

# Internkontroll ved kommunesamarbeid

Selbu Kommune

**2025**

FR1259



# FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Selbu kommunes kontrollutvalg (2019 til 2023).

Vi vil takke kommuneadministrasjonen i Selbu som har bidratt med informasjon til prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no).

Verdal, 30. mars 2025

Marius Johnsborg

Oppdragsansvarlig Revisor

Johannes Næstvold

Prosjektmedarbeider

Cathrine Berg Mortensen

Prosjektmedarbeider

**Rim** Revisjon  
Midt-Norge

Bidrar til  
forbedring

# SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Selbu kommune. Rapporten svarer ut tre ulike problemstillinger.

I første problemstilling undersøkes det om kommunedirektøren i Selbu kommune har et system for å ivareta internkontrollansvaret ved tjenesteproduksjonen som inngår i Værnesregionen. I rapporten konkluderes det med at kommunedirektøren har et system for å ivareta sitt internkontrollansvar, men med noen mangler. Begrunnelse for denne konklusjonen ligger i at samarbeidet om tjenestene er regulert i et avtaleverk som i all hovedsak dekker lovens krav. Selbu kommune har per tiden ingen ferdigstilt skriftlig rutine som ivaretar oppfølging av tjenestene. Dette er under utarbeidelse. Kommunen har ingen systematisk eller regelmessig risikovurdering som overvåker restrisiko ved å delta i samarbeidet, eller som viser risiko i tjenestene. Det finnes heller ingen rutine for hvordan en slik risikovurdering skal følges opp eller evalueres. Politisk ledelse styrer tjenestene gjennom regionrådet. På kommunedirektørnivået styres tjenestene gjennom arbeidsutvalget. Det finnes et eget årshjul for arbeidsutvalgets arbeid. Praktisk oppfølging av tjenestene skjer i stor grad i ulike fagråd.

Videre svarer rapporten ut om data fra internkontrollsystemet gir kunnskap om effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Dataen som Selbu kommune formelt sett har tilgang til om tjenestene i kommunesamarbeidet er i hovedsak tertial og årsrapporter. Internkontrollsystem inneholder i noen tilfeller data som gir kunnskap om effektivitet i tjenestene. Men systematikken, og mangelen på forhåndsbestemte måltall gjør det vanskelig å si noe om effektivitet i tjenestene som blir levert.

Til sist har revisor sett på muligheten kommunedirektøren i Selbu kommune har til å påvirke tjeneste levert av vertskommunen. Revisor har her gitt en generell beskrivelse av mulighetene som finnes, uten bruk av revisjonskriterier. Et viktig perspektiv er styringsmekanismene som er skrevet inn i avtaleverket mellom kommunene. Kommunedirektøren i Selbu, og kommunalsjefene gir i all hovedsak positiv tilbakemelding på at disse fungerer som tiltenkt. Selbu kommune legger vekt på at tjenestene levert av Værnesregionen kommer som et resultat av samarbeid.

Ut fra disse konklusjonene anbefaler revisor kommunedirektøren i Selbu å:

- utarbeide en rutine for oppfølging av tjenestene til levert av Værnesregionen.
- Utarbeide system for, å overvåke risiko ved kommunesamarbeidet.
- Etterspørre mer internkontrolldata fra tjenestene levert av Værnesregionen.

# INNHALDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling .....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Avgrensning .....	8
1.4 Metode .....	9
1.5 Om Internkontroll.....	11
1.6 Om værnesregionen.....	12
1.7 Kommunedirektørens uttalelse .....	12
2 System for ivaretagelse av internkontrollansvar.....	13
2.1 Problemstilling .....	13
2.2 Revisjonskriterier.....	13
2.3 Avtalene .....	14
2.3.1 Overordnet avtale .....	14
2.3.2 Særavtalene .....	15
2.3.3 Arkivtjenester.....	18
2.3.4 Vurdering .....	19
2.4 Rutine for oppfølging av samarbeidet .....	19
2.4.1 Rutinene .....	19
2.4.2 Vurdering .....	22
2.5 Risikovurdering av tjenestene i Værnesregionen.....	22
2.5.1 Risikovurdering .....	22
2.5.2 Vurdering .....	23
2.6 Delkonklusjon .....	24
3 om Internkontroll og effektivitet.....	25
3.1 Problemstilling .....	25
3.2 Revisjonskriterier.....	25
3.3 Datadel.....	26
3.3.1 Finansielle data.....	26
3.3.2 Personalressurser.....	27
3.3.3 Operasjonelle data.....	28
3.3.4 Brukertilfredshet.....	29
3.3.5 Innovasjon og forbedringstiltak.....	29
3.3.6 Målinger mot referansepunkt .....	30
3.3.7 Dialogbasert styring .....	31
3.4 Vurdering og Delkonklusjon.....	32
4 Mulighet til å påvirke tjenesteleveransene .....	34

4.1	Problemstilling .....	34
4.2	Beskrivelse av mulighet for påvirkning.....	34
4.3	Revisors oppsummering .....	37
5	Høring .....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
6	Konklusjon og anbefalinger .....	39
6.1	Konklusjon.....	39
6.2	Anbefalinger .....	40
	Kilder .....	41
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	42
	Vedlegg 2 – kommunedirektørens uttalelse.....	47

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Selbu kommune bestilte en forvaltningsrevisjon med tema internkontroll av tjenester fra Værnesregionen, i kontrollutvalgets møte 15.02.2023. I saksgrunnlaget til saken, vises det til plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt i kommunestyret 14.12.20 sak 88/20. Det ønskes at undersøkelsen gir svar på om kommunedirektøren har etablert den nødvendige internkontrollen med tjenesteleveransene fra Værnesregionen. I tillegg bør det gis svar på om internkontrollen utgjør et godt grunnlag for å kontinuerlig forbedre og utvikle tjeneste fra Værnesregionen, i samarbeid med vertskommunene. Revisor leverte et forslag til prosjektplan i møte 06.09.23, sak 25/23, med forslag til problemstillinger. Kontrollutvalget sluttet seg til prosjektplanen, etter å ha korrigert problemstillingene i prosjektet.

## 1.2 Problemstillinger

- Har kommunedirektøren i Selbu et system for ivaretagelse av sitt internkontrollansvar ved tjenester levert av Værnesregionen?
- Gir data i Selbu kommunes internkontrollsystem kunnskap om effektiviteten i tjenestene levert av Værnesregionen
- Har kommunedirektøren i Selbu mulighet til å påvirke tjenesteleveransene produsert i vertskommunen?

Siste problemstilling vil bli svart ut deskriptivt. Det vil si at revisor gir en beskrivelse av situasjonen, uten å måle opp mot bestemte revisjonskriterier.

## 1.3 Avgrensning

Revisor avgrensner revisjonen til å gjelde Selbu kommune sin internkontroll ved tjenestene som blir levert av Værnesregionen. Det vil finnes en interaksjon mellom tjenestenes egen internkontroll, og internkontrollsystemet som Selbu kommune har. Eksempelvis må informasjon og data fra internkontrollsystemet til tjenestene i Værnesregionen gå over til

informasjon i Selbu kommune. Revisor har i denne revisjonen ikke gått inn i tjenestene i Værnesregionen og sett på data som finnes der, men kun sett på data som blir gitt til, etterspurt av eller på annen måte tilfaller Selbu kommune om tjenestene i vertskommunesamarbeidet.

## 1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Selbu kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisjon Midt-Norge har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet. Prosjektet har i størst mulig grad forsøkt å dra nytte av kunstig intelligens. Dette innenfor de lovmessige kravene som finnes til revisjon. Revidert part har blitt gjort kjent med dette, og godkjent metodebruken.

Følgende metoder for datainnhenting er benyttet for å gi grunnlag for å svare ut problemstillingene.

### Intervju

Intervju som metode for datainnhenting har gitt direkte innsikt i hvordan internkontrollsystemet praktiseres, noe som ikke alltid frem går av skriftlig dokumentasjon. Gjennom intervjuene kan revisor avdekke uformelle prosesser og praksis som påvirker effektiviteten av internkontrollen. Videre har det gitt revisor dybdeforståelse til å vurdere ledelsens engasjement og prioritering, noe som har gitt et helhetlig inntrykk for vurdering av systemets robusthet og pålitelighet. Det er gjennomført oppstartsmøte med kommunedirektør og økonomisjef, i tillegg til tre separate intervju med kommunalsjefer i Selbu kommune.

### Dokumentgjennomgang

Dokumentgjennomgang har gitt et systematisk og omfattende innblikk i formelle avtaler som er etablert for internkontrollen. I tillegg er utkast til rutine for oppfølging av tjenesteproduksjonen gjennomgått. Formell rapportering i kommunesamarbeidet, slik som tertialrapporteringer og årsrapporter er også gjennomgått. Dette har i sum gitt en objektiv basis for å evaluere om internkontrollsystemet er tilstrekkelig strukturert, og om det oppfyller de formelle kravene som er pålagt av kommuneloven. Videre gir dokumentanalyse mulighet til å identifisere avvik og mangler.

### Kunstig intelligens til analyse og tekstbehandling



Revisor har brukt Open AI Chat gpt til støtte for tekstbehandling og analyse av åpne data. Det samme gjelder utarbeidelse av intervjuguider. Revisjon Midt-Norges policy for bruk av kunstig intelligens er fulgt i prosjektet. Denne kan det leses mer om på [www.RevisjonMidtNorge.no](http://www.RevisjonMidtNorge.no).<sup>1</sup> Bruken av ChatGPT i utarbeidelse av rapporten har vært et strategisk valg for å øke effektiviteten og nøyaktigheten i tekstbehandling og dokumentanalyse. Verktøyet har bidratt til en konsekvent og sammenhengende fremstilling av informasjon, og sikret at komplekse dokumenter ble tolket på en strukturert måte. Revisjonskriterier er i stor grad skrevet ut av kunstig intelligens på bakgrunn av kilder valgt av revisor. Dette har gjort det mulig å oppnå en høy kvalitet på rapporten, samtidig som det har spart tid og ressurser

Alle vurderinger i denne rapporten er utført av revisor. Datagrunnlag, revisjonsprosess, vurderinger og konklusjon er også kvalitetssikret etter Revisjon Midt-Norges faste standard.

### **Vurdering av metode**

Til tross for at intervju og dokumentgjennomgang er velprøvde og anerkjente metoder innenfor forvaltningsrevisjon, kan det være begrensninger ved bruk. Intervjuene kan være subjektive, da de baserer seg på informantenes personlige oppfatninger og erfaringer. Gjennom intervju når man også ut til relativt få respondenter, gitt begrenset tid og ressursbruk. Dokumentgjennomgang kan på sin side mangle oppdatert eller fullstendig informasjon, særlig hvis dokumentene ikke er regelmessig vedlikeholdt, eller hvis praksis har endret seg siden dokumentene ble utarbeidet. I tillegg kan det være utfordrende å få tilgang til alle nødvendige dokumenter, og sikre at de er representative for internkontrollsystemet som helhet.

