kommunene imellom når det gjelder forvaltningsrevisjon:

Kommune	Andel forvaltningsrevisjon per år	Antall timer 4 år
Beiarn	300	1200
Sørfold	300	1200
Steigen	300	1200
Hamarøy	300	1200
Gildeskål	300	1200
Saltdal	400	1600
Meløy	420	1680
Fauske	780	3120
Bodø	1100	4400

Vedlagt er et notat fra Salten kommunerevisjon datert 15.11.2023 som nærmere beskriver fordeling av timer til forvaltningsrevisjon mellom kommunene og notat av 21.11.2023 om bakgrunn for beregning av revisjonskostnad for Salten kommunerevisjons eierkommuner.

Vurdering:

Det fremlagte engasjementsbrevet gir en grunnleggende informasjon om arbeidsoppgaver og ansvarsforhold. For å utøve sitt påse-ansvar overfor revisjonen, er det særlig viktig at det avklares hensiktsmessige former for rapportering og dialog mellom revisjon og kontrollutvalg. NKRFs veileder gir en del innspill til avtaler / rutiner for å regulere

samarbeidet og arbeidsfordelingen mellom kontrollutvalg og revisor. Det finnes allerede etablerte rutiner når det gjelder

- Nummererte revisjonsbrev
- Kopi av revisjonsberetning innen angitte frister
- Årlig oppsummeringsbrev fra revisor
- Budsjettbehandling med innspill fra revisor
- Årlig skriftlig egenvurdering av uavhengighet

Selskapsavtalen slår fast at representantskapet skal vedta tilskudd, altså revisjonshonorar, for deltagerkommunene. Det fremkommer ikke hvordan revisjonshonoraret til den enkelte kommune er beregnet. Engasjementsbrevets formulering om at de økonomiske forhold mellom revisjonen og kontrollutvalget er behandlet i en egen avtale, er dermed lite dekkende og avklarende. Notatet av 21.11.2023 gir heller ikke tilstrekkelig med informasjon og bør utdypes.

Forslag til vedtak:

1. Steigen kontrollutvalg tar engasjementsbrev av 5.10.2023 for revisjon av Steigen kommune til etterretning.
2. Ved endringer i kommunen eller hos revisor, som tilsier at det er behov for nytt engasjementsbrev, sendes nytt brev i løpet av valgperioden.
3. Kontrollutvalget tar til orientering at det arbeides med avtale mellom kontrollutvalg og revisjon, bl.a med avklaring av omfang av og frister for leveranse. Utvalget kommer tilbake til behandling av avtalen i senere møte.
4. Kontrollutvalget viser til engasjementsbrevets formulering om at «De økonomiske forhold mellom revisjonen og kontrollutvalget som oppdragsgiver er behandlet i en egen avtale». Brev fra revisor datert 21.11.2023 viser til at kostnadene for den enkelte kommune etter avtale skal baseres på samme nivå som i 2003, men med justering ved bruk av en kommunal deflator. Utvalget ber Salten kommunerevisjon IKS redegjøre skriftlig om hvilket omfang av leveranse av revisjonstjenester (regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon) til Steigen kommune som lå til grunn i 2003, sammenlignet med 2023

Røklund, 28. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget

Kontrollutvalget i Steigen kommune

Deres ref.: *

Vår ref.: 1310 A2/lak

Dato: 5 oktober 2023

Engasjementsbrev – Steigen

1. Innledning

Salten kommunerevisjon IKS er i hht avtale valgt til revisor for Steigen kommune. Revisjonen består av regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov og andre uttalelser og kontrollhandlinger, og omfatter revisjonen av kommuneregnskapet, årsregnskapene for kommunale foretak og konsolidert årsregnskap.

Med utgangspunkt i de revisjonsbestemmelsene som gjelder for kommuner og fylkeskommuner, herunder standarder for god kommunal revisjonsskikk, vil vi i dette brevet beskrive vår forståelse av revisjonsoppdraget, slik at utvalget får en oppfatning av rollefordeling og hva som kan forventes av oss.

De økonomiske forhold mellom revisjonen og kontrollutvalget som oppdragsgiver er behandlet i en egen avtale.

2. Revisjonen – formål og innhold

Revisor skal utføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov, jf. kommuneloven § 24-2. Revisjon av kommunal og fylkeskommunal virksomhet skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

Vi vil gjennomføre og rapportere resultatene av vår revisjon i henhold til god kommunal revisjonsskikk, som er en rettslig standard. Innholdet i dette begrepet er normert av kommunelovens bestemmelser om revisjon, tilhørende forskrifter og etablerte og anerkjente standarder på området. Som medlem av NKRF – kontroll og revisjon i kommunene er vi underlagt jevnlig eksterne kvalitetskontroller.

Revisor har plikt til løpende å foreta en vurdering av egen uavhengighet. Oppdragsansvarlig revisor skal hvert år avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget i samsvar med forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 19.

Ledelsenes ansvar

I henhold til kommuneloven er kommunedirektøren ansvarlig for at kommunens interne kontroll sikrer at lover og forskrifter følges, herunder at økonomiforvaltningen er ordnet på en betryggende måte. Det er også kommunedirektørens ansvar å utarbeide og fremme kommunens årsberetning og avlegge årsregnskapet i samsvar med bestemmelsene i kommuneloven, forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. og god kommunal regnskapsskikk.

Hovedkontor Fauske

Avdeling Bodø

Kommunens ledelse har også ansvaret for at vi som revisor har ubegrenset tilgang til registrerte opplysninger, dokumentasjon og annen informasjon vi finner nødvendig for å kunne utføre vårt arbeid, herunder korrespondanse, kontrakter, protokoller mv. Dette inkluderer også tilgang til systembeskrivelser og nødvendig veiledning.

Kommunestyret og kontrollutvalgets ansvar

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og har det øverste ansvaret for å kontrollere den kommunale forvaltning. Kommunestyret velger selv et kontrollutvalg til å forestå løpende kontroll med den kommunale forvaltning på sine vegne. Kontrollutvalget skal påse at kommunens regnskap blir forsvarlig revidert. Videre skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i. Kontrollutvalget skal også påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper (eierskapskontroll).

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, kommuneloven § 23-3.

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring, jf. kommuneloven § 23-4.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide planer som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. Planene skal baseres på en risikovurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper og av kommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Planene skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen. Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller basert på plan vedtatt av kommunestyret.

Innenfor forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll er det NKRF som er det standardsettende organ. Grunnlaget og bakgrunnen for den enkelte forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll vil være beskrevet ved planlegging og rapportering av hvert oppdrag, slik at denne oppgaven ikke blir beskrevet ytterligere i dette brevet. Se for øvrig nærmere om rapportering under eget avsnitt.

Oppdragsansvarlig revisor utpekes av revisjonsenheten til hvert oppdrag i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Regnskapsrevisjon

Årsregnskapet og de aktuelle delene av årsberetningen

I regnskapsrevisjonen er vår hovedoppgave å kontrollere om årsregnskapet inneholder vesentlig feilinformasjon og å avgitt en uavhengig uttalelse (revisjonsberetning) om at revisor har betryggende sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon og at det er avgitt i samsvar med lov og forskrifter. I tillegg kontrollerer vi om den revisjonspliktiges ledelse har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger.

Vi kontrollerer om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever, og om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet. Vi ser også etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik fra årsbudsjettet og om vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene er dekkende beskrevet i årsberetningen.

Årsregnskapet, herunder konsolidert årsregnskap, skal iht. kommuneloven § 14-6 være avlagt av kommunedirektøren innen 22. februar i året etter regnskapsåret. Årsberetningen skal avgis senest 31. mars.

Videre er det vår oppgave å se etter at kommunen har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll.

Revisjonens utførelse og forholdet til intern kontroll

God kommunal revisjonsskikk innebærer blant annet at vi kontrollerer utvalgte deler av materialet som underbygger informasjonen i årsregnskapet, foretar analytiske vurderinger og andre revisjonshandlinger som vi etter forholdene finner hensiktsmessige.

På grunn av en revisjons iboende begrensninger, sammen med den interne kontrollens iboende begrensninger, er det alltid risiko for at ikke all vesentlig feilinformasjon i regnskapet avdekkes, selv om revisjonen er planlagt og utført i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, herunder de internasjonale revisjonsstandardene (ISA-ene). Ved vår risikovurdering vurderer vi de interne kontrollene som er relevant for kommunens eller enhetens utarbeidelse av årsregnskapet med det formål å utforme revisjonshandlinger som er hensiktsmessige ut fra omstendighetene, men ikke for å gi uttrykk for effektiviteten av enhetens interne kontroll. Slike revisjoner eller gjennomganger vil eventuelt kunne avtales.

Generelt vil en effektiv intern kontroll redusere risikoen for at misligheter og feil vil oppstå uten å bli avdekket, men vil aldri kunne eliminere denne risikoen. Omfanget av vårt revisjonsarbeid påvirkes av kvaliteten på, og effektiviteten av kommunens interne kontroll, samt regnskaps- og rapporteringsrutiner. Vi vil rapportere skriftlig om eventuelle vesentlige mangler i den interne kontrollen som vi har identifisert under revisjonen, se nærmere om dette under avsnittet rapportering.

Registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger

Når vi konkluderer om registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger i revisjonsberetningen, vil revisjonen være utført i samsvar med den internasjonale standard for attestasjonsoppdrag (ISAE) 3000 «Attestasjonsoppdrag som ikke er revisjon eller begrenset revisjon av historisk finansiell informasjon». De valgte kontrollhandlingene avhenger av revisors skjønn, herunder vurderingen av risikoene for vesentlige mangler.

Ved vurderingen av ledelsens plikter med hensyn til registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, innhenter revisor informasjon om kommunens interne rutiner for å vurdere samsvaret med lov, forskrift og god bokføringsskikk, men ikke for å gi uttrykk for en mening om effektiviteten av kommunens interne kontroll.

Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

I samsvar med kommuneloven § 24-9 er det vår oppgave å se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Kontrollen skal i utgangspunktet gjennomføres med begrensede ressurser og baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering som legges

fram for kontrollutvalget. Resultatet av kontrollen rapporteres i en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget som avgis senest 30. juni.

Kontrollen utføres i samsvar med standarden RSK 301 «Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen». Standarden krever at vi etterlever etiske krav, planlegger og gjennomfører vårt arbeid for å oppnå moderat sikkerhet i uttalelsen om etterlevelse på det området som velges for kontroll.

Moderat sikkert innebærer en lavere sikkerhet enn betryggende sikkerhet, men skal gi brukerne en klart økt tillit til informasjonen eller forholdet som er kontrollert. Vi gjennomfører handlinger som forespørsler, inspeksjon av dokumenter og analytiske handlinger for å oppnå moderat sikkerhet. I uttalelsen gir vi uttrykk for om vi har blitt oppmerksomme på forhold som gir grunn til å tro at økonomiforvaltningen på det aktuelle området ikke følger sentrale bestemmelser og vedtak.

Misligheter

Revisor bidrar gjennom revisjonen til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Hvis revisor avdekker eller på annen måte blir kjent med misligheter, skal revisor straks melde fra om det til kontrollutvalget i nummerert brev, dette fremkommer i kommuneloven § 24-7.

Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende nytt brev til kontrollutvalget. Revisor skal sende kopi av brevet til kommunedirektøren.

Andre bekreftelser enn revisjonsberetningen som inngår i oppdraget

Vi vil avgi følgende revisorbekreftelser mv. i samsvar med lov og god kommunal revisjonsskikk:

- Underskrift på kontrolloppstilling over bokførte og innberettede beløp (skatteforvaltningsforskriften § 7-2-11).
- Kompensasjonsmelding for merverdiavgift
- Bekreftelser på prosjektrengskap o.l. i henhold til ISA 805
- Uttalelse om kommunens dokumentasjon for låneopptak, jf. kommuneloven § 14-14
- Kommunens rapportering av antall personer med psykisk utviklingshemming
- Refusjonskrav for utgifter til særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester
- Skattemelding for formues- og inntektsskatt - næringsspesifikasjonen
- Andre revisjonsbekreftelser etter forespørsel fra kommunen

Oppdragsansvarlig revisor

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor er Rune Borøy.

Eventuelt skifte av oppdragsansvarlig revisor vil bli varslet skriftlig til kontrollutvalget.

3. Innsynsrett og taushetsplikt

Revisor kan kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument hos kommunen og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene.

Både oppdragsansvarlig revisor og revisjonsmedarbeiderne har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13e. Dette følger av kommunelovens § 24-2 femte ledd. Det er gjort unntak fra taushetsplikten for rapportering av mulige straffbare handlinger, herunder ivaretagelse av rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven. Taushetsplikten gjelder ubegrenset i tid, også etter at oppdraget er avsluttet.

Taushetsplikten er dog ikke til hinder for at kontrollutvalget får den informasjon om resultater av revisjonen som er nødvendige.

Våre leverandører av IKT-tjenester og -programvare får tilgang til fortrolig informasjon når det er nødvendig i forbindelse med drift av og endringer i våre informasjonssystemer. Vi har ansvar for å ha et forsvarlig system for informasjonssikring. Dette omfatter også våre leverandører av IKT-tjenester.

4. Personvern

For å gjennomføre revisjonen og andre oppdrag under dette engasjementsbrevet, vil vi behandle personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside. Vi er behandlingsansvarlig etter personvernreglene for de personopplysningene vi behandler i forbindelse med oppdraget og vi inngår derfor ikke en databehandleravtale.

5. Rapportering og dialog

Engasjementsbrev for revisjonsoppdraget utarbeides for hver valgperiode eller oftere dersom det er forhold som tilsier det.

Revisjonen utarbeider oppstartsbrev årlig i forbindelse med oppstart av regnskapsrevisjonen og ved oppstart av det enkelte forvaltningsrevisjonsprosjektet og eierskapskontrollen. Oppstartbrevene sendes administrasjonen.

Revisjonen rapporterer forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller til kontrollutvalget i egne rapporter.

Regnskapsrevisjonen rapporteres slik til kontrollutvalget:

1. Presentasjon av revisjonsstrategi for nytt revisjonsår
2. Oppsummering av årets revisjon og revisjonsresultater ved avslutning av revisjonen
3. Revisjonsberetning
4. Nummererte brev (se nedenfor)
5. Skriftlig uttalelse om forenklet etterlevelsesk kontroll

Vi legger vekt på å ha en god dialog med kontrollutvalget.

Nummererte brev

Vi kan gjennom regnskapsrevisjonen finne forhold som ikke blir påpekt i revisjonsberetningen, men vi finner det nødvendig å påpeke i nummerert brev. Slike nummererte brev vil bli sendt til kontrollutvalget med kopi til kommunedirektøren. Kontrollutvalget har et ansvar for å påse at forhold som er påpekt av revisor blir fulgt opp.

I henhold til kommuneloven § 24-7 skal revisor påpeke følgende forhold i nummererte brev:

- a. vesentlige feil som kan føre til at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon
- b. vesentlige mangler ved registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- c. vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen

- d. manglende eller mangelfull redegjørelse i årsberetningen for vesentlige budsjettavvik
- e. enhver mislighet
- f. hvorfor han eller hun ikke har skrevet under på oppgaver som kommunen eller fylkeskommunen skal sende til offentlige myndigheter, og som revisor etter lov eller forskrift skal bekrefte
- g. hvorfor han eller hun sier fra seg revisjonsoppdraget.

Revisor skal årlig gi en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om forhold som er tatt opp i nummererte brev, men som ikke er rettet opp eller som ikke er tilstrekkelig fulgt opp.

Brev med påpekning av mindre vesentlige feil eller mangler vil bli sendt direkte til administrasjonen.

Uttalelser fra kommunens ledelse

I forbindelse med gjennomføring av våre oppdrag vil vi i henhold til god kommunal revisjonsskikk innhente en skriftlig uttalelse fra ledelsen om vi er gitt all informasjon som er nødvendig for oppdraget og om fullstendigheten og riktigheten av det forholdet som kontrolleres. Dette gjelder i alle tilfeller:

- I forbindelse med avslutningen av revisjonen av årsregnskapet. Denne uttalelsen inneholder også skriftlige uttalelser fra ledelsen om kjennskap til eller mistanke om misligheter mv.
- I forbindelse med avslutningen av forenklet etterlevelseskontroll av økonomiforvaltningen.

6. Avslutning

Vi håper innholdet i dette brevet samsvarer med kontrollutvalgets forståelse av revisors rolle og ansvarsområder, og vi ser frem til et godt og konstruktivt samarbeid. Hvis noe er uklart eller utvalget har spørsmål, er det bare å ta kontakt.

Med hilsen



Liv Anne Kildal
Daglig leder

Til
Kontrollutvalgene i Beiarn, Bodø,
Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy,
Saltdal, Steigen og Sørfold.

15.11.2023

Fra
Salten kommunerevisjon IKS

Fordeling av forvaltningsrevisjon hos Salten kommunerevisjon sine eierkommuner

Dagens fordeling av forvaltningsrevisjon til våre eierkommuner er gjort utfra hvor mye de ulike kommuner betaler for revisjon hensyntatt reisetid ut fra vårt kontor i Bodø. Timene er fordelt omtrentlig. Dette er understreket i vedtaket fra styret.

Utfordringen med dagens time-system:

Et standard prosjekt har i henhold til praksis den siste tiden vært ca. 300 timer. På nye prosjekter kan vi trenge opp til 100-150 timer ekstra for å finne en god måte å løse oppdraget på. Når vi får flere prosjekter av samme art, kan vi allerede på prosjekt nummer to klare oss med 300 timer. Slik vil alle kommunene kunne spare timer på å bestille likelydende prosjekter, ettersom timebruken i gjennomsnitt går ned totalt sett etter hvert som vi gjør flere prosjekter av samme art. For at dette ikke skal føre til uforholdsmessig stor belastning på den første kommunen som velger å bestille et slikt prosjekt, bør vi kunne fordele timene utover slik at alle prosjektene av samme art koster kommunene like mange timer.

En kan hevde at dette vil jevne seg ut over tid ved at det er litt forskjell på hvem som bestiller de nye prosjektene fra gang til gang. Dette blir etter vår vurdering likevel litt for tilfeldig. Ofte er det de samme utvalgene som tenker nytt hver gang. For en liten kommune, med 1200 timer til rådighet pr valgperiode, kan et nytt prosjekt gjøre et uforholdsmessig stort innhogg i timene de har til rådighet, slik at de ikke får mulighet til å bestille mer enn 3 prosjekter i en valgperiode, mot at de ellers kunne fått fire.

Målsetning:

Målsetningen er å få fordelt timene som er merarbeid i de nye prosjektene slik at kommuner som får tilsvarende prosjekter benytter like mange av sine timer på dem. Vi ønsker også å få en dynamisk løsning som gjør det lettere å føre timer for forvaltningsrevisorene. Det er uheldig dersom utfordringer med timeføring blir en åre til stress og frustrasjon i prosjektene, dette vil vi derfor unngå.

Hovedkontor Fauske

Postadresse: Postboks 140, 8201 Fauske
Besøksadresse: Torggata 10, 2.etg.
Telefon: 75 61 03 80

Avdeling Bodø

Postadresse:
Besøksadresse:
Telefon:

Postboks 429, 8001 Bodø
Central Atrium, Dronningens gt. 18
75 61 03 80

Forslag til løsning:

Vi leverer prosjektplaner på samme måten som tidligere, og angir størrelsen på prosjektene i timer. På samme måte som tidligere er standardstørrelsen 300 timer. Dette utgangspunktet handler i hovedsak om at vi forsøker å legge timebruken i prosjektene rundt 300 timer. Vi skal fortsatt estimere timer og sette opp timebudsjett i prosjektplanen.

Sekretariatet kan følge opp på bakgrunn av «timestørrelsen» i prosjektplanen, og forholde seg til timeantallet der. Dersom revisor får utfordringer som skyldes kommunens egne forhold, og trenger flere timer i prosjektet, må vi melde dette til kontrollutvalget før prosjektet ferdigstilles. Tidsbruk på bakgrunn av slike utfordringer bør ikke gå til fordeling på alle kommunene.

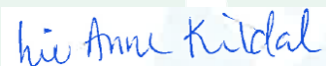
Vårt måltall pr. kommune blir det samme som det har vært og beskriver idealleveransen uten sykdom og uten utskifting av bemanning. Revisorene skriver reelt antall benyttede timer i hvert prosjekt, men trekker kommunen det antall timer som framgår av prosjektplanen. Merforbruk og mindre forbruk av timer utjevnes dermed mellom kommunene. Eksempelvis dersom Beiarn har ca. 1200 timer til rådighet, og har fått et prosjekt som er oppgitt til ca. 300 timer i prosjektplanen, vil de ha ca. 900 timer igjen til bestilling i resten av perioden. Timer vi faktisk bruker ut over de budsjetterte 300 vil vi trekke fra på andre prosjekter av samme art som nyter godt av kompetansen vi har opparbeidet og planene vi har utarbeidet ved merforbruket.

For kontrollutvalgene blir dette mer forutsigbart ved at de i hovedsak kan forholde seg til sin egen bestilling for å vite hvor mange timer de har benyttet.

Vennlig hilsen



Bjørn Vegard Gamst
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Liv Anne Kildal
Daglig leder

Til kontrollutvalget i

Deres ref.: *

Vår ref.: LAK

Dato: 21. november 2023

Engasjementsbrev 2023 fra Salten kommunerevisjon

Viser til sak om 'Engasjementsbrev 2023 fra revisor'

Bakgrunn for beregning av revisjonskostnad for Salten kommunerevisjons eierkommuner

Ved omdanning til Salten kommunerevisjon 16.12.2003 ble det i tillegg til opprettelse av en selskapsavtale utferdiget en felles samarbeidsavtale og en avtale mellom Salten kommunerevisjon og den enkelte kommune. Disse ble politisk behandlet og vedtatt i de respektive eierkommuner.

I avtale om revisjonstjenester mellom Salten Kommunerevisjon og den enkelte kommune står det i pkt 4 som følger:

NN kommunes kostnader til revisjonstjenester:

Salten kommunerevisjon IKS' kostnader fordeles mellom deltakerkommunene. Kostnadene for NN kommune skal være på dagens nivå (budsjett 2003) justert med den «kommunale deflator som brukes i statens kommuneopplegg for hvert år i avtaleperiode».

I den felles samarbeidsavtalens punkt 3. siste ledd heter det tilsvarende om årlig justering av pris: 'Budsjettene justeres hvert år i avtaleperioden med "den kommunale deflator" som brukes i Statens kommuneopplegg'

Denne avtalen er blitt fulgt fra Salten kommunerevisjon sin side med noen unntak; man har gjort tilbakebetaling av opparbeidet positivt resultat og man har hatt et år uten prisøkning og et år med høyere prisøkning enn lønns- og prisvekst tilsa. Sistnevnte ble gjort grunnet veldig stor økning i reguleringspremien og året uten prisøkning ble gjort grunnet pandemien og de vanskelighetene kommunene stod i.

Håper kontrollutvalgene finner denne forklaringen tilstrekkelig når dere skal behandle vår engasjementsavtale for inneværende periode

Med vennlig hilsen
Salten kommunerevisjon



Liv Anne Kildal
Oppdragsansvarlig revisor

SELSKAPSAVTALE

§ 1 Selskapet.

Salten kommunerevisjon IKS er en interkommunal virksomhet som er opprettet med hjemmel i lov av 29.01.1999 nr. 06 om interkommunale selskaper.

Salten kommunerevisjon IKS har følgende deltakere:

Beiarn kommune
Bodø kommune
Fauske kommune
Gildeskål kommune
Hamarøy kommune
Meløy kommune
Saltdal kommune
Steigen kommune
Sørfold kommune

§ 2 Rettslig status.

Salten kommunerevisjon IKS er et eget rettssubjekt, og styret har arbeidsgiveransvaret.

§ 3 Hovedkontor.

Salten kommunerevisjon IKS har sitt hovedkontor i Fauske kommune.

§ 4 Formål og ansvarsområde.

Salten kommunerevisjon IKS skal, innenfor de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter for kommunal revisjon, utføre de lovpålagte revisjonsoppgaver innenfor regnskaps- og forvaltningsrevisjon for deltakerne.

Salten kommunerevisjon IKS kan utføre andre revisjonsoppdrag, kontroller og rådgivning for deltakerne og i tillegg utføre revisjonsoppdrag og rådgivning på andre oppdrag.

§ 5 Innskuddsplikt og eierandel.

Deltakernes eierandel og ansvarsdel samsvarer med deltakernes innskudd til selskapets driftsfond (frie egenkapital), kr. 1.000.000,-, etter følgende fordeling:

Deltakerkommuner	Egenkapital- innskudd	Eierandel i prosent
Beiarn kommune	50 000	5 %
Bodø kommune	450 000	45 %
Fauske kommune	150 000	15 %
Gildeskål kommune	50 000	5 %
Hamarøy kommune	50 000	5 %
Meløy kommune	100 000	10 %
Saltdal kommune	50 000	5 %
Steigen kommune	50 000	5 %
Sørfold kommune	50 000	5 %
Sum	1 000 000	100 %

Deltakernes eierandel kan endres med bakgrunn i endringer i folketall, belastet honorar og/eller kommunesammenslutning, første gang fra 01.01.2007.

Ingen deltaker kan eie mer enn 49 % av selskapet.

§ 6 Organisering av selskapet.

Organiseringen av selskapet, til løsning av felles oppgaver, har tre nivå:

- Representantskapet
- Styret
- Daglig leder

§ 7 Representantskapet.

Representantskapet er selskapets øverste myndighet. Representantskapet består av 10 medlemmer, hvor hver kommune får 1 medlem, bortsett fra Bodø som får 2 medlemmer. For hvert medlem velges et personlig varamedlem.

Ved voteringer vektes den enkelte kommunes stemme svarende til deltakernes eierandel i selskapet med utgangspunkt i fremmøtte deltakere.

Representantskapets medlemmer med varamedlemmer velges av kommunestyrene i eierkommunene for en periode på 4 år, i samsvar med den kommunale valgperioden.

Den enkelte deltaker kan være representert i representantskapets møter gjennom andre ved bruk av fullmakt.

§ 8 Representantskapets møter.

Representantskapets leder innkaller til representantskapsmøte. Innkalling til ordinært representantskapsmøte skal skje skriftlig, innen utgangen av mai måned og minst fire uker før møtet. Tilsvarende frist gjelder for varsling av deltakerne i selskapet. Innkallingen skal inneholde en sakliste.

Ordinært representantskapsmøte skal behandle:

1. Årsmelding og regnskap
2. Valg til styret
3. Valg av revisor
4. Overordnede mål og retningslinjer for driften
5. Budsjettforutsetninger og –rammer
6. Rammer for låneopptak og tilskudd fra deltakerne
7. Andre saker som er forberedt ved innkallingen

Møtelederen skal sørge for at det føres protokoll fra møtene. Protokollen underskrives av møtelederen og to av representantskapets medlemmer som velges ved møtets begynnelse.

Spørsmål om kjøp av aksjer i andre selskap og inngåelse av langsiktige samarbeidsavtaler avgjøres av representantskapet.

Ekstraordinært representantskapsmøte til behandling av særskilt angitte spørsmål skal innkalles med to ukers varsel når to styremedlemmer eller 1/3 av representantskapets medlemmer ber om det eller om representantskapets leder finner behov for dette.

Daglig leder og styrets leder har møteplikt i representantskapet, og alle styremedlemmene og daglig leder har møte og talerett.

Representantskapets leder og nestleder er valgkomité til styret.

§ 9 Styret.

Styret i selskapet består av 5 medlemmer med personlige varamedlemmer.

4 styremedlemmer og 4 varamedlemmer velges av representantskapet mens en representant med vararepresentant velges av og blant de fast ansatte.

Daglig leder eller representantskapsmedlem kan ikke være medlem av styret.

§ 10 Styrets møter.

Styremøtene ledes av styrets leder. Styret fatter vedtak med alminnelig flertall. Ved votering i styret skal hver stemme telle likt. Ved stemmelikhet teller møteleders stemme dobbelt.

Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er til stede, inkludert møtende varamedlemmer. Styrets leder sørger for at det blir ført protokoll fra styremøtene.

Protokollen underskrives av styrets medlemmer.

De ansattes representant i styret har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse til forhandlinger med arbeidstakerne, arbeidskonflikter, rettstvister med arbeidsgiverorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler.

§ 11 Daglig leder.

Daglig leder administrerer virksomheten og har ansvaret for at enhver arbeidsoppgave utføres i overensstemmelse med gjeldende bestemmelser og i henhold til de vedtak som er fattet av styret og representantskapet.

Daglig leder er styrets sekretær og saksbehandler. Vedkommende har tale- og forslagsrett i styrets og representantskapets møter, dersom ikke styret i enkeltsaker vedtar at vedkommende ikke skal kunne møte.

§ 12 Organisering av tilsynsfunksjoner.

Daglig leder skal til enhver tid holde styret orientert om alle forhold av betydning for virksomheten og om økonomi og personalforhold. Vedkommende skal rapportere til styret på en slik måte og så ofte som situasjonen tilsier det og styret for øvrig måtte bestemme. Styret skal sørge for at representantskapet til enhver tid har nødvendig oversikt og i tide kan forberede nødvendige disposisjoner. Representantskapets møtebøker skal fortløpende sendes til deltakerne.

§ 13 Personvern og offentlighetsloven.

De lovbestemte rutiner og saksbehandlingsregler som er etablert for ivaretagelse av personvern skal gjelde for selskapet.

§14 Låneopptak og garantistillelse.

Representantskapet vedtar rammer for virksomhetens låneopptak, begrenset til kr. 2.500.000. Låneopptak skal godkjennes av departementet, jf. Kommunelovens § 50 nr. 1. Virksomheten kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. Virksomheten kan ikke selv låne ut penger.

§ 15 Endring av selskapsavtalen.

Selskapsavtalen kan endres. Ved avstemning gjelder reglene i § 4 i lov om interkommunale selskaper av 29.01.1999 nr. 06.

Ved kommunesammenslåing legger styret frem forslag til endring av selskapsavtalen til første ordinære representantskapsmøte etter at kommunesammenslåingen er gjennomført.

§ 16 Uttreden og oppløsning.

Den enkelte deltaker kan ensidig si opp sin deltakelse. Oppsigelse må varsles av deltakeren minimum ett år før uttredelse. Tidligste uttredelse er 3 år etter inngåelse av avtalen.

Ved uttreden fra selskapet skal deltakeren tilbakebetales sin andel av egenkapitalen i henhold til lov om interkommunale selskaper, jf § 30.

Forslag til oppløsning av selskapet må vedtas enstemmig av representantskapet. Vedtak om oppløsning må godkjennes av samtlige deltakere og av departementet, jf lov om interkommunale selskaper § 32.

Styret plikter å melde fra om avviklingen til Foretaksregisteret.

§ 17 Voldgift.

Eventuell tvist om forståelsen av selskapsavtalen og om fordeling av utgifter eller i forbindelse med det økonomiske oppgjøret etter oppløsning, avgjøres endelig av en voldgiftsnemnd på tre medlemmer. Denne oppnevnes av fylkesmannen om ikke annen ordning følger av lov eller forskrift.

§ 18 Øvrige bestemmelser.

For øvrig gjelder den til enhver tid gjeldende lov om interkommunale selskaper.

* * * * *

SAK 39/23

Dialog med revisor

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
04.12.2023

Vedlegg:

- Ingen

Bakgrunn for saken:

Saken har bakgrunn i oppgaver kontrollutvalget er pålagt etter Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 3 Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon:

- Kontrollutvalget skal holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og påse at*
- a. kommunens eller fylkeskommunens årsregnskaper blir revidert på en betryggende måte*
 - b. regnskapsrevisjonen utføres i samsvar med lov, forskrift og kontrollutvalgets instruksjer og avtaler med revisor*
 - c. regnskapsrevisjonen blir utført av revisorer som oppfyller kravene i kapittel 2 og 3.*

Bestemmelsen retter seg mot revisors arbeid med regnskapsrevisjon, men revisors oppdrag omfatter i tillegg forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og ikke-lovpålagte kontroller med forvaltningen (mindre omfattende undersøkelser). Av denne grunn er det hensiktsmessig at revisor gir en bred orientering om status for sitt oppdrag, og at kontrollutvalget kan stille spørsmål, drøfte og gi innspill til revisor.

Utvalget skal i egne saker behandle revisors uttalelse til regnskap, rapporter fra forvaltningsrevisjon og fra eierskapskontroll, nummererte brev og revisors uttalelse til gjennomført etterlevelseskontroll. Tema utenom dette som naturlig hører med i utvalgets dialog med revisor vil være:

- Revisjonsplan, overordnet revisjonsstrategi (årlig)
- Revisors vurdering av egen uavhengighet (årlig)
- Status og funn ved gjennomføring av løpende regnskapsrevisjon. Status for

gjennomføring av bestillinger innen forvaltningsrevisjon, eierskapskontroller og andre mindre omfattende undersøkelser

- Revisors valg av tema for etterlevelseskontroll og bakgrunn for valget
- Gjennomført kvalitetskontroll av revisor
- Revisors oppstartsmøte med administrasjonen

Til inneværende møte er det ikke meldt inn særskilte skriftlige saker fra revisor, men det vil bli gitt en muntlig orientering.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget i Steigen kommune tar dialog med revisor til orientering.

Røkland, 27. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget



SAK 40/23

Rapport forvaltningsrevisjon: Varsling

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
04.12.2023

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS, 20. november 2023: Rapport forvaltningsrevisjon Varsling Steigen kommune
- Salten kommunerevisjon IKS, 30. november 2022: Prosjektplan varsling

Bakgrunn:

Kontrollutvalget har utarbeidet plan for forvaltningsrevisjon, slik det er bestemt i kommunelovens § 23-3. Planen gjelder perioden 2020-2023 og er basert på risikovurderinger av kommunens virksomhet. Kommunestyret har i sak 12/20 vedtatt planen etter innstilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget fikk samtidig av kommunestyret fullmakt til å foreta endringer i planen ved behov.

Prosjektet er bestilt på bakgrunn av en konkret sak som kontrollutvalget hadde til behandling høsten 2022 som omhandlet varsling i kommunen. Saken var første gang til behandling i kontrollutvalget i sak 30/22 i møte 12.09.2022. På bakgrunn av kontrollutvalgets innstilling, vedtok kommunestyret i sak 50/22 02.11.2022 at det skulle bestilles en forvaltningsrevisjon på området varsling i Steigen kommune. Teamet er utenfor opprinnelig plan for forvaltningsrevisjon.

Kontrollutvalget behandlet prosjektplan i to møter i november og desember. I kontrollutvalgets møte 14. desember 2022, sak 47/22 ble det besluttet endelig bestilling til revisor basert på justert prosjektplan av 30.11.2022. Prosjektplan er vedlagt saken. Ifølge revisors prosjektplan skulle rapporten være ferdig vår/sommer 2023 innenfor en ramme på 300 timer. Rapporten ble imidlertid først oversendt i november 2023.

Formål og problemstilling:

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å finne ut om avdeling for Helse og omsorg i Steigen kommune ivaretar sine oppgaver knyttet til varsling i henhold til gjeldende lover og retningslinjer.. Ut fra dette ble det avledet følgende problemstilling:

I hvilken grad følger Helse og omsorg i Steigen kommune opp sine varslingsaker i henhold til gjeldende lover og retningslinjer?

Forvaltningsrevisjonen vil ikke konkludere omkring enkeltvarsel og hvorvidt disse var eller er berettiget, men rette oppmerksomheten på kommunens etterlevelse av rutiner og regelverk i oppfølgingen av og håndteringen av varsel. Innsamlingen av data baserer seg på dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervjuer med fire ledere og hovedverneombud. Det er registrert tre varslingsaker i perioden 2021 til medio 2023 og disse er gjennomgått. Revisor har gått gjennom sakene for å se på den overordnede saksbehandlingen.

Revisjonskriterier (krav og forventinger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen), er utledet fra blant annet arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven og kommuneloven med forarbeider og veiledninger. For fullstendige utledede revisjonskriterier vises til vedlegg 2 i rapporten.

Revisors funn og vurderinger

Revisor har gjort vurderinger knyttet til hver av de operasjonaliserte revisjonskriteriene som er satt opp. Kriteriene handler om rutiner for varslingsrutine, hvordan saksbehandlingen skal være, aktivitets- og omsorgsplikt ovenfor varslere og varslingsrutine som tema på arbeidsplassen.

- Steigen kommune skal ha en skriftlig rutine for intern varslingsrutine.

Både varslingsrutinen og varslingsplakaten inngår i kommunens skriftlige varslingsrutine. Rutinen og plakaten inneholder mye god informasjon for varslere. Kommunen har en skriftlig varslingsrutine og kriteriet er i det vesentlige oppfylt, men de to delene kunne med fordel vært bedre harmonisert med hverandre.

- Steigen kommune skal i sin varslingsrutine oppfordre arbeidstakerne til å varsle om kritikkverdige forhold.

Varslingsplakaten er en del av rutinegrunnlaget til kommunen på området. Under denne forutsetningen inneholder kommunens rutine en oppfordring til de ansatte om å varsle.

- Steigen kommune skal i sin varslingsrutine angi framgangsmåten for ansattes varslingsrutine.

Når en legger sammen opplysningene i varslingsrutinen og varslingsplakaten er det meste av den informasjonen en ansatt trenger for å forstå framgangsmåten for varslingsrutine på plass. Revisor finner noen forbedringspunkter, men mener likevel rutinen i tilstrekkelig grad angir ansattes framgangsmåte for varslingsrutine.

- Steigen kommune skal i sin varslingsrutine angi framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varslingsrutine.

Kommunen har et skjema til mottak og behandling av varslingsrutine, noe som er positivt. Framgangsmåten som beskrives fremstår imidlertid som skjematisk og lite utfyllende. Det kunne vært en klar fordel med en forklaring av hvordan det er forventet at den som behandler varselet skal gjennomføre hvert steg i skjemaet. En mer utfyllende og tydelig rutine for framgangsmåten vil kunne minske risikoen for at behandlingen av varselet blir personavhengig.

- Steigen kommune bør i sin varslingsrutine avklare ansvar og roller ved behandling av varslingsaker.

Varslingsrutinen gir noen opplysninger om ansvar i varslingssaker. Det er imidlertid ganske få opplysninger om de ulike rollene som finnes i dette arbeidet. Det kan være viktig for de ansatte å se at arbeidsgiver har en god forståelse av hvordan arbeidsoppgavene ved behandling av en varslingssak fordeler seg. Eksempelvis hvem den ansatte kan spørre om råd eller, hvem som kan hjelpe den ansatte med å formulere varselet. Kommunen er slik revisor ser det ikke helt i mål med å beskrive roller ved behandling av varslingssaker.

- Steigen kommune bør i sin varslingsrutine stille krav til at de som behandler varslet skal vurdere sin egen habilitet.

Varslingsrutinen og varslingsplakaten sier ingen ting om at saksbehandler må vurdere egen habilitet. Heller ikke på skjemaet for mottak og oppfølging er habilitetsvurdering nevnt.

- Steigen kommune bør i sin varslingsrutine angi hvem det skal varsles til dersom varselet gjelder kommunedirektøren.

Fra tid til annen kan det dukke opp varslingssaker mot den øverste administrative lederen i kommunen, kommunedirektøren. Dersom kommunedirektøren er inhabil, kan det da by på store utfordringer å få behandlet dette varselet på en forsvarlig måte. For å unngå dette bør en ha laget en rutine for dette på forhånd. Verken varslingsrutinen eller varslingsplakaten inneholder retningslinjer for dette.

- Steigen kommune skal sørge for at varslingsrutinen er lett tilgjengelig for alle ansatte.

Kommunen har en varslingsplakat som i henhold til personalsjefen og Hovedverneombudet er slått opp på de fleste arbeidsplassene i kommunen. Varslingsrutinen ligger ute på kommunens nettside. I henhold til spørreundersøkelsen er det likevel relativt mange som ikke har kjennskap til den. I tillegg er det flere som etterspør opplæring i varsling og det er få som synes informasjonen er forståelig og god. Revisor kommer til at kommunen ikke er helt i mål med å sørge for at varslingsrutinen er lett tilgjengelig for alle ansatte.

- Steigen kommune må ha et system som ivaretar at klager, avvik og annen kritikk av kommunen som egentlig er varsling fanges opp som varsling.

Det forhold at en kritisk ytring blir registrert som en varslingssak dersom den innholdsmessig kvalifiserer for det, er avgjørende for at den ansatte som er kilde til ytringen får vern som varsler i henhold til arbeidsmiljøloven. Informasjon fra flere forskjellige kilder gir en felles forståelse av at kommunen ikke har hatt et system for å ivareta dette, selv om det til en viss grad være fulgt opp av enkelte ledere. Ettersom kommunen heller ikke har noen formell rutine for å ivareta dette, legger revisjonen til grunn at dette ikke har vært gjennomført gjennomgående og systematisk.

- Steigen kommune skal sørge for at varsel blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid.

I de tre sakene som revisjonen har gjennomgått, er det variabelt hvor raskt tilbakemelding har blitt gitt og hvor lang tid det har tatt å ferdigbehandle varslet. I rapporten gjengis skjematisk saksbehandlingsleddene til hver av disse sakene. Revisor kommer til at behandlingen av sakene virker noe usystematisk og lite strukturert.

- Steigen kommune bør ha en rutine for hvordan de skal føre kontroll med administrasjonens behandling av varslingssaker.

Revisor har i intervjuene stilt spørsmål om kommunen har en rutine for oppfølging av saksbehandlingen av varslingssaker. Ingen har gitt uttrykk for at det foreligger en rutine for dette. Det kan forekomme oppfølging på dette området, men synes tilfeldig.

Saksgjennomgangen har vist at det er flere viktige saksbehandlingsledd som ikke dokumenteres i flere av sakene, noe som indikerer en lav grad av kontroll på området.

- Steigen kommune skal sørge for at den som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Det går ikke fram av kommunens rutiner at arbeidsgiver skal sørge for at varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Signaler gjennom revisors undersøkelse viser at flere ansatte opplever situasjonen for varslere som vanskelig i kommunen. Hvis kommunen ønsker å få varslingsinstituttet til å fungere som en god kilde til kommunens forbedring, må de sørge for at alle som oppdager kritikkverdige forhold tør å varsle. Revisor kommer til at det er grunn til å tro at Steigen kommune ikke i tilstrekkelig grad sørger for at de som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

- Steigen kommune skal påse at varsler ikke blir utsatt for gjengjeldelse.

Opplysninger i revisors undersøkelse indikerer at det er varslere i kommunen som opplever at de har vært utsatt for gjengjeldelse. Revisor kan ikke konkludere med at gjengjeldelse har funnet sted, men mener likevel at det er klare indikasjoner på at arbeidsgiver ikke har gjort tilstrekkelige tiltak for å sørge for at gjengjeldelse ikke skal finne sted.

- Steigen kommune bør jevnlig ta opp varsling som et tema på arbeidsplassen.

Revisor vil ikke konkludere med at varsling ikke har vært tema på arbeidsplassen i Steigen kommune, men finner grunn til å tro at kommunen ikke har en rutine for å ta opp varsling som et tema på arbeidsplassen jevnlig.

Revisors konklusjon og anbefalinger

Kommunen har en del av det formelle på plass knyttet til rutine for intern varsling. Det er likevel noen mangler som etter revisors vurdering er vesentlige for å sikre en forutsigbar og betryggende behandling av varslingssaker og trekker særlig frem mangler knyttet til framgangsmåte for kommunens saksbehandling av varsling og rutiner for vurdering av habilitet. Videre er det mangler knyttet til den faktiske saksbehandlingen. Undersøkelsen har gitt indikasjoner på at Helse og omsorg i Steigen kommune ikke i tilstrekkelig grad sørger for at varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og at gjengjeldelse ikke skal finne sted. Revisor er derfor kommet til at Helse og omsorg i Steigen kommune i liten grad følger opp sine varslingssaker i henhold til gjeldende lover og retningslinjer.

Revisor kommer med anbefalinger om at Steigen kommune:

- i samarbeid med de ansatte og tillitsvalgte bør revidere sin skriftlige rutine for intern varsling.
- bør utvikle sin varslingsrutine slik at den blir en god saksbehandlingsrutine for varslingssakene.
- bør få på plass en helhetlig fordeling av ansvar og roller i sin varslingsrutine
- bør få på plass en rutine for vurdering av habilitet i sin varslingsrutine.
- må få på plass retningslinjer for varsling på kommunedirektøren i sin varslingsrutine.
- bør få på plass tiltak som sikrer en systematisk vurdering av klager, avvik og kritikk mot kommunen for å avdekke mulige varslingssaker.
- bør iverksette tiltak for å sikre at varslingssaker blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid.
- bør få på plass en rutine for oppfølging og kontroll av administrasjonens behandling av varslingssaker.

- må få på plass tiltak for å påse at varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og som sikrer overholdelse av forbudet mot gjengjeldelse.
- bør sørge for at varsling tas opp som tema på arbeidsplassen rutinemessig og jevnlig.

Kommunedirektørens kommentar:

Fungerende kommunedirektør skriver i sin kommentar at rapporten gir en god tilbakemelding på forbedringspunkter. Det vil være naturlig at kommunen tar til seg anbefalingene og implementerer disse i en revidering av dagens gjeldende rutiner og plakat for varsling. Kommunedirektøren skriver også at selv om forvaltningsrevisjonen konkret har sett på Helse og omsorg i sitt arbeid, legges det til grunn at funnene vil kunne være universelle for hele organisasjonen. Kommunedirektørens kommentar er i sin helhet lagt ved som rapportens vedlegg 1.

Vurderinger:

Kontrollutvalget har bestilt en forvaltningsrevisjon om varsling basert på prosjektplan datert 30.11.2022. I prosjektplanen ble det bestemt at revisjonen skulle gjøre vurderinger om rutiner for intern varsling, arbeidstakers rett til å varsle, arbeidsgivers plikt til å følge opp varsel/varsler, varsling som tema på arbeidsplassen og kontroll og oppfølging. Momentene anses grundig belyst i rapporten sett opp mot problemstillingen som kontrollutvalget har valgt for undersøkelsen. Det er en styrke for rapporten at revisor har gått grundig inn i enkeltcase samtidig som det er gjort dokumentundersøkelser, intervjuer og spørreundersøkelse. Salten kommunerevisjon vurderes derfor å ha gjennomført en undersøkelse og utarbeidet en rapport i samsvar med bestillingens innhold. Det er medgått 325 timer.

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon §5 skal kontrollutvalget påse at kommunestyrets vedtak om forvaltningsrevisjoner blir fulgt opp. I og med at rapporten konkluderer med at Helse og omsorg i liten grad følger opp sine varslingssaker i henhold til gjeldende lover og retningslinjer, tilsier det særlig behov for videre oppfølging fra kontrollutvalgets side. Det anbefales derfor en første oppfølging før sommeren.

Rapporten behandles av kommunestyret etter innstilling fra kontrollutvalget. Det anbefales at revisors anbefalinger gjengis i vedtaket.

Forslag til vedtak (innstilling til kommunestyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Varsling er forelagt kommunestyret og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger og sikre at Steigen kommune:
 - i samarbeid med de ansatte og tillitsvalgte reviderer sin skriftlige rutine for intern varsling.
 - utvikler sin varslingsrutine slik at den blir en god saksbehandlingsrutine for varslingssakene.
 - får på plass en helhetlig fordeling av ansvar og roller i sin varslingsrutine
 - får på plass en rutine for vurdering av habilitet i sin varslingsrutine.
 - får på plass retningslinjer for varsling på kommunedirektøren i sin varslingsrutine.
 - får på plass tiltak som sikrer en systematisk vurdering av klager, avvik og kritikk mot kommunen for å avdekke mulige varslingssaker.
 - iverksetter tiltak for å sikre at varslingssaker blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid.

- får på plass en rutine for oppfølging og kontroll av administrasjonens behandling av varslingssaker.
 - får på plass tiltak for å påse at varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og som sikrer overholdelse av forbudet mot gjengjeldelse.
 - sørger for at varsling tas opp som tema på arbeidsplassen rutinemessig og jevnlig.
3. Kommunestyret ber kontrollutvalget påse at kommunestyrets vedtak om forvaltningsrevisjon følges opp. Kontrollutvalget anmodes om at oppfølging av rapporten gjøres innen juli 2024.

Røklund, 28. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget

A decorative graphic consisting of a flowing, wavy line in shades of blue and cyan, extending horizontally across the upper portion of the page.

Forvaltningsrevisjon – Steigen kommune

Varsling

November 2023

FORORD

Salten kommunerevisjon IKS har på grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Steigen kommune gjennomført en undersøkelse knyttet til varsling. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen.

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave etter kommunelovens § 23-2. Forvaltningsrevisjon innebærer å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Salten kommunerevisjon IKS eies av kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold, og gjennomfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder. Vi har fire forvaltningsrevisorer med erfaringsbakgrunn fra både offentlig og privat virksomhet.

Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med NKRF – kontroll og revisjon i kommunene sin standard for forvaltningsrevisjon RSK 001. Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Vi har i forkant av og underveis i undersøkelsen vurdert vår egen uavhengighet overfor Steigen kommune. Vi er ikke kjent med at det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Steigen kommune og avdeling for helse og omsorg for samarbeidet under undersøkelsen.

Bodø, 20.11.2023.



Bjørn Vegard Gamst

Prosjektleder og oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Innhold

FORORD	2
Sammendrag	5
1 Innledning	9
1.1 Formål og problemsstilling.....	9
1.2 Avgrensning av undersøkelsen.....	10
1.3 Revisjonskriterier	10
1.4 Begreper	11
2 Metode	12
2.1 Generelt	12
2.2 Bruk av kilder i rapporten.....	12
2.3 Kvalitetssikring og verifiseringsprosesser.....	13
3 Fakta og vurderinger	14
3.1 Rutine for intern varsling	14
3.1.1 Skriftlig rutine	14
3.1.2 Oppfordring til varsling.....	15
3.1.3 Framgangsmåte for varsling	15
3.1.4 Saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling	16
3.1.5 Avklaring av ansvar og roller.....	18
3.1.6 Habilitet.....	19
3.1.7 Varsel mot øverste leder	19
3.1.8 Rutinens tilgjengelighet.....	20
3.2 Saksbehandlingen	21
3.2.1 Vurdering av hva som er varsel	21
3.2.2 Undersøkelse innen rimelig tid.....	22
3.2.3 Anbefalte saksbehandlingsledd	23
3.2.4 Kontroll med saksbehandlingen	26
3.3 Aktivitetsplikt og omsorgsplikt	27
3.3.1 Plikt til å påse fullt forsvarlig arbeidsmiljø	27
3.3.2 Forbud mot gjengjeldelse.....	29
3.4 Varsling som tema på arbeidsplassen	30
4 Oppsummering og konklusjon	31

5 Anbefalinger	33
6 Kommunedirektørens uttalelse	34
7 Referanser	35
8 Vedlegg	35
Vedlegg 1 – Kommunedirektørens uttalelse	35
Vedlegg 2 – Utledelede revisjonskriterier	37
1 Problemstilling	37
2 Revisjonskriterier	37
2.1 Arbeidstakers rett til å varsle	37
2.2 Rutiner for intern varsling	38
2.3 Saksbehandling.....	41
2.4 Aktivitetsplikt og omsorgsplikt	44
2.5 Varsling som tema på arbeidsplassen	45

Sammendrag

Salten kommunerevisjon IKS har på bestilling fra kontrollutvalget i Steigen kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon på området varsling.

Kontrollutvalget i Steigen kommune bestilte prosjektet 14.12.2022 i sak 47/22.

Formålet med undersøkelsen er å finne ut om avdeling for Helse og omsorg i Steigen kommune ivaretar sine oppgaver knyttet til varsling i henhold til gjeldende lover og retningslinjer.

For dette prosjektet har vi satt opp følgende problemstilling:

I hvilken grad følger Helse og omsorg i Steigen kommune opp sine varslingssaker i henhold til gjeldende lover og retningslinjer?

I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven og kommuneloven med forarbeider og veiledninger. Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av arbeidet innenfor området.

Fakta er samlet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse.

Rutine for intern varsling

Revisor vurderer at både varslingsrutinen og varslingsplakaten inngår i kommunens skriftlige varslingsrutine. Rutinen og plakaten inneholder mye god informasjon for varslere. Kommunen har en skriftlig varslingsrutine, men de to delene kunne med fordel vært bedre harmonisert med hverandre.

Varslingsrutinene inneholder en oppfordring til de ansatte om å varsle. Når en legger sammen opplysningene i varslingsrutinen og varslingsplakaten er det meste av den informasjonen en ansatt trenger for å forstå framgangsmåten for varsling på plass.

Revisor ser positivt på at kommunen har et skjema til mottak og behandling av varsling. Dette kan føre med seg bedre likebehandling og en mer forutsigbar behandling av varslingssakene. Det er også bra at varslingssaker skal arkiveres i Elements. Dette betyr at kommunen har en fast behandlingsplattform og et fast sted for lagring av sine varslingssaker. Det er likevel en del forhold som bør framgå av en saksbehandlingsrutine som varslingsrutinen sier lite om. Kommunen er ikke helt i mål med å angi framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

Varslingsrutinen gir noen opplysninger om ansvar i varslingssaker. Det er imidlertid ganske få opplysninger om de ulike rollene som finnes i dette arbeidet. Kommunen er slik revisor ser det ikke helt i mål med å beskrive roller ved behandling av varslingssaker.

Habilitet er en av de viktigste premissene for å gi de ansatte og borgerne tillit til kommunens prosesser. Steigen kommune har ikke rutiner for å vurdere saksbehandlers habilitet i sin varslingsrutine.

Dersom det varsles på kommunedirektøren er som utgangspunkt alle i kommunen inhabile til å behandle varselet. For å unngå uheldige konsekvenser for behandlingen av varslings-saken anbefales det at kommunen har en rutine for hvem som skal motta og behandle et slikt varsel. Steigen kommune har ikke en rutine som angir hvem det skal varsles til dersom varselet gjelder kommunedirektøren.

Varslingsrutinene til Steigen kommune er fysisk tilgjengelig for de som ønsker å finne dem. Innholdet i de to delene av rutinen er ikke godt harmonisert, og mange av de ansatte mener innholdet ikke er lett å forstå. Kommunen er dermed ikke helt i mål med å gjøre varslingsrutinen lett tilgjengelig.

Saksbehandlingen

Vurderingen og avgjørelsen av om en kritisk ytring er et varsel er helt avgjørende for at den ansatte som er kilde til ytringen får sitt lovpålagte vern. Steigen kommune ikke har et system som ivaretar at klager, avvik og annen kritikk av kommunen som egentlig er varsling, fanges opp som varsling.

Kommunen mangler i sin varslingsrutine angivelse av hva som er arbeidsmiljølovens krav til tidsbruk ved behandling av varslings-saker. I en av tre saker viser dokumentasjonen revisor har fått, at kommunen ikke har holdt seg innenfor kravet om rimelig tid. Dette indikerer at kommunen ikke gjør nok for å sikre overholdelse av saksbehandlingsfristen i varslings-saker.

Revisor har vurdert tre saker opp mot ni anbefalte saksbehandlingsledd. Behandlingen av sakene virker noe usystematisk og lite strukturert. På denne bakgrunn kommer revisor til at Steigen kommune bør jobbe fram en saksbehandlingsrutine som gjør det mulig for kommunen å løse sine varslings-saker i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer på området.

Kommuneloven stiller krav til kontroll med administrasjonens saksbehandling. Etter revisors vurdering har ikke kommunen rutiner som i stor nok grad ivaretar oppfølging og kontroll av saksbehandlingen på varslingsområdet.

Aktivitetsplikt og omsorgsplikt

Opplysningene revisor har samlet inn gir signaler om at flere ansatte opplever situasjonen for varslere som vanskelig i kommunen. Revisor kommer til at det er grunn til å tro at Steigen kommune ikke i tilstrekkelig grad sørger for at de som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Revisor kan ikke på bakgrunn av våre innsamlede fakta konkludere med at gjengjeldelse har funnet sted. Likevel har vi klare indikasjoner på at arbeidsgiver ikke har gjort tilstrekkelige tiltak for å sørge for at gjengjeldelse ikke skal finne sted.

Varsling som tema på arbeidsplassen

Varsling bør jevnlig tas opp som tema på arbeidsplassen. Vi vil ikke konkludere med at varsling ikke har vært tema på arbeidsplassen i Steigen kommune. Det er imidlertid grunn til å tro at kommunen ikke har en rutine for å ta opp varsling som et tema på arbeidsplassen jevnlig.

