

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

Arkivsak: 21/331
Møtedato/tid: 18.11.2021 kl. 09:00
Møtested: Kommunestyresalen

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
27/21	Rapport forvaltningsrevisjonsrapport -økonomisk internkontroll
28/21	Revisjonsstrategi og oppdragsansvarlig regnskapsrevisors uavhengighetserklæring
29/21	Orientering fra administrasjonen November 21
30/21	Forberedelse av besøk på institusjons- og åpen omsorg 1.tertial 2022
31/21	Kontrollutvalgets årsplan 2022
32/21	Referatsaker November 21
33/21	Godkjenning av protokoll

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS v/ Einar Sandlund på telefon 938 97 555, eller e-post: einar.sandlund@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Steinkjer, 10.11.2021

Birgit Johansen (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Einar Sandlund/s/
Seniorrådgiver
Konsek Trøndelag IKS

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Rapport forvaltningsrevisjonsrapport -økonomisk internkontroll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

Møtedato

18.11.2021

Saknr

27/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 217, TI - &58

Arkivsaknr 21/31 - 8

Forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapporten – Økonomisk internkontroll
2. Kontrollutvalget har følgende til kortversjon av rapporten:
 - 3. Saken oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:
 - 4. *Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten – Økonomisk internkontroll til orientering.*
 - 5. *Kommunestyret ber kommunedirektøren snarlig følge opp de svakheter som rapporten avdekker.*
 - 6. *Kommunestyret ber kommunedirektøren om skriftlig rapport til kontrollutvalget innen 01.05.22 på hvordan de svakheter som rapporten avdekker er fulgt opp.*

Vedlegg

Rapport økonomisk internkontroll

Namsskogan - Kort rapport økonomisk internkontroll

Saksopplysninger

Kommunelovens § 23-3 sier at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Kommunestyret behandlet den 15.12.20 plan forvaltningsrevisjon 2020-2024. Det ble fattet slikt vedtak:

«Kommunestyret vedtar plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 med slik prioritering av forvaltningsrevisjoner:

1. *Økonomisk internkontroll*

Kontrollutvalget fattet slikt vedtak i sak 02/21:

1. *Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon på økonomisk internkontroll*
2. *Kontrollutvalget gir følgende innspill på problemstillinger/spørsmål:*
 - *Er budsjett realistisk, «antatte og fiktive ...» brukes mye/kvalitetssikring av tall, bedre utredninger?*
 - *Kvalitet og tilgjengelighet på budsjettdokumentet, er det lett å forstå/se sammenhengen tall- og tekstdel?*
 - *Oppfølging av og iverksetting av budsjettvedtak*
 - *Interne rutiner og implementering av budsjettmyndighet; praksis?*
 - *Internkontroll/-rapportering, rutiner og reell praksis*
3. *Revisor bes å utarbeide prosjektplan til neste møte, 17.03.21.*

Kontrollutvalget behandlet prosjektplanen i sak 07/21 og gjorde slikt vedtak:

1. *Prosjektplan datert 26.02.21 godkjennes.*
2. *Rapporten forventes levert 30.09.21 og innenfor den angitte ressursbruk på 250 timer.*
3. *Kontrollutvalget bes å bli orientert underveis for å kunne ta stilling til evt. behov for endringer i prosjektplanen.*

Endelig rapport ble oversendt 02.11.21. Kommunedirektøren har avgitt hørings svar 26.10.21, jfr. vedlegg 2 i rapporten. Revisor har på bakgrunn av hørings svaret tatt inn de fleste innspillene i rapporten. Der revisor har supplert med informasjon fra hørings svaret, framkommer dette i teksten. Revisor har tillegg gjort faktakorrigeringer på bakgrunn av hørings svaret. Hørings svaret har ikke medført endringer i vurderinger og konklusjon.

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten, jfr. vedtatt prosjektplan:

- *Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?*
- *Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?*
- *Hvordan opplever medlemmer av kommunestyret budsjettdokumentet? (Beskrivende)*

Metodene brukt for å samle data i denne forvaltningsrevisjonen er basert på dokumentgjennomgang, intervjuer og spørreundersøkelse. Til tross for flere runder med purringer opplevde revisor å få en lav svarprosent. De vurderer likevel at bruken av data fra spørreundersøkelsen gir et bilde av hvordan politisk nivå opplever dokumentet. Totalt vurderer revisor at innsamlet data gir et godt grunnlag til å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?

Flere av informantene fra administrasjonen peker på at budsjettprosessen høsten 2020 ikke var en god prosess. Årsaken til dette er ifølge informantene blant annet knyttet til endring og utskiftninger i ledergruppen. Etter kommunedirektørens vurdering har ikke kommunen hatt gode rutiner for budsjettprosessen. Den har vært lite definert og noe tilfeldig. Dialog og informasjon opp mot politisk nivå kunne vært bedre, samtidig som dette nivået generelt sett kunne gitt tydeligere styringssignaler.

Budsjettprosessen i Namsskogan kommune er under endring som følge av nytt økonomireglement og nye rutiner med større involvering av enhetsledere. Revisor er den oppfatning at prosessene som er beskrevet i økonomireglementet og nye rutiner kan legge til rette for at kommunen får en realistisk og fullstendig budsjettering.

Revisor peker på muligheter for forbedringer. Dette gjelder bruk av prognoser og usikkerhet rundt de forutsetningene budsjett og økonomiplan baseres på. Dette må synliggjøres bedre i budsjettdokumentet. Betingelsene for kommunestyrets bevilgninger bør komme tydelig frem i budsjettdokumentet. Det savnes referanser til ulike kommunale planer. Kravet til realisme skal ikke bare reflektere årsbudsjettet, men hele handlingsplanperioden. Kommuneplanens samfunnsdel er grunnlaget for kommunens avdelinger sine planer og virksomhet. Sammenhengen mellom årsbudsjett, økonomiplanen og kommunale planer kan bli tydeligere, slik at det vises hvordan de målsetningene og strategiene kommunen har valgt blir fulgt opp.

Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

Kommunen hadde fram til og med 2020 kvartalsrapportering. Nå er det innført tertialrapportering i henhold til nytt økonomireglement. Ifølge økonomireglementet skal tertialrapporten beskrive den økonomiske utviklingen og utviklingen i tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner, samt inneholde en sammenstilling mot budsjett, akkumulert regnskap og prognose for året.

Kommunen har ikke vært flinke nok til å følge med på avvik. Kommunedirektøren peker på at rutinene ved rapportering var for dårlige. Regnskapet 2020 viste et stort positivt avvik, men avviket ble ikke rapportert til kommunestyret. Det ikke ble jobbet godt nok med rapporteringen. Det skulle rapporteres i henhold til mal, men at det ikke var noen mal som

beskrev avvikene.

Revisor vurderer at kommunedirektør rapporterer i tråd med økonomireglementet. Data viser at det er noe forbedringspotensial når det gjelder utarbeidelsen av rapporten. På bakgrunn av nytt økonomireglement er det innført nye interne rapporteringsrutiner. Data gjenspeiler at det er nye rutiner. Det framstår noe uklart for revisor om det rapporteres annenhver måned eller hver måned.

Revisor konkluderer med at har etablert rutiner for økonomisk rapportering, og at disse rutinene følges opp i praksis. Tertialrapporteringen har et forbedringspotensial knyttet til utformingen av rapporten. Revisor peker på muligheter for å gjøre rapportene mer leservennlig ved å tydeliggjøre sammenhengene bedre. Politisk nivå ikke helt tilfreds med informasjon knyttet til budsjettavvik og her merker revisor mer seg at oppsett og uklarhet om bruk av fargekoding kan påvirke forståelsen av informasjonen om avvik.

Hvordan opplever medlemmer av kommunestyret budsjettdokumentet?

Kommunestyremedlemmene er delt i opplevelsen av budsjettdokumentet. Medlemmene i kommunestyret opplever teksten i budsjettdokumentet som mer forståelig enn tabellene, men opplever at det er lite sammenheng mellom tekst og tabell. Noe som gjør tabellene vanskelig å forstå, er oppsettet av tabellene og bruk av farger og hjelpelinjer som er lite forklarende. Det kan være vanskelig å se sammenheng fra år til år og manglende forklaringer på store endringer. Forskjellige tall i lignende tabeller kan skape en forvirring for leser av dokumentet.

Administrasjonen oppleves som tilgjengelig for å svare på spørsmål knyttet til årsbudsjett og økonomiplan. Om svarene administrasjonen gir er oppklarende framstår noe usikkert, men mange opplever dialogen i sin helhet med administrasjonen som god.

Kortutgave av forvaltningsrevisjonsrapporten

Revisjonen har lagd en kortversjon av rapporten, jfr. vedlegg. De ønsker å teste ut bruken av slike kortrapporter. *Rapporten er en kort versjon av endelig rapport og er ikke ment til å erstatte endelig rapport.* Revisor ønsker en tilbakemelding på hvordan den har blitt brukt og innspill til oppsett.

Vurdering

Sekretariatet viser til den framlagte rapport og er av den oppfatning at den svarer ut de gitte problemstillinger.

Rapporten viser at budsjettprosessen er i endring. Dette gjenspeiles i nytt økonomireglement og budsjettrutiner som krever økt involvering av enhetslederne. Sekretariatet viser her til at revisor mener at de prosessene som er beskrevet i økonomireglementet og nye rutiner vil legge til rette for at kommunen får en realistisk og fullstendig budsjettering. Revisor har ikke konkretisert anbefalinger i kulepunkter, men viser til følgende forbedringspunkter:

- Bruk av prognoser, og usikkerheten knyttet til de forutsetningene budsjett og økonomiplan baseres på, bør synliggjøres bedre i budsjettdokumentet.
- Betingelsene for kommunestyrets bevilgninger bør komme tydelig frem i budsjettdokumentet.
- Budsjettdokumentet bør vise referanse til ulike kommunale planer og at kravet til realisme ikke bare reflekterer årsbudsjettet, men hele økonomiplanperioden.

I rapporten konkluderer revisor med at kommunen har etablert rutiner for økonomisk rapportering, og at disse rutinene følges opp i praksis. Det bør ikke herske tvil eller usikkerhet om rutinene og dets forhold til økonomireglementet. Revisor har ikke konkretisert anbefalinger i kulepunkter, men viser til følgende forbedringspunkter:

- Tertialrapporteringen har et forbedringspotensial knyttet til utformingen av rapporten; gjøre den mer leservennlig ved å tydeliggjøre sammenhengene

mellom de ulike tabellene bedre.

- Forståelsen av informasjon knyttet til budsjettavvik; oppsett og uklarhet på bruk av fargekoding.

Sekretariatet ser positivt på at revisjonen har lagd en kortversjon av rapporten og oppfordrer kontrollutvalget til å komme med sine innspill og merknader.

Kontrollutvalget anbefales å slutte seg til rapporten og å oversende saken til kommunestyret med innstilling på å ta forvaltningsrevisjonsrapporten økonomistyring til orientering, samt å be kommunedirektøren følge opp de svakheter som rapporten avdekker. Kommunestyret anbefales til slutt å be kommunedirektøren gi skriftlig rapport til kontrollutvalget innen 01.05.22 på hvordan anbefalingene er fulgt opp.



Namsskogan kommune

November 2021

FR 1167

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Namsskogan kommunes kontrollutvalg i perioden mars 2021 til november 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig revisor Hanne Marit Ulseth Bjerkan, prosjektmedarbeider Merete M. Montero, og kvalitetssikrere Mette Sandvik og Leidulf Skarbø. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Namsskogan kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 2. november 2021

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag fra kontrollutvalget i Namsskogan kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon om økonomisk internkontroll. Forvaltningsrevisjonen er basert på intervjuer med ansatte i kommunen, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse til politisk nivå. Det er tre problemstillinger som blir besvart i forvaltningsrevisjonen, der den siste besvares beskrivende. Revisor anbefaler at kommunen har fokus på de svakheter som er avdekket, som oppsummeres slik:

Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?

Gjennomføringen av budsjettprosessen i Namsskogan kommune er under endring som følge av nytt økonomireglement og nye rutiner med større involvering av enhetsledere. Revisor mener at de prosessene som er beskrevet i økonomireglementet og nye rutiner vil legge til rette for at Namsskogan får en realistisk og fullstendig budsjettering. Revisor har også funnet muligheter for noen forbedringer. Bruk av prognoser, samt usikkerheten knyttet til de forutsetningene budsjett og økonomiplan baseres på, bør synliggjøres bedre i budsjettdokumentet. Betingelsene for kommunestyrets bevilgninger bør komme tydelig frem i budsjettdokumentet. Revisor savner også referanse til ulike kommunale planer, og at kravet til realisme ikke bare reflekterer årsbudsjettet, men hele planperioden.

Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

Revisor konkluderer med at Namsskogan har etablert rutiner for økonomisk rapportering, og at disse rutinene følges opp i praksis. Det er noe usikkert om den interne rapporteringen gjennomføres hver måned i henhold til økonomireglementet, eller om det gjennomføres annen hver måned. Tertialrapporteringen har et forbedringspotensial knyttet til utformingen av rapporten. Revisor ser muligheter for å gjøre rapporten mer leservennlig ved å tydeliggjøre sammenhengen mellom de ulike tabellene bedre. Samtidig er politisk nivå ikke helt tilfreds med informasjon knyttet til budsjettavvik. Revisor merker seg at oppsett og noe uklarhet om bruk av fargekoding kan påvirke forståelsen av informasjonen om avvik.

Hvordan opplever medlemmer av kommunestyret budsjettdokumentet?

Kommunestyremedlemmene er delt i opplevelsen av budsjettdokumentet. Medlemmene i kommunestyret opplever teksten i budsjettdokumentet som mer forståelig enn tabellene, men opplever at det er lite sammenheng mellom tekst og tabell. Administrasjonen oppleves som tilgjengelig for å svare på spørsmål knyttet til årsbudsjett og økonomiplan. Om svarene administrasjonen gir er oppklarende, framstår noe mer usikkert. Mange opplever dialogen i sin helhet med administrasjonen som god.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode	8
1.4 Bakgrunn.....	11
1.5 Rapportens oppbygging	13
2 Budsjettprosess.....	15
2.1 Problemstilling	15
2.2 Revisjonskriterier.....	15
2.3 Data	15
2.3.1 Budsjettprosessen	15
2.3.2 Involvering av politisk nivå	21
2.3.3 Realistisk årsbudsjett og økonomiplan	24
2.3.4 Mål og premisser for budsjett.....	25
2.4 Vurdering.....	27
3 Økonomisk rapportering	31
3.1 Problemstilling	31
3.2 Revisjonskriterier.....	31
3.3 Data	31
3.3.1 Rapportering om økonomisk utvikling	31
3.3.2 Rapportering om avvik.....	34
3.3.3 Budsjettreguleringer.....	36
3.3.4 Intern budsjettoppfølging.....	37
3.4 Vurdering.....	38
4 Budsjettdokument.....	41
4.1 Problemstilling	41
4.2 Data	41
4.2.1 Forståelig.....	41
4.2.2 Overgang til ny kommunelov.....	43
4.2.3 Dialogen med administrasjonen	44
4.3 Revisors oppsummering.....	45
5 Høring	46
6 Konklusjoner og anbefalinger	47
6.1 Konklusjon.....	47
6.2 Anbefalinger	47

Kilder	48
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	49
Vedlegg 2 – Høringssvar	54

Tabell

Tabell 1. Fordeling mellom medlemmer i to kommunestyreperioder. N=21	10
Tabell 2. Finansielle indikatorer som andel av brutto driftsinntekter fra kommuneregnskapet for 2020	12
Tabell 3. Prosess med utarbeidelse av økonomiplan og budsjett	17
Tabell 4. Innhold per tjenesteområde i budsjett og økonomiplandokumentet	27
Tabell 5. Om administrasjonen er tilgjengelig ved spørsmål til økonomirapportene og om de kan svare på spørsmål knyttet til økonomirapportene. N=21.	34
Tabell 6. Kommunestyret sin opplevelse av administrasjonens håndtering til ny kommunelov. N=21.	43

Figurer

Figur 1. Organisasjonskart Namsskogan kommune	13
Figur 2. Tilstrekkelig kjennskap til budsjettet og om prosessen lagt opp slik at kommunestyret er delaktige. N=21.	22
Figur 3. Om kommunestyret gir tydelige styringssignaler og om disse blir ivaretatt av administrasjonen på en god måte. N=21.	23
Figur 4. Kommunestyrets mulighet til å sette seg inn i relevant informasjon for utarbeidelsen av årsbudsjett og økonomiplan i forkant av møter. N=21	23
Figur 5. Om budsjettprosessen er innrettet på en måte som legger til rette for realisme i årsbudsjett og økonomiplan. N=21	25
Figur 6. Oversikt over total drift for kommunen ved 1. tertial 2021	32
Figur 7. Særskilte budsjettpremiser, tjenesteområdet for oppvekst	33
Figur 8. Om kommunestyret opplever økonomirapportene som forståelig og om de er tilstrekkelig for at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar. N=21.	33
Figur 9. Eksempel på kommentarer til avvik fra rapport ved 1. tertial 2021	35
Figur 10. Fargekoding av avvik i tertialrapport ved 1. tertial 2021	35
Figur 11. Om kommunestyret mottar tidsriktig informasjon om avvik, og om økonomirapportene beskriver årsaken til økonomiske avvik. N=21.	36
Figur 12. Om saksfremlegget til budsjettreguleringer er tilstrekkelig begrunnet/utredet, og om saksfremlegget oppleves som forståelig. N=21.	37
Figur 13. Rapportering på drift og avvik	39

Figur 14.	Forståeligheten til saksfremlegg, teksten i budsjettdokumentet og tabellene i budsjettdokumentet. N=21.	41
Figur 15.	Alt i alt så er dokumentet for årsbudsjett og økonomiplan forståelig. N=21.	42
Figur 16.	Om administrasjonen bruker ord og uttrykk som kommunestyret forstår. N=21.	42
Figur 17.	Om administrasjonen kan svare på spørsmål til årsbudsjett og økonomiplan og om de svarer godt og oppklarende på spørsmål. N=21.	44

1 INNLEDNING

Kapittelet gjennomgår bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kommunestyret i Namsskogan kommune behandlet i sak 84/20 den 15. desember 2020 plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, der økonomisk internkontroll ble prioritert som første prosjekt.

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune bestilte i sak 02/21 den 20. januar 2021 en forvaltningsrevisjon om økonomisk internkontroll. Kontrollutvalget kom med innspill som gikk på om budsjettet er realistisk, kvaliteten og tilgjengeligheten på budsjettokumentet og oppfølging og iverksetting av budsjettvedtak. Internkontroll og rapportering ble også nevnt, og det ble gitt innspill om både å se på rutiner og reell praksis. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 07/21 den 17. mars 2021.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

- Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?
- Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?
- Hvordan opplever medlemmer av kommunestyret budsjettokumentet? (Beskrivende)

Revisor har avgrenset problemstillingene til økonomisk internkontroll knyttet til årsbudsjettering med økonomiplan og tilhørende rapportering. For å ivareta hensynet til aktualitet er undersøkelsen avgrenset tidsmessig til budsjettprosessen 2020 og budsjettoppfølgingen første halvår 2021. Prosjektet vil konsentrere seg om systemsiden.

1.3 Metode

Prosjektet er gjennomført ved bruk av intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse som datakilder for å besvare problemstillingene.

Det er gjennomført oppstartsmøte med kommunedirektør, økonomisjef, kommunalsjef infrastruktur og samfunn, kommunalsjef helse og omsorg og kontor- og personalsjef. Videre er det gjennomført intervju med følgende personer:

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef infrastruktur og samfunn

- Kommunalsjef helse og omsorg
- Økonomisjef
- Enhetsledere ved infrastruktur og samfunn
- Enhetsledere ved helse og omsorg
- Enhetsledere ved oppvekst

Valg av intervju som metode er begrunnet ut ifra behovet for dybdeinformasjon omkring økonomisk internkontroll i kommunen. Det var naturlig å velge ansatte i kommunen med budsjettansvar. Intervju med enhetsledere ble gjennomført som gruppeintervju. Gruppeintervju ble valgt som metode på grunn av muligheten for revisor å innhente opplysninger fra en samlet gruppe innenfor de ulike tjenesteområdene. Bruk av gruppeintervju er også ressursbesparende, samt at det gir muligheter for å få fram ulike nyanser om temaet fra ansatte som innehar samme type stilling.

Revisor laget en strukturert intervjuguide i forkant av intervjuene. Informantene hadde ikke fått tilsendt spørsmålene på forhånd, kun prosjektplanen. For alle intervjuene er det skrevet referat som er verifisert av informantene. Rapporten benytter kun verifiserte intervjudata.

Revisor har ikke fått gjennomført intervju med kommunalsjef for oppvekst. Revisor har ikke gjort et forsøk på å intervju stedfortreder, siden det er begrenset hvor mye informasjon vedkommende har om økonomisk internkontroll i kommunen. Samtidig vurderer revisor at andre informanter har gitt tilstrekkelig informasjon, samt at tjenesteområdet for oppvekst er ivaretatt gjennom gruppeintervju med enhetsledere på området.

Sentrale dokumenter revisor har benyttet i prosjektet er:

- Økonomireglement
- Budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024
- Tertialrapport 1. kvartal 2021

På grunn av nytt økonomireglement og nytt oppsett av tertialrapport, har revisor kun gjennomgått en rapport som er forelagt kommunestyret. Revisor tar forbehold om at malen for tertialrapportering kan ha blitt utviklet underveis i prosjektet uten av revisor har blitt oppmerksom på det.

For å undersøke politisk nivå sine tilbakemeldinger på økonomisk internkontroll i kommunen ble det gjennomført spørreundersøkelse blant kommunestyremedlemmer. Formålet med spørreundersøkelsen var å undersøke hvordan medlemmene i kommunestyret opplever budsjettprosessen og økonomisk internkontroll. Undersøkelsen så også på hvordan medlemmene i kommunestyret opplever budsjettdokumentet.

Spørreundersøkelsen ble distribuert til både faste medlemmer (13 stk.) og varamedlemmer i kommunestyret (25 stk.). På grunn av manglende kontaktinformasjon til en av varamedlemmene, både epost og telefonnummer, ble undersøkelsen sendt til 37 medlemmer. Undersøkelsen ble både distribuert på epost og på SMS.

Til tross for flere runder med purringer opplevde revisor å få en lav svarprosent. Revisor kontaktet ordfører i kommunen, både i forkant av et formannskapsmøte og kommunestyremøte, slik at ordfører kunne oppfordre medlemmene til å svare. Dette ga dessverre liten uttelling på svarprosenten. Totalt ble det avgitt 21 svar, noe som gir en svarprosent på 57 prosent. Ved å fordele svarene mellom faste medlemmer og varamedlemmer, var det 10 faste medlemmer som svarte (utgjør en svarprosent på 77 prosent) og 11 varamedlemmer som svarte (46 prosent).

På bakgrunn av lav svarprosent har revisor vurdert eget intervju med ordfører og leder av opposisjonen. På grunn av hensyn til ressurser og at de har hatt mulighet til å gi sin tilbakemelding gjennom spørreundersøkelsen er ikke dette blitt gjennomført. Spørreundersøkelsen åpnet også opp for åpne svar og kommentarer, så respondentene ble gitt en mulighet til å uttrykke seg utenom de oppsatte spørsmålene med svarkategori.

Innledningsvis i spørreundersøkelsen ble det spurt om tilknytting til kommunestyret de to siste valgperiodene. Revisor ønsket med dette å undersøke hvilken erfaring nåværende faste- og varamedlemmer har fra forrige kommunestyreperiode. Fordelingen blant respondentene er gitt i tabellen nedenfor.

Tabell 1. Fordeling mellom medlemmer i to kommunestyreperioder. N=21.

	Kommunestyreperioden 2019-2023	Kommunestyreperioden 2015-2019
Fast medlem	10	5
Varamedlem	8	6
Ingen av delene	3	10

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

I spørreundersøkelsen ble medlemmene spurt om formell kompetansen innenfor økonomi (i form av kurs eller studier). Seks respondenter svarte ja på dette, der flere oppga relevante kurs som innenfor økonomi som kompetanse. Ut over dette har revisor ikke undersøkt andre forhold som for eksempel alder, stilling, erfaring eller lignende som kan påvirke svarene i spørreundersøkelsen. Revisor understreker derfor at data fra spørreundersøkelsen ikke gir grunnlag for å gi en fullstendig forklaring på hva som ligger bak svarene, og kan ikke si noe om årsakssammenheng.

Revisor vurderer at svarprosent bidrar til å gi et bilde på hvordan politisk nivå opplever økonomisk internkontroll, selv om den ønskelig skulle ha vært høyere for å gi en bedre generalisering av politisk nivå sine tilbakemeldinger. Samtidig er svarprosenten blant de faste medlemmene nærmere 80 prosent.

I rapporten er besvarelsene presentert som samlet og oppgitt i antall, ikke prosent. Dette på bakgrunn av at populasjonen er liten. Presentasjon av tallene i prosent vil gi store utslag og derfor har revisor valgt å presentere antallet. Der det er hensiktsmessig har revisor kommentert fordelingen av svar mellom faste medlemmer og varamedlemmer. Dette på bakgrunn av at revisor antar at faste medlemmer har mer kontinuitet for å si noe om økonomisk internkontroll enn det varamedlemmer har.

For å besvare problemstilling 3 er data fra spørreundersøkelsen brukt. Lav svarprosent påvirker muligheten revisor har til å fange opp tilbakemeldingene fra politisk nivå. Samtidig er svarprosenten blant de faste medlemmene høyere og mer tilstrekkelig for å belyse deres tilbakemelding på budsjettokumentet. Revisor vurderer at bruken av data fra spørreundersøkelsen vil gi et bilde av hvordan politisk nivå opplever dokumentet.

Revisor vurderer at innsamlet data gir et godt grunnlag til å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

Kommunene har ansvaret for å forvalte økonomi og utnytte ressurser på en forsvarlig og effektiv måte, som sikrer innbyggerne best mulig tjenestetilbud over tid. Gjennom økonomiplanlegging skal kommunene sørge for at begrensede ressurser blir anvendt så effektivt som mulig. Veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner» sier at kommunene selv har ansvaret for god økonomistyring. Har kommunen en sunn økonomi og et handlingsrom, vil den være bedre rustet til å møte uforutsette hendelser eller innstramminger uten at det får direkte konsekvens for tjenestetilbudet. En kommune uten handlingsrom vil være nødt til å kutte tjenestetilbudet dersom de ikke har tilstrekkelig med fondsreserver.

Kommunestyret har det øverste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av økonomien innenfor fastsatte inntektsrammer og statlig regelverk. Det er krav i kommuneloven om å utarbeide blant annet økonomiplan og årsbudsjett. Økonomiplanen skal ta utgangspunkt i kommunens langsiktige mål, strategier og utfordringer, og angi hvordan kommunen skal anvende sine ressurser for å nå vedtatte politiske mål. Årsbudsjettet skal gi en oversikt over sannsynlige inntekter og forventede utgifter, og beskrive ressursfordelingen til ulike formål. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunen, og skal være realistisk og fullstendig. Det

betyr at administrasjonen i kommunen må legge opp en prosess som ivaretar disse kravene. Et urealistisk budsjett kan gi store budsjettavvik.

Videre er det nødvendig at kommunestyret får melding dersom det i løpet av budsjettåret skjer endringer som kan få betydning for de inntekter eller utgifter budsjettet bygger på. Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle kravet om realisme og balanse. Kommunedirektøren har ifølge kommuneloven plikt til å rapportere minst to ganger i året til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter sammenholdt med årsbudsjettet.

Namsskogan kommune har i sitt økonomireglement fra 2021 vedtatt tre finansielle måltall. Måltallene er:

- Mål for kommunens netto driftsresultat er 1,75 prosent av driftsinntektene
- Mål for gjeld er at lånegjelden ikke skal overstige 90 prosent av driftsinntektene
- Mål for kapitalbelastning (renter og avdrag) i forhold til driftsinntektene skal ligge innenfor 6,8 prosent.

Tabell 2. Finansielle indikatorer som andel av brutto driftsinntekter fra kommuneregnskapet for 2020

	Namsskogan	KOSTRA-gruppe 15	Landet uten Oslo
Netto driftsresultat	2,9 %	5,7 %	2,5 %
Netto lånegjeld	76,9 %	79,9 %	96,1 %
Netto renteeksponering	26,5 %	23,1 %	51,2 %

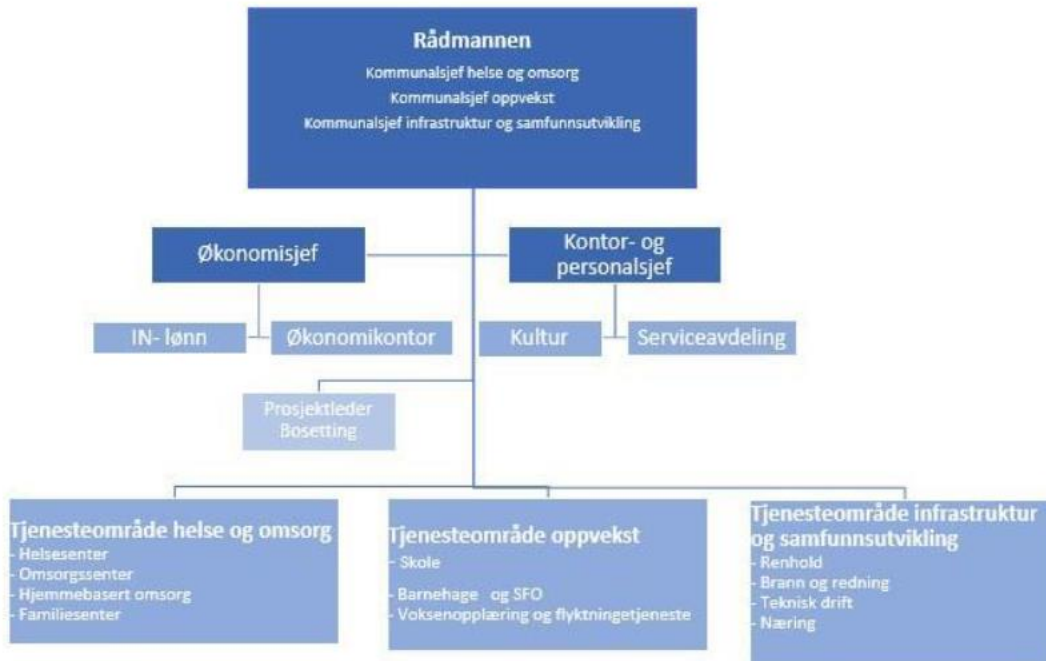
Kilde: SSB, KOSTRA, tabell 12143

Tabellen ovenfor viser noen utvalgte finansielle indikatorer for Namsskogan, tilhørende KOSTRA-gruppe³ og for landet uten Oslo. Netto renteeksponering viser hvor sårbar kommunen er for endringer i renten. En sammenligning av disse gruppene viser at Namsskogan ikke skiller seg mye ut fra gjennomsnittet for tilhørende KOSTRA-gruppe. Netto driftsresultat er noe lavere i kommunen enn i KOSTRA-gruppen, men nært landsgjennomsnittet.

³ KOSTRA-gruppe 15 er kommuner med 600 til 1999 innbyggere og høye frie disponible inntekter per innbygger.

Administrativ organisering

Figur 1. Organisasjonskart Namsskogan kommune



Kilde: Namsskogan kommune

Kommunen er organisert i en tre-nivåmodell, hvor kommunen ledes av kommunedirektør. Kommunedirektøren fungerer som bindeleddet mellom politisk ledelse og administrasjonen. Kommunedirektøren er øverste nivå, etterfulgt av kommunalsjefene for de tre tjenesteområdene; helse og omsorg, oppvekst, og infrastruktur og samfunnsutvikling. Innenfor de ulike tjenesteområdene er det egne enhetsledere. Enhetslederne rapporterer opp til kommunalsjefene. Alle enhetslederne har budsjettansvar. Kommunedirektør, kommunalsjefene, kontor- og personalsjef og økonomisjef utgjør kommunens strategiske ledergruppe.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten har seks kapitler:

1. Første kapittel omfatter bestilling, problemstillinger, metode og bakgrunnsinformasjon om temaet og kommunen.
2. Andre kapittel ser på budsjettprosessen. Revisor beskriver temaet og vurderer problemstillingen.
3. Tredje kapittel ser på økonomisk rapportering. Revisor beskriver temaet og vurderer problemstillingen.

4. Fjerde kapittel ser på kommunestyrets opplevelse av budsjettdokumentet. Revisor beskriver temaet.
5. Femte kapittel presentere høringsprosessen.
6. I sjette og siste kapittel fremgår revisors konklusjoner og anbefalinger.

De seks kapitlene etterfølges av kilder og vedlegg, herunder utledning av kriterier og høringsvar.

2 BUDSJETTPROSESS

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?

2.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha en plan for økonomiplanleggingen som har tydelig skille mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt tidsfrister i budsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk.
- Kommunedirektøren bør ha rutiner som sikrer politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistisk. Med realistisk menes at:
 - Administrasjonen bør legge prognoser for befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst, samt utvikling i investering og gjeld til grunn for budsjett og økonomiplan.
 - Administrasjonen bør kartlegge, synliggjøre og vurdere betydningen av usikkerhet i budsjett og økonomiplan.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Data

2.3.1 Budsjettprosessen

Utfordringer høsten 2020

Flere av informantene fra administrasjonen peker på at budsjettprosessen høsten 2020 ikke var en god prosess. Årsaken til dette er ifølge informantene blant annet knyttet til endring og utskiftninger i ledergruppen. Kommunedirektør ble ansatt fra 1. januar 2020. Daværende kommunalsjef helse og omsorg sluttet våren 2020 og nåværende kommunalsjef ble tilsatt i sommeren 2020. Kommunen har fått bistand i en 40 prosent stilling fra Grong kommune til budsjettarbeidet innenfor oppvekst.