Revisor har funnet metodene tilstrekkelige fordi de samlet sett gir en helhetlig forståelse av internkontrollsystemet. Kombinasjonen av intervju og dokumentgjennomgang gjør det mulig å triangulere data, noe som øker påliteligheten og validiteten av funnene. Intervjuene gir verdifull innsikt i den faktiske praktiseringen av internkontrollen og gir kontekst til de skriftlige rutinene og prosedyrene. Dokumentgjennomgangen sikrer at de formelle aspektene ved internkontrollen er i tråd med lovkrav og gir en objektiv basis for vurdering. Bruken av ChatGPT til tekstbehandling og dokumentanalyse har effektivisert prosessen og sikret en konsekvent og strukturert fremstilling av informasjonen. Strukturen eller metoden som ligger bak analysene blir brukt av Openai blir ikke dokumentert i denne rapporten. Bruken av KI, og språkmodeller, kan føre til at språket blir mindre tilpasset etablert språkbruk i kommunal sektor. Ved bruk av

---

<sup>1</sup> Revisjon Midt-Norges policy for bruk av kunstig Intelligens vil bli lagt ut på [www.revisjonmidt-norge.no](http://www.revisjonmidt-norge.no) iløpet av september 2024.

KI øker risikoen for feil eller uriktige vurderinger. Dette er korrigeret for ved revisjon Midt-Norges kvalitetssikringssystem.

Revisor finner metodebruken tilstrekkelig i forhold til krav i RSK001.

## 1.5 Om Internkontroll

Det finnes mange definisjoner på hva internkontroll er. For kommunal sektor er bestemmelser skrevet inn i kommuneloven §25-1. Denne lovteksten er tolket i flere veiledere fra kommunaldepartementet deriblant «veileder om internkontroll» fra 2021, og «veileder om internkontroll i interkommunalt samarbeid» fra 2023. Ut over dette finnes det et sett av anerkjente metoder som sikrer en tilstrekkelig internkontroll i en organisasjon.

For å sette leseren inn i internkontrollbegrepet, følger her revisors forståelse av begrepet ut fra de referanser som blir benyttet i denne rapporten;

Internkontroll er et systematisk rammeverk som brukes av organisasjoner, inkludert kommuner og offentlige virksomheter, for å sikre at de opererer i samsvar med lover, regler og interne retningslinjer. Formålet med internkontroll er å bidra til effektiv drift, pålitelig økonomisk rapportering, og etterlevelse av relevante lover og regler. Dette gjøres gjennom ulike kontroller og tiltak som skal redusere risiko for feil, misligheter eller ineffektivitet i virksomheten.

Internkontroll omfatter alle prosesser og rutiner som sikrer at organisasjonen oppnår sine mål på en effektiv måte, samtidig som risikoer identifiseres og håndteres på en systematisk måte. Dette inkluderer både administrative og operative kontroller, samt overvåking og rapportering av resultatene.

For eksempel, i en kommunal kontekst kan internkontroll omfatte alt fra budsjettering og regnskapsføring til tilsyn med at kommunens tjenester utføres i henhold til de standarder og lover som gjelder. Det kan også inkludere tiltak for å sikre at ansatte følger etiske retningslinjer, og at det er tilstrekkelig opplæring og informasjon tilgjengelig for de som utfører disse oppgavene.

God internkontroll er essensiell for å opprettholde tillit til offentlige virksomheter, og for å sikre at ressursene brukes på en måte som er i tråd med både offentlighetens forventninger og lovpålagte krav.

## 1.6 Om værnesregionen

Værnesregionen er et interkommunalt samarbeid, som inkluderer kommunene Stjørdal, Selbu, Tydal, Meråker, og Frosta, hvor Stjørdal fungerer som vertskommune. Værnesregionen ble opprettet i 2003 som et interkommunalt regionråd, der den politiske styringen ble utøvd av ordførerne og mindretallslederne i kommunestyrene. I 2016 ble regionrådssamarbeidet omdannet til et rent administrativt tjenestesamarbeid med Stjørdal som vertskommune. I 2018 inngikk kommunene en generell samarbeidsavtale. Det er også opprettet et interkommunalt politisk råd med alle ordførerne<sup>2</sup>. Det varierer hvilke tjenester kommunene samarbeider om. For Selbu kommune gjelder samarbeidet følgende tjenester; Brann og redningstjeneste, barnevern, IKT, innkjøp, legevakt, lønn og regnskap, den kommunale delen av NAV, PPT, responscenter, psykologer, samfunnsmedisin og arkiv. Samarbeidet om arkiv har en litt annen tilnærming enn de andre.

## 1.7 Kommunedirektørens uttalelse

Denne rapporten ble sendt til uttalelse hos kommunedirektøren i Selbu kommune første gang 13.09.2024. Det ble i den forbindelse også avholdt et høringsmøte. Kommunedirektøren og revisor var da uenig i premissene rapporten var bygget på. Revisjon Midt-Norge har i ettertid hatt dialog med statsforvalteren i Trøndelag om hvordan regelverk og veiledere om internkontroll i vertskommunesamarbeid skal forstås. I dialogen uttrykte statsforvalteren forståelse for revisors syn. Dialogen med statsforvalteren er fortsatt aktiv.

Det ble avholdt nytt høringsmøte med konstituert kommunedirektør i Selbu 10.03.2025. Referatet fra dette møte er vedlagt i vedlegg 2 til denne rapporten. Referatet gjelder som kommunedirektørens uttalelse til forvaltningsrevisjonen.

På bakgrunn av møte har revisor endret noen faktafeil i rapporten med tanke på hvilke kommunesamarbeid som Selbu kommune deltar i. Delkonklusjoner, konklusjon og sammendraget er også endret noe, for å ta med mer om kommunens arbeidspraksis.

---

<sup>2</sup> Informasjonen er hentet fra [Værnesregionen – Wikipedia](https://no.wikipedia.org/wiki/V%C3%A6rnesregionen), <https://no.wikipedia.org/wiki/V%C3%A6rnesregionen> .

# 2 SYSTEM FOR IVARETAGELSE AV INTERNKONTROLLANSVAR

## 2.1 Problemstilling

- Har kommunedirektøren i Selbu et system for ivaretagelse av sitt internkontrollansvar ved tjenester levert av Værnesregionen?

## 2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunen blir vurdert opp mot i en forvaltningsrevisjon. Disse er som regel hentet fra lov, forskrifter og beskrivelser av anerkjente standarder. Utledningen av disse, med tilhørende kilder, finnes i vedlegg 1. For denne problemstillingen har revisor valgt følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha avtaler i forbindelse med kommunesamarbeidet som inneholder 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
- Kommunen skal ha rutiner for oppfølging og evaluering av tjenestene som leveres av Værnesregionen.
- Kommunen skal gjennomføre regelmessig risikovurdering av tjenestens som leveres gjennom Værnesregionen.

## 2.3 Avtalene

Selbu har elleve særavtaler om tjenesteproduksjon med Værnesregionen. I tillegg til disse er det en overordnet avtale med formål om å legge premissene for hvordan samarbeidene skal ivaretas politisk og administrativt.

### 2.3.1 Overordnet avtale

Den overordnede avtalen ble sist behandlet i Selbu kommunestyret 28.06.2021, sak PS2021/36. Avtaledokumentet har som formål å legge premisser for hvordan samarbeidene skal ivaretas politisk og administrativt. For alle kommuner som tegnet avtalen var hensikten og produsere robuste kommunale tjenester i regionen.

Det nevnes i avtalen at det skal etableres samarbeidsfora både politisk og administrativt som skal legge føringer for den daglig drift i de interkommunale samarbeidene. Dette skal sikre eierskap til Værnesregionens samarbeid for alle deltagende kommuner.

#### **Administrasjonsutvalget (AU)**

I henhold til vertskommuneavtalen er det opprettet et administrasjonsutvalg sammensatt av kommunedirektørene i alle samarbeidskommunene, i tillegg til tillitsvalgte. Kommunedirektørutvalget ledes av kommunedirektøren i vertskommunen og har en rådgivende/koordinerende rolle i samarbeid. Revisor har gjennomgått protokollene fra møter i AU for perioden 2021-24.

Det er gjennomført 27 møter i perioden, og de møtende har gjennomgående vært de respektive kommunedirektørene, tillitsvalgte og sekretær for utvalget.

AU har ansvaret for den daglige drift i tjenestene det samarbeides om. Her er det kommunedirektøren i vertskommunen som utøver myndigheten i tett samarbeid med øvrige medlemmer i AU. Andre oppgaver som legges under AU er utvikling av nye oppgaver og tjenester, og evaluering av tjenestetilbudet under vertskommuneavtalen. For tjenester under utvikling er AU styringsgruppe. Det er laget et eget årshjul for møtevirksomheten til AU.

#### **Interkommunalt politisk råd (regionrådet)**

I henhold til vertskommuneavtalen er det etablert fast møteplass mellom politisk nivå og AU som skaper en arena for dialog mellom de enkelte kommunene. I den overordnede samarbeidsavtalen skal dette rådet ha samfunns- og næringspolitikk som hovedfokus. I særavtalene står det at det politiske samarbeidsfokuset har en rådgivende/hørende rolle i

tjenestesamarbeidet. Regionrådet skal samles to ganger årlig, og det skal gjennomføres utvidede møter mellom administrasjon og politikere, der varaordførere og opposisjonsledere fra deltagende kommuner deltar. På vårmøtet er temaet årsmelding og strategi. På høstmøtet skal det være budsjettarbeid som er tema.

Revisor har gjennomgått protokollene fra møter i Interkommunalt politisk råd for perioden 2021-24. Det er gjennomført 16 møter i perioden og deltakere på disse møtene har gjennomgående vært de respektive ordførerne, kommunedirektørene, tillitsvalgte og sekretær for utvalget. Vi ser også at kommuneoverlege, leder for Værnesregionen IT og observatør fra fylkeskommunen har vært hyppig til stede.

### 2.3.2 Særavtalene

Det foreligger elleve særavtaler om tjenesteproduksjon. Disse avtalene er bygd opp på samme vis, med lik kapittelinndeling. I tillegg finnes det en avtale som gjelder frikjøp av ressurs til felles arkivtjeneste.

For de avtalene som har en lik oppbygning viser alle til kommunelovens kapittel 20, administrativt vertskommunesamarbeid, §§ 20-1 til 20-10.

Deltakerne i samarbeidet kommer tydelig frem på fremsiden av avtalene, der det deles opp hvem som er vertskommune og hvem som er samarbeidskommuner. Forholdet mellom partene kommer også frem gjennom beskrivelser i flere avsnitt. I formålkapitlet står det beskrevet at *avtale om vertskommunesamarbeid er en bilateral avtale mellom én vertskommune og én samarbeidskommune*. Avtalene i Værnesregionen er av praktiske årsaker skrevet som én avtale mellom flere parter, men er i realiteten flere bilaterale avtaler. I kapitlet om myndighet og oppgaver ber kommunene kommunedirektøren om å delegerer oppgaver fra kommunedirektøren i den gitte kommunen, til kommunedirektøren i vertskommunen. Hvilke oppgaver som blir delegert varierer fra avtale til avtale, hvor det blir vist til særlovverk for tjenestene avtalen gjelder. Delegeringen avgrenses mot saker som har prinsipiell karakter, og med det ligger under politisk myndighet. Etter avtalen skal slike saker alltid behandles av deltakerkommunens egne organer.