Konklusjon

I vår undersøkelse ser vi at kommunen har en del av det formelle på plass knyttet til rutine for intern varsling. Det er likevel noen mangler som etter revisors vurdering er vesentlige for å sikre en forutsigbar og betryggende behandling av varslingssaker. Vi vil her særlig trekke frem mangler knyttet til framgangsmåte for kommunens saksbehandling av varsling, og rutiner for vurdering av habilitet. Videre er det mangler knyttet til den faktiske saksbehandlingen, og vår undersøkelse gir indikasjoner på at Helse og omsorg i Steigen kommune ikke i tilstrekkelig grad sørger for at varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og at gjengjeldelse ikke skal finne sted.

I vår vurdering av problemsstillingen finner vi at vi må legge avgjørende vekt på at det er mangler knyttet til flere sentrale punkter i undersøkelsen. Etter en samlet vurdering konkluderer vi derfor med følgende:

Helse og omsorg i Steigen kommune følger i liten grad opp sine varslingssaker i henhold til gjeldende lover og retningslinjer.

Anbefalinger

1. Steigen kommune bør i samarbeid med de ansatte og tillitsvalgte revidere sin skriftlige rutine for intern varsling.
2. Steigen kommune bør utvikle sin varslingsrutine slik at den blir en god saksbehandlingsrutine for varslingssakene.
3. Steigen kommune bør i få på plass en helhetlig fordeling av ansvar og roller i sin varslingsrutine.
4. Steigen kommune bør få på plass en rutine for vurdering av habilitet i sin varslingsrutine.
5. Steigen kommunen må få på plass retningslinjer for varsling på kommunedirektøren i sin varslingsrutine.
6. Steigen kommunen bør få på plass tiltak som sikrer en systematisk vurdering av klager, avvik og kritikk mot kommunen for å avdekke mulige varslingssaker.
7. Steigen kommune bør iverksette tiltak for å sikre at varslingssaker blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid.

8. Steigen kommunen bør få på plass en rutine for oppfølging og kontroll av administrasjonens behandling av varslingssaker.
9. Steigen kommune må få på plass tiltak for å påse at varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og som sikrer overholdelse av forbudet mot gjengjeldelse.
10. Steigen kommunen bør sørge for at varsling tas opp som tema på arbeidsplassen rutinemessig og jevnlig.

1 Innledning

Varsling i arbeidslivet er at en arbeidstaker sier ifra om et kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass. Det er arbeidsmiljøloven som definerer hva som er et kritikkverdige og som regulerer hvordan varsel skal følges opp. Varslingsreglene er hjemlet i arbeidsmiljølovens kapittel 2 A.

En varsling er en ytring som gjelder kritikkverdige forhold i virksomheten. Det sentrale når arbeidsgiver mottar en varsling, er å avklare om det foreligger et kritikkverdige forhold som bør stoppes.

Varslingen kan fremmes muntlig eller skriftlig. Innholdet i en varsling er ikke klart definert i loven og det kan i praksis ofte være uklart om det faktisk dreier seg om en varsling. Varslinger kan grense mot avvik, tips og andre meldinger. Det er innholdet som avgjør om det dreier seg om varsling.

Varslingsreglene skal bidra til at kritikkverdige forhold kommer frem i lyset slik at arbeidsgiver kan gjøre noe med det. Se arbeidsmiljøloven § 2A-1 første ledd. Mange ansatte kjenner ikke varslingsreglene. Det er ofte stor usikkerhet om hva som er varsling, avvikrapportering eller bekymringsmeldinger. Det er viktig å diskutere på arbeidsplassen hva varsling er for å skape trygghet i varslingssituasjoner. Manglende kjennskap til varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven kan veies opp av slike diskusjoner.

(Hentet fra KS veileder om ytringsfrihet og varsling)

1.1 Formål og problemsstilling

Prosjektet er bestilt på bakgrunn av en konkret sak som kontrollutvalget hadde til behandling høsten 2022 som omhandlet varsling i kommunen. Saken var første gang til behandling i kontrollutvalget i sak 30/22 i møte 12.09.2022. På bakgrunn av kontrollutvalgets innstilling, vedtok kommunestyret i sak 50/22 02.11.2022 at det skulle bestilles en forvaltningsrevisjon på området varsling i Steigen kommune.

Kontrollutvalget i Steigen kommune bestilte prosjektet 14.12.2022 i sak 47/22. Formålet med undersøkelsen er å finne ut om avdeling for Helse og omsorg i Steigen kommune ivaretar sine oppgaver knyttet til varsling i henhold til gjeldende lover og retningslinjer.

For dette prosjektet har vi satt opp følgende problemstilling:

I hvilken grad følger Helse og omsorg i Steigen kommune opp sine varslingssaker i henhold til gjeldende lover og retningslinjer?

1.2 Avgrensning av undersøkelsen

Undersøkelsen handler om intern varsling i kommunen. Undersøkelsen er dermed avgrenset mot ekstern varsling. Undersøkelsen er videre avgrenset mot å omhandle kommunens internkontroll og rutiner for HMS, ut over det som handler om rutine for varsling.

Forvaltningsrevisjonen vil ikke konkludere omkring enkeltvarsel og hvorvidt disse var eller er berettiget, men rette oppmerksomheten på kommunens etterlevelse av rutiner og regelverk i oppfølgingen av og håndteringen av varsel.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen skal bli vurdert opp mot. Revisjonskriteriene danner grunnlaget revisjonen trenger for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det området som skal revideres. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.

I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven og kommuneloven med forarbeider og veiledninger. Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av arbeidet innenfor området. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale på området, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og regelverket den forvalter.

Kriteriene er inndelt etter emner og presentert nedenfor. Kriteriene er også benyttet som overskrifter i gjennomgangen av fakta og vurderinger. Utledningen til revisjonskriteriene følger som vedlegg 2 til rapporten.

Rutine for varsling

1. Steigen kommune skal ha en skriftlig rutine for intern varsling.
2. Steigen kommune skal i sin varslingsrutine oppfordre arbeidstakerne til å varsle om kritikkverdige forhold.
3. Steigen kommune skal i sin varslingsrutine angi framgangsmåten for ansattes varsling.
4. Steigen kommune skal i sin varslingsrutine angi framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.
5. Steigen kommune bør i sin varslingsrutine avklare ansvar og roller ved behandling av varslingssaker.
6. Steigen kommune bør i sin varslingsrutine stille krav til at de som behandler varslet skal vurdere sin egen habilitet.
7. Steigen kommune bør i sin varslingsrutine angi hvem det skal varsles til dersom varselet gjelder kommunedirektøren.
8. Steigen kommune skal sørge for at varslingsrutinen er lett tilgjengelig for alle ansatte.

Saksbehandlingen

9. Steigen kommune må ha et system som ivaretar at klager, avvik og annen kritikk av kommunen som egentlig er varsling fanges opp som varsling.
10. Steigen kommune skal sørge for at varsel blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid.

Anbefalte saksbehandlingsledd

- a. Ble saken registrert i Elements?
 - b. Er eventuell begrunnelse for hvorfor forholdet ikke håndteres som et varsel dokumentert?
 - c. Ble det gitt skriftlig tilbakemelding om at varselet var mottatt innen en uke?
 - d. Fikk varsler skriftlig informasjon om videre saksgang?
 - e. Foreligger det dokumentert risikovurdering om varslers behov for vern mot gjengjeldelse?
 - f. Er det dokumentert iverksetting av tiltak eller reaksjoner?
 - g. Ble varselet fulgt opp innen rimelig tid?
 - h. Er det utarbeidet skriftlig konklusjon/rapport fra saksbehandlingen av varselet?
 - i. Har arbeidsgiver evaluert om tiltakene som er iverksatt fungerer etter hensikten?
11. Steigen kommune bør ha en rutine for hvordan de skal føre kontroll med administrasjonens behandling av varslingssaker.

Aktivitetsplikt og omsorgsplikt

12. Steigen kommune skal sørge for at den som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.
13. Steigen kommune skal påse at varsler ikke blir utsatt for gjengjeldelse.

Varsling som tema på arbeidsplassen

14. Steigen kommune bør jevnlig ta opp varsling som et tema på arbeidsplassen.

1.4 Begreper

I undersøkelsen skiller vi mellom ansatte og ledere. Med ansatte mener vi personer som ikke har lederansvar, selv om også ledere har et ansattforhold i Steigen kommune.

2 Metode

2.1 Generelt

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til NKRF sin Standard for Forvaltningsrevisjon, RSK001. Standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk innen forvaltningsrevisjonsfeltet, og består av krav og anbefalinger knyttet til hvordan en forvaltningsrevisjon skal gjennomføres.

Kommunedirektøren ble ved oppstartbrevet 26.01.2023 informert om kontrollutvalgets bestilling. Revisors kontaktperson i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har vært personalsjef i Steigen kommune. Oppstartsmøte med kommunen ble avholdt 15.05.2023.

I henhold til standarden skal revisor innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne besvare prosjektets problemstillinger og å gjøre velbegrunnede vurderinger. Vi har derfor etterstrebet å benytte oss av kildetriangulering for å styrke rapportens reliabilitet og validitet, dette vil si å innhente data om samme forhold gjennom flere ulike metoder.

Vi vurderer at dataene vi har innhentet for å besvare problemstillingene er relevante. Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Konklusjonen i rapporten relaterer seg til gradssystemet nedenfor:



2.2 Bruk av kilder i rapporten

Faktagrunnlaget i rapporten bygger på flere kilder; dokumentanalyse, intervjuer, saksgjennomgang og spørreundersøkelse. Vi har innhentet varslingsrutinen og varslingsplakaten til kommunen for dokumentanalyse. Videre er følgende intervjuer gjennomført:

- Intervju med Hovedverneombud
- Intervju med kommunalleder for helse og omsorg
- Intervju med virksomhetsleder på Steigentunet sykehjem
- Intervju med personalsjef Steigen kommune
- Intervju med virksomhetsleder hjemmetjenesten

Vi har innhentet varslingsaker fra den aktuelle sektoren fra og med 2021 til medio 2023. Vi har mottatt tre saker fra perioden. Dette er et mindre antall saker, men dette er naturlig sett hen til varslingsakers natur og kommunens størrelse. Revisor har gått gjennom sakene for å se på den overordnede saksbehandlingen, altså kommunens etterlevelse av rutiner og regelverk i oppfølgingen av og håndteringen av varsel. Som presisert under avsnittet om avgrensning har vi ikke gjort noen ytterligere vurderinger av varslene. Vi vurderer at saksgjennomgangen er egnet til å gi oss et bilde av saksbehandlingen i varslingsaker.

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte i Helse og omsorg i tidsrommet 30.08.2023-21.09.2023. Alle ansatte fikk tilsendt lenke til undersøkelsen på e-post via kommunalsjef, totalt 126 ansatte. Spørreundersøkelsen ble gjennomført anonymt. I undersøkelsen var det også åpnet for at de ansatte kunne gi et fritekstsvar til om det var andre forhold de ønsket å formidle om kommunens behandling av varslingsaker.

Vi valgte å bruke spørreundersøkelse for å kunne få svar fra et større antall ansatte, i tillegg til at denne kunne gjennomføres anonymt. At den er anonym gjør kanskje at flere svarer, og at de svarer oppriktig. En svakhet ved en anonym undersøkelse og utsending via e-post er at det ikke er en måte å knytte svarene til en identitet. Dette gjør det også i prinsippet mulig for en person å svare flere ganger. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at denne feilkilden utgjør en betydelig utfordring. Ved å be brukerne om noen form for identifikasjon for å sortere svarene vil kunne medføre at noen ikke velger å svare, det var en avveining i metodevalget.

72 ansatte svarte på undersøkelsen. Det tilsvarer en svarprosent på 57,8%. Med tanke på frafall kan det være skjevheter i utvalget som har valgt å svare på undersøkelsen. Det kan tenkes at de som har veldig sterke meninger i en eller annen retning har mer motivasjon for å delta i slike undersøkelser. Selv om det er usikkerhet ved resultatene fra spørreundersøkelsen kan den gi indikasjoner på hva noen av de ansatte opplever, og vil belyse problemstillingen selv om det må utvises forsiktighet i tolkning av resultatene.

På bakgrunn av svarene på spørreundersøkelsen har vi utarbeidet en del statistikk til støtte for de andre fakta.

2.3 Kvalitetssikring og verifiseringsprosesser

Denne forvaltningsrevisjon er gjennomført og kvalitetssikret etter kravene i RSK 001 og SKRs interne kvalitetssikringssystem for forvaltningsrevisjon.

Alle fakta som brukes i rapporten er enten hentet fra skriftlig materiale som revisor har fått seg forelagt, eller gjennom muntlig overleverte fakta som er verifisert av kilden.

Et utkast til rapporten har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse er lagt ved i sin helhet som vedlegg 1 til rapporten.

3 Fakta og vurderinger

For å undersøke om kommunen oppfyller problemstillingen, har vi satt opp en rekke kriterier for å belyse hva som kreves for å følge gjeldende lover og retningslinjer på området.

Kriteriene er inndelt etter tema. Fakta og vurderinger er satt opp for hvert kriterium.

3.1 Rutine for intern varsling

3.1.1 Skriftlig rutine

Revisjonskriterium

1. Steigen kommune skal ha en skriftlig rutine for intern varsling.

Fakta

Steigen kommune har skriftlig rutine for intern varsling (varslingsrutinen), som spesifikt angir hva som anses som kritikkverdige forhold i virksomheten. Rutinen ligger på kommunens hjemmeside under HMS håndboken og fremstår som en del av denne. Rutinen er ikke datert og det framgår ikke når den sist ble revidert. Som en forlengelse av varslingsrutinen har kommunen en skriftlig varslingsplakat som gir de ansatte nyttig informasjon om rettighetene de har til å varsle om kritikkverdige forhold. Personalsjef har i e-post til revisor informert om at varslingsplakaten ble utarbeidet i 2009. Det framkommer ikke opplysninger om den har vært revidert etter dette. Plakaten henviser til de gamle varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljølovens nye kapittel 2A om varsling trådte i kraft 1. juli 2017.

Varslingsrutinen og varslingsplakaten korresponderer ikke helt og benytter litt ulik terminologi.

Vurdering

Revisor vurderer at både varslingsrutinen og varslingsplakaten inngår i kommunens skriftlige varslingsrutine. Rutinen og plakaten inneholder mye god informasjon for varslere. Dette kriteriet stiller ikke krav til innholdet i varslingsrutinen, men krever at den er skriftlig. Kriteriet er derfor i det vesentlige oppfylt.

Vi må likevel trekke fram at det er svært viktig at kommunens samlede informasjon om temaet framstår som helhetlig og gir det samme bildet av varslers rettigheter uansett hvor de ansatte henter informasjonen fra.

3.1.2 Oppfordring til varsling

Revisjonskriterium

2. Steigen kommune skal i sin varslingsrutine oppfordre arbeidstakerne til å varsle om kritikkverdige forhold.

Fakta

Varslingsrutinen til Steigen kommune består av en generell del som angir hvorfor kommunen skal ha en rutine og hva denne skal inneholde. I denne delen slås det fast at rutinen skal inneholde en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold. Videre gis det i den generelle delen eksempler på hva som kan være kritikkverdige forhold. Rutinen består videre av en angivelse av kommunens egne rutiner knyttet til varsling. Denne delen inneholder ingen direkte oppfordring til de ansatte om å varsle.

Varslingsplakaten angir at det er positivt å varsle og at ansatte som er villige til å varsle er en viktig ressurs for kommunen. Nederst på plakaten framgår det også at varsling om kritikkverdige forhold er et tegn på lojalitet til virksomheten.

Vurdering

Varslingsplakaten er en del av rutinegrunnlaget til kommunen på området. Under denne forutsetningen inneholder kommunens rutine en oppfordring til de ansatte, om å varsle. Dette er positivt. Det er likevel viktig at rutinen og plakaten harmonerer med hverandre, slik at de ansatte får den samme forståelsen uavhengig av kilden.

Revisor legger etter dette til grunn at kommunen, gjennom varslingsrutinene, oppfordrer de ansatte til å varsle.

3.1.3 Framgangsmåte for varsling

Revisjonskriterium

3. Steigen kommune skal i sin varslingsrutine angi framgangsmåten for ansattes varsling.

Fakta

Om framgangsmåten for ansattes varsling av kritikkverdige forhold, angir varslingsrutinen i den generelle delen at rutinen skal inneholde framgangsmåte for varsling. Varslingsrutinen angir at varselet bør leveres til nærmeste leder eller til tillitsvalgt/Hovedverneombud. Videre

sier rutinen at arbeidsgiver ønsker at varselet skal underskrives med navn, og at Steigen kommunes skjema for varsling kan benyttes.

På varslingsplakaten er det satt opp en liste over hvem det er ansvarlig å varsle til:

1. *Nærmeste leder/fagkoordinator*
2. *Tillitsvalgt*
3. *Hovedverneombud*
4. *Arbeidsmiljøutvalget*
5. *Personalsjef*
6. *Kontrollutvalget*
7. *Offentlig tilsyn og myndigheter*

Videre står det på plakaten at dersom det ikke oppnås tilbakemelding eller reaksjon innen 14 dager, oppfordres det til å varsle rådmannen. Plakaten angir også at all varsling bør skje skriftlig, og at dersom en varslers muntlig bør en notere hvem varselet er overlevert til og når.

Som et vedlegg til varslingsplakaten følger det et skjema for varsling. Skjemaet inneholder den samme informasjonen om framgangsmåten for ansattes varsling som framgår av varslingsrutinen. Skjemaet etterspør hvilket forhold en ønsker å varsle om og forslag til løsning i tillegg til underskrift og dato. Utover dette er det ikke gitt føringer for hvilke opplysninger varselet bør inneholde. Det framgår heller ikke om en skal levere varselet fysisk, på e-post eller i brev.

Vurdering

Når en legger sammen opplysningene i varslingsrutinen og varslingsplakaten er det meste av den informasjonen en ansatt trenger for å forstå framgangsmåten for varsling på plass. Revisor mener imidlertid dette begge dokumentene burde inneholde alle disse opplysningene. Det er positivt at kommunen har et skjema for varsling. Skjemaet kunne med fordel inneholdt flere punkter for hva slags informasjon som bør være med i et varsel. Dette ville kunne gjøre det lettere for varslers å bli trygg på at varselet inneholder det som bør være med. Dette kan gjøre varslene tydeligere, og kan gjøre det lettere for arbeidsgiver å behandle disse.

Det sier seg kanskje selv hvordan varselet kan leveres til arbeidsgiver. Det hadde likevel vært en fordel om det hadde framgått konkrete opplysninger om dette i rutinen.

Revisor mener likevel rutinen i tilstrekkelig grad angir ansattes fremgangsmåte for varsling.

3.1.4 Saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling

Revisjonskriterium

4. Steigen kommune skal i sin varslingsrutine angi framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

Fakta

I rutinens generelle del er det angitt at rutinen skal inneholde framgangsmåte for arbeidsgivers mottak, behandling og oppfølging av varsling. I selve rutinen er det satt opp en huskeliste for leder som mottar varsel. I henhold til denne skal leder:

- Kvittere for mottatt varsling med navn og dato
- Undersøke forholdet
- Konkludere
- Gi tilbakemelding til varsler
- Gi nødvendig informasjon til den eller de det er varslet om
- Sette i gang tiltak
- Kvittere for at tiltak er gjennomført
- Ha videre oppfølging.

Det ligger også en lenke til et «Skjema for intern oppfølging av varsling» i rutinen. Denne har omtrent tilsvarende punkter som huskelisten til leder, og i tillegg et datofelt til utfylling av hvert steg i saksbehandlingen.

Til slutt framgår det av varslingsrutinen at varslingssaker skal arkiveres i saksbehandlingssystemet Elements.¹ Mer utfyllende rutiner for saksbehandlingen enn dette foreligger ikke. Det er ikke sagt noe i rutinen om at skjemaet for mottak og behandling skal benyttes.

Vurdering

Revisor ser positivt på at kommunen har et skjema til mottak og behandling av varsling. Dette kan føre med seg bedre likebehandling og en mer forutsigbar behandling av varslingssakene. Det er også bra at varslingssaker skal arkiveres Elements. Da har kommunen en fast behandlingsplattform og et fast sted for lagring av sine varslingssaker. Fremgangsmåten som beskrives fremstår imidlertid som skjematisk og lite utfyllende. Det kunne vært en klar fordel med en forklaring av hvordan det er forventet at den som behandler varselet skal gjennomføre hvert steg i skjemaet. Det kan være greit å ha noen stikkord å forholde seg til under hvert punkt. Eksempelvis kunne det framgå hvilke undersøkelser som bør eller kan gjøres. Eller skjemaet kunne inneholdt eksempler på tiltak som kan være aktuelle, og som kan fungere som veiledning til den som behandler. Det er en del forhold som bør framgå av en saksbehandlingsrutine som varslingsrutinen sier lite om. En mer utfyllende og tydelig rutine

¹ Kommunens saksbehandlingssystem

for fremgangsmåten vil kunne minske risikoen for at behandlingen av varselet blir personavhengig.

Det kunne også være hensiktsmessig dersom det var gitt føringer i varslingsrutinen om at skjemaet skulle benyttes så langt det passet. Dette kunne bidratt til en mer uniform behandling av varslings sakene, og en prosess som var lettere å kjenne igjen fra gang til gang. I tillegg ville det være bra for likebehandlingen av varslerne.

Revisor kommer til at kommunen ikke er helt i mål med å angi framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling da det er usikkert i hvor stor grad denne sikrer forutsigbarhet i oppfølgingen av et varsel.

3.1.5 Avklaring av ansvar og roller

Revisjonskriterium

5. Steigen kommune bør i sin varslingsrutine avklare ansvar og roller ved behandling av varslings saker.

Fakta

Varslingsrutinen inneholder opplysninger om ansvar og litt informasjon om rollen til leder som mottar varselet. I tillegg angir varslingsplakaten hvem som kan ha rolle som mottaker av varsling. Rolle og ansvarsfordeling utover dette framgår ikke av hverken rutinen eller plakaten.

Alle lederne har i intervjuene gitt uttrykk for en forståelse om at de selv er sentrale ved mottak av varslings saker, og behandlingen av saken.

Vurdering

Varslingsrutinen gir noen opplysninger om ansvar i varslings saker. Det er imidlertid ganske få opplysninger om de ulike rollene som finnes i dette arbeidet. Dette gjelder for eksempel Hovedverneombudets, tillitsvalgtes og AMU sin rolle i varslings saker. Det kan være viktig for de ansatte å se at arbeidsgiver har en god forståelse av hvordan arbeidsoppgavene ved behandling av en varslings sak fordeler seg. Eksempelvis hvem den ansatte kan spørre om råd eller, hvem som kan hjelpe den ansatte med å formulere varselet. Denne type informasjon kan bidra til at den ansatte får gode råd for prosessen. Noen forhold som det varsles om, kan i enkelte tilfeller rettes opp av arbeidsgiver. Informasjonen kan også føre til at den ansatte får løst saken med riktig person på riktig nivå uten at det blir noen varslings sak.

Kommunen er slik revisor ser det ikke helt i mål med å beskrive roller ved behandling av varslings saker.

3.1.6 Habilitet

Revisjonskriterium

6. Steigen kommune bør i sin varslingsrutine stille krav til at de som behandler varslet skal vurdere sin egen habilitet.

Fakta

Varslingsrutinen og varslingsplakaten sier ingen ting om at saksbehandler må vurdere egen habilitet. Heller ikke på skjemaet for mottak og oppfølging er habilitetsvurdering nevnt. På spørsmål om kommunen har rutiner for vurdering av habilitet, svarer de intervjuede enten at de ikke har kjennskap til om dette framgår av kommunens varslingsrutiner eller at kommunen følger generelle regler om habilitet.

Vurdering

Det er viktig å ha retningslinjer for å vurdere habilitet. Habilitet er en av de viktigste premissene for å gi de ansatte og borgerne tillit til kommunens prosesser. Hvis de ansatte ikke kan være trygge på at kommunen har rutiner for å vurdere habilitet i varslingssakene kan dette føre til at de ansatte ikke tør å varsle.

Steigen kommune har ikke rutiner for å vurdere saksbehandlers habilitet i sin varslingsrutine.

3.1.7 Varsel mot øverste leder

Revisjonskriterium

7. Steigen kommune bør i sin varslingsrutine angi hvem det skal varsles til dersom varselet gjelder kommunedirektøren.

Fakta

Verken varslingsrutinen eller varslingsplakaten inneholder retningslinjer for dette.

Vurdering

Fra tid til annen kan det dukke opp varslings saker mot den øverste administrative lederen i kommunen, kommunedirektøren. I henhold til forvaltningslovens regelverk om habilitet vil som utgangspunkt alle ansatte under en inhabil leder, selv være inhabile til å behandle saken. Dersom kommunedirektøren er inhabil, kan det da by på store utfordringer å få behandlet dette varselet på en forsvarlig måte. Erfaringsmessig kan dette føre til at saken tar uforholdsmessig lang tid å behandle. Varslings saker som drar ut i tid har også en tendens til å vokse i omfang, og kan etter hvert bli svært krevende å behandle. For å unngå dette bør en ha laget en rutine for dette på forhånd. Rutinen kan være at en har et uavhengig varslingsutvalg,

eller at en har en annen kommune som kan behandle varselet. Det er flere gode løsninger på dette.

Steigen kommune har ikke en rutine som angir hvem det skal varsles til dersom varselet gjelder kommunedirektøren.

3.1.8 Rutinens tilgjengelighet

Revisjonskriterium

8. Steigen kommune skal sørge for at varslingsrutinen er lett tilgjengelig for alle ansatte.

Fakta

Varslingsrutinen er tilgjengelig i kommunens HMS håndbok som ligger på kommunens hjemmeside. I varslingsrutinen er det angitt at varslingsplakaten skal henge til oppslag på personalrommet. Personalsjefen har fortalt at varslingsplakaten skal være hengt opp på alle kommunens personalrom. Hovedverneombudet har også forklart at denne skulle være hengt opp på alle arbeidsstedene. Hun visste om flere steder den hang oppe, men var ikke sikker på at den hang på alle stedene. Hovedverneombudet hadde også en oppfatning av at ikke alle hadde lest varslingsplakaten.

To av lederne vi har intervjuet er relativt ferske ledere i kommunen. De hadde ikke kjennskap til varslingsrutinen, men mente de ville finne den dersom de trengte den.

I spørreundersøkelsen svarer 18 av 72 ansatte på Helse og omsorg at informasjon om arbeidstakers rett til å varsle er lett tilgjengelig. 19 av 72 ansatte mener informasjonen om retten til å varsle er forståelig og god. 35 av 72 ansatte mener de ikke er gjort kjent med varslingsrutinen, og 27 av 72 ansatte i Helse og omsorg svarte på spørreundersøkelsen at de har kjennskap til arbeidsgivers rutine for behandling av varslingssaker.

Elleve personer har i fritekstfeltet på spørreundersøkelsen gjort rede for at de ikke har fått opplæring, og har for lite kjennskap til varsling og hvordan dette skal gjøres.

Hovedverneombudet har i intervju uttalt at hun tror at det er flere ansatte som ønsker å varsle, men ikke kjenner til prosedyrene for å gjøre det. Videre forteller hun at varslingsrutinen ligger sammen med HMS-håndboken. Dette er etter Hovedverneombudets mening plassert litt skjult på kommunens nettside. Hun mener den kan være vanskelig å finne.

Vurdering

Kommunen har en varslingsplakat som i henhold til personalsjefen og Hovedverneombudet er slått opp på de fleste arbeidsplassene i kommunen. Varslingsrutinen ligger ute på kommunens nettside. Selv om den ikke er veldig lett å finne er den tilgjengelig for de som leter litt.

I henhold til spørreundersøkelsen er det likevel relativt mange som ikke har kjennskap til den. I tillegg er det flere som etterspør opplæring i varsling.

Innholdsmessig er det bare 19 av 72 ansatte som mener informasjonen om å varsle er forståelig og god. Dette reduserer den reelle tilgjengeligheten betydelig. Det kan i lys av dette være på sin plass å ta de ansatte og tillitsvalgte med på en gjennomgang og revisjon av disse varslingsrutinene for å sørge for at informasjonen blir lett forståelig.

Revisor kommer til at kommunen ikke er helt i mål med å sørge for at varslingsrutinen er lett tilgjengelig for alle ansatte.

3.2 Saksbehandlingen

3.2.1 Vurdering av hva som er varsel

Revisjonskriterium

9. Steigen kommune må ha et system som ivaretar at klager, avvik og annen kritikk av kommunen som egentlig er varsling fanges opp som varsling.

Fakta

Ved intervjuene har enkelte ledere sagt at de følger opp og gjør vurderinger av avvikene jevnlig. Hovedverneombudet har fortalt at hun ikke er kjent med at avvik blir tatt ut som varslingsaker på grunn av sitt innhold.

Revisor har ikke funnet noen rutine for at dette skal gjennomføres systematisk, verken i varslingsrutinen eller i på varslingsplakaten.

I fritekstfeltet på spørreundersøkelsen har en ansatt gjort rede for at både avvik og muntlige utsagn som inneholder varsling, ikke fanges opp av ledelsen slik at disse registreres som varslingsaker. Dette er imidlertid bare en enkelt uttalelse og kan ikke vurderes som mer enn en ansatt sin forståelse av dette.

Personalsjefen sier at de ikke har hatt et elektronisk system for å ivareta dette, men at de har et mål om å få dette på plass.

Vurdering

Det forhold at en kritisk ytring blir registrert som en varslings sak dersom den innholdsmessig kvalifiserer for det, er av stor betydning. Denne vurderingen og avgjørelsen er helt avgjørende

for at den ansatte som er kilde til ytringen får vern som varsler i henhold til arbeidsmiljøloven kapittel 2A.

Informasjon fra flere forskjellige kilder gir en felles forståelse av at kommunen ikke har hatt et system for å ivareta dette. Dette kan likevel til en viss grad være fulgt opp av enkelte ledere. Ettersom kommunen heller ikke har noen formell rutine for å ivareta dette, mener vi det likevel må kunne legges til grunn at dette ikke har vært gjennomført gjennomgående og systematisk.

Vi kommer til at Steigen kommune ikke har et system som ivaretar at klager, avvik og annen kritikk av kommunen som egentlig er varsling fanges opp som varsling.

3.2.2 Undersøkelse innen rimelig tid

Revisjonskriterium

10. Steigen kommune skal sørge for at varsel blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid.

Fakta

Steigen kommune har ikke satt opp formelle retningslinjer med krav til hvor lang tid det skal ta å håndtere en varslingssak i sin varslingsrutine. Det framgår imidlertid av rutinen at varsler skal få svar innen 14 dager. På varslingsplakaten står det at varsler har krav på tilbakemelding etter 1 uke.

I de tre sakene vi har gjennomgått, er det variabelt hvor raskt tilbakemelding har blitt gitt og hvor lang tid det har tatt å ferdigbehandle varslet. Sakene er i det videre omtalt som sak 1, 2 og 3.

I sak 1, har varsler fått svar om at varselet er mottatt fem dager etter at varselet er levert. Tre måneder senere avsluttes oppfølgingen av saken.

I sak 2, har varsler fått svar om at varselet er mottatt 19 dager etter at varselet ble registrert inn til kommunen. Varslet blir vurdert til ikke å være et varsel. Varsler har fått informasjon om at varselet ikke vil bli fulgt som et varsel og at konflikten regnes som avsluttet.

I sak 3, har varsler fått svar to dager etter at varselet ble mottatt. Saken blir vurdert som en varslingssak i henhold til arbeidsmiljøloven kapittel 2A. Saken blir begynt utredet. Siste dokument er datert i overkant av tre uker etter at varselet ble levert. Vi kan ikke se at saken er ferdigbehandlet. Saken er nå over 14 måneder gammel.

Vurdering

Revisor har mottatt to saker som til tross for en del mangler likevel er behandlet og avsluttet uten at tidsbruken tyder på at *rimelig tid* er oversittet. Dette tyder på at kommunen har litt søkelys på at sakene bør prioriteres og avsluttes.

Kommunen mangler i sin varslingsrutine angivelse av hva som er arbeidsmiljølovens krav til tidsbruk i varslingsaker.

En av sakene vi har mottatt, er tilsynelatende ikke ferdigbehandlet 14 måneder etter at kommunen mottok saken. Det foreligger ingen vurderinger av sakens kompleksitet og behovet for tid til å behandle saken. Slik saken er oversendt revisor stoppet behandlingen av saken etter tre uker, uten at det foreligger noen forklaring eller dokumentasjon om at noen er underrettet om dette.

Dette gir signaler om at kommunen ikke gjør nok for å sikre at deres varslingsaker undersøkes tilstrekkelig innen rimelig tid.

3.2.3 Anbefalte saksbehandlingsledd

Vi har på bakgrunn av Steigen kommunes eget skjema for oppfølging, veiledning på arbeidstilsynet.no, og gjeldende regelverk på området, satt opp et skjema med saksbehandlingsledd som bør gjennomføres i en varslingsak. Listen er ikke uttømmende, men kan gi en pekepinn på om saksbehandlingen ivaretas.

Revisjonskriterier

- a. Ble saken registrert i Elements?
- b. Er eventuell begrunnelse for hvorfor forholdet ikke håndteres som et varsel dokumentert?
- c. Ble det gitt skriftlig tilbakemelding om at varselet var mottatt innen en uke?
- d. Fikk varsler skriftlig informasjon om videre saksgang?
- e. Foreligger det dokumentert risikovurdering om varslers behov for vern mot gjengjeldelse?
- f. Er det dokumentert iverksetting av tiltak eller reaksjoner?
- g. Ble varselet fulgt opp innen rimelig tid?
- h. Er det utarbeidet skriftlig konklusjon/rapport fra saksbehandlingen av varselet?
- i. Har arbeidsgiver evaluert om tiltakene som er iverksatt fungerer etter hensikten?

Fakta

Ingen av sakene dokumenterer at kommunens eget skjema for intern oppfølging av varsling har vært benyttet.

I spørreundersøkelsen svarte 10 av 72 ansatte i Helse og omsorg et ja på at de synes kommunens behandling av varslingsaker er betryggende. 24 av 72 svarte nei, og mener at kommunens behandling av varslingsaker ikke er betryggende.

Revisor har bedt om alle varslingsaker på Helse og omsorg fra og med 2021. Vi har mottatt tre varslingsaker.

Hovedverneombudet har overfor revisor bekreftet at dette tallet minimum burde ha vært fem. Den ene saken som mangler er en stor sak som handlet om miljøtjenesten. Den andre saken som manglet, var et felles varsel fra mange ansatte rettet mot en leder i kommunen.

	Sak 1	Sak 2	Sak 3
Ble saken registrert i Elements?	Det framkommer ikke saksnummer fra Elements i saken	Det framkommer ikke saksnummer fra Elements i saken	Saken har saksnummer fra Elements
Er eventuell begrunnelse for hvorfor forholdet ikke håndteres som et varsel dokumentert?	Vurdert som varsel	Ja	Vurdert som varsel
Ble det gitt skriftlig tilbakemelding om at varselet var mottatt innen en uke?	Ja, innen 5 dager	Nei det tok 19 dager	Ja, innen 2 dager
Fikk varsler skriftlig informasjon om videre saksgang?	Ja, men svært overfladisk	Ja	Ja, men kort
Foreligger det dokumentert risikovurdering om varslers behov for	Nei	Ikke relevant, ettersom varsler ikke ble vurdert som varsler	Nei

vern mot gjengjeldelse?			
Er det dokumentert iverksetting av tiltak eller reaksjoner?	Ja	Ja, men saken omtaler bare reaksjoner for utbedring av arbeidsmiljø. For andre påklagede forhold er saken taus.	Nei
Ble varselet fulgt opp innen rimelig tid?	Ja	Ja	Nei, varselet er 14 måneder gammelt og ikke dokumentert avsluttet.
Er det utarbeidet skriftlig konklusjon/rapport fra saksbehandlingen av varselet?	Ja	Ja, men forenklet ettersom det ikke ble behandlet som varslings	Nei
Har arbeidsgiver evaluert om tiltakene som er iverksatt fungerer etter hensikten?	Nei, ikke dokumentert	Nei, ikke dokumentert	Nei, ikke dokumentert

Tabell 1 Gjennomgang av saksbehandling

Vurdering

Av skjemaet ser vi at to av tre saker ikke er registrert i saksbehandlingssystemet. I begge sakene som er vurdert som varslings mangler risikovurdering av varslers behov for vern mot gjengjeldelse. Det er ikke dokumentert evaluering i noen av sakene. Sak 3 er over 14 måneder gammel uten at det er dokumentert at det er gjennomført behandling de siste 13 månedene.

Revisor må forutsette at kommunen har sendt oss alle sakene og alle dokumentene i alle sakene.

Hovedverneombudet kjenner imidlertid til to andre varslingsaker i samme periode som ikke er blitt oversendt til revisor. Det er uheldig dersom det foreligger varslingsaker fra den aktuelle perioden som revisor ikke har fått tilgang til.

På denne bakgrunn vurderer revisor at behandlingen av sakene virker noe usystematisk og lite strukturert. Saken som er vurdert til å ikke være et varsel, bør likevel følges opp på bakgrunn av de forholdene den ansatte har meldt om. Dette er enten mangelfull oppfølging eller svært mangelfullt dokumentert.

Revisor mener på bakgrunn av dette at Steigen kommune bør jobbe fram en saksbehandlingsrutine som gjør det mulig for kommunen å løse sine varslingssaker i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer på området.

3.2.4 Kontroll med saksbehandlingen

Revisjonskriterium

11. Steigen kommune bør ha en rutine for hvordan de skal føre kontroll med administrasjonens behandling av varslingssaker.

Fakta

Revisor har i intervju med samtlige ledere stilt spørsmål om kommunen har en rutine for oppfølging av saksbehandlingen av varslingssaker. Ingen av lederne har gitt uttrykk for at det foreligger en rutine for dette.

Personalsjefen svarte at det nok var litt lite rutiner rundt dette. Han mente det nok forekom oppfølging på dette området, men at det var litt for tilfeldig. Videre fortalte han at de ved behandlingen av disse sakene kunne få støtte av lederen over eller en annen habil leder.

Avslutningsvis uttalte Personalsjef at kommunen nok ikke hadde noen formelle rutiner på at en overordnet følger opp.

Vurdering

Personalsjefens uttalelser indikerer at kommunen ikke har gode nok rutiner for å føre kontroll med behandlingen av varslingssakene. Vi har likevel ikke tilstrekkelige fakta til å konkludere med at denne type kontroll ikke gjennomføres.

Personalsjefens uttalelse om at denne typen oppfølging av sakene nok var litt for tilfeldig, gir likevel en forståelse av at kommunens oppfølging og kontroll på dette området ikke er så god og helhetlig som den burde være.

Vi har likevel sett av saksgjennomgangen ovenfor at det er flere viktige saksbehandlingsledd som ikke dokumenteres i flere av sakene. Dette indikerer også en lav grad av kontroll på området.

Revisor vil etter dette legge til grunn at kommunen ikke har rutiner som i stor nok grad ivaretar saksbehandlingen på området. Kommunen bør derfor sørge for en gjennomgang av

disse eventuelle uformelle rutinene slik at de kan få på plass formelle rutiner og systematisk kontroll av saksbehandlingen i varslings sakene.

3.3 Aktivitetsplikt og omsorgsplikt

3.3.1 Plikt til å påse fullt forsvarlig arbeidsmiljø

Revisjonskriterium

12. Steigen kommune skal sørge for at den som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Fakta

Det går ikke fram av kommunens rutiner at arbeidsgiver skal sørge for at varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Revisor har ikke sett eksempler på at det er gjennomført risikovurderinger² av varslers situasjon i de gjennomgåtte varslings sakene. I intervjuene med lederne kom det fram at noen ledere kjenner til varslere som mener at de ikke har blitt godt ivaretatt som varslere.

I spørreundersøkelsen kom det fram at 24 av 72 ansatte i Helse og omsorg synes ikke kommunens behandling av varslings saker er betryggende. Videre framgår det av spørreundersøkelsen at 11 av 72 ansatte kjenner til varslere som har blitt utsatt for gjengjeldelse.

I fritekstfeltet på spørreundersøkelsen har en ansatt meddelt at noen varslere blir dårlig behandlet mens andre blir godt ivaretatt. En ansatt har skrevet at under en større varslings sak var det flere ansatte som ikke ble ivaretatt som varslere. En annen ansatt skriver at mange muntlige avvik burde vært gått videre med, men at ansatte ikke orker på grunn av mistillit til ledelsen. Her legges det til at det er håp om at ny ledelse nå kan føre til bedring. Dette er utsagn tre forskjellige anonyme enkeltpersoner og gir ikke grunnlag for å generalisere. Det vil likevel kunne gi en indikasjon til støtte for andre mer pålitelige fakta.

Vurdering

Hvis kommunen ønsker å få varslingsinstituttet til å fungere som en god kilde til kommunens forbedring, må de sørge for at alle som oppdager kritikkverdige forhold tør å varsle. Dersom ansatte opplever at det er vanskelig å være varsler i kommunen vil ansatte fort kunne kvie seg for å varsle. Opplysningene ovenfor gir signaler om at flere ansatte opplever situasjonen for varslere som vanskelig i kommunen.

² <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/risikovurdering/> En systematisk kartlegging og vurdering av alle forhold i arbeidet som kan føre til personskader, helseplager eller sykdom

Vi har flere kilder som trekker i samme retning i dette spørsmålet. Alle varslere skal ha et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det er tilstrekkelig for å ikke oppfylle kriteriet at en varsler ikke hadde et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Revisor kommer til at det er grunn til å tro at Steigen kommune ikke i tilstrekkelig grad sørger for at de som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

3.3.2 Forbud mot gjengjeldelse

Revisjonskriterium

13. Steigen kommune skal påse at varsler ikke blir utsatt for gjengjeldelse.

Fakta

Alle de intervjuede har omtalt at de kjenner til forbudet mot gjengjeldelse. Som sagt ovenfor framgår forbudet mot gjengjeldelse tydelig av varslingsrutinen. På varslingsplakaten er dette omtalt som et forbud mot å *straffesanksjonere* varsleren.

I saksgjennomgangen ovenfor kom det fram at det ikke ble gjennomført risikovurdering av varslernes behov for vern mot gjengjeldelse.

En av lederne som ble intervjuet har gjort rede for en alvorlig varslings sak der varslere gjentatte ganger ble møtt med å ikke bli trodd på en slik måte at det etter lederens vurdering måtte regnes som gjengjeldelse.

Hovedverneombudet fortalte revisor at hun kjenner til varslere i kommunen som opplever at de har vært utsatt for gjengjeldelse.

Tre ansatte har i fritekstfeltet i spørreundersøkelsen valgt å gjøre rede for varslings saker der ansatte har blitt utsatt for gjengjeldelse. De skriver om at de ikke blir tatt på alvor, ikke blir trodd og at varslings saker ikke ble behandlet og avsluttet uten tiltak. Det nevnes også at varslere er blitt forbigått i opprykk, utfrysning og at varslere får advarsel direkte på bakgrunn av varselet. Dette er utsagn fra anonyme enkeltpersoner og vil bare kunne gi en indikasjon på at ikke alt er som det burde være.

I spørreundersøkelsen har 11 ansatte gjort rede for at de kjenner til varslere som har blitt utsatt for gjengjeldelse.

Vurdering

I henhold til forarbeidene til arbeidsmiljøloven er det varslernes vurdering eller opplevelse av behandlingen som er avgjørende. Dersom varsleren opplever at behandlingen er gjengjeldelse vil dette være omfattet av vernet mot gjengjeldelse i arbeidsmiljøloven §2A-4.

Det avgjørende er derfor om det kan ha forekommet behandling som varsleren opplever som gjengjeldelse.

Vi har uttalelser fra tre enkeltpersoner i spørreundersøkelsen. Elleve ansatte har svart at de kjenner til varslere som har blitt utsatt for gjengjeldelse. En av lederne og Hovedverneombudet har også svart at de kjenner til en sak der en varslere ble utsatt for gjengjeldelse. I varslings sakene vi har sett på ble ikke varslers behov for vern vurdert.

Disse forholdene indikerer at det er varslere i kommunen som opplever at de har vært utsatt for gjengjeldelse.

Revisor kan ikke konkludere med at gjengjeldelse har funnet sted. Likevel har vi klare indikasjoner på at arbeidsgiver ikke har gjort tilstrekkelige tiltak for å sørge for at gjengjeldelse ikke skal finne sted.

3.4 Varsling som tema på arbeidsplassen

Revisjonskriterium

14. Steigen kommune bør jevnlig ta opp varsling som et tema på arbeidsplassen.

Fakta

En av lederne gav i intervjuet uttrykk for at varsling nylig har vært omtalt på en ledersamling. Personalsjefen mener at det er en stund siden dette har vært arbeidet med i kommunen. Da de utviklet varslingsplakaten i 2009 arbeidet de mer med dette, og fikk skryt for at de var tidlig ute med en varslingsplakat.

På spørsmålet om kommunen har rutiner for å ta opp varsling som tema på arbeidsplassen svarte personalsjefen at han tror det er litt mer tilfeldig at det snakkes om dette. Videre sa han det kunne vært gjort mye mer informasjonsarbeid gjennom personalmøter og slike

Hovedverneombudet mente at varsling i for liten grad var tatt opp som tema på arbeidsplassen. Videre sa hun at kommunen trenger mer opplæring på ledelsesnivå for å få dette mer på plass. Til slutt sa hovedverneombudet at det har vært for lite fast og rutinemessig på dette området.

I spørreundersøkelsen er det 17 av 72 ansatte som mener ledelsen har tatt opp varsling som tema på personalmøter. Det er 14 av 72 ansatte som mener at varsling har vært oppe som tema på andre møter.

Vurdering

Ingen av de intervjuede lederne gir uttrykk for kjennskap til formelle rutiner for å ta opp varsling som tema på arbeidsplassen. Hovedverneombudet mener det har vært for lite fast og rutinemessig på dette området. Personalsjefen sier det nok er mer tilfeldig at det snakkes om dette.

Det er fra spørreundersøkelsene 17 av 72 ansatte som mener varsling har vært tema på personalmøter.

Revisor vil ikke konkludere med at varsling ikke har vært tema på arbeidsplassen i Steigen kommune. Det er imidlertid grunn til å tro at kommunen ikke har en rutine for å ta opp varsling som et tema på arbeidsplassen jevnlig.

4 Oppsummering og konklusjon

I prosjektet har vi satt opp følgende problemstilling:

I hvilken grad følger Helse og omsorg i Steigen kommune opp sine varslingsaker i henhold til gjeldende lover og retningslinjer?

Rutine for intern varsling

Revisor vurderer at både varslingsrutinen og varslingsplakaten inngår i kommunens skriftlige varslingsrutine. Rutinen og plakaten inneholder mye god informasjon for varslere. Kommunen har en skriftlig varslingsrutine, men de to delene kunne med fordel vært bedre harmonisert med hverandre.

Varslingsrutinene inneholder en oppfordring til de ansatte om å varsle. Når en legger sammen opplysningene i varslingsrutinen og varslingsplakaten er det meste av den informasjonen en ansatt trenger for å forstå framgangsmåten for varsling på plass.

Revisor ser positivt på at kommunen har et skjema til mottak og behandling av varsling. Dette kan føre med seg bedre likebehandling og en mer forutsigbar behandling av varslings sakene. Det er også bra at varslings saker skal arkiveres Elements. Da har kommunen en fast behandlingsplattform og et fast sted for lagring av sine varslings saker. Det er likevel en del forhold som bør framgå av en saksbehandlingsrutine som varslingsrutinen sier lite om. Kommunen er ikke helt i mål med å angi framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling

Varslingsrutinen gir noen opplysninger om ansvar i varslings saker. Det er imidlertid ganske få opplysninger om de ulike rollene som finnes i dette arbeidet. Kommunen er slik revisor ser det ikke helt i mål med å beskrive roller ved behandling av varslings saker.

Habilitet er en av de viktigste premissene for å gi de ansatte og borgerne tillit til kommunens prosesser. Steigen kommune har ikke rutiner for å vurdere saksbehandlers habilitet i sin varslingsrutine.

Dersom det varsles på kommunedirektøren er som utgangspunkt alle i kommunen inhabile til å behandle varselet. For å unngå uheldige konsekvenser for behandlingen av varslings saken anbefales det at kommunen har en rutine for hvem som skal motta og behandle et slikt varsel. Steigen kommune har ikke en rutine som angir hvem det skal varsles til dersom varselet gjelder kommunedirektøren.

Varslingsrutinene til Steigen kommune er fysisk tilgjengelig for de som ønsker å finne dem. Innholdet i de to delene av rutinen er ikke godt harmonisert, og mange av de ansatte mener innholdet ikke er lett å forstå. Kommunen er dermed ikke helt i mål med å gjøre varslingsrutinen lett tilgjengelig.

Saksbehandlingen

Vurderingen og avgjørelsen av om en kritisk ytring er et varsel er helt avgjørende for at den ansatte som er kilde til ytringen får sitt lovpålagte vern. Steigen kommune ikke har et system som ivaretar at klager, avvik og annen kritikk av kommunen som egentlig er varsling fanges opp som varsling.

Kommunen mangler i sin varslingsrutine angivelse av hva som er arbeidsmiljølovens krav til tidsbruk ved behandling av varslings saker. I en av tre saker viser dokumentasjonen revisor har fått at kommunen ikke har holdt seg innenfor kravet om rimelig tid. Dette indikerer at kommunen ikke gjør nok for å sikre overholdelse av saksbehandlingsfristen i varslings saker.

Revisor har vurdert tre saker opp mot ni anbefalte saksbehandlingsledd. Behandlingen av sakene virker noe usystematisk og lite strukturert. På denne bakgrunn kommer revisor til at Steigen kommune bør jobbe fram en saksbehandlingsrutine som gjør det mulig for kommunen å løse sine varslings saker i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer på området.

Kommuneloven stiller krav til kontroll med administrasjonens saksbehandling. Etter revisors vurdering har ikke kommunen rutiner som i stor nok grad ivaretar oppfølging og kontroll saksbehandlingen på varslingsområdet.

Aktivitetsplikt og omsorgsplikt

Opplysningene revisor har samlet inn gir signaler om at flere ansatte opplever situasjonen for varslere som vanskelig i kommunen. Revisor kommer til at det er grunn til å tro at Steigen kommune ikke i tilstrekkelig grad sørger for at de som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Revisor kan ikke på bakgrunn av våre innsamlede fakta konkludere med at gjengjeldelse har funnet sted. Likevel har vi klare indikasjoner på at arbeidsgiver ikke har gjort tilstrekkelige tiltak for å sørge for at gjengjeldelse ikke skal finne sted.

Varsling som tema på arbeidsplassen

Varsling bør jevnlig tas opp som tema på arbeidsplassen. Vi vil ikke konkludere med at varsling ikke har vært tema på arbeidsplassen i Steigen kommune. Det er imidlertid grunn til å tro at kommunen ikke har en rutine for å ta opp varsling som et tema på arbeidsplassen jevnlig.

Konklusjon

I vår undersøkelse ser vi at kommunen har en del av det formelle på plass knyttet til rutine for intern varsling. Det er likevel noen mangler som etter revisors vurdering er vesentlige for å sikre en forutsigbar og betryggende behandling av varslings saker. Vi vil her særlig trekke frem mangler knyttet til framgangsmåte for kommunens saksbehandling av varsling, og rutiner for vurdering av habilitet. Videre er det mangler knyttet til den faktiske saksbehandlingen, og vår

undersøkelse gir indikasjoner på at Helse og omsorg i Steigen kommune ikke i tilstrekkelig grad sørger for at varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og at gjengjeldelse ikke skal finne sted.

I vår vurdering av problemsstillingen finner vi at vi må legge avgjørende vekt på at det er mangler knyttet til flere sentrale punkter i undersøkelsen. Etter en samlet vurdering konkluderer vi derfor med følgende:

Helse og omsorg i Steigen kommune følger i liten grad opp sine varslingsaker i henhold til gjeldende lover og retningslinjer.

5 Anbefalinger

På bakgrunn av våre funn og vurderinger gir vi Steigen kommune følgende anbefalinger:

1. Steigen kommune bør i samarbeid med de ansatte og tillitsvalgte revidere sin skriftlige rutine for intern varslingsrutine.
2. Steigen kommune bør utvikle sin varslingsrutine slik at den blir en god saksbehandlingsrutine for varslingssakene.
3. Steigen kommune bør i få på plass en helhetlig fordeling av ansvar og roller i sin varslingsrutine.
4. Steigen kommune bør få på plass en rutine for vurdering av habilitet i sin varslingsrutine.
5. Steigen kommunen må få på plass retningslinjer for varslingsrutine på kommunedirektøren i sin varslingsrutine.
6. Steigen kommunen bør få på plass tiltak som sikrer en systematisk vurdering av klager, avvik og kritikk mot kommunen for å avdekke mulige varslingsaker.
7. Steigen kommune bør iverksette tiltak for å sikre at varslingsaker blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid.
8. Steigen kommunen bør få på plass en rutine for oppfølging og kontroll av administrasjonens behandling av varslingsaker.
9. Steigen kommune må få på plass tiltak for å påse at varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og som sikrer overholdelse av forbudet mot gjengjeldelse.
10. Steigen kommunen bør sørge for at varslingsaker tas opp som tema på arbeidsplassen rutinemessig og jevnlig.

6 Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren gav sin uttalelse 27.11.2023.

Kommunedirektøren legger til grunn at rapporten er en god tilbakemelding på forbedringspunkter i kommunens arbeid med varsling.

Videre sier kommunedirektøren at kommunen tar forbedringspunktene til seg, og mener alle anbefalingen er aktuelle og fornuftige å ta med i arbeidet med revisjon av rutinene. De merker seg særlig anbefalingen om varsling på kommunedirektøren.

Kommunedirektøren legger til grunn at funnene vil kunne være universelle for hele organisasjonen. De vil planlegge en prosess for revisjon av rutinene, etter at rapporten er behandlet i kontrollutvalget.

Kommentaren gir ingen behov for endringer i rapporten.

7 Referanser

Lover og forarbeider

Arbeidsmiljøloven

Forvaltningsloven

Prop.74 L (2018–2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

Prop.72 L (2016–2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid)

KS Veileder om yringsfrihet og varsling (14.09.2017)

Steigen kommunes dokumenter

Rutiner for varsling (del av kommunens HMS-håndbok)

Varslingsplakat

Nettsteder

Codex advokat sin nettside.

Arbeidstilsynet.no

8 Vedlegg

Vedlegg 1 – Kommunedirektørens uttalelse

Nedenfor følger kommunedirektørens sin uttalelse til rapporten i sin helhet:

Rapporten gir Steigen kommune en god tilbakemelding på forbedringspunkter i arbeidet med varsling.

De funn som er gjort, og anbefalingene revisjonen kommer fram til, viser konkrete forbedringspunkt, som det vil være naturlig at kommunen tar til seg og implementerer i en revidering av dagens gjeldende rutiner og plakat for varsling.

Etter vår vurdering så langt vil alle anbefalinger være aktuelle og fornuftige å innta i en slik revidering av gjeldende rutiner.

Vi merker oss særskilt anbefalingen om egen/ny rutine for varsling vedrørende kommunedirektøren, men at det her ikke er en entydig anbefaling for å løse denne utfordringen. Det vil være naturlig å undersøke de forskjellige mulighetene som skisseres i den forbindelse.

Forvaltningsrevisjonen har sett konkret på Helse- og omsorg i sitt arbeid, men vi legger til grunn at funnene vil kunne være universelle for hele organisasjonen, og vårt ønske må være at vi har utarbeide felles rutiner for varsling for hele organisasjonen.

I skrivende stund er det budsjett-tid, og trange rammer i forhold til både ledig kapasitet og tilgjengelige ressurser. Vi legger til grunn at videre arbeid med revidering av våre rutiner er noe vi får komme tilbake til å organisere en prosess for, etter at kontrollutvalget har behandlet rapporten.

Med vennlig hilsen

Andreas Sletten

Kommunalleder - Plan, utvikling og drift

Stedfortreder for kommunedirektør

Steigen kommune

Vedlegg 2 – Utledelede revisjonskriterier

1 Problemstilling

- *I hvilken grad følger Helse og omsorg i Steigen kommune opp sine varslingsaker i henhold til gjeldende lover og retningslinjer?*

For å undersøke om kommunen oppfyller problemstillingen, har vi satt opp en rekke kriterier for å belyse hva som kreves for å følge gjeldende lover og retningslinjer for oppfølging av varslingsaker.

