

29.03.2016

Kommunesammenslåing

Oppmerksomhetsområder og risikoer for økonomiforvaltningen

Kommunesammenslåing

Oppmerksomhetsområder og risikoer for økonomiforvaltningen

Innhold

1	Arbeidsgruppen	2
1.1	Mandat	2
1.2	Arbeidsform og ambisjon.....	2
1.3	Sammensetning.....	2
2	Overordnet oppmerksomhet	3
2.1	Nødvendige vedtak fattet	3
2.2	Forberedelse og prosjektstart	3
2.3	Prosjektperioden	4
2.4	Oppstartsfase	5
3	Økonomiforvaltningen	6
3.1	Lønn	6
3.2	Regnskap	7
3.3	Budsjett	9
3.4	Fakturering og innfordring kommunale krav	10
3.5	Skatt.....	11
3.6	Annet - økonomiområdet.....	11
4	Tema som ikke er innenfor økonomiforvaltningen men som har stor betydning ..	12

1 Arbeidsgruppen

1.1 Mandat

Gruppen skal kartlegge mulige og vesentlige risikoområder i en kommunesammenslåingsprosess, fra et revisjonsperspektiv.

Hovedfokus er tidsrommet fra kommunenes vedtak om sammenslåing frem til ny kommune er etablert.

Arbeidet skal ikke lede frem til ferdige revisjonsprogram, men skal gi revisor nyttige innspill til arbeidet med å vurdere områder for revisjon i forbindelse med sammenslåingsprosessen.

1.juni er leveringsfrist for arbeidsgruppen. NKRF opplyser at det slippes arbeid fortløpende, men vi arbeider mot 1.juni som et utgangspunkt.

1.2 Arbeidsform og ambisjon

Målgruppen er revisorer og andre som arbeider med kommunal økonomiforvaltning.

Gruppen har hatt 4 møter, og har ellers arbeidet ved epost.

Ambisjonen er ikke å avgi noen omfattende rapport eller veileder, men å peke på viktige områder som må gis oppmerksomhet.

En kommunesammenslåing innebærer veldig mange små og store beslutninger, samt veldig mye arbeid. For å lykkes må man ha bevissthet og kunnskap om rekkefølge og avhengigheter, vilje til å prioritere det viktigste – og evnen til å utsette beslutninger og arbeid som kan vente.

Arbeidsgruppens ambisjon er å bidra til at et komplekst og omfattende arbeid kan gjøres håndterbart ved å «dele opp» i mindre prosjekter og å ha oppmerksomhet på hva man som minimum må lykkes med.

Arbeidsgruppen har avgrenset sitt arbeid til ikke å omfatte materielle kommunaløkonomiske eller finansielle tema.

1.3 Sammensetning

Linn Karlsvik, leder, revisjonssjef Sandefjord kommunerevisjon

Randi Blystad,

Tina Skarheim, prosjektkoordinator nye Sandefjord kommune

2 Overordnet oppmerksomhet

Oversikten nedenfor er ment som en grov skisse av fasene og viktige momenter i et overordnet perspektiv.



2.1 Nødvendige vedtak fattet

- Forhandlingsresultat
- Vedtak i kommunene
- Vedtak av kongen i statsråd

Nærmere om forhandlingsresultatet - grunnlaget for beslutning om sammenslåing

- Balansere hva som må være detaljert/presist, og hva som bør være mindre konkret (rom for å finne hensiktsmessige løsninger i prosjektperioden)
- Må være presist nok til at det i etterkant ikke oppstår tvister/uenighet
- Et forhandlingsresultat som legges frem og vedtas av kommunestyrene som grunnlag for vedtak om sammenslåing vil senere være forpliktende (styrende) både for Fellesnemnda (folkevalgte) og for prosjektleder (administrasjonen)
- Avklare organisering av sammenslåingsprosjektet; folkevalgte organ, prosjektleder, roller og ansvar/mandat