Vertskommunens ansvar blir omtalt etter kapittel om delegering. Med avtalen om samfunnsmedisin som eksempel listes følgende ansvarsområder opp:

- *Være arbeidsgiver for ansatte, administrasjon og leder ved Værnesregionen Samfunnsmedisin.*
- *Drifte alle tjenester i samarbeidet basert på nødvendige delegasjoner.*
- *Stille til disposisjon nødvendige bygg og utstyr for det interkommunale samarbeidet.*

- *Stille til disposisjon nødvendige støttefunksjoner for drift av det interkommunale samarbeidet.*
- *Utarbeide en virksomhetsplan med mål og resultatkrav. Planen skal beskrive de tiltak som planlegges for å få en god måloppnåelse, herunder forventet ressursinnsats.*
- *Inngå nødvendige kontrakter /avtaler for drift av Værnesregionen Samfunnsmedisin på vegne av deltakerkommunene.*
- *Organisere kunde- og publikumskontakt for alle kommuner i forbindelse med de oppgaver som er lagt til vertskommunen, herunder veiledning, utarbeide relevant informasjonsmateriale m.m.*
- *Ha arkivansvar for Værnesregionen Samfunnsmedisin og påse at arkivering utføres i henhold til arkivloven.*
- *Annet arbeid som står i naturlig sammenheng med avtalens virkeområde, herunder innkjøp av utstyr, konsulenttjenester m.m.*
- *Utarbeide regnskap for drift av Værnesregionen Samfunnsmedisin. Regnskapet føres som eget regnskap i vertskommunens driftsregnskap.*
- *Utarbeide budsjett for tjenesten etter politiske føringer gitt i strategisamlinger med alle kommuner.*

Deltakerkommunene ivaretar selv følgende oppgaver:

- a. *Vedta forskrifter, herunder kommunale avgiftssatser*
- b. *Vedta planer for den enkelte kommune.*
- c. *Bestemme nivået på tjenesteinnholdet i den enkelte deltakerkommunen eller tjenester direkte rettet mot innbyggere i den enkelte deltakerkommunen.*

I avtalene står det eksplisitt hvilket tidspunkt avtalen gjelder fra. Avtalen, og vertskommunens myndighet til å treffe vedtak, trådte i kraft fra 1. januar 2019. Det er innlagt et avsnitt som gir kommuner anledning til oppsigelse. Dersom deltagerne er enige om det, kan samarbeidet oppløses med øyeblikkelig virkning, jf. kommuneloven § 20-8. Den enkelte kommune kan med 1 års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i vertskommunesamarbeidet. Dato for oppsigelse er 31.12. Etter at oppsigelsestiden er løpt ut, kan kommunen bli forpliktet til fortsatt å betale kostnadene etter denne avtalen i 6 mnd. regnet fra 31. desember påfølgende budsjettår. I de tilfeller partene finner at kostnadene med oppløsningen blir mindre, eller faller bort, skal det gjennom avtale med uttredende kommune redusere eller stoppe plikten til å betale kostnadene.

Det står ikke hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne i samarbeidet skal underrettes om. Likevel er kommunedirektøren i vertskommunen pålagt en rapporteringsplikt.

Kommunedirektøren i vertskommunen skal rapportere over virksomheten, inkludert regnskap, til kommunestyrene i samarbeidet pr. tertial og avlegge årsrapport. Det er vertskommunen som har det daglige ansvaret for tjenesteproduksjonen. Partene i avtalene er enig om at budsjettvedtaket i vertskommunen vil være førende for samarbeidskommunenes vedtatte budsjett. Eventuelt, avvikende, endelig budsjettvedtak i samarbeidskommunen, vil anses som en uenighet mellom partene om inngått avtale, og vil kunne medføre oppsigelse av avtalen for denne kommunen. Med bakgrunn i målsetting er det lagt opp til at fellestjenesten skal evalueres vært fjerde år. Avtalen sier ikke spesifikt hvem som har ansvaret for en slik evaluering. Skulle det oppstå tvister mellom partene i avtalen, ønsker partene at disse blir løst i minnelighet.

Avtalen har et kapittel som beskriver klageinstans. Dette gjelder for klager som kommer fra sluttbruker av tjenestene.

I avtalen blir kommunedirektøren i vertskommunen ansvarliggjort for å opprette AU. AU blir i avtalen beskrevet som kommunedirektørutvalg. Kommunedirektørutvalget ledes av vertskommunens kommunedirektør og har en rådgivende/koordinerende rolle i samarbeidet. Avtalen sier ikke noe om hvilken sammenheng AU skal gi råd, eller for hvilke dokument de er høringsinstans.

Tjenestene skal styres etter en virksomhetsplan med mål og resultatkrav. Planen for tjenesten skal videre beskrive de tiltak som planlegges for å få en måloppnåelse, herunder forventet ressursinnsats. Det er lederen for tjenestene i vertskommunen som har ansvar for virksomhetsplanen og årsrapporter for tjenesten.

Tjenestens kostnader vedrørende lønn, opplæring, veiledning, kurs, hospitering og utdanning og andre kompetansehevende tiltak, kontorutgifter, reiseutgifter, saksbehandlingssystem mv. fordeles mellom kommunene etter følgende fordelingsnøkkeutarbeidelse (Eksemplet fra avtalen om felles psykologitjeneste for barn og unge):

<i>Fast andel som deles likt mellom kommunene:</i>	<i>20 %</i>
<i>Variabel andel som fordeles etter antall innbyggere pr. 1. januar i budsjettåret:</i>	<i>80 %</i>



Vertskommunen tilkjennes dekning av overheadkostnader<sup>3</sup> tilsvarende 2,5 % av deltakerkommunenes andel av tjenestesamarbeidet. Kostnadsnøkkelen er gjeldende fra avtalens inngåelse. Endring av kostnadsnøkkel skal drøftes i AU før oversendelse til den enkelte deltakerkommune.

Vertskommunen fakturerer månedlig et akonto-beløp til den enkelte samarbeidskommune. Månedlig akonto utgjør 1/12 av kommunenes budsjetterte andel i samarbeidet. Ved tertialavslutning gjøres en fullstendig avregning for vedtak. Kostnadsnøkler vedtas samlet for alle interkommunale tjenester i Værnesregionen. Avtalene presiserer at den enkelte kommune forplikter seg til å utføre tjenesten i tråd med vedtak som fattes av vertskommunen og selv bære kostnadene ved dette.

Hver kommune kan si opp samarbeidsavtalen i Værnesregionen med ett års skriftlig varsel, og oppsigelsen trer i kraft 31. desember. Etter at oppsigelsestiden er utløpt, kan kommunen være forpliktet til å dekke kostnader i inntil seks måneder, med mindre partene blir enige om noe annet basert på en vurdering av kostnadene. Kommunen som går ut av samarbeidet, tar selv over ansvaret for de oppgavene som samarbeidet omfatter. Ansattes rettigheter ivaretas i samsvar med arbeidsmiljøloven. Felles opparbeidede eiendeler og verdier fordeles etter den avtalte kostnadsnøkkelen.

### 2.3.3 Arkivtjenester

Avtalen om felles arkivtjenester skiller seg noe ut fra de andre særavtalene i Værnesregionen. Den er basert på et faglig samarbeid mellom dokumentasjonssentrene/arkiv i fem kommuner. Avtalen sikrer at en bestemt ressurs bistår drift og konfigurasjon av system og felleskomponenter for like oppsett av arkiv i kommunene. I dette legges også å bygge opp felles kvalitetssikring og fagutvikling, samt utveksle og styrke kompetanse på området. Avtalen kommer som følge av sak i AU 19.09.23. Avtalen gjelder inntil den sies opp med tre måneders varsel.

---

<sup>3</sup> Overhead er en beløpsmessig eller prosentvis økonomisk sats som belaster et prosjekt eller organisatorisk enhet for bruken av generelle organisatoriske tjenester eller infrastruktur (for eksempel husleie og generelle tjenester som regnskap og IT)

### 2.3.4 Vurdering

Den overordnede avtalen om samarbeid i Værnesregionen og særavtalene for hver enkelt tjeneste dekker i hovedsak lovens krav.

Det står ikke hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne i samarbeidet skal underrettes om. Revisor er av den oppfatning at det kan diskuteres hvor tydelig avtalene er på administrasjonsutvalgets rolle. I samarbeidsavtalen er det uttrykt at AU har ansvaret for daglig drift av tjenestene, og med det vil legge føringer for tjenestene som leveres i samarbeidet. I særavtalene er AU redusert til en rådgivende/koordinerende rolle.

## 2.4 Rutine for oppfølging av samarbeidet

### 2.4.1 Rutinene

I oppstartsmøte til denne revisjonen forteller kommunedirektøren og økonomisjefen at kommunen er i gang med å utvikle en egen rutine for hvordan tjenestene i samarbeidet skal følges opp. Rutinen ligger foreløpig ikke i kommunens kvalitetssikringssystem (Compilo), men det er et mål om at dette skal være på plass i løpet av 2024. På overordnet nivå finnes det et eget årshjul for styring av tjenestene i AU (Kommunedirektørnivå). Kommunedirektøren deler inn den helhetlige ledelsen av samarbeidstjenestene i ulike dialoger, eller linjer. Den ene handler om å følge opp leveransene i inngått avtaler. Den andre er å gi styringssignal fremover. Den tredje linjen handler om å jobbe for å se muligheter for nytt samarbeid.

Revisor har fått tilsendt utkastet til rutine for oppfølging av tjenestene i kommunesamarbeidet. Ansvar for oppfølging av tjenester levert gjennom Værnesregionen ligger hos den enkelte sektorsjef/virksomhetsleder/ økonomisjef som naturlig har samme ansvar for tjenester fra egen tjenesteproduksjon. Utkastet til rutine presiserer at det politiske samarbeidet ivaretas gjennom regionrådet. AU har ansvaret for den daglige drift. Det er vertskommunens kommunedirektør som utøver denne myndigheten i tett samarbeid med øvrige medlemmer av AU. For nye tjenesteområde, som er under utredning og som ennå ikke er en del av tilbudet i Værnesregionen, skal AU være styringsgruppe.

Av utkast til rutine fremgår det at AU arbeider for sitt arbeid i eget notat.

## Tjenester relatert til økonomi

Det er pr november 2023 satt ned fagråd for tjenestene innenfor økonomi, helse og oppvekst. Ifølge utkastet til rutine for oppfølging av tjenestene skal fagrådene være:

- et rådgivende organ for AU.
- oppfordres til å ha et bredere perspektiv enn kun formelle samarbeidsområder.
- en samarbeidsarena og pådriver for utvikling innenfor sine fagområder. Fagrådet søker om tilskudd for Værnesregionen som helhet når alle kommuner stiller seg bak dette.
- være en samarbeidsarena for drift av tjenestene, herunder inneha en internkontrollfunksjon. Aktuelle rapporter/utredninger/søknader/store avvik/tilsyn mm. som omhandler de interkommunale enhetene skal fremlegges for fagrådene før disse går videre til AU og evt. politisk behandling.
- koordinere samhandling med eksterne aktører på regionalt og statlig nivå.

Rutinen gir så punktvisse lister for hvordan tjenestene følges opp internt i Selbu kommune. Her er det noe variasjon fra tjeneste til tjeneste, noe som bekreftes av kommunedirektør og flere kommunalsjefer.

