



Møteinnkalling

Molde kontrollutvalg

Møtedato: 13.12.2021 kl. 12:00
Møtested: Molde rådhus, møterom Galleriet 2. etg.
Arkivsak: 20/00030

Eventuelt forfall må meldes snarest på tlf 91 37 11 12 eller e-post
jane.anita.aspen@kontrollutvalgromsdal.no. Vararepresentanter møter etter nærmere beskjed fra
møtesekretær

, 06.12.2021

Sign.
Vigdis Fjølset
Leder i utvalg

Jane Anita Aspen
møtesekretær

Saksliste

Godkjenning av innkalling

Saker til behandling

42/21 Godkjenning av protokoll fra møte 22.10.2021	3
43/21 Sluttrapport investeringsprosjekt Eresfjord brannstasjon	17
44/21 Sluttrapport investeringsprosjekt Sellanrå skole - fase 3	26
45/21 Interimsrapport revisjon Molde kommune revisjonsåret 2021	37
46/21 Risiko- og vesentlighetsvurdering før forenklet etterlevelseskontroll 2021	56
47/21 Prosjektplan forvaltningsrevisjonsprosjekt Hjemmetjenester i Molde kommune	68
48/21 Oppfølgingsliste til møte 13.12.2021	94
49/21 Eventuelt i møte 13.12.2021	108

Referatsaker

35/21 Kommunedirektørens saksfremlegg - Sluttrapport - gjennomgang av enhet Tiltak for funksjonshemmede 2018-2019	111
36/21 Protokoll Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal 10.11.2021	132
37/21 Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning	141
38/21 Østre Toten kommune - Varsel om vedtak om overtredelsesgebyr og pålegg fra Datatilsynet	226



MOLDE KOMMUNE

Kontrollutvalget

Arkivsak-dok. 21/00005-22
Saksbehandler Jane Anita Aspen

Saksgang	Møtedato	
Molde kontrollutvalg	13.12.2021	42/21

Saksframlegg

Godkjenning av protokoll fra møte 22.10.2021

Sekretariatets innstilling:

Protokoll fra møte 22.oktober 2021 godkjennes.

Saksopplysninger

Protokollen er tidligere utsendt til utvalgsmedlemmene for eventuelle korrigeringer. Det er ikke kommet frem merknader til vedlagt protokoll.

Vedlegg

Protokoll Molde kontrollutvalg 22.10.2021



MOLDE KOMMUNE
Kontrollutvalget

Møteprotokoll

Molde kontrollutvalg

Dato:	22.10.2021 kl. 11:00:14:55
Sted:	Molde rådhus, formannskapssalen
Arkivsak:	20/00030
Møtende medlemmer:	Vigdis Fjøseid (AP) Magne Reiten (SP) Gudbjørg Frisvoll (KRF) Anders Talleraas (H) Tore Berg (SV)
Møtende varamedlemmer:	Ingen
Fra revisjonen:	Tore Kvisvik, oppdragsansvarlig regnskapsansvarlig (sak 33/21-38/21) Einar Andersen, forvaltningsrevisor (sak 33/21-39/21)
Fra administrasjonen møtte:	Marianne Stokkereit Aasen, kommunedirektør (OS 05/21) Gro Bjørnstadjordet Ericson, virksomhetsleder PPT (OS 05/21) Ann-Mari Abelvik, kommunalsjef oppvekst, kultur og velferd (OS 05/21 og sak 34/21) Terje Tveeikrem Sæter, økonomisjef (sak 36/21) Torgeir Haukebø, daglig leder Molde Eiendom KF (sak 37/21) Bjarte Koppen, daglig leder Molde Vann og Avløp (sak 38/21)
Protokollfører:	Jane Anita Aspen, Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal
Merknader:	

SAKSKART			Side
Godkjenning av innkalling			
Orienteringssaker			
5/21	21/00008-2	Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT)	4
Saker til behandling			
33/21	21/00005-17	Godkjenning av protokoll fra møte 6. september 2021	5
34/21	20/00062-12	Kommunedirektørens plan for oppfølging av anbefalingene i forvaltningsrevisjonsrapport "Barnevernstjenesten for Molde, Aukra og Vestnes"	5
35/21	20/00014-3	Oppfølging av politiske vedtak i Molde kommune 2020	6
36/21	21/00002-3	Molde kommune - Økonomirapport 2. tertial 2021	7
37/21	21/00098-4	Molde Eiendom KF - Økonomirapport 2. tertial 2021	8
38/21	21/00099-3	Molde Vann og Avløp KF - Økonomirapport 2. tertial 2021	8
39/21	21/00122-1	Bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt	9
40/21	21/00007-23	Oppfølgingsliste til møte 22.10.2021	10
41/21	20/00090-12	Eventuelt til møte 22.10.2021	11
Referatsaker			
30/21	20/00060-11	Innkalling til representantskapsmøte 8/10-2021 kl 11	13
31/21	21/00004-25	Tilstandsrapport Barnevern 2020 Molde	13
32/21	21/00004-23	Tilstandsvurdering av kommunale vann og avløpstjenester 2020	13
33/21	21/00004-24	Statsforvalterens forventningsbrev til kommunene 2021	13
34/21	21/00068-13	FKT - Medlemsinformasjon september 2021	13

Molde, 22.10.2021

Vigdis Fjølseid
Leder i utvalg

Godkjenning av innkalling

Innkalling og sakliste ble godkjent (5 voterende)

Orienteringssaker

Saknr	Arkivsak	Tittel
5/21	21/00008-2	Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) Gro Bjørnstadjordet Ericson, virksomhetsleder PPT orienterte utvalget. Presentasjon blir oversendt etter møte. Kommunedirektør Marianne Stokkereit Aasen var tilstede under deler av presentasjonen. Kommunalsjef oppvekst, kultur og velferd, Ann-Mari Abelvik, deltok også. Ericson gav utvalget orientering knyttet til følgende stikkord som var oversendt fra utvalget på forhånd: <u>Generell orientering om virksomheten</u> PPT i Molde selger også tjenester til Aukra kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune. De ansatte er organisert i førskoleteam, grunnskoleteam, videregående team og Logopedteam. 623 henviste saker. PPT har ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger. Det dreier seg om 20 ulike typer sakkyndige vurdering, blant annet vurdering av behov for spesialundervisning Det er et sterkt ønske både lokalt og nasjonalt å styrke det systemrettede arbeidet, understreket Ericson. <u>Orientering om ventelistene</u> Det er i dag 16 saker som har lengre saksbehandlingstid enn beregnet på 3 mnd. 8 av disse skyldes forhold utenfor PPTs kontroll <u>Hvor stor andel av barn i Molde kommune blir henvist til PPT sammenlignet med andre kommuner?</u> Molde ligger ca. 100 saker over kommuner i kommunegruppe 10, men det kan skyldes måten å registrere saker på. <u>Hvilket system er etablert for henvisning til PPT?</u> Ericson viste saksgang som var etablert for henvisning til PPT. Tiltak skal først prøves ut i barnehage og skole, før henvisning til PPT. <u>Hvilket samarbeid har PPT med 2.linjetjenesten?</u> PPT har etablert fast samarbeid blant annet med BUP. <u>Rekruttering og kompetanse</u> PPT har stabilt personale som har veldig lavt sykefravær (1,23% i august og 1,16% i september). De har god rekruttering og har stort sett ikke problem med å få tak i fagfolk. Det er et godt arbeidsmiljø, viser medarbeiderundersøkelser. Kommunalsjef Ann-Mari Abelvik understøttet det Ericson sier om at det er veldig viktig å gjøre det ordinære opplæringstilbudet så godt, at færrest mulig har behov for spesialundervisning. PPT er som andre enheter presset økonomisk.

Utvalget tok orienteringssaken til orientering (5 voterende)

Saker til behandling

33/21 Godkjenning av protokoll fra møte 6. september 2021

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Molde kontrollutvalg	22.10.2021	33/21

Møtebehandling i Molde kontrollutvalg 22.10.2021:

Møtebehandling

Votering

Kontrollutvalget fattet enstemmig vedtak i samsvar med sekretariatets innstilling (5 voterende).

Molde kontrollutvalgs vedtak

Protokoll fra møte 6. september 2021 godkjennes.

Sekretariatets innstilling:

Protokoll fra møte 6. september 2021 godkjennes.

34/21 Kommunedirektørens plan for oppfølging av anbefalingene i forvaltningsrevisjonsrapport "Barnevernstjenesten for Molde, Aukra og Vestnes"

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Molde kontrollutvalg	22.10.2021	34/21

Møtebehandling i Molde kontrollutvalg 22.10.2021:

Møtebehandling

Kommunedirektøren var bedt om å avklare litt nærmere oppfølging av den siste anbefalingen, da det var litt uklart hvordan denne anbefalingen var tenkt oppfulgt.

Kommunalsjef Ann-Mari Abelvik deltok i møtet. Abelvik konstaterte at det i alle samarbeid vil være noe ulike forventninger til hvordan samarbeid skal fungere. Hun understreket viktigheten av å jobbe tett i det formelle samarbeidsforumet. Hun sier at det i alle samarbeidskommunene vil bli viktig å gå opp løypene for ansvarsfordeling, slik at en sikrer at det er de riktige sakene som blir meldt til

barnevernet. Abelvik opplyste at de nå jobber med implementering av BTI-modellen for bedre tverrfaglig innsats.

Votering

Kontrollutvalget fattet enstemmig vedtak i samsvar med sekretariatets innstilling (5 voterende).

Molde kontrollutvalgs vedtak

Kontrollutvalget tar kommunedirektørens plan, og informasjon i møte, til orientering.

Det bes om status for arbeidet i kontrollutvalgets første møte i 2022.

Sekretariatets innstilling:

Kontrollutvalget tar kommunedirektørens plan, og informasjon i møte, til orientering.

Det bes om status for arbeidet i kontrollutvalgets første møte i 2022.

35/21 Oppfølging av politiske vedtak i Molde kommune 2020

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Molde kontrollutvalg	22.10.2021	35/21

Møtebehandling i Molde kontrollutvalg 22.10.2021:

Møtebehandling

Kommunedirektøren var forhindret fra å delta under behandling av denne saken.

Ut fra utvalgsmedlemmenes kjennskap til enkelte saker, og det som kom frem i saksfremlegget, så kan det se ut til at det er vanskelig å lese om en sak er helt avsluttet eller ikke.

Utvalget ser at det kan være behov for å diskutere dette nærmere med kommunedirektøren. Det ble derfor fremsatt følgende forslag til vedtak:

1. Kommunestyret vurderer kommunedirektørens oppfølging av politiske vedtak 2020 som tilfredsstillende.
2. Kontrollutvalget ønsker, i dialog med kommunedirektøren, tydeliggjøring av status for oppfølging av vedtak
3. Kontrollutvalget ber om status fra kommunedirektøren for oppfølging av vedtak som ikke var avsluttet ved fjorårets rapportering.

Votering

Kontrollutvalget fattet enstemmig vedtak i samsvar med omforent forslag. (5 voterende)

Molde kontrollutvalgs innstilling

1. Kommunestyret vurderer kommunedirektørens oppfølging av politiske vedtak 2020 som tilfredsstillende.
2. Kontrollutvalget ønsker, i dialog med kommunedirektøren, tydeliggjøring av status for oppfølging av vedtak
3. Kontrollutvalget ber om status fra kommunedirektøren for oppfølging av vedtak som ikke var avsluttet ved fjorårets rapportering.

Sekretariatets innstilling:

1. Kommunestyret vurderer kommunedirektørens oppfølging av politiske vedtak 2020 som tilfredsstillende.
2. Kontrollutvalget ber om status fra kommunedirektøren for oppfølging av vedtak som ikke var avsluttet ved fjorårets rapportering.

36/21 Molde kommune - Økonomirapport 2. tertial 2021

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Molde kontrollutvalg	22.10.2021	36/21

Møtebehandling i Molde kontrollutvalg 22.10.2021:**Møtebehandling**

Økonomisjef Terje Tveiekrem Sæter, orienterte og svarte på spørsmål fra utvalget.

Votering

Kontrollutvalget fattet enstemmig vedtak i samsvar med sekretariatets innstilling (5 voterende).

Molde kontrollutvalgs vedtak

Kontrollutvalget tar kommunedirektørens rapportering knyttet til drift, investering, finans- og gjeldsforvaltning for 2. tertial 2021, til orientering.

Sekretariatets innstilling:

Kontrollutvalget tar kommunedirektørens rapportering knyttet til drift, investering, finans- og gjeldsforvaltning for 2. tertial 2021, til orientering.

37/21 Molde Eiendom KF - Økonomirapport 2. tertial 2021

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Molde kontrollutvalg	22.10.2021	37/21

Møtebehandling i Molde kontrollutvalg 22.10.2021:**Møtebehandling**

Daglig leder i Molde Eiendom KF, Torgeir Haukebø, orienterte og svarte på spørsmål fra utvalget.

Votering

Kontrollutvalget fattet enstemmig vedtak i samsvar med sekretariatets innstilling (5 voterende).

Molde kontrollutvalgs vedtak

Kontrollutvalget tar økonomirapport 2. tertial 2021 til orientering.

Sekretariatets innstilling:

Kontrollutvalget tar økonomirapport 2. tertial 2021 til orientering.

38/21 Molde Vann og Avløp KF - Økonomirapport 2. tertial 2021

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Molde kontrollutvalg	22.10.2021	38/21

Møtebehandling i Molde kontrollutvalg 22.10.2021:**Møtebehandling**

Sekretær opplyste innledningsvis at det i saksfremlegget kommer frem feil beløp for størrelse på prognose for mindreforbruk i forhold til investeringsbudsjettet. Det er opplyst at det er kr 80,3 mill. kroner, men det korrekte beløpet skal være 44,9. Sekretariatet holder likevel på sitt forslag til vedtak, da dette er et mindreforbruk på 38,2%.

Daglig leder i Molde Vann og Avløp KF, Bjarte Koppen, var utfordret til å gi kommentar til sekretariatets vurdering. Koppen synes vurderingen er streng, da dette har vært vanlig praksis i hele organisasjonen, og sannsynligvis også i andre deler av kommune-Norge. Han vil ta innspillet med tilbake, og se om det er mulig å ha en grundigere vurdering av ressurser til planlegging og tilgjengelige ressurser til gjennomføring, når det blir budsjettert.

Utvalgsmedlem Anders Tallerås fremsatte forslag om at pkt 2. i forslag til vedtak strykes.

Votering

Kontrollutvalget fattet enstemmig vedtak i samsvar med forslag fra Anders Tallerås. (5 voterende)

Molde kontrollutvalgs vedtak

1. Kontrollutvalget tar økonomirapport 2. tertial 2021 til orientering.

Sekretariatets innstilling:

1. Kontrollutvalget tar økonomirapport 2. tertial 2021 til orientering.
2. Kontrollutvalget konstaterer at Molde Vann og Avløp KF ikke har et realistisk investeringsbudsjett, jf. kravene i kommuneloven § 14-4.

39/21 Bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Molde kontrollutvalg	22.10.2021	39/21

Møtebehandling i Molde kontrollutvalg 22.10.2021:

Møtebehandling

Utvalget drøftet forslaget. Det ble i diskusjonen pekt på at rekruttering ser ut til å være en stor utfordring. Hva som gjøres for å forbedre dette, blir derfor viktig å fange opp.

Det ble også stilt spørsmål om det var mulig å se på hele «omsorgstrappen», helt opp til institusjonsplasser, med tanke på hvilke strukturelle grep som er gjort for å styrke hjemmetjenesten når en skal redusere antall institusjonsplasser.

Forvaltningsrevisor Einar Andersen kommenterte at det vil være et helt annet prosjekt å gjøre en slik vurdering, men at det er naturlig at det i en rapport om hjemmetjenesten vil ha en kort beskrivelse av hvor hjemmetjenesten befinner seg i «omsorgstrappen».

Votering

Kontrollutvalget fattet enstemmig vedtak i samsvar med sekretariatets innstilling (5 voterende).

Molde kontrollutvalgs vedtak

Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon av hjemmetjenesten i Molde kommune.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet blir bestilt gjennomført av Møre og Romsdal Revisjon SA.

Møre og Romsdal Revisjon SA utarbeider utkast til prosjektplan fra problemstillinger skissert i møte. Prosjektplanen legges frem for godkjenning i kontrollutvalget 13.12.2021

Sekretariatets innstilling:

Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon av hjemmetjenesten i Molde kommune.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet blir bestilt gjennomført av Møre og Romsdal Revisjon SA.

Møre og Romsdal Revisjon SA utarbeider utkast til prosjektplan fra problemstillinger skissert i møte. Prosjektplanen legges frem for godkjenning i kontrollutvalget 13.12.2021

40/21 Oppfølgingsliste til møte 22.10.2021

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Molde kontrollutvalg	22.10.2021	40/21

Møtebehandling i Molde kontrollutvalg 22.10.2021:

Møtebehandling

I dagens møte var det ikke planlagt orienteringer fra administrasjonen til saker på oppfølgingslisten, utover de sakene som var behandlet som egne saker.

Det ble ikke ført opp nye saker på listen.

Votering

Kontrollutvalget fattet enstemmig vedtak i samsvar med omforent forslag. (5 voterende)

Molde kontrollutvalgs vedtak

Det gjøres følgende endringer i oppfølgingslisten:

Oppfølging av politiske vedtak

22.10.21: Kontrollutvalget behandlet i dagens møte jf. Sak 35/21. Det ble fattet følgende vedtak.

1.Kommunestyret vurderer kommunedirektørens oppfølging av politiske vedtak 2020 som tilfredsstillende. 2.Kontrollutvalget ønsker, i dialog med kommunedirektøren, tydeliggjøring av status for oppfølging av vedtak,3. Kontrollutvalget ber om status fra kommunedirektøren for oppfølging av vedtak som ikke var avsluttet ved fjorårets rapportering.

Forvaltningsrevisjonsrapport – Barnevernstjenesten for Molde, Aukra og Vestnes

22.10.21: Kommunedirektørens plan for oppfølging av anbefalingene, ble behandlet i dagens møte jf. Sak 34/21. Utvalget ønsker en ny statusrapport i første møte 2022.

Sekretariatets innstilling:

Det gjøres følgende endringer i oppfølgingslisten:

41/21 Eventuelt til møte 22.10.2021

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Molde kontrollutvalg	22.10.2021	41/21

Møtebehandling i Molde kontrollutvalg 22.10.2021:

Møtebehandling

Vei uten tillatelse

Utvalget hadde mottatt en henvendelse som var utsendt sammen med møtedokumentene. Utvalget var enig i sekretariatets konklusjon om at statsforvalteren var rette instans for denne henvendelsen.

Det ble fremsatt slikt forslag til vedtak:

Vei uten tillatelse

Kontrollutvalget tar saken til orientering. Utvalget har notert seg at henvendelsen har gått til statsforvalteren.

Innsynssak

Utvalgsleder mottok i går kopi av en henvendelse til Molde kommune om klage på at innsynsbegjæring ikke var behandlet innen 5 dager. Utvalget ble i går gjort kjent med innholdet i henvendelsen.

Klager viste til at han tidligere hadde søkt på en stilling der han hadde fått avslag på innsyn på et vedlegg i utvidet søkerliste. Sivilombudsmannen hadde i januar gitt han medhold i at han hadde en slik rett til innsyn. Vedkommende søkt på samme stilling, som nå er utlyst igjen. I den forbindelse klager han nå på at han ikke får innsyn, og gjør kontrollutvalgets leder, og noen andre politikere, oppmerksom på problematikk knyttet til at han ikke er blitt foretrukket til stillingen.

Det ble fremsatt slikt forslag til vedtak:

Innsynssak

Kontrollutvalget tar henvendelsen til orientering. Utvalget viser til at stasforvalteren er klageinstans for saker som gjelder innsynsbegjæringer.

Votering

Kontrollutvalget fattet enstemmig vedtak i samsvar med omforent forslag. (5 voterende)

Molde kontrollutvalgs vedtak

Vei uten tillatelse

Kontrollutvalget tar saken til orientering. Utvalget har notert seg at henvendelsen har gått til statsforvalteren.

Innsynssak

Kontrollutvalget tar henvendelsen til orientering. Utvalget viser til at stasforvalteren er klageinstans for saker som gjelder innsynsbegjæringer.

Sekretariatets innstilling:

Ingen innstilling

Referatsaker

Saknr	Arkivsak	Tittel
30/21	20/00060-11	Innkalling til representantskapsmøte 8/10-2021 kl 11
31/21	21/00004-25	Tilstandsrapport Barnevern 2020 Molde
32/21	21/00004-23	Tilstandsvurdering av kommunale vann og avløpstjenester 2020
33/21	21/00004-24	Statsforvalterens forventningsbrev til kommunene 2021
34/21	21/00068-13	FKT - Medlemsinformasjon september 2021

Utvalget tar referatsakene til orientering (5 voterende)



MOLDE KOMMUNE

Kontrollutvalget

Arkivsak-dok. 21/00126-3
Saksbehandler Jane Anita Aspen

Saksgang	Møtedato	
Molde kontrollutvalg	13.12.2021	43/21

Saksframlegg

Sluttrapport investeringsprosjekt Eresfjord brannstasjon

Sekretariatets innstilling:

1. Kontrollutvalget godkjenner vedlagte uttalelse til sluttregnskap for **prosjekt 60002 Eresfjord brannstasjon inkl. inventar**.
2. Kontrollutvalgets uttalelse, skal følge ved den videre behandling av prosjektrapporten i formannskap og kommunestyre.

Saksopplysninger

Med hjemmel i kommunelovens § 23-2 kontrollutvalgets ansvar og myndighet og økonomireglement vedtatt i Molde kommunestyre 20.05.2021 i sak 32/21, gir kontrollutvalget sin uttalelse til sluttregnskap for prosjekt nr. **60002 Eresfjord Brannstasjon inkl. inventar**.

Økonomireglement, kap. 3.1.2 Investeringsbudsjett, siste avsnitt:

«Enkeltprosjekt med en brutto investeringsramme på 10 mill. kroner eller mer, skal legges fram som egen sak til politiske behandling. Egne prosjektrengnskap for disse investeringsprosjektene skal foreligge så snart som mulig og senest ett år etter at anleggsmiddelet er tatt i bruk. Prosjektrengnskapet skal ha samme politiske behandling som årsregnskapet, herunder behandling i kontrollutvalget.»

Vurdering

Sekretariatet mottok revisors uttalelse til dette prosjektet 26.11.2021. Prosjektrapport vedlagt sluttregnskap ble mottatt fra Molde Eiendom KF 29.11.2021. Styret i Molde Eiendom behandlet prosjektet i møte 2.12.2021.

I prosjektrapporten beskrives gjennomføring og fremdrift, utfordringer, prosjektøkonomi, avklaringer og brukerinvolvering. Prosjektet har også hatt en byggekomite. Det vises til prosjektrapport for detaljer.

Prosjektet fikk sin første bevilgning i forbindelse med behandling av økonomiplan 2017-2020 i Nesset kommune. Våren 2018 ble det klart at brannstasjonen som skulle bygges, ville bli mer omfattende og

arealkrevende enn først antatt. Budsjettet ble korrigert i juni 2018. Ved anbudskonkurranse høsten 2018 ble det mottatt to tilbud, som begge oversteg korrigert ramme. Det ble sett på mulighet for å redusere omfanget til å passe rammen. Det ble lagt frem to alternativ for Nesset kommunestyre; Alternativ A var å gjennomføre prosjektet som beskrevet i anbudskonkurransen, alternativ B var å gjennomføre prosjektet med redusert omfang.

Kommunestyret i Nesset fattet i møte 21.3.2019, sak 29/19 følgende vedtak:

Nesset kommunestyret godkjenner byggestart for Eresfjord brannstasjon, alternativ A.

Nesset kommunestyre godkjenner ny totalramme på kr 14 325 000 for prosjektnr. 600343 Eresfjord brannstasjon, en økning på 4 441 000.

Bevilgning for 2019 økes med kr. 6 499 000, fra kr 7 001 000 til 13 500 000. Økt bevilgning finansieres med kr. 1 250 000 i momskompensasjon og kr. 5 249 000 i bruk av lånemidler (nytt lån).

Inventar Eresfjord brannstasjon:

Nesset kommunestyre godkjenner nytt investeringsprosjekt i 2019, Eresfjord brannstasjon inventar.

Bevilgning for 2019 på kr 500 000. Prosjektet finansieres med kr. 95 000 i momskompensasjon og kr. 405 000 i bruk av lånemidler (nytt lån)

Prosjektet var planlagt ferdigstilt april 2020, men ble ferdigstilt juni 2020. Forsinkelsen skyldes korona, og redusert bemanning på byggeplass.

Budsjett og prosjektrekskap viser at prosjektet ble gjennomført godt innenfor budsjett til en kostnad av kr 12 914 267, som gir et mindreforbruk på kr 1 935 733,-.

I kontrollutvalgets oppdragsavtale med revisor fremgår det at revisor skal avlegge uttalelse i forbindelse med investeringsregnskap.

I revisors uttale kommer det frem at kommunen har gjennomført anbudskonkurranse i tråd med Lov om offentlig anskaffelse, at prosjektet er i samsvar med vedtak og budsjett. Fremlagt prosjektrekskap stemmer med KF-ets regnskap for prosjektet og utgifter og inntekter som er bokført på prosjektet vedgår det aktuelle prosjektet.

Konklusjon

Sekretariatet har ikke merknader til det som kommer frem i prosjektrapporten, utover at prosjektet kunne vært fremlagt til politisk behandling noe tidligere. Prosjektrapporten inneholder de opplysninger som er ønskelig. Prosjektet er gjennomført godt innenfor vedtatt ramme, og stort sett etter fremdriftsplan.

Vedlegg

60002 Sluttrapport.pdf

60002 Prosjektrekskap 2017-2021.pdf

Rapport om resultat av kontrollhandlinger sluttregnskap Eresfjord brannstasjon.pdf

Kontrollutvalgets uttalelse til sluttrapport prosjekt 60002 Eresfjord brannstasjon inkl. inventar


MOLDE EIENDOM KF

Prosjektrapport

Prosjektnr. og navn:	60002 – Eresfjord brannstasjon inkl. inventar		
Rapport type:	Sluttrapport	Rapport dato:	15.11.2021
Prosjektansvarlig:	Anne Lise Larsen (siden 1.1.2020)	Rapportansvarlig:	Anne Lise Larsen
Bestillingsnr.:		Bestillingsdato:	
Godkjent ramme:	Kr 14 850 000	Evt. rev. ramme:	

Formål

Prosjektet har bestått i å etablere ny brannstasjon i Eresfjord. Gitt at de etablerte tilbudene i Eresfjord, Eikesdal og Vistdal skal bestå, måtte det bygges ny stasjon for å overholde krav til utrykningstid til institusjon, skoler, barnehager og overnattingssteder.

Saksopplysninger

Prosjektet fikk sin første bevilgning i 2017, i forbindelse med behandling av økonomiplan for 2017-2020. Planen den gang var en samlokalisering med Nesset kraft ved deres eiendom «Moa», like i nærheten av Eresfjord barne- og ungdomsskule. I løpet av 2017 ble det klart at denne samlokaliseringen ikke ville være aktuell for Nesset kraft, og Nesset kommune fikk da tilbud om å kjøpe eiendommen. Eiendommen ble kjøpt i 2017. Planleggingen for hvordan etablering av ny stasjon på eiendommen skulle gjennomføres ble satt i gang.

På våren 2018 ble administrasjonen klar over at brannstasjonen som skulle bygges ville bli mer omfattende og arealkrevende enn først antatt. Det ble derfor engasjert en uavhengig konsulent til å foreta en kostnadsberegning for bygging av ny stasjon. Budsjettet ble korrigert i henhold i juni 2018.

Anbudskonkurranse for prosjektet ble utlyst høsten 2018, med tilbudsfrist 30.11.2018. Det ble mottatt to tilbud. Begge tilbud oversteg korrigert ramme, og det ble sett på muligheter for å redusere omfanget til å passe rammen. Det ble lagt frem to alternativer for Nesset kommunestyre, hvor alternativ A var å gjennomføre prosjektet som beskrevet i anbudskonkurransen, alternativ B var å gjennomføre prosjektet med redusert omfang.

Siste vedtak fra Nesset kommunestyre, sak 29/19, den 21.03.2019:

Nesset kommunestyre godkjenner byggestart for Eresfjord brannstasjon, alternativ A.

Nesset kommunestyre godkjenner ny totalramme på kr 14 325 000 for prosjektnr. 600343 Eresfjord brannstasjon, en økning på kr 4 441 000.

Bevilgning for 2019 økes med kr 6 499 000, fra kr 7 001 000 til 13 500 000. Økt bevilgning finansieres med kr 1 250 000 i momskompensasjon og kr 5 249 000 i bruk av lånemidler (nytt lån).

Inventar Eresfjord brannstasjon:




MOLDE EIENDOM KF

Nettet kommunestyre godkjenner nytt investeringsprosjekt i 2019, Eresfjord brannstasjon inventar.

Bevilgning for 2019 på kr 500 000. Prosjektet finansieres med kr 95 000 i momskompensasjon og kr 405 000 i bruk av lånemidler (nytt lån).

Gjennomføring og fremdrift

Prosjektet ble påstartet i Nesset kommune i 2017, og avsluttet i Molde kommune i 2020, med Molde eiendom KF som byggherre. Etter kommunesammenslåing ble ramme for brannstasjon og inventar slått sammen til et prosjektnummer. og prosjektnavn; 60002 Eresfjord brannstasjon, inkl. inventar.

Tabell 1 Viktige datoer

Aktivitet	Dato	Kommentar
Kalkyle brannstasjon	Mai 2018	Behov for å korrigere budsjett
Korrigerer budsjett	Juni 2018	
Engasjerer firma til å utarbeide konkurransegrunnlag	Juni 2018	Advansia, direkteanskaffelse (under terskelverdi)
Konkurranse publisert	Oktober 2018	
Tilbudsfrist anbud	November 2018	2 anbud mottatt, behov for økt ramme
Godkjenning byggestart og økt ramme	Mars 2019	
Kontrakt prosjekt- og byggeledelse	Mars 2019	Advansia, ny rammeavtale, «ROR Innkjøp Rammeavtale 2018 – Prosjekt og byggeledelse».
Rivetillatelse	April 2019	
Kontrakt entreprenør	Mai 2019	Nettet bygg
Rammetillatelse	Juni 2019	
Ferdigattest	Juni 2020	
Overtakelse	Juni 2020	

Advansia (tidligere ÅF Advansia Nordvest) ble engasjert i juni 2018 for å utarbeide konkurransegrunnlag for entreprenør. Advansia har også siden mars 2019, etter avrop på ny rammeavtale for prosjekt- og byggeledelse, også hatt rollene som ekstern prosjektledelse og byggherreombud.

Arkitekt i forprosjektsfase har vært Kjetil Strandhagen.

Totalentreprenør har vært Nettet bygg AS.

Det var byggestart høsten 2019, og bygget ble ferdigstilt i juni 2020. Molde eiendom KF overtok bygget i slutten av juni 2020, og Nordmøre og Romsdal brann og redning (NORBR) flyttet inn umiddelbart.

Utfordringer

Da tomten ligger i et aktsomhetsområde for flom, er det i henhold til TEK 17 krav om flomfareutredning. Som resultat ble det søkt om, og gitt, en varig dispensasjon med hjemmel i plan- og bygningsloven til å plassere Eresfjord brannstasjon i sikkerhetsklasse F2 (200-årsflom). Dette under forutsetning av at brannstasjonen skal være uten døgnbemanning, og at strømførende kabler i bygget plasseres over flomnivå til F3 (1000-årsflom).

Avklaringer mot Statens vegvesen ang. avkjøring og parkering har vært utfordrende. Det er ikke tilstrekkelig med parkeringsplasser på egen tomt ved brannstasjonen, og det er derfor lagd en midlertidig




MOLDE EIENDOM KF

avtale med Eresfjord barne- og skole om at fem parkeringsplasser skal være reservert for NORBR, for bruk ved brannutrykning.

Prosjektet ble noe forsinket som konsekvens av korona, og redusert bemanning på byggeplass. Prosjektet var planlagt ferdigstilt i april 2020, men ble ferdigstilt i juni 2020.

Prosjektøkonomi

Tabell 2 Budsjett og regnskap

Kontonr.	Kontonavn	Budsjett (kr)	Regnskap (kr)
0	Reserver og marginer	1 200 000	
1	Felleskostnader	500 000	5 644
2	Bygning*	10 400 000	10 491 914
3	VVS		
4	Elkraft		
5	Tele og automatisering		14 971
6	Andre installasjoner		57 938
7	Utendørs		
8	Generelle kostnader	2 000 000	1 765 416
9	Spesielle kostnader	750 000	578 385
	Prosjektkostnad	14 850 000	12 914 267
	Totalramme inkl. inventar	14 850 000	14 850 000
	Resultat	0	1 935 733

Tabell 2 Budsjett og regnskap viser at prosjektet ble gjennomført godt innenfor budsjett, med et positivt resultat på vel 1,9 mill. kroner.

Avklaringer, brukerinvolvering

Representanter fra NORBR har deltatt i behovskartleggingsfasen, samt bidratt med avklaringer i gjennomføringsfasen. Dette inkluderer bl.a. stasjonssjef, seksjonsleder og varabrannsjef/avdelingsleder beredskap.

Prosjektet har også hatt en byggekomite.

Tabell 3 Byggekomiteens sammensetning

Navn	Rolle	Parti
Arild Svensli	Leder	H
Stein Ivar Bjerkeli	Medlem	H
Kristin Reitan	Medlem	Sp

Vedlegg

Tabell 4 Vedlegg

Nr	Vedlegg
01	Prosjektregnskap 2017-2021




MOLDE EIENDOM KF

Byggeregnskap

60002 – Eresfjord brannstasjon inkl. inventar

Ensifret nivå etter NS3451

		Budsjett	Regnskap	2017 - Nettet	2018 - Nettet	2019 - Nettet	2020-2021 - Molde
0	Reserver og marginer	1 200 000					
1	Felleskostnader	500 000	5 644				5 644,47
2	Bygning*	10 400 000	10 491 914			4 728 457,00	5 763 456,75
3	VVS		-				
4	Elkraft		-				
5	Tele og automatisering		14 971				14 971,25
6	Andre installasjoner		57 938			57 937,50	
7	Utendørs		-				
8	Generelle kostnader	2 000 000	1 765 416	133 436,78	441 073,38	475 299,07	715 606,53
9	Spesielle kostnader	750 000	578 385	250 000,00			328 384,58
	Prosjektkostnad	14 850 000	12 914 267	383 436,78	441 073,38	5 261 693,57	6 828 063,58
	Totalramme inkl. inventar	14 850 000	14 850 000				
	Resultat	-	1 935 733				

*Kostnader totalentreprise føres her.

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Til Molde kommune

Rapport om resultat av kontrollhandlinger vedrørende sluttregnskap for investeringsprosjekt Eresfjord brannstasjon

Vi har gjennomført de handlinger som er avtalt med dere og listet opp nedenfor vedrørende sluttregnskap for Eresfjord brannstasjon avsluttet per 31.12.2020, datert 15.11.2021. Vårt oppdrag er utført i samsvar med ISRS 4400 - Avtalte kontrollhandlinger.

Sluttregnskapet avlagt av **Molde Eiendom KF** viser samlede investeringsutgifter på kr 12 914 267 inkl. mva.

Kontrollhandlingene er utført for å kunne bistå dere i vurderingen av riktigheten av sluttregnskapet og de oppsummeres som følger:

Kontrollhandling	Rapportering av funn
Det er gjennomført konkurranse i tråd med Lov om offentlige anskaffelser	Det er gjennomført konkurranse i tråd med Lov om offentlige anskaffelser.
Beskrivelsen av byggeprosjektets fremdrift samsvarer med vedtak og budsjettforutsetninger	Beskrivelsen i sluttrapporten av byggeprosjektets fremdrift samsvarer med vedtak og budsjettforutsetninger.
Fremlagt prosjektsregnskap stemmer med kf-ets regnskap for prosjektet	Fremlagt prosjektsregnskap stemmer med kf-ets regnskap for prosjektet.
Utgifter og inntekter som er bokført på prosjektet vedgår det aktuelle prosjektet	Utgifter som er bokført på prosjektet vedgår det aktuelle prosjektet. Det er ikke bokført inntekter.

Siden de ovenstående kontrollhandlinger verken utgjør revisjon eller forenklet revisorkontroll i samsvar med revisjonsstandardene, gir vi ikke uttrykk for noen sikkerhet for at informasjonen ikke inneholder vesentlige feil.

Dersom vi hadde utført tilleggshandlinger eller hadde gjennomført revisjon eller forenklet revisorkontroll i samsvar med revisjonsstandardene, kunne andre forhold ha kommet til vår kunnskap og blitt rapportert til dere.

Vår rapport er utelukkende utarbeidet for det formål som er beskrevet ovenfor og til deres informasjon, og skal ikke brukes til noe annet formål. Rapporten er beregnet på Molde kommunestyre.

Kristiansund, 26.11.2021

Møre og Romsdal Revisjon SA


Tore Kvisvik

oppdragsansvarlig revisor

Kontrollutvalget i Molde kommune

Sekretariatet:

Mobil: 91 37 11 12

E-post: postmottk@kontrollutvalgromsdal.no
jane.anita.aspen@kontrollutvalgromsdal.no

Web: <https://www.kontrollutvalgromsdal.no/>

Molde kommunestyre

✓ordfører

KONTROLLUTVALGETS UTTALELSE TIL SLUTTRAPPORT/SLUTTREGNSKAP P. 60002 – ERESFJORD BRANNSTASJON INKL. INVENTAR

Kontrollutvalget har i møte 13.12.2021, sak 43/21, behandlet sluttrapport/sluttregnskap for prosjekt **60002 – Eresfjord brannstasjon inkl. inventar. Prosjektet har en kostnad på kr 12 914 267.**

Grunnlaget for kontrollutvalgets behandling har vært Molde Eiendom KFs prosjektrapport datert 15.11.2021, byggregnskap (udatert) og uttale fra Møre og Romsdal Revisjon SA, datert 26.11.2021.

Prosjektet har bestått i å etablere ny brannstasjon i Eresfjord. Prosjektet fikk sin første bevilgning i forbindelse med behandling av økonomiplan 2017-2020 i Nesset kommune. Våren 2018 ble det klart at brannstasjonen som skulle bygges ville bli mer omfattende og arealkrevende enn først antatt. Budsjettet ble korrigert i juni 2018. Ved anbudskonkurranse høsten 2018 ble det mottatt to tilbud, som begge oversteget korrigert ramme. Det ble sett på mulighet for å redusere omfanget til å passe rammen. Det ble lagt frem to alternativ for Nesset kommunestyre; Alternativ A var å gjennomføre prosjektet som beskrevet i anbudskonkurransen, alternativ B var å gjennomføre prosjektet med redusert omfang.

Kommunestyret i Nesset fattet i møte 21.3.2019, sak 29/19 følgende vedtak:

Nesset kommunestyret godkjenner byggestart for Eresfjord brannstasjon, alternativ A.

Nesset kommunestyre godkjenner ny totalramme på kr 14 325 000 for prosjektnr. 600343 Eresfjord brannstasjon, en økning på 4 441 000.

Bevilgning for 2019 økes med kr. 6 499 000, fra kr 7 001 000 til 13 500 000. Økt bevilgning finansieres med kr. 1 250 000 i momskompensasjon og kr. 5 249 000 i bruk av lånemidler (nytt lån).

Inventar Eresfjord brannstasjon:

Nesset kommunestyre godkjenner nytt investeringsprosjekt i 2019, Eresfjord brannstasjon inventar. Bevilgning for 2019 på kr 500 000. Prosjektet finansieres med kr. 95 000 i momskompensasjon og kr. 405 000 i bruk av lånemidler (nytt lån)

I prosjektrapporten beskrives gjennomføring og fremdrift, utfordringer, prosjektøkonomi, avklaringer og brukerinvolvering. Prosjektet har også hatt en byggekomite. Det vises til rapporten for detaljer.

Prosjektet var planlagt ferdigstilt april 2020, men ble ferdigstilt juni 2020. Forsinkelsen skyldes korona, og redusert bemanning på byggeplass.

Budsjett og prosjektrengnskap viser at prosjektet ble gjennomført godt innenfor budsjett, med et **mindreforbruk på kr 1 935 733,-.**

I revisors uttale kommer det frem at kommunen har gjennomført anbudskonkurranse i tråd med Lov om offentlig anskaffelse, at prosjektet er i samsvar med vedtak og budsjett. Fremlagt prosjektrekskap stemmer med KF-ets regnskap for prosjektet og utgifter og inntekter som er bokført på prosjektet vedgår det aktuelle prosjektet.

Kontrollutvalget har ikke merknader til det som kommer frem i prosjektrapporten, utover at prosjektet kunne vært fremlagt til politisk behandling noe tidligere. Prosjektrapporten inneholder de opplysninger som er ønskelig. Prosjektet er gjennomført godt innenfor vedtatt ramme, og stort sett etter fremdriftsplan.

Utvalget anbefaler kommunestyret å godkjenne sluttregnskapet slik det er avlagt.

Kontrollutvalget i Molde, 13.12.2021

Vigdis Fjøseid (s)
utvalgsleder

Kopi: Formannskapet



MOLDE KOMMUNE

Kontrollutvalget

Arkivsak-dok. 21/00126-4
Saksbehandler Jane Anita Aspen

Saksgang	Møtedato	
Molde kontrollutvalg	13.12.2021	44/21

Saksframlegg

Sluttrapport investeringsprosjekt Sellanrå skole - fase 3

Sekretariatets innstilling:

1. Kontrollutvalget godkjenner vedlagte uttalelse til sluttregnskap for **prosjekt 2070 (30010) Sellanrå skole fase 3**.
2. Kontrollutvalgets uttalelse skal følge ved videre behandling i formannskap og kommunestyre.

Saksopplysninger

Med hjemmel i kommunelovens § 23-2 kontrollutvalgets ansvar og myndighet og økonomireglement vedtatt i Molde kommunestyre 20.05.2021 i sak 32/21, gir kontrollutvalget sin uttalelse til sluttregnskap for prosjekt nr. **2070 (30010) Sellanrå skole fase 3**

Økonomireglement, kap. 3.1.2 Investeringsbudsjett, siste avsnitt:

«Enkeltprosjekt med en brutto investeringsramme på 10 mill. kroner eller mer, skal legges fram som egen sak til politiske behandling. Egne prosjektrengnskap for disse investeringsprosjektene skal foreligge så snart som mulig og senest ett år etter at anleggsmiddelet er tatt i bruk. Prosjektrengskapet skal ha samme politiske behandling som årsregnskapet, herunder behandling i kontrollutvalget.»

Vurdering

Sekretariatet mottok uttalelse fra revisjonen til dette prosjektet 26.11.2021. Prosjektrapport vedlagt sluttregnskap ble mottatt fra Molde Eiendom KF 29.11.2021. Styret i Molde Eiendom behandlet prosjektet i møte 2.12.2021.

I prosjektrapporten beskrives saksopplysninger/historikk, gjennomføring og fremdrift, prosjektøkonomi, avklaringer og brukerinvolvering. Det vises til rapporten for detaljer.

Prosjektet har bestått i å etablere nye klasseroms-fasiliteter og uteområder ved Sellanrå skole.

Prosjektet har pågått over en periode fra 2014-2020. Prosjektet er gjennomført i flere etapper og med flere entrepriser og kontrakter.

Ved oppstart av prosjektet i 2014 ble det gjennomført en tilstandsanalyse og levetidsbetraktning, som konkluderte med at bygningsmassen brukt til undervisning burde rives og erstattes med et nybygg. Kommunestyret besluttet i møte 18.05.2015 at prosjekteringen skulle omfatte nybygg i stedet for renovering av eksisterende bygningsmasse.

Kommunestyret bevilget i møte 06.10.2016 **økonomiske ramme for prosjektet på kr 73,0 mill. inkl. mva.**

Byggearbeidene startet primo 2017. Overtakelse av nybygg var juni 2018, etter fastsatt plan. Opparbeidelse av lekearealer på skoleplassen ble utlyst som egen entreprise. Arbeidet startet våren 2018, med ferdigstillelse til skolestart samme år.

I 2018 ble det fremmet forslag om å beholde østfløyen, og i stedet pusse den opp med et levetidsperspektiv på 10-15 år.

Det kommer frem av prosjektrapporten at ferdigstillelse av prosjektet totalt sett ble noe senere enn planlagt da prosjektforutsetningene ble endret i løpet av gjennomføringen. Deler av utomhusplan måtte endres, samt at grensesnitt mot deler av bygningsmassen som skulle bli igjen etter riving måtte ferdigstilles samtidig med oppussing av østfløy.

Budsjett og prosjektrekningskap viser at prosjektet ble gjennomført godt innenfor budsjett til en **kostnad på kr 70 167 217, som gir et mindreforbruk på kr 2 832 783,-**. I rapporten beskrives noen av årsakene til mindreforbruket.

I kontrollutvalgets oppdragsavtale med revisor fremgår det at revisor skal avlegge uttalelse i forbindelse med investeringsregnskap.

I revisors uttale kommer det frem at kommunen har gjennomført anbudskonkurranse i tråd med Lov om offentlig anskaffelse, at prosjektet er i samsvar med vedtak og budsjett. Fremlagt prosjektrekningskap stemmer med KF-ets regnskap for prosjektet og utgifter og inntekter som er bokført på prosjektet vedgår det aktuelle prosjektet.

Konklusjon

Sekretariatet har ikke merknader til det som kommer frem i prosjektrapporten, utover at det har vært en lang prosjektperiode fra oppstart i 2014 til endelig ferdigstillelse i 2020. Prosjektet kunne også vært lagt frem for politisk behandling noe tidligere. Prosjektrapporten inneholder de opplysninger som er ønskelig. Prosjektet er gjennomført godt innenfor vedtatt ramme.

Vedlegg

2070 Sluttrapport Sellanrå skole fase 3.pdf
 2070 Prosjektrekningskap Sellanrå skole fase 3.pdf
 Sellanrå skole 2014-2020 regnskapsavdelingen A3.pdf
 Rapport om resultat av kontrollhandlinger sluttregnskap Sellanrå skole fase 3.pdf
 Kontrollutvalgets uttalelse til sluttrapport prosjekt 2070-300010 - Sellanrå skole fase 3


MOLDE EIENDOM KF

PROSJEKTRAPPORT

Prosjektnr. og navn:	P2070 (30010) – Sellanrå skole fase 3		
Rapport type:	Sluttrapport	Rapport dato:	12.11.21
Prosjektansvarlig:	Tor Egil Heimstad	Rapportansvarlig:	Gerd-Elin Løken/Tor Egil Heimstad
Bestillingsnr.:		Bestillingsdato:	16.11.2016
Godkjent ramme:	Kr 73 000 000	Evt. rev. ramme:	

Formål

Oppgradere undervisningsfløyene Sellanrå skole iht tidligere bestilling av investeringsprosjekt på Sellanrå skole (Vedtak: PS 113/07).

Saksopplysninger, historikk

Sellanrå skole ble bygget i 1964 og har blitt delvis ombygget og renoveret i løpet av de siste 15-årene. Første tiltak i startet med bestilling fra 2006-2007 med tilbygg og ombygging av administrasjonsfløy og videre i fase 2 i 2008-10 for oppgradering og renovering av sydfly med musikkrom og tannlege.

Prosjektet «Sellanrå skole fase 3» ble behandlet i Molde kommunestyre i desember 2013 og renovering ble vedtatt i investeringsbudsjettet for 2014. Økonomisk ramme for prosjektet i tidligfase ble satt til 35,0 mill. Molde eiendom mottok bestilling på prosjektet 17.02.2014. Bestillingen var å gjenoppta arbeidet med fase 3 for Sellanrå skole for å samkjøre med prosjektet Barnas Hus barnehage som pågikk på nabotomta.

Inkludert i rammen var også utbedring og sikring av parkeringsplass og areal for bringing og henting av barn, øst for Sellanrå skole, samt opparbeidelse av utearealene på skolen.

Ved oppstart av prosjektet i 2014 blir det gjennomført en tilstandsanalyse med levetidsbetraktning hos Rådgiver Anders Overrein AS. Konklusjonen i tilstandsanalysen tilrår at bygningsmassen brukt til undervisning burde rives i sin helhet og erstattes med et nybygg, da dette vil gi de laveste årskostnadene gjennom byggets levetid (60 år for nybygg). Med dette som utgangspunkt ble saken sendt tilbake til Plan og utviklingsavdelingen og det ble gjort nytt vedtak i Molde kommunestyre 18.05.15, der det ble besluttet at prosjekteringen skulle omfatte nybygg i stedet for renovering av eksisterende bygningsmasse.

Det fremmes i den anledning sak fra Plan og utviklingsavdelingen:

«Nødvendige avklaringer før videre prosjektering og planlegging» med notat av 18.05.15 fra Molde Eiendom KF, samt kompletterende notat av 09.06.15, der det presiseres at **«en mer nøyaktig budsjettkostnad for nybygg først vil foreligge etter gjennomført programmering og forprosjekt»**.

Saksprotokoll i Molde kommunestyre - 18.06.2015

Vedtak (iht forslag til vedtak fra Rådmannen)

1. Molde kommunestyre tilslutter seg konklusjonen i «Levetidsbetraktning – Sellanrå skole, ØST/VEST» utført av Anders Overrein AS i mai 2014 og juni 2015, og notat av 18. mai og 9. juni 2015 fra Molde Eiendom KF som grunnlag for videre planlegging, prosjektering og realisering av nye klasseroms-fasiliteter og uteområder ved Sellanrå skole.

2. Eksisterende klasseromsfløyer rives og det bygges ny klasseromsfløy over to etasjer med klasserom, grupperom, garderober og sanitæranlegg.




MOLDE EIENDOM KF

Med utgangspunkt i mottatte tilbud på totalentreprise ble det i Molde kommunestyre 06.10.16 vedtatt å sette rammen for prosjektet til 73,0 mill inkl mva.

Vedtak

1. Foreliggende totalprosjekt for ny klasseromsfløy ved Sellanrå skole datert 20.05.2016, utarbeidet av Kosbergs Arkitektkontor AS, godkjennes for gjennomføring.
2. Økonomisk ramme for prosjektet settes til kr. 73,0 mill. inkl. mva.

Gjennomføring og fremdrift

Prosjektet ble påstartet 2014, samtidig med prosjektet «Barnas Hus barnehage», og avsluttet i 2020 samtidig med oppgradering østfløy. Etter kommunesammenslåing fikk prosjektet nytt prosjektnr 30010.

For bistand i gjennomføringen av prosjektet ble firmaet XPRO AS engasjert via rammeavtale for prosjekt- og byggeledelse.

Prosjektet ble gjennomført i flere etapper og med flere entrepriser og kontrakter. Byggearbeidene startet opp primo 2017, og undervisningsfløyen stod ferdig våren 2018, og var klar til skolestart august 2018.

Opparbeidelse av leikearealer på skoleplassen ble utlyst i egen entreprise. Anleggene ble planlagt i samarbeid med elever, ansatte og skoleledelsen. Konkurransen ble gjennomført i april 2018 og Anleggsgartner Ingvar Jonassen hadde det beste tilbudet og startet arbeidene våren 2018, med ferdigstilling til skolestart august samme år.

I løpet av 2018 ble det fremmet forslag om å beholde østfløyen på skolen. Og samtidig med ny skolebruksplan for Molde kommune ble det gjort vedtak i kommunestyret den 28.03.19 om at østfløya på Sellanrå skole likevel ikke skulle rives, men i stedet pusses opp med et levetidsperspektiv på 10-15 år.

Behovet for investeringsmidler for renovering av østfløy skulle innarbeides i investeringsbudsjettet for 2019. Budsjettet ble satt til 8,5 mill. Dette vedtaket endret forutsetningene i opprinnelig prosjekt P2070 og de to prosjektene måtte fullføres samtidig. Deler av arbeidet ble ivaretatt i riveentreprisen, samt arbeid i grensesnitt mellom den delen av bygget som opprinnelig skulle bevares og det som inngikk i riveentreprisen. For deler av arbeidene i grensesnittområdet ble rammeavtaler brukt for gjennomføring av tiltakene.

Bygging av ny undervisningsfløy gikk etter fastsatt plan og bygget ble overtatt juni 2018.

Ferdigstilling av prosjektet ble totalt sett noe seinere enn planlagt da prosjektforutsetningene ble endret i løpet av gjennomføringen. Dette medførte at deler av utomhusplan måtte endres, samt at grensesnitt mot deler av bygningsmassen som skulle bli igjen etter riving måtte ferdigstilles samtidig med oppussing av østfløy.




MOLDE EIENDOM KF

Aktivitet	Dato	Kommentar
Første bestilling	17.02.2014	Bestilling fra basisorganisasjonen etter vedtak i kommunestyret desember 2013
Vedtak om nybygg	18.06.2015	På grunnlag av levetidsbetraktning ble det gjort nytt vedtak om nybygg i stedet for renovering/oppgradering av klasseromsfløyer.
Engasjere firma til å utarbeide konkurransegrunnlag	Våren 2015	XPRO ble engasjert som byggherreombud
Konkurranse parkeringsplass publisert	Medio 2015	Samuelson Maskin fikk oppdraget
Konkurranse arkitekt	Våren 2016	Arkitektkontoret Kosberg fikk kontrakten
Konkurranse riveentreprise	Våren 2016	Firmaet PEFA vant konkurransen
Konkurranse totalentreprise nybygg	Våren 2016	Firmaet Christie & Opsahl hadde beste tilbudet
Endelig budsjett for prosjektet vedtatt	16.10.2016	Endelig budsjett for prosjektet ble vedtatt i kommunestyret den 06.10.16
Kontrakt entreprenør	2016	Christie & Opsahl
Riving vestfløy	Ultimo 2016	PEFA startet å rive vestfløy.
Byggstart	Primo 2017	Christie & Opsahl startet arbeidene på byggeplassen
Overtakelse nybygg	Juni 2018	
Overtakelse resterende deler av prosjektet	Medio 2020	Ferdigstilt sammen med arbeidene på østfløy

Prosjektøkonomi

Sluttregnskapet viser en belastning i prosjektet P7020 på kr 70 167 217,- kr inkl mva.
Prosjektet er inndekt over bevilgning gitt i kommunestyre 06.10.16 for Sellanrå skole fase 3.

Prosjektregnskapet viser et mindreforbruk på 2 832 783,- kroner i forhold til vedtatt ramme på 73,0 mill. Noe av grunnen til dette var at avsetninger til finans ikke ble brukt som forutsatt, og at prosjektet ble endret underveis i gjennomføringen eksempelvis at østfløyen ikke ble revet som forutsatt. Tilpasninger i grensesnitt riving og gjenstående bygg utgikk, samt arealtilpasning under eksisterende østfløy utgikk.

Prosjektet har pågått over en periode fra 2014-2020, og slutføringen av totalprosjektet måtte gjøres samtidig med oppussing av østfløy på grunn av grensesnitt.

Tabell 1 Budsjett og regnskap

Kontonr.	Kontonavn	Budsjett (kr)	Regnskap (kr)
0	Reserver og marginer	2 209 478	
1-6	Huskostnad	38 963 803	41 916 095
7	Utendørs	5 225 750	4 690 279
8	Generelle kostnader	7 830 000	6 438 501
9	Spesielle kostnader	4 666 891	3 714 217
	Prosjektkostnad eks mva	58 895 922	56 759 092
	Totalramme	73 000 000	70 167 217
	Mindreforbruk	0	2 832 783




MOLDE EIENDOM KF

Sluttregnskapet viser en belastning i prosjektet P7020 på kr 70 167 217,- kr inkl mva.
Prosjektet er inndekt over bevilgning gitt i kommunestyre 06.10.16 for Sellanrå skole fase 3.

Prosjektregnskapet viser et mindreforbruk på 2 832 783,- kroner i forhold til vedtatt ramme på 73,0 mill. Noe av grunnen til dette var at avsetninger til finans ikke ble brukt som forutsatt, og at prosjektet ble endret underveis i gjennomføringen eksempelvis at østfløyen ikke ble revet som forutsatt. Tilpasninger i grensesnitt riving og gjenstående bygg utgikk, samt arealtilpasning under eksisterende østfløy utgikk.

Prosjektet har pågått over en periode fra 2014-2020, og slutføringen av totalprosjektet måtte gjøres samtidig med oppussing av østfløy på grunn av grensesnitt.

Tabell 1 Budsjett og regnskap viser at prosjektet ble gjennomført godt innenfor budsjett. Viser også til vedlegg 1 og 2.

Avklaringer, brukerinvolvering

Nødvendige avklaringer i forhold til bestiller har i hovedsak vært endring fra renovering til nybygg, samt endring vedr. østfløy.

Brukere, representert ved rektor, elevråd, FAU og representanter fra ansatte på skolen har vært involvert i planleggingsprosessen av bygget, leikeplassen og i stor grad vedr inventar og dekorering av undervisnings- og gangareal.

Problemområder

Det var ingen spesielle problemområder i prosjektet. Endring av prosjekttinnhold ble ivaretatt, og gjennomføringen ble god.

Eventuelt

Spillemidler for deler av uteanlegg vil bli utbetalt om kort tid, Molde eiendom KF samarbeider tett med Kultur, idrett og friluftsliv om dette og regnskap for anleggene sendes inn 01.12.21.