Videre forteller kommunedirektøren at arbeidet med omstillingsprosessen påvirket arbeidet med budsjett og økonomiplan høsten 2020. Kommunestyret vedtok den 17. desember 2019, sak 93/19, at det på nyåret 2020 skulle iverksette en omstillingsprosess. I vedtaket står det at kommunestyret er bekymret over den økonomiske situasjonen, og at kostnadene med driften overskrider kommunens inntekter. Vedtaket sier videre at omstilling/innsparing må gi virkning allerede i 2020 med en målsetning om redusert forbruk i størrelsesorden 4,5 millioner kroner.

Økonomiutvalget, bestående av formannskap og tillitsvalgte, ble satt ned som styringsgruppe for omstillingsprosessen. Styringsgruppen ble senere utvidet med hovedverneombud og gruppeleder for SV. Prosjektgruppen bestod av strategisk ledelse. Videre ble det satt ned fire arbeidsgrupper for de ulike tjenesteområdene. Det ble laget en omstillingsrapport, som ble behandlet i kommunestyret i sak 64/20 den 13. oktober 2020. Endelig vedtak inneholdt signaler og retningsvalg for hvordan omstillingen skulle gjennomføres, og en oversikt over effekten av innsparingstiltak for årene 2021-2023. Kommunedirektøren forteller at omstillingsprosessen la grunnlaget for det videre arbeidet med budsjettet. Revisor omtaler ikke omstillingsprosessen nærmere.

Kommunedirektøren forteller at på grunn av situasjonen med Covid-19 og det nevnte arbeidet med omstillingsprosessen og endringer i ledergruppen ovenfor, så var ikke økonomiplanen ferdig før i desember 2020. Ifølge daværende økonomireglement skulle den ha vært fremlagt til kommunestyret i juni. Dette ble tatt opp med kommunestyret, som sa seg enig i at økonomiplan kunne legges fram sammen med budsjettet i desember. Budsjettet ble vedtatt i henhold til reglementet.

Plan for økonomiplanlegging

Kommunestyret vedtok et nytt økonomireglement den 3. mars 2021, sak 3/21. Rutinene som er beskrevet for budsjettprosessen i nytt reglement var dermed ikke gjeldende for budsjettprosessen høsten 2020.

For budsjettprosessen høsten 2020 sendte økonomisjefen ut en epost den 5. august 2020 om fremdriften for økonomiplanarbeidet 2021-2024 til kommunedirektør, kommunalsjefene og kontor- og personalsjef. I eposten står det at kommunalsjefene må involvere og videreformidle informasjon til de som har delegert ansvar under deres rammeområde.

Vedlagt i eposten ligger det notat om prosessen for arbeidet med økonomiplan 2021-2024. Notatet inneholder beskrivelser om økonomiske rammer for budsjettarbeidet og ned på detaljnivå som angir hvilke kontoer det er snakk om. Det er også gitt en del tekniske

beskrivelser for hvordan finne fram i programvaren⁴ som kommunen benytter til budsjettarbeidet. Videre defineres grunnlaget for lønnskostnader med tilhørende kontoer som må sjekkes. Det er også gitt informasjon om hva som er rammebetingelsene for lønns- og prisvekst. Budsjett og økonomiplan må også være reelle står det i notatet. Det er gitt en detaljert beskrivelse for hvordan tiltak skal føres inn i programvaren. For investeringer må forslag om investeringstiltak utredes på nytt med hensyn til anskaffelseskostnader og driftsutgifter som oppstår som følge av investering.

For dokumentet om økonomiplan må hver kommunalsjef skrive for sitt område i et og samme dokument. Det står at det må skrives på i rundgang. Teksten skal være kortfattet og beskrivende med fokus på fremtidsmål og utfordringer som kan måles og rapporteres på. Til slutt er det et avsnitt som sier noe om fremdriften. Fremdriften er lagt opp slik at kommunestyret skal vedta økonomiplan i midten av oktober 2020, og på grunn av frister må skrivingen være ferdig til 31. august 2020. Det betyr at tallgrunnlaget må være klart i god tid før dette, og det er spørsmål om dette skal gjennomgås på første ledermøte den 18. august 2020. Videre bes den enkelte kommunalsjef om å orientere og involvere øvrige som er delegert budsjettansvar.

Økonomisjef sendte også ut et notat som er merket med dato 6. oktober 2020 om fremdriften med budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024. I notatet vises det til oversendt notat beskrevet ovenfor. Notatet gjentar det som står skrevet og at:

«Ser av utlagt versjon på e-budsjett at det er i varierende grad at det har blitt foretatt konsekvensjustering av budsjettet i forhold til skriv som gikk ut 3. august. Vi må derfor få fokus på dette arbeid. Det vil bli stramme frister da dokumentene må være ferdige for utsending til FSK den 16. november».

Notatet beskriver også fremdriften; arbeidet med konsekvensjustert budsjett skal være ferdig innlagt i løpet av uke 43. I uke 44 skal status for rammer tydeliggjøres, tiltak for perioden 2021-2024 være på plass og tekst i dokumentet skal også være på plass. Siste frist for arbeidet er senest ledermøte uke 44.

Nytt økonomireglement gjeldende fra mars 2021 angir hvordan det skal arbeides med økonomiplan og budsjett. Tabellen nedenfor illustrere hvordan arbeidet skal foregå.

Tabell 3. Prosess med utarbeidelse av økonomiplan og budsjett

Frist	Oppgave	Ansvarlig
Utgangen av januar	Kommunedirektør skal i samråd med ordfører utarbeide en framdriftsplan for arbeidet med	Kommunedirektør

⁴ Visma

	Økonomiplan og årsbudsjett for administrasjonen og politiske organer.	
Utgangen av mai	Oppstartseminar mellom administrasjon og politikere med ulike oversikter. Det danner grunnlag for videre prosess i henhold til vedtatt fremdriftsplan.	Kommunedirektør
	Videre skal kommunedirektørens forslag forelegges partssammensatt utvalg (administrasjonsutvalget), arbeidsmiljøutvalget, ansattes organisasjoner, eldrerådet, ungdomsrådet og rådet for funksjonshemmede til behandling i åpne møter.	Kommunedirektør
	Formannskapet lager innstilling til åpent møte til kommunestyret.	Formannskapet
	Kommunestyret vedtar økonomiplan og årsbudsjettet på grunnlag av innstilling fra formannskapet.	Kommunestyret

Kilde: Økonomireglement Namsskogan kommune

Utarbeidelsen av framdriftsplan som skal gjøres ved utgangen av januar, er ikke gjort siden økonomireglementet ikke ble vedtatt før i mars 2021. Kommunedirektøren forteller at det var utfordrende å gjennomføre en god budsjettprosess, da det ikke forelå noen gode rutiner å støtte seg på. Etter kommunedirektørens vurdering har ikke kommunen hatt gode rutiner for budsjettprosessen, og den var lite definert og noe tilfeldig.

En kommunalsjef opplever at fristene i økonomiplanleggingsarbeidet kommer fort, og at de ikke har et årshjul å forholde seg til. Kommunalsjefen har ikke oversikt over frister. De ligger ofte etter, og får ikke gjennomført budsjett og økonomiplan-prosessene som er ønskelig. Det foreligger en plan, men den er ikke tydelig. Kommunalsjefen forholder seg til økonomireglementet. Videre forteller kommunalsjefen at selv om planer og frister ikke er like tydelig, er det ingen tvil om arbeidsoppgaver, informasjonsplikt og linjene i systemet.

En annen kommunalsjef har laget seg et eget årshjul for 2021 som beskriver oppgaver innenfor personal og økonomi. Dette årshjulet benytter også enhetslederne seg av og det er markert frister for de ulike oppgavene.

Økonomisjefen opplever at kommunalsjefene ikke følger fristene som er satt og at kommunalsjefene og enhetslederne ikke kjenner rollene sine. I høringssvaret forteller kommunedirektøren at de må ta selvkritikk på at det noen ganger har blitt satt korte frister og at fristene har blitt forlenget etter diskusjon i strategisk ledelse. Kommunedirektøren opplever at kommunalsjefene kjenner sine roller, og at kommunen arbeider med at enhetslederne skal bli kjent med sine roller og ansvar.

Økonomisjefen forteller at strategisk ledelse diskuterer tiltak for budsjett og økonomiplan på ledermøter. Det er ikke en plan som viser når dette skal diskuteres i ledermøter.

Arbeid med budsjettet

For budsjettet 2021 var det i hovedsak strategisk ledelse som jobbet med budsjettet, samt at det ble innleid en ressurs fra Grong kommune som bistod innenfor oppvekst. Det er skille mellom budsjett og økonomiplan, men det jobbes med det parallelt. For arbeid med budsjettet for 2022 forteller kommunedirektøren at arbeidet har kommet tidlig i gang. Det ble avholdt et økonomiseminar med kommunestyret den 25. mai 2021.

Kommunen tar utgangspunkt i revidert budsjett fra året før i utarbeidelsen av nytt budsjett. Budsjettet justeres gjennom året, og det er det siste budsjettet som benyttes som grunnlag. Kommunalsjefene jobber med tallene, og økonomisjefen syr sammen budsjett og økonomiplan på bakgrunn av innspillene fra kommunalsjefene.

Økonomisjefen er ansvarlig for budsjettprosessen, men synes det er vanskelig når han ikke har beslutningsgrunnlag for budsjettet. Kommunalsjefene kommer med forslag til tiltak, men økonomisjefen savner at kommunalsjefene prioriterer og begrunner beslutningsgrunnlaget. Økonomisjefen mener at kommunalsjefene bare viderefører tidligere budsjett og ikke går mer i dybden av det. I høringssvaret opplyser kommunedirektøren at hun ikke er av oppfatning at kommunalsjefene bare viderefører tidligere budsjetter og ikke går i dybden av det. Kommunedirektøren opplyser om at det har vært ulik praksis for de ulike tjenesteområdene tidligere år.

En kommunalsjef opplever at det var et vanskelig budsjett å sette seg inn i. Budsjettet var basert på avtaler som ikke var lett tilgjengelig, og det var ingen overlapp med forrige kommunalsjef.

Kommunedirektøren tar budsjettforslaget videre til politisk nivå.

Involvering av enhetsledere

Kommunedirektøren forteller at enhetslederne skulle ha vært mer involvert ved utformingen av budsjettet for 2021. Flere var også involvert gjennom arbeidsgruppene i forbindelse med omstillingsprosessen som pågikk parallelt. Nedenfor presenteres praksisen for involvering av enhetslederne ved hvert tjenesteområde.

Tjenesteområde infrastruktur og samfunn

En kommunalsjef forteller at det er månedlige møter med enhetsledere hvor det blant annet diskuteres driftstiltak, investeringstiltak og ses på mulige innsparinger. Enhetslederne ved tjenesteområdet forteller at de er med på å planlegge budsjettet, og det gjennomføres budsjettmøter. Enhetslederne har fått skriv som forklarer budsjettprosessen, men de forteller at de arbeider etter en innarbeidet praksis. Enhetsledere er involvert i forslag til tiltak i nytt

budsjett, og kommunalsjefen oppfordrer dem til å vurdere tiltak. Enhetsledere forteller at tiltak diskuteres i møter med kommunalsjefen. Kommunalsjefen forteller at hele tjenesteområdet skal ha møte etter sommeren 2021 hvor temaet er budsjett, og kommunalsjefen ønsker innspill til tiltak som kan lette arbeidsdagen. Kommunalsjefen forteller at det i slike møter gis tilbakemelding om både store og små tiltak. Enhetslederne forteller at de noterer underveis i løpet av et år om det dukker opp nye faste kostnader som må med i neste års budsjett, og bruker det ved utarbeidelse av nytt budsjett.

Enhetslederne ved tjenesteområdet opplever ikke ansvaret for budsjettet som tydelig. Budsjettet blir justert av kommunalsjef/kommunedirektør, før det sendes til folkevalgt nivå. Det er ofte endringer mellom budsjettet enhetslederne legger frem og budsjettet som blir lagt frem for folkevalgt nivå. Enhetslederne får ingen informasjon om at budsjettet er endret før det blir lagt frem.

Tjenesteområde helse og omsorg

En annen kommunalsjef forteller at alle enhetsledere innenfor tjenesteområdet har budsjettansvar, men det varierer hvor mange tjenesteområder de har ansvar for. Enhetslederne ved dette tjenesteområdet forteller at de ikke har hatt budsjettansvar tidligere, og var heller ikke involvert i utarbeidelsen av budsjettet. Budsjettansvaret fikk de fra oktober 2020.

Kommunalsjef forteller at enhetslederne til nå ikke har laget egne utkast til budsjett. Enhetslederne forteller at de ikke var involvert i utformingen av budsjettet 2021, men deltok i prosessen gjennom individuelle møter med kommunalsjefen og kom med innspill. Kommunalsjef forteller at enhetsledere framover skal bestemme hva som skal belastes de ulike kontoene, det vil gi mer innsikt og eierskap. Enhetslederne sier selv at de nå har fått et mer eierskap til budsjettet og vet hva de ulike postene skal inneholde. Det vil bli lettere for dem å utforme budsjett fordi de har mer oversikt over budsjettpostene og behovet. Samtidig opplever enhetslederne at ansvaret deres i budsjettprosessen er entydig.

Tjenesteområde oppvekst

Enhetsledere forteller at de har budsjettansvar og at det er et tett samarbeid med kommunalsjefen. Det er også enhetslederne som gjennomgår lønnsarkene som danner grunnlag for lønnsbudsjettet. Enhetslederne kontrollerer at alle er registrert med riktig stillingskategori og lønn. Enhetslederne er også involverte i arbeidet med tiltak. Gjennom gruppearbeid med kommunalsjefen ser de på behovet for tiltak. Nasjonale føringer kan også påvirke tiltak. Enhetslederne forteller at de diskuterer tiltak med sine ansatte på enhetene. Enhetslederne opplever å bli holdt løpende orientert om endringer i budsjettforslaget. Enhetslederne opplever ansvaret som entydig.

2.3.2 Involvering av politisk nivå

Økonomireglementet skriver følgende knyttet til oppstartseminaret mellom administrasjonen og politikerne som skal avholdes innen utgangen av mai:

Ved oppstartseminaret skal Kommunedirektørens forslag være spesifisert på respektive områder i nettobeløp.

Videre skal det fremlegges oversikt over:

- *utviklingstrekk av folketall/alderssammensetning*
- *planlagt utvikling av organisatoriske endringer*
- *planlagte investeringsprosjekter med finansiering og driftsvirkning*
- *utviklingen i rente- og avdragsbelastningen*
- *utviklingen i langsiktig gjeld*
- *utviklingen i ulike fondsbeholdninger*
- *arbeidskapitalen/likviditetsutvikling*
- *utviklingen i garantiansvar og ansvar knyttet til mottatte investeringstilskudd husbanken/spillemidler*
- *tilskudd til/fra kommunale/interkommunale virksomheter som fører eget regnskap.*

Dette skal danne grunnlaget for videre budsjett og økonomiplanprosess i henhold til vedtatte fremdriftsplan.

Oppstartseminaret ble ifølge informantene gjennomført i mai 2021. Ved sjekk av møteprotokoll fra kommunestyremøter ser revisor at møtet ble avholdt i etterkant av et kommunestyremøte den 25. mai 2021 på bakgrunn av hva som står i teksten for møtestedet: «*Ekstraordinært KS-møte etterfulgt av arbeidsmøte økonomiplan*». Til arbeidsmøtet følger det ingen sakspapirer.

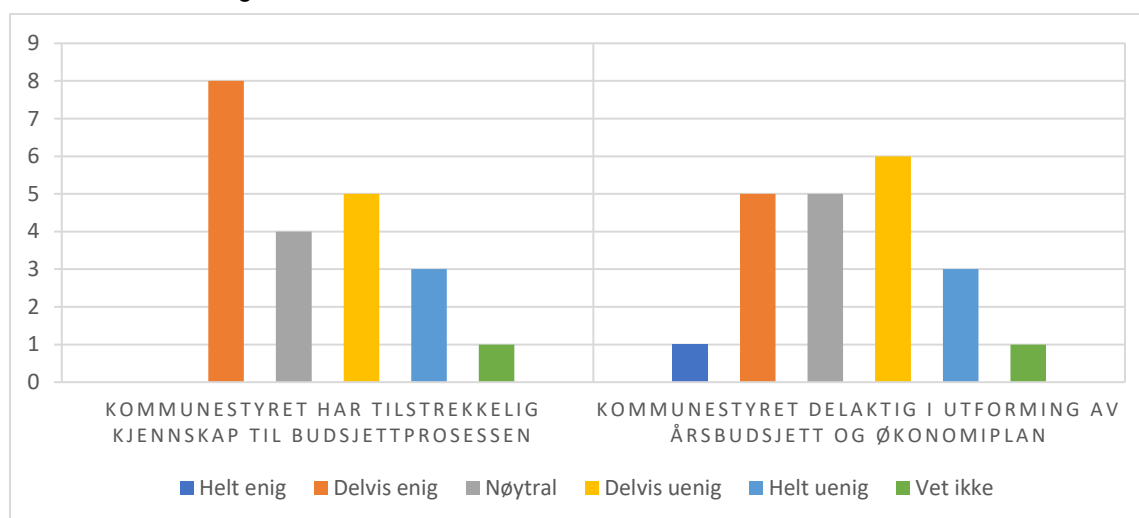
Intervjudata viser at kommunalsjefene hadde ulik praksis for hvordan politikerne fikk presentert informasjonen på i oppstartseminaret. En kommunalsjef forteller at det ikke ble sendt ut noen dokumenter på forhånd, og at informasjonen ble lagt frem i møtet. En annen kommunalsjef forteller at noe dokumentasjon ble sendt ut på forhånd. Kommunalsjefen sier videre at strategisk ledelse ikke var samkjørte på hvordan informasjonen skulle legges frem. Kommunalsjefen mener det kunne være utfordrende å sammenligne informasjon mellom de ulike tjenesteområdene da den ble ulikt fremstilt. Kommunedirektøren opplevde at det var vanskelig å få innspill fra politisk nivået i oppstartseminaret. Det var lite politisk diskusjon i møtet, og mer spørsmål rettet mot administrasjonen. Kommunedirektøren skriver i høringssvaret at politikerne ikke gir tydelige styringssignaler generelt sett. Videre skriver kommunedirektøren at det er vanskelig å ivareta styringssignalene når vedtakene endres fra

det ene møtet til det andre. I tillegg er ofte vedtakene upresise. Kommunedirektøren bør bli flinkere til å rettlede og politikerne flinkere til å spørre slik at de får tydelige vedtak.

Økonomisjefen forteller at politisk nivå har muligheter til å komme med sine kommentarer til budsjettet. Økonomisjef er usikker på hvor godt de lykkes med det, og opplever at dialogformen ikke er på plass. Økonomisjef ønsker at politikerne er mer langsiktige når det kommer til valg av investeringer, siden dette påvirker kommuneøkonomien mest. Samtidig oppleves kommunikasjonen med politisk nivå som manglende. Økonomisjefen ønsker seg mer styringssignaler fra politisk nivå, samt at administrasjonen kan bli bedre på å ivareta signalene.

Kommunestyret fikk i spørreundersøkelsen spørsmål om de opplever å ha tilstrekkelig kjennskap til prosessen med utarbeidelsen av årsbudsjett og økonomiplan, samt om kommunestyret opplever at prosessen er lagt opp slik at kommunestyret er delaktig i utformingen av årsbudsjett og økonomiplan. Svarene er gitt i figuren nedenfor.

Figur 2. Tilstrekkelig kjennskap til budsjettet og om prosessen lagt opp slik at kommunestyret er delaktige. N=21.

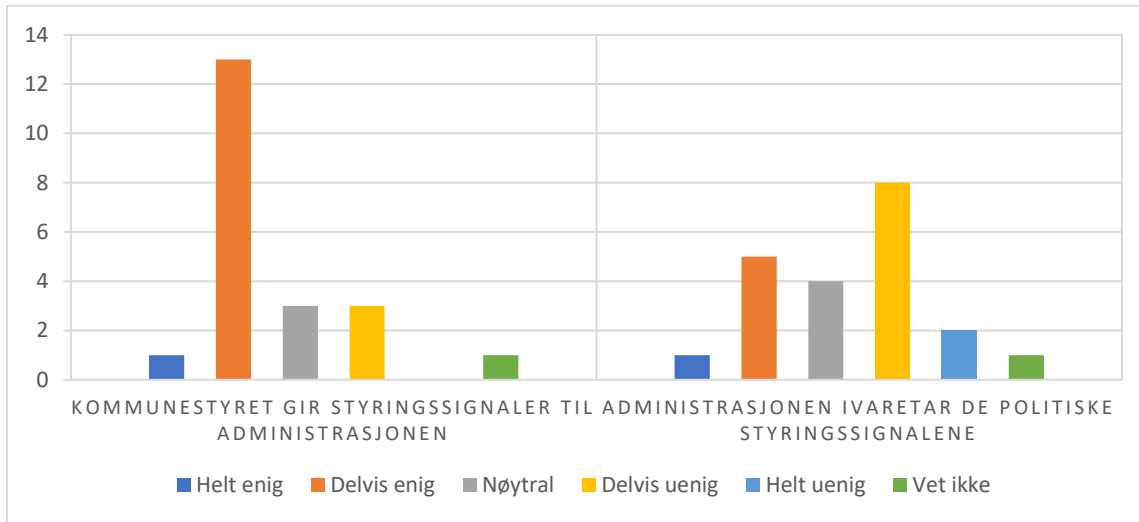


Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Respondentene er delt i synet på om de har tilstrekkelig kjennskap til budsjettprosessen. Skiller man resultatene på faste medlemmer og varamedlemmer, viser flertallet av de faste medlemmene at de har tilstrekkelig kjennskap til prosessen. På spørsmål om kommunestyret er delaktig i utformingen av budsjettdokumentet, svarer ni respondenter at de er delvis eller helt uenig i det. Fem av disse er faste medlemmer i kommunestyret.

Figuren nedenfor illustrere respondentenes svar omkring styringssignaler og ivaretagelsen av styringssignaler hos administrasjonen.

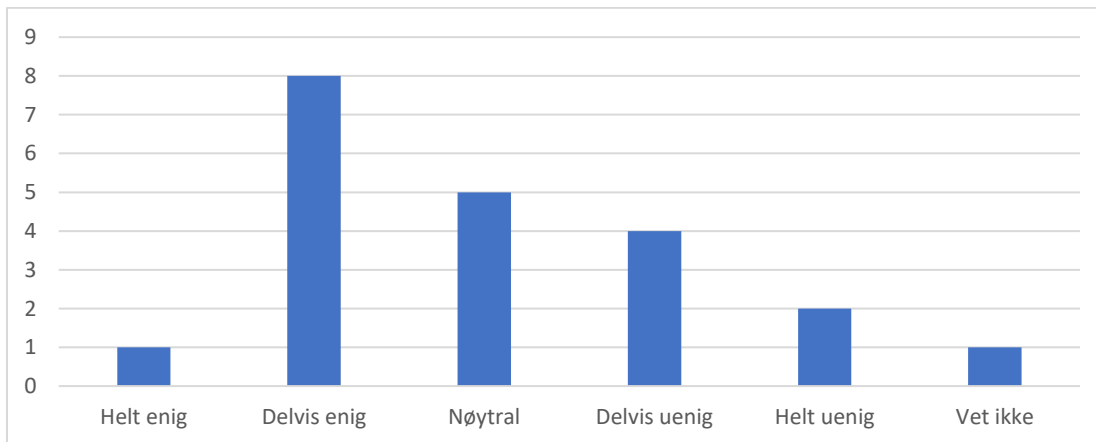
Figur 3. Om kommunestyret gir tydelige styringssignaler og om disse blir ivaretatt av administrasjonen på en god måte. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Flertallet av respondentene i spørreundersøkelsen opplever at kommunestyret gir tydelige styringssignaler til administrasjonen. Derimot svarer flere av respondenter at de er uenig i at administrasjonen ivaretar de politiske styringssignalene på en god måte.

Figur 4. Kommunestyrets mulighet til å sette seg inn i relevant informasjon for utarbeidelsen av årsbudsjett og økonomiplan i forkant av møter. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Flere av respondentene opplever at de har muligheten til å sette seg inn i relevant informasjon knyttet til utarbeidelsen av årsbudsjett og økonomiplan i forkant av møter. Det er fem av respondentene som forholder seg nøytral til påstanden, samtidig som det er seks som mener at det ikke er en mulighet.

2.3.3 Realistisk årsbudsjett og økonomiplan

Bruk av prognoser

Kommunedirektøren forteller at kommunen ikke bruker prognoser godt nok. I utarbeidelsen av budsjettet brukes KOSTRA-tallene, og tidligere har de brukt Kommunebarometeret⁵. Kommunedirektøren forteller sammenligningen med andre kommuner ikke er like lystig, og at de er usikre på om sammenligningen blir korrekt ved at alle kommunene rapportere tallene likt.

Økonomisjefen forteller at det er han som legger inn lønns- og prisstigning i den økonomiske rammen. Økonomisjefen ber kommunalsjefene korrigere budsjettet i henhold til kjente kostnader.

En kommunalsjef forteller at ved utarbeidelsen av budsjettet hensyntas kjente framtidige oppgaver, blant annet vedtatte nedskjæringer. Kommunalsjef forteller at det ikke benyttes andre prognoser.

I dokumentet for budsjett og økonomiplan 2021-2024 står det under økonomiske rammer og forutsetninger at det er lagt inn et anslag på en lønnsvekst på fire prosent (to prosent i 2020 og to prosent 2021). Videre så er det på utgiftssiden ikke tatt hensyn til demografiske endringer eller annen prisjustering utover anslag i KS prognosemodell for skatt og rammetilskudd. I dokumentet skriver kommunen at man blant annet må forvente en økning i inflasjonen, samt at det er signalisert endringer i inntektssystemet som skal fremlegges våren 2022.

Befolkningsutvikling er omtalt i dokumentet for budsjett og økonomiplan 2021-2024. Det er ikke spesifikt skrevet om fremtidig befolkningsutvikling, kun at kommunen de siste årene har hatt en nedgang i befolkningen. Det vises til at fremtidig befolkningsvekst påvirker både skatteinntekter og rammetilskudd. I budsjettdokumentet er prognosen for rammetilskudd og skatt satt med forutsetning av at folketallet økes opp til samme nivå som ligger i prognosemodellen fra KS, det vil si et innbyggertall på 871 personer mot dagens på 843.

For lønns- og personalkostnader er det lagt inn i budsjett og økonomiplan 2021-2024 en lønnsutvikling på fire prosent i periode 2019-2021, samt at det forventes en lavere lønnsvekst enn prisstigning frem til og med 2021.

Under finans i budsjett og økonomiplan 2021-2024 står det at det er stor usikkerhet knyttet til om styringsrenten vil holde seg lav, og at det er brukt tall som er tilnærmet lik styringsrenten i perioden. Revisor antar at perioden er økonomiplanperioden 2021-2024 det dreier seg om.

⁵ Kommunebarometeret er en måling som publiseres av Kommunal Rapport hvert år hvor kommuner rangeres etter 151 nøkkeltall på tvers av 12 ulike sektorer.

Renteutgiftene er korrigert ut fra lavere styringsrente og forventet gjeldsutvikling, og at kommunen har en fordeling mellom flytende og fastrente på deres innlån. Tall for dette er presentert. Videre er det presentert tall for avdragsbelastningen.

Usikkerheten i budsjett og økonomiplan

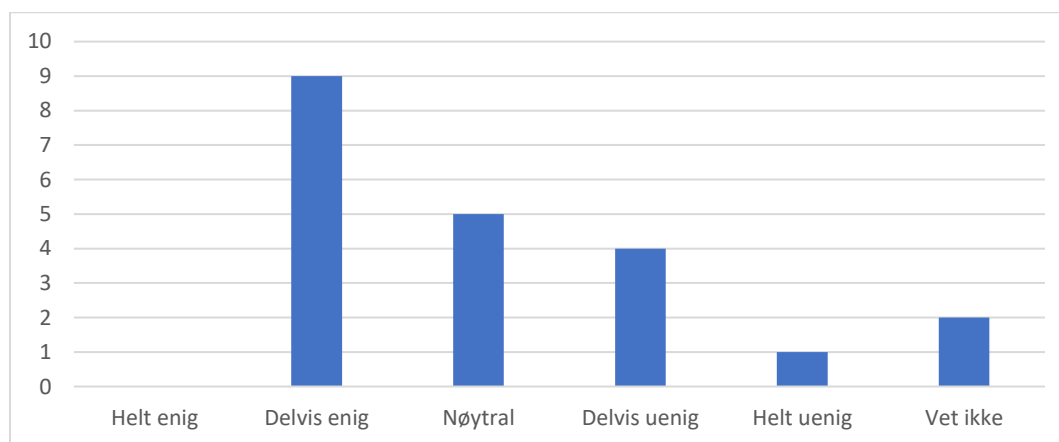
Økonomisjef sier at usikkerheten i et budsjett og økonomiplan ikke er beskrevet i detalj. Det er beskrivelser på overordnet nivå, og særlig knyttet til statlige midler. Kommunen får i september/oktober vite overføringene fra staten.

I budsjett og økonomiplan 2021-2024 er Covid-19 trukket fram som et usikkerhetsmoment med tanke på framtidige rammebetingelser og uroen i finansmarkedet. Kommunen skriver videre at fastsettelsen av rentenivået i planperioden er noe usikkert.

Politisk nivå

I spørreundersøkelsen ble medlemmene av kommunestyret spurt om budsjettprosessen er innrettet på en måte som legger til rette for realisme i årsbudsjettet. Svaret til respondentene er gitt i figuren nedenfor.

Figur 5. Om budsjettprosessen er innrettet på en måte som legger til rette for realisme i årsbudsjett og økonomiplan. N=21



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Ni respondenter opplever at budsjettprosessen legger til rette for realisme i årsbudsjett og økonomiplan. Fem respondenter er delvis eller helt uenig i dette.

2.3.4 Mål og premisser for budsjett

Innledningsvis i dokument for budsjett og økonomiplan 2021-2024 står det at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Videre står det at økonomiplanen inngår i handlingsdelen som rulleres årlig, heretter refereres økonomiplanen som handlingsprogrammet i dokumentet.

Handlingsprogrammet (økonomiplanen) skal inneholde strategiske mål og økonomiske rammer for den kommende fireårsperioden. Kommuneplanens samfunnsdel er grunnlaget for de ulike avdelingenes planer og virksomhet. Handlingsprogrammet i Namsskogan er bygget opp etter den administrative organiseringen slik at hver kommunalsjef har redegjort for sin virksomhet. Nærmere beskrivelse om det under «mål og utfordringer».

Bevilgninger og premisser

Budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024 inneholder som tidligere nevnt et kapittel om økonomiske rammer og forutsetninger. De økonomiske rammene for planperioden bygger på rammene fremlagt i Grønt hefte⁶ og kjente endringer/vedtak etter vedtatt budsjett i 2020. Signalene i kommuneproposisjonen for 2021 er innarbeidet i økonomiplanen. Hvilke signaler dette er, framgår ikke i dokumentet.

Dokumentet sier at det er kun lagt inn de mest nødvendige investeringer som kan gjennomføres, og referer til gjeldsgraden. Det er lagt inn en forsiktig økning på skatteinntektene i budsjettet 2021, men hva dette baseres på er ikke kommentert. Prognosemodellen for inntektssystemet gir et anslag på at rammeoverføringene reduseres fra 2021 til 2022, noe som skyldes at fordeling og midler til skolehelsetjeneste reduseres. Kommunen vil ikke motta midler etter 2021 knyttet til bosatte flyktninger, noe som gir en reduksjon i disponible inntekter. Gjennom signalene gitt i omstillingsprosjektet er det skissert en redusert ressursinnsats innen alle avdelingene.

Dokumentet har eget avsnitt om kommunens styringsmål, de finansielle måltallene. De tre valgte måltallene er satt opp i egne tabeller, og viser historiske data fra 2018 og for hvert år i planperioden. For netto driftsresultat skriver kommunen at driften ikke er bærekraftig over tid, siden netto driftsresultat kun går i balanse fra og med 2023. Samtidig skriver kommunen at dette må sees i sammenheng med tiltakene i investeringsplanen, som medfører at gjeldsgrad og kapitalbelastning ligger over de fastsatte måltallene.

Det er satt opp oversikt over kommunens ulike driftsinntekter i tabeller, som viser data fra 2017 og fram til 2021. Perioden 2022-2024 er slått sammen. Dette gjelder ikke oversikten over inntektene fra kraftfond som er oppstilt hvert år i planperioden. Kommunens driftsutgifter er kommentert, men ikke satt opp noe utvikling eller endringer i tabeller.

⁶ Beregningsteknisk dokumentasjon som viser fordelingen av rammetilskuddet for den enkelte kommune og legges frem som vedlegg til statsbudsjettet hvert år.

Mål og utfordringer

Hvert område beskriver mål og utfordringer for avdelingene. Under beskrivelse av mål er det ikke referert til målene i kommunens planverk (eksempelvis kommuneplanens samfunnsdel, planer for de ulike tjenesteområder og lignende). Revisor har funnet Namsskogans kommuneplan for samfunnsdelen 2011-2021, men har ikke funnet eller etterspurt om det er utarbeidet en ny plan. Tabellen nedenfor gir en oppsummering av innholdet per tjenesteområdet i budsjett og økonomiplandokumentet.