## Tjenester relatert til oppvekst

Utkastet til intern rutine for oppfølging i Selbu kommune beskriver at tjenestene barnevern og PPT følges opp gjennom følgende punkter

- Barnevern informerer om status i tjenesten i fagråd helse og oppvekst en gang hver måned. Det er også fokus på erfaringsdeling og internkontroll
- Fagrådet kommer med informasjon og anbefalinger til Arbeidsutvalget i saker som gjelder barnevern
- Status, informasjon og opplæring gis av barnevernet i tverrfaglig forum
- Status og tiltak på systemnivå gjennomgås samordningsteam for barn og unge
- Tilstandsrapport for barnevern legges frem til kommunestyret en gang pr år
- Utvidet regionråd gjennomgår årsrapporter og budsjett
- Sektorsjef har egne møter med leder BV

Kommunalsjef oppvekst forteller at han i fagrådet får statusoppdateringer, formelle tilbakemeldinger, og informasjon om statistikk og økonomi. Det er også en god del rapportering som er dialogbasert i samarbeidet. Eksempelvis, dersom ny barnevernsvakt etableres blir fagrådet tidlig involvert. Budsjett og handlingsplaner blir fremlagt i utvidet regionråd. Årsmeldinger og tertialrapport blir fremlagt i regionråd og senere behandlet politisk.

Kommunalsjefen forteller at det har blitt vedtatt at barnevern skal utarbeide årlig tilstandsrapport. Første versjon av denne skal fremlegges juni 2024. Ifølge oppvekstsjefen er det fortløpende dialog med lederne for de ulike tjenestene. Lederne kan også være med inn i fagmøter, spesielt når utviklingsarbeid behandles eller diskuteres.

Oppvekstsjefen ser behovet for å formalisere oppfølgingsarbeidet med en skriftlig rutine, eller prosedyre. Spesielt for å gjøre det lettere ved overgang til nye ansatte i lederstillinger i kommunen.

### **Tjenester relatert til helse**

De tjenester som ligger til kommunalsjef helse og omsorg å følge opp, er den kommunale delen av NAV, legevakt, responscenter, samfunnsmedisin, kommuneoverlege, psykologtjeneste barn og unge, frisklivssentral. I utkastet til rutinene for oppfølging av tjenestene som revisor har fått tilsendt, er det relativt sparsommelig med informasjon om hvordan dette skal gjøres. Kommunalsjefen sier at det jobbes med dokumentet. Hun startet i stillingen i september 2023, og har ennå ikke gjennomført et helt årshjul. Kommunalsjefen mener at det ikke fremgår tydelig i selve avtalene hvordan tjenestene skal følges opp. Selbu kommune må derfor ha en egen rutine for dette. Kommunalsjefen driver fortsatt og legger til elementer i rutinen, for å være sikker på at alt er fanget opp.

Kommunalsjefen viser til fagrådsmøtene for tjenestene når det gjelder praktisk oppfølging på hennes nivå. De gjennomføres en gang i måneden. Der gis det orienteringer, og deltagerkommunene har anledning til å stille spørsmål. På høyere nivå finnes det eget årshjul for arbeidsutvalget (kommunedirektørnivå).

Kommunalsjefen mener at det kunne vært noen forbedringer knyttet til fagrådene. Fagrådet innenfor helse, er både for Værnesregionsamarbeidet og Helsefelleskapet<sup>4</sup>. Ifølge kommunalsjefen burde de to samarbeidene vært fulgt opp adskilt. De ulike deltagerkommunene i Værnesregionen har ulike samarbeid som Helsefelleskap Sør og Helsefelleskap Nord. Det oppleves som uryddig at dette går i ett med samarbeidet innenfor Værnesregionen.

### **Brann og redning**

Værnesregionen brann og redning (VRBRT) skiller seg litt ut fra de andre tjenestene med at den ikke har et fagråd. Ifølge kommunalsjefen behandler arbeidsutvalget for kommunedirektørene de overordnede bestemmelsene. For utarbeidelse av ny brannordning

---

<sup>4</sup> Helsefelleskapet er et samarbeid mellom kommunene og sykehusene

til VRBRT er det etablert en egen styringsgruppe bestående av kommunedirektørene, og en arbeidsgruppe bestående av ledelsen i brann, sektorsjefer og virksomhetsledere i kommunene. Brannordningen vil gi føringer for det videre samarbeidet. I noen tilfeller er det egne møter med ledelsen i VRBRT og virksomhetsleder i Selbu kommune.

### **Administrative tjenester**

I intervju forteller Økonomisjefen at innkjøp, lønn/regnskap følges opp gjennom fagråd økonomi.

#### **2.4.2 Vurdering**

- Kommunen er i ferd med å utarbeider rutine for oppfølging av tjenestene som leveres av Værnesregionen.

Kommunen har en praksis for oppfølging og evaluering, men denne er ikke skriftliggjort. Det er nå pågående et arbeid med å skriftliggjøre en rutine. Kommunedirektøren har som mål å ferdigstille denne i løpet av 2024. I utkastet til rutine som foreligger nå, blir internkontrollbegrepet benyttet i tilknytning til fagråd, uten at det fremgår hva dette begrepet inneholder. Revisor ser det som viktig at dette blir definert. Noe som trolig vil formalisere en del rapportering og kontrollvirksomhet som i dag er en uformell praksis.

Tjenestene styres gjennom tre ulike nivåer. Politisk ledelse styrer tjenestene gjennom regionrådet. På kommunedirektørnivået styres tjenestene gjennom arbeidsutvalget. Det finnes et eget årshjul for arbeidsutvalgets arbeid. Praktisk oppfølging av tjenestene skjer i stor grad i ulike fagråd. Her skiller tjenesten Brann og redning seg ut, ettersom denne tjenesten ikke har et slikt forum. Kommunalsjef for plan, areal og teknikk mener at dette burde vært etablert. Revisor støtter dette. I den overordnede avtalen om samarbeid i Værnesregionen står det at fagråd skal dannes for hver tjeneste.

## **2.5 Risikovurdering av tjenestene i Værnesregionen**

### **2.5.1 Risikovurdering**

I oppstartsmøte for denne revisjonen forteller kommunedirektøren at kommunen ikke har en risikovurdering som favner om tjenestene som er lagt til Værnesregionen. Det nærmeste er et

utfordringsdokument som blir laget i forbindelse med budsjettprosessen hvert år. Ut over dette har kommunen en overordnet risiko og sårbarhetsanalyse ifølge beredskapsforskriften. Hun antar at det finnes risikovurderinger i Værnesregionen innenfor hver enkelt tjeneste. Det har blitt gjort risikovurderinger av deltagelse i samarbeidet for enkelte tjenester. Her trekkes vurderingen om deltagelse i barneverntjenesten frem som eksempel. Kommunedirektøren forteller at risikovurderingene på tjenestenivå blir gjort i møter der man skal prioritere hva man skal ta tak i. Risikovurdering fremstår som fortløpende prioriteringer.

Kommunedirektørens uttalelse bekreftes av kommunalsjefene. Kommunalsjef for Oppvekst forteller at det er utført ROS-analyser av sårbarheten ved å legge tjenestene til samarbeidet, når avtalene ble inngått. PPT og Barnevern trekkes frem som eksempler. Ifølge han baserer synet på risiko seg på historikk, og et kontinuerlig oppfølgingsarbeid. Det blir også gjennomført tilsyn som forteller hva og hvor risikoen i tjenestene er. Ved revidering av samarbeidsavtalene ble det ifølge kommunalsjefen utført en større internvurdering rundt tjenestene.

Selbu kommune holder på med en ROS analyse innfor brann og redning, som skal gi grunnlag for en ny brannordning. Ifølge kommunalsjefen for plan, areal og teknisk vil denne fortelle mer om hvordan kommunen bør agere. Kommunalsjefen sier at kommunen ikke har en egen risikovurdering for levering av tjenestene fra Værnes brann og redning.

Kommunalsjef for helse, som er relativt ny i stillingen, kjenner ikke til at det finnes en vurdering av risiko med bakgrunn i å legge tjenestene til samarbeidet. Generelt er hun av den oppfatning at drøftinger rundt tjenester ivaretar et risikoperspektiv. Internt i tjenestene, skal det finnes risikovurderinger som grunnlag for forbedringsarbeid, sier hun.

## 2.5.2 Vurdering

- Kommunen foretar ikke regelmessige risikovurderinger av tjenestene som leveres gjennom Værnesregionen.

For revisor ser det ut til at Selbu kommune ikke vurderer risiko ved å legge tjenestene i Værnesregionen kontinuerlig, eller som et ledd i internkontrollsystemet. Ut fra det administrative ledelse i Selbu kommune forteller ser det ut til at risiko ble vurdert ved inngåelse av samarbeidene. Da i form av drøftinger til politisk behandling. Revisor har ikke undersøkt hva som finnes av risikovurderinger internt i tjenestene. Kunnskap om risikoer innenfor hver enkelt tjeneste burde vært en sentral del av internkontrolldataen til Selbu kommune.

## 2.6 Delkonklusjon

Selbu kommune har regulert sitt samarbeid med Værnesregionen med en overordnet avtale, samt særavtaler for hver enkelt tjeneste. Revisor finner at avtalene i all hovedsak følger lovens krav. Revisor stiller spørsmål om arbeidsutvalgets rolle er tilstrekkelig og konsistent gjennom avtaleverket.

Selbu kommune utarbeider per tiden en rutine for hvordan tjenester utført av Værnesregionen skal følges opp internt i kommunen. Dette gjøres ved at det lages en rutine, som blir lagt inn i kommunens kvalitetssystem. Det er mål om å ferdigstille denne i løpet av 2024.

Kommunen har ingen systematisk eller regelmessig risikovurdering som overvåker restrisiko ved å delta i samarbeidet, eller som viser risiko i tjenestene. Det finnes heller ingen rutine for hvordan en slik risikovurdering skal følges opp eller evalueres.

Ut fra dette kan revisor si at kommunedirektøren i Selbu har mangler i system for ivaretagelse av sitt internkontrollansvar ved tjenester levert av Værnesregionen.

# 3 OM INTERNKONTROLldata OG EFFEKTIVITET

## 3.1 Problemstilling

- Gir data i Selbu kommunes internkontrollsystem kunnskap om effektiviteten i tjenestene levert av Værnesregionen?

## 3.2 Revisjonskriterier

I vedlegg 2 til denne rapporten er det utledet et sett av data som revisor kobler til begrepet effektivitet. Datasettet utgjør data som er felles for anerkjente metoder for å forbedre produksjon eller tjenesteleveranser. Kommunedirektørens internkontrollsystem bør i størst mulig grad omfatte data fra de ulike perspektivene i listen. Datasettet deles inn i 6 kategorier.

### **Finansielle data:**

Budsjettdata og faktiske utgifter for å overvåke ressursbruk.

Kostnadsanalyser for ulike tjenesteområder for effektivitetsvurdering.

Investeringsoversikter for kapitalutgifter og deres bidrag til forbedring av tjenester.

### **Personalressurser:**

Ansattetilfredshet og -engasjement for å fremme et godt arbeidsmiljø.

Kompetanseutviklingstiltak for kontinuerlig læring og forbedring.