2 Revisjonskriterier

2.1 Arbeidstakers rett til å varsle

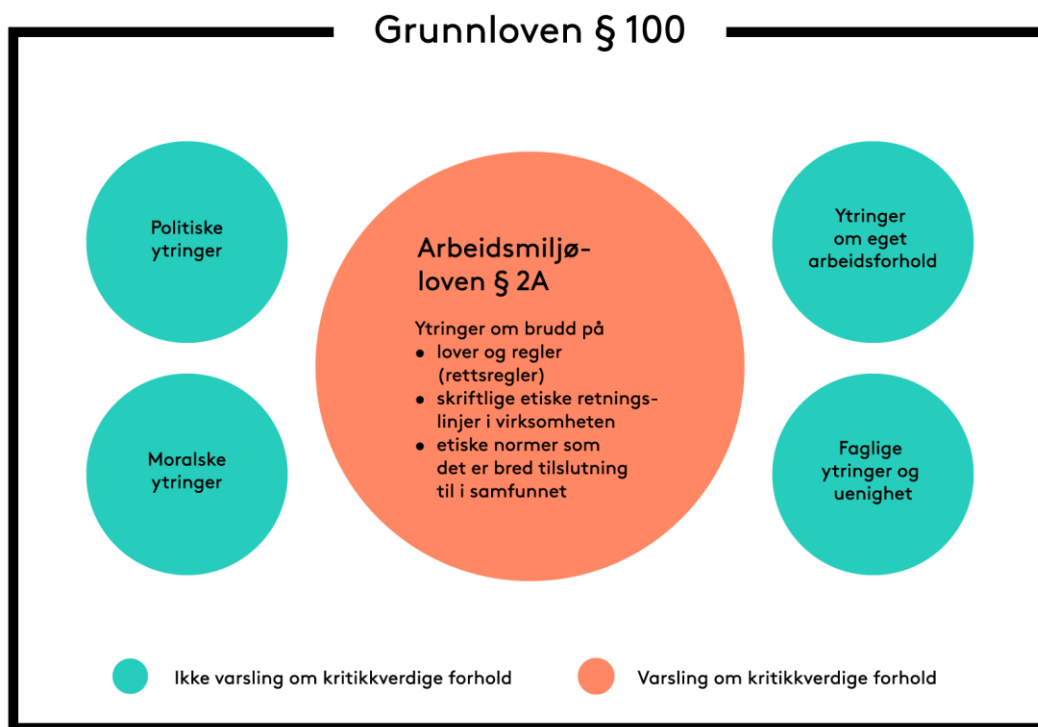
I henhold til arbeidsmiljøloven (aml.) § 2 A- 1, første ledd, har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Kritikkverdige forhold blir definert slik i § 2A-1 andre ledd:

Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære

- a) fare for liv eller helse*
- b) fare for klima eller miljø*
- c) korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet*
- d) myndighetsmisbruk*
- e) uforsvarlig arbeidsmiljø*
- f) brudd på personopplysningssikkerheten.*

Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varslingsaker, med mindre forholdet omfattes av forholdene som framgår §2 A-1, andre ledd. 1.

Følgende figur fra arbeidstilsynets nettsider³ gir en skematisk oversikt over hvilke forhold som regnes som varsel, og hva som regnes som andre ytringer:



Figur 1 Arbeidstilsynets illustrasjon av hvilke ytringer som regnes for å være varsel og andre typer ytringer.

Arbeidstakere kan alltid varsle internt i virksomheten til arbeidsgiver eller en representant for arbeidsgiver eller via Hovedverneombud, tillitsvalgt eller advokat, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-2.

2.2 Rutiner for intern varsling

Plikten til å utarbeide rutiner for intern varsling følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-6.

- (1) Virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, plikter å ha rutiner for intern varsling. Også virksomheter med færre ansatte skal ha slike rutiner dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Steigen kommune har mer enn fem ansatte og oppfyller vilkårene i bestemmelsen. De er derfor forpliktet til å ha utarbeidet en rutine for intern varsling.

³ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/hva-er-varsling-om-kritikkverdige-forhold/> (Hva regnes ikke som varsling av kritikkverdige forhold?)

Annet ledd i § 2A-6 tydeliggjør at både arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal bidra ved utarbeidelsen av varslingsrutinen. Hovedverneombud eller andre tillitspersoner kan i denne forbindelse opptre som representanter for de ansatte.⁴ Bestemmelsen innebærer at arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal medvirke i arbeidet med å utrede og vurdere hvilke rutiner som virksomheten skal fastsette for å sikre at de ansatte skal kunne si ifra om kritikkverdige forhold. Det er likevel arbeidsgiver som har ansvar for å fastsette rutinene.⁵

Fjerde ledd angir at rutinene skal være skriftlige og inneholder en liste over hvilke minimumskrav som loven stiller til varslingsrutinen. Det er dermed ingenting i veien for å ha en mer utfyllende rutine, utover disse kravene. Rutinen må i alle tilfeller tilpasses situasjonen og behovet til den enkelte bransje og virksomhet.⁶

Fjerde ledd, bokstav a sier at varslingsrutinen skal oppfordre arbeidstakerne til å varsle om kritikkverdige forhold. For å oppfylle dette kravet kan varslingsrutinene spesifikt angi hva som anses som kritikkverdige forhold i den enkelte virksomhet og som virksomheten mener det er viktig og ønskelig at det varsles om.⁷

I bokstav b fremgår det at varslingsrutinen også skal angi på hvilken måte arbeidstakeren skal gå frem med varslingen. Det er opp til hver enkelt virksomhet å spesifisere denne fremgangsmåten nærmere, men det bør fremgå hvem det skal varsles til og på hvilken måte det kan varsles.

I bokstav c presiseres det at rutinen også må si noe om hva arbeidsgiver må gjøre når de mottar et varsel fra en ansatt. I tillegg må rutinene angi hvordan arbeidsgiver skal behandle og følge opp varsler. Rutinene bør også si noe om hvem i virksomheten som mottar varslingen og hvem som da har ansvaret for å følge opp varslingen.

I forarbeidene til aml. § 2A-6 fjerde ledd c⁸ presiseres det at fremgangsmåten for arbeidsgivers saksbehandling av varselet skal gå fram av rutinen. Dette vil i henhold til forarbeidene omfatte både mottak, behandling og oppfølging av varsling. Bestemmelsen skal videre sikre at varslingsrutinen beskriver hvordan arbeidsgiver skal håndtere et varsel om et mulig kritikkverdig forhold, og må ses i sammenheng med arbeidsgivers aktivitetsplikt, hvor det stilles materielle krav til oppfølging av et varsel om kritikkverdig forhold i virksomheten, jf. aml. § 2 A-3.

På Arbeidstilsynet sine hjemmesider framgår det at å avklare ansvar og roller er en god måte å systematisere varslingsbehandlingen på, og bør inngå i den skriftlige varslingsrutinen. Dette vil kunne føre til at de involverte i varslings sakene lettere tar inn over seg sine oppgaver ved

⁴ Prop.72 L (2016–2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid) s. 35

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Prop.74 L (2018–2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) s. 53-54

behandling av varslings saker, og behandlingen blir mer helhetlig og effektiv. Arbeidstilsynet har også satt opp en oversikt over en rasjonell fordeling av ansvar og roller.⁹

I henhold til forvaltningsloven §6 er reglene for vurdering av habilitet en viktig saksbehandlingsregel. En habil og upartisk prosess er i henhold til arbeidstilsynets nettside¹⁰ svært viktig for hvordan virksomheten og involverte parter mottar konklusjonen av prosessen. Det reduserer også risikoen for omkamper. Dersom prosessen oppleves rettferdig og upartisk, er det lettere for de involverte partene å slå seg til ro med konklusjonene. Dette gjelder spesielt når noen av partene ikke er enige i konklusjonene.

Retningslinjer for behandling av habilitet bør derfor være en del av kommunes varslingsrutine.

Etter forvaltningslovens system vil en leders inhabilitet føre til avledet inhabilitet hos de ansatte som er direkte underordnet, jf. forvaltningsloven §6 tredje ledd. Neste habile ledd vil da bli lederen over den inhabile lederen. Utfordringen kommer når det varsles på kommunedirektøren. Da vil alle i kommunen være inhabile til å gjøre vurderinger i saken.

I overensstemmelse med dette framgår det av Arbeidstilsynets nettside¹¹ at varslingsrutinen derfor bør angi hvem det skal varsles til dersom varselet gjelder kommunedirektøren.

I aml. §2A-6 femte ledd fremgår det at varslingsrutinene må være lett tilgjengelig for alle arbeidstakerne i virksomheten. Dette kan gjøres ved at rutinene er tilgjengelig gjennom personalreglementet, på virksomhetens intranettsider eller lignende. Også innleide arbeidstakere skal ha enkel tilgang til rutinen.

På denne bakgrunn har vi satt opp følgende kriterier:

1. Steigen kommune skal ha en skriftlig intern rutine for varslingsrutine.
2. Steigen kommune skal i sin varslingsrutine oppfordre arbeidstakerne til å varsle om kritikkverdige forhold.
3. Steigen kommune skal i sin varslingsrutine angi framgangsmåten for ansattes varslingsrutine.
4. Steigen kommune skal i sin varslingsrutine angi framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varslingsrutine.
5. Steigen kommune bør i sin varslingsrutine avklare ansvar og roller ved behandling av varslings saker.
6. Steigen kommune bør i sin varslingsrutine stille krav til at de som behandler varselet skal vurdere sin egen habilitet.
7. Steigen kommune bør i sin varslingsrutine angi hvem det skal varsles til dersom varselet gjelder kommunedirektøren.

⁹ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/ansvar-rettigheter-og-roller/>

¹⁰ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/slik-bor-arbeidsgiver-handtere-varsling/>

¹¹ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/slik-bor-arbeidsgiver-handtere-varsling/>

8. Steigen kommune skal sørge for at varslingsrutinen er lett tilgjengelig for alle ansatte.

2.3 Saksbehandling

Arbeidstilsynet skriver på sine nettsider at det ikke har betydning hva en kaller det en melder ifra om eller hvordan det kategoriseres av melderer (som avvik, klage, bekymringsmelding, si ifra osv.). Det er innholdet i det melderer sier ifra om, og hvem som sier ifra, som er avgjørende for om det er et varsel¹².

Kommunen som arbeidsgiver har etter en antitetisk tolkning av aml. § 2A-1 plikt til å ta imot varslingssaker. Når saken blir vurdert som en varslingssak utløser det i henhold til aml. kapittel 2A en rekke rettigheter for varsleren. For å kunne sikre dette vil de måtte ha et system for å vurdere avvik, klager og annen kritikk som meldes til kommunen slik at de fanger det opp dersom noe av dette egentlig er varsling.

Arbeidsgiver har aktivitetsplikt og omsorgsplikt ved varsling. Dette innebærer at arbeidsgiver skal sørge for at varsel blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid og at den som varsler har et forsvarlig arbeidsmiljø jf. aml. § 2 A-3.

På nettsidene til arbeidstilsynet¹³ er det nærmere presisert at arbeidsgivers aktivitetsplikt innebærer at arbeidsgiver må undersøke, avdekke, behandle og få slutt på det kritikkverdige forholdet. Gjennom hele varslingsprosessen har arbeidsgiver samtidig omsorgsplikt, noe som innebærer at arbeidsgiver må ivareta de som varsler og andre involverte. Prinsippene om konfidensialitet, habil saksbehandling og rett til kontradiksjon¹⁴ skal i henhold til arbeidstilsynets nettside¹⁵ ligge til grunn for behandlingen av varslingssaker.

Bestemmelsen om arbeidsgivers aktivitetsplikt slår i henhold til forarbeidene¹⁶ fast at arbeidsgiver ikke kan forholde seg passiv når det varsles om kritikkverdige forhold i virksomheten, men må innen rimelig tid og i tilstrekkelig grad undersøke varselet. Hva som skal regnes som rimelig tid, må vurderes konkret i det enkelte tilfellet i lys av varselets alvorlighetsgrad, hvor viktig det er med rask avklaring og hvor lang tid det praktisk vil ta å undersøke forholdet. Ressursmessige hensyn vil også kunne inngå i en slik vurdering. Bestemmelsen stiller heller ikke spesifikke krav til hvilke undersøkelser arbeidsgiver må gjøre, og hva som vil være tilstrekkelig undersøkelse må derfor vurderes konkret. Arbeidsgiver vil uansett ikke ha plikt til å gjøre grundigere undersøkelse enn hva varselet saklig sett gir grunnlag for. Dersom det uten videre kan slås fast at et varsel er grunnløst, vil en slik konstatering kunne være nok.

¹² <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/hva-er-varsling-om-kritikkverdige-forhold/>

¹³ Ibid. (Slik bør arbeidsgiver håndtere varsling)

¹⁴ Retten til å få forsvare sine utsagn eller handlinger mot kritikk

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Prop.74 L (2018–2019)

På denne bakgrunn har vi satt opp følgende kriterier:

9. Steigen kommune bør ha et system som ivaretar at klager, avvik og annen kritikk av kommunen som egentlig er varsling fanges opp som varsling.
10. Steigen kommune skal sørge for at alle varsel blir behandlet innen rimelig tid.

Vi har på bakgrunn av Steigen kommunes eget skjema for oppfølging, veiledning på arbeidstilsynet.no, og gjeldende regelverk på området, satt opp et skjema med saksledd som bør gjennomføres i en varslings sak. Listen er ikke uttømmende, men kan gi en pekepinn på om saksbehandlingen ivaretas. Skjemaet er satt opp i faktadelen av denne rapporten.

Saksleddene vi har satt opp nedenfor bør i henhold til god forvaltningspraksis¹⁷ kunne dokumenteres, ettersom det kan være viktig for kommunen å kunne dokumentere god oppfølging av varsleren.

Vi har satt opp følgende saksledd:

- a. *Ble saken registrert i element?*

Arbeidstilsynet legger til grunn at varselet må registreres. Kommunen sier i sin varslingsrutine at saken skal registreres på saksbehandlingssystemet Elements.

- b. *Er eventuell begrunnelse for hvorfor forholdet ikke håndteres som et varsel dokumentert?*

Arbeidstilsynet skriver på sine nettsider¹⁸ at dette bør dokumenteres i saken. Ettersom dette avgjør om varsleren har vern som varsler etter aml., er dette en svært viktig avgjørelse og bør dermed dokumenteres.

- c. *Ble det gitt skriftlig tilbakemelding om at varselet var mottatt innen en uke.*

Arbeidstilsynet legger til grunn på sine nettsider at varsler skal ha tilbakemelding om at varselet er mottatt. Steigen har lagt til grunn to forskjellige frister for når varsler skal ha tilbakemelding. Varslingsplakaten sier en uke og varslingsrutinen sier 14 dager. Fjorten dager er i alminnelighet svært lenge å vente for å få bekreftelse på at varsling er mottatt. Selv om varslingsplakaten er gammel, er det denne som henger oppslått på personalrommene. Det er derfor nærliggende å tro at denne kan skape forventninger for arbeidstakerne. Vi har derfor lagt til grunn en uke som frist.

- d. *Fikk varsler skriftlig informasjon om videre saksgang?*

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/?ch=12> Generelle krav til god forvaltningspraksis

¹⁸ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/hva-er-varsling-om-kritikkverdige-forhold/>

Både Arbeidstilsynet og kommunen legger opp til at varsler bør få informasjon om videre saksgang.

- e. *Foreligger det dokumentert risikovurdering av varslers behov for vern mot gjengjeldelse?*

Kommunen sitt skjema angir at varsler skal følges opp. Og Arbeidstilsynet legger til grunn at det må gjennomføres en risikovurdering av varslers behov for vern.

- f. *Er det dokumentert iverksetting av tiltak eller reaksjoner?*

Både kommunen og arbeidstilsynet legger til grunn at det bør settes inn nødvendige tiltak.

- g. *Ble varselet fulgt opp innen rimelig tid?*

Etter aml. §2A-3 skal arbeidsgiver sørge for at varselet blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid. Arbeidstilsynet har på sin nettside formulert dette som et krav om at varselet skal følges opp innen rimelig tid. Kommunen har ikke satt opp noen slik frist i sine rutiner.

- h. *Er det utarbeidet skriftlig konklusjon/rapport fra saksbehandlingen av varselet?*

Arbeidstilsynet skriver på sine nettsider at arbeidsgiver bør utarbeide en konklusjon. Konklusjonen skal dokumentere at saken er undersøkt, vurdert og avsluttet. Den bør være skriftlig, for eksempel i form av en rapport, et notat eller en e-post, alt etter sakens alvorlighet og kompleksitet. Kommunens skjema legger også opp til at det skal konkluderes i saken.

- i. *Har arbeidsgiver evaluert om tiltakene som er iverksatt fungerer etter hensikten?*

Arbeidstilsynet skriver på sin nettside at god håndtering av varsling innebærer evaluering og læring. Arbeidstilsynet legger vekt på at virksomheten må lære av varslingsaken, og vurdere om varslingsrutinen fungerer. Kommunen har ikke retningslinjer om evaluering i sine rutiner. Arbeidstilsynet skriver videre at, for å sikre kontinuerlig forbedring og læring bør evaluering inngå som en del av håndteringsprosessen, og at læringspunkter bør forankres i en oppdatert varslingsrutine.

Kommuneloven § 25-1 første ledd stiller krav til at kommunene skal ha internkontroll med virksomheten til sin egen administrasjon, for å sikre at lover og forskrifter følges. I henhold til bestemmelsens annet ledd d skal internkontrollen dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig.

Revisor mener det er viktig at saksbehandlingen av varslingsaker foregår på en god måte og i henhold til regelverket og retningslinjene på området. Erfaringsmessig er varsling et område hvor feil behandling fort kan føre til at sakene vokser og blir veldig ressurskrevende for kommunen. Det kan derfor være særlig viktig å føre kontroll med behandlingen av varslingssakene slik at feil kan unngås.

Kommunen bør etter dette ha retningslinjer for sikre at lovbestemte krav på varslingsområdet følges opp.

På denne bakgrunn har vi satt opp følgende kriterium:

11. Steigen kommune bør ha en rutine for hvordan de skal føre kontroll med administrasjonens behandling av varslingssaker.

2.4 Aktivitetsplikt og omsorgsplikt

Varslere kan være i en spesielt sårbar situasjon, også arbeidsmiljømessig. Det følger derfor av aml. § 2A-3 annet ledd at arbeidsgiver skal ha plikt til særlig å påse at arbeidsmiljølovens krav til fullt forsvarlig arbeidsmiljø blir ivaretatt for varsleren, også under en varslingsprosess. Det kan for eksempel være grunn til å forsikre seg om at varsleren ikke blir utfryst i arbeidsfellesskapet.¹⁹

Etter arbeidsmiljøloven § 2 A-4, er det forbudt å gjengjelde arbeidstaker som har varslet i samsvar med § 2 A-1 og 2A-2.

Etter lovforarbeidene²⁰ skal begrepet gjengjeldelse forstås vidt. Enhver ugunstig behandling som av arbeidstaker kan ses som en følge av og en reaksjon på varsling, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Forbudet gjelder formelle sanksjoner som oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre formelle reaksjonsformer²¹. Forbudet gjelder også mer uformelle sanksjoner som for eksempel endringer i arbeidsoppgaver og arbeidssted. Det samme gjelder gjengjeldelse av mer subtil art, som mobbing og annen trakassering, som også vil være et brudd på arbeidsmiljøloven § 4-3 tredje ledd²².

Forbudet mot gjengjeldelse utelukker ikke at arbeidsgiver kan ta til motmæle mot arbeidstaker. Det må likevel trekkes en grense mot motargumenter og reaksjoner som har karakter av gjengjeldelse. Arbeidstaker vil likevel ikke være vernet mot oppsigelser eller andre reaksjoner som er lovlige av andre grunner.

Som en forlengelse av arbeidsgivers aktivitetsplikt skal arbeidsgiver, dersom det anses nødvendig, iverksette tiltak for å forebygge gjengjeldelse mot varsleren. Eksempel på et slikt tiltak kan være å gjennomføre oppfølgingssamtaler med varsleren og eventuelt innarbeide dette i de interne rutinene. Et annet tiltak kan være å se til at varslersens identitet i nødvendig grad beskyttes.

¹⁹ Prop.74 L (2018–2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) s. 52

²⁰ Ibid. s. 53

²¹ For eksempel ordensstraff hjemlet i statsansatteloven

²² Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet.

Dersom arbeidsmiljøet til en varsler ikke er fullt forsvarlig, og dette har sammenheng med at det er varslet, skal dette regnes som gjengjeldelse i lovens forstand, jf. aml § 2 A-4.

På denne bakgrunn har vi satt opp følgende kriterier:

12. Steigen kommune skal sørge for at den som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.
13. Steigen kommune skal påse at varsler ikke blir utsatt for gjengjeldelse.

2.5 Varsling som tema på arbeidsplassen

I sin veileder om varsling og ytringsfrihet peker KS på at mange ansatte ikke kjenner varslingsreglene. De skriver i kapittel 2 om retten til å varsle:

Det er ofte stor usikkerhet om hva som er varsling, avvikrappotertering eller bekymringsmeldinger. Det er viktig å diskutere på arbeidsplassen hva varsling er for å skape trygghet i varslings situasjoner. Manglende kjennskap til varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven kan veies opp av slike *diskusjoner*.

Dersom varsling jevnlig tas opp som tema vil dette være med på å holde temaet aktuelt, og normalisere varsling som et viktig verktøy til forbedring av kommunen.

14. Steigen kommune bør jevnlig ta opp varsling som et tema på arbeidsplassen.

Salten kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 986 655 271 MVA

post@salten-revisjon.no | salten-revisjon.no

Hovedkontor - Fauske

Postadresse: Postboks 140, 8201 Fauske

Besøksadresse: Torggata 10, 8200 Fauske

Avdelingskontor - Bodø

Postadresse: Postboks 429, 8001 Bodø

Besøksadresse: Central Atrium, Dronningensgt. 18 4.etg

SALTEN KOMMUNEREVISJON	Kommune/Etat/Institusjon: Steigen kommune	År: 2022	Arkiv: 1. Planl. av prosj
Utført dato: 30.11.2022 Navn: Bjørn Vegard Gamst	Varsling	Bestilt KU dato:	Side: 1 av 4

Sjekkpunkter

1. Bakgrunn prosjektinformasjon (Hvorfor forvaltningsrevisjon)

Kommentar:

På bakgrunn av sak 30/22 fra kontrollutvalgets møte 12.09.2022 har kommunestyret i Steigen 02.11.22 i sak 50/22, på bakgrunn av kontrollutvalgets innstilling, vedtatt at det skal bestilles en forvaltningsrevisjon på området varsling i Steigen kommune. Salten kommunerevisjon leverer på denne bakgrunn denne prosjektplanen for forvaltningsrevisjon på området varsling.

2. Formål (Målformulering) (Er revisjonens formål av interesse for kommunen og/eller administrasjonen?)

Kommentar:

Formålet med prosjektet er å finne ut om Helseavdelingen i Steigen kommune ivaretar sine oppgaver i henhold til gjeldende lover og retningslinjer på området.

3. Problemstillinger (En spesifisering/konkretisering av formålet).

3.1. Problemstilling 1

I hvilken grad følger Helseavdelingen i Steigen kommune opp sine varslingsaker i henhold til gjeldende retningslinjer?

Følgende emner vil bli behandlet:

- Varslingsrutinen
 - Rutiner for intern varsling (arbeidsmiljøloven kap 2 A)
 - Oppfordring til varsling
 - Fremgangsmåte for varsling
 - Fremgangsmåte for arbeidsgivers behandling
 - Habilitet ved varsling
 - Frister
 - Arbeidstakers rett til å varsle
 - System for mottak av varslingsaker
 - System for klassifisering av varsel/klage andre avvik
 - Arbeidsgivers plikt til å følge opp varsel og den som varslar

SALTEN KOMMUNEREVISJON	Kommune/Etat/Institusjon: Steigen kommune	År: 2022	Arkiv: 1. Planl. av prosj
Utført dato: 30.11.2022 Navn: Bjørn Vegard Gamst	Varsling	Bestilt KU dato:	Side: 2 av 4

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktivitetsplikt <ul style="list-style-type: none"> • Forbud mot gjengjeldelse ▪ Omsorgsplikt <ul style="list-style-type: none"> ○ Varsling som tema på arbeidsplassen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bevisstgjøring ○ Kontroll og oppfølging <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommuneloven krav til

<p>4. Revisjonskriterier (<i>Grunnlag for vurdering</i>). Relevante revisjonskriterier kan være utledet av vedtak og forutsetninger, lov, forskrift, veiledere, rundskriv, resultatmål, anerkjent praksis, fagteori og kommunale planer mv.</p>
<p>Kommentar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommuneloven • Arbeidsmiljøloven • Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Prop.74 L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) • Arbeids- og inkluderingsdepartementet: NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern — Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet • Arbeidstilsynet: Veileder om varsling på nettsidene – arbeidstilsynet.no/tema/varsling • KS: Veileder om yringsfrihet og varsling • Forvaltningsloven • Kommunens egne retningslinjer

<p>5. Metodisk tilnærming og gjennomføring/revisjonshandlinger (Datainnsamling og – analyse) Hvordan? Hensiktsmessig? Gjennomførbart? Tilstrekkelig kompetanse? Relevant?</p>
<p>Kommentar: Dokumentanalyse Stikkprøver Intervju av ansatte og ledere</p>

SALTEN KOMMUNEREVISJON	Kommune/Etat/Institusjon: Steigen kommune	År: 2022	Arkiv: 1. Planl. av prosj
Utført dato: 30.11.2022 Navn: Bjørn Vegard Gamst	Varsling	Bestilt KU dato:	Side: 3 av 4

6. Organisering og ressursbehov (Personell, budsjett, ansvarsfordeling) Har vi nødvendig kompetanse? Ekstra bistand? Kritiske punkter?

Kommentar:

Utførende revisor: Bjørn Vegard Gamst

Medvirkende revisor: Synne Skoglund

Oppdragsvanslig revisor: Bjørn Vegard Gamst

7. Milepæler (Oversikt over milepæler) Er fremdriftsplanen realistisk?

Kommentar:

- Godkjenning av prosjektplan – vinter 22
- Oppstartsbrev – vinter 22
- Dokumentanalyse– vinter/vår 23
- Endelig utarbeidelse av rapport – vår/sommer 23

8. Revisors uavhengighet

Kommentar:

Ansvarlig revisor og utførende revisor bekrefter sin uavhengighet i henhold til forskrift om revisjon av kommuner §15.

Sted/dato: Steigen/30.11.2022

Ansvarlig revisor: _____

Medvirkende revisor: _____

Vi har i særdeleshet gjennomført habilitetsvurdering i forhold til to personer som har med saken å gjøre vurderingene er tidligere sendt til sekretariatet.

9. Ressursbruk

SALTEN KOMMUNEREVISJON	Kommune/Etat/Institusjon: Steigen kommune	År: 2022	Arkiv: 1. Planl. av prosj
Utført dato: 30.11.2022 Navn: Bjørn Vegard Gamst	Varsling	Bestilt KU dato:	Side: 4 av 4

Kommentar:

300 timer



SAK 41/23

Virksomhetsplan 2024

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
04.12.2023

Vedlegg:

- Utkast: Virksomhetsplan 2024 for Steigen kontrollutvalg.

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget er kommunestyrets organ for å føre løpende kontroll og tilsyn med forvaltningen på kommunestyrets vegne. Et godt fungerende kontrollutvalg er viktig for å sikre folkevalgt innsyn og kontroll.

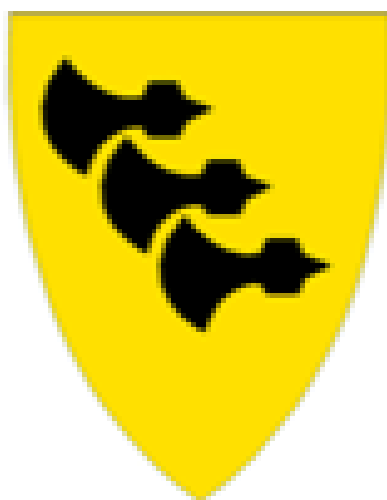
Rammebetingelsene for kontrollutvalget blir i stor grad avgjort av kommunestyret, som legger til rette for at kontrollutvalget skal være i stand til å ivareta sine kontroll- og tilsynsoppgaver. For å målrette kontrollutvalgets arbeid er det utarbeidet forslag til en virksomhetsplan. Det legges opp til at planen skal inneholde oversikt over de områder som er prioritert og hvilke kontroll- og tilsynsoppgaver som er planlagt i 2024. Saken legges frem for kontrollutvalget for drøfting og prioritering av utvalgets aktiviteter det kommende året.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalgets virksomhetsplan for 2024 vedtas som forelagt. Planen oversendes kommunestyret til informasjon.

Røkland, 27. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget



**Kontrollutvalget
Steigen kommune**

Virksomhetsplan 2024

Jnr 23/1284 414-1.4

Innholdsfortegnelse

INNLEDNING	3
KONTROLLUTVALGETS SAMMENSETNING	3
KONTROLLUTVALGETS LOVPÅLAGTE OPPGAVER	3
ANDRE OPPGAVER	5
KONTROLL OG TILSYN – BUDSJETT 2023	6
PLAN FOR MØTEVIRKSOMHETEN 2023	6

INNLEDNING

Kommunestyrets kontrollansvar er definert i kommuneloven:

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet.

Kommunestyret kan kreve at enhver sak skal legges fram til orientering eller avgjørelse.

Kommunestyret kan omgjøre vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen, hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket. (k.lov § 22-1).

Etter bestemmelsen i kommuneloven § 23-1 har kommunestyret valgt et kontrollutvalg som skal føre løpende kontroll på kommunestyrets vegne.

Den kommunale egenkontrollen som utøves av kontrollutvalget erstatter ikke kommunens internkontroll etter kommunelovens kapittel 25, eller kommunedirektørens ansvar for internkontroll.

KONTROLLUTVALGETS SAMMENSETNING

Valg til kommunens kontrollutvalg ble gjort av kommunestyret i møte den 5. oktober 2023 - sak 42/23. Kontrollutvalget har følgende medlemmer:

<u>Medlemmer, opposisjon (Sp, H, Frp og V)</u>	<u>Varamedlemmer</u> :
Christina F. Holmvaag, leder	Berit Woie-Berg
Eirik Sivertsen	Peter Fredriksen
Kenneth Lamøy	Hilde Sivertsen
	Per Løken
	Truls Theting
<u>Medlemmer, posisjon (Sv og Ap)</u>	<u>Varamedlemmer</u> :
Marit Stemland, nestleder	Lindis Sloan
Werner Gerhardsen	Hilde Moberg
	Sigurd Schultz
	Espen Sivertsen

KONTROLLUTVALGETS LOVPÅLAGTE OPPGAVER

Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll på vegne av kommunestyret.

Kontrollutvalget skal påse at:

- kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
- det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak

- c) det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og av selskaper kommunen har eierinteresser i
- d) det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)
- e) vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

Regnskapsrevisjon

Utvalget skal påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, at regnskapsrevisjonen blir utført i samsvar med lov, forskrift og kontrollutvalgets instruksjer og avtaler med revisor, og at regnskapsrevisjonen blir utført av revisorer som oppfyller kravene som blir stilt i lovverket.

Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon av kommunens administrasjon og av selskapene som kommunen har eierinteresser i. Kontrollutvalget skal lage en plan for gjennomføringen av forvaltningsrevisjoner. Planen skal være basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Planen vedtas av kommunestyret. Utvalget skal også se til at administrasjonen setter i verk vedtak som er gitt av kommunestyret etter forvaltningsrevisjoner.

Eierskapskontroll

Kontrollutvalget skal føre kontroll med forvaltningen av kommunens eierskap gjennom eierskapskontroller. Kontrollutvalget skal lage en plan for gjennomføring av eierskapskontrollene, planen skal baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Planen vedtas av kommunestyret. Kontrollutvalget skal rapportere om resultatene av kontrollene til kommunestyret. Utvalget skal også se til at administrasjonen setter i verk vedtak som er gitt av kommunestyret etter eierskapskontroller.

Budsjett for kontrollarbeidet

Utvalget setter opp forslag til årsbudsjett for revisjon, sekretariatet og kontrollutvalgets egen drift og sender dette til kommunestyret med anbefaling om vedtak.

Rapportering til kommunestyret

Kontrollutvalget skal rapportere om resultatene av sitt arbeid til kommunestyret.

Uttalelse om årsregnskapet

Kontrollutvalget skal uttale seg om kommunens og kommunale foretak sine årsregnskap og årsberetning.

Annet

Kontrollutvalget kan foreta undersøkelser som det mener er nødvendig.

ANDRE OPPGAVER

Kontakten med kommunestyret

Kontrollutvalget skal arbeide for å få en best mulig kommunikasjon med kommunestyret, både gjennom sakene utvalget oversender, gjennom sin årlige rapportering og ved andre orienteringer om utvalgets virksomhet.

Åpenhet

Kontrollutvalgets møter er åpne og alle har rett til å være til stede under møtene, men med de unntak som følger av kommuneloven § 11-5. Åpenhet er viktig, også om kontrollutvalgets virksomhet. Innenfor rammen av kommunelov og offentlighetslovgivningen, vil utvalget legge til rette for at utvalgets møter i størst mulig grad kan gjennomføres som åpne møter.

Henvendelser fra publikum

Alle henvendelser som kommer inn til sekretariatet blir lagt fram for kontrollutvalget, som tar stilling til om henvendelsen gir grunnlag for undersøkelser og / eller sak med bakgrunn i henvendelsen.

Oppfølging

Kontrollutvalget følger opp vedtak som angår utvalgets arbeid, og vurderer om sekretariatsbistanden tilfredsstillende utvalgets behov.

Utvalgets faglige oppdatering

Medlemmene i kontrollutvalget får tilbud om å delta på faglige samlinger..

Virksomhetsbesøk

For å kunne føre tilsyn med den totale virksomheten er det viktig at kontrollutvalget har ressurser og kjennskap til kommunens forvaltning og tjenester. Det kan være aktuelt å besøke ulike kommunale virksomheter. Besøkene kan også inkludere kommunale foretak og selskap. Virksomhetsbesøkene må tilpasses kontrollutvalgets behov og ressursituasjon.

Formålet med virksomhetsbesøk er blant annet å:

- Bli kjent med virksomheten, og å gjøre kontrollutvalgets arbeid kjent i kommunen.
- Undersøke generelt om krav til internkontroll er kjent i virksomheten og om sentrale føringer knyttet til for eksempel de etiske retningslinjer er kommunisert
- Fremskaffe informasjon om utvalgte områder som for eksempel HMS, offentlige anskaffelser og lignende ved å få orientering om og innsyn i system og rutiner
- Få innspill til kontrollutvalgets risikoanalyser og planarbeid

Høring

Kontrollutvalget har i henhold til kommuneloven en rett og plikt til å gjennomføre kontrollmessige undersøkelser og evalueringer innenfor kommunens ansvarsområde. Kontrollutvalget kan gjennomføre høringer. Høringer finner sted i forbindelse med møter i kontrollutvalget, der kontrollutvalget i møte skaffer seg informasjon i en sak

ved å be bestemte personer om å uttale seg muntlig, på spørsmål fra medlemmene. Hensikten med høring er å skaffe seg direkte informasjon fra aktørene i saken for å klarlegge saksforholdet så godt som mulig. Kontrollutvalget gjennomfører høring ved behov.

Rapportering

Kontrollutvalget utarbeider årsrapport til kommunestyret om sin virksomhet. Rapporter fra gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjekter og eierskapskontroller rapporteres fortløpende i egne saker til kommunestyret. Skriftlige påpekninger fra revisor, jfr kommuneloven § 24-7, kan vurderes særskilt rapportert til kommunestyret.

Høringsuttalelser

Kontrollutvalget skal i offentlige høringssaker som vedrører kontrollfunksjonen spesielt, avgi uttalelse til kommunestyret, i saker der kommunestyret selv avgir høringsuttalelse på vegne av kommunen.

Kontrollutvalgets arkiv

Kontrollutvalget skal ha eget sak/arkiv system og sekretariatet ivaretar på vegne av kontrollutvalget det daglige arkivarbeidet, etter arkivloven med forskrifter.

KONTROLL OG TILSYN- BUDSJETT 2024

Kontrollutvalget utarbeider forslag til eget budsjett. Budsjettet ble behandlet av kontrollutvalget i møte 04.09.2023 – sak 29/23. Budsjettet legger rammer for kontrollutvalgets egen aktivitet og kostnadene til revisjon og sekretariat. Kontrollutvalgets totale budsjetttramme er satt til kr 963.000:

Regnskaps- og forvaltningsrevisjon, selskapskontroll	Kr 698 000
Sekretærbistand	Kr 207 000
Kurs og opplæring, andre driftsutgifter	Kr 58 000
Sum	Kr 963 000

PLAN FOR MØTEVIRKSOMHETEN I 2024

Kontrollutvalgets møteplan for 2024 fastsettes i egen sak. Det har de siste årene vært 5 planlagte møter, med 3 på våren og 2 på høsten. Dette foreslås videreført.

Kontrollutvalgets årsplan 2024	Møter				
Aktiviteter og saker	1	2	3	4	5
Protokoll	X	X	X	X	X
Orienteringer	X	X	X	X	X
Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller 2024-2027	X				
Bestilling av forvaltningsrevisjon + prosjektplanmøte				X	X
1.gangs oppfølging av kommunestyrets vedtak eierskapskontroller	X				
1.gangs oppfølging av forvaltningsrevisjon Varsling				X	
Rapport forvaltningsrevisjon Trygt skolemiljø			X		
Orientering fra revisor om overordnet revisjonsstrategi					X
Orientering om status for kommunens økonomiforvaltning	X				X
Uttalelse til kommuneregnskapet 2023		X			
Uttalelse til særregnskap 2023 for kommunalt foretak		X			
Etterlevelseskontroll	X			X	
Redegjørelse fra administrasjonen i aktuelle saker	X	X	X	X	X
Dialog med revisor	X	X	X	X	X
Revisors erklæring om egen uavhengighet				X	
Virksomhetsplan 2025					X
Kontrollutvalgets årsrapport 2024					X
Møteplan 2025					X
Budsjett for kontroll og tilsyn 2025				X	

SAK 42/23

Møteplan 2024

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
04.12.2023

Vedlegg:

- Tidsplanlegger 2024

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget behandler og vedtar egen møteplan. I 2023 ble det gjennomført til sammen 5 møter i utvalget og det foreslås samme møtehyppighet i 2024.

Kontrollutvalget har normalt sett behov for å konferere saker med administrasjonen og møteaktiviteten bør derfor legges slik at det ikke kommer i konflikt med kommunestyret og formannskapet. Til grunn for planleggingen ligger møtedatoer slik det er publisert på hjemmesiden, men det gjøres oppmerksom på at møteplanen kun er planlagt for første halvår.

Det foreslås følgende møtedatoer for kontrollutvalget:

- mandag 29. januar
- mandag 15. april
- tirsdag 28. mai
- tirsdag 03. september
- tirsdag 05. november

Det er særlig viktig å planlegge for tidspunkt for behandling av regnskapet fordi formannskapets innstilling må avvete kontrollutvalgets behandling. Dersom regnskapet er avlagt innen frist skal revisors beretning være avgitt innen 15. april. Formannskapet planlegger møter onsdag 17. april og mandag 10. juni.

Vedlagt er årskalender der helligdager, skolefri og planlagte politiske møter er markert.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget avholder møte følgende datoer i 2024:

- mandag 29. januar
- mandag 15. april
- tirsdag 28. mai
- tirsdag 03. september
- tirsdag 05. november

Ytterligere møter avholdes ved behov.

Røklund, 27. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget

2024

January

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

February

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29			

March

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

April

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30					

May

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

June

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30

July

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

August

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

September

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30						

October

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

November

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

December

Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa	Su
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

SAK 43/23

Orienteringer

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
04.12.2023

Vedlegg:

- a) Steigen kommune, 05.10.2023. Vedtak. Valg av kontrollutvalg for perioden 2023-2027.
- b) Steigen kommune, 05.10.2023. Vedtak. Valg av representant til Salten Kontrollutvalgsservice.
- c) Salten kontrollutvalgsservice 19.10.2023, brev til Steigen kommune: Ny bestemmelse i kommuneloven § 23-6. Oversendelse til kontrollutvalget av kopi av innkallinger til møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer
- d) Helse- og miljøtilsyn Salten IKS: Innkalling til representantskapsmøte i Helse- og miljøtilsyn Salten IKS 3. november 2023
- e) Iris Salten IKS: Innkalling til representantskapsmøte i Iris Salten IKS.
- f) Salten Brann IKS: Innkalling til representantskapsmøte i Salten Brann IKS fredag den 3. november
- g) Møte i Salten Regionråd KO og Salten Regionråd IPR 09-10. november 2023.
- h) Kommunal- og distriktsdepartementet, oktober 2023. Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven.
- i) Utskrift fra Tilsynskalenderen, 27.11.2023.
- j) Forum for kontroll og tilsyn, 1. november 2023: Invitasjon til medlemskap i Forum for kontroll og tilsyn
- k) Unntatt fra offentlighet: Off.lov §13, jfr fvl §13:
 1. Epost fra NN, 16.03.2023. Behandling av avvik og varsel.
 2. Salten Kontrollutvalgsservice, 30.05.2023. Anmodning om skriftlig redegjørelse i tilknytning til forholdene som er nevnt i vedlagte brev til Statsforvalteren
 3. Steigen kommune, 01.09.2023. Redegjørelse til kontrollutvalget ang «Melding til Statsforvalteren» av 01.03.2023, med to vedlegg.
 4. NN til Steigen kommune, 11.10.2023 (kopi av brev Til arbeidsgiver) med 17 vedlegg.

Bakgrunn for saken:

Mottatte og aktuelle dokumenter og henvendelser legges frem for kontrollutvalget til orientering, og vurdering av eventuell oppfølging. I tillegg til brev og andre henvendelser vil dette gjelde

- Innkallinger til representantskap og generalforsamlinger
- Uttalelser, tolkninger og annet fagstoff fra departement og interesseorganisasjoner innen kontroll og tilsyn (FKT og NKRF)
- Rapporter etter statlige tilsyn

Vedlegg a-b: Vedtak fra kommunestyret om valg til kontrollutvalg og representant til Salten kontrollutvalgsservice KO.

Vedleggene c-g Angår innkallinger til representantskap i interkommunale samarbeid (interkommunale selskap, kommunale oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd) der Steigen kommune er deltager. I samsvar med tidligere praksis og anbefalinger legges innkallingene frem for kontrollutvalget til orientering. Sekretariatet har på bakgrunn av endret kommunelov, bedt kommunen om kopi av innkallinger til møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer.

Vedlegg h: Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet en veileder om hvilke regler som gjelder for interkommunalt samarbeid. Veilederen har egne kapitler om samarbeidsmodellene vertskommunesamarbeid, interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap. Veilederen inneholder også noen råd og anbefalinger knyttet til etablering og drift av interkommunale samarbeid.

Utskrift fra Tilsynskalenderen følger som vedlegg i. Det er av Datatilsynet planlagt tilsyn om etterlevelse av regelverkets krav til personopplysningssikkerhet. Tilsynet står registrert som et planlagt tilsyn og det er ikke kjent om det er fullført.

Vedlegg j: kopi av brev til leder av kontrollutvalget med Invitasjon til medlemskap i Forum for kontroll og tilsyn (FKT). FKT har som primæroppgave å styrke kontrollutvalgets uavhengige rolle som bestiller av revisjonsoppdrag på kommunestyrets vegne, samt være en uavhengig og synlig organisasjon som kanaliser medlemmenes interesser til sentrale myndigheter. Årlig kontingent for 2024 er kr 4 000 for innbyggere med 0-5000 innbyggere.

Til sist (vedleggene k) følger korrespondanse omkring varselsak. Vedleggene er unntatt offentlighet etter Off.lov §13, jfr Fvl §13. Kontrollutvalget behandlet i møte 18.04.2023, sak 15/23, en henvendelse: «Behandling av avvik og varsel» (vedlegg k-1). Utvalget besluttet her å be kommunedirektøren om en skriftlig redegjørelse i tilknytning til forholdene som var beskrevet i saken. Utvalget ba videre om en avklaring på om det finnes rutiner for håndtering av denne type henvendelser fra ansatte. Svaret fra kommunedirektøren av 01.09.2023 følger av vedlegg k-3). Utvalget har til sist fått tilsendt kopi av brev som NN har sendt kommunen, den 11.10.2023 (vedlegg k-4).

Røklund, 27. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget

SÆRUTSKRIFT

Arkivreferanse: 2023/1249-5

Saksbehandler: Lisbeth Aalstad

Sakens gang

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
42/23	05.10.2023	Kommunestyret

Valg av Kontrollutvalg for perioden 2023 - 2027

Kommunedirektørens innstilling

Saken legges frem uten innstilling.

Kommunestyrets behandling av sak 42/2023 i møte den 05.10.2023:

Behandling

Enighet i kommunestyret om et avtalevalg - en felles liste.

Enstemmig vedtatt.

Felles forslag fra Evy Røymo på vegne av SV og AP og fra Rita Lorentsen på vegne av SP, H, FRP og V:

Opposisjon (SP, H, FRP og V): _____ Posisjon (SV og AP):

Faste medlemmer:

Christina F. Holmvaag

Marit Stemland

Eirik Sivertsen

Werner Gerhardsen

Kenneth Lamøy

Vara:

Berit Woie-Berg

Peter Fredriksen

Hilde Sivertsen

Per Løken

Truls Theting

Lindis Sloan

Hilde Moberg

Sigurd Schultz

Espen Sivertsen

Felles forslag ble enstemmig vedtatt.

Leder og nestleder ble valgt ved flertallsvalg:

Valg av leder - Christina F. Holmvaag, SP ble enstemmig valgt som leder

Valg av nestleder - Marit Stemland, SV ble enstemmig valgt som nestleder

Vedtak

Vedtaket lyder som følgende:

Kontrollutvalget for perioden 2023 - 2027 består av:

Opposisjon (SP, H, FRP og V):

Posisjon (SV og AP):

Faste medlemmer:

Christina F. Holmvaag - leder

Eirik Sivertsen

Kenneth Lamøy

Marit Stemland - nestleder

Werner Gerhardsen

Vara:

Berit Woie-Berg

Peter Fredriksen

Hilde Sivertsen

Per Løken

Truls Theting

Lindis Sloan

Hilde Moberg

Sigurd Schultz

Espen Sivertsen

Bakgrunn for saken

I følge Steigen kommunes reglement for folkevalgte organ skal kontrollutvalget bestå av 5 medlemmer.

Kontrollutvalget velges med hjemmel i kommunelovens § 23-1, som gjengis nedenfor:

§ 23-1 Kontrollutvalget

Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg som skal føre løpende kontroll på deres vegne.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til utvalget. Lederen kan ikke være medlem av samme parti eller tilhøre samme gruppe som ordføreren. Utvalget skal ha minst fem medlemmer. Minst ett medlem skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Utelukket fra valg er:

- a) ordfører og varaordfører
- b) medlemmer og varamedlemmer av formannskap eller fylkesutvalg
- c) medlemmer og varamedlemmer av folkevalgt organ med beslutningsmyndighet.
- d) medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret eller fylkestinget er likevel valgbare
- d) medlemmer av kommuneråd eller fylkesråd
- e) medlemmer og varamedlemmer av kommunestyrekomité eller fylkestingskomité
- f) ansatte i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen
- g) personer som har en ledende stilling, eller som er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforsamlingen i et selskap som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
- h) personer som har en ledende stilling, eller som er medlem eller varamedlem av styret i et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap

Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst velge medlemmer til utvalget på nytt.

Hvis ett eller flere medlemmer av utvalget skal skiftes ut, skal alle medlemmene velges på nytt.

Det minnes også om kravene til kjønnsmessig balanse, jfr. kommunelovens § 7-6 ved forholdstallsvalg og kommunelovens § 7-7 ved avtalevalg.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen underskrift.

SÆRUTSKRIFT

Arkivreferanse: 2022/651-139

Saksbehandler: Lisbeth Aalstad

Sakens gang

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
65/23	06.11.2023	Kommunestyret

Valg av representant til Salten Kontrollutvalgsservice

Valgnemndas innstilling

Christina F. Holmvaag – representant

1. vararepresentant - forslag legges frem av valgnemnda i møtet
2. vararepresentant - forslag legges frem av valgnemnda i møtet

Kommunestyrets behandling av sak 65/2023 i møte den 06.11.2023:

Behandling

Valgnemnda har gjort følgende enstemmige innstilling til valg av representant til Salten Kontrollutvalgsservice, for perioden 2023 - 2027:

Fast representant:

Christina F. Holmvaag

Vararepresentanter:

Eirik Sivertsen, 1.vara

Kenneth Lamøy, 2.vara

Enstemmig vedtatt som innstilling.

Vedtak

Vedtaket lyder som følgende:

Salten Kontrollutvalgsservice for perioden 2023 - 2027:

Fast representant:

Christina F. Holmvaag

Vararepresentanter:

Eirik Sivertsen, 1.vara

Kenneth Lamøy, 2.vara

Bakgrunn for saken

Salten kontrollutvalgsservice er et kommunalt oppgavefelleskap.

Virksomheten ble etablert som et interkommunalt samarbeid 1. januar 2005, men ble i 2021 omdannet til et kommunalt oppgavefelleskap. Samarbeidet styres etter en samarbeidsavtale vedtatt av kommunestyrene i de 10 deltagerkommunene. Hver kommune har ett medlem i representantskapet.

Det er ikke oppnevnt styre, så representantskapet er virksomhetens øverste organ.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen underskrift.

Steigen kommune
v/kommunedirektøren

8283 LEINESFJORD

Ny bestemmelse i kommuneloven § 23-6. Oversendelse til kontrollutvalget av kopi av innkallinger til møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer

Kommuneloven 23-6, femte ledd er endret fra 1.7.2023: *Kommuner og fylkeskommuner skal sørge for at kontrollutvalget blir varslet om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer. Kontrollutvalget har rett til å være til stede i disse møtene.* I forhold til tidligere er det nå slått fast at det er kommunen / fylkeskommunen som skal sørge for at kontrollutvalget blir varslet om de nevnte møtene.

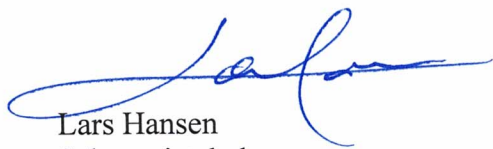
Jeg ber derfor om at sekretariatet får tilsendt kopi av innkallinger til generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer som er omfattet av bestemmelsen i kommuneloven § 23-6, 1. ledd (*a. interkommunale selskaper etter IKS-loven, b. interkommunale politiske råd, c. kommunale oppgavefelleskap d. aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer*)

Vi har på plass rutiner hvor følgende enheter selv sender kopi av sine innkallinger, og ber derfor om å **ikke** få tilsendt kopi av innkallinger angående følgende virksomheter:

- Iris Salten IKS,
- Salten Brann IKS,
- Helse- og Miljøtilsyn Salten IKS,
- Salten kommunerevisjon IKS
- Salten Regionråd KO
- Salten Regionråd IPR
- Salten kontrollutvalgsservice KO
- RKK Salten KO
- KO Arkiv i Nordland
- Steigen Vekst AS

For **øvrige eierskap** omfattet av kom.l § 23-6 1.ledd ber jeg om at kopi av innkallinger sendes til post@sekretariatet.no.

Inndyr, 19. oktober 2023



Lars Hansen
Sekretariatsleder



Representantskapet til HMTS
Eierkommunene i HMTS
Kommunedirektører/rådmann i eierkommunene

Dato: 02.10.2023
Saksbehandler: Katalin Nagy
Telefon direkte: 98 22 39 33
Deres ref: «Ref»
Løpenr.: 1370/2023
Saksnr/vår ref: 2023/21
Arkivkode: 033

Innkalling til representantskapsmøte i Helse- og miljøtilsyn Salten IKS 3. november 2023

Møtet vil avholdes i bystyresalen på rådhuset i Bodø 3. november kl. 09.00.

Program for dagen:

Representantskapsmøte Helse- og miljøtilsyn Salten IKS (HMTS)	09.00 – 10.30
Årsmøte Salten IUA	10.30 – 11.30
Lunsj	11.30 – 12.00
Representantskapsmøte Iris Salten IKS	12.00 – 13.30
Representantskapsmøte Salten Brann IKS	13.30 – 15.30

Oppnevning av representanter og vararepresentanter med kontaktadresse meldes til HMTS .

Saksliste representantskapsmøte Helse- og miljøtilsyn Salten IKS:

-
- 10/23 Fortegnelse over representantskapets medlemmer
 - 11/23 Godkjenning av innkalling og saksliste
 - 12/23 Valg av to til å underskrive protokollen
 - 13/23 Valg av leder i representantskapet
 - 14/23 Valg av nestleder i representantskapet
 - 15/23 Langtidsplan med strategi og økonomiplan for HMTS 2024-2027
 - 16/23 Budsjett for HMTS 2024
 - 17/23 Valg av valgkomite for representantskapet
-

På vegne av HMTS:

Ørjan Kristensen
Styreleder HMTS

Katalin Nagy
daglig leder HMTS

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur

Kopi til:

Representantskapet i HMTS, varamedlemmer
Styret i HMTS
Revisor PWC
Salten Regionråd
Salten kommunerevisjon
Salten kontrollutvalg
Salten Brann IKS
IRIS Salten IKS

10/23 Fortegnelse over representantskapets medlemmer

Navneopprop

11/23 Godkjenning av innkalling og saksliste

Forslag til vedtak: Innkalling og saksliste godkjennes.

12/23 Valg av to til å underskrive protokollen

Forslag til vedtak: Følgende velges til å skrive under protokollen:

13/23 Valg av leder i representantskapet

IKS loven §6 sier at «Hvis ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder.».

Forslag til vedtak: Følgende velges til leder av representantskapet:... Valget gjelder for 2 år.

14/23 Valg av nestleder i representantskapet

IKS loven §6 sier at «Hvis ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder.».

Forslag til vedtak: Følgende velges til nestleder av representantskapet:... Valget gjelder for 2 år.

15/23 Langtidsplan med strategi og økonomiplan for HMTS 2024-2027

Planen er vedlagt.

Økonomiplanen er revidert ut fra økonomiplan 2023 – 2026, regnskap 2022 og representantskapets vedtatte budsjettgrunnlag i mai 2023. Det er lagt til grunn 2023-kroner og innbyggertall pr. 01.01.23. Eierkommunene vedtok i 2021 at tilskuddene fra kommunene skal fullfinansiere 4 stillinger i HMTS og at dette skal inkludere alle tjenestene HMTS gjør for eierkommunene.

Styret i HMTS vedtok i møte 25.09.23: «Langtidsplan med strategi og økonomiplan for HMTS 2024 - 2027 vedtas og legges frem for representantskapet til godkjenning.»

Forslag til vedtak: Representantskapet vedtar Langtidsplan med strategi og økonomiplan for HMTS 2024 – 2027.

16/23 Budsjett for HMTS 2024

Styret i HMTS vedtok i møte 25.09.23: Budsjett for 2024 vedtas og legges frem for representantskapet til godkjenning.

	Regnskap 2022	Tot budsj 2023	Tot budsj 2024
Driftsinntekter			
Salg av tjenester inneklime	524 646		

HMTS inn i framtiden	0		
Hygienesertifikat		5 000	5 000
Prosjekt luktpanel	28 094	28 000	0
Sum prosjektinntekter	552 740	33 000	5 000
Fra eierkommunene, basis*	4 602 965	4 771 877	5 014 823
Andre inntekter	0		
Sum andre inntekter	4 602 965	4 771 877	5 014 823
SUM DRIFTSINTEKTER	5 170 598	4 804 877	5 019 823
Driftskostnader			
Sum personalkostnader**	4 067 552	4 173 643	4 348 224
Sum avskrivninger	0	22 000	19 000
Sum andre driftskostnader	827 062	646 500	667 599
SUM DRIFTSKOSTNADER	4 894 614	4 842 143	5 034 823
DRIFTSRESULTAT**	275 984	-37 266	-15 000
Finansposter	22 498	5 000	15 000
Inndekning fra egenkapital		32 266	0
ÅRSRESULTAT	298 482	0	0

*: 59 kr pr innbygger i 2024 beregnet ut fra innbyggertall pr 01.01.23

** : Det benyttes kr 230 000 fra premiefondet til HMTS i KLP til pensjonskostnader i 2023

Endring: Inndekt drift Luktpanel går ut fom 2023: kr 28 000 pr år

Forslag til vedtak: Representantskapet vedtar budsjett for HMTS for 2024

17/23 Valg av valgkomite for representantskapet

Det skal velges valgkomite for representantskapet. Dette velges for 2 år med leder, nestleder, medlem og 3 personlige vara. Det er utarbeidet instruks for valgkomiteen. Valgkomiteen har bla ansvar for å foreslå styremedlemmer og godtgjørelse for styret.