Tabell 4. Innhold per tjenesteområde i budsjett og økonomiplandokumentet

Innhold	Avdeling			
	Sentral-administrasjonen	Oppvekst	Helse og omsorg	Infrastruktur og samfunnsutvikling
Mål for avdelingen	x	x	x	
Utfordringer for avdelingen	x	x	x	x
Særskilte utfordringer for hver tjeneste	x	x		
Mål for hver tjeneste	x	x	x	x
Driftstiltak budsjettet	x	x	x	x
Driftstiltak ikke budsjettet	x			
Driftstiltak tillegg			x	
Investeringsprosjekt	x	x	x	x
Ikke prioriterte investeringsprosjekt	x			

Kilde: Budsjett 2021 og Økonomiplan 2021-2024, Namsskogan kommune

For helse og omsorg er utfordringer beskrevet innledningsvis, og dekker flere av områdene. For infrastruktur og samfunnsutvikling vises det til utfordringer knyttet til omstillingsprosessen for hele avdelingen, og er ikke kommentert for hvert område. Mål for avdelingen er ikke nevnt, men mål for hver tjeneste er inkludert. Det er også litt ulikt om driftstiltak som ikke er budsjettet er satt opp i dokumentet. Tilsvarende gjelder for ikke prioriterte investeringsprosjekt. Årsaken til dette kjenner ikke revisor til, og det kan være at det ikke eksisterer slike tiltak på de andre avdelingene.

2.4 Vurdering

Kriteriene som innsamlede data er vurdert opp mot er markert i kursiv.

Kommunen bør ha en plan for økonomiplanleggingen som har tydelig skille mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt tidsfrister i budsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk.

Kommunen har per nå ingen fullgod plan som sier noe om økonomiplanleggingen i kommunen. Det vises til nytt økonomireglement, som sier at kommunedirektøren i samarbeid med ordfører har ansvaret for å legge en framdriftsplan for økonomiarbeidet for administrasjonen og politisk nivå innen utgangen av januar hvert år. Dette er ikke gjort, siden reglementet ikke var vedtatt før mars 2021. For budsjettprosessen høsten 2020 har økonomisjef sendt ut en oversikt til strategisk ledelse om arbeidsoppgaver tilknyttet budsjettarbeidet og senere et oppfølgingsnotat. I begge notatene tolker revisor fristene noe upresise.

Det er ingen plan som gir oversikten over hvilke roller og ansvar administrasjonen har, ut over dokumentet fra økonomisjefen. Dokumentet sier heller ikke noe av hva som forventes av enhetslederne i budsjettarbeidet. Det er stor variasjon av graden av involvering av enhetsledere, og enkelte enhetsledere opplever ansvaret deres som mindre tydelig i budsjettarbeidet.

En plan som omfatter alle med budsjettansvar, og som beskriver roller og ansvar på hvert ledernivå, vil bidra til å gi en gjensidig forventning til hva som skal gjøres og av hvem. Ved turnover i organisasjonen vil det også være viktig med beskrevne rutiner knyttet til budsjettprosessen. Det vil sikre en mer forutsigbar oppgavefordeling. Det er viktig med klare tidsfrister som ikke gir rom for tvil når ting skal være gjort.

Ifølge økonomireglementet skal fremdriftsplanen si noe om involveringen av politisk nivå. Revisor forutsetter at økonomireglementet følges til neste år, og at en slik plan vil eksistere for framtidig budsjettprosess.

Kommunedirektøren er åpen om at det ikke har vært noen god budsjettprosess i Namsskogan kommune de siste årene. Kommunen har hatt ulike utfordringer, men nå jobber kommunedirektøren med å få en bedre prosess på plass gjennom nytt økonomireglement og større grad av involvering av enhetsledere i budsjettarbeidet.

Kommunedirektøren bør ha rutiner som sikrer politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet.

Gjennom økonomireglementet foreligger det nå en plan for hvordan politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet skal sikres. På grunn av at reglementet nylig ble vedtatt, kan revisor ikke vurdere praksisen ut over det gjennomførte oppstartseminaret, som ble gjennomført i henhold til økonomireglementet.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistisk. Med realistisk menes at:

- *Administrasjonen bør legge prognoser for befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst, samt utvikling i investering og gjeld til grunn for budsjett og økonomiplan.*

- *Administrasjonen bør kartlegge, synliggjøre og vurdere betydningen av usikkerhet i budsjett og økonomiplan.*

Kommunen bruker noen prognoser i arbeidet med budsjett og økonomiplan, men kommunedirektøren peker selv på at prognoser ikke brukes godt nok. Kommunalsjefene bruker ikke prognoser ut over kjente vedtak.

Økonomisjefen tar ansvaret med å hensynta utvikling av lønns- og prisstigning i rammene for budsjettet. Det er ikke gitt noe forklaring på hvordan denne utviklingen vil være i planperioden. Budsjettdokumentet tar hensyn til befolkningsutvikling. Det presenteres ikke noen oversikt over utviklingen ut over at kommunen brukes KS sin prognosemodell. I budsjettdokumentet står det at for renteutvikling er korrigert for lav styringsrente og forventet gjeldsutvikling, og hvordan avdragsbelastningen vil være framover. Det kan være vanskelig å se utviklingen i et større bilde når det kun refereres til tall og ikke prosentvis endring.

Kommunen sier også at usikkerheten som ligger i budsjettet ikke er beskrevet i detalj. Budsjettdokumentet peker på noe usikkerhet i rammeoverføringene, Covid-19 og rentenivået.

Data viser at kommunen kan bli enda flinkere på å bruke prognoser i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan, og at de kan brukes på flere ledernivåer. Samtidig er det viktig at prognosene som legges til grunn i budsjettdokumentet synliggjøres på en oversiktlig måte, slik at det ikke er tvil om hvilke forutsetninger som er lagt til grunn. Videre bør usikkerheten bli mer synlig slik at de folkevalgte er kjent med usikkerheten som ligger i budsjett og økonomiplan. Økonomiplanlegging skal bidra til å håndtere usikkerheten, og da er det viktig at denne er kartlagt og synliggjort.

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.

Økonomiplanen viser ulike langsiktige utfordringer og mål i kommunen. I budsjettdokumentet er dette satt opp for hvert tjenesteområde. Det er lite referanser til kommuneplanen i dokumentet. Revisor vurderer at sammenhengen mellom budsjett og økonomiplanen og kommunale planer kan bli tydeligere, slik at det vises hvordan de målsetningene og strategiene kommunen har valgt blir fulgt opp.

Innholdet og framstillingen i dokumentet for hvert tjenesteområde varierer i liten grad mellom tjenesteområdene. Framstillingen av blant annet «driftstiltak ikke budsjettet» er noe av det som gjøres ulikt mellom tjenesteområdene. Revisor tar forbehold om at det kan være at

«driftstiltak ikke budsjettert» ikke eksisterer for alle avdelingene. Noen avdelinger har spesifisert særskilte utfordringer per tjenesteområde, mens andre har det ikke. Etter revisors vurdering vil et omforent oppsett av dokumentet for alle avdelingene gi et bedre helhetsinntrykk av strukturen. Forventningene til dokumentet vil også bli mer tydelig dersom det gjøres likt for alle tjenesteområdene.

Når det gjelder premissene som legges til grunn for økonomiplan, er det viktig at både administrasjonen og politisk nivå forstår hvilke betingelser som ligger til grunn for planen. Både tekniske forutsetninger for inntektsanslag og politiske betingelser for bevilgninger må komme tydelig frem. Budsjettdokumentet har skrevet om de økonomiske forutsetningene for budsjettet, og satt opp utviklingen i de finansielle måltallene for planperioden. Revisor vurderer at de økonomiske forutsetningene og premissene som er lagt til grunn kan beskrives mer i detalj. Det bør i større grad angis hvordan de vil påvirke kommunens økonomi i hele planperioden, og ikke bare for årsbudsjettet.

3 ØKONOMISK RAPPORTERING

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

3.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot følgende revisjonskriterier:

- Kommunedirektør skal rapportere to ganger i året til kommunestyret om økonomisk utvikling i forhold til vedtatt budsjetttramme.
- Kommunedirektør skal rapportere avvik til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak.
 - Rapporteringen må kommuniseres på en form som setter politikerne i stand til å ivareta sitt ansvar for økonomiforvaltningen i kommunen.
- Kommunedirektør skal ha rutiner for budsjettreguleringer.
- Budsjettansvarlige skal gjennomføre månedlig budsjettoppfølgning og rapportere til kommunalsjef dersom oppfølgingen tilsier avvik på årsresultat i forhold til vedtatt budsjett.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Data

3.3.1 Rapportering om økonomisk utvikling

Innholdet i økonomirapportene

Namsskogan hadde fram til og med 2020 kvartalsrapportering. Nå har kommunen innført tertialrapportering i henhold til nytt økonomireglement. Ifølge økonomireglementet skal tertialrapporten beskrive den økonomiske utviklingen og utviklingen i tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Tertialrapporten skal inneholde en sammenstilling mot budsjett, akkumulert regnskap og prognose for året. Tertialrapporten skal fremmes for kommunestyret i mai/juni og i september/oktober.

Revisor har sett på tertialrapport for 1. kvartal 2021. I rapporten er det satt opp en tabell over den totale driften i Namsskogan kommune, illustrert i figuren nedenfor.

Figur 6. Oversikt over total drift for kommunen ved 1. tertial 2021.

	Regnskap 2021	Regulert budsjett 2021	Forbruk i %	Prognose – Avvik i kr
Sentraladministrasjon	5 133 759	13 692 295	37	-2 401 551
Oppvekst	8 537 726	28 800 277	30	1 917 751
Helse og omsorg	11 533 118	39 351 050	29	0
Infrastruktur og samfunnsutvikling	5 212 802	16 730 260	31	1 874 200
Fellesområdet	-39 674 842	-101 180 614	39	-2 506 000
Sum alle				-1 115 600

Kilde: Namsskogan kommune

Tabellen angir faktisk forbruk per tertial opp mot gjeldende budsjett. Det er en egen kolonne for forbruket i prosent. Innledningsvis er forbruksprosenten kommentert:

«Forventet forbruksprosent på lønn fastlønn etter 1. tertial 36,88 %, 2. tertial 63,12 %. Forventet forbruksprosent på kostnader lik belastning per mnd. etter 1. tertial 33,32 %, 2. tertial 66,64 %.»

Videre står det innledningsvis at avvik fremgår som prognose, samt egen kolonne hva dette utgjør i kroner. Nærmere om avvik vil bli beskrevet i kapittel 3.3.2.

Tertialrapporten er videre delt inn i de ulike tjenesteområdene der det presenteres en tilsvarende tabell som totaloversikten. I tillegg inneholder tabellen en kolonne med ny prognose i hele tall. For hvert tjenesteområde er status kommentert innledningsvis. Der kommenteres eventuelle endringer i de økonomiske rammene. Eksempelvis for oppvekst må det tilføres midler til rammeområdet på bakgrunn av at kommunestyrets vedtak om skolestruktur ikke endres og det må budsjetteres med vanlig drift.

Tertialrapporten inneholder også rapport på spesifikke budsjettpremisser og mål/tiltak som ligger til grunn for bevilget budsjett. Det benyttes fargekoder for å rapportere på statusen:

- Rød kode – ikke startet i henhold til plan/ikke ferdig
- Orange kode – følger fremdrift opprinnelig plan
- Grønn farge – igangsatt/ferdig

Eksempel på slik rapportering er gitt i figuren nedenfor.

Figur 7. Særskilte budsjettpremisser, tjenesteområdet for oppvekst

Vedtatt aktivitet - mål	Vedtaket	Startet	Status fremdrift	Slutt	Kommentarer - avvik premisser
Samlokalisering skole	Budsjettvedtak	Ja		Gjennomført	Kommunestyret vedtok ikke nye skolestruktur. Budsjett må reguleres iht nytt vedtak
Avslutte tjenestetilbudet grunnskole for voksne	Budsjettvedtak	Ja	Pågår		Avsluttes fra 1.august. Erstattes med kjøp av tjenester fra Grong. Opprettholder 40-50% stilling knyttet til flyktingtjeneste.
Reduksjon merkantil ressurs	Budsjettvedtak	Ja		Iverksatt	

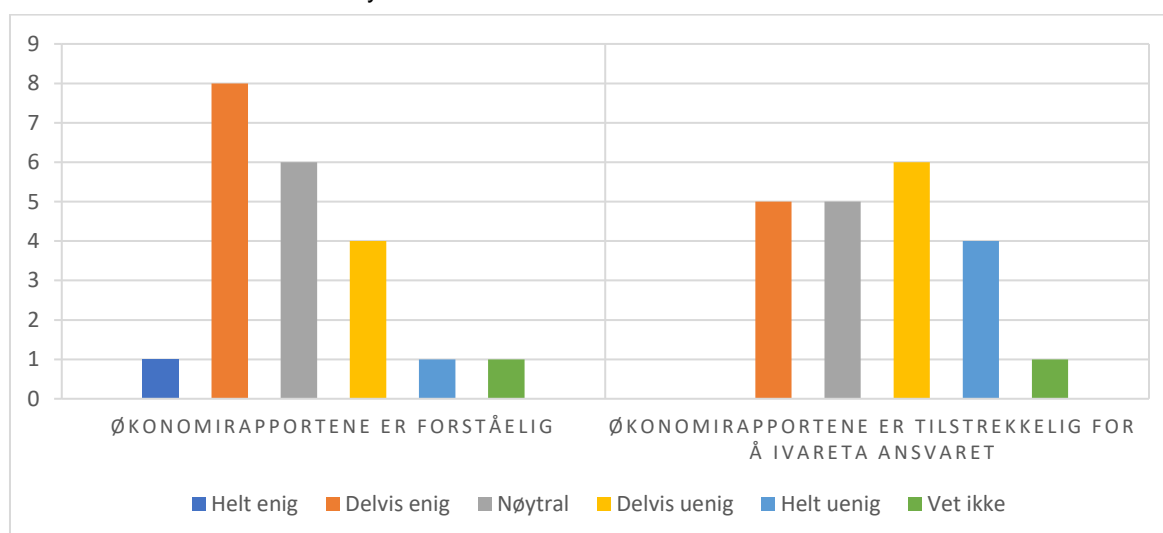
Kilde: Namsskogan kommune

I tertialrapporten er det for noen tjenester kommentert andre utfordringer, blant annet innenfor helse. I rapporten står det at det er store usikkerhetsfaktorer som ikke kan tallfestes, blant annet at de sliter med rekruttering og tilgang på riktig kompetanse. Videre står det at det kan bli utfordringer å finne midler til dette innenfor egne rammer.

Politisk nivå om økonomirapportene

I spørreundersøkelsen ble politisk nivå spurt om økonomirapportene. Ti av respondentene svarer at kommunestyret mottar de økonomirapportene de skal ha eller har bedt om. 70 prosent av de faste medlemmene er enige i at dette skjer.

Figur 8. Om kommunestyret opplever økonomirapportene som forståelig og om de er tilstrekkelig for at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Ni av medlemmene er helt eller delvis enig i at økonomirapportene som kommunestyret mottar oppleves som forståelig. Fem medlemmer er helt eller delvis uenig i at rapporten er forståelig. Samtidig mener flere i kommunestyret at rapportene ikke er tilstrekkelig for å ivareta ansvaret.

De faste medlemmene i kommunestyret er delt i synet om tilstrekkeligheten er god nok. Dette kan sees i sammenheng med spørsmålet kommunestyret ble stilt om de ofte har spørsmål til administrasjonen om økonomirapportene. Der svarer et knapt flertall (12 stk.) at det ofte forekommer spørsmål til rapportene. Det er kun to som svarer at det ikke skjer.

Medlemmene fikk også spørsmål om tilgjengeligheten til administrasjonen for å svare på spørsmål til økonomirapportene og om de kan svare. Resultatene er gitt i tabellen nedenfor.

Tabell 5. Om administrasjonen er tilgjengelig ved spørsmål til økonomirapportene og om de kan svare på spørsmål knyttet til økonomirapportene. N=21.

	Administrasjonen er tilgjengelig ved spørsmål til økonomirapportene	Administrasjonen kan svare på spørsmål knyttet til økonomirapportene
Helt enig	2	1
Delvis enig	10	5
Nøytral	4	10
Delvis uenig	2	4
Helt uenig	0	0
Vet ikke	3	1

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Flertallet av medlemmene opplever administrasjonen som tilgjengelig. Om administrasjonen kan svare på spørsmålene velger mange av respondentene å forholde seg nøytrale. Det er noen flere respondenter som er mer enig enn uenig i at administrasjonen kan svare på spørsmål.

3.3.2 Rapportering om avvik

Ifølge gjeldende økonomireglement skal det ved fare for avvik forklares, og forslag til nødvendige tiltak skal foreslås.

Tertialrapporten for 1. kvartal 2021 inneholder tabell som viser avvik i kroner. Avvikene må sees i sammenheng med forbruket i prosent som rapporteres, og om denne prosenten ligger innenfor det kommunen definerer som «normalen». I tillegg er det gitt en kolonne for ny prognose i tabellen som presenteres for hvert tjenesteområde. Det følger en egen tabell per tjenesteområde som inneholder kommentarer til avvik mellom budsjett og forventet behov/tiltak. Nedenfor er eksempel på en slik tabell.

Figur 9. Eksempel på kommentarer til avvik fra rapport ved 1. tertial 2021

Ansvar	Avvik kr	Hvorfor	Tiltak
1000, 1001, 1002, 1200, 1203, 1300, 1350, 1701	628 000	Internhusleie. Grunnet nye bestemmelser for fordeling av kostnader er konto avvirket. Kun forskyving mellom rammer.	Endringer kostrarapportering – kun forskyvning mellom rammer.
1200, 1203, 1350, 1701	324 000	Innlagt inntekt knyttet til omstilling er regulert inn i budsjett.	Tiltak er tatt inn innenfor de enkelte rammer som er berørt.
1409 og 1410	3 756 000	Nye anslag for pensjon.	Legger inn oppdaterte tall for pensjon.

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Innledningsvis står det at rapporten per tjenesteområde er markert for avvik ut fra forventet forbruk ved årsslutt og gikk en forklaring på hvordan koding som benyttes.

Figur 10. Fargekoding av avvik i tertialrapport ved 1. tertial 2021

Forventet forbruk Mellom 0-2%		Ligger innenfor forventet ramme ved årsslutt.
Avvik < 2-4%		Må redgjøres for og følges opp hvis usikkerhetsfaktorer er grunn til et forventet avvik
Vesentlige avvik Over 4%		Tiltak må iverksettes – reguleres

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Videre står det at det ikke skal rapporteres der man ligger i forhold til bevilget budsjett. Revisor kan ikke se at slik fargekoding av avvik er brukt bortsett fra fargekodingen referert til i figur 6, særskilte budsjettpremisser.

Kommunedirektør forteller at kommunen tidligere ikke har vært flinke nok til å følge med på avvik, men at ny rutine for rapportering og oppfølging, jamfør økonomireglementet, skal avdekke avvik tidligere. Kommunedirektøren forteller at det for regnskapet 2020 var et stort positivt avvik. Det burde ha vært oppdaget tidligere ved revidering av regnskapet. Avviket ble ikke rapportert til kommunestyret. Kommunedirektøren peker på at rutinene ved rapportering var for dårlige, og det ikke ble jobbet godt nok med rapporteringen. Dette var også påvirket av utskiftning og fravær i ledelsen.

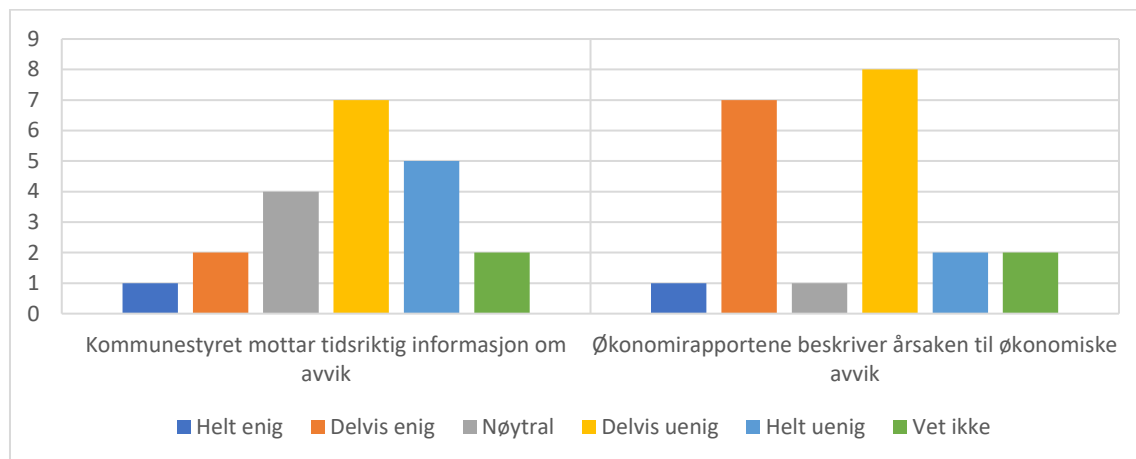
Økonomisjef sier at det skal rapporteres i henhold til mal, men at det ikke er en mal som beskriver avvikene. Økonomisjefen får notatene i ulik grad og form fra kommunalsjefen. Han

opplever at avvikene blir rapportert for sent. Videre opplever økonomisjefen at tiltakene ved avvik burde være bedre utredet.

En kommunalsjef forteller at det har vært litt utfordring å finne en god arbeidsform for tertialrapporteringen. Arbeidsformen for kvartalsrapporteringen var godt innarbeidet.

Politisk nivå ble i spørreundersøkelsen spurt om avvikshåndtering fra vedtatt årsbudsjett.

Figur 11. Om kommunestyret mottar tidsriktig informasjon om avvik, og om økonomirapportene beskriver årsaken til økonomiske avvik. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren ovenfor viser at flere av kommunestyremedlemmene opplever å ikke motta tidsriktig informasjon om avvik. Fordelingen gjenspeiler også hva de faste medlemmene har svart på spørsmålet. På spørsmål om økonomirapportene beskriver årsaken til økonomiske avvik, er politisk nivå delt i synet. Syv av de faste medlemmene svarer at rapportene ikke beskriver årsaken godt nok.

Kommunestyremedlemmene ble også spurt om økonomirapportene gjør rede for tiltak ved avvik. Her er også kommunestyremedlemmene delte i sine synspunkter. Skiller man mellom faste medlemmer og varamedlemmer er det 50 prosent av de faste medlemmene som er enige i at det gjøres rede for tiltak. 20 prosent av de faste svarer at de er helt uenige i påstanden.

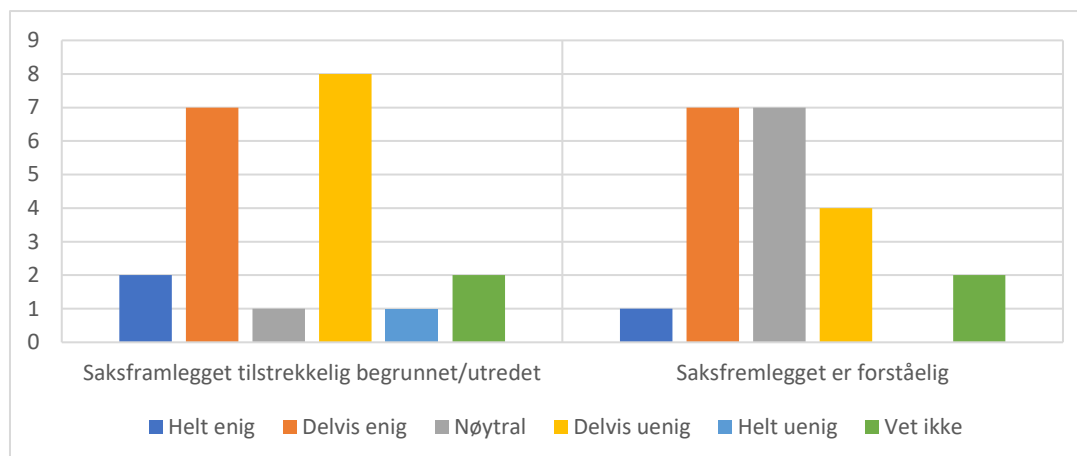
3.3.3 Budsjettreguleringer

Kommunedirektøren forteller at hun har et ønske om at behov for budsjettreguleringer skal legges fram i samme kommunestyremøte som behandling av tertialrapportene. Økonomisjef sier at dette skjer samtidig som tertialrapporteringen og at noe tas i egen regulering, uavhengig av tertialrapporteringen.

Etter politisk vedtak om budsjettreguleringer er det økonomisjefen som foretar den tekniske oppfølgingen. Økonomisjefen forteller at kommunalsjefene deltar i kommunestyret og får informasjon om budsjettreguleringen i møtet.

Det ble stilt spørsmål til politisk nivå i spørreundersøkelsen om budsjettreguleringer.

Figur 12. Om saksfremlegget til budsjettreguleringer er tilstrekkelig begrunnet/utredet, og om saksfremlegget oppleves som forståelig. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Kommunestyret er delt i oppfatningen om saksfremlegget for budsjettreguleringer er tilstrekkelig begrunnet og utredet. Flertallet av de faste medlemmene svarer at de er helt eller delvis enige i dette. Flere av både de faste- og varamedlemmene opplever saksfremlegget om budsjettreguleringer som forståelig. En av tre forholder seg nøytral til påstanden.

På spørsmål om kommunestyret opplever at kommunedirektøren følger opp budsjettreguleringene som forutsatt i kommunestyrets vedtak, er et knapt flertall enige i dette. Igjen svarer en av tre nøytralt på spørsmålet.

3.3.4 Intern budsjettoppfølging

Økonomireglementet fastslår at ved utgangen av hver måned skal alle med budsjettansvar gå gjennom regnskapsrapporter og sammenligne mot årsbudsjett for sitt ansvarsområde. Det er utarbeidet en mal for rapportering i Visma. Videre sier reglementet at det skal rapporteres opp til nærmeste kommunalsjef dersom faktisk utvikling avviker nevneverdig fra budsjettet.

Informantene opplyser at denne rapporteringen skjer annen hver måned. Annen hver måned rapporterer enhetsledere til kommunalsjef. Kommunalsjefene rapporterer videre til kommunedirektør. Kommunedirektør og økonomisjef går gjennom rapportene, men ifølge økonomisjef er de ikke helt i mål med dette arbeidet. Kommunedirektøren forteller at

månedsrapportene i noen tilfeller blir forskjøvet for at det skal stemme med tertialrapporteringen.

Kommunedirektøren forteller at rapportering annen hver måned er en ny rutine, og at det kan ta litt tid før det blir en etablert praksis. Kommunedirektøren ser allerede at hun må følge nøyere opp og forlange at rapportene blir levert innen fristen. Kommunedirektøren understreker at slik rapportering er helt nødvendig dersom kommunen skal oppdage og rette opp avvik på et tidlig tidspunkt. Samtidig opplever kommunedirektøren å få tilstrekkelig informasjon.

Kommunalsjefene gjennomgår rapportene fra enhetslederne. Kommunedirektøren ser et behov for å samkjøre mer slik at alle tjenesteområder rapporterer likt og skriver på samme måte. En kommunalsjef opplyser at på sitt tjenesteområde brukes det en annen mal som hen har fått dispensasjon til å bruke.

Kommunalsjefen forteller videre at ved utfordringer utgifter underveis i året, vil man først se om man får dekket det inn på sitt ansvarsområde. Dersom det ikke lar seg gjøre, ser man på flere ansvar, og så innenfor rammen. I siste tilfelle hele kommunebudsjettet. Kommunalsjefen forteller at de prøver så langt det lar seg gjøre å dekke innenfor egen ramme.

En kommunalsjef forteller at så langt har månedsrapporteringen ikke vist noen store avvik. Om det er større avvik, så venter man ikke til tertialrapportering med å rapportere. Det er viktig at man får frem utfordringer tidligst mulig. Det er god dialog mellom kommunalsjef og enhetslederne.

Enhetslederne forteller at de rapporterer månedlig innen den 12. hver måned. Enhetsledere forteller i intervju at ved rapportering gjennomgår de sine egne tall og benytter samme mal som ved tertialrapportering. Enhetslederne ser på avvik og kommenterer både overforbruk og underforbruk. Noen av enhetslederne forteller at de må komme med forslag til tiltak. Ved avvik så opplever enhetslederne ha en dialog med kommunalsjef. Flere forteller at dersom de holder seg innenfor budsjett får de ingen tilbakemelding fra kommunalsjef. Ved uklarheter så får de spørsmål fra kommunalsjef og må forklare. Noen av enhetslederne antar at det ved større avvik vil bli et møte med kommunalsjef om dette.

3.4 Vurdering

Kriteriene som innsamlede data er vurdert opp mot er markert i kursiv.

Kommunedirektør skal rapportere to ganger i året til kommunestyret om økonomisk utvikling i forhold til vedtatt budsjetttramme.

Kommunedirektør skal rapportere avvik til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak.

- *Rapporteringen må kommuniseres på en form som setter politikerne i stand til å ivareta sitt ansvar for økonomiforvaltningen i kommunen.*

Revisor vurderer disse to kriteriene i samme avsnitt da de er nært knyttet opp mot hverandre.

Kommunen rapporter nå tertialvis i henhold til nytt økonomireglement. På grunn av dette har revisor kun sett rapporten fra 1. tertial 2021. Tertialrapporten stiller opp økonomisk status per tjenesteområde som viser regnskap hittil i år sammenstilt med regulert budsjett for året. Ut ifra dette beregnes forbruk i prosent. Forbruket i prosent er ikke nærmere kommentert enn hva «normalnivået» bør holde seg innenfor.

Figur 13. Rapportering på drift og avvik

	Regnskap 2021 – 1. T	Regulert budsjett 2021	Forb ruk i %	Prognose – avvik i kr	Ny prognose
SENTRALADMINISTRASJON	5 133 759	13 692 295	37	-2 401 551	11 290 744
Ansvar 1000 Ordfører	365 595	1 314 909	28	-39 000	1 275 909
Ansvar 1001 Formannskap	5 270	104 071	5	-54 000	50 071

Ansvar	Avvik kr	Hvorfor	Tiltak
1000, 1001, 1002, 1200, 1203, 1300, 1350, 1701	628 000	Internhusleie. Grunnet nye bestemmelser for fordeling av kostnader er konto avvirket. Kun forskyving mellom rammer.	Endringer kostrarapportering – kun forskyvning mellom rammer.

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Revisor har inkludert de to tabellene for å gjøre det lettere å forstå vurderingene nedenfor.

Rapporteringen av variabelen «forbruk i %» må sees i sammenheng med kommentarene til avvik som ligger i egen tabell. Det kan være vanskelig for leser å se sammenhengen mellom denne variabelen og det som kommenteres som avvik i en ny tabell. Det er ingen forklaring til hvordan prosentvis forbruk skal kommenteres. Videre kan kolonnen for «prognose – avvik i kr» være vanskelig å tolke ved første øyekast. Ut ifra tabelloversikten som presenteres er det ikke lett å se hvor størrelsen på avviket kommer fra. Samtidig følger det en egen tabell med kommentarer til avvik og størrelsen på avviket kommenteres. Navnet på kolonnen kan være forvirrende for leser da det inneholder ordet «prognose». Det kan gjøre leser usikker på hva som ligger i begrepet.

Angående avvik står det innledningsvis at det skal benyttes fargekoding ved avvik. Revisor er noe usikker på om denne fargekodingen benyttes i avviksrapporteringen. Samme fargekoding benyttes for rapportering av budsjettpremisser og oppfølging av vedtak. Det kan gjøre det

forvirrende for leser å skille mellom de ulike fargekodingene, selv om betydningen av de to ulike kodingene er forklart innledningsvis. Årsak til avvik og forslag til tiltak er gitt i tabellen.

Videre inneholder tertialrapporten ny prognose for året. Ny prognose er oppgitt i hele tall. Ny prognose er ikke nærmere forklart ut over kommentarene til avvik.

Informasjon fra politisk nivå viser at de ikke er helt tilfreds med informasjon om avvik og beskrivelsen av årsak til avvik. Redegjørelsen om forslag til tiltak er politisk nivå mer fornøyd med. Politisk nivå opplever at administrasjonen er tilgjengelig for å svare på spørsmål, men mer delt i oppfattelsen av hvordan administrasjonen svarer på spørsmålene. Politisk nivå mottar de rapportene de skal ha, men er usikre på om rapportene er tilstrekkelig for å ivareta sitt ansvar.

Revisor vurderer at kommunedirektør rapporterer i tråd med økonomireglementet. Data viser at det er noe forbedringspotensial når det gjelder utarbeidelsen av rapporten. Samtidig er det en helt ny rapporteringsrutine hvor det kan ta tid for administrasjonen å finne sin form på rapporteringen.

Kommunedirektør skal ha rutiner for budsjettreguleringer.

Kommunedirektøren har som mål om at budsjettreguleringer skal gjøres samtidig som tertialrapportene fremlegges i kommunestyret. Administrasjonen jobber med å finne gode rutiner knyttet til budsjettreguleringer.

Politisk nivå opplever at saksfremlegget for budsjettreguleringer er forståelige, og de faste medlemmene opplever det som tilstrekkelig begrunnet og utredet. Et knapt flertall opplever at kommunedirektør følger opp vedtakene. Politisk nivå fremstår som positive til arbeidet administrasjonen gjør ved budsjettreguleringer.

Budsjettansvarlige skal gjennomføre månedlig budsjettoppfølgning, og rapportere til kommunalsjef dersom oppfølgingen tilsier avvik på årsresultat i forhold til vedtatt budsjett.

På bakgrunn av nytt økonomireglement er det innført nye interne rapporteringsrutiner. Data gjenspeiler at det er nye rutiner. Det framstår noe uklart for revisor om det rapporteres annenhver måned eller hver måned. Det er mulig at enhetsledere rapporterer hver måned, men at informasjonen er gitt til kommunedirektør og økonomisjef annen hver måned. Revisor vurderer at enhetslederne følger månedlig budsjettoppfølgning, men det er noe usikkerhet når informasjonen blir gitt fra kommunalsjef og videre oppover.