Vedlegg

Tabell 2 Vedlegg

Nr	Vedlegg
01	Prosjektregnskap
02	Sluttregnskap fra regnskapsavdelingen



SELLANRÅ SKOLE				
	BTA 2060 m ²			
	Uteareal			
BUDSJETT SELLANRÅ SKOLE			SLUTTREGNSKAP	
Post	Fag	Budsjett	kr/ m ² BTA	Prosjektregnskap
0	MARGINER OG RESERVER	2 209 478	1 073	
	Sikkerhetsmargin 5% av entreprisekostn	2 209 478	1 073	
			-	
1-6.	HUSKOSTNAD	38 963 803	18 914	
1-6.	HUSKOSTNAD iht tilbud	38 963 803	18 914	41 916 095
7	UTOMHUS	5 225 750	2 537	4 690 279
	Parkeringsplass m/ bringe-hentesone - utført	1 430 000	694	1 552 543
	Lysmaster ved leikeplass	155 750	76	98 383
	Arrondering, asfaltering, leikeapparat	2 000 000	971	1 994 254
	Infrastruktur klargjøring for riving	140 000	68	-
	Riving iht tilbud	1 500 000	728	1 045 099
	ENTREPRISEKOSTNAD (Sum 1 - 7)	44 189 553	21 451	46 606 375
8	GENERELLE KOSTNADER	7 830 000	3 801	6 438 501
	Arkitekt og prosjektering	1 000 000	485	610 490
	Administrasjon, prosjekt og byggeledelse	1 500 000	728	1 651 537
	Flytte skolerigg, VA, el, IKT	1 650 000	801	993 121
	Byggherrekostnad, flyttekostnader, nedvask, montering inventar, etc	2 100 000	1 019	3 015 833
	Påløpt byggherrekostnad	755 000	367	-
	Kopiering og bikostnader	175 000	85	5 715
	Forsikring, kommunalegebyrer etc.	650 000	316	161 804
	BYGGEKOSTNAD (Sum 1 - 8)	52 019 553	25 252	53 044 875
9	SPESIELLE KOSTNADER	4 666 891	2 265	3 714 217
	Inventar og utstyr ca 5% av huskostn	2 050 000	995	2 853 233
	Finanskostnader inkl. Lønns og prisstigning	2 500 000	1 214	776 433
	Utsmykking 0,3% av huskostn	116 891	57	84 550
	PROSJEKTKOSTNAD (Sum 0 -9) eks mva	58 895 922	28 590	56 759 092
		56 395 922		
	MERVERDIAVGIFT	14 098 981	6 844	-
	Merverdiavgift, 25 %	14 098 981	6 844	13 408 125
	PROSJEKTKOSTNAD inkl mva	72 994 903	35 434	70 167 217

per 10.09.2021	Prosjekt 2070 Molde						Prosjekt 30010 nye Molde	
	Regnskap	Regnskap	Regnskap	Regnskap	Regnskap	Regnskap	Regnskap	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Prosjekt: 2070 SELLANRÅ SKOLE - FASE 3								
30709 Omp. lønn investering (Min timeliste)	-	-	-	-	-	61 222		
31299 ANDRE UTGIFTER	-	4 056	57 661	26 041	16 718	-		
31401 KOPIERING	-	1 262	4 453	-	-	-		
31951 KOMMUNALE GEBYRER	-	24 775	95 175	17 371	6 370	-		
31959 ANDRE AVGIFTER OG GEBYRER	-	-	-	-	28 384	-		
32001 INVENTAR OG UTSTYR	-	9 050	-	-	3 369 542	348 451		
32008 DATAMASKINER	-	-	-	-	444 208	-		
32201 LEIE/LEASING AV DRIFTSMIDLER	-	-	-	951	-	-		
32300 BYGGETJENESTER	-	-	-	-	-	180 769		
32302 INNLEID ARBEID UTEANLEGG	-	-	-	-	926 619	-		
32303 INNLEID UTBEDRING BYGG	-	-	-	-	409 219	56 278		
32304 INNLEID UTBEDRING TEKNISK ANLEGG	-	-	-	-	6 608	31 946		
32307 KONS.TJENESTER BYGGELEDELSE,PROSJEKTERING MM	-	-	-	-	-	182 639		
32321 BYGGHERREADMINISTRASJON, PROSJEKT OG BYGGELEDELSE(INTERN)	53 194	-	-	-	-	-		
32322 VAKTMESTERTJENESTER	-	194 549	550 065	577 635	593 652	9 593		
32362 BYGNINGS-, HOVED- ELLER TOTALENTERPRISE	-	-	4 130 428	28 491 968	8 657 884	425 663		
32364 UTMOMHUSARBEIDER	46 917	1 023 235	694 491	-	145 295	43 040		
32365 MALERARBEIDER	-	-	-	-	-	250 000		
32371 VARME/SANITÆR	-	-	14 169	51 839	-	30 198		
32372 VENTILASJON	22 000	-	-	-	70 000	18 430		
32381 EL- INSTALLASJON	48 900	47 784	531 881	17 665	45 424	47 413		
32382 TELE-DATA	-	-	5 910	-	45 509	-		
32391 DIVERSE ENTERPRISEKOSTNADER	50 000	-	119 568	-	34 850	-		
32501 MATERIALER TIL UTBEDRING BYGG	-	52 077	8 928	-	14 795	2 350		
32701 Sperret - PROSJEKTERING/PROSJEKTERINGSLEDELSE KONSULENT	-	141 237	732 649	607 574	521 745	-		
32702 Sperret - PROSJEKT- OG BYGGELEDELSE (EKSTERN)	-	-	-	-	42 710	-		
34290 BETALT MVA INVESTERING	41 954	319 675	1 564 851	7 293 147	3 692 983	404 294		
35001 BYGGELÅNSRENTER	2 000	-	59 995	366 842	-	-		
35009 FORSINKELSESRENTER	-	-	816	2 891	9 884	-		
35015 BYGGELÅNSRENTER KONSERNINTERNE LÅN	-	-	-	-	346 370	-		
307009 SPERRET -Omp. lønn fra driftsregnskapet							42 472	
319501 Kommunale gebyrer							11 300	
323001 Vedlikehold, påkostning nybygg og nyanlegg							330 860	
323005 Rådgivningstjenester bygg og anlegg							34 015	
323050 Vedlikehold - Påslag indirekte kostnader fra drift							5 218	
342901 Merverdiavgift som gir rett til mva.komp							91 219	
Sum prosjekt: 2070 SELLANRÅ SKOLE - FASE 3	264 965	1 817 700	8 571 040	37 453 924	19 428 769	2 092 286	515 084	70 143 768
T O T A L T	264 965	1 817 700	8 571 040	37 453 924	19 428 769	2 092 286	515 084	70 143 768

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Til Molde kommune

Rapport om resultat av kontrollhandlinger vedrørende sluttregnskap for investeringsprosjekt Sellenrå skole fase 3 som er bokført i Molde Eiendom KF.

Vi har gjennomført de handlinger som er avtalt med dere og listet opp nedenfor vedrørende sluttregnskap for Sellenrå skole fase 3 avsluttet per 31.12.2020., datert 12.11.2021. Vårt oppdrag er utført i samsvar med ISRS 4400 - Avtalte kontrollhandlinger.

Sluttregnskapet **avlagt av Molde Eiendom KF** viser samlede investeringsutgifter på kr 70 167 217 inkl. mva.

Kontrollhandlingene er utført for å kunne bistå dere i vurderingen av riktigheten av sluttregnskapet og de oppsummeres som følger:

Kontrollhandling	Rapportering av funn
Det er gjennomført konkurranse i tråd med Lov om offentlige anskaffelser	Det er gjennomført konkurranse i tråd med Lov om offentlige anskaffelser.
Beskrivelsen av byggeprosjektets fremdrift samsvarer med vedtak og budsjettforutsetninger	Beskrivelsen i sluttrapporten av byggeprosjektets fremdrift samsvarer med vedtak og budsjettforutsetninger.
Fremlagt prosjektsregnskap stemmer med kf-ets regnskap for prosjektet	Fremlagt prosjektsregnskap stemmer med kf-ets regnskap for prosjektet.
Utgifter og inntekter som er bokført på prosjektet vedgår det aktuelle prosjektet	Utgifter som er bokført på prosjektet vedgår det aktuelle prosjektet. Det er ikke bokført inntekter.

Siden de ovenstående kontrollhandlinger verken utgjør revisjon eller forenklet revisorkontroll i samsvar med revisjonsstandardene, gir vi ikke uttrykk for noen sikkerhet for at informasjonen ikke inneholder vesentlige feil.

Dersom vi hadde utført tilleggshandlinger eller hadde gjennomført revisjon eller forenklet revisorkontroll i samsvar med revisjonsstandardene, kunne andre forhold ha kommet til vår kunnskap og blitt rapportert til dere.

Vår rapport er utelukkende utarbeidet for det formål som er beskrevet ovenfor og til deres informasjon, og skal ikke brukes til noe annet formål. Rapporten er beregnet på Molde kommunestyre

Kristiansund, 26.11.2021

Møre og Romsdal Revisjon SA



Tore Kvisvik
oppdragsansvarlig revisor

Kontrollutvalget i Molde

kommune

Sekretariatet:

Mobil: 91 37 11 12

E-post: postmottk@kontrollutvalgromsdal.no
jane.anita.aspen@kontrollutvalgromsdal.no

Web: <https://www.kontrollutvalgromsdal.no/>

Molde kommunestyre

v/ordfører

KONTROLLUTVALGETS UTTALELSE TIL SLUTTRAPPORT/SLUTTREGNSKAP 2070 (30010) – SELLANRÅ SKOLE FASE 3

Kontrollutvalget har i møte 13.12.2021, sak 44/21, behandlet sluttrapport/sluttregnskap for prosjekt **2070 (30010) – Sellanrå skole fase 3. Prosjektet har en kostnad på kr 70 167 217.**

Grunnlaget for kontrollutvalgets behandling har vært Molde Eiendom KFs prosjektrapport datert 12.11.2021, Prosjektregnskap (udatert), regnskapsutskrift datert 10.9.2021 og uttale fra Møre og Romsdal Revisjon SA, datert 26.11.2021.

I prosjektrapporten beskrives saksopplysninger/historikk, gjennomføring og fremdrift, prosjektøkonomi, avklaringer og brukerinvolvering. Det vises til rapporten for detaljer.

Prosjektet har bestått i å etablere nye klasseroms-fasiliteter og uteområder ved Sellanrå skole. Prosjektet har pågått over en periode fra 2014-2020. Prosjektet er gjennomført i flere etapper og med flere entrepriser og kontrakter.

Kommunestyret i Molde fattet i møte 6.10.2016, følgende vedtak:

1. *Foreliggende totalprosjekt for ny klasseromsfløy ved Sellanrå skole datert 20.05.2016 utarbeidet av Kosbergs Arkitektkontor AS, godkjennes for gjennomføring.*
2. **Økonomisk ramme for prosjektet settes til kr. 73.0 mill. inkl. mva.**

Det kommer frem av prosjektrapporten at ferdigstillelse av prosjektet totalt sett ble noe senere enn planlagt, da prosjektforutsetningene ble endret i løpet av gjennomføringen.

Budsjett og prosjektregnskap viser at prosjektet ble gjennomført godt innenfor budsjett til en kostnad på kr 70 167 217, som gir et mindreforbruk på kr 2 832 783,-. I rapporten beskrives noen av årsakene til mindreforbruket.

I revisors uttale kommer det frem at kommunen har gjennomført anbudskonkurranse i tråd med Lov om offentlig anskaffelse, at prosjektet er i samsvar med vedtak og budsjett. Fremlagt prosjektregnskap stemmer med KF-ets regnskap for prosjektet og utgifter og inntekter som er bokført på prosjektet vedgår det aktuelle prosjektet.

Kontrollutvalget har ikke merknader til det som kommer frem i prosjektrapporten, utover at det har vært en lang prosjektperiode, fra oppstart i 2014 til endelig ferdigstillelse i 2020. Prosjektet

kunne også vært lagt frem for politisk behandling noe tidligere. Prosjektrapporten inneholder de opplysninger som er ønskelig. Prosjektet er gjennomført godt innenfor vedtatt ramme. Utvalget anbefaler kommunestyret å godkjenne sluttregnskapet slik det er avlagt.

Kontrollutvalget i Molde, 13.12.2021

Vigdis Fjøseid (s)
utvalgsleder

Kopi: Formannskapet



MOLDE KOMMUNE

Kontrollutvalget

Arkivsak-dok. 21/00003-6
Saksbehandler Jane Anita Aspen

Saksgang	Møtedato	
Molde kontrollutvalg	13.12.2021	45/21

Saksframlegg

Interimsrapport revisjon Molde kommune revisjonsåret 2021

Sekretariatets innstilling:

Kontrollutvalget tar revisjonens rapport fra interimsrevisjon 2021 til orientering.

Saksopplysninger

Kommuneloven § 23-2 og Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 3, omhandler kontrollutvalgets ansvar og myndighet.

Med hjemmel i kommuneloven § 23-2 1. ledd a), skal kontrollutvalget påse at kommunens regnskap blir revidert på en betryggende måte.

Forskriften presiserer nærmere hva dette innebærer:

§ 3. Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon

Kontrollutvalget skal holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og påse at

- a) kommunens eller fylkeskommunens årsregnskaper blir revidert på en betryggende måte*
- b) regnskapsrevisjonen utføres i samsvar med lov, forskrift og kontrollutvalgets instruks og avtaler med revisor*
- c) regnskapsrevisjonen blir utført av revisorer som oppfyller kravene i kapittel 2 og 3.*

Kontrollutvalget skal uttale seg til kommunestyret eller fylkestinget om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak. Kontrollutvalget skal påse at regnskapsrevisorens påpekinger etter kommuneloven § 24-7 til § 24-9 blir rettet eller fulgt opp. Hvis påpekingene ikke blir rettet eller fulgt opp, skal kontrollutvalget rapportere det til kommunestyret eller fylkestinget.

Interimrapporten er en undervegsrapport, der revisjonen rapporterer hvor langt de er kommet i revisjonsarbeidet

Rapportering fra revisor er viktig for at kontrollutvalget skal kunne holde seg løpende orientert om fremdriften i revisjonsarbeidet og for å vurdere behov for å sette i gang andre kontroll- og tilsynsaktiviteter.

Vurdering

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor har sendt rapport fra interimrevisjonen til administrasjonen for kommentarer, før oversending til kontrollutvalget. Rapporten er også gjennomgått med sekretariatet.

Grunnlaget for interimrapporten er kommunikasjons- og revisjonsplan 2021, lagt frem for kontrollutvalget i møte 6.9.2021, sak 28/21.

Sekretariatet vurderer at rapporten gir god innsikt i revisjonens arbeid.

Som det kommer frem i rapporten, er ikke perioden med interimrevisjon avsluttet enda. Det står fremdeles igjen en del arbeid.

Sekretariatet har på forespørsel fått opplyst at det så langt har vært gjennomført lite interimrevisjon i foretakene, det eneste er avklaringen som er gjort når det gjelder endret praksis tomtefelt. Se rapporten for detaljer.

Slik sekretariatet vurderer det, har revisjonen fulgt utarbeidet revisjonsplan 2021.

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor, Tore Kvisvik, vil i kontrollutvalgets møte presentere interimrapport fra regnskapsrevisjon 2021. Revisor vil da utdype hva som er utført av arbeid, revisjonstilnærming og funn.

Sekretariatet har også vedlagt revisors vurdering av uavhengighet, datert 21.9.2021, da denne ikke har vært fremlagt for utvalget tidligere.

Vedlegg

Rapportering interimrevisjon 2021 Molde kommune.pdf

Vurdering av oppdragsansvarlig revisors uavhengighet for Molde kommune.pdf



Rapport etter interim 2021

MOLDE KOMMUNE

ORIENTERING I KONTROLLUTVALGET 13.12.21

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Faser i regnskapsrevisjon

• Planlegging

Foreløpig risikovurdering og identifisering av fokusområde
Gjennomgang av - og legge opp tidsplan for revisjon og rapportering
Fastsette revisjonsplan for fokusområdene
Presentasjon av revisjonsplan for administrasjonen og kontrollutvalg

• Etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

Risiko- og vesentlighetsvurdering legges fram for kontrollutvalget i desember-møtet?

• Interimsrevisjon – Foreløpig analyse av kommunens regnskap

Møte med kommunens økonomi og regnskapsavdeling for å kartlegge samt løse identifiserte problemstillinger
Revisjon av nøkkelprosesser inkludert møter og intervju av nøkkelpersoner for identifiserte fokusområder
Test av relevante kontroller (herunder generelle IT-kontroller)
Gjennomføre øvrige relevante revisjonshandlinger (fokus på transaksjonsklasser)
Møte med administrasjonen og kontrollutvalg, oppsummering interimsrevisjon – møte

• Årsoppgjørrevisjon

Ferdigstille eventuelle åpne spørsmål identifisert under interimsrevisjonen
Påse at det ikke foreligger endringer i kommunens intern kontroll, der hvor disse er relevante for revisjonen
Gjennomføre øvrige relevante revisjonshandlinger, herunder avstemming av vesentlige og risikoutsatte balanseposter
Avsluttende analyse av kommunens finansielle rapportering
Foreløpig rapportering til ledelsen og kontrollutvalg

• Revisjon av årsregnskapet

Gjennomgang av regnskap og noter
Gjennomgang av årsmelding
Rapportering til ledelsen og gjennomgang med sekretariatet
Møte med kontrollutvalg

• Kommunikasjon

PBC-lister (årsoppgjør) / oversikt avtaler (interim)
MRR-dagen og/eller Webinar
Revisjonsberetning og revisjonsrapporter
Møter med kontrollutvalg
Løpende uformell kommunikasjon ved behov

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Identifiserte risikoer etter revisjon 2020

- ▶ Svakheter tilknyttet generelle IT-kontroller
- ▶ Anbefaler å legge ved obligatorisk oppstillingsplan som "viser tråden" i budsjettendringssaker
- ▶ Konsernregnskap – bruk av konserninterne arter (letter elimineringsjobb i årsoppgjøret).
- ▶ Styring/endringshåndtering av større investeringsprosjekter.
- ▶ Behandling av tomtefelt.
- ▶ Avvik mellom anleggskartotek og regnskap.
- ▶ Avdragsberegning (anbefaler beregning på foretaksnivå, kontrolleres for konsernet som helhet tilslutt)
- ▶ Anbefaler bruk av ledelsesattesterte lønningslister

Identifiserte risikoer etter revisjon 2020

- ▶ Jobbe med en mer utfyllende årsmelding på foretaksnivå (denne jobben kan startes på høsten!)
- ▶ Beregning av kalkulatorisk rente (vann og avløp)
- ▶ OBS på lenking av inntekter/kostnader ved oppsett av de respektive selvkostregnskapene
- ▶ Offentlige avgifter skal vises på egne balanselinjer (ikke inngå i ordinær leverandørgjeld)
- ▶ Klassifisering av kundefordringer vs. andre kortsiktige fordringer

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Anslått risiko etter interim

Prosesser	Foreløpig anslått risiko for vesentlig feil informasjon	
Regnskapsrapportering		Middels
Salgsområdet		Lav
Innkjøp / kostnadsområdet		Middels/lav
Driftsmidler / investeringsområdet		Middels
Lønnsområdet		Lav
Overføringsområdet		Lav
Finansområdet		Middels

MRR
Møre og Romsdal Revisjon SA

Revisjonstilnærming - Regnskapsrapportering

Regnskapsrapportering	Angrepsvinkel: Test av kontroll og substanshandlinger Status etter interim
-----------------------	---

Risiko knyttet til:

- Økonomisk handlingsrom (gjeldsgrad)
- Tertialrapportering og offisielt regnskap
- Årsoppgjørdisponeringer/avslutning og strykninger
- Budsjettjustering og budsjettavvik
- Generelle IT-kontroller

Middels anslått risiko

De fleste handlingene vil bli gjennomført i forbindelse årsoppgjørrevisjon. Handlinger som utføres ved interim er Generelle IT kontroller og noe vurdering i tilknytning til tertialrapportering – budsjettjustering. Generelle IT-kontroller er ikke gjennomført på nåværende tidspunkt.

Tertialrapportering – budsjettjustering.

Rapportering per 2. tertial er behandlet i kommunestyret 21.10.2021. Det er i den forbindelse foretatt en budsjettjustering drift med kr 1 277 000, redusert overføring fra KF og redusert avsetning til disposisjonsfond, samt at det for investering foretatt en reduksjon i investeringer med 4,4 mill. kroner.

For drift rapporteres det en prognose som viser et netto forventet merforbruk på 30,2 mill. kroner. De med størst rapportert merforbruk er Helse og omsorg med 50 mill. kroner og oppvekst, kultur og velferd med 24,3 mill. kroner.

Rapporten har en god avviksforklaring for de ulike områdene, men det er i mindre grad konkretisert tiltak for å komme i balanse ved årets slutt, det er heller ikke foretatt endringer i budsjettet i den forbindelse. Vi vil her vise til kommuneloven §14-5 hvor det fremgår at kommunedirektøren skal foreslå endringer i årsbudsjettet hvis utviklingen tilsier at det blir vesentlige avvik.

Videre vil vi anbefale at man innarbeider oppdatert bevilgningsoversikter for drift og investering ved tertialrapportering og eventuelle budsjettjusteringer.

MRR
Møre og Romsdal Revisjon SA

Revisjonstilnærming - Salgsområdet

Salgsområdet	Angrepsvinkel: Substanshandlinger (analyser og detaljtester) Status etter interim
Risiko knyttet til: • Salgs- og leieinntekter (drift) • Selvkostområdet • Kundefordringer (bal) • Andre kortsiktige fordringer (bal) • Ordinær merverdiavgift	Lav anslått risiko: Stor grad av rutinemessige løpende transaksjoner. Presumpsjon tilknyttet mislighetsrisiko tilbakevises Interimsrevisjon av salgsområdet blir gjennomført i desember 2021/begynnelsen av januar 2022. Vi vil innhente informasjon om eventuelle endringer av betydning i de interne kontrollrutinene og foreta analytisk kontroll og/eller detaljtester. Balansepostene vurderes i årsoppgjøret.

Revisjonstilnærming – Innkjøp/kostnadsområdet

Innkjøps / kostnadsområde	Angrepsvinkel: Test av kontroll og substanshandlinger Status etter interim
Risiko knyttet til: - Kjøp av varer og tjenester (drift) - Momskompensasjon - Leverandørgjeld (bal) - Annen kortsiktig gjeld (bal)	Middels/lav anslått risiko : Stor grad av rutinemessige løpende transaksjoner. Tvungen attestasjons- og anvisningsrutine for inngående faktura, men fakturaene behandles på mange ulike enheter med varierende forståelse av kontrollrutinen. <u>Test av kontroller (interim):</u> Kontroll av attestasjon og anvisning Vår test av kontroll viser at alle faktura blir attestert og anvist av to ulike personer før bokføring og utbetaling. De som hadde anvist var anvisere iht. autorisasjon registrert i Visma. Økonomiavdelingen har god rutine med at faktura blir kontrollert før bokføring selv om de er attestert og anvist i tidligere ledd. Ved vår bilagskontroll i forbindelse med kommunens søknad om momskompensasjon, har vi ikke heller ikke funnet avvik på at bilag blir attestert og anvist av to ulike personer. Vår kontroll av attestasjon og anvisning blir også delvis dekket ved å teste generelle IT-kontroller.

Revisjonstilnærming – driftsmidler/ investeringsområdet

Driftsmidler / investeringer	Angrepsvinkel: Test av kontroll og substanshandlinger Status etter interim
Risiko knyttet til: • Investeringer i varige driftsmidler (inv) • Salg av varige driftsmidler (inv) • Avskrivninger/motpost avskrivninger (drift) • Bruk av lån/lovlig finansiering (inv) • Skille mellom drift og investering	Middels anslått risiko : Stor grad av rutinemessige løpende transaksjoner. Tvungen attestasjons- og anvisningsrutine for inngående faktura. Komplisert regelverk og skjønnsmessige vurderinger knyttet til skille mellom drift og investering, samt vurdering av levetid på anleggsmidlene, øker risiko for vesentlige feil. <u>Attestasjon og anvisning</u> Kontroll av attestasjon og anvisning bygger på test av kontroll som gjøres på innkjøp/kostnadsområdet. <u>Skille drift investering</u> Vi har gjennomgått alle investeringsprosjekt i forhold til skille mellom drift og investering, det ikke funnet vesentlig avvik pr. interim. <u>Endret praksis tomtefelt</u> Etter tidligere avklaringer vil alle investeringer vedr. vann og avløp som er aktivert balansen til Molde kommune overføres til Molde vann og avløp før årsavslutning 2021

Revisjonstilnærming - lønnsområdet

Lønnsområdet

Angrepsvinkel: Test av kontroll og substanshandlinger Status etter interim

Risiko knyttet til:

- Lønnskostnader
- Sosiale kostnader
- Pensjon

Lav anslått risiko : Rutinemessige månedelige beløp for fast lønn. Noe mer komplekst (forsystemer, manuelle grunnlag etc.) for variabel lønn. Høyt volum/størrelse, men mindre beløp for enkelttransaksjoner.

Test av kontroller (interim):

- Attestasjon og anvisning av timer
- Attestasjon og anvisning av reiseregninger
- Ledelsesattesterte lønningslister

Vår test viser ingen avvik på attestasjons- og anvisningsrutinene verken for lønn eller reiseregninger.

Det foretas også avstemming av lønn og regnskap gjennom året.

Det er ikke innført kontrollrutine med at lederne signerer for riktig utbetalt lønn ihht. hva som tidligere er attestert og anvist. **Vi anbefaler at en slik rutine implementeres.**

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Revisjonstilnærming - overføringsområdet

Overføringsområdet	Angrepsvinkel: Substanshandlinger (analyser og detaljtester) Status etter interim
Risiko knyttet til: <u>Overføringsinntekter:</u> • Rammetilskudd (drift) • Inntekts- og formuesskatt (drift) • Eiendomsskatt (drift) • Andre skatteinntekter (drift) • Andre overføringer og tilskudd fra staten (drift) • Overføring og tilskudd fra andre (drift) • Tilskudd fra andre (inv) <u>Overføringsutgifter:</u> • Overføring og tilskudd til andre (drift) • Tilskudd til andres investeringer (inv)	Lav anslått risiko: Overføringsinntekter består hovedsakelig av overføringer fra staten som kan totalavstemmes mot ekstern dokumentasjon. Eiendomsskatt kontrolleres analytisk mot årets forventning, tidligere års regnskap og årets budsjett. Andre overføringer kontrolleres mot dokumentasjon fra tilskuddsgiver og/eller mot budsjett. Overføringsutgifter kontrolleres i stor grad mot vedtak og/eller budsjett, samt analytisk kontroll med sammenligning mot budsjett og tidligere år. <u>Test av kontroll (interim):</u> Kontroll av attestasjon og anvisning bygger på test av kontroll som gjøres på innkjøp/kostnadsområdet. Vi har i tillegg foretatt kontroll av utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Utbetalinger godkjennes av to ulike personer på NAV før sosialhjelp går til utbetaling. Rutinene er tilfredsstillende og blir etterlevd ihht. beskrivelsen. Øvrige kontroller på området gjennomføres mest effektivt i årsoppgjøret.

Revisjonstilnærming - Finansområdet (res)

Finansområdet (res)

Angrepsvinkel: Test av kontroll og substanshandlinger Status etter interim

Risiko transaksjonsklasser:

- Renteinntekter og renteutgifter (drift)
- Avdrag på lån (drift)
- Utbytter (drift)
- Gevinster og tap på finansielle omløpsmidler (drift)
- Investering i aksjer og andeler (inv)
- Salg av finansielle anleggsmidler (inv)
- Utlån av egne midler (inv)
- Avdrag på lån (inv)
- Utdeling fra selskaper (inv)

Middels anslått risiko : Finansområdet er sammensatt av mange transaksjonsklasser med ulik risikovurdering.

Revisjonshandlinger knyttet til området blir i hovedsak gjennomført ved årsoppgjørrevisjon.

Revisjonstilnærming - Finansområdet (bal)

Finansområdet (bal)

Angrepsvinkel: Test av kontroll og substanshandlinger
Status etter interim

Risiko balanseposter:

- Bankinnskudd og kontanter
- Aksjer og andeler
- Andre finansielle plasseringer
- Fond
- Kapitalkonto
- Gjeld til kredittinstitusjoner
- Annen gjeld (obligasjons- og sertifikatlån)
- Utlån
- Ubrukte lånemidler

MRR
Møre og Romsdal Revisjon SA

Avslutning

- ▶ Vi har gjennom høsten hatt god dialog med administrasjonen. Vi opplever at det er fokus på utvikling av rutiner for å bidra til god økonomistyring og rapportering.

“

Vi vil bidra til økt tillit mellom
innbyggerne og våre
eierkommuner

”

- Møre og Romsdal Revisjon SA

MRR
Møre og Romsdal Revisjon SA

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Til Kontrollutvalget i Molde kommune

Vurdering av oppdragsansvarlig revisors uavhengighet for Molde 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.

Møre og Romsdal Revisjon 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 Møre og Romsdal Revisjon 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 eller fylkeskommunen deltar i eller er eier av, utover at Møre og Romsdal Revisjon SA utfører revisjon og er organisert som et samvirkeforetak

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

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.
Rådgivning eller andre tjenester (§ 18 e)	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. 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. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor Molde kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenester under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver (§ 18 f)	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor Molde kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Fullmektig for den revisjonspliktige (§ 18 g)	Undertegnede opptrer ikke som fullmektig for Molde kommune.

Kristiansund, 21.09 2021



Tore Kvisvik
oppdragsansvarlig revisor
Møre og Romsdal Revisjon SA



MOLDE KOMMUNE

Kontrollutvalget

Arkivsak-dok.	20/00016-11	
Saksbehandler	Jane Anita Aspen	
Saksgang	Møtedato	
Molde kontrollutvalg	13.12.2021	46/21

Saksframlegg

Risiko- og vesentlighetsvurdering før forenklet etterlevelseskonsroll 2021

Sekretariatets innstilling:

Kontrollutvalget tar revisors informasjon om risiko- og vesentlighetsvurdering før forenklet etterlevelseskonsroll 2021, til orientering.

Saksopplysninger

Kontrollutvalgets ansvar for regnskapsregnskapsrevisjon følger av

Kommuneloven § 23-2 Kontrollutvalgets ansvar og myndighet

Kontrollutvalget skal påse at

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

I ny kommunelov er det kommet inn en ny oppgave for revisor:

§ 24-9. Forenklet etterlevelseskonsroll med økonomi- forvaltningen

Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen.

Vurdering

Kontrollutvalget får her fremlagt regnskapsrevisors risiko- og vesentlighetsvurdering før etterlevelseskonsroll 2021

Møre og Romsdal revisjon SA har gjennomført en risiko- og vesentlighetsvurdering og har valgt ut følgende område for etterlevelseskonsroll 2021:

- **Konsroll av avtalelojalitet til rammeavtaler**

Formålet med forenklet etterlevelseskonsroll er at revisor, innenfor en begrenset ressursramme, skal gjennomføre en konsroll som skal kunne forebygge svakheter og bidra med å sikre at kommunen følger sentrale bestemmelser og vedtak på økonomiområdet.

Lovforarbeidene til ny kommunelov beskriver at *«regnskapsrevisor må forventes å ha særlige forutsetninger for å vurdere hvor de vesentligste risikoene er, og hva som fra et økonomifaglig ståsted bør kontrolleres. Nr revisors profesjonelle skjønn ligger til grunn, bidrar dette til at konsrollen blir treffsikker. Regnskapsrevisor bør imidlertid ha dialog med konsrollutvalget om risiko- og vesentlighetsvurderingen,....»*.

Finansforvaltning, selvkost, offentlige anskaffelser og offentlig støtte er nevnt i forarbeidene til ny kommunelov som eksempler på områder som ikke kommer inn under finansiell revisjon. Forenklet etterlevelseskonsroll, er ment å skulle fange opp forhold som kan ha særlig økonomiske konsekvenser eller svekke tilliten til økonomiforvaltningen, men som ligger utenfor finansiell revisjon.

Sekretariatet er enig i revisors vurdering av at offentlige anskaffelser er et risikoområde. Det er mange områder innenfor offentlige anskaffelser som kan egne seg til forenklet etterlevelseskonsroll. Offentlig anskaffelser er derfor et område som utvalget kan komme tilbake til også i en senere konsroll.

Det er til syvende og sist revisor som velger område, men konsrollutvalget fr i mte komme med sine synspunkt og innspill.

Sekretariatet vil anbefale at konsrollutvalget anmoder om at revisor også innhenter stikkprøver for at slik konsroll foreligger, og beskriver hva konsrollen viser. Dette vil gi konsrollutvalget et bedre bilde av den faktiske situasjonen og kan gi verdifull informasjon for å vurdere om det er behov for å følge opp området ytterligere.

Revisor har i dokumentet presentert hvilke kriterier som skal vurderes i konsrollen.

Revisjonens frist for å komme med uttale etter sin konsroll, er i kommuneloven satt til 30.6. Revisor har signalisert at utale vil bli utarbeidet i god tid innen fristen.

Konklusjon

Sekretariatet har ingen innvendinger mot revisors vurdering, og legger til grunn at revisor har vurdert at konsroll av avtalelojalitet til rammeavtaler, er en vesentlig risiko.

Vedlegg

Risiko- og vesentlighetsvurdering forenklet etterlevelseskonsroll 2021.pdf



Forenklet etterlevelseskontroll 2021

Kontrollutvalget i Molde kommune

13.12.2021

MRR
Møre og Romsdal Revisjon SA

Lov om kommuner og fylkeskommuner- § 24-9

Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen:

"Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen."

- ▶ Standard RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen, supplerer lovhjemmel, og gjelder fra og med regnskapsåret 2020 (med rapportering senest 30. juni 2021).

Risiko- og vesentlighetsvurdering

3

- ▶ Ut i fra en risiko og vesentlighetsvurdering, skal revisor identifisere områder i økonomiforvaltningen der det er størst behov for at bestemmelser og vedtak følges og der brudd på bestemmelser/vedtak får størst konsekvenser.
- ▶ God dialog mellom revisor og kontrollutvalg er viktig i formidling av risiko- og vesentlighetsvurdering og resultater av kontrollen. Dette inngår i kontrollutvalgets grunnlag for vurdering av behov for forvaltningsrevisjon.

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Risiko- og vesentlighetsvurdering

- ▶ Vesentlig betydning for økonomiforvaltningen vurderes ut fra to forhold:
 1. Kvantitativ vesentlighet: Beløpsstørrelse relatert til kommunen, enkeltinnbyggere eller en gruppe innbyggere.
 2. Kvalitativ vesentlighet: Manglende etterlevelse av bestemmelser og vedtak har ikke nødvendigvis stor beløpsmessig betydning, men kan likevel ha vesentlig betydning for økonomiforvaltningen på grunn av potensielt omdømmetap og samfunnsmessig aktualitet mv.

Lovforarbeidene nevner eksempler på relevante områder

5

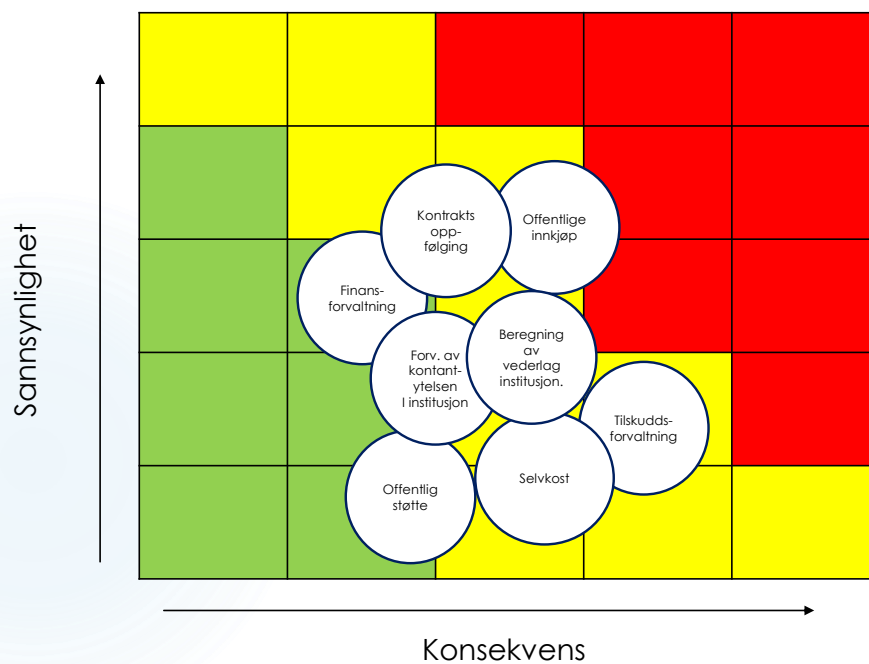
- ▶ Offentlige innkjøp
- ▶ Selvkost (utført for 2020)
- ▶ Finansforvaltning
- ▶ Kontraktsoppfølging
- ▶ Tilskuddsforvaltning
- ▶ Brukerbetaling

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Risiko- og vesentlighetsvurdering forts.

6



Avtalelojalitet til rammeavtaler

Basert på vår kjennskap til kommunens rutiner og internkontroll i økonomiforvaltningen, områder der vi allerede gjennomfører en del kontroller samt et komplisert regelverk, velger vi i år ut offentlige innkjøp for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen.

Offentlige innkjøp er et stort område, og avgrenses til **kontroll av avtalelojalitet til rammeavtaler.**

Uttalelsen avgis med moderat sikkerhet. Dette innebærer at revisor i større grad vektlegger forespørsler som undersøkelsesmetode, samt at man velger ut færre elementer for kontroll / utfører færre handlinger enn ved ordinær revisjon.

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Kriterium

- ▶ Utvalgte kriterium for kontroll:
 1. Har kommunen etablert skriftlige rutiner for kontroll av avtalelojalitet til rammeavtaler
 2. Etterlever kommunen de etablerte rutinene for rammeavtaler
- ▶ Kilde for kriterium:
 1. Lov om offentlig anskaffelse
 2. Kommunens skriftlige rutiner og retningslinjer på området

Oppsummering

9

Basert på risiko- og vesentlighetsvurdering for kommunen, velges offentlige anskaffelser for årets forenklete etterlevelseskontroll med økonomiforvaltning.

En skriftlig uttalelse til kontrollutvalget om resultat av kontrollen, med kopi til kommunedirektøren, vil bli utarbeidet i god tid innen fristen (30. juni 2022).

MRR
Møre og Romsdal Revisjon SA

“ Vi vil bidra til økt tillit mellom
innbyggerne og våre
eierkommuner

”

- Møre og Romsdal Revisjon SA

MRR
Møre og Romsdal Revisjon SA



MOLDE KOMMUNE

Kontrollutvalget

Arkivsak-dok. 21/00122-3
Saksbehandler Jane Anita Aspen

Saksgang	Møtedato	
Molde kontrollutvalg	13.12.2021	47/21

Saksframlegg

Prosjektplan forvaltningsrevisjonsprosjekt Hjemmetjenester i Molde kommune

Sekretariatets innstilling:

Kontrollutvalget godkjenner den fremlagte prosjektplanen for forvaltningsrevisjonsprosjektet «Hjemmetjenester», med de merknader som kommer frem i saksframlegg og tilføyelser som måtte komme fra utvalget i møte. Prosjektplanen danner grunnlag for gjennomføring av prosjektet.

Kontrollutvalget blir underrettet fra revisjonen dersom det gjøres vesentlige endringer i problemstillinger og dersom det vurderes behov for endringer i fremdrift eller omfang.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte i møte 22.10.2021, sak 39/21 forvaltningsrevisjon av Hjemmetjenester i Molde kommune

Utvalget hadde en grundig drøfting av problemstillinger som var skissert i saksframlegget.

Ledelse, organisering og kvalitetssikring av hjemmetjenestene:

- Blir søknader om tildeling av hjemmetjenester behandlet tråd med retningslinjene?
- Har en rutiner som sikrer at brukere av hjemmetjenester får nødvendig hjelp?
- Blir endret behov fanget opp gjennom nye vedtak?
- Er det rutiner for å avdekke og rette opp svikt i tjenestene?
- Hvordan sikres informasjonsflyt rundt brukerens situasjon og hjelpebehov?
- Hvordan sikres brukermedvirkning?
- Hvordan sikres tilstrekkelig og kvalifisert personell?

Møre og Romsdal Revisjon SA ble valgt til å gjennomføre forvaltningsrevisjonen, og fikk i bestilling å legge frem prosjektplan for kontrollutvalget i dagens møte.

Revisor skal følge RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon – som definerer innholdet i god kommunal revisjonsskikk på området.

I tillegg har Norges kommunerevisorforbund (NKRF) utarbeidet en veileder for forvaltningsrevisjon som går gjennom standarden og utdyper ytterligere hva som er god kommunal revisjonsskikk innen forvaltningsrevisjon.

Vurdering

Krav til revisor (RSK 001)

2. Oppdragsansvarlig revisor skal sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om, og ferdigheter i relevante metoder, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler.

3. Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver. Vurdering av uavhengighet skal dokumenteres for hver forvaltningsrevisjon. Uavhengighet må vurderes gjennom hele forvaltningsrevisjonen. Oppdragsansvarlig revisor skal sørge for at alle som utfører oppgaver i forvaltningsrevisjonen ivaretar kravet om uavhengighet.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisjon Marianne Hopmark har fremlagt uavhengighetserklæring i forhold til oppdraget.

Bestilling og problemstillinger (RSK 001)

8. Revisor skal utarbeide en skriftlig prosjektplan for hver forvaltningsrevisjon. Prosjektplanen skal redegjøre for problemstilling(er), revisjonskriterier eller grunnlaget for disse, og metodebruk.

Møre og Romsdal Revisjon SA har utarbeidet en prosjektplan datert 25.11.2021.

I prosjektplanen er det satt opp følgende problemstillinger:

1. Har Molde kommune etablert rutiner som sikrer at søknader om tildeling av hjemmetjenester behandles iht. krav i lov og forskrift?
2. Sikrer Molde kommune forsvarlig oppfølging av den enkelte bruker i hjemmetjenesten?

Sekretariatet vurderer at problemstillingen fanger opp det som kontrollutvalget bestilte i møte 22.10.2021.

Videre har revisjonen utarbeidet revisjonskriterier for problemstillingene. Revisjonskriterier er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsen. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, for eksempel lovverk og politiske vedtak innenfor det reviderte området.

Kontrollutvalget må vurdere om revisor sin oppfatning av bestillingen er i tråd med det utvalget hadde ønske om å få belyst ved valg og bestilling av prosjekt.

Sekretariatet har hatt dialog med revisor om at rapport oversendes kontrollutvalget senest fredag 8.4.2022, og ikke 19.4.2022, som beskrevet i prosjektplanen.

Prosjektplanen viser at revisjonen har avgrenset prosjektet til å gjelde hjemmetjenester som ytes av ansatte ved tre omsorgsdistrikt og to omsorgssentre. Det betyr at prosjektet ikke omhandler hjemmetjenester som ytes av Bo- og habiliteringstjenesten og Psykisk helse og rustjenester. Det skal i prosjektet sikres at en undersøker omsorgsdistrikt/omsorgssentre som leverer tjenester i alle de tre tidligere kommunen.

Sekretariatet vurderer at den avgrensingen som er gjort er hensiktsmessig.

Kontrollutvalget må ta stilling til om utvalget er enig i de avgrensinger som er gjort i prosjektet.

I prosjektplanen beskrives det at revisjonen skal benyttes ulike metoder revisjonen i prosjektet; Intervju, dokumentanalyse, verifikasjon og observasjon. Det er en styrke for forvaltningsrevisjonsprosjekt å benytte flere metoder. Det er viktig at metodene som velges sikrer prosjektets troverdighet og reduserer feilkilder.

I et prosjekt som dette, vurderer sekretariatet at det er spesielt viktig at brukernes stemmer blir hørt. Det er alltid revisjonens ansvar at det innhentes data i tilstrekkelig omfang til å svare på problemstillingene.

Prosjektplanen inneholder i tillegg oversikt over prosjektgruppe, timeanslag og fremdriftsplan.

Konklusjon

Sekretariatet vurderer at prosjektplanen revisjonen har utarbeidet inneholder de punkt en slik plan bør inneholde. Sekretariatet vil anbefale at prosjektplanen, med de merknader som kommer frem i saksfremlegg og tilføyelser som utvalget kommer med i møte, danner grunnlag for gjennomføring av prosjektet.

Vedlegg

Prosjektplan - Molde - hjemmetjenester - 25.11.2021.pdf

Uavhengighetserklæring - oppdragsansvarlig revisor - Molde (26.11.2021).pdf

MRR
Møre og Romsdal Revisjon SA



PROSJEKTPLAN

MOLDE KOMMUNE

Hjemmetjenester

25. november 2021

BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget i Molde kommune bestilte forvaltningsrevisjonsprosjekt om hjemmetjenestene i møte 22.10.2021 i sak 39/21.

I saksutredning til møte 22.10.2021 gis følgende informasjon om hjemmetjenestene og begrunnelse for at dette anbefales som tema for forvaltningsrevisjonsprosjekt:

«Sekretariatet vurderer at tjenesteproduksjon i den sammenslåtte kommunen kan være et risikoområde. Når det skal utføres de samme tjenesten innenfor et område som dekker tre tidligere kommuner, så vil det trolig gi noen utfordringer. Hjemmetjenesten er i revisors risiko- og vesentlighetsanalyse vurdert i forhold til to risikofaktorer; Hjemmetjenester holder ikke økonomisk ramme, Kvaliteten i hjemmetjenester er ikke tilfredsstillende. Begge disse to risikofaktorene er vurdert å ha middels risikonivå.

Hjemmetjenester er i Molde kommune ikke organisert som en egen enhet, men ligger inn under omsorgsdistriktene.

I økonomirapport drift pr. 2. tertial kommer det blant annet frem følgende;

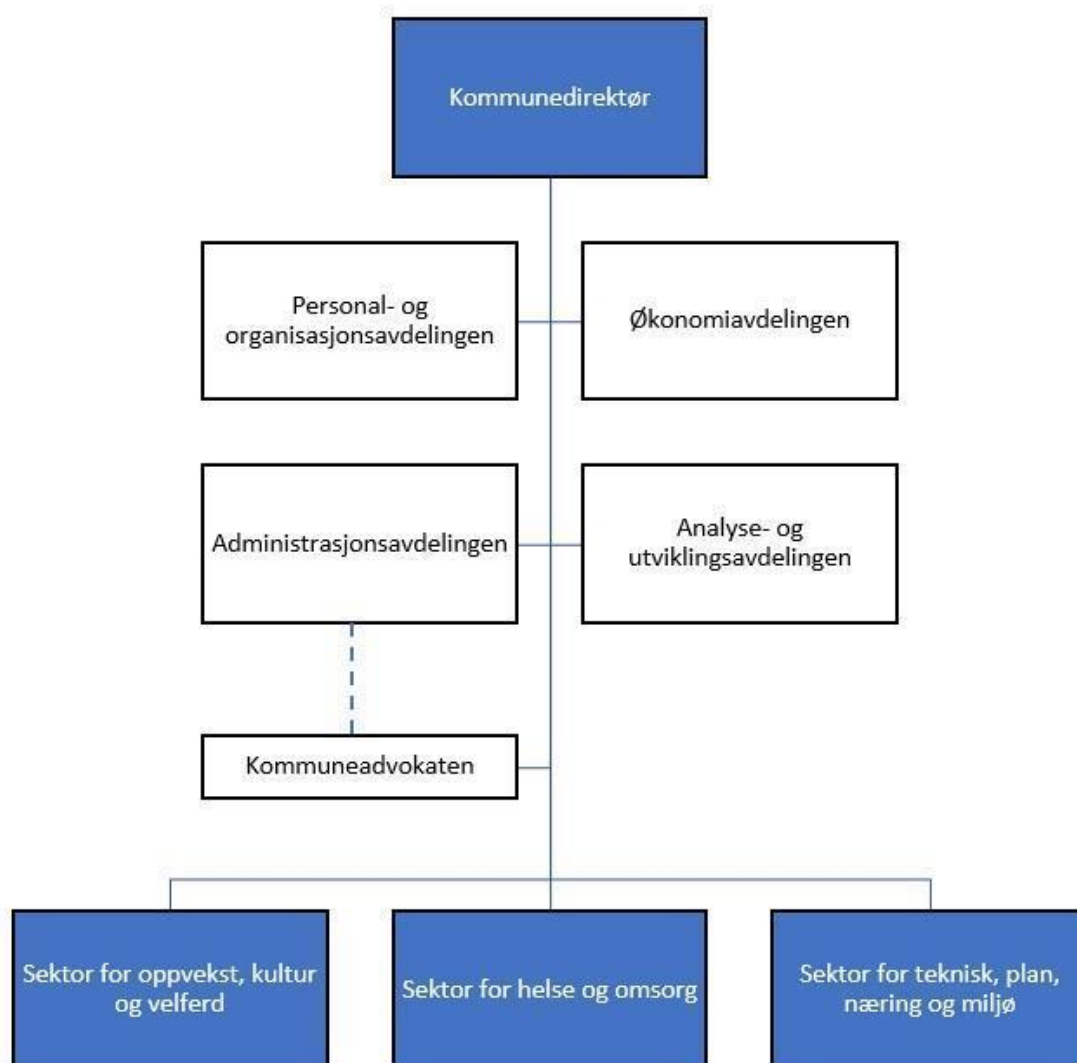
Glomstua omsorgsdistrikt rapporterer et forventet merforbruk på 7,0 mill. kroner. Avviket er knyttet til økte lønnsutgifter på grunn av behov for hjelp utover grunnbemanning på sykehjemmet, samt for å kunne håndtere alle vedtak i hjemmetjenesten. Mangel på sykepleiere og faglærte vikarer bidrar også til økte lønnsutgifter ved enheten.

Midsund omsorgsdistrikt rapporterer et forventet merforbruk på 2,4 mill. kroner. Avviket er i hovedsak knyttet til økte lønnsutgifter på sykehjemmet på grunn av behov for ekstra innleie på skjermet enhet. Enheten har også hatt ekstra utgifter til utskifting av ovn på institusjonskjøkken. Mangel på kvalifiserte vikarer har også ført til økte lønnsutgifter i hjemmetjenesten på grunn av overtidsbetaling til fast ansatte.

Pleie og omsorg er et område som over tid har hatt et stort merforbruk, som delvis har forklaringer knyttet til hjemmetjenesten. Det kan da være aktuelt å få litt bedre innblikk i situasjonen i deler av denne tjenesten.

Hjemmetjenester er viktig for mange innbyggere i kommune. Siden det er mange omsorgsdistrikt fordelt på de tidligere tre kommunen, så er det også interessant for å se om kommunen har klarer å ha tilstrekkelig kvalitet på tjenestene i hele den nye kommunen. Dette er også viktig i lys av at kommunen har en målsetning om å redusere bruk av institusjonsplasser, og gi brukeren hjemmetjenester i større grad.

MOLDE KOMMUNE - ORGANISERING



Kilde: Molde.kommune.no, organisasjonsskema (sist endret 30.6.2021)

Sektor for helse og omsorg er ledet av kommunalsjef. I kommunalsjefens stab ligger i tillegg samfunnsmedisin og fagavdeling for helse og omsorg. Sektoren er organisert i fem enheter:

- Tildeling og koordinering
- Omsorgssenter og omsorgsdistrikt
- Psykisk helse og rustjenester
- Bo- og habiliteringstjenester
- Helsetjenester

Hjemmetjenesten

Hjemmetjenesten er organisatorisk lagt til fem omsorgsdistrikt. Informasjonen under er hentet fra Molde kommune sin hjemmeside (www.molde.kommune.no).

Midsund omsorgsdistrikt

Midsund omsorgsdistrikt består av sykehjem, hjemmesykepleie, «Inn på tunet» for hjemmeboende personer med demens, dagsenter og institusjonskjøkken. I tillegg har omsorgsdistriktet ansvar for videolegevakt på ettermiddag/natt og helger.

Glomstua omsorgsdistrikt

Glomstua omsorgsdistriktet består av Glomstua omsorgssenter, dagsenter, Nobel bofellesskap, Gotfred Lies Plass bofellesskap og hjemmetjenesten. Distriktet strekker seg fra Aukra kommune i vest til Fuglsetbekken i øst. Hjemmetjenesten er delt i gruppe Ytre, gruppe Midtre, gruppe Indre.

Bergmo omsorgsdistrikt

Bergmo omsorgsdistrikt består av Bergmo omsorgssenter og hjemmetjenesten. Hjemmetjenesten er delt i to avdelinger: Avdeling Øvre og Avdeling Nedre.

Kleive og Skåla omsorgsdistrikt

Kleive omsorgsdistrikt grenser mot Sigersetbekken i vest og mot Nesset kommune i øst. Skåla omsorgsdistrikt omfatter Skålahalvøya og Bolsøya.

Nesset omsorgsdistrikt

Nesset omsorgsdistrikt består av Nesset omsorgssenter, Vistdal bofellesskap og hjemmetjenesten. Administrasjonen holder til på Nesset omsorgssenter i Eidsvåg.

HELSE- OG OMSORGSPLAN 2021-2033

Kommunestyret vedtok i møte 23.9.2021 i sak 72/21 helse- og omsorgsplan for perioden 2021-2033. Dette er en temaplan med et 12-årsperspektiv, og er en revidert plan som bygger på tidligere Molde og Nesset kommune sine helse- og omsorgsplaner.

Planen skal vise retningen helse- og omsorgstjenestene må ta for å kunne utvikle fremtidsrettede og bærekraftige tjenester for innbyggerne.

Planen gjelder for alle barn, unge, voksne og eldre som bor i Molde kommune. Den angår både de som mottar helse- og omsorgstjenester i dag og de som ikke gjør det.

HJEMMEBASERT OMSORG I MOLDE KOMMUNE

Følgende informasjon gis om hjemmetjenesten i kapittelet om tall, fakta og statistikk:

I Molde har en gjennomsnittlig mottaker av hjemmetjenester et vedtak på 15,5 timer per uke (eksklusiv enhet for psykisk helse og rus). Her inngår blant annet hjemmesykepleie og praktisk bistand i hjemmet. I dette tallet inngår både brukere som eier sitt eget hjem, brukere som leier en omsorgsbolig, bofellesskap eller lignende. Vedtak om hjelp gis som individuelle vedtak per uke.

Informasjon om vedtakstimer og brukere kan brytes ned på alder, kjønn, og unike brukere. Dette er illustrert i figuren [under], som viser at gjennomsnittlig vedtakstimer er klart størst i alderen 0-49 år. I forhold til vedtakstimer utgjør gruppen under 67 år 69 % av vedtakstimene. I forhold til

økonomi blir kommunen kompensert for særlig ressurskrevende brukere under 67 år, og det er også særlige ordninger i inntektssystemet for brukere med psykisk utviklingshemming.

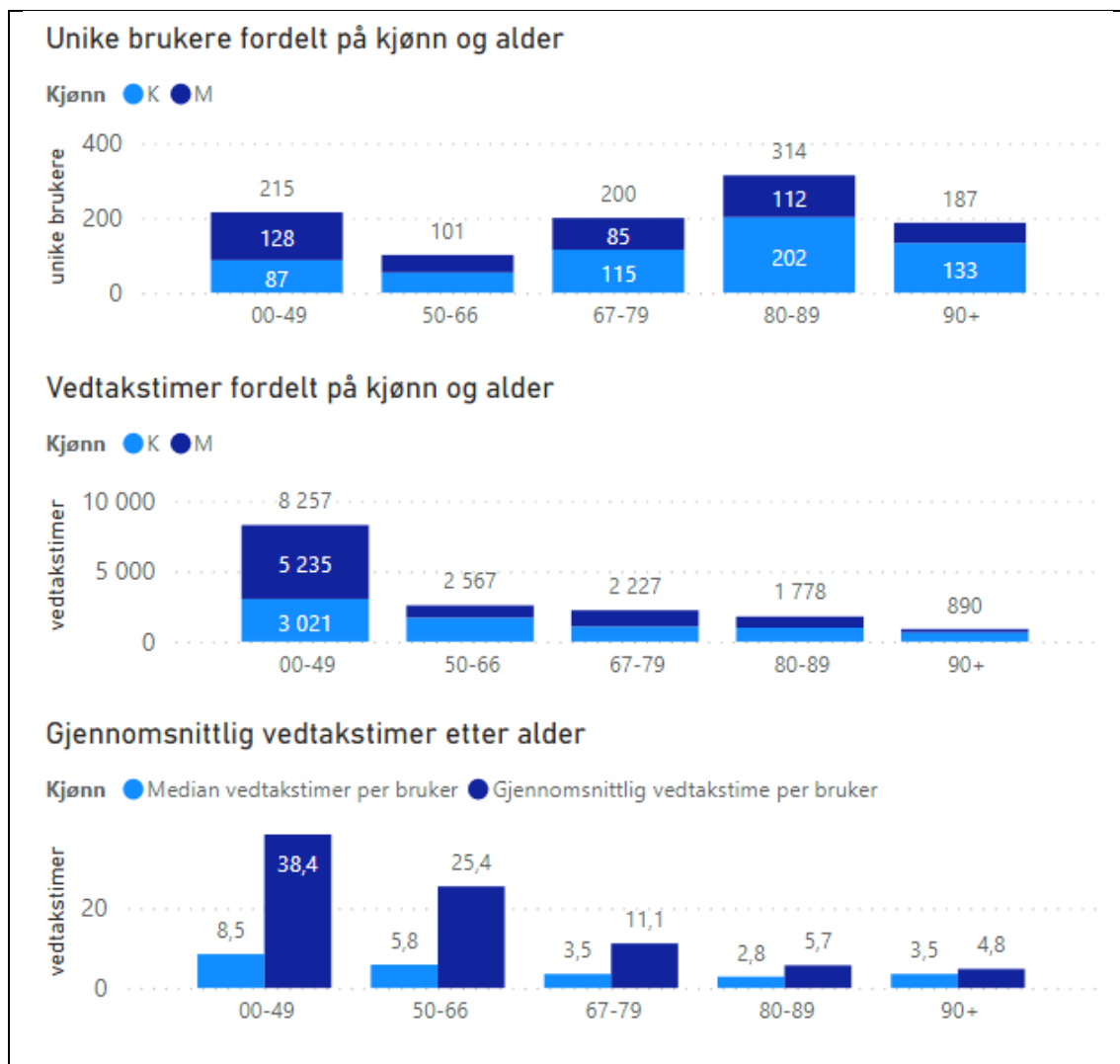
En vel så stor utfordring som økonomi vil i årene fremover være tilgjengelig arbeidskraft. Så selv om kommunen til en viss grad blir kompensert med økonomi for ressurskrevende brukere vil det likevel være behov for å prioritere hvor tilgjengelig arbeidskraft skal benyttes i årene fremover.