2.2 Forberedelse og prosjektstart

- Tilsette prosjektleder/rådmann
- Organisering av sammenslåingsprosjektet
- Tilstrekkelig kapasitet og riktig kompetanse i prosjektorganisasjon
- Sette møteplan for styrende organ samt nytt kommunestyre (for konstituering og budsjettvedtak mm i forkant av oppstartsåret)
- Kartlegginger av eksisterende praksis, porteføljer, avtaler/forpliktelser, IKT-systemer, ansatte, eierskap mv
- «Opprydding» i dagens kommuner

Nærmere om kapasitet og kompetanse i prosjektet

- Informasjon og kommunikasjon
- Prosjektarbeid, -verktøy

- Juridisk kompetanse
- Merkantil støtte, arkiv- og sekretariatsbistand
- Kontor- og IKT-fasiliteter

2.3 Prosjektperioden

- Etablere ledergruppe
- Organisering og innplassering av ledere på kommunalområdene
- Organisering og avklaringer omkring stabs- og fellesfunksjoner
- Oppmerksomhet på beslutninger som gjøres i de opprinnelige kommunene som kan ha konsekvenser eller betydning for ny kommune. Formell myndighet overføres først når den nye kommunen opprettes, og frem til sammenslåingstidspunkt gjør de «gamle» kommunene selvstendige og forpliktende vedtak.
- Kommunalområdene og stabs-/fellestjenester organiseres og starter forberedelse til sammenslåing
- Prosjektplaner som synliggjør mål, milepæler, aktiviteter og beslutninger. Prosjektplaner for ulike nivåer – hovedprosjekt, delprosjekt, evt arbeidsgrupper
- Informasjons- og kommunikasjonsstrategi
- Lokalisering og fysisk plassering av virksomheter/enheter
- Valg av revisjons- og kontrollordning (hvem skal revidere og hva skal kontrolleres)
- Risikovurderinger for å forebygge og avbøte effekt av uønskede situasjoner i prosjektperioden
- Dialog mellom prosjektleder og rådmenn om avklaringer underveis, støtte på tvers for å håndtere situasjoner med større arbeidsbelastning, vakanser mv.

Hva må fungere fra dag en i ny kommune

- Lønn og utbetalinger til ansatte
- Avtaleforhold med ansatte
- Attestasjons- og anvisningsrett (betingelser at organisering/ledernivåer er avklart og ledere innplassert)
- Økonomisystem, ivaretagelse av kommunens forpliktelser mht utbetalinger, håndtering av innbetalinger
- Sosiale tjenester (NAVs kommunale del)
- Beredskap og krisehåndtering
- Helsehjelp og medisinhåndtering
- Viktige systembetingelser for at forpliktelser skal ivaretas fra oppstart
- Databaser og registre må være klargjort og forberedt!
- Kommunenummer for ny kommune
- Organisasjonsnummer, nytt hovednummer. Avklare organisering/videreføring av undernummer, herunder struktur og næringskoder
- Registerbasert personellstatistikk (Edag/AA-registeret)
- Registerbasert brukerstatistikk (bl.a. IPLOS, GSI,

- Kart/matrikkel; Eiendomsoversikt, adresseregister, beboere, næringsdrivende og eierforhold (Grunndata: alle tinglyste opplysninger om en eiendoms opprinnelse, rettigheter og bruk)

Avklare hva som MÅ besluttes og forberedes før sammenslåing

Fordi det ikke er tid til å forberede alt gjennom prosjektperioden blir det viktig å vurdere og avklare hva som må forberedes og besluttes, og hva som kan utsettes til etter sammenslåing er gjennomført. Dette vil f.eks innebære at man at ny kommune kan startes med midlertidige løsninger, ulik praksis på enkelte områder eller at alle reglement ikke er fastsatt.