4 BUDSJETTDOKUMENT

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Hvordan opplever medlemmer av kommunestyret budsjettdokumentet?

Problemstillingen er kun beskrivende, og det er ikke knyttet revisjonskriterier til problemstillingen.

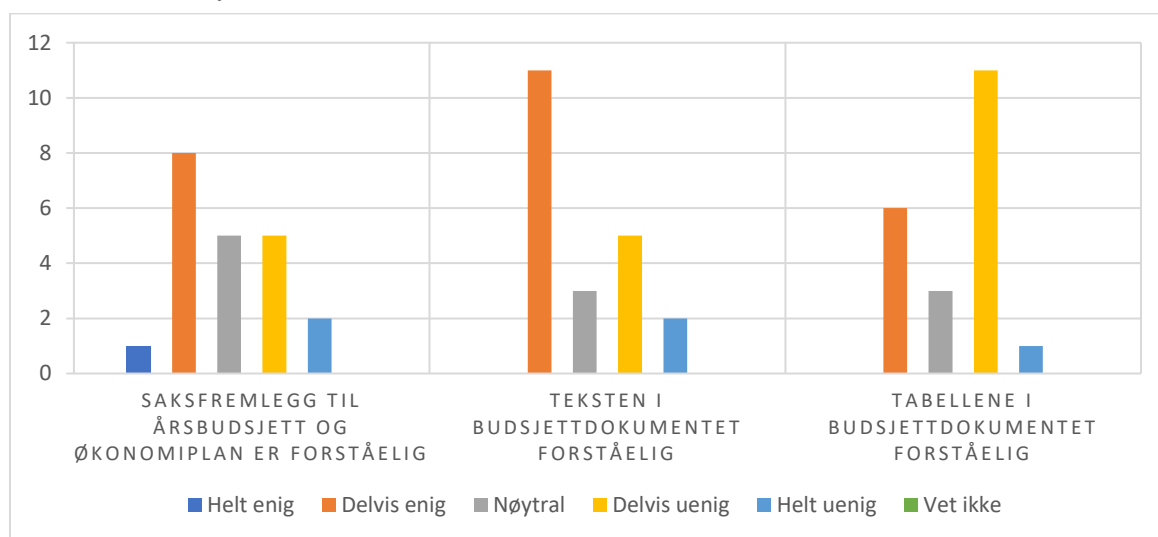
4.2 Data

Revisor har gjennom spørreundersøkelsen fått tilbakemeldinger på hvordan kommunestyret opplever budsjettdokumentet i Namsskogan kommune. Kapittelet bygger i all hovedsak på innsamlede data gjennom spørreundersøkelsen.

4.2.1 Forståelig

Figuren nedenfor viser resultatene om forståeligheten til budsjettdokumentet.

Figur 14. Forståeligheten til saksfremlegg, teksten i budsjettdokumentet og tabellene i budsjettdokumentet. N=21.



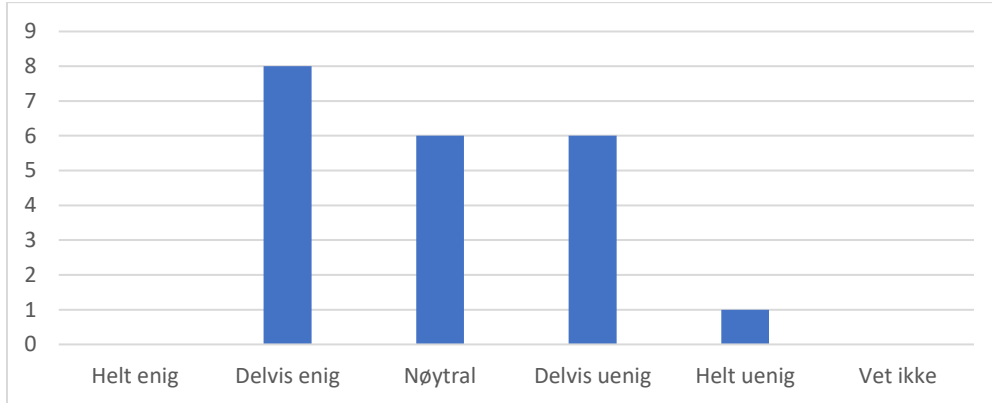
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Når det gjelder saksfremlegget er det flere av respondentene som opplever det som forståelig enn de som ikke gjør det. Om teksten i budsjettdokumentet svarer et knapt flertall at den oppleves som forståelig. På spørsmål om tabellene i budsjettdokumentet er det et flertall som opplever de som lite forståelig.

Respondentene fikk også spørsmål om de opplever at det er sammenheng mellom tekst og tabell i dokumentet for årsbudsjett og økonomiplan. Ni av respondentene er uenig i dette, og

opplever at det ikke er en sammenheng mellom tekst og tabeller i budsjettdokumentet. Skiller man resultatene på faste- og varamedlemmer er det flere av de faste medlemmene som ikke opplever en sammenheng mellom tekst og tabeller i budsjettdokumentet.

Figur 15. Alt i alt så er dokumentet for årsbudsjett og økonomiplan forståelig. N=21.



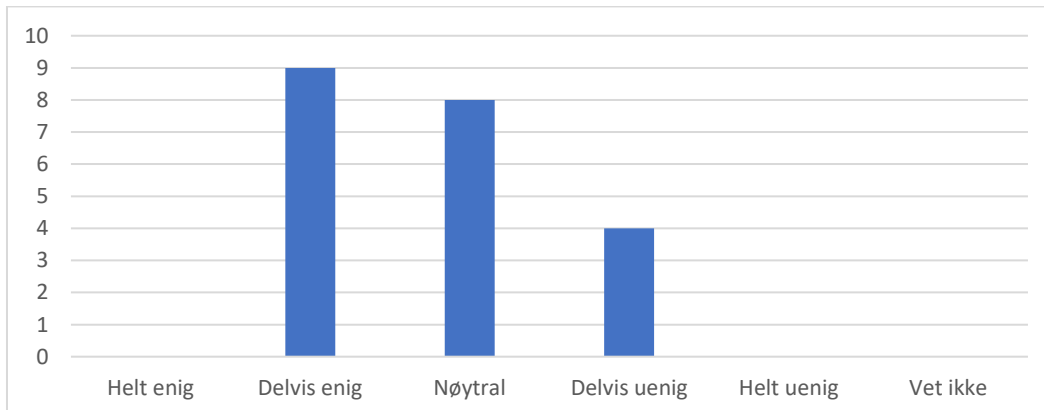
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Respondentene er delte i tilbakemeldingene om dokumentet alt i alt er forståelig. Det er flere som er enig, samtidig som det er flere som forholder seg nøytrale eller er uenig. Ser man på svarene til de faste medlemmene gjenspeiler figuren ovenfor deres svar også.

Noen av respondentene har svart mer utfyllende på opplevelsen av budsjettdokumentet. En av respondentene har svart at det som gjør tabellene vanskelig å forstå, er oppsettet av tabellene og bruk av farger og hjelpelinjer som er lite forklarende. En annen respondent skriver at det er vanskelig å se sammenheng fra år til år og manglende forklaringer på store endringer. Forskjellige tall i lignende tabeller skaper en forvirring for respondenten.

Det ble også stilt spørsmål om respondentene opplever at administrasjonen bruker ord og uttrykk som politikerne forstår.

Figur 16. Om administrasjonen bruker ord og uttrykk som kommunestyret forstår. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Flere opplever at administrasjonen bruker forståelige ord og uttrykk. 70 prosent av de faste medlemmene opplever at det brukes forståelige ord og uttrykk. Åtte av respondentene har valgt å forholde seg nøytrale til påstanden.

4.2.2 Overgang til ny kommunelov

Ny kommunelov og ny forskrift tilknyttet årsbudsjett og økonomiplanlegging har medført endrede krav til oppsett av budsjettet. Kommunedirektøren forteller at administrasjonen ikke var gode nok til å formidle nytt regelverk til de folkevalgte, som forventet at det ble lagt frem på gammel måte.

Tabell 6. Kommunestyret sin opplevelse av administrasjonens håndtering til ny kommunelov. N=21.

	Administrasjonen forklarte nye krav på en tilstrekkelig måte	Administrasjonen presenterte ny økonomisk oppstilling på en tilstrekkelig måte	Administrasjonen kunne svare på spørsmål ifb. med nye krav i kommuneloven
Helt enig	0	0	1
Delvis enig	10	7	7
Nøytral	3	7	6
Delvis uenig	6	5	5
Helt uenig	0	0	0
Vet ikke	2	2	2

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabellen ovenfor viser hvordan kommunestyret opplevde administrasjonens tilnærming til nye krav i kommuneloven i forbindelse med oppsett av budsjett og økonomiplan.

Flere av respondentene er enige i at administrasjonen forklarte de nye kravene på en tilstrekkelig måte. Flertallet av de faste medlemmene er enig i at det ble forklart på en tilstrekkelig måte. Samtidig viser tabellen at flere er uenig i dette, og flere av de er faste medlemmer i kommunestyret.

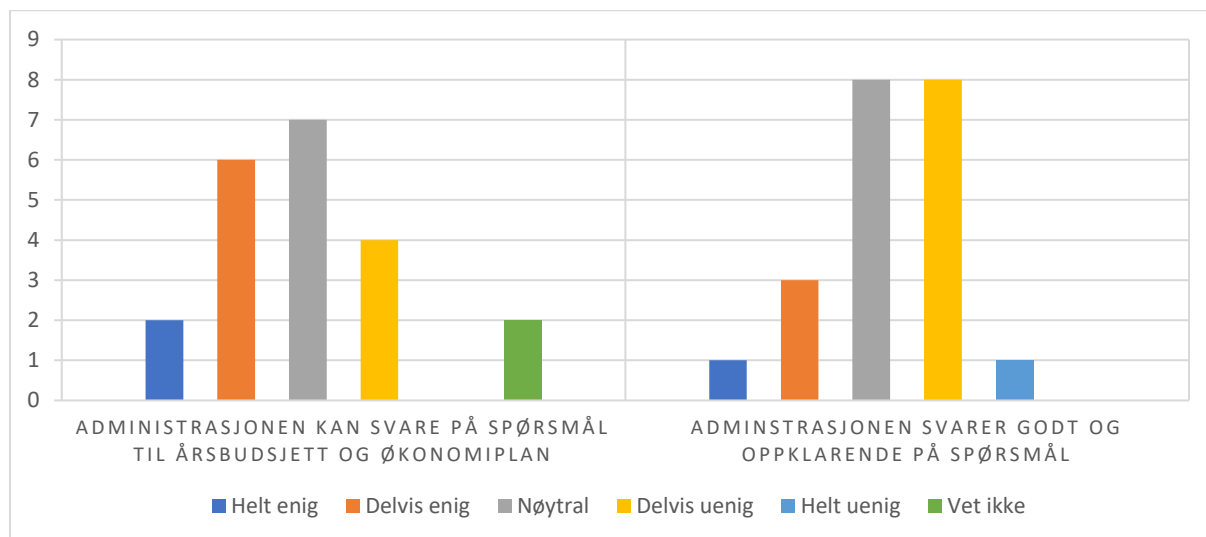
Når det gjelder om administrasjonen presenterte ny økonomisk oppstilling på en tilstrekkelig måte, er respondentene delte i tilbakemeldingene. En av tre velger å forholde seg nøytrale til påstanden. Ved å skille respondentene mellom faste- og varamedlemmer er halvparten av de faste medlemmene delvis enig i at det ble presentert på en tilstrekkelig måte.

Mange av respondentene opplevde at administrasjonen kunne svare på spørsmål i forbindelse med nye krav i kommuneloven. Samtidig er det også her flere som har valgt å forholde seg nøytrale til påstanden. Av de faste medlemmene svarer 60 prosent at de opplevde at administrasjonen svarte på spørsmålene.

4.2.3 Dialogen med administrasjonen

I spørreundersøkelsen ble det spurt om hvordan medlemmer av kommunestyret opplever dialogen med administrasjonen. Flertallet av kommunestyremedlemmene som har svart, opplever at administrasjonen er tilgjengelig for å svare på spørsmål knyttet til årsbudsjett og økonomiplan.

Figur 17. Om administrasjonen kan svare på spørsmål til årsbudsjett og økonomiplan og om de svarer godt og oppklarende på spørsmål. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Respondentene fikk spørsmål om administrasjonen kan svare på spørsmål til årsbudsjett og økonomiplan. Her velger en av tre å forholde seg nøytrale til påstanden, mens seks medlemmer er enige i at administrasjonen kan svare. Revisor har også spurt om kvaliteten på svarene administrasjonen gir, i form av om de svarer godt og oppklarende på spørsmål. Svarene viser at det er mer usikkert. Åtte av medlemmene er delvis uenig i dette og åtte velger også å forholde seg nøytrale. Skiller man svarene mellom faste medlemmer og varamedlemmer, så svarer 50 prosent av de faste medlemmene at de er delvis uenige i at administrasjonen svarer godt og oppklarende. 30 prosent av de faste medlemmene er helt eller delvis enig i at administrasjonen svarer godt og oppklarende.

Til slutt fikk respondentene spørsmålet om de opplever dialogen med administrasjonen som god. Flere av respondentene opplever denne som god (10 stk.). Også her velger en av tre å forholde seg nøytral til påstanden. Noen opplever også dialogen som mindre god (fire stk.). Blant de faste medlemmene opplever halvparten at dialogen som god, mens flere velger å forholde seg nøytrale til påstanden.

Noen av respondentene har svart mer utfyllende om dialogen. En av respondentene svarer at kommunedirektøren tar alltid spørsmålene seriøst og gir alle medlemmene, uavhengig av parti, samme informasjon.

4.3 Revisors oppsummering

Revisor forsøker i dette avsnittet å gi en oppsummering av hvordan budsjettdokumentet oppleves av medlemmene i kommunestyret.

Teksten i budsjettdokumentet framstår som mer forståelig enn tabellene. Tabellene oppfattes som mindre forståelige. Ord og uttrykk som brukes i dokumentet oppleves som forståelig av flertallet blant de faste medlemmene. Samtidig opplever politisk nivå lite sammenhengen mellom tekst og tabell.

Opplevelsen av budsjettdokumentet oppleves alt i alt som delt. Noen opplever det mer forståelig enn andre. Noen har pekt på at oppsettet av tabeller og manglende forklaring på store endringer gjør forståelsen av dokumentet lavere. Andre forklaringer bak opplevelsen kan skyldes andre årsaker enn det revisor er kjent med og/eller har undersøkt.

Tilstrekkelig forklaring for overgang til ny kommunelov og hvordan det har blitt presentert, oppfattes litt ulikt blant politisk nivå. Det er flere som forholder seg nøytrale til påstandene. Flere opplever at administrasjonen kan svare på spørsmål kommunestyret rettet mot de nye kravene.

Administrasjonen oppleves som tilgjengelig for å svare på spørsmål knyttet til årsbudsjett og økonomiplan. Om svarene administrasjonen gir er oppklarende, framstår noe mer usikkert. Flere opplever at dette ikke skjer, men samtidig bør man merke seg at flere forholder seg nøytrale til påstanden. Mange opplever dialogen i sin helhet med administrasjonen som god, og det gjelder halvparten av de faste medlemmene som har svart.

5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren den 12. oktober 2021. Revisjon Midt-Norge SA mottok høringssvaret fra kommunedirektøren den 26. oktober 2021. Høringssvaret er i sin helhet vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Revisor har på bakgrunn av høringssvaret tatt inn de fleste innspillene i rapporten. Der revisor har supplert med informasjon fra høringssvaret, framkommer dette i teksten. Revisor har tillegg gjort faktakorrigeringer på bakgrunn av høringssvaret. Farger på tabeller og grafer har blitt endret etter tilbakemelding fra kommunedirektør.

Høringssvaret har ikke medført endringer i vurderinger og konklusjon.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?

Gjennomføringen av budsjettprosessen i Namsskogan kommune er under endring som følge av nytt økonomireglement og nye rutiner med større involvering av enhetsledere. Revisor har ikke ettergått ny praksis, ettersom reglementet ble vedtatt i mars 2021. Revisor mener at de prosessene som er beskrevet i økonomireglementet og nye rutiner vil legge til rette for at Namsskogan får en realistisk og fullstendig budsjettering. En detaljert plan for økonomiplanleggingen som definerer ansvar, roller og tidsfrister vil gjøre budsjettprosessen mer forutsigbar for både administrativt nivå og politisk nivå.

Revisor ser også muligheten for noen forbedringer. Det framgår at bruk av prognoser i arbeidet med utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan kan bli bedre, og brukes av flere ledernivåer. Bruk av prognoser, samt usikkerheten knyttet til de forutsetningene budsjett og økonomiplan baseres på, bør også synliggjøres bedre i budsjettdokumentet. Videre er det viktig at betingelsene for kommunestyrets bevilgninger kommer tydelig frem i budsjettdokumentet. Revisor savner også referanse til ulike kommunale planer, og mener at det bør vises tydeligere hvordan budsjettet følger opp de målsetningene og strategiene kommunen har valgt. Revisor vil også påpeke at det er viktig at kravet til realisme ikke bare reflekterer årsbudsjettet, men hele planperioden.

Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

Revisor konkluderer med at Namsskogan har etablert rutiner for økonomisk rapportering, og at disse rutinene følges opp i praksis. Det er noe usikkert om den interne rapporteringen gjennomføres hver måned i henhold til økonomireglementet, eller om det gjennomføres annen hver måned. Tertialrapporteringen har et forbedringspotensial knyttet til utformingen av rapporten. Revisor ser muligheter for å gjøre rapporten mer leservennlig ved å tydeliggjøre sammenhengen mellom de ulike tabellene bedre. Samtidig er politisk nivå ikke helt tilfreds med informasjon knyttet til budsjettavvik. Revisor merker seg at oppsett og noe uklarhet om bruk av fargekoding kan påvirke forståelsen av informasjonen om avvik.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunen har fokus på de svakheter som er avdekket.

KILDER

Lover og forskrifter:

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83

Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv., FOR-2019-06-07-714

Litteratur:

«Økonomistyring i det offentlige» Busch, Johnsen & Vanebo, 20022

Veiledere og lignende:

Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner», 2013

Ideheftet fra KS «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?»

Kommunale dokumenter:

Økonomireglement Namsskogan kommune

Organisasjonskart Namsskogan kommune

Internett:

Statistisk sentralbyrå, tabell 1243, *Finansielle nøkkeltall fra bevilgnings- og balanseregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter, etter regnskapsbegrep (K) 2015 - 2020*

Kommunebarometeret, <https://kb.kommunal-rapport.no/>

Grønt hefte, <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/gront-hefte/id547024/>

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. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv., FOR-2019-06-07-714
- Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner», 2013
- Ideheftet fra KS «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?»
- «Økonomistyring i det offentlige» Busch, Johnsen & Vanebo, 20022
- Økonomireglement Namsskogan kommune

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1: Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?

Ny kommunelov trådte i kraft fra og med budsjettåret 2020. Formålet med loven er å fremme det kommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Videre skal loven legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Kommunestyret skal vedta økonomiplan og årsbudsjettet før årsskiftet, jmfør §§ 14-2 og 14-3.

Kommunelovens § 14-4 inneholder nærmere krav til økonomiplan og årsbudsjett. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

Videre sier kommunelovens § 14-4 tredje ledd at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. At budsjettet skal være realistisk innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntekter budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan regnes med. Det er av stor betydning at det er sammenheng mellom de forutsetninger som ligger til grunn mellom inntekter og utgifter, for eksempel konsistens mellom

anslag for skatteinntekter og lønnsutgifter i budsjettet (Ot. prop. nr. 43 (1999-2000)). I en tolkningsuttalelse fra kommunal- og moderniseringsdepartementet⁷ bør kommunene for inntektssiden ta utgangspunkt i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet. Videre bør kommunens budsjetterte skatteinntekter ligge innenfor regjeringens prognose. Kommunen må også ta utgangspunkt i anslag for kommende års rammetilskudd. På utgiftssiden er det i større grad opp til kommunen å bestemme. Departementet skriver at betraktningene rundt budsjettets utgiftsside bør hovedsakelig begrense seg til å påse at balansekravet overholdes.

Veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner» fra Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler å utarbeide en plan for gjennomføring av økonomiplan- og årsbudsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk og ha tydelige skiller mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt realistiske og klare tidsfrister. Veilederen har et eksempel på et årshjul som brukes i arbeidet med budsjettprosessen. Årshjulet gir en oversikt over aktivitetene som kommunen gjennomfører for å utarbeide økonomiplan og årsbudsjett. Veilederen peker på at en viktig del av prosessen med å utarbeide økonomiplan er å synliggjøre det økonomiske handlingsrommet til kommunen, og hvordan ulike tiltak vil påvirke kommunens inntekter og utgifter. Stor del av inntektssiden til kommunen ligger utenfor kommunens kontroll, mens utgiftssiden har kommunen større mulighet til å kontrollere og bestemme.

Kommunelovens § 14-3 tredje ledd sier at det er formannskapet som skal fremme innstillingen til budsjett og økonomiplan. Veilederen om økonomiplanlegging sier at hensikten med dette er å styrke den politiske styringen med slike prosesser. Dette bidrar til at økonomiplandokumentene blir mer politiske, og beslutningsprosessen rundt årsbudsjett og økonomiplan får mer fokus på de politiske skillelinjene.

Veileder i økonomiplanlegging for kommuner og fylkeskommuner legger til grunn at realistisk budsjettering fordrer at kommunen benytter oppdaterte anslag for inntekter og forventet omfang av tjenesteproduksjon, samt oppdaterte anslag for priser på arbeidskraft, andre innsatsfaktorer og kapital. Inntekter, omfang på tjenesteproduksjon (behov) og priser på arbeidskraft og innsatsfaktorer frem i tid er gjenstand for usikkerhet. Revisor legger til grunn at realistisk budsjettering fordrer at kommunen kartlegger, synliggjør og vurderer betydningen av slik usikkerhet.

⁷<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-46-nr.-3-realismekravet-ved-budsjettering-av-inntekter-og-utgifter/id2426969/>

Veilederen peker på sentrale elementer i økonomiplanen. Sentrale elementer er blant annet befolkningsprognose. I bunnen for en økonomiplan bør det være en prognose for utviklingen i folketallet i kommunen og i de ulike aldersgruppene for å lage realistiske anslag på inntekter og utgifter i økonomiplanperioden. Samtidig har lønns- og prisvekst betydning for utviklingen i kommunens utgifter til drift og investeringer. Regjeringens anslag på lønns- og prisveksten for kommende budsjettår i kommunal sektor gis i statsbudsjett som legges fram i oktober. Vanlig praksis er å legge dette til grunn for år 1 i økonomiplanen og operere med faste priser, dvs. ikke prisjustere år 2–4. Kommunesektorens organisasjon (KS) har utviklet et verktøy (prognosemodell) for beregninger av de frie inntektene. I tillegg er investeringer og gjeld sentrale elementer i økonomiplanen. Investeringer betyr at kommunen får endrede drifts- og vedlikeholdskostnader. Økte finansutgifter gjennom renter og avdrag vil belaste kommunens budsjett. I tillegg kommer utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av de kommunale bygningene. Forventet utviklingen i kommunesektorens gjeld må også illustreres i økonomiplanen.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen bør ha en plan for økonomiplanleggingen som har tydelig skille mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt tidsfrister i budsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk.
- Kommunedirektøren bør ha rutiner som sikrer politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistisk. Med realistisk menes at:
 - Administrasjonen bør legge prognoser for befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst, samt utvikling i investering og gjeld til grunn for budsjett og økonomiplan.
 - Administrasjonen bør kartlegge, synliggjøre og vurdere betydningen av usikkerhet i budsjett og økonomiplan.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.

Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

Kommuneloven omhandler årsbudsjettets bindende virkning for kommunestyret og underordnede organer i § 14-5. Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Kommunedirektøren skal i henhold til § 14-

5 tredje ledd rapportere minst to ganger i året til kommunestyret om utvikling i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Økonomireglementet til Namsskogan kommune sier at kommunedirektøren skal for 1. tertial og 2. tertial i året rapportere på økonomi, handlingsplaner og nærvær opp til politisk nivå. Tertialrapportene skal beskrive økonomisk utvikling og utvikling i tjenesteproduksjon i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Videre skal rapportene inneholde en sammenstilling mot budsjett, akkumulert regnskap og prognose for året. Dersom det ligger an til avvik, skal avvik forklares, og det skal foreslås nødvendige tiltak. Tertialrapportene skal legges fram for kommunestyret i mai/juni og i september/oktober.

Økonomireglementet til kommunen sier at det skal gjennomføres intern budsjettoppfølging. Ved utgangen av hver måned skal alle med budsjettansvar gå gjennom regnskapsrapporter og foreta sammenligning mot årsbudsjettet for sitt ansvarsområde. Videre skal det rapporteres opp til nærmeste kommunalsjef for tilhørende rammeområde hvis den faktiske utviklingen i inntekter og utgifter avviker nevneverdig fra det som er oppført i budsjett. Det bør også foreslås nødvendige tiltak. Kommunalsjefene skal utarbeide en samlet rapport for sitt eget rammeområde. Rapportene skal inneholde forventet prognose for året, eventuelle avvik i forhold til budsjetttramme, avviksforklaring og forslag til nødvendige tiltak.

KS sin rapport om rådmanns internkontroll «Orden i eget hus», ser blant annet på bruken av COSO-rammeverket i internkontrollen. En av tre målsetninger i rammeverket er regnskapsrapportering, og en av komponentene i rammeverket er informasjon og kommunikasjon. Det er viktig at informasjon identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid, og at de ansatte er i stand til å utføre sine ansvarsoppgaver. For å sikre en kontinuerlig og målrettet drift og styring av organisasjonen er gode informasjonssystemer viktig, blant annet for økonomi. Samtidig må organisasjonen være preget av effektiv kommunikasjon i vid forstand, dvs. ned, på tvers og opp i organisasjonen. Det må være kanaler for formidling av viktig informasjon opp i hierarkiet til ledelsen. For at virksomhetsstyring og internkontrollen trekker i samme retning, slik at alle nivåer og virksomheter har en felles plattform og forståelse for arbeidet og arbeider for å realisere felles mål, må det være toveis kommunikasjon og informasjonsflyt mellom ulike nivåer.

I boken «Økonomistyring i det offentlige» av Busch med flere, pekes det på at budsjettoppfølging henger sammen med rapportering. Sentrale spørsmål knyttet til rapportering er hvorfor skal det rapporteres, frekvensen av rapportering, hvem skal rapportere og hva skal det rapporteres om. Når myndighet og ansvar er delegert må budsjettansvarlige underlegges kontroll. Både overordnede politiske og administrative organer har behov for

informasjon slik at de kan utøve styring på et aggregert nivå for å ivareta helheten i kommunen. Frekvensen av rapporteringen avhenger av hva som er nødvendig for tidligst å iverksette tiltak for å etterleve budsjettet. Det er de budsjettansvarlige som har ansvaret for korrekt rapportering, siden tilbakemeldingene skal sees i sammenheng med budsjettet. Rapportene skal vise om budsjetttelsesavtalene blir oppfylt eller ikke. Ved avvik er ledelsen ansvarlig for å sette i gang en problemløsningsprosess, hvor det utarbeides tiltak for å korrigere avvik.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunedirektør skal rapportere to ganger i året til kommunestyret om økonomisk utvikling i forhold til vedtatt budsjetttramme.
- Kommunedirektør skal rapportere avvik til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak.
 - Rapporteringen må kommuniseres på en form som setter politikerne i stand til å ivareta sitt ansvar for økonomiforvaltningen i kommunen.
- Kommunedirektør skal ha rutiner for budsjettreguleringer.
- Budsjettansvarlige skal gjennomføre månedlig budsjettoppfølging og rapportere til kommunalsjef dersom oppfølgingen tilsier avvik på årsresultat i forhold til vedtatt budsjett.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Namsskogan kommune
Kommunedirektør

Revisjon Midt-Norge AS
Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Offl. § 5 1. ledd

Vår ref
2021/4062-2

L.nr:
1979/2021

Arkiv
210/&58

Deres ref:

Dato:
26.10.2021

Kommunedirektørens tilbakemelding på foreløpig rapport etter forvaltningsrevisjon internkontroll økonomi

Rapporten framstår som ryddig og oversiktlig og gir gode konklusjoner og anbefalinger som vi vil ta med oss videre.

Jeg har noen ting som jeg ønsker å rette opp samt noen kommentarer til utsagn som er framkommet.

S. 13 står det at alle enhetslederne har budsjettansvar med unntak av brannsjef og renholdsleder. Her har det blitt oppgitt feil. Alle enhetslederne har budsjettansvar, også brannsjefen. Renholdsleder er ikke enhetsleder, men fagleder. Hun har ikke budsjettansvar.

s. 18. Her refereres til økonomisjefens utsagn om at kommunalsjefene ikke følger fristene som er satt opp og at kommunalsjefene og enhetslederne ikke kjenner rollene sine. Her er jeg delvis uenig med økonomisjefen. Det stemmer at fristene flere ganger ikke har blitt fulgt, men her må det også tas selvkritikk på at vi noen ganger har satt for korte frister. Fristene har også blitt forlenget etter diskusjon i strategisk ledelse. Kommunedirektøren opplever absolutt at kommunalsjefene kjenner rollene sine. Når det gjelder enhetslederne så har de kanskje ikke alltid blitt informert om hvilke roller og ansvar de har. Dette er noe vi arbeider med.

s. 19. Kommunedirektøren er ikke av den oppfatning at kommunalsjefene bare viderefører tidligere budsjett og ikke går i dybden av det. Det har nok vært forskjellig praksis i de forskjellige tjenesteområder for tidligere år. I budsjettprosessen for 2021 gikk kommunalsjefene inn i hvert enkelt ansvar, i budsjettprosessen for 2022 har de vært enda grundigere.

Postadresse:
Namsskogan kommune
R.C. Hansens vei 2
7890 NAMSSKOGAN

Sentralbord: 74 33 32 00
Saksbehandlers tlf: 480 01 117

Kontonummer: 4472.06.00045
Organisasjonsnummer: 864 982 212
E-post: postmottak@namsskogan.kommune.no
www.namsskogan.kommune.no

Mitt inntrykk er at nåværende kommunalsjefer involverer sine enhetsledere i budsjettprosessen (for 2022). Jeg er enig i at denne involveringen ikke har vært tilstede på alle tjenestoområder de siste årene. Det har selvsagt også vært utfordrende i og med at vi har hatt fravær av kommunalsjefer.

s. 23. Jeg ser at politikerne mener de gir gode styringssignaler men at de er mer usikre på om vi ivaretar de politiske styringssignalene. Kommunedirektøren ser at vi bør lage et system der vi sikrer bedre oppfølging av politiske styringssignaler (her tolker jeg styringssignaler som vedtak. Det er vedtak vi forholder oss til og ikke hva enkelte representanter måtte uttale i et møte). Jeg er imidlertid uenig i at politikerne gir tydelige styringssignaler. Det er ikke enkelt å ivareta styringssignalene når vedtakene endres fra det ene møtet til det andre. I tillegg er ofte vedtakene upresise. Her bør kommunedirektøren bli flinkere til å rettlede og politikerne bli flinkere til å spørre slik at vi får tydelige vedtak.

s. 28. Kommunedirektøren er åpne om at det ikke har vært noen god budsjettprosess i Namsskogan tidligere. Jeg ser at dette er vel kategorisk. Det riktige er å si de siste årene. Jeg har ikke satt meg inn i hva som har skjedd for flere år siden og har ingen grunn til å betvile at det har vært en god prosess tilbake i tid. Jeg ber om at dette endres.

Referanse til ulike planer. Kommunedirektøren er enig i at budsjett – og økonomiplan bør inneholde referanse til ulike kommunale planer. Her er utfordringen at Namsskogan kommune ikke har oppdatert planverket sitt på en god nok måte. Mange av planene er utdaterte og derfor blir de vanskelig å bruke i budsjettprosessen.

Tabeller. Her bør farge på noen av søylene endres. Det er uheldig at flere søyler har samme farge.

Med hilsen

Mildrid Hendbukt-Søbstad
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no



Økonomisk internkontroll

1. Bakgrunn
2. Metode
3. Budsjettprosess
4. Økonomisk rapportering
5. Budsjettdokumentet

BAKGRUNN

Kontrollutvalget har bestilt en forvaltningsrevisjon om kommunens økonomiske internkontroll. Dette dokumentet er en kort versjon av den endelige rapporten.

Kommunene har ansvaret for å forvalte økonomi og utnytte ressurser på en forsvarlig og effektiv måte, som sikrer innbyggerne best mulig tjenestetilbud over tid. Gjennom økonomiplanlegging skal kommunene sørge for at begrensede ressurser blir anvendt så effektivt som mulig. En kommune med sunn økonomi og et handlingsrom, vil være bedre rustet til å møte uforutsette hendelser eller innstramminger uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet. En kommune uten handlingsrom vil være nødt til å kutte tjenestetilbudet dersom kommunen ikke har tilstrekkelig med fondsreserver.



833 innbyggere

i Namsskogan kommune



176 456 kr

Driftsutgifter per innbygger (2020)



177 701 kr

Driftsinntekter per innbygger (2020)

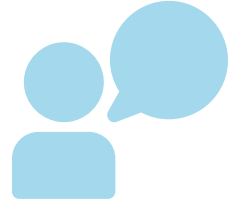
Kilde: Statistisk Sentralbyrå

1. Bakgrunn
- 2. Metode**
3. Budsjettprosess
4. Økonomisk rapportering
5. Budsjettdokumentet

METODE

INTERVJU

Gjennomført oppstartsmøte med kommunedirektør, økonomisjef, to kommunalsjefer og kontor- og personalsjef. Egne intervju gjennomført med kommunedirektør, kommunalsjef infrastruktur og samfunn, kommunalsjef helse og omsorg, økonomisjef, enhetsledere ved infrastruktur og samfunn, enhetsledere ved helse og omsorg og enhetsledere ved oppvekst.