Å forutsi ressursbehovet for de under 67 år er krevende da det er helt andre faktorer enn alder som gjør at de har et hjelpebehov. Det er derfor ikke gjort noen forsøk på framskrivninger av dette.

For de over 67 år kan en anta at det i stor grad er alder som gjør at ressursbehovet øker. Med stigende alder øker antall brukere av hjemmebasert omsorg, men vedtakene per bruker er vesentlig mindre i de eldre aldersgruppene. Dersom en forutsetter at vedtakstimer i forhold til alder er konstant i perioden 2020-2033, gir det utviklingen i Figur 7 Prognose utvikling i vedtakstimer og antall brukere Figur 7 i samlede vedtakstimer i perioden. En økning på omtrent 2200 timer per uke (+44 %), og 370 brukere (+52 %) vil kreve omtrent 110 nye årsverk innen utgangen av 2033 knyttet til hjemmebasert omsorg for de som er 67 år og eldre. Dersom kommunen lykkes med en vridning fra institusjon til hjemmebaserte tjenester vil ressursbruken i de hjemmebaserte tjenestene måtte økes.

Dagaktivitetstilbud vil også måtte øke i perioden for å møte den demografiske utviklingen. I 2033 vil det anslagsvis bli 140 flere brukere (67 år og eldre) som har vedtak om tilbud på dagsenter.

I kapittelet gis det en oversikt brukere og vedtakstimer for hjemmetjenester i Molde kommune per 31.12.2020. Det gis oversikt over unike brukere fordelt på kjønn og alder, vedtakstimer fordelt på kjønn og alder og gjennomsnittlig vedtakstimer etter alder.



PROBLEMSTILLINGER

Basert på kontrollutvalgets bestilling har vi valgt to problemstillinger som skal besvares i dette prosjektet:

- Problemstilling 1:** Har Molde kommune etablert rutiner som sikrer at søknader om tildeling av hjemmetjenester behandles iht krav i lov og forskrift?
- Problemstilling 2:** Sikrer Molde kommune forsvarlig oppfølgingen av den enkelte bruker i hjemmetjenesten?

REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som kommunen skal vurderes mot.

TILDELING AV HJEMMETJENESTER

Problemstilling 1: Har Molde kommune etablert rutiner som sikrer at søknader om tildeling av hjemmetjenester behandles iht krav i lov og forskrift?

Revisjonskriterier:

For å svare på problemstillingen vil vi undersøke om:

1. Molde kommune sikrer at søknader om hjemmetjenester forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.
2. Molde kommune sikrer at foreløpig melding blir sendt til søker hvis søknad ikke kan behandles innen en måned.
3. Molde kommune sørger for at vedtak som treffes er skriftlig. Vedtaket bør være tydelig og bør inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem vedtaket gjelder, når vedtaket er fattet og hva vedtaket går ut på.
4. Molde kommune sikrer at vedtak begrunnes. I begrunnelsen skal det vises til de faktiske forhold og de regler som vedtaket bygger på. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.
5. Molde kommune sikrer at partene underrettes om vedtaket. I underrettingen skal det gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage. Det skal også opplyses om retten til å se sakens dokumenter.

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

- Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov av 22. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forvaltningsloven regulerer saksbehandlingen i forvaltningssaker. Loven har blant annet som formål å ivareta grunnleggende prinsipper for en forsvarlig offentlig saksbehandling med tanke på rettssikkerhet, grundighet og upartiskhet. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsretten omfatter blant annet reglene for inhabilitet, utredningsplikt og partenes rett til varsel og til å få uttale seg, retten til dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven, kravene til form og begrunnelse for vedtak, reglene for å klage over forvaltningsvedtak og omgjøring av vedtak.

Kommuneloven har i kapittel 25 bestemmelser om internkontroll. Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

For ytterligere informasjon om revisjonskriteriene viser vi til vedlegg.

OPPFØLGING AV DEN ENKELTE BRUKER

Problemstilling 2: Sikrer Molde kommune forsvarlig oppfølgingen av den enkelte bruker i hjemmetjenesten?

Revisjonskriterier:

For å svare på problemstillingen vil vi undersøke om:

6. Molde kommune sikrer at det til enhver tid er tilstrekkelig og kvalifisert personell i tjenesten
7. Molde kommune sikrer at ansatte får nødvendig og oppdatert informasjon som er av betydning for tjenesteytelsen til den enkelte bruker
8. Molde kommune sikrer mest mulig kontinuitet i personell for den enkelte bruker
9. Molde kommune sikrer brukermedvirkning
10. Molde kommune sikrer at tjenestetilbudet evalueres, og korrigeres ved behov

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

- Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Lov 7. februar 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)
- Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)
- Lov 15.12.2017 nr. 102 om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten m.v. (helsetilsynsloven)
- Forskrift 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
- Forskrift 27. juni 2003 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (kvalitetsforskrift for pleie- og omsorgstjenesten)

For ytterligere informasjon om revisjonskriteriene viser vi til vedlegg.

AVGRENSNINGER

Vi skal undersøke om kommunen har et system for tildeling av hjemmetjenester og om kommunen sikrer at den enkelte bruker i hjemmetjenesten får en forsvarlig oppfølging.

Undersøkelsen er knyttet til hjemmetjenester som ytes av ansatte ved tre omsorgsdistrikt og to omsorgssentre. Dette betyr at det avgrenses mot hjemmetjenester som ytes av Bo- og habiliterings-tjenester (tidligere: Tiltak for funksjonshemmede) og Psykisk helse og rustjenester (se organisasjonskart for Molde kommunen tidligere i planen).

Molde kommune hadde en gjennomgang av enhet Tiltak for funksjonshemmede i 2018 og 2019. Sluttrapport er til politisk behandling høsten 2021. Hovedutvalg for helse og omsorg behandlet rapporten i møte 15.11.2021 og innstilte på at «Molde kommunestyre tar saken til orientering og ber om at det jobbes videre med tiltak som er foreslått i rapporten».

Molde kommune ble etablert som ny kommune 1.1.2020. Av den grunn vil vi ha fokus på hjemmetjenesten fra dette tidspunktet.

Hjemmetjenester ytes av ansatte ved fem omsorgsdistrikt. Tre av disse leverer tjenester til innbyggere i gamle Molde kommune, ett til innbyggere i tidligere Nesset kommune og ett til innbyggere i tidligere Midsund kommune. Vi vil i prosjektet innhente informasjon om organisering og tjenesteyting fra alle omsorgsdistriktene. Det er aktuelt å begrense intervjuer og de detaljerte undersøkelsene til et mindre utvalg distrikter. Ved en slik avgrensing vil vi sikre at vi undersøker omsorgsdistrikt som leverer tjenester til innbyggere i de tre tidligere kommunene. Dette for å kunne

sammenligne tjenestene som ytes uavhengig av hvor en bor og hvilken kommune som tidligere leverte tjenesten.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet blir gjennomført innen en avgrenset tidsperiode, og det er derfor funn på gjennomføringstidspunktet som legges til grunn for våre vurderinger.

METODE

Forvaltningsrevisjonen utføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk. Gjeldende standard for forvaltningsrevisjon er RSK 001 utarbeidet av Norges Kommunerevisorforbund.

Vi vil kombinere flere metoder for å innhente informasjon i dette prosjektet. Vi vil innhente informasjon fra flere kilder for å se hvordan praksisen i kommunen er. Ved å kombinere ulike metoder og innhente informasjon fra ulike kilder styrker vi undersøkelsens troverdighet og reduserer risikoen for at vi tar feil. Vi skal innhente data i tilstrekkelig omfang for å svare på problemstillingen. Aktuelle metoder i prosjektet:

- Intervju
- Dokumentanalyse
- Verifikasjon
- Observasjon

Intervju

En viktig kilde til informasjon er intervju av ansatte på ulike nivå i kommunen. Aktuelle personer som det kan være aktuelt å intervju er:

- Kommunedirektør (oppstartmøte)
- Kommunalsjef, Sektor helse og omsorg
- Leder og/ eller saksbehandler ved enheten Tildeling og koordinering
- Ledere ved ett utvalg omsorgsdistrikt som yter hjemmetjenester
- Enhetsleder for hjemmetjenesten ved ett utvalg omsorgsdistrikt
- Et utvalg ansatte i hjemmetjenesten som jobber direkte med brukere ved ett utvalg omsorgsdistrikt

Vi vil også ha samtaler med representant/ representanter fra eldrerådet. I tillegg er det aktuelt å gjennomføre samtaler med representant/ representanter fra brukerutvalg eller lignende.

Dokumentanalyse

Vi vil som del av forvaltningsrevisjonsprosjektet innhente og analyse sentrale dokumenter. Aktuelle dokumenter er:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Planstrategi
- Budsjett og økonomiplan 2021 til 2023 og 2022 til 2024
- Helse- og omsorgsplan 2021-2033

- Årsrapport 2020
- Tertialrapporter 2020 og 2021
- Rapporter eller lignende fra brukerorgan, brukerorganisasjoner, pasientombud
- Dokumenter tilgjengelige i kommunens kvalitetssystem (Compilo) og eventuelt andre system
- Statistikk og dokumentasjon fra Compilo og eventuelt andre digitale verktøy
- Referat fra ledermøter og personalmøter
- Rutiner og praksis ved vurdering av søknader om hjemmetjenester
- Rutiner for ytelse av hjemmetjenester til den enkelte bruker
- Rutiner for brukermedvirkning
- Dokumentasjon på hjemmetjenester som ytes
- Andre dokumenter som er styrende for området

Verifikasjon

Verifikasjon vurderes som aktuell metode i prosjektet. Dette kan for eksempel gjennomføres i form av gjennomgang av et utvalg enkeltsaker.

Observasjon

Observasjon vurderes som aktuell metode i prosjektet. Dette kan for eksempel gjennomføres i form av observasjon av saksbehandling, bruk av saksbehandlingsverktøy, tilstedeværelse i møter etc.

PROSJEKTGRUPPE OG TIMEANSLAG

NAVN	TITTEL
Einar Andersen	Forvaltningsrevisor
Marianne Hopmark	Oppdragsansvarlig revisor

Basert på erfaringer fra tidligere prosjekter med hjemmetjenester anslår vi at prosjektet kan gjennomføres på 350 timer. Timeanslaget inneholder forberedelse av prosjektet, utarbeiding av problemstillinger, revisjonskriterier og prosjektplan, datainnsamling og dokumentanalyse, utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timeantallet omfatter også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalget.

I Molde kommune ytes hjemmetjenestene av ansatte ved fem omsorgsdistrikt. Det planlegges en rekke intervjuer med ledere og ansatte som er involvert i ytelse av hjemmetjenester ved minst tre omsorgsdistrikt.

FRAMDRIFTSPLAN

AKTIVITET	PLANLAGT UTFØRT
Bestilling foretatt av kontrollutvalget i møte	22.10.2021

Prosjektplan Molde kommune | Møre og Romsdal Revisjon SA

Prosjektplan leveres til kontrollutvalget v/ sekretariat	29.11.2021
Prosjektplan behandles av kontrollutvalget i møte	13.12.2021
Oppstartbrev til kommunedirektør	14.12.2021
Oppstartmøte med kommunedirektør	Uke 1 2022
Arbeid med rapport	Desember 2021 – mars 2022
Underveisrapportering til kontrollutvalget	Februar 2022
Utkast til rapport på høring til kommunedirektør	25.3.2022
Høringsfrist	8.4.2022
Rapport oversendes kontrollutvalget	19.4.2022

For å kunne gjennomføre prosjektet innen fristen og med stipulert timebruk er det nødvendig at kommunen sender over etterspurt dokumentasjon innen de frister som blir satt. I tillegg er vi avhengig av at utvalgte personer stiller til intervju og verifiserer referat innen rimelig tid.

Ved vesentlige endringer, tar vi kontakt med kontrollutvalget.

VEDLEGG: REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som kommunen skal vurderes mot.

TILDELING AV HJEMMETJENESTER

Problemstilling 1: Har Molde kommune etablert rutiner som sikrer at søknader om tildeling av hjemmetjenester behandles i henhold til krav i lov og forskrift?

Revisjonskriterier:

For å svare på problemstillingen vil vi undersøke om:

1. Molde kommune sikrer at søknader om hjemmetjenester forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.
2. Molde kommune sikrer at foreløpig melding blir sendt til søker hvis søknad ikke kan behandles innen en måned.
3. Molde kommune sørger for at vedtak som treffes er skriftlig. Vedtaket bør være tydelig og bør inneholde opplysninger om hvem som har fattet vedtaket, hvem vedtaket gjelder, når vedtaket er fattet og hva vedtaket går ut på.
4. Molde kommune sikrer at vedtak begrunnes. I begrunnelsen skal det vises til de faktiske forhold og de regler som vedtaket bygger på. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.
5. Molde kommune sikrer at partene underrettes om vedtaket. I underrettingen skal det gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage. Det skal også opplyses om retten til å se sakens dokumenter.

UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

- Lov av 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov av 22.6.2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forvaltningsloven regulerer saksbehandlingen i forvaltningssaker. Loven har blant annet som formål å ivareta grunnleggende prinsipper for en forsvarlig offentlig saksbehandling med tanke på rettssikkerhet, grundighet og upartiskhet. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsretten omfatter blant annet reglene for inhabilitet, utredningsplikt og partenes rett til varsel og til å få uttale seg, retten til dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven, kravene til form og begrunnelse for vedtak, reglene for å klage over forvaltningsvedtak og omgjøring av vedtak.

Kommuneloven har i kapittel 25 bestemmelser om internkontroll. Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. For ytterligere informasjon viser vi til vedlegg.

Forvaltningsloven § 11 a:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt».

Forvaltningsloven § 23:

«Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet».

Forvaltningsloven § 24, 1. ledd:

«Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes».

Forvaltningsloven § 25, 1. ledd:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på».

Forvaltningsloven § 25, 3. ledd:

«De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig».

Forvaltningsloven § 27, 1. og 2. ledd:

«Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. ... Er det særlig byrdefullt for forvaltningsorganet å gi skriftlig underretning, eller haster saken, kan underretning gis muntlig eller på annen måte. I så fall kan en part kreve å få vedtaket skriftlig bekreftet. Underretning om vedtaket kan helt unnlates for så vidt underretning må anses åpenbart unødvendig og vedtaket ikke medfører skade eller ulempe for vedkommende part.

I saker der begrunnelsen etter § 24 skal gis samtidig med vedtaket, bør grunnene gjengis i underretningen. Der dette på grunn av særlige forhold ikke kan gjennomføres, og likeledes der partene kan kreve grunngiing etter § 24 annet ledd, skal det i underretningen isteden gis opplysning om på hvilken måte partene kan bli kjent med begrunnelsen».

Kommuneloven § 25-1:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll».

OPPFØLGING AV DEN ENKELTE BRUKER

Problemstilling 2: **Sikrer Molde kommune forsvarlig oppfølgingen av den enkelte bruker i hjemmetjenesten?**

Revisjonskriterier:

For å svare på problemstillingen vil vi undersøke om:

6. Molde kommune sikrer at det til enhver tid er tilstrekkelig og kvalifisert personell i tjenesten
7. Molde kommune sikrer at ansatte får nødvendig og oppdatert informasjon som er av betydning for tjenesteytelsen til den enkelte bruker
8. Molde kommune sikrer mest mulig kontinuitet i personell for den enkelte bruker
9. Molde kommune sikrer brukermedvirkning
10. Molde kommune sikrer at tjenestetilbudet evalueres, og korrigeres ved behov

UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

- Lov 24.6.2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Lov 7.2.1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)
- Lov 2.7.1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)
- Lov 15.12.2017 nr. 102 om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten m.v. (helsetilsynsloven)
- Forskrift 28.10.2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
- Forskrift 27.6. 2003 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (kvalitetsforskrift for pleie- og omsorgstjenesten)

Ad. 6. Tilstrekkelig og kvalifisert personell i det løpende arbeidet i hjemmetjenesten

Revisjonskriterier

- ✓ Molde kommune sikrer at det til enhver tid er tilstrekkelig og kvalifisert bemanning i tjenesten.

Dette innebærer blant annet at den enkelte bruker mottar hjelp fra personale som er kvalifisert til å ivareta bistandsbehovet.

Revisjonskriteriene er utledet fra disse kildene:

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første, andre og tredje ledd:

«Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.

Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.

Kommunens ansvar etter første ledd innebærer plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om pliktens innhold».

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstavene a og b:

«For å oppfylle ansvaret etter § 3-1 skal kommunen blant annet tilby følgende:

6. Andre helse- og omsorgstjenester, herunder:

- a. helsetjenester i hjemmet,
- b. personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt og ()»

Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 første ledd bokstavene c og d:

«Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her, skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at

- c. helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene, blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
- d. tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene».

Helsepersonelloven § 16 første ledd:

«Virksomhet som yter helse- og omsorgstjenester, skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter».

Helsetilsynsloven § 5 første ledd:

«Enhver som yter helse- og omsorgstjenester, skal etablere et internkontrollsystem for virksomheten og sørge for at virksomhet og tjenester planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lover og forskrifter».

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 3:

«Den som har det overordnede ansvaret for virksomheten skal sørge for at det etableres og gjennomføres systematisk styring av virksomhetens aktiviteter i tråd med denne forskriften og at medarbeiderne i virksomheten medvirker til dette».

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 6 bokstav f:

«Plikten til å planlegge virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- f) ha oversikt over medarbeideres kompetanse og behov for opplæring»

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 7 bokstav b:

«Plikten til å gjennomføre virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- b) sørge for at medarbeidere i virksomheten har nødvendig kunnskap om og kompetanse i det aktuelle fagfeltet, relevant regelverk, retningslinjer, veiledere og styringssystemet».

Ad. 7. Nødvendig og oppdatert informasjon om tjenesteytelsen til den enkelte bruker

Revisjonskriterier:

- ✓ Molde kommune sikrer at ansatte i hjemmetjeneste får nødvendig og oppdatert informasjon som er av betydning for tjenesteytingen til den enkelte bruker.

Dette betyr blant annet at Molde kommune bør ha skriftlige rutiner for dokumentasjonen av relevante og nødvendige opplysninger om brukeren og tjenesteytelsen til den enkelte.

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 første ledd bokstav c:

«Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her, skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:

- c. helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter (og)»

Helsepersonelloven § 39 første ledd:

«Den som yter helsehjelp, skal nedtegne eller registrere opplysninger som nevnt i § 40 i en journal for den enkelte pasient. Plikten til å føre journal gjelder ikke for samarbeidende helsepersonell som gir hjelp etter instruksjon eller rettledning fra annet helsepersonell».

Helsepersonelloven § 40 første ledd:

«Journalen skal føres i samsvar med god yrkesskikk og skal inneholde relevante og nødvendige opplysninger om pasienten og helsehjelpen, samt de opplysninger som er nødvendige for å oppfylle meldeplikt eller opplysningsplikt fastsatt i lov eller i medhold av lov. Journalen skal være lett å forstå for annet kvalifisert helsepersonell».

Helsepersonelloven § 16 første ledd første punktum:

«Virksomhet som yter helse- og omsorgstjenester, skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter».

Helsetilsynsloven § 5 første ledd:

«Enhver som yter helse- og omsorgstjenester, skal etablere et internkontrollsystem for virksomheten og sørge for at virksomhet og tjenester planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lover og forskrifter».

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 3:

«Den som har det overordnede ansvaret for virksomheten skal sørge for at det etableres og gjennomføres systematisk styring av virksomhetens aktiviteter i tråd med denne forskriften og at medarbeiderne i virksomheten medvirker til dette».

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 6 bokstav b:

«Plikten til å planlegge virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- b) innhente tilstrekkelig informasjon og kunnskap til å kunne planlegge og gjennomføre oppgavene»

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 6 bokstav f:

«Plikten til å planlegge virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- f) ha oversikt over medarbeideres kompetanse og behov for opplæring».

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 7 bokstav b:

«Plikten til å gjennomføre virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- b) sørge for at medarbeidere i virksomheten har nødvendig kunnskap om og kompetanse i det aktuelle fagfeltet, relevant regelverk, retningslinjer, veiledere og styringssystemet».

Kvalitetsforskrift for pleie- og omsorgstjenesten § 3 første ledd første og andre strekpunkt:

«Kommunen skal etablere et system av prosedyrer som søker å sikre at:

- tjenesteapparatet og tjenesteyterne kontinuerlig tilstreber at den enkelte bruker får de tjenester vedkommende har behov for til rett tid, og i henhold til individuell plan når slik finnes
- det gis et helhetlig, samordnet og fleksibelt tjenestetilbud som ivaretar kontinuitet i tjenesten»

Uskrevne normer for god forvaltningsskikk tilsier at kommunen dokumenterer relevante og nødvendige opplysninger om brukere som mottar omsorgstjenester, samt om tjenesteytelsen til den enkelte.

Helsedirektoratets veileder IS-2442 Veileder for saksbehandling Tjenester etter helse og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 6, 3-6 og 3-8, kapittel 6:

«Kommunens ansvar i henhold til ovennevnte bestemmelser nødvendiggjør en viss skriftliggjøring av informasjon knyttet til tjenesteytingen. For personell som yter tjenester som ikke er å anse som helsehjelp, er det imidlertid gjort unntak fra helsepersonelloven kapittel 8 om helsepersonells journalføringsplikt. Kommunen må derfor utarbeide rutiner for dokumentasjon, slik at relevante og nødvendige opplysninger om pasienten/ brukeren og tjenesteytingen til den enkelte blir nedfelt på en forsvarlig måte. I utarbeidelsen av slike rutiner vil det være naturlig at kommunen legger til grunn reglene i helsepersonelloven kapittel 8 og pasientjournalforskriften så langt de passer».

Ad. 8. Mest mulig kontinuitet i personell for den enkelte bruker i hjemmetjenesten

Revisjonskriterium:

- ✓ Molde kommune sikrer mest mulig kontinuitet i personell for den enkelte bruker

Dette betyr blant annet at Molde kommune så langt som mulig bør tilstrebe å begrense antall forskjellige personer som yter hjemmetjenester til den enkelte bruker. Lov- og avtaleverk og tjenestemottakers behov setter grenser for hvor langt det er mulig for kommunen å begrense antallet forskjellige personer som yter tjenesten.

Revisjonskriteriet er utledet fra:

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første, andre og tredje ledd:

«Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse og omsorgstjenester.

Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.

Kommunens ansvar etter første ledd innebærer plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om pliktens innhold».

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstavene a og b:

«For å oppfylle ansvaret etter § 3-1 skal kommunen blant annet tilby følgende:

6. Andre helse- og omsorgstjenester, herunder:
 - a) helsetjenester i hjemmet,
 - b) personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt ...».

Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 første ledd bokstavene c og d:

«Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:

- c) helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
- d) tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene».

Helsepersonelloven § 16 første ledd første punktum:

«Virksomhet som yter helse- og omsorgstjenester, skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter».

Helsetilsynsloven § 3 første ledd:

«Tilsynsmyndighetene består av Statens helsetilsyn som overordnet organ, og statsforvalteren som regionalt organ».

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 3:

«Den som har det overordnede ansvaret for virksomheten skal sørge for at det etableres og gjennomføres systematisk styring av virksomhetens aktiviteter i tråd med denne forskriften og at medarbeiderne i virksomheten medvirker til dette».

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 6 b:

«Plikten til å planlegge virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- b) innhente tilstrekkelig informasjon og kunnskap til å kunne planlegge og gjennomføre oppgavene»

Kvalitetsforskrift for pleie- og omsorgstjenesten § 3 første ledd første og annet strekpunkt og annet ledd første strekpunkt:

«Kommunen skal etablere et system av prosedyrer som søker å sikre at:

- tjenesteapparatet og tjenesteyterne kontinuerlig tilstreber at den enkelte bruker får de tjenester vedkommende har behov for, til rett tid og i henhold til individuell plan når slik finnes
- det gis et helhetlig, samordnet og fleksibelt tjenestetilbud som ivaretar kontinuitet i tjenesten»

Kvalitetsforskrift for pleie- og omsorgstjenesten § 3 annet ledd første strekpunkt:

«For å løse de oppgaver som er nevnt foran, skal kommunen utarbeide skriftlige nedfelte prosedyrer som søker å sikre at brukere av pleie- og omsorgstjenester får tilfredsstilt grunnleggende behov. Med det menes bl.a.

- oppleve respekt, forutsigbarhet og trygghet i forhold til tjenestetilbudet».

Meld. St. 29 (2012–2013) Morgendagens omsorg, kapittel 5.6.4 kontinuitet og fleksibilitet i tjenestene:

«De som mottar omsorgstjenester må ofte forholde seg til et stort antall ansatte som de ikke kjenner, men som kommer tett på livet og den enkeltes private sfære. Dette gjelder særlig når en bruker bor hjemme og mottar hjemmetjenester. Regjeringen er opptatt av å utvikle en omsorgstjeneste med den nødvendige respekt for brukeres privatliv og integritet. Det bør være et

mål for kommunene at de som har bruk for omsorgstjenester har en kontaktperson, at tjenestene er koordinerte og at de søker å begrense antall forskjellige personer så langt det er mulig innenfor lov- og avtaleverk og brukerens behov».

Meld. St. 15 (2017–2018) Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre, kapittel 8 sammenheng:

«Undersøkelser viser at for eldre, som må forholde seg til stadig nytt helsepersonell, forårsaker den manglende kontinuiteten utrygghet. I tillegg bidrar det til ineffektivitet, økt risiko for feil og redusert tilfredshet med tjenestene. Flere studier har vist at bedre kontinuitet er assosiert med bedre behandlingsutfall, mindre bruk av akutte helsetjenester, færre komplikasjoner og reduserte kostnader for samfunnet [...].

Ad. 9. Brukermedvirkning i hjemmetjenesten

Revisjonskriterier:

- ✓ Molde kommune sikrer brukermedvirkning

Dette betyr blant annet at brukeren skal gis anledning til å medvirke ved gjennomføringen av tjenestetilbudet. Medvirkningen bør dokumenteres. Molde kommune bør ha skriftlige rutiner for brukermedvirkning.

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

Pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 første ledd første punktum:

«Pasient og bruker har rett til å medvirke ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester».

Kvalitetsforskrift for pleie- og omsorgstjenesten § 3 første ledd tredje strekpunkt:

«Kommunen skal etablere et system av prosedyrer som søker å sikre at:

- brukere av pleie- og omsorgstjenester, og eventuelt pårørende/verge/hjelpeverge, medvirker ved utforming eller endring av tjenestetilbudet. Den enkelte bruker gis medbestemmelse i forbindelse med den daglige utførelse av tjenestene».

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 3:

«Den som har det overordnede ansvaret for virksomheten skal sørge for at det etableres og gjennomføres systematisk styring av virksomhetens aktiviteter i tråd med denne forskriften og at medarbeiderne i virksomheten medvirker til dette».

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 7 e:

«Plikten til å gjennomføre virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- e) sørge for å gjøre bruk av erfaringer fra pasienter, brukere og pårørende».

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 8 d:

«Plikten til å evaluere virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- d) vurdere virksomheten på bakgrunn av pasienter, brukere og pårørendes erfaringer».

Ad. 10. Tjenestetilbudet i hjemmetjenesten skal evalueres, og korrigeres ved behov

Revisjonskriterier:

- ✓ Molde kommune sikrer at tjenestetilbudet evalueres, og korrigeres ved behov

Dette betyr blant annet at Molde kommune bør ha rutiner for evaluering av helse- og omsorgstjenestene som ytes av hjemmetjenesten. Videre bør kommunen ha rutiner for korrigering av tjenestene som ytes av hjemmetjenesten.

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenestene § 3:

«Den som har det overordnede ansvaret for virksomheten skal sørge for at det etableres og gjennomføres systematisk styring av virksomhetens aktiviteter i tråd med denne forskriften og at medarbeiderne i virksomheten medvirker til dette».

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenestene § 8, bokstav c):

«Plikten til å evaluere virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- c) evaluere om iverksatte tiltak ivaretar kravene i helse- og omsorgslovgivningen»

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenestene § 9, bokstav a), b) og c):

«Plikten til å korrigere virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- a) rette opp uforsvarlige og lovstridige forhold
- b) sørge for korrigerende tiltak som bidrar til at helse- og omsorgslovgivningen etterleves, inkludert faglig forsvarlige tjenester, og at systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet gjennomføres.
- c) forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av helse- og omsorgslovgivningen, inkludert krav til faglig forsvarlighet og systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet»

MRR
Møre og Romsdal Revisjon SA

SJEKKLISTE FOR UAVHENGIGHET

HJEMMETJENESTER - MOLDE KOMMUNE

Kommuneloven § 24-4 samt forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 16-19	Eventuell merknad
Revisor kan ikke utføre revisjon eller annen kontroll for kommunen eller fylkeskommunen hvis det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisorens uavhengighet og objektivitet.	
Revisor kan ikke utføre revisjon eller annen kontroll for kommunen eller fylkeskommunen hvis revisoren eller revisorens nærstående ¹ 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.	
Revisor kan ikke ha andre stillinger i kommunen eller fylkeskommunen	
Revisor kan ikke ha andre stillinger i en virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen deltar i eller er eier av	
Revisor kan ikke være medlem av styrende organer i en virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen deltar i eller er eier av ² .	
Revisor kan ikke delta i eller ha funksjoner i en annen virksomhet, hvis det kan føre til at revisorens interesser kommer i konflikt med interessene til kommunen eller fylkeskommunen, eller på annen måte er egnet til å svekke tilliten til revisoren	
Revisor kan ikke utføre rådgivningstjenester eller andre tjenester for kommunen eller fylkeskommunen, hvis dette er egnet til å svekke revisorens uavhengighet og objektivitet	
Revisor kan ikke yte tjenester som hører inn under den reviderte virksomhetens egne ledelses- og kontrolloppgaver	
Revisor kan ikke opptre som fullmektig for den reviderte virksomheten, unntatt ved bistand i skattesaker etter domstolsloven § 218.	

¹ Nærstående etter første ledd er:

- a) revisorens ektefelle eller samboer og deres søsken
- b) revisorens slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og deres ektefeller eller samboere
- c) revisorens søsken og deres ektefeller eller samboere
- d) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje til revisorens ektefelle eller samboer.

² Dette gjelder ikke hvis virksomheten utfører revisjon og er organisert som et interkommunalt selskap, samvirkeforetak eller aksjeselskap

MRR
Møre og Romsdal Revisjon SA

UAVHENGIGHETSERKLÆRING

I forbindelse med arbeidet med forvaltningsrevisjonen

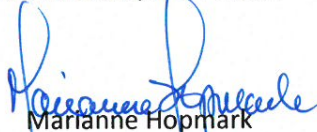
Hjemmetjenester- MOLDE KOMMUNE

kjenner jeg ikke til slektsforhold eller andre familiære forhold som medfører at det kan stilles spørsmål ved min uavhengighet eller objektivitet.

Jeg kjenner heller ikke til andre forhold som medfører at det kan stilles spørsmål ved min uavhengighet eller objektivitet.

Jeg forplikter meg til å informere ledelsen ved revisjonen dersom det underveis i prosjektet skulle oppstå situasjoner som medfører at det kan stilles spørsmål ved min uavhengighet eller objektivitet.

Kristiansund, 26.11.2021



Marianne Hopmark

Oppdragsansvarlig revisor



MOLDE KOMMUNE

Kontrollutvalget

Arkivsak-dok. 21/00007-25
Saksbehandler Jane Anita Aspen

Saksgang	Møtedato	
Molde kontrollutvalg	13.12.2021	48/21

Saksframlegg

Oppfølgingsliste til møte 13.12.2021

Sekretariatets innstilling:

Det gjøres følgende endringer i oppfølgingslisten:

Saksopplysninger

Kontrollutvalget vedtar selv endringer i listen. Dette innebærer endring i status for den enkelte sak:

- Oppføring av nytt punkt.
- Endringer i punkt grunnet orienteringer gitt, dokumentasjon fremlagt, eller at saken er behandlet som egen ordinær sak i møte.
- Saken avsluttes. Det vil si at oppfølging av saken anses for avsluttet fra kontrollutvalgets side.

I dette møte vil det ikke bli gitt orientering fra administrasjonen knyttet til saker på oppfølgingslisten.

Vurdering

Oppfølging av politiske vedtak

Vedlagt følger kommunestyrets vedtak i møte 18.11.2021, sak 92/21. Sekretariatet vil anbefale at kontrollutvalget til første møte i 2022, inviterer kommunedirektøren til kontrollutvalgets møte for dialog om oppfølging av politiske vedtak.

Undersøkelse av prosjekt Sjøfronten

Sekretariatet kan ikke se at prosjektmodellen for investeringsprosjekt i basisorganisasjonen og de kommunale foretakene er kommet på plass enda. Sekretariatet vil anbefale at kontrollutvalget til neste møte ber om en tilbakemelding om når dette er forventet.

For å belyse viktigheten av at kontrollutvalget følger opp dette, har sekretariatet vedlagt et saksframlegg til styret Molde Eiendom KF, «*Lubbenes Kunstgressbane – ferdigstilling av bane og varmesentral*». Som dere ser av utskriften har prosjektet vært krevende med utfordringer med fremdrift og overskridelser.

Daglig leder i Molde Eiendom KF har til styret 2.12.2021, konkluderer med at prosjektet viser viktigheten av en tydelig prosjektgjennomføringsmodell, usikkerhetsanalyser og en tydelig styringsgruppe.

Sekretariatet har ikke mottatt informasjon knyttet til oppfølging av andre saker på oppfølgingslisten.

Utvalget må i møte ta stilling til videre oppfølging av sakene, og andre endringer i oppfølgingslisten.

Dersom det er nye saker utvalget ønsker å følge opp over tid, kan disse bli fremmet i møtet for oppføring på oppfølgingslisten.

Vedlegg

Oppfølgingsliste 211022

Vedtak.pdf

Lubbenes kunstgressbane - Ferdigstillelse av kunstgressbane og varmesentral

KONTROLLUTVALGET I MOLDE KOMMUNE

SAKSOPPFØLGING

(ajourført pr.22.10.2021)

09.03.16 Oppfølging av politiske vedtak Ansvar: Adm./sekr	
Merknad: Administrasjonen rapporterer oppfølging av politiske vedtak til kontrollutvalget som i sin tur rapporterer til kommunestyret. Oversikten skal inneholde vedtak fattet av formannskapet, kommunestyret og andre politiske utvalg med beslutningsmyndighet, og som av ulike årsaker ikke er iverksatt innen slutten av kalenderåret. Det skal skilles mellom saker som er avsluttet og saker som fremdeles er under oppfølging. Oversikten skal også inneholde oppfølging av interpellasjoner og oversendingsforslag. Samt status knyttet til saker fra tidligere år, som ikke er avsluttet. Saken føres opp på oppfølgingslisten hvert år.	Status: 06.09.21: Kommunedirektøren har bedt om at saken utsettes til neste møte pga. stor arbeidsbelastning. 22.10.21: Kontrollutvalget behandlet i dagens møte jf. Sak 35/21. Det ble fattet følgende vedtak. 1.Kommunestyret vurderer kommunedirektørens oppfølging av politiske vedtak 2020 som tilfredsstillende. 2.Kontrollutvalget ønsker, i dialog med kommunedirektøren, tydeliggjøring av status for oppfølging av vedtak,3. Kontrollutvalget ber om status fra kommunedirektøren for oppfølging av vedtak som ikke var avsluttet ved fjorårets rapportering.
31.01.18 Innkjøp og offentlige anskaffelser Ansvar adm./sekr.	
Merknad: Anskaffelsesregelverket er omfattende og erfaringsvis er dette et risikoområde som det er viktig at kontrollutvalget følger opp. Kontrollutvalget i Molde har tidligere fulgt opp brudd på regelverk som er avdekket fra revisjonen. Molde kommune er også vertskommune for innkjøpssamarbeidet ROR-Innkjøp. Kontrollutvalget i Molde fikk i sitt møte 03.12.19, sak 57/19 fremlagt rapport bestilt fra revisjonen - Kartlegging av rutiner i Ror-Innkjøp. Kontrollutvalget anbefalte at kontrollutvalget i nye Molde kommune vurderte videre oppfølging av rapporten. Kontrollutvalget ønsker en årlig oppdatering av status på innkjøpsområdet, dette innbefatter bl.a. status for rammeavtaler.	Status: 08.06.20: Kommunedirektørens tilbakemelding på oppfølgingsspørsmål fra kontrollutvalget, samt årlig statusrapport fra innkjøpsområdet ble behandlet i dagens møte, sak 34/20. Kontrollutvalget vil komme med følgende anmodninger knyttet til innkjøpsarbeidet: - Det bør sikres at det også gjennomføres systematisk kontroll av kontraktsoppfølging. - Det bør utarbeides en sikker og god statistikk for avtalelojalitet. Funnene fra statistikken bør følges opp i den grad den viser behov for det. - Det bør arbeides for økt bruk av e-handel. Kontrollutvalget ønsker å bli orientert om resultatet av det pågående arbeidet med evaluering og revidering av innkjøpsstrategien 05.10.20: Under sak 44/20 Eventuelt i møte 7.9.2020 viste utvalgsmedlem Tore Berg til oppslagene i media om to anbudprosesser i Molde kommune med bare en tilbyder. Utvalget diskuterte i dagens møte hvordan dette kunne følges opp. Det ble notert følgende spørsmål som det ønskes tilbakemelding på i neste årlige status fra ROR-Innkjøp: Er det god respons på anbud som lyses ut, eller er det et generelt problem med få tilbydere? 25.01.21: Anskaffelsesstrategi 2020-2024 vedtatt i Molde kommunestyre 17.12.2020, sak 152/20. Dokumentet ble lagt frem for kontrollutvalget som vedlegg til sak 5/21. 07.06.21: Årlig statusrapport ble behandlet i dagens møte. Utvalget hadde fått tilsendt skriftlig rapport fra seksjonsleder for ROR-Innkjøp Helge Dahle. Rapporten var vedlagt møteinnkallingen, jf. OS 4/21. Dahle informerte utvalget særlig knyttet til oppfølgingsspørsmålene fra forrige rapportering, supplert av ass. kommunedirektør Britt Rakvåg

	Roald.
07.03.18 Varslinger og rettstvister Ansvar: Adm./sekr	
Merknad:	Status:
Kontrollutvalget ønsker at kommunedirektøren årlig gir kontrollutvalget en oversikt over varslingssaker. For å skaffe seg et bilde på omfang av tvistesaker, type tvistesaker, mulig økonomisk tap og omdømme tap, ønsker kontrollutvalget også at kommuneadvokaten årlig blir bedt om å legge frem en oversikt over rettstvister fra foregående og inneværende år. Dette for at kontrollutvalget skal kunne vurdere om omfang og type saker kan indikere systemsvikt/og eller rom for forbedring av kommunen sine rutiner og internkontroll.	08.06.20: Kontrollutvalget fikk fremlagt årlig statusrapporten knyttet til rettstvister til dagens møte, jf. sak 35/20. Utvalget sier seg enig i sekretariatets konklusjon om at omfanget av saker ikke ser ut til å være for høyt, eller gi noen indikasjoner på systemsvikt eller svak internkontroll i kommunen. Oversikt over varslingssaker vil bli fremlagt i neste møte. 07.09.20: Oversikt over varslingssaker blir utsatt neste møte. 05.10.20: Oversikt over varslingssaker ble lagt frem i dagens møte jf. sak 53/20 Oppfølgingsliste. Oversikten var U.off, og ble delt ut i møte for gjennomlesing og samlet inn for makulering. 07.12.20: Kontrollutvalget fikk i dagens møte, jf. 68/20, fremlagt svar på innsynsbegjæring fra RB knyttet til årlig statusrapport om varslingssaker. Vedlagt svarbrevet var de tre rapportene som kontrollutvalget har fått fremlagt etter at det ble bestemt at utvalget ønsket årlig rapportering på området. 07.06.21: Kontrollutvalget har mottatt <i>Oversikt over varslingssaker</i> i brev datert 7.5.21, fra assisterende kommunedirektør Britt Rakvåg Roald, leder av kommunens varslingsmottak. Det ble rapportert om 1 varslingssak siden fjorårets rapportering. Roald var til stede i møte for å svare på spørsmål. Hun opplyser at kommunen har rutiner for å håndtere konfliktsaker på lavest mulig nivå. Det er derfor bare alvorlige saker, og saker som ikke har latt seg løse, som behandles av varslingsmottaket. Varslingsmottaket legger vekt på rask håndtering. Kontrollutvalget vurderer ikke at det er behov for en nærmere oppfølging av årets statusrapport over varslingssaker. Kontrollutvalget fikk fremlagt <u>Oversikt over rettstvister</u> mottatt i brev datert 27.5.21, fra kommuneadvokaten. Utvalget vurderer at rapporten ikke tilsier at det er behov for en nærmere oppfølging av årets statusrapport over rettstvister.
22.10.18 Tilsyn med arkivholdet i Molde kommune	
Ansv. Adm./arkivverket/sekret.	
Merknad:	Status:
Rapporten etter tilsyn med Molde kommunes arkivhold, datert 12.2.2015 viste 7 pålegg om å utbedre avvik. Avvikene var knyttet til følgende forhold: Flere arkivskapere i samme arkiv, periodisering i Ephorte, interkommunale samarbeid, kvalitetssikring, behandling av post og saksdokument, arkivlokaler og avlevering av elektronisk materiale. Arkivverket har i brev 16.1.2018 avsluttet dette tilsynet. I avslutningsbrevet står det: «De gjenstående avvikene gir grunn til fortsatt bekymring over arkivdanningen og forvaltningen av kommunens eldre arkiver, som på sikt kan svekke både individuelle og kollektive rettigheter om innsyn i gjeldende materiale. Gjenstående avvik må føres inn i kommunens system for	22.10.18: Kontrollutvalget fikk i dagens møte jf. RS 48/18 fremlagt Oversendelse av korrespondanse mellom Arkivverket og dokument- og arkivtjenesten i Molde kommune i forhold til tilsyn med arkivholdet i Molde kommune 26.11.2014, samt Varsel om stedlig tilsyn med arkivholdet i Molde kommune 5.12.2018, brev datert 2.7.2018 fra Arkivverket til Molde kommune, jf. RS 49/18. Kontrollutvalget ønsker å følge opp resultatet av nytt tilsyn og ber om å få tilsendt rapport etter gjennomført tilsyn. 05.12.18: Sekretær orienterte utvalget om håndteringen av revisjonens arkiv i Storgata 31. 15.01.19: Kontrollutvalget fikk i dagens møte jf. RS 01/19 Foreløpig tilsynsrapport med varsel om mulige pålegg – Molde kommune (7 mulige pålegg). 18.03.19: Kontrollutvalget har hatt til behandling endelig tilsynsrapport fra Arkivverket. Se RS 10/19 i sak PS 10/19. Kontrollutvalget ønsker på bakgrunn av de 7 påleggene og fristen 1.8.19 med å lukke påleggene, å få en statusrapport fra arkivleder til møtet 28.8.19. 28.08.19: Arkivleder Martha Beinset, supplert av personal og

internkontroll (). Arkivverket vil vurdere å politianmelde avvikene som brudd på arkivforskriften». Det ble i november 2018 gjennomført et nytt tilsyn som førte til 7 pålegg fra Arkivverket.	organisasjonssjef Mette Jane Holand, gav kontrollutvalget statusrapport om oppfølging av arkivtilsynet, jf. 06/19. Det var sendt inn skriftlig rapport i brev datert 13.8.2019, i tillegg til at det ble gitt muntlig orientering til utvalget. 18.05.20: Kontrollutvalget fikk i dagens møte fremlagt Oppfølging av tilsyn – lukking av pålegg nr. 6, brev datert 6.1.2020 fra Arkivverket. 05.10.20: Kontrollutvalget fikk i dagens møte jf. sak 53/20, «Ber om utsettelse på lukking av Pålegg 7», brev datert 25.6.2020 fra Molde kommune til Arkivverket. Samt «Oppfølging av tilsyn – forlenget frist for utbedring av avvik nr. 7», brev datert 10.8.2020. Av brev fra Arkivverket innvilges Molde kommune søknad om utsettelse og forlengelse for å utbedre avvik 7 til 31.12.20. Arkivverket forventer at kommunen prioriterer dette arbeidet. Kontrollutvalget vil følger med til dette er kommet på plass. 02.11.20: Utvalget fikk i dagens møte, sak 62/20, fremlagt brev datert 09.10.20 fra ass. kommunedirektør Britt Rakvåg Roald med tilbakemelding til kontrollutvalget vedr. arbeid med lukking av avvik nr. 7. 25.01.21: Det er mottatt e-post datert 21.1.2021 fra arkivleder i Molde kommune om at det siste avviket nå er lukket, og at Arkivverket har avsluttet sitt tilsyn. Kontrollutvalget avslutter sin oppfølging av saken.
15.01.19 Personvernregleverk Ansv. Adm./sekret.	
Merknad:	Status:
I 2018 fikk Norge ny personopplysningslov. Loven består av nasjonale regler og EUs personvernforordning (GDPR - General Data Protection Regulation). Forordningen er et sett regler som gjelder for alle EU/EØS-land. Gjennom å ha god internkontroll og god informasjonssikkerhet kan kommunen sikre at den behandler personopplysninger lovlig, sikkert og forsvarlig. Det er interessant for kontrollutvalget å skaffe seg informasjon om hvordan kommunen har innrettet seg etter personvernopplysningsreglene, da brudd på reglene kan få store konsekvenser for de det gjelder og føre til store bøter for kommunene.	17.02.20: Ett av punktene i vedtak i sak 08/20, knytter seg til personvernregelverket: Kontrollutvalget ønsker informasjon fra kommunedirektøren om hvordan kommunen generelt har innrettet seg etter personvernopplysningsreglene. Det ønskes også informasjon om hvordan klagesaker om brudd på personvernregelverket behandles og hvordan det følges opp varsler til datatilsynet. Kontrollutvalget ønsker også oversikt over om kommunen har fått noen advarsler eller bøter knyttet til brudd på personverndirektivet. 18.05.20: Informasjonen som ble etterspurt til kontrollutvalgets møte 30.03.20, som ble avlyst, ønskes fremlagt i møte 08.06.20. 08.06.20: Kontrollutvalget fikk fremlagt tilbakemelding fra kommunedirektøren knyttet til etterspurt informasjon, jf. sak 35/20. Kontrollutvalget ønsker at ROR-IKT gir utvalget en presentasjon etter at prosjektet for å ivareta felles utfordringer omkring GDPR i samarbeidskommunene etter planen er avsluttet 31.12.2020. 25.01.21: Kontrollutvalget fikk i dagens møte jf. OS 1/21, informasjon om arbeidet med prosjekt for implementering av GDPR i ROR-IKS. Fred Gjørtz daglig leder i ROR-IKT, Mette Kristengård prosjektleder for GDPR i ROR-IKT og Torill Berg prosjektleder for GDPR i Molde kommune, orienterte utvalget. Prosjektet skulle vært avsluttet til 31.12.2020, men arbeidet er forsinket. Det er anslått at prosjektet skal være ferdig til sommeren. Utvalget beholder saken på oppfølgingslisten sekretariatet innhenter status etter forespeilet avsluttet prosjekt. 06.09.21: Sekretær har ettersendt svar fra ROR-IKT mottatt e-post 02.09.21. Det er opplyst at fellesprosjektet i ROR-IKTs regi for implementering av GDPR, ble avsluttet i juni. I e-posten var det lenke til rapport for fellesprosjektet og statusrapporter for hver deltakerkommune i ROR-IKT. Statusrapporten viste at Molde kommune ikke har fullført mer enn en aktivitet, de øvrige aktivitetene er planlagt eller pågår. Kontrollutvalget ønsker å følge opp saken videre

og vil be om en ny statusrapport våren 2022.	
02.05.19 Parkering Ansv: Adm./sekr	
Merknad:	Status:
Kontrollutvalget i Molde fattet følgende vedtak i sak 13/19, 18.3.2019: 1.Kontrollutvalget anmoder rådmannen om å sikre likebehandling dersom det inngås nye leieavtaler om parkeringsplasser, selv om det ikke er hensiktsmessig å utarbeide et eget reglement. 2.Kontrollutvalget anmoder rådmannen om å sikre innkreving av rettmessige leieinntekter, ved å benytte seg av retten til konsumprinsregulering av avtalene. 3.Kontrollutvalget ber om en kort skriftlig tilbakemelding om hvordan rutineene for håndheving av antall parkeringsplasser blir praktisert under byggesaksbehandlingen. Kontrollutvalget ber rådmannen v/kommuneadvokaten om å se på leieavtalene og en mulighet for reforhandling.	02.05.19: Sekretær informert om at rådmannen har gitt tilbakemelding om at det er behov for mer tid for å svare ut pkt. 4. Pkt. 3 mener rådmannen er svart ut i brev av 31.01.19. Sekretær tar kontakt med rådmann for å avklar utvalgets ønske. 06.06.19: Utvalget fikk i møte fremlagt en kort skriftlig orientering om hvordan rutineene for håndheving av antall parkeringsplasser blir praktisert under byggesaksbehandlingen, jf. RS 31/19. 28.08.19: Sak 40/19 Leieavtaler parkeringsareal behandlet i dagens møte. Kontrollutvalget vil anmode om at rådmannen forsøker å få til en reforhandling av leieavtalen med Møre og Romsdal fylkeskommune, samt følge opp en reforhandling av leieavtalen med KS Roseby AS. Utvalget ønsker å følge opp saken til resultatet foreligger. Saken legges frem som referatsak til kommunestyret. 08.06.20: Kommunalsjef teknisk, plan, næring og miljø, Erik Heggemsnes, opplyser i e-post datert 28.05.20 at en pga. stor arbeidsmengde og at sakene vil kreve en omfattende behandling, ikke har startet. Arbeidet vil ikke komme i gang 1. halvår 2020. 02.11.20: Utvalget er kjent med at det er varslet en interpellasjon til kommunestyret om parkeringsavtalen med fylkeskommunen. Utvalget vil vente til neste møte for å vurdere om svar på interpellasjonen gir opplysninger som utvalget ønsker om status. 07.12.20: Kontrollutvalget fikk i dagens møte, jf. sak 68/20, fremlagt utdrag fra protokoll fra KST 19.11.2020, der det ble fattet vedtak knyttet til interpellasjon om reforhandling av parkeringsavtale med fylkeskommunen for Reknesområde. «<i>Molde kommunestyre ber kommunedirektøren gå i dialog med Møre og Romsdal fylkeskommune med sikte på å reforhandle parkeringsavtalen fra 1989 til en mer fremtidsrettet og helhetlig parkerings-løsning for Molde Sentrum. Kommunedirektøren kommer tilbake til kommunestyret i løpet av 2021 med forslag til en ny parkeringsavtale med fylkeskommunen.</i>» Deler av kontrollutvalgets oppfølging, er svart ut gjennom kommunestyrets vedtak. Kontrollutvalget ber til neste møte kommunedirektøren om status for arbeid med reforhandling av leieavtalen med KS Roseby AS. 25.01.21: Det er mottatt tilbakemelding på e-post fra kommunalsjef sektor teknisk, plan, næring og miljø, Eirik Heggemsnes, om at arbeidet med reforhandling av leieavtalen med KS Roseby AS ikke er kommet i gang. Dialog om reforhandling av ny avtale vil komme i gang i løpet av kommende måned. Utkast til ny avtale er ventet å være klar i løpet av 1. halvår 2021. 06.09.21: Sekretær delte i møte ut svar mottatt på e-post i dag 06.09.21 knyttet til parkeringsavtalen med Roseby. Det er opplyst i e-post fra Molde bydrift at det har vært dialog og at en har måttet bruke tid for å skaffe seg oversikt over hva som har skjedd på området. Pga. stor arbeidsmengde har en ikke klart å levere innen første halvår. Om prosessen går uten utfordringer er det informert om at en vil ha klar ny avtale i løpet av høsten. Utvalget ønsker å følge med til ny avtale foreligger.
17.01.20 Internkontroll Ansv. Adm./sekret.	
Merknad:	Status:

Kommuner skal ha interkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomheten størrelse, egenart, aktiviteter g risikoforhold, jf. Komm. l. § 25-1. Herunder skal det være nødvendige rutiner og prosedyrer og system for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Molde kommune benytter bl.a. et elektronisk system for internkontroll «Rettesnora». Det holder ikke at kommunen etablerer et slikt system, det viktigste for kontrollutvalget vil være at systemet brukes og fungerer.	25.01.21: Med utgangspunkt i sekretariatets saksfremlegg til dagens møte, jf. sak 5/21, ber kontrollutvalget kommunedirektøren orientere utvalget om følgende i møte 8.3.2021: Presentasjon av kommunens internkontrollsystem, Hvem har ansvar for å utarbeide, følge opp og evaluere nødvendige rutiner og prosedyrer? Hvordan sikres det at ansatte benytter det elektroniske internkontrollsystemet? Hva gjøres for å sikre internkontrollkompetanse i hele organisasjonen? 08.03.21: Personal- og organisasjonssjef Astrid Abelseth og personal- og HMS rådgiver Ingrid Moe Silseth orienterte utvalget i dagens møte jf. OS 3/21. På bakgrunn av orienteringen velger kontrollutvalget å avslutte oppfølging av denne saken.
18.05.20 Tilsynsrapport – Mattilsynet forhåndsvarsler vedtak om avvikshåndtering og leveringssikkerhet – Midsund Vassverk (Rakvåg Vassverk) Ansv. Molde Vann og Avløp KF/sekret.	
Merknad:	Status:
Tilsynsrapport datert 13.12.2019- Mattilsynet forhåndsvarsler vedtak om avvikshåndtering og leveringssikkerhet (2 avvik): Avvikshåndtering blir ikke dokumentert, det kunne ikke legges frem rutiner for avvikshåndtering. Det er ikke etablert rentvannsbasseng etter renseanlegget. Rakvåg vassverk skulle etter planen vært koblet til Midsund Vassverk i 2018, dette er ikke gjennomført	18.05.02: Kontrollutvalget fikk i dagens møte fremlagt tilsynsrapport og saksfremlegg til styret i Molde Vann og Avløp KF 18.02.20. Kontrollutvalget ønsker å følge saken til avvikene er lukket. 26.04.20: Sekretariatet undersøker til neste møtet om avvikene er lukket. 07.06.21: Daglig leder i Molde Vann og Avløp KF Bjarte Koppen, har i e-post datert 27.05.21 jf. vedlegg til sak 24/21, gitt tilbakemelding om oppfølging av tilsynet. Utvalget avslutter oppfølgingen av tilsynet på bakgrunn av arbeid som gjennomført, plan som er beskrevet og avbøtende tiltak som er iverksatt.
07.09.20 Undersøkelse av prosjekt Sjøfronten Ansv. Adm./sekret.	
Merknad:	Status:
Kontrollutvalget behandlet rapporten «Undersøkelse av prosjekt Sjøfronten» i møte 07.09.20. Det ble innstilt til at kommunestyret ber kommunedirektøren igangsette følgende tiltak: 1. Sjøfronten 2 – a. Det utarbeides minimum styringsdokument og prosjektplan. b. Det gjennomføres en vurdering av usikkerheten i prosjektet utført av ekstern uavhengig aktør. c. Det gjennomføres en evaluering med prosjektdeltakerne i Sjøfronten 1 og 3, med tanke på å finne konkrete og effektive forbedringspunkter. 2. Senere prosjekter – a. Det etableres en prosjektmodell med minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres. Den definerer roller, krav til beslutningsunderlag og beslutningspunkter mellom ulike faser. Den inneholder krav til	05.10.20: Kontrollutvalget fikk i dagens møte jf. RS 28/20 fremlagt saksprotokoll fra kommunestyrets behandling av rapporten 17.9.2020, sak 89/20. Kommunestyret har lagt til et oppfølgingspunkt i vedtaket; 1 d) <i>Hovedutvalg for teknisk, plan, næring og miljø følger prosessen tett gjennom jevnlig rapportering fra kommunedirektøren.</i> 08.03.21: Kontrollutvalget ønsker i møte 7.6.2021 status fra kommunedirektøren om oppfølging av tiltakene, jf. kommunestyrevedtak 89/20. 07.06.21: Utvalget behandlet oppfølging av anbefalinger i undersøkelse prosjekt Sjøfronten som egen sak i møte, jf. Sak 19/21. Det ble fattet følgende vedtak; Kommunedirektøren har fulgt opp pkt. 1 i vedtak sak 89/20, og kontrollutvalget avslutter oppfølging av dette punktet. Oppfølging av pkt. 2 i vedtaket er kommet i gang, og det foreligger konkrete planer for den videre oppfølgingen. Kontrollutvalget vil følge med til prosjektmodellen for investeringsprosjekt i basisorganisasjonen og de kommunale foretakene, er kommet på plass.

styringsdokumenter, rutiner og saksgang. b. Det sørges for at kommunedirektøren har kontroll på all dokumentasjon også i prosjektet med eksterne aktører. Det sikres tilgang og løpende innsyn i kontraktuelle dokumenter og prosjektdokumentasjon. c. Det etableres instruks for ivaretagelse av rollen som prosjekteier, medlem av prosjektråd og prosjektledelse. d. Det bør vurderes bruk av kompetansen i andre fagmiljøer, som Molde Eiendom KF. Molde Eiendom KF bør tilgjengeliggjøre de styringsdokumentene de har utarbeidet til bruk for andre i kommunen. 3. Kommunedirektøren gir kontrollutvalget status for oppfølging av tiltakene våren 2021.	
25.01.21 Kvalitetsmelding for grunnskolen og voksenopplæringen Ansv. Adm./sekr	
Merknad:	Status:
Kontrollutvalget ønsker å følge med på utviklingen i skolesektoren, bl.a. ved årlig få fremlagt kvalitetsmelding for grunnskolen og voksenopplæring.	
26.04.21 Forvaltningsrevisjonsrapport – Barnevernstjenesten for Molde, Aukra og Vestnes Ansv. Kommunedirektør/sekretariat.	
Merknad:	Status:
Kontrollutvalget fikk i møte 26.4.2021, sak 15/21 fremlagt rapporten. Det ble gjort følgende vedtak: Kontrollutvalget tar rapporten til etterretning. Rapporten blir oversendt kontrollutvalgene i Aukra og Vestnes til orientering. Rapporten blir oversendt Molde kommunestyre med følgende innstilling: 1.Molde kommunestyre tar forvaltningsrevisjonsrapporten Barnevernstjenesten for Molde, Aukra og Vestnes til etterretning og slutter seg til følgende anbefalinger fra kontrollutvalget: a.Vurdere og gjennomføre tiltak for å redusere mulighet for brudd på taushetsplikt i barneverntjenesten. b.Vurdere og gjennomføre tiltak for å løse sikkerhetsutfordringer i barneverntjenesten. c.Videreføre påbegynt arbeid med å sikre at lovpålagte tilsynsbesøk og besøk i fosterhjem gjennomføres og registreres i nødvendig omfang. d.Sikre at uklarheter knyttet til dialog, kommunikasjon, informasjonsflyt, rolle- og	07.06.21: Utvalget fikk fremlagt kommunestyrets vedtak fra 20.05.21, sak 24/21, jf. Referatsak 16/21. 06.09.21: Saken utsettes til neste møte. Det er opplyst at administrasjonen er godt i gang med planen og tiltakene. 22.10.21: Kommunedirektørens plan for oppfølging av anbefalingene, ble behandlet i dagens møte jf. Sak 34/21. Utvalget ønsker en ny statusrapport i første møte 2022

ansvarsavklaring i forhold til samarbeidsinstanser, følges opp. 2.Kommunestyret ber kommunedirektøren sørge for at anbefalingene følges opp og påse at dette arbeidet gjennomføres. Kommunestyret ber om at kommunedirektøren gir kontrollutvalget en skriftlig plan for oppfølging av anbefalingene til kontrollutvalgets møte 6. september 2021.	
---	--



MOLDE KOMMUNE

Saksprotokoll

Arkivsak-dok. 20/04806
Saksbehandler Marianne Lianes

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Molde kommunestyre	18.11.2021	PS-92/21

Oppfølging av politiske vedtak i Molde kommune 2020

Molde kommunestyre har behandlet saken i møte 18.11.2021 sak PS-92/21

Møtebehandling

Det ble votert samlet over kontrollutvalgets forslag til vedtak som ble enstemmig vedtatt.