Fraværstatistikk for innsikt i arbeidsmiljøet og velvære. (Tiltak)

### **Operasjonelle data:**

Prosesstider for å evaluere tjenesteleveransens effektivitet.

Feilrater for kvalitetskontroll og forbedringspotensial. (Opplysninger om avvik i tjenestene)

Effektivitetsmålinger som produktivitet og ressursutnyttelse.

### **Brukertilfredshet:**



Resultater fra brukerundersøkelser for tilfredshet med kommunale tjenester.

Innspill og klager for å identifisere forbedringsområder.

Deltakelsesrater i kommunale tiltak.

### **Innovasjon og forbedringstiltak:**

Oversikt over pågående og fullførte forbedringsprosjekter.

Resultater av forbedringsarbeid for å måle konkrete gevinster og effekt.

### **Målinger mot referansepunkt**

Sammenligningsdata for ytelseevaluering mot andre kommuner eller standarder.

## **3.3 Datadel**

### **3.3.1 Finansielle data**

Budsjettet for tjenestene som inngår i Værnesregionen blir lagt frem for, og behandlet av kommunestyret i Selbu kommune. Dette gjelder også for de andre deltagerkommunene i Værnesregionen. Budsjettet viser kostnaden pr tjeneste for hver av dem. Endringer i tjenestene og i kostnadsbildet blir kommentert. Slik som dette ble lagt frem sist det ble behandlet i kommunestyret, sak PS88/23, fremgikk det også hvordan kostnadsnøkklene var for alle deltagerkommunene. Budsjettet var også delt opp slik at det var mulig å se poster, slik som lønnskostnader, kjøp av varer og tjenester, overføringer og finansutgifter. På inntektssiden var eksempelvis salgsinntekter, finansinntekter, refusjoner og overføringer spesifisert. Regnskapstall for året før, var også oppgitt.

Regnskapstallene kommer frem i årsrapporten for Værnesregionen. Dette er en omfattende rapport som omhandler alle tjenestene i kommunesamarbeidet. I tillegg til regnskap (på samme nivå som budsjett), skrives det også om handlinger som er utført med tanke på tjenesteforbedringen. Det er noe ulikt mellom tjenestene hvordan dette er beskrevet. I årsrapporten er noen av tjenestene delt opp ved presentasjonen av regnskapet. Eksempelvis er tjenesten barnevern delt opp i administrasjon, juridisk, miljøarbeid, tiltak i hjemmet og tiltak utenfor hjemmet. Nav er delt inn i nøkkelfordelt, kvalifiseringsstønad og sosialhjelp. Mens

brann og redning er delt opp i forebyggende arbeid, felles feiing, kommunespesifikk feiing, felles beredskap og kommunespesifikk beredskap.

Tertialrapport 1 for 2024 viser løpende oversikt over økonomisk status, og prognoser for resten av året. Tertialrapporten gir en mer dynamisk og tidsnær oppdatering enn årsrapporten. Rapporten gir også i stor grad forklaring på økonomiske avvik, og tiltak som er satt i verk for å håndtere disse.

Økonomisjefen i Selbu har ansvar for å følge opp økonomiske forhold i samarbeidet med Værnesregionen. I dette ligger også ansvaret for å sikre samarbeidet med fellestjenestene, slik som Værnesregionen IKT. Kommunedirektøren forteller at kommunene som deltar i vertskommunesamarbeidet får sine styringssignaler gjennom møter i regionrådet, eventuelt utvidet regionråd, da med formannskapene i alle kommunene i tillegg til ordførere. Basert på disse signalene utarbeides forslag til budsjett fra tjenestene som legges frem for den enkelte kommune til behandling i forbindelse med kommunens øvrige budsjettprosess. I tjenestene vil styringssignaler som blir gitt, gi grunnlaget for økonomiske rammer og planer for det kommende året. Disse blir det rapportert på både ved tertialrapportering og ved årsrapportering. Det utgjør den overordnede styringen, og det er vertskommunen som da er ansvarlig for internkontroll som er knyttet til budsjettoppfølging og innholdet i tjenesten, og hva som blir levert. Kommunedirektøren forteller at en av hennes oppgaver blir å følge opp at kommunen får det som det blir betalt for, og at dette følger det som er avtalt på forhånd. Økonomisjefen legger til at på overordnet nivå så er rapporteringsmønstret likt for alle tjenester. Rapporteringen følger økonomirapporteringen i Selbu kommune. (tertia/år).

### **3.3.2 Personalressurser**

I årsrapporten for Værnesregionen for 2023 finnes noe data som omhandler de personalet som bidrar til den kommunale produksjonen.

#### **Fraværstatistikker**

Årsrapporten for 2023 gir detaljerte fraværstatistikker for de fleste enhetene i Værnesregionen. I noen tilfeller rapporteres det både på langtids og korttidsfravær. Det rapporteres ikke sykefravær for VR Psykologer barn og unge på grunn av personvern hensyn ved få ansatte i tjenesten.

## **Ansattetilfredshet**

Tiltak eller effekter som gjenspeiler ansattetilfredshet er rapportert for enkelte enheter. Det finnes ikke en systematisk tilnærming, som en årlig medarbeiderundersøkelse, for å få en strukturert og sammenlignbar oversikt over ansattetilfredshet på tvers av alle enheter.

## **Kompetansetiltak**

Kompetansetiltak for kontinuerlig læring og forbedring er også rapportert for noen enheter, deriblant VR Psykologer barn og unge. For mange enheter er det ufullstendig rapportering på dette punktet.

### **3.3.3 Operasjonelle data**

Operasjonelle data er tall som brukes i daglig tjenesteproduksjon for å overvåke, styre og forbedre prosesser i kommunen.

Årsrapporten for Værnesregionen 2023 gir en oversikt over ulike operasjonelle data for noen av tjeneste, men informasjonen er ikke komplett. VR Legevakt har potensielt redusert ventetider og prosesstider på grunn av forbedringer i rekruttering og bemanning, og det er færre rapporterte avvik. For VR Responssenter økte antall besvarte henvendelser fra 69.912 i 2022 til 96.827 i 2023, noe som indikerer effektiv håndtering og redusert prosesstid per henvendelse. VR Innkjøp har gjennomført flere anbudskonkurranser og implementert en ny ERP-løsning, noe som har redusert feilrater i prosessene. VR IT har implementert nye avtaler på ERP, IT-utstyr, Kopi-Print og Telefon, og økt sikkerhet, samt automatisert flere arbeidsprosesser. VR Lønn/Regnskap viser til produktivitet og effektiv ressursutnyttelse gjennom stabil bemanning og deltakelse i ERP-innføringsprosjektet. For VR Brann og Redning viser håndteringen av økte oppdrag og utdanning av "Akutthjelpere" god ressursutnyttelse, til tross for økte kostnader og kompleksitet.

Imidlertid mangler det spesifikke data om prosesstider, feilrater og effektivitetsmålinger for mange andre tjenester, inkludert VR Barnevern, VR Psykologer barn og unge, VR NAV, VR PPT og VR Samfunnsmedisin. Under avsnittene for måloppnåelse er det i få tilfeller kvittert ut for at eksakte mål har blitt nådd. Ut fra årsrapporten kan det ikke leses hva som faktisk er

målene til de ulike tjenestene. Dette står i all hovedsak i særavtalene, da som henvisninger til lovverk. Det finnes også tiltaksbaserte mål i budsjettdokumenter.

Det finnes operasjonelle data om tjenesten i KOSTRA<sup>5</sup>. Økonomisjefen i Selbu forteller i e-post til revisor at det er vertskommunens ansvar å legge inn opplysninger i systemet. Kommunen har mulighet til å gjøre en aktiv handling for å hente ut disse tallene. Revisor har ikke undersøkt hvilke tall som ligger i systemet, og i andre nasjonale eller regionale rapporteringsordninger.

### 3.3.4 Brukertilfredshet

Brukertilfredshet kan være er en viktig indikator på kvaliteten av kommunale tjenester, og årsrapporten for Værnesregionen 2023 gir innsikt i dette for noen av tjenesteproduksjonene. Data om brukertilfredshet inkluderer resultater fra brukerundersøkelser, innspill og klager for å identifisere forbedringsområder, og deltakelsesrater i kommunale programmer for å måle engasjement og tilgjengelighet.

For de fleste tjenesteproduksjonene, som VR Legevakt, VR Responssenter, VR Barnevern, VR Brann og Redning, VR IT, VR Lønn/Regnskap, VR Psykologer barn og unge, VR NAV, VR PPTog VR Samfunnsmedisin, mangler det spesifikke data om brukertilfredshet i årsrapporten. Dette inkluderer resultater fra brukerundersøkelser, innspill og klager, og deltakelsesrater i kommunale programmer.

### 3.3.5 Innovasjon og forbedringstiltak

Årsrapporten for Værnesregionen 2023 beskriver flere innovasjon- og forbedringstiltak som er implementert i løpet av året. Nedenfor følger eksempler av dataene i årsrapporten.

#### VR Innkjøp

---

<sup>5</sup> KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. (KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.)

VR Innkjøp har gjennomført flere store og ressurskrevende anbudsprosesser, blant annet for nytt barnevernssystem, IT-utstyr og medisinsk forbruksmateriell. I 2023 startet implementeringen av en ny ERP-løsning etter en anbudskonkurranse avsluttet høsten 2022. Dette arbeidet bidrar til å utfordre markedet og utnytte mulighetene innenfor anskaffelsespraksisen i kommunene.

### **VR IT**

Innovasjonstiltak i VR IT inkluderer implementering av nye avtaler på ERP, IT-utstyr, kopi-print og telefon. Sikkerheten er forsøkt økt med ny infrastruktur og rutiner, og flere arbeidsprosesser er robotisert og automatisert i ulike fagsystemer. Etablering av en dataplattform (datavarehus) for sammenstilling av data bidrar skal bedre beslutningsgrunnlag. VR IT jobber også kontinuerlig med å bistå kommunene med å digitalisere prosesser og oppgaver for bedre ressursutnyttelse og kvalitet.

### **VR NAV**

VR NAV har gjennomført flere forbedringstiltak knyttet til arbeidsmiljø og sikkerhet. Etter tilsyn av Arbeidstilsynet ble det avdekket avvik som ble fulgt opp med ROS-analyser, tiltaksplaner og godkjent oppfølging. Innføringen av en standard for trygge brukermøter og oppdaterte rutiner og planer har forbedret HMS, sikkerhet og beredskap i enheten. Lederne har deltatt i lederutviklingsprogram med fokus på tillitsbasert ledelse og psykologisk trygghet i organisasjonen.

### **VR Lønn/Regnskap**

Deltakelse i prosjektgruppe for ERP-inføring og opprettholdelse av daglig drift er blant de viktigste forbedringstiltakene for VR Lønn/Regnskap. Dette bidrar til effektivisering og bedre ressursutnyttelse i enheten.

Til tross for en rekke innovasjon- og forbedringstiltak i flere enheter, mangler det spesifikke data om slike tiltak for mange andre tjenester, inkludert VR Legevakt, VR Responssenter, VR Barnevern, VR Brann og Redning, VR Psykologer barn og unge, VR PPT og VR Samfunnsmedisin. Disse manglene gjør det vanskelig å få en fullstendig oversikt over innovasjon og forbedringsarbeidet i alle tjenesteproduksjonene i Værnesregionen.