Selskapsavtalen § 8. sier: «Valgkomiteen skal ha 3 medlemmer med personlige vara. Medlemmene, leder og nestleder velges av representantskapet. Valgkomiteen velges for 2 år. Valgkomiteen skal foreslå et kompetansesammensatt styre. Representantskapet utarbeider instruks for valgkomiteen.»

I retningslinjer for valgkomite til Helse- og miljøtilsyn Salten IKS (vedtatt av representantskapet i 2016) står det om Valgkomiteens sammensetning: «Valgkomiteen består av 3 medlemmer oppnevnt av representantskapet og velges for 2 år av gangen. Selskapets styre og selskapets ledelse kan ikke velges inn i valgkomiteen.»

Forslag til vedtak: Følgende velges til valgkomite for HMTS. Valget er for 2 år.

Leder:	Personlig vara:
Nestleder:	Personlig vara:
Medlem	Personlig vara:

Eierkommunene i Iris Salten IKS
Medlemmene i representantskapet

06.10.23

Innkalling til representantskapsmøte i Iris Salten IKS.

Det innkalles med dette til representantskapsmøte i Iris Salten IKS, fredag 03.11.23, kl 12.00-13.30.
Møte vil holdes i bystyresalen på rådhuset i Bodø kommune.

På grunn av manglende oversikt over representanter, sendes innkallingen til postmottak i kommunene. (Navn på oppnevnte representanter og vararepresentanter med kontaktinformasjon sendes Iris Salten IKS).

Saksliste for representantskapsmøte i Iris Salten IKS:

- Sak 23-10 Fortegnelse over representantskapets medlemmer.
- Sak 23-11 Godkjenning av innkalling og saksliste.
- Sak 23-12 Valg av to deltagere til å underskrive protokoll.
- Sak 23-13 Valg av leder i representantskapet.
- Sak 23-14 Valg av nestleder i representantskapet.
- Sak 23-15 Økonomiplan for 2024 – 2027.
- Sak 23-16 Budsjett 2024.
- Sak 23-17 Innstilling til bruk av midler fra Iris-fondet.
- Sak 23-18 Valg av valgkomite for representantskapet.

Saksdokumenter følger vedlagt, men finnes også på vår hjemmeside:
<https://www.iris-salten.no/stotteartikler/rep-skap-dokumenter-2023>

Vel møtt!

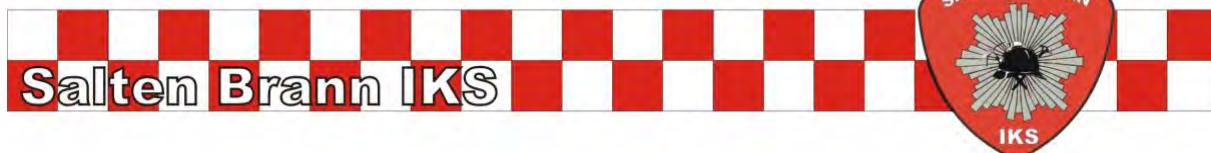
På vegne av Iris Salten IKS

Trud Berg
Styrets leder

Bjørn Ove Moum
Adm.dir.

Kopi med vedlegg til:

Kommunedirektører og rådmann
Salten Regionråd
Revisor
Styret med varamedlemmer i Iris Salten IKS
Postmottak hos eierkommunene



Saksbehandler: Per Gunnar Pedersen
per.gunnar.pedersen@saltenbrann.no

Bodø, 2. oktober 2023

Til

*Medlemmene i Representantskapet i Salten Brann IKS
Eierkommunene til Salten Brann IKS*

INNKALLING TIL REPRESENTANTSKAPSMØTE I SALTEN BRANN IKS FREDAG DEN 3. NOVEMBER 2023

SAKSLISTE

- Sak 21/23 Fortegnelse over representantskapets medlemmer
Sak 22/23 Godkjenning av innkalling og saksliste
Sak 23/23 Valg av to deltagere til å underskrive protokoll fra møte
Sak 24/23 Valg av leder og nestleder for representantskapet
Sak 25/23 Valg av representanter til valgkomiteen
Sak 26/23 Valg av representanter til klagenemd
Sak 27/23 Orientering om status i selskapet
Sak 28/23 Årsbudsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027
- Årsbudsjett med handlingsdel 2024
- Økonomiplan 2024-2027
Sak 29/23 Eierkommunenes brannberedskap (brannordning) - revisjon
Sak 30/23 Eventuelt

Vennligst gi beskjed snarest mulig på e-post: post@saltenbrann.no dersom du **ikke** kan møte.
Møtet gjennomføres i bystyresalen i Bodø kommune. Rekkefølge:

Representantskapsmøte Helse- og miljøtilsyn Salten	09.00 – 10.30
Årsmøte Salten IUA	10.30 – 11.30
Lunsj	11.30 – 12.00
Representantskapsmøte Iris	12.00 – 13.30
Representantskapsmøte Salten Brann IKS	13.30 – 15.30

Med vennlig hilsen

Sigurd Stormo
Leder representantskapet
(sign)

Kristian Fanghol
Styrets leder
(sign)

SALTEN BRANN IKS

Olav V gate 200, 8070 Bodø, Tlf: 75 55 74 00, Faks: 75 55 74 08,
e-post: post@saltenbrann.no, Internett: www.saltenbrann.no

Kopi til:

- Varamedlemmer i representantskapet i Salten Brann IKS
- Eierkommunenes postmottak
- Kommunedirektører
- Styremedlemmer i Salten Brann IKS
- Salten kommunerevisjon
- Ledergruppen til Salten Brann IKS

Sak 21/23 Fortegnelse over representantskapets medlemmer

Representantskapets behandling:

Sak 22/23 Godkjenning av innkalling og saksliste

Forslag til vedtak:

- 1. Innkalling og saksliste godkjennes.*

Representantskapets behandling:

Sak 23/23 Valg av to til å underskrive protokollen

Forslag til vedtak:

Følgende velges til å underskrive protokollen:

- 1.
- 2.

Representantskapets behandling:

- 1.
- 2.

Sak 24/23 Valg av leder for representantskapet

Forslag til vedtak:

- 1. Valgkomiteen innstiller*

Representantskapets behandling:

Sak 25/23 Valg av representanter til valgkomiteen

Forslag til vedtak:

SALTEN BRANN IKS

Olav V gate 200, 8070 Bodø, Tlf: 75 55 74 00, Faks: 75 55 74 08,
e-post: post@saltenbrann.no, Internett: www.saltenbrann.no

1. Leder av representantskapet innstiller

Representantskapets behandling:

Sak 26/23 Valg av representanter til klageutvalg

Forslag til vedtak:

1. Leder av representantskapet innstiller

Representantskapets behandling:

Sak 27/23 Orientering om status i selskapet

Forslag til vedtak:

1. Saken tas til orientering

Representantskapets behandling:

Sak 28/23 Årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023

Forslag til vedtak:

- 1. Budsjett- og økonomiplan for perioden 2024 - 2027 legges til grunn for selskapets drift i og ivaretar de lovpålagte tjenestene regulert i brannlov og i vedtatte brannordninger.*
- 2. Kommunalt finansieringsbehov for år 2024 er;*

<i>Brutto</i>	<i>Kr. 104.523.225,-</i>	<i>Overføres til Salten Brann IKS</i>
<i>Feie-tjenesten (selvkost)</i>	<i>Kr. 12.565.038,-</i>	<i>Dekkes gjennom innbyggergebyr</i> <i>- sats pr. bolig, kr. 357,-</i> <i>- sats pr. fritidsbolig, kr. 245,-</i>
<i>Netto (fratrasket feiing)</i>	<i>Kr. 91.958.187,-</i>	<i>Netto kommunal kostnad</i>

- 3. I planen legges det til grunn en lønnsvekst på 4,9% fra 1. mai 2024.*
- 4. Selskapets pensjonskostnader iht. BKP anslag har økt med 1.500.000,- fra 2023.*
- 5. Det iverksettes effektiviseringstiltak for å tilpasse eksisterende drift til vedtatte økonomiske rammer tilsvarende kr. 3.100.000,-.*
- 6. Fremføring av driftsunderskudd fra regnskapsåret 2022 dekkes inn med kr. 3.500.000,- (2026) og med kr. 5.000.000,- (2027).*
 - a. Kr. 5.500.000,- dekkes av 110-Nordland*

SALTEN BRANN IKS

Olav V gate 200, 8070 Bodø, Tlf: 75 55 74 00, Faks: 75 55 74 08,
e-post: post@saltenbrann.no, Internett: www.saltenbrann.no

- b. Kr. 3.000.000,- dekkes av Salten Brann for øvrig.
7. *Tilknytningsavgift iht. selskapsavtalens §7 fastsettes til kr. 1.300.000,-.*
 8. *Materiellinvesteringer i økonomiplanperioden er på kr. 46.800.000,-*
 9. *Investeringsplan for 2024 på kr. 11.800.000 vedtas.*
 10. *Selskapet gis myndighet til å ta opp et finansierings lån i henhold til investeringsplan pålydende kr. 11.800.000,- med mulighet til å forsere investering for 2024 med ytterligere kr. 10.000.000 ved behov i 2025.*
 11. *Ubrukte lånemidler pr. 31.12.23 overføres og benyttes til å finansiere investeringsplanen.*
 12. *Øvre grense for lån settes til kr. 75 000 000 i økonomiplanperioden 2024 – 2027 jfr. vedtatt selskapsavtale.*
 13. *Avsetning til bundet fond 110-nødsentral godkjennes iht. til økonomiplanen.*
 - a. *Kr. 2.300.150,- (-24), kr. 6.469.641,- (-25), kr. 5.515.332,- (-26) og kr. 5.609.187,- (-27)*
 - b. *Fondet skal finansiere større deler av nytt oppdragshåndteringssystem for 110-nødsentralen i Nordland samt ivareta framtidige materiellinvesteringer som følge av statlige vedtak og pålegg.*
 - c. *Eventuelle tilbakebetalinger av merinntekter til kommuner i Nordland gjøres etter andel av alarminntekter med virkning fra og med 2025.*
 14. *Bruk av premiefondet i Bodø pensjonskasse godkjennes, for dekking av pensjonskostnader, oppad begrenset til kr. 10 000 000 for 2024.*

Representantskapets behandling:

Sak 29/23 Eierkommunenes brannberedskap (brannordning) - revisjon

Forslag til vedtak:

1. *Representantskapet vedtar forslag til prosessplan for revisjon av brannordning.*
2. *For de kommuner som vil gjennomføre en revisjon, er målsetningen at endringer av brannordningen med økonomisk effekt skal kunne skje fra 2025.*

Representantskapets behandling:

Sak 30/23 Eventuelt

Forslag til vedtak:

Representantskapets behandling:

-----O-----



MØTE I SALTEN REGIONRÅD KO OG SALTEN REGIONRÅD IPR 09. – 10. NOVEMBER 2023

NORDLAND NASJONALPARKSENTER / ROGNAN HOTELL

SAKSLISTE

Møtestart kl. 13.00

Velkommen til Saltdal

Torsdag kl. 13:00

Presentasjon av Salten Regionråds virksomhet

ved administrasjonen

Gjennomgang av ny selskapsstruktur

ved advokat Håkon A. Riegels, Samfunnsbedriftene

Presentasjon av representantene i møtet

Representantskapsmøte i Salten Regionråd Kommunale Oppgavefelleskap ca. kl. 15:00

- KO-sak 01/23 **Valg av møteleder, referent og representanter til å signere protokollen**
- KO-sak 02/23 **Godkjenning av innkalling og dagsorden**
- KO-sak 03/23 **Valg av leder og nestleder til Representantskapet**
- KO-sak 04/23 **Oppnevning av valgkomite for valg av styre**
- KO-sak 05/23 **Valg av interimsstyre, herunder leder og nestleder**
- KO-sak 06/23 **Intern organisering – vedtekter for Salten Friluftsråd, Salten Kultursamarbeid og Felles Ansvar i Salten**

Representantskapsmøte i Salten Regionråd Interkommunale Politiske Råd ca. kl. 16:30

- IPR-sak 01/23 **Valg av møteleder, referent og representanter til å signere protokollen**
- IPR-sak 02/23 **Godkjenning av innkalling og dagsorden**
- IPR-sak 03/23 **Valg av leder og nestleder til Representantskapet**
- IPR-sak 04/23 **Valg av Arbeidsutvalg**
- IPR-sak 05/23 **Innmeldt sak fra Bodø kommune**
 - a) Bodø kommune v/kommunedirektør: Rapportering om status i «Ett digitalt Salten»
- IPR-sak 06/23 **Valg av representant til Nordlandsmuseets Råd**
- IPR-sak 07/23 **Valg av representanter til Vannregionutvalg Nordland (RVU)**
- IPR-sak 08/23 **Valg av representant til Rådet for Nordland Nasjonalparksenter**
- IPR-sak 09/23 **Valg av representant til Statskog regionutvalg**



Fredag kl. 09:00

Morgensamling v/ Saltdal kommune

Møte i Salten Regionråd Interkommunale Politiske Råd fortsetter

- IPR-sak 10/23 **Referat fra forrige møte i Salten Regionråd**
- IPR-sak 11/23 **Orienteringer**
- sekretariatet
- rådmanns- og kommunedirektørutvalget
- IPR-sak 12/23 **Orientering fra Helsefelleskap Lofoten, Vesterålen og Salten**
- IPR-sak 13/23 **Saltenstrategier 2024-2028 – oppstart og organisering av prosess**
- IPR-sak 14/23 **Høringsuttalelse KVVU for transportløsninger i Nord-Norge og KVVU Nord-Norgebanen**
- IPR-sak 15/23 **Høringsuttalelse KVVU Green**
- IPR-sak 16/23 **Orientering om Barents Road International Organisation**
- IPR-sak 17/23 **Orienteringssak om Iris-fondet**

Praktiske opplysninger

Møte dag 1: Nordland Nasjonalparksenter, Storjord i Saltdal

Møte dag 2: Rognan Hotell

Overnatting på Rognan Hotell

Torsdag 9. november	12.00	Lunsj på Nordland nasjonalparksenter
	13.00	Møtestart Salten Regionråd KO og Salten Regionråd IPR
	15.00	Representantskapsmøte Salten Regionråd KO
	16.30	Representantskapsmøte Salten Regionråd IPR
	17.30	Møteslutt
	19.30	Aperetiff Rognan hotell
	20.00	Middag Rognan hotell
Fredag 10. november	08.00	Frokost på Rognan Hotell
	09.00	Morgensamling v/Saltdal kommune
	10.00	Møtestart Salten Regionråd IPR
	13.00	Lunsj og hjemreise

Regionrådet skal fotograferes i løpet av møtet. Fotograferingen skjer på torsdag.

Det tas forbehold om endringer i tidspunkt.



Kommunal- og
distriktsdepartementet

Veileder

Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven



1	Innledning.....	9
1.1	Om veilederen	9
1.2	Har du spørsmål om interkommunalt samarbeid?.....	10
1.3	Har du forslag til hvordan veilederen kan bli bedre?.....	11
2	Generelt om interkommunalt samarbeid.....	12
2.1	Hva er interkommunalt samarbeid?.....	12
2.2	Hva er <i>ikke</i> interkommunalt samarbeid?	13
2.3	Hvilke oppgaver kan kommuner samarbeide om?	14
2.4	Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid.....	15
2.5	Flere oppgaver i samme interkommunale samarbeid.....	17
2.6	Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner	18
2.7	Hvilke samarbeidsformer kan kommuner bruke?	18
2.7.1	Innledning	18
2.7.2	Oversikt over samarbeidsmodellene.....	18
2.7.3	Når kan kommunene samarbeide på andre måter?.....	19
2.7.4	Kort om tidligere samarbeidsmodeller etter kommuneloven.....	21
2.8	Forholdet til sektorlover	22
2.9	Kommunen beholder ansvaret ved samarbeid.....	23
2.10	Hovedregelen er at samarbeid er frivillig.....	24
3	Overordnet om de ulike samarbeidsmodellene	24
3.1	Innledning.....	24
3.2	Hva kjennetegner de ulike samarbeidsmodellene?	25
3.2.1	Innledning	25
3.2.2	Interkommunalt politisk råd (IPR)	25

3.2.3	Kommunalt oppgavefelleskap (KO)	26
3.2.4	Vertskommunesamarbeid	28
3.2.5	Interkommunalt selskap (IKS).....	30
3.2.6	Aksjeselskap (AS)	31
3.2.7	Samvirkeforetak (SA)	32
3.2.8	Foreninger	33
3.3	Hvilke samarbeidsmodeller kan fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift?	34
3.3.1	Innledning	34
3.3.2	Vertskommunesamarbeid gir en generell hjemmel.....	34
3.3.3	Andre samarbeidsmodeller krever at særlov åpner for det.....	35
3.3.4	Særlige regler for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap	36
3.3.5	Hvordan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak til et samarbeid?	36
3.3.6	Forvaltningsloven og klageregler gjelder når samarbeid fatter enkeltvedtak	37
3.3.7	Hva gjelder når loven ikke åpner for at samarbeidet selv kan fatte enkeltvedtak?	38
3.4	Hvilke samarbeid er et eget rettssubjekt?.....	40
3.5	Når gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for ulike samarbeidsmodeller?	41
3.5.1	Forvaltningsloven	41
3.5.2	Offentlighetsloven	43
4	Reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte.....	46
4.1	Innledning.....	46
4.2	Reglene om offentlige anskaffelser	46

4.2.1	Utgangspunkt: kjøp av varer og tjenester skal skje ved konkurranse	46
4.2.2	Unntak for samarbeid i offentlig sektor mv.	47
4.2.3	Oppsummering.....	50
4.3	Reglene om offentlig støtte	50
5	Vertskommunesamarbeid	51
5.1	Overordnet om vertskommunesamarbeid.....	51
5.1.1	Begrepene vertskommune, samarbeidskommune og deltakerkommune 52	
5.1.2	Samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner	52
5.2	Når kan vertskommunemodellen brukes?	53
5.2.1	To modeller for vertskommunesamarbeid	54
5.2.2	Administrativt verstkommunesamarbeid	55
5.2.3	Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd.....	55
5.3	Delegering av myndighet ved vertskommunesamarbeid	57
5.3.1	Overordnet om delegering	57
5.3.2	Forholdet mellom samarbeidsavtalen og delegeringsvedtak	57
5.3.3	Delegering ved administrativt vertskommunesamarbeid	58
5.3.4	Delegering ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd	59
5.3.5	Saker av prinsipiell betydning	60
5.4	Samarbeidsavtalen.....	61
5.4.1	Administrativt vertskommunesamarbeid: avtale mellom samarbeidskommunen og vertskommunen.....	62
5.4.2	Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd: felles avtale	62
5.4.3	Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen.....	62
5.4.4	Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere	63

5.4.5	Endringer i samarbeidsavtalen.....	64
5.4.6	Fordelingen av kostnader mellom deltakerkommunene skal fastsettes i samarbeidsavtalen	64
5.4.7	Kopi av samarbeidsavtalen skal sendes til statsforvalteren.....	65
5.5	Samarbeidskommunenes styringsmuligheter	65
5.5.1	Overordnet om styring.....	65
5.5.2	Rutiner for orientering av samarbeidskommunene.....	65
5.5.3	Kommunene kan trekke tilbake vertskommunens myndighet – en sikkerhetsventil	66
5.5.4	Oppfølging fra kommunedirektøren eller medlemmene av nemnda	66
5.5.5	Deltakerne kan gi instruksjer og omgjøre vedtak.....	66
5.5.6	Særlige krav til avstemninger i nemnda	67
5.5.7	Vertskommunens styringsrett.....	67
5.5.8	Eierskapsmelding og eierstyring	67
5.6	Vertskommunesamarbeid kan organiseres på mange ulike måter	68
5.6.1	Vertskommune med eller uten folkevalgt nemnd?	68
5.6.2	Handlingsrommet ved administrativt vertskommunesamarbeid.....	70
5.6.3	Handlingsrommet ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd	73
5.6.4	Lokalisering av tjenester	75
5.7	Budsjett og regnskap i vertskommunen	75
5.8	Klage, omgjøring, kontroll og tilsyn	76
5.8.1	Klage og omgjøring.....	76
5.8.2	Omgjøring uten klage.....	78
5.8.3	Lovlighetskontroll	78

5.8.4	Domstolsprøving	79
5.8.5	Kontrollutvalget	79
5.8.6	Statlig tilsyn	80
5.8.7	Internkontroll.....	80
5.9	Oppløsning og uttreden	81
5.10	Regelverket for ansattes rettigheter	82
6	Kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd.....	82
6.1	Overordnet om kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd 82	
6.2	Begrepene deltakerkommune og kontorkommune	83
6.3	Når kan samarbeidsmodellene brukes?	84
6.3.2	Interkommunalt politisk råd.....	85
6.3.3	Kommunalt oppgavefelleskap.....	86
6.4	Forholdet til kommunelovens øvrige regler.....	87
6.5	Regler for å opprette et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap	87
6.5.1	Kommunestyrene vedtar å opprette samarbeidet og må være enige om hvem som skal være med	87
6.5.2	Minst to kommuner eller fylkeskommuner	88
6.5.3	Samarbeid forbeholdt kommuner og fylkeskommuner	88
6.5.4	Kan ikke fatte enkeltvedtak, unntatt om interne forhold og tilskudd	88
6.5.5	Krav til samarbeidets navn	89
6.5.6	Valgfritt om samarbeidet skal være eget rettssubjekt	90
6.6	Samarbeidsavtalen.....	91
6.6.1	Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen.....	91

6.6.2	Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere	92
6.6.3	Endringer i samarbeidsavtalen.....	93
6.7	Styringsorganene og styringen av samarbeidet.....	94
6.7.1	Overordnet om styringsorganene	94
6.7.2	Representantskap	94
6.7.3	Underordnede styringsorganer	96
6.7.4	Daglig leder	97
6.7.5	Representantskap og andre styringsorganer er folkevalgte organer	98
6.7.6	Hvem er folkevalgte?.....	98
6.7.7	Møte- og talerett i organenes møter	99
6.7.8	Adgang til å bruke fjernmøte besluttet i det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner	100
6.7.9	Reglement	100
6.7.10	Eierskapsmelding og eierstyring	101
6.8	Valg til organer i samarbeidet.....	102
6.8.1	Valgreglene i kommuneloven gjelder så langt de passer	102
6.8.2	Krav om kjønnsbalanse.....	103
6.8.3	Valgbarhet i representantskap.....	104
6.8.4	Valgbarhet i underordnede styringsorganer	105
6.9	Deltakernes økonomiske ansvar og forpliktelser.....	106
6.9.1	Ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel	106
6.9.2	Deltakernes innskuddsplikt og andre bidrag fastsettes i samarbeidsavtalen	108
6.9.3	Eierandel og ansvarsdel.....	109
6.10	Samarbeidet kan organiseres på mange ulike måter	109

6.10.1	Samarbeid som er eget rettssubjekt.....	110
6.10.2	Samarbeid som <i>ikke</i> er eget rettssubjekt	111
6.10.3	Lokalisering av tjenester	113
6.11	Krav om budsjett og regnskap	113
6.11.1	Krav om eget årsbudsjett og årsregnskap	113
6.11.2	Unntak fra kravet om eget årsbudsjett og årsregnskap for «små» samarbeid som ikke er eget rettssubjekt	115
6.11.3	Innarbeiding i kontorkommunens konsoliderte årsregnskap.....	115
6.12	Folkevalgt og administrativ kontroll.....	116
6.12.1	Kontrollutvalget	116
6.12.2	Internkontroll.....	117
6.13	Uttreden og oppløsning.....	118
6.13.1	Uttreden	118
6.13.2	Oppløsning.....	119
6.14	Regelverket for ansattes rettigheter	119
7	Sentrale begreper i veilederen	120
8	Kilder og kunnskapsgrunnlag	123

1 Innledning

1.1 Om veilederen

I Norge er samarbeid mellom kommuner vanlig. Omfanget av samarbeid og hva kommunene samarbeider om varierer, men alle kommuner i Norge samarbeider med hverandre. Interkommunalt samarbeid er dermed en svært viktig del av kommunenes virksomhet.

Reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven gjelder i utgangspunktet for all organisering av virksomhet i et interkommunalt samarbeid. Det er derfor viktig at kommunene har god kjennskap til disse reglene. Målet er at denne veilederen kan være et bidrag til at kommuner forstår og følger reglene for interkommunalt samarbeid som følger av kommuneloven.

Departementet har tilknyttet seg en innspillsgruppe i arbeidet med veilederen. Innspillsgruppen har bestått av representanter fra tre statsforvalterembeter, KS, Samfunnsbedriftene, Forum for kontroll og tilsyn, NKRF, Distriktssenteret og Indre Østfold kommune. Departementet takker innspillsgruppen, som har kommet med viktige bidrag til arbeidet.

Målgruppe

Hovedmålgruppen for veilederen er lokalpolitikere, administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner og andre som arbeider med interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven.

Innholdet i veilederen

I denne veilederen gir Kommunal- og distriktsdepartementet veiledning om reglene for interkommunalt samarbeid som følger av kommuneloven.

Veilederen har to generelle kapitler om hva interkommunalt samarbeid er, muligheter og begrensninger for interkommunalt samarbeid og kjennetegn på ulike samarbeidsmodeller, se kapittel 2 og 3.

I tillegg går veilederen mer i detalj om hvilke regler som gjelder for samarbeidsmodellene som reguleres i kommuneloven. I kapittel 5 er det et eget kapittel om vertskommunesamarbeid. I dette kapitlet er innholdet i veilederen *Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.*, som ble utgitt av daværende

Kommunal- og regionaldepartementet i 2011, videreført og oppdatert. Veilederen har videre et felles kapittel om samarbeidsformene kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd, se kapittel 6. Disse to samarbeidsformene var nye med kommuneloven 2018.

Veilederen har noe overordnet omtale av annet regelverk som er relevant for interkommunale samarbeid, for eksempel forvaltningsloven og offentlighetsloven, i tilknytning til de ulike samarbeidsformene. Reglene om offentlig støtte og anskaffelsesregelverket er omtalt særskilt i kapittel 4, men departementet går ikke grundig inn i disse rettsområdene.

Departementet gjør oppmerksom på at når det i veilederen står «kommune» omfatter dette også fylkeskommune, med mindre noe annet er presisert eller framgår av sammenhengen.

Forholdet mellom lovkrav og råd

Et av formålene med veilederen er å bidra til regeletterlevelse gjennom veiledning om kravene i loven. Når det står «skal», «må», «krav» eller lignende i veilederen, bygger teksten på bestemmelser i lov- eller forskrift, som skal følges.

I mange tilfeller gir loven bare minimumskrav, hvor kommunene ut over disse kan velge ulike løsninger. Generelt har kommunene stort handlingsrom både i valg av samarbeidsform og i hvordan samarbeidet innrettes. Når det i veilederen står «kan» eller det vises til ulike eksempler, betyr det at det er valgfrihet innenfor rammene av loven.

Et annet formål med veilederen er å spre kunnskap og erfaringer om hvordan kommuner kan arbeide for å oppnå velfungerende interkommunalt samarbeid. Noen steder i veilederen skriver departementet derfor om forhold det kan være «hensiktsmessig» å vurdere eller som kommuner «bør» gjøre, eller lignende formuleringer. Departementet presiserer at slike råd ikke er rettslig bindende. Det er valgfritt å forholde seg til rådene.

1.2 Har du spørsmål om interkommunalt samarbeid?

Statsforvalteren har i oppgave å veilede om muligheter og begrensninger i reglene for interkommunalt samarbeid etter kommuneloven og IKS-loven. Dersom du ikke finner

svar i denne veilederen eller i regelverket, kan du derfor ta kontakt med statsforvalteren i ditt fylke for å få råd og veiledning.

Dersom du har spørsmål om aksjeselskap, samvirkeforetak, anskaffelsesregler eller regler om offentlig støtte, er det Nærings- og fiskeridepartementet som har ansvaret for disse områdene. Det er DFØ som har fått i oppdrag å veilede om anskaffelsesreglene. Se fagsider om offentlige anskaffelser på Anskaffelser.no

KS er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for kommuner og fylkeskommuner. KS gir råd og veiledning om interkommunalt samarbeid, uansett samarbeidsmodell, både gjennom medlemsservice og gjennom advokatoppdrag for fylkeskommuner, kommuner og selskaper som eies av disse.¹

Samfunnsbedriftene (tidligere KS Bedrift) er arbeidsgiver- og interesseorganisasjon for små og mellomstore kommunalt eide selskaper. Samfunnsbedriftene organiserer mange interkommunale selskap, aksjeselskap, samvirkeforetak og foreninger, og flere interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap. Samfunnsbedriftene kan gi generell veiledning om organisering av interkommunalt samarbeid.

1.3 Har du forslag til hvordan veilederen kan bli bedre?

Kommunal- og distriktsdepartementet har som mål å videreutvikle veilederen og innarbeide flere temaer. Departementet ønsker derfor tilbakemeldinger om hvordan veilederen kan forbedres. Innspill kan sendes til postmottak@kdd.dep.no. Endringer vil kunne legges inn fortløpende. Oppdatert veileder vil alltid ligge tilgjengelig digitalt på regjeringen.no, inkludert informasjon om når veilederen ble endret sist.

¹ KS har også kurs og foredrag, og gir ut veiledning og bestiller utredninger. KS har blant annet gitt ut en rapport om interkommunalt samarbeid om IKT (2015) og KS advokatene har skrevet en FOU-utredning om samvirkeforetak for kommuner (2014).

2 Generelt om interkommunalt samarbeid

2.1 Hva er interkommunalt samarbeid?

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid brukes om tilfeller der kommuner samarbeider med kommuner, fylkeskommuner samarbeider med fylkeskommuner eller hvor kommuner og fylkeskommuner samarbeider med hverandre. I tillegg kan interkommunale selskaper (IKS) være med i interkommunale samarbeid som er organisert etter IKS-loven. Interkommunale samarbeid kan dermed bestå av

- To eller flere kommuner
- To eller flere fylkeskommuner
- En eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner
- En eller flere kommuner/fylkeskommuner og ett eller flere interkommunale selskaper (IKS)

Interkommunalt samarbeid er altså oppgaveløsning på tvers av kommune- eller fylkesgrenser. Dette til forskjell fra situasjoner hvor kommuner løser oppgavene i sin egen driftsorganisasjon eller ved kjøp av tjenester.

Et interkommunalt samarbeid kan foregå gjennom interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til, se kommuneloven § 17-1 andre ledd. Kommunene har stor frihet til å velge hvordan de skal organisere samarbeidet, så lenge de er innenfor alternativene som er nevnt i bestemmelsen.

Figur 2.1 gir en oversikt over ulike måter kommuner kan løse oppgaver på. I figuren er lovfestede former for interkommunalt samarbeid markert med grønt.

Figur 2.1 Oversikt over ulike måter kommuner kan løse oppgaver på



Kilde: Figur av Oslo Economics, bearbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet

2.2 Hva er *ikke* interkommunalt samarbeid?

Samarbeid mellom kommuner og staten, private eller ideelle aktører

Der kommuner samarbeider med for eksempel staten eller private eller ideelle aktører, er det noe annet enn interkommunalt samarbeid, slik dette begrepet brukes i veilederen. Dette gjelder uavhengig av om flere kommuner er med i et slikt samarbeid med andre aktører. Slikt samarbeid kan for eksempel være organisert i en avtale, eller særlov kan regulere egne samarbeidsformer mellom stat og kommune.

Det er ingenting i veien for at et interkommunalt samarbeid inngår et samarbeid med statlige myndigheter. For eksempel kan et vertskommunesamarbeid ha en samarbeidsavtale med et statlig organ. Det statlige organet vil i slike tilfeller *ikke* være en del av vertskommunesamarbeidet.

Kjøp og salg av tjenester

Kjøp og salg av tjenester mellom kommuner omtales ikke som interkommunalt samarbeid i denne veilederen. Ved kjøp og salg av tjenester mellom kommuner er det viktig å være oppmerksom på at reglene om offentlige anskaffelser som utgangspunkt kommer til anvendelse.

Kjøp og salg av tjenester mellom kommuner, mellom kommuner og kommunale samarbeidsordninger og mellom kommunale samarbeidsordninger er på visse vilkår unntatt fra anskaffelsesreglene. Dette er i hovedsak regulert i forskrift om offentlige anskaffelser kapittel 3. Se nærmere omtale av interkommunalt samarbeid og forholdet til reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte i kapittel 4.

Kommunale foretak

Det er ikke interkommunalt samarbeid når kommuner løser oppgaver gjennom å opprette kommunale foretak etter kommuneloven kapittel 9. Kommunale foretak opprettes av enkeltkommuner. Dette betyr at to eller flere kommuner ikke kan opprette felles kommunale foretak.

Kommunalt foretak er beregnet på tilfeller hvor kommunen ønsker å gi virksomhetens ledelse noe større frihet enn det kommuneloven ellers gir rom for.

Et alternativ til kommunalt foretak kan være et kommunalt heleid aksjeselskap. Men hvis kommunen ikke ønsker å gi virksomheten så stor grad av frihet og juridisk selvstendighet som aksjeselskapsformen i utgangspunktet innebærer, kan kommunalt foretak være en bedre organisering.

Stiftelser

Stiftelser er selveiende. Det betyr at det formelt sett ikke er noen eiere som har direkte styring med virksomheten. Stiftelse regnes dermed ikke som et interkommunalt samarbeid, og er ikke med i opplistingen av samarbeidsmodeller for interkommunalt samarbeid i kommuneloven § 17-1 andre ledd.

Stiftelser reguleres av stiftelsesloven. Kommunen kan ta initiativ til å opprette stiftelser. Kommunen kan legge rammene for stiftelsen når vedtektene fastsettes, men har ut over dette liten mulighet til å påvirke stiftelsen. Vedtak som fattes i styret til stiftelsen er endelige, og kan ikke omgjøres av et kommunalt organ. Når stiftelsen er opprettet, har ikke den som opprettet stiftelsen lenger rådighet over verdien som er overført til stiftelsen.

2.3 Hvilke oppgaver kan kommuner samarbeide om?

Kommuneloven § 17-1 første ledd slår fast at kommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Det er ingen generelle begrensninger i hva kommuner kan samarbeide om. Men det kan følge av bestemmelser i lov og forskrift at kommunen må løse visse oppgaver innenfor sin egen driftsorganisasjon. Det finnes for eksempel såkalte delegeringssperrer, som krever at visse beslutninger må tas av kommunestyret eller formannskapet i kommunen (se definisjon av delegeringssperre i kapittel 7). Det er også begrensninger i hvilke samarbeidsmodeller man kan bruke til ulike typer samarbeid. For eksempel er det begrenset hvilke samarbeidsformer som

kan brukes for samarbeid om lovpålagte oppgaver hvor det er nødvendig å fatte enkeltvedtak.

Generelt har likevel kommuner stor frihet til å velge hva de vil samarbeide om. Kommuner kan samarbeide om utførelsen av tjenester eller andre felles oppgaver. Kommuner kan for eksempel inngå samarbeid om driftsoppgaver, administrative tjenester som IKT, HR og kompetanseutvikling. Samarbeid kan dreie seg om forretningsmessig virksomhet, ha et ideelt formål eller løse oppgaver som følger av lov, for eksempel innen beredskap, helse eller barnevern. Det kan også inngås rent politisk samarbeid om samfunnsutviklingen innenfor et geografisk område.

Samarbeid kan være langsiktig eller mer ad-hoc, for eksempel knyttet til en bestemt oppgave eller tidsavgrenset prosjekt. Det kan være store samarbeid med mange, faste samarbeidspartnere og mange ansatte, eller bare to kommuner som går sammen for å løse en begrenset oppgave.

2.4 Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid

Alle kommuner i Norge samarbeider, men omfanget av samarbeid varierer. Det kan være ulike grunner til at kommuner inngår i et interkommunalt samarbeid. Én grunn kan være å bedre kvaliteten på tjenesten eller oppgaven. Samarbeid kan for eksempel være gunstig for å sikre store og robuste fagmiljøer, eller hvis det er nødvendig med spesialisert utstyr som det er krevende for hver kommune å ivareta på egenhånd. Samarbeid er særlig aktuelt hvis kommunen ellers mangler ressurser og kvalifisert personell. Det kan for eksempel føre til bedre kvalitet og robusthet å samarbeide om barnevern, krisesenter, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og legevakt.

Et samarbeid kan videre føre til større volum på tjenesteproduksjonen, noe som legger til rette for mer hensiktsmessig drift av tjenesten. Samarbeid om brann- og redningstjeneste, renovasjon og krisesenter er eksempler på samarbeid som kan gi slike effekter.

En annen grunn til å samarbeide, kan være kostnadseffektivitet. For noen tjenester vil et større befolkningsgrunnlag kunne gi innsparinger i form av spredning av kostnader på flere innbyggere, eller ved at svingningen i etterspørselen etter en tjeneste reduseres. Når det gjelder stedsuavhengige tjenester, slik som administrative støttefunksjoner, kan det også være innsparinger å hente på et samarbeid.

Hvorvidt et interkommunalt samarbeid er kostnadseffektivt, vil imidlertid være avhengig av hva det samarbeides om og hvordan samarbeidet innrettes. Det er viktig å være klar over at kostnader knyttet til etablering og styring av samarbeidet kan «spise opp» eventuelle stordriftsfordeler. I mange tilfeller er det heller ikke et mål å redusere kostnader, men å få mer igjen for pengene ved at kvaliteten øker eller tilbudet til innbyggerne blir mer tilgjengelig. For eksempel viser studier av interkommunalt samarbeid om barnevern at utgiftene på dette området ofte øker etter etableringen av samarbeidet, fordi tjenesten styrkes.²

Forvaltning av felles områder kan være en grunn til å samarbeide. Dersom naturressurser eller infrastruktur strekker seg over flere kommuner, kan det være hensiktsmessig å samarbeide med andre kommuner om planlegging og forvaltning av områdene. Det kan for eksempel gjelde vann, skog, skiløyper, stier, veier og transport. Geografiske områder i en region kan også ha felles utfordringer som kan løses i et samarbeid, for eksempel samarbeid om felles beredskap ved naturkatastrofer, oversvømmelser og brann.

Videre kan et interkommunalt samarbeid opprettes for å styrke regionen, for eksempel ved å utvikle felles næringspolitikk for området eller fremme viktige saker som er felles for kommunene i samme område. Det kan være enklere å få gjennomslag overfor nasjonale myndigheter hvis flere kommuner eller fylkeskommuner står sammen. I tillegg kan et slikt politisk samarbeid gi de folkevalgte et nettverk på tvers av kommunegrensene, noe som kan føre til bedre relasjoner mellom kommunene.

Oppsummert er det mange grunner til å samarbeide på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Før nye samarbeid etableres, og ved drift, styring og kontroll av eksisterende samarbeid, er det likevel viktig å være klar over at det også kan være noen utfordringer med interkommunalt samarbeid.

Det kan for eksempel være krevende å sørge for tilstrekkelig samordning med andre tjenester eller oppgaver i kommunen. I tillegg kan samarbeid føre til redusert fysisk

² Brandtzæg, B. A. (2006) *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*, Rapport nr 229, Telemarksforskning.

tilgjengelighet, eller at kan bli utfordrende å finne smidige, lokale løsninger.³ Tap av arbeidsplasser i kommunen, kan også være en uønsket effekt av samarbeid. Det er videre risiko for at ansvarsforholdene mellom samarbeidet og deltakerkommunene ikke er klare nok eller at det blir en ubalanse i maktforhold mellom deltakerkommunene. I noen tilfeller kan det oppleves som vanskelig eller tungvint å gjøre endringer eller ta viktige beslutninger i samarbeidet. Kommuner kan videre oppleve at de ikke har like god kontroll over kostnadsutviklingen eller at gevinsten ved samarbeidet ikke forsvarer kostnaden.

Slike utfordringer kan delvis motvirkes gjennom at kommunene avklarer hva som er formålet med samarbeidet, hvordan ansvarsforhold skal være og sørger for god styring og kontroll. I andre tilfeller kan det tenkes at det er best at oppgaven løses i kommunens egen driftsorganisasjon.

I mange tilfeller er det imidlertid ikke så relevant å stille spørsmål *om* kommunen skal være med i et interkommunale samarbeid, fordi det ikke er realistisk å ivareta oppgaven alene. Det sentrale spørsmålet er i stedet *hvordan* et samarbeid best kan organiseres og styres på en måte som ivaretar alle deltakerkommunenes og innbyggernes interesser.

2.5 Flere oppgaver i samme interkommunale samarbeid

Det er ingenting i veien for at de samme kommunene samarbeider om flere forskjellige oppgaver, organisert i ett interkommunalt samarbeid. For eksempel at to kommuner samarbeider både om brann- og redningsvesen og legevakt i samme vertskommunesamarbeid. Ved samarbeid om flere oppgaver, må samarbeidsavtalen i så fall omfatte alle de ulike oppgavene.

Det er også en forutsetning for å samle samarbeid om flere oppgaver i ett samarbeid at den valgte samarbeidsmodellen kan brukes for alle de ulike oppgavene. For eksempel følger det av kommuneloven at politisk samarbeid må skje i form av interkommunalt politisk råd, samtidig som denne samarbeidsmodellen ikke kan drive produksjon av tjenester. Politisk samarbeid og samarbeid om tjenester kan derfor ikke samles i ett interkommunalt samarbeid.

³ Dette var ett av flere funn i rapporten *Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor*, [AFI-rapport 2022:10](#).

2.6 Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner

Kommuner og fylkeskommuner kan ha felles plikter, interesser og oppgaver. Både kommuner og fylkeskommuner skal for eksempel ha kontrollutvalgssekretariat, og de er begge forvaltningsorganer som kan ha felles behov for ulike administrative støttetjenester som arkiv, innkjøp, økonomi, lønnsutbetaling og IT-tjenester. Siden fylkeskommuner ofte har en større organisasjon enn mange kommuner, kan et samarbeid med fylkeskommunen om for eksempel administrative støttetjenester være gunstig for mindre kommuner som ikke har samme kapasitet. De kan også ha felles interesse i politikk- og næringsutviklingen i et større geografisk område, og de kan ha behov for eller interesse i å samarbeide om arealplanlegging eller om samferdsel i et område.

Interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt selskap, aksjeselskap, samvirkeforetak og forening, åpner for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20 er derimot forbeholdt samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner (altså samarbeid på samme «nivå»).

2.7 Hvilke samarbeidsformer kan kommuner bruke?

2.7.1 Innledning

Dette kapitlet gir en oversikt over samarbeidsmodellene som er listet opp i kommuneloven og som kommunene kan benytte seg av. I tillegg har kapitlet en overordnet omtale av hvordan kommunene kan samarbeide på andre måter enn gjennom de lovfestede samarbeidsmodellene som listes opp i kommuneloven. Til slutt gjør vi kort rede for samarbeidsmodellene som er tatt ut av kommuneloven, og som derfor ikke lenger kan brukes.

2.7.2 Oversikt over samarbeidsmodellene

Kommuneloven § 17-1 lister opp de ulike samarbeidsmodellene for interkommunalt samarbeid. Når kommuner skal utføre felles oppgaver, har kommunene stor frihet til å velge hvordan de skal organisere samarbeidet, så lenge de er innenfor alternativene som nevnes i bestemmelsen.

Samarbeidsformene som er listet opp i kommuneloven er:

- interkommunalt politisk råd
- kommunalt oppgavefelleskap
- vertskommunesamarbeid
- interkommunalt selskap
- aksjeselskap
- samvirkeforetak
- forening

Disse organisasjonsformene er regulert i forskjellige lover. Kommuneloven regulerer tre ulike samarbeidsformer: interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid. Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) regulerer interkommunale selskaper (IKS).

Kommunene kan også samarbeide interkommunalt i organisasjonsformer som ikke er forbeholdt kommunene, slik som aksjeselskap, samvirkeforetak eller forening. Når disse selskapsformene benyttes, er det henholdsvis aksjeloven, samvirkeloven og den ulovfestede foreningsretten som regulerer virksomheten og kommunens styringsmuligheter.

Figur 2.2. gir en oversikt over lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid. Samarbeidsmodellene er plassert ut fra hvor tett tilknytning de har til kommunen.

Figur 2.2 Lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid



2.7.3 Når kan kommunene samarbeide på andre måter?

Det følger av kommuneloven § 17-1 at kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid, og at et slikt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap, samvirkeforetak, en forening eller *på en annen måte som det er rettslig adgang til*.

Grensen for når kommunene kan organisere samarbeidet på *annen måte* enn etter de lovfestede samarbeidsmodellene som er listet opp i § 17-1 andre ledd, gir ikke ordlyden i loven fullt ut svar på. I forarbeidene står det at kommuner kan samarbeide på andre måter dersom lovgivningen åpner for det. Videre står det at kravet om å bruke organisasjonsformene bare gjelder i tilfeller hvor kommunene sammen skal stå for *utførelsen av en felles oppgave*.⁴

De klare tilfellene er der sektorlovgivningen som gjelder for det aktuelle fag- eller tjenesteområdet, åpner for samarbeid på andre måter. Et eksempel på det er brann- og eksplosjonsvernloven § 9 tredje ledd. Et annet eksempel er interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven kapittel 9. Om det foreligger sektorlovgivning som regulerer interkommunalt samarbeid må vurderes for det enkelte samarbeidet. I kapittel 2.8 er forholdet til sektorlover nærmere omtalt.

Utover disse tilfellene må det vurderes konkret om kommunene kan samarbeide på andre måter enn etter organisasjonsformene som er listet opp i § 17-1 andre ledd.

Faglige nettverk og liknende på tvers av kommunene, der administrasjonen eller de folkevalgte møtes for å diskutere og dele erfaringer, eller driver kompetansebygging og opplæring, kan være eksempler på slike samarbeid. Et annet eksempel kan være samlokalisering av fagmiljøer der de ansatte jobber på samme sted, men for hver sin kommune, eller at administrasjonene samarbeider om å utrede spørsmål som er av felles interesse for begge kommunene. I slike tilfeller kan det være tilstrekkelig at samarbeidet for eksempel forankres gjennom en avtale mellom kommunene.

Dersom samarbeidet skal *styres av et folkevalgt organ*, må kommunene velge mellom samarbeidsformene vertskommunesamarbeid med felles folkevalgte nemnd, interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap. Det er fordi det ikke kan opprettes andre folkevalgte organer enn de som er angitt i kommuneloven § 5-1 andre ledd.⁵ Bakgrunnen for dette er blant annet at kommunene ikke skal kunne organisere seg vekk fra reglene som gjelder for folkevalgte organer i kommuneloven ved å lage ordninger utenfor loven.

⁴ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 17-1 side 397.

⁵ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 5-1 side 358.

2.7.4 Kort om tidligere samarbeidsmodeller etter kommuneloven

Kommuneloven har tidligere regulert andre samarbeidsformer enn de som i dag er listet opp i § 17-1 andre ledd. Disse er tatt ut av kommuneloven, og kan ikke lenger brukes. Under gis en oversikt over disse samarbeidsmodellene.

§ 27-styrer og regionråd

Kommuneloven (1992) la til rette for samarbeid om driftsoppgaver gjennom såkalte § 27-styrer. Dette var en samarbeidsmodell som stilte få krav til hvordan samarbeidet skulle organiseres. Samarbeidsmodellen fastsatte overordnede rammer for samarbeid gjennom et felles styre. Styret kunne gis myndighet til å treffe avgjørelser om virksomhetens drift og organisering. Ut over minimumskravene, hadde kommunene valgfrihet. Det var også valgfritt om samarbeidet ble organisert som et eget rettssubjekt eller ikke.

§ 27-styrer må være omdannet til en lovlig samarbeidsform senest fire år etter at kommuneloven (2018) trådte i kraft. Loven trådte i kraft fra det konstituerende møtet i kommunestyret og fylkesting høsten 2019, som skal holdes innen utgangen av oktober måned. Det vil si at fra november 2023 vil ikke § 27-styrer lenger være en lovlig samarbeidsform i kommunene.

Før kommuneloven (2018) fantes det ingen egen samarbeidsmodell for de såkalte *regionrådene*. Disse var organisert som § 27-styrer, gjennom interkommunale selskaper (IKS) eller på andre måter. Kommuneloven (2018) slår fast at slike samarbeid nå skal skje gjennom den lovfestede samarbeidsmodellen interkommunalt politisk råd. Litt forenklet kan vi si at kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd samlet skal erstatte de tidligere § 27-styrene fra 1992-loven og de uregulerte regionrådene.

Samkommune

I 2012 ble regler om *samkommune* innført i kommuneloven. Samkommune var rettet mot samarbeid om myndighetsoppgaver, og var ment for mer omfattende, formalisert og forpliktende samarbeid om flere oppgaver enn etter vertskommunemodellen. Samkommunemodellen ble avviklet i forbindelse med regjeringen Solbergs kommunereform. De siste samkommunene måtte være avviklet innen 1. januar 2020.

2.8 Forholdet til sektorlover

Reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven gjelder i utgangspunktet som alminnelige regler og rammer for all organisering av virksomhet i interkommunalt samarbeid. Det finnes likevel regler i sektorlovgivningen som både utvider og innskrenker kommunenes organisasjonsfrihet. Kommuner må derfor være oppmerksom på begrensningene og mulighetene som både følger av det alminnelige regelverket om interkommunalt samarbeid i kommuneloven, og regelverket som kan følge av sektorlovgivningen.

Med sektorlov, også kalt særlov, menes i denne sammenhengen lover som regulerer en sektor, område, bransje eller et tjenesteområde. Eksempler er lover som regulerer kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenesten, barnehager, integrering, planarbeid, kommunal beredskap mot akutt forurensning eller vann og avløp.

Når særlovene har egne regler om organisering, saksbehandling, kompetanseforhold og beslutningsprosesser, må disse tolkes i lys av kommunelovens alminnelige regler. Hvis en særlov har bestemmelser om organisering av interkommunalt samarbeid, er utgangspunktet at disse særbestemmelsene ved motstrid går foran kommunelovens bestemmelser.

Der kommuneloven eller særlovene uttrykkelig legger kompetanse til for eksempel «kommunestyret selv» eller til «formannskapet selv», vil det si at denne kompetansen ikke kan delegeres til andre, heller ikke til interkommunale samarbeid. Slike delegeringssperre er begrunnet i at beslutningen det er tale om er av en slik karakter, eller har en slik betydning, at den er forbeholdt organet som utpekes i loven.

Mange av disse delegeringssperrene er markert i loven med at organet *selv* har myndighet eller plikt til å treffe en type beslutning. Et eksempel på en slik delegeringssperre er at det er kommunestyret selv som skal vedta årsbudsjettet og årsregnskapet, jf. kommuneloven § 14-2.

Sektorlovgivningen kan i noen tilfeller stille særlige krav eller vilkår til organiseringen av bestemte oppgaver eller tjenester. Eksempler på dette er at barnevernstjenesten skal ha en leder og at kommunen skal en eller flere kommuneleger, som skal utføre visse oppgaver som følger av lov. Slike krav er ikke i seg selv til hinder for et interkommunalt samarbeid om barnevern eller kommunelegefunksjonen, men det er viktig å innrette

samarbeidet slik at kravene følges.⁶ Dette kan for eksempel gjøres gjennom vertskommunesamarbeid, hvor kommunedirektøren i vertskommunen instrueres til å peke ut en kommunelege eller en leder for barnevernstjenesten, som er felles for alle kommunene i samarbeidet.

Det finnes få regler i særlovgivningen som direkte begrenser hvordan et interkommunalt samarbeid kan organiseres. Hvorvidt særlov begrenser organisasjonsfriheten, må imidlertid bero på en konkret tolkning av den enkelte loven.

Det finnes ellers noen få eksempler på at det i særlov er krav om at kommunene samarbeider, se kapittel 2.10 om dette.

Særlovene hjemler ikke bare skranker for og pålegg om interkommunalt samarbeid. I noen tilfeller utvider den også adgangen til å organisere virksomhet i interkommunale samarbeid.⁷

Det er ellers viktig å merke seg at reglene for offentlige anskaffelser vil kunne ha betydning for hvordan kommunene kan avtale at de skal utføre oppgaver og yte tjenester for hverandre. Reglene om statsstøtte kan også sette begrensninger for hvordan kommuner kan organisere og finansiere et interkommunalt samarbeid, dersom samarbeidet (blant annet) skal drive økonomisk aktivitet. Se kapittel 4 om dette.

2.9 Kommunen beholder ansvaret ved samarbeid

Kommunen står ansvarlig for at innbyggerne får de tjenester de har krav på, både når det er kommunen som selv løser oppgavene, og når oppgaveløsningen er lagt til interkommunale samarbeidsorganer. Kommunen beholder også ansvaret for å oppfylle alle lovkrav, selv om kommunen velger å løse den gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunen kan ikke delegere seg bort fra eller organisere seg bort fra ansvaret sitt.

⁶ For kommunelege følger det direkte av folkehelseloven § 27 og helse- og omsorgstjenesteloven § 5-5 at kommunene kan samarbeide om ansettelse av kommunelege.

⁷ Et eksempel på dette er brann- og eksplosjonsvernloven § 9 tredje ledd.

2.10 Hovedregelen er at samarbeid er frivillig

I Norge er interkommunalt samarbeid som en klar hovedregel frivillig. Frivillighet innebærer at alle deltakerkommunene må være enige om å inngå samarbeidet, og på hvilke vilkår dette skal skje. Dette er i tråd med prinsippet om det kommunale selvstyret, som blant annet innebærer at kommuner er egne rettssubjekter som tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar, se kommuneloven § 2-1.

Krav om å inngå interkommunalt samarbeid på noen områder

Selv om utgangspunktet er frivillighet, finnes det unntaksvis krav i særlovgivningen om at kommuner skal inngå interkommunalt samarbeid, eller at staten kan pålegge samarbeid. Krav om interkommunalt samarbeid er typisk begrunnet i at det ut fra faglige vurderinger er nødvendig at oppgaver løses på tvers av kommuneinndelingen. Et eksempel på dette er at kommunen skal delta i interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forurensning, se forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 7 første ledd.

Andre eksempler finnes i plan- og bygningsloven §§ 9-1 og 9-5, helse- og omsorgstjenesteloven § 6-6, folkehelseloven § 26, brann- og eksplosjonsvernloven §§ 15 og 16 og forurensningsloven § 44. Noen av hjemlene er «sikkerhetsventiler», som bare kan brukes når det er påkrevd fordi en kommune har utfordringer med å oppfylle lovkrav eller det foreligger andre særskilte utfordringer.

3 Overordnet om de ulike samarbeidsmodellene

3.1 Innledning

Kommuneloven § 17-1 lister opp hva som er lovlige samarbeidsformer for interkommunalt samarbeid. Kommunene har stor frihet til å velge hvordan de skal organisere samarbeidet, så lenge de er innenfor alternativene som er nevnt i bestemmelsen.

Selv om kommunene har stort handlingsrom, er det viktig å være klar over at det er noen rettslige begrensninger, som gjør at en samarbeidsmodell kan være utelukket for en viss type oppgaveløsning. Det er også noen samarbeidsformer som vil kunne egne seg bedre enn andre, avhengig av hva slags samarbeid og oppgaver det er tale om.

I dette kapitlet gir vi veiledning om noen sentrale forskjeller og likheter mellom samarbeidsformene interkommunalt politisk råd (IPR), kommunalt oppgavefelleskap (KO), vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap og samvirkeforetak.

3.2 Hva kjennetegner de ulike samarbeidsmodellene?

3.2.1 Innledning

I dette kapitlet gjør vi rede for særtrekk ved de ulike samarbeidsmodellene. Dette er ment som en overordnet oversikt. Vi har lagt vekt på å få fram viktige kjennetegn, og synliggjøre forskjeller og likheter.