Molde kommunestyres vedtak

1. Kommunestyret vurderer kommunedirektørens oppfølging av politiske vedtak 2020 som tilfredsstillende.
2. Kontrollutvalget ønsker, i dialog med kommunedirektøren, tydeliggjøring av status for oppfølging av vedtak.
3. Kontrollutvalget ber om status fra kommunedirektøren for oppfølging av vedtak som ikke var avsluttet ved fjorårets rapportering.

Arkivsak-dok.	21/00295-111
Saksbehandler	Hege Frisvold

Saksgang	Møtedato	
Styret for Molde eiendom KF	02.12.2021	PS-53/21

Saksframlegg

Lubbenes kunstgressbane - Ferdigstilling av bane og varmesentral

Styret i Molde eiendom KF – forslag til vedtak:

Daglig leders presentasjon av Lubbenes KGB og varmesentral tas til orientering. Saken er meget alvorlig og det viser viktigheten av en tydelig Prosjektgjennomføringsmodell, Usikkerhetsanalyser og en tydelig Styringsgruppe. Situasjonen er ikke enkel men det er en målsetning å rydde saken og ferdigstille anlegget slik at kunstgressbane og varmesentral kan være i drift fra april 2022.

Garderobeanlegget, garasje, fjerning av den gamle svømmehallen, veg og parkering trekkes ikke inn i denne saken, men kjøres som egen sak senere i 2022 i samarbeid med selskap 1.

Saksopplysninger

Molde kommunestyre gjorde 20. juni 2019 vedtak i sak 37/19 å renovere Lubbenes kunstgressbane (KGB) inkludert nytt garderobebygg og tilhørende parkeringsplass. Oppstart skulle skje i 2019, med planlagt ferdigstilling i 2020. Totalramme for prosjektet var beregnet til 39,6 mill. kroner inkl. mva.

Etter ekstra gjennomgang og kvalitetssikring med ekstern konsulent ble prosjektering og mengdebeskrivelse etterprøvd. I revidert budsjett 2020 ble rammen økt med 4 mill. kroner inkl. mva. Ny totalramme var da 43,6 mill. kroner. Tabell nedenfor viser dette. Endringene var knyttet til reduserte kostander til kunstgressbane 0,8 mill. kroner og økte kostander til varmesentral 3.2 mill. kroner. Garderobebygg, riving av svømmehall ble ikke endret, kun veg, parkering og utenomhus med kr. 50 000,- .

Prosjektet skulle inneholde følgende og ramme var som vist i tabell:

- Nytt kunstgress.
- Undervarmeanlegget skulle utbedres/skiftes ut i det omfang som var nødvendig.
- Areal måtte avsettes til snødeponi samt granulatfangst.
- Nytt garderobeanlegg med to garderobesett, dommergarderober.
- Flomlysanlegget måtte skiftes ut.
- Parkeringsplass skulle legges inn samt rive den gamle svømmehallen.

Tiltak	Fra kulturtjenesten vedlagt politisk sak	Etter kalkulasjon fra Norconsult
Kunstgressbane inkl varmerør	15 800 000	15 000 000
Varmesentral inkl tilførsel ban	5 200 000	8 371 000
Garderobebygg (inkl inventar og infrastruktur)	9 700 000	9 700 000
Riving gamle svømmehallen	850 000	850 000
Veier, parkering, utomhus etc.	950 000	1 000 000
Utstyr kunstgressbanen		
Sum eks. mva.	32 500 000	34 921 000
Marginer og reserver	-	-
Generelle kostnader	-	-
Mva.	8 125 000	8 730 250
Sum inkl mva	40 625 000	43 651 250

Det viste seg ved kontrollregning at det var en summeringsfeil på 1 mill. kroner i totalramme vedlagt saken.

Ny ramme skulle vært 40,6 mill. kroner, men dette ble aldri korrigert. Feilen styres til feil i mva. utregning for kunstgressbane og undervarme.

Tilbudsprosesser

Valg av kontrakt for utførelse av kunstgressbanen var en generalentreprise (kontrakt er basert på en mengderegulert beskrivelse og ansvaret for beregnede mengder er byggherres. Alle endringer av mengder, +/-, vil gjenspeiles i fakturering. Entreprenør vil/kan også kreve tillegg for avglemt poster og bestilte endringer.)

Tilbudskonkurranse på grunnarbeid og ny kunstgressbane ble gjennomført med tilbudsfrist 8. juni 2020, og ny varmesentral med tilbudsfrist 17. juni 2020.

- Kunstgressbanen: 20,1 mill.kroner eks. mva.
- Varmesentralen: 9,0 mill. kroner eks. mva.

Mottatte tilbud på kunstgressbane og varmesentral var begge langt over ramme og det ble bestemt i samråd med basisorganisasjonen (selskap 1) å avlyse konkurransen på varmesentral for å vurdere andre løsninger. Følgende løsninger ble vurdert for å ta ned prisen på varmesentral:

- Varmekabler tilsvarende løsningen på Reknesbanen ved Træffhuset, men erfaringer med høye driftskostnader til strøm med en slik løsning gjorde at det ble valgt bort.
- Kalkulasjon av energibrønner viste at dette alternativet ikke ville bli noe rimeligere løsning enn varmpumpe basert på sjøvann.
- Det ble basert på disse kalkulasjonene engasjert en ny rådgiver som hadde spesialisert seg på undervarme til idrettsanlegg, og det ble gjort en ny beregning av effektbehov. Beregningene viste at effekten på varmepumpen kunne reduseres fra utgangspunktet på 1200 kW, til 400 kW. Da med forutsetning om en el. kjel på 400 kW som kunne bidra under svært kalde perioder - hvis behov og driftsmidler. Basert på dette vurderingen ble det kjørt ny konkurranse på varmesentral 400kW i juni 2021 med tilbudsfrist 16.08.2021

Styringsgruppe og arbeidsprosess

Lubbenes KGB har vært et særdeles krevende prosjekt. Styringsgruppe og usikkerhetsanalyse var ikke etablert og oppstart virker å fremstå som vel hastig for ny daglig leder i Molde eiendom. Kjente forhold med krevende grunnforhold (2 gamle dekker i grunnen) virker å ikke være fullt ut masseberegnet. Utfordringen med varmepumpe virker også å være lite usikkerhetsberegnet ut fra priser i marked og evne til å levere under Covid 19 pandemien. Videre har prisveksten også vært krevende i perioden. Prosjektet skulle vært fulgt tettere og rapportert ved avvik fra tildelt budsjettamme.

Oppsummering og anbefaling

Daglig leder har fått gjennomgang internt fra egen prosjektorganisasjon og fra ekstern konsulent. Situasjonen er spesielt krevende da avvik mellom budsjett og regnskap viser et betydelig beløp. Styringsgruppe må etableres med tydelig rapportering samt usikkerhetsavsetning må gjøres uansett prosjekt.

Budsjett for 2022 viser følgende nye totalrammer for Lubbenes KGB.

	Prosjekt	Totalramme		Budsjett 2022	Økonomiplan			2026
		gjeldende	ny		2023	2024	2025	
Kulturtjenesten				21 446	14 500			
Molde KGB Lubbenes – garderobebygg	50309	14 500			14 500			
Molde KGB Lubbenes – bane og varmeløsning	50304	29 100	37 100	10 100				

I gjeldende økonomiplan var det bevilget 43,6 mill. kroner til felles prosjekt knyttet til Lubbenes KGB

- 29,1 mill. kroner for renovering av kunstgressbanen med ny undervarme og ny varmeløsning/varmesentral
- 14,5 mill. kroner til nytt garderobebygg inkl. riving av eksisterende garderobebygg/svømmehall og tilrettelegging av veg/parkering

Som tabellen ovenfor viser, var det vedtatt en økning av budsjettrammen for overskridelsene til prosjektet på 10,1 mill. kroner. Ny totalramme 37,1 mill. kroner.

Status for arbeidet med dette delprosjektet er at selve kunstgressbanen er ferdigstilt. Det er gjennomført konkurranse på ny varmesentral, og det er gjort tildeling under forutsetning av økonomisk godkjenning av ny totalramme. Molde eiendom KF rapporterte et merforbruk knyttet til dette delprosjektet på 8 mill. kroner per 2. tertial 2021. Etter nærmere gjennomgang viser det seg at kostnadene er høyere basert på prosjektrekskap datert 30.11.21.

Ny Budsjettramme for Lubbenes KGB og undervarme 2022	37 100 000
Prognose fra prosjektrekskap	46 000 000
Avvik	- 8 900 000

Det vil bli lagt frem en egen sak for kommunestyret om prosjektet snarest.

- Innspill til totalrammen for Lubbenes KGB og varmesentral må økes med 8,9 mill. kroner fra gjeldende økonomiplan på 37,1 mill. kroner.
- Ny total ramme for prosjektet fremstår med 46,0 mill. kroner, derav 5,7 er avsatt til endringer/usikkerhet.

Vedlegg 1 - Overordnet prosjektrekskap for Lubbenes KGB



PROSJEKTREGNSKAP
30.11.2021

Entr. Nr.	Entreprise	Budsjett (ramme)	Kontrakt	Prognose sluttsum	Til Disp	Estimerte, ikke-bestilte endringer	Bestilte endringer	Fakturert
01	Kunstgress	kr 14 467 481	kr 20 087 461	kr 24 502 177		kr -	kr 4 414 716	kr 23 924 825
02	Energisentral	kr 7 912 519	kr 5 650 211	kr 7 546 363		kr 1 248 000	kr 648 152	kr 337 201
03	Garderobebygg	kr 11 500 000	kr -	kr 120 000		kr 120 000	kr -	kr 108 685
	Entreprisekostnad (Sum 1-7)	kr 33 880 000	kr 25 737 672	kr 32 168 540		kr 1 368 000	kr 5 062 868	kr 24 370 711
08	Generelle kostnader	kr 1 000 000	kr 1 000 000	kr 3 222 043		kr 2 222 043	kr -	kr 2 322 043
	Byggekostnad (Sum 1-8)	kr 34 880 000	kr 26 737 672	kr 35 390 583		kr 3 590 043	kr 5 062 868	kr 26 692 754
09	Spesielle kostnader	kr -	kr -	kr 1 219 988		kr 996 000	kr 223 988	kr 206 448
10	Merverdiavgift	kr 8 720 000	kr 6 684 418	kr 9 152 643		kr 1 146 511	kr 1 321 714	kr 6 724 800
	Prosjektkostnad inkl. mva	kr 43 600 000	kr 33 422 090	kr 45 763 214	-kr 2 163 214	kr 5 732 554	kr 6 608 570	kr 33 624 002

Prognose sluttsum= Kontrakt + Bestilte endringer + Ikke bestilte endringer



MOLDE KOMMUNE

Kontrollutvalget

Arkivsak-dok. 20/00090-15
Saksbehandler Jane Anita Aspen

Saksgang	Møtedato	
Molde kontrollutvalg	13.12.2021	49/21

Saksframlegg

Eventuelt i møte 13.12.2021

Sekretariatets innstilling:

Mandag 21. februar blir dato for utvalgets første møte i 2022.

Saksopplysninger

Under saken «Eventuelt» kan det tas opp problemstillinger eller spørsmål som utvalgsmedlemmene har fanget opp, eller som utvalgsleder eller sekretariatet har mottatt mellom møtene. Kontrollutvalget kan da i møte vurdere om dette er forhold som skal følges opp videre i form av forberedelse av sak til senere møte, spørsmål til kommunedirektør eller annen type oppfølging.

Det er bare kommunestyret som kan pålegge kontrollutvalget å følge opp saker. Utover lovpålagte oppgaver knyttet til regnskap, påse-ansvar overfor revisor, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, så vurderer kontrollutvalget selv hvilke saker de skal følge opp, og på hvilken måte.

Kontrollutvalget har begrenset ressurser til rådighet, og kontrollutvalget mottar også henvendelse som ikke faller inn under utvalgets ansvarsområde. Det er derfor ikke hensiktsmessig at sekretariatet saksforbereder alle problemstillinger før kontrollutvalget har fått diskutert om dette er et forhold som utvalget ønsker å bruke ressurser på å undersøke.

Når kontrollutvalget vurderer om en sak skal følges opp eller ikke, så er det flere element som må tas med i vurderingen: Er dette en sak som er til politisk behandling? Er saken prinsipiell? Er det et enkelttilfelle eller tyder det på systemfeil? Er det en nylig hendelse eller er det en gammel sak? Tids- og kapasitetsmessige hensyn og økonomiske/budsjettmessige hensyn.

Vurdering

Det er før dette møtet ikke mottatt nye henvendelser.

Sekretariatet ber utvalget i møte ta stilling til følgende:

Fastsetting av dato for kontrollutvalgets første møte i 2022

Kontrollutvalgets møteplan fastsettes normalt av utvalget i det første møte i nytt år. Dette fordi en venter til alle kommunene som sekretariatet betjener, har fastsatt sin møteplan. For å unngå møtekollisjoner med andre politiske møter.

Det er ønskelig at dato for kontrollutvalgets første møte i nytt år blir avtalt i det siste møtet i inneværende år.

Sekretariatet har hentet ut møteplan for politiske møter i Molde 2022. Etter at det er blitt flere hovedutvalg, er det blitt vanskeligere å finne et møtetidspunkt som ikke kolliderer med andre politiske møter i Molde kommune. Det ser ut til at kontrollutvalget må bytte mellom mandager og fredager som møtedager i 2022. Sekretariatet vil foreslå mandag 21.februar som dato for utvalgets første møte i 2022.

Deltakelse på nasjonale opplæringskonferanser i 2022?

Det blir arrangert to årlige nasjonale konferanser som er spesielt rettet mot arbeidet i kontrollutvalgene.

Den ene er **FKT – Forum for kontroll og tilsyns fagkonferanse og årsmøte** som blir avviklet 8.-9. juni 2022 på Lily Country Club, Kløfta (10 min fra Gardermoen). Molde kommune er medlem av FKT. Deltakerne på konferansen, får også anledning til å delta på FKT sitt årsmøte som blir avviklet i forbindelse med konferansen. Programmet er ikke kjent enda, men bruker å være relevant og tilpasset målgruppen som er kontrollutvalgsmedlemmer og sekretariat. Det er lovet at programmet skal være klart før jul. Programmet legges da ut her: [Fagkonferansen 8.-9. juni 2022 - Forum for Kontroll og Tilsyn \(fkt.no\)](https://fkt.no) De siste årene med fysisk deltakelse var det ca. 150 deltakere på denne konferansen. Dette gjør konferansen oversiktlig for deltakerne. I 2020 ble fagkonferansen avlyst og i 2021 ble den avviklet digitalt. Prisen for tilsvarende konferanse i 2019 var kr 6 500,- pr. person inkl. overnatting med full pensjon. Prisen for den digitale konferansen i 2020 var kr 2 900,- pr. person.

Den andre landskonferansen er **NKRF – Norges kommunerevisorforbund sin kontrollutvalgskonferanse** som blir avviklet på The Qube – Clarion hotell & Congress – Oslo Airport, Gardermoen 2.-3.februar. Programmet er lagt ut her: [NKRF – Norges Kommunerevisorforbund](https://nkrf.no) De siste årene med fysisk deltagelse på kontrollutvalgskonferansen var det mellom 650-800 deltakere på denne konferansen. I 2021 ble konferansen avviklet digitalt. Prisen er 7 200,- pr. person inkl. overnatting med full pensjon. Det er i utgangspunktet ikke lagt opp til digital deltagelse på årets konferanse. Dersom noen bare ønsker å delta ved digital konferanse, så kan en likevel ta forbehold om dette ved vurdering av eventuell deltakelse.

Kontrollutvalget har satt av 60 000,- i budsjett til kurs, opplæring og reise. Det tas forbehold om at kommunestyret godkjenner kontrollutvalgets budsjett.

Dersom utvalget ønsker å prioritere at noen skal delta på NKRF sin konferanse 2-3.2.2022, så må det avgjøres i dette møtet. Påmeldingsfristen er 16.12.2021.

Sekretariatet tar sikte på å arrangere en **lokal opplæringssamling for kontrollutvalgene i distriktet** løpet av 2022. Kostnaden for denne samlingen vil dekkes av sekretariatet. Det er da bare reise og møtegodegjørrelser, som vil måtte dekkes av kontrollutvalgets eget budsjett.

Vedlegg



MOLDE KOMMUNE

Arkivsak-dok. 21/11200-2
Saksbehandler Tanja Thalén

Saksgang	Møtedato	
Hovedutvalg for helse og omsorg	15.11.2021	PS-31/21
Molde formannskap	14.12.2021	
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne	09.12.2021	
Molde kommunestyre	16.12.2021	

Saksframlegg

Sluttrapport - gjennomgang av enhet "Tiltak for funksjonshemmede" 2018-2019

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Molde kommunestyre tar saken til orientering og ber om at det jobbes videre med tiltak som er foreslått i rapporten.

Saksopplysninger

Denne saken presenterer sluttrapporten etter gjennomgang av enhet «Tiltak for funksjonshemmede» i perioden 2018-2019.

Tiltak for funksjonshemmede/TFH, fra 2020 kalt bo- og habiliteringstjenester, er den største enheten i Molde kommune. Enheten har nå ansvaret for de fleste kommunale tjenester til mennesker med funksjonsnedsettelse, både personer med utviklingshemming og personer med diagnoser som for eksempel ADHD, Aspergersyndrom og andre med autismspekterforstyrrelser. I etterkant av ansvarsreformen i 1991 hadde enheten kun ansvaret for personer med psykisk utviklingshemming. Etter at avdeling tildeling og koordinering ble etablert i 2012 har dette endret seg til også å gjelde ovenfornevnte grupper.

Molde kommune bruker mer ressurser på dette tjenesteområdet enn andre kommuner det er naturlig å sammenligne seg med (i 2018 kommunegruppe 13, i 2021 kommunegruppe 10).

På bakgrunn av dette ble det i 2018 besluttet å gå gjennom drift og vedtaksutmåling for å avdekke hvorvidt vedtaksutmålingen til gjeldende brukergruppe avviker vesentlig fra den enkeltes reelle behov og de krav en må sette til forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Gjennomgangen skulle være basert på brukers individuelle behov, vurdering av kvalitet basert på kommunens vedtatte standarder / tjenestebeskrivelser, bedret ressursutnyttelse og mulige innsparinger i tjenesten. Hensikten var å få vurdert om det var misforhold mellom tjenestebehov og samlet tjenesteyting.

Enheten fikk følgende mandat fra Rådmannen:

«Det skal etableres en prosjektgruppe for gjennomgang av tiltak for funksjonshemmede. Enheten skal utvikle og iverksette ny praksis, som sikrer riktig tjenestekvalitet til brukerne og varig økonomisk balanse.»

Rådmannens strategiske ledergruppe var styringsgruppe for prosjektet og det ble rapportert kontinuerlig til kommunalsjef for drift og forvaltning.

Våren 2018 ble det eksterne konsulentfirmaet Rune Devold AS leid inn for gjennomgang av enhet tiltak for funksjonshemmede. Denne drifts- og ressursanalysen (ofte kalt «Devoldrapporten») pekte på flere utviklings- og forbedringsområder.

Hovedspørsmål som Devold AS stilte seg

Driver tiltak for funksjonshemmede i Molde kommune dyrt?

Hvis ja:

- Hva er det som koster?
- Rause vedtak?
- Raus bemanning?
- Forhold vedrørende organisering?
- Lønnsnivået?
- Koster det for mye overalt?
- Hvordan kan det eventuelt optimaliseres?

Devold kom frem til følgende overordnede funn og konklusjoner:

- Molde kommune har gode tjenester og gode ledere på alle nivåer i tjenesten for funksjonshemmede.
- Tjenesten lever opp til høye forventninger fra brukere og pårørende/verger.
- Konsulentenes gjennomgang ga et sterkt inntrykk av en historisk kultur for god omsorg.

Svar på hovedspørsmålet «Driver tiltak for funksjonshemmede i Molde kommune dyrt?»: JA - Molde kommune driver dyrt.

Det ble deretter nedsatt ulike arbeidsgrupper som fikk hver sitt mandat å svare ut.

Sluttrapport – Gjennomgang av enhet «Tiltak for funksjonshemmede» 2018-2019 er vedlagt saken og beskriver arbeidet som har vært gjort samt veien videre.

Vurdering

Kommunedirektøren opplever at det har vært knyttet store forventninger til gjennomgangen av enhet tiltak for funksjonshemmede, spesielt med tanke på uttak av økonomisk gevinst, men også for å finne nye måter å utføre arbeidet på som kunne opprettholde kvalitet, men samtidig effektivisere tjenesteytingen.

Hovedmålet for prosjektarbeidet var å komme i økonomisk balanse, dette målet har en ikke klart å oppnå. Noe som i rapporten forklares av stor vekst i nye og utvidede tilbud.

Bo- og habiliteringstjenesten rapporterte per august 2021 en negativ årsprognose på 32,0 mill. kroner. Fakta er at Molde kommune fortsatt bruker mer ressurser på dette tjenesteområdet enn andre kommuner det er naturlig å sammenligne seg med (i 2018 kommunegruppe 13, i 2021 kommunegruppe 10). Det er derfor helt nødvendig å jobbe grundig og systematisk med å finne tiltak som kan redusere driftsnivået og oppnå økonomisk balanse. Her blir f. eks gjennomgang av tildelings- og vedtakspraksis, samt vurdering av samordningseffekter prioriterte oppgaver fremover. I tillegg vil en arbeide for å implementere helse- og mestringsteknologi fullt ut, slik at alle brukere som kan oppleve større grad av egenmestring med hjelp av helse- og mestringsteknologi får tilbud om det

Per dags dato mangler kommunen et verktøy som sier noe om sammenhenger mellom tildelte ressurser og vedtaksmengde for hjemmetjenester i Molde kommune. En skal derfor, i løpet av høsten 2021, gjennomføre «Helsesjekken» i alle enheter med hjemmebasert omsorg. Helsesjekken er en foranalyse og «øyeblikksbilde» som gir en indikasjon på hvor effektiv hjemmetjenesten i Molde kommune er sammenlignet med tilsvarende kommunegruppe/størrelse. Samtidig som tjenesteområdet får et bilde av om det er rom for å spare-, omfordele- eller få tilført ressurser vil analysen også være en nullpunktsmåling. En nullpunktsmåling vil være til god hjelp for å kunne beregne effekter/gevinster ved innføring av helse- og mestringsteknologi.

Økonomiske konsekvenser

Det er helt nødvendig at en arbeider videre med skisserte tiltak der målet er å få en bærekraftig økonomi og tjenesteproduksjon.

Betydning for folkehelse

Egenmestring og brukermedvirkning står sentralt i all tjenesteyting og er viktig for god folkehelse.

Kartleggingsverktøyet Buddha brukes nå som standardverktøy i all kartlegging og tilbakemeldinger fra brukere, pårørende/verge er at de opplever at verktøyet bidrar til gode individuelle vurderinger av brukerbehovet og at brukermedvirkning blir godt ivaretatt.

Med innføring av helse- og mestringsteknologi kan brukere oppleve mer selvstendighet og mestring på tross av en funksjonsnedsettelse.

Klimakonsekvenser

Ikke vurdert i denne saken.

Marianne Stokkerei Aasen
Kommunedirektør

Tanja Thalén
kommunalsjef

Vedlegg

Sluttrapport - gjennomgang tiltak for funksjonshemmede 2018-2019



MOLDE KOMMUNE

Sluttrapport

Gjennomgang av enhet «Tiltak for funksjonshemmede/TFH»

Mai 2018 – desember 2019

Utarbeidet av:
Bente Hegdal, enhetsleder
Mette Borge-Olsen Moe, fagansvarlig

Innhold

1. FORORD	3
2. BAKGRUNN	3
3. MANDAT	3
4. ORGANISERING	4
5. DEVOLDRAPPORTEN	4
5.1 Bestilling fra oppdragsgiver til Devold AS	4
5.2 Hovedspørsmål som Devold AS stilte seg	5
5.3 Overordnet funn og konklusjoner	5
5.4 Økonomisk effekt på valg som er foretatt	5
6. ENHETENS FOKUSOMRÅDER	6
7. ARBEIDSGRUPPER	7
7.1 Arbeidsgruppe Buddha	7
7.2 Arbeidsgruppe Turnus	8
7.3 Arbeidsgruppe Spesialturnus	9
7.4 Arbeidsgruppe Natt	10
7.5 Arbeidsgruppe Lokasjoner	10
7.6 Arbeidsgruppe Støttekontaktordningen	11
7.7 Arbeidsgruppe Sykefravær	12
8. NOEN PRESISERINGER - GEVINSTUTTAK VS. ØKT VOLUM	12
9. REAKSJONER OG TILBAKEMELDINGER PÅ GJ.GANG AV ENHETEN	13
10. PROSESSEN	14
11. VIDERE SATSNINGSOMRÅDER FRA HØST 2021	14

1 FORORD

Rapport «Gjennomgang av enhet tiltak for funksjonshemmede» er utarbeidet på grunnlag av prosjektperioden mai 2018 - desember 2019. I etterkant av denne perioden har kommunen gjennomgått en kommunesammenslåing med tidligere Misund og Nesset kommuner, parallelt med en krevende pandemi.

Det er derfor sannsynlig at svært mange i dagens organisasjon verken kjenner til Devold AS sin gjennomgang eller enhetens gjennomgang av tjenesten.

Prosjektet klarte ikke å oppnå forventede mål som beskrevet i mandatet. Under hver arbeidsgruppe samt i kapittel 11 skisseres derfor nye tiltak og satsningsområder med mål om å forbedre enhetens økonomiske situasjon.

2 BAKGRUNN

Tiltak for funksjonshemmede/TFH, fra 2020 kalt bo- og habiliteringstjenester, er den største enheten i Molde kommune. Enheten har nå ansvaret for de fleste kommunale tjenester til mennesker med funksjonsnedsettelse, både personer med utviklingshemming og personer med diagnoser som for eksempel ADHD, Aspergersyndrom og andre med autismspekterforstyrrelser. I etterkant av ansvarsreformen i 1991 hadde enheten kun ansvaret for personer med psykisk utviklingshemming. Etter at avdeling tildeling og koordinering ble etablert i 2012 har dette endret seg til også å gjelde ovenfornevnte grupper.

Kommunen praktiserer rammefinansiering og historikken var at enheten jevnlig meldte om betydelige behov for friske driftsmidler i forhold til etablering av tjenester til nye brukere og utvidelse av tilbud til kjente brukere. På bakgrunn av dette ble det derfor nødvendig å gå gjennom drift og vedtaksutmåling for å avdekke hvorvidt vedtaksutmålingen til gjeldende brukergruppe avviker vesentlig fra den enkeltes reelle behov og de krav en må sette til forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Gjennomgangen skulle være basert på brukers individuelle behov, vurdering av kvalitet basert på kommunens vedtatte tjenestebeskrivelser, bedret ressursutnyttelse og mulige innsparinger i tjenesten. Hensikten var å få vurdert om det var misforhold mellom tjenestebehov og samlet tjenesteyting.

Våren 2018 ble det eksterne konsulentfirmaet Rune Devold AS leid inn for gjennomgang av enhet tiltak for funksjonshemmede. Denne drifts- og ressursanalysen (ofte kalt «Devoldrapporten») pekte på flere utviklings- og forbedringsområder.

Molde kommune bruker fortsatt mer ressurser på dette tjenesteområdet enn andre kommuner det er naturlig å sammenligne seg med (i 2018 kommunegruppe 13, i 2021 kommunegruppe 10).

3 MANDAT

Enheten fikk følgende mandat fra Rådmannen:

Det skal etableres en prosjektgruppe for gjennomgang av tiltak for funksjonshemmede. Enheten skal utvikle og iverksette ny praksis, som sikrer riktig tjenestekvalitet til brukerne og varig økonomisk balanse.

Rådmannens strategiske ledergruppe var styringsgruppe for prosjektet og det ble rapportert kontinuerlig til kommunalsjef for drift og forvaltning.

4 ORGANISERING

På bakgrunn av mandatet ble følgende prosjektgruppe etablert.

Prosjektgruppe:

Prosjektdeltakere		Rolle
	Ann-Mari Abelvik, kommunalsjef	Prosjekteier
Tiltak funksjonshemmede (TFH)	Bente Hegdal, enhetsleder Mette Borge-Olsen Moe, avdelingsleder	Prosjektleder
Kontoret for tildeling og koordinering (KTK)	Catharina Vogt Hattrem-Johansen, saksbehandler	
Stab	Jarle Strømmen, økonomirådgiver Anne-Mari Mordal, personalrådgiver Jeanette Blikås, rådgiver	Prosessveileder
Hovedtillitsvalgt (HTV)	Ann Merete Ræstad Karlsen Rakel Sjøholm Løvås	Fellesorganisasjonen Fagforbundet

5 DEVOLDRAPPORTEN

5.1 Bestilling fra oppdragsgiver til Devold AS

Bestilling fra oppdragsgiver var å se på hele enheten, både på system- og individnivå.

Kommunen hadde tidligere fastslått at ressursbruken var høy. Oppdraget hadde følgende målsettinger:

- Optimalisere driften for å frigjøre ressurser til nye oppgaver
- Oppnå en driftsform som var kostnadseffektiv, samtidig som brukerne opprettholdt riktig kvalitet i tilbudet sitt ut fra sine enkeltvedtak.

Forekomst av utviklingshemming:

I Molde var det i 2018 registrert 92 voksne (over 16 år) mennesker med utviklingshemming. Antallet var noe lavere enn snittet for landet, som skulle tilsi at Molde hadde 118 voksne personer med utviklingshemming.

Rammeinntektssystemet benytter antall mennesker med utviklingshemming som et kriterium. Som kostnadsnøkkel i 2018 ble 0,62 millioner kr benyttet. Dette innebar at Molde fikk 0,62 millioner kr x 92 brukere = kr. 57 040 000,- som fri inntekt (ikke øremerket).

Kommunen mottar også årlig midler fra den statlige ordningen kalt Ressurskrevende tjenester.

I tillegg til voksne personer med utviklingshemming ga kommunen i 2018 tjenester til 23 barn med denne diagnosen, samt til 204 brukere med andre funksjonsnedsettelse. I dette prosjektet valgte en å kun konsentrere seg om de brukerne som mottok botjeneste (hjemmebaserte tjenester) uavhengig av diagnose.

År	Antall brukere	Budsjett	Regnskap	Resultat
2016	296	161 043 000	167 673 000	- 6 630 000
2017	287	172 600 000	182 862 000	- 10 262 000
2018	327	197 684 000	213 975 000	- 16 291 000
2019	349	202 076 000	220 764 000	- 18 688 000
2020	373	267 693 000	284 517 000	- 16 824 000

Tabellen viser vekst i brukere samt den økonomiske regnskapssituasjonen til enheten.

5.2 Hovedspørsmål som Devold AS stilte seg

Driver tiltak for funksjonshemmede i Molde kommune dyrt?

Hvis ja:

- Hva er det som koster?
- Rause vedtak?
- Raus bemanning?
- Forhold vedrørende organisering?
- Lønnsnivået?
- Koster det for mye overalt?
- Hvordan kan det eventuelt optimaliseres?

5.3 Overordnede funn og konklusjoner

- Molde kommune har gode tjenester og gode ledere på alle nivåer i tjenesten for funksjonshemmede.
- Tjenesten lever opp til høye forventninger fra brukere og pårørende/verger.
- Konsulentenes gjennomgang ga et sterkt inntrykk av en historisk kultur for god omsorg.

Svar på hovedspørsmålet «Driver tiltak for funksjonshemmede i Molde kommune dyrt?»: JA - Molde kommune driver dyrt.

5.4 Økonomiske effekter på valg som enheten har tatt

Tabellen på neste side oppsummerer hvilke faktorer som har spilt inn på økning av kostnader. Nedtrekkene i den størrelsesorden som tabellen viser, mer enn 30 millioner, krevde at praksis ble endret. I en administrativ og politisk kontekst innebar dette at tiltak som ble vedtatt iverksatt måtte medføre redusert aktivitet eller redusert kostnadsnivå for å få effekt.

Av den grunn ble det ikke anbefalt flate kutt, men presise tiltak.

Nr	Enhet/driftsområde/tiltak som endrer praksis	Kostn min mill kr	Kostn max mill kr	Merknad
	Sum	33,75	50,63	
1	Ikke-optimaliserte vedtak	10,1	20,2	Jfr diff. vedtak - kartlagt bistand. Se oppsummering av kapitel 5.
2	Samlet effekt av kapasitet, særavtaler og svak samordning	11,4	15,9	Se beregning i kap 4 ang samordningseffekter
3	Spesialturnuser+sikkerhet	4,5	5,0	
4		1,25	1,5	Samlok., nedtak min 1 NV
5	Sykefravær	5,25	6,25	KS-modellen gir størst kostnad
6	Nattevakter funksjonstillegg	0,75	0,75	Kr 23.500,-/år i full stilling
7	Fordyrende bruk av personale i dagtilb.	0,5	1,03	Årsverk i personalflyt øker kostn.
8	Kompetansekostnader			Inngår i linje 2
9	Avlastningstjenestene			Inngår i linje 2
10	Turnusene, div tiltak			Inngår i linje 2
11	En bolig: overkapasitet i turnus			1,88 mill kr, 3,1 årsverk. Inngår i tallene i linje 2.

(Kilde: Devoldrapporten 6/2018)

6 ENHETENS FOKUSOMRÅDER

På bakgrunn av de funn som Devold AS avdekket opprettet enheten følgende arbeidsgrupper som skulle utrede følgende kostnadsdrivere:

- **Ikke optimaliserte vedtak**
- **Turnuser**
- **Spesialturnus + sikkerhetstillegg**
- **Lokasjoner**
- **Sykefravær**
- **Støttekontakt**

Følgende innspill fra Devold AS ble drøftet og bestemt videreført:

A) Kommunens bruk av funksjonstillegg (årskostnad på 0,75 millioner kroner):

- Sikkerhetstillegg - benyttes der brukere har vesentlig problematferd som et tiltak for å rekruttere og beholde ansatte. Beløpet er kr. 30 000 for 100 % stilling.
- Funksjonstillegg natt - gis til alle nattevakter i hele kommunen. Beløpet er kr. 23 500 for 100 % stilling.

På bakgrunn av dette valgte kommunen å videreføre tilleggene, da de er basert på forhandlinger og svært viktige faktorer for å rekruttere og beholde arbeidskraft.

B) Kompetansekostnader:

Devold AS pekte i rapport på at enheten har god dekning av ansatte med 3-årig utdanning. Høy kompetanse er en kostnadsdriver isolert sett, mens fordelene er at det styrker muligheten for kvalitet på tjenestene. Ansiennitet bidrar også til kostnadsvekst. En kunne ha valgt å redusere antall ansatte med 3-årig utdanning, men valgte ikke å gjøre det da kompetanse er viktig for å sikre forsvarlige og likeverdige tjenester til brukergruppen. I tillegg har politikere i

Stortinget og Statsforvalteren hatt søkelys på manglende kompetanse i tjenestene til mennesker med utviklingshemming.

På bakgrunn av dette, har enheten besluttet å videreføre sin praksis, der ca. 1/3 av hver faggruppe utgjør kompetansenivået.

C) Lovkrav:

Helse- og omsorgstjenesteloven stiller blant annet krav om at det skal være to tjenesteytere til stede i det tidsrommet hvor tvang benyttes, dersom dette ikke er til ugunst for tjenestemottakeren. Målet med å være to tjenesteytere er å styrke tjenestemottagerens rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt, og kommunens internkontroll med egen fagutøvelse. Å ha dobbel bemanning er en kostnadsdriver i seg selv, men er et tydelig lovkrav. Det samme er kravet til tjenesteyternes formelle utdanningsnivå.

På bakgrunn av dette, videreføres praksis.

7 ARBEIDSGRUPPER

7.1 Arbeidsgruppe Buddha (utredning av ikke optimaliserte vedtak)

Buddha er et digitalt verktøy som benyttes for kartlegging av brukerens individuelle bistandsbehov. Verktøyet er utarbeidet av Rune Devold for å sikre god oversikt over brukerbehov og ressursberegning av tjenester som ytes av kommunenes helse- og omsorgstjenester.

Ved gjennomgangen i 2018-2019 ble det avdekket at flere av tjenestevedtakene sist var revurdert i 2013. Den gang manglet kommunen ett systematisk funksjonskartleggingsverktøy og vedtakene ble fattet ut ifra et faglig skjønn.

Vedtakene er dynamiske og skal til enhver tid speile brukers reelle bistandsbehov ut fra funksjonsnivå. Det vil si at det ikke nødvendigvis er til ugunst å få justert sine vedtak.

Ved kartlegging med Buddha-verktøyet er standarden IPLOS (individuell pleie- og omsorgs statistikk) lagt til grunn, og supplert med ytterligere variabler for å belyse den enkeltes behov. Dette for å sikre relevant informasjon og fange opp kompleksiteten i den enkeltes liv, da dette er en brukergruppe hvor tradisjonell IPLOS-basert kartlegging ikke er tilstrekkelig detaljert.

I gammel tradisjon ble f. eks all bistand som ble gitt til huslige gjøremål lagt i vedtaket praktisk bistand hjelp i hjemmet. I dag gjøres en vurdering om hvorvidt bruker selv er delaktig i oppgavene eller om ansatte må utføre oppgaven for dem. Er bruker selv delaktig anses dette som praktisk bistand person, og regnes da ikke som praktisk bistand hjelp i hjemmet, som er en betalingstjeneste.

Mandat:

Gjennomføre individuell funksjonskartlegging av alle tjenestemottakere med bruk av Buddha, med mål om riktig nivå på tjeneste, samt identifisere samhandlingseffekter for driften.

Gruppens anbefalinger som ble gjennomført:

Funksjonskartleggingene ble gjennomført av saksbehandler fra kontor tildeling og koordinering (KTK), samt gruppeleder/representant fra tiltak for funksjonshemmede. Videre var aktuell avdelingsleder og brukerens primærkontakt deltagende.

For å ivareta brukermedvirkning ble det i samråd med kommuneadvokaten sendt ut et forhåndsvarsel fra KTK, til alle pårørende /verger. Her ble de informert om kartleggingen som skulle gjennomføres, og de ble invitert til å uttale seg dersom de hadde innvendinger til kartleggingen eller hadde momenter de ønsket skulle hensyntas.

I ettertid har det vært kritiske tilbakemeldinger fra pårørende/verger på denne praksisen, da de ikke har følt seg tilstrekkelig og faktisk involverte.

De kom tilbakemeldinger om at pårørende/verger opplevde det som vanskelig å uttale seg når de ikke visste hva de skulle uttale seg om. En ser i ettertid at det ikke var tilstrekkelig brukermedvirkning og har derfor endret praksis. Dagens praksis er at en alltid inviterer med bruker eller brukers representant i funksjonskartlegginger som gjennomføres. Erfaringen med dette har vært svært god, og kommunen har fått gode tilbakemeldinger på både praksis og kartleggingsverktøyet fra brukersiden. Det har vært gjennomgående tilbakemeldinger på at de følger seg ivaretatt ved at kommunens kartlegging er detaljorientert og grundig.

Det ble i prosjektperioden foretatt 97 brukerkartlegginger. 66 brukere fikk redusert sine vedtak (59 av disse fikk reduksjon på over en time eller mer). Det var 27 brukere som fikk oppjustert vedtakene sine og 4 brukere fikk uendrede vedtakstimer. Totalt ble det sendt 8 klagesaker til Statsforvalteren (den gangen Fylkesmannen) på endringer i vedtak. Alle sakene fikk medhold av Statsforvalteren etter overprøvingen. Som følge av avgjørelsen ble de brukerne dette gjaldt, umiddelbart, satt tilbake til sine opprinnelige vedtak.

Tabellen under viser det totale nedtrekket som endringene i vedtak gav rom for. Dette tilsvarer 31,71 årsverk, som utgjør et nedtrekk av kostnader pålydende 16 902 000 kr.

Driftseenhet	Tjenestetimer		Differanse	
	FØR	ETTER	Timer	Årsverk
Driftsenhet 1	685,35	544,05	141,30	3,98
Driftsenhet 2	723,00	462,50	260,50	7,34
Driftsenhet 3	468,80	412,00	56,80	1,60
Driftsenhet 4	576,75	278,00	298,75	8,42
Driftsenhet 5	340,20	252,25	87,95	2,48
Driftsenhet 6	711,50	620,75	90,75	2,56
Driftsenhet 7	265,00	279,40	-14,40	-0,41
Driftsenhet 8	518,75	392,55	126,20	3,55
Driftsenhet 9	443,00	365,30	77,70	2,19
SUM TOTALT	4732,35	3606,80	1125,55	31,71

7.2 Arbeidsgruppe Turnus

Mandat:

Drøfte prinsippene knyttet til;

- Døgnyrtmeplan
- Vaktlengder
- Langhelger/Bonushelger
- Møtefrekvens

- Timer pr vakt
- Fordeling av tidlig- og seinvakter

Gruppens anbefalinger som ble gjennomført:

- Turnuser utarbeides etter behov for tilstedeværelse og aktivitet.
- Bruker bemanningsplan/døgnrytmeplan som ivaretar direkte og indirekte tid.
- Det er brukerbehovet i alle turnusuker som er styrende for bemanningsplan/døgnrytmeplan
- Enhetene har innført stille rapport der dette er hensiktsmessig.
- Rapporttiden settes til 15 min mellom skiftene.
- Vaktlengde skal reguleres etter behov for tilstedeværelse og aktivitet, og være i henhold til turnusprotokollen i Molde kommune.
- Personalmøter skal ikke lengre stå på turnus.
- Teammøte/fagmøte er brukerrettet og skal være i turnus. Brukerbehovet vil styre møtetettheten.
- Ansatte skal ikke jobbe sjeldnere enn 4. hver helg.
- Det er innført langhelger og bonushelger i de fleste driftsenheter.

7.3 Arbeidsgruppe Spesialturnus

Mandat:

- Vurdere konsekvensene av å øke arbeidsinnsats fra 82,94 % til 100 %, og fra 40,14 % til 50 %.
- Vurdere turnustekniske muligheter for å redusere 2:1 bemanning på gitte brukere.
- Vurdere risiko/gevinst ved å justere funksjonstillegg. Utarbeide mal for individuell arbeidsavtale og mal for innhenting av legeattest.

Rune Devold AS anslo at spesialturnusene bidro til et merforbruk i Molde kommune på 4,5 – 5 millioner, slik de var utformet. En beregning arbeidsgruppa har gjort bekreftet denne summen.

Bakgrunn:

Spesialturnus med langvakter og små team, ble startet opp 1.1.2014. Før dette hadde personalet i en av våre driftsenheter meldt fra om svært krevende arbeidsoppgaver og uheldig psykisk belastning på grunn av dette.

Før oppstart av spesialturnus, ble det i løpet av én uke, hos én bruker, registrert 234 fysiske trusler, 134 spark og 89 slag rettet mot tjenesteyterne.

Driftsenheten hadde et svært høyt sykefravær og høy «turnover». Arbeidstilsynet førte tilsyn med driftsenheten i september 2013. Hovedverneombud hadde besøkt driftsenheten og uttalt at det var nødvendig å foreta tiltak for å bedre situasjonen for både brukere og ansatte.

For brukerne betydde oppstart av spesialturnus med langvakter en stor reduksjon i antall ansatte å forholde seg til.

Ved oppstarten av spesialturnus ble det besluttet at tjenesteyterne skulle være lønnet i 100 % stilling, samtidig som de i turnusen kun jobbet i 82,39 % stilling, de i 50 % stilling jobbet da 40,14 % stilling. Når det gjelder 100 % stillingene tilsvarte dette 325 timer i året, timer som arbeidstakerne fikk betalt for, men som de ikke jobbet. Dette var tenkt som en kompensasjon for å stå i krevende arbeid over tid. Denne ordningen ble avsluttet.

Arbeidsgruppa anbefalte at gjeldende ordning med innhenting av helseattest ved inngåelse av arbeidsforhold i spesialturnus ble avsluttet.

Gruppens anbefalinger som ble gjennomført:

- Spesialturnusen i form av langvakter er opprettholdt og videreført i flere andre driftsenheter hvor utfordrende atferd er gjeldende. Dette er viktig for tjenestemottaker som får færre ansatte å forholde seg til, og også for å kunne rekruttere og beholde ansatte som jobber under svært krevende forhold.
- Det ble utarbeidet nye evalueringsskjema knyttet til bruk av spesialturnus, for å sikre god oppfølging av enkeltansatte.

Dette gav følgende reduksjon i årsvirkning: 4 948 286 kr.

Hva skjer videre:

Vurdere om en bør innføre turnuser med langvakter i flere enheter både med tanke på kvalitet for bruker som mottar tjenester (færre ansatte å forholde seg til) men også for å jobbe mot en heltidskultur (jfr. prosjekt heltidskultur).

7.4 Arbeidsgruppe Natt

Mandat:

- Kartlegge dagens driftssituasjon (lokasjoner, nattressurs, responstid og vedtak).
- Kartlegge aktuelle velferdsteknologier.
- Hvordan kan vedtakene leveres med bruk av mindre ressurser?

Gruppens anbefalinger som ble gjennomført:

- I samarbeid med tildeling og koordinering er brukers behov for bistand på natt tydeliggjort via funksjonskartlegging og fatting av nye vedtak.

Hva skjer videre:

- Etablere ambulant natt-tjeneste.
- Innføre håndholdte enheter som et arbeidsredskap og styringsverktøy.
- Bruk av velferdsteknologi vil kunne eliminere behov for nattevakt hos enkelte tjenestemottakere.

Det vises til punkt 5. i budsjett 2022 og til økonomiplan 2022-2025, der dette beskrives som ett av sektorens tiltak:

Gjennomgang av natt-tjeneste i kommunene for å se på samordningseffekter, samt økt bruk av helse- og mestringsteknologi.

Bo- og habiliteringstjenesten skal delta i dette arbeidet. Det er på nåværende tidspunkt ikke mulig å tallfeste effekt av tiltaket.

7.5 Arbeidsgruppe lokasjoner

Mandat:

Kartlegge dagens driftssituasjon og forslå løsninger som kan sikre større grad av ressursutnyttelse av boligmassen.

Kartlegge og foreslå aktuell velferdsteknologi som kan innlemmes i boligene for å fremme større grad av selvhjelpenhet og sikkerhet for brukerne og samtidig frigi ressurser til andre formål om mulig.

Gruppens anbefalinger som er gjennomført:

- Det er innkjøpt og etablert nye lokaler til base for en av våre driftsenheter, dette ble gjort for å frigjøre en leilighet til utleieformål. Den nye basen benyttes også til fellesaktiviteter for brukere. Dette fører til bedre ressursutnyttelse og øker kvaliteten for brukerne.
- Det er innkjøpt en bolig for å etablere ett enetiltak.
- Det er gjennomført et prosjekt i regi av ROR-IKT med mål om å utbedre det trådløse nettverket i bygg med kommunale funksjoner. I den sammenheng har Wifi blitt oppgradert i alle våre driftsenheter. Dette gjør oss bedre rustet for å ta i bruk velferdsteknologi.
- Det er etablert ny drift vest i byen. Det er leid egen base til dette formålet.

Hva skjer videre:

- Avvikle personalbase i en konkret driftsenhet for å frigi leilighet til ny bruker som ikke har behov for stedlig nattevakt ble foreslått.
Andre brukerbehov har medført at denne endringen må utsettes.
- Bygge carport/garasje ved de lokasjonene der dette er nødvendig og mulig for å øke effektiviteten.
- Gjøre flere personer med funksjonsnedsettelse i stand til å eie eget hjem ved å etablere rådgiverfunksjon tilknyttet tildeling og koordinering.
- Utrede og planlegge bygging/kjøp av forsterket samlokalisert enhet i et hensiktsmessig geografisk område, med egnede friområder og mulighet for skjerming (8-10 plasser).
- Utvide en av våre driftsenheter med 2 nye leiligheter.
- Fornyelse og renovering av eksisterende samlokaliserte boliger. Det er ønskelig med felleslokaler i flere av våre driftsenheter slik at brukerne kan samles til fellesaktiviteter. De vil også gi bedre personalfasiliteter som erstatning til dagens uhensiktsmessige lokaler.
- Der investeringstilskuddet er avskrevet, bør en vurdere å erstatte boligen med mer hensiktsmessige lokaler.
- Det bør utarbeides en plan for hvordan Molde eiendom systematisk bør arbeide mot en utskifting av samtlige avskrivende lokasjoner.

Tjenesten skal delta i ett større arbeid om lokalisering og dimensjonering av institusjoner og botilbud i 2022.

Vi mener en slik deltagelse vil kunne gi ulike gevinster for enheten, både i forhold til fagutøvelse, samordning, redusert sykefravær og individuell frihet til brukerne. Det er på nåværende tidspunkt ikke mulig å tallfeste effekt av tiltaket.

7.6 Støttekontaktordningen

Mandat:

Kartlegge dagens organisering, antall og brukerbehov. Vurdere muligheten for en ny og modernisert organisering av støttekontakttilbudet, basert på større grad av gruppetilbud der dette gagnar brukeren på individnivå, samt økt bruk av frivillighet til slike formål.

Hva skjer videre:

- Det er enighet om at det er ønskelig å få startet opp tilbud om å delta i sosiale aktivitetsgrupper.
- Ha større fokus på samarbeid med frivilligheten og andre aktører, som kan bidra til gruppeaktiviteter.

- Arbeidsgruppen ønsker å dele opp organiseringen av støttekontakttjenesten, slik at de ulike enhetene selv styrer tjenesten for sine egne brukere.
- Brukere i tjenesten som har vedtak om praktisk bistand bør i hovedsak få dekt sine aktivitetsbehov uten vedtak om støttekontakt.

Forventet effekt: Enheten vil i løpet av 2022 jobbe med de overnevnte tiltakene.
Effekt av dette er på nåværende tidspunkt vanskelig å tallfeste.

7.7 Arbeidsgruppe sykefravær

Mandat: Kartlegge dagens fravær. Se på årsakssammenhenger og strategier for varig reduksjon. Iverksette nødvendige tiltak for å redusere fravær.

Gruppens anbefalinger som er gjennomført:

- Det ble høsten 2021 inngått et samarbeid med Nav Arbeidslivssenter, og opprettet en hoved HMS-gruppe for enheten der trepartssamarbeidet er ivaretatt. Videre er det etablert lokale HMS-grupper i hver driftsenhet, som er underopplæring. Målet er å arbeide systematisk med HMS-arbeid med blant annet varig reduksjon av sykefravær.

Hva skjer videre:

- Vi ser en utfordring i at avdelingsledere har personalansvar for svært mange ansatte. Det må undersøkes om det innenfor disse rammene er mulig å prioritere forebyggende sykefraværarbeid og oppfølging av sykemeldte.

Enheten håper at kontinuerlig arbeid gir et redusert sykefravær som styrker brukerkvalitet og gir økonomiske gevinster.

8 NOEN PRESISERINGER - GEVINSTUTTAK VERSUS ØKT VOLUM

Oversikt over nedtrekk av årsverk versus etablering av nye og utvidede vedtak til brukere i prosjektperioden

Ifølge Devold AS, som gjennomførte stikkprøver av i alt 14 av 97 vedtak, viste en trend. Vedtakene var rausere enn nødvendig når brukernes bistandsbehov ble detaljkartlagt. Kommunens egne funksjonsvurderinger førte til omtrent samme resultat.

På dette grunnlaget ble det konkludert med at det ikke er kommunens funksjonsvurdering som i seg selv medfører raus vedtak. Det raus slår inn når funksjonsvurderingen skal omsettes ('oversettes') i bemanningsplan og turnus.
Devold AS beregnet en mulig forventet effekt av dette tilsvarende inntil 29 årsverk.

Etter at funksjonskarlegginger med det nye kartleggingsverktøyet av alle tjenestemottakere var gjennomført og nye turnuser var produsert, ble det gjort ett nedtrekk i personalressurs tilsvarende 30,14 årsverk. I samme periode ble det etablert nye og utvidete brukervedtak tilsvarende 38,5 årsverk.

I tillegg til å ha redusert volumet med 30,14 årsverk gjennom prosjektperioden, har vi altså parallelt, i samme periode, økt tjenesteproduksjon med 38,5 årsverk. Enheten er ikke vesentlig styrket med friske midler i forhold til disse nye og utvidete tjenestebehovene, og dette er beskrivende for den utfordringen enheten selv opplever å stå i.

Tjenesten har opplevd en vekst i antall brukere over mange år.

År	Antall utviklingshemmede under 16 år	Antall utviklingshemmede over 16 år	Andre	Antall pr. år	Årlig vekst
2016	24	88	184	296	
2017	23	94	170	287	- 9
2018	23	100	204	327	+40
2019	22	103	224	349	+22
2020	20	130	223	373	+24

Flere av de nye brukerne som vist i tabellen, har betydelige tjenestetilbud. Dette gjør at vår uløste økonomiske utfordring stadig blir større, og det er en daglig utfordring å finne samordningseffekter og hensiktsmessige lokasjoner.

9 REAKSJONER OG TILBAKEMELDINGER PÅ GJENNOMGANGEN AV ENHETEN

Brukere

Hensikten med prosjektet var hovedsakelig å gjennomføre endringer i drift og administrasjon uten at brukerkvaliteten ble forringet. Vår erfaring er at det har vært svært lite “prat” i brukergruppen. Svært mange innenfor denne brukergruppen kan ikke målføre egne tanker og behov, men enkelte brukere har etterspurt om når endringene skal skje, da de ikke har merket noen endring.

Pårørende/verger

Det ble avholdt et informasjonsmøte i samarbeid med Norsk forbund for utviklingshemmede/ NFU etter at Devold AS hadde ferdigstilt sitt arbeid. Møtet var konstruktivt, og vi mottok både ros og ris fra de fremmøtte.

Enkelte pårørende/verger har vært i kontakt med tildeling og koordinering.

I etterkant av endringene ble det klaget til Fylkesmannen fra 8 pårørende/verger.

Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)

Slik enheten har oppfattet det, har NFU vært kritiske både til Devold AS sin rapport og til gjennomgang av enheten. Mye av den opplevde kritikken er koblet opp til det de opplevde som manglende og reell brukermedvirkning og et for stort søkelys på reduksjoner og innsparing.

I ettertid ser vi at brukte for lite tid på informasjon og direkte samarbeid med pårørende om hva dette arbeidet skulle innebære. Det har også vært enkelte oppslag i Romsdals Budstikke samt nasjonal media.

Ansatte

Det ble brukt mye tid på forankring i egen organisasjon. Det ble avholdt temakaféer, utsendt skriftlig informasjon, avholdt planleggingsdager og utsendt jevnlig nyhetsbrev om framdriften.

Når det gjelder endringene for ansatte i spesialturnus var oppdraget ikke fullt så enkelt. Det ble mye motstand på endringene knyttet til arbeidstid og det ansatte opplevde som bortfall av goder. Dette var påregnelig, men over tid har situasjonen gått seg til.

I all hovedsak har ansatte bidratt positivt i endringsprosessen.

At vi ikke fikk behov for å redusere antall ansatte bidro til en ro i organisasjonen. Enkelte ansatte har måtte byttet driftsenhet. Dette har foregått i samarbeid med den ansatte og tillitsvalgte. Noe støy har det vært underveis i slike tilfeller, men sakene har primært løst seg på minnelig vis.

Andre

Både Statsforvalteren og Spesialisert habilitering ble orientert om prosjektet og hensikten med dette, i forkant av oppstarten.

Det ble også avholdt samarbeidsmøte med hovedtillitsvalgte, fagsjef for pleie- og omsorg og fagsjef for barnehage. Dette ble primært gjort for å ha ei plan om omplassering av personell, dersom det skulle oppstå overtallighet underveis i prosessen.

10 PROSESSEN

Det har vært knyttet store forventninger til arbeidet, spesielt med tanke på uttak av økonomisk gevinst, men også for å finne nye måter å utføre arbeidet på som kunne opprettholde kvalitet, men samtidig effektivisere tjenesteytingen.