### **3.3.6 Målinger mot referansepunkt**

Årsrapporten for Værnesregionen 2023 viser til noe benchmarking, eller målinger mot referansepunkt. Regnskapstall oppgis med historikk. Det gjør det mulig for leseren å sammenligne utvikling over år. Dette gjelder for alle tjenester. Noe som kan være viktig for å vurdere utvikling og forbedringspotensial i tjenesteleveransen.

Nedenfor følger noen eksempler på benchmarking i rapporten.

### **VR Lønn/Regnskap**

Det er sammenlignet regnskapsresultater over flere år, som viser en jevn økning fra 16.927.000 kr i 2021 til 19.520.000 kr i 2023. Dette indikerer økonomisk vekst og forbedring i budsjettstyring.

### **VR Responssenter**

Antall besvarte trygghetsalarmer sammenlignes over tid, med en betydelig økning fra 5.662 i 2020 til 96.827 i 2023. Dette viser økt tjenestevolum og effektivitet.

### **VR Innkjøp**

Sammenligninger av aktivitet og regnskapsresultater over flere år viser endringer i ressursbruk og økonomi, som illustrerer utviklingen i innkjøpsfunksjonen.

### **VR NAV**

Resultatene fra arbeidstilsynets og statsforvalterens tilsyn sammenlignes for å vise hvordan enheten har håndtert tilsyn og forbedret sine prosesser over tid.

## **3.3.7 Dialogbasert styring**

I alle intervjuene som har blitt gjort nevnes dialogbasert styring, og uformell rapportering som et viktig element i samarbeidet med vertskommunen. I oppstartsmøte fortelle økonomisjefen om den daglige kontakten mellom ledelsen i Selbu kommune og ledere for tjenestene i Værnesregionen. Denne kontakten, og uformelle rapporteringen som foregår der varierer mellom tjenestene. Noen tjenester krever større grad av samarbeid enn andre for å fungere optimalt. Kommunalsjef oppvekst beskriver denne dialogen som fortløpende. Lederne kan også være med inn i fagmøter, spesielt i de tilfeller utviklingsarbeid diskuteres. Kommunalsjefen sier at gode relasjoner i samarbeidet ikke skal undervurderes. Kort vei til informasjon og en god dialog anses som viktig. Kommunalsjefen sier han har jobbet aktivt for å komme tettere på tjenestene, og barnevernet blir tatt frem som eksempel.

Kommunalsjefen for plan areal og teknisk er i en særstilling i oppfølgingen av VRBR. Han er selv brannmann (uttrykningsleder), og dette gir han tilgang til informasjon om tjenesten. Ettersom tjenesten ikke har et eget fagråd, finnes det ikke noe formelt fora der ledelsen i VRBR og ledelsen i Selbu kommune møtes. Selv om han mener at han i dag sitter med, og får nok informasjon, er han usikker på hvordan dette hadde fungert med en annen leder. Han sier at dette ikke er et savn med tanke på mangel på informasjon, men at det handler om å skape en trygghetsfølelse. For å bedre dette hadde det ikke trengt å være mange møtepunkter.

### 3.4 Vurdering og Delkonklusjon

- Internkontrollsystem til Selbu kommune inneholder i noen tilfeller data som gir kunnskap om effektivitet i tjenestene. Men systematikken, og mangelen på forhåndsbestemte måltall gjør det vanskelig å si noe om utvikling.

Internkontrolldata som Selbu kommunene har om tjenestene som blir produsert av Værnesregionen finnes hovedsakelig i års og tertialrapporter.

Internkontrolldataen er i liten grad er en systematisk bruk av måltall eller spesifikke størrelser for å dokumentere måloppnåelse og økt effektivitet i tjenestene. I stedet benyttes kvalitative beskrivelser og enkelte kvantitative data for å evaluere om mål er nådd. For noen tjenester vises det til nøkkeltall som antall henvisninger, aktivitetsnivåer og andre konkrete tall, men disse er ikke presentert som måltall med en forhåndsdefinerte målverdier.

Slik sett er internkontrolldataen som blir behandlet i Selbu kommunene mer en vurdering av måloppnåelse basert på generell rapportering og utfordringer som tjenestene står overfor, snarere enn målbare indikatorer.

Det blir vanskelig å vurdere effektiviteten i tjenestene fordi det mangler klare og målbare kriterier for hva som regnes som god måloppnåelse. Uten slike måltall eller indikatorer er det utfordrende å si om tjenestene leverer de resultatene som forventes, eller om ressursene blir brukt på en effektiv måte.

Når det i liten grad finnes konkrete målinger som kan sammenlignes over tid, eller mellom ulike enheter, blir vurderingene mer basert på subjektive inntrykk enn på objektive fakta. Dette gjør det også vanskeligere å identifisere hvor det er rom for forbedringer eller hvor tjenestene kanskje ikke fungerer optimalt. Kort sagt, uten tydelige måltall blir det vanskeligere å få en nøyaktig vurdering av hva effektiviteten i tjenestene faktisk fungerer.





# 4 MULIGHET TIL Å PÅVIRKE TJENESTELEVERANSENE

## 4.1 Problemstilling

- Har kommunedirektøren i Selbu muligheten til å påvirke tjenesteleveransene produsert i vertskommunen?

For denne problemstillingen er det ikke satt opp revisjonskriterier. Revisor gir en beskrivelse av informasjonen som er gjort tilgjengelig gjennom datainnsamling og intervju.

## 4.2 Beskrivelse av mulighet for påvirkning

Kommunelovens kapittel 20 om vertskommunesamarbeid gir grunnlag for at samarbeidskommunene kan delegerer myndighet til vertskommunen. For å sikre påvirkningskraft, bør delegasjon være tydelig definert, og samarbeidskommunene må ha klare mandater i styrende organer som regionråd eller arbeidsutvalg. Dette kan inkludere krav om at samarbeidskommunenes representanter har stemmerett eller blir hørt i avgjørende beslutninger. I kap 2.3 ble avtalene Selbu kommune har med Værnesregionen gjennomgått. Det ble der pekt på få svakheter i forhold til lovens krav. Ifølge kommunelovens § 20-4 skal viktige avtaler godkjennes av kommunestyrene i de involverte kommunene, noe som gir dem en formell påvirkningsmulighet i hele prosessen. Avtalene er behandlet i Selbu kommune i kommunestyret, senest i sak PS23/2023., der avtalens pkt. 9 om utgifter til drift og pkt. 12 om oppsigelse ble endret. For at endringene skulle kunne gjennomføres betinget det at de andre samarbeidskommunene gjorde samme vedtak.

## Påvirkning på ulike nivå

Virksomhetsplanlegging er i Værnesregionen delt inn på ulike nivå. Dette er beskrevet i avtaleverket. Kommunedirektøren gjennomgår også dette i oppstartsmøte for denne revisjonen. Regionrådet med ordførere er overordnet styringsnivå, deretter følger arbeidsutvalget, og til sist styringen som foregår innad i tjenestene. Siste nivå knytter revisor til fagrådene. Både kommunedirektøren og kommunalsjefene uttrykker at de kan påvirke tjenestene, eller blir hørt, innenfor alle disse nivåene. Samtidig forteller kommunedirektøren at hun har respekt for at det er flere kommuner med i samarbeidene. Det vil derfor være en grense for hvor mye Selbu kommune kan forvente at vertskommunen kan tilrettelegge for hver enkelt kommune. Hvis alle fem deltagerkommunene hadde hatt fokus på forskjellige aspekt ved tjenestene, ville styringen kunne blitt fragmentert, med redusert kvalitet og måloppnåelse som resultat ifølge kommunedirektøren. Hun sier at styring på ulike nivå er viktig for å forhindre dette. I Regionrådet kan kommunene på et overordnet nivå presentere utfordringsbildet og prioritere hva som skal være fokus, eller satsningsområder. Kommunedirektøren er av den oppfatning at hvis man skal få til effektive tjenester, er det viktig at kommunene lykkes med å bli enige om hva som skal til, og hva som skal være satsningsområde. Dette kan bli tatt videre i arbeidsutvalget, som utvikler budsjett og styrer mer på konkrete tiltak. Til sist kommer samarbeidet som ligger i selve tjenestene, og som er tettest på daglig drift. I oppstartsmøte fortelles det at mange av tjenestene er avhengig av samarbeid mot tjenester som ligger i hver enkelt kommune. Personvernombud trekkes frem som en slik tjeneste. Kommunedirektøren sier at det ikke er sånn at et felles personvernombud gjør alt som tilhører oppgaven, men personvernombudet blir en veldig god fagressurs som kommunen kan benytte. Mye av oppgaven vil fortsatt bli utført av Selbu kommune selv. Kommunedirektøren mener også at tjenester innenfor helse og oppvekst blir preget av at Selbu er langt framme når det gjelder samarbeid for barn og ungdom. Kommunedirektøren gir uttrykk for at hun opplever at kommunen er tett på tjenestene som leveres av Værnesregionen. Det kommenteres at desto bedre de interne tjenestene er, jo mer får kommunen ut av vertskommunesamarbeidet.

## Virksomhetsplaner og budsjettprosess

Virksomhetsplanlegging fører gjerne frem til en virksomhetsplan. I avtalene står det at hver enkelt tjeneste skal utarbeide en slik plan. Revisor finner ikke virksomhetsplanene som en rutinemessig del av rapportering som foregår på overordnet nivå. For revisor ser det ut til at det er større fokus på budsjett og konkrete tiltak, som nødvendigvis ikke er lagt inn en plan for hver enkelt tjeneste. Revisor har ikke kontrollert om hver enkelt tjeneste har en virksomhetsplan. Alle deltagerkommuner godkjenner budsjettet til tjenestene i Værnesregion.

Dette er nedfelt i avtaleverket. Økonomisjefen i Selbu bekrefter at dette skjer. Budsjettet til tjenestene i Værnesregionen inngår i ordinær budsjettbehandling i Selbu kommune.

## Rapportering

Det er dannet et rapporteringsmønster i tilknytning til tjenestene, med de internkontrolldata som er presentert i kapitel 3. Ifølge økonomisjefen er rapporteringen gjennomført etter økonomiregelverket, med tertialrapportert og årsrapport. I intervju med kommunalsjefene trekkes fagrådene frem som en arena der det i tillegg gjennomføres en god del uformell rapportering. Her har deltagerekommunene også anledning til å stille spørsmål, eller komme med direkte tilbakemelding på hendelser eller endringer i daglig drift. Flere av tjenestene som leveres av Værnesregionen har interaksjon med skole og barnehagetjenester i Selbu. Oppvekstsjefen trekker her frem de årlige tilstandsrapportene for skole og barnehage som en del av rapporteringen til politisk nivå innad i Selbu.

## Tilsyn og revisjoner

Og delta eller initiere tilsyn og revisjoner av tjenestene i Værnesregionen kan gi en mulighet for påvirkning. En av kommunalsjefene forteller om at tilsynsrapporter og revisjoner kan gi verdifullt innsyn i risikoen som ligger i tjenestene. Det vil være mulig for kontrollutvalget i kommunen og initiere forvaltningsrevisjoner av tjenestene i Værnesregionen, gjerne i samarbeid med kontrollutvalg i andre samarbeidskommuner.