Departementet har også utarbeidet en sammenstilling av de vanligste lovregulerte samarbeidsformene i en tabell. Tabellen viser hvilke oppgaver samarbeidsmodellene ofte egner seg til og andre sentrale forhold. Oversikten ligger her: [Oversikt over ulike samarbeidsmodeller - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

3.2.2 Interkommunalt politisk råd (IPR)

Interkommunalt politisk råd (IPR) reguleres av kommuneloven kapittel 18. Samarbeidsmodellen er spesielt utviklet for politisk samarbeid om generelle samfunnsprosjekt som er av felles interesse for de kommunene og fylkeskommunene som er med i samarbeidet. Interkommunalt politisk råd skal ikke produsere tjenester, men være et samarbeidsforum. Slike «rent politiske» samarbeid, skal organiseres som et IPR, og det kan ikke brukes en annen organisasjonsform til denne typen samarbeid.

Et IPR kan for eksempel ha som oppgave å avgi høringsuttalelser om forhold som berører det geografiske området som dekkes av kommunene/fylkeskommunene som er med, utvikle politikk for området og gi tilskudd for å stimulere til utvikling innen nærmere bestemte områder. Videre kan interkommunale politiske råd brukes når kommunene i fellesskap ønsker å utvikle en region, for eksempel ved areal- og transportplanlegging. Et IPR kan også brukes som et strategisk organ for utviklingen av interkommunalt samarbeid mellom kommunene. Både kommuner og fylkeskommuner kan være deltakere i det samme interkommunale politiske rådet.

Deltakerkommunene kan selv velge om et interkommunalt politisk råd skal være et eget rettssubjekt. Dette reguleres i samarbeidsavtalen, som er det dokumentet som legger grunnlaget for samarbeidet.

Et interkommunalt politisk råd styres av et representantskap med representanter fra alle kommunene. Utover dette står rådet nokså fritt til å bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres. De kan både velge *om* det skal opprettes andre styringsorganer enn representantskapet og eventuelt hvilke oppgaver og myndighet styringsorganene skal ha.

Representantskapet og eventuelle underordnede styringsorganer er folkevalgte organer, og reglene i kommuneloven om folkevalgte organer gjelder for disse.

I denne samarbeidsmodellen har deltakerkommunene ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av rådets forpliktelser overfor kreditorer. Samarbeidsformen egner seg derfor ikke for virksomhet som er utsatt for økonomisk risiko. Det gjelder uavhengig av om samarbeidet er organisert som et eget rettssubjekt.

Kapittel 6 har mer veiledning om interkommunalt politisk råd.

3.2.3 Kommunalt oppgavefelleskap (KO)

Kommunalt oppgavefelleskap reguleres av kommuneloven kapittel 19. Denne samarbeidsmodellen kan brukes for ulike typer oppgaver og tjenester, både for lovpålagte oppgaver og oppgaver som kommunene ikke er pålagt å gjøre. Eksempler er samarbeid om administrative støttetjenester som regnskap, HR og IKT, kontrollutvalgssekretariat, plankontor, kulturvirksomhet, friluftsråd og innkjøpssamarbeid. Et kommunalt oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, unntatt om interne forhold i samarbeidet og tilskuddsordninger.

Det er likevel anledning til å bruke kommunalt oppgavefelleskap ved samarbeid om individrettede tjenester, for eksempel PP-tjenester. Siden individrettede tjenester kan innebære at det fattes enkeltvedtak, som kommunalt oppgavefelleskap ikke kan gjøre, er vertskommunesamarbeid likevel vanligvis bedre egnet. Tjenesten kan imidlertid organiseres slik at det er deltakerkommunen som fatter eventuelle enkeltvedtak knyttet til tjenesten, og at det kommunale oppgavefelleskapet har andre oppgaver, for eksempel utredning, rådgivning, informasjon og opplæring.

Kommunalt oppgavefelleskap er særlig beregnet på samarbeid *om mindre omfattende oppgaver*. Dette følger av at det er en organisasjonsform hvor kun de mest sentrale forholdene som gjelder virksomheten i samarbeidet er regulert. Det er dermed mindre detaljerte lovkrav til samarbeidet sammenlignet med noen andre samarbeidsformer. Det er likevel ingen hindringer i loven for at oppgavefelleskap også kan brukes for mer

omfattende eller sammensatt samarbeid. Men ved omfattende samarbeid om produksjon av tjenester, vil det ofte være behov for mer regulering enn minimumskravene i kommuneloven, blant annet for å forhindre uenighet mellom deltakerne. Da er ofte vertskommunesamarbeid mer aktuelt, eller interkommunale selskap (IKS), fordi IKS-loven er en mer gjennomregulert organisasjonsform.

Dersom kommunene ønsker å regulere flere forhold i oppgavefellesskapets samarbeidsavtale, er det anledning til det, så lenge reguleringen er innenfor lovkravene som gjelder for kommunalt oppgavefellesskap. Kommunene kan dermed vedta regler som er tilpasset det enkelte samarbeidets innretning og behov.

Både kommuner og fylkeskommuner kan være deltakere i det samme oppgavefellesskapet. Deltakerkommunene velger selv om et kommunalt oppgavefellesskap skal være et eget rettssubjekt. Dette reguleres i samarbeidsavtalen, som er det dokumentet som legger grunnlaget for samarbeidet.

Samarbeidet styres av et representantskap med representanter fra alle kommunene. Utover dette står oppgavefellesskapet nokså fritt til å bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres. De kan både velge *om* det skal opprettes andre styringsorganer enn representantskapet og eventuelt hvilke oppgaver og myndighet styringsorganene skal ha. Til sammenligning stiller IKS-loven krav om at det *skal* opprettes et styre og at det *skal* være en daglig leder. I tillegg er det krav i IKS-loven om en funksjonsdeling mellom organet som skal ivareta kommuneinteressen (representantskapet) og organet som skal ivareta interessene til samarbeidet (styret), som ikke finnes på samme måte for oppgavefellesskap.

Representantskapet og eventuelle underordnede styringsorganer er folkevalgte organer, og reglene i kommuneloven om folkevalgte organer gjelder for disse.

I et kommunalt oppgavefellesskap har kommunene ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av samarbeidets forpliktelser overfor kreditorer. Samarbeidsformen egner seg derfor ikke for virksomhet som er utsatt for økonomisk risiko. Det gjelder uavhengig av om samarbeidet er organisert som et eget rettssubjekt.

Kapittel 6 har mer veiledning om kommunalt oppgavefellesskap.

3.2.4 Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid reguleres av kommuneloven kapittel 20. Et vertskommunesamarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) overlater oppgaver eller delegerer myndighet til en annen kommune (vertskommunen). Et hovedformål med vertskommunemodellen er å legge til rette for interkommunalt samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester. Vertskommunemodellen gir en *generell* adgang til å delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til vertskommunen. Vertskommunesamarbeid er derfor ofte den aktuelle samarbeidsformen ved oppgaver der det skal fattes enkeltvedtak.

Samarbeidsmodellen brukes typisk ved samarbeid om oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, for eksempel individrettede tjenester som barnevern, sosiale tjenester eller helsetjenester. Vertskommunesamarbeid kan også være en aktuell samarbeidsform for andre tjenester og oppgaver, slik som legevakt, krisesenter, brann- og redningstjeneste, byggesaksbehandling, jord- og skogbruksforvaltning, landbrukskontor og kulturskole.

Vertskommunesamarbeid kan inngås mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner. En fylkeskommune kan imidlertid ikke være vertskommune for en kommune, og en kommune kan ikke være vertskommune for en fylkeskommune.

Et slikt samarbeid er ikke et eget rettssubjekt, men organisatorisk en del av vertskommunens virksomhet. Det skal inngås en samarbeidsavtale mellom deltakerkommunene som legger grunnlaget for samarbeidet.

Samarbeidsformen er godt egnet for oppgaver som krever spesialisert kompetanse. Vertskommunesamarbeid kan gjøre det mulig å etablere enheter og fagmiljøer som er større og mer bærekraftige enn det som er mulig for kommuner hver for seg. Vertskommunesamarbeid er også egnet for sammensatte samarbeid som omfatter flere tjenesteområder eller flere deltakerkommuner.

Vertskommunesamarbeid er ikke tiltenkt områder av mer forretningsmessig eller administrativ art, men loven avgrensner ikke mot dette. Vanligvis er likevel andre samarbeidsmodeller mer egnet, for eksempel kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt selskap eller aksjeselskap.

I vertskommunesamarbeid er styringsmulighetene ulike for deltakerkommunene. Det er *vertskommunen* som har ansvar for å løse oppgavene kommunene samarbeider om,

og arbeidet inngår i kommunens organisasjon. Dette gjør at vertskommunen har stor innflytelse over aktivitetene i samarbeidet, på lik linje med andre oppgaver i kommunen. *Samarbeidskommunen* har ikke samme mulighet for tett oppfølging av oppgavene. Samarbeidskommunen har likevel flere styrings- og kontrollmuligheter som gjør at den kan gripe inn og ivareta egne interesser, blant annet kan den gi instruks om hvordan delegert myndighet skal utøves og omgjøre vedtak vertskommunen har fattet på vegne av samarbeidskommunen.

I denne modellen har vertskommunen ubegrenset ansvar for samarbeidets økonomiske forpliktelser overfor kreditorer, på samme måte som for annen virksomhet i kommunen. Det er fordi samarbeidet er en del av vertskommunen som rettssubjekt. Det skal framgå av samarbeidsavtalen hvordan vertskommunen skal kompenseres for utgifter og oppgaver som gjøres på vegne av de(n) andre kommunen(e).

To modeller for vertskommunesamarbeid

Kommuneloven skiller mellom to ulike modeller for vertskommunesamarbeid: administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Administrativt vertskommunesamarbeid er mye brukt og godt kjent i kommunene. Vertskommunesamarbeid med nemnd er derimot svært lite brukt, og det er derfor begrenset erfaring med denne typen samarbeid.

Vertskommunesamarbeid med nemnd innebærer at samarbeidet styres gjennom et folkevalgt organ med representanter fra alle deltakerkommunene. Dersom deltakerkommunene ønsker å delegere beslutningsmyndighet i saker av *prinsipiell betydning*, må kommunene opprette en felles folkevalgt nemnd til å ta slike avgjørelser. Reglene i kommuneloven om folkevalgte organer gjelder for nemnda.

Administrativt vertskommunesamarbeid kan brukes i tilfeller hvor det ikke er nødvendig å delegere myndighet til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at samarbeidskommunen overlater til vertskommunens administrasjon å utføre oppgavene eller fatte vedtak på vegne av samarbeidskommunene, i de typene saker som inngår i samarbeidsavtalen. I denne modellen det ingen organisatorisk overbygning i form av et felles folkevalgt organ. Den er derfor ikke tilpasset samarbeid hvor det er behov for politisk behandling av sakene. Samarbeidsmodellen er egnet for samarbeidsområder som er mer regelstyrte og som krever særskilt kompetanse. Vertskommunen kan delegeres myndighet i alle de samme

typene saker som enhver kommune ellers kan delegere internt i kommunen til kommunedirektøren.

Kapittel 5 har mer veiledning om vertskommunesamarbeid.

3.2.5 Interkommunalt selskap (IKS)

Denne samarbeidsformen reguleres av lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). Et IKS er alltid et selvstendig rettssubjekt, og styres gjennom et representantskap med representanter fra alle deltakerkommunene. Et IKS skal også ha et styre og en daglig leder. Det er bare er kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskap som kan være deltakere i et IKS. Selskapsavtalen mellom deltakerkommunene legger grunnlaget for samarbeidet.

IKS er en samarbeidsform som bygger på selskapsrettslige prinsipper, men som samtidig tar høyde for særtrekk ved kommunal sektor. IKS kan egne seg for kommunal næringsvirksomhet, og for en rekke ulike former for oppgaver og tjenester, både lovpålagte og ikke lovpålagte. IKS kan brukes innenfor mange ulike områder av kommunens virksomhet, og benyttes innen tekniske tjenester som vann og avløp, IT-tjenester og andre administrative tjenester, revisjon, kontrollutvalgssekretariat, brann- og redningstjeneste, legevakt, krisesenter, havnevirksomhet og kulturvirksomhet.

IKS kan også være aktuell ved individrettete tjenester. Men for at IKS skal kunne fatte enkeltvedtak, kreves det at lovgivningen innenfor den aktuelle sektoren åpner for det.

I likhet med vertskommunesamarbeid er IKS vanligvis godt egnet ved større oppgaver som krever spesialisert kompetanse, og ved mer sammensatte samarbeid. IKS kan også være en egnet modell dersom det er mange kommuner som skal delta i samarbeidet. Dette fordi IKS-loven regulerer en rekke forhold ved samarbeidet. Dermed unngår man usikkerhet om juridiske forhold, og setter samarbeidet inn i en fastlagt ramme.

Representantskapet er øverste myndighet i et IKS. Behandling i representantskapet er obligatorisk for enkelte viktige saker, slik som fastsettelse av regnskap, budsjett og økonomiplan, og vedtak om salg eller pantsettelse av fast eiendom eller andre eiendeler som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne.

Representantskapet er ikke et folkevalgt organ. Representantskapet reguleres av IKS-loven, og ikke reglene om folkevalgte organer i kommuneloven. Når det gjelder møteoffentlighet, gjelder kommunelovens regler tilsvarende for

representantskapsmøter i et IKS, så lenge det interkommunale selskapet er omfattet av offentlighetsloven.⁸

IKS er en selskapsform som er ment å balansere mellom behovet for politisk kontroll for deltakerkommunene og hensynet til frihet for ledelsen i selskapet. IKS-loven inneholder derfor enkelte regler som skal gi kommunestyret noe større politisk kontroll over foretaket sammenlignet med andre selskapsformer. For eksempel må noen sentrale endringer i selskapsavtalen vedtas av kommunestyret i hver enkelt deltakerkommune, se IKS-loven § 4.

Et annet viktig kjennetegn ved IKS, er at deltakerkommunene har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av selskapets forpliktelser overfor kreditorer. Selskapsformen er derfor ikke egnet for virksomhet som er utsatt for økonomisk risiko. Selskapet kan heller ikke gå konkurs. Det er fordi konkurs vil ikke ha noen reell hensikt, da det ubegrensede deltakeransvaret likevel sikrer at kreditor får dekket sine fordringer. Dette er sentrale forskjeller fra aksjeselskaper og samvirkeforetak, der deltakerne har begrenset økonomisk ansvar for selskapets forpliktelser, og selskapet kan gå konkurs.

3.2.6 Aksjeselskap (AS)

Kommuner kan i fellesskap eie et aksjeselskap (AS), og utøve felles oppgaver gjennom selskapet. Private aktører eller staten kan også være eiere av selskapet. Aksjeselskaper er selvstendige rettssubjekter, og reguleres av lov om aksjeselskaper (aksjeloven). Loven regulerer en rekke forhold ved selskapet, blant annet om stiftelsesgrunnlaget, generalforsamlingen, selskapets ledelse, utdeling av utbytte, uttreden og oppløsning.

Samarbeidsformen benyttes typisk ved forretningsmessig virksomhet, og virksomhet der formålet er å oppnå avkastning. Dersom samarbeidet mellom kommunene omfatter virksomhet som skal tilby varer eller tjenester i et marked, kan denne selskapsformen være en hensiktsmessig måte å organisere samarbeidet på.

I et aksjeselskap har eierne begrenset økonomisk ansvar for selskapets forpliktelser, og selskapet kan gå konkurs. Det innebærer at kreditorer ikke kan kreve dekning for

⁸ Reglene ble vedtatt av Stortinget 2. juni 2023, og trer i kraft 1. januar 2024, se Prop. 61 L (2022–2023).

selskapets forpliktelser hos eierne (kommunene). Aksjeselskap er derfor en egnet samarbeidsform dersom virksomheten i det aktuelle samarbeidet vil kunne være utsatt for økonomisk risiko.

I denne samarbeidsformen eier hver kommune en andel av aksjene i selskapet. Selskapets øverste styringsorgan er generalforsamlingen, som består av aksjeeierne eller deres fullmektiger. Et aksjeselskap skal også ha et styre som forvalter selskapet. Videre kan selskapet ha en daglig leder, som står for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet.

Hver aksje gir som hovedregel en stemme på generalforsamlingen. Det innebærer at den enkelte kommunes innflytelse på generalforsamlingen er avhengig av hvor stor andel aksjer kommunen har i selskapet. Aksjeloven krever at noen sentrale beslutninger tas av generalforsamlingen. Dette gjelder blant annet godkjenning av årsregnskap og årsberetning, utbetaling av utbytte, endringer i aksjekapitalen, fusjon, fisjon og vedtektsendringer. Det kan reguleres i selskapets vedtekter at flere beslutninger enn det aksjeloven angir, skal tas i generalforsamlingen. På den måten kan man tilpasse ønsket balanse mellom ledelsens handlefrihet mot kommunenes behov for eierstyring.

3.2.7 Samvirkeforetak (SA)

Kommuner kan i fellesskap stifte et samvirkeforetak. Et samvirkeforetak er et eget rettssubjekt, og reguleres av lov om samvirkeforetak (samvirkelova). Et samvirkeforetak kan stiftes av minst to personer og må alltid ha minst to medlemmer. Med *personer* menes også juridiske personer som kommuner, fylkeskommuner og selskaper.

Hovedformålet med organisasjonsformen er å fremme «dei økonomiske interessene til medlemmene gjennom deira deltaking i verksemda som avtakarar, leverandørar eller på annan liknande måte», se samvirkelova § 1. Dette innebærer at foretaket skal drive økonomisk virksomhet, og medlemmene skal motta en ytelse fra foretaket som har en økonomisk verdi. Typisk for samvirkeforetak er at medlemmene også er foretakets avtaleparter.

Det er ikke et krav om at virksomheten må være egnet til å gi overskudd. Formålet med et samvirkeforetak er ikke å oppnå størst mulig avkastning på investert kapital, men å ivareta medlemmenes interesser som etterspørre eller tilbyder av varer eller tjenester. Denne samarbeidsformen kan derfor egne seg ved samarbeid om økonomisk aktivitet som innebærer å tilby varer eller tjenester, der kommunene normalt er den største

kunde- eller brukergruppen. Det kan i prinsippet dreie seg om avsetning eller forsyning av alle slags varer eller tjenester. Formålet er å dekke medlemmenes felles ønsker og behov.

Et samvirkeforetak skal ha et styre, som forvalter foretaket i tråd med vedtektene. Det skal også en daglig leder, såfremt ikke vedtektene sier noe annet.

Samvirkemodellen bygger på prinsippet om frivillig og åpent medlemskap, noe som innebærer at andre enn kommunene (både fysiske og juridiske personer) har rett til å bli medlem av et samvirkeforetak så lenge de kan få sine økonomiske interesser ivaretatt av foretaket. Medlemskap til andre kan imidlertid begrenses gjennom vedtektene dersom det foreligger «saklig grunn for det». Det er styret som avgjør søknader om medlemskap. Prinsippet om frivillig og åpent medlemskap innebærer også at medlemmene kan melde seg ut av foretaket med en oppsigelsesfrist som ikke kan settes lengre enn tre måneder.

Medlemmene har begrenset ansvar i denne selskapsformen, det vil si at kreditorer ikke kan kreve dekning for selskapets forpliktelser hos medlemmene (kommunene). Videre kan foretaket gå konkurs. Samvirkeforetak er derfor en egnet samarbeidsform dersom virksomheten i det aktuelle samarbeidet vil kunne være utsatt for økonomisk risiko.

I samvirkeforetak skal alle eierne behandles likt og som hovedregel ha samme innflytelse. Hovedregelen er derfor at alle medlemmene har én stemme på årsmøtet. Årsmøtet kan endre foretakets vedtekter med to tredjedeler av de avgitte stemmene, med mindre vedtektene setter strengere vedtakskrav. Noen endringer krever imidlertid tilslutning fra minst fire femdelere av de avgitte stemmene.⁹

3.2.8 Foreninger

Forening er med i opplistingen av hvilke samarbeidsmodeller kommunene kan bruke til å organisere interkommunalt samarbeid i kommuneloven § 17-1. Som medlem i en

⁹ For mer informasjon om organisering av interkommunalt samarbeid gjennom samvirkeforetak, se *Samvirkeforetak for kommuner. En vurdering av om samvirkeforetak kan være en aktuell organisasjonsform når kommuner skal drive en virksomhet i samarbeid med andre*, KS advokatene (2014).

forening vil kommunen normalt være med på å vedta vedtekter for foreningen og velge medlemmer til styret eller annet styringsorgan, men kommunen har få eller ingen direkte styringsmuligheter overfor foreninger utover dette. En forening er en selveiende, frivillig sammenslutning av medlemmer som skal fremme ett eller flere bestemte formål (for eksempel et ideelt eller politisk formål). Rettsforholdene til foreninger er ikke regulert i lov, men skal følge ulovfestede foreningsrettslige prinsipper. Medlemmer av foreninger er ikke ansvarlig for gjeld og kan ikke få utbetalt overskudd/formue.

3.3 Hvilke samarbeidsmodeller kan fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift?

3.3.1 Innledning

Kommunen ivaretar mange lovpålagte oppgaver. Dette kan enten være oppgaver som er lagt til kommunen som forvaltningsorgan (kommuneplikt) eller oppgaver kommunen har på lik linje med andre (aktørplikt). Mange slike lovpålagte oppgaver krever at det utøves offentlig myndighet. Med offentlig myndighetsutøvelse menes i denne sammenhengen å fatte enkeltvedtak eller forskrift, jf. forvaltningsloven § 2.

Dersom kommunene ønsker at et samarbeid skal ivareta lovpålagte oppgaver, hvor det å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift skal være en del av virksomheten, er det ikke fritt fram i valg av samarbeidsform. Dette kapitlet beskriver hvilke samarbeidsformer som kan få myndighet til å fatte enkeltvedtak, hvordan myndighet kan delegeres og hva som gjelder hvis loven ikke åpner for at samarbeidet selv kan fatte enkeltvedtak.

Vi presiserer at dette kapitlet ikke dreier seg om muligheten til å delegere vedtaksmyndighet i saker som *ikke* gjelder lovpålagte oppgaver. Et typisk eksempel på enkeltvedtak som ikke nødvendigvis følger av en lovpålagt oppgave, er tilskuddsordninger. I slike tilfeller har kommuner i utgangspunktet en generell adgang til å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrifter til interkommunale samarbeid, så lenge saken ikke har prinsipiell betydning. Dette reguleres av kommuneloven § 5-4 andre ledd.

3.3.2 Vertskommunesamarbeid gir en generell hjemmel

Vertskommunemodellen gir en generell hjemmel til å inngå interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver, hvor det å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift skal være en

del av virksomheten. Se kommuneloven § 20-1 som slår fast at vertskommunesamarbeid kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift. Det er likevel viktig å være klar over at det *kan* finnes regler i særlov som hindrer samarbeid om offentlig myndighetsutøvelse, også ved vertskommunesamarbeid. Blant annet kan det finnes delegeringssperrer som gjør at myndigheten ikke kan delegeres, se kapittel 2.8 om dette.

3.3.3 Andre samarbeidsmodeller krever at særlov åpner for det

For at det skal være adgang til å delegerer myndighet til å fatte enkeltvedtak eller forskrift i saker som gjelder lovpålagte oppgaver til andre samarbeidsformer enn vertskommunesamarbeid, må særlovgivingen åpne for det, jf. kommuneloven § 5-4 første ledd.¹⁰ Med *særlovgivning* menes den lovgivningen som gjelder for det aktuelle tjeneste- eller fagområdet. Om særlovgivningen åpner for at vedtaksmyndighet kan delegeres, avgjøres etter en tolkning i tråd med alminnelige rettskildeprinsipper.

I noen tilfeller finnes det uttrykkelige lovbestemmelser som sier at det er adgang til å delegerer.¹¹ Det er imidlertid ikke et krav at det må finnes en *eksplisitt* lovbestemmelse.¹² Det kan for eksempel være tilstrekkelig at forarbeidene klargjør at det er adgang til å delegerer vedtaksmyndighet. Samarbeid om barnehage er et eksempel på dette, hvor det forutsettes i forarbeidene at myndighetsutøvelse etter barnehageloven kan

¹⁰ Kommuneloven § 5-4 regulerer kommunestyrets myndighet til å delegerer *myndighet til å fatte vedtak* ut av kommunen, til andre rettssubjekter. Dette kapitlet dreier seg om myndighet å fatte enkeltvedtak, men det er viktig å være klar over at vedtaksbegrepet omfatter mer enn enkeltvedtak etter forvaltningsloven (se forklaring av vedtaksbegrepet i kapittel 7). At bestemmelsen dreier seg om vedtaksmyndighet, betyr at faktiske handlinger som utførelse av oppgaver eller tjenester faller utenfor det som reguleres i bestemmelsen.

¹¹ Eksempler på dette er folkehelseloven § 9 første ledd og havne- og farvannsloven § 4 første ledd.

¹² Dette er presisert i forarbeidene til kommuneloven, se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 9.5.4 side 67.

delegeres til et IKS.¹³ Også brann- og eksplosjonsvernloven § 9 tredje ledd har blitt tolket som at myndighetsutøvelse kan skje gjennom et IKS.¹⁴

3.3.4 Særlige regler for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap kan bare gis myndighet til å fatte enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet og om forvaltning av tilskuddsordninger, se kommuneloven § 18-1 og § 19-1.¹⁵ Slike samarbeid kan derfor ikke gis myndighet til å fatte enkeltvedtak i andre sammenhenger. Dersom et oppgavefelleskap skal yte tjenester som krever at det fattes enkeltvedtak, for eksempel PP-tjenester, må derfor alle enkeltvedtakene fattes av deltakerkommunene. Oppgavefelleskap kan i slike tilfeller forberede enkeltvedtakene, før endelig beslutning tas i kommunen.

3.3.5 Hvordan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak til et samarbeid?

Dersom lovgivningen åpner for å gi et samarbeid myndighet til å fatte enkeltvedtak eller forskrift, er systemet i kommuneloven at slik myndighet *delegeres*, se § 5-4.

Kommuneloven stiller krav om at kommunestyret skal vedta et reglement om hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres, se § 5-14. Delegeringsreglementet skal omfatte både hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres internt i kommunen til kommunedirektøren og folkevalgte organer, til vertskommuner og eventuelt til andre rettssubjekter som IKS, aksjeselskap og samvirkeforetak. I reglementet bør det stå konkret hvilken myndighet som er delegert, for eksempel ved å vise til hvilke lovbestemmelser delegeringen omfatter.

¹³ Se Prop. 96 L (2019–2020) punkt 9.5 side 107.

¹⁴ Se [tolkningsuttalelse](#) 20. mars 2003 av daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet og [DSBs veileder](#) til § 5 til forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene.

¹⁵ Bestemmelsene om delegering i kommuneloven kapittel 18 og 19 er altså spesialregler som går foran den generelle regelen om delegering til egne rettssubjekter i kommuneloven § 5-4, se [tolkningsuttalelse](#) 13. april 2021.

Kommuneloven har ingen generelle formkrav til hvordan delegering av vedtaksmyndighet skal gjøres. Hvis deltakerkommunene ønsker å delegerer vedtaksmyndighet til samarbeidet, kan dette for eksempel gjøres gjennom samarbeidsavtalen, gjennom endringer i samarbeidsavtalen eller gjennom egne delegeringsvedtak. Eventuelle vedtak om delegering av vedtaksmyndighet må ligge innenfor rammene av samarbeidsavtalen. Det vil si at det må være samsvar mellom vedtaket og samarbeidsavtalen, og ikke motstrid mellom disse. Med samarbeidsavtale menes også her selskapsavtale og vedtekter.

Den som delegerer myndighet, kan i utgangspunktet trekke den tilbake eller endre delegeringen.¹⁶ Men når vedtaksmyndighet er delegert til et samarbeid, har kommunene valgt at samarbeidet til en viss grad skal være selvstendig og kunne ta beslutninger. Kommuner bør derfor normalt være tilbakeholdne med å trekke delegeringer tilbake. Dersom en kommune likevel ønsker å trekke en delegering tilbake, er det viktig å være bevisst på konsekvensene dette. I en del tilfeller vil dette føre til at innretningen på hele samarbeidet og samarbeidsavtalen må endres.

For *vertskommunesamarbeid* er det en del egne regler om delegering. Det er blant annet et krav om at hver av samarbeidskommunene fatter egne delegeringsvedtak om hvilken kompetanse vertskommunen skal ha, som kommer i tillegg til samarbeidsavtalen. Se kapittel 5.3, som gjøre rede for særlige regler ved vertskommunesamarbeid.

3.3.6 Forvaltningsloven og klageregler gjelder når samarbeid fatter enkeltvedtak

I tilfeller hvor et samarbeid treffer enkeltvedtak eller vedtar forskrift, regnes samarbeidet som et forvaltningsorgan, se forvaltningsloven § 1 tredje punktum. Dette betyr at også egne rettssubjekter som IKS, aksjeselskap og samvirkeforetak er bundet av forvaltningsloven i slike tilfeller. En konsekvens av dette er at reglene for å klage på enkeltvedtak kommer til anvendelse. For vertskommunesamarbeid er det egne regler om klagebehandling i kommuneloven § 20-5 og § 20-6, se kapittel 5.8 om dette.

¹⁶ Dette følger av den alminnelige delegeringslæren.

3.3.7 Hva gjelder når loven ikke åpner for at samarbeidet selv kan fatte enkeltvedtak?

I mange tilfeller er det ikke nødvendig at samarbeidet som sådan fatter enkeltvedtak eller forskrift. Dette fordi oppgavene som skal løses ikke gir behov for det. I andre tilfeller hender det at oppgaven eller tjenesten kommunene skal samarbeide om, krever at det må fattes enkeltvedtak i noen sammenhenger. Eksempler på slike områder er barnevern, brann- og redningstjenester, helsetjenester eller når kommunen utfører tilsyn.

Som beskrevet i kapittel 3.3.2 er det bare vertskommunemodellen som gir en generell hjemmel til å fatte enkeltvedtak. Ellers må det være hjemmel i lov for at samarbeidet skal kunne delegeres slik vedtaksmyndighet.

Hvis samarbeidsmodellen som er valgt ikke åpner for at vedtaksmyndighet kan delegeres, kan likevel *oppgavene* overlates til samarbeidet. At samarbeidet settes til å *utføre nærmere bestemte oppgaver*, for eksempel drift av et sykehjem, brannvesen, renovasjon eller arkiv, er altså noe annet enn at samarbeidet delegeres *vedtakskompetanse*. Faktiske handlinger som tjenesteyting er noe annet enn vedtakskompetanse. Hvis kommunene velger en organisering hvor oppgaver løses av for eksempel et oppgavefelleskap, IKS eller aksjeselskap som ikke kan få vedtakskompetanse, må eventuelle enkeltvedtak fattes av deltakerkommunen.¹⁷

Oversikt over hvilke samarbeidsmodeller som kan fatte enkeltvedtak for saker som gjelder lovpålagte oppgaver og hvordan myndighet kan delegeres		
Samarbeidsform	Kan samarbeidet fatte enkeltvedtak?	Hvordan kan myndighet delegeres til samarbeidet?
Administrativt vertskommunesamarbeid Kommuneloven § 20-2	Generell hjemmel til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift, jf. kommuneloven § 20-1.	Eget delegeringsvedtak i tillegg til samarbeidsavtalen, i tråd med delegeringsreglement jf. kommuneloven § 5-14. Delegering skjer ved instruks fra kommunestyret til kommunedirektør om å delegere myndighet til vertskommunen.

¹⁷ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 9.5.4 side 67 for mer detaljer om forskjellen på å delegere myndighet til å treffe vedtak og å overlate utførelsen av oppgaver til andre.

<p>Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd</p> <p>Kommuneloven § 20-3</p>	<p>Generell hjemmel til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift, jf. kommuneloven § 20-1. Kan også treffe vedtak i prinsipielle saker, jf, § 20-3 andre ledd.</p>	<p>Eget delegeringsvedtak i tillegg til samarbeidsavtalen, i tråd med delegeringsreglement jf. kommuneloven § 5-14. Alle deltakerkommunene delegerer samme myndighet til nemnda, jf. § 20-3 andre ledd.</p>
<p>Interkommunalt politisk råd</p> <p>Kommuneloven kapittel 18</p>	<p>Kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, med unntak av enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet og forvaltning av tilskuddsordninger, jf. kommuneloven § 18-1 andre ledd.</p> <p>Er et politisk samarbeidsorgan som ikke kan gi tjenester.</p>	<p>Delegering gjennom samarbeidsavtalen, eller gjennom eget vedtak, i tråd med delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14.</p>
<p>Kommunalt oppgavefelleskap</p> <p>Kommuneloven kapittel 19</p>	<p>Kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, med unntak av enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet og forvaltning av tilskuddsordninger, jf. § 19-1 andre ledd.</p> <p><i>Oppgaver</i> kan overlates til samarbeidet gjennom samarbeidsavtalen, selv om det ikke er hjemmel til at enkeltvedtak kan fattes av oppgavefellesskapet selv.</p>	<p>Delegering gjennom samarbeidsavtalen eller gjennom eget vedtak, i tråd med delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14.</p>
<p>Interkommunalt selskap</p> <p>IKS-loven</p>	<p>Kan fatte enkeltvedtak eller forskrift ved lovpålagte oppgaver hvis særlovgivningen gir hjemmel for det, jf. kommuneloven § 5-4 første ledd.</p> <p><i>Oppgaver</i> kan overlates til selskapet gjennom selskapsavtalen, selv om det ikke er hjemmel til at enkeltvedtak kan fattes av IKS-et selv.</p>	<p>Delegering gjennom selskapsavtalen, eller gjennom eget vedtak, i tråd med delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14.</p>
<p>Aksjeselskap</p> <p>Aksjeloven</p>	<p>Kan fatte enkeltvedtak eller forskrift ved lovpålagte oppgaver hvis særlovgivningen gir hjemmel</p>	<p>Delegering gjennom selskapets vedtekter, eller gjennom eget vedtak av kommunestyret, i tråd med</p>

	for det, jf. kommuneloven § 5-4 første ledd. <i>Oppgaver</i> kan overlates til selskapet gjennom vedtektene, selv om det ikke er hjemmel til at aksjeselskapet kan fatte enkeltvedtak selv.	delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14.
--	--	---

3.4 Hvilke samarbeid er et eget rettssubjekt?

Interkommunalt samarbeid kan organiseres på mange ulike måter. Samarbeid kan organiseres som en del av kommunen som virksomhet, men kan også være egne rettssubjekter utenfor kommunen. Om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke har stor praktisk betydning.

Interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap og samvirkeforetak er alltid egne rettssubjekter. Dette betyr blant annet at de som jobber i samarbeidet er ansatt i selskapet og at selskapet er arbeidsgiver. Samarbeidet har videre partsevne, og kan på samme måte som kommunen blant annet inngå avtaler, kjøpe varer og tjenester og gå til søksmål. Samarbeidet er fristilt fra kommunen, og dermed må kommunens styring av oppgaveløsningen gjøres på andre måter enn når oppgaven løses i egen driftsorganisasjon.

Ved vertskommunesamarbeid blir ikke samarbeidet som sådan et eget rettssubjekt. Oppgavene løses gjennom at vertskommunen får delegert myndighet, som løses innenfor vertskommunenes egne driftsorganisasjon. Vertskommunen er dermed rettssubjektet i samarbeidet. Det er vertskommunen som for eksempel kan inngå kontrakter, som har arbeidsgiveransvaret og som må sørge for internkontroll innenfor rammene av kommuneloven. Vertskommunen får både ansvar og styringsmuligheter. Samtidig har vertskommunemodellen innebygd noen mekanismer som gjør at samarbeidskommunene bevarer noe av sin styring og kontroll.

Kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd *kan* være egne rettssubjekter. Om oppgavefelleskapet eller rådet er et eget rettssubjekt eller ikke, skal fastsettes i samarbeidsavtalen. Når oppgavefelleskap eller råd er egne rettssubjekter, er samarbeidet fristilt fra kommunene, og organiseringen kan sammenlignes mer med IKS, aksjeselskap og samvirkeforetak. Det er like fullt kommuneloven som regulerer

virksomheten. Dette følger av kommuneloven § 18-1 og § 19-1, som i fjerde ledd sier at kommuneloven gjelder så langt den passer.

Når kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd *ikke* er egne rettssubjekter, er samarbeidet organisatorisk en del av en av deltakerkommunene (kontorkommunen). Da er kontorkommunen rettssubjektet. Kontorkommunen inngår eventuelle kontrakter, er arbeidsgiver for personell, osv. Dette blir altså nokså likt som ved vertskommunesamarbeid.

Er samarbeidet et eget rettssubjekt?	
Samarbeidsform	Eget rettssubjekt
Administrativt vertskommunesamarbeid	Nei. Vertskommunen er rettssubjekt.
Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd	Nei. Vertskommunen er rettssubjekt.
Interkommunalt politisk råd	Kan være eget rettssubjekt. Skal stå i samarbeidsavtalen.
Kommunalt oppgavefelleskap	Kan være eget rettssubjekt. Skal stå i samarbeidsavtalen.
Interkommunalt selskap	Ja.
Aksjeselskap	Ja.
Samvirkeforetak	Ja.

3.5 Når gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for ulike samarbeidsmodeller?

3.5.1 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder for virksomhet som drives av forvaltningsorganer, det vil si alle organer for stat og kommune, jf. lovens § 1 første og andre punktum. Alt interkommunalt samarbeid som skjer innenfor (en av) kommunen(e) omfattes dermed av forvaltningsloven. Det vil si at vertskommunesamarbeid, og samarbeid organisert i et

kommunalt oppgavefelleskap eller et interkommunalt politisk råd når disse ikke er egne rettssubjekter, omfattes av forvaltningsloven.

Der interkommunalt samarbeid er organisert i et eget rettssubjekt (et kommunalt oppgavefellesskap, et interkommunalt politisk råd, et interkommunalt selskap, et aksjeselskap eller en annen selskapsform), må det foretas en vurdering av om det er et «organ for stat og kommune», slik at organet er omfattet av forvaltningsloven. Det gjøres ved å foreta en konkret helhetsvurdering av organets tilknytning til kommunene, og hva slags virksomhet organet driver.

I vurderingen av tilknytningen til kommunen er det *for det første* relevant å vurdere kommunenes eierrådighet over organet. Denne tilknytningen er i utgangspunktet sterk ved interkommunalt samarbeid. Det er kommunene som oppretter interkommunalt samarbeid, og normalt kommunene som eier rettssubjektet. Når det gjelder organets virksomhet vil det ha betydning om organet driver typisk offentlig tjenesteproduksjon som for eksempel drift av sykehjem, eller mer markedsrettet virksomhet som salg av varer eller tjenester. Driver samarbeidet tradisjonell forvaltningsvirksomhet betyr det at forvaltningsloven gjelder. Driver samarbeidet næringsvirksomhet taler det for at loven ikke gjelder. Mellom disse yttertilfellene må det foretas en bred samlet vurdering av blant annet virksomhetenes art, graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.¹⁸

Ofte vil interkommunale samarbeid som er organisert i et eget rettssubjekt ha en slik tilknytning til kommuner at de er omfattet av forvaltningsloven. Hvis virksomheten i det interkommunale samarbeidet gjelder drift av tjenester som normalt ivaretas av det offentlige og ikke i markedet, taler det for at forvaltningsloven gjelder. Også når samarbeidet driver politisk samarbeid vil det være et «organ for stat og kommune». Interkommunale politiske råd vil derfor alltid være omfattet av forvaltningsloven.

Situasjoner der et interkommunalt samarbeid ikke anses for å være omfattet av forvaltningen er dermed nokså få. Det kan være tilfeller der det interkommunale samarbeidet er organisert i et eget rettssubjekt, og virksomheten i samarbeidet er av en slik art at det ikke er naturlig å klassifisere det som et «organ for stat og kommune». Det

¹⁸ Se blant annet NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) kapittel 12.2.1 side 163.

kan for eksempel være tale om at samarbeidet driver kommersiell virksomhet som salg av varer eller tjenester. Dette kan typisk gjelde for eiendomsselskaper som opererer i direkte konkurranse med private.

Når et interkommunalt samarbeid treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter vil det uansett være omfattet av forvaltningsloven i de aktuelle sakene, jf. forvaltningsloven § 1 tredje punktum.

Når det gjelder interkommunale selskaper, er det noen særregler. Reglene i forvaltningsloven kapittel II om inhabilitet gjelder for de ansatte i selskapet og for medlemmer av selskapets styrende organer i *alle* interkommunale selskaper, se IKS-loven § 15. Videre har Stortinget nylig vedtatt en ny bestemmelse i IKS-loven § 15 om at taushetsplikten etter forvaltningslovens §§ 13 til 13 g gjelder for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et interkommunalt selskap som er omfattet av offentlighetsloven. Regelen trer i kraft 1. januar 2024.

3.5.2 Offentlighetsloven

Det følger av offentlighetsloven § 2 at loven gjelder for staten, fylkeskommuner og kommuner og andre rettssubjekter i saker der de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter. Det vil si at offentlighetsloven gjelder for interkommunal virksomhet som drives innenfor (en av) kommunen(e)s organisasjon, for eksempel en vertskommune. Offentlighetsloven gjelder også dersom et interkommunalt samarbeid fatter enkeltvedtak eller forskrift.

Videre gjelder loven for selvstendige rettssubjekter der kommunen direkte eller indirekte har en eierandel som gir rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet i rettssubjektet, eller direkte eller indirekte har rett til å velge minst halvparten av disse medlemmene, se § 2 første ledd bokstavene c og d. Kommunen vil alltid ha slik råderett over interkommunale samarbeid, ettersom det bare er kommuner, fylkeskommuner og eventuelt IKS-er som kan være med i et interkommunalt samarbeid. Se definisjonen av interkommunalt samarbeid som er lagt til grunn i denne veilederen i kapittel 7.

Offentlighetsloven gjelder likevel ikke for selvstendige rettssubjekter som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. Det vil si at interkommunale samarbeid som er organisert i et eget rettssubjekt, og i hovedsak

driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private, ikke er bundet av offentlighetsloven, med mindre de fatter enkeltvedtak eller forskrift.

Siden interkommunale politiske råd er rene politiske samarbeid, vil de være omfattet av offentlighetsloven.

Gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for samarbeidet?		
Samarbeidsform	Gjelder forvaltningsloven?	Gjelder offentlighetsloven?
Administrativt vertskommunesamarbeid	Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt.	Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt.
Vertskommune med felles folkevalgt nemnd	Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt.	Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt.
Kommunalt oppgavefellesskap (KO)	Hvis <i>ikke</i> eget rettssubjekt: Ja, er innenfor kontorkommunen som rettssubjekt. Hvis eget rettssubjekt: Forvaltningsloven gjelder i de fleste tilfeller. Er avhengig av om samarbeidet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.	Hvis <i>ikke</i> eget rettssubjekt: Ja, er innenfor kontorkommunen som rettssubjekt. Hvis eget rettssubjekt: Offentlighetsloven gjelder, med mindre samarbeidet i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private.
Interkommunalt politisk råd (IPR)	Ja, er et rent politisk samarbeid.	Ja, er et rent politisk samarbeid.
Interkommunalt selskap (IKS)	Forvaltningsloven gjelder i de fleste tilfeller. Er avhengig av om selskapet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av	Offentlighetsloven gjelder, med mindre samarbeidet i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private.

	<p>tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.</p> <p>Habilitetsreglene i kapittel II gjelder uansett for selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer.</p> <p>Taushetsplikten etter forvaltningslovens §§ 13 til 13 g gjelder uansett for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et interkommunalt selskap som er omfattet av offentlighetsloven.</p>	
Aksjeselskap (AS)	<p>Det vil avhenge av om selskapet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.</p> <p>Hvis aksjeselskapet driver ren næringsvirksomhet, taler det for at forvaltningsloven ikke gjelder.</p>	<p>Dersom selskapet treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter.</p> <p>Dersom kommunene til sammen kan velge mer enn halvparten av medlemmene til generalforsamlingen, og selskapet <i>ikke</i> i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private.</p>
Samvirkeforetak	<p>Det vil avhenge av om selskapet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.</p> <p>Hvis aksjeselskapet driver ren næringsvirksomhet, taler det for at forvaltningsloven ikke gjelder.</p>	<p>Dersom foretaket treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter.</p> <p>Dersom kommunene til sammen kan velge mer enn halvparten av medlemmene til årsmøtet, og selskapet <i>ikke</i> i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private.</p>

4 Reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte

4.1 Innledning

Reglene om offentlige anskaffelser og om offentlig støtte kan komme til anvendelse ved interkommunalt samarbeid. Det er derfor viktig å avklare forholdet til disse reglene før samarbeidet etableres og samarbeidsmodell velges.

Anskaffelsesreglene skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Reglene kan få betydning for hvordan interkommunalt samarbeid må eller bør organiseres, og for hvordan kommunene kan motta eller kjøpe ytelser fra det interkommunale samarbeidet.

Reglene om offentlig støtte, ofte omtalt som statsstøtte, skal sikre like konkurranseforhold for markedsaktører, og vil primært kunne få betydning der interkommunalt samarbeid (også) skal tilby tjenester til andre enn «eierkommunene». Det interkommunale samarbeidet kan da bli å regne som en markedsaktør, og kommunene har ikke anledning til å gi det interkommunale samarbeidet noen konkurransefordeler som andre markedsaktører ikke har. Dette kan ha betydning for hvordan samarbeidsform bør organiseres, og for forholdet mellom kommunene og det interkommunale samarbeidet, blant annet når det gjelder overføring av midler fra kommunene til samarbeidet.

4.2 Reglene om offentlige anskaffelser

4.2.1 Utgangspunkt: kjøp av varer og tjenester skal skje ved konkurranse

Reglene om offentlige anskaffelser innebærer at offentlige myndigheter, inkludert kommuner og fylkeskommuner, som hovedregel skal gjennomføre en konkurranse når de kjøper varer og tjenester («lyse ut på anbud»)¹⁹ Dette utgangspunktet gjelder også når kommuner kjøper fra andre kommuner.

¹⁹ Reglene om offentlige anskaffelser er lov 17. juni 2016 nr. 73 (anskaffelsesloven) og tilhørende forskrifter, blant annet forskrift 8. desember 2016 nr. 974 (anskaffelsesforskriften). Reglene gjelder ved vare-, tjeneste- eller bygge- og

Grunnen til at anskaffelsesreglene omtales i forbindelse med interkommunalt samarbeid, er at ordninger kommuner oppfatter som et rent samarbeid i realiteten kan være å anse som en utveksling av ytelser («et kjøp»), som må følge reglene om offentlige anskaffelser. Kommuneloven § 17-1 tredje ledd presiserer at «hvorvidt et samarbeid omfattes av reglene om offentlige anskaffelser må vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser». I forarbeidene til bestemmelsen framgår det at regelen innebærer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan etablere et samarbeid etter formene for interkommunalt samarbeid i kommuneloven, og være sikker på at samarbeidet ikke utgjør en kontrakt om kjøp av varer og tjenester som skal lyses ut gjennom offentlig anbud.²⁰ Om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse på et forhold må alltid vurderes konkret i det enkelte tilfelle, og det er elementene i avtalen som må vurderes, og ikke om avtalen er betegnet som et *samarbeid* eller lignende.

Interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter og som inngår kontrakter om kjøp av varer og tjenester, vil normalt selv være omfattet av anskaffelsesreglene. Det betyr at det interkommunale samarbeidet som hovedregel må følge anskaffelsesreglene ved kjøp av varer og tjenester.

4.2.2 Unntak for samarbeid i offentlig sektor mv.

Utgangspunktet er at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse når det inngås en gjensidig bebyrdende avtale om kjøp av varer eller tjenester mellom to separate, selvstendige rettssubjekter. Det er flere generelle unntak fra denne hovedregelen. Blant annet er avtaler om tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet helt unntatt fra regelverket.²¹ Det gjelder også spesielle regler for anskaffelse av helse- og

anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, og ved plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift, jf. anskaffelsesloven § 2.

²⁰ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 17-1 tredje ledd side 397.

²¹ Anskaffelsesforskriften § 2-1 bokstav h lyder: Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke for kontrakter om tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet som er unntatt EØS-avtalen etter artikkel 39, jf. artikkel 32.

sosialtjenester. Disse to unntakene gjelder også ved interkommunalt samarbeid om slike tjenester.

I tillegg har anskaffelsesforskriften kapittel 3 egne regler om samarbeid i offentlig sektor. Det følger av disse at anskaffelsesreglene heller ikke gjelder ved avtaler mellom offentlige virksomheter med en særlig tilknytning til hverandre, og for visse typer samarbeidsavtaler mellom offentlige virksomheter.

Unntak for utvidet egenregi

Det første unntaket er for såkalt «utvidet egenregi» (anskaffelsesforskriften § 3-1). Bestemmelsen sier at anskaffelsesreglene ikke gjelder når oppdragsgiver²² inngår kontrakter med et annet rettssubjekt²³ som

- oppdragsgiveren utøver en kontroll over som svarer til den kontrollen han utøver over sin egen virksomhet,
- utfører mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer, og
- det ikke er direkte private eierandeler i.

Alle de tre vilkårene må være oppfylt i hele kontraktsperioden. Om det første vilkåret om krav til kontroll er oppfylt, må vurderes konkret ut fra flere momenter, der eierskap over det andre rettssubjektet inngår som en viktig del av vurderingen. Kravet til kontroll vil være oppfylt når kommunen utøver bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger i det kontrollerte rettssubjektet. Kravet til kontroll kan være oppfylt sammen med andre, for eksempel andre kommuner i det interkommunale samarbeidet, slik at flere oppdragsgivere i fellesskap utøver kontroll. Dette kan for eksempel i praksis skje ved at det interkommunale samarbeidets styrende organer er sammensatt av representanter for alle deltakerkommunene.

Det andre vilkåret handler om aktiviteten i det interkommunale samarbeidet. For at unntaket om utvidet egenregi skal komme til anvendelse, må det meste av aktiviteten i det interkommunale samarbeidet være for deltakerkommunene (og virksomheter kommunene kontrollerer), og ikke selges i et konkurranseutsatt marked.

²² I denne sammenheng normalt kommunen.

²³ I denne sammenheng normalt det interkommunale samarbeidet.

Det tredje vilkåret, om at det ikke skal være private eierandeler i det kontrollerte rettssubjektet, vil som hovedregel være oppfylt for interkommunale samarbeid. Om de to første vilkårene er oppfylt vil avhenge av hvordan samarbeidet er organisert, og hva slags virksomhet samarbeidet driver. Der et interkommunalt samarbeid driver mye aktivitet i markedet, vil ikke unntaket kunne komme til anvendelse.

Unntak for samarbeidsavtaler

Det andre unntaket er for «samarbeidsavtaler» (anskaffelsesforskriften § 3-3). Det følger av denne regelen at anskaffelsesreglene ikke gjelder for kontrakter som inngås utelukkende mellom to eller flere oppdragsgivere

- som etablerer eller gjennomfører et samarbeid som har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål,
- som blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser og
- der mindre enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter blir utført for andre enn oppdragsgiverne.

Alle vilkårene må være oppfylt i hele kontraktsperioden. Med offentlige oppgaver forstås her både oppgaver som er lovpålagte og ikke-lovpålagte, og det antas at det blant annet kan omfatte støttetjenester som for eksempel IKT-, regnskaps- og kantinetjenester.

Kravet til at samarbeidet må være utelukkende av hensyn til offentlige interesser innebærer at formålet med samarbeidet ikke kan være å drive forretningsvirksomhet, selv om det er anledning til at en viss del av aktivitetene som samarbeidet omfatter (20 prosent) blir utført for markedet eller for andre enn oppdragsgiverne.

Videre må det være tale om et «reelt samarbeid» for å oppnå et felles mål. Ordinære vare- og tjenestekjøp omfattes dermed ikke. Samarbeidet må være basert på et «samarbeidende konsept», og alle deltakerne må bidra i den felles gjennomføringen av den aktuelle tjenesteytelsen.²⁴ Det er ikke krav om at alle deltakerne utfører den kontraktsmessige hovedforpliktelsen i samarbeidet, og deltakernes ytelser trenger ikke å være identiske. Det antas at vilkåret om deltakelse i samarbeidet kan være oppfylt der

²⁴ I henhold til fortalen til anskaffelsesdirektivet.

hver deltaker aktivt deltar i samarbeidets styrende organer, uten å delta i den faktiske utførelsen av den aktuelle tjenesteytelsen.

4.2.3 Oppsummering

Anskaffelsesreglene innebærer at offentlige myndigheter, inkludert kommuner og fylkeskommuner, som hovedregel skal gjennomføre konkurranse når de kjøper varer og tjenester. Dette utgangspunktet gjelder også når kommuner kjøper fra andre kommuner.

Interkommunalt samarbeid kan i realiteten utgjøre avtaler om utveksling av ytelser mellom kommuner, som skal følge anskaffelsesreglene. Kommunen bør derfor avklare forholdet til anskaffelsesreglene ved etablering av samarbeid.

Anskaffelsesregelverket har flere unntak som kan være relevante ved interkommunalt samarbeid. Samarbeid om tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet vil alltid være unntatt anskaffelsesreglene. Videre har anskaffelsesforskriften kapittel 3 regler om samarbeid i offentlig sektor, som unntar enkelte samarbeidsavtaler og avtaler mellom to rettssubjekter med særlig tilknytning til hverandre.

Mer informasjon om regelverket om offentlige anskaffelser finnes blant annet på DFØs fagsider om offentlige anskaffelser: [Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no) | [Fagsider om offentlige anskaffelser](#)

4.3 Reglene om offentlig støtte

Reglene om offentlig støtte skal sikre at alle markedsaktører stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår. Markedsaktører er alle virksomheter som driver økonomisk aktivitet ved å tilby varer eller tjenester i et marked, uavhengig av om de er offentlig eller privat eid og uavhengig av hvordan de er organisert. Reglene skal hindre at nasjonale eller lokale offentlige myndigheter tilgodeser enkelte markedsaktører framfor andre, for eksempel ved å gi tilskudd eller subsidier eller gi lån og garantier som ikke er på markedsmessige vilkår.

Interkommunale samarbeid kan drive økonomisk aktivitet, og det er bare når samarbeidet driver slik aktivitet at støttereglene kommer til anvendelse. Kommunene bør derfor avklare om et interkommunalt samarbeid skal drive økonomisk aktivitet, eventuelt i tillegg til annen aktivitet, ved etablering av samarbeidet. Kommunene må også ha bevissthet om dette under driften av samarbeidet. Eksempler på når et

interkommunale samarbeid driver økonomisk aktivitet er når det selger eiendom på markedsmessige vilkår, samler inn og håndterer avfall fra næringsaktører eller driver kommersielt treningssenter.

Der det interkommunale samarbeid driver økonomisk aktivitet, følger det av statsstøtteregulverket at kommunen som hovedregel ikke kan begunstige samarbeidet med økonomisk støtte, som ikke andre markedsaktører får. Begrepet økonomisk støtte favner vidt og omfatter blant annet rene tilskudd, gratis leie av lokaler, billige tomter, gunstige lån og å stille økonomisk garanti. Hvis kommuner yter slike goder til et interkommunalt samarbeid, som (også) driver økonomisk aktivitet, kan det komme i konflikt med statsstøttereglene. Kommunene må derfor organisere og drifte samarbeidet på en slik måte at samarbeidet ikke får økonomiske fordeler som deres konkurrenter ikke har. Dette innebærer at det bør opprettes et regnskapsmessig skille mellom økonomiske- og ikke-økonomiske aktiviteter, sørges for det skjer en fordeling av både direkte kostnader og en forholdsmessig andel av felleskostnader, og stilles krav om normal fortjeneste av den økonomiske aktiviteten.

Reglene om offentlig støtte aktualiseres på samme måte der kommunen selv driver økonomisk aktivitet, og hvis det interkommunale samarbeidet som sådan gir økonomisk støtte til markedsaktører. Også her må kommunen og det interkommunale samarbeidet innrette seg slik at de ikke begunstiger en markedsaktører med økonomisk støtte som ikke andre markedsaktører får.

Informasjon om reglene om offentlig støtte finnes blant annet på nettsidene til Nærings- og fiskeridepartementet: [Offentlig støtte - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

5 Vertskommunesamarbeid

5.1 Overordnet om vertskommunesamarbeid

Et hovedformål med vertskommunemodellen er å legge til rette for interkommunalt samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester. Vertskommunemodellen gir en *generell* adgang til å delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til vertskommunen. Dette i motsetning til andre samarbeidsmodeller, hvor særlovgivningen må åpne for at slik utøvelse av offentlig myndighet kan delegeres til samarbeidet.