SPØRREUNDERSØKELSE

Spørreundersøkelse til faste medlemmer og varamedlemmer i kommunestyret for å undersøke hvordan medlemmene i kommunestyret opplever budsjettprosess og økonomisk kontroll. Spørreundersøkelsen fikk en svarprosent på 57 prosent.



DOKUMENTGJENNOMGANG

- Økonomireglement
- Budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024
- Tertialrapport 1. kvartal 2021



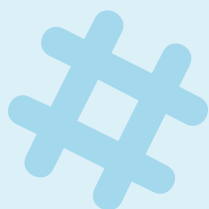
1. Bakgrunn
2. Metode
3. Budsjettprosess
4. Økonomisk rapportering
5. Budsjettdokumentet

BUDSJETTPROSESS

FUNN

Per nå har kommunen ingen fullgod plan som sier noe om økonomiplanleggingen i kommunen, eller hvilke roller og ansvar administrasjonen har. Kommunen har hatt ulike utfordringer. Nå jobber kommunedirektøren med å få en bedre prosess gjennom nytt økonomireglement og større grad av involvering av enhetsledere i budsjettarbeidet.

Bruk av prognoser i arbeidet med utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan kan bli bedre, og brukes av flere ledernivåer. Usikkerheten knyttet til de forutsetningen budsjett og økonomiplan baseres på, bør synliggjøres bedre. Referanser til ulike kommunale planer, målsetninger og strategier bør vises tydeligere. Det er også viktig at kravet om realisme i budsjettet ikke bare reflekteres i årsbudsjettet, men for hele planperioden.



Gjennomføringen av budsjettprosessen i Namsskogan kommune er under endring som følge av nytt økonomireglement og nye rutiner med større involvering av enhetsledere. Med de prosessene som er beskrevet i økonomireglementet og med nye rutiner vil det legge til rette for at kommunen får en realistisk og fullstendig budsjettering.

1. Bakgrunn
2. Metode
3. Budsjettprosess
4. Økonomisk rapportering
5. Budsjettdokumentet

ØKONOMISK RAPPORTERING

FUNN

Kommunen rapporterer per tertial på økonomisk status. Det er noe usikkert om den interne rapporteringen gjennomføres hver måned i henhold til økonomireglementet, eller om det gjennomføres annen hver måned. Tertialrapporteringen har et forbedringspotensial knyttet til utformingen av rapporten. Det er muligheter for å gjøre rapporten mer leservennlig ved å tydeliggjøre sammenhengen mellom de ulike tabellene bedre.

Samtidig er politisk nivå ikke helt tilfreds med informasjon knyttet til budsjettavvik. Oppsett og noe uklarerhet om bruk av fargekoding i rapporteringen kan påvirke forståelsen av informasjonen om avvik. Administrasjonen jobber med å finne gode rutiner knyttet til budsjettreguleringer.



Namsskogan kommune har etablert rutiner for økonomisk rapportering og disse følges opp i praksis.

1. Bakgrunn
2. Metode
3. Budsjettprosess
4. Økonomisk rapportering
5. Budsjettdokumentet

BUDSJETTDOKUMENTET

FUNN

Medlemmene i kommunestyret er delt i opplevelsen av budsjettdokumentet, noen opplever det mer forståelig enn andre. Noen har pekt på at oppsettet av tabeller og manglende forklaring på store endringer gjør forståelsen av dokumentet lavere.

Medlemmene i kommunestyret opplever teksten i budsjettdokumentet som mer forståelig enn tabellene, men opplever at det er lite sammenheng mellom tekst og tabell.

Tilstrekkelig forklaring for overgang til ny kommunelov og hvordan det har blitt presentert, oppfattes ulikt blant politisk nivå. Flere opplever at administrasjonen kan svare på spørsmål kommunestyret har rettet mot de nye kravene. Administrasjonen oppleves som tilgjengelig for å svare på spørsmål knyttet til årsbudsjett og økonomiplan. Om svarene administrasjonen gir er oppklarende, framstår noe mer usikkert. Over halvparten av de faste medlemmene opplever dialogen i sin helhet med administrasjonen som god.



Revisor anbefaler at kommunen har fokus på de svakheter som er avdekket

Revisjonsstrategi og oppdragsansvarlig regnskapsrevisors uavhengighetserklæring

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

Møtedato

18.11.2021

Saknr

28/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 216

Arkivsaknr 21/268 - 2

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar den gitte informasjonen til etterretning, og har ingen merknader til oppdragsansvarlig regnskapsrevisor sin vurdering av uavhengighet.

Vedlegg

Revisors uavhengighetserklæring

Saksopplysninger

Enhver som foretar revisjon for kommune eller fylkeskommune skal fortløpende vurdere egen uavhengighet, jfr. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 16. Oppdragsansvarlig revisor skal hvert år, og ellers ved behov, avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget, jfr. § 19 2. ledd. Kravene til uavhengighet og objektivitet gjelder både ved regnskapsrevisjon og ved forvaltningsrevisjon. Forskriftens §§ 17 og 18 setter krav til hhv. revisors tilknytning til revidert virksomhet, samt hvilke stillinger/verv/tjenester revisor kan ha.

Ytterligere krav til oppdragsansvarlig revisor er kravet til vandel. Oppdragsansvarlig revisor må ha ført en hederlig vandel, være i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, samt være myndig.

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor er registrert revisor. For registrerte og statsautoriserte revisorer vil vandel normalt være kontrollert av finanstilsynet ifm. godkjenningen, og av kontrollutvalget ved tildeling av oppdraget.

Revisor vil dessuten orientere om revisjonsstrategien og forhold vedrørende regnskapsrevisjonsarbeidet for 2021.

Vurdering

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor er registrert i finanstilsynets virksomhetsregister.

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor vil gå gjennom sin årlige egenvurdering i møte.

Revisjonsstrategien og forhold rundt regnskapsrevisjonsarbeidet er det viktig at kontrollutvalget har kunnskap om, samt mulighet til å stille spørsmål o.l. til revisjonen om dette.

Så fremt kontrollutvalget ikke har innvendinger, anbefales kontrollutvalget å ta den gitte informasjonen til etterretning uten merknader.

Vurdering av oppdragsansvarlig revisors uavhengighet for Namsskogan kommune

Innledning

Ifølge kommuneloven § 24-4 skal revisor være uavhengig og ha godandel. Nærmere krav til revisors uavhengighet ogandel følger av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19.

Kravene til uavhengighet og objektivitet gjelder for alle som utfører revisjon for kommunen, herunder regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Dette omfatter både oppdragsansvarlig revisor, medarbeidere på oppdraget og eventuelt andre som er engasjert på oppdraget.

Revisjon Midt-Norge SA har et kvalitetskontrollsystem i samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQC 1). Kvalitetskontrollsystemet omfatter dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering. Som en del av kvalitetskontrollsystemet har vi rutiner for å følge opp og sikre at revisjonsteamet har tilstrekkelig uavhengighet.

Ifølge kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften § 19 skal oppdragsansvarlig revisor hvert år, og ellers ved behov, gi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget. Denne egenvurderingen følger nedenfor.

Oppdragsansvarlig revisors vurdering av uavhengighet

Forskriftskrav	Oppdragsansvarlig revisors egenvurdering
Overordnet krav til uavhengighet (§ 16)	Undertegnede bekrefter at det ikke foreligger spesielle forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisors uavhengighet og objektivitet.
Tilknytning til den reviderte virksomheten (§ 17)	Undertegnede har ikke selv eller nærstående som har en slik tilknytning til den reviderte eller kontrollerte virksomheten eller virksomhetens ansatte eller tillitsmenn at den er egnet til å svekke revisorens uavhengighet og objektivitet.
Stillinger i kommunen (§ 18 a)	Undertegnede har ikke stillinger eller verv i kommunen.
Stillinger i virksomhet (§ 18 b)	Undertegnede har ikke andre stillinger i en virksomhet som kommunen deltar i eller er eier av, utover at Revisjon Midt-Norge SA utfører revisjon og er organisert som et samvirkeforetak.
Medlem av styrende organer (§ 18 c)	Undertegnede er ikke medlem av styrende organer i virksomhet som kommunen deltar i eller er eier av, utover at Revisjon Midt-Norge SA utfører revisjon og er organisert som et samvirkeforetak.
Deltakelse eller funksjoner i annen virksomhet (§ 18 d)	Undertegnede deltar ikke i, eller har funksjoner i en annen virksomhet, som kan medføre at revisors interesser kommer i konflikt med interessene til kommunen, eller på annen måte er egnet til å svekke tilliten til revisor.

Forskriftskrav	Oppdragsansvarlig revisors egenvurdering
Rådgivning eller andre tjenester (§ 18 e)	<p>Før slike tjenester gjør undertegnede en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art med hensyn til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften § 18 e, utfører vi ikke tjenesten. Revisor vurderer hvert enkelt tilfelle særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Undertegnede er bevisst på at også slik veiledning må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor Namsskogan kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p>
Tjenester under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver (§ 18 f)	<p>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor Namsskogan kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</p>
Fullmektig for den revisjonspliktige (§ 18 g)	<p>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for Namsskogan kommune.</p>

Namsos den 7.september 2021

Revisjon Midt-Norge SA

Heidi Anita Galguften

Oppdragsansvarlig revisor

Orientering fra administrasjonen November 21

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

Møtedato

18.11.2021

Saknr

29/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 20/32 - 22

Forslag til vedtak

Den gitte informasjon tas til orientering

Saksopplysninger

Kontrollutvalget ønsket følgende orienteringer fra administrasjonen i sitt møte den 18.11.21, jfr. protokollen fra kontrollutvalget 17.09.21:

- *Legetjenesten; status og utfordringer*
- *Tekniske tjenester og leveranser fra Grong kommune; Innhold , omfang, status og utfordringer*

Kommunedirektøren, eller de som bemyndiges, er innkalt til møtet den 18.11.21 for å gi ønskede orienteringer.

Vurdering

Om ikke kontrollutvalget ut fra de orientering som gis bestemmer noe annet, anbefales det å ta den gitte informasjon til orientering.

Forberedelse av besøk på institusjons- og åpen omsorg 1.tertial 2022

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

Møtedato

18.11.2021

Saknr

30/21

Saksbehandler Einar Sandlund**Arkivkode** FE - 033**Arkivsaknr** 21/324 - 1**Forslag til vedtak**

1. Kontrollutvalget gjennomfører besøk på institusjons- og åpen omsorg i utvalgets første møte, 26.01.22.
2. Besøket gjennomføres i tråd med skissert opplegg i saksfremlegget.

Vedlegg

Utsnitt fra årsberetningen 2020

Veileder for virksomhetsbesøk Konsek Trøndelag IKS

Saksopplysninger

Kontrollutvalget fattet i sak 24/21 slikt vedtak:

Kontrollutvalget gjennomfører besøk i institusjon- og åpen omsorg i løpet 1. tertial 2022 og ber om forberedelsessak til neste møte.

I årsplanen står virksomhetsbesøk som et tiltak. Pga. Covid-19 ble det ikke gjennomført slike besøk i 2020 og 2021. Hensikten med besøk av kontrollutvalget ønsker å bli bedre kjent med en virksomhets status, ressurser, mål og utfordringer som de står ovenfor og er *ikke noe tilsyns- eller kontrollbesøk*.

Pleie- og omsorgstjenesten deles i Omsorgssenteret og hjemmebasert omsorg. Tjenesten utgjør en vesentlig del av kommunens tjenestetilbud både økonomisk og personalmessig.

Kommunens årsberetning for 2020 gir en god informasjon om virksomheten, jfr. vedlegg.

Vurdering

Det er viktig å skaffe seg en oversikt av tjenesten med de mål, ressurser og utfordringer tjenesten har. Således er informasjon fra både ledelse, tillitsvalgte, verneombud og brukere grunnleggende for å få denne. Besøket vil være et «øyeblikksbilde» av virksomheten og en skal være forsiktig med å dra konklusjoner kun ut fra dette. Etter at besøket er avsluttet er det vanlig praksis foretar en muntlig oppsummering.

Er det noe kontrollutvalget føler at de vil ha mer informasjon om vil det være naturlig å be kommunedirektøren, eller den som bemyndiges, om en nærmere orientering i utvalgets neste møte.

Ut fra tidligere praksis og erfaring anbefales kontrollutvalget å gjennomføre besøket som beskrevet i saksfremlegget.

Utsnitt fra årsberetningen 2020:

Demografi

Endringer i befolknings sammensetning

	2019	2020	2021	Endring
67-79 år	135	137	140	5
80-89 år	64	67	65	1
90 år eller eldre	11	11	12	1
Sum 1.1.xxxx	210	215	217	7

Omsorgstjenesten:

Overordnede mål for omsorgssenteret 2020 har vært økt brukermedvirkning, økt involvering av pårørende og kompetanseheving av ansatte. Brukermedvirkning på individnivå er godt ivaretatt. Det må fortsatt jobbe med brukermedvirkning på tjenestenivå. Involvering av pårørende har skjedd ved jevnlig telefonsamtaler i løpet av året.

Tilbakemeldinger/henvendelser fra pårørende blir raskt tatt tak i. Ansatte har fått god kompetanse innenfor smittevern. 2020 var et utfordrende år i forhold til pandemi, ansettelsesstopp og en uklar lederstruktur. Ansettelsesstopp har ført til at fagstillinger har blitt erstattet av ufaglærte. Dette har ført til økt press på faglærte. Det er jobbet systematisk med sykefravær i 2020 som har gitt gode resultater i siste del av 2020. Omsorgssenteret ble ikke resertifisert som livsgledehjem, men jobber med ny sertifisering i 2021. Det er innført nytt pasientvarslingsanlegg og sensortechnologi på omsorgssenteret. Det er vedtatt lokal forskrift for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester i Namsskogan kommune.

Hjemmebasert omsorg

Pandemi situasjonen har satt en stopper for personalmøter og pårørendemøter. Det har vært utfordrende å få ut nok informasjon. Telefonmøter med pårørende har fungert bra.

Dette er en liten avdeling med få faste ansatte, flere av dem har vært langtidssykemeldte. Hjemmetjenesten merker at brukere blir sendt fra sykehus tidligere. I 2020 har det vært flere brukere med sammensatte behov. Målet for tjenesten er at alle skal få bo hjemme lengst mulig. Tjenesten har også merket en økning av ensomme eldre. Behovet for følgetjeneste er kommet tydelig frem og må tas tak i i 2021.

Ny leder for tjenesten i september 2020

Det er innført nye trygghetsalarmer og springsteknologi i hjemmetjenesten.

POSOM - psykisk og sosial omsorg ved ulykker og katastrofer har ikke eget budsjett. I 2020 er teamet organisert under hjemmebasert omsorg. I 2020 har det vært noen saker der teamet har vært involvert

Annet

Det er satt i gang omfattende gjennomgang av saksbehandling - og forvaltnings praksis. Det er opprettet 20% saksbehandler som skal ivareta disse oppgavene. Det er også satt fokus på informasjon på hjemmesidene.

Omsorgstjenesten er blitt med i prosjektet kvalitet i tjenestene – heltidskultur i Trøndelag som er et samarbeid mellom KS, Fagforbundet, Sykepleierforbundet, Utdanningsforbundet, Delta og FO.

MÅLEBAROMETER HELSE OG OMSORG

Det konstateres at målebarometer fra vedtatt budsjett gir indikatorer som er vanskelig å måle. Det må fremover tas en vurdering og fastsette hvilke mål og indikatorer må inn for neste planperiode. Noen av målindikatorerne er lite målbare. Sykehjemmet ble ikke resertifisert som livsgledehjem oktober 2020, men har en prosess for å bli resertifisert i 2021. Tilgang på kvalifisert fagpersonale. Her er ca. 5,5 årsverk vakant – vakante stillinger

blir ofte innleid med ufaglært, men vakant stilling er ikke regnet inn i totale årsverk. Det er 16 % ufaglærte fast ansatt innen helse- og omsorg.

Veileder for kontrollutvalgenes virksomhetsbesøk

Dette er en veileder vi bruker i planleggingen av virksomhetsbesøk i kontrollutvalgene. Hver enkelt tilpasser opplegget etter hva som er mest hensiktsmessig i den aktuelle kommunen.

Forberedelser:

- Undersøk hvilke virksomheter som kan være mest aktuelle å besøke for kontrollutvalget. Hvis det nylig er gjennomført overordnet analyse i kommunen vil enheter med høy risiko og vesentlighet kunne være mest relevante. Dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.
- Sett opp aktuelle virksomhetsbesøk i årsplanen. Kontrollutvalget vedtar hvilken enhet de ønsker å besøke.
- Kontakt rådmann og eventuelt andre som skal inviteres til møtet (for eksempel tillitsvalgt, verneombud, brukerrepresentanter mv.)
- Sett opp en tidsplan for møtet.
- Informasjon til møtedeltakerne i forkant av møtet: Hva er status på enheten, hvilke ressurser har de, mål og utfordringer. Som forberedelse til møtet kan møtedeltakerne få tilsendt spørsmål knyttet til besøket (se vedlegg 1).

Under møtet¹:

- Leder starter med å informere om hensikten med besøket, og presenterer hvem som er til stede.
- Deltakerne orienterer etter tidsplan. Utgangspunktet er at møtet skal være åpent.²
- I noen tilfeller må møtet lukkes under omvisning på virksomheten, om hensynet til personvernet krever det.³ Ved vurdering av om møtet skal lukkes må det gjøres en konkret avveining mellom hensynet til personvern på den ene siden, opp mot hensynet til den offentlige interessen av å ha mulighet til å overvære møtet. For eksempel vil sykehjem være en virksomhet hvor møtet må lukkes under omvisningen av hensynet til pasientenes personvern.

¹ kommuneloven § 30, nr. 1, jf. koml. § 29 nr. 2

² koml. § 31, nr. 1

³ kom. § 31, nr. 4

Etter møtet:

- Kontrollutvalget oppsummerer møtet muntlig, og fatter vedtak. Kommer det frem opplysninger som gjør at kontrollutvalget ønsker å gå videre i saken, fatter utvalget vedtak om dette (orientering fra administrasjonen, forvaltningsrevisjon, undersøkelse, orientere kommunestyret mv.)

Vedlegg 1. Spørsmål/temaer for samtalene (må tilpasses gjennomføring, sektor og størrelse/omfanget enhet mv.)

Sektorleder:

1. Hvordan er ***** organisert?
2. Samspillet mot andre og evt. eksterne tjenesteytende enheter?
3. Har ***** definerte mål, hvilke?
4. Er ressursene tilstrekkelige?
5. Hva er de største utfordringene i *****?
6. ***** som tjenesteyter mot publikum?
7. Kompetanseutviklingen av de ansatte?
9. Etikk og holdningsskapende arbeid?
10. Fokus på likeverd/likestilling/toleranse i det daglige arbeid?
11. Tjenestens fysiske lokaliteter?
12. Fysisk og psykisk arbeidsmiljø?
13. Beskriv andre viktige ting vi ikke har spurt om!

Enhetsleder/fagledere

1. Beskriv organisering og arbeidsdeling i ***
2. Har ***** definerte mål, hvilke?
3. Hva er de største utfordringene i tjenestene?
4. Oppfatning av ressurs situasjonen?
5. Samspillet mot andre enheter ?
6. ***** som tjenesteyter mot publikum?
7. Kompetanseutviklingen av de ansatte?
8. Hvilket fokus har ***** på likeverd/likestilling/toleranse i sitt arbeid?
9. Etikk og holdningsskapende arbeid?
10. Tjenestens fysiske lokaliteter?
11. Fysisk og psykisk arbeidsmiljø?
12. Beskriv andre viktige ting vi ikke har spurt om!

Tillitsvalgt og verneombud

1. Hva er de største utfordringene i *****?
2. Oppfatning av ressurs situasjonen?
3. Sikres kompetanseutviklingen av de ansatte?
4. Hvilket fokus har tjenesten på likeverd/likestilling/toleranse i sitt arbeid?
5. Etikk og holdningsskapende arbeid?
6. Tjenestens fysiske lokaliteter?
7. Fysisk og psykisk arbeidsmiljø?
8. Fungerer HMS-arbeidet?
9. Håndtering lov-/avtaleverk?
10. Dialog med ledelsen?
11. Beskriv andre viktigheter vi ikke har spurt om!

Brukerrepresentanter

1. Hva oppfattes som de største utfordringene?
2. Oppfatning av ressurs situasjonen?
3. Dialog med ledelsen?
4. Hvordan sikres dialogen med brukerne?
5. Inntrykk av kompetansen hos de som gir tjenesten?
6. Hvilket fokus har tjenesten på likeverd/likestilling/toleranse mv.?
7. Tjenestens fysiske lokaliteter?
8. Beskriv andre viktigheter vi ikke har spurt om!

Kontrollutvalgets årsplan 2022

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

Møtedato

18.11.2021

Saknr

31/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 20/31 - 22

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget vedtar det fremlagte forslag til årsplan for sin virksomhet i 2022.
2. Kontrollutvalgets årsplan oversendes kommunestyret til orientering.

Saksopplysninger

Årsplanen for 2022 viser kontrollutvalgets planer for sin virksomhet og er utarbeidet på et overordnet nivå. Planen er ikke en detaljert beskrivelse av kontrollutvalgets virksomhet. Det legges opp til 5 møter i 2022.

Utkast til årsplan må ses på som en skisse over de aktiviteter kontrollutvalget vil ta for seg i løpet av året, jfr. tabellen. Kontrollutvalget må uansett ha rom til å omprioritere dersom vanskelige eller viktige saker skulle komme frem gjennom året. Noe usikkerhet kan det også være ved gjennomføring/planlegging av fysiske møter og besøk pga. covid -19 pandemien ennå ikke er over.

Årsplanen vedtas av kontrollutvalget selv og sendes kommunestyret til orientering.

Forslag til kontrollutvalgets årsplan for 2022 følger vedlagt.

Kontakten med kommunestyret

Som kommunestyrets organ for å drive kontrollarbeid, bestreber kontrollutvalget seg for å være kjent og synlig for medlemmene i kommunestyret. Utvalgets leder ønsker med visse mellomrom å orientere kommunestyret om utvalgsarbeidet. Når kontrollutvalget oversender saker til behandling, vil utvalgsleder være til stede i kommunestyremøtet, og sakene må være presentert slik at kommunestyret kan oppleve dem som nyttige og informative. Dette gjelder ikke minst rapporter fra forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, som skal hjelpe kommunen til å forbedre tjenestekvaliteten. Undersøkelse er også et aktuelt redskap for kontrollutvalget for å klargjøre fakta og ansvar i konkrete saker. Kontrollutvalget skal følge opp forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i dialog med administrasjonen.

Henvendelser fra publikum

Alle skriftlige henvendelser som kommer inn til sekretariatet blir lagt fram for kontrollutvalget, som tar stilling til om utvalget vil behandle saken og hvordan den skal følges opp. Innbyggerne bør oppmuntres til å kontakte utvalget når kommunale tjenester svikter, samtidig som utvalget forklarer at det ikke tar stilling i enkeltsaker, men kan benytte slike saker til å påpeke mangler i system og praksis.

Virksomhetsbesøk

For å ha god kjennskap til kommunens virksomhet og kunne kommunisere med ansatte, besøker kontrollutvalget kommunale avdelinger/institusjoner og selskaper der kommunen har eierinteresser. Utvalget bestemmer hvor ofte det ønsker å gjennomføre slike besøk. Pga. Covid-19 har denne aktiviteten vært begrenset. Et alternativ kan være å få orienteringer fra administrasjonen i utvalgsmøtene.

Utvalgets faglige oppdatering

Medlemmene i kontrollutvalget får tilbud om å delta på faglige samlinger. Som følge av smitteverntiltak kan noen av disse bli erstattet av digitale konferanser og kurs.

Koronapandemien og generelle utviklingstrekk med mer uforutsigbarhet gjør kommunens risiko- og vesentlighetsbilde utfordrende, og dette kan virke inn på hva som må prioriteres i kontrollarbeidet. Fjernmøter (Teams) vil være et alternativ til fysiske møter.

Møteplan for kontrollutvalget

Aktiviteter/saker	26.01.22	16.03.22	18.05.22	08.09.22	17.11.22
Godkjenning av protokoll	X	X	X	X	X
Referatsaker	X	X	X	X	X
Orientering fra kommunedirektøren/administrasjonen	X	X	X	X	X
Årsmelding for kontrollutvalget	X				
Årsplan for kontrollutvalget					X
Årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning			X		
Bestilling av forvaltningsrevisjon				(X)	
Prosjektplan forvaltningsrevisjon		X			(X)
Rapport fra forvaltningsrevisjon					X
Bestilling av eierskapskontroll					
Prosjektplan eierskapskontroll					
Rapport fra eierskapskontroll		X			
Bestilling av undersøkelse				(X)	
Rapport fra undersøkelse					(X)
Sak etterlevelseskontroll - revisjon				X	
Virksomhetsbesøk					

X) Vurderes ut fra behov og gjenstående forvaltningsrevisjonsressurser

Vurdering

Utkastet til årsplanen legges frem for utvalget til behandling og anbefales vedtatt med de endringer som kontrollutvalget selv finner å gjøre.

Referatsaker November 21

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

Møtedato

18.11.2021

Saknr

32/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 20/31 - 21

Forslag til vedtak

Referatene tas til orientering

Vedlegg

FKT medlemsinfo september 2021

Bruker to måneder på innsynsbegjæringer - må tåle kritikk av Sivilombudet

Er det trygt å varsle til kontrollutvalget

Er samarbeidende partier én gruppe

Hva med klagebehandling i kommuner med egen klagenemnd

Kan et interkommunalt samarbeid selge tjenester

Om regionråd som er organisert som IKS. Må disse omdannes til interkommunalt politisk råd

Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser

Rundskriv-i-6-2021-om-kommunale-smitteverntiltak

Arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten

Gjelder regler om habilitet også ved orienteringssaker

Kan man holde kommunestyremøte utenfor kommunegrensen

Saksopplysninger

Det kan bli fremlagt ytterligere referater i møtet.

Vurdering

Referatene anbefales tatt til orientering.

Medlemsinformasjon september 2021

Høsten er her enten vi liker det eller ikke. Det fine med høsten er at vi får mer innetid som kan brukes på litt faglig oppdatering:

Kurs og konferanser

[Kontrollutvalgslederskolen 2021, 18.-19. oktober](#) (fysisk og digital)

For å få gjennomført det faglige opplegget på en best mulig pedagogisk måte, har vi satt et tak på antall deltakere på ca. 50 personer for det fysiske arrangementet.

Kontrollutvalgsmedlemmer kan melde seg på, men lederne vil bli prioritert. Vi holder av noen plasser til sekretariat. Det er ennå noen plasser igjen. Ta en titt på programmet. Her er det mye bra. Fristen for påmelding til fysisk samling er 24. september. Fristen for påmelding digitalt er 17. oktober.

Vi er i gang med å planlegge kurs om hvordan kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsberetning kan gjøres mer informativ og spennende. Det blir et digitalt arrangement på Teams, ca. midten av januar. Det kommer mer informasjon om i løpet av høsten.

For de av dere som er tidlig ute med å legge møteplaner, kan det være verdt å merke seg datoen for konferansene våren 2022: Sekretariatskonferansen 2022, Scandic Lillestrøm, 16.-17. mars og Fagkonferanse og årsmøte 2022, Lily Contry Club 8.-9. juni 2022

Veileder for sekretariatets håndtering av personopplysninger

Sekretariatene har visse plikter etter personvernregelverket når personopplysninger samles inn og brukes. FKT har derfor utarbeidet en mal som kan være til hjelp slik at sekretariatene kan få bedre oversikt over behandling av personopplysninger. Formålet er å sikre at personopplysninger behandles på en forsvarlig måte. Vi hadde digitalt høringsmøte 13. september. Det var bra oppslutning. Frist for å sende skriftlig hørings svar er 1. oktober.

Kontrollutvalgsboken

Mange av dere har spurt om når departementet vil komme med en ny utgave av Kontrollutvalgsboken. Da er det hyggelig å kunne melde at nå er arbeidet endelig i gang.

Departementet legger ikke opp til en stor revisjon. Boken vil stort sett bli seende ut som 2015-utgaven. FKT er invitert til å komme med innspill til endringer og evt. nye tema som bør være med. I den sammenhengen har vi utfordret sekretariatene til å sende inn forslag (frist 6. oktober). Departementet håper å bli ferdig med arbeidet rundt årsskiftet, men tar forbehold om at det kan skje uforutsette endringer i planene i forbindelse med regjeringsskiftet.

Annet faglig påfyll

[«Høy tillit til institusjonene og best i klassen, men ikke fri for korrupsjon»](#)

Ny korrupsjonsrapport fra TI-Norge: Det er grunn til å være på vakt når nesten halvparten av de spurte i Norge frykter gjengjeldelser ved å rapportere om tilfeller av korrupsjon.

Da er det betimelig å spørre: [Er det trygt å varsle til kontrollutvalget?](#)

Varsler har et tydeligere vern når det varsles eksternt. Er det eksternt varsling når en kommuneansatt varsler til kontrollutvalget? spør generalsekretæren i et debattinnlegg i Kommunal Rapport.

[Handlingsrom og bredere virkemiddelbruk viktig for nyttige tilsyn](#)

På oppdrag fra KS har Deloitte gjennomført en undersøkelse om statsforvalternes tilsyn med kommunene. Undersøkelsen viser at det er relativt store forskjeller både mellom sektorer og mellom embeter når det gjelder erfaring fra konkret samordning med forvaltningsrevisjoner. Framover bør det arbeides enda mer med erfaringsdeling både ved bruk av nasjonal tilsynskalender og hvordan tilsyn og forvaltningsrevisjoner på en god måte kan ses i sammenheng.

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet FKT i 2019 et utkast til en veileder for samordning mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll. På grunn av pandemien er ferdigstillingen av prosjektet utsatt. Rapporten fra KS tyder på at det fortsatt er behov for veiledning på hvordan man kan få til god samordning.

Styret

Styret hadde møte 16. august i Grimstad i forbindelse med Arendalsuka. Du finner protokollen på [medlemssiden](#) (krever pålogging). Styret har sitt neste styremøte 18. oktober i forbindelse med Kontrollutvalgslederskolen.

Nye medlemmer

Vi ønsker kontrollutvalgene i Rennebu og Ørland kommuner velkommen som nye medlemmer i FKT. Nå har vi 207 medlemmer (186 kontrollutvalg og 21 sekretariat). Tre andre kommuner i Trøndelag har meldt om at de ønsker å bli medlem fra 2022.

De av dere som ønsker tilgang til medlemssidene kan sende en e-post til fkt@fkt.no for å få tildelt passord. Dette gjelder alle utvalgsmedlemmer.

FKT ønsker dere fine høstdager!



Vennlig hilsen

Anne-Karin Femanger Pettersen,
Generalsekretær

Bruker to måneder på innsynsbegjæringer – må tåle kritikk av Sivilombudet

Kommunal Rapport 09.09.2021

Trondheim kommune bruker rundt to måneder på å behandle innsynskrav. Sivilombudet betegner det som uakseptabelt lang tid.

– Vi etterstreber å følge gjeldende lovverk også på dette området, men den sterke økningen i innsynsforespørsler gjør dessverre at vi har kommet litt på etterskudd. Vi tar derfor kritikken fra Sivilombudet alvorlig, uttaler fungerende organisasjonsdirektør Olaf Løberg i Trondheim.

«Uakseptabel lang»

På generelt grunnlag og av eget tiltak har Sivilombudet undersøkt saksbehandlingstiden i innsynssaker i Trondheim kommune. I undersøkelsen orienterte kommunen om at de over tid hadde observert en økning i antall innsynsforespørsler, og at pandemien og etableringen av nettavisen Nidaros i Trondheim er viktige årsaker til dette.

Kommunen opplyste i juli at de hadde 415 ubehandlede innsynskrav, og at normal behandlingstid på innsynskrav var omtrent to måneder.

«En normal saksbehandlingstid av innsynskrav på cirka to måneder er uakseptabel lang, og bidrar til uthuling av offentlighetsprinsippet og hensynene offentliglova er ment å ivareta», [skriver Sivilombudet i sin uttalelse](#).

Sivilombudet har i tidligere uttalelser lagt til grunn at de fleste innsynskrav bør kunne behandles innen én til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lenger tid.

Ombudet peker på hva som kommer fram i en NOU fra 2003.

«Her fremgår det at en saksbehandlingstid som overstiger åtte virkedager, normalt vil måtte regnes som uakseptabel lang», skriver ombudet.

«Ingen ekstraordinær situasjon»

Ombudet peker på at ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller økt saksantall, ikke kan gi generelt grunnlag for å godta lengre saksbehandling enn lovens krav.

«Det pålegger kommunen å sørge for å organisere seg på en slik måte, eller eventuelt tilføre tilstrekkelige ressurser, slik at innsynsbegjæringene blir behandlet i tråd med gjeldende krav til saksbehandlingstiden», skriver Sivilombudet.

Ombudet viser til at det er grunn til å ha forståelse for at en plutselig økning i saksmengden kan skape problemer med tanke på overholdelse av frister i en overgangsperiode, men at kommunen plikter å sørge for at lovens krav oppfylles.

«Kommunen kan heller ikke i dag sies å være i en ekstraordinær eller uventet situasjon. Kommunen har hatt 1,5 år på å tilpasse seg endringer i antall innsynskrav og kompleksiteten i disse siden etableringen av den nye nettavisen Nidaros og utbruddet av covid-19-pandemien», skriver Sivilombudet.

Ikke tilstrekkelige tiltak

Ut ifra svarene fra Trondheim kommune tolker Sivilombudet det slik at ingen innkomne innsynskrav behandles i tråd med saksbehandlingskravene i offentlighetsloven, og at dette tilsynelatende har pågått i lang tid.