Arbeidet har vært svært tidkrevende, men også spennende og lærerikt. Samarbeidet med Devold AS har vært svært godt i hele prosessen. Det samme har samarbeidet i prosjektgruppa og samarbeidet med underarbeidsgruppene vært.

Målet for prosjektarbeidet var å komme i økonomisk balanse, dette ble dessverre ikke oppnådd. Enheten er klar over at det både politisk og administrativt var forventninger om et annet resultat. Årsaken til dette er at nedtrekkene som er gjennomført ikke kompenseres for den store veksten i nye og utvidede tjenestetilbud. Enheten har svært få tjenester som ikke er lovpålagt.

11 VIDERE SATSNINGSOMRÅDER FRA HØST 2021

Som kjent utarbeides det controller-rapport i forbindelse med regnskapsrapporteringene. I forbindelse med rapporteringen per 1. tertial 2021 som går til kommunalsjef, med kopi til kommunedirektør, assisterende kommunedirektør og økonomisjef står det følgende:

«Bo- og habiliteringstjenester / økonomisk status

Enheten rapporterte per april 2021 et forventet merforbruk på 28,0 mill. kroner. Enheten fikk et merforbruk i 2020 på 16,8 mill. kroner.

Devold-rapporten som ble lagt frem i 2018 viste et potensiale for innsparinger i tjenesten. I 2019 ble det gjennomført et omfattende prosjektarbeid med flere arbeidsgrupper. Flere tiltak er gjennomført, men arbeid med ny kommune fra 2020, samt koronasituasjonen har trolig bidratt til at dette arbeidet delvis stoppet opp.

Det er ikke realistisk for enheten å komme i balanse i 2021 med dagens ramme dersom ikke vesentlige endringer i tjenesten gjennomføres.»

På bakgrunn av den utfordrende økonomiske situasjonen som enheten fortsatt befinner seg i, må en arbeide videre for å finne nye handlingsrom. I den forbindelse skal en arbeide videre med følgende tiltak:

1. Evaluering av prosjektet «Gjennomgang av enhet tiltak for funksjonshemmede».

Har prosjektet gitt oss de forventede gevinster? I så fall hvilke? Er det andre funn som bør vies videre oppmerksomhet?

Rådet for mennesker med funksjonsevne behandlet 14.10.2021 saken om manglende konsekvensvurdering etter gjennomføring av kutt i tjenestetilbudet innenfor TFH i 2018. Rådet var enig med lokallaget til NFU, og ba om at det skal gjennomføres en uavhengig evaluering av både prosessen og konsekvensene av prosjektet.

Hva skjer videre:

Brakerutvalget i bo- og habiliteringstjenester skal ha møte 30. november der de vil få mulighet til å komme med innspill i forhold til hvordan prosjektet bør evalueres. I etterkant av dette vil administrasjonen i samarbeid med fagavdelingen i sektor helse og omsorg planlegge hvordan evalueringen skal gjennomføres.

Det gjennomføres en brukerundersøkelse i november 2021 til besvarelse av nærmeste pårørende og verger.

Det er opprettet et prosjekt med den nye veilederen «Gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming» utgitt av Helsedirektoratet. I dette arbeidet er NFU, brukerutvalget og fagstab helse og omsorg invitert med. Prosjektet skal gjennomføres første halvår 2022, og bidra til tjenesteutvikling ut fra kunnskapsbasert praksis, riktige prioriteringer, god samhandling og uønsket variasjon i kommunene.

2. Gjennomgang av praksis fra vedtak fattes til bruker mottar tjenesten

Underveis i prosjektet er det pekt på behovet for en ytterligere samordning/konkretisering av samarbeidet mellom bo- og habiliteringstjenester og tildeling og koordinering.

Hva skjer videre:

Det lages et flytskjema for å tydeliggjøre ansvar og oppgaver i prosessen fra en søker om tjenester til vedtak fattes, og videre til tjenesteutføring.

Det er pekt på at for å skape varig økonomisk gevinst (samordningseffekter) så må en også kartlegge og justere prosessen med etablering av nye tiltak.

Gevinstrealisering forutsetter at konkrete endringer finner sted over tid. I praksis betyr det at endrede arbeidsmåter må defineres, aksepteres og praktiseres over tid av alle involverte.

Erfaringer fra andre prosjekt viser at dersom endringer ikke standardiseres, så blir de personavhengige, og flyktige. De som skal jobbe på nye måter har nytte av noe skriftlig og dermed håndfast å forholde seg til, for eksempel i form av et prosesskart. Dette finnes ikke per tiden, og det utgjør en reell risiko for at mål ikke nås.

Dette arbeidet må starte opp så snart som mulig og senest i årsskiftet 2022.

3. Innføring av håndholdte enheter og bruk av BUM-rapporter som styringsverktøy

Det er behov for å innføre håndholdte enheter i tjenesten.

Hva skjer videre:

Arbeidet med innføring av håndholdte enheter vil starte opp i to pilotenheter for å skaffe oss nødvendig kunnskap og erfaring til å kunne innføre bruk i de driftsenhetene hvor dette kan være aktuelt. I det elektroniske pasientjournalssystemet Gericar er det da mulig å ta ut noe som kalles for BUM-rapporter som kan benyttes som styringsdata i forhold til helhetlig ressursbruk.

I løpet av høsten 2021 skal alle enheter med hjemmebasert omsorg gjennomføre «Helsesjekken». Helsesjekken er en foranalyse og «øyeblikksbilde» som gir en indikasjon på hvor effektiv hjemmetjenesten i Molde kommune er sammenlignet med tilsvarende kommunegruppe/størrelse. Samtidig som tjenesteområdet får et bilde av om det er rom for å spare-, omfordele- eller få tilført ressurser vil analysen også være en nullpunktsmåling. En nullpunktsmåling vil være til god hjelp for å kunne beregne effekter/gevinster ved innføring av helse- og mestringsteknologi.

4. Helse- og mestringsteknologi

Flere av arbeidsgruppene har hatt i oppdrag å vurdere mulighet for mer bruk av teknologi i tjenesten. Flere benytter i dag Memoplanner (kognitivt hjelpemiddel for å huske), medisindispensere og Room-mate (visuelt og anonymisert digitalt tilsyn med automatisk alarmering).

Vi ser i ettertid at tiden ikke har vært moden for å ta i bruk utstrakt bruk av slik teknologi, da vi ikke i tilstrekkelig grad har hatt kunnskapen og kjennskapen til hvilke muligheter dette kunne gi oss. Samtidig var det utfordringer med dårlig WiFi-dekning i de ulike driftsenhetene. Her har ROR-IKT jobbet målrettet for å bedre situasjonen slik at vi nå er rustet for å ta i bruk slik teknologi.

Hva skjer videre:

I etterkant av prosjektet har kommunen ansatt koordinator for helse- og mestringsteknologi. Vi har startet et samarbeid med vedkommende for å utforske mulighetsrommet og hvilke gevinster innføring av mer helse- og mestringsteknologi kan gi. Gevinstene er tredelt og handler om økt kvalitet, spart tid og reduksjon av kostnader.

Målet er at alle brukere som kan oppleve større grad av egenmestring med hjelp av helse- og mestringsteknologi skal få tilbud om det. Arbeidet vil starte i løpet av høsten og fortsette inn i 2022.

5. Lokalisering og dimensjonering av institusjoner og botilbud

Hva skjer videre:

Molde kommunestyre vedtok helse- og omsorgsplan for Molde kommune 2021–2033 i sak 72/21. I punkt 2 i vedtaket står det: «*Molde kommunestyre ber om det utarbeides en langsiktig strategi for utvikling, lokalisering og dimensjonering av de kommunale institusjonene og botilbud*».

På bakgrunn av dette, skal det etableres et felles utredningsprosjekt som tar utgangspunkt i vedtaket, og som også tar opp seg alle enkeltprosjekt som ligger inne med større eller mindre avsetninger i gjeldende økonomiplan. Prosjektet vil bli koblet tett til arbeidet med ny plan for boligpolitikk og arealplanlegging.

Gjennom dette arbeidet blir enheten involvert i å melde inn fremtidig behov for nye lokasjoner, utbedringer og forsterkede boenheter. Enheten ser for seg at dette vil gi oss større

forutsigbarhet, bidra til uttak av framtidige samordningseffekter, og ha en tilpasset boligmasse ut fra brukernes behov.

6. Støttekontaktordningen organisert som sosiale aktivitetsgrupper

Innføring av sosiale aktivitetsgrupper i støttekontaktordningen.

Hva skjer videre:

Innføre en ny og modernisert organisering av støttekontakttilbudet, basert på større grad av etablering av sosiale aktivitetsgrupper. Gruppene skal dannes ut fra interesse til de ulike brukerne som skal motta tjenesten.

Målet er å heve kvaliteten på tjenesten samtidig med økonomiske gevinster ved at to fritidskontakter kan ha ansvar for 4-5 brukere i stedet for individuelle tilbud.

Det nedsettes en arbeidsgruppe som starter med dette arbeidet umiddelbart.

Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal

Møteprotokoll

Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal

Dato:	10.11.2021 kl. 09:30:10:30
Sted:	Microsoft Teams
Arkivsak:	21/00001
Møtende medlemmer:	Stig Holmstrøm, styreleder (Vestnes) Olav Myrseth Oterhals, medlem (Aukra) Knut Sjømæling, medlem (Gjemnes) Trygve Grydeland, medlem (Molde) Gudrun Herje Langseth, nestleder (Rauma)
Møtende varamedlemmer:	Lisbeth Valle for Kåre Sigmund Vevang (Hustadvika)
Forfall:	Kari Marie Jenstad (Sunndal) – vara kunne ikke møte
Fra administrasjonen møtte:	Jane Anita Aspen, daglig leder Sveinung Talberg, rådgiver
Protokollfører:	Jane Anita Aspen
Merknader:	

SAKSKART			Side
Saker til behandling			
22/21	21/00119-3	Godkjenning av innkalling og sakliste styremøte 10.11.2021	3
23/21	21/00056-14	Godkjenning av protokoll fra styremøte 25.8.2021	4

24/21	21/00058-7	Daglig leders orientering til styret i møte 10.11.2021	4
25/21	21/00033-4	Økonomirapport oktober 2021	5
26/21	21/00123-3	Lokale forhandlinger 2021	6
27/21	21/00103-20	Status etter eiermøte - videre prosess	6
28/21	21/00071-3	Møteplan 2022	Error ! Book mark not defined.
Referatsaker			
31/21	20/00127-43	FKT - Medlemsinformasjon september 2021	9
32/21	20/00127-44	Personvernrutine for kontrollutvalgssekretariat	9
33/21	21/00034-19	Protokoll fra styremøte NKRF 24.08.21	9
34/21	21/00034-18	Protokoll fra styremøte NKRF 20.09.21	9
35/21	21/00034-20	NKRFs årsmøte 2021- sakspapirer	9
36/21	20/00139-12	Vedr. 20-02275-34 - Svar på søknad om fritak fra folkevalgte verv og melding om valg etter Oddveig Gikling-Bjørnå, Senterpartiet	9
37/21	21/00055-10	ny daglig leder MRR	9
38/21	21/00055-14	Protokoll e.o.årsmøte i Møre og Romsdal Revisjon SA 20.10.2021	9

Microsoft Teams, 10.11.2021

Stig Holmstrøm
Styreleder

Saker til behandling

22/21 Godkjenning av innkalling og sakliste styremøte 10.11.2021

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal	10.11.2021	22/21

Møtebehandling i Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal 10.11.2021:

Møtebehandling

Innkalling og sakliste godkjennes.

Styreleder fremsatte forslag om at Knut Sjømæling og Gudrun Herje Langseth velges til å underskrive protokoll fra møtet sammen med møteleder.

Votering

Styret fattet enstemmig vedtak i samsvar med forslag fremsatt i møte (6 voterende)

Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdals vedtak

Innkalling til møte 10.11.2021 godkjennes.

Sakliste til møte 10.11.2021 godkjennes

Disse velges til å underskrive protokoll fra møte sammen med møteleder:

1. Knut Sjømæling
2. Gudrun Herje Langseth

Protokollen signeres digitalt.

Daglig leders innstilling:

Innkalling til møte 10.11.2021 godkjennes.

Sakliste til møte 10.11.2021 godkjennes

Disse velges til å underskrive protokoll fra møte sammen med møteleder:

1.
2.

Protokollen signeres digitalt.

23/21 Godkjenning av protokoll fra styremøte 25.8.2021

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal	10.11.2021	23/21

Møtebehandling i Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal 10.11.2021:

Møtebehandling

Votering

Styret fattet enstemmig vedtak i samsvar med daglig leders innstilling (6 voterende)

Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdals vedtak

Protokoll fra styremøte 25. august 2021 godkjennes.

Daglig leders innstilling:

Protokoll fra styremøte 25. august 2021 godkjennes.

24/21 Daglig leders orientering til styret i møte 10.11.2021

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal	10.11.2021	24/21

Møtebehandling i Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal 10.11.2021:

Møtebehandling

Daglig leder orienterte knyttet til følgende stikkord:

- Framleieavtalen med Molde Eiendom KF – Regnskapsfører har avklart at når huseier fakturerer med moms, skal Molde Eiendom KF viderefakturere oss med moms. Siden vi ikke er momspliktige, får vi kompensert momsen vi blir fakturert fra skatteetaten.
- Det kan komme på noen utgifter i forbindelse med flytting til nye lokaler.
- Kari Marie Jenstad fortsetter som styremedlem – Sunndal kommunestyre har innvilget Oddveig Gikling-Bjørnå fritak fra sine politiske verv ut valgperioden. Malene Aaram Vike fortsetter som vara.
- Husk meld inn krav om møtegodtgjørelse evt. tapt arbeidsfortjeneste – Styremedlemmer og varamedlemmer blir bedt om å registrere sine krav i Visma Expense innen 30.11.2021, for å være garantert at de kommer med på desember-lønn.

- **Vedtak i Sunndal kontrollutvalg** – Daglig leder informerte om vedtak gjort i kontrollutvalget i Sunndal, sak 25/21 Eventuelt i møte 23.9.2021: Rutiner for møteinnkalling – kontrollutvalget i Sunndal – Kontrollutvalget viser til epost datert 20.9.21, og tar avstand fra innholdet i e-posten. Kontrollutvalget har stor tillit til sekretariatet. Rutinar for møteinnkallingar er gjort i tråd med regelverket.

Daglig leder informerte styret kort om bakgrunnen for vedtaket i kontrollutvalget i Sunndal og daglig leders oppfølging for å ivareta arbeidsmiljø til ansatt sekretær.

- Aktivitet siden sist styremøte

Votering

Styret fattet enstemmig vedtak i samsvar med daglig leders innstilling (6 voterende).

Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdals vedtak

Styret tar informasjonen til etterretning.

Daglig leders innstilling:

Styret tar informasjonen til etterretning.

25/21 Økonomirapport oktober 2021

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal	10.11.2021	25/21

Møtebehandling i Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal 10.11.2021:

Møtebehandling

Votering

Styret fattet enstemmig vedtak i samsvar med daglig leders innstilling (6 voterende)

Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdals vedtak

Økonomirapporten tas til orientering.

Daglig leders innstilling:

Økonomirapporten tas til orientering.

26/21 Lokale forhandlinger 2021

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal	10.11.2021	26/21

Møtebehandling i Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal 10.11.2021:

Møtebehandling

Votering

Styret fattet enstemmig vedtak i samsvar med daglig leders innstilling (6 voterende)

Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdals vedtak

Styret godkjenner gjennomføringen av lokale forhandlinger 2021.

Daglig leders innstilling:

Styret godkjenner gjennomføringen av lokale forhandlinger 2021.

27/21 Status etter eiermøte - videre prosess

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal	10.11.2021	27/21

Møtebehandling i Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal 10.11.2021:

Møtebehandling

Daglig leder gav utvalget en kort orientering.

Styremedlem Knut Sjømæling informerte om at brevet vi sendte etter avholdt eiermøte hadde vært fremlagt for Nordmøre Interkommunalt politisk råd (IPR) i møte sist uke. IPR gir Kristiansund kommune som vertskommune for Kontrollutvalgssekretariatet for Nordmøre i oppgave å følge opp invitasjonen overfor de andre kommunene.

Votering

Styret fattet enstemmig vedtak i samsvar med daglig leders innstilling (6 voterende)

Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdals vedtak

1. Styret støtter at det innledes dialog med Møre og Romsdal fylkeskommunen og kommunene på Nordmøre for å vurdere muligheten for å etablere et større sekretariat.
2. Det nedsettes følgende forhandlingsutvalg: ordfører Ståle Refstie, ordfører Torgeir Dahl, styreleder Stig Holmstrøm, daglig leder Jane Anita Aspen, representant fra kontrollutvalgene nestleder i kontrollutvalget i Molde Magne Reiten, ansattrepresentant Sveinung Talberg.
3. Resultat av forhandlinger, med fremforhandlet forslag til løsning, skal legges frem for styret i Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal innen utgangen av 2022.
4. Styret skal holdes orientert om fremdriften i arbeidet.

Daglig leders innstilling:

1. Styret støtter at det innledes dialog med Møre og Romsdal fylkeskommunen og kommunene på Nordmøre for å vurdere muligheten for å etablere et større sekretariat.
2. Det nedsettes følgende forhandlingsutvalg: ordfører Ståle Refstie, ordfører Torgeir Dahl, styreleder Stig Holmstrøm, daglig leder Jane Anita Aspen, representant fra kontrollutvalgene nestleder i kontrollutvalget i Molde Magne Reiten, ansattrepresentant Sveinung Talberg.
3. Resultat av forhandlinger, med fremforhandlet forslag til løsning, skal legges frem for styret i Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal innen utgangen av 2022.
4. Styret skal holdes orientert om fremdriften i arbeidet.

28/21 Møteplan 2022

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal	10.11.2021	28/21

Møtebehandling i Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal 10.11.2021:

Møtebehandling

Votering

Styret fattet enstemmig vedtak i samsvar med daglig leders innstilling (6 voterende)

Styret Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdals vedtak

Styret godkjenner følgende møteplan for 2022: onsdag 26.januar, onsdag 6. april, onsdag 24. august og onsdag 16. november.

Daglig leder får, i samråd med styreleder, fullmakt til å foreslå endring i tidspunkt dersom det blir behov for dette.

Styremøtene avvikles i 2022 på Microsoft Teams.

Daglig leders innstilling:

Styret godkjenner følgende møteplan for 2022: onsdag 26.januar, onsdag 6. april, onsdag 24. august og onsdag 16. november.

Daglig leder får, i samråd med styreleder, fullmakt til å foreslå endring i tidspunkt dersom det blir behov for dette.

Styremøtene avvikles i 2022 på Microsoft Teams.

Referatsaker

Saknr	Arkivsak	Tittel
31/21	20/00127-43	FKT - Medlemsinformasjon september 2021
32/21	20/00127-44	Personvernrutine for kontrollutvalgssekretariat
33/21	21/00034-19	Protokoll fra styremøte NKRF 24.08.21
34/21	21/00034-18	Protokoll fra styremøte NKRF 20.09.21
35/21	21/00034-20	NKRFs årsmøte 2021- sakspapirer
36/21	20/00139-12	Vedr. 20-02275-34 - Svar på søknad om fritak fra folkevalgte verv og melding om valg etter Oddveig Gikling-Bjørnå, Senterpartiet
37/21	21/00055-10	ny daglig leder MRR
38/21	21/00055-14	Protokoll e.o.årsmøte i Møre og Romsdal Revisjon SA 20.10.2021

Styret tar referatsakene til orientering (6 voterende).

Stig Holmstrøm
Protokollunderskriver

Knut Sjømæling
Protokollunderskriver

Gudrun Herje Langseth
Protokollunderskriver



Dokument 3-serien



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Dokument 3:5 (2014–2015)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 -120 3 924 22 784 320

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

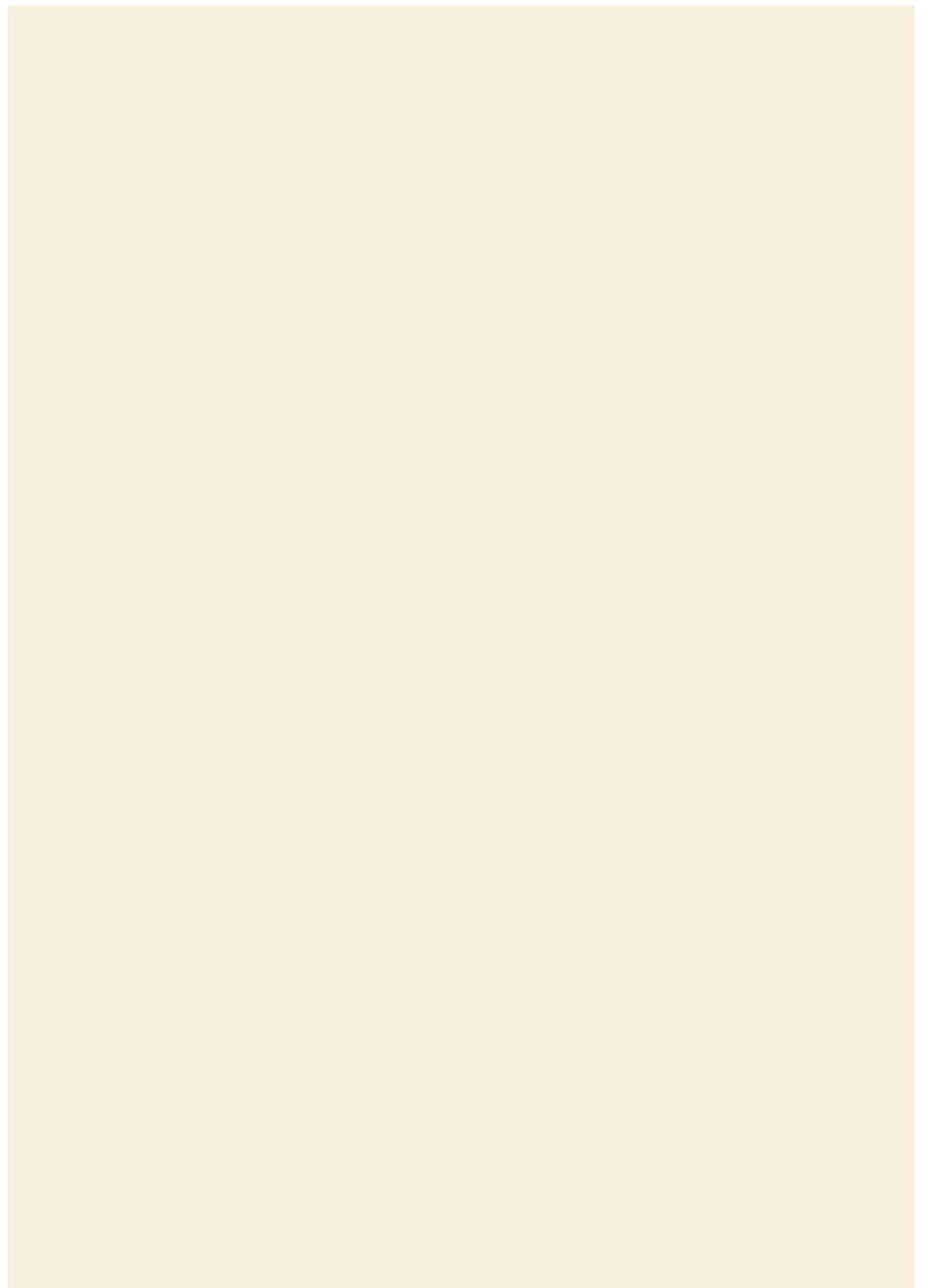
ISBN 978-82-8229-304-4

Forsideillustrasjon: 07 Oslo



Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Dokument 3:5 (2014–2015)



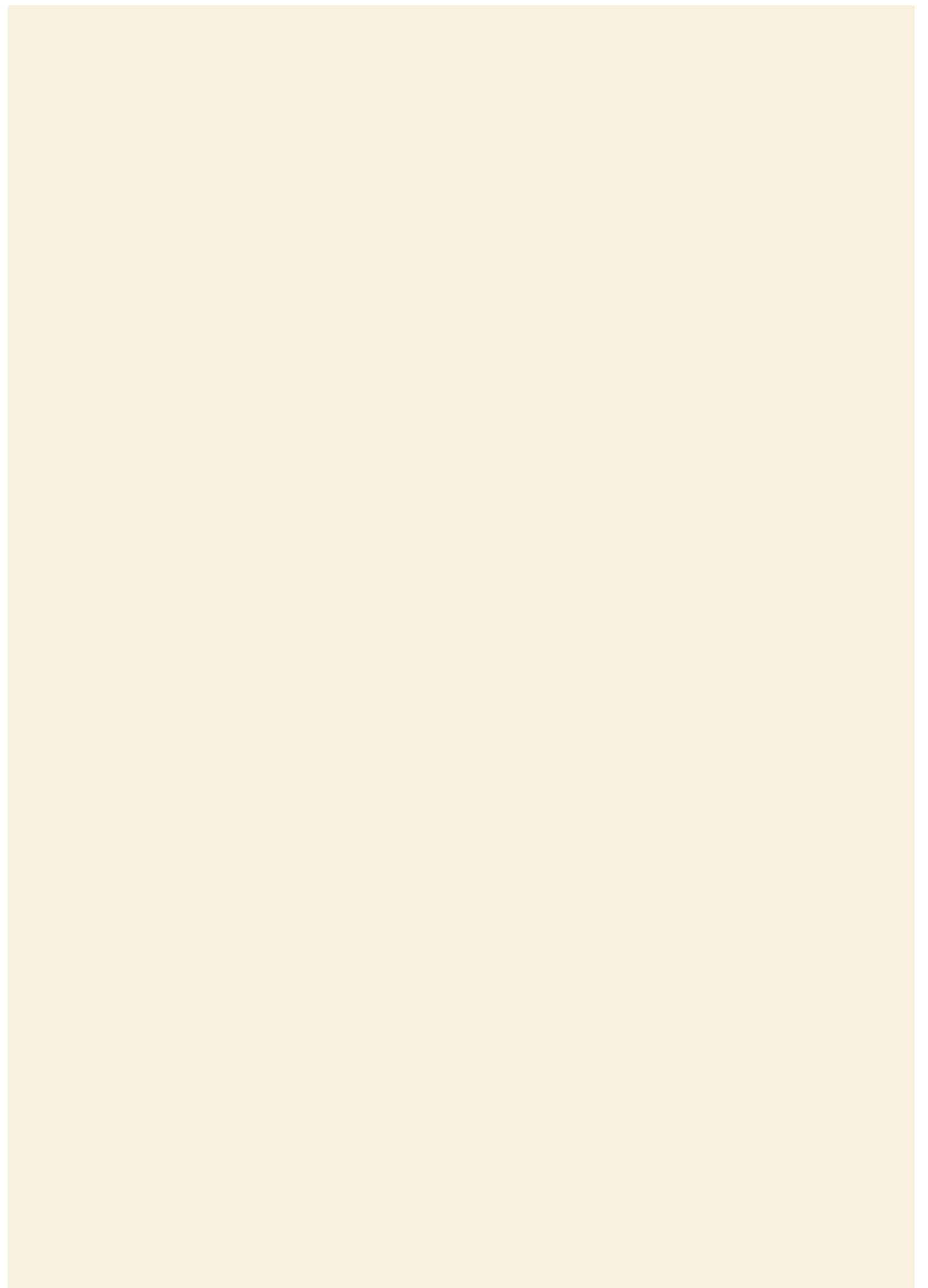
Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:5 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*.

Riksrevisjonen, 17. februar 2015

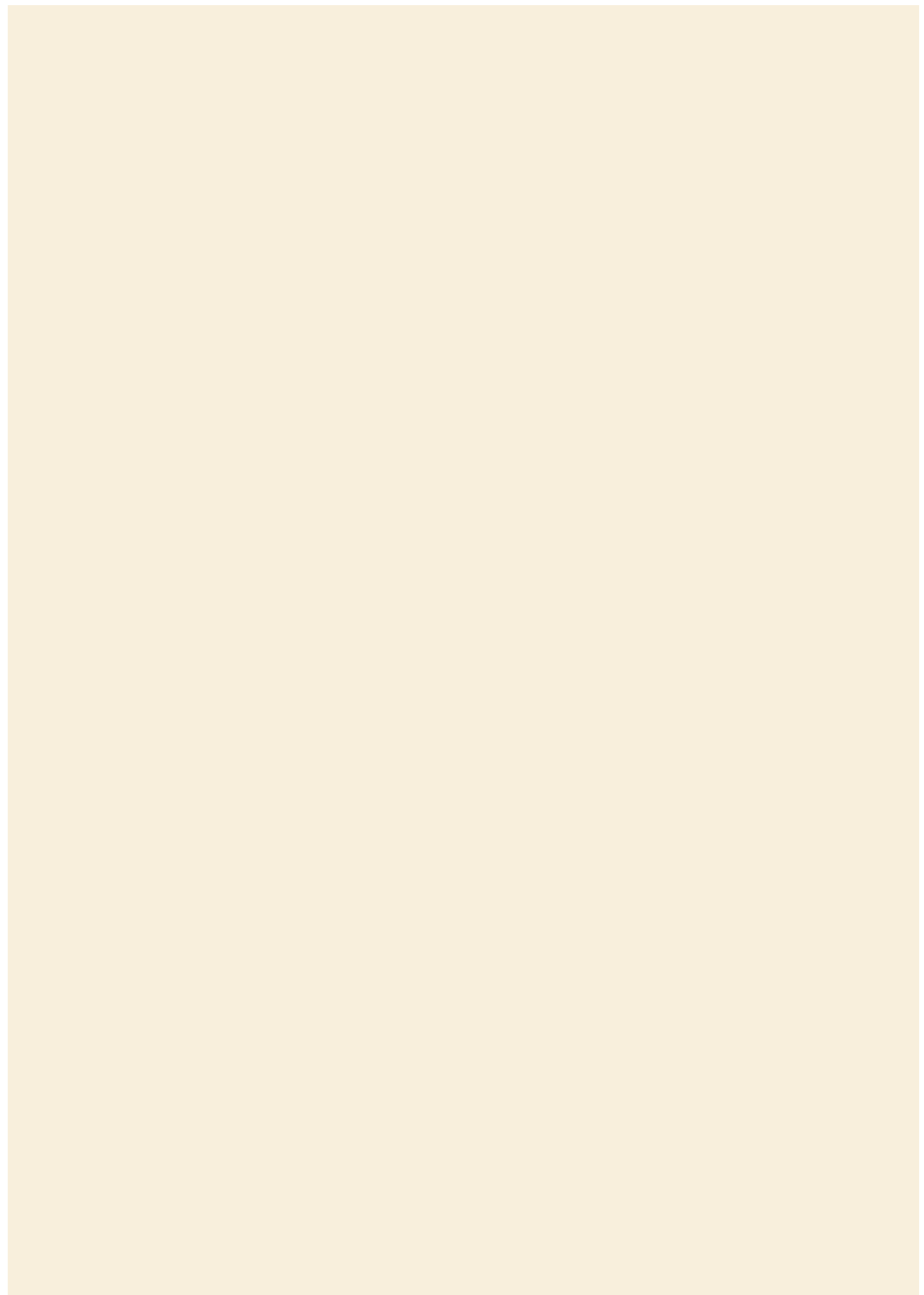
For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor



Innhold

1	Hovedfunn	7
2	Riksrevisjonens merknader	7
3	Riksrevisjonens anbefalinger	11
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådens svar		19
Vedlegg 3: Rapport		
1	Innledning	27
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	29
3	Revisjonskriterier	32
4	I hvilken grad er kommunenes gjeldsbelastning økonomisk bærekraftig?	39
5	I hvilken grad får kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå tilstrekkelig informasjon om kommunens gjeldsbelastning?	54
6	I hvilken grad bidrar fylkesmennenes veiledning og kontroll til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?	58
7	I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?	67
8	Vurderinger	71
9	Referanser	77
10	Begrepsforklaringer	79
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funn og anbefalinger		



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse om kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

Undersøkelsen av gjeldsnivå, investeringer og andre økonomiske nøkkeltall omfatter perioden fra 2004 til 2013, mens undersøkelsen av kommunale og statlige styringsdokumenter i hovedsak omfatter perioden fra 2012 til 2014.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at gjeldsnivået i kommunene har økt kraftig de siste ti årene. Det økte gjeldsnivået innebærer at en stadig større del av kommunenes økonomiske ressurser må benyttes til å betjene gjeld. Gjeldsoppbyggingen har også ført til at kommunenes økonomi har blitt mer sårbar for renteøkninger. Dersom rentenivået øker kan gjeldsbelastningen bli krevende for kommuneøkonomien og påvirke kommunenes muligheter til å ivareta den nasjonale politikken på vesentlige velferdsområder.

Rapporten ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved brev 1. oktober 2014. Departementet har i brev 28. oktober 2014 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 5. januar 2015 og statsrådets svar 20. januar 2015 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Hver sjette kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.
- Det er risiko for at antall kommuner med en lite bærekraftig gjeldsbelastning vil øke.
- Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene.
- Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er i liten grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Hver sjette kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom

Gjeldsnivået i kommunene har økt fra 60 til 76 prosent av inntektene de siste ti årene. Gjeldsoppbyggingen skyldes økt investeringsnivå og høy grad av lånefinansiering.

Høyere gjeld har ført til økte rente- og avdragsutgifter, selv om lavt rentenivå og bruk av minimumsavdrag har bidratt til å begrense kommunenes utgifter.

Høy gjeld er ikke nødvendigvis negativt i seg selv. For en kommune som har forutsetninger til å betjene den samlede gjelden både på kort og lang sikt, uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere, kan det være rasjonelt å ha høy gjeld. Det er ikke et mål at kommunene skal ha så lav gjeld som mulig hvis det for eksempel betyr at de ikke ivaretar nødvendige utbygginger eller vedlikehold av bygningsmassen.

I 2013 hadde om lag hver sjette kommune en kombinasjon av høyt gjeldsnivå, svakt driftsresultat og lavt disposisjonsfond. Disse kommunene hadde et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene, et driftsresultat på under 3 prosent av inntektene og et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene. Det betyr at disse kommunene har et begrenset økonomisk handlingsrom i møte med eventuell reduksjon av inntekter eller økte renteutgifter og andre økte utgifter.

I tillegg hadde disse kommunene i gjennomsnitt tre ganger så høy rentekspontert gjeld som de øvrige kommunene, det vil si gjeld som gjenstår når lån til VAR-området (vann, avløp og renovasjon)¹ og lån med statlige rentekompensasjonsordninger er trukket fra. Det betyr at disse kommunene er betydelig mer sårbare for renteøkninger enn de øvrige kommunene. Videre benytter disse kommunene i større grad enn de øvrige kommunene minimumsavdrag på sine lån.

Blant kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, er det variasjon i både gjeldsnivå, driftsresultat og disposisjonsfond. Gjeldsnivået varierer fra 75 prosent til 140 prosent av inntektene. Driftsresultatet varierer fra -5,7 til 2,9 prosent av inntektene og disposisjonsfondet varierer fra 0 til 4,9 prosent av inntektene. Det vil følgelig variere hvor lite det økonomiske handlingsrommet er. Noen av kommunene ligger nær de angitte terskelverdiene,² men de fleste kommunene ligger langt fra disse verdiene. Det økonomiske handlingsrommet avhenger også av andre forhold som kan påvirke kommunenes muligheter for inntektsøkning eller kostnadsreduksjon.

Selv om det er store kommunevise variasjoner både i gjeldsnivå og økonomisk handlingsrom til å kunne betjene gjeld, gir det økte gjeldsnivået i kommunene grunn til bekymring. Det er risiko for at kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom ikke vil klare å håndtere gjelden på kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere. Etter Riksrevisjonens vurdering framstår gjeldsbelastningen i disse kommunene som lite bærekraftig.

2.2 Det er risiko for at antall kommuner med en lite bærekraftig gjeldsbelastning vil øke

Gjeldsnivået i kommunene vil fortsette å øke. To av tre kommuner har planlagt med høyere gjeldsnivå i 2017 enn i 2013. Blant kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom har bortimot halvparten planlagt med høyere gjeld i 2017. Økt lånegjeld vil påvirke kommunenes rente- og avdragsutgifter og dermed kommunenes framtidige driftsresultater, noe som igjen kan påvirke muligheten for avsetninger til fond og egenfinansiering av investeringer.

1) Utgifter til avdrag og renter på investeringer innen vann, avløp og renovasjon dekkes av brukergebyrer.

2) Gjeldsnivå 75 prosent av inntektene, driftsresultat 3 prosent av inntektene, disposisjonsfond 5 prosent av inntektene.

Risikoen ved høy gjeld knytter seg særlig til framtidige renteøkninger. Det er ikke all gjeld som innebærer renterisiko for kommunene, men også den renteutsatte gjelden har økt, fra 9 prosent av inntektene i 2006 til 30 prosent av inntektene i 2013. I gjennomsnitt var om lag halvparten av kommunenes gjeld renteutsatt i 2013.

I tillegg har graden av gjeldssikring betydning. De fleste kommunene har bundet renten på deler av gjelden, men rentesikringsavtalene er relativt kortvarige.

Videre benytter mange kommuner muligheten til å betale minimumsavdrag ved nedbetaling av gjeld. Disse kommunene har dermed ikke mulighet til å redusere avdragene dersom renten stiger. Bruk av minimumsavdrag letter gjeldsbelastningen på kort sikt, men øker risikoen på lengre sikt.

Det er risiko for at antall kommuner med en lite bærekraftig gjeldsbelastning vil øke. Dersom gjeldsøkningen fortsetter, og særlig dersom rentenivået øker, er risikoen spesielt stor. En renteøkning vil også forverre situasjonen for de kommunene som allerede har et lite økonomisk handlingsrom. Samtidig vil noen kommuner kunne tjene på en renteoppgang. En renteøkning kan også føre til at kommunene får økt avkastning på pensjonsmidler avsatt i fond og dermed over tid lavere pensjonskostnader, noe som vil bidra til redusere kommunenes utgifter.

Prinsippet om en bærekraftig økonomisk utvikling er ikke til hinder for at kommunale investeringer kan lånefinansieres. Det er i tråd med bærekraftprinsippet at rente- og avdragsutgifter til investeringer i bygg og anlegg fordeles over de generasjoner som bruker anleggene. Men kommuner med lite økonomisk handlingsrom som tar opp store lån med risiko for renteøkning, kan komme til å skyve en stor del av gjeldsbelastningen over på framtidige generasjoner. Det kan få konsekvenser for kommunenes evne til å løse framtidige velferdsoppgaver, og kan etter Riksrevisjonens vurdering være i konflikt med bærekraftprinsippet.

2.3 Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene

Kommunestyret har ansvar for å vurdere konsekvensene av låneopptak for kommunøkonomi og tjenesteproduksjon, og det ligger til administrasjonssjefens utredningsansvar å legge fram fakta og vurderinger i styringsdokumentene. Mange av kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får imidlertid lite informasjon om gjeldsbelastningen gjennom de lovpålagte styringsdokumentene økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport.

De fleste av de 41 kommunene med et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene, presenterer noe fakta om gjeldsnivå, rente- og avdragsutgifter eller disposisjonsfond i enten årsrapporten eller årsbudsjettet. Om lag halvparten av kommunene har gjort vurderinger av de nevnte nøkkeltallene i ett eller begge av disse dokumentene. En del av vurderingene er imidlertid lite informative.

Langt færre av kommunene har både faktaopplysninger og vurderinger av gjeldsnivå, rente- og avdragsutgifter eller disposisjonsfond i begge de nevnte styringsdokumentene. Svært få kommuner omtaler hvilke konsekvenser en renteøkning kan få. Undersøkelsen viser videre at bare halvparten av disse kommunene hadde gjennomført lovpålagt rapportering til kommunestyret om kommunens gjeldsforvaltning.

Samlet framstår informasjonen som kommunestyrene i mange av disse kommunene får om gjeldssituasjonen gjennom de sentrale styringsdokumentene, som fragmentert

og ufullstendig. Dette er kommuner med et spesielt høyt gjeldsnivå, med særlig gode grunner til å informere om gjeldsnivået og dets konsekvenser i styringsdokumentene.

Lovpålagte styringsdokumenter som økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport skal være effektive styringsredskap for kommunestyret, og Riksrevisjonen vurderer det som viktig at styringsdokumentene inneholder utfyllende fakta og vurderinger av sentrale forhold knyttet til kommunens gjeldsnivå. Stortinget har også understreket betydningen av at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon slik at de kan prioritere eller gjøre nødvendige endringer. Dersom disse styringsdokumentene ikke inneholder informasjon om sentrale økonomiske nøkkeltall og vurderinger av disse, kan det bli vanskelig for kommunestyrene å få oversikt over kommunens gjeldsbelastning og konsekvenser av gjelden. Det kan blant annet føre til at kommunestyrene vedtar låneopptak som på sikt ikke vil være bærekraftige.

2.4 Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig

Kommuner som kommer i økonomisk ubalanse blir registrert i ROBEK³ og underlagt et system for statlig kontroll. Overfor disse kommunene skal Fylkesmannen føre kontroll med budsjettvedtak og godkjenne låneopptak.

Ordningen med statlig godkjenning av låneopptak for ROBEK-kommuner er det eneste virkemiddelet som er direkte rettet mot kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Indirekte kan imidlertid selve ROBEK-ordningen ha betydning for gjeldsbelastningen ved at staten griper inn dersom kommunene låner mer enn de har budsjettmessig dekning for.

De aller fleste vedtak om opptak av lån i ROBEK-kommuner blir godkjent av Fylkesmannen. Det kan skyldes at fylkesmennene er i dialog med kommunene i forkant av lånesøknader og at registrering i ROBEK virker disiplinerende på kommunenes lånevedtak.

For kommuner utenfor ROBEK er veiledning det mest sentrale virkemiddelet. Fylkesmannen skal veilede kommunene om økonomiplanlegging og budsjettering, og ha en strategi for oppfølging av kommuner som står i fare for ROBEK-innmelding.

Det er til dels store variasjoner mellom fylkesmannsembetenes veiledning av kommunene, både når det gjelder innhold og omfang. Det ser ikke ut til å være noen sammenheng mellom andel av ROBEK-kommuner eller andel kommuner med høy gjeld i fylket, og hvilke veiledningstiltak som tilbys eller omfanget av disse tiltakene. Det kan være en fordel at fylkesmannsembetene har stor frihet til å tilpasse veiledningen til behovene i egne kommuner. Samtidig gir noen av embetene uttrykk for at departementets krav til veiledning er lite presist formulert. Mange av kommunene med høy gjeld i kombinasjon med svake resultater og lite midler avsatt i disposisjonsfond er ikke registrert i ROBEK, og det er per i dag ingen andre statlige virkemidler rettet mot slike kommuner enn Fylkesmannens veiledning. Etter Riksrevisjonens vurdering bør Fylkesmannens kontroll og veiledning styrkes for å bedre bidra til en bærekraftig gjeldsbelastning.

3) ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) er et register over kommuner som er i økonomisk ubalanse. Kriteriene for innmelding er at kommunen har vedtatt et budsjett eller en økonomiplan som ikke er i balanse, har vedtatt å dekke inn et tidligere underskudd over mer enn to år eller ikke har klart å følge opp en opprinnelig vedtatt inndekningsplan. Innmelding i ROBEK innebærer at disse kommunene må ha godkjenning fra Fylkesmannen for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler, og at lovligheten av budsjettvedtakene skal kontrolleres av Fylkesmannen.

2.5 Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er i liten grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning

Det kommunale selvstyret innebærer at den enkelte kommune har ansvaret for sin egen økonomiske situasjon. Samtidig har Kommunal – og moderniseringsdepartementet et overordnet ansvar for kommunal sektor. Det innebærer å gi kommunene gode og forutsigbare rammebetingelser, og legge til rette for en bærekraftig økonomistyring.

Kommunene er pålagt å utarbeide og vedta økonomiplaner, årsbudsjetter og årsrapporter. Administrasjonssjefen skal påse at dokumentene utarbeides, og kommunestyret har vedtaksmyndighet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for regelverket som stiller krav til dokumentene og for veiledning av kommunenes økonomiforvaltning. Departementet har et overordnet ansvar for at de lovpålagte styringsdokumentene fungerer etter intensjonene i kommuneloven.

Kommunal – og moderniseringsdepartementet har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om hvordan de kommunale styringsdokumentene fungerer. Uten tilstrekkelig kunnskap kan ikke departementet ivareta sitt ansvar for at styringsdokumentene fungerer etter intensjonene. Mange kommuner med høyt gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen gjennom de lovpålagte styringsdokumentene økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det være behov for statlige initiativ for å sikre tilstrekkelig kvalitet i disse sentrale kommunale styringsdokumentene.

For å sikre en bærekraftig økonomisk utvikling er det satt noen handlingsregler i kommuneloven som begrenser kommunenes handlefrihet, som kravet om balanse i driftsregnskapet, skillet mellom drift og investering i budsjett og regnskap og at kommunene kun kan ta opp lån for å finansiere investeringer av varig verdi. Disse handlingsreglene er viktige, men ikke tilstrekkelige, virkemidler for å bidra til en bærekraftig økonomisk utvikling i kommunene.

ROBEK-ordningen fungerer som et sikkerhetsnett for å fange opp kommuner som er kommet i økonomisk ubalanse. Gjennom ROBEK kan staten sikre at kommunene har budsjettmessig dekning for sine utgifter, men ordningen kan ikke sikre at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig nok til at kommunene klarer å ivareta tjenestetilbudet for dagens og framtidens innbyggere. Mange av kommunene med en lite bærekraftig gjeldsbelastning, på grunn av en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, fyller ikke kriteriene for registrering i ROBEK. Staten har dermed svake virkemidler overfor slike kommuner.

Gjeldssituasjonen i noen kommuner gir grunn til bekymring, og det er risiko for at flere kommuner kan komme i en slik situasjon. Gjeldsbelastningen kan få konsekvenser for kommunenes evne til å ivareta omfanget av og kvaliteten på de kommunale tjenestene som følger av den nasjonale politikken. Det er innbyggerne i de utsatte kommunene som vil rammes dersom tjenestetilbudet må kuttes som følge av økt gjeld. Heller ikke nasjonale myndigheter vil være upåvirket dersom flere kommuner får alvorlige gjeldsproblemer. Staten har i siste instans et ansvar for kommunesektoren og kan ikke se på at gjeldsbelastningen i for stor grad går ut over tjenestetilbudet. Gjeldsoppbyggingen i kommunene kan derfor få konsekvenser både for den enkelte kommune, statens framtidige utgifter og samfunnsøkonomien som helhet.

Etter Riksrevisjonens vurdering er verken departementets eller Fylkesmannens virkemidler i tilstrekkelig grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener at det er behov for tiltak som kan bidra til en mer bærekraftig gjeldsbelastning, slik at kommunene kan betjene gjelden på kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere.

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- iverksetter tiltak som bidrar til at kommunestyrene får tilstrekkelig informasjon om gjeldsbelastningen gjennom økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport, slik at disse dokumentene kan fungere som effektive styringsverktøy for kommunestyrenes prioriteringer.
- vurderer om Fylkesmannens virkemidler i større grad kan bidra til å sikre en god kontroll og oppfølging av at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig.
- vurderer om kommunelovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

4 Departementets oppfølging

Statsråden gir i sitt svar uttrykk for at temaet som Riksrevisjonen har belyst er meget interessant. Det høye investeringsnivået i kommunene de senere årene har bidratt til gjeldsoppbygging i sektoren, og det er viktig å følge med på situasjonen og utviklingen.

Statsråden påpeker videre at deler av kommunenes gjeld må ses i lys av statlige stimuleringsordninger for investeringer og reflekterer en ønsket politikk fra statens side.

Når det gjelder oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger viser statsråden til utvalget som ble satt ned i juni 2013, for å foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven. En sentral del av utvalgets arbeid vil være å vurdere økonomibestemmelsene i kommuneloven. Det framgår av mandatet at dette blant annet vil omfatte reglene for økonomisk planlegging, budsjettering og rapportering til kommunestyret, reglene rundt låneopptak, låneavdrag og finansforvaltning og reglene for statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at det vil være hensiktsmessig å vente med eventuelle tiltak til utvalget har sluttført sitt arbeid. Lovutvalget har frist for å levere innstillingen innen utgangen av inneværende år. Departementet vil vurdere Riksrevisjonens anbefalinger nærmere i lys av innstillingen fra lovutvalget, når den foreligger.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. februar 2015

Per-Kristian Foss

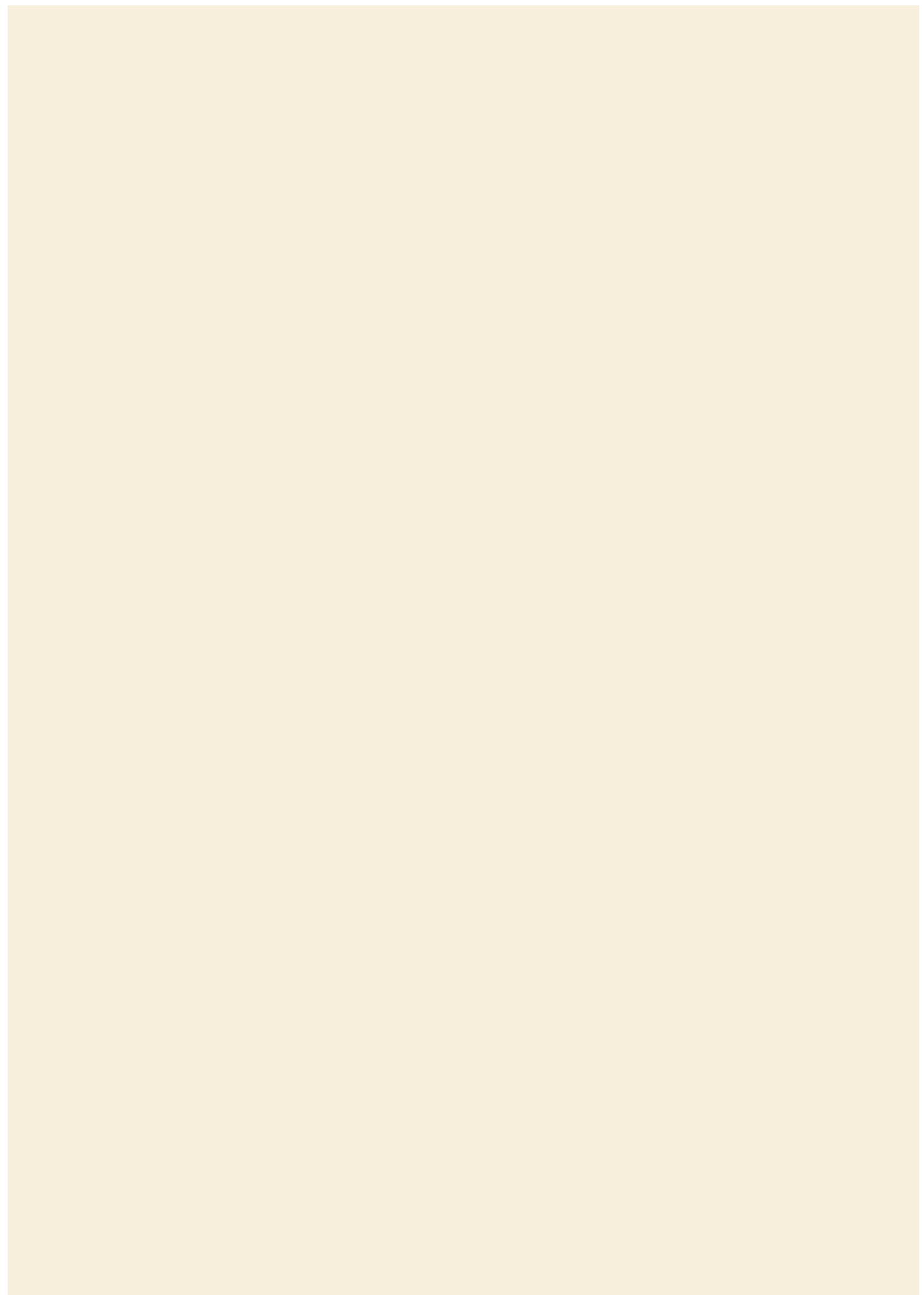
Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

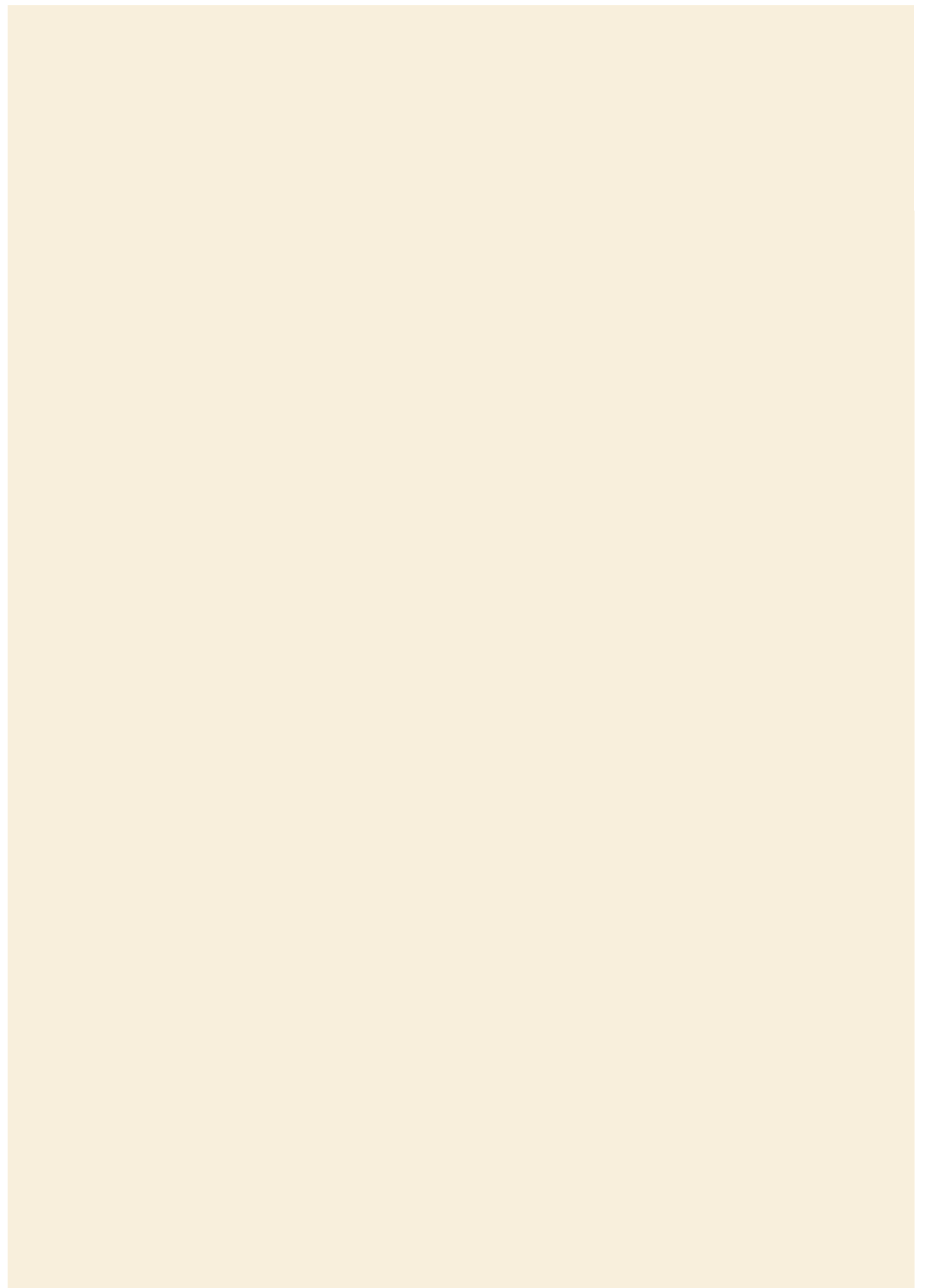
Arve Lønnum

Björg Selås



Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden





Vår saksbehandler	22241488
Bente Willumsen	Vår referanse
Vår dato	2013/01431-83
05.01.2015	Deres referanse
Deres dato	

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

STATSRÅD JAN TORE SANNER
KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2014-2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet den 1. oktober 2014 og på departementets svar av 28. oktober 2014. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dokumentet til Stortinget.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

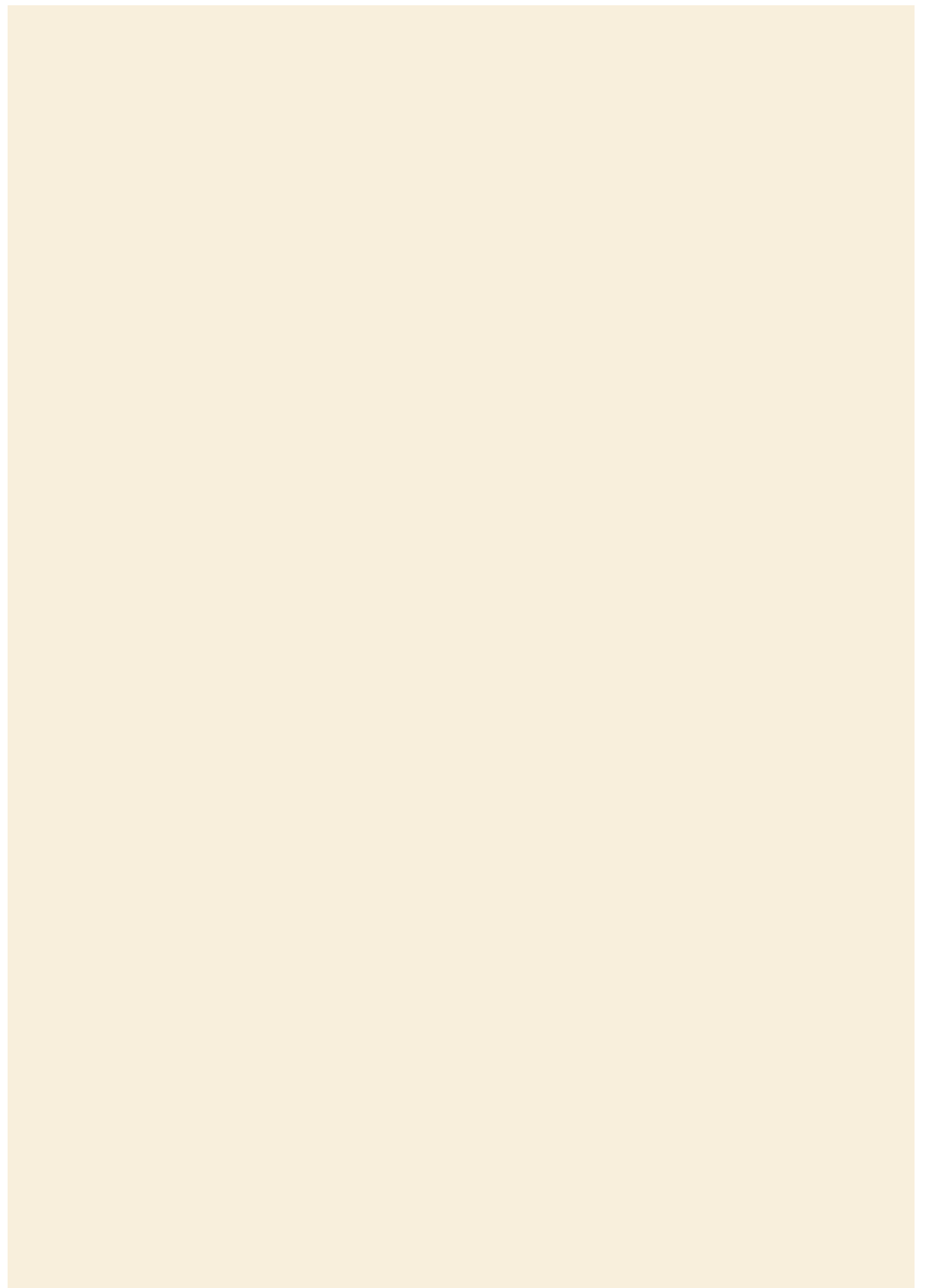
Svarfrist settes til 20. januar 2015.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

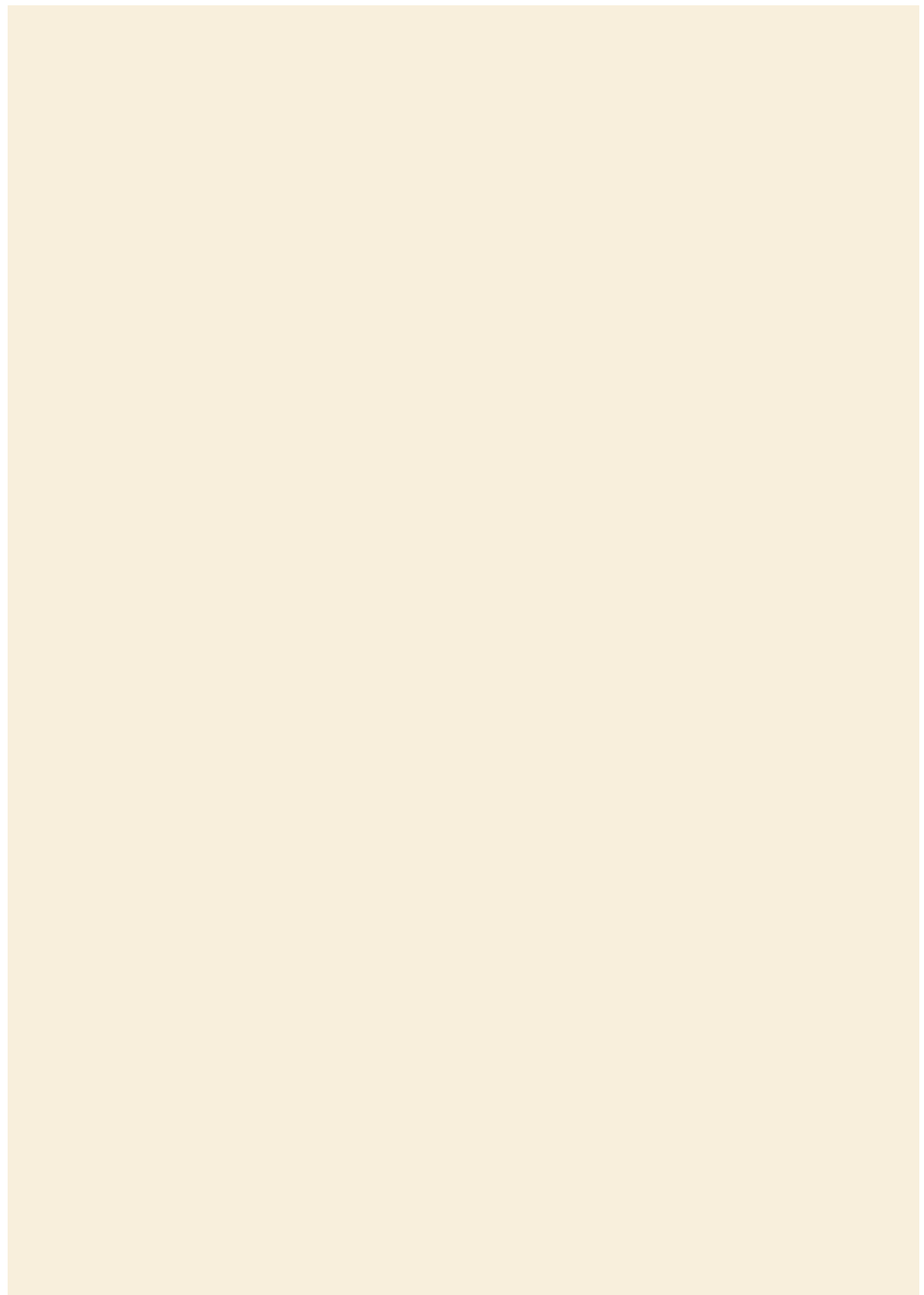
Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X (2014-2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*.