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven kapittel 20. Et vertskommunesamarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) overlater oppgaver eller delegerer myndighet til å fatte vedtak til en annen kommune (vertskommunen).

Kommuneloven skiller mellom to ulike modeller for vertskommunesamarbeid: administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Administrativt vertskommunesamarbeid er mye brukt og godt kjent i kommunene. Vertskommunesamarbeid med nemnd er derimot svært lite brukt, og det er derfor begrenset erfaring med denne typen samarbeid.

Et vertskommunesamarbeid er ikke et eget rettssubjekt, men organisatorisk en del av vertskommunens virksomhet. Regler som gjelder for kommunen, vil derfor i utgangspunktet også gjelde for kommunen når den opptrer som vertskommune. Dette gjelder både kommunelovens øvrige regler og annet regelverk som gjelder for kommunene.

5.1.1 Begrepene vertskommune, samarbeidskommune og deltakerkommune

Kommuneloven bruker ulike begreper om de kommunene som deltar i et vertskommunesamarbeid. *Vertskommune* brukes om kommunen som har fått delegert myndighet og skal utføre oppgaver på vegne av andre kommuner. *Samarbeidskommune* brukes om en kommune som deltar i et vertskommunesamarbeid, og som har avtalt at vertskommunen skal utføre oppgaver og/eller få delegert myndighet til å treffe vedtak på kommunens vegne. *Deltakerkommune* omfatter derimot alle kommunene som deltar i samarbeidet, det vil si både samarbeidskommunene og vertskommunen.

Vertskommunen + samarbeidskommune(ne) = deltakerkommunene

5.1.2 Samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner

Vertskommunesamarbeid kan inngås mellom to eller flere kommuner, eller mellom to eller flere fylkeskommuner. Loven åpner ikke for at kommuner og fylkeskommuner kan inngå et vertskommunesamarbeid. En fylkeskommune kan dermed ikke være vertskommune for en kommune, og en kommune kan ikke være vertskommune for en fylkeskommune.

Forklaringen på dette er at vertskommunesamarbeid er innrettet mot å løse lovpålagte oppgaver, som typisk er lagt av lovgiver til et bestemt forvaltningsnivå, for eksempel

barnevernstjenester eller helse- og omsorgstjenester. Samarbeidet må da holdes på samme «nivå», og kan ikke fravike lovgivers plassering av ansvar. Det er altså kun de forvaltningsorganene som er tildelt oppgaven som kan inngå i samarbeidet.

5.2 Når kan vertskommunemodellen brukes?

Vertskommunemodellen er spesielt utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver som krever at det fattes enkeltvedtak eller gis forskrift. Vertskommunesamarbeid brukes for eksempel ved individrettete tjenester, som barnevern, helsetjenester, legevakt eller sosiale tjenester. Vertskommunemodellen er vanligvis godt egnet for slikt samarbeid, siden vertskommunen i utgangspunktet er fullt ut bundet av alle de alminnelige reglene kommuner ellers er bundet av når den skal gi tjenester.

I vertskommunesamarbeid er styringsmulighetene ulike for deltakerkommunene. Det er vertskommunen som har ansvar for å løse oppgavene kommunene samarbeider om, og arbeidet inngår i kommunens organisasjon. Dette gjør at vertskommunen har stor innflytelse over aktivitetene i samarbeidet, på lik linje med andre oppgaver i kommunen. Samarbeidskommunen har ikke samme mulighet for tett oppfølging av oppgavene. Samarbeidskommunen har likevel flere styrings- og kontrollmuligheter som gjør at den kan gripe inn og ivareta egne interesser, blant annet kan den gi instruks om hvordan delegert myndighet skal utøves og omgjøre vedtak i tråd med forvaltningsloven § 35 første ledd. Kommunene som er med i vertskommunesamarbeid beholder dermed styring og kontroll over viktige myndighetsoppgaver.

Samarbeidsformen er godt egnet for oppgaver som krever spesialisert kompetanse. Vertskommunesamarbeid kan gjøre det mulig å etablere enheter og fagmiljøer som er større og mer bærekraftige enn det som er mulig for kommuner hver for seg. Vertskommunesamarbeid kan for eksempel være en aktuell samarbeidsform innen jord- og skogbruksforvaltning, krisesenter, legevakt, byggesaksbehandling, brann- og redningstjeneste, landbrukskontor og kulturskole. Vertskommunesamarbeid er også egnet for sammensatte oppgaver som omfatter flere tjenesteområder eller flere deltakerkommuner.

Vertskommunesamarbeid er ikke tiltenkt områder av mer forretningsmessig eller administrativ art, men loven avgrensner ikke mot dette. Vanligvis er likevel andre samarbeidsmodeller mer egnet, for eksempel kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt selskap eller aksjeselskap.

Selv om vertskommunemodellen er utformet med tanke på å gjøre det forsvarlig å overlate til et interkommunalt samarbeid å treffe beslutninger på deltakernes vegne, kan kommuneloven og annen lovgivning begrense hvilke beslutninger eller samarbeidsområder kommunene kan delegerere til vertskommunesamarbeidet. Der kommuneloven eller særlovene uttrykkelig legger kompetanse til «kommunestyret selv» eller til «formannskapet selv», vil det si at denne kompetansen ikke kan delegeres til andre, heller ikke til et vertskommunesamarbeid.

Sektorlovgivningen kan i noen tilfeller stille særlige krav eller vilkår til organiseringen av bestemte oppgaver eller tjenester. Eksempler på dette er at barnevernstjenesten skal ha en leder, jf. barnevernsloven § 15-3, og at kommunen skal en eller flere kommuneleger, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 5-5, som skal utføre visse oppgaver som følger av lov. Disse kravene er ikke til hinder for et interkommunalt samarbeid. Kommunedirektøren i vertskommunen kan i slike tilfeller utpeke en barnevernleder eller kommunelege, som kan utøve myndighet på vegne av flere kommuner i et vertskommunesamarbeid.

5.2.1 To modeller for vertskommunesamarbeid

Kommuneloven skiller mellom to modeller for vertskommunesamarbeid: administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Av disse er administrativt vertskommunesamarbeid svært utbredt, mens vertskommunesamarbeid med felles nemnd er lite brukt. Som figur 5.1 illustrerer er det viktig å være klar over noen hovedforskjeller mellom samarbeidsmodellene.

Figur 5.1 Forskjeller mellom administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles,

folkevalgt nemnd

 Administrativt vertskommunesamarbeid	Bilateral avtale mellom samarbeidskommunen og vertskommunen	Saker som ikke har "prinsipiell betydning"
 Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd	Felles avtale for alle kommunene	Nemnda kan treffe vedtak i «alle typer saker»

5.2.2 Administrativt vertskommunesamarbeid

Administrativt vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven § 20-2.

Administrativt vertskommunesamarbeid kan brukes i tilfeller hvor det ikke er nødvendig å delegerer myndighet til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Se kapittel 5.3.5 om hva som menes med prinsipiell betydning. Vertskommunen kan altså delegeres myndighet i alle de samme typene sakene som enhver kommune ellers kan delegerer internt i kommunen til kommunedirektøren.

Modellen har ingen organisatorisk overbygning i form av et felles folkevalgt organ. Den er derfor ikke tilpasset samarbeid hvor det er behov for politisk behandling av sakene. Samarbeidsmodellen er egnet for samarbeidsområder som er mer regelstyrte og som krever særskilt kompetanse.

Å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at samarbeidskommunen overlater til vertskommunens administrasjon å utføre de oppgavene eller delegerer myndighet til å treffe avgjørelser, i de typene saker som inngår i samarbeidsavtalen.

5.2.3 Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er regulert i kommuneloven § 20-3. Dersom deltakerkommunene ønsker å delegerer beslutningsmyndighet i saker av prinsipiell betydning, må kommunene opprette en felles folkevalgt nemnd til å ta slike avgjørelser. Se kapittel 5.3.5 nedenfor om hva som menes med prinsipiell betydning.

Felles, folkevalgt nemnd som overordnet styringsorgan

Den felles nemnda er et overordnet styringsorgan for alle saksområder som legges inn i samarbeidet. Loven stiller krav til at hver deltakerkommune skal være representert med to eller flere medlemmer i den felles, folkevalgte nemnda, jf. kommuneloven § 20-3 tredje ledd.

Det stilles ikke noe krav til at kommunenes representanter skal velges blant kommunestyremedlemmene. Kommunene står fritt til selv å vurdere sammensetningen. Et vurderingstema er blant annet om hensynet til og behovet for demokratisk kontroll og politisk forankring fra deltakerkommunene tilsier at kommunestyremedlemmer i deltakerkommunene bør velges, eller om faglige hensyn tilsier at andre bør velges.

Nemnda er et folkevalgte organ

Felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid er et folkevalgt organ. Dette er presisert i § 5-1 andre ledd bokstav f. Loven presiserer også at de alminnelige reglene for utvalg i kommuneloven gjelder for nemnda så langt de passer, se § 20-3 fjerde ledd. Det betyr blant annet at saksbehandlingsreglene i kapittel 11 gjelder for nemnda, inkludert møteprinsippet, reglene om innkalling, møtebok og møteoffentlighet. Det betyr også at medlemmene av nemnda er folkevalgte etter kommuneloven § 5-1 fjerde ledd, og dermed har rettigheter og plikter i tråd med kapittel 8 i kommuneloven.

Reglene om valg og valgbarhet i kapittel 7 gjelder også. Medlemmene til nemnda skal velges med avtalevalg etter § 7-7, eller ved forholdsvalg etter § 7-5 og § 7-6 hvis minst ett medlem krever det. Leder og nestleder i nemnda skal velges ved flertallsvalg, jf. § 7-4 andre ledd. Flertallsvalg og avtalevalg skal skje åpent ved å vise stemmetegn. For mer informasjon om valgbarhet og gjennomføringen av valg, se regjeringen.no/konstituering.

Må delegere samme myndighet til nemnda

I motsetning til det som gjelder for administrativt vertskommunesamarbeid, 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.

5.3 Delegering av myndighet ved vertskommunesamarbeid

5.3.1 Overordnet om delegering

Kommuneloven § 20-1 slår fast at vertskommunesamarbeid kan *delegeres* myndighet til å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift. Å delegerer betyr ikke å gi fra seg myndigheten. Selv om kommunestyret delegerer myndighet til en vertskommune, er det kommunestyret i den enkelte kommunen som til syvende og sist har ansvaret.

Kommuneloven stiller krav om at kommunestyret skal vedta et reglement om hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres, se § 5-14. Delegeringsreglementet skal også omfatte hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres til vertskommunen.

Hvilken vedtaksmyndighet vertskommunen skal få av samarbeidskommunene, skal fastsettes i egne delegeringsvedtak. Det bør framgå av vedtaket konkret hvilken myndighet som er delegert, for eksempel ved å vise til hvilke lovbestemmelser delegeringen omfatter. Som alltid er det viktig å være klar over at det kan finnes regler i særlov som kan begrense muligheten til å delegerer myndighet til en vertskommune.

5.3.2 Forholdet mellom samarbeidsavtalen og delegeringsvedtak

Prosessen med å inngå et vertskommunesamarbeid består av to elementer. For det første må kommunene inngå en samarbeidsavtale om vertskommunesamarbeid. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene selv. Deretter skal alle deltakerkommunene fatte et eget vedtak om hvilken kompetanse som skal delegeres til vertskommunen.²⁵ Delegeringsvedtaket må ligge innenfor rammene av samarbeidsavtalen. Inngåelsen av samarbeidsavtalen og delegering av myndighet/instruks om delegering kan gjøres i samme kommunestyremøte og i samme sak, men det er viktig at dette er to ulike vedtak. Se figur 5.2 som illustrerer dette for administrativt vertskommunesamarbeid.

Hvordan vedtak om delegering skal gjøres er avhengig av om det er snakk om et administrativt vertskommunesamarbeid eller et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. De neste to kapitlene gjør rede for reglene mer i detalj.

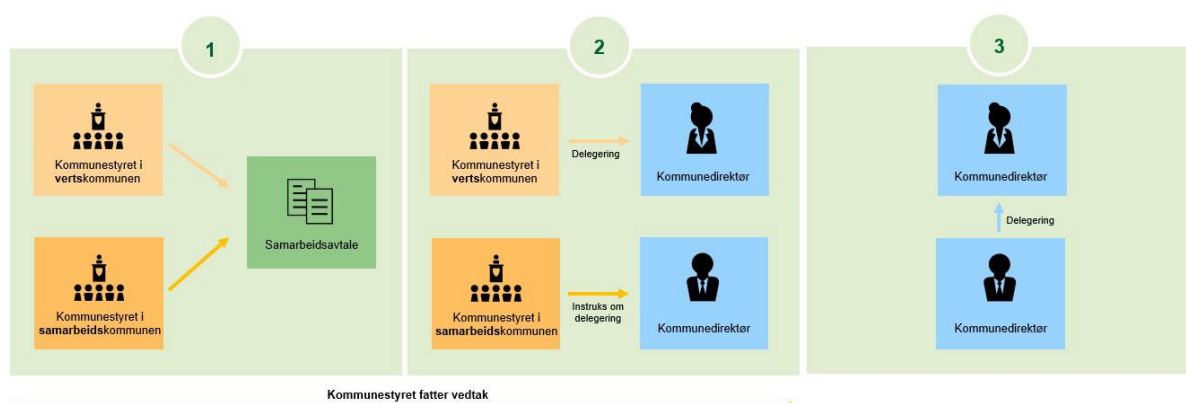
²⁵ Dette er tydelig slått fast i forarbeidene, se Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) punkt 5.6.2 side 105.

5.3.3 Delegering ved administrativt vertskommunesamarbeid

Reglene om delegering til administrativt vertskommunesamarbeid står i § 20-2. Kommuneloven bestemmer at samarbeidskommunen delegerer til vertskommunens administrasjon å utføre oppgaver og treffe avgjørelser i de sakene som inngår i samarbeidsavtalen. Delegeringen skjer formelt ved at kommunestyret i samarbeidskommunen gir instruks til egen kommunedirektør om å delegerer myndigheten sin til kommunedirektøren i vertskommunen. Før slik instruks gis, er det viktig å sørge for at kommunedirektøren i samarbeidskommunen selv har nødvendige fullmakter.

Til denne type samarbeid kan det bare delegeres myndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Det vil si at kommunedirektøren i vertskommunen i prinsippet kan få delegert myndighet i samme utstrekning som kommunedirektøren ellers kan delegeres myndighet internt i kommunen.

Figur 5.2 Hvordan inngå administrativt vertskommunesamarbeid?



Trekke delegering tilbake eller utøve myndigheten selv

Det følger av den alminnelige delegeringslæren at den som delegerer myndighet kan trekke den tilbake eller velge å utøve myndigheten selv. Dette gjelder også når vedtaksmyndighet delegeres til et administrativt vertskommunesamarbeid.

Kommunestyret kan endre et vedtak om delegering, endre delegeringsreglementet, velge å fatte vedtak selv og eventuelt også omgjøre vedtak som er fattet etter delegert myndighet, innenfor rammene av forvaltningsloven § 35 første ledd.

Dersom en samarbeidskommune velger å trekke delegering tilbake, vil ikke dette ha betydning for myndigheten som er delegert fra eventuelle andre samarbeidskommuner

til vertskommunen. De andre samarbeidskommunene må i så fall treffe egne vedtak om dette.

Kommuner bør være tilbakeholdne med å trekke tilbake eller endre delegeringer. Dette er en sikkerhetsventil, som kommunene bør være tilbakeholdne med å bruke. Når vedtaksmyndighet er delegert til et vertskommunesamarbeid, har kommunene valgt at samarbeidet til en viss grad skal være selvstendig og skal kunne ta beslutninger. Det kan få store konsekvenser for samarbeidet og samarbeidsklimaet om delegeringer trekkes tilbake uten en god nok prosess. Dersom det er aktuelt å trekke delegeringer tilbake, bør dette derfor varsles og helst ikke skje med umiddelbar virkning. Hvordan kommunene skal gå fram for å endre delegeringer eller trekke delegeringer tilbake, kan eventuelt reguleres nærmere i samarbeidsavtalen.

Dersom delegeringer trekkes tilbake, er det også viktig å være oppmerksom på at det kan bli nødvendig å endre samarbeidsavtalen. Dette siden det følger av kommuneloven § 20-4 tredje ledd bokstav c at det skal fastsettes i samarbeidsavtalen hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen.

Om en av samarbeidskommunene velger å trekke all myndighet tilbake med øyeblikkelig virkning, vil kommunen være bundet til å betale vederlag til vertskommunen ut oppsigelsestiden, se nærmere om dette i kapittel 5.9.

5.3.4 Delegering ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Reglene om delegering ved vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd står i § 20-3. Ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd, skal delegering skje ved at kommunestyrene selv delegerer myndigheten til nemnda. Nemnda kan videredelegere alle saker som ikke er av prinsipiell betydning til kommunedirektøren i vertskommunen.

I motsetning til det som gjelder for administrativt vertskommunesamarbeid, må alle deltakerkommunene delegerer *samme myndighet* til den felles folkevalgte nemnda, slik at nemnda skal kunne treffe vedtak i samme type saker på vegne av alle deltakerkommunene. Det må foretas særskilte delegeringsvedtak i kommunestyret i hver enkelt deltakerkommune.

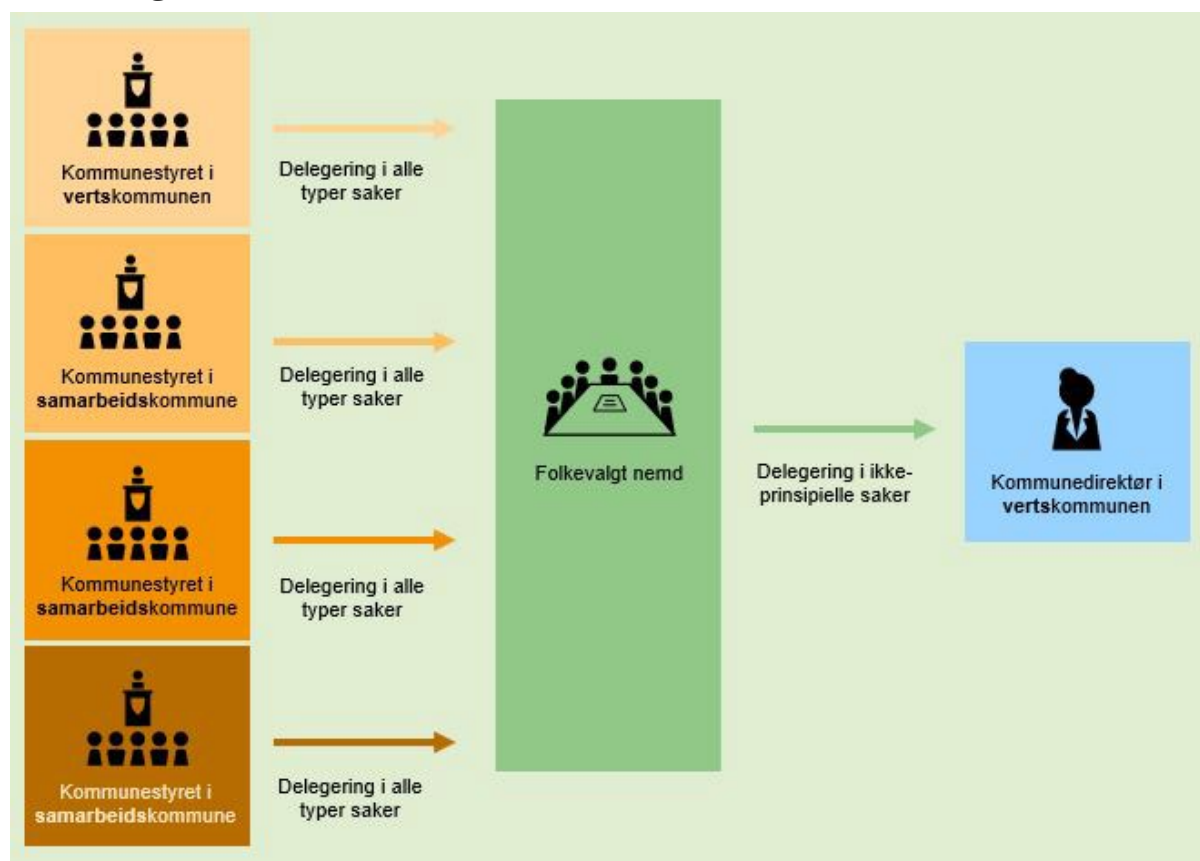
Den enkelte deltakerkommunen kan fastsette retningslinjer for hva kommunen mener er saker av prinsipiell betydning. Eventuelle saker av prinsipiell betydning som delegeres til samarbeidet, må avgjøres av nemnda. Selv om deltakerkommunene har

delegert samme kompetanse til nemnda, kan den enkelte kommunen gi ulike instruksjoner om hvordan myndigheten skal utøves i saker som alene berører kommunen eller dens innbyggere.

Trekke delegering tilbake

Samarbeidsmodellen forutsetter at nemnda skal utøve lik myndighet for alle deltakerkommunene. Dette innebærer at dersom en samarbeidskommune generelt trekker tilbake den delegerte myndigheten på et område, medfører det at kommunen må trekke seg ut av samarbeidet. Dersom det er vertskommunen som gjør dette, vil det medføre at hele samarbeidet må oppløses, se kapittel 5.9 om oppløsning av samarbeid.

Figur 5.3 Hvordan inngå vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd?



5.3.5 Saker av prinsipiell betydning

Loven setter en absolutt skranke ved at kommunene må opprette folkevalgt nemnd etter kommuneloven § 20-3 hvis de vil delegerer myndighet til å fatte vedtak i saker av

prinsipiell betydning til et vertskommunesamarbeid. For begge typene vertskommunesamarbeid kan kommunedirektøren i vertskommunen delegeres myndighet til å fatte vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Skrankene for delegering til vertskommunesamarbeid er dermed i tråd med kommunelovens generelle delegeringssystem, som er at saker av prinsipiell betydning som en klar hovedregel skal besluttet av folkevalgte organer som kan holdes ansvarlig gjennom valg, mens myndighet til å fatte andre vedtak kan delegeres til kommunedirektøren etter kommuneloven § 13-1 sjetten ledd.

Hvilke saker som er av prinsipiell betydning er i stor grad opp til det enkelte kommunestyret å vurdere. Kommunestyret har et vidt spillerom for å vurdere hva som i det enkelte tilfellet er forsvarlig og hensiktsmessig å delegere av myndighet. Hva som er av prinsipiell betydning er blant annet avhengig av vedtakets karakter, konsekvensene for kommunen og størrelsen på kommunen. Det er relevant å legge vekt på om viktige skjønsmessige sider av saken anses som klarlagt gjennom politiske vedtak. Dersom kommunestyret for eksempel har drøftet prinsipielle sider ved en sak og ut fra dette har gitt konkrete føringer i delegeringen, kan det være tilstrekkelig. Hva det har vært tradisjon og praksis for i kommunen vil også kunne tillegges vekt.²⁶

Selv om et samarbeid er avskåret fra å fatte beslutninger i saker som har prinsipiell betydning, kan det likevel dukke opp saker i samarbeidet i «grenseland» eller som klart anses prinsipielle. Derfor kan det være hensiktsmessig om samarbeidsavtalen avklarer hvordan deltakerkommunene skal håndtere slike saker, for eksempel om vertskommunen skal forberede saken før den sendes til den aktuelle deltakerkommunen for beslutning, eller om saken skal sendes til deltakerkommunen for både forberedelse og beslutning.

5.4 Samarbeidsavtalen

Grunnlaget for samarbeidet er samarbeidsavtalen om vertskommunesamarbeid. Denne avtalen må vedtas av kommunestyret selv. Vertskommunen kan imidlertid ikke utøve myndighet på vegne av samarbeidskommunene alene med utgangspunkt i en

²⁶ I forarbeidene til den tidligere kommuneloven er det beskrevet hvilke momenter som er relevante i vurderingen av om en sak er av prinsipiell betydning, se Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) merknad til § 23 side 277.

samarbeidsavtale. Som beskrevet i kapittel 5.3.2 må kommunene i tillegg fatte egne delegeringsvedtak, som må ligge innenfor rammene av samarbeidsavtalen.

5.4.1 Administrativt vertskommunesamarbeid: avtale mellom samarbeidskommunen og vertskommunen

I et administrativt vertskommunesamarbeid er avtalen et forhold mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommunen, også der vertskommunen har inngått avtale om utførelse av de samme oppgavene for flere kommuner. Det er dermed snakk om bilaterale avtaler mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommune. Vertskommunen kan derfor utføre ulike oppgaver for ulike samarbeidskommuner.

5.4.2 Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd: felles avtale

I et vertskommunesamarbeid med nemnd må kommunene inngå en felles avtale. Dette har sammenheng med at kommunene må samarbeide om de samme oppgavene i en slik modell, og at alle deltakerkommunene blir medlemmer i den felles folkevalgte nemnda, som treffer vedtak på vegne av alle kommunene. Det kan bare opprettes én nemnd for hvert samarbeid.

5.4.3 Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen

Når et vertskommunesamarbeid opprettes, skal deltakerkommunene inngå en skriftlig samarbeidsavtale. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene i alle deltakerkommunene. Kommuneloven § 20-4 tredje og fjerde ledd fastsetter nærmere krav til hva en slik avtale skal inneholde.

Avtalen må som et minimum inneholde bestemmelser om:

- deltakerne i samarbeidet
- hvem av deltakerne som er vertskommune
- hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- når oppgaver og myndighet skal overføres
- hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- hvordan samarbeidet skal oppløses

- annet som etter lov skal fastsettes i avtale

I et vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal avtalen også inneholde bestemmelser om hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i nemnda.

Dersom avtalen skal endres på noen av disse punktene, må kommunestyret selv i den enkelte deltakerkommune vedta dette.

5.4.4 Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere

Avtalen er selve grunnlaget for samarbeidet. Alle forhold av betydning for samarbeidet bør derfor reguleres i avtalen. Minstekravene som er listet opp i kommuneloven § 20-4 er bare det som *må* inngå i avtalen. Kommunene står fritt til å regulere også andre forhold enn det som følger av loven. Det kan for eksempel være hensiktsmessig at samarbeidsavtalen regulerer retningslinjer og rutiner for ulike deler av samhandlingen mellom deltakerkommunene.

Hvis deltakerkommunene forplikter seg til å evaluere samarbeidet før eventuell uenighet har fått utvikle seg, kan dette være konfliktdempende og bidra til et godt samarbeid over tid. Det kan derfor være hensiktsmessig å fastsette i samarbeidsavtalen at samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel minst en gang i hver valgperiode.

Her er noen eksempler på temaer det er aktuelt å ta inn bestemmelser om i avtalen:

- Hvilken informasjon som skal gis til innbyggerne i alle kommunene
- Hvordan tjenestene skal gjøres tilgjengelig for innbyggerne i samarbeidskommunene, for eksempel ved å ha kontorer eller kontordager i kommunene
- Innsynsrett for samarbeidskommunene i vertskommunens virksomhet
- Informasjon til deltakerkommunene om mottatte klager, tilsynsrapporter og forvaltningsrevisjoner
- Økonomisk oppgjør hvis en samarbeidskommune trer ut av samarbeidet
- Retningslinjer for samhandling mellom deltakerkommunene
- Hvordan eventuelle saker av prinsipiell betydning skal håndteres, for eksempel om vertskommunen i et administrativt vertskommunesamarbeid skal forberede saken før den sendes til samarbeidskommunen for folkevalgt beslutning, eller om saken sendes til samarbeidskommunen uten forberedelse
- Om samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel en gang hver valgperiode

I vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd, kan det i tillegg være aktuelt å avtale blant annet:

- hva slags saker som skal behandles i nemnda
- om det i visse sakstyper skal være krav om kvalifisert flertall eller enstemmighet
- om det skal være adgang til å holde møter som fjernmøte

5.4.5 Endringer i samarbeidsavtalen

Endringer i avtalen som gjelder det obligatoriske innholdet i samarbeidsavtalen etter kommuneloven § 20-4 tredje og fjerde ledd, må vedtas av kommunestyrene selv.

Kommunestyrene kan delegere til den felles nemnda eller kommunedirektøren i vertskommunen å utforme eller endre andre bestemmelser i samarbeidsavtalen. Dette kan for eksempel være å utarbeide retningslinjer og rutiner for ulike deler av samhandlingen mellom deltakerkommunene. Slik delegering kan være med å gjøre samarbeidet mer smidig, fordi det blir enklere å endre deler av avtalen.

5.4.6 Fordelingen av kostnader mellom deltakerkommunene skal fastsettes i samarbeidsavtalen

Et sentralt punkt i avtalen er det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen. Vertskommunen tar på seg oppgaver for samarbeidskommunene som krever ressurser. Det må derfor avtales hvordan vertskommunen skal kompenseres for utgiftene og arbeidet. Det er opp til kommunene selv å bestemme hvordan dette skal foregå.

En måte å fordele kostnadene på er å fordele dem prosentvis på kommunene etter innbyggertall. En annen måte kan være at oppgjøret skjer på grunnlag av hvilke kostnader som faktisk knytter seg til den enkelte samarbeidskommune. En tredje måte kan være å avtale en fast andel som fordeles likt mellom deltakerkommunene, og en variabel andel som fordeles etter bestemte kriterier, for eksempel innbyggertall.

Det kan også være hensiktsmessig å regulere blant annet hvordan det økonomiske oppgjøret skal være dersom en deltakerkommune omgjør et vedtak fattet i vertskommunen, og dette innebærer større kostnader for vertskommunen enn det opprinnelige vedtaket. Tilsvarende problemstilling kan oppstå dersom en kommune gir spesielle instruksjoner om hvordan et vedtak skal lyde, se nærmere om omgjørings- og instruksadgang i kapittel 5.5.5.

5.4.7 Kopi av samarbeidsavtalen skal sendes til statsforvalteren

I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere statsforvalteren om samarbeidet ved å sende kopi av samarbeidsavtalen til statsforvalteren, jf. § 20-4 femte ledd. Dette har sammenheng med statsforvalterens funksjon som klage-, tilsyns- og lovlighetskontrollinstans. På tilsvarende måte skal vertsfylkeskommunen orientere departementet om etablering av vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

5.5 Samarbeidskommunenenes styringsmuligheter

5.5.1 Overordnet om styring

De folkevalgte i kommunene som deltar i et vertskommunesamarbeid, har et overordnet ansvar for at deres innbyggere får de tjenestene de har krav på. Dersom samarbeidskommunen mener at samarbeidet ikke fungerer, må samarbeidskommunen følge dette opp. Loven har derfor flere ordninger som gir deltakerne mulighet til å påvirke og styre de tjenestene vertskommunen utfører på deres vegne. I ytterste konsekvens kan samarbeidskommunen vurdere å avslutte samarbeidet.

Under har vi gjort rede for samarbeidskommunenenes styringsmuligheter. Disse gjelder både i administrativt vertskommunesamarbeid og i vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. På noen punkter er det imidlertid ulikheter mellom modellene. Der det er ulikheter, framgår det av teksten.

5.5.2 Rutiner for orientering av samarbeidskommunene

For at samarbeidskommunene skal kunne ivareta sine interesser, må kommunene ha tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere tjenesteproduksjonen. Loven stiller derfor krav om at vertskommuneavtalen skal inneholde rutiner for hvordan deltakerne skal orienteres om vedtakene som fattes i vertskommunen på deres vegne. Det kan også være andre forhold som er viktig at samarbeidskommunene blir orientert om, for eksempel om tilsynsrapporter, forvaltningsrevisjoner og klagesaker på samarbeidsområdene. I tillegg kan det være aktuelt å avtale at samarbeidskommunen har innsynsrett i vertskommunen.

5.5.3 Kommunene kan trekke tilbake vertskommunens myndighet – en sikkerhetsventil

Et hvert organ som har delegert myndighet til et annet organ står i prinsippet fritt til når som helst å trekke denne myndigheten tilbake, enten i en enkelt sak eller generelt. Det samme vil gjelde for myndighet som er delegert fra en samarbeidskommune til en vertskommune. Dette er en sikkerhetsventil for helt spesielle tilfeller. Se kapittel 5.3.3 og 5.3.4 om dette.

5.5.4 Oppfølging fra kommunedirektøren eller medlemmene av nemnda

I et administrativt vertskommunesamarbeid skal delegering av myndighet gå fra kommunedirektøren i samarbeidskommunene til kommunedirektøren i vertskommunen. Det betyr at kommunedirektørene i samarbeidskommunene må følge opp hvordan myndighet og instruksjoner er fulgt opp av vertskommunen på samarbeidskommunenes vegne.

For vertskommune med nemnd går delegeringslinjene rett fra kommunestyrene til nemnda. Her vil representantene fra samarbeidskommunene i nemnda ha en viktig rolle i å følge opp at føringer og instruksjoner fra egen kommune blir fulgt opp av vertskommunen.

5.5.5 Deltakerne kan gi instruksjoner og omgjøre vedtak

Samarbeidskommunene har mulighet til å gi instruksjoner og til å omgjøre vedtak som er gjort av vertskommunen, se kommuneloven § 20-2 fjerde og femte ledd og § 20-3 sjette og syvende ledd.

Det kan være hensiktsmessig at samarbeidskommunene gir *generelle instruksjoner* om hvordan oppgavene på et område skal løses på vegne av kommunene i samarbeidsavtalen. Da legges premissene for hvordan vertskommunen skal løse sakene på vegne av samarbeidskommunen. Dette er kanskje det mest praktiske styringsvirkemiddelet samarbeidskommunene har til rådighet.

I tillegg kan deltakerkommunen gi *spesielle instruksjoner* til vertskommunen, typisk om utfallet i en særskilt sak. Denne retten til instruksjon er avgrenset til å gjelde saker som alene angår deltakerkommunen eller dens innbyggere. Denne avgrensningen er viktig å merke seg når det gjelder vertskommune med felles nemnd. Dersom det er tale om en avgjørelse i nemnda som gjelder alle deltakerkommunene kollektivt, for eksempel en

forskrift eller lokalisering av en virksomhet, åpner ikke loven for instruks eller omgjøring fra den enkelte deltaker. Det ville i tilfelle innebære at hver enkelt deltaker ble gitt vetorett, og det ville gjøre nemnda til et lite styringseffektivt organ.

Deltakerkommunen har også til en viss grad myndighet til å omgjøre vedtak som er fattet av vertskommunen. Dette er nærmere behandlet i kapittel 5.8.

5.5.6 Særlige krav til avstemninger i nemnda

I vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, kan deltakerkommunene legge inn i avtalen at visse typer saker skal behandles i nemnda. Det kan også stilles krav om at avgjørelse først er gyldig fattet når nemnda er enstemmig, eller at det kreves et kvalifisert flertall.

5.5.7 Vertskommunens styringsrett

Den kommunen som blir pekt ut til å være vertskommunen får en sterk stilling i det interkommunale samarbeidet, ettersom vertskommunen tar de løpende avgjørelsene og forvalter og utvikler fagområdet, innenfor delegeringene som foreligger.

Vertskommunen kan som ellers få instruks fra egen organisasjon om hvordan den skal løse saker som gjelder vertskommunen selv.

Vertskommunen har også den alminnelige styringsretten som arbeidsgiver.

Samarbeidskommunene kan ikke gi retningslinjer for organisering av arbeidet, gi instruks eller på annen måte gripe inn på en måte som kommer i strid med vertskommunens arbeidsgiveransvar. Det er kommunedirektøren i vertskommunen som forvalter dette arbeidsgiveransvaret, jf. kommuneloven § 13-1 syvende ledd.

Folkevalgte organer i vertskommunen kan derimot *ikke* instruere om hvordan en sak skal løses eller omgjøre vedtak som treffes i vertskommunen på vegne av en samarbeidskommune. Dette gjelder for begge typer vertskommunesamarbeid.

5.5.8 Eierskapsmelding og eierstyring

Alle kommuner skal utarbeide en eierskapsmelding som skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper mv. som kommunen har eierinteresser i og kommunens formål med sine eierinteresser, se § 26-1. Det er kommunestyret selv som skal vedta meldingen, minst en gang i hver valgperiode. Det er

presisert i forarbeidene at interkommunale samarbeid, inkludert vertskommunesamarbeid, skal omtales i eierskapsmeldingen.²⁷

Loven gir ikke utfyllende regler for utforming av eierskapsmeldingen. Det vil si at kommunene har et stort handlingsrom. I forarbeidene er det pekt på at de sentrale formålene bak lovkravet er å bidra til mer oppmerksomhet og bevissthet om eierstyring og forankring av eierskapspolitikken i brede politiske prosesser. Videre skal eierskapsmeldingen gi mulighet for kommunen selv og innbyggerne til å følge med på viktige kommunale ansvarsområder som ivaretas av selskaper mv.²⁸ KS gir veiledning og anbefalinger om eierskapsmeldingen i sine [Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll](#).

5.6 Vertskommunesamarbeid kan organiseres på mange ulike måter

Det er mulig å organisere vertskommunesamarbeid på ulike måter. Regelverket åpner for fleksibilitet og organisatorisk frihet, samtidig som det er noen rettslige begrensninger. Begrensningene knytter seg særlig til om samarbeidet opprettes som et administrativt vertskommunesamarbeid eller et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd.

Kommunene kan i utgangspunktet inngå så mange vertskommunesamarbeid de ønsker, både med og uten nemnd. Det vil likevel kunne gå en grense for hva som er demokratisk og administrativt forsvarlig, men denne grensen må kommunene selv trekke.

5.6.1 Vertskommune med eller uten folkevalgt nemnd?

Loven setter en absolutt skranke ved at kommunene må opprette folkevalgt nemnd hvis de vil delegerer myndighet til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning til et vertskommunesamarbeid. Ut over denne absolutte skranken står kommunen fritt til å vurdere om det er hensiktsmessig å ha nemnd eller ikke. Det er ikke noe forbud mot å

²⁷ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 26-1 side 413–414.

²⁸ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) punkt 26.1.2.1 side 315.

ha folkevalgt nemnd på saksområder som ikke er prinsipielle. Som figur 5.4 viser, gjelder mange av de samme reglene for begge samarbeidsmodellene.

Figur 5.4 Mange like regler om administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd



Administrativt vertskommunesamarbeid egner seg dersom deltakerkommunene har like prioriteringer og politiske ønsker for samarbeidet, og det ikke er behov for løpende politisk styring fra deltakerkommunene. Dette er en forholdsvis enkel samarbeidsform, siden oppgavene er delegert til kommunedirektøren i vertskommunen, og løses av administrasjonen i denne kommunen, uten noe overordnet styringsorgan.

Samarbeidsformen kan brukes på alt fra små samarbeid, for eksempel hvor to kommuner samarbeider om én spesialisert fagstilling, til mer omfattende samarbeid.

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd innebærer at det opprettes et eget styringsnivå med folkevalgte, og egner seg der samarbeidskommunene har større behov for politisk styring av samarbeidet. I et slikt samarbeid er det viktig at myndighets- og rollefordelingen mellom nemnda og kommunedirektøren i vertskommunen er tydelig. Dette for å sikre ryddig styring av samarbeidet og klarhet i

nemndas rolle, slik at man unngår at kommunene i realiteten styrer samarbeidet gjennom kommunedirektøren i vertskommunen, og ikke gjennom nemnda.

Det bør også klargjøres hvordan sekretariatsoppgaver for nemnda skal utøves. Dersom samarbeidet omfatter oppgaver der det fortløpende skal fattes enkeltvedtak, er det vanligvis hensiktsmessig at dette delegeres til kommunedirektøren i vertskommunen, mens nemnda tar overordnede og prinsipielle beslutninger om samarbeidet. Hvis enkeltvedtakene som skal fattes er å anse som prinsipielle, kan imidlertid ikke kommunedirektøren fatte disse.

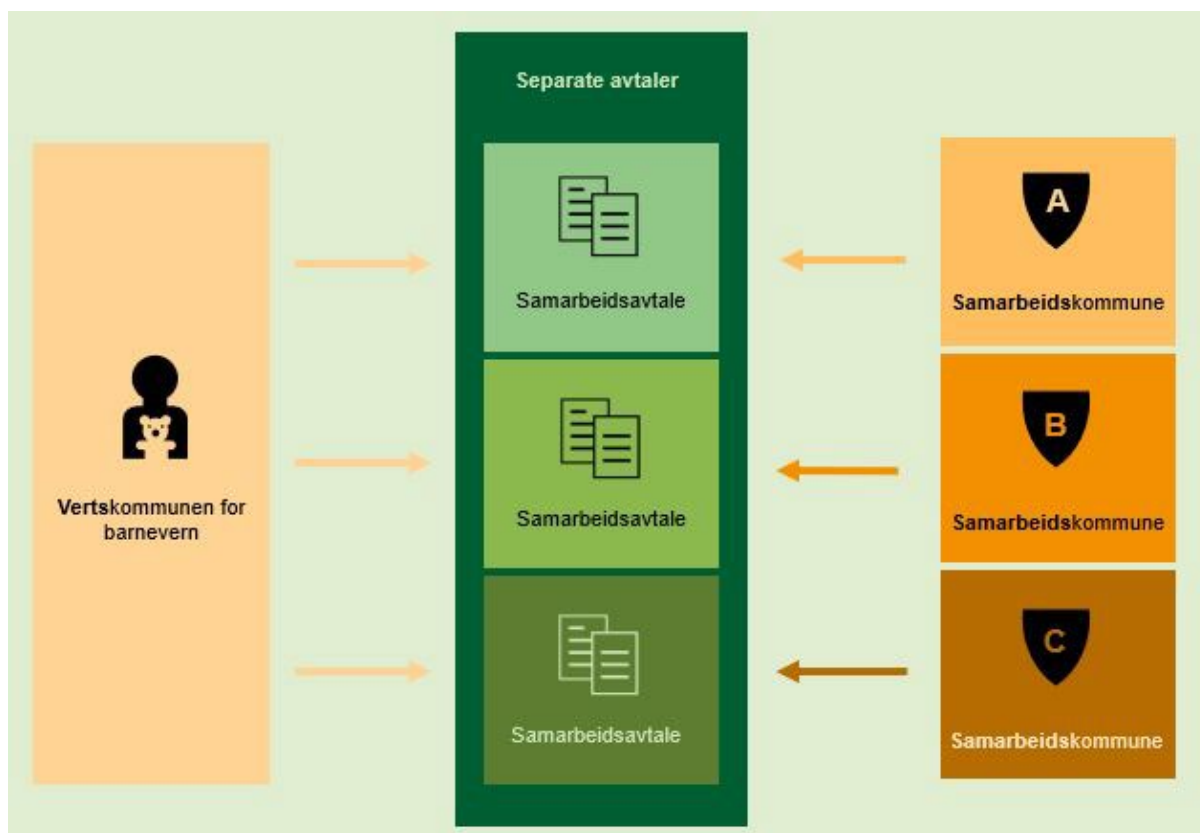
5.6.2 Handlingsrommet ved administrativt vertskommunesamarbeid

Ved administrativt vertskommunesamarbeid inngås avtalene bilateralt mellom den enkelte samarbeidskommune og vertskommunen. Dette i motsetning til vertskommunesamarbeid med nemnd, der avtalen skal være felles og likelydende for alle deltakerne. At det skal inngås samarbeidsavtale mellom den enkelte deltakeren og vertskommunen, åpner også for at avtalene kan inngås på forskjellige saksområder og med forskjellig føringer/instrukser. Dette gjør at modellen har forholdsvis stor fleksibilitet.

Én vertskommune – like samarbeidsområder

Ett alternativ er at én vertskommune utfører de samme oppgaver og blir tildelt den samme myndighet på vegne av alle deltakerkommunene. Deltakerkommunene skal likevel inngå separate avtaler, men kan tilstrebe at disse avtalene er nokså likelydende. Dette legger til rette for god koordinering på tvers av samarbeidsområdene. Dermed vil denne måten å organiseres seg på kunne egne seg for de tilfellene der det samarbeides om flere tjenesteområder med et behov for samhandling på tvers.

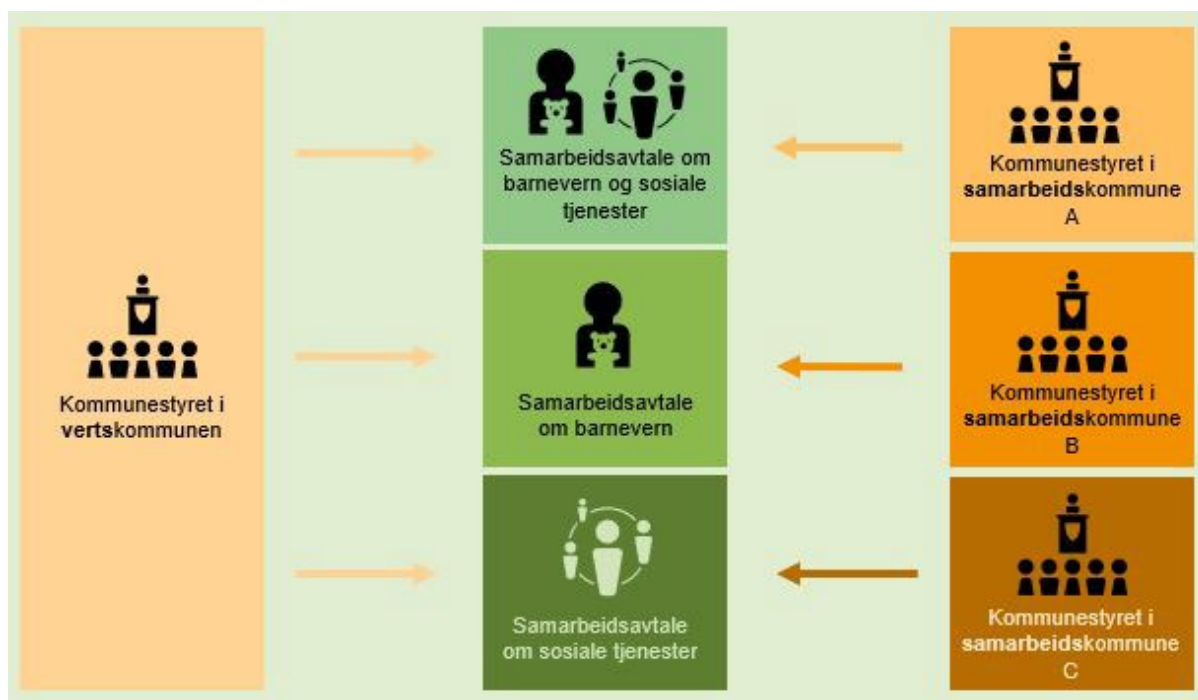
Figur 5.5 Eksempel på organisering av administrativt vertskommunesamarbeid



Én vertskommune – ulike samarbeidsområder

Et annet alternativ er at den samme vertskommunen og ulike deltakerkommuner inngår avtaler om samarbeid på forskjellige områder. For eksempel kan samme kommune være vertskommune for samarbeidskommune A innenfor barnevern og sosiale tjenester, og videre være vertskommune for kommune B bare på barnevernområdet, og for kommune C innen sosiale tjenester.

Figur 5.6 Eksempel på organisering av administrativt vertskommunesamarbeid



Flere vertskommuner – ulike samarbeidsområder

En annen mulighet er at flere kommuner er vertskommune. Kommunene må i så fall inngå egne samarbeidsavtaler for hvert enkelt samarbeid og delegeres myndighet til å fatte vedtak for ulike saksområder. Et eksempel kan være at tre kommuner inngår administrative vertskommunesamarbeid på tre ulike områder, og hvor hver av deltakerne er vertskommune for ett av samarbeidsområdene. Denne måten å organisere seg på kan være mindre «sentraliserende», siden hver av deltakerkommunene får forvalte og utvikle et fagområde på vegne av de andre deltakerkommunene.

Figur 5.7 Eksempel på organisering av administrativt vertskommunesamarbeid



Dersom en gruppe kommuner ønsker å knytte seg til hverandre gjennom gjensidige og faste samarbeid på flere områder, kan kommunene velge å inngå en overordnet avtale om dette. En slik avtale vil i så fall ikke være regulert av kommuneloven, men kommer i tillegg til krav om samarbeidsavtale og delegeringsvedtak for hvert enkelt samarbeid.²⁹

5.6.3 Handlingsrommet ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

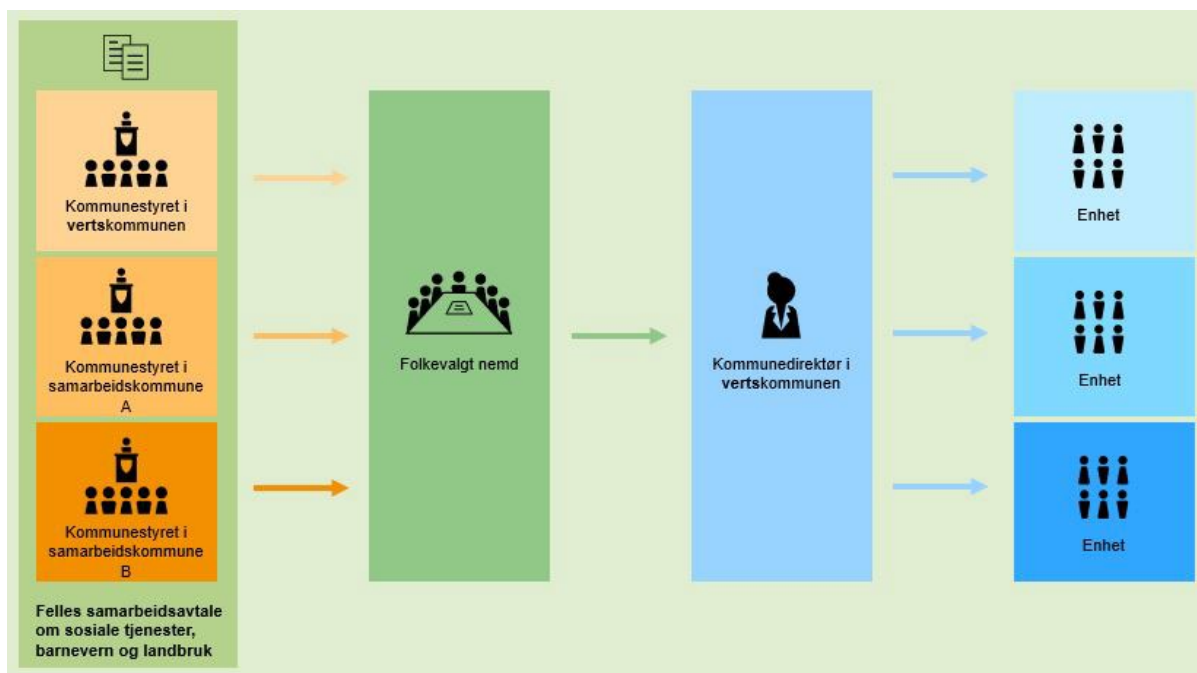
Ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd må det inngås en felles avtale mellom deltakerkommunene. Dette er en konsekvens av at kommunene skal sitte sammen i et felles folkevalgt organ. Det er derfor ikke mulig at vertskommunen løser ulike oppgaver på vegne av ulike deltakerkommuner, slik som ved administrativt vertskommunesamarbeid. Det følger videre av loven at det skal opprettes «en felles folkevalgt nemnd», som betyr at det ikke er mulig med flere nemnder i samme samarbeid. Modellen gir imidlertid muligheter for overordnet felles folkevalgt styring av samarbeidsområdene, som administrativt vertskommunesamarbeid ikke har.

²⁹ Et eksempel på denne typen organisering av vertskommunesamarbeid finnes i kommunene Tana, Berlevåg, Nesseby og Båtsfjord, som har gått sammen om å løse kommunale tjenester. De omtaler dette som en «balansert vertskommunemodell», som går ut på at hver kommune får ansvar for å utføre visse tjenester for andre. Samarbeidet omfatter områdene barnevern, forvaltning, IKT og økonomi.

Én vertskommune med nemnd – like samarbeidsområder

Lovens hovedmodell for vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd er at nemnda fungerer som overordnet styringsorgan for alle områdene i samarbeidet.

Figur 5.8 Eksempel på organisering av vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd



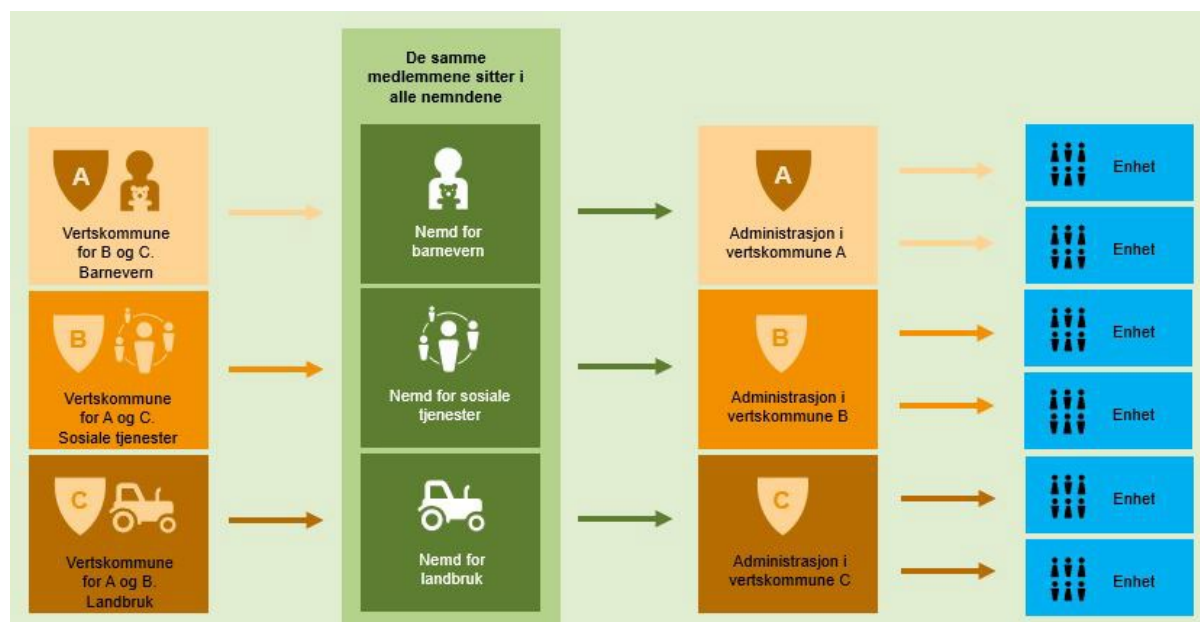
Flere vertskommuner med nemnd – ulike samarbeidsområder

Kommunene kan inngå i flere vertskommunesamarbeid med nemnd. Det er dermed mulig å fordele vertskommuneansvaret mellom flere kommuner. Dette kan for eksempel gjøres ved at hver deltakerkommune er vertskommune for én av oppgavene kommunene samarbeider om, og hvert samarbeid har egen nemnd. I så fall må deltakerkommunene inngå separate vertskommuneavtaler for hvert samarbeid. En mulig ulempe med en slik organisering er at det blir mange avtaler, mange organer og at det kan være fare for fragmentert folkevalgt styring og kontroll.

Den politiske forankringen og kontrollen kan styrkes ved at kommunestyrene velger de samme personene inn i alle de tre nemndene. Dette blir altså en form for «gjennomgående representasjon» i alle tre nemnder. Hvis de samme personene velges inn i nemndene, kan dette bidra til god samordning mellom de ulike tjenestemåtene. I tillegg til nemnda kan det opprettes formelle og uformelle kontaktpunkter

administrativt mellom ansatte i de ulike vertskommunesamarbeidene, for å sikre at oppgavene blir sett i sammenheng.

Figur 5.9 Eksempel på organisering av vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd



5.6.4 Lokalisering av tjenester

Vertskommunesamarbeid er spesielt tiltenkt interkommunalt samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester. For disse tjenesteområdene er ofte tilgjengelighet for brukerne viktig. Kommuneloven sier ingenting om hvordan den enkelte tjenesten bør organiseres eller hvor tjenestene skal ligge. Kommunene må selv vurdere hvordan tjenestene kan gjøres tilgjengelige for innbyggerne i alle deltakerkommunene. Det kan i den sammenhengen være relevant å vurdere gevinsten ved å samle et fagmiljø, opp mot verdien for publikum ved å ha desentraliserte kontorer med god tilgjengelighet. Det er ofte hensiktsmessig å fastsette noe om tilgjengelighet og lokalisering av tjenestene i samarbeidsavtalen.