Kommunen har vist til at det er satt av årsverk til et innsynsprosjekt, og at kommunen skal forsterke innsynsgruppen med en ny stilling fra neste år. Sivilombudet kan ikke se at dette har gitt noen umiddelbar effekt.

«Det er vanskelig å se at de tiltakene kommunen har beskrevet vil kunne få tilstrekkelig effekt før en stund fram i tid. Ombudet ber på denne bakgrunn kommunen om å vurdere iverksettelse av ytterligere tiltak for å få ned saksbehandlingstiden, også på kort sikt», skriver ombudet.

Sivilombudet ber om tilbakemelding på utvikling i saken og oppdatert informasjon om saksbehandlingstiden innen midten av oktober.

Er det trygt å varsle til kontrollutvalget?

Kommunal Rapport 20.09.2021, Anne-Karin Femanger Pettersen, generalsekretær i Forum for Kontroll og Tilsyn

Kan ansatte i kommunen varsle eksternt til kontrollutvalget og dermed bli beskyttet av taushetsplikten i arbeidsmiljøloven? Lovforarbeidene gir dessverre ikke svar på det.

Nylig la Transparency International Norge fram resultatene fra den norske delen av Global Corruption Barometer, verdens største kartlegging av innbyggernes oppfatninger om og egne erfaringer med korrupsjon.

Varsler har et tydeligere vern når det varsles eksternt.

Kommunale myndigheter er den aktøren som har minst tillit. Nesten hver femte deltaker i barometeret svarer at de har liten eller ingen tillit til kommunale myndigheter. To tredeler har «ganske stor tillit», mens bare 15 prosent svarer «svært stor tillit».

En vesentlig andel uttrykker mistillit til myndigheter og næringsliv når det stilles spørsmål om korrupsjon og hvor stort problemet er:

- Hver femte innbygger ser på korrupsjon hos myndighetene som et stort problem.
- Tre av ti innbyggere tror bedrifter betaler eller bruker kontrakter til å vinne offentlige kontakter.
- Hver tiende innbygger tror de fleste bedriftsledere og kommunale myndigheter er involvert i korrupsjon.
- Nesten halvparten av de spurte frykter gjengjeldelse hvis de varsler om korrupsjon.

At nesten halvparten av de spurte frykter gjengjeldelse hvis de varsler om korrupsjon, gir særlig grunn til bekymring. Varsling er viktig for å kunne avdekke kritikkverdige, uetiske og kriminelle forhold.

Gjengjeldelse mot en arbeidstaker som varsler i samsvar med arbeidsmiljøloven, er forbudt. Vernet gjelder alle former for gjengjeldelse, som trakassering, ubegrunnet omplassering, dårligere lønnsutvikling, fratakelse av arbeidsoppgaver, oppsigelse og avskjed.

De fleste kommuner har i dag kanaler som tar imot meldinger om kritikkverdige forhold. KS anbefaler alle kommuner å utarbeide rutiner for å varsle internt som bygger på tjenestevei.

For sikre trygghet for varsleren, anbefaler KS videre at alle kommuner bør etablere en alternativ ekstern kanal (f.eks. et advokatkontor) som sikkerhetsventil for de tilfeller varselet ikke fører fram.

Det kan også tenkes at varslere ikke ønsker å varsle tjenestevei fordi de frykter represalier. Ved å varsle internt kan nemlig varsleren risikere at den eller de det varsles om, får kjennskap til hvem som varsler.

Når det varsles internt, kan taushetsbelagt informasjon komme inn under unntaket fra taushetsplikt i forvaltningsloven. Dette kan medføre at varslers identitet blir kjent internt i kommunen.

Varsler har et tydeligere vern når det varsles eksternt. Arbeidsmiljøloven fastslår at når det varsles eksternt, gjelder taushetsplikten også overfor sakens parter (kommunen) og deres representanter (kommunens advokat).

Kommunenes kontrollutvalg mottar fra tid til annen varsler fra kommunalt ansatte om kritikkverdige forhold. Normalt vil et kontrollutvalg henvende varsleren videre til «linjen» og eventuelt kommunens eget varslingsmottak.

Varselet kan likevel gi innspill til kontrollhandlinger i regi av kontrollutvalget. Utvalget kan for eksempel iverksette egne undersøkelser eller forvaltningsrevisjon tilknyttet tema i varselet, og/eller kommunens varslingsordning generelt.

Uansett om varselet gir grunnlag for kontrollhandlinger eller ikke, skal det journalføres og arkiveres på ordinært vis hos kontrollutvalgets sekretariat. Mange kontrollutvalg og deres sekretariater vil intuitivt se på kontrollutvalget som en ekstern varslingsmottaker, men det finnes lite veiledning på området. Lovforarbeidene til endringer i arbeidsmiljøloven om varsling drøfter dessverre ikke om varsling til kommunale kontrollutvalg kan ansees som ekstern varsling.

NOU 2018: 6 «Varsling – verdier og vern» gir kun en generell fremstilling, blant annet på side 29, hvor ekstern varsling defineres som *«opplysninger og dokumenter som gis til personer eller organisasjoner utenfor virksomheten – tilsynsmyndigheter, faglige forum, mediene mv.»*.

Forum for Kontroll og Tilsyn har derfor sammen med Norges Kommunerevisorforbund bedt Kommunal- og moderniseringsdepartementet om en avklaring på kontrollutvalgets stilling ved varsling etter arbeidsmiljøloven.

Vi mener at kontrollutvalget i denne sammenhengen bør anses som et eksternt organ. Hensynet til varsleren – som er i god tro når hen varsler til kontrollutvalget – og intensjonen om kontrollutvalgets og sekretariatets uavhengighet og tillit, bør tale for det.

Meninger i debattinnlegg står for skribentens regning.

Er samarbeidende partier «én gruppe»?

Kommunal Rapport 04.10.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Vi skal velge hovedutvalg og lurer på om samarbeidende partier kan lage felles varamedlemsliste.

SPØRSMÅL: Vi skal gjennomføre nyvalg i alle hovedutvalg, og har i den forbindelse en problemstillingen knyttet til felles varalister ved avtalevalg.

Ifølge regjeringens konstitueringsrundskriv sies blant annet følgende om avtalevalg:

«Det blir lagd fram ei innstilling med namn på kandidatane som organet skal slutte seg til.

[...] Innstillinga frå valutvalet skal splittast opp, slik at ein nemner medlemmer og varamedlemmer frå kvart parti eller kvar gruppe, med parti- eller gruppenemning. Varamedlemmene blir dermed ikkje varamedlemmer for andre enn dei faste medlemmene frå vedkomande gruppe, og det er ikkje høve til å opprette ei felles liste over varamedlemmer.»

Betyr dette at det ikke er mulig å lage en felles varamedlemsliste for samarbeidende partier eller grupper?

SVAR: Det springende punkt her er forståelsen av begrepet «gruppe» i bestemmelsen i andre avsnitt [§ 7-7](#) i kommuneloven, som gir regler om avtalevalg. Her sies det først at «det skal angis hvilket parti eller hvilken gruppe medlemmene representerer», og så at «Innstillingen kan også inneholde navn på varamedlemmer for hvert parti eller hver gruppe».

Spørsmålet blir da om samarbeidende partier kan definere seg som én gruppe ved avtalevalg til et folkevalgt organ.

For organer valgt ved forholdsvalg har departementet lagt til grunn at hvis medlemmer til et folkevalgt organ er valgt inn på en fellesliste fra flere partier eller grupper i kommunestyret eller fylkestinget, anses denne som én gruppe ved forfall i dette organet. Se her [Ot.prp. nr. 96 \(2005-2006\) s. 66](#), i [pkt. 6.2.4](#) Departementets merknader og forslag: «Disse bestemmelsene skal tolkes slik at dersom flere grupper har samarbeidet ved det opprinnelige valget, skal disse defineres som én gruppe i hele valgperioden.»

Jeg kan ikke se hvorfor man ikke skal kunne bruke samme regel tilsvarende ved avtalevalg, slik at samarbeidende partier kan bestemme at de vil anses som én gruppe ved valg til dette organet når det fastsettes hvilken gruppe det enkelte medlem skal inngå i ved oppsett av varamedlemlisten.

Hva med klagebehandling i kommuner med egen klagenemnd?

Kommunal Rapport 13.09.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Kommunestyret er klageinstans for klager på enkeltvedtak i formannskapet, men gjelder det også i kommuner som har opprettet en klagenemnd?

SPØRSMÅL: Ser i Kommunal Rapport [at Bernt har svara på spørsmål om kommunestyret er klageinstans ved handsaming av klager på vedtak fatta av formannskapet.](#)

Eg har eit oppfølgingsspørsmål til dette.

I vår kommune er det oppnemnt klagenemnd etter [forvaltningslova § 28, 2. ledd](#). Vil svaret då bli det same, at det er kommunestyret som skal handsame klagen, i vår kommune?

I reglemenet for klagenemnda står det:

«Heimel for oppnemning

Klagenemnda ... er oppnemnt av heradsstyret i samsvar med forvaltningslova § 28, 2. ledd og kommunelova § 5-1.

Klagenemnda har på heradsstyret sine vegne mandat til å avgjera klagesaker i enkeltvedtak (om enkeltvedtak sjå forvaltningslova § 2b).

Klagenemnda handsamar klagesaker etter reglane i forvaltningslova. Klagenemnda skal ikkje handsama klage som etter særlov blir dekkja av anna kommunal klageordning eller som det etter særlov har eige klageorgan utanfor kommunen.»

Saksgangen vil då vere at formannskapet handsamar klagen på nytt som førsteinstans. Viss formannskapet ikkje innvilgar klagen vil klagen verte oversendt

SVAR: I forvaltningsloven § 28 (andre avsnitt) er fastsatt at for vedtak truffet av annet kommunalt organ enn kommunestyret «er klageinstansen kommunestyret ..., eller etter disses bestemmelse, formannskapet ... eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret». Det gjelder da for enkeltvedtak i alle kommunale organer, med unntak av kommunestyret eller fylkestinget, der klageinstans er departementet, eventuelt statsforvalteren.

Men dette er bare et formelt utgangspunkt. Kommunestyret er svært sjelden et egnet organ for behandling av slike klagesaker, og vanlig praksis er at det delegerer dette ansvaret til en eller flere særlige klagenemnder. Det er det som er gjort i reglementsbestemmelsen som er gjengitt ovenfor, og så lenge det ikke er sagt noe annet, gjelder dette da også for vedtak truffet av formannskapet.

Vi ser eksempler på at man i noen kommuner gjør unntak fra dette for vedtak truffet av formannskapet, gjerne fordi dette jo er det nest høyeste folkevalgte organet i kommunen, og at vedtak her kan være basert på mer overordnede politiske eller forvaltningsmessige overveielser som man ikke synes det er naturlig at en klagenemnd skal overprøve. Men dette kan bli komplisert.

Problemet er at ved kommunestyrets behandling av klage over vedtak truffet av formannskapet må alle medlemmer av dette som deltok ved behandlingen av denne saken i formannskapet, fratse som inhabile.

Se her bestemmelsen i [kommuneloven § 11–10](#) tredje avsnitt: «Når en klage skal behandles etter «forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.»

Dette gjelder da også ordfører og varaordfører, noe som betyr at det må oppnevnes en setteordfører for behandlingen av klagesaken. Så dette er neppe anbefalelsesverdig.

Kan et interkommunalt samarbeid selge tjenester?

Kommunal Rapport 27.09.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Her må vi holde tungen rett i munnen når det gjelder hva slags type samarbeid det er tale om.

SPØRSMÅL: I vårt fylke er det etablert et interkommunalt selskap med kommuner og fylkeskommune som eiere, som har som oppgave blant annet å gi kurs, råd og veiledning til sine eiere i alle slags arkivspørsmål. Selskapet kjører for tiden et prosjekt i samarbeid med eierkommunene på internkontroll og arkivplan. I denne forbindelse har vi hatt en gjennomgang av ulike former for interkommunalt samarbeid. Vi ser her at § 27-samarbeid mellom flere av våre eierkommuner også utfører salg av tjenester til kommuner som ikke er en del av samarbeidet, og til private aktører.

Vårt spørsmål er, kan et interkommunalt samarbeid selge tjenester? Samarbeidets kjernevirksomhet er kommune- og arealplanlegging, og tjenestene er knyttet opp mot utarbeidelse av planer og utredninger.

SVAR: Her må vi først holde tungen rett i munnen når det gjelder hva slags type samarbeid det er tale om. Interkommunale selskaper er selvstendige rettssubjekt er og reguleres ikke av kommuneloven. Det samarbeidet det her er tale om, er et selskap opprettet ved etter [Lov om interkommunale selskaper](#) (LOV-1999-01-29-6). Deltakere kan være kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper ([§ 1](#)).

Grunnlaget for dette samarbeidet er en selskapsavtale etter [lovens § 4](#) der det blant annet (tredje avsnitt) angis selskapets formål. Innen denne rammen kan et slikt interkommunalt selskap opptre som en vanlig markedsaktør og selge tjenester, både til sine eiere og til andre, på samme måte som statsforetak eller offentlig eide aksjeselskap. Levering av tjenester til eierkommunene kan være forankret i bestemmelser i selskapets vedtekter om dette, eller de kan bygge på generelle eller individuelle avtaler om dette.

Så langt er alt ganske greit. Men i noen situasjoner kan EØS-avtalen skape problemer. Salg tjenester i en konkurransesituasjon må skje på vilkår som ikke innebære støtte til den som kjøper disse, se [EØS-avtalen art. 61](#) som forbyr «støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak», noe jeg forstår også gjelder for offentlig heleide selskaper som interkommunale selskaper etter loven om disse.

Dette er altså noe annet enn [§ 27-samarbeid i kommuneloven av 1992](#), det som nå heter «kommunalt oppgavefelleskap» og er regulert i [kapittel 19 i kommuneloven av 2018](#). Også her er rammene for hva et slikt samarbeid kan omfatte, ganske vide, og i merknadene til bestemmelsen i proposisjonen til 2018-loven sies om dette: «Oppgavefelleskap kan både benyttes til enkle og mindre omfattende samarbeid, som samarbeid om kontrollutvalgssekretariat, kommuneadvokat og lignende, og til større og mer omfattende samarbeid. Bestemmelsen åpner i utgangspunktet for samarbeid om å løse alle typer oppgaver, både lovpålagte og ikke-lovpålagte.»

Heller ikke denne samarbeidsformen avskjærer dermed salg av tjenester eller annet til kommuner eller private, men også her vil forbudet mot statsstøtte kunne komme inn som en begrensning hvis det som tilbys «truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak».

TOLKNINGSUTTALELSE OM KOMMUNELOVEN:

Om regionråd som er organisert som IKS. Må disse omdannes til interkommunalt politisk råd?

Kommunalnytt nr. 6/2021 (09.09.2021)

Departementet fikk i mai en henvendelse med spørsmål om såkalte regionråd som er organisert som IKS etter lov om interkommunale selskaper, må omdannes til interkommunalt politisk råd etter kommuneloven kapittel 18.

Bakgrunnen var at regionråd trolig i stor grad har vært organisert som § 27-samarbeid etter den gamle kommuneloven. Alle § 27-samarbeid må omdannes hvis de skal fortsette virksomheten sin. Dette som en konsekvens av at den nye kommuneloven ikke viderefører adgangen til å ha § 27-samarbeid.

Omdanningsregler finnes i kommuneloven § 31-2.

Spørsmålet var altså om regionråd som er organisert som IKS også må omdannes, siden IKS fortsatt på generelt grunnlag er en lovlig organisasjonsmodell.

Departementet la til grunn at regionråd som er organisert som IKS er forpliktet til å omdanne seg til interkommunalt politisk råd etter kommuneloven kapittel 18.

[Her kan du lese hele uttalelsen.](#)

Alle publiserte tolkningsuttalelser til kommuneloven er tilgjengelig på [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser

Oktober 2021

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en ny veileder om de nye reglene i kommuneloven kapittel 25 om internkontroll.

Internkontroll er viktig i det interne arbeidet i kommuner og fylkeskommuner. Internkontroll bidrar til å sikre oversikt, god egenkontroll og gode tjenester til innbyggerne i tråd med lovkrav.

De nye bestemmelsene i kommuneloven gjelder for internkontroll med kommuneplikter på de fleste sektorer i kommuner og fylkeskommuner (bortsett fra helsesektoren). Reglene skal sikre en helhetlig og samordnet internkontroll ved at reglene nå er samlet i kommuneloven i stedet for i en rekke sektorlover. Det er derfor viktig at reglene tolkes likt på alle sektorer og av alle brukere.

Denne veilederen gir en fremstilling av reglene i kommuneloven kapittel 25 og tolkningen av disse basert på lovens forarbeider.

Veilederen finner du [her](#)



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Rundskriv

Landets kommuner Landets statsforvaltere		
Nr. I-6/2021	Vår ref 20/4181	Dato 26. oktober 2021

Rundskriv I-6/2021 om kommunale smitteverntiltak

Erstatter rundskriv I-7/2020 om kommunale smitteverntiltak

Innhold

1	Formålet med rundskrivet	3
2	En normal hverdag med økt beredskap	3
3	Behovet for lokal regulering og aktuelle tiltak	5
3.1	Samvirke mellom nasjonale og lokale tiltak	5
3.2	Vedtaksnivå	6
4	Rettslige rammer for kommunale vedtak etter smittevernloven	7
4.1	Kort om smittevernloven	7
4.2	Kommunens ansvar etter smittevernloven	7
4.3	Smittevernloven § 4-1 og de grunnleggende kravene i § 1-5	8
4.3.1	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a	8
4.3.2	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b	9
4.3.3	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav c	9
4.3.4	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d	9
4.3.5	Grunnleggende krav til smitteverntiltak i § 1-5	10

Postadresse	Kontoradresse	Telefon*	Avdeling	Saksbehandler
Postboks 8011 Dep 0030 Oslo	Teatergt. 9	22 24 90 90	Helserettsavdelingen	Vegard Pettersen
postmottak@hod.dep.no	www.hod.dep.no	Org no. 983 887 406		22 24 85 07

4.3.6	Kravet om medisinskfaglig begrunnelse	10
4.3.7	Nødvendighetskravet	11
4.3.8	Kravet om at tiltaket skal fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.....	11
4.4	Forholdet til Grunnloven, Barnekonvensjonen og EMK	12
4.5	Hvem kan fatte vedtakene? Bruk av hastekompetanse	13
4.6	Utforming av kommunal forskrift	14
4.7	Utforming av enkeltvedtak.....	14
4.8	Forholdet til forskriftsfestede nasjonale tiltak.....	15
4.9	Unntak og dispensasjoner fra lokale regler	15
4.10	Tiltakets varighet	15
5	Involvering av berørte parter og kunngjøring.....	15
5.1	Informasjon til befolkningen og kunngjøring	15
5.2	Dialog med næringslivet og tilgrensende kommuner	16
5.3	Dialog med politiet.....	16
6	Målrettede kommunikasjons tiltak.....	16
7	Håndheving, tilsyn og sanksjonering.....	17
8	Iverksettelse og utformingen av lokale tiltak.....	18
8.1	Oppskalering av TISK og lokal smittekarantene	18
8.2	Tiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang på arrangementer og sammenkomster.....	20
8.3	En-til-en-virksomheter utenfor helsetjenesten	23
8.4	Tiltak i barnehager og skoler.....	24
8.5	Universiteter og høyskoler	25
8.6	Tiltak om munnbind	25
8.7	Tiltak som begrenser serveringssteders virksomhet.....	26
8.8	Tiltak om hjemmekontor og på arbeidsplasser	27
8.9	Tiltak som legger begrensninger på fritidsaktiviteter og idrett	28
8.10	Tiltak rettet mot steder der mange mennesker møtes	29

1 Formålet med rundskrivet

Rundskrivet er oppdatert 26. oktober 2021 og inneholder omtale av smitteverntiltak som kan være aktuelle å vurdere ved lokale utbrudd i en normal hverdag med økt beredskap. Rundskrivet ble publisert første gang 21. september 2020 som I-7/2020, og er tidligere oppdatert 8. oktober, 28. oktober, 5. november, 17. desember 2020 og 19. februar 2021.

Denne versjonen av rundskrivet er gitt nytt nummer og vesentlig omarbeidet på bakgrunn av at de nasjonale tiltakene i all hovedsak ble opphevet 25. september 2021. Se også vedlagt mal for enkeltvedtak om smittekarantene.

Endringene i rundskrivet bygger også på Strategi og beredskapsplan for håndtering av covid-19-pandemien fra 27. september 2021¹ og Folkehelseinstituttets Håndbok for oppdaging, vurdering og håndtering av covid-19-utbrudd i kommunen (heretter Kommunelegehåndboka) som inneholder konkrete smittevern faglige råd ved håndtering av lokale utbrudd².

Formålet med rundskrivet er å gi kommunene veiledning om ulike lokale smitteverntiltak som kan være aktuelle dersom den lokale smittesituasjonen tilsier det. Departementet gjør rede for de rettslige rammene i smittevernloven og hvilke hensyn som skal vurderes etter loven. Rundskrivet gir også veiledning om vedtak ved bruk av hastekompetanse, hvordan kommunale vedtak kan utformes, og enkelte avgrensningsspørsmål som bør tas i betraktning.

2 En normal hverdag med økt beredskap

I slutten av september ble de fleste tiltakene i covid-19-forskriften opphevet i forbindelse med at det ble innført "en normal hverdag med økt beredskap", som utgjør en beredskapsstrategi istedenfor en kontrollstrategi som gjaldt tidligere. En viktig forutsetning for beredskapsstrategien er at kommunene iverksetter forskrifter som gjeninnfører tiltak dersom situasjonen lokalt tilsier det.

Nå som de aller fleste voksne er vaksinert, og dermed godt beskyttet mot alvorlig forløp av covid-19, er trusselen mot folkehelsen fra covid-19 betydelig redusert. Vaksinasjon bidrar også til å bremse epidemiens spredning i Norge. Dermed har vi kunnet trappe ned og etter hvert oppheve de fleste av smitteverntiltakene. I Strategi og beredskapsplan for håndtering av covid-19-pandemien fremheves det at et slikt strategisk skifte krever at Statsforvalter, kommunene, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og andre med ansvar og oppgaver i pandemihåndteringen følger nøye med på utviklingen, slik at man kan reagere lokalt og nasjonalt ved en truende utvikling. Det fremgår i planens punkt 8.1 at

¹ [Strategi og beredskapsplan for håndteringen av covid-19-pandemien - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

² [Håndbok for oppdaging, vurdering og håndtering av covid-19-utbrudd i kommunen - FHI](#)

"Dersom det skulle komme en lokal eller nasjonal større økning av smittespredningen som gir en svært belastende sykdomsbyrde, må kommunene være forberedt på å begrense smittespredningen gjennom lokale tiltak. Det kan også bli aktuelt å innføre nasjonale tiltak."

Det legges til grunn at håndteringen av pandemien skal ivareta helse, redusere forstyrrelser i samfunnet og beskytte økonomien, slik også WHO legger til grunn. I en normal hverdag med økt beredskap er strategien å hindre at covid-19-pandemien fører til en betydelig sykdomsbyrde og belastning på kapasiteten i kommunehelsetjenesten og i sykehusene samtidig som befolkningen opplever en normal hverdag, andre offentlige tjenester kan ytes på forsvarlig nivå og økonomien beskyttes. Smittevernet mot covid-19 skal innlemmes i det ordinære smittevernet.

For å nå dette målet, forutsettes blant annet at kommunene, helsetjenesten og statlige etater må ha beredskap for å sette i verk tiltak som kan bremse epidemien eller mildne dens konsekvenser ved behov, slik at antall pasienter er håndterbart og at alle er sikret faglig gode tjenester. I tillegg må kommunene og departementet ha evne og kapasitet til å veie trusselen fra epidemien mot byrde ved mulige tiltak og finne en håndtering som bidrar til å nå målene.

I Strategi og beredskapsplan for håndtering av covid-19-pandemien er det lagt til grunn at ved justering av tiltak prioriteres først lettelsener i tiltak som rammer barn og unge, deretter hensynet til arbeidsplasser og næringsliv, før øvrige tiltak. Denne prioriteringsrekkefølgen vil gjelde i omvendt rekkefølge ved innstramming av tiltakene, slik at tiltaksbyrden for barn og unge blir så liten som mulig. Samtidig skal tiltakene være målrettede, hvilket kan innebære at det iverksettes tiltak som retter seg mot barn og unge.

Ifølge Strategi og beredskapsplan for håndtering av covid-19-pandemien skal følgende styringsindikatorer legges til grunn ved vurderingen av risiko, og behov for eventuelt å iverksette tiltak:

- antall nye sykehusinnleggelser og antall samtidig inneliggende pasienter (totalbelegg)
- belegg på intensivavdelinger
- aldersfordeling av innlagte
- behandlingsskapasiteten i kommunene

På kommunalt nivå vil det være nødvendig å legge til grunn flere indikatorer som gir mulighet til å fange opp og vurdere utviklingen lokalt, slik som utbrudd i sykehjem og andre sårbare grupper, kommunens evne til å opprettholde pålagte oppgaver, sykefravær i viktige tjenester etc. En beskrivelse av relevante indikatorer er omtalt i Kommunelegehåndboka og i Strategi og beredskapsplan for håndtering av covid-19-pandemien side 19.

Smittevernloven legger opp til at kommunene i utgangspunktet selv skal vurdere hvilke tiltak det er nødvendig å iverksette for å forebygge eller stanse smittespredning.

Kommunene må vurdere aktuelle tiltak som følger av smittevernloven § 4-1 første ledd. Vurderingen ved iverksettelse av tiltakene skal oppfylle kriteriene i § 1-5 om at tiltakene skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.

Smittevernloven § 4-1 andre ledd gir hjemmel for Helsedirektoratet til å fatte vedtak for hele eller deler av landet dersom det er et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Departementet har overtatt denne fullmakten og ivaretar oppgaven nå.

Dersom det oppstår alvorlige situasjoner der enkelte kommuner eller flere kommuner i en region med høyt smittepress ikke iverksetter nødvendige tiltak, vil departementet på bakgrunn av råd fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet vurdere oppfølging og om nødvendig vedta tiltak for enkelte deler av landet i tråd med smittevernloven for å redusere belastningen på helsetjenesten og unngå en uakseptabel sykdomsbyrde.

3 Behovet for lokal regulering og aktuelle tiltak

3.1 Samvirke mellom nasjonale og lokale tiltak

Smittevernloven har som formål å sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter setter i verk nødvendige smitteverntiltak og samordner sin virksomhet i smittevernarbeidet. Tiltakene som iverksettes lokalt og nasjonalt av helsemyndigheter og andre myndigheter, må virke sammen i en helhet, slik at tiltakene gir en effektiv og forholdsmessig samlet respons på situasjonen vi står i.

Det følger av strategi- og beredskapsplan for håndteringen av covid-19-pandemien at håndteringen skal hindre en betydelig sykdomsbyrde og belastning på kapasiteten i kommunehelsetjenesten og i sykehusene, samtidig som befolkningen opplever en normal hverdag, andre offentlige tjenester kan ytes på forsvarlig nivå og økonomien beskyttes. Barn og unge bør ha lavest mulig tiltaksbyrde. Konsekvenser for sårbare grupper og behovet for kompenserende tiltak må vurderes ved iverksetting av inngripende smitteverntiltak.

Kommunene skal fortsatt følge den lokale situasjonen og gjøre en lokal risikovurdering basert på indikatorer om smittesituasjonen og kapasitet i kommunen. Dersom det er nødvendig skal tiltak vurderes og eventuelt iverksettes. Det bør tas utgangspunkt i det som er beskrevet i strategi- og beredskapsplanen og Kommunelegehåndboka. Kommunens vurdering bør ses i sammenheng med nærliggende kommuners vurdering. Statsforvalteren bidrar til samvirke mellom kommunene. Kommunene bestemmer og iverksetter så tiltakene, eventuelt samordnet i bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3.2 Vedtaksnivå

I forbindelse med utbruddet av covid-19 er det siden 12. mars 2020 iverksatt en rekke nasjonale tiltak³, blant annet om stenging av eller krav til virksomheter, og andre tiltak som skal begrense at folk samles. Nå er trusselen mot folkehelsen fra covid-19 betydelig redusert og vi har kunnet trappe ned og etter hvert oppheve de fleste av smitteverntiltakene. Ved lokale smitteutbrudd kan det fremdeles bli behov for mer inngripende lokale tiltak enn det som følger av det nasjonale regelverket. Det vil fortsatt være slik at det ikke er adgang til å lempe på nasjonale regler gjennom lokale forskrifter.

Kjennskap til lokale forhold er grunnleggende for at smittevernet skal fungere godt. Kommunens ansvar fremgår av smittevernloven § 7-1, mens kommunelegens oppgaver fremgår av § 7-2. Det er den enkelte kommune som selv er ansvarlig for at egne smitteverntiltak er i samsvar med regelverket. Som det fremgår av kommuneloven § 2-1, er kommunene egne rettssubjekter som tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Kompetansen til å innføre tiltak etter § 4-1 første ledd er i utgangspunktet lagt til kommunen. Kommuner som beslutter å innføre smitteverntiltak, må selv vurdere den nærmere utformingen av reglene og om vilkårene i smittevernloven er oppfylt på vedtakstidspunktet. Det er viktig at vedtakene er begrunnet, og utformet på en klar måte. Det er også viktig å unngå usikkerhet om forholdet mellom nasjonale og lokale regler. Departementet oppfordrer kommunene til å i størst mulig grad samordne smitteverntiltak med nærliggende kommuner. Selv små nyanseforskjeller i forskriftstekster mellom kommuner som egentlig har nokså like tiltak, kan være krevende å forholde seg til, eksempelvis for virksomheter som har aktivitet i flere kommuner.

Etter § 4-1 andre ledd kan Helsedirektoratet treffe vedtak som nevnt i første ledd dersom utbruddet anses å være et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom. Det er lagt til grunn at også departementet kan fatte vedtak etter denne bestemmelsen, ettersom departementet har instruksjonsmyndighet over Helsedirektoratet på vanlig måte⁴. Videre har departementet hjemmel i § 4-1 sjette ledd til å "*i forskrift gi nærmere bestemmelser om de forskjellige tiltak*".

For departementet kan det være aktuelt å vedta lokale tiltak dersom kommunene ikke iverksetter nødvendige tiltak eller samordner seg tilstrekkelig for effektivt å møte smittesituasjonen. Dette kan også være aktuelt når det er tale om å innføre inngripende tiltak i større områder.

Når Helsedirektoratet og FHI i dialogen med kommuner og statsforvalterne vurderer at det kan oppstå behov for omfattende eller inngripende tiltak i mange av kommunene i en bo- og arbeidsmarkedsregion, bør etatene utarbeide anbefaling til Helse- og

³ Forskrift 27.3.2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet ([covid-19-forskriften](#))

⁴ Se blant annet omtale i NOU 1990:2 punkt 15.3.1.

omsorgsdepartementet om at tiltak i den aktuelle regionen bør besluttes av nasjonale myndigheter eller ved en koordinert prosess i de aktuelle kommunene. I forbindelse med denne prosessen må det tas stilling til om vilkårene for at departementet kan fatte vedtak etter § 4-1 er oppfylt, for eksempel fordi det er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig stor grad av samordning mellom kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregionen innenfor den tiden som står til rådighet. Dersom Helsedirektoratet anbefaler fastsettelse av regionale tiltak på nasjonalt nivå, må direktoratet, i samarbeid med kommunene, utrede forholdsmessigheten av tiltakene, hvilke lokale tilpasninger som bør gjøres og forslag til konkrete forskriftsendringer.

4 Rettslige rammer for kommunale vedtak etter smittevernloven

4.1 Kort om smittevernloven

Smittevernloven er en beredskaps- og fullmaktslov. Den gir nasjonale og lokale myndigheter hjemmel til å sette inn tiltak raskt når en beredskapssituasjon oppstår. Når det vurderes å iverksette et smitteverntiltak, må det tas utgangspunkt i situasjonen og tilgjengelig informasjon på vedtakstidspunktet.

Smittevernloven har også til formål å ivareta rettssikkerheten til den enkelte som blir omfattet av smitteverntiltak etter loven, noe som fremgår av § 1-1 tredje ledd. Hensynet til samfunnets interesser må veies mot enkeltmenneskets personlige integritet og rettsvern. Loven krever at tiltakene ikke er mer inngripende eller varer lenger enn nødvendig, det vil si at smittevernloven bygger på minste inngreps prinsipp. Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder.

4.2 Kommunens ansvar etter smittevernloven

Kommunen skal sørge for at alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen er sikret nødvendige forebyggende tiltak mot smittsomme sykdommer, jf. smittevernloven § 7-1. Kommunen skal videre utføre oppgaver som blant annet å skaffe seg oversikt over omfanget av smittsomme sykdommer i kommunen, drive opplysning om smittsomme sykdommer og gi råd og veiledning om forebygging. Kommunen skal også sørge for at individuelle forebyggende tiltak for enkeltpersoner blir satt i verk.

Planen for kommunens helse- og omsorgstjeneste skal ha en egen del om tiltak og tjenester for å forebygge smittsomme sykdommer eller motvirke at de blir overført. Helse- og omsorgstjenesten i kommunen er pålagt å samarbeide med myndigheter som har oppgaver av betydning for tiltakene.

Kommunen har også ansvar for å føre tilsyn og sørge for at reglene i smittevernloven blir overholdt og at vedtak i medhold av loven blir gjennomført.