Vedlegg 2

Statsrådets svar





Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

14/6338-7

20.01.2015

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Jeg viser til brev av 5. januar 2015 om kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning, der Riksrevisjonen ber om mine kommentarer til undersøkelsen.

Nedenfor følger mine kommentarer.

Generelt om kommunenes gjeldsbelastning

La meg først si at temaet som Riksrevisjonen har belyst, er meget interessant. De siste årene har investeringstakten i kommunesektoren vært høy, og det høye investeringsnivået har bidratt til en gjeldsoppbygging i sektoren. Det er derfor viktig å følge med på situasjonen og utviklingen i kommunene og fylkeskommunene.

Kommunesektoren har ansvar for et vidt spekter av tjenester til innbyggerne, fra infrastruktur som vannforsyning og kommunale veier til individrettede, spesialiserte tjenester på helse-, undervisnings- og sosialområdet. Den overordnede styringen av aktiviteten i sektoren skjer gjennom fastsettelsen av inntektsrammene. I statsbudsjettet vedtar Stortinget en samlet inntektsramme for kommunene for det kommende år. Økonomibestemmelsene i kommuneloven bygger opp under denne inntektsstyringen. Gjennom lovens krav om å ha en drift i økonomisk balanse må kommunene tilpasse sine utgifter til den fastsatte inntektsrammen. Kommuner som ikke klarer å finne dekning for sine utgifter innenfor denne rammen, blir oppført i Register om betinget godkjenning og kontroll (Robek) og underlagt noe sterkere kontroll fra statens side, bl.a. ved at vedtak om å ta opp lån skal godkjennes.

Kommunenes adgang til å lånefinansiere anskaffelser er avgrenset til bygg og anlegg ("varige driftsmidler") til eget bruk. Renter og avdrag må finansieres over kommunenes driftsbudsjett.

I mange tilfeller kan økt gjeld være fornuftig og nødvendig for å bedre tjenestetilbudet til innbyggerne og/eller bygge ut kapasiteten i takt med befolkningsutviklingen og endringer i alderssammensetningen. Deler av kommunenes gjeld må også ses i lys av statlige stimuleringsordninger for investeringer, slik som rentekompensasjonsordninger og investeringstilskudd, og reflekterer en ønsket politikk fra statens side. Kommunesektoren ser ut til å ha klart å styrke tjenestetilbudet, samtidig som kommunene i det store og det hele har holdt seg innenfor de økonomiske rammene de har til rådighet. Dette gjenspeiles blant annet i at antallet kommuner som er oppført i Robek, har vært relativt lavt de siste årene. Likevel kan det ikke utelukkes at enkelte kommuner har en såpass høy gjeldsbelastning at en eventuell renteøkning vil kunne påvirke tjenestetilbudet, men hvor mange kommuner det kan være snakk om, vil være usikkert. Det har ikke bare med gjeldsgraden å gjøre, men også eksempelvis med hva kommunen har av rentebærende aktiva, i hvilken grad den har bundet renten, hvor mye av tidligere års inntekter som er satt til side (disposisjonsfond) og hvilket handlingsrom kommunen har i den løpende driften.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer om kommunelovens bestemmelser og statens virkemidler er tilstrekkelige i reguleringen og oppfølgingen av kommunenes gjeldsbelastning, samt at departementet iverksetter tiltak for å sikre at kommunestyret i de sentrale styringsdokumentene får tilstrekkelig informasjon fra egen administrasjon om gjeldsbelastningen.

Jeg viser i den forbindelse til at det 21. juni 2013 ble nedsatt et utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Økonomibestemmelsene i kommuneloven vil være en sentral del av dette arbeidet. I henhold til mandatet vil dette blant annet omfatte reglene for økonomisk planlegging, budsjettering og rapportering til kommunestyret, reglene rundt låneopptak, låneavdrag og finansforvaltning og reglene for statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at det vil være hensiktsmessig å vente med eventuelle tiltak til utvalget har sluttført sitt arbeid. Innstillingen fra utvalget skal foreligge innen utgangen av inneværende år. I lys av innstillingen fra lovutvalget vil departementet vurdere Riksrevisjonens anbefalinger nærmere.

Med hilsen

Jan Tore Sanner

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	27
1.1	Bakgrunn	27
1.2	Mål og problemstillinger	28
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	29
2.1	Analyse av KOSTRA-tall	29
2.2	Spørreundersøkelser	29
2.3	Dokumentanalyse av styringsdokumenter	30
2.4	Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fagpersoner	31
2.5	Sekundærdata	31
3	Revisjonskriterier	32
3.1	Forutsetninger om bærekraftig økonomisk utvikling i kommunene	32
3.2	Krav til styring i kommunene	34
3.3	Krav til Fylkesmannens veiledning og kontroll av kommunene	36
3.4	Kommunal- og moderniseringsdepartementets overordnede ansvar	37
4	I hvilken grad er kommunenes gjeldsbelastning økonomisk bærekraftig?	39
4.1	Status og utvikling i kommunenes gjeldsbelastning	39
4.2	Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom	47
5	I hvilken grad får kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå tilstrekkelig informasjon om kommunens gjeldsbelastning?	54
6	I hvilken grad bidrar fylkesmennenes veiledning og kontroll til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?	58
6.1	Fylkesmannens veiledning av kommunenes økonomiforvaltning	58
6.2	Fylkesmannens kontroll og godkjenning av kommunenes økonomiske disposisjoner	59
6.3	Fylkesmannens oppfølging av kommuner utenfor ROBEK med høy gjeld	63
7	I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?	67
7.1	Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemidler for oppfølging av kommuneøkonomien	67
7.2	Kommunal- og moderniseringsdepartementets innhenting og bruk av styringsinformasjon	68
8	Vurderinger	71
8.1	Hver sjettede kommune hadde en lite bærekraftig gjeldsbelastning i 2013	71
8.2	Det er risiko for at flere kommuner vil få en lite bærekraftig gjeldsbelastning	72
8.3	Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om kommunens gjeldsbelastning i sentrale styringsdokumenter	73

8.4	Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig	74
8.5	Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk bidrar i liten grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig	75
9	Referanser	77
10	Begrepsforklaringer	79

Tabelloversikt

Tabell 1	Utvikling i inntekter og gjeld, 2004–2013, faste 2013 priser	39
Tabell 2	Kommunenes årlige investeringsutgifter i mrd. kroner, 2004–2013, faste 2013-priser	41
Tabell 3	Utvikling i avdrag og renter, 2009–2013, faste 2013-priser	43
Tabell 4	Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, antall og andel, 2013	49
Tabell 5	Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, variasjon 2013	50
Tabell 6	Godkjente og avslåtte lånesøknader, 2011–2013	61

Figuroversikt

Figur 1	Kommunevis variasjon i gjeldsnivå, 2013	39
Figur 2	Samlet gjeldsnivå kommuner, per fylke, 2013	40
Figur 3	Utvikling i årlige investeringsutgifter i de fem største sektorene 2004–2013, faste 2013 priser	41
Figur 4	Kommunevis variasjon i andel lånefinansierte investeringer, 2013	42
Figur 5	Netto lånegjeld og renteeksponering, 2012	45
Figur 6	Gjeldsnivå og driftsresultat, 2013	48
Figur 7	Gjeldsnivå og disposisjonsfond, 2013	48
Figur 8	Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, 2004–2013	51
Figur 9	Antall kommuner som omtaler fakta og vurderinger om gjeld i styringsdokumentene	54
Figur 10	Antall kommuner i ROBEK i perioden 2001–2014	60
Figur 11	Fylkesmannens virkemidler for oppfølging av ROBEK-kommuner og kommuner utenfor ROBEK	64
Figur 12	Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom per fylke, andel og antall	65
Figur 13	Andel kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom og andel kommuner som har fått veiledning om gjeld, per fylke	66

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Utlån til kommunesektoren, 2013	42
Faktaboks 2	Korrigeringer av netto driftsresultat og forhold som påvirker resultatet	52
Faktaboks 3	Variasjoner blant kommunene med høyest gjeldsnivå i perioden 2010–2012	54
Faktaboks 4	Eksempler på faktainformasjon i kommunale styringsdokumenter	55
Faktaboks 5	Eksempler på omtale i kommunale styringsdokumenter klassifisert som vurderinger	56
Faktaboks 6	Statlig kontroll gjennom ordningen med ROBEK	58

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Fra 2004 til 2013 har lånegjelden i kommunene økt fra 60 til 76 prosent av inntektene. Bak disse tallene skjuler det seg store kommunevise variasjoner. I 2013 varierte kommunenes gjeld fra 0 til 160 prosent av inntektene. Om lag en tidel av kommunene (41 kommuner) hadde et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene.

Økt gjeldsnivå innebærer at en stadig større del av kommunenes økonomiske ressurser må brukes til å betjene gjeld. Gjeldsoppbyggingen har også ført til at kommunenes økonomi har blitt mer sårbar for framtidige renteøkninger. Ikke all gjeld er eksponert for renter, men den renteeksponerte delen av gjelden har økt fra 9 prosent av inntektene i 2006 til 30 prosent av inntektene i 2013. Dersom rentenivået øker, kan gjeldsbyrden bli krevende for kommuneøkonomien og påvirke kommunenes muligheter til å ivareta den nasjonale politikken på vesentlige velferdsområder.

Det er et mål at kommunene skal ha en bærekraftig økonomisk utvikling. Det betyr at kommunene skal kunne ivareta behovene til dagens generasjon uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov. En kommunes gjeldsbelastning vil dermed være økonomisk bærekraftig dersom kommunen kan håndtere gjelden på både kort og lang sikt, uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere.

I Kommuneproposisjonen 2014 blir det presisert at det er viktig at kommunene tenker nøye gjennom om de kan tåle høyere gjeld og en høyere rente, samt tar høyde for dette i sine budsjetter og økonomiplaner.¹ Ved behandlingen av proposisjonen merket kommunal- og forvaltningskomiteen seg den sterke veksten i kommunenes samlede gjeld, og uttalte at "den enkelte kommune har ansvar for å holde gjeldsnivået under kontroll, også i en situasjon med økende rentenivå". Samtidig la komiteen til at "Staten har ansvar for at nye oppgaver inkludert kapitalkostnader knyttet til investeringer, er finansiert".²

Den enkelte kommune har ansvar for egen virksomhet og egen økonomi, inkludert at kommunens økonomi er i balanse. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et overordnet ansvar for å legge til rette for god økonomistyring i kommunesektoren og for å gi kommunene gode og forutsigbare rammebetingelser. Departementets viktigste virkemiddel er kommuneloven med forskrifter og dessuten veiledning og kontroll med hensyn til kommunenes økonomiske disposisjoner. Det meste av veilednings- og kontrolloppgavene er delegert til Fylkesmannen.

1) Prop. 146 S (2012–2013), s. 77.

2) Innst. 500 S (2012–2013), s. 12.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

- 1 I hvilken grad er kommunenes gjeldsbelastning økonomisk bærekraftig?
- 2 I hvilken grad får kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå tilstrekkelig informasjon om gjeldsbelastningen?
- 3 I hvilken grad bidrar fylkesmennenes veiledning og kontroll til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?
- 4 I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingen i undersøkelsen har blitt belyst gjennom:

- analyse av KOSTRA-tall
- spørreundersøkelser til kommunene og fylkesmannsembetene
- dokumentanalyse av kommunale styringsdokumenter
- dokumentanalyse av statlige styringsdokumenter
- intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fagpersoner
- sekundærdata

2.1 Analyse av KOSTRA-tall

For å belyse status og utvikling i kommunenes investeringer, lånegjeld og rente- og avdragsbelastning er det benyttet foreliggende statistikk fra SSB (KOSTRA). Utvikling over tid belyses i hovedsak med tall fra tiårsperioden 2004–2013. Omregning til fast 2013-verdi er gjort ved hjelp av Norges Banks priskalkulator.³ For å vise kommunevis variasjon benyttes KOSTRA-tall fra 2013.

KOSTRA-tall er videre benyttet i analyser der kommunenes lånegjeld er sett i sammenheng med netto driftsresultat og disposisjonsfond, som er sentrale indikatorer for å belyse kommunenes økonomiske handlingsrom og evne til å betjene gjeld.⁴

Analysen har hatt som mål å vurdere hvor økonomisk bærekraftig kommunenes gjeld er, og baserer seg på tall fra 418 kommuner.⁵ I analysen identifiseres kommuner som har et gjeldsnivå på over 75 prosent av brutto driftsinntekter, et netto driftsresultat på under 3 prosent av inntektene og et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene.

KOSTRA-tallene som er benyttet i undersøkelsen, er konserntall. Konserntall inneholder tall for kommunen, og inkluderer dessuten tall fra kommunale foretak, interkommunale selskaper og interkommunale samarbeid. Dette gir sammenlignbare tall for kommunene som enheter uavhengig av organisering.

Oslo er holdt utenfor undersøkelsen fordi kommunen i liten grad er sammenlignbar med andre kommuner, på grunn av størrelsen og at Oslo er både kommune og fylke.

2.2 Spørreundersøkelser

Spørreundersøkelse til kommunene

For å få informasjon om kommunenes låneopptak, gjeldsforvaltning og kontakt med Fylkesmannen, ble det i januar 2014 sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle kommunene (unntatt Oslo). Undersøkelsen ble sendt til kommunens økonomisjef, eller tilsvarende funksjon. 341 av 428 kommuner besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 80. Før undersøkelsen ble sendt ut ble den pilotert av økonomisjefer i fire kommuner.

3) <http://www.norges-bank.no/Statistikk/Priskalkulator/>

4) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (brev av 28.10.2014); Kommunal- og regionaldepartementet 2013; Telemarksforsking 2012.

5) De øvrige kommunene har ikke rapportert til KOSTRA på alle de aktuelle indikatorene.

Frafallsanalysen viser at det ikke er vesentlige systematiske skjevheter i frafallet. Store kommuner har imidlertid en noe høyere svarprosent enn små og mellomstore kommuner. Mens 96 prosent av økonomisjefene i store kommuner har svart på undersøkelsen, har 76 prosent av økonomisjefene i mellomstore kommuner og 79 prosent av økonomisjefene i små kommuner svart.⁶

Spørreundersøkelse til fylkesmannsembetene

For å få informasjon om Fylkesmannens veiledning og kontroll med hensyn til økonomiske disposisjoner i kommunene, ble det i april 2014 sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle fylkesmannsembetene. Undersøkelsen inneholdt både lukkede spørsmål med klare svaralternativer og en rekke åpne spørsmål der respondentene selv fikk gi utdypende kommentarer til temaet. Undersøkelsen ble sendt til kontaktpersonen for kommuneøkonomi ved det enkelte embetet.⁷ Samtlige besvarte undersøkelsen.

2.3 Dokumentanalyse av styringsdokumenter

Kommunale styringsdokumenter

Det er gjennomført en dokumentanalyse for å undersøke i hvilken grad kommune-styrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får styringsinformasjon i form av fakta om og vurderinger av kommunens lånegjeld.

Gjenstand for undersøkelsen var de 41 kommunene som i perioden 2010–2012 i gjennomsnitt hadde netto lånegjeld på minst 100 prosent av brutto driftsinntekter.

Styringsdokumentene som ble analysert var:

- økonomiplan for 2014–2017 og årsbudsjett for 2014
- årsberetning for 2012
- rapportering om finansforvaltning for 2012 (for de kommunene som hadde slik rapportering)

Relevante faktaopplysninger og vurderinger ble kategorisert i følgende grupper:

- gjeldsnivå
- avdrags – og rentebelastning
- konsekvenser ved rentøkning
- disposisjonsfond
- sammenligning med andre kommuners gjeld
- gjeld omtales i forhold til økonomisk bærekraft
- gjeldsnivå gir konsekvenser for tjenestetilbudet

Analysen omfattet den tekstlige delen av styringsdokumentene, inkludert tabeller og figurer. Obligatoriske oppstillinger og noter i regnskap er holdt utenfor analysen.

Statlige styringsdokumenter

Det er gjennomført en dokumentanalyse for å kartlegge hvilke styringssignaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt til fylkesmennene. Følgende dokumenter er analysert:

- tildelingsbrev til fylkesmennene for årene 2012, 2013 og 2014
- embetsoppdrag om økonomiforvaltning-veiledning for årene 2012, 2013 og 2014

6) Store kommuner er kommuner som har over 20 000 innbyggere, mellomstore kommuner er kommuner som har fra 5000 til 20 000 innbyggere, og små kommuner er kommuner som har under 5000 innbyggere.

7) Kontaktpersonene for kommuneøkonomi er oppgitt på hjemmesidene til fylkesmannsembetene. Kontaktpersonene ble kontaktet før spørreundersøkelsen, for å få bekreftet at de var de riktige til å besvare undersøkelsen.

- embetsoppdrag om kontroll og godkjenning etter økonomibestemmelsene i kommuneloven for årene 2012, 2013 og 2014

Videre er det gjennomført en dokumentanalyse av fylkesmennenes årsrapporter for årene 2011, 2012 og 2013, for å kartlegge hva embetene har rapportert til departementet, og av en ekstraordinær rapportering fra fylkesmennene til departementet høsten 2012 om status for ROBEK-kommuner.

Veiledere og rundskriv fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med relevans for undersøkelsen er også gjennomgått.

2.4 Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fagpersoner

For å få informasjon om hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet ivaretar sitt overordnede ansvar for å legge til rette for god økonomistyring i kommunesektoren og sitt mandat som forvalter av kommuneloven, er det gjennomført intervju med departementet.

Videre er det gjennomført intervjuer med fagpersoner i KS, Kommunalbanken, Kommunal Landspensjonskasse (KLP), Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) og Agenda Kaupang. Noen av disse intervjuene er referert i rapporten, mens andre har inngått som en del av kunnskapsgrunnlaget, uten at de aktivt refereres. Alle intervjudata som inngår i rapporten er verifisert.

Telemarksforskning, ved forsker og statsautorisert revisor Ailin Aastvedt, har bidratt med innspill til rapportens kapittel 4 for å sikre god faglig forståelse av kommunal regnskapsføring. Hun har også gitt innspill til spørreundersøkelsen til kommunene.

2.5 Sekundærdata

Rapporter fra KS og Teknisk beregningsutvalg har vært sentrale kilder for å belyse problemstillingene. I tillegg er relevante utredninger, forskningsrapporter og konsulentrapporter gjennomgått.

Data om kommunale garantier og renteesponert gjeld er innhentet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og på forespørsel gjort tilgjengelig for undersøkelsen.

3 Revisjonskriterier

3.1 Forutsetninger om bærekraftig økonomisk utvikling i kommunene

Kommunelovens formål er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskapet og med sikte på en bærekraftig utvikling.⁸ I forarbeidene til bestemmelsen framheves hensynet til optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser med sikte på et best mulig tjenestetilbud.⁹

Kommunelovens formålsbestemmelse viser til *bærekraftig utvikling* som et viktig hensyn. Ved komitébehandlingen i Stortinget mente flertallet at hensynet til en bærekraftig utvikling burde ligge til grunn for beslutninger i lokalforvaltningen, både på politisk og på administrativt plan, og at det burde gjelde kommunenes atferd, både som forvaltningsmyndighet, verdiskaper og bruker av ressurser.¹⁰ En bærekraftig utvikling er en utvikling som ivaretar dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.¹¹ Begrepet brukes for å karakterisere miljømessige, institusjonelle, sosiale og økonomiske forhold. Målet om bærekraftig økonomisk utvikling omtales også som generasjonsprinsippet eller *det finansielle ansvarsprinsipp*.¹²

Ifølge forarbeidene til kommunelovens økonomibestemmelser innebærer det finansielle ansvarsprinsipp at de som drar nytte av et tilbud, også må bære kostnaden ved tilbudet. Uten krav om at utgiftene må tilpasses inntektene, også innenfor en avgrenset tidsperiode, vil konsekvensen kunne bli en urimelig forfordeling av en generasjons brukere av tjenester framfor en annen. At utgifter må tilpasses inntektene innenfor en avgrenset periode, bidrar derfor til å sikre en effektiv ressursbruk over tid.¹³

Departementet presiserer at det finansielle ansvarsprinsipp ikke er til hinder for at anskaffelser av varig verdi bør kunne lånefinansieres, men at selv om bruk av lån begrenses til investeringer, vil nivået på kommunale låneopptak gi seg klare utslag på totaløkonomien.¹⁴

For å sikre en bærekraftig utvikling i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp er det i kommuneloven satt noen handlingsregler som begrenser kommunenes handlefrihet.¹⁵

- Balanse- og dekningskrav: Kommunen skal budsjettere i både årsbudsjett og økonomiplan med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.¹⁶ Kommunens løpende driftsutgifter skal dekkes av de løpende inntektene (driftsbalanse). Videre skal underskudd på årsregnskapet føres til dekning i det følgende års budsjett.¹⁷

8) Kommuneloven § 1.

9) Ot.prp. nr. 42 (1991–92), s. 263; Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 23.

10) Innst. O. nr. 95 (1991–92), s. 46.

11) Brundtlandkomisjonen 1987 (*Our common future*).

12) GKRS 2011, s.10 og 11.

13) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 6.

14) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 109.

15) GKRS 2011, s. 13.

16) Kommuneloven §§ 44 nr. 4 og 46 nr. 6.

17) Kommuneloven § 48 nr. 4.

- Skillet mellom drift og investering: Årsbudsjettet skal være inndelt i en driftsdel og en investeringsdel.¹⁸ Driftsbudsjettet skal omfatte alle løpende inntekter og utgifter og anvendelsen av disse. Investeringsbudsjettet skal omfatte anskaffelser/investeringer og finansieringen av disse, herunder bruk av lånemidler.¹⁹
- Begrensninger i bruk av lånemidler: Kommunene kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler. Videre kan kommunene ta opp lån for å konvertere eldre gjeld, for å innfri garantiansvar og for å sikre full forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning. Kommunene kan også ta opp lån for videre utlån.²⁰ Det betyr at lån til finansiering av kjøp av aksjer, rent forbruksmateriell og driftsformål faller utenfor.²¹
- Nedbetaling av gjeld: Kommunenes samlede lånegjeld skal avdras med like årlige avdrag, og gjenstående løpetid for kommunenes samlede gjeldsbyrde skal ikke overstige den veide levetiden for kommunenes anleggsmidler ved siste årsskifte.²²

Kommuner som vedtar et årsbudsjett eller en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn, eller som ikke klarer å dekke inn underskudd det påfølgende år, meldes inn i ROBEK og må ha godkjenning av departementet (Fylkesmannen) for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler.²³ Departementet skal også føre lovlighetskontroll med budsjettvedtak i disse kommunene.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) legger til grunn at disse handlingsreglene også definerer innholdet i prinsippet om formuesbevaring. Formuesbevaringsprinsippet går ut på at en kommunes tjenestenivå ikke skal opprettholdes eller økes ved å bygge ned formuen. Prinsippet om formuesbevaring er ikke definert i forarbeidene eller omtalt i kommuneloven, men regnes som et grunnleggende prinsipp for kommunal økonomiforvaltning.²⁴

Departementet uttaler i forarbeidene at det er vanskelig å gi noen entydig og god definisjon på "effektiv kommunaløkonomisk styring". "De fleste vil likevel være enig om at en økonomisk styring som sikrer et stabilt velferdstilbud på kort og lang sikt, og som sikrer at kommunen ved inngangen til ny budsjettperiode ressursmessig minst står like godt rustet til å løse velferdsoppgavene som ved inngangen til foregående budsjettperiode, er kriterier som bør være oppfylt".²⁵

Kommuneloven åpner for at kommunen kan stille kausjon eller annen garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen selv.²⁶ Vedtak om garantier over kr 500 000 skal godkjennes av departement, dvs. Fylkesmannen.²⁷ I forarbeidene til kommunelovens bestemmelse om kommunale garantier advares kommunen mot å utsette seg for uholdbar risiko, og sette seg selv i en situasjon der de ikke kan innfri sine forpliktelser.²⁸

18) Kommuneloven § 46 nr. 5.

19) Forskrift om årsbudsjett § 5.

20) Kommuneloven § 50.

21) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 195.

22) Kommuneloven § 50.7

23) Kommuneloven § 60.

24) GKRS 2011, s. 13 og 14.

25) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 109.

26) Kommuneloven § 51.

27) Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier § 5.

28) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 129.

3.2 Krav til styring i kommunene

Kommunestyrets myndighet og ansvar

Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjon.²⁹ Kommunestyret har stor frihet til å delegere myndighet til underliggende folkevalgte organer og administrasjonen, med unntak av de oppgavene som er lagt til kommunestyret "selv". Denne delegasjonssperren gjelder blant annet behandling av økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap.³⁰

Kommunestyret kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.³¹

Det er kommunestyrets ansvar å vurdere låneopptak opp mot den økonomiske evnen kommunen har til å betale renter og avdrag, og sikre at kommunen har midler til å ivareta kommunens velferdsoppgaver. De lokale folkevalgte har et overordnet ansvar for kommunens økonomi, og må alltid ta stilling til de økonomiske konsekvensene i sine vedtak.³²

Kommunestyrets vurderinger gjøres med utgangspunkt i administrasjonssjefens utredning. Dersom kommunestyret ved behandling av en sak mener at det trengs ytterligere utredning av saken, kan de utsette realitetsbehandlingen av saken.³³

Krav om forsvarlig utredning

Administrasjonssjefen har etter kommuneloven et ansvar for å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.³⁴ Forarbeidene angir ikke nærmere krav til forsvarlig utredning, men ut fra allmenne krav vil det bety at saker er godt opplyst, og at alternativer og konsekvenser, inkludert økonomiske konsekvenser, er belyst. Krav om at saker skal være tilfredsstillende utredet framgår også av annet overordnet regelverk, som forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tillegg gjelder ulovfestede prinsipper om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

Ved behandling av økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap, skal formannskapet legge fram forslag til vedtak for kommunestyret. Administrasjonssjefens utredningsansvar vil bestå i å legge fram fakta og gjøre vurderinger. Ved parlamentarisk styreform skal kommunerådet legge fram innstilling.³⁵

Ved behandling av Dokument 3:7 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunene si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål* understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen betydningen av at kommunestyret får informasjon om tilstanden på viktige tjenesteområder. Komiteen la vekt på at det er nødvendig at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon om tilstanden i det lokale tjenestetilbudet fordi kommunestyret ikke kan gripe inn, prioritere eller gjøre nødvendige endringer uten tilstrekkelig informasjon.³⁶

I denne undersøkelsen legges det til grunn at det samme prinsippet gjelder for kommunens økonomiske situasjon. Dersom kommunestyret skal kunne gripe inn, prioritere eller gjøre nødvendige endringer med betydning for kommunens

29) Kommuneloven § 6.

30) Kommuneloven §§ 44, 45 og 48.

31) Kommuneloven § 50 nr. 1.

32) Prop. 146 S (2012–2013), s. 77.

33) Kommuneloven § 34 nr. 1.

34) Kommuneloven § 23 nr. 2.

35) Kommuneloven §§ 44 nr. 6, 45 nr. 2 og 48 nr. 3.

36) Innst. 264 S (2012–2013), s. 5–6.

økonomiske utvikling, er de avhengig av tilstrekkelig informasjon om kommunens økonomiske situasjon, inkludert informasjon om gjeldsnivå og rente- og avdragsforpliktelser.

Krav til informasjon i styringsdokumenter

Økonomiplan

Kommunestyret skal én gang i året vedta en rullerende økonomiplan, som minst skal omfatte de fire neste budsjettårene. Økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i perioden, og det skal for hvert enkelt år anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp.³⁷

Kravet har blant annet som formål å hindre at disposisjoner i årsbudsjettet ett enkelt år ødelegger for den økonomiske balansen i kommunen på lengre sikt. Det er derfor viktig å tydeliggjøre de økonomiske konsekvensene for de nærmeste årene av tiltak som vedtas i det enkelte årsbudsjett. Det vil avdekke om kommunen beveger seg mot økonomisk ubalanse, og om det er behov for tiltak.³⁸ Departementet ser det som naturlig at rente- og avdragsutgifter inngår i økonomiplanen på linje med øvrige forhold av vesentlig betydning.³⁹

Årsbudsjett

Kommunestyret skal innen utgangen av året vedta et budsjett for kommende kalenderår. Årsbudsjettet skal være realistisk, og det skal fastsettes på grunnlag av forventede utgifter og inntekter. Budsjettet skal bestå av et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett.⁴⁰ I budsjettforskriften er det presisert hva henholdsvis driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet skal inneholde.⁴¹ Investeringsdelen skal omfatte anskaffelse av bygninger, anlegg og andre større kapitalgjenstander, og finansiering av anskaffelsene.⁴²

Kommunene kan kun ta opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.⁴³ Både utgiften som er årsaken til bruken av lånemidler og selve bruken av lånemidlene skal framgå av budsjettet. På den måten blir bruken av lånemidler synliggjort på en enkel måte.⁴⁴ Det er ikke satt noe krav om at den enkelte investering må være spesifisert ved en særskilt bevilgning, så lenge den er innenfor de investeringsrammer kommunestyret har satt.⁴⁵

Årsregnskap og årsberetning

Kommunen skal for hvert kalenderår utarbeide et årsregnskap og en årsberetning, som kommunestyret skal vedta.⁴⁶ Reglene utfylles av regnskapsforskriften, der det blant annet framgår at årsregnskapet skal bestå av driftsregnskap og investeringsregnskap, og hva disse skal inneholde. Årsregnskapet skal også inneholde økonomiske oversikter, balanseregnskap og noter.⁴⁷

Kommuneregnskapet bør blant annet vise om kommunens økonomiske utvikling er bærekraftig, dvs. vise kommunens evne til å finansiere sin aktivitet og møte sine forpliktelser, på både kort og lang sikt.⁴⁸

37) Kommuneleien § 44.

38) Ot.prp.nr.43 (1999–2000), s. 55.

39) Ot.prp.nr.43 (1999–2000), s. 59.

40) Kommuneleien §§ 45 og 46.

41) Forskrift om årsbudsjett §§ 4 og 5.

42) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000, s. 190).

43) Kommuneleien § 50 nr. 1.

44) Ot.prp.nr.43 (1999–2000), s. 114.

45) Ot.prp.nr.43 (1999–2000), s. 195.

46) Kommuneleien § 48.

47) Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 3.

48) GKRS 2011, s. 19.

Årsberetningen skal gi opplysninger som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke framkommer av årsregnskapet, samt opplysninger om andre forhold som er av vesentlig betydning for kommunen.⁴⁹

I Ot. prp. nr. 43 (1999–2000) legger departementet vekt på at årsbudsjett og årsregnskap må fungere som et effektivt styringsverktøy for kommunestyret, og at dokumentene må være fullstendige og oversiktlige slik at det framgår klart hvorvidt det er sikret finansiering av tiltak innenfor kommunenes inntektsrammer (s. 66). Komiteen uttalte under behandlingen at kravet til budsjettets utforming gir kommunestyrene adgang til å drive reell rammestyring ut fra en helhetlig prioritering, og understreket at årsbudsjettet som den sentrale planen for kommunens virksomhet bør stå sentralt i dialogen mellom kommunen og innbyggerne.⁵⁰

Rapportering om gjeldsforvaltning

Med hjemmel i kommuneloven har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forskrift gitt nærmere regler for kommunenes finansforvaltning.⁵¹ Med finansforvaltning menes forvaltning av ledig likviditet, metoder og rutiner ved opptak av lån og inngåelse av leasingavtaler, og forvaltning av gjeldsporteføljen.⁵²

I forskriften er det satt krav om at kommunestyret selv skal vedta et finansreglement én gang hver valgperiode, og krav til innhold i reglementet.⁵³ Det er videre stilt krav om at administrasjonssjefen minst to ganger i året og etter utgangen av året skal legge fram rapporter for kommunestyret som viser status og utvikling for kommunens finansforvaltning. Rapporteringen skal inneholde informasjon om både aktiva og passiva (gjeld). Det skal blant annet gis en beskrivelse og vurdering av samlet gjeld, hvordan gjelden er satt sammen, løpetid og forfallstidspunkt for gjelden. I tillegg skal det rapporteres aktuelle markedsrenter og hvilke rentebetingelser kommunen har avtalt.⁵⁴

3.3 Krav til Fylkesmannens veiledning og kontroll av kommunene

Forarbeidene til kommuneloven legger til grunn at det må være statlig tilsyn og kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner. Det begrunnes med nasjonal-økonomiske hensyn og statens overordnede ansvar for nasjonale velferdstjenester.⁵⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert oppgaver innenfor statlig tilsyn med økonomiforvaltningen i kommunene, og veiledning om regelverk, inntekts-system og statsbudsjettet, til Fylkesmannen.

Fylkesmannen har ansvar for å kontrollere om kommuner oppfyller kriteriene for å være registrert i ROBEK (register om betinget godkjenning og kontroll). Formålet med ROBEK-registeret er å fange opp kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon og bidra til at økonomisk balanse gjenopprettes. Kommunene skal registreres i ROBEK dersom⁵⁶

- kommunestyret har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet

49) Kommuneleoven § 48 nr. 5.

50) Innst. O. nr. 82 (1999–2000), s. 20.

51) Kommuneleoven § 52 nr. 2.

52) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 147 og 198.

53) Forskrift om kommuners finansforvaltning §§ 2, 3 og 6.

54) Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning §§ 6 og 7.

55) Ot. prp. nr. 43 (1999–2000), s. 164 og 165.

56) Kommuneleoven § 60.

- kommunestyret har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen
- kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt
- kommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd

Kommuner som oppfyller ett eller flere av disse kriteriene er per definisjon i økonomisk ubalanse, og må ha godkjenning av departementet (Fylkesmannen) for å kunne ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler.⁵⁷

Fylkesmannen skal kontrollere, følge opp og veilede kommunene etter økonomibestemmelsene i kommuneloven. Alle kommuner plikter å sende årsbudsjett og økonomiplan til departementet (Fylkesmannen) til orientering. For kommuner som er registrert i ROBEK, skal Fylkesmannen føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets budsjettvedtak.⁵⁸ Fylkesmennene kan i tillegg på eget initiativ ta opp budsjettvedtak til lovlighetskontroll i alle kommuner.⁵⁹ Videre har Fylkesmannen ansvar for å godkjenne kommunale garantier som overstiger kr 500 000, og vedtak om lån i interkommunale selskaper.⁶⁰

Fylkesmannen har et generelt ansvar for å orientere kommunene om det økonomiske opplegget for kommunesektoren, og for å veilede kommunene i økonomisk planlegging og forvaltning. Prioriterte fagfelt bør være planlegging av og vedtak om årsbudsjett og årsregnskap, vedtak om låneopptak og garantiforpliktelser, finansforvaltning, rapportering, bruk av kommunestatistikk og generell økonomisk planlegging. Kommuner med økonomisk ubalanse eller kommuner med store innsparingsbehov, skal prioriteres og følges opp spesielt.⁶¹

3.4 Kommunal- og moderniseringsdepartementets overordnede ansvar

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et overordnet ansvar for kommunal sektor.⁶² Departementet har et ansvar for å gi kommunene gode og forutsigbare rammebetingelser, og for å legge til rette for god økonomistyring i kommunesektoren. Den enkelte kommune vil samtidig ha det primære ansvaret for egen økonomi.⁶³

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for lovarbeid og forvaltning knyttet til kommuneloven, inkludert lovbestemmelsene som gjelder kommunenes interne økonomiforvaltning. Som lovforvalter skal departementet innhente informasjon om effektene av regelverket for å se om det er formålstjenlig og legge fram forslag om endring dersom det er nødvendig. Departementet har ansvar for å gjennomføre informasjonstiltak, for eksempel i form av rundskriv, og svare på henvendelser som gjelder tolkning av kommuneloven.

Departementet har videre et ansvar for å veilede kommunene med hensyn til forståelsen av regelverket og den økonomiske forvaltningen i kommunene. Kommuneloven legger til grunn at departementet skal spille en aktiv rolle som veilednings- og rådgivningsinstans. Det meste av kontakten mellom kommunene og statlige myndigheter kanaliseres via Fylkesmannen.⁶⁴

57) Kommuneloven § 60 nr. 1.

58) Kommuneloven § 60 nr. 2.

59) Kommuneloven § 59 nr. 5.

60) Før 2014 måtte alle vedtak om å oppta lån til interkommunale selskaper godkjennes av Fylkesmannen. Etter 2014 gjelder kravet om statlig godkjenning bare dersom en av deltakerkommunene er registrert i ROBEK.

61) Prop. 1 S (2012–2013), s. 136; Prop. 1 S (2013–2014), s. 134.

62) Prop. 1 S (2012–2013), s. 11.

63) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 18.

64) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 180.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et overordnet ansvar for statlig tilsyn og kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner. Departementet har delegert oppgaver og overført myndighet til fylkesmennene på dette området.



Det meste av veilednings- og kontrolloppgavene med hensyn til kommunenes økonomiske disposisjoner er delegert til Fylkesmannen.

Foto: Colourbox

4 I hvilken grad er kommunenes gjeldsbelastning økonomisk bærekraftig?

4.1 Status og utvikling i kommunenes gjeldsbelastning

Kommunenes gjeld har økt mer enn inntektene de siste ti årene

Tabell 1 Utvikling i inntekter og gjeld, 2004–2013, faste 2013 priser*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Økning
Brutto drifts- inntekter i mrd. kroner**	209	218	233	244	254	274	280	294	313	322	54 %
Netto lånegjeld i mrd. kroner***	124	136	143	155	171	188	203	217	233	244	97 %
Gjeldsnivå	60 %	63 %	62 %	64 %	67 %	69 %	73 %	74 %	74 %	76 %	

* Tallene er omregnet til fast 2013-verdi ved hjelp av Norges Banks priskalkulator.

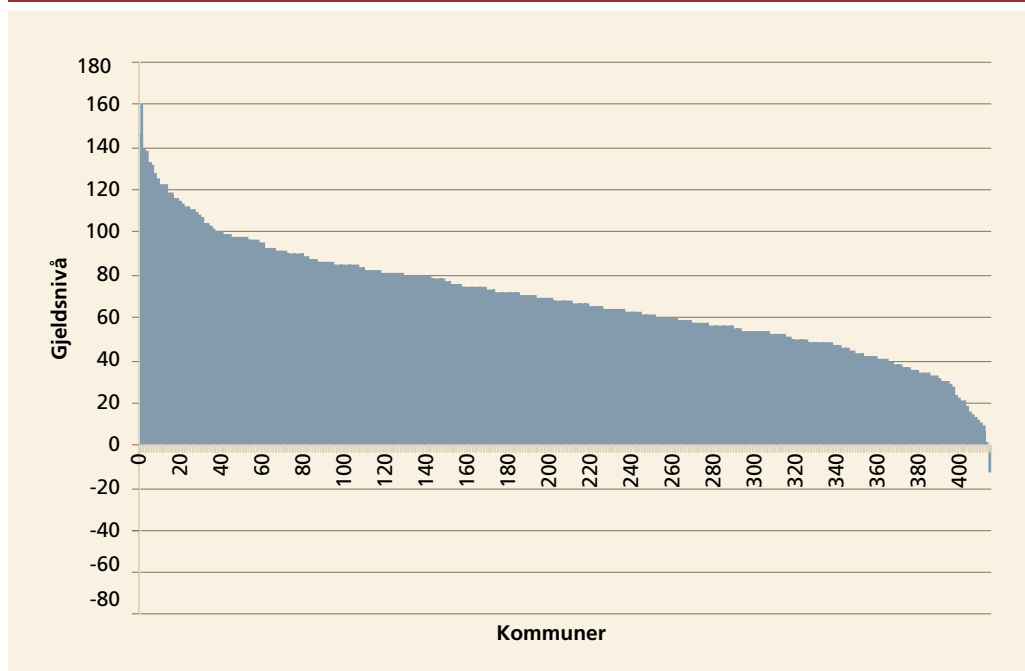
** Brutto driftsinntekter er summen av statlige overføringer (rammetilskudd og andre overføringer), skatteinntekter, salgs- og leieinntekter og inntekter fra andre kommuner.

*** Netto lånegjeld er langsiktig gjeld (eksklusiv pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån (formidlingslån og utlån av egne midler) og ubrukte lånemidler.

Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

Tabell 1 viser at mens kommunenes inntekter målt i faste priser har økt med 54 prosent i perioden fra 2004 til 2013, så har kommunenes gjeld økt med 97 prosent. Det betyr at *gjeldsnivået* (gjeld i forhold til inntekt) har økt i perioden. Mens gjelden utgjorde 60 prosent av inntektene i 2004, var den økt til 76 prosent av inntektene i 2013.⁶⁵ Gjeldsnivået økte spesielt mye fra 2006 til 2010, og det steg ytterligere i 2013.

Figur 1 Kommunevis variasjon i gjeldsnivå, 2013

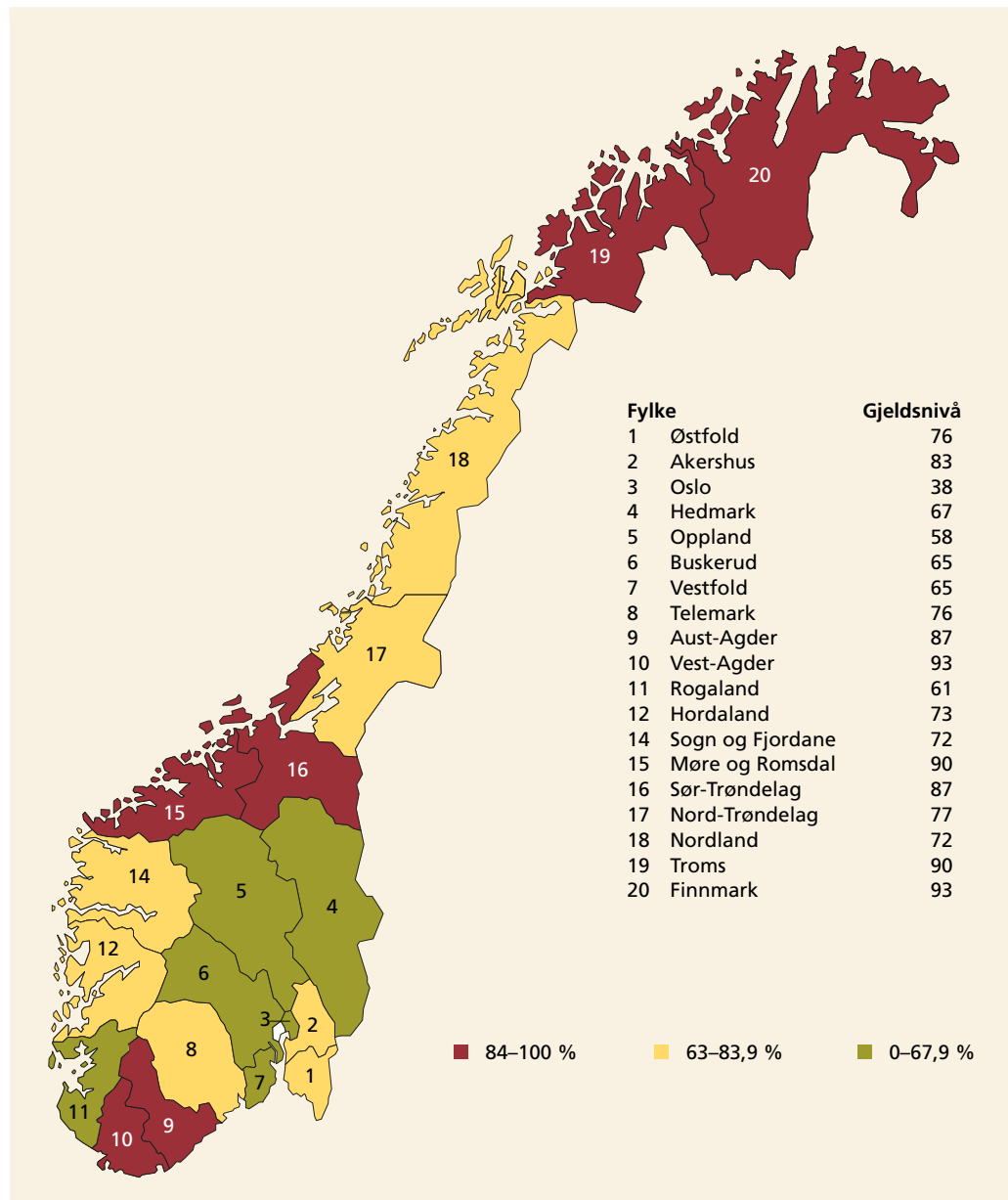


Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

65) I KOSTRA finnes det sammenlignbare tall på gjeldsnivå fra og med 2003. Gjeldsnivået i 2003 var 56 prosent.

Figur 1 viser at bak makrotallene skjuler det seg store kommunevis variasjoner. I 2013 varierte gjeldsnivået i kommunene fra 0 til 160 prosent av inntektene.⁶⁶ Om lag en tidel av kommunene (41 kommuner) hadde et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene, mens vel en tredel av kommunene (156 kommuner) hadde et gjeldsnivå som lå over samlet lånegjeld for landet på 76 prosent av inntektene. Mediankommunen hadde et gjeldsnivå på 68 prosent av inntektene.

Figur 2 Samlet gjeldsnivå kommuner, per fylke, 2013



Figur 2 viser at kommunene i Finnmark og Vest-Agder hadde høyest samlet gjeldsnivå i 2013, med 93 prosent, etterfulgt av Møre og Romsdal og Troms, med et gjeldsnivå på 90 prosent. Oppland og Rogaland hadde lavest gjeldsnivå, med henholdsvis 58 og 61 prosent.⁶⁷

66) En kommune hadde et gjeldsnivå på –13,3 prosent.

67) Oslo har aller lavest gjeldsnivå (med 38 prosent), men er ikke en del av undersøkelsen.

Kommunenes gjeldsøkning skyldes økt investeringsnivå og høy grad av lånefinansiering

Perioden fra 2004 har vært kjennetegnet av en relativt sterk inntektsvekst og en sterk befolkningsvekst, som begge har ført til en nesten uavbrutt aktivitetsvekst. En stor del av aktivitetsveksten skyldes statlige satsinger, innen blant annet sektorer som oppvekst, eldreomsorg og infrastruktur. Investeringene har i stor grad blitt lånefinansiert.⁶⁸

Tabell 2 Kommunenes årlige investeringsutgifter i mrd. kroner, 2004–2013, faste 2013-priser

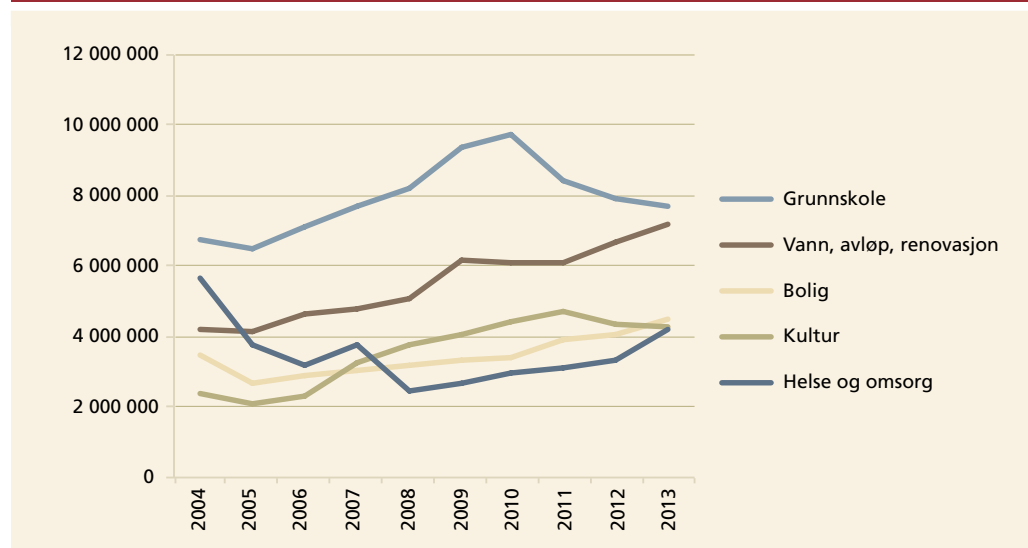
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Økning
30,1	26,9	29,6	34,2	37,3	38,6	38,5	37,8	38,3	41,0	36 %

Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

Tabell 2 viser at kommunenes årlige investeringsutgifter målt i faste priser har økt i hele perioden fra 2004 til 2013. Særlig markant var økningen i perioden fra 2006 til 2009. Kommunene investerte i 2013 samlet for om lag 41 mrd. kroner.

I spørreundersøkelsen svarer 40 prosent av økonomisjefene at vedlikeholdsetterslep har hatt stor betydning for kommunens investeringer og låneopptak, mens 25 prosent mener at befolkningsvekst har hatt stor betydning. Færre (17 prosent) tillegger statlige reformer og insentiver stor betydning, mens få (5 prosent) svarer at lav rente har hatt stor betydning.

Figur 3 Utvikling i årlige investeringsutgifter i de fem største sektorene 2004–2013, faste 2013-priser



Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

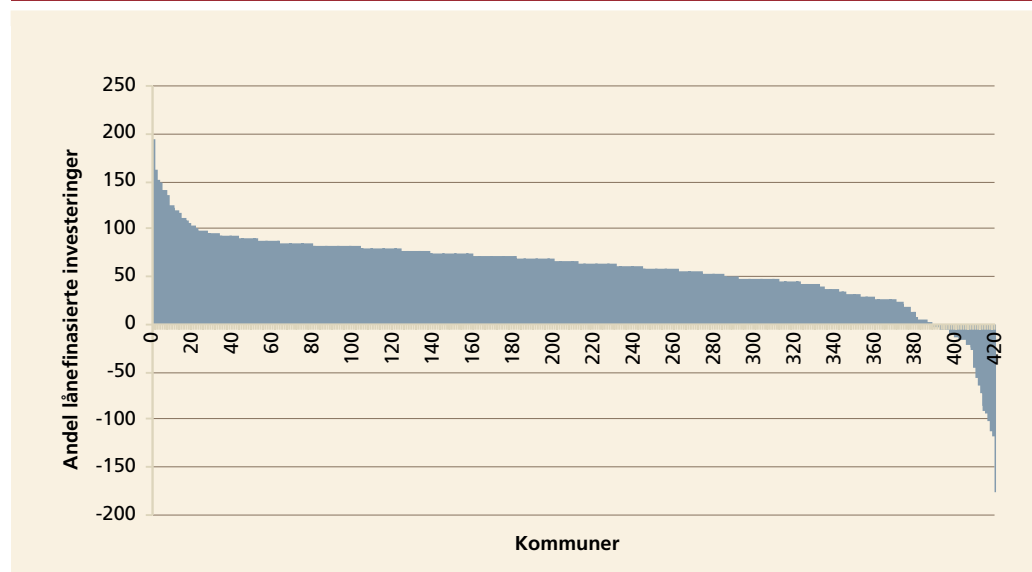
Figur 3 viser utviklingen i årlige investeringsutgifter på de fem største sektorene de siste ti årene, omregnet til fast 2013-verdi. Grunnskole har hatt høyest investeringsutgifter i hele perioden, med en investeringstopp i 2010. Investeringene i vann, avløp og renovasjonssektoren (VAR-sektoren), som har økt nærmest uavbrutt i perioden, er nest høyest. Investeringsutgiftene til bolig og kultur har i hovedsak økt hele perioden, mens investeringsutgiftene til helse og omsorg falt fram til 2008, før de gradvis begynte å øke igjen.

68) Kommunalbanken (KBN) 2013; KS 1/2014.

Kultursektoren har hatt prosentvis høyest økning i investeringsutgifter i perioden fra 2004 til 2013, med en økning på 113 prosent, etterfulgt av VAR-sektoren, som har økt med 101 prosent. Til sammenligning har grunnskole og bolig økt med henholdsvis 35 og 53 prosent. I helse- og omsorgssektoren har investeringsutgiftene gått ned i perioden.

Hvor raskt en kommunes gjeld øker, vil ikke bare avhenge av investeringsnivå, men også av hvor stor andel av investeringene som lånefinansieres. Gjennomsnittlig andel lånefinansierte investeringer i kommunene har variert mellom 58 og 73 prosent i perioden fra 2004 til 2013. I 2013 utgjorde andelen 65 prosent.