5.7 Budsjett og regnskap i vertskommunen

Et vertskommunesamarbeid er en del av virksomheten til den kommunen som er vertskommune for samarbeidet. Vertskommunens årsbudsjett og årsregnskap omfatter derfor også bevilgningene, utgiftene og inntektene mv. til vertskommunesamarbeidet, på linje med andre virksomheter i vertskommunen. Vertskommunesamarbeid har ikke

eget årsbudsjett og årsregnskap slik som interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap.

Vertskommunens årsbudsjett og årsregnskap vedtas av kommunestyret i vertskommunen. Kommunestyret avgjør om den økonomiske rammen for vertskommunesamarbeidet skal føres opp som en egen bevilgning i årsbudsjettet, eller om rammen skal inngå i en annen bevilgning i årsbudsjettet. Den økonomiske rammen for vertskommunesamarbeidet vil normalt bygge på de avtalene som er inngått mellom kommunene i samarbeidet.

5.8 Klage, omgjøring, kontroll og tilsyn

5.8.1 Klage og omgjøring

Muligheten til å påklage et vedtak i forvaltningen er viktig for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Bestemmelsene om klage i et vertskommunesamarbeid står i kommuneloven § 20-5 og § 20-6 for henholdsvis administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles nemnd. Det kan være hensiktsmessig at det er rutiner i samarbeidet for hvordan deltakerne orienteres om for eksempel antall klagesaker og andelen vedtak som endres i klagebehandlingen, da dette kan være viktig styringsinformasjon til deltakerne.

Kommunen er klageinstans

På noen saksområder skal klager avgjøres internt i kommunen. I disse tilfellene er det kommunestyret, formannskapet eller egen klagenemnd som er klageinstans. I et administrativt vertskommunesamarbeid vil det være deltakerkommunens organer som er klageinstans (den kommunen som har delegert myndigheten til vertskommunen).

For vertskommune med nemnd skal deltakerkommunene oppnevne en særskilt klagenemnd som skal være klageinstans ved intern klage, jf. § 20-6 første ledd. Alle deltakerkommunene skal være representert i nemnda, og nemnda velger selv sin leder.

Staten er klageinstans

Innenfor en del saksområder er det fastsatt i de ulike særlovene at klage over kommunale vedtak skal avgjøres av et statlig klageorgan (ofte statsforvalteren). For mange vedtak som er fattet i en vertskommune på vegne av deltakerkommunene, vil

det derfor også være en statlig klageinstans. Klagesaken går ikke via deltakerkommunen, men direkte fra vertskommunen til det statlige klageorganet.

Underinstans

Etter forvaltningsloven § 33 andre ledd skal underinstansen forberede klagesaken til behandling i klageorganet. Det er slått fast i kommuneloven § 20-5 at i et administrativt vertskommunesamarbeid er det administrasjonen i vertskommunen som er underinstans i klagesaker. Tilsvarende er det slått fast i § 20-6 at det er den felles nemnda som er underinstans i klagesaker i vertskommunesamarbeid med felles nemnd, men nemnda kan delegere til administrasjonen i vertskommunen å være underinstans i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Boks 5.1 Eksempler på gangen i klagesak

Eksempel – statlig klageinstans

- Vertskommunen fatter vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp til innbygger x som er bosatt i en samarbeidskommune
- Innbygger x klager på vedtaket
- Administrasjonen (eventuelt nemnda) i vertskommunen er underinstans og forbereder klagesaken
- Klagesaken går direkte til statsforvalteren

Eksempler – intern klage

Administrativt vertskommunesamarbeid

- Vertskommunen fatter vedtak om å avslå søknad om barnehageplass til innbygger x som er bosatt i en samarbeidskommune
- Innbygger x klager på vedtaket
- Administrasjonen i vertskommunen er underinstans og forbereder klagesaken
- Saken sendes til deltakerkommunens egne interne klageorgan

Vertskommunesamarbeid med nemnd

- Vertskommunen fatter vedtak om å avslå søknad om barnehageplass til innbygger x som er bosatt i en samarbeidskommune

- Innbygger x klager på vedtaket
- Nemnda (eventuelt administrasjonen) i vertskommunen er underinstans og forbereder klagesaken
- Saken sendes til felles klagenemnd i vertskommunen

5.8.2 Omgjøring uten klage

Forvaltningsloven § 35 første ledd regulerer adgangen et organ har til å omgjøre sitt eget enkeltvedtak. Bestemmelsen gir vedtaksorganet mulighet til å omgjøre eget vedtak der den vedtaket retter seg mot ikke har fått underretning om vedtaket. I tillegg gir den mulighet til å omgjøre vedtak som er ugyldige i forvaltningsrettslig forstand. Endelig gir den mulighet til å omgjøre vedtaket selv om det er gyldig, dersom endringen er til gunst for den vedtaket gjelder.

Denne omgjøringsadgangen vil også gjelde for deltakerne i et vertskommunesamarbeid. Hjemmelsgrunnlaget for omgjøringsadgangen er imidlertid ulik for vertskommunen og samarbeidskommunene. For samarbeidskommunene følger omgjøringsadgangen av kommuneloven §§ 20-2 femte ledd og 20-3 syvende ledd. Den er begrenset til de vedtak som retter seg mot samarbeidskommunenes innbyggere. Vertskommunens anledning til å omgjøre egne vedtak vil følge direkte av forvaltningsloven § 35, siden den løser saker på vanlig måte internt i sin kommune.

Deltakerkommunenes adgang til å omgjøre vedtak som blir fattet i et vertskommunesamarbeid er avgrenset til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 35, jf. § 3.

I et vertskommunesamarbeid med nemnd kan det være aktuelt at nemnda også fatter andre beslutninger enn enkeltvedtak, for eksempel lokalisering av en enhet. Dette vil være et vedtak som gjelder for alle deltakerkommunene, og den enkelte deltakerkommunen vil derfor ikke ha noen omgjøringsrett.

5.8.3 Lovlighetskontroll

I kommuneloven § 20-7 er det egne regler om lovlighetskontroll i et vertskommunesamarbeid. Der slås det fast at vedtak som er truffet av vertskommunenes organer på vegne av en samarbeidskommune kan bringes inn til

departementet for lovlighetskontroll av tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre (statsforvalteren er delegert myndighet til å føre kontroll med de fleste kommunale vedtak).

Det er videre slått fast at medlemmer av kommunestyret i vertskommunen ikke har anledning til å kreve lovlighetskontroll av vedtak som er gjort på vegne av samarbeidskommunene, men kan selvsagt på ordinær måte kreve lovlighetskontroll av egne saker.

5.8.4 Domstolsprøving

Det følger av langvarig rettspraksis at domstolene har kompetanse til å prøve forvaltningsvedtak, herunder vedtak fattet av kommunale organer.

De alminnelige regler for domstolskontroll av forvaltningens avgjørelser vil også gjelde vedtak fattet i en vertskommune. Hvilken kommune, vertskommune eller samarbeidskommune, som vil være rett saksøkt, vil være et særlig spørsmål når det gjelder vertskommunesamarbeid. Ved eventuelle søksmål må dette avgjøres av domstolen. Det må da vurderes på bakgrunn av den feil som påstås begått, og hvem som har ansvaret.³⁰

5.8.5 Kontrollutvalget

Et vertskommunesamarbeid er en del av virksomheten til den kommunen som er vertskommune for samarbeidet. Kontrollutvalget i *vertskommunen* skal derfor etter de vanlige reglene i kommuneloven kapittel 23 føre løpende kontroll også med den delen av virksomheten i kommunen som dreier seg om saker som er delegert fra de andre kommunene i samarbeidet.

Kontrollutvalget i *samarbeidskommunen* skal ikke føre kontroll med den interne driften i vertskommunen. Det følger imidlertid av reglene for samarbeidsavtalen at avtalen skal inneholde bestemmelser om underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen. Disse opplysningene har kontrollutvalget i samarbeidskommunen full innsynsrett i. På grunnlag av opplysningene kan kontrollutvalget for eksempel undersøke om samarbeidet skjer innenfor rammen av det som er avtalt. Opplysningene

³⁰ Se nærmere om dette i Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) punkt 7.2 side 120.

vil også være viktig for å kunne vurdere om samarbeidet er egnet til å realisere de målsetningene kommunestyret har satt for samarbeidet.

Kommunal- og distriktsdepartementet har utgitt en veileder om kontrollutvalgets virksomhet, som også handler om interkommunale samarbeid. Veilederen finnes her: [Kontrollutvalgsboka - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-distrikter/kontrollutvalg/id2544441)

5.8.6 Statlig tilsyn

I et vertskommunesamarbeid, der vertskommunen etter avtale og delegering skal stå for den aktuelle tjenesten, skal statlig tilsyn og eventuelle pålegg etter tilsyn rettes mot vertskommunen.

Statlig tilsyn gjennomføres ofte av statsforvalteren. Når en oppgave er delegert til vertskommunen, har statsforvalteren rett til innsyn i vertskommunens saksdokumenter. Det samme gjelder rett til å kreve opplysninger, og foreta de undersøkelserne som statsforvalteren anser nødvendige jf. kommuneloven § 20-10, jf. 30-3 første ledd.

5.8.7 Internkontroll

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Kravet om internkontroll er minimumskrav, og knytter seg til *lovpålagte oppgaver*. I praksis kan det være hensiktsmessig at internkontrollen omfatter mer enn disse minstekravene, men dette er ikke et lovkrav.

Internkontrollkravet gjelder også der kommunene samarbeider med andre kommuner om å utføre lovpålagte oppgaver. Kommuneloven har ingen egne regler om internkontroll ved interkommunalt samarbeid, men hvordan internkontrollregelen skal forstås ved interkommunale samarbeid er blant annet beskrevet i forarbeidene. I vertskommunesamarbeid er det kommunedirektøren i vertskommunen som har internkontrollansvaret for oppgave som gjøres i samarbeidet.³¹ Vertskommunens internkontrollansvar for oppgaver som utføres i samarbeidet gjelder på samme måte som for andre områder i kommunen.

³¹ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.2 side 276.

I tillegg vil også samarbeidskommunen(e) ha et visst internkontrollansvar. De har ikke gitt fra seg ansvaret for oppgavene selv om de gir fra seg utførelsen av oppgavene, og derfor har kommunedirektøren i samarbeidskommunene også noe internkontrollansvar. Dette ansvaret er tilsvarende som for andre interkommunale samarbeid, og vil i praksis innebære et ansvar for å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt, slik at innbyggerne i samarbeidskommunen får det de har krav på, selv om det er vertskommunen som utfører oppgaven.

Kommunal- og distriktsdepartementet har en egen veileder om krav til internkontroll, hvor kommunedirektørens ansvar for internkontroll ved interkommunalt samarbeid er omtalt i [kapittel 3](#).

I tillegg til kravene om internkontroll etter kommuneloven, er det viktig å være klar over at annen lovgivning kan ha regler om internkontroll som utfyller og i enkelte tilfeller gjelder i stedet for de generelle kravene i kommuneloven. Eksempler på slike særlige krav til internkontroll finnes i matloven, arbeidsmiljøloven, personopplysningsloven og i forskrift om ledelse- og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.

5.9 Oppløsning og uttreden

Å oppløse et vertskommunesamarbeid vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for både samarbeidskommunene og vertskommunen. Tilsvarende gjelder dersom én kommune ønsker å tre ut av et samarbeid. Loven fastsetter derfor visse regler for oppløsning av og uttreden fra et vertskommunesamarbeid.

Hovedregelen er at partene kan bli enige om å oppløse samarbeidet med øyeblikkelig virkning, men da er det et vilkår at alle deltakerkommunene er enige om det, jf. § 20-8.

Den enkelte deltakerkommune kan også si opp sitt deltakerforhold med ett års varsel. Samarbeidet vil da kunne fortsette mellom øvrige deltakere. Oppsigelsesfristen er ikke til hinder for at en samarbeidskommune trekker seg ut av samarbeidet med øyeblikkelig virkning. Dette kan skje ved at samarbeidskommunen trekker tilbake den delegerte myndigheten. Oppsigelsesfristen innebærer imidlertid at vertskommunen i så fall vil ha krav på det vederlaget samarbeidskommunen skulle ha betalt til vertskommunen i oppsigelsestiden.

Det skal videre fastsettes nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet i samarbeidsavtalen. Kommunene kan for eksempel avtale en annen oppsigelsesfrist.

Det kan også være hensiktsmessig å ta inn regler om hvordan for eksempel kostnader forbundet med uttrede eller oppløsning skal fordeles.

5.10 Regelverket for ansattes rettigheter

Ved vertskommunesamarbeid kan det bli spørsmål om overføringen av virksomhet fra samarbeidskommunen til vertskommunen må betraktes som en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16. Dette må avgjøres etter en konkret vurdering i hvert tilfelle knyttet til blant annet hvor stor og hvilken del av samarbeidskommunens virksomhet som overføres til vertskommunen.

Dersom det dreier seg om virksomhetsoverdragelse, skal ansettelsesforholdet til ansatte som tidligere har utført det aktuelle arbeidet i samarbeidskommunen, overføres til vertskommunen med de samme lønns- og arbeidsvilkårene.

6 Kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd

6.1 Overordnet om kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd

Kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd kom inn i kommuneloven (2018) som egne samarbeidsmodeller. Litt forenklet kan man si at disse samarbeidsformene erstattet de tidligere § 27-styrene etter kommuneloven (1992) og de uregulerte regionrådene.

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap er beregnet for ulike typer samarbeid:

- *Kommunalt oppgavefelleskap (KO)* er spesielt utviklet for samarbeid om produksjon av tjenester, for eksempel administrative støttetjenester som HR, IKT og arkiv
- *Interkommunalt politisk råd (IPR)* er politiske samarbeidsorganer som behandler generelle samfunnsspørsmål på tvers av kommunegrensene i den regionen rådet representerer

Kommuneloven kapittel 18 har regler for interkommunalt politisk råd og kapittel 19 har regler for kommunalt oppgavefelleskap. Disse kapitlene regulerer bare de mest sentrale forholdene som er av betydning for samarbeidet. Samarbeidsmodellene kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd gir kommunene stor fleksibilitet og mulighet for å velge løsninger som er tilpasset behovet. Deltakerne kan avtale mer detaljerte regler enn det som følger av loven. De andre kapitlene i kommuneloven gjelder så langt de passer for samarbeidene.

Som figur 6.1 viser er mange av reglene som gjelder for råd og oppgavefelleskap forholdsvis like. I dette kapitlet er derfor samarbeidsformene i all hovedsak omtalt samlet. Der det er forskjeller i regelverket, vil vi gjøre rede for det.

Figur 6.1 Mange like regler for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap

 Mange like regler 			
Forbeholdt samarbeid mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner	Kan <i>ikke</i> treffe enkeltvedtak, unntatt om interne forhold	Krav om at navnet må inneholde samarbeidsformen eller forkortelsen KO eller IPR	Representantskap som øverste organ, med medlemmer valgt av kommunestyret eller fylkestinget
Kommunestyret vedtar opprettelse og nedleggelse	Kan forvalte tilskuddsordninger	Ubegrenset økonomisk ansvar, men begrenset til egen andel	Minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen

6.2 Begrepene deltakerkommune og kontorkommune

Kommuneloven bruker ulike begreper om kommunene som deltar i et oppgavefelleskap eller råd, avhengig av hvilken rolle de har i samarbeidet. *Deltakerkommune* omfatter alle kommunene som er med i samarbeidet.

Begrepet *kontorkommune* brukes om den deltakerkommunen som avgir ressurser til samarbeidet og i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for eventuelle kontrakter som inngås.³² Begrepet brukes først og fremst i samarbeid som *ikke* er et eget rettssubjekt, se kapittel 6.5.6 om eget rettssubjekt. I samarbeid som er et eget rettssubjekt, er det ikke nødvendig å ha en kontorkommune, ettersom samarbeidet selv kan inngå kontrakter, ansette personell, osv. Da er alle kommunene deltakerkommuner.

6.3 Når kan samarbeidsmodellene brukes?

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap har forholdsvis lik regulering, men er tilpasset ulike former for samarbeid. Ordet *politisk* illustrerer den viktigste forskjellen. Interkommunalt politisk råd er ment for politisk samarbeid. Interkommunalt politisk råd kan ikke gis i oppgave å yte tjenester til innbyggerne. Oppgavefelleskapene er derimot spesielt utviklet for samarbeid om felles oppgaveløsning og tjenesteyting.

Figur 6.2 Forskjeller mellom interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap

 <p>Interkommunalt politisk råd (IPR)</p>	<p>Politisk samarbeid. <i>Ikke</i> oppgaver som går ut på å yte tjenester</p>	<p>Kommuneloven kapittel 18</p>
 <p>Kommunalt oppgavefelleskap (KO)</p>	<p>Felles oppgaveløsning og tjenesteyting</p>	<p>Kommuneloven kapittel 19</p>

³² Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200. Se også nærmere forklaring av begrepet kontorkommune i kapittel 7.

6.3.2 Interkommunalt politisk råd

Loven definerer virkeområdet til samarbeidsmodellen ved at det er et interkommunalt *politisk råd*, og ved at rådet behandler saker som går på tvers av kommune- og fylkestingsgrenser.³³ Kjernen i samarbeidsmodellen er altså at det er et politisk samarbeid som behandler saker som er av felles interesse for deltakerne. At det er et politisk samarbeid, betyr at et interkommunalt politisk råd ikke kan samarbeide om å produsere tjenester.³⁴ Ved samarbeid om tjenesteyting må kommunalt oppgavefelleskap eller andre samarbeidsmodeller brukes.

Typiske oppgaver for et interkommunalt politisk råd kan være å gi høringsuttalelser om forhold som berører regionen, bidra til å utvikle området som turistmål, utvikle næringspolitikk for området, være pådriver og kontaktpunkt for utviklingen av regionen og gi tilskudd for å stimulere til utvikling innen nærmere bestemte felt. Videre er samferdsel, næring, kultur, idrett, naturforvaltning og regional planlegging saker som kan behandles i interkommunale politiske råd.

Interkommunalt politisk råd er en obligatorisk samarbeidsmodell for varig og formalisert politisk samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om saker av felles interesse for deltakerne. Kommuner og fylkeskommuner kan altså ikke velge å bruke en annen organisasjonsform eller avtale til å regulere slikt politisk samarbeid på en annen måte. Grunnen til dette er at rådene drøfter viktige politiske saker som kan ha betydning for hvordan deltakerne stiller seg til regionalpolitiske spørsmål. Da er det viktig med en formell overbygning gjennom et folkevalgt organ, og at reglene i kommuneloven om blant annet saksbehandling og møteoffentlighet følges. Folkevalgte kan imidlertid møtes *uformelt* og drøfte saker av felles interesse for kommunene og fylkeskommunene, uten at det vil være i strid med kommuneloven.

At interkommunalt politisk råd er en obligatorisk samarbeidsmodell for denne typen politisk samarbeid, betyr ikke at andre organisasjonsformer er utelukket fra å behandle

³³ Se tolkningsuttalelse i sak 21/3379, NOU 2016:4, punkt 18.6.5, side 203 og Prop. 46 L (2017–2018), punkt 19.3.4.3, side 176 og 398 for ytterligere veiledning om interkommunalt politisk råd.

³⁴ Dette er også slått klart fast i forarbeidene, se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 18-1 side 398.

saker av politisk karakter. Ved andre typer samarbeid vil det også fattes beslutninger som er «politiske». Det som er særegent med interkommunalt politisk råd, er at formålet med samarbeidsmodellen nettopp er politisk samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrenser – og ikke tjenesteyting. Et representantskap i et kommunalt oppgavefelleskap eller et interkommunalt selskap vil derimot kunne ta beslutninger med politisk betydning, men da er de politiske spørsmålene knyttet til tjenesteytingen eller oppgaveløsningen samarbeidet skal ivareta.

6.3.3 Kommunalt oppgavefelleskap

Loven definerer virkeområdet til samarbeidsmodellen ved at samarbeidet skal løse felles oppgaver.³⁵ Et kommunalt oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, unntatt om interne forhold i samarbeidet og tilskuddsordninger. Kommunalt oppgavefelleskap kan egne seg for samarbeid om ulike typer oppgaver eller produksjon av tjenester, for eksempel administrative fellestjenester som IKT, HR, innkjøp eller regnskap. Oppgavefelleskap kan også brukes på andre oppgaver som ikke krever at det fattes enkeltvedtak, for eksempel friluftsråd eller kontrollutvalgssekretariat.

Det er ingen direkte hindring i loven for at oppgavefelleskap også kan håndtere lovpålagte oppgaver eller individrettete tjenester. PP-tjenester og tjenester innen brann- og redning er eksempler på oppgaver som ofte ble organisert som § 27-styrer etter kommuneloven (1992), og hvor oppgavefelleskap var tenkt på som den aktuelle nye organisasjonsformen etter kommuneloven (2018). Det ligger likevel en tydelig begrensning i at oppgavefelleskapet ikke kan gis myndighet til å fatte enkeltvedtak, se § 19-1 andre ledd. Enkeltvedtakene kan likevel forberedes i oppgavefelleskapet.

Kommunalt oppgavefelleskap er særlig beregnet på samarbeid om mindre omfattende oppgaver.³⁶ Dette følger av at det er en organisasjonsform hvor kun de mest sentrale forholdene som gjelder virksomheten i samarbeidet er regulert. Det er ingen hindringer i loven for at oppgavefelleskap også kan brukes for mer omfattende samarbeid. Men ved omfattende samarbeid om produksjon av tjenester, vil det ofte være behov for mer

³⁵ Se NOU 2016: 4, punkt 18.6.4, side 201 og Prop. 46 L (2017–2018), punkt 19.3.4.2 side 175–176 for mer veiledning om oppgavefelleskap.

³⁶ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 19.3.4.1 og 19.3.4.2 side 175.

regulering enn minimumskravene i kommuneloven, blant annet for å forhindre uenighet mellom deltakerne. Da er ofte vertskommunesamarbeid mer aktuelt, eller interkommunale selskap (IKS), fordi IKS-loven er en mer gjennomregulert organisasjonsform.

6.4 Forholdet til kommunelovens øvrige regler

Interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap reguleres av kommuneloven kapittel 18 og 19. De andre kapitlene i kommuneloven gjelder på tilsvarende måte for råd og oppgavefelleskap «så langt de passer», jf. § 18-1 fjerde ledd og § 19-1 fjerde ledd. Dette betyr at reglene i kommuneloven i all hovedsak gjelder for råd og oppgavefelleskap. For eksempel vil kravene til saksbehandling i kapittel 11 gjelde, og de folkevalgte i råd og oppgavefelleskap vil ha rettigheter og plikter i samsvar med kapittel 8.

At kommunelovens regler gjelder så langt de passer, betyr at det noen ganger er nødvendig å tolke kommuneloven i lys av at det er tale om interkommunale samarbeid, og ikke organisering og oppgaveløsning gjennom folkevalgte organer og administrasjonen innad i kommunene. Bestemmelser i kapittel 18 og 19 er særbestemmelser, som i tråd med alminnelige rettskildeprinsipper vanligvis går foran kommunelovens generelle regler, i den grad bestemmelsene regulerer samme forhold eller det er motstrid (såkalt *lex specialis*).

6.5 Regler for å opprette et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap

Samarbeidsmodellene interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap skal brukes til ulike former for samarbeid. Men lovkravene som gjelder når kommuner ønsker å opprette interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap er ellers like. De rettslige rammene for å opprette råd og oppgavefelleskap følger av § 18-1 og § 19-1 og av reglene som stilles til samarbeidsavtalen i § 18-4 og § 19-4.

6.5.1 Kommunestyrene vedtar å opprette samarbeidet og må være enige om hvem som skal være med

Det er kommunestyrene og fylkestingene som *selv* vedtar å opprette råd og oppgavefelleskap. Det betyr at myndigheten til å opprette slikt samarbeid ikke kan delegeres. Alle deltakerne må bli enige om hvem som skal være med i samarbeidet.

Deltakerne må være enige dersom nye kommuner eller fylkeskommuner skal tre inn i rådet eller oppgavefelleskapet, og ingen kommuner kan kreve å få bli med.

Når det opprettes et råd eller et oppgavefellesskap, skal det inngås en samarbeidsavtale mellom alle deltakerne. Samarbeidsavtalen utgjør grunnlaget for samarbeidet. Det er de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene som selv skal vedta samarbeidsavtalen.

6.5.2 Minst to kommuner eller fylkeskommuner

Interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap kan bestå av bare kommuner, bare fylkeskommuner, eller både kommuner og fylkeskommuner i samme samarbeid. Det må minst være to kommuner eller fylkeskommuner som sammen velger å opprette et samarbeid. Loven har ingen øvre grense for hvor mange deltakere som kan være med.

Kommuner og fylkeskommuner i samme område har ofte mange felles politiske interesser, for eksempel i hvordan regionen kan utvikles som turistmål eller hvordan næringslivet i området kan styrkes. Derfor har det tradisjonelt vært slik at interkommunale politiske råd («regionråd») har bestått av kommuner og fylkeskommuner fra samme region. Verken for oppgavefelleskap eller for råd er det imidlertid noe krav om at deltakerne er fra samme geografiske område.

6.5.3 Samarbeid forbeholdt kommuner og fylkeskommuner

Det er bare kommuner og fylkeskommuner som kan være deltakere i råd og oppgavefelleskap. Det vil si at statsforvaltere eller andre statlige aktører, private selskaper eller organisasjoner ikke kan være med i interkommunale politiske råd eller oppgavefellesskap. Det er heller ikke åpnet for at interkommunale selskap (IKS) eller andre interkommunale politiske råd og oppgavefelleskap kan være med i samarbeidet.

6.5.4 Kan ikke fatte enkeltvedtak, unntatt om interne forhold og tilskudd

Rådet og oppgavefelleskapet kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet, typisk når samarbeidet er eget rettssubjekt og dermed kan være arbeidsgiver for ansatte. Samarbeidet kan også gis myndighet til å forvalte tilskuddsordninger.

Råd og oppgavefelleskap kan ikke delegeres myndighet til å treffe enkeltvedtak i andre tilfeller. Det gjelder uavhengig av om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette følger av §§ 18-1 andre ledd og 19-1 andre ledd.³⁷ Enkeltvedtak betyr her det samme som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er heller ikke anledning til å delegerer myndighet til å vedta forskrifter.

Dersom et kommunalt oppgavefelleskap skal yte tjenester eller løse oppgaver som krever at det i noen tilfeller må fatte enkeltvedtak, er likevel ikke oppgavefelleskap utelukket som samarbeidsmodell. Oppgavefelleskapet kan settes til å *utføre nærmere bestemte oppgaver*, for eksempel drift av et sykehjem, brannvesen, renovasjon eller arkiv. Oppgaveløsning og tjenesteyting er altså noe annet enn at samarbeidet gis *vedtakskompetanse*. Hvis kommunene velger en slik organisering, må eventuelle enkeltvedtak fattes av deltakerkommunen.³⁸ Oppgavefelleskap kan i slike tilfeller forberede enkeltvedtakene, før endelig beslutning tas i kommunen. Se også kapittel 3.3 om dette.

6.5.5 Krav til samarbeidets navn

Rådets navn skal inneholde ordene interkommunalt politisk råd eller forkortelsen IPR. Oppgavefelleskapets navn skal inneholde ordene kommunalt oppgavefelleskap eller forkortelsen KO. Muligheten for å bruke forkortelsene IPR og KO som alternativer til hele samarbeidsformens navn, kom inn i loven ved en lovendring 1. juli 2023.³⁹

Det er et krav at navnet til samarbeidet skal fastsettes i samarbeidsavtalen. Det vil si at alle deltakerne må være enige om navnet. Formålet med kravet til navn, er å sikre klarhet både for deltakerne i samarbeidet og for innbyggerne og andre, om hva slags organ det er snakk om og hvilke regler som gjelder for samarbeidet.

³⁷ Bestemmelsene om delegering i kapittel 18 og 19 er altså spesialregler som går foran den generelle regelen om delegering til egne rettssubjekter i kommuneloven § 5-4, se [tolkningsuttalelse](#) 13. april 2021.

³⁸ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 9.5.4, side 65 for mer detaljer om forskjellen på å delegerer myndighet til å treffe vedtak og å overlate utførelsen av oppgaver til andre.

³⁹ Se Prop. 60 L (2022–2023) punkt 5.3 side 28.

Før kommuneloven (2018) var det vanlig å bruke begrepet *regionråd* om interkommunale politiske samarbeid. Regionråd kan fremdeles brukes, men etter dagens regler må navnet i så fall i tillegg inneholde ordene interkommunalt politisk råd eller forkortelsen IPR.

6.5.6 Valgfritt om samarbeidet skal være eget rettssubjekt

Kommunene velger om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt. Kommuneloven stiller som krav i § 18-4 fjerde ledd bokstav b og § 19-4 fjerde ledd bokstav b at det skal stå i samarbeidsavtalen om det er et eget rettssubjekt eller ikke. Grunnen til dette kravet er at det tidligere har vært en del usikkerhet rundt om interkommunale samarbeid var et eget rettssubjekt, noe som førte til både praktiske og juridiske utfordringer.

Samarbeid som er et eget rettssubjekt

At et oppgavefelleskap eller råd er et eget rettssubjekt, innebærer at det har partsevne og dermed kan få rettigheter og pådra seg plikter i henhold til rettsregler. Det vil si at samarbeidet kan forplikte seg overfor en tredjepart, og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor en tredjepart. Oppgavefelleskapet eller rådet vil da blant annet kunne ha arbeidsgiveransvar for eventuelle ansatte. For at et råd eller oppgavefelleskap skal kunne ansette personell selv, må det opprettes som et eget rettssubjekt.

Selv om et samarbeid opprettes som et eget rettssubjekt, kan deltakerkommunene bestemme at personell som arbeider inn mot samarbeidet, skal være ansatt i en av deltakerkommunene, og ikke i samarbeidet.

Noen konsekvenser av at samarbeidet er et eget rettssubjekt:

- samarbeidet kan forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart
- samarbeidet kan selv inngå kontrakter
- samarbeidet kan selv være arbeidsgiver og ansette personell
- samarbeidet må registreres i enhetsregisteret

Samarbeidet som ikke er et eget rettssubjekt

Oppgavefelleskapet eller rådet kan opprettes uten å være et eget rettssubjekt. Der rådet eller oppgavefelleskapet ikke er et eget rettssubjekt, innebærer det at deltakerkommunene står rettslig og økonomisk ansvarlig for, og derfor må tre inn i, alle

disposisjoner rådet eller oppgavefelleskapet foretar seg. En av deltakerkommunene må ansette personellet og inngå eventuelle kontrakter.

Når samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt kan ikke samarbeidet som sådan binde seg utad. Det må en av deltakerkommunene gjøre. Den kommunen som binder seg utad, og i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for kontraktene som inngås, kalles *kontorkommunen*. Hvilken av deltakerkommunene som skal være kontorkommune bør framgå av samarbeidsavtalen. Det følger av kommuneloven § 14-8 at regnskapet til oppgavefelleskap og råd som ikke er egne rettssubjekt, skal innarbeides i kontorkommunenes samlede årsregnskap.

Samarbeid som ikke organiseres som et eget rettssubjekt, egner seg best ved samarbeid av mindre omfang. Dersom det for eksempel trengs få personellressurser inn i samarbeidet, kan det være lite effektivt om samarbeidet selv ansetter personell og har arbeidsgiveransvar, med alle oppgavene det medfører. Samarbeid som ikke organiseres som et eget rettssubjekt kan videre være hensiktsmessig når samarbeidet ikke antas å være langvarig.

6.6 Samarbeidsavtalen

Når det opprettes et råd eller et oppgavefelleskap, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne. Regler om samarbeidsavtale følger av §§ 18-4 og 19-4. Det er de enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene som selv skal vedta samarbeidsavtalen. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

I stedet for detaljert regulering i lov, er det lagt opp til at deltakerne sammen skal bli enige om reglene som skal styre samarbeidet gjennom samarbeidsavtalen. Det vil si at deltakerne har stor fleksibilitet, og kan vedta regler som er tilpasset det enkelte samarbeidet.

6.6.1 Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen

Kommuneloven stiller noen minstekrav til hva som skal reguleres i samarbeidsavtalen i §§ 18-4 fjerde ledd og 19-4 fjerde ledd. Det er altså noen forhold det er obligatorisk å ha bestemmelser om i samarbeidsavtalen. Samarbeidsavtalen skal fastsette:

- samarbeidets navn
- om samarbeidet er et eget rettssubjekt
- hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet

- hvilke saker rådet skal kunne behandle og hvilken myndighet som er lagt til rådet/hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
- den enkelte deltakerens eierandel og ansvarsandel for samarbeidets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- hvordan samarbeidet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for oppbevaringen av arkiver etter at rådet eller oppgavefellesskapet er oppløst

Tilleggskrav til samarbeidsavtalen for oppgavefellesskap

Interkommunale politiske råd er politiske samarbeidsorganer, og vil derfor normalt ha en mindre økonomi enn oppgavefellesskapene som kan yte tjenester. For oppgavefellesskap er det derfor noen tilleggskrav til hva som må fastsettes i samarbeidsavtalen. Den skal også fastsette:

- deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet
- om oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
- hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om

6.6.2 Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere

Minimumskravene til hva som skal stå i samarbeidsavtalen vil i mindre grad enn for eksempel IKS-loven løse spørsmål og eventuell uenighet som dukker opp mellom deltakerne i samarbeidet. Det er derfor viktig å utarbeide en samarbeidsavtale som er basert på samarbeidets innretning og behov.

Deltakerne bør sørge for at ansvar, rettigheter og forpliktelser er såpass detaljert regulert at det ikke oppstår uenighet om sentrale forhold. Jo større og mer omfattende et samarbeid er, desto viktigere vil det ofte være med en utførlig samarbeidsavtale. For mindre samarbeid, for eksempel samarbeid som er midlertidig/prosjektbasert eller som omfatter få og avgrensede oppgaver, kan samarbeidsavtalen derimot være forholdsvis «enkel». For interkommunale politiske råd som skal avgi høringsuttalelser på vegne av deltakerkommunene, kan det være relevant at samarbeidsavtalen avklarer i hvilke tilfeller rådet kan uttale seg, og når kommunene eventuelt skal tale sin egen sak.

Det kan være relevant å se på hva som er regulert i andre organisasjonsformer. Gjenbruk av gode samarbeidsavtaler fra andre interkommunale samarbeid kan være hensiktsmessig, men det er i så fall viktig å være oppmerksom på at samarbeid er ulike

og at overføringsverdien derfor kan variere. Det er vanligvis nødvendig med «skreddersøm».

Hvis deltakerkommunene forplikter seg til å evaluere samarbeidet før eventuell uenighet har fått utvikle seg, kan dette være konfliktdempende og bidra til et godt samarbeid over tid. Det kan derfor være hensiktsmessig å fastsette i samarbeidsavtalen at samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel minst en gang i hver valgperiode.

Eksempler på forhold som kan reguleres i en samarbeidsavtale er:

- Hvor ofte det skal være møter i representantskapet og hvilke saker som skal behandles
- Hvilke oppgaver og hvilken myndighet eventuelle styringsorganer eller daglig leder skal ha
- Om samarbeidet skal ha én kontorkommune (og i så fall hvilken), eller om oppgaver skal fordeles på flere kommuner
- Hvordan tilgjengelighet til tjenester som produseres i et oppgavefelleskap skal sikres til alle deltakerkommunene
- Om møter i representantskapet og andre styringsorganer kan holdes som fjernmøte
- Det økonomiske oppgjøret ved uttreden eller oppløsning
- Forankring av beslutninger i deltakerkommunene, for eksempel om utkast til innstillinger skal forelegges deltakerkommunene i visse sakstyper før beslutning fattes i representantskapet
- Tvisteløsningsmekanisme ved uenighet
- Hvilke uttalelser et interkommunalt politisk råd kan avsi på vegne av kommunene
- Om revisor skal velges av representantskapet i tråd med kommuneloven § 24-1 fjerde ledd eller om samarbeidsavtalen skal fastsette noe annet
- Om samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel en gang hver valgperiode

6.6.3 Endringer i samarbeidsavtalen

Endringer i det obligatoriske innholdet må vedtas av kommunestyrene

Endringer i samarbeidsavtalen som gjelder det obligatoriske innholdet i § 18-4 fjerde ledd og § 19-4 fjerde ledd, må vedtas av de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene. Dette betyr at endringer i for eksempel sammensetning av rådet

eller oppgavefelleskapet eller endringer i hvilken myndighet som er lagt til samarbeidet, krever at alle deltakerne i samarbeidet vedtar endringen.

Ved andre endringer i samarbeidsavtalen er det større frihet

Hvis ikke noe annet er avtalt, kan representantskapet gjøre endringer i de delene av avtalen som ikke gjelder punktene som er listet opp i fjerde ledd, med minst 2/3 av de avgitte stemmene. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at det i stedet kreves enstemmighet i representantskapet eller at det er tilstrekkelig med alminnelig flertall. Samarbeidsavtalen kan fastsette ulike krav til oppslutning i representantskapet, avhengig av hva slags avtaleendring det er snakk om.

Hvis det er stort behov for politisk styring og kontroll fra de folkevalgte, kan deltakerkommunene bestemme i samarbeidsavtalen at *alle* endringer i avtalen skal vedtas av de enkelte kommunestyrene, ikke bare når det skal gjøres avtaleendringer som gjelder punktene som er listet opp i fjerde ledd.

I samarbeid med mange deltakere kan det kreve mye ressurser og ta tid før alle deltakerkommunene får behandlet og vedtatt endringer i samarbeidsavtalen. Ofte er det derfor hensiktsmessig at representantskapet selv kan gjøre mindre endringer fortløpende.

6.7 Styringsorganene og styringen av samarbeidet

6.7.1 Overordnet om styringsorganene

Kommuneloven §§ 18-3 og 19-3 regulerer hvilke styringsorganer råd og oppgavefelleskap kan og skal ha. Det eneste obligatoriske organet er representantskapet. Reglene om styringsorganer er like for råd og oppgavefelleskap, men det er enkelte forskjeller i hvem som kan velges inn i representantskapet og underordnede styringsorganer.

6.7.2 Representantskap

Representantskapet er det øverste organet i råd og oppgavefelleskap, og er det eneste obligatoriske organet. Alle kommunene som deltar i samarbeidet, skal være representert i representantskapet med minst ett medlem. Grunnen til at det er krav om at alle kommuner skal være representert i representantskapet, er at dette sikrer

demokratisk forankring hos alle deltakerne og mulighet for styring og ivaretagelse av kommunens interesser.

Det er det enkelte kommunestyret eller fylkestinget som *selv* velger sine medlemmer. Denne myndigheten kan altså ikke delegeres. Det eneste unntaket er for parlamentarisk styrte kommuner, hvor loven åpner for at kommunestyret selv kan bestemme at kommunerådet velger medlemmer, se §§ 18-3 andre ledd og 19-3 andre ledd.

At det bare er kommunestyret og fylkestinget som kan velge sine medlemmer, betyr at deltakerne ikke kan bestemme i samarbeidsavtalen hvem som skal sitte i representantskapet. Kommunestyret vil for eksempel ikke være bundet av et krav i samarbeidsavtalen om at det er ordføreren i kommunen som skal sitte i representantskapet. Det er opp til det enkelte kommunestyret å bestemme dette.

Kommunestyret eller fylkestinget velger også selv sine varamedlemmer. Det må minst velges like mange varamedlemmer som medlemmer. Loven har ikke noen øvre grense for antall varamedlemmer som kan velges.

Antallet medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet, skal framgå av samarbeidsavtalen, jf. §§ 18-4 fjerde ledd bokstav c og 19-4 fjerde ledd bokstav c. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at deltakerne skal ha ulikt antall medlemmer i representantskapet. Antall medlemmer i representantskapet kan for eksempel knyttes til den enkelte deltakerens eierandel.

Medlemmer og varamedlemmer av representantskapet velges i utgangspunktet for fire år. Dette er i tråd med den alminnelige hovedregelen i kommuneloven, om at medlemmer i folkevalgte organer velges etter hvert valg og har virketid i hele valgperioden.

Kommunestyret i den enkelte deltakerkommunen kan likevel når som helst skifte ut medlemmene og varamedlemmene deltakeren selv har valgt, jf. § 18-3 tredje ledd og § 19-3 fjerde ledd. Dette må i så fall skje ved fullstendig nyvalg, hvor alle medlemmene og varamedlemmene deltakerkommunen har valgt velges på nytt.⁴⁰ At det må gjøres et nyvalg av alle medlemmene, er i tråd med systemet ellers i kommuneloven. Sittende

⁴⁰ Dette er presisert i Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 18-3 og § 19-3 på henholdsvis side 399 og 401.

medlemmer og varamedlemmer i representantskapet kan eventuelt velges på nytt (gjenvelges), dersom det ikke er ønskelig å bytte ut alle medlemmene. Nye medlemmer velges da for resten av perioden. Selv om en kommune velger nye medlemmer til representantskapet, er det ikke nødvendig at de andre deltakerkommunene velger sine medlemmer på nytt.

Deltakerne kan bestemme i samarbeidsavtalen at representantskapets medlemmer skal velges for en kortere periode enn fire år. Dette kan for eksempel være hensiktsmessig hvis valg av medlemmer til råd og oppgavefelleskap har kommet i utakt med konstituerende møte etter kommunestyre- og fylkestingsvalg, hvor kommunen og fylkeskommunen velger medlemmer til folkevalgte organer.⁴¹

Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne. Det følger av kommuneloven § 7-4 at leder og nestleder av folkevalgte organer skal velges ved flertallsvalg. Reglene for flertallsvalg følger av kommuneloven § 7-8.

6.7.3 Underordnede styringsorganer

Representantskapet er det eneste obligatoriske organet i interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap. Representantskapet kan selv velge å opprette andre organer til styring av samarbeidet, se §§ 18-3 fjerde ledd og 19-3 femte ledd.

Myndigheten er lagt direkte til representantskapet, som betyr at representantskapet ikke kan delegere myndigheten til andre. Et underordnet styringsorgan eller administrasjonen i samarbeidet, kan dermed ikke gis myndighet til å opprette andre styringsorganer for representantskapet.

Samarbeidet har i utgangspunktet stor frihet til å bestemme selv hva slags underordnede styringsorganer det skal være. Representantskapet kan for eksempel opprette ett eller flere utvalg, arbeidsutvalg eller et styre som får ansvar for å forvalte den daglige driften av samarbeidet.

Representantskapet bestemmer hva slags saker underordnede styringsorganer skal håndtere og hvilken myndighet organet skal ha, for eksempel gjennom å vedta et

⁴¹ Se Bernt og Overå (2019) *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, side 411.

reglement (se kapittel 6.7.9 om reglement). Underordnede styringsorganer kan være varige eller midlertidige, forberedende organer for representantskapet eller organer med mer operative oppgaver. Underordnede styringsorganer er direkte underlagt representantskapet. Representantskapet har dermed full instruksjons- og omgjøringsrett over beslutninger slike organer treffer. Omgjøring av enkeltvedtak må som ellers gjøres innenfor rammene av forvaltningsloven § 35.

Det er representantskapet som *selv* velger medlemmer og varamedlemmer til underordnede organer, inkludert hvem som skal være leder og nestleder, jf. §§ 18-3 fjerde ledd og 19-3 femte ledd. Det vil si at den enkelte deltakerkommunen ikke kan velge hvem som skal være medlemmer i underordnede styringsorganer. Et underordnet styringsorgan kan heller ikke selv velge leder og nestleder. Det er representantskapet som skal gjøre dette. Valg av medlemmer skal gjøres i tråd med kommunelovens alminnelige valgeregler, se kapittel 6.8 om dette.

For samarbeid som skal håndtere avgrensede oppgaver som krever liten administrasjon, er det ikke alltid nødvendig å opprette underordnede styringsorganer. Eventuelle sekretariatsoppgaver kan for eksempel utføres av en av deltakerkommunene (kontorkommunen), eller det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at deltakerkommunene ruller på å ta på seg nødvendige oppgaver for samarbeidet (kontorkommunen ruller).

6.7.4 Daglig leder

For mange råd og oppgavefellesskap er det praktisk å ha en daglig leder som kan stå for drift, styring, koordinering og eventuell sekretariatsbistand. Representantskapet kan gi en eventuell daglig leder instruks om hvordan oppgavefellesskapet og rådet skal drives. Det er ikke noe rettslig krav om å ha en daglig leder.

Hvis oppgavefellesskapet eller rådet ikke er et eget rettssubjekt, må daglig leder være ansatt av en av samarbeidskommunene (kontorkommunen). Hvis samarbeidet er et eget rettssubjekt, vil daglig leder vanligvis ansettes i rådet eller oppgavefellesskapet.

I *oppgavefellesskap* kan ikke daglig leder være medlem av representantskapet, se § 19-3 tredje ledd. Det samme forbudet gjelder for daglig leder i interkommunale selskap, se IKS-loven § 6 tredje ledd. Det er ikke noe forbud mot at daglig leder er medlem av eventuelle andre styringsorganer i oppgavefellesskapet.

I *interkommunale politiske råd* er det ingen begrensninger i hvem som kan velges som daglig leder. Rådet skal ikke yte tjenester, men være et politisk samarbeidsorgan. Derfor er det ikke samme behov for å skille mellom det folkevalgte nivået og driften av rådet.

6.7.5 Representantskap og andre styringsorganer er folkevalgte organer

Representantskap for oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd er folkevalgte organer. Det samme er underordnede styringsorganer for råd. Dette følger av kommuneloven § 5-1 andre ledd.

Underordnede styringsorganer for oppgavefelleskap faller inn under kategorien *andre kommunale organer*, se kommuneloven § 5-2 andre ledd bokstav c). Siden det i praksis ikke er forskjell på folkevalgte organer og andre kommunale organer, brukes folkevalgt organ for enkelhets skyld som en samlebetegnelse på både andre kommunale organer og folkevalgte organer.⁴²

At organene i interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap er folkevalgte organer betyr blant annet at det gjelder visse krav til saksbehandlingen og prosessene som skjer i organene. Kommuneloven har blant annet regler om valg og kjønnsrepresentasjon (kapittel 7) og saksbehandlingsregler (kapittel 11) som gjelder for folkevalgte organer.

Til sammenligning er representantskapet og andre styringsorganer i interkommunale selskap (IKS) ikke folkevalgte organer etter kommuneloven. For IKS reguleres organiseringen og saksbehandlingen i samarbeidet av IKS-loven.

6.7.6 Hvem er folkevalgte?

Hvem som er folkevalgte listes opp i kommuneloven § 5-1 fjerde ledd. Det klare utgangspunktet er at alle som er valgt inn som medlemmer i et representantskap eller i

⁴² Skillet mellom annet kommunalt organ og folkevalgt organ har ingen rettslig betydning, siden bestemmelsene i kommuneloven som gjelder for folkevalgte organer også gjelder for andre kommunale organer, se § 5-2 tredje ledd. Skillet mellom andre kommunale organer og folkevalgte organer kom inn i loven under komitebehandlingen, se nærmere om begrunnelsen i Innst. 369 L (2017–2018) side 103–104.

et underordnet styringsorgan i kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd er folkevalgte. Dette framgår av definisjonen i § 5-1 fjerde ledd bokstav b).

Det er likevel ett unntak fra denne hovedregelen, som gjelder for underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap. I *oppgavefelleskap* kan kommunedirektør, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå velges inn i underordnede styringsorganer. Hvis disse er valgt inn som medlemmer i et slikt underordnet organ, er de *ikke* folkevalgte, se § 5-1 femte ledd.

Grunnen til dette unntaket er at personer med sentrale stillinger i administrasjonen i kommunen velges til underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap på grunn av sin kompetanse og posisjon, ikke fordi de skal være folkevalgte. Kommuneloven bygger på et tydelig skille mellom administrasjonen og de folkevalgte, og det ville derfor vært uheldig om administrativt ansatte i noen sammenhenger kunne opptre som folkevalgte.⁴³ Andre som velges inn i slike underordnede styringsorganer vil være folkevalgte på vanlig måte. I underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap kan det derfor sitte både folkevalgte og «ikke-folkevalgte».

I *interkommunalt politisk råd* kan derimot ikke kommunedirektør, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå velges inn i underordnede styringsorganer. Det vil si at alle medlemmene av underordnede styringsorganer er folkevalgte.

De som velges inn i folkevalgte organer må være valgbare og velges etter reglene om valg i kommuneloven. Det betyr at medlemmer som ikke lenger er valgbare, skal tre ut av organet, jf. § 7-9. Se ellers kapittel 6.8 om reglene for valg og valgbarhet.

6.7.7 Møte- og talerett i organenes møter

Det følger av kommuneloven § 8-1 andre ledd at medlemmene av folkevalgte organer har møte-, tale- og forslagsrett i organets møter og at det ikke kan gis slike rettigheter til andre enn organets medlemmer, hvis ikke noe annet følger av lov. Det er dermed ikke anledning til å gi andre enn *medlemmene* av organene i samarbeidet en generell møte- og talerett i representantskapet eller i møter i underordnede styringsorganer.

⁴³ Se nærmere om dette i forarbeidene til kommuneloven, blant annet i NOU 2016:4 kapittel 12.2.2 side 136 og Innst. 369 L (2017–2018) side 103.

Det vil si at kommuner og fylkeskommuner som ikke er med i samarbeidet, ikke kan få en generell møte- og talerett. Heller ikke statsforvalter eller representanter fra selskaper eller organisasjoner kan få en generell rett til å møte og tale i representantskapet eller i underordnede styringsorganer. Slike aktører kan likevel inviteres til møter og få anledning til å uttale seg i enkeltsaker.⁴⁴

Avhengig av hvordan rådet eller oppgavefelleskapet har organisert seg, kan det være hensiktsmessig at underordnede styringsorganer, typisk styret eller en daglig leder, er til stede i representantskapets møter. Heller ikke daglig leder eller styret kan få en *generell* møte- og talerett som er likestilt med medlemmene av representantskapet, men de kan få anledning til å uttale seg til enkeltsaker.

6.7.8 Adgang til å bruke fjernmøte besluttet i det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner

Loven har ingen egen regel om fjernmøte for representantskap eller eventuelle underordnede styringsorganer. Det vil si at de alminnelige reglene om fjernmøte i kommuneloven § 11-7 gjelder. Bestemmelsen sier at *kommunestyret* beslutter om det er adgang til å ha fjernmøte i det enkelte organet. Dette betyr at adgangen til å bruke fjernmøte besluttet i det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner. Dette kan for eksempel gjøres ved at deltakerkommunene fastsetter i samarbeidsavtalen, som vedtas av kommunestyrene, at organene i samarbeidet kan ha møter som fjernmøte.

6.7.9 Reglement

Folkevalgte organer skal ha et reglement som blant annet fastsetter organets virkeområde og tidsperioden organet er opprettet for. Dette kravet gjelder ikke for interkommunale politiske råd eller kommunale oppgavefelleskap, se kommuneloven § 5-13 andre ledd. Grunnen til unntaket er at rammene for representantskapet vil følge av samarbeidsavtalen, slik at det ikke nødvendigvis er behov for et eget reglement.

Representantskapet kan likevel velge å vedta et reglement for egen virksomhet og for eventuelle underordnede styringsorganer. Særlig for underordnede styringsorganer kan

⁴⁴ For mer informasjon, se [tolkningsuttalelse](#) i sak 20/1739 og Prop. 60 L (2022–2023) punkt 5.1.4 side 25, og merknad til § 8-1 på side 41.

dette være hensiktsmessig. Representantskapet kan i så fall ikke vedta noe i reglementet som er i strid med samarbeidsavtalen.

6.7.10 Eierskapsmelding og eierstyring

Alle kommuner skal utarbeide en eierskapsmelding, se kommuneloven § 26-1. Det er kommunestyret *selv* som skal vedta denne. Eierskapsmeldingen skal behandles minst en gang i valgperioden, men kan behandles oftere. Eierskapsmeldingen skal blant annet inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper mv. og kommunens formål med sine eierinteresser. Det er presisert i forarbeidene at interkommunale samarbeid, inkludert kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd, skal omtales i eierskapsmeldingen.⁴⁵

Loven gir ikke utfyllende regler for utforming av eierskapsmeldingen. Det vil si at kommunene har et stort handlingsrom. I forarbeidene til bestemmelsen er det pekt på at de sentrale formålene bak lovkravet er å bidra til mer oppmerksomhet og bevissthet om eierstyring og forankring av eierskapspolitikken i brede politiske prosesser. Videre skal eierskapsmeldingen gi mulighet for kommunen selv og innbyggerne til å følge med på viktige kommunale ansvarsområder som ivaretas av selskaper mv.⁴⁶

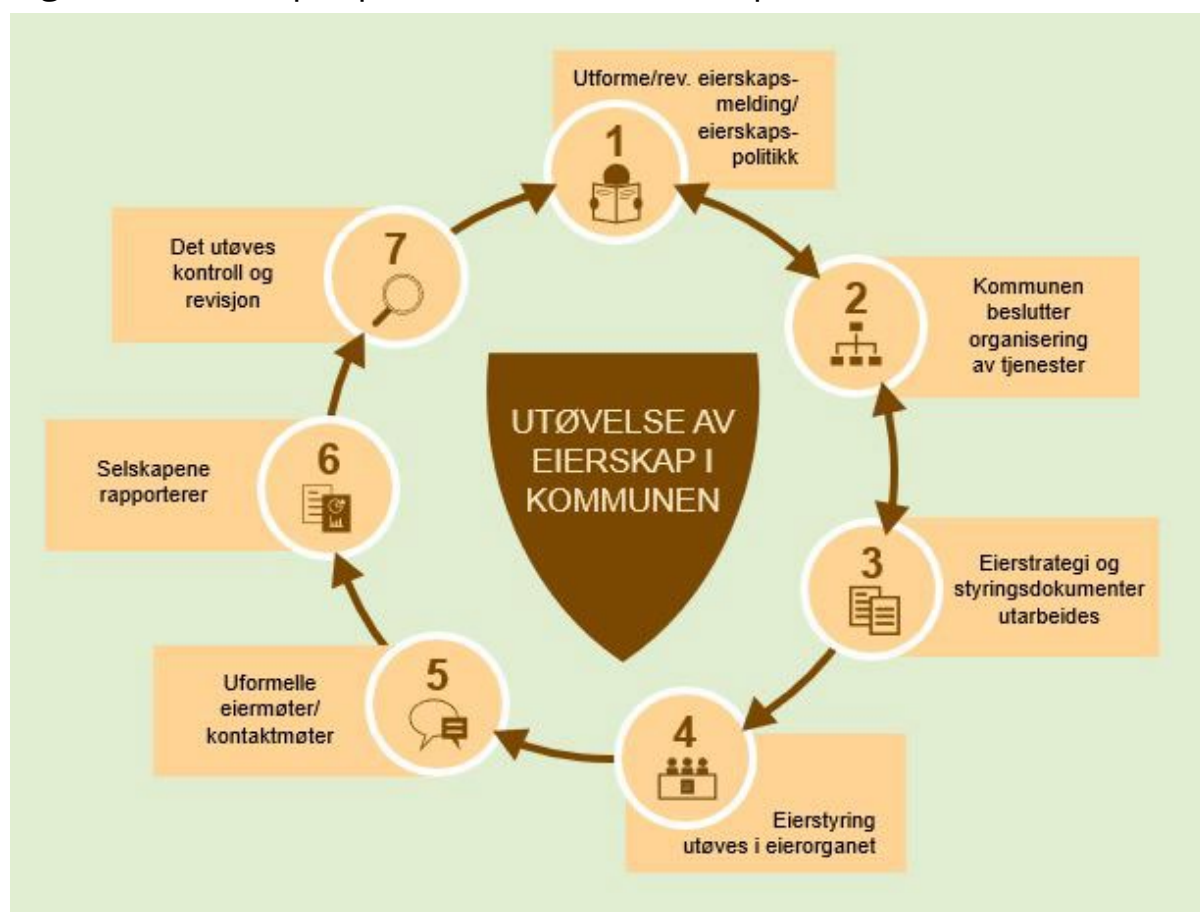
For å drive god og hensiktsmessig eierstyring er det sjelden tilstrekkelig å bare oppfylle minimumskravet i kommuneloven om å ha en eierskapsmelding. God eierstyring kjennetegnes ved en rekke tiltak knyttet til informasjonsutveksling, rutiner og systemer med mer. Vi viser til at [KS har gitt anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll](#). Her er det også gitt anbefalinger knyttet til eierskapsmeldingen.