4.3 Smittevernloven § 4-1 og de grunnleggende kravene i § 1-5

Covid-19 er definert som en allmennfarlig smittsom sykdom etter smittevernloven. Dette medfører blant annet at kommunen har adgang til å vedta egne regler om smitteverntiltak etter § 4-1. Smittevernloven § 4-1 gir hjemmel til å vedta en rekke ulike befolkningsrettede smitteverntiltak. Forarbeidene⁵ peker på at slike befolkningsrettede tiltak kan være aktuelle for sykdommer som overføres ved dråpesmitte eller inhalasjon (luftbåren smitte), og som derfor særlig lett smitter fra person til person. Slik smitte kan lett overføres i et samfunn med dets normale aktiviteter. For å motvirke at situasjoner som innebærer økt risiko for smitteoverføring skal oppstå, har smittevernloven hjemler for å motvirke nær kontakt mellom mange mennesker.

Når et tiltak ikke lenger er nødvendig, skal det straks oppheves eller begrenses, jf. smittevernloven § 4-1 femte ledd.

4.3.1 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a vedta "forbud mot møter og sammenkomster eller påbud om andre begrensninger i den sosiale omgangen overalt der mennesker er samlet".

Det fremgår av forarbeidene⁶ at hensikten med bestemmelsen er å gi adgang til å hindre at flere mennesker samles hvis dette representerer en fare for overføring av smitte. Hensynet til å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller motvirke at den blir overført vil kunne slå igjennom som et overordnet hensyn i slike tilfeller. Bestemmelsen er ment å gi hjemmel for å forby alle typer møter, uansett om de er i offentlig eller privat regi og om de er politiske eller upolitiske. Også blant annet idrettsarrangementer, utstillinger, konserter og lignende kan forbys. Bestemmelsen er også ment å gi adgang til å forby private sammenkomster hvis vilkårene for øvrig er til stede, men det vil likevel ikke være adgang til å isolere nære familiemedlemmer eller andre som bor sammen. Derimot vil det kunne være adgang til å pålegge restriksjoner i den sosiale omgangen i et større bofellesskap eller bokollektiv.

I bestemmelsen er det videre direkte uttrykt at det er adgang til å foreta andre begrensninger i den sosiale omgangen enn et totalt forbud, hvis disse begrensningene tjener formålet tilstrekkelig.

⁵ NOU 1990:2 kapittel 8.8.1

⁶ NOU 1990:2 s. 243-244 og Ot.prp.nr.91 (1992-1993) s. 144-145.

4.3.2 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b vedta "stenging av virksomheter som samler flere mennesker, f.eks. barnehager, skoler, svømmehaller, flyplasser, butikker, hoteller eller andre bedrifter og arbeidsplasser – eller begrensninger i aktiviteter der".

Det fremgår av forarbeidene⁷ at bestemmelsen gir adgang til å stenge alle slags virksomheter som samler flere mennesker og som dermed kan representere en smitteoverføringsfare. Eksempler på virksomheter som også vil være omfattet i tillegg til oppregningen i bestemmelsen er serveringssteder (restauranter, puber mv.), campingplasser, kino, teater, sirkus mv. Det er adgang til å stenge hele virksomheten eller pålegge nærmere begrensninger i aktivitetene. Nærmere begrensninger i aktiviteter kan være antallsbegrensninger, begrensninger i åpningstid, avstandskrav, krav til bruk av munnbind, krav til å drive på en smittevern faglig forsvarlig måte mv. Slike begrensninger kan innebære at virksomheter som kunne vært stengt allikevel kan holdes åpne eller delvis åpne.

4.3.3 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav c

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav c vedta "stans eller begrensninger i kommunikasjoner". Ifølge forarbeidene⁸ gir bestemmelsen adgang til å stanse eller legge begrensninger i bruken av offentlige eller private kommunikasjoner som eksempelvis tog eller buss.

4.3.4 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d vedta "isolering av personer i geografisk avgrensede områder eller andre begrensninger i deres bevegelsesfrihet i opptil sju dager om gangen."

Bestemmelsen kan benyttes til å innføre lokale regler om isolering og smittekarantene, både for smittede personer og for deres nærkontakter. Definisjonen av en smittet person i smittevernloven § 1-3 nr. 2 er «en person som har eller etter en faglig vurdering antas å ha en smittsom sykdom». Formålet med å omfatte også antatt smittede personer er at disse personene må behandles på samme måte som smittede personer inntil det eventuelt kan bekreftes at de ikke er smittet. Det legges altså til grunn at isolering som tiltak ikke bare

⁷ NOU 1990:2 s. 243-244 og Ot.prp.nr.91 (1992-1993) s. 145.

⁸ NOU 1990:2 s. 244 og Ot.prp.nr.91 (1992-1993) s. 145.

er aktuelt for personer som er eller er mistenkt smittet, men også for personer som har vært i nærkontakt med en smittet person nettopp fordi disse også kan antas å være smittet. Disse personene kan derfor pålegges restriksjoner i bevegelsesfriheten fordi de er mistenkt smittet. Hvilke restriksjoner som er nødvendig vil måtte vurderes konkret utfra situasjonen og på hvilken måte det er nødvendig å forebygge eller motvirke spredning av sykdommen.⁹

Departementet har i rundskriv 1-4/2020 - Veileder til kommunene om lokale karantenereregler eller innreiserestriksjoner i forbindelse med utbruddet av Covid-19¹⁰ redegjort for rammene i smittevernloven og hvilke hensyn som etter loven skal vurderes. Veilederen gir også anbefalinger på hvordan eventuelle kommunale vedtak bør utformes og hvordan berørte parter bør involveres.

Dersom det er behov for å fatte vedtak som pålegger begrensninger som varer i en periode mer enn sju dager, er det krav etter ordlyden at tiltaket må vedtas på nytt hver sjuende dag for å være gyldig. Det vil si at det er adgang til å fatte vedtak om smittekarantene i ti dager, men kommunen må vurdere nødvendigheten på nytt og fornye sitt vedtak før det har gått sju dager fra det første vedtaket ble fattet.

4.3.5 Grunnleggende krav til smitteverntiltak i § 1-5

Tiltak etter smittevernloven skal oppfylle de grunnleggende kravene i § 1-5. For det første skal smitteverntiltak være basert på en «klar medisinskfaglig begrunnelse», for det andre være «nødvendig av hensyn til smittevernet» og for det tredje fremstå «tjenlig etter en helhetsvurdering». Utgangspunktet er at smitteverntiltak skal baseres på frivillighet og i forståelse med den som tiltaket retter seg mot. Tvangstiltak kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep. Også etter smittevernloven § 4-1 stilles det krav om at tiltaket må være nødvendig. Vurderingen av om tiltaket er nødvendig etter §§ 4-1 og 1-5 vil i utgangspunktet være den samme. Kravene til å utrede konsekvenser og til nødvendighets- og helhetsvurderinger vil slå sterkere inn etter en viss tid når man får mer oversikt og en mer klarlagt situasjon.

4.3.6 Kravet om medisinskfaglig begrunnelse

Smitteverntiltak skal ha en klar medisinskfaglig begrunnelse. Kravet om medisinskfaglig begrunnelse skal ikke tolkes for strengt. Det er for eksempel ikke krav til vitenskapelig

⁹ Prop. 130 L (2019-2020) Midlertidig endring i smittevernloven (hjemmel for forskrifter om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet) punkt 4.2.5

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-i-42020--veiledertil-kommunene-om-lokale-karantenereregler-eller-innreiserestriksjoner-i-forbindelse-medutbruddet-av-covid-19/id2695647/>

bevist effekt, men tiltaket må være egnet til å ha en ønsket effekt. Smitteverntiltaket må sees i forhold til både grad av smittetrussel og hvor inngripende tiltaket er. Det sentrale i denne situasjonen er at tiltaket skal være relevant for å motvirke spredning av covid-19.

I den medisinskfaglige begrunnelsen bør kommunen ta utgangspunkt i smittevern­faglige vurderinger fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, og lokale medisinskfaglige vurderinger av kommunelegen. Dersom det i kommunen vurderes at det er nødvendig å fravike nasjonale anbefalinger ved å innføre strengere tiltak, bør det gis en særskilt begrunnelse med utgangspunkt i lokale konkrete forhold.

4.3.7 Nødvendighetskravet

Smitteverntiltak må være nødvendige av hensyn til smittevernet og for å forebygge eller motvirke smittespredning. Det innebærer at tiltaket må være egnet til å forebygge eller hindre smittespredning, men det kreves ikke sikker kunnskap om at tiltaket vil ha effekt. Tiltaket skal være så lite inngripende som mulig, ut fra den smitteverneffekten man søker å oppnå. Lokale tiltak må være begrunnet i et særlig lokalt behov, for eksempel som følge av stort lokalt smittepress eller mangel på ressurser.

Vurderingen av om tiltaket er nødvendig, må bygge på tilgjengelig kunnskap om smitten gir betydelig sykdomsbyrde, inkludert smitterisiko og hvordan smitten kan begrenses, risikoen for smittespredning i den enkelte kommune og når smitte oppstår. Dersom vedtaket ikke er nødvendig av hensyn til smittevernet, skal det ikke settes i verk. Nødvendighetskravet følger også av § 4-1 femte ledd som forutsetter at det gjøres en løpende vurdering. Når tiltaket ikke lenger er nødvendig, skal det straks oppheves eller begrenses.

Hva som er nødvendig av hensyn til smittevernet må vurderes opp mot målet for håndteringen av pandemien. Det vises til omtalen i punkt 2 i dette rundskrivet der målet og strategien for pandemihåndteringen er omtalt.

4.3.8 Kravet om at tiltaket skal fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering

Smitteverntiltak skal fremstå som tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser. Det må altså gjøres vurderinger av nytten ved tiltaket opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltaket medfører, for eksempel om man hindrer prosesser som er nødvendig for å holde samfunnet i gang og i hvilken grad man griper inn i privatpersoners grunnleggende rettigheter. Dersom nytten av tiltaket er liten eller tvilsom, mens skadevirkningene er store, bør ikke tiltaket iverksettes. Eksempelvis dersom lokale tiltak har liten smitteverneffekt, og har negative konsekvenser for eksempel for privatpersoner, næringslivet og offentlig tjenesteyting, bør andre tiltak vurderes.

Tiltak som iverksettes for å avdempe negative konsekvenser av et smitteverntiltak, kan gjøre at smitteverntiltakene samlet sett likevel fremstår som tjenlige etter en

helhetsvurdering. Det kan eksempelvis dreie seg om å gi unntak for enkelte grupper som i utgangspunktet ville omfattes av tiltaket.

Å innføre antallsbegrensning for private samlinger er et inngripende tiltak. I vurderingen av om tiltaket bør anbefales, må hensynet til enkeltpersoners handlefrihet avveies mot hensynet til å redusere sykdom og død, hensynet til beskyttelse av særlig sårbare grupper, og hensynet til så langt mulig å sikre normal drift internt i Norge.

Departementet legger til grunn at tiltak som retter seg mot private sammenkomster, er egnet til å motvirke økt smittespredning. Målet bør være å unngå å måtte iverksette ytterligere nedstengninger som påvirker enkeltpersoner og virksomheter i større grad enn en antallsbegrensning vil gjøre.

4.4 Forholdet til Grunnloven, Barnekonvensjonen og EMK

Enkelte av tiltakene som kan være aktuelle etter smittevernloven § 4-1, medfører begrensninger i grunnleggende rettigheter. I slike tilfeller må forholdet til Grunnloven og EMK vurderes. Inngrep i menneskerettighetene må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Forbud mot private og andre sammenkomster eller begrensninger i antallet personer som kan delta på slike sammenkomster, reiser spørsmål om forholdet til flere grunnlovsbestemmelser og bestemmelser i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 bestemmer at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv og sitt hjem. Grunnloven § 101 andre ledd og EMK artikkel 11 bestemmer at alle kan møtes i fredelige forsamlinger. Inngrep i disse rettighetene må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Hensynet til å beskytte helse er blant de legitime formålene som angis i EMK artikler 8 og 11 nr. 2.

Det er den enkelte kommunen som må vurdere om Grunnlovens og EMKs krav er oppfylt dersom det vedtas forbud mot sammenkomster eller andre begrensninger i adgangen til å samles.

Slik det fremgår ovenfor, gir smittevernloven § 4-1 bokstav a hjemmel til å forby både sammenkomster i private hjem og andre forsamlinger dersom lovens vilkår for øvrig er oppfylt. Kommunene må selv vurdere om vilkårene i § 4-1 bokstav a og § 1-5 er oppfylt, slik at tiltaket har hjemmel i lov.

Det legges til grunn at hensynet til å verne befolkningen mot covid-19 ved å forebygge eller motvirke at viruset blir overført mellom personer, er et legitimt formål.

Forholdsmessighetskravet innebærer at inngrepet må være (1) egnet til å oppnå det legitime formålet, (2) nødvendig for å oppnå formålet og (3) står i forhold til det som skal oppnås. Inngrepet må altså ikke gå lengre enn det som er nødvendig for å ivareta det legitime formålet som begrunner inngrepet. Det må derfor vurderes om formålet også kan oppnås ved tiltak som er mindre inngripende i privatlivet eller forsamlingsfriheten.

Tiltaket må heller ikke gis lengre varighet enn nødvendig, og det må gjøres jevnlig vurderinger av behovet for å opprettholde det.

Også smittevernloven stiller krav om forholdsmessighet. Der et smitteverntiltak gjør inngrep i grunnlovfestede rettigheter, skal det imidlertid mer til for at det anses forholdsmessig sammenlignet med andre tiltak. Hvor strenge krav som stilles, vil bero på hvor inngripende tiltaket er. Retten til privatliv og forsamlingsfrihet må blant annet veies mot hensynet til å redusere sykdom og død, hensynet til beskyttelse av særlig sårbare grupper og hensynet til så langt som mulig å sikre normal drift av næringslivet og samfunnet for øvrig.

Politiets håndheving av smitteverntiltak som retter seg mot det som foregår i private hjem, reiser også spørsmål om forholdet til forbudet mot husransaker i Grunnloven § 102 første ledd andre punktum.

For tiltak som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Barn har også rett til å bli hørt i spørsmål som angår dem, og det skal legges vekt på meningen deres, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12. Dersom smitteverntiltaket berører barn, krever konvensjonen at kommunen vurderer hva som vil være det beste for barnet eller gruppen barn.

Hensynet til barnets beste skal ha stor vekt, men barnekonvensjonen stiller ikke krav om at hensynet til barns beste skal være det avgjørende hensynet i alle tilfeller. Det betyr at andre hensyn kan veie tyngre. I noen tilfeller vil også hensynet til barns beste trekke i ulike retninger. Uansett er det viktig å få frem eventuelle interessekonflikter, og vise tydelig i vurderingen hvordan barnets beste er tatt hensyn til.

4.5 Hvem kan fatte vedtakene? Bruk av hastekompetanse

Det er kommunestyret som har myndigheten til å fatte vedtak etter § 4-1 første ledd. Kommunestyret kan etter § 7-1 sjette ledd delegerer sin myndighet etter reglene i kommuneloven eller til et interkommunalt organ.

I hastesaker kan kommunelegen etter § 4-1 femte ledd utøve den myndighet kommunestyret har etter bestemmelsen. Det fremgår av forarbeidene at kommunelegens hastekompetanse skal sikre at det kan innføres tiltak "uten særlig forsinkelse som skader den interessen bestemmelsen skal beskytte". Dersom tiltak som er innført ved bruk av hastekompetanse, skal videreføres, vil det normalt ikke lenger dreie seg om en hastesak i lovens forstand. Slike saker bør derfor behandles av kommunestyret eller etter ordinær delegering av myndighet i samsvar med kommunelovens regler. Dersom situasjonen endres, kan imidlertid hastekompetanse igjen være aktuelt.

Også kommuneloven § 11-8 gir muligheter for å kunne fatte hastevedtak. Forarbeidene¹¹ sier imidlertid at kommunene i størst mulig grad bør vurdere om det er mulig å treffe en avgjørelse i et fjernmøte, framfor at saken behandles som en hastesak.

4.6 Utforming av kommunal forskrift

Når kommunen vurderer at det er nødvendig med lokale smitteverntiltak bør det i første omgang vurderes gitt i form av anbefalinger. Om det ikke gir ønsket effekt kan det være nødvendig med kommunal forskrift eller enkeltvedtak.

Forvaltningsloven kapittel VII gjelder forskrifter, og inneholder regler om utredningsplikt, høring og uttalelser fra interesserte i § 37. Utredningsplikten innebærer at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev til landets kommuner beskrevet hvordan forskrifter kan utformes, vedtas og kunngjøres¹². Når det skal fastsettes en kommunal forskrift bør saksframlegget til kommunestyret inneholde en vurdering av smitteverntiltaket og smittevernloven § 1-5, samt forholdet til Grunnloven og EMK dersom tiltakene berører grunnleggende rettigheter.

Etter forvaltningsloven har kommunen som hovedregel plikt til å foreta høring før en forskrift blir fastsatt, endret eller opphevet, jf. § 37 annet ledd. Unntak gjelder hvis høring ikke lar seg gjennomføre praktisk, hvis høring vil vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke effektiviteten av den, eller hvis høring er åpenbart unødvendig, se § 37 fjerde ledd.

4.7 Utforming av enkeltvedtak

Dersom tiltaket retter seg mot en bestemt krets av personer skal pålegg gis i form av et enkeltvedtak. Reglene i forvaltningsloven som gjelder enkeltvedtak, blant annet om saksforberedelse av enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV vil da gjelde, for eksempel krav til forhåndsvarsel. Det følger imidlertid av forvaltningsloven § 16, tredje ledd at kommunen ikke må gi slikt forhåndsvarsel i situasjoner der "slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres". Videre skal vedtaket være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for kommunen, jf. forvaltningsloven § 23. Dersom vedtaket treffes raskt i forbindelse med et utbrudd kan det først fattes muntlig, med etterfølgende skriftliggjøring. Vedtaket skal videre inneholde en begrunnelse, herunder hvilke regler som er anvendt, en beskrivelse av hvilket faktum som er lagt til grunn for avgjørelsen og en redegjørelse for hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende i skjønnsutøvelsen. De personer som omfattes av

¹¹ Prop.46 L (2017-2018) punkt 17.4.9

¹² https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/andre-dokumenter/brev/utvalgte_brev/2019/utforming-av-nye-forskrifter-i-kommunene-og-fylkeskommunene/id2683618/

vedtaket må gis underretning om vedtaket. Etter forvaltningsloven § 27 første ledd femte punktum har kommunen hjemmel til å underrette muntlig om vedtak dersom det haster.

Den skriftlige underretningen må inneholde opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage, samt om retten til partsinnsyn. Det er statsforvalter i fylket som etter smittevernloven § 8-3 er klageinstans for vedtak etter smittevernloven.

4.8 Forholdet til forskriftsfestede nasjonale tiltak

Ved utformingen av kommunale forskrifter eller enkeltvedtak bør forholdet mellom det lokale vedtaket og eventuell relevant nasjonal regulering fremgå klart. Dersom det innføres nye nasjonale smitteverntiltak, bør det vurderes særlig på hvilken måte de lokale reglene supplerer de nasjonale reglene for å unngå at reglene blir uklare og vanskelig å forstå.

4.9 Unntak og dispensasjoner fra lokale regler

Kommunene anbefales å lage regler som ikke krever at det i en beredskapssituasjon brukes ressurser på å behandle søknader om å gi dispensasjoner eller tillatelser. Kommunen bør imidlertid vurdere om det er behov for unntak slik at tiltakene i større grad blir forholdsmessig. Dersom den lokale forskriften kun er ment å gjelde for en kort periode, vil det være mindre behov for å gi unntak og eventuelt dispensasjonadgang.

4.10 Tiltakets varighet

Det bør vurderes om tiltaket skal ha en begrenset varighet. Det kan for eksempel bestemmes at forskriften oppheves ti dager etter ikrafttredelsen, eventuelt på en angitt dato. Dersom det fortsatt er behov for det, kan tiltaket videreføres etter en fornyet vurdering. Om det er grunn til å gjøre et tiltak tidsbegrenset, beror blant annet på hvor inngripende tiltaket er. Kommunen har uansett en plikt til å oppheve eller begrense tiltaket når det ikke er nødvendig lenger, jf. smittevernloven § 4-1 femte ledd. Det må derfor foretas en løpende vurdering av om tiltaket er nødvendig.

5 Involvering av berørte parter og kunngjøring

5.1 Informasjon til befolkningen og kunngjøring

For at befolkningsrettede smitteverntiltak skal virke etter sin hensikt, er det avgjørende at innbyggerne gjøres kjent med innholdet i reglene. Vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, er forskrifter, og skal som hovedregel kunngjøres i Norsk lovtidend (se Lovdata.no/info/kontakt), jf. forvaltningsloven § 38. Kommunene bør sørge for å formidle informasjon, råd og veiledning til publikum og til andre berørte parter gjennom flere kanaler, for eksempel ved bruk av media, sosiale medier, SMS eller e-post.

5.2 Dialog med næringslivet og tilgrensende kommuner

Kommunene oppfordres til å etablere god dialog med næringslivet i forkant av og ved gjennomføringen av smitteverntiltak som kan berøre næringsinteresser dersom det er tid til det. Parter som i særlig grad berøres av tiltakene, bør så langt det lar seg gjøre involveres i samsvar med forvaltningsloven § 37 andre ledd. Det bør vurderes om lokale avdelinger av NHO og LO og eventuelt hjørnesteinsbedrifter skal gis anledning til å uttale seg. Kommuner som deltar i interkommunale politiske råd, oppfordres til å utveksle erfaringer og til å samordne eventuelle tiltak i den grad det er hensiktsmessig. Slike prosesser kan legge til rette for at avbøtende tiltak som demper negative konsekvenser av smitteverntiltakene kan iverksettes.

Det kan være vanskelig for små kommuner å vedta inngripende tiltak hvis ikke nabokommunene gjør det samme. Lik regulering vil kunne bidra til at reglene i mindre grad kan omgås, for eksempel ved at arrangementer og fritidsaktiviteter flyttes over kommunegrensen. Dersom lokal smitte rammer flere kommuner i en bo- og arbeidsmarkedsregion, anbefales det at kommunene i regionen samordner beredskapsplaner for å sikre at smitteverntiltakene utgjør en samlet respons.

5.3 Dialog med politiet

Kommunen bør ha dialog med politiet før det innføres smitteverntiltak, som for eksempel ved forbud eller begrensninger som omfatter sosial omgang. Det er viktig at kommunen i sin vurdering av hensiktsmessigheten av å vedta lokale regler er kjent med politiets rammer for å kunne håndheve forskriftsfestede plikter eller forbud. Det bør tas i betraktning at politiet i sin operative virksomhet må prioritere mellom ulike oppdrag og hendelser. Politiet vil eksempelvis kunne ha begrenset kapasitet til å håndheve lokale forbud mot private sammenkomster eller lignende. Det kan dessuten være krevende for politiet å håndtere ulike regler på tvers av kommunegrenser. Politiets viktigste oppgave er å forebygge, også når det gjelder brudd på smittevernlovgivningen. Det er også viktig å sikre at lokale vedtak er utformet på en måte som gjør at de er mulig å håndheve. Det bør for eksempel fremgå klart hvem som kan holdes ansvarlig for overtredelsen.

6 Målrettede kommunikasjonsiltak

Kommunen har etter smittevernloven ansvar for å drive opplysning om smittsomme sykdommer og gi råd og veiledning om hvordan de forebygges. Kommunene bør også i en normal hverdag med økt beredskap minne befolkningen på de generelle smittevernrådene og hva de skal gjøre når de blir syke og vurdere å utforme kommunikasjonsiltak spesielt rettet mot spesifikke grupper eller virksomheter.

Det er særlig viktig å vurdere om det er nødvendig å tilrettelegge lokal informasjon på andre språk. Informasjonsmaterieell på mange ulike språk er tilgjengelig på FHI's nettsider. Kommunene bør for eksempel vurdere behovet for å ha jevnlig kontakt med arbeidsgivere

med mange utenlandske arbeidstakere, utdanningsinstitusjoner med utenlandske studenter og representanter fra de største minoritetsmiljøene.

7 Håndheving, tilsyn og sanksjonering

Etter smittevernloven § 7-1 fjerde ledd skal kommunen føre tilsyn og sørge for at reglene i smittevernloven blir overholdt og at forskrifter og enkeltvedtak i medhold av loven blir gjennomført. Kommunen kan i sitt tilsyn benytte virkemidlene i folkehelseloven kapittel 3 om miljørettet helsevern¹³.

Kommunalt tilsyn er i utgangspunktet ikke egnet ved forbud mot private samlinger over en viss størrelse eller lignende begrensninger i den sosiale omgangen. Kommunene vil imidlertid kunne gjennomføre kontroller på steder der man erfarer at mange mennesker samles, og i den forbindelse gi råd og veiledning om reglene. Etter smittevernloven § 4-10 har flere myndigheter bistandsplikt, og etter fjerde ledd er politiet pålagt etter anmodning å bistå med gjennomføringen av tiltak etter blant annet § 4-1.

Brudd på vedtak etter smittevernloven er straffbart, jf. smittevernloven § 8-1, som fastsetter at forsettlig eller uaktsom overtredelse av vedtak med hjemmel i loven kan straffes bot eller fengsel inntil 2 år. Dersom overtredelsen har tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp eller helse som følge, er straffen bot eller fengsel inntil 4 år.

Politiet kan gripe inn for å stanse eller avverge lovbrudd, jf. politiloven § 7 første ledd nr. 3. Politiet har derfor i utgangspunktet hjemmel til å gripe inn overfor brudd på lokale smitteverntiltak. Politiet kan også gripe inn overfor forstyrrelser av den offentlige ro og orden, eller for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet.

I praksis kan det være utfordrende for politiet å håndheve lokale vedtak som retter seg mot sammenkomster i private hjem. Grunnloven § 102 første ledd andre punktum forutsetter at politiet må ha mistanke om overtredelse av et straffebyd for å ta seg inn i et privat hjem (uten samtykke). Politiet vil derfor ofte ha begrenset mulighet til å undersøke om smittevernreglene overholdes.

Politiloven gir anledning til å gripe inn der en sammenkomst forårsaker støy i nabolaget. Det vil typisk være i disse tilfellene at politiet får kjennskap til en sammenkomst. Forbud mot private sammenkomster over en viss størrelse vil derfor neppe utvide politiets mulighet til å gripe inn overfor samlinger som representerer en smittefare.

¹³ Miljørettet helsevern omfatter faktorer i miljøet som kan ha innvirkning på helsen, herunder fysiske, biologiske, kjemiske og sosiale miljøfaktorer. Vedtak etter smittevernloven er vedtak som følge av SARS-CoV-2 som er en biologisk miljøfaktor.

8 Iverksettelse og utformingen av lokale tiltak

Kommunene får et større ansvar for å håndtere utbrudd når det ikke lenger er nasjonale tiltak. Revidert strategi- og beredskapsplan skal gi kommunen strategiske verktøy som de trenger for å ivareta sitt ansvar i en normal hverdag med økt beredskap. I tillegg vil Kommunelegehåndboka være et viktig verktøy i den videre håndteringen av pandemien. Håndboka gir god veiledning for hvordan kommunene bør vurdere og reagere ved ulike mulige utviklinger av situasjonen.

Kommunene kan iverksette tiltak i form av anbefalinger eller pålegg. Anbefalinger skal ikke forskriftsfestes. Generelt vil det være mest aktuelt å innføre anbefalinger før enkeltvedtak eller kommunale forskrifter.

Dersom tiltakene påvirker rettigheter eller plikter til en bestemt eller ubestemt krets av personer, må det gis i form av enkeltvedtak eller forskrift. I dette rundskrivet punkt 5 gis veiledning om tiltak som innføres som enkeltvedtak eller i forskrift. I dette punktet gis nærmere juridisk veiledning om konkrete tiltak, og forslag til forskriftsbestemmelser som kan fungere som mal i kommunale forskrifter. Bruken av klammer [] i tilknytning til forsikringsforslagene nedenfor betyr at kommunen selv vurderer hva som er mest tjenelig i den konkrete situasjonen. Det er tatt utgangspunkt i tiltakene som omtales i Kommunelegehåndboka. I vedlegg til rundskrivet foreslås mal for enkeltvedtak.

8.1 Oppskalering av TISK og lokal smittekarantene

Kommunene må fortsatt ha beredskap for å kunne gjeninnføre nedjustert eller full TISK. Ved en betydelig sykdomsbyrde eller u håndterlig belastning på helsetjenesten som følge av covid-19, vil første skritt kunne være å skalere opp deler av TISK.

Som første steg bør de minst inngripende tiltak iverksettes, for eksempel mer utstrakt testing for kartlegging av smittede, i kombinasjon med isolasjonsplikt. Plikt til å isolere seg ved bekreftet smitte følger av covid-19-forskriften § 7.

Deretter vil det kunne være aktuelt med smitteoppsporing og lokal smittekarantene for uvaksinerte husstandsmedlemmer og tilsvarende nære, eller en ordning med mer hyppig testing av nærkontakter.

Det er hjemmel for å innføre smittekarantene og isolasjon i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d jf. § 1-5, se nærmere omtale i punkt 4.3.

Lokal forskrift vil kunne være et viktig tiltak for å få oversikt over et smitteutbrudd dersom det er nødvendig å gi regler om smittekarantene for en ubestemt krets personer, for eksempel husstandsmedlemmer og tilsvarende nære til smittede personer. Det vil ofte være hensiktsmessig med samordning med nabokommuner, eventuelt kommuner i samme bo- og arbeidsmarkedsregion.

Et *enkeltvedtak* vil rette seg mot en bestemt krets av personer, for eksempel enkeltpersoner eller en skoleklasse. Det kan være aktuelt å vurdere bruk av enkeltvedtak i

forbindelse med utbrudd dersom tiltaket bør målrettes til for eksempel særskilte virksomheter. Det vil i slike tilfeller antas at smitten enda ikke har spredd seg videre ut i samfunnet. Helsedirektoratet har utarbeidet mal for kommunalt enkeltvedtak om smittekarantene. For at tiltaket kan innrettes slik at det er så målrettet som mulig bør det gis tilpassede unntak fra smittekarantene, og unntakene som tidligere lå i covid-19-forskriften bør vurderes¹⁴. Så lenge vaksinen gir beskyttelse mot smitteoverføring vil det ikke være nødvendig at fullvaksinerte ilegges smittekarantene. Det bør også vurderes at personer som gjennomfører fastsatt testregime kan få unntak fra smittekarantene.

Kommunen kan gi pålegg om smittekarantene for personer som bor eller oppholder seg i kommunen. For at tiltaket skal ha effekt, og for å hindre uklarheter for befolkningen, er det viktig at kommunene søker å samordne seg best mulig med omliggende kommuner.

Forslag til forskriftsbestemmelse:

Personer [husstandsmedlemmer] eller tilsvarende nære som har hatt nærkontakt med en person som er bekreftet smittet av SARS-CoV 2 mindre enn 48 timer før den smittede fikk de første symptomer på smitte, eller fra prøvetidspunktet dersom personen ikke utviklet symptomer, skal i smittekarantene. Karanteneplikten gjelder i 7 døgn etter siste nærkontakt[Smittekarantene gjelder ikke for personer som ved nærkontakten:

- a) var fullvaksinert mot SARS-CoV-2*
- b) hadde gjennomgått covid-19 siste 12 måneder med varighet fra avisolering til 12 måneder etter prøvedato, eller*
- c) hadde fått første vaksinedose mot SARS-CoV-2 med varighet fra 3 til 15 uker etter vaksinasjonen, dersom vedkommende testes med PCR-test mellom døgn 3 og 7 etter nærkontakten var avbrutt.]*

[Personer i smittekarantene kan teste seg ut av karantene med negativ test mellom døgn 3 og 7 etter siste nærkontakt.]

Personer som utvikler akutt luftveisinfeksjon, med feber, hoste eller tung pust i karantenetiden, skal kontakte helse- og omsorgstjenesten for å testes.

Forslag til forskriftsbestemmelse for unntak ved testing:

Uvaksinerte personer, eller personer som ikke har gjennomgått covid-19, og som er husstandsmedlemmer eller tilsvarende nære med en person som er bekreftet

¹⁴ Jf. covid-19-forskriften blant annet § 4 andre ledd slik den lød før 25.9.21 (tilgjengelig på Lovdata Pro)

smittet av SARS-CoV 2, skal være i smittekarantene inntil negativt testresultat tatt etter 3 døgn foreligger.

Kommunelegen kan beslutte at personer unntas karanteneplikt dersom de testes i samsvar med retningslinjer fastsatt av kommunen.

8.2 Tiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang på arrangementer og sammenkomster

Når en stadig større andel av befolkningen er vaksinert, vil smitte ved sosial omgang skje stadig sjeldnere. Det kan likevel være aldersgrupper eller lommer i befolkningen med lavere vaksinasjonsdekning. Erfaringene fra flere lokale smitteutbrudd gjennom pandemien har vist at en av de viktigste driverne av smitteutbrudd, er nærkontakt ved sammenkomster i sosiale sammenhenger. Tiltak rettet mot arrangementer og sammenkomster har hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a jf. § 1-5, se nærmere i punkt 4.3.

Når det gjelder nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen, jf. § 1-5, vil det i mange tilfeller være mindre inngripende å innføre begrensninger for arrangementer på offentlig sted før det innføres begrensninger for sammenkomster i private hjem. Et forbud som omfatter private hjem, vil gripe inn i retten til privatliv etter Grl. § 102 og EMK art. 8. Det stiller særlige krav til vedtakets begrunnelse, jf. punkt 4.4.

For å kunne regulere arrangementer kan det vurderes om det bør innføres en definisjon av hva som menes med arrangement. Definisjonen i tidligere nasjonal covid-19-forskrift § 13 (nå opphevet) skilte mellom private sammenkomster og offentlig arrangement, og avgrenset mot private sammenkomster for personer i samme husstand. Definisjonen er lagt til grunn for forslaget nedenfor og er ment å omfatte de samme arrangementene som tidligere var omfattet av § 13, men er vesentlig forkortet. Kommunen kan forkorte og forenkle forskriftsbestemmelsen dersom det vurderes hensiktsmessig.