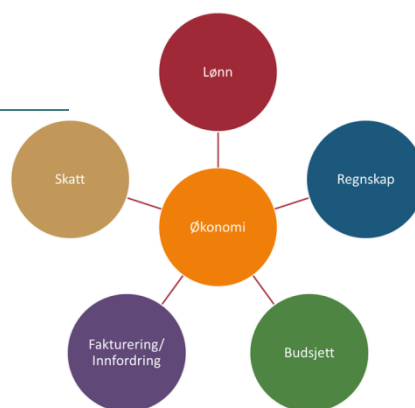
- Sektorovergripende reglementer
- Saksbehandlingsrutiner – kan noe midlertidig videreføres i ny kommune?
- Eierskap og eierstrategier
- Strategiske og overordnede føringer for kommunen som arbeidsgiver, tjenesteyter og forvaltningsenhet.

2.4 Oppstartsfase

- Konstituering av kommunestyre, formannskap, faste utvalg mv
- Vedtak av budsjett for ny kommune
- Vedtak av politisk reglement
- Vedtak delegeringsreglement
- Vedtak gebyrregulativ
- Vedtak planstrategi, oppstart kommuneplan

3 Økonomiforvaltningen

I det følgende har vi delt opp økonomiforvaltningen i fem kategorier, som ofte vil være samsvarende med arbeidsområdene og organiseringen av kommunenes økonomiavdelinger.



Enkelte oppgaver og aktiviteter kan startes og gjennomføres uavhengig av organisering og systemvalg. Dette vil f.eks gjelde kartlegginger, oppryddinger/slettinger mv.

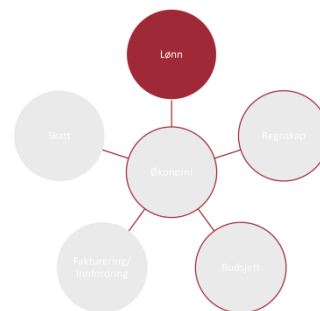
Andre vurderinger og beslutninger er betinget av organisering og systemvalg, og avhenger av avklaringer og evt vedtak. Dett vil blant annet gjelde valg av fagsystem og forsystem, sak- og arkivløsning, organisering og lokalisering, samt formalisering og fullmakter (eks delegering, attestasjon/anvisning).

For å komme i mål er det lurt å starte opp med kartlegging og rydding så raskt som mulig etter vedtak om sammenslåing.

3.1 Lønn

Viktigst!

1. At lønn utbetales korrekt og til rett tid i ny kommune!
2. Organisasjonsstruktur og tilhørende rapportering mot Enhetsregisteret
3. Rettigheter på individnivå (innplassering, lønnspraksis, pensjonsordning, historiske data, skatt)



Samarbeidspartnere

- HR-/personalavdeling
- Kommunalområdene (ledere)
- Evt tillitsvalgte

Nærmere om...

Tema	Hva
Pensjon	Risiko knyttet til at de gamle kommunene kan ha ordnet seg ulikt på pensjonsområdet – de kan ha ulike ordninger og også ulike pensjonskasser Risiko for at en ikke har risikovurdert dette tilstrekkelig

Opprydding

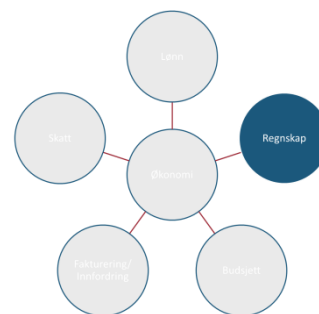
Kan starte i opprinnelige kommuner så snart vedtak om sammenslåing er gjort, uavhengig av systemvalg, organisering og ledelse

- Enheter og næringskoder (utskrift fra SSB)
- Ansattregister

3.2 Regnskap

Viktigst!

1. Bankavtale
2. Håndtering av betalingsforpliktelser
3. Åpningsbalanse i tråd med gjeldene regelverk og felles bestemt praksis



Nærmere om...