Figur 4 Kommunevis variasjon i andel lånefinansierte investeringer, 2013*



* Indikatoren bruk av lån (netto) i prosent av brutto investeringsutgifter viser hvor stor andel av regnskapsårets investeringer som er finansiert ved hjelp av bruk av lån (netto). Indikatoren tar med bruk av lån, mottatte avdrag på utlån og salg av aksjer og andeler, fratrullet avdragsutgifter, utlån og kjøp av aksjer og andeler. Det medfører at noen kommuner kommer under 0, og noen kommuner kommer over 100. To ekstremverdier i hver ende av skalaen er fjernet.

Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

Figur 4 viser at det er store kommunevis variasjoner i hvor stor andel av investeringene som finansieres ved bruk av lån. Mens en tredel av kommunene i 2013 lånefinansierte under 50 prosent av investeringene, lånte en annen tredel til over 80 prosent av investeringene.

I spørreundersøkelsen svarer nær tre av fire økonomisjefer at manglende egenkapital til investeringer har vært en viktig årsak til at kommunen har tatt opp lån fra og med 2011.

Faktaboks 1 Utlån til kommunesektoren, 2013*

Kommunalbanken er den største aktøren for utlån til kommunal sektor med en markedsandel på 49 prosent. I 2013 innvilget Kommunalbanken 670 nye utlån og refinansieringer på til sammen 44 mrd. kroner. De fleste kommunene (98 prosent) hadde ved utgangen av 2013 lån i Kommunalbanken. Andre utlånere er KLP Kommunekreditt, forretningsbanker, sparebanker, livforsikringsselskap, statlige låneinstitusjoner og kapitalmarkedet.

* Kommunalbanken (KBN) 2013, KS 1/2014.

Som et alternativ til egne investeringer og låneopptak, kan kommunene stille økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen selv. Garantier fører ikke til noen direkte kostnader for kommunen, men innebærer en viss risiko for økonomisk tap.

Kommunene hadde i 2012 gitt garantier for nær 21 mrd. kroner. I gjennomsnitt hadde hver kommune gitt garantier for 44 mill. kroner, tilsvarende et snitt på 5 prosent av brutto driftsinntekter. De fleste kommunene hadde gitt relativt lite garantier, mens noen få kommuner hadde gitt mye og disse trekker følgelig opp gjennomsnittet.⁶⁹ 299 kommuner hadde gitt garantier tilsvarende nær 5 prosent av inntektene, mens 21 kommuner hadde gitt garantier tilsvarende over 20 prosent av inntektene. En stor del av garantiene er gitt til private barnehager. Andre områder det er gitt garantier til er idrettsformål, kirkelige formål og dessuten vann, avløp og renovasjon (VAR-området).⁷⁰ Det er ingen observert sammenheng mellom kommunenes gjeldsnivå og hvor mye de gir i garantier.

Lav rente og bruk av minimumsavdrag har begrenset belastningen av økt gjeld

Det økte gjeldsnivået har ført til økte rente- og avdragsutgifter i kommunene, selv om lavt rentenivå og bruk av minimumsavdrag har begrenset belastningen på driftsbudsjettene.

Tabell 3 Utvikling i avdrag og renter, 2009–2013, faste 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Økning 2009–2013
Netto avdrag mrd. kroner*	8,2	8,8	9,3	9,8	10,3	26 %
Netto renter mrd. kroner**	1,2	1,9	2,5	3,2	3	149 %
Netto avdrag og renter	9,4	10,6	11,8	12,9	13,3	41 %

* Netto renter viser rentebelastning på eksterne lån fratrukket renteinntekter (formidlingslån og ubrukte lånemidler m.m). Indikatoren "netto renter" har endret innhold fra 2008 til 2009. Til og med 2008 omfattes også tap/gevinst på finansielle instrumenter (omløpsmidler). Fra og med 2009 er dette skilt ut i egne arter. Tabellen viser derfor tall fra 2009 til 2013.

** Netto avdrag viser avdragsutgiftene knyttet til tilbakebetalingen av eksterne lån minus mottatte avdrag på utlån. Begrepet tar kun hensyn til transaksjoner i driftsregnskapet. Avdrag i investeringsregnskapet (for eksempel ekstraordinære avdrag) tas ikke med. Avdragsbelastningen avhenger av valgt finansieringsstrategi, (nedbetalingstid o.l.).

Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

Tabell 3 viser at målt i faste priser har kommunenes avdragsutgifter økt med 26 prosent og kommunenes renteutgifter har økt med 149 prosent i perioden fra 2009 til 2013. Det betyr at renteutgiftene har økt mer enn avdragsutgiftene. Samlet har utgiftene til avdrag og renter økt med 41 prosent i perioden. Som andel av inntektene har avdrags- og renteutgiftene økt fra 3,4 prosent i 2009 til 4,1 prosent i 2013. Det betyr at kommunene brukte en større andel av inntektene sine på å betjene avdrag og renter i 2013 enn i 2009.

Lavt rentenivå og bruk av minimumsavdrag har imidlertid begrenset belastningen på kommunenes regnskaper. Rentenivået har vært lavt fra 2009, etter en oppgang i 2007 og 2008, og det har vært særlig lavt de tre siste årene.

Videre har mange kommuner redusert de årlige avdragsutgiftene ved å øke avdragstiden på lånene. Spørreundersøkelsen viser at 40 prosent av kommunene har økt avdragstiden på den samlede lånegjelden fra 2006 til 2013. Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker at lengre avdragstid vil være en naturlig konsekvens av økende investeringsnivå fordi den veide levetiden på anleggsmidlene vil

69) En kommune som har gitt mer enn 25 ganger egen inntekt i garantier, holdes utenfor ved beregning av gjennomsnittet. Dersom denne kommunen tas med, blir gjennomsnittet 11 prosent eller 47 mill. kroner.

70) Dette er tall fra 397 kommuner som er samlet inn av Kommunal- og moderniseringsdepartementet via fylkesmennene. Det mangler opplysninger fra 31 kommuner. I tillegg er Oslo tatt ut

øke.⁷¹ Kommunene skal betale avdrag på den samlede lånegjelden, og løpetiden skal ikke være lengre enn gjennomsnittlig (veid) levetid for kommunens bygg og anlegg. Nye investeringer vil forlenge den gjennomsnittlige levetiden, og dermed gi mulighet for å øke avdragstiden. Nesten halvparten av kommunene (46 prosent) betalte *minimumsavdrag* på samlet lånegjeld i 2013. Det betyr at disse kommunene hadde maksimal nedbetalingstid på sin samlede gjeldsmasse.

Rente- og avdragsbelastningen varierer betydelig mellom kommunene. I den ene enden av skalaen hadde 20 kommuner rente- og avdragsutgifter tilsvarende over 7 prosent av inntektene. Helt på topp lå en kommune der utgifter til renter og avdrag utgjorde 10,5 prosent av inntektene. I den andre enden av skalaen hadde 20 kommuner finansinntekter som oversteg avdrags- og renteutgiftene.

Gjeldsøkningen gjør kommuneøkonomien sårbar for framtidige renteøkninger

Risikoen ved høy gjeld knytter seg først og fremst til endringer i rentenivået. For å kunne vurdere den reelle gjeldsbelastningen til kommunene, må det derfor også tas hensyn til sammensetningen av gjelden, hvor renteeksponert gjelden er for kommunene og eventuelle rentebindinger.

Det er ikke all gjeld som belaster kommuneregnskapene eller innebærer renterisiko for kommunene. Innenfor selvkostområdet (vann, avløp og renovasjon) dekkes renter og avdrag i hovedsak gjennom brukerbetalingene fra innbyggerne. Det betyr at en renteøkning på lån til investeringer innen selvkostområdet vil bli dekket av økte gebyrer for kommunens innbyggere. I tillegg dekker staten kommunenes estimerte renteutgifter på lån til investeringer i skoler og kirkebygg, og både renter og avdrag på lån til investeringer i sykehjem.⁷²

Beregninger gjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser at om lag halvparten av kommunenes samlede gjeld nettobelaster budsjett og regnskap. Da er gjeld til VAR-området og gjeld med statlige rente- og avdragskompensasjoner trukket fra. Dersom det også tas hensyn til at kommunene har rentebærende plasseringer, som vil gi økte inntekter ved en eventuell renteoppgang, anslås kommunenes totale renteeksponerte gjeld ved utgangen av 2013 til å utgjøre om lag 30 prosent av inntektene.⁷³ Til sammenligning utgjorde den renteeksponerte gjelden 9 prosent av inntektene ved utgangen av 2006.⁷⁴

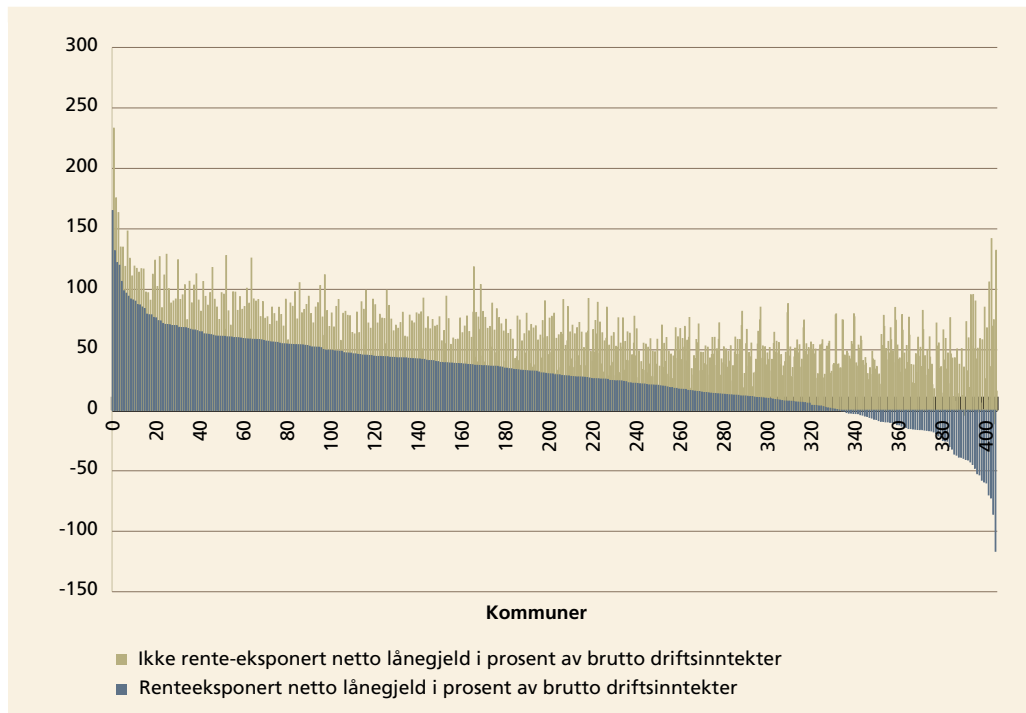
71) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, brev av 28.10.2014

72) Prop. 95 S (2013–2014), s. 117.

73) Prop. 95 S (2013–2014), s. 117.

74) Kommunal- og regionaldepartementet, april 2013, s. 1.

Figur 5 Netto lånegjeld og renteeksponering, 2012*



* Figuren er basert på KOSTRA-tall og data fra Husbanken for 382 kommuner, 2012-tall. Punktene i figuren viser netto lånegjeld som andel av driftsinntektene for den enkelte kommune. Differansen mellom punkt og søyle tilsvarer gjeld knyttet til gebyr-finansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og dessuten rentebærende plasseringer

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Figur 5 viser at det er store variasjoner i kommunenes renteeksponering. En undersøkelse av 382 kommuner viser at i 2012 hadde om lag to tredeler av kommunene en renteeksponert gjeld som tilsvarte under 50 prosent av inntektene. Av disse hadde nærmere 70 kommuner en negativ renteeksponering, dvs. at de i utgangspunktet vil kunne tjene på en renteoppgang, mens en tredel av kommunene hadde renteeksponert gjeld tilsvarende over 50 prosent av inntektene. Av disse hadde 20 kommuner en renteeksponert gjeld på over 75 prosent av inntektene.⁷⁵

En endring i det generelle rentenivået på 1 prosentpoeng vil øke kommunesektorens årlige netto renteutgifter med om lag 1,25 mrd. kroner, eller om lag 0,3 prosent av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger.⁷⁶

Risikoen ved en eventuell renteøkning vil avhenge av i hvor stor grad kommunene har sikret gjelden sin. Fastrenteavtaler vil bidra til redusert eksponering for økning i rentenivået, men innebærer vanligvis høyere rente enn avtaler med flytende rente.

Ifølge innrapporterte tall fra finanssektoren til SSB var 33 prosent av kommunesektorens gjeld uten rentebinding i 2013, mens om lag 45 prosent hadde rentebinding opp til ett år, 15 prosent mellom ett og fem år og 7 prosent over fem år.

Spørreundersøkelsen til økonomisjefene viser at en større andel av gjelden er sikret dersom en også tar med rentesikring ved hjelp av sikringsinstrumenter som rente-bytteavtaler, renteopsjoner eller framtidige renteavtaler. I 2013 hadde 87 prosent av kommunene sikret deler av gjelden sin enten gjennom fastrenteavtaler eller gjennom

75) Prop. 95 S (2013–2014), s. 117–118.

76) Prop. 95 S (2013–2014), s. 117.

andre sikringsinstrumenter. Av disse hadde nær halvparten sikret mellom 0 og 40 prosent av lånegjelden, mens den andre halvparten hadde sikret mellom 40 og 80 prosent av gjelden. En svært liten andel hadde sikret over 80 prosent av gjelden.

Spørreundersøkelsen viser videre at rentesikringsavtalene er relativt kortvarige. Ved utgangen av 2013 hadde nær halvparten av den samlede lånegjelden (45 prosent) en gjennomsnittlig bindingstid på mellom 1 og 3 år, mens en tredel (32 prosent) hadde en bindingstid på mellom 3 og 5 år.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker at kommunene har betydelige pensjonsmidler plassert i fond. Pensjonsmidlene utgjorde ved utgangen av 2013 om lag 83 prosent av driftsinntektene. Endringer i renten vil påvirke avkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Det er vanskelig å anslå hvordan en renteøkning vil slå ut på kort sikt, men over tid vil en renteøkning gi høyere avkastning og dermed lavere pensjonskostnader.⁷⁷

Også KS viser til at en renteøkning over tid kan gi høyere avkastning på pensjonsmidler plassert i fond. Ifølge KS har tidligere analyser vist at effekten av økte renter på gjeld og pensjon i stor grad vil motvirke hverandre, men at det ikke er tilfellet når gjeldsnivået øker.⁷⁸

KS har uttrykt bekymring for kommunenes økende lånegjeld, og har stilt spørsmål ved om den er bærekraftig på sikt.⁷⁹ KS mener at gjeldsbelastningen er overkommelig på nåværende tidspunkt, når renten er lav, men vurderer det som sannsynlig at renten vil øke. Økte renter vil få stor betydning for kommuner med høy gjeld. Konsekvensen av høy lånegjeld ved renteoppgang vil være at kostnadsnivået må ned, noe som igjen vil få konsekvenser for tjenestetilbudet i kommunene.⁸⁰ KS mener at en renteøkning relativt raskt vil få innvirkning på kommunenes driftsbudsjetter.⁸¹

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sier i intervju at konsekvensene av en renteøkning etter departementets mening ikke nødvendigvis vil bli veldig store. Dekomponerte tall av kommunenes gjeld viser at en del av gjelden er knyttet til selvkost og rentekompensasjonsordninger. I tillegg vil kommunene ha rentebindinger på deler av låneporteføljen. Departementets vurdering er at kommunene ikke umiddelbart vil bli påvirket av en renteøkning.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener likevel at det for noen kommuner er grunn til bekymring. Enkelte kommuner kan få problemer hvis inntektsveksten blir lavere og renten går opp. Departementet mener at det er fornuftig av kommunene å rentesikre seg, slik at de skyver utslagene av en renteøkning fram i tid. For kommuner med høy gjeld med relativt kortvarig rentesikring, vil en renteøkning kunne føre til problemer. I enkelte tilfeller vil det kunne få konsekvenser for tjenestetilbudet.

Teknisk beregningsutvalg (TBU)⁸² viser til at en renteøkning på eksempelvis fem prosentpoeng i en kommune der netto lånegjeld utgjør 100 prosent av inntektene, innebærer at renteutgiftene knyttet til denne gjelden vil "spise opp" fem prosent av driftsinntektene. Dersom netto lånegjeld utgjør 50 prosent, vil de økte renteutgiftene

77) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Brev av 28.10.2014); Kommunal- og regionaldepartementet, april 2013.

78) KS 2/2014.

79) KS 2/2012.

80) Intervju med KS 8.11.2013.

81) KS 1/2013.

82) Teknisk beregningsutvalg (TBU) er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene. Utvalget er sammensatt av medlemmer fra blant annet KS, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

tilsvare 2,5 prosent av driftsinntektene. Da tas det imidlertid ikke hensyn til hvor stor del av gjelden som er rentebærende.⁸³

4.2 Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom

Kombinasjonen høyt gjeldsnivå, svakt driftsresultat og lavt disposisjonsfond

I 2013 utgjorde samlet lånegjeld for landets kommuner 76 prosent av inntektene, men med kommunevis variasjoner i gjeldsnivået fra 0 til 160 prosent. Mediankommunen hadde et gjeldsnivå på 68 prosent av inntektene. Med utgangspunkt i landstallene for lånegjeld på 76 prosent og medianverdien på 68 prosent, er et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene i den videre analysen definert som *høy gjeld*. I 2013 hadde 160 kommuner et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene.

For noen kommuner kan et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene være bærekraftig. Hvorvidt en kommunes gjeld er bærekraftig, beror ikke bare på gjeldsnivå, men også på andre økonomiske indikatorer som sier noe om hvor robust kommuneøkonomien er og hvor stort det økonomiske handlingsrommet er. To sentrale indikatorer som beskriver det økonomiske handlingsrommet til kommunene og kommunenes evne til å betjene gjelden, er netto driftsresultat og disposisjonsfond.⁸⁴

TBU betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd, dvs. driftsutgifter minus driftsinntekter, etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommunen har til disposisjon til avsetninger til framtidig bruk og til egenfinansiering av investeringer. Netto driftsresultat kan dermed sies å være et uttrykk for kommunenes økonomiske handlefrihet.⁸⁵

Ifølge TBU bør gjennomsnittlig netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet og over tid utgjøre tre prosent av inntektene. Hva som vil være anbefalt nivå for den enkelte kommune vil avhenge blant annet av gjeldsnivået.⁸⁶ I november 2014 konkluderte TBU med at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet⁸⁷ bør nedjusteres til 2 prosent av inntektene.⁸⁸

Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til å dekke utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Størrelsen på disposisjonsfondet er et uttrykk for hvor stor økonomisk buffer kommunen har for sin løpende drift, og er den delen av reserveene som best gir uttrykk for den økonomiske handlefriheten.⁸⁹ Det finnes ingen klar norm for disposisjonsfondets størrelse, men i en rapport om økonomiske nøkkeltall anbefaler Telemarksforsking at disposisjonsfondet utgjør mellom fem og ti prosent av kommunens inntekter.⁹⁰

Kommuner som har et høyt netto driftsresultat og mye reserver i fond, vil i større grad være i stand til å tåle et høyt gjeldsnivå enn kommuner med et lavt driftsresultat og lite reserver i fond.

83) Kommunal- og regionaldepartementet, april 2013.

84) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Brev av 28.10.2014); Kommunal- og regionaldepartementet (2013); Telemarksforsking (2012);

85) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mai 2014; St.prp. nr. 64 (2003–2004), s. 101.

86) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Brev av 28.10.2014).

87) Anbefalt grense for primærkommunene settes til 1,75 prosent av inntektene, mens grensen for fylkeskommunen settes til 4 prosent av inntektene. Årsaken til forskjellene er økt kapitalslit i fylkeskommunene pga. forvaltningsreformen.

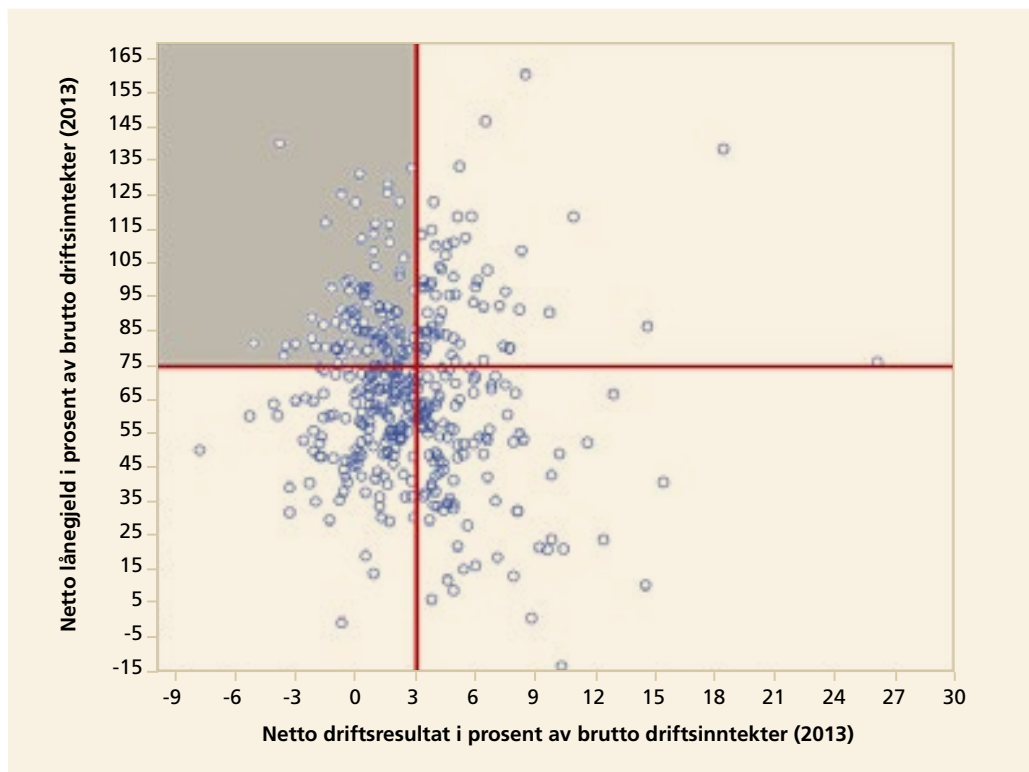
88) Årsaken er at fra og med 2014 skal kompensasjon for merverdiavgift på investeringer føres i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Det betyr at både driftsinntektene og netto driftsresultat vil gå ned, men investeringsinntektene vil øke slik at behovet for å finansiere investeringer over driften blir redusert. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, november 2014

89) Telemarksforsking (2012), s. 22.

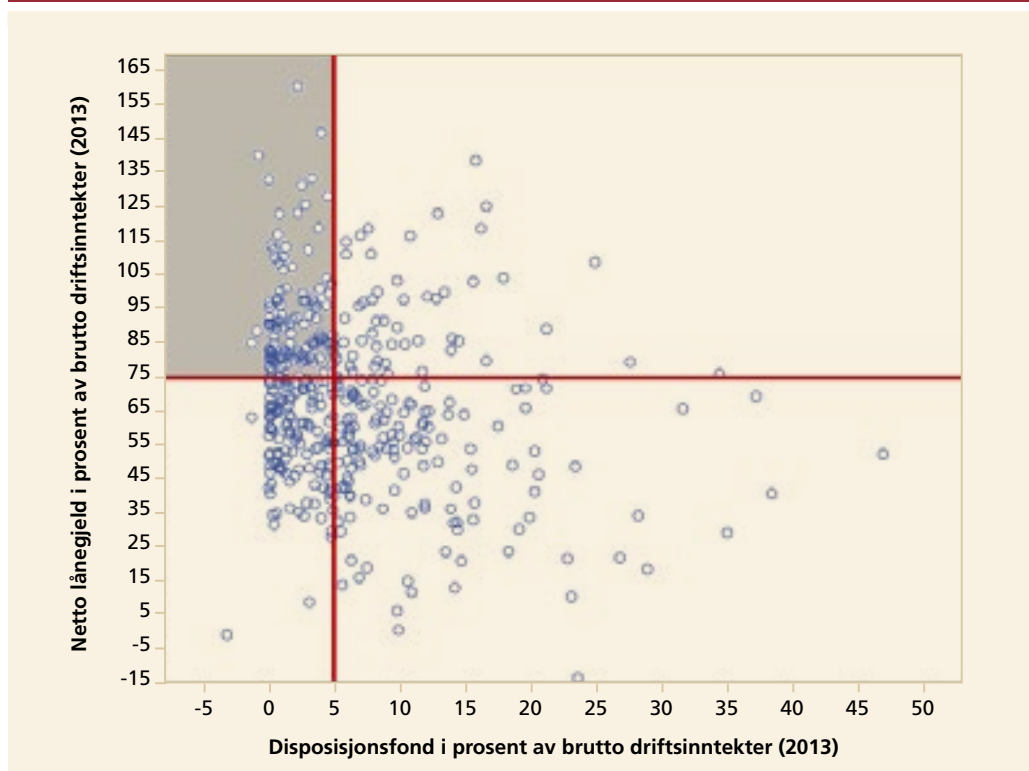
90) Telemarksforsking (2012), s. 25 og 26. Telemarksforsking bygger blant annet anbefalingen på en spørreundersøkelse til de kommunale økonomisjefene i Telemark.

I det videre analysen identifiseres kommuner med et høyt gjeldsnivå (over 75 prosent) kombinert med et svakt driftsresultat (under 3 prosent) og et lite disposisjonsfond (under 5 prosent).

Figur 6 Gjeldsnivå og driftsresultat, 2013



Figur 7 Gjeldsnivå og disposisjonsfond, 2013



Figur 6 viser kommunenes fordeling etter gjeldsnivå og netto driftsresultat. Figur 7 viser fordeling etter gjeldsnivå og disposisjonsfond. Kommunene i det grå feltet øverst til venstre i figurene har en kombinasjon av et gjeldsnivå på over 75 prosent av brutto driftsinntekter og henholdsvis et driftsresultat på under 3 prosent og et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene. Kommuner som havner i det grå feltet i begge figurene har dermed en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.

Kommunene i feltene øverst til høyre i figurene har også høy gjeld, men har et driftsresultat på over 3 prosent eller et disposisjonsfond på over 5 prosent av brutto driftsinntekter. Dette er kommuner som sannsynligvis har noe bedre forutsetninger for å betjene høy gjeld.

Kommunene i feltene nederst til høyre har lavere gjeld (under 75 prosent) og henholdsvis et driftsresultat på over 3 prosent og et disposisjonsfond på over 5 prosent. Dette er kommuner med større økonomisk handlingsrom.

Kommunene i feltene nederst til venstre har lav lånegjeld, svake resultater eller lite midler i fond. Disse kommunene kan være økonomisk utsatte og har begrenset økonomisk handlingsrom. Høy gjeld er imidlertid ikke en del av bildet for disse kommunene.

Figur 6 og 7 viser at mange kommuner i 2013 hadde en lånegjeld på rundt 75 prosent av brutto inntekter, et driftsresultat på rundt 3 prosent og et disposisjonsfond på rundt 5 prosent. For enkelte kommuner kan det derfor være små marginer som har avgjort om de har havnet i kategorien kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom i tabell 4.

Tabell 4 Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, antall og andel, 2013

	Antall kommuner	Andel av kommunene	Folkemengde	Andel av befolkningen
Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom	73	17 %	921 984	21 %
Øvrige kommuner	345	83 %	3 508 933	79 %
Sum	418*		4 430 917	

* Ni kommuner har ikke rapportert data i KOSTRA på alle variablene og er derfor ikke med i analysen.

Tabell 4 viser at 73 kommuner kommer i de grå feltene både i figur 6 og 7. Tabellen viser videre at i 2013 hadde hver sjettede kommune (17 prosent) en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom. Til sammen bor i underkant av én million mennesker, eller hver femte innbygger (utenom Oslo), i disse kommunene.

Alle de 73 kommunene i tabell 4 har et høyt gjeldsnivå, med en kommunevis variasjon fra 75 prosent av inntektene til 140 prosent av inntektene. Det er videre variasjon i hvor svake driftsresultatene er og hvor lave disposisjonsfondene er, og det vil følgelig variere hvor lite det økonomiske handlingsrommet til disse kommunene er.

Tabell 5 Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, variasjon 2013

Netto driftsresultat	Disposisjonsfond		Totalt
	Under 2 prosent	2–5 prosent	
Under 1 prosent	27 (37 %) Svært utsatt	16 (22 %) Noe utsatt	43
1 til 3 prosent	15 (20%) Noe utsatt	15 (21 %) Mindre utsatt	30
Totalt	42	31	73 (100 %)

Tabell 5 viser at 27 av de 73 kommunene har et svært begrenset økonomisk handlingsrom ved at de i tillegg til høy lånegjeld har et driftsresultat på under 1 prosent av inntektene og et disposisjonsfond som er mindre enn 2 prosent av inntektene. Disse kommunene vil være svært utsatte ved en renteøkning. Det bor omtrent 270 000 personer i disse kommunene.

Blant kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom er det imidlertid også 15 kommuner som har et driftsresultat på mellom 1 og 3 prosent og et disposisjonsfond mellom 2 og 5 prosent av inntektene, og som dermed har et noe bedre økonomisk handlingsrom og vil være noe mindre utsatte. Kommunene i de to mellomliggende gruppene har i tillegg til høy gjeld *enten* svært svake resultater *eller* et marginalt disposisjonsfond. Kommuner som ligger tett opp til de angitte terskelverdiene vil i mindre grad være utsatte enn de andre kommunene.

Hvor utsatte disse 73 kommunene er, vil videre avhenge av andre forhold som påvirker kommunenes muligheter for inntektsvekst eller kostnadsreduksjon. I tillegg vil den enkelte kommunes økonomistyring påvirke det økonomiske og det politiske handlingsrommet. God økonomistyring gir kommunen oversikt og kontroll over ressursbruken, mulighet til å gripe inn på et tidlig tidspunkt og mer effektiv utnyttelse av ressursene. Kommunenes økonomistyring har imidlertid ikke vært en del av denne undersøkelsen.

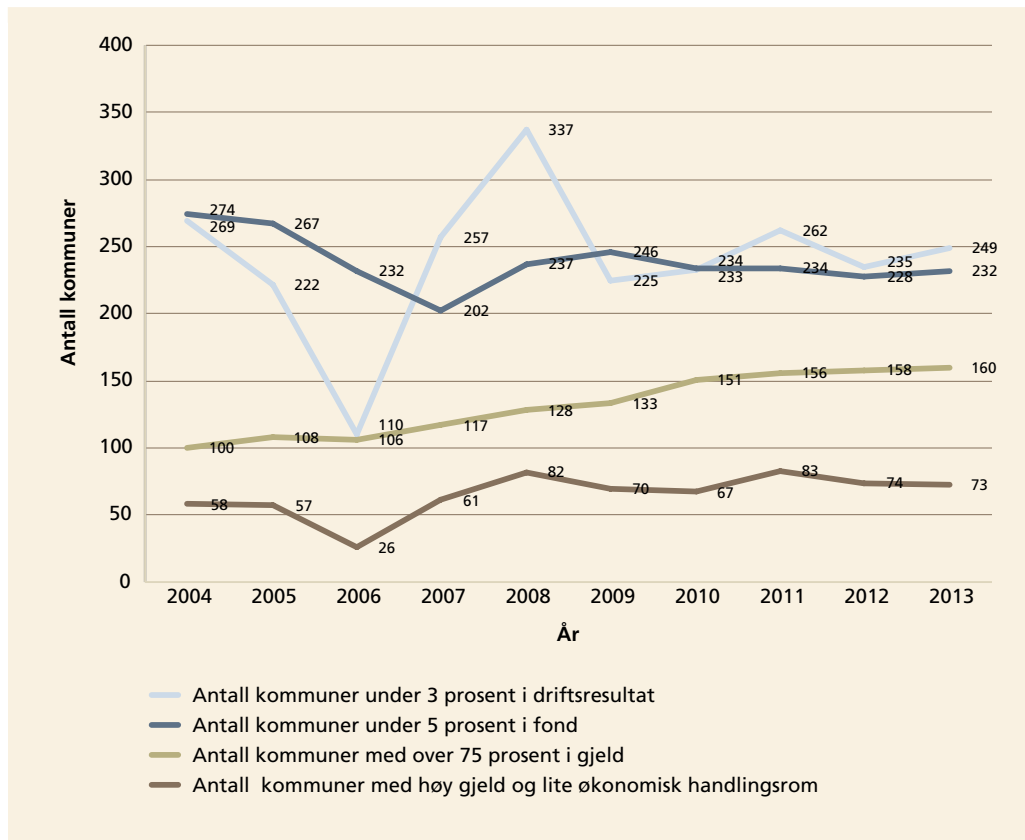


Kommunenes gjeldsøkning skyldes økt investeringsnivå og høy grad av lånefinansiering.

Foto: Colourbox

Utviklingen de siste ti årene

Figur 8 Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, 2004–2013



Figur 8 viser hvor mange kommuner som hadde et gjeldsnivå på over 75 prosent, et driftsresultat på under 3 prosent og et disposisjonsfond på under 5 prosent hvert år fra 2004 til 2013, og antall kommuner som oppfyller alle de tre indikatorene samtidig. Figuren viser at antall kommuner med et gjeldsnivå på over 75 prosent har økt fra 100 til 160 i perioden, og antall kommuner med kombinasjon av høy gjeld, svakt driftsresultat og lavt disposisjonsfond har økt fra 58 til 73 kommuner.

Av de 73 kommunene som hadde en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom i 2013, var henholdsvis 53 og 45 i samme situasjon i 2012 og 2011. Omtrent halvparten av disse 73 kommunene var i denne situasjonen i alle de tre siste årene. Totalt sett har 40 prosent av kommunene (171 kommuner) vært i denne situasjonen ett eller flere år i perioden fra 2004 til 2013.

Figur 8 viser at over halvparten av kommunene (232 kommuner) i 2013 hadde disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene. Av disse hadde 110 kommuner et fond på mellom 0 og 2 prosent av inntektene, og 16 kommuner hadde ikke avsatt noe i disposisjonsfond. Antall kommuner med et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene varierte mellom 202 og 274 kommuner i perioden fra 2004 til 2013, og har ligget rundt 230 kommuner fra 2008.

Kommunenes disposisjonsfond har variert i størrelse mellom 4,6 og 6,7 prosent av inntektene de siste årene. I 2013 lå kommunenes disposisjonsfond på 6,2 prosent av inntektene, med en kommunevis variasjon fra 0 til 47 prosent av inntektene.

Figur 8 viser videre at nær 60 prosent av kommunene (249 kommuner) hadde et driftsresultat på under tre prosent i 2013. Av disse hadde 51 kommuner et resultat på mellom 0 og 1, og 77 kommuner hadde et resultat på under 0. Antall kommuner med et netto driftsresultat på under 3 prosent har variert relativt mye mellom 2004 og 2013, med en topp på 337 kommuner i 2008.

Netto driftsresultat samlet for kommunene har vært under anbefalt nivå på 3 prosent av inntektene i de fleste av de siste ti årene, med unntak av i 2005, 2006 og 2009. I 2013 hadde kommunene samlet et driftsresultat tilsvarende 2,7 prosent av inntektene, med en kommunevis variasjon fra – 8,2 til 26,1 prosent av inntektene.

Både TBU og KS beregner ulike varianter av korrigert netto driftsresultat, og viser til forhold som påvirker resultatet.

Faktaboks 2 Korrigeringer av netto driftsresultat og forhold som påvirker resultatet*

Med utgangspunkt i prinsippet om formuesbevaring beregner TBU et *korrigert netto driftsresultat*. Beregningene tar hensyn til kapitalslit, dvs. løpende verdiforringelse av bygninger og materiell. Utvalgets beregninger for årene 2010–2012 viser et negativt korrigert driftsresultat alle tre årene.

TBU gjør også oppmerksom på at ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Differansen mellom beregnet pensjonskostnad og innbetalt pensjonspremie er det såkalte *premieavviket*. Denne differansen er betalt fra kommunekassa, men ikke utgiftsført i regnskapet. Det akkumulerte premieavviket har økt kontinuerlig fra 2002, og utgjorde i 2013 om lag 21 mrd. kroner (for kommunene uten Oslo).

KS har beregnet et korrigert netto driftsresultat, der det er tatt hensyn til premieavvik, moms-kompensasjon og gevinst/tap på omløpsmidler. Beregninger gjort på grunnlag av regnskapstall fra 194 kommuner viser et korrigert netto driftsresultat for 2013 på 0,5 prosent.

* Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mai 2014; Kommunal- og regionaldepartementet, november 2013; KS 2013.

Egenskaper ved kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.

Analysen viser at en stor andel av kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom er såkalte senterkommuner. Et generelt kriterium for en senterkommune er at den har et selvstendig tettsted av en viss størrelse i forhold til omliggende områder,⁹¹ og at den har et pendlingsomland.⁹² Av de 73 kommunene er 40 prosent (29 av 73) senterkommuner, mens 20 prosent (71 av 345) av de øvrige kommunene er senterkommuner.

KS peker i en rapport på at sentraliseringsprosessen i kommuner med økt tilflytting gir økt investeringsbehov. Kommunene må bygge ut tjenestene og investere i den infrastrukturen som befolkningsveksten krever. Befolkningsveksten vil gi kommunene økte inntekter over tid, men så langt har investeringskostnadene økt langt mer enn inntektene.⁹³

Videre er en noe større andel av kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom mellomstore og store kommuner. Blant disse kommunene er det 41

91) Begrepet senterkommuner er laget i tilknytning til utarbeidelsen av en standard for økonomiske regioner. I den forbindelse er det identifisert til sammen hundre senterkommuner.

92) Dvs. at sysselsatte i andre kommuner i betydelig grad drar til senterkommunen for å arbeide.

93) KS 2/2014

prosent mellomstore kommuner og 19 prosent store kommuner, mens blant de øvrige kommunene er det 33 prosent mellomstore kommuner og 11 prosent store kommuner.⁹⁴

Gjelden til kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom er i betydelig grad eksponert for renter. Etter at gjeld til vann-, avløps- og renovasjonsområdet (VAR-området) og gjeld med statlige rente- og avdragskompensasjoner er trukket fra, gjenstår 59 prosent av gjelden som rentekspontert. Til sammenligning er 21 prosent av gjelden til de øvrige kommunene eksponert for renter.

Hvor utsatte kommunene er ved en eventuell renteøkning, kommer også an på i hvor stor grad de har sikret renten på lånene. Spørreundersøkelsen⁹⁵ viser at kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom i noe større grad enn de øvrige kommunene benytter lang bindingstid på sine lån. 17 prosent av disse kommunene har en gjennomsnittlig bindingstid på over 5 år, mot 8 prosent av de øvrige kommunene. Dette tyder på at disse kommunene i noe større grad enn andre kommuner har tatt høyde for den framtidige risikoen ved å binde renten.

Kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom benytter i større grad enn de øvrige kommunene muligheten til å betale minimumsavdrag. Mens 73 prosent av disse kommunene betaler minimumsavdrag, er tilsvarende andel for de øvrige kommunene 52 prosent. De kommunene som betaler minimumsavdrag belaster driftsbudsjettet minst mulig i dag, men har ikke mulighet til å redusere avdragene dersom renten stiger.

Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom har ikke gitt kommunale garantier i større eller mindre grad enn andre kommuner.

Ifølge økonomisjefene vil gjeldsnivået i kommunene fortsette å øke. To av tre kommuner har i vedtatt økonomiplan planlagt med høyere gjeldsnivå i 2017 enn i 2013. Det er imidlertid en noe lavere andel av kommunene som har en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom som har planlagt med høyere gjeld. Mens 56 prosent av disse kommunene har planlagt å øke gjeldsnivået i økonomiplanperioden, har 69 prosent av de øvrige kommunene planlagt med økt gjeld.

Økonomisjefene i de 73 kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom mener i større grad enn økonomisjefene i de øvrige kommunene at gjelden i egen kommune bør reduseres. Mens 86 prosent av økonomisjefene i disse kommunene mener at nåværende gjeldsnivå bør reduseres, mener 62 prosent i de øvrige kommunene det samme.

Videre mener bare 30 prosent av økonomisjefene i kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom at egen kommunes gjeldsnivå er bærekraftig, mens 71 prosent av økonomisjefene i de øvrige kommunene mener at kommunens gjeldsnivå er bærekraftig.

Samlet viser analysen at de 73 kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom skiller seg fra de øvrige kommunene på flere områder, blant annet ved at de har tre ganger så høy rentekspontert gjeld. Utsagnene fra økonomisjefene bekrefter at gjeldsbelastningen i mange av disse kommunene har blitt krevende. Mer enn to av tre av økonomisjefene i disse kommunene mener at kommunenes gjeldsnivå ikke er bærekraftig og må reduseres.

94) Store kommuner er kommuner som har over 20 000 innbyggere, mellomstore kommuner er kommuner som har fra 5 000 til 20 000 innbyggere, og små kommuner er kommuner som har under 5 000 innbyggere.

95) 57 av 71 (80 prosent) av de gjeldsutsatte kommunene har svart på spørreundersøkelsen.

5 I hvilken grad får kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå tilstrekkelig informasjon om kommunens gjeldsbelastning?

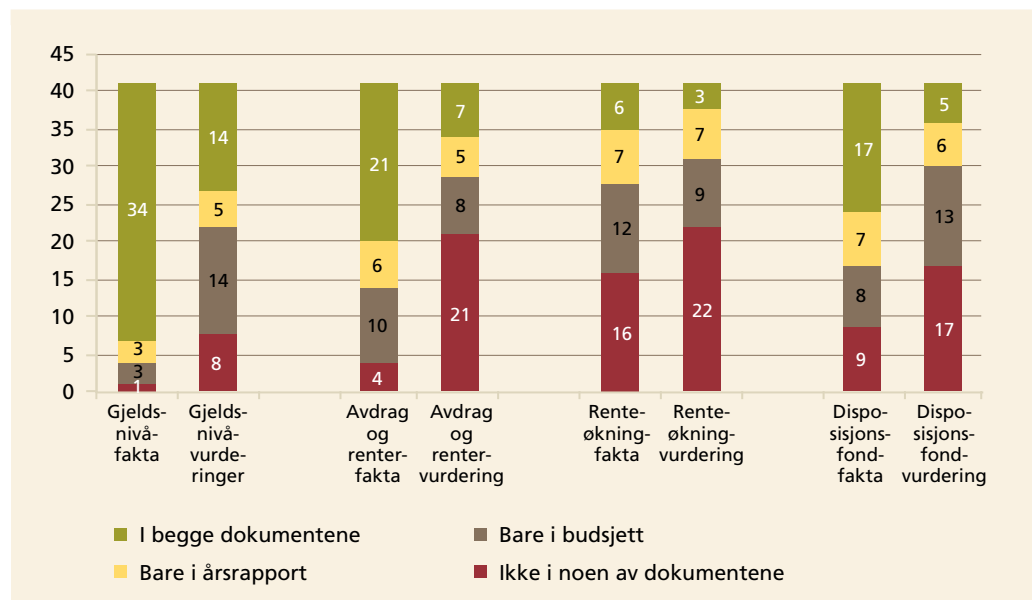
I en dokumentanalyse av årsbudsjettet/økonomiplanen (heretter kalt årsbudsjettet) og årsrapporten/finansrapporten (heretter kalt årsrapporten) i de 41 kommunene med høyest gjeldsnivå i perioden 2010–2012, er det undersøkt i hvilken grad kommunene presenterer fakta og vurderinger omkring kommunens gjeld. Disse kommunene har et spesielt høyt gjeldsnivå, og har derfor særlig gode grunner til å ha informasjon om gjeldsnivået og dets konsekvenser i sine styringsdokumenter.

Faktaboks 3 Variasjoner blant kommunene med høyest gjeldsnivå 2010–2012

De 41 undersøkte kommunene har et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene i perioden 2010–2012. KOSTRA-tall fra 2013 viser at det ellers er stor variasjon mellom kommunene.

- Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter varierte fra til -1,5 til 18 i 2013.
- Netto renter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter varierte fra 1 til 10 i 2013
- Disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter varierte fra 0 til 25 i 2013.
- Innbyggertallet varierte fra nær 600 til nær 86 000 i 2013.
- Noen kommuner var i sterk vekst, mens andre var fraflyttingskommuner.
- 16 av kommunene hadde et driftsresultat på under 3 prosent av brutto driftsinntekter og et disposisjonsfond på under 5 prosent av brutto driftsinntekter.
- 4 av kommunene var i ROBEK-registeret i 2013.

Figur 9 Antall kommuner som omtaler fakta og vurderinger om gjeld i styringsdokumentene



Figur 9 viser at noen kommunestyre ikke får faktaopplysninger eller vurderinger om sentrale nøkkeltall, verken i årsbudsjettet eller i årsrapporten. De fleste kommunene har imidlertid med noe *fakta* om kommunens gjeldsnivå, i enten årsbudsjettet, årsrapporten eller begge dokumentene. Om lag tre av fire av de undersøkte kommunene (33) har *vurderinger* av gjeldsnivået i minst ett av dokumentene. I et flertall av vurderingene er temaet at gjelden reduserer kommunens muligheter til å investere på et senere tidspunkt.

For de andre nøkkeltallene er situasjonen vesentlig dårligere. Bare halvparten av kommunestyrene får faktainformasjon om hva gjelden koster kommunen i renter og avdrag i både budsjettet og årsrapporten. To av fem kommuner (16) presenterer ingen faktainformasjon om konsekvenser av renteøkning, for eksempel i form av hva en renteøkning på ett prosentpoeng, vil bety i økte finanskostnader for kommunen.

Omtrent halvparten av kommunene har ikke med vurderinger av avdrags- og rentebelastningen, renteøkninger eller disposisjonsfond i noen av dokumentene. I disse kommunene får kommunestyret ingen vurderinger av hvorvidt finansutgiftene er håndterlige, eller hvilke konsekvenser en renteøkning kan få for kommunen.

Undersøkelsen viser videre at svært få av kommunestyrene får informasjon om *flere* av de økonomiske indikatorene i samme dokument. Eksempelvis er det bare tre av kommunene som presenterer *både* fakta om gjeldens størrelse, avdrags- og rentebelastning og hvilke konsekvenser en renteøkning vil ha for kommunen, i både årsbudsjettet og årsrapporten. Det betyr at i det store flertallet av kommunene med høy gjeld mangler utfyllende faktainformasjon om kommunens gjeldsbelastning.

Faktaboks 4 Eksempler på faktainformasjon i kommunale styringsdokumenter

- **Gjeldsnivå:** Total investeringsgjeld fortsetter å øke i planperioden og vil ved utløpet i 2017 som nevnt, beløpe seg til 3443 mill. kroner.
- **Renter og avdrag:** For 2014 er det budsjettet med rente- og avdragsutgifter på om lag 200 mill. kroner.
- **Konsekvenser ved renteøkning:** Med den langsiktige gjelda vi har, vil 1 % renteøkning gi et utslag på 11,85 mill. kroner i økte renteutgifter dersom alle lån har flytende rente. Samtidig vil renteøkningen medføre økt rentekompensasjon med 0,6 mill. kroner, avgiftsgrunnlag innen selvkost øker med 1,8 mill. kroner og renteinntekter med 1,5 mill. kroner. Netto økning i rentekostnad som følge av 1 % renteøkning blir 7,95 mill. kroner.
- **Disposisjonsfond:** Gjenstående disposisjonsfond på 3,3 mill. kroner (ved inngangen til 2013) forventes å måtte brukes til å inndekke prognostisert merforbruk i 2013.

Innholdet i det som i undersøkelsen er klassifisert som *vurderinger* varierer mellom kommunene. En del vurderinger inneholder lite informasjon ut over at gjelden beskrives som "stor" eller rente- og avdragsutgiftene som "høye". Slike formuleringer har begrenset informasjonsverdi, men gir mer informasjon enn kun en faktaopplysning om gjeldens størrelse. Det finnes imidlertid også eksempler på mer utdypende vurderinger.⁹⁶ I en av kommunene inneholder styringsdokumentene betraktninger om hvor mange årsverk økningen i finanskostnadene neste fireårsperiode tilsvarer og hvilke stillinger som eventuelt må kuttes for å finansiere økningen. Et annet eksempel er en kommune som viser til at lånekostnadene tilsvarer driftsbudsjettet for begge kommunens barneskoler til sammen. Slike vurderinger setter lånekostnadene i perspektiv og gir et godt grunnlag for å vurdere konsekvensene av gjeldsbelastningen.

96) Årsbudsjettet til henholdsvis Nannestad og Kristiansand for 2014 er eksempler på styringsdokumenter som har både utfyllende faktainformasjon og gode vurderinger omkring gjeldsbelastningen.

Faktaboks 5 Eksempler på omtale i kommunale styringsdokumenter klassifisert som vurderinger

	Svak vurdering	Bedre vurdering
Gjeldsnivå	Kommunen har dermed en stor rentebærende gjeld. I tillegg ligger det forslag om store investeringer i økonomi-planperioden.	Kommunen har opparbeidet seg en meget høy lånegjeld, som vil medføre betydelige kapital-kostnader i mange år framover. Lånegjeld i prosent av driftsinntektene er et godt mål på hvor stor gjeldsbyrde en kommune har. Ved utgangen av 2012 hadde kommunen høyest lånegjeld i landet. Det er etter rådmannens vurdering avgjørende at kommunen arbeider kontinuerlig med å forbedre den langsiktige økonomiske balansen.
Rente- og avdragsutgifter	Kommunen har redusert investeringsnivået siste åra, men store investeringer tidligere år bidrar til høye rente- og avdragskostnader.	I 2014 vil vi måtte betale 22,096 mill. i lånekostnader. For å sette det beløpet i perspektiv, er det med god margin over foreslått driftsbudsjett for begge barneskolene våre til sammen.
Konsekvenser ved en renteøkning	Med høy lånegjeld er vi svært sårbare i forhold til framtidige renteendringer og må derfor arbeide for en bedre tilpassing mellom tjenestenivå/drift og tilgangen på sikre ressurser.	Dersom kommunen ble disponert for en renteøkning på 5 %, betyr dette et kutt i driften på eksempelvis 17–18 lærerstiller eller 12–13 sykehjemsplasser.
Disposisjonsfond	Status per 30.08.2013 viser at saldo på ubundne fond er lave, noe som innebærer at kommunen ikke har egenkapital (reserver/buffere).	Disposisjonsfond er et fond som kan disponeres fritt, enten til drift eller finansiering av investeringer. Det anbefales at disposisjonsfondet bør være ca. 5 % av driftsinntektene. Dvs. dette burde vært på ca. 1 mill. kroner. For å ha en sunn økonomi bør kommunen i tillegg ha fond, eller lignende tilsvarende premieavviket (ca 29 mill. kroner ved utgangen av 2012). Det har de siste 3 årene vært satt av midler til disposisjonsfond. Ved utgangen av 2012 er disposisjonsfondet på 6,2 mill. kroner (2,3 %). Dette er positivt, men er likevel for lite i forhold til det nivået det bør være på. Det er viktig å ha en buffer for å kunne finansiere hendelser som ikke er mulig å forutse når årsbudsjettet vedtas og ikke minst for å møte kommende renteøkninger. Mål om økt årlig avsetning til disposisjonsfond bør følges opp i kommende økonomiplaner.

I tillegg til opplysningene som er gjengitt i figur 9, kan det være relevant for en gjeldsbelastet kommune å vurdere hvorvidt gjeldsnivået kan få konsekvenser for tjenestetilbudet i dag, eller for neste generasjon (bærekraftsperspektivet). Dokumentanalysen viser at halvparten av kommunene ikke har vurdert om gjeldsnivået kan få konsekvenser for tjenestenivået. Tre av fire kommuner har ikke vurdert gjelden opp mot økonomisk bærekraft. Nesten ingen av kommunene har gjort slike vurderinger i både årsbudsjettet og årsrapporten.

En annen måte å gi kommunestyret informasjon om kommunens gjeldssituasjon på, er å sammenligne egen kommune med andre kommuner. Slik informasjon setter situasjonen i egen kommune i perspektiv og kan vise om kommunens gjeld er vesentlig høyere enn gjelden til sammenlignbare kommuner. Gjennom KOSTRA har alle kommuner tilgjengelig nøkkeltall som gjør sammenligninger med andre kommuner mulig. Dokumentanalysen viser at tre av fire kommuner har gjort sammenligninger av eget

gjeldsnivå i minst ett av styringsdokumentene. Det er imidlertid bare én av fire kommuner som gjør slike sammenligninger i både årsbudsjettet og årsrapporten.

Som en del av den lovpålagte finansrapporteringen skal kommunene rapportere til kommunestyret om kommunens gjeldsforvaltning. Det skal rapporteres minst to ganger i året, i tillegg til etter årets utgang. Rapporteringen skal blant annet inneholde informasjon om samlet gjeld og sammensetningen av denne. Blant de 41 kommunene som har vært gjenstand for dokumentanalysen, svarte 29 (av de 32 som besvarte spørreundersøkelsen) at de rapporterte til kommunestyret om forvaltning av gjeldsporteføljen i 2013. Bare halvparten av disse kommunene kunne på forespørsel oversende finansrapport for 2012, eller vise til rapportering om gjeldsporteføljen som en del av kommunens årsrapport for 2012. Forklaringen kan være at praksisen er endret fra 2012 til 2013, at det er rapportert på annen måte eller at disse kommunene ikke har rapportert om gjeldsforvaltningen i 2013. En del kommuner hadde finansrapporter utarbeidet av banker. Disse rapportene var svært lite leservennlige og hadde begrenset informasjonsverdi.

I en veileder om økonomisk planlegging i kommunene understreker Kommunal- og moderniseringsdepartementet betydningen av å vurdere hvorvidt låneopptaket er tilpasset kommunens evne til å betjene den samlede gjelden, også ved økte lånekostnader på sikt. Ifølge veilederen bør utviklingen i gjeld illustreres i økonomiplanen, og det bør synliggjøres hvilke konsekvenser lånefinansierte investeringer får for kommunens økonomiske handlingsrom. Det påpekes at i arbeidet med økonomiplanen må kommunens evne til å betale renter og avdrag på den samlede gjelden vurderes nøye. Dokumentasjonen viser at mange kommuner ikke synliggjør konsekvensene av låneopptak i økonomiplanen slik departementet anbefaler.

6 I hvilken grad bidrar fylkesmennenes veiledning og kontroll til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?

Fylkesmannen rår over pedagogiske, økonomiske og juridiske virkemidler. De virkemidlene som er tilgjengelige, uavhengig av om kommunene er registrert i ROBEK eller ikke, er veiledning, godkjenning av garantier og fordeling av skjønnsmidler. For kommuner som er i ROBEK, har Fylkesmannen sterkere juridiske virkemidler, blant andre lovlighetskontroll av budsjettvedtak og godkjenning av låneopptak. Kommuner i ROBEK er også pålagt å utarbeide en forpliktende plan for hvordan de skal komme ut av økonomisk ubalanse.

Faktaboks 6 Statlig kontroll gjennom ordningen med ROBEK

Kommuner som er kommet i økonomisk ubalanse blir ført opp i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Kriteriene for at en kommune skal meldes inn i ROBEK er at kommunestyret har vedtatt et budsjett eller en økonomiplan som ikke er i balanse, har vedtatt å dekke inn et tidligere underskudd over mer enn to år eller ikke har klart å følge opp den opprinnelig vedtatte inndekningsplanen. Formålet med ROBEK er å fange opp kommunene som er i økonomisk ubalanse og bidra til at økonomisk balanse gjenopprettes. For kommunene som er i ROBEK skal fylkesmannen godkjenne vedtak om låneopptak og langsiktig leie og gjennomføre lovlighetskontroll av årsbudsjettet.

6.1 Fylkesmannens veiledning av kommunenes økonomiforvaltning

Fylkesmannen skal veilede kommunene om økonomibestemmelsene i kommune-loven, og legge vekt på veiledning om økonomiplanlegging og budsjettering. Fylkesmannen skal også informere kommunene om kommuneproposisjonen, statsbudsjettet, inntektssystemet og annen relevant styringsinformasjon, og dessuten følge opp og formidle lov- og forskriftsendringer. De to siste årene har det vært et resultatkrav i embetsoppdraget at kommunene skal få dekket sitt behov for veiledning på økonomiområdet.⁹⁷

Ifølge økonomisjefene i kommunene har nær tre av ti kommuner fått veiledning av Fylkesmannen om økonomistyring i 2013, mens to av ti har fått veiledning om kommunens gjeldssituasjon. Omtrent samtlige av økonomisjefene, i de kommunene som hadde fått veiledning av Fylkesmannen i 2013 om økonomistyring eller gjeldssituasjonen, mente at veiledningen var nyttig.

Spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at Fylkesmannens veiledning av kommunene varierer relativt mye mellom embetene. I 2013 informerte nesten alle embetene om kommuneproposisjon og statsbudsjett. Om lag halvparten av embetene (10) hadde tilbudt kurs eller samlinger i økonomistyring for økonomisjefer og økonomimedarbeidere i alle kommunene i fylket. Like mange embeter (men ikke de samme) hadde tilbudt opplæring i kommunal økonomistyring til kommunestyrepolitikere i et utvalg av kommuner.

97) Embetsoppdrag 2013 og 2014.

Alle kommuner må sende årsbudsjett og økonomiplan til Fylkesmannen.⁹⁸ I 2013 ga fire fylkesmannsembeter skriftlig tilbakemelding på årsbudsjett og økonomiplan til alle kommunene i fylket, mens elleve embeter ga slik tilbakemelding til et utvalg av kommuner. I tillegg gjennomførte fem embeter økonomiske analyser for alle kommuner i fylket, og ni embeter gjennomførte slike analyser for et utvalg av kommuner. To av embetene hadde gjennomført kommunebesøk til alle kommunene i fylket i 2013. De øvrige hadde gjennomført kommunebesøk til et utvalg av kommuner. Øvrig oppfølging besto i stor grad av løpende veiledning på forespørsel fra kommunene selv.