Forslag til forskriftsutforming

§ Definisjon av arrangement

Med arrangementer menes sammenkomster på offentlig sted eller i lokaler og utendørs arealer som leies eller lånes ut, inkludert hoteller, grendehus, forsamlingshus, konferansesaler og haller.

Med privat sammenkomst menes sosiale sammenkomster som skjer på sted som nevnt i første ledd, for personer utenfor samme husstand, eller sosiale samlinger i tilknytning til arbeid eller skole.

Som arrangement regnes ikke organisert trening, prøver eller øvelser, møter eller sammenkomster som ledd i ordinært arbeid eller undervisning [eller demonstrasjoner].

Kommunen kan eventuelt vurdere å målrette begrensningene mot spesielle typer arrangementer, herunder eksempelvis kulturarrangementer/idrettsarrangementer, eller private sammenkomster utenfor hjemmet.

Antallsbegrensning må vurderes konkret. Hvorvidt det er nødvendig å kreve at deltakerne skal være delt inn i "kohorter" (se bokstav b og c, samt tilhørende annet ledd) vurderes konkret. Er det unødvendig tas disse delene ut av forslaget.

Forslag til forskriftsutforming

§ Antall personer som kan være til stede på et arrangement

Det kan ikke gjennomføres arrangementer med flere personer samtidig til stede enn:

- a) [X personer på privat sammenkomst]*
- b) x personer på innendørs arrangement [som ikke er privat sammenkomst] [hvor deltakerne er delt inn i grupper på inntil 200 personer.]*
- c) x personer på utendørs arrangement [som ikke er privat sammenkomst] [hvor deltakerne er delt inn i grupper på inntil 200 personer]*

Når publikum eller deltakere på arrangementet deles inn i grupper, skal det hele tiden være minst to meter avstand mellom gruppene. Gruppene kan skiftes ut i løpet av arrangementet, dersom det gjøres på en smittevern­faglig forsvarlig måte og det ikke er kontakt mellom dem.

Det kan vurderes om det er nødvendig å innta en bestemmelse om ansvarlig arrangør og nedtegning av tilstedeværende ved arrangement. Det vil som regel være nødvendig med registrering dersom kommunen har oppskalert TISK-arbeidet slik at smitteoppsporing av nærkontakter skal gjøres i utstrakt grad.

Forslag til bestemmelsen er en kombinasjon av bestemmelsene i den opphevede covid-19-forskrift § 13b første ledd og § 13d:

§ Krav til ansvarlig arrangør og oversikt over deltakerne på arrangementer

En person eller virksomhet skal utpekes som arrangør med ansvar for at arrangementet oppfyller kravene i forskriften. De som er til stede skal informeres om hvem som er arrangør og hvem som kan kontaktes ved spørsmål om smittevern.

Arrangøren skal ha oversikt over hvem som er til stede, for å kunne bistå kommunen ved en eventuell senere smitteoppsporing etter smittevernloven § 3-6. Dersom det for å finne tilbake til deltakerne, er nødvendig å nedtegne en egen oversikt over de tilstedeværende med kontaktopplysninger, skal oversikten oppbevares på en forsvarlig måte og slettes etter 14 dager. Arrangøren skal

informere de som er til stede om at det nedtegnes en egen oversikt og hvor lenge den oppbevares

Det kan vurderes om det er nødvendig med avstandskrav på arrangementer. Dersom det stilles krav om at de som er til stede skal holde avstand, bør det vurderes om det er behov for unntak for visse persongrupper eller i visse situasjoner.

Forslag til bestemmelse er hentet fra den opphevede covid-19 forskrift § 13c og 13b fjerde ledd, men er mindre detaljert:

§ Krav til avstand på arrangementer

Arrangøren skal sørge for at publikum[og/eller deltakere] på arrangementer kan holde minst 1 meters avstand til andre som ikke er i samme husstand.

Hvis det er nødvendig for å utøve aktiviteten kan arrangement gjennomføres selv om kravet til avstand ikke overholdes for:

- a) utøvere på kulturarrangementer.*
- b) utøvere, støtteapparat og dommere ved gjennomføring av idrettsarrangement.*
- c) deltakere på, og arrangører av, arrangement i tilknytning til skolelignende fritids- eller ferietilbud.*
- d) deltakere på religiøse seremonier som krever fysisk nærhet i kortere perioder*
- e) deltakere på kurs som krever fysisk nærhet som er nødvendig for sertifisering eller godkjenning av yrkesutøvelse*
- f) personer i samme kohort i barnehage eller barneskole.*

Dersom det anses nødvendig å begrense alkoholserving ved serveringssteder (se punkt 8.7 nedenfor), bør dette samtidig vurderes innført for arrangementer med skjenkebevilling. Dersom det i tillegg anses nødvendig med krav til sitteplasser på arrangementer med skjenkebevilling kan dette vurderes inntatt i samme bestemmelse.

Forslag til forskriftstekst:

§ Krav til bordserving og innslippsstopp ved arrangementer med skjenkebevilling

Arrangementer som har skjenkebevilling, skal kun servere alkohol ved bordserving og gjester skal ikke slippes inn etter kl. X. [Det skal være sitteplasser til alle gjester.]

Begrensninger i sammenkomster i private hjem

Et forbud mot sammenkomster med flere enn et visst antall personer i private hjem mv. vil være inngripende og det skal mer til for at et slikt tiltak er nødvendig og forholdsmessig enn begrensninger i sammenkomster som avholdes andre steder.

Forslag til forskriftsbestemmelse:

Det er ikke tillatt å [arrangere] [delta på] sammenkomster som finner sted i eller i tilknytning til en privat bolig eller fritidsbolig, og der flere enn [antall] personer fra forskjellige husstander er til stede samtidig.

Dersom det er behov for å stille krav til gjennomføringen, av sammenkomster, eksempelvis avstandskrav, i private hjem e.l., kan det utformes slik:

- a) *Den som arrangerer en sammenkomst som finner sted i eller i tilknytning til en privat bolig eller fritidsbolig, og der [flere enn [antall]] personer [fra ulike husstander] er til stede samtidig, skal sørge for at de som er til stede, skal kunne holde minst 1 meters avstand til andre som ikke er i samme husstand*
- b) *ha oversikt over hvem som er til stede, for å kunne bistå kommunen ved en eventuell senere smitteoppsporing etter smittevernloven § 3-6*
- c) *[eventuelle andre krav som anses nødvendige]*

8.3 En-til-en-virksomheter utenfor helsetjenesten

Ved et stort smitteutbrudd i kommunen, kan det være behov for tiltak rettet mot virksomheter med en-til-en kontakt, for eksempel frisører, tatovører, hudpleiere mv. Dette kan for eksempel gjøres ved enkeltvedtak eller forskrift om pålegg om bruk av munnbind, forbud mot servering av mat og drikke til kundene eller krav om å redusere/fjerne behandlingstilbud som innebærer nær ansikt-til-ansikt kontakt. I smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b jf. § 1-5 er det hjemmel for å innføre slike tiltak, se nærmere omtale i pkt. 4.3.

Det bør vurderes om det er behov for egne tiltak for helsetjenester utenfor spesialisthelsetjenesten.

Forslag til utforming av bestemmelse

Virksomheter som tilbyr frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingstjenester mv skal sørge for at ansatte bruker munnbind når de ikke kan holde minst én meter avstand til andre. Plikten til å bruke munnbind gjelder ikke for de som av medisinske eller andre årsaker ikke kan bruke munnbind.

Virksomheter [som tilbyr frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingstjenester mv] skal, til bruk ved eventuell smitteoppsporing utført av kommunen etter smittevernloven § 3-6, ha kontakthinformasjon til kunder som har mottatt tjenester to uker tilbake i tid. Virksomheten skal ha oversikt over hvor kunden mottok tjenester og hvilke ansatte som har ytt tjenester til hver kunde. En slik særlig oversikt skal oppbevares på forsvarlig måte og slettes to uker etter utført tjeneste. Virksomhetene skal informere kundene om dette.

Virksomheter [som tilbyr frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingstjenester mv] skal ikke servere mat eller drikke til kunder.

8.4 Tiltak i barnehager og skoler

I en normal hverdag med økt beredskap drives skoler og barnehager i utgangspunktet som før pandemien, og smittevernet ivaretas gjennom grunnleggende smitteverntiltak. Skoler og barnehager har krav til smittevernfaglig forsvarlig drift i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler §§ 13 og 17.

Gjennom pandemien har skoler og barnehager hatt egne smittevernveiledere. Disse inneholder én generell del med de grunnleggende smitteverntiltakene og én del med kontaktreduserende tiltak. De kontaktreduserende tiltakene kan justeres etter smittesituasjonen, det er dette som er grunnlaget for trafikklysmodellen.

Trafikklysmodellen er et verktøy for kommunen ved spesielle behov for tiltak i skoler og barnehager, eksempelvis dersom helsevesenets kapasitet er truet. Tiltakene bør inngå i en pakke hvor det også settes inn tiltak rettet mot større deler av befolkningen og samfunnet som en helhet.

Dersom det er nødvendig å iverksette tiltak som begrenser aktivitet i barnehager og skoler som innebærer at de får et tilbud som ikke er i samsvar med opplæringsloven eller barnehageloven, må det treffes enkeltvedtak eller forskrift om dette. Tiltakene på gult og rødt nivå vil normalt innebære at skoler og barnehager ikke kan gi fullverdige tilbud og forutsetter derfor at beslutningen fastsettes i forskrift eller enkeltvedtak. I smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b jf. § 1-5 er det hjemmel for å innføre slike tiltak, se nærmere omtale i pkt. 4.3.

Forslag til utforming av vedtak om stengning av skoler/barnehager:

[Skoler, barnehager] skal [holde stengt] til xx.xx.2021.

Det skal opprettholdes tilbud for barn opp til 12 år til personell i helse- og omsorgstjenesten, transportsektoren, andre kritiske samfunnsfunksjoner eller kritiske virksomhetsfunksjoner.

Barn og unge med særlige omsorgsbehov som ikke kan ivaretas når virksomhetene holder stengt, skal fortsatt gis tilbud.

Forslag til utforming ved begrensning av aktivitet i skoler/barnehager i tråd med trafikklysmodellen:

[Skoler, barnehager] kan kun holde åpent dersom det iverksettes tilstrekkelige kontaktreduserende tiltak.

[Skoler, barnehager] kan redusere tilbudet slik at driften er i tråd med [gult/rødt] nivå i Trafikklysmodellen

for [barnehager/barneskolen/ungdomsskolen/videregående skole] som utgis av Helsedirektoratet.

8.5 Universiteter og høyskoler

Ved smittespredning i kommunen, kan det være behov for å innføre tiltak ved universiteter og høyskoler. Mulige tiltak kan være innføring av avstandskrav, undervisning i mindre grupper, oppfordring til delvis digital undervisning og å unngå større arrangementer. Tiltak som gjelder jevnlig testing av studenter kan også være aktuelt. I smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b jf. § 1-5 er det hjemmel for å innføre slike tiltak, se nærmere omtale i pkt. 4.3.

Det kan være relevant å gjøre unntak fra stengningspåbud for enkelte typer lokaler eller for studenter som har særlig behov for tilgang til lokalene, eksempelvis under forutsetning av at det gjennomføres jevnlig testing.

Forslag til utforming

Universiteter, høyskoler og fagskoler [og eventuelle andre typer undervisningsvirksomheter] skal holde sine lokaler stengt for elever og studenter, slik at undervisningen skjer digitalt. [Tilsvarende gjelder lokaler som benyttes ved kursaktivitet under studieforbund og Kompetanse pluss.]

[Biblioteker og lesesaler ved] universiteter, høyskoler og fagskoler kan holde åpent for studenter som testes jevnlig for covid-19 i samsvar med råd fra smittevernmyndigheten i kommunen.

8.6 Tiltak om munnbind

Bruk av munnbind skal ikke erstatte, men kan være et supplement til andre smitteverntiltak. Folkehelseinstituttet har omtale av munnbind på sine nettsider¹⁵.

For å dempe det generelle smittepresset ved uakseptabel sykkelighet i befolkningen, økt belastning på helse- og omsorgstjenestene eller deler av disse, og sykefravær i viktige tjenester som følge av covid-19, kan bruk av munnbind anbefales eller påbys brukt i situasjoner hvor det ikke er mulig å opprettholde 1 meters avstand ut over kortvarige passeringer.

Terskelen for når tiltaket er aktuelt er ikke absolutt, og må blant annet vurderes i forhold til trendutvikling, om det er avgrensede utbrudd og lokale forhold. Bruk av munnbind kan ikke erstatte, men kan være et supplement til de andre grunnleggende smitteverntiltakene.

¹⁵ www.fhi.no/nettpub/coronavirus/fakta/munnbind-i-befolkningen/

Tiltaket kan besluttes av kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a, jf. smittevernloven § 1-5. Tiltaket bør først iverksettes som en anbefaling, slik det er forutsatt i § 1-5 gjennom krav om frivillig medvirkning. Det frarådes å la påbudet gjelde barn under 12 år og personer med medisinske tilstander som vil ha unødig ulempe av å bruke munnbind.

Bestemmelser kan for eksempel utformes slik:

Personer over [12 år] skal benytte munnbind [i taxi for sjåfør og passasjerer] ved [alle kollektivreiser til/fra/i [region], innendørs [på butikker, på serveringssteder der man ikke sitter ved bord] når man ikke kan opprettholde minst 1 meters avstand ut over kortvarige passeringer til andre enn husstandsmedlemmer. Påbudet gjelder ikke for personer med medisinske tilstander som vil ha unødig ulempe av å bruke munnbind.

Personer over [12 år] skal benytte munnbind innendørs [på butikker, på serveringssteder der man ikke sitter ved bord] når man ikke kan opprettholde minst 1 meters avstand til andre ut over kortvarige passeringer enn husstandsmedlemmer. Påbudet gjelder ikke for personer med medisinske tilstander som vil ha unødig ulempe av å bruke munnbind.

8.7 Tiltak som begrenser serveringssteders virksomhet

Kommunen kan vurdere å innføre krav til serveringssteder eller begrensninger i driften dersom smittesituasjonen i kommunen tilsier det. Det kan for eksempel innføres avstandsbegrensning, registrering av gjester, justering av lydnivået slik at man kan snakke sammen med en meters avstand, krav om sitteplass eller krav om bordservering. Videre kan skjenkestopp for en begrenset periode, andre begrensninger i skjenketid, stans i innslipp av gjester på et tidlig tidspunkt eller andre begrensninger for serveringssteders virksomhet være aktuelt. Tiltaket kan besluttes av kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b jf. § 1-5.

Det har vært ulike tiltak rettet mot serveringssteder, blant annet såkalt nasjonal skjenkestopp ved serveringssteder og arrangementer med skjenkebevilling, begrensning i form av at serveringssteder som har skjenkebevilling ikke skal slippe inn gjester etter et gitt tidspunkt, for eksempel kl. 22.00, og vilkår om matservering.

Det har også vært krav om at serveringssteder med skjenkebevilling skal registrere kontaktopplysninger til de gjestene som samtykker til det for å kunne gjøre smitteoppsporingsarbeid enklere. Reglene bør også omfatte private sammenkomster på serveringssteder og sees i sammenheng med eventuelle antallsbegrensninger dersom det er aktuelt.

Dersom det innføres et slikt innslippstopp og bordserveringskrav på serveringssteder, bør det samtidig vurderes innført for arrangementer som har skjenkebevilling.

Forslag til utforming

En bestemmelse om serveringssteders registreringsplikt, samt avstandskrav, kan for eksempel se slik ut:

Serveringssteder, som restaurant, kafe, bar, og diskotek, skal sørge for at besøkende og personell holder 1 meters avstand til personer i annen husstand.

Serveringssteder som har skjenkebevilling, skal registrere kontaktopplysninger til de gjestene som samtykker til det. Med kontaktopplysninger menes informasjon som gjør det mulig å komme i kontakt med gjesten, for eksempel telefonnummer. Serveringsstedet skal også registrere dato og tidspunkt for besøket, og om mulig plassering i lokalet. Kontaktopplysningene skal kun brukes for å bistå kommunen ved en eventuell senere smitteoppsporing etter smittevernloven § 3-6. Ved forespørsel skal opplysningene utleveres til dette formålet. Opplysningene skal oppbevares forsvarlig og slettes etter 14 dager. Serveringsstedet skal informere den som registreres om formålet med registreringen og hvor lenge kontaktopplysningen oppbevares

Det kan også vurderes om det i tillegg bør innføres innslippstopp og krav til bordsservering av alkohol. For eksempel kan det da tillegges et ytterligere ledd i overnevnte forslag, slik:

Serveringssteder som har skjenkebevilling skal kun servere alkohol ved bordsservering og det skal være sitteplasser til alle gjester. Gjester skal ikke slippes inn etter kl. X.

Ved behov for reduksjon i skjenketider, kan dette eksempelvis gis slik:

Utøvelse av skjenkebevilling etter alkoholloven [kapittel 4 og 5] skal opphøre kl. xx.xx. Konsum av utskjenket alkoholholdig drikk må opphøre senest 30 minutter etter dette.

8.8 Tiltak om hjemmekontor og på arbeidsplasser

Hjemmekontor er et viktig tiltak dersom det er behov for for å redusere kontakt mellom personer både på arbeidsplassen og på offentlig transport. Dersom situasjonen tilsier det, kan kommunen beslutte å anbefale eller påby bruk av hjemmekontor med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a, jf. smittevernloven § 1-5. Påbud kan fastsettes ved kommunal forskrift eller enkeltvedtak.

Dersom situasjonen tilsier det, bør alle som kan ha hjemmekontor i utgangspunktet ha hjemmekontor. Det bør gjøres unntak slik at tiltaket skal fremstå forholdsmessig, eksempelvis for arbeidstakere med oppgaver som krever fysisk oppmøte. Det bør blant annet vurderes om ansatte som ikke tar kollektivtrafikk bør kunne komme på arbeidsplassen, eller om kontakten mellom arbeidstakere kan begrenses med arbeidstid på faste dager på kontoret eller lignende. Hjemmekontor bør bare benyttes der virksomheten kan opprettholde et kvalitetsmessig godt tilbud ved hjelp av digitale løsninger. I mange

tjenester, som for eksempel de som omfatter psykisk helse, sårbare brukere, fremmedspråklige, og barn og unge, er relasjonsbygging og trygging en viktig del av arbeidet, og kan oftest ikke erstattes av digitale tjenester.

Forslag til utforming av bestemmelse:

Arbeidstakere som ikke har arbeidsoppgaver som krever fysisk tilstedeværelse [eller ikke arbeider alene], skal utføre arbeidsoppgavene sine fra hjemmekontor. [Arbeidstakere som ikke reiser med kollektivtransport, kan likevel møte på arbeidsplassen].

Det kan også være relevant å innføre krav om at det skal være mulig å holde avstand på arbeidsplassen. Slike tiltak kan innføres med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a og b, jf. § 1-5.

Forslag til utforming av bestemmelse:

Virksomheter skal sørge for at det er mulig å holde minst én meter avstand ut over kortvarig passeringer for alle som er til stede på arbeidsplassen, med mindre avstandskravet medfører at arbeidet ikke kan utføres.

8.9 Tiltak som legger begrensninger på fritidsaktiviteter og idrett

Kommunen kan ut fra den lokale situasjonen vurdere om det er nødvendig å innføre anbefalinger, innføre restriksjoner for hvordan fritidsaktiviteter og trening kan gjennomføres i en bestemt periode, eller forby f.eks. breddeidrett. Tiltak kan besluttes med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a, jf. § 1-5.

Dette kan gjelde enten kun for voksne eller også/bare for barn og unge. Det bør gjøres en grundig vurdering av om det kan gjøres begrensninger fremfor å stanse breddeidretten for barn og unge fullt ut. Det bør skilles mellom trening og konkurranser/kamper/stevner/cuper for barn og unge under 20 på bakgrunn av antallet smittekontakter de ulike aktivitetene medfører. Videre er det relevant å vurdere om tiltakene bare skal rette seg mot aktiviteter innendørs.

Kommunen kan også finne det nødvendig å innføre begrensninger for idretter hvor det ikke er mulig å overholde krav til avstand.

Forslag til utforming

En kommunal regulering kan eksempelvis utformes slik:

Personer [over xx år] som utøver idrett, bør holde minst 1 meters avstand under utøvelse av idrettsaktiviteten.

En eventuell forskriftsfesting av begrensninger i idretts- og fritidsaktivitet kan for eksempel målrettes til å gjelde organisert idretts- og fritidsaktivitet. Det bør vurderes om det bør gis unntak for særlig sårbare grupper og barn i mindre grupper.

Forslag til utforming

Det er ikke tillatt å organisere idretts- og fritidsaktivitet [for voksne og/eller barn], herunder organiserte øvelser, trening og prøver for kor, korps og teater.

Forbudet etter første ledd gjelder ikke:

- a) organisert idretts- og fritidsaktivitet for barn og unge under 20 år som gjennomføres [utendørs], så lenge dette skjer i grupper på inntil [X] personer og alle deltakerne kommer fra samme kommune.*
- b) organisert idretts- og fritidsaktivitet for personer med rusproblemer eller alvorlig psykisk sykdom, så lenge dette gjennomføres utendørs, skjer i grupper på inntil [X] personer.*
- c) organisert trening for toppidrettsutøvere.*

8.10 Tiltak rettet mot steder der mange mennesker møtes

Kommunen kan ut fra den lokale situasjonen vurdere at konkrete virksomheter der mange mennesker møtes, bør pålegges begrensninger i aktivitet eller stenge for en kortere periode, fordi slike møteplasser har stort potensial for smittespredning. Tiltak kan besluttes med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a og/eller b, jf. § 1-5.

Det kan dreie seg om for eksempel svømmehaller, treningssentre, idrettshaller, museer, biblioteker, bingohaller, butikker, kjøpesentre og andre offentlige steder der mange møtes innendørs.

Det bør vurderes konkret om det skal gis unntak for enkelte aktiviteter, se eksempler nedenfor. Det kan også vurderes begrensninger i åpningstid eller hvor mange personer det bør tillates samtidig i de aktuelle virksomhetene eller aktivitetene.

Forslag til utforming

Stenging av enkelte virksomheter

[Treningssentre, idrettshaller, museer, biblioteker, bingohaller, butikker, kjøpesentre, x, y] skal holde stengt.

[Svømmehaller, spaanlegg, hotellbasseng, badeland] skal holde stengt for aktivitet i vann, [likevel slik at følgende tilbud kan holde åpent:

- a) skolesvømming, svømmekurs, svømmetrening og konkurransesvømming med arrangør*

- b) rehabilitering og opptrening som tilbys individuelt eller i mindre grupper med arrangør*
- c) annen individuell behandling som det kan bestilles time til og hvor bad er en del av behandlingen.]*

Med hilsen

Kari Sønnerland (e.f.)
ekspedisjonssjef

Vegard Pettersen
spesialrådgiver

Vedlegg: Mal for enkeltvedtak

Kopi:

Departementene
Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet
KS
LO
NHO
Virke

Vedlegg: Mal for enkeltvedtak

Vedtak om smittekarantene etter smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d

Du er pålagt smittekarantene i [x døgn]

[XXX] kommune har [dato] fattet vedtak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d om at:

[Personen], ilegges smittekarantene fra [dato til dato].

Du kan teste deg ut av smittekarantene med negativt resultat fra PCR-test tatt mellom [xx og xx] døgn etter siste nærkontakt med en smittet person.

Dersom du utvikler akutt luftveisinfeksjon, med feber, tung pust eller hoste, må du teste deg for covid-19 med PCR-test.

Når du er i smittekarantene, skal du oppholde deg i eget hjem, eller på annet egnet oppholdssted der det er mulig å unngå nærkontakt med andre, med enerom, eget bad, og eget kjøkken eller matservering. Du kan bare oppholde deg utenfor hjemmet eller oppholdsstedet hvis du kan unngå nærkontakt med andre enn dem du bor sammen med. Du kan ikke være på en arbeidsplass der også andre oppholder seg, på skole eller i barnehage. Du skal ikke bruke offentlig transport.

Rettslig grunnlag for vedtaket

Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d, jf. § 1-5.

Det følger av smittevernloven § 1-5 at tiltak skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og anses tjenlige etter en helhetsvurdering.

Begrunnelse for vedtaket

En person du har hatt nærkontakt med [dato] fikk påvist covid-19 [dato].

Vilkårene i smittevernloven §§ 4-1 og 1-5 antas å være oppfylt på bakgrunn av følgende vurdering:

Smittekarantene er et målrettet tiltak som retter seg mot personer som er antatt smittet etter nærkontakt med bekreftet smittet person, og tiltaket er medisinskfaglig begrunnet. Det anses nødvendig med smittekarantene i dette tilfellet fordi [nærmere begrunnelse for vedtaket, kan for eksempel være:

- [Omtale av smittesituasjonen i kommunen, for eksempel med tanke på utbredelse, kapasitet i helsetjenesten mv.]

- [Omtale av medisinskfaglige forhold som tilsier at smittekarantene er nødvendig.
F.eks. vaksinedekning/andre risikomomenter i den berørte virksomheten eller miljøet.]
- [Dette krever tiltak som effektivt hindrer videre spredning.]

Andre og mindre inngripende tiltak enn smittekarantene antas ikke å hindre videre spredning i tilstrekkelig grad. Tiltaket anses derfor nødvendig av hensyn til smittevernet og tjenlig etter en helhetsvurdering av nåværende situasjon.

[suppleres med konkret vurdering]

Klage på vedtaket sendes kommunen

For saker etter smittevernloven gjelder den alminnelige klagefristen i forvaltningsloven § 29, som er tre uker fra du har fått underretning om vedtaket. Det er statsforvalter i [fylket] som etter smittevernloven § 8-3 er klageinstans for vedtak om smittekarantene.

Arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten

Kommunal Rapport 18.10.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

En avdelingsleder ble ansatt uten at andre ansatte skal ha fått vite at stillingen var ledig. Er det greit?

SPØRSMÅL: Eg har fått høyre frå ein tilsett ved eit bufellesskap i kommunen at ho og fleire kollegaer vart overraska over at avdelingsleiar sluttar og at kommunen har tilsett ny, ettersom ingen angiveleg har blitt informerte om dette. Ingen utlysing, verken eksternt eller internt, har funne stad.

Ansvarleg avdelingsleiar visar til at kommunen nyleg har hatt eksterne utlysingar av to andre avdelingsleiarstillingar i same eining - altså stillingar ved to andre bufellesskap, og at når leiaren ved førstnemnte bufellesskap hadde fått den eine av dei to utlyste stillingane, trong kommunen å fylle stillinga hans ved dette andre bufellesskapet.

Administrasjonen og hovudtillitsvalt konkluderte med at dei da kunne bruke søkjarlistene for dei allereie utlyste stillingane, og rekruttere blant dei som framleis var interesserte i jobb, på bakgrunn av at stillingane vert vurderte til å vere forholdsvis like.

Er dette brot på arbeidsmiljøloven [§ 14-1](#), eller eit lovleg unnatak frå informasjonsplikten?

SVAR: Arbeidsmiljøloven [§ 14-1](#) er en bestemmelse om plikt for arbeidsgiver til «å informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten», noe som Sivilombudet fastslår i en uttalelse 12.jan. 2017 innebærer en plikt til å utlyse stillingen internt. Noen tilsvarende bestemmelse om plikt til å foreta eksternt utlysing har vi ikke her, men ombudet legger til grunn at det følger av det ulovfestede «kvalifikasjonsprinsippet» og «likhetshensyn» at som alminnelig regel må også slik utlysing benyttes, «slik at aktuelle kandidater får en oppfordring til å søke eller melde sin interesse».

Det eneste unntaket fra dette er hvis det foreligger «saklige hensyn som må tillegges avgjørende vekt i favør av å unnlate dette». Sentrale momenter ved denne vurderingen vil være stillingens karakter og varighet, eventuelt tilsettingens varighet, om behovet for tilsetting i den aktuelle stillingen er akutt, og om den som er påtenkt til stillingen har konkurrert om samme eller tilsvarende stilling etter eksternt utlysning tidligere.»

Ut fra det som her er opplyst, ser det ut som om kommunen ikke hadde tilstrekkelig gode grunner for å unnlate eksternt utlysing, og at det i alle fall var et klart brudd på arbeidsmiljøloven at man ikke engang lyste stillingen ut internt.

Gjelder regler om habilitet også ved orienteringssaker?

Kommunal Rapport 01.11.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Bør inhabile også fratre når kommunestyret behandler en orienteringssak?

SPØRSMÅL: Skal habilitetsspørsmål behandles på samme måte som ellers når det er orienteringssaker?

SVAR: Spørsmål om inhabilitet kommer normalt bare på spissen når det skal treffes eller er truffet en «avgjørelse». Men inhabilitetsreglene gjelder etter [forvaltningsloven § 6](#) innledningen fra man begynner å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse», noe som betyr at man må følge dem helt fra det første innledende trinn i saksbehandlingen.

Når kommunestyret eller annet folkevalgt organ får en orientering fra administrasjonen, ligger det normalt i kortene at dette gis fordi det angår organets ansvarsområde, og orienteringen gis for at det skal være mulig for organet å reagere og forholde seg til det som blir orientert om.

Min vurdering er derfor at det vil være riktig å se slike orienteringer som potensielle innspill til eller reaksjoner på «avgjørelser», og at folkevalgte som er inhabile, derfor må fratre organet når slik orientering gis og eventuelt kommenteres eller debatteres.

Kan man holde kommunestyremøte utenfor kommunegrensen?

Kommunal Rapport 08.11.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Kommunen har plikt til å legge til rette for at allmennheten kan være til stede under møter i folkevalgte organer. Men hva hvis møtet strømmes på internett?

SPØRSMÅL: Kommuneloven kapittel 11 inneholder saksbehandlingsregler for folkevalgte organer. Det følger av loven [§ 11-2](#) at «folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter».

Hovedregelen er at møtene holdes for åpne dører, jf. [§ 11-5](#). Unntak må ha hjemmel i lov.

Fra tid til annen vet vi at det ikke sjelden avholdes strategisamlinger, orienteringsmøter o.l. for kommunestyret sammen med administrasjonen og evt. andre, utenfor kommunegrensene.

Loven har ingen bestemmelser om hvor møtene skal holdes, og departementet har i en tolkningsuttalelse (30.06.2015 sak 96/8689) skrevet at man ikke uten videre kan si at det er brudd på loven å legge et møte utenfor kommunens grenser.

Men dersom valg av møtested gjør at publikum rent faktisk ikke er i stand til å møte fram som tilhørere under møtet, kan dette være i strid med intensjonene i kommuneloven selv om at møtet formelt er åpent for publikum.

Departementet har i en annen uttalelse (25.05.2020 sak 20/2673-2) også skrevet at utgangspunktet må være at allmennheten har rett til å være til stede i samme lokaler som organet under møtets gang, og at dersom denne rettigheten skal kunne begrenses, må det foreligge et grunnlag som begrenser denne rettigheten.

Videre skriver de at kommunen har en aktivitetsplikt. I denne plikten ligger det at kommunen må vurdere om det er mulig å finne egnede lokaler som kan bidra til at allmennheten kan være fysisk til stede.

Spørsmålet vårt blir derfor hvor langt denne aktivitetsplikten strekker seg? Når et kommunestyre flytter møtet utenfor kommunegrensene – er det da egentlig lagt til rette for at allmennheten kan være fysisk til stede? Bør det ikke i hvert fall sørges for at møtet er tilgjengelig for strømming via internett?

SVAR: Når det er fastsatt at møter i folkevalgte organer som alminnelig regel skal være åpne for publikum, ligger det i dette klart nok en forutsetning om at det skal være praktisk mulig for innbyggerne av kommunen å følge forhandlingene i slike organer i sann tid.

Historisk sett var dette noe som måtte skje ved at møtene ble holdt på steder der det var rimelig greit for interesserte å møte opp, og i lokaler der det var plass til tilhørere. Da måtte kommunen sørge for at det så langt mulig var plass til alle interesserte. Møter langt utenfor kommunens grenser var dermed normalt utelukket, og det samme var bruk av møtelokaler som var så små at det var praktisk umulig å slippe inn mer enn noen ganske få tilhørere.

Moderne TV- og IT teknologi har imidlertid endre dette bildet betydelig.

For det første ble det raskt akseptert at man kunne oppfylle kravet om mulighet til å følge forhandlingene også ved å overføre disse til TV skjerm i et annet egnet lokale. Og i dag foreligger en rekke ulike typer systemer for IT-overføring med lyd og bilde av møter av denne

typen. Det innebærer at kravet om man skal skaffe store nok lokaler til å få plass til alle som har lyst til være tilhørere, langt på vei mister sin verdi som rettslig skranke for kommunens valg av møtested.

Samtidig åpner det for større frihet mht. hvor møtene holdes. Normalt vil det måtte aksepteres at man legger et møte eller annen samling til f.eks. et hotell eller møtesenter utenfor kommunen, hvis man samtidig sørger for en god overføring av lyd og bilde fra møtet på en alminnelig tilgjengelig nettside, og kunngjør dette for velgerne. Det kan stadig ikke oppstilles noe alminnelig krav om slik overføring fra alle møter og samlinger i folkevalgte organer, men hvis så ikke skjer, må kravene til hvor og i hva slags lokale man legger møter, være ganske strenge.

Jeg vil således mene at det i dag må være et alminnelig krav om strømming på nettet av møter og andre samlinger for folkevalgte organer som holdes utenfor kommunegrensen eller på andre steder som ikke kan nås lett ved offentlige kommunikasjonsmidler.

Godkjenning av protokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

Møtedato

18.11.2021

Saknr

33/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 21/331 - 1

Forslag til vedtak

Protokollen godkjennes

Saksopplysninger

Protokollen gjennomgås i møtet.

Vurdering

Protokollen anbefales godkjent.