Tema	Hva
Regnskapsavslutning	(Se arbeid fra den andre gruppa nedsatt av NKRF)
	Risiko for å starte ny kommune med feil i regnskap (IB) Start oppryddingen to år før sammenslåing – slik at man har siste regnskap i gammel kommune til å korrigere feil
Betalingsforpliktelser	Håndtering av inngående fakturaer
Bokføringspraksis	
Selvkost og fond	Risiko knyttet til håndtering av de opparbeidede selvkostfondene i de gamle kommunene Risiko knyttet til beregning av nye selvkostsatser i den sammenslåtte kommunen
Kommunale garantier	Kommunale garantier gitt av de gamle kommunene videreføres i sin helhet. Risiko for manglende oversikt?

Opprydding

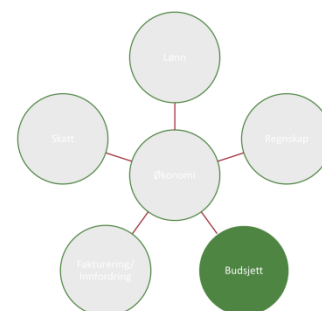
Kan starte i opprinnelige kommuner så snart vedtak om sammenslåing er gjort, uavhengig av systemvalg, organisering og ledelse

- Konto, pensjoner, balanseposter, «gammel moro»

3.3 Budsjett

Viktigst!

1. Struktur og prinsipper for oppbygging av kontoplan
2. Prinsipper og klassifisering for budsjett.
3. Utarbeide «Skygebudsjett» og grunnlag for budsjett ny kommune



Samarbeidspartnere

1. Regnskap og lønn vedr kontoplan

Nærmere om...

Tema	Hva
Kontoplan	Risiko for at kontoplanen ikke ivaretar ny rådmanns ønske om detaljeringsgrad og vedtaksnivå (form på vedtak, fleksibilitet, rapportering)
Kontoplan	Risiko for at struktur/oppbygging ikke ivaretar behovene for ny kommune (en stor kommune har sannsynligvis en kontoplan som ivaretar behovene enn hva tilfellet vil være for mindre kommuner)
Skygebudsjett	Viser summene ved å slå sammen budsjettene for nåværende kommuner. Grunnlag for budsjettarbeid for ny kommune, mulighet for å bli kjent og modne mht «måltall» og profil på kommende budsjett Egnet til å synliggjøre likheter og ulikheter mellom kommunene
Budsjettrammer	Rammene for første budsjettsak, inkl driftsnivå, investeringer/finansiering og driftsresultat (handlingsrom)

Opprydding

Kan starte i opprinnelige kommuner så snart vedtak om sammenslåing er gjort, uavhengig av systemvalg, organisering og ledelse

- Kontoplan, samarbeid lønn og regnskap

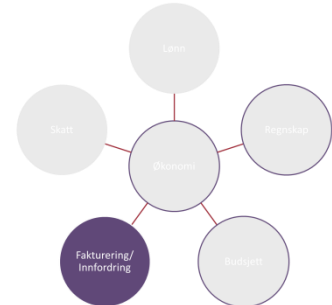
3.4 Fakturering og innfordring kommunale krav

Viktigst!

1. Korrekt grunnlag for utgående fakturaer (varenummer, kontonummer)
2. Kunderegister

Samarbeidspartnere

- Kommunalområdene



Tema	Hva
Varenummer	Oversikt over hvilke varenumre som er i bruk i dagens kommuner, og hvilke som er nødvendige for ny kommune
Betalingstermin og forfallsdato	Eks kommunale avgifter, antall terminer Beslutninger om forfallsdatoer
Praksis for innkreving	Innfordring egen regi eller bruk av ekstern inkassator
Avklaring av forsystemer i ny kommune	
Gebyrregulativ	Må utarbeides og vedtas før sammenslåing

Opprydding

Kan starte i opprinnelige kommuner så snart vedtak om sammenslåing er gjort, uavhengig av systemvalg, organisering og ledelse

- Utestående krav, avskrivninger, tapsføring
- Rydde i reskontro

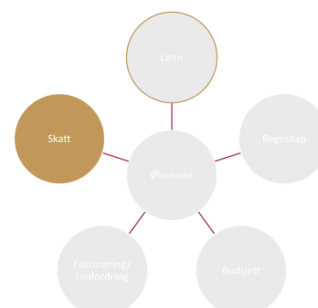
3.5 Skatt

Viktigst!