## Tilleggsavtaler

Alle kommunalsjefer som revisor har intervjuet forteller om en reell mulighet til å påvirke tjenestene. Hvordan dette blir gjort varierer fra tjeneste til tjeneste, blant annet fordi samarbeidsavtalene har litt ulikt innhold. Kommunalsjefen for Plan, areal og teknisk gir noen eksempler. Han beskriver hvordan det vil være mulig å legge tilleggstjenester inn under avtalen, og hvordan dette måtte blitt behandlet i budsjett. Deretter forklarer han hvordan ansettelser ut over avtalt mannskapsdimensjonering må avklares med kommuneledelsen. Resultatet av ny brannordning som det arbeides med nå kan resultere i økt bemanning og er dermed avhengig av kommunal godkjenning.

## Avvik i tjenestene

I årsrapporten er det lite dato om avvik i Værnesregionen. Det er få tjenester som rapporterer på antall avvik internt i tjenestene.

## Tillit og relasjoner

I intervju med kommunalsjefene i Selbu er det flere som påpeker at påvirkningsmulighet kommunen har, til en viss grad er relasjonsbetinget. I dette ligger det at tjenestene utvikler seg i et samarbeid. Samtlige kommunalsjefer snakker om at det nå oppleves som enkelt, og at det er kort vei, til ledelsen for tjenesteleveransene i Værnesregionen. Kommunalsjefen peker på en utvikling i der fokuset har endret seg fra å dreie seg om å sette krav, til i å større grad samarbeide om tjenestene.

## 4.3 Revisors oppsummering

I dette kapitlet har revisor beskrevet noen av de mekanismene som gjør det mulig for kommunedirektøren i Selbu å påvirke tjenestene som leveres av Værnesregionen. De viktigste momentene er styringsstrukturen som er beskrevet i avtaleverket. Ønsker kommunedirektøren å påvirke tjenestene i stor grad betinger det også at kommunen er bevisst hva som ønskes endret. For å kunne belyse dette må kommunedirektøren ha tilgang til tilstrekkelige styringsdata. Denne er i stor grad gjennomgått i rapportens kapitel 3, revisor påpeker at disse inneholder noen svakheter.

Revisor registrer at både kommunedirektøren og kommunalsjefene som har blitt intervjuet, selv sier at de har mulighet til å påvirke tjenestene. Værnesregionen er et kommunesamarbeid, og med det vil påvirkningsmuligheten til en hvis grad være relasjonsbetinget.

Selbu kommunes mulighet til å påvirke tjenestene gjelder på tre ulike nivå. Regionråd, arbeidsutvalg og i fagråd. Revisor har i liten grad sett på hvordan fagrådene i praksis fungerer, og hvilke data/rapportering som ligger i disse møtene. Dette fordi revisor da måtte involvert tjenestene i revisjonen.

## 5 UTTALELSE

En foreløpig rapport ble sendt til uttalelse hos kommunedirektøren i Selbu kommune første gang 13.09.2024. Det ble i den forbindelse også avholdt et høringsmøte. Kommunedirektøren og revisor var da uenig i premissene rapporten var bygget på. Revisjon Midt-Norge har i ettertid hatt dialog med statsforvalteren i Trøndelag om hvordan regelverk og veiledere om internkontroll i vertskommunesamarbeid skal tolkes. I dialogen uttrykte statsforvalteren forståelse for revisors syn. Dialogen med statsforvalteren er fortsatt aktiv.

Det ble avholdt nytt høringsmøte med konstituert kommunedirektør i Selbu 10.03.2025. Referatet fra dette møte er vedlagt i vedlegg 2 til denne rapporten. Referatet gjelder som kommunedirektørens uttalelse til forvaltningsrevisjonen.

Med bakgrunn i siste høringsmøte har revisor gjort noen endring i rapporten. Data som omhandler tjenester i Værnesregionen som Selbu kommune ikke benytter seg av, er tatt ut. Delkonklusjoner, konklusjon og sammendraget er også endret noe, for å ta med informasjon om kommunens praksis innfor ledelse og oppfølging av tjenestene som leveres av Værnesregionen.

# 6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

## 6.1 Konklusjon

I første problemstilling undersøkes det om kommunedirektøren i Selbu kommune har et system for å ivareta internkontrollansvaret ved tjenesteproduksjonen som inngår i Værnesregionen. Revisor konkluderer med at kommunedirektøren har mangler i et slikt system. Selbu kommune har per tiden ingen ferdigstilt skriftlig rutine som ivaretar oppfølging av tjenestene. Dette er under utarbeidelse. Kommunen har ingen systematisk eller regelmessig risikovurdering som overvåker restrisiko ved å delta i samarbeidet, eller som viser risiko i tjenestene. Det finnes heller ingen rutine for hvordan en slik risikovurdering skal følges opp eller evalueres. Politisk ledelse styrer tjenestene gjennom regionrådet. På kommunedirektørnivået styres tjenestene gjennom arbeidsutvalget. Det finnes et eget årshjul for arbeidsutvalgets arbeid. Praktisk oppfølging av tjenestene skjer i stor grad i ulike fagråd.

Videre svarer rapporten ut om data fra internkontrollsystemet gir kunnskap om effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Dataen som Selbu kommune formelt sett får av tjenestene i kommunesamarbeidet er stort sett begrenset til tertial og årsrapport. Internkontrollsystem inneholder i noen tilfeller data som gir kunnskap om effektivitet i tjenestene. Men systematikken, og mangelen på forhåndsbestemte måltall gjør det vanskelig å si noe om effektivitet i tjenestene som blir levert.

Til sist har revisor sett på muligheten kommunedirektøren i Selbu kommune har til å påvirke tjeneste levert av vertskommunen. Revisor har her gitt en generell beskrivelse av mulighetene som finnes, uten bruk av revisjonskriterier. Et viktig perspektiv er styringsmekanismene som er skrevet inn i avtaleverket mellom kommunene. Kommunedirektøren i Selbu, og kommunalsjefene gir i all hovedsak positiv tilbakemelding på at disse fungerer som tiltenkt. Det uttales også fra kommunedirektør og kommunalsjefer at de har en reell mulighet til påvirkning. Selbu kommune legger vekt på at tjenestene levert av Værnesregionen kommer som et resultat av samarbeid.

## 6.2 Anbefalinger

Ut fra disse konklusjonene anbefaler revisor kommunedirektøren i Selbu å:

- utarbeide en rutine for oppfølging av tjenestene til levert av Værnesregionen.
- Utarbeide system for, å overvåke risiko ved kommunesamarbeidet
- Etterspørre mer internkontrolldata fra tjenestene levert av Værnesregionen

# KILDER

Kommuneloven (2020), [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83), <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>, 28.08.2024

Kommunal- og distriktsdepartementet (KMD2023) "Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven." [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) Publikasjonskode H-2550

Kommunal- og distriktsdepartementet (KMD2021) «Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser.» [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/internkontroll-i-kommunesektoren/id2876831/?q=oppgavefelleskap&ch=4#match\\_0](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/internkontroll-i-kommunesektoren/id2876831/?q=oppgavefelleskap&ch=4#match_0) 27.08.24

Det kongelige Finansdepartement (FIN2021) St.mld 14 «Perspektivmeldingen» [Meld. St. 14 \(2020–2021\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>

Deming, W. E. (1982). Out of the Crisis." MIT Press.

George, M. L. (2002). "Lean Six Sigma: Combining Six Sigma Quality with Lean Production Speed." McGraw-Hill.

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). "The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance." Harvard Business Review.

Womack, J. P., Jones, D. T., & Roos, D. (1990). "The Machine That Changed the World." Free Press.

DFØ «[Veileder i internkontroll | DFØ \(dfo.no\)](https://dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/internkontroll/veiledning-til-internkontroll/veileder-i-internkontroll)» <https://dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/internkontroll/veiledning-til-internkontroll/veileder-i-internkontroll> 28.08.24

Feigenbaum, Armand V. (1961) *Total Quality Control*. McGraw-Hill,



# VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

## **System for ivaretagelse av internkontrollansvar ved kommunesamarbeid**

Generelt er kommunedirektørens internkontrollansvar gitt av kommunelovens § 25. I veilederen for interkommunalt samarbeid (KMD2023), finnes det en rekke punkter som understreker viktigheten av systematisk internkontroll. Veilederen klargjør at internkontrollkravet gjelder også der kommune samarbeider med andre kommuner (vertskommunesamarbeid inkludert) ved tjenesteproduksjon. Vertskommunens internkontrollansvar for oppgaver som utføres i samarbeidet gjelder på samme måte som for andre områder i kommunen. I tillegg vil også samarbeidskommunen(e) ha et visst internkontrollansvar. Kommunedirektøren i samarbeidskommunen har ikke gitt fra seg ansvaret for oppgavene selv om han gir fra seg utførelsen av oppgavene, og derfor har kommunedirektøren i samarbeidskommune også 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. I KMDs veileder til internkontroll i kommunene (KMD 2021) [Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser - regjeringen.no](#) uttrykkes det at kommunedirektørens i samarbeidskommunen fortsatt har et ansvar til å følge opp samarbeidet, og at dette gjelder 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 for tjenestene de har krav på. I følge veilederen må kommunedirektøren forsikre seg *om at arbeidet i det interkommunale samarbeidet utføres på en slik måte at innbyggerne får det de har krav på etter lov og forskrift, uavhengig av i hva slags organisasjonsform samarbeidet utføres.* Til sammenligning, så sier

veilederen at når oppgaver blir delegert til interkommunale selskap, gjelder fortsatt kommunelovens §25-1, så langt det passer.

Revisor forstår dette som at kommunedirektøren må ha mekanismer på plass for å sikre etterlevelse av lovverket, selv når tjenester leveres gjennom et vertskommunesamarbeid. På spørsmålet om hva disse mekanismene er, vises det tilbake til kommunelovens §25-1.

Det skal legges til at for en kommune som i stor grad har lagt sin tjenesteproduksjon til interkommunale samarbeid, vil en av kommunedirektørens hovedoppgaver være å følge opp avtalene, og at arbeidet som gjennomføres i tilknytning til disse følger lovens krav. Revisjonskriterier kan med dette utledes direkte fra kommunelovens § 25-1. Her vil det også følge en diskusjon om hva som ligger i begrepet «lovens krav» i dette tilfellet. Trolig stopper ikke ansvaret med å følge opp at innbyggerne får de tjenester som lovverket fastsetter, selve produksjonen av tjenestene må også følge lovverkene.

Ut fra dette har revisor valgt ut to revisjonskriterier:

1. Kommunen skal ha en rutine for å følge opp tjenestene som leveres av Værnesregionen.
2. Kommunen skal gjennomføre regelmessig risikovurdering av tjenestens som leveres gjennom Værnesregionen.

Kommunelovens §20-4 er tydelig på hva avtalene om en overføringer av tjenester mellom kommuner i et vertskommunesamarbeid skal inneholde. Dette kan skrives som et revisjonskriterium.

3. Kommunen skal ha avtaler som inneholder bestemmelser om

- a. deltakerne i samarbeidet
- b. hvem av deltakerne som er vertskommune
- c. hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- d. når oppgaver og myndighet skal overføres
- e. hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- f. hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- g. hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- h. hvordan samarbeidet skal oppløses

- i. annet som etter lov skal fastsettes i avtale.