Figur 6.3 illustrerer ulike elementer i utøvelsen av eierskap i kommunen, og forholdet mellom dem.

⁴⁵ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 26-1 side 413–414.

⁴⁶ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) punkt 26.1.2.1 side 315.

Figur 6.3 Eksempel på utøvelse av eierskap i kommunen



Kilde: Samfunnsbedriftene

6.8 Valg til organer i samarbeidet

6.8.1 Valgreglene i kommuneloven gjelder så langt de passer

Reglene om valg i kommuneloven kapittel 7 skal følges så langt de passer for valg til organer i oppgavefelleskap og råd. Det vil si at representantskapet og eventuelle underordnede styringsorganer skal velges ved *forholdsvalg* hvis minst ett medlem krever det, se §§ 7-5 og 7-6 om forholdsvalg. Hvis alle i kommunestyret (eller representantskapet ved valg av medlemmer til underordnede styringsorganer) er enige kan medlemmer i stedet velges ved *avtalevalg* etter § 7-7.

Valg av leder og nestleder i organene i råd og oppgavefelleskap skal gjøres ved flertallsvalg, se § 7-8. Avtalevalg og flertallsvalg skal skje åpent ved å vise stemmetegn. Ved forholdsvalg er det derimot mulig med skriftlig (hemmelig) stemmegiving.

Systemet i kommuneloven er at alle medlemmene til det folkevalgte organet velges samtidig. Dette skiller seg fra valg av medlemmer til representantskapet i råd og oppgavefelleskap, hvor det bare er kommunens egne medlemmer til et interkommunalt folkevalgt organ som skal velges. I dette kapitlet gjør vi rede for noen særlige forhold knyttet til valg og valgbarhet som gjelder for kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd.

For mer veiledning om gjennomføringen av valg og om valgreglene viser vi til regjeringen.no/konstituering.

6.8.2 Krav om kjønnsbalanse

Både ved valg av medlemmer til representantskapet og til eventuelle underordnede styringsorganer, må reglene om kjønnsbalanse i kommuneloven overholdes. I kommuneloven er kravene til kjønnsbalanse knyttet til valgmåtene (forholdsvalg og avtalevalg).

Ved forholdsvalg følger de alminnelige reglene om kjønnsbalanse av §§ 7-5 andre ledd og 7-6 tredje ledd. Ved forholdsvalg av medlemmer til representantskapet og eventuelle underordnede styringsorganer i råd og oppgavefelleskap, gjelder disse reglene fullt ut.

Ved avtalevalg er det § 7-7 tredje ledd som regulerer kravet om representasjon av begge kjønn. Kravet om kjønnsbalanse knyttes da til medlemmene som velges inn i det folkevalgte *organet*. Ved valg til underordnede styringsorganer, gjelder disse reglene fullt ut.

Ordlyden i § 7-7 tredje ledd passer imidlertid ikke helt ved valg av medlemmer til representantskapet i råd og oppgavefelleskap, ettersom hver enkelt deltaker bare velger *sine* medlemmer, uavhengig av hverandre. Det er dermed ingen som har kontroll over den helhetlige sammensetningen av hele organet. Departementet har lagt til grunn at kravet om kjønnsbalanse i stedet må knyttes til antallet medlemmer det enkelte kommunestyret eller fylkestinget skal velge. Dersom deltakerkommunen skal velge minst fire medlemmer til representantskapet, må hvert kjønn være representert med minst 40 prosent. Dersom det skal velges to eller tre medlemmer, må begge kjønn være representert.

Det er viktig å være oppmerksom på at reglene om kjønnsbalanse ikke kan settes til side begrunnet med at kommunene ønsker at visse personer/verv/stillingskategorier skal sitte i et underordnet styringsorgan. Et praktisk eksempel på dette er i tilfeller hvor

et oppgavefelleskap ønsker at kommunedirektørene til deltakerkommunene skal sitte sammen i et underordnet organ, typisk et utvalg. Det er ikke noe i veien for at det opprettes et slikt kommunedirektørutvalg i oppgavefelleskap, men kravene til kjønnsrepresentasjon må likevel følges.⁴⁷

6.8.3 Valgbarhet i representantskap

For å kunne velges inn i representantskap i kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd, må personen være valgbar etter de vanlige reglene i kommuneloven § 7-2. En person er valgbar og plikter å ta imot valg hvis

- a. Han eller hun har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg
- b. Han eller hun er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen eller i en av kommunene i fylket på tidspunktet for det aktuelle valget
- c. Han eller hun har skriftlig samtykket til å stille til valg

Kommuneloven presiserer at personer som ikke har nådd stemmerettsalderen, men som for øvrig fyller vilkårene for valgbarhet og stemmerett, er valgbare, men at de ikke er pliktige til å ta imot valg.

Kravet om å være bosatt i kommunen, innebærer at personen må være bosatt i den deltakerkommunen som skal velge «sine» medlemmer til representantskapet. Kommunestyret kan ikke velge medlemmer som er bosatt i en av de andre deltakerkommunene.

Kommuneloven har også regler om hvem som er utelukket fra valg. Personene som har en stilling som listes opp i § 7-3 første ledd bokstavene a. til h. kan ikke velges inn i representantskapet. Heller ikke den som er ansvarlig for regnskapet eller som foretar revisjon av interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap, er valgbar, jf. § 7-3 femte ledd. Personer som ville vært utelukket fra valg på grunn av sin stilling, er likevel valgbar hvis han eller hun har fratrudd stillingen når organet trer i funksjon. Begrunnelsen for at personer som har enkelte funksjoner ikke er valgbare, er at det er viktig å unngå sammenblanding av administrative og politiske funksjoner i kommunen

⁴⁷ Interkommunale politisk råd kan ikke ha slike kommunedirektørutvalg, siden kommunedirektører er utelukket fra valg, jf. kommuneloven § 7-3 bokstav b.

og at personer som har tilsyns- og kontrolloppgaver med kommunen ikke samtidig bør være folkevalgte.⁴⁸

I *kommunalt oppgavefelleskap* er det en særlig regel om valgbarhet i § 19-3 tredje ledd, som slår fast at daglig leder av oppgavefelleskapet ikke kan være medlem av representantskapet.

I *interkommunalt politisk råd* er det også en særlig regel om valgbarhet i § 18-3 første ledd fjerde punktum, som slår fast at medlemmer av kommuneråd og fylkesråd i parlamentarisk styrte kommuner kan velges til representantskapet. Disse medlemmene ville ellers vært utelukket, ettersom bestemmelsene for kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for disse, jf. § 10-3 første ledd, og kommunedirektøren er utelukket, jf. § 7-3 første ledd bokstav b. Medlemmene av kommuneråd og fylkesråd har en sentral rolle i utøvelsen og utformingen av politikken i disse kommunene, noe som kan begrunne dette unntaket.⁴⁹

6.8.4 Valgbarhet i underordnede styringsorganer

I all hovedsak gjelder de samme reglene for valgbarhet for underordnede styringsorganer som for representantskapet. Med unntak av de særlige reglene vi gjør rede for her, gjelder derfor forrige punkt også for underordnede styringsorganer.

Felles for oppgavefelleskap og råd er at det ikke er noe krav om at deltakerne i representantskapet skal være representert i underordnede styringsorganer. Innenfor valgbarhetsreglene som følger av loven, står representantskapet fritt til å velge medlemmer. Det er ingen regler som hindrer daglig leder fra å være medlem av underordnede styringsorganer i verken råd eller oppgavefelleskap.

Vanligvis er kommunedirektør, kommunalsjefer, etatssjefer og andre ledere på tilsvarende nivå i kommunen, utelukket fra valg til folkevalgte organer. Grunnen til dette er at kommuneloven opererer med et tydelig skille mellom folkevalgte og administrasjonen. For underordnede organer i *kommunale oppgavefelleskap*, er det et unntak fra denne hovedregelen, se kommuneloven § 7-3 andre ledd. Hvis

⁴⁸ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 13.1.4 side 103.

⁴⁹ Denne valgbarhetsregelen kom inn i loven etter komiteens behandling av lovforslaget, se Innst. 369 L (2017–2018) side 112.

kommunedirektør kommunalsjefer, etatssjefer og andre ledere på tilsvarende nivå i kommunen velges inn i underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap, anses disse ikke som folkevalgte, se kapittel 6.7.6 om dette.

Kravet om å være bosatt i kommunen

Utgangspunktet i kommuneloven er at personer som velges til folkevalgte organer må være bosatt i kommunen, se § 7-2 tredje ledd bokstav b. Dette valgbarhetskravet er et utslag av det representative demokratiet, og skal sikre at det ikke er personer utenfra som tar beslutninger som gjelder innbyggerne i kommunen.

For *interkommunale politiske råd* må bosettingskravet forstås i lys av at det er snakk om et interkommunalt folkevalgt organ som består av flere kommuner og/eller fylkeskommuner. Det er tilstrekkelig at medlemmer er innført i folkeregisteret i en av kommunene eller i en av fylkeskommunene som er med i rådet. Loven stenger ikke for at representantskapet bare velger medlemmer fra én kommune eller fylkeskommune.

Det er ikke noe krav om at medlemmene i et annet styringsorgan for *kommunalt oppgavefelleskap* enn representantskapet er folkeregistrert som bosatt i kommunen når valget skjer, se kommuneloven § 7-2 fjerde ledd. Grunnen til dette er at det politiske og representative elementet i folkevalgtvervet ikke er like fremtredende for kommunalt oppgavefelleskap som for en del andre verv som folkevalgt. Underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap kan slik sett sammenlignes mer med styret i et interkommunalt selskap eller aksjeselskap, hvor det ikke er noe krav om hvor styremedlemmene er bosatt.⁵⁰

6.9 Deltakernes økonomiske ansvar og forpliktelser

6.9.1 Ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel

Den enkelte deltakeren har *ubegrenset* økonomisk ansvar for sin andel av rådets eller oppgavefellesskapets forpliktelser. Dette betyr at kommunene hefter for forpliktelsene de har i samarbeidet med hele sin formue. Til sammen skal andelene kommunene har utgjøre samarbeidets samlede forpliktelser. Det vil si at andelene deltakerkommunene har til sammen skal utgjøre 1/1 eller 100 prosent.

⁵⁰ Se NOU 2016:4 punkt 12.2.2 side 137–138.

Deltakerkommunene kan ikke avtale en annen ordning enn den som følger av reglene om deltakeransvar i §§ 18-2 og 19-2. Det er dermed ikke mulig å avtale at kommunene skal ha begrenset ansvar for sin andel av forpliktelsene. Det er heller ikke mulig å avtale at deltakerkommunene sammen skal være solidarisk ansvarlig for felleskapets samlede forpliktelser.

Deltakerkommunene i interkommunale selskap (IKS) har på samme måte som råd og oppgavefelleskap ubegrenset økonomisk ansvar, se IKS-loven § 3. Dette til forskjell fra aksjeselskap (AS), hvor deltakerne kan ha begrenset ansvar for organets forpliktelser, se aksjeloven § 1-1 andre ledd.

Kreditorer må først rette krav mot samarbeidet

Dersom oppgavefelleskap eller råd ikke betaler for sine forpliktelser, må eventuelle kreditorer *først* gjøre sitt krav gjeldende mot samarbeidet. Hvis kreditor ikke får dekket kravet sitt innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen. Kreditor kan bare kreve deltakerne for den andelen av fordringen som den enkelte deltakeren er ansvarlig for.

En deltaker som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra oppgavefelleskapet eller rådet.

Fortsatt økonomisk ansvar for sin andel ved uttreden eller oppløsning

En deltaker som trer ut av samarbeidet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet eller oppgavefelleskapet hadde på det tidspunktet deltakeren trådte ut. Det samme gjelder hvis samarbeidet oppløses.⁵¹

Bakgrunnen er at det ikke skal ha betydning for kreditors rettsposisjon om en deltaker velger å gå ut av samarbeidet eller samarbeidet oppløses. Det er imidlertid forutsatt i forarbeidene at deltakerkommuner som går ut av samarbeidet kan få samtykke fra kreditorer om at det bare er de gjenværende deltakerne som skal hefte for forpliktelsene.⁵²

⁵¹ Dette er i samsvar med alminnelige obligasjonsrettslige prinsipper.

⁵² Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 19-2 side 401.

6.9.2 Deltakernes innskuddsplikt og andre bidrag fastsettes i samarbeidsavtalen

Det skal framgå av avtalen dersom deltakerne skal ha plikt til å yte innskudd eller eventuelle andre bidrag i samarbeidet. Dersom det ikke er tatt inn en bestemmelse om innskuddsplikt i avtalen til oppgavefelleskap eller råd, er ikke deltakerkommunene forpliktet til å yte innskudd. Tilsvarende gjelder for plikt til å yte eventuelle andre bidrag til samarbeidet.

Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag, er ett av de obligatoriske punktene i § 19-4 fjerde ledd som skal fastsettes i samarbeidsavtalen for *kommunale oppgavefelleskap*. Oppgavefelleskapet tar på seg oppgaver for kommunen, enten gjennom én kontorkommune, gjennom at utgifter og bidrag spres på flere deltakerkommuner eller ved at samarbeidet opprettes som et eget rettssubjekt som selv inngår eventuelle kontrakter mv. Disse utgiftene og bidragene må det på en eller annen måte må kompenseres for.

Innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag er ikke et obligatorisk punkt i samarbeidsavtalen til interkommunale politiske råd. Interkommunale politiske råd er politiske samarbeidsorganer, som sammenliknet med oppgavefelleskap vanligvis har mindre økonomi og dermed mindre behov for å regulere innskudd og andre bidrag.

Kommunene kan selv bestemme i samarbeidsavtalen hvilket innskudd deltakerne skal yte til samarbeidet. Dette kan fastsettes på ulike måter. Samarbeidet kan for eksempel finansieres gjennom

- en fastsatt sum eller prosentvis per innbygger i deltakerkommunene
- ved en fastsatt sum som er lik for alle deltakerne eller som knyttes til eierandel
- beregning av samarbeidets faktiske kostnader, for eksempel ved at kontorkommunen fører regnskap over utgifter som fordeles på deltakerne etter eierandel
- at deltakerkommunen betaler for kostnadene som direkte knytter seg til den enkelte kommunen
- kombinasjon av en fastsatt andel som er lik for deltakerkommune og en variabel andel som fordeles etter bestemte kriterier (for eksempel folketall)

Innskuddsplikt som knyttes til folketall i deltakerkommunene, kan være formålstjenlig for eksempel hvis et oppgavefelleskap gir tjenester eller løser oppgaver rettet mot innbyggerne, slik at gevinsten av samarbeidet også blir størst i folkerike kommuner.

Finansiering knyttet til folketall kan imidlertid også føre til at kommuner med mange innbyggere dekker en stor del av den økonomiske byrden sammenlignet med mindre kommuner, uten at den folkerike kommunen får en relativt sett like store gevinst ut av samarbeidet.

Samarbeidsavtalen bør også regulere hvordan endringer i innskuddsplikt skal skje.

Eksempler på forhold som kan avtales:

- Representantskapet fastsetter årlig hvilken innskuddsplikt deltakerkommunene har
- Innskuddsplikt baseres på befolkningstall fra statistisk sentralbyrå året før og oppdateres årlig
- Krav om 2/3 flertall i representantskapet ved fastsettelse av mer enn 5 prosent økning av innskuddsplikt
- Krav om vedtak i kommunestyret ved fastsettelse av mer enn 10 prosent økning av innskuddsplikt

6.9.3 Eierandel og ansvarsdel

Eierandelen i rådet og oppgavefellesskapet skal være oppgitt for de enkelte deltakerne i samarbeidsavtalen. Deltakerkommunene kan avtale ulike eierandeler, så lenge totalen er 1/1 eller 100 prosent. Det vil si at én deltakerkommune for eksempel kan ha 60 prosent eierandel, mens to deltakerkommuner har 20 prosent eierandel hver. Det er ikke noen regel om hva som kan være minste eller største eierandel.

Utgangspunktet er at eierandelen er lik ansvarsdelen. Men dersom deltakerkommunene ønsker en annen ordning, må dette framgå av samarbeidsavtalen. Både eierandelen og ansvarsandelen må i så fall angis i avtalen med brøk/andel.

6.10 Samarbeidet kan organiseres på mange ulike måter

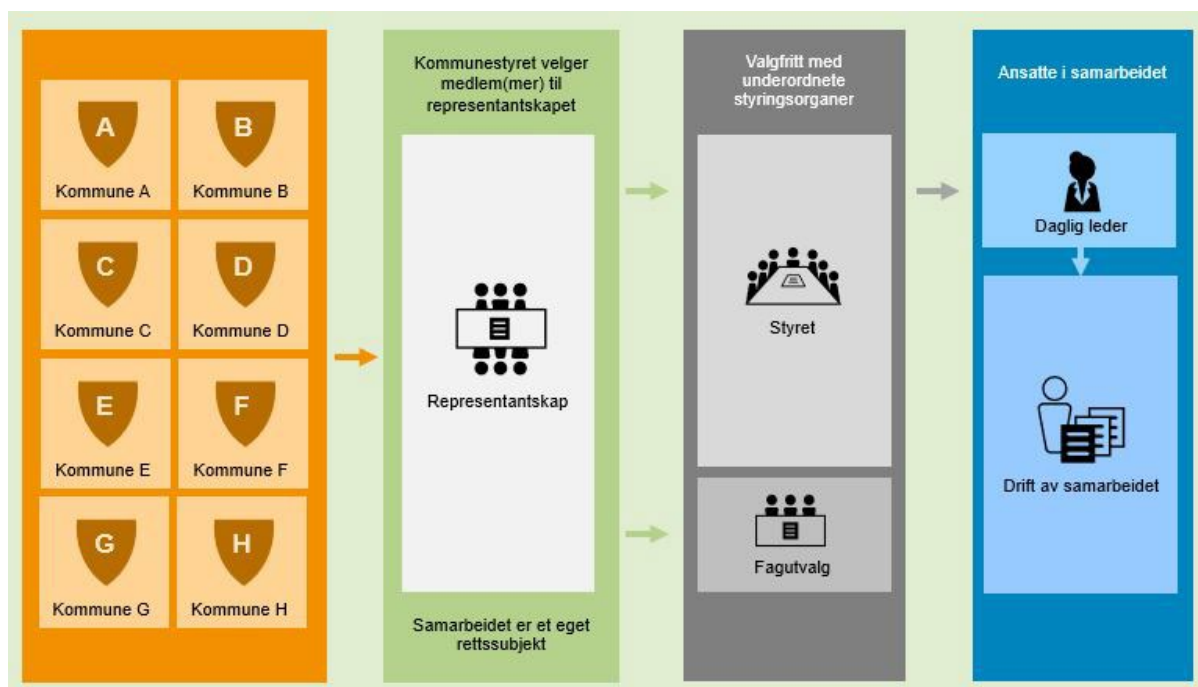
Deltakerkommunene har stor frihet til å bestemme selv hvordan samarbeidet skal innrettes, og hvordan ansvar og oppgaver skal fordeles. Et hovedskille går mellom samarbeid som er eget rettssubjekt og samarbeid som ikke er eget rettssubjekt. I tillegg kan deltakerkommunene langt på vei selv bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres, om det for eksempel skal være ulike arbeidsutvalg, et styre og/eller en daglig leder. Her beskriver vi noen muligheter innenfor regelverket. Beskrivelsen er ikke uttømmende.

6.10.1 Samarbeid som er eget rettssubjekt

Hvis samarbeidet er et eget rettssubjekt, vil samarbeidet fristilles juridisk fra deltakerkommunene. Samarbeidet kan ha både egne organer, egen administrasjon og egne ansatte som utfører tjenester/oppgaver. Samarbeidet kan inngå egne kontrakter, for eksempel kjøpe tjenester, og samarbeidet vil ha det samlede arbeidsgiveransvaret for alle ansatte.

Figur 6.4 er et eksempel på hvordan et råd eller oppgavefelleskap som er et eget rettssubjekt kan organiseres. I dette tilfellet har samarbeidet et styre og et fagutvalg, som begge er underordnede styringsorganer. Hvilken myndighet og hvilke oppgaver ulike styringsorganer har, kan fastsettes gjennom reglement, instruks og andre styringsdokumenter. For eksempel kan fagutvalget være et rådgivende organ for representantskapet, mens styret har ansvaret for forvaltningen av samarbeidet. I dette eksemplet har samarbeidet en daglig leder, som er ansatt av styret og underlagt styrets instruksjonsmyndighet. Daglig leder er her ansvarlig for den løpende driften av oppgavene som skal løses i samarbeidet.

Figur 6.4 Eksempel på organisering av interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap som er et eget rettssubjekt



6.10.2 Samarbeid som *ikke* er eget rettssubjekt

Én kontorkommune har hovedansvar

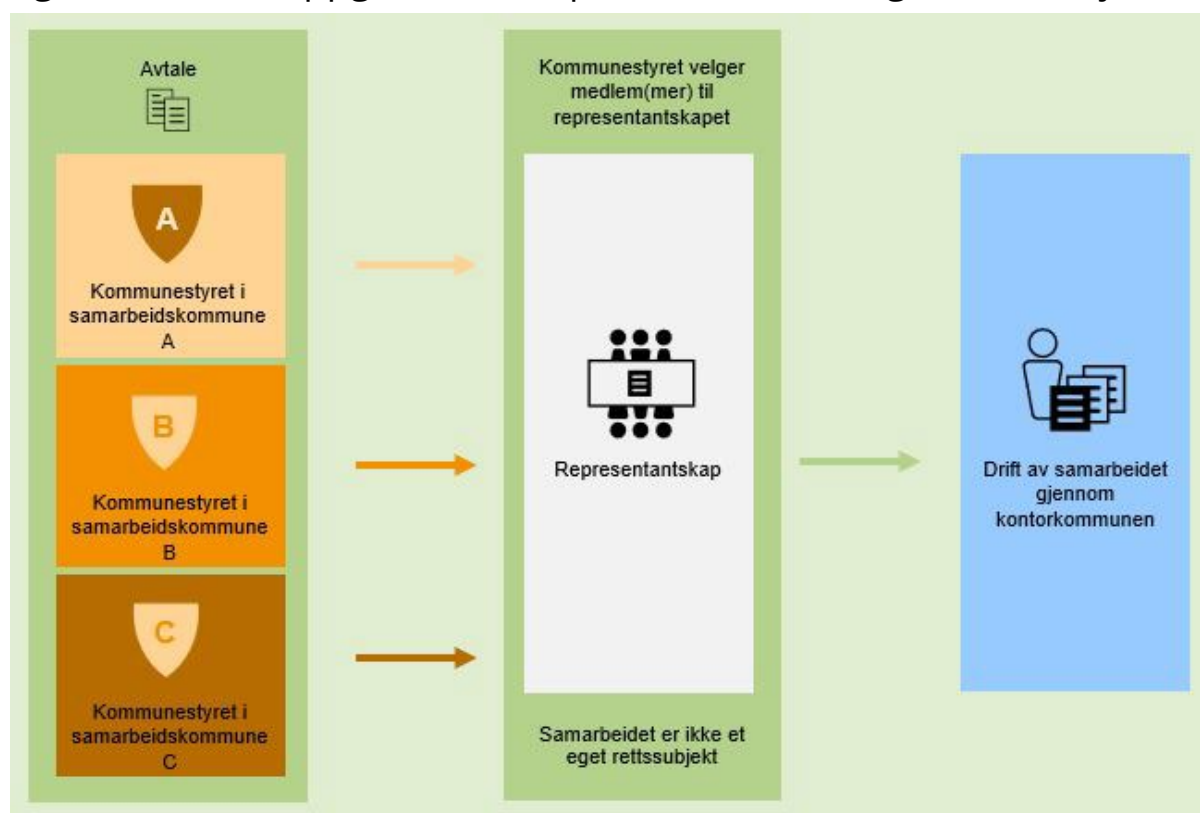
Når samarbeid ikke organiseres som et eget rettssubjekt er det ofte hensiktsmessig at samarbeidet velger ut én kontorkommune som bruker tilgjengelige ressurser inn i samarbeidet. Det er den kommunen som i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for kontraktene som inngås, som kalles kontorkommunen.

Kontorkommunens rolle kan i slike tilfeller sammenlignes litt med vertskommunen i et vertskommunesamarbeid. Kontorkommunen vil da ansette personell eller bruke av allerede tilgjengelig personell. Hvis det for eksempel er nødvendig å kjøpe tjenester eller å anskaffe materiell, er det kontorkommunen som må inngå slike kontrakter. Siden kontorkommunen bruker sine ressurser til å løse oppgavene i samarbeidet, bør deltakerkommunene i samarbeidsavtalen bli enige om hvordan kontorkommunen skal kompenseres for sine utgifter og sitt arbeid.

I samarbeid som ikke er eget rettssubjekt er det kontorkommunen som må innarbeide regnskapet til rådet eller oppgavefelleskapet i sitt samlede årsregnskap. Se kapittel 6.11 om dette.

Figur 6.5 er et eksempel på hvordan et råd eller oppgavefelleskap med tre samarbeidskommuner kan organiseres. Figuren viser en enkel organisering, hvor samarbeidet ikke har opprettet noen underordnede styringsorganer. Siden samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt, er det en kontorkommune som ivaretar driften av oppgavene i samarbeidet. Det er enten kommune A, B eller C som er kontorkommune. Hvilken av disse tre kommunene som er kontorkommune bør framgå tydelig av samarbeidsavtalen.

Figur 6.5 Eksempel på organisering av interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap som ikke er et eget rettssubjekt



Kontorkommune roterer mellom deltakerne

Rådet og oppgavefelleskapet kan velge at ansvar som kontorkommune skal gå på omgang mellom deltakerne, for eksempel ved at en ny kommune overtar som kontorkommune annet hvert år eller etter hver valgperiode. Dette kan være hensiktsmessig ved samarbeid om avgrensede oppgaver, for eksempel hvis kontorkommunen bare ivaretar rene sekretariatsoppgaver for et interkommunalt politisk råd. Samarbeidsavtalen bør i så fall avklare når og hvordan ansvar skal rulleres, og hvordan overføringer av oppgaver og ansvar fra en kontorkommune til en annen skal foregå.

Ansvar fordeles mellom flere av deltakerkommunene

Loven åpner for at flere kommuner får tildelt ansvar, for eksempel for å ansette personell eller avgi personellressurser til en konkret oppgave eller inngå kontrakter på vegne av samarbeidet. Dette kan være en mulighet hvis et oppgavefelleskap for

eksempel skal ivareta flere ulike og klart avgrensede oppgaver, som kan deles mellom deltakerne. Hvis ansvar fordeles på denne måten, må det likevel være én kontorkommune som skal innarbeide regnskapet til rådet eller oppgavefelleskapet i sitt samlede årsregnskap.

En organisering med delt ansvar kan føre til at ansvarsfordelingen blir uklar, som igjen gir risiko for konflikt i samarbeidet. Det kan for eksempel være utfordrende om flere kommunedirektører må følge opp egne ansatte i ulike deler av samme prosjekt. Hvis kommunene velger en slik organisering, er det derfor viktig at samarbeidsavtalen er tydelig på hvilke kommuner som har ansvar for hva, hvordan samordningen mellom deltakerkommunene skal skje og hvordan hver av kommunenes innsats, som kan være av ulik størrelse, eventuelt skal kompenseres av deltakerne.

6.10.3 Lokalisering av tjenester

Særlig for kommunale oppgavefelleskap som skal løse oppgaver eller gi tjenester til alle kommunene i samarbeidet, kan tilgjengelighet for brukerne være viktig. Kommuneloven sier ingenting om hvordan den enkelte tjenesten bør organiseres eller hvor tjenestene skal ligge. Deltakerkommunene må selv vurdere hvordan tjenestene kan gjøres tilgjengelige for innbyggerne. Det kan i den sammenhengen være relevant å vurdere gevinsten ved å samle et fagmiljø, opp mot verdien for publikum ved å ha desentraliserte kontorer med god tilgjengelighet. For oppgavefelleskap kan det derfor være hensiktsmessig å fastsette noe om tilgjengelighet og lokalisering av tjenestene i samarbeidsavtalen.

6.11 Krav om budsjett og regnskap

6.11.1 Krav om eget årsbudsjett og årsregnskap

Kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd skal ha eget årsbudsjett og eget årsregnskap og årsberetning, se kommuneloven § 14-8 første ledd. Dette gjelder både hvis samarbeidet er eget rettssubjekt og hvis det ikke er eget rettssubjekt. Årsbudsjettet og årsregnskapet til samarbeidet skal altså ikke inngå i årsbudsjettet og årsregnskapet til deltakerkommunene. Årsregnskapet til kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som ikke er eget rettssubjekt, skal inngå i kontorkommunens konsoliderte årsregnskap, se nedenfor kapittel 6.11.3.

For «små» samarbeid som ikke er eget rettssubjekt er det unntak kravet om eget årsbudsjett og -regnskap, se nedenfor om dette i kapittel 6.11.2.

Det er representantskapet i samarbeidet som skal vedta årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen. Årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen er dermed endelige når de er vedtatt av representantskapet, og krever ikke godkjenning fra kommunestyret hos deltakerne i samarbeidet.⁵³

Samarbeidets årsbudsjett må fastsettes innenfor de rammene for samarbeidet som er vedtatt av kommunestyret i deltakerkommunene (budsjettvedtakene i deltakerkommunene, samarbeidsavtalen og eventuelle andre vedtak).

Representantskapet i samarbeidet kan ikke vedta et årsbudsjett som forutsetter ytterligere tilskudd fra deltakerne før deltakerne har sluttet seg til dette. Et vedtak i samarbeidet om ytterligere tilskudd fra deltakerne vil ikke binde deltakerne før deltakerkommunene har sluttet seg til dette.⁵⁴

Reglene i kommuneloven kapittel 14 (for eksempel kravet om realistisk budsjettering og skillet mellom drift og investering) og reglene i forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning kapittel 2 til 5, gjelder også for samarbeidets årsbudsjett og årsregnskap. I forskriften kapittel 8 er det gitt enkelte særlige regler for budsjettet og regnskapet til samarbeidet, se også [veilederen til forskriften](#).

Vi viser også til at foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt standarder for håndtering av regnskapsmessige problemstillinger ved interkommunale samarbeid, se [KRS \(F\) nr. 12](#).

Årsregnskapet og årsberetningen til samarbeidet skal revideres av regnskapsrevisor, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 9. Det er presisert i forarbeidene at regnskapsrevisor også skal utføre forenklet etterlevelseskontroll etter kommuneloven § 24-9.⁵⁵ Det er representantskapet i samarbeidet som velger regnskapsrevisor, hvis ikke

⁵³ Se mer i NOU 2016:4 punkt 19.5.7 side 229 og Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200.

⁵⁴ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 14-8 side 387.

⁵⁵ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 201.

noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, jf. kommuneloven § 24-1 fjerde ledd og forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 9 fjerde ledd.

6.11.2 Unntak fra kravet om eget årsbudsjett og årsregnskap for «små» samarbeid som ikke er eget rettssubjekt

For små samarbeid er det unntak fra det generelle kravet om at interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap skal ha eget årsbudsjett og årsregnskap. Dette følger av forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning § 8-3.

Kravet om eget årsbudsjett og årsregnskap gjelder ikke dersom alle følgende vilkår er oppfylt:

- det kommunale oppgavefelleskapet eller det interkommunale politiske rådet er *ikke* eget rettssubjekt
- samarbeidets forventede brutto driftsinntekter i budsjettåret er mindre enn 5 millioner kroner
- det er fastsatt i samarbeidsavtalen at samarbeidet kan unnlate å utarbeide eget budsjett og regnskap

Dersom disse vilkårene er oppfylt, og det ikke utarbeides eget årsbudsjett og årsregnskap for samarbeidet, skal samarbeidets inntekter og utgifter mv. inngå i årsbudsjettet og årsregnskapet til kontorkommunen. Nærmere regler er gitt i forskriften § 8-3 og § 8-4, se også [veilederen til forskriften](#).

Departementet viser også til at Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt standarder for håndtering av regnskapsmessige problemstillinger ved interkommunale samarbeid, se [KRS \(F\) nr. 12](#).

Dersom samarbeidet inngår i årsbudsjettet og årsregnskapet til kontorkommunen, vil revisjonen av kontorkommunens årsregnskap også omfatte regnskapet til samarbeidet. I slike tilfeller er det altså kontorkommunens regnskapsrevisor som håndterer regnskapsrevisjonen og den forenklete etterlevelseskontrollen. Det er da ikke behov for at samarbeidet har egen regnskapsrevisor.

6.11.3 Innarbeiding i kontorkommunens konsoliderte årsregnskap

Årsregnskapet til kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som *ikke* er eget rettssubjekt, skal inngå i kontorkommunens *konsoliderte* årsregnskap etter

kommuneloven § 14-6 første ledd bokstav d, se kommuneloven § 14-8 andre ledd. Årsregnskapet skal ikke inngå i de øvrige deltakerkommunenes konsoliderte årsregnskap. Dette bygger på at samarbeid som ikke er eget rettssubjekt, heller ikke kan forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart, og at forpliktelser normalt vil hvile på kontorkommunen. Kontorkommunen betyr i denne sammenhengen den deltakerkommunen som i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for de kontraktene som inngås.⁵⁶

Kravene til det konsoliderte årsregnskapet finnes i forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning kapittel 10. I forskriften § 10-3 er det gitt et begrenset unntak fra kravet om konsolidering som gjelder dersom konsolidering ikke har betydning for vurderingen av kontorkommunens økonomiske utvikling og stilling. Se [veilederen til forskriften](#) for mer informasjon.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt standarder for konsolidering av årsregnskap, se [KRS \(F\) nr. 14](#).

Årsregnskapet til kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som er eget rettssubjekt, skal ikke inngå i kontorkommunens eller deltakerkommunenes konsoliderte årsregnskap. Dette bygger på at samarbeid som er eget rettssubjekt har «en egen økonomi» og ikke er en del av kommunen som juridisk enhet.

6.12 Folkevalgt og administrativ kontroll

6.12.1 Kontrollutvalget

Det følger av kommuneloven kapittel 23 at kontrollutvalget blant annet skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i, og at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll).

Kravene til forvaltningsrevisjon er i utgangspunktet de samme uavhengig av om revisjonen gjennomføres i kommunen, i et interkommunalt samarbeid eller i et selskap. Tema for forvaltningsrevisjon kan for eksempel være måloppnåelse, habilitet, arbeidsmiljø og økonomisk drift.

⁵⁶ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200.

I interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap vil det kunne være formålstjenlig at kontrollutvalgene i alle kommunene samordner revisjonen, både for å unngå unødig belastning på samarbeidet og for å effektivisere ressursbruken i kontrollutvalgene.

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjenner prinsipper for eierstyring, jf. kommuneloven § 23-4. Et sentralt tema for eierskapskontrollen kan være å undersøke om formålene og føringer kommunen har fastsatt for eierskapet blir fulgt opp.

For å kunne føre kontroll må kontrollutvalget ha tilgang til nødvendig informasjon. Det følger av § 23-6 at kontrollutvalget kan kreve de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll fra interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap, og at utvalget kan foreta undersøkelser i samarbeidene hvis det er nødvendig. Kontrollutvalget skal videre varsles om møter i representantskapet og har rett til å være til stede i møtene. Kommunestyret kan fastsette regler om kontrollutvalgets kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd, og om hvilke dokumenter mv. som skal sendes til kontrollutvalget, se § 23-6 tredje ledd.

Kommunal- og distriktsdepartementet har utgitt en veileder om kontrollutvalgets virksomhet, som også handler om kontroll rettet mot interkommunale samarbeid. Veilederen finnes her: [Kontrollutvalsboka - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-distrikter/kontrollutvalg/id2544441)

6.12.2 Internkontroll

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Lovkravet til internkontroll er minimumskrav, og knytter seg til *lovpålagte oppgaver*. I praksis kan det være hensiktsmessig at internkontrollen omfatter mer enn disse minstekravene, men dette er ikke et lovkrav.

Internkontrollkravet gjelder også der kommunene samarbeider med andre kommuner om å utføre lovpålagte oppgaver. Kommuneloven har ingen egne regler om internkontroll ved interkommunalt samarbeid, men hvordan internkontrollregelen skal forstås ved interkommunale samarbeid er blant annet beskrevet i forarbeidene.

I forarbeidene pekes det på at kravet til interkontroll gjelder for kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd så langt "det passer", iht. § 19-1 og § 18-1. Det innebærer blant annet at kravet om internkontroll vil gjelde når samarbeidet utfører lovfestede oppgaver på vegne av kommunene. I slike tilfeller er det leder av virksomheten eller enheten som internkontrollansvaret, for eksempel en daglig leder.

Generelt ved interkommunale samarbeid vil kommunedirektøren i de enkelte kommunene ha et ansvar for å følge opp samarbeidet og arbeidet der, på samme måte som ved bruk av private aktører. Kommunedirektøren må ha kontroll på at virksomheten i det interkommunale samarbeidet utføres på en slik måte at innbyggerne får det de har krav på etter lov og forskrift, uavhengig av hva slags organisasjonsform samarbeidet utføres i.

Kommunedirektørens ansvar for å følge opp samarbeidet gjelder dermed uavhengig av om det er et interkommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt politisk råd, vertskommune, interkommunalt selskap eller aksjeselskap som utfører oppgaven. Det vil inngå i kommunedirektørens internkontrollansvar å ha rutiner, prosedyrer osv. for å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt, slik at innbyggerne i egen kommune får det de har krav på uavhengig av om oppgaven utføres i et interkommunalt samarbeid.

Kommunal- og distriktsdepartementet har en egen veileder om krav til internkontroll, hvor kommunedirektørens ansvar for internkontroll ved interkommunalt samarbeid er omtalt i [kapittel 3](#).

6.13 Uttreden og oppløsning

Loven fastsetter ikke detaljerte regler for hvordan oppløsning og uttreden av samarbeid skal skje. Det eneste minimumskravet loven stiller er at deltakerkommunene fastsetter hvordan uttreden og oppløsning skal gjøres gjennom samarbeidsavtalen. Dersom deltakerkommunene vil gjøre avtaleendringer som gjelder uttreden eller oppløsning, må de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene vedta endringene i samarbeidsavtalen.

6.13.1 Uttreden

Samarbeidsavtalen skal fastsette hvordan deltakere skal tre ut av rådet eller oppgavefelleskapet. Det er opp til deltakerkommunene å bli enige om hvordan uttreden skal skje og på hvilke vilkår. Eventuell uenighet om reglene som gjelder for å tre ut av

samarbeidet, må avgjøres gjennom tolkning av det som er bestemt i samarbeidsavtalen.

Eksempler på forhold som kan reguleres i samarbeidsavtalen knyttet til uttredden:

- Frist for å varsle om uttredden fra samarbeidet (oppsigelsestid)
- Uttreden med øyeblikkelig virkning i særlige tilfeller
- Regler for det økonomiske oppgjøret, for eksempel utbetaling av deltakerkommunens andel av samarbeidets verdier
- Tvisteløsningsmekanisme

Hvis en eller flere av deltakerkommunene trer ut av samarbeidet, må samarbeidsavtalen oppdateres og vedtas på nytt i kommunestyrene i alle de gjenværende deltakerkommunene. Dette har sammenheng med at samarbeidsavtalen blant annet skal regulere antall medlemmer, deltakernes innskuddsplikt mv. Hvis en kommune vil gå ut av samarbeidet, kan dette derfor være et egnet tidspunkt for å gå gjennom samarbeidsavtalen og vurdere andre endringer.

En deltaker som trer ut av samarbeidet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet eller oppgavefelleskapet hadde på det tidspunktet deltakeren trådte ut.

6.13.2 Oppløsning

Hvordan rådet eller oppgavefelleskapet skal oppløses skal fastsettes i samarbeidsavtalen. Samarbeidet kan for eksempel fastsette regler for prosessen eller at det skal opprettes et avviklingsstyre. Deltakerkommunene må også i samarbeidsavtalen ta stilling til hvordan arkivmaterialet skal behandles etter en eventuell oppløsning.

Deltakerne fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet eller oppgavefelleskapet hadde på det tidspunktet samarbeidet ble oppløst.

6.14 Regelverket for ansattes rettigheter

Hvis kommunen beslutter å inngå et interkommunalt samarbeid på et område hvor kommunen tidligere har gjennomført oppgavene selv, kan det bli spørsmål om overføringen av virksomheten til et samarbeid må anses som en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16. Dette har betydning blant annet for arbeidstakernes rettigheter.

Hvorvidt det er en virksomhetsoverdragelse, må avgjøres etter en konkret vurdering i hvert tilfelle. Det har blant annet betydning hvor stor og hvilken del av deltakerkommunens virksomhet som overføres til det interkommunale politiske rådet eller det kommunale oppgavefelleskapet (når samarbeidet er et eget rettssubjekt) eller til kontorkommunen (når samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt).

Dersom det dreier seg om virksomhetsoverdragelse, skal ansettelsesforholdet til ansatte som tidligere har utført det aktuelle arbeidet i deltakerkommunen, overføres med de samme lønns- og arbeidsvilkårene.

7 Sentrale begreper i veilederen

Kommune: Kommune omfatter også fylkeskommune i denne veilederen, med mindre noe annet er presisert eller framgår av sammenhengen.

Kommunestyret: det øverste organet i kommunen. Fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen. Begrepet kommunestyret brukes i denne veilederen som fellesbetegnelse på både kommunestyret og fylkestinget, hvis ikke noe annet framgår av sammenhengen. Kommunestyret er et folkevalgt organ hvor medlemmene velges gjennom valg. Det er kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen og som har det øverste ansvaret for all virksomhet i kommunen. Kommunestyret kan delegere oppgaver og myndighet videre.

Interkommunalt samarbeid: brukes i denne veilederen om samarbeid mellom to eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner eller to eller flere kommuner og fylkeskommuner. Ved interkommunalt samarbeid etter lov om interkommunale selskap (IKS-loven) kan deltakere i samarbeidet i tillegg være interkommunale selskaper (IKS). Kommunenes samarbeid med staten, frivillige organisasjoner eller andre aktører, omfattes ikke av begrepet interkommunalt samarbeid i denne veilederen.

Eget rettssubjekt: innebærer å ha partsevne og dermed kunne få rettigheter og pådra seg plikter, for eksempel ved å inngå kontrakter. Egne rettssubjekt kan forplikte seg overfor en tredjepart og gjøre krav gjeldende overfor andre. Egne rettssubjekter har vanligvis arbeidsgiveransvaret overfor ansatte. Aksjeselskap, samvirkeforetak og interkommunale selskap (IKS) er alltid egne rettssubjekter. Vertskommunesamarbeidet er ikke et eget rettssubjekt, men organisatorisk en del av vertskommunen, hvor vertskommunen er et eget rettssubjekt. Kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd *kan* være egne rettssubjekter. Kommunale

oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som ikke er egne rettssubjekter, er organisatorisk en del av kontorkommunen.

Offentlig myndighetsutøvelse: kjernen i begrepet offentlig myndighet er å treffe enkeltvedtak og vedta forskrifter, jf. definisjonen i forvaltningsloven § 2.

Kontorkommune: brukes i denne veilederen om den deltakerkommunen i et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap som avgir ressurser til samarbeidet og i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for eventuelle kontrakter som inngås, se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200. Det er når samarbeidet *ikke* er et eget rettssubjekt at det er nødvendig med en kontorkommune. I slike tilfeller kan ikke samarbeidet selv inngå kontrakter, ansette personell, osv. I stedet bruker kontorkommunen en eller flere av sine ansatte til å løse oppgavene, avgi kontorlokaler og annet materiell osv., på vegne av deltakerkommunene i samarbeidet. Det er også kontorkommunen, i samarbeid som ikke er eget rettssubjekt, som skal innarbeide regnskapet til rådet eller oppgavefelleskapet i sitt samlede årsregnskap, se kommuneloven § 14-8 andre ledd. Begrepet kontorkommune brukes i andre sammenhenger om den kommunen der samarbeidet/selskapet har sitt hovedkontor. For interkommunale selskaper (IKS) skal den kommunen der selskapet har sitt hovedkontor, altså kontorkommunen, angis i selskapsavtalen.

Vertskommune: kommunen som skal utføre oppgaver og treffe vedtak på vegne av andre kommuner i et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20. Begrepet brukes om kommunen som har fått delegert myndighet og skal utføre oppgaver på vegne av andre kommuner, uavhengig av hvor tjenestene ytes fra geografisk. Begrepet brukes *ikke* om kommuner som utfører oppgaver for andre kommuner i andre former for interkommunalt samarbeid enn vertskommunesamarbeid.

Samarbeidskommune: en kommune som deltar i et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20 og som har avtalt at vertskommunen skal utføre oppgaver og/eller få delegert myndighet til å treffe vedtak på kommunens vegne.

Deltakerkommune: kommune som deltar i et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven eller i et interkommunalt selskap etter IKS-loven.

Representantskap: det øverste organet i kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt politisk råd og interkommunalt selskap.

Samarbeidsavtale: brukes i veilederen om avtalen som vedtas mellom kommunene når de inngår et interkommunalt samarbeid. Samarbeidsavtalen er grunnlaget for samarbeidet og forplikter samarbeidet. Brukes noen steder i veilederen som et samlebegrep for samarbeidsavtaler som reguleres etter kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid og selskapsavtaler etter IKS-loven.

Delegering: å gi et organ eller en enkeltperson myndighet til å treffe vedtak i nærmere angitte saker på sine vegne. Det er myndighet til å treffe *vedtak* som delegeres etter reglene i kommuneloven § 5-3 og § 5-4. Vedtaksbegrepet skal her forstås vidt. Kjernen i vedtaksbegrepet er enkeltvedtak og forskrifter etter forvaltningsloven. Men vedtaksbegrepet kan også omfatte andre bindende avgjørelser som tas på vegne av kommunen, se Prop. 46 L (2017–2018) side 330–331 om vedtaksbegrepet i kommuneloven. Å delegere betyr *ikke* å gi fra seg myndigheten. Selv om kommunestyret delegerer myndighet, er det kommunestyret som har ansvaret.

Delegeringssperre: Enkelte steder i lovgivningen er det bestemt at myndighet ikke kan gis videre. Hvis kommuneloven for eksempel sier at kommunestyret eller et annet folkevalgt organ *selv* skal fatte vedtak, betyr dette at kommunestyret eller det bestemte organet ikke kan delegere myndigheten videre til et interkommunalt samarbeid. Slike delegeringssperre finnes også i særlovgivningen. Eksempler er helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 som legger myndigheten til å inngå samarbeidsavtale til kommunestyret, at det er kommunestyret selv som må vedta eierskapsmeldingen og plan- og bygningsloven § 3-3 som fastsetter at kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan.

Folkevalgt organ: Begrepet omfatter organene som er listet opp i kommuneloven § 5-1 andre ledd. Noen organer, deriblant underordnede styringsorganer for kommunale oppgavefelleskap, faller inn under kategorien andre kommunale organer, se kommuneloven § 5-2 andre ledd bokstav c). I praksis er det imidlertid ikke forskjell på folkevalgte organer og andre kommunale organer siden de samme reglene gjelder, jf. § 5-2 tredje ledd. For enkelhets skyld brukes derfor folkevalgte organer som en samlebetegnelse på både andre kommunale organer og folkevalgte organer i denne veilederen. Skillet mellom andre kommunale organer og folkevalgte organer kom inn i loven under komitebehandlingen, se nærmere om begrunnelsen i Innst. 369 L (2017–2018) side 103–104.

Vedtak: Begrepet «vedtak» i kommuneloven og i denne veilederen har en videre betydning enn vedtak slik begrepet er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Kommuneloven har ingen definisjon av vedtak, og vedtak brukes litt forskjellig i loven. Vedtak omfatter blant annet enkeltvedtak, forskrift og andre avgjørelser i folkevalgte organer som tas etter votering i møter. Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 27.1.4 side 330–331 om vedtaksbegrepet i kommuneloven. Begrepet vedtak brukes også om vedtak som fattes i styrende organer som ikke er folkevalgte organer etter kommuneloven.

Enkeltvedtak: brukes på samme måte som etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Sektorlov/særlov: Reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven gjelder i utgangspunktet som alminnelige regler og rammer for all organisering av virksomhet i interkommunalt samarbeid. Det finnes likevel noen regler i sektorlovgivningen som både utvider og innskrenker kommunenes organisasjonsfrihet. Med sektorlov, også kalt særlov, menes i denne sammenhengen lover som regulerer en sektor, område, bransje eller et tjenesteområde. Eksempler er lover som regulerer kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenesten, barnehager, integrering, planarbeid, kommunal beredskap mot akutt forurensning eller vann og avløp.

IKS: interkommunalt selskap, opprettet etter lov om interkommunale selskap (IKS-loven).

IKS-loven: lov om interkommunale selskaper.

IPR: Interkommunalt politisk råd etter kommuneloven kapittel 18.

KO: Kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven kapittel 19.

8 Kilder og kunnskapsgrunnlag

Kommuneloven fastsetter de overordnede rammene for reglene om interkommunalt samarbeid. Kommuneloven med forarbeider, særlig NOU 2016:4 *Ny kommunelov*, Prop. 46 L (2017–2018) og Ot.prp. nr. 95 (2005–2006), er derfor en viktige kilder i veilederen. For samarbeid som ikke reguleres etter samarbeidsmodellene i kommuneloven, er IKS-loven, aksjeloven og samvirkeloven de sentrale lovene.

Andre sentrale kunnskapskilder er rapporten *Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid* fra Oslo Economics, Rapport nr. 2022/98, Generalistkommuneutvalgets utredning NOU 2023:9 *Generalistkommunesystemet i Norge – Likt ansvar – ulike forutsetninger*, Dag Ingvar Jacobsens bok *Interkommunalt samarbeid i Norge*, 2. utgave (2022) og *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll av KS* (2020).

Departementet har tilknyttet seg en innspillsgruppe. Innspillsgruppen har bestått av representanter fra tre statsforvalterembeter, KS, Samfunnsbedriftene, Forum for kontroll og tilsyn, NKRF, Distriktssenteret og Indre Østfold kommune. Innspillsgruppen har kommet med viktige bidrag til arbeidet.

Utgitt av:
Kommunal- og distriktsdepartementet

Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: H-2550

Oktober 2023



Om tilsynskalender

I tilsynskalenderen finner du oversikter og rapporter over planlagte og gjennomførte statlige tilsyn og forvaltningsrevisjoner i kommuner og fylkeskommuner.

INNHold

Søk om bruker

Her søker du om brukertilgang og velger rolle dersom du skal registrere noe i kalenderen.

Samordning av statlige tilsyn

Om samordningsoppdraget, formål, hensikt og andre føringer.

Forvaltningsrevisjoner

Rutiner for registrering av forvaltningsrevisjoner.

Statlig tilsynsetat

Informasjon om statlige tilsynsetater.

Statsforvalteren

Samordning av tilsyn hos Statsforvalteren i aktuelt fylke.

Finn tilsyn og forvaltningsrevisjoner i kommuner og fylkeskommuner i Norge

Kommune	○	▼
Fylkeskommune		▼
Utføres av		▼
Fagområde		▼
Lovhjemmel		▼
Type tilsyn		▼
Antall innbyggere		▼

Fjern alle filtre ✕

Forvaltningsrevisjoner: 1

Tilsyn:1

Excel 

PDF 

Sist endret ▲
Kommune ⇅
Fagområde ⇅
Utføres av ⇅
Dato ⇅
Status ⇅
Dokumenter ⇅

Sist endret: 29. Oct 2023

Steigen

Personvern
DATATILSYNET
30.03.23-28.04.23
Planlegging

Ingen
dokument



Brevkontroll - Etterlevelse av regelverkets krav til personopplysningssikkerhet

Kopier lenke

Hvem får tilsyn

Steigen kommune

Enhet:

STEIGEN KOMMUNE

Org.nr.:

962299385

Hvem fører tilsyn

DATATILSYNET

Fagområde:

Personvern

Fagavdeling:

Teknologi, Analyse og Sikkerhet

Org.nr.:

974761467

Kontakt:

KRISTINE STENBRO

DATATILSYNET

Org.nr.:

974761467

Kontaktperson

KRISTINE STENBRO

Samordner

Statsforvalteren i Nordland

Kontaktperson

Regie Sjø

Kategori:

Planlagt tilsyn

Type:

Dokumenttilsyn

Lovhjemmel:

Personopplysningsloven

Opprettet: 29.10.2023

Sist endret: 29.10.2023

Tilsynskalender

Tilgjengelighetserklæring

Om Tilsynskalenderen

Statsforvalteren

Kontakt oss

Få brukertilgang

🔗 **Samordning av statlig tilsyn**

🔗 **Forvaltningsrevisjoner**

Statsforvalterens fellestjenester © 2020. Utviklet på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommuner og fylkeskommuner

Attn.: leder av kontrollutvalget

1. november 2023

Invitasjon til medlemskap i Forum for kontroll og tilsyn (FKT)

Vel overstått konstituering og valg av nytt kontrollutvalg.

Stortinget har gitt kommunestyret det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet. Som kommunestyrets utøvende organ, har kontrollutvalget en sentral rolle ved å legge føringer på hvor kontrollen kan settes inn. Det kan være undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og om vedtak iverksettes, for å nevne noe.

For at kontrollutvalget skal være i stand til å fylle funksjonen sin, må medlemmene ha tilstrekkelig kunnskap om kontrollutvalgets rolle og oppgaver.

FKT KAN TILBY

- En organisasjon som har som primæroppgave å styrke kontrollutvalgets uavhengige rolle som bestiller av revisjonsoppdrag på kommunestyrets vegne.
- En uavhengig og synlig organisasjon som kanaliser medlemmenes interesser til sentrale myndigheter. Dette gjør vi ved å bidra med kompetanse og påvirkning.



- Kompetansepåfyll gjennom fagkonferanse i forbindelse med årsmøtet. Vi tilbyr et eget tilbud til kontrollutvalgsledere gjennom «Kontrollutvalgslederskolen» og vi setter opp webinarer på ulike tema når det er aktuelt. For kontrollutvalgssekretariatene har vi en årlig samling.

På alle våre arrangement gir vi medlemsrabatter.

[Våre konferanser og fagsamlinger i 2024.](#)

- Veiledere som er rettet særskilt til kontrollutvalget: «Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget», «Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsberetning» og «Kontrollutvalgets påseansvar overfor revisor». Vi utvikler nye veiledere løpende og medlemmene får bidra ved å delta i arbeidsgrupper og inviteres til å gi hørings svar.

[Våre veiledere.](#)

KONTROLLUTVALGET MÅ LØFTES FRAM

Det viktig at kontrollutvalgene gis muligheten til å være direkte representert i en organisasjon som har som mål å ivareta utvalgets rolle og funksjon i det kommunale egenkontrollsystemet. [Styret i FKT](#) er derfor sammensatt med lik fordeling av folkevalgte representanter og ansatte i sekretariat.

FKT har i dag 195 kommuner og 7 fylkeskommuner som medlemmer. I tillegg er det 22 kontrollutvalgssekretariat som er medlemmer. Disse dekker mer enn 250 kommuner/fylkeskommuner. Det eksisterer pr. i dag ingen andre organisasjoner som organiserer kommunale kontrollutvalg.

[Våre medlemmer](#)

Vi har registrert at deres kommune ikke er medlem og håper dere vil bli med på laget. Vi henvender oss til kontrollutvalget fordi vårt medlemstilbud først og fremst en hjelp og støtte for dere.

Med alt vi gjør ønsker FKT å oppnå en bedre kommunal egenkontroll som kan gi økt tillit til kommunen. Med et medlemskap i FKT står kommunen sterkere i arbeidet med å få til en godt fungerende egenkontroll.

INNMELDING

Innmelding skjer på bakgrunn av et vedtak i kontrollutvalget. Kontrollutvalgsleder kan be sekretariatet forberede en sak om medlemskap.

Innmelding i FKT kan gjøres ved å sende e-post til fkt@fkt.no eller via hjemmesiden: www.fkt.no/bli-medlem. Her finnes også en oversikt over våre kontingentsatser.

Kopi:

- Ordfører
- Politisk sekretariat

Med vennlig hilsen

Anne-Karin Femanger Pettersen

Forum for kontroll og tilsyn

SAK 44/23

Eventuelt

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
04.12.2023

Vedlegg:

Forslag til vedtak:

Røkland, 27. november 2023

Ronny Seljeseth
Sekretær for kontrollutvalget