1. Høy kvalitet på innfordringen
2. Opprettholde kontrollfunksjon – bokettersyn og kontroll

Samarbeidspartnere

- Skatteetaten, SITS



Opprydding

Kan starte i opprinnelige kommuner så snart vedtak om sammenslåing er gjort, uavhengig av systemvalg, organisering og ledelse

- Utestående/avskrivninger/tap
- Rydde i reskontro

3.6 Annet - økonomiområdet

- Forsikring personal og tingskade
- Utestående fordringer, rydde i «gamle krav»
- Avklare innfordringsordning (egeninnkasso eller ekstern)
- Terminer og forfallsdato for ymse kommunale krav
- Utlønningsdato i ny kommune, hvis ulik i dagens
- Bankavtale
- Kommunenummer

4 Tema som ikke er innenfor økonomiforvaltningen men som har stor betydning

Tema	Hva	Mer informasjon
	Regjeringens nettside for kommunereformen – lenker til flere veiledere	https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/
IKT	<p>Risiko knyttet til at alle programmer skal konverteres på en gang: – risikerer man å miste data?</p> <p>Risiko for at de gamle kommunene ikke har tilstrekkelig oversikt over IT-systemene sine</p> <p>Risiko for at virksomhetsarkitekturen ikke er tilpasset ny kommune og nye valg (serverløsninger, back-up, lagringskapasitet, AD)</p> <p>Risiko for at en ikke har risikovurdert dette tilstrekkelig</p> <p>(Avtaleforhold håndteres nedenfor)</p>	<p>FØR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kartlegging og fullstendig oversikt over alle IT systemer. - Beslutning om hvilke systemer som skal benyttes i ny kommune - Anskaffelse IT system, se eget område. - Klargjøring av fagsystemer og rapporteringslinjer i IT systemene, slik at forsystem og undersystem produserer data til hovedsystemene (faktura, regnskap og lønn hovedsakelig) fra dag 1. <p>ETTER:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kvalitetssikring av systemene etter at de er i igangsatt. Kontroll løpende ved feil, men utvidede månedlige kontroller i startfase. <p>KRITISKE SUKSESSFATORER</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kartlegging så tidlig som mulig etter at vedtak om sammenslåing er gjort - Klarhet i ansvar mtp beslutninger, økonomi, involvering og implementering
ARKIV	<p>Risiko for:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mangler i avsluttede arkiv i gamle kommuner - Fare for informasjonstap i oppstart nytt arkiv - Oppsett for sikre at personsensitive opplysninger ivaretas på korrekt måte (oppsett av arkivsystemet og registrering av saker) 	<p>FØR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avklarte rutiner for arkivering av post, dokumenter og beslutninger i prosjektperioden - Avklare depotordning - Kartlegge arkivløsninger i nåværende kommuner, evt ulike arkivløsninger og praksis - Arkivverkets veileder: http://www.kommunereformarkiv.no/veileder/ - Arkivområdet må være klart fra dag 1 i ny kommune.