### **Gir data i internkontrollsystemet kunnskap om effektiviteten i tjenesteproduksjonen?**

Kommuneloven § 25 legger et grunnleggende rammeverk for internkontroll i norske kommuner, og understreker viktigheten av å sikre at kommunens aktiviteter og tjenester utføres i samsvar med lover, forskrifter og overordnede målsetninger, inkludert effektivitet og kvalitet i tjenesteleveransen. En del av hensikten med internkontrollsystemet er at det skal sikre effektiv drift gjennom å avdekke feil og mangler (KMD2021). Et mer overordnet og relevant styringssignal er gitt i Stortingsmelding nr. 14 (2020-2021), "Perspektivmeldingen 2021", som fremhever behovet for kontinuerlig forbedring, innovasjon og effektivisering i kommunal sektor for å møte fremtidens utfordringer. DFØ skriver i sin veileder for internkontroll om internkontrollprosessen, og hvordan denne er bygd opp på bakgrunn av seks ulike steg.

1. planlegging
2. risikovurdering
3. utforming av risikoreduserende tiltak
4. implementering av risikoreduserende tiltak
5. oppfølging
6. rapportering

Disse stegene kjenner vi igjen fra generelle metoder for virksomhetsstyring, der økt effektivitet eller økt kvalitet er i produksjonen eller tjenesteleveranse er overordnede mål (Se listen under). I sin aller enkleste form utgjør denne listen Demingscircle (Deming1982), eller et generelt forbedringshjul. Ut fra listen over inngår der oppfølging og rapportering. Det som rapporteres er data om virksomheten generelt. Internkontrollsystemet inneholder med dette en mengde styringsdata som blir brukt som grunnlag for planlegging og risikovurderinger.

For å adressere disse kravene til effektivitet og kvalitet, kan kommunedirektøren anvende en rekke etablerte ledelsesmetoder, hver med sine spesifikke fokusområder og tilnærminger. Eksempler gitt nedfor:

**Balansert målstyring** (Balanced Scorecard BSC): BSC tilbyr en strukturert ramme for å balansere finansielle og ikke-finansielle mål, og knytte dem til strategiske

prioriteringer. Det fokuserer på fire perspektiver: Finansielt, Kunde, Interne Prosesser, og Læring/Vekst (Kaplan & Norton, 1992).

**Lean Management:** Lean fokuserer på å skape merverdi for kundene med færre ressurser ved å identifisere og eliminere sløsing i prosesser (Womack, Jones & Roos, 1990).

**Total Quality Management (TQM):** TQM er en omfattende og strukturert tilnærming til organisatorisk ledelse som søker å forbedre kvaliteten på produkter og tjenester gjennom kontinuerlige forbedringer i respons til kontinuerlig endrede kundekrav (Feigenbaum 1961).

**Six Sigma:** Six Sigma fokuserer på å forbedre kvaliteten på prosessresultatene ved å identifisere og fjerne årsaker til feil og minimere variabilitet i produksjons- og forretningsprosesser (George, 2002).

**Performance Management:** Denne tilnærmingen innebærer kontinuerlig evaluering og styring av organisasjonens ytelse gjennom målsetting og tilbakemelding (Ferreira & Sanchez, 2017).

Revisor har ved hjelp av Open AI Chat GPT undersøkt hvilket datagrunnlag som er felles for disse metodene. Noe som har generert følgende liste ut fra ulike perspektiv:

#### **Finansielle data:**

Budsjettdata og faktiske utgifter for å overvåke økonomi og ressursbruk.

Kostnadsanalyser for ulike tjenesteområder for effektivitetsvurdering.

Investeringsoversikter for kapitalutgifter og deres bidrag til forbedring av tjenester.

#### **Brukertilfredshet:**

Resultater fra brukerundersøkelser for tilfredshet med kommunale tjenester.

Innspill og klager for å identifisere forbedringsområder.

Deltakelsesrater i kommunale programmer for engasjement og tilgjengelighet.

#### **Operasjonelle data:**

Prosesstider for å evaluere tjenesteleveransens effektivitet.

Feilrater for kvalitetskontroll og forbedringspotensial. (Opplysninger om avvik i tjenestene)

Effektivitetsmålinger som produktivitet og ressursutnyttelse.

**Personalressurser:**

Ansattetilfredshet og -engasjement for å fremme et godt arbeidsmiljø.

Kompetanseutviklingstiltak for kontinuerlig læring og forbedring.

Fraværstatistikk for innsikt i arbeidsmiljøet og velvære. (Tiltak)

**Innovasjon og forbedringstiltak:**

Oversikt over pågående og fullførte forbedringsprosjekter.

Resultater av forbedringsarbeid for å måle konkrete gevinster og effekt.

**Benchmarking:**

Sammenligningsdata for ytelseevaluering mot andre kommuner eller standarder.

Ut fra revisors syn vil innlemming av disse dataene i internkontrollsystemet kunne gi kommunedirektøren en helhetlig forståelse av både effektivitet og kvalitet i tjenestene som blir levert av en vertskommune. Det vil også kunne gi kunnskap om utfordringer og muligheter for forbedring.

Revisor velger derfor at et revisjonskriterie for problemstillingen blir at kommunedirektørens internkontrollsystem i størst mulig grad bør omfatte data fra de ulike perspektivene i listen over.

**Selbu kommunes mulighet til å påvirke tjenesteleveransene produsert i vertskommunen?**

I rapporten er denne problemstillingen svart ut deskriptivt. Derfor er ingen revisjonskriterier utledet.

# VEDLEGG 2 – KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Nedenfor følger referat fra høringsmøte mellom konstituert kommunedirektør i Selbu kommune og oppdragsansvarlig revisor. Referatet gjelder som kommunedirektørens uttalelse til rapporten.

## «Referat høringsmøte rapport Selbu kommune, den 10.03.25

Fra Selbu kommune: Geit Håvard Mebust - konstituert kommunedirektør

Fra Revisjon Midt-Norge SA: Marius Johnsborg, Johannes O. Nestvold

### Innledning

Revisor gir en kort innledning til møte med å fortelle om prosessen slik den har vært. Det uttrykkes et ønske om å ferdigstille rapporten. Et godkjent møterefertat fra et høringsmøte kan gjelde som en høringsuttalelse og legges ved rapporten. Rapporten vil bli justert ut fra enigheter i møte.

Referatet fra møte vil bli vedlagt revisjonsrapporten, og gjelde som kommunens uttalelse i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

### System for Internkontroll

Konstituert kommunedirektør i Selbu forteller at kommunejurist i vertskommunen har gjennomgått alle anbefalingene i revisjonsrapporten, og bemerker at det ikke finnes egne regler for internkontroll i interkommunale samarbeid. Revisor har presentert sin forståelse av internkontroll og påpekt svakheter i samarbeidsavtalene, spesielt når det gjelder informasjonstilgangen for samarbeidskommunene. Selv om dette er en mangel, anses den ikke som kritisk.

Det finnes en uferdig rutine for internkontroll i interkommunale samarbeid i kommunen, og det gjenstår lite før den er ferdigstilt. Når det gjelder risikovurdering, gjøres dette i forkant av inngåelse av samarbeid, men ikke etter at tjenesten er satt i drift. Revisor mener at risikobildet kan endre seg over tid, og at det derfor bør gjøres løpende vurderinger. Kommunedirektøren bekrefter at kommunen har vurdert om de fortsatt skal være en del av enkelte samarbeid, blant

annet innen barnevern. Disse vurderingene ble gjort før den tidligere kommunedirektør(Oddveig Kipperberg) tiltrådte.

Kommunedirektøren er ikke uenig i revisjonens anbefalinger og mener det kan være nyttig med en oppfølgingsrutine. Omfanget av en slik rutine må kommunen selv vurdere. Det legges til grunn at vertskommunen har ansvaret for den operative internkontrollen, ettersom det er de som drifter tjenestene. Samarbeidskommunene har tilgang til internkontrolldata, men det er et åpent spørsmål om denne informasjonen er tilstrekkelig.

### **Tertialrapportering og vurdering av tjenesteutførelse**

I kapittel 3 av rapporten omhandles rapportering og Selbu kommunes tilfang av internkontrolldata. Kontrollutvalget (KU) har i sin bestilling spurt hvordan effektiviteten i tjenestene kan vurderes. Revisor har kartlagt faktorer som er avgjørende for tjenesteeffektivitet og påpeker at vertskommunen utarbeider årsrapporten. Tjenestene har enkelte data knyttet til effektivitetsfaktorer, men dersom effektivitet og kvalitet skal vurderes bedre, burde dette grunnlaget vært mer detaljert.

Revisor bemerker at styring ofte skjer i form av å iverksette tiltak – at det gis beskjed om hva som skal gjøres – men at effekten av disse tiltakene ikke nødvendigvis måles. Revisor konkluderer med at det ikke er samarbeidskommunens ansvar at slike data ikke er tilstrekkelige, men heller at rapporteringen fra vertskommunen kunne vært bedre. Dette kan bli et tema i en eventuell fremtidig revisjon av vertskommunen.

Området «forvaltning» er ikke en del av det interkommunale samarbeidet. Kommunen har tidligere gjennomført brukerundersøkelser for å vurdere kvaliteten på tjenestene for egne innbyggere, blant annet innen barnevern.

### **Statistikk og oppfølging av tjenestedata**

NAV-statistikk presenteres blant annet i AU (Kommunedirektørutvalget i Værnesregionen) og fagråd – helse og oppvekst. Kommunen har ikke tilgang til tall for hele vertskommunen, men får statistikk spesifikt for egen kommune. Oppfølging skjer ved at saker av felles interesse løftes i relevante fora, og kommunen tar med seg tallene tilbake til egen organisasjon, for eksempel i spørsmål om rekruttering.

Kommunen er enig i at det er viktig med gode data fra vertskommunen, men det er behov for en tydeligere formalisering av hva vertskommunen skal rapportere på. Dette kan være et aktuelt tema for administrasjonsutvalget.

### **Påvirkningskraft i interkommunalt samarbeid**

Når det gjelder muligheten til å påvirke tjenestene, har revisor kun basert seg på intervjudata. Tilbakemeldingene tyder på at kommunen har reell påvirkningskraft. Kommunedirektøren viser til at kommunen deltar aktivt i rekrutteringsprosesser og mener dette er et konkret eksempel på hvordan kommunen kan påvirke tjenestene i samarbeidene de er en del av.

Regionrådet, som består av kommunedirektørene og ordførerne i samarbeidskommunene, har uttrykt et ønske om å styrke samarbeidet. Det er lagt til rette for at samarbeidskommunene skal kunne ha innflytelse.

Revisor løfter likevel at en hovedutfordring er at samarbeidskommunene må ha tilstrekkelig informasjon fra vertskommunen for å kunne ta stilling til tjenestene i egen kommune.

### **Revisjonsrapportens sammendrag**

Revisor ønsker å justere sammendraget i rapporten for å inkludere flere momenter som favner kommunen.

Vertskommunens kommunejurist påpeker at rapporten i liten grad har vektlagt at kommunen faktisk har flere møtepunkter med vertskommunen.»





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)