Tema	Hva	Mer informasjon
		<p>ETTER:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Overføring av historiske/tidligere arkiv til nytt arkiv - Evt digitalisering av tidligere papirarkiv <p>KRITISKE SUKSESSFAKTORER:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Velge ny arkivløsning tidlig nok
<p>AVTALER OG ANSKAFFELSE R</p>	<p>Risiko knyttet til behovet for å komme ut av inngåtte avtaler:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nødvendig kompetanse til å håndtere det korrekt? - økonomisk risiko - oversikt over alle avtalene sine? <p>Risiko for at ny kommune ender med ikke-optimale IKT-løsninger (tidsnød kan innebære at eneste praktiske mulighet er å videreføre og utvide en eksisterende avtale innenfor rammene av lovverket fremfor å anskaffe ny og bedre løsning for ny kommune)</p> <p>Risiko for at en ikke har risikovurdert dette tilstrekkelig</p>	<p>VEILEDERE:</p> <p>https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-reglene-om-offentlige-anskaffelser-i-forbindelse-med-kommunereformen/id2467041/</p> <p>https://www.regjeringen.no/contentassets/1e33b4101f064067a916ab746b796304/veileder_anskaffelsesregelverket_kommunereform.pdf</p> <p>FØR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alle eksisterende avtaler må kartlegges. Handling i forhold til oppsigelse for de avtaler dette er aktuelt for. - Klargjøring av hvilke avtaler som er ønskelig å avvike, utvide/videreføre. Særlig aktuelt for IKT mtp anskaffelser og tidsperspektiv - Kartlegging av behov for nye avtaler, reforhandling eller utvidelse av eksisterende avtaler. - Inngå sentrale avtaler på vegne av ny kommune - Sikre at regelverk om offentlige anskaffelser overholdes
<p>HR/ARBEIDSGIVER-POLITIKK OG LEDELSE</p>	<p>Risiko for at utrygghet og usikkerhet tar oppmerksomhet bort fra oppgavene som skal utføres i fbm sammenslåing</p> <p>Risiko for at organisering og ledelse av kommunalområder og stabsfunksjoner forsinkes slik at man ikke kommer i gang med de konkrete delprosjektene og forberedelsene</p> <p>Risiko for at ledere i gammel og ny kommune ikke samhandler til beste for</p>	<p>VEILEDER:</p> <p>http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/sluttrapport-arbeidsgiverpolitikk-i-kommunesammenslainger.pdf?id=1015</p> <p>FØR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informasjonsskriv/kommunikasjonsplan til ansatte i ulike nivåer/sektorer

Tema	Hva	Mer informasjon
	ny kommune	<ul style="list-style-type: none"> - Sette ny struktur for kommunen, tilsette ledere og ansatte - Utarbeide og vedta omstillingsavtale med nødvendige vedlegg og verktøy - Avklaring omkring nedbemanning og fristilling - Nye arbeidskontrakter <p>ETTER:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Endringsledelse – få ny organisasjon til å fungere - - Vurdere ny struktur opp mot mål, behov for tilpasninger/andre endringer? <p>KRITISKE SUKSESSFaktorER:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informasjon om prosessen - Dialog med tillitsvalgte
INTERN-KONTROLL	<ul style="list-style-type: none"> - Klarer kommunene å opprettholde en tilfredsstillende internkontroll i overgangsfasen mot sammenslåing? - Er det ting i sammenslåingsprosessen som medfører en svekkelse/utfordrer internkontrollen? Bytte av stillinger, doble stillinger i en periode, mister man kontinuitet/kompetanse? Er internkontrollen tilstrekkelig dokumentert til at den kan videreføres til andre og inn som bidra til ny kommune? - Etableres det internkontroll som ivaretar ny struktur i ny kommune? 	<p>FØR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunene må sikre trygg og forsvarlig drift i egen kommune frem mot sammenslåing. Vurdere om det er behov for endring i eksisterende internkontroll som følge av den vedtatte sammenslåingen (økning/reduksjon avhengig av felt/sector). - Etablering av ny internkontroll ut ifra ny organisering i kommunen. <p>ETTER:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Internkontroll er en kontinuerlig jobb – kommunen må sette seg et mål om utvikling av internkontroll og hvor den ønsker å være på f.eks modenhetsskalaen innen gitte frister.
Selskap og eierskap		<p>FØR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kartlegge kommunenes eierinteresser - Vurdere hva ny kommune ønsker ifht eierskap - Mange IKS'er har et års oppsigelse på deltakelse, og dette bør derfor gjøres så snart som mulig.

Tema	Hva	Mer informasjon