Variasjonen i veiledningsaktivitet mellom embetene gjenspeiler at embetene har stor frihet til å utforme veiledningen slik de selv finner det hensiktsmessig. Det ser ikke ut til å være noen spesielle grunner til forskjellene. Det er for eksempel ingen sammenheng mellom andel av ROBEK-kommuner eller andel av kommuner med høy gjeld i fylket, og hvilke veiledningstiltak som tilbys eller omfanget av tiltakene.

Det er delte meninger blant respondentene ved fylkesmannsembetene om hvorvidt departementet har gitt tilstrekkelige retningslinjer for Fylkesmannens veiledning av kommunene. Nær halvparten mener at departementet i stor grad har gitt tilstrekkelige retningslinjer om veiledning av kommuner i ROBEK. Noen færre (én av tre) mener at det i stor grad er gitt tilstrekkelige retningslinjer om veiledning av kommuner utenfor ROBEK.

I kommentarer til spørreundersøkelsen nevnes det som en utfordring at kravene til embetenes veiledning av kommunene i for liten grad er presist formulert, samtidig som det kan være en fordel at embetene har stor frihet til å velge strategi og dessuten mulighet til tilpasse veiledningen fra år til år og fra kommune til kommune. Det blir også påpekt at det er avgjørende å ha en god dialog med kommunene i veiledningen.

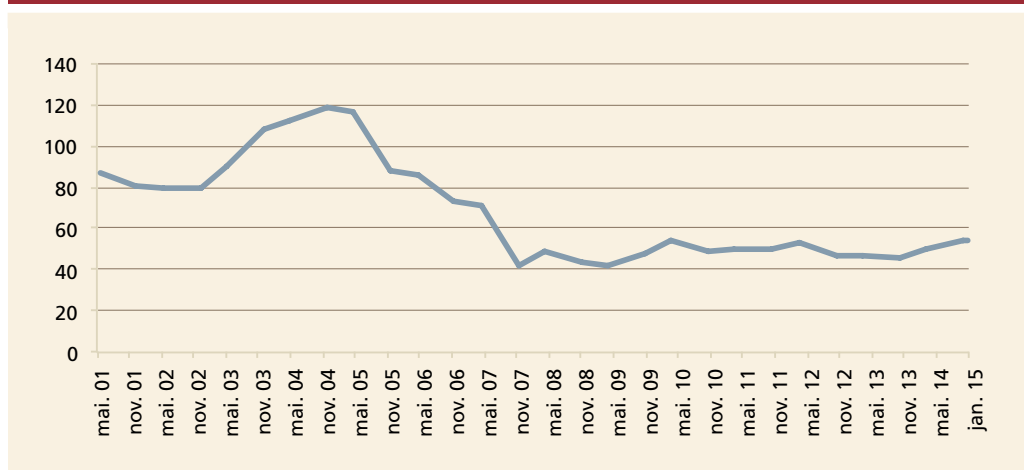
6.2 Fylkesmannens kontroll og godkjenning av kommunenes økonomiske disposisjoner

Ifølge kommuneloven skal en kommune som har vedtatt et årsbudsjett eller en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn, eller har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettåret, registreres i ROBEK og underlegges statlig kontroll. Fylkesmannen skal kontrollere om kommuner oppfyller vilkårene for oppføring i ROBEK. I et brev til samtlige fylkesmannsembeter fra 2013 presiserer departementet at beslutningen om registrering i ROBEK ikke skal bygge på skjønsmessige vurderinger av kommunens økonomiske situasjon, men kun på de objektive kriteriene for registrering.

Kommuner som er registrert i ROBEK, skal meldes ut av registeret når kriteriet for innmeldingen ikke lenger er oppfylt. Det betyr at dersom kriteriet for innmeldingen er at kommunen har vedtatt et budsjett eller en økonomiplan i ubalanse, skal kommunen meldes ut dersom årsbudsjett eller økonomiplan for det påfølgende året vedtas i balanse. Tilsvarende er det slik at dersom kriteriet for innmeldingen er regnskapsmessig underskudd, skal kommunen meldes ut når vedtatt årsregnskap viser at det regnskapsmessige merforbruket er dekket inn.

98) For kommuner i ROBEK skal Fylkesmannen gjennomføre lovlighetskontroll av budsjettet. De øvrige kommunene sender budsjett og økonomiplan til orientering, men Fylkesmannen kan gjennomføre lovlighetskontroll på eget initiativ.

Figur 10 Antall kommuner i ROBEK i perioden 2001–2014



Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Figur 10 viser hvordan antall kommuner i ROBEK har variert etter opprettelsen av registeret i 2001. Antall kommuner i ROBEK økte fram til 2004, da det var registrert 118 kommuner. Fra 2008 har antall kommuner i registeret vært nokså stabilt rundt 50. Per september 2014 var 54 kommuner registrert i ROBEK. Av dagens 428 kommuner har om lag halvparten vært registrert i ROBEK én eller flere ganger siden registeret ble opprettet.

For kommuner i ROBEK skal Fylkesmannen gjennomføre lovlighetskontroll av budsjettvedtak, og Fylkesmannen kan oppheve kommunestyrets vedtak dersom det ikke er innholdsmessig lovlig eller ikke har blitt til på lovlig vis. Spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at dette virkemiddelet benyttes i svært begrenset grad. I 2011, 2012 og 2013 ble det på landsbasis opphevet henholdsvis 12, 14 og 15 budsjettvedtak, men av disse ble 11, 11 og 10 opphevet i samme fylke. Halvparten av fylkesmannsembetene hadde ikke opphevet noen budsjettvedtak i perioden, og de fleste andre hadde opphevet ett vedtak i løpet av treårsperioden. Det framkommer av kommentarer til spørreundersøkelsen at en av årsakene til at få budsjettvedtak oppheves, er at fylkesmennene gjennom dialog med kommunene påpeker forhold som må bringes i orden for at budsjettet skal være i tråd med kommunelovens bestemmelser, forhold som ellers kunne ha ført til opphevelse av vedtak.

En del av rammetilskuddet til kommunene fordeles etter skjønn. Departementet fordele fylkesvise skjønnsrammer som fylkesmennene fordeler videre til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Skjønnsmidler kan gis til vesentlige utgiftsbehov eller betydelig inntektssvikt som ikke kompenseres av inntektssystemet (driftsmidler), eller til innovasjons-, fornyings- og utviklingstiltak (prosjektmidler). Fordeling av skjønnsmidler til kommuner som er i ROBEK, skal alltid knyttes til en forpliktende plan for hvordan kommunen skal komme ut av økonomisk ubalanse. Fylkesmannen i Nordland har utarbeidet en veileder om hvilke krav som bør stilles til en forpliktende plan og hvordan den bør følges opp.⁹⁹ Flere andre embeter opplyser at de benytter denne veilederen aktivt i eget veiledningsarbeid.

Kommuner i ROBEK må søke til Fylkesmannen før de kan ta opp nye lån. Låneopptak kan ikke gjennomføres før lånevedtak er godkjent av Fylkesmannen. Departementet opplyser i intervju at kommuner i økonomisk ubalanse må være mer restriktive med låneopptak enn kommuner som ikke er i økonomisk ubalanse. Godkjennings-

99) Fylkesmannen i Nordland har også utarbeidet en veileder om økonomistyring for folkevalgte

ordningen er derfor viktig for å sikre at kommuner som er i ROBEK, kommer ut av registeret.

Tabell 6 Godkjente og avslåtte lånesøknader, 2011–2013

	2011	2012	2013
Antall behandlede søknader	100 %	100 %	100 %
Godkjent	86 %	85 %	92 %
Delvis godkjent (reduisert låneramme)	10 %	10 %	3 %
Avslått	3 %	6 %	5 %
N	88	104	99

Kilde: Spørreundersøkelse til kontaktperson for kommuneøkonomi ved fylkesmannsembetene

Tabell 6 viser at Fylkesmannen i de aller fleste tilfeller godkjenner lånesøknader fra ROBEK-kommuner. I 2013 ble eksempelvis 92 prosent av lånesøknadene Fylkesmannen behandlet, godkjent med full låneramme. Også i et lengre tidsperspektiv er andelen godkjente lånesøknader høyt. I perioden 2006–2010 ble i gjennomsnitt 94 prosent av lånesøknadene godkjent.¹⁰⁰

Fylkesmannen skal også godkjenne vedtak om lån i interkommunale selskaper.¹⁰¹ I 2013 behandlet fylkesmennene 44 lånesøknader fra interkommunale selskaper. Alle ble godkjent.

I kommentarer til spørreundersøkelsen forklarer respondentene ved fylkesmannsembetene den høye andelen godkjente lånesøknader med at de er i jevnlig dialog med kommunene i forkant av lånesøknaden. En annen forklaring er at embetenes kriterier for godkjenning av lån er klart kommunisert til kommunene. Videre påpekes det at enkeltprosjekter innenfor en vedtatt låneramme kan få avslag, og at en redusert låneramme godkjennes.¹⁰²

ROBEK-registreringen kan føre til at kommunene blir mer forsiktige med lånevedtak på grunn av at låneopptakene må godkjennes. I spørreundersøkelsen er 69 prosent av økonomisjefene i kommuner som har vært i ROBEK etter 1. januar 2010, helt eller delvis er enige i at registrering i ROBEK virket disiplinerende på kommunens låneopptak. Dette bekreftes av at kommunene i ROBEK i 2013 hadde netto investeringsutgifter som var noe lavere i forhold til inntektene enn de andre kommunene. Mens ROBEK-kommunene hadde netto investeringsutgifter på 6,7 prosent av inntektene, hadde de øvrige kommunene netto investeringsutgifter på 9 prosent av inntektene.¹⁰³

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er klageorgan for kommunene dersom søknad om låneopptak avslås av Fylkesmannen. Departementet opplyser i intervju at omfanget av klager fra kommunene er svært lavt. Den siste tiårsperioden har det kun kommet to klager på Fylkesmannens avslag på låneopptak.

En tredel av fylkesmannsembetene har utarbeidet egne skriftlige retningslinjer for godkjenning av låneopptak. I kommentarer til spørreundersøkelsen opplyser to av embetene at kriteriene for å få godkjent låneopptak er at det bare tas opp lån som er

100) Prop. 1 S (2011–2012), s. 140.

101) Fra 2014 gjelder kravet om statlig godkjenning av lån til interkommunale selskaper bare dersom en av deltakerkommunene er registrert i ROBEK.

102) Det er bare fire av embetene som rapporterer om delvis godkjent lånesøknad, og bare et embete som i stor grad rapporterer om delvis godkjente lånesøknader.

103) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, november 2013

selvfinansierende, og at det ikke tas opp lån som øker driftsutgiftene. En av respondentene sier at grunnlaget for å godkjenne låneopptak vil være om kommunen har økonomisk bæreevne over tid. I de embetene som har avslått lånesøknader fra ROBEK-kommuner, nevnes svak økonomisk balanse, manglende omstilling og lånesøknad til investeringer som ikke er en lovpålagt oppgave som årsaker til avslag. I tillegg nevner enkelte at det er gjort en vurdering av kommunens gjeldsnivå som tilsier at kommunen ikke bør ta opp nye lån.

Økonomisjefene i ROBEK-kommuner er gjennomgående fornøyd med Fylkesmannens arbeid med behandling av lånesøknader. En av fem økonomisjefer i ROBEK-kommuner mener likevel at det er noe uklart hva Fylkesmannen legger til grunn ved godkjenning av lånesøknader.

Det er delte meninger blant respondentene ved fylkesmannsembetene om hvorvidt Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt tilstrekkelige retningslinjer for godkjenning av låneopptak. Nær halvparten mener at departementet har gitt tilstrekkelige retningslinjer, mens de resterende mener at det er gjort i middels eller liten grad.

Noen av respondentene gir uttrykk for at godkjenning av låneopptak må bygge på skjønnsvurderinger, og at flere retningslinjer fra departementet ikke er hensiktsmessig og kan gi uheldige utslag. I stedet bør det legges bedre til rette for kompetansebygging og erfaringsutveksling mellom embetene. Flere nevner i den forbindelse at fagdagene om kommuneøkonomi som blir arrangert av departementet, er et positivt og viktig tiltak.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppfatter at bestemmelsene er relativt klare med tanke på hvilke lån kommunene har lov til å ta opp. De er opptatt av at Fylkesmannen skal ha en restriktiv linje med hensyn til hvilke lån de godkjenner. Departementet mener at Fylkesmannen må ha en helhetlig målsetting og en gjennomtenkt strategi for godkjenning av vedtak om lån for kommuner i ROBEK, og dessuten en begrunnet praksis for hvilke låneformål og hvilket låneomfang en kommune i økonomisk ubalanse kan få godkjent. Det ligger i Fylkesmannens mandat at de skal kunne utøve et visst skjønn, og departementet er opptatt av at embetene skal ha mulighet til å gjøre skjønnsmessige vurderinger. Departementet har ikke noe ønske om å regulere dette området ytterligere.¹⁰⁴

Fylkesmannen skal godkjenne alle vedtak om å stille kommunale garantier over kr 500 000, uavhengig av om kommunen er i ROBEK eller ikke. Rapportering fra fylkesmannsembetene for 2013 viser at de fleste vedtak om kommunale garantier blir godkjent.¹⁰⁵ I perioden 2006–2012 ble om lag 95 prosent av alle garantivedtak godkjent.¹⁰⁶

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at de oppfatter kommunale garantier som en del av gjeldsbildet. Departementet ser en risiko knyttet til kommunale garantier ved at det er en mulighet for at garantiene blir innløst. Departementet viser til at omfanget av innløste garantier er relativt lite, og at de derfor i liten grad er bekymret for risikoen dette utgjør for kommunesektoren som helhet. For den enkelte kommune utgjør garantier likevel en risiko fordi kommunen sitter med det økonomiske ansvaret.

104) Intervju Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

105) Fylkesmennenes årsrapporter (2013).

106) Prop. 1 S (2011–2012), Prop. 1 S (2012–2013) og Prop. 1 S (2013–2014).

6.3 Fylkesmannens oppfølging av kommuner utenfor ROBEK med høy gjeld

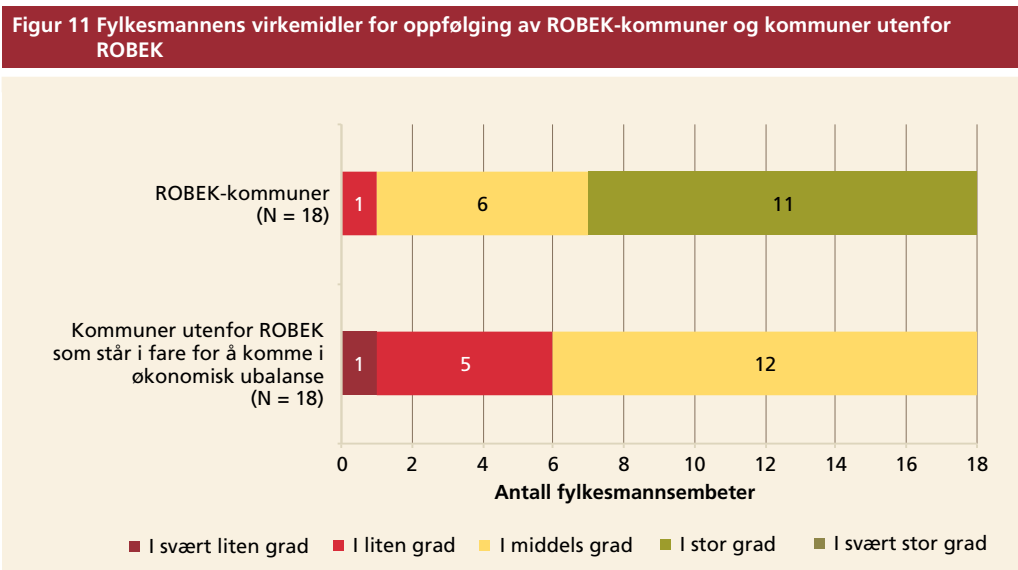
Funnene fra spørreundersøkelsen og gjennomgangen av embetsoppdragene dokumenterer at Fylkesmannens aktiviteter først og fremst er rettet mot kommunene i ROBEK. Nær 13 prosent av kommunene var registrert i ROBEK i 2013. Blant kommunene som i denne undersøkelsen er identifisert med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, var 21 prosent (15 av 73) registrert i ROBEK. Det vil si at andelen kommuner i ROBEK var høyere i denne gruppen enn blant de øvrige kommunene, men at de fleste av kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom ikke var registrert i ROBEK. Kriteriet for innmelding i ROBEK er økonomisk ubalanse i form av at kommunestyret har vedtatt et årsbudsjett eller en økonomiplan der ikke alle utgifter er dekket inn, eller har vedtatt å bruke mer enn to år på å dekke inn et tidligere regnskapsmessig underskudd. Det betyr at de fleste kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom klarte å overholde balansekravet i 2013. Mange av disse kommunene står imidlertid i fare for å komme i økonomisk ubalanse og havne i ROBEK.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har uttalt at Fylkesmannen "skal ha en klar strategi for oppfølging av kommuner i økonomisk ubalanse og kommuner som står i fare for ROBEK-innmelding".¹⁰⁷ Departementet har ikke omtalt gjeld spesielt i tildelingsbrev eller embetsoppdrag i perioden 2011–2013. Det er ikke stilt krav om at Fylkesmannen skal følge opp kommuner med høy gjeld særskilt eller igangsette spesielle tiltak overfor disse.

Det framgår av spørreundersøkelsen at alle fylkesmannsembetene har identifisert kommuner utenfor ROBEK som står i fare for å komme i økonomisk ubalanse. Ifølge respondentene kjennetegnes mange av disse kommunene av lave driftsresultater, lave fond og høy lånegjeld. De har altså de samme egenskapene som de kommunene som her er identifisert med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom. Halvparten av respondentene trekker fram høy lånegjeld som en sentral årsak til at kommuner havner i en økonomisk utsatt situasjon. Andre forhold som nevnes, er sviktende økonomistyring, for liten oppmerksomhet på langsiktig planlegging, mangelfull politisk situasjonsforståelse og manglende vilje og evne til å tilpasse seg endrede rammebetingelser.

Overfor kommunene som ikke er i ROBEK-registeret, er Fylkesmannens virkemidler i hovedsak begrenset til veiledning. I tillegg kan det stilles krav om å ha en forpliktende plan ved tildeling av skjønnsmidler.

¹⁰⁷) Tildelingsbrev for 2012, 2013 og 2014.



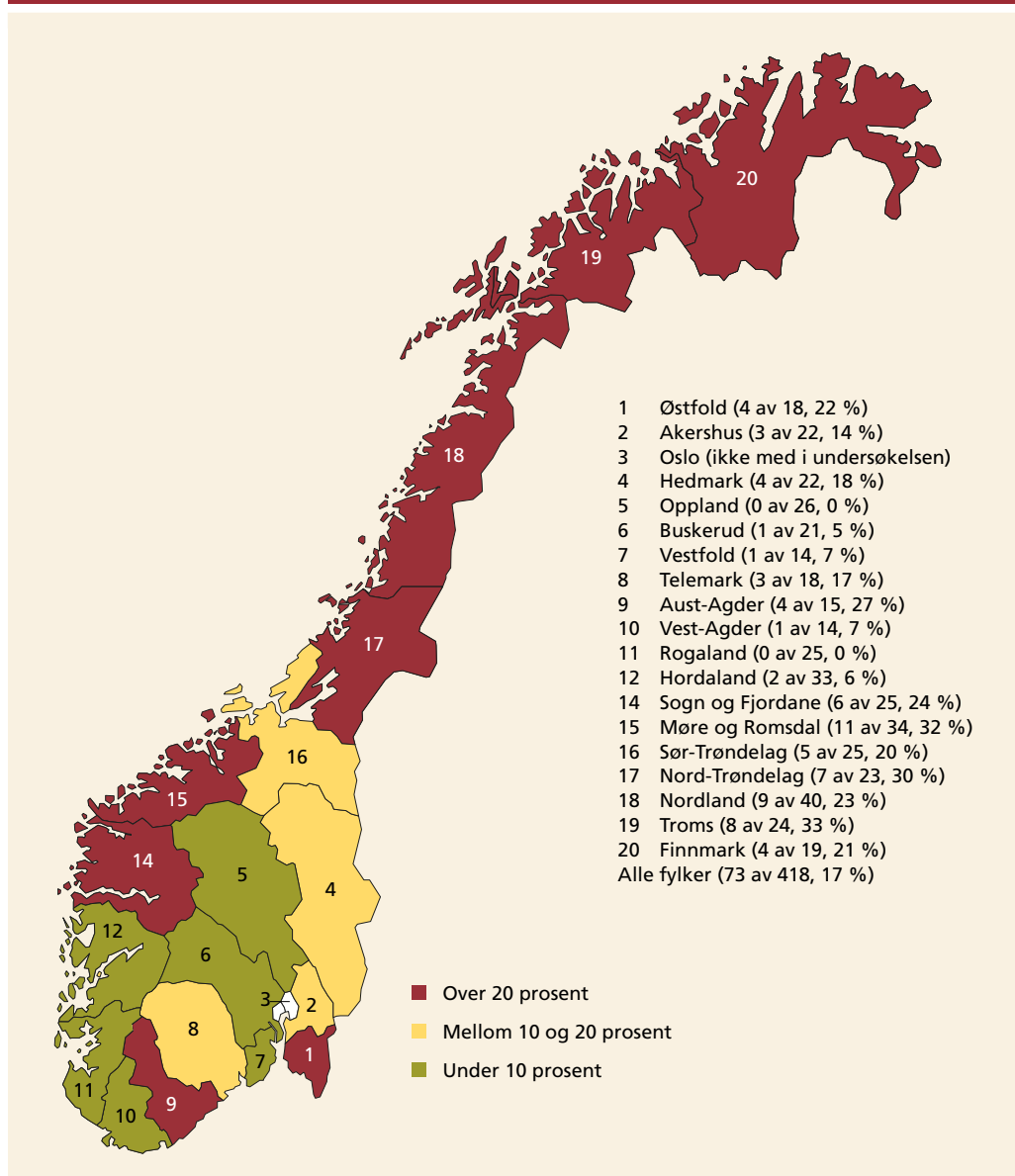
Figur 11 viser at respondentene ved fylkesmannsembetene opplever at de i større grad har tilstrekkelige virkemidler overfor ROBEK-kommuner enn overfor kommuner utenfor ROBEK. Tilnærmet alle respondentene mener at Fylkesmannen i stor eller middels grad har tilstrekkelige virkemidler til å følge opp ROBEK-kommuner. Når det gjelder kommuner utenfor ROBEK som står i fare for å komme i økonomisk ubalanse, mener to av tre respondenter at Fylkesmannen i middels grad har tilstrekkelige virkemidler til å følge opp disse kommunene. Ingen av respondentene mener at de i stor grad har tilstrekkelige virkemidler.

I kommentarer til spørreundersøkelsen påpeker imidlertid flere av respondentene at de er i dialog med kommunene, at veiledningen i hovedsak fungerer godt, og at Fylkesmannens uttalelser blir tillagt vekt i kommunene.

I en statusrapportering om oppfølging av kommunene i ROBEK-registeret fra samtlige fylkesmannsembeter til Kommunal- og moderniseringsdepartementet høsten 2012, trekker 7 av 18 embeter fram at Fylkesmannen kommer for sent inn i prosessen i utsatte kommuner. Flere embeter peker på at de har oppmerksomheten rettet mot kommuner i begynnende ubalanse, men at de har begrensede virkemidler før kommunene er innmeldt i ROBEK. Konsekvensen kan være at det blir mer krevende og tar lengre tid å snu en negativ økonomisk utvikling.

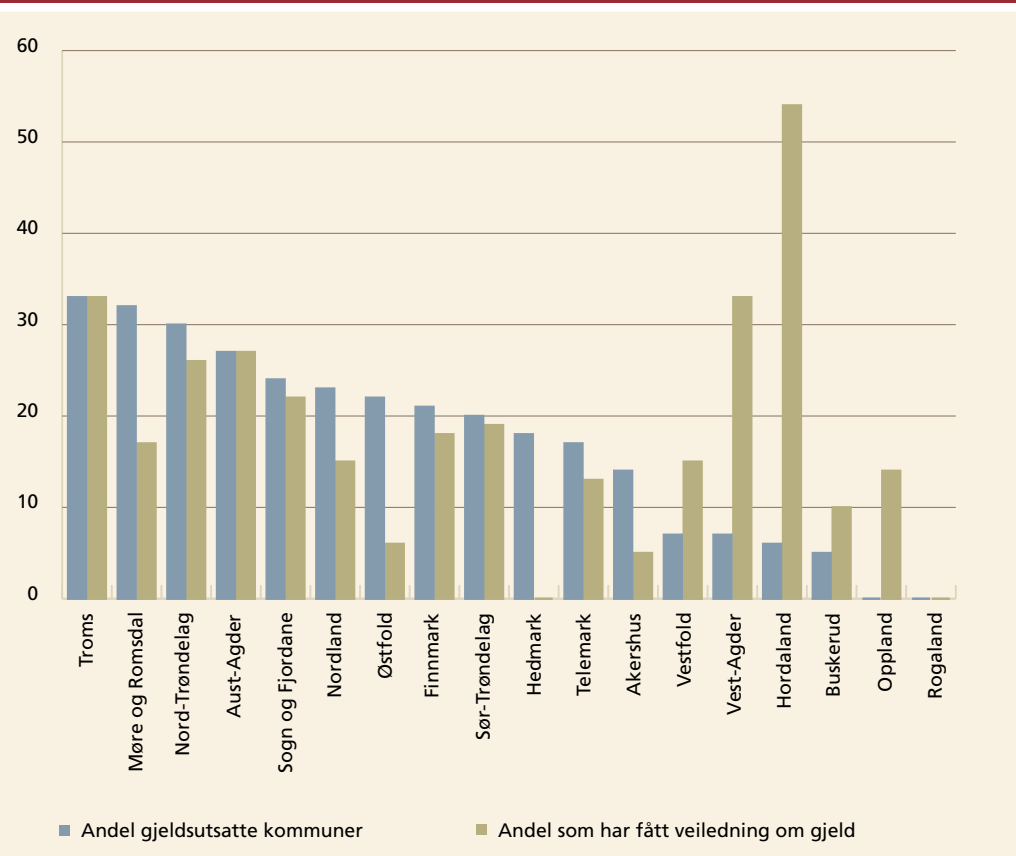
I Fylkesmannens årsrapport for 2013 har rundt halvparten av embetene rapportert om hvordan kommuner som står i fare for å komme i økonomisk ubalanse, følges opp. Virkemidlene som oppgis brukt overfor disse kommunene, er veiledning i form av kommunebesøk og analyser av innrapporterte KOSTRA-tall.

Figur 12 Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom per fylke, andel og antall



Figur 12 viser at noen fylker skiller seg ut ved at en stor andel av kommunene har en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom. I åtte av fylkene er over 20 prosent av kommunene (mer enn hver femte kommune) i denne situasjonen. Troms har høyest andel kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom. Tre av fylkene (Nordland, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane) har også en høy andel ROBEK-kommuner. Seks fylker har svært få (under 10 prosent) kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom. Oppland og Rogaland, som også er inkludert her, har ingen kommuner som er i denne situasjonen.

Figur 13 Andel kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom og andel kommuner som har fått veiledning om gjeld, per fylke



Kilde: SSB (KOSTRA) og spørreundersøkelse til økonomisjefene. (N=418 og 341)

Figur 13 viser andel økonomisjefer i hvert fylke som oppgir at kommunene i 2013 har fått veiledning fra Fylkesmannen om gjeld, holdt opp mot andel kommuner i hvert fylke med en kombinasjon av høy gjeld og lite handlingsrom. Veiledning er definert som all kontakt mellom Fylkesmannen og kommunene om kommunenes gjeld, for eksempel telefonsamtaler, møter og skriftlige tilbakemeldinger. Figuren viser at det i mange fylker er tilnærmet like mange kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, som det er kommuner som oppgir at de har fått veiledning. I andre fylker er andelen kommuner som har fått veiledning om gjeld, langt høyere enn andelen kommuner med høy gjeld.

En forklaring på forskjellene i veiledning kan være at mens noen embeter først og fremst veileder når kommunene etterspør det, har andre en mer tilbudsstyrt veiledning. En annen forklaring kan være at veiledningen ikke er rettet særskilt mot kommunene med høy gjeld, men mot kommuner som er i eller beveger seg mot økonomisk ubalanse, og at veiledningen dermed favner videre enn selve gjeldssituasjonen.

Spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at mange embeter med få kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom (og få ROBEK kommuner) gir like mye tilbud om ulike typer veiledningstiltak (kurs og opplæring, skriftlig tilbakemelding på årsbudsjett, økonomiske analyser og kommunebesøk) som embeter med mange slike kommuner.

7 I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?

7.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemidler for oppfølging av kommuneøkonomien

Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemidler for oppfølging av kommuneøkonomien er forvaltning av kommuneloven med forskrifter, lov- og forskriftsfortolkninger, veiledning om kommuneøkonomi og oppfølging av Fylkesmannens oppgaver med kontroll og veiledning av kommunene.

Departementet er medlem av Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS).¹⁰⁸ Foreningens hovedoppgave er å utarbeide og utgi rammeverk og standarder for god kommunal regnskapsskikk i henhold til økonomireglene i kommuneloven og å fortolke prinsipielle spørsmål i tilknytning til avgitte standarder.

Styringssignalene til Fylkesmannen gis gjennom tildelingsbrev, embetsoppdrag, dialogmøter og fagdager. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet har embetsoppdraget de siste årene blitt spisset mot kommuner med dårlig økonomi. Departementet er opptatt av at færrest mulig kommuner skal havne i økonomisk ubalanse, noe kravet om at Fylkesmannen særskilt skal følge opp kommuner som står i fare for å komme i økonomisk ubalanse, er et uttrykk for.

Departementet gir ut rundskriv om statlige overføringer og reguleringer av kommunesektoren og om lov- og forskriftsfortolkninger. Departementet gir videre svar til kommunene og fylkesmennene om tolkninger av kommuneloven. Omfanget av skriftlige henvendelser fra enkeltkommuner til departementet med spørsmål om fortolkning av økonomibestemmelsene i kommuneloven er relativt beskjedent og dessuten vesentlig redusert de siste ti årene. De siste årene har antall henvendelser ligget på rundt ti i året. Det kommer få spørsmål knyttet til låneopptak og lånegjeld.¹⁰⁹

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i de senere år gitt ut to veiledere om kommuneøkonomi. I 2011 kom veilederen om "*Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet*", og i 2013 veilederen "*Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*". I veilederen om økonomiplanlegging beskriver departementet hvilke krav økonomiplanen skal oppfylle, og hvordan kommunen skal sikre at kravene ivaretas.¹¹⁰ I intervju opplyser Kommunal- og moderniseringsdepartementet at bakgrunnen for utgivelsen var at departementet har erfart at arbeidet med økonomiplanen i mange kommuner har vært nedprioritert. Gjennom veilederen ønsket departementet å løfte den mer langsiktige økonomiplanleggingen i kommunene. Veilederen retter seg først og fremst inn mot kommunene med de svakeste økonomiplanene.

Departementet har ikke laget noen veiledere som særskilt omhandler låneopptak eller gjeldsnivå. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har heller ikke gitt signaler om hva som bør være øvre grense for en kommunes gjeld. Departementet mener det er lite hensiktsmessig å sette et generelt gjeldstak, fordi det er en rekke forhold som påvirker hvor mye gjeld en kommune tåler, blant andre kommunens inntektssituasjon.

108) De andre medlemmene er Kulturdepartementet, KS, Norges kommunerevisorforbund (NKRF) og Norges kemner- og kommuneøkonoms forbund (NKK).

109) Intervju Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

110) Kommunal- og regionaldepartementet (2013), s. 29.

Departementet viser til at noen kommuner har vedtatt egne handlingsregler for å hindre at gjeldsnivået øker.¹¹¹ Spørreundersøkelsen til økonomisjefene viser at i underkant av én av seks kommuner har satt en slik grense.

KS advarer i en rapport om at høye investeringer og sterk gjeldsvekst, sammen med høy befolkningsvekst, bygger en bølge som kan true kommuneøkonomien.¹¹² KS viser videre til at staten har et delansvar for utviklingen som ligger bak kommunenes opplåning ved at staten legger føringer for kvaliteten på tjenestetilbudet og bestemmer rammene for kommunesektorens inntekter.¹¹³ I intervju viser KS til at kommunegjelden også er et problem for staten, men at staten mangler verktøy til å styre den. Dersom kommuner misligholder gjelden eller må begrense aktiviteten som følge av økt gjeldsbelastning, kan det få konsekvenser for hele samfunnsøkonomien.¹¹⁴

Kommunal- og moderniseringsdepartementet understreker i intervju at kommunene har ansvar for sin egen økonomiske situasjon, og for å levere lovpålagte tjenester. Departementet viser til styringsforholdet mellom stat og kommune, og påpeker betydningen av at kommunene ikke fratas ansvaret for egen økonomi. Departementet mener videre at det i utgangspunktet ikke finnes noen objektiv god grunn til at en kommune skal komme i økonomisk ubalanse, ettersom kommunenes utgifter skal dekkes inn gjennom inntektssystemet. Ifølge departementet skyldes økonomisk ubalanse i de fleste tilfeller dårlig økonomistyring i kommunen.¹¹⁵

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser imidlertid at dersom vekstutsiktene er svake og rentenivået høyt, kan gjeldsbyrden bli tung å bære for kommunene. Det er derfor viktig å følge med både på gjeldsnivå og gjeldsutvikling.¹¹⁶

Departementet viser til at gjeldsbelastningen i kommunene vil kunne få konsekvenser for staten, ved at staten i siste instans har ansvar for kommunesektoren, og staten kan ikke se på at kommunenes økonomiske situasjon i for stor grad går ut over tjenestetilbudet. Departementet påpeker samtidig at terskelen for å gripe inn er høy, og at det vil gi uheldige signaler dersom staten blir nødt til å redde mange kommuner som følge av høy gjeldsbelastning.¹¹⁷

Departementet viser i brev til at etter kommuneloven kan ikke kommuner gå konkurs. Staten står i siste instans bak kommunene, og kommunene har tilgang til lånemarkeder der de kan utnytte kredittverdigheten staten har. I dette kan det ligge en fristelse til å låne for mye. Dersom en kommune låner mer enn den har budsjettmessig dekning for, slik at den kommer i økonomisk ubalanse, griper imidlertid staten inn gjennom ROBEK-ordningen.¹¹⁸

7.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementets innhenting og bruk av styringsinformasjon

Gjennom KOSTRA får Kommunal- og moderniseringsdepartementet styringsinformasjon om virksomheten i kommunene, inkludert informasjon om økonomiske nøkkeltall, ressursbruk og kommunale tjenester. Departementet mener at KOSTRA gir god nok informasjon om gjeldsnivået i kommunal sektor.¹¹⁹

111) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

112) KS 2/2012.

113) KS 2/2014.

114) Intervju med KS.

115) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

116) Kommunal- og regionaldepartementet, april 2013; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, brev av 28.10.2014

117) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

118) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, brev av 28.10.2014

119) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet får også informasjon om den økonomiske situasjonen i kommunene fra Teknisk beregningsutvalg (TBU), som er et parts-sammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene. Utvalget er sammensatt av medlemmer fra blant annet KS, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå. Kommunal- og moderniseringsdepartementet leder utvalgets sekretariat.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet benytter noen ganger fylkesmanns-embetene som kanal for å innhente opplysninger om situasjonen i kommunene og effektene av regelverket. Departementet har for eksempel brukt Fylkesmannen for å få informasjon om omfanget av kommunale garantier og om andelen kommunegjeld som er renteeksponert.

Høsten 2012 innhentet departementet statusrapporter om ROBEK-kommunene fra samtlige fylkesmannsembeter. Embetene ble blant annet bedt om å rapportere om årsaker til at kommuner i embetet er registrert i ROBEK, og hvilke virkemidler som etter embetenes vurdering fungerer best i oppfølgingen av kommuner i økonomisk ubalanse. Informasjonen som framkom har vært et tema på en av fagdage i kommuneøkonomi, og er overlevert kommunelovutvalget som innspill til deres arbeid.¹²⁰

Den ordinære rapporteringen fra fylkesmanns-embetene gjennomføres i Fylkesmannens årsrapport. En gjennomgang av årsrapportene fra fylkesmanns-embetene for 2011, 2012 og 2013 viser at det rapporteres om antall ROBEK-kommuner, og inn- og utmeldinger av ROBEK. Videre rapporteres det om *antall* lovlighetskontroller av budsjettvedtak, *hvor mange* lånevedtak og garantivedtak som er behandlet, og hvilke veiledningstiltak som er gjennomført. Rapporteringen ut over dette varierer fra embete til embete, i både innhold og omfang.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennom fylkesmanns-embetene innhentet informasjon om hvorvidt kommunene har vedtatt et finansreglement. Departementet har imidlertid ikke særskilt fulgt opp at kravet om administrasjonens rapportering til kommunestyret om finansforvaltning, inklusiv om gjeldsforvaltning, etterleves i kommunene. Departementet viser i intervju til at det på generelt grunnlag forutsettes at kommunene og fylkesmanns-embetene følger opp endringer i lov og forskrift. Ut over dette har departementet ingen egne rutiner for oppfølging av regelverket.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ikke systematisk innhentet informasjon om hvordan de kommunale styringsdokumentene fungerer. Fylkesmannen går hvert år gjennom kommunenes årsbudsjett og økonomiplaner, og har dermed mye informasjon om utforming, innhold og bruk av styringsdokumentene som departementet har mulighet til å innhente.

Gjennom rollen som forvalter av kommuneloven har Kommunal- og moderniseringsdepartementet ansvar for å vurdere om regelverket er formålstjenlig. Flere av økonomibestemmelsene i kommuneloven ble endret i 2000, da det blant annet ble innført en bestemmelse om *betinget* statlig godkjenning og kontroll etter nærmere angitte vilkår for økonomisk ubalanse (ROBEK-ordningen). Før de nye reglene i kommuneloven trådte i kraft i 2001, måtte alle kommuner ha slik godkjenning fra departementet (Fylkesmannen). Bakgrunnen for å rette den statlige kontrollen og godkjenningen mer direkte mot kommuner i økonomiske vanskeligheter var dels å tydeliggjøre kommunenes eget ansvar for økonomien, dels at utbyttet av kontrollen

120) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

ble vurdert som lite holdt opp mot de ressursene departementet og fylkesmennene la ned i arbeidet.¹²¹ Det ble lagt vekt på at endringene skulle føre til en forenkling av regelverket, øke kompetansen i kommunene og fremme sunn økonomiforvaltning i kommunene.¹²²

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ikke gjennomført noen helhetlig evaluering av endringene i kommunelovens økonomibestemmelser etter at disse trådte i kraft i 2001. I intervju opplyser departementet at det gjennom enkeltsaker og spørsmål om lovfortolkninger likevel har fått inn noe informasjon om hvordan regelverket fungerer i kommunene. Departementet viser også til kommunelovutvalget som nå er satt ned. En viktig del av utvalgets arbeid vil være å gjennomgå økonomibestemmelsene.

121) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 177.

122) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 20–22.

8 Vurderinger

8.1 Hver sjette kommune hadde en lite bærekraftig gjeldsbelastning i 2013

Kommunenes gjeldsnivå har økt fra 60 til 76 prosent av inntektene i løpet av de siste ti årene, som følge av høyt investeringsnivå og høy grad av lånefinansiering. I 2013 hadde 160 kommuner et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene, og av disse hadde 41 kommuner et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene.

Det økte gjeldsnivået har ført til at kommunenes rente- og avdragsutgifter har økt, selv om lave renter og bruk av minimumsavdrag har bidratt til å begrense belastningen på kommunenes budsjetter og regnskaper.

Høy gjeld er ikke nødvendigvis et problem, dersom kommunene har forutsetninger for å betjene den samlede gjelden på både kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere. Det er ikke et mål at kommunene skal ha så lav gjeld som mulig hvis det for eksempel betyr at de ikke ivaretar nødvendige utbygginger eller vedlikehold av bygningsmassen.

Undersøkelsen viser at i 2013 hadde om lag hver sjette kommune (73 kommuner) en kombinasjon av høy gjeld, svakt driftsresultat og liten økonomisk buffer i form av disposisjonsfond. Nærmere bestemt hadde disse kommunene et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene, et driftsresultat på under 3 prosent av inntektene og et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene. Disse kommunene har et begrenset økonomisk handlingsrom til å møte økte renteutgifter eller andre økte utgifter med.

Det framkommer av analysene at disse kommunene i gjennomsnitt hadde tre ganger så høy rentekspontert gjeld som de øvrige kommunene, dvs. gjeld som gjenstår når lån til VAR-området (vann-, avløps- og renovasjonsområdet)¹²³ og lån med statlige rentekompensasjonsordninger er trukket fra. Det betyr at disse kommunene er mer sårbare for renteøkninger enn de øvrige kommunene. Videre benytter disse kommunene i større grad minimumsavdrag på sine lån enn de øvrige kommunene. Kommuner som har budsjettet med minimumsavdrag har ikke mulighet til å redusere avdragene dersom renten stiger.

Blant de 73 kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, er det variasjon i driftsresultat og disposisjonsfond. Noen av kommunene har et driftsresultat på under en prosent av inntektene og et disposisjonsfond på under to prosent av inntektene, og har dermed et svært begrenset økonomisk handlingsrom og vil være svært utsatte ved en renteøkning. Noen av kommunene har derimot et driftsresultat på mellom en og tre prosent av inntektene og et disposisjonsfond mellom to og fem prosent av inntektene, og er noe mindre utsatt. Innenfor gruppen varierer også gjeldsnivået fra 75 prosent av inntektene til 140 prosent av inntektene. Det vil følgelig variere hvor utsatte disse kommunene er. Nøyaktig hvor utsatte de er avhenger også av andre forhold som kan påvirke kommunenes muligheter for inntektsøkning eller kostnadsreduksjon.

Mange av kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og begrenset økonomisk handlingsrom er såkalte senterkommuner, dvs. kommuner som har et selvstendig tettsted av en viss størrelse og et pendlingsomland rundt dette tettstedet. Mens 40 prosent

123) Utgifter til avdrag og renter på investeringer innen vann, avløp og renovasjon dekkes av brukergebyrer

av disse kommunene er senterkommuner, er det samme tilfellet for 20 prosent av de øvrige kommunene. Videre er det en noe større andel av disse kommunene som er mellomstore og store kommuner, enn det er blant de øvrige kommunene. Til sammen bor i underkant av én million innbyggere, eller én av fem innbyggere, i en kommune med en kombinasjon av høy gjeld og begrenset handlingsrom.

Selv om det er store kommunevise variasjoner både i gjeldsnivå og økonomisk handlingsrom til å kunne betjene gjeld, gir det økte gjeldsnivået i kommunene grunn til bekymring. Det er risiko for at kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og begrenset handlingsrom ikke vil klare å håndtere gjelden på kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere.

Gjeldsbelastningen i disse kommunene framstår derfor som lite bærekraftig.

8.2 Det er risiko for at flere kommuner vil få en lite bærekraftig gjeldsbelastning

Undersøkelsen viser at gjeldsnivået vil øke ytterligere. To av tre kommuner har planlagt med høyere gjeldsnivå i 2017 enn i 2013. Blant kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og begrenset økonomisk handlingsrom har bortimot halvparten planlagt med høyere gjeld i 2017. Økt lånegjeld vil påvirke kommunenes rente- og avdragsutgifter og dermed kommunenes framtidige driftsresultater, noe som igjen kan påvirke muligheten for avsetninger til fond og egenfinansiering av investeringer.

Risikoen ved høy gjeld knytter seg særlig til framtidige renteøkninger. Det er likevel ikke all gjeld som innebærer renterisiko for kommunene. En renteøkning på lån innenfor VAR-området vil bli dekket av økte gebyrer for kommunens innbyggere. I tillegg vil staten gjennom ulike rentekompensasjonsordninger dekke økninger i kommunenes estimerte renteutgifter på lån til en del investeringer i skoler, kirkebygg og sykehjem. I 2013 var om lag halvparten av kommunenes lånegjeld renteeksponert.

Som andel av kommunenes inntekter har den renteeksponerte delen av kommunenes gjeld økt fra 9 prosent av inntektene i 2006 til 30 prosent av inntektene i 2013.

I tillegg har det betydning i hvor stor grad kommunene selv har sikret gjelden sin. De fleste kommunene har bundet renten på deler av gjelden, men rentesikringsavtalene er relativt kortvarige.

Videre benytter mange kommuner minimumsavdrag ved nedbetaling av gjelden, og har dermed ikke mulighet til å redusere avdragene for å lette belastningen ved en eventuell renteøkning. Bruk av minimumsavdrag letter gjeldsbelastningen på kort sikt, men øker risikoen på lengre sikt.

Gitt at det ikke er andre forhold som påvirker kommunenes muligheter til å øke inntektene eller redusere utgiftene, er det stor risiko for at flere kommuner vil få en lite bærekraftig gjeldsbelastning. Dersom gjeldsøkningen fortsetter, og særlig dersom rentenivået øker, er risikoen spesielt stor. En renteøkning vil samtidig forverre situasjonen for de kommunene som allerede har et begrenset økonomisk handlingsrom. Samtidig vil noen kommuner kunne tjene på en renteoppgang. En renteøkning kan også føre til at kommunene får økt avkastning på pensjonsmidler avsatt i fond og dermed lavere pensjonskostnader på lang sikt, noe som vil redusere belastningen på kommunenes budsjetter.

Prinsippet om en bærekraftig økonomisk utvikling er ikke til hinder for at kommunale investeringer kan lånefinansieres. Det er i tråd med bærekraftprinsippet at rente- og avdragsutgifter til investeringer i bygg og anlegg fordeles over de generasjoner som bruker anleggene. Men kommuner med lite økonomisk handlingsrom som tar opp store lån når rentenivået er lavt, med risiko for framtidig renteøkning, kan komme til å skyve belastningen over på framtidige generasjoner. Det kan få konsekvenser for kommunenes evne til å løse framtidige velferdsoppgaver, og kan følgelig være i konflikt med bærekraftprinsippet.

8.3 Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om kommunens gjeldsbelastning i sentrale styringsdokumenter

Undersøkelsen viser at mange av kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om kommunens gjeldsbelastning gjennom lovpålagte styringsdokumenter. En gjennomgang av årsbudsjettet/økonomiplanen og årsrapporten/finansrapporten i 41 kommuner med et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene viser at kommunestyrene får noe faktainformasjon om gjeldsnivået, men at styringsdokumentene inneholder få vurderinger av kommunens gjeldssituasjon.

Årsbudsjettet/økonomiplanen er sentrale plandokumenter og skal fungere som effektive styringsverktøy for kommunestyret, og årsrapporten skal gi opplysninger som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling. Disse styringsdokumentene må være fullstendige og oversiktlige slik at det blant annet framgår klart hvorvidt det er sikret finansiering av tiltak innenfor kommunenes inntektsrammer.

Undersøkelsen viser at de fleste kommunene presenterer noe fakta om lånegjelden i enten årsrapporten eller årsbudsjettet, men færre omtaler sentrale faktaopplysninger som gjeldsnivå, hva gjelden koster kommunen, eller hvilke muligheter kommunen har til å betjene gjelden, i begge styringsdokumentene. De fleste kommunestyre behandler årsrapporten i juni og budsjettet i desember, og begge dokumentene bør inneholde utfyllende fakta og vurderinger av sentrale forhold knyttet til kommunens gjeldsnivå. Videre har få kommuner informasjon om sentrale nøkkeltall som gjeldsnivå, rente- og avdragsutgifter og størrelsen på disposisjonsfondet i samme dokument. Det kan føre til at det blir vanskelig for kommunestyrene å få oversikt over kommunens gjeldsbelastning og konsekvensene av denne.

Om lag halvparten av kommunene har vurderinger av sentrale nøkkeltall knyttet til kommunens gjeldssituasjon i enten årsrapporten eller årsbudsjettet, men svært få har slike vurderinger i begge styringsdokumentene. Videre er en del av vurderingene som er gjort i styringsdokumentene lite informative. Svært få kommuner omtaler hvilke konsekvenser gjelden kan få for kommunen.

Det ligger til administrasjonssjefens utredningsansvar å legge fram fakta og vurderinger i disse dokumentene. Kommunestyret har på sin side et særlig ansvar for å vurdere konsekvensene av låneopptak for kommuneøkonomi og tjenesteproduksjon basert på administrasjonens utredning. Et godt beslutningsgrunnlag, med faktainformasjon og vurderinger, er en viktig forutsetning for å fatte gode beslutninger om investeringer og låneopptak.

Administrasjonssjefen skal minst to ganger i året og etter utgangen av året legge fram rapporter for kommunestyret som viser status og utvikling for kommunens finansforvaltning, inkludert forvaltningen av kommunens lånegjeld. Bare halvparten av kommunene med et gjeldsnivå på over 100 prosent kunne på forespørsel oversende

finansrapporten for 2012. Det viser at halvparten av kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå ikke mottok lovpålagt rapportering om gjeldsforvaltning i 2012.

De lovpålagte styringsdokumentene årsbudsjett, økonomiplan, årsrapport og finansrapport skal være effektive styringsredskap for kommunestyret. Stortinget har understreket at kommunestyret er avhengig av tilstrekkelig informasjon dersom de skal kunne gripe inn, prioritere eller gjøre nødvendige endringer. Dersom disse styringsdokumentene ikke inneholder informasjon om sentrale økonomiske nøkkeltall og vurderinger av disse, kan det bli vanskelig for kommunestyrene å få oversikt over kommunens gjeldsbelastning og konsekvenser av gjelden. Det kan blant annet føre til at kommunestyrene vedtar låneopptak som på sikt ikke vil være bærekraftige.

8.4 Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig

Kommuner som kommer i økonomisk ubalanse blir registrert i ROBEK og underlagt et system for statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser. Overfor disse kommunene skal Fylkesmannen føre kontroll med budsjettvedtak og godkjenne låneopptak.

Ordningen med statlig godkjenning av låneopptak for ROBEK-kommuner er det eneste virkemiddelet som er direkte rettet mot kommunenes gjeldsbelastning. Undersøkelsen viser at de fleste søknader om låneopptak i ROBEK-kommuner godkjennes. Det kan skyldes at fylkesmennene er i dialog med kommunene i forkant av lånesøknader og at registrering i ROBEK virker disiplinerende på kommunenes låneopptak.

For kommuner utenfor ROBEK er Fylkesmannens generelle veiledning det mest sentrale virkemiddelet. Fylkesmannen skal veilede kommunene om økonomiplanlegging og budsjettering, og ha en strategi for oppfølging av kommuner som står i fare for ROBEK-innmelding.

Undersøkelsen viser at det er til dels store variasjoner mellom fylkesmannsembetenes veiledning av kommunene, når det gjelder både innhold og omfang. Det ser ikke ut til å være noen spesielle grunner til forskjellene, for eksempel andel av ROBEK-kommuner eller andel kommuner med høy gjeld i fylket. Fylkesmannsembeter med få kommuner med høy gjeld og få ROBEK-kommuner tilbyr like mange veiledningstiltak som fylker med mange slike kommuner. Forskjellene i veiledning gjenspeiler trolig heller de ulike embetenes strategi for veiledning og lokale tilpasninger i veiledningen. Det kan være en fordel at fylkesmannsembetene har stor frihet til å tilpasse veiledningen til behovene i egne kommuner. Samtidig gir noen av embetene uttrykk for at departementets krav til veiledning er lite presist formulert.

Fylkesmannens virkemidler er i hovedsak rettet mot kommuner som er kommet i økonomisk ubalanse og er registrert i ROBEK, inkludert ordningen med statlig godkjenning av låneopptak. Fylkesmannen har ingen andre virkemidler rettet direkte mot gjeldsbelastningen i kommunene. Indirekte kan imidlertid ROBEK-ordningen ha betydning for gjeldsbelastningen ved at staten griper inn dersom kommunene låner mer enn de har budsjettmessig dekning for, og ikke klarer å overholde balansekravet.

Mange av kommunene som har opparbeidet seg en høy gjeld i kombinasjon med at de har svake resultater og lite midler avsatt i disposisjonsfond er ikke registrert i ROBEK, og det er per i dag ingen andre statlige virkemidler rettet mot slike

kommuner enn Fylkesmannens veiledning. Dette tyder på at Fylkesmannens kontroll og veiledning i begrenset grad bidrar til en bærekraftig gjeldsbelastning.

8.5 Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk bidrar i liten grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig

Det kommunale selvstyret innebærer at hver enkelt kommune har ansvar for sin egen økonomiske situasjon. Samtidig har Kommunal – og moderniseringsdepartementet det overordnede ansvaret for kommunal sektor. Det innebærer et ansvar for å gi kommunene gode og forutsigbare rammebetingelser, og for å tilrettelegge for en bærekraftig økonomistyring.

Departementets viktigste virkemidler er forvaltning av kommuneloven med forskrifter, lov- og forskriftsfortolkninger, veiledning om kommuneøkonomi og oppfølging av Fylkesmannens oppgaver med kontroll og veiledning av kommunene.

Kommunene er gitt et selvstendig ansvar for å utarbeide og vedta økonomiplaner, årsbudsjetter og årsrapporter. Samtidig har Kommunal- og moderniseringsdepartementet ansvaret for regelverket som stiller krav til disse dokumentene og for veiledning av kommunenes økonomiforvaltning. Departementet har dermed et overordnet ansvar for at de lovpålagte kommunale styringsdokumentene fungerer etter intensjonene i kommuneloven.

Kommunal – og moderniseringsdepartementet har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om hvordan de kommunale styringsdokumentene fungerer. Uten tilstrekkelig kunnskap kan ikke departementet ivareta sitt ansvar for at styringsdokumentene fungerer etter intensjonene. Undersøkelsen viser at mange kommuner med høyt gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen gjennom de lovpålagte styringsdokumentene økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport, noe som tilsier at det kan være behov for statlige initiativ for å sikre tilstrekkelig kvalitet i disse dokumentene.

For å sikre en bærekraftig økonomisk utvikling er det i kommuneloven satt noen handlingsregler som begrenser kommunenes handlefrihet, som kravet om balanse i driftsregnskapet, skillet mellom drift og investering i budsjett og regnskap og at kommunene kun kan ta opp lån for å finansiere investeringer av varig verdi. Disse handlingsreglene er viktige, men ikke tilstrekkelige, virkemidler for å bidra til en bærekraftig økonomisk utvikling i kommunene.

I tillegg har staten opprettet ordningen med ROBEK, der kommuner i økonomisk ubalanse kommer under statlig kontroll. ROBEK-ordningen fungerer som et sikkerhetsnett for å fange opp kommuner som er kommet i økonomisk ubalanse, og bidrar til å hjelpe disse kommunene med å få økonomien i balanse. Gjennom ROBEK kan staten sikre at kommunene har budsjettmessig dekning for sine utgifter, men ordningen sikrer ikke direkte at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig nok til å ivareta tjenestetilbudet.

Om lag hver sjettede kommune har høy gjeld, svake resultater og lite midler avsatt i disposisjonsfond. Disse kommunene har et lite økonomisk handlingsrom, og en renteøkning eller annen utgiftsøkning, vil kunne medføre at det må kuttes i det kommunale tjenestetilbudet. Mange av disse kommunene fyller ikke kravene for ROBEK-registrering. Det er per i dag ingen andre statlige virkemidler rettet mot slike kommuner utenfor ROBEK enn Fylkesmannens veiledning.

Gjeldssituasjonen i noen kommuner gir grunn til bekymring, og det er en risiko for at flere kommuner kan havne i en slik situasjon. Gjeldsbelastningen i kommunesektoren kan få konsekvenser for omfanget av og kvaliteten på kommunale tjenester som følger av den nasjonale politikken. Det er innbyggerne i de utsatte kommunene som vil rammes dersom tjenestetilbudet må kuttes som følge av økt gjeld. Men heller ikke nasjonale myndigheter vil være upåvirket dersom flere kommuner får alvorlige gjeldsproblemer. Staten har i siste instans et ansvar for kommunesektoren og kan ikke se på at gjeldsbelastningen i for stor grad går ut over kvaliteten på tjenestetilbudet. Gjeldsoppbyggingen i kommunene kan slik få konsekvenser for både den enkelte kommune, statens framtidige utgifter og samfunnsøkonomien som helhet.

Undersøkelsen viser at verken Kommunal- og moderniseringsdepartementets eller Fylkesmannens virkemidler er innrettet mot å følge opp kommuner utenfor ROBEK med en kombinasjon av høy gjeld og begrenset økonomisk handlingsrom. Det kan derfor være behov for å tilpasse virkemiddelbruken slik at den i større grad sikrer tilstrekkelig oppfølging av slike kommuner.

9 Referanser

Intervjuer

Det er gjennomført intervju med representanter for følgende aktører:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- KS
- Teknisk beregningsutvalg (TBU)
- Kommunalbanken
- Kommunal Landspensjonskasse (KLP)
- Agenda Kaupang
- Tre kommuner

Lover og forskrifter

- *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*
- *Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning.*
- *Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner).*
- *Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner).*
- *Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier*

Rapporter, utredninger og andre kilder

- Brundtlandkommisjonen (1987) *Our common future*. URL: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009) *Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. TBU, november 2009.
- Telemarksforskning (2012) Økonomiske nøkkeltall i Drangedal kommune: Basert på en kartlegging blant Telemarkskommunene. TF-notat nr. 43/2012.
- KS, Kommunene og norsk økonomi 2/2012 *Bølgene som kan velte kommuneøkonomien*.
- Fylkesmennenes embetsvise rapportering om status for ROBEK-kommuner 2012.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2013) *Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. TBU, april 2013.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2013) *Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. TBU, november 2013.
- Kommunalbanken AS, årsrapport 2013.
- KS, Kommunene og norsk økonomi 1/2013 *Et løft for samferdsel*.
- Fylkesmennenes embetsvise årsrapporter til Kommunal- og regionaldepartementet 2013.
- KS, regnskapsundersøkelse 2013.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. TBU, mai 2014.
- KS, Kommunene og norsk økonomi 1/2014 *Samferdsel og kryssende hensyn*.
- KS, Kommunene og norsk økonomi 2/2014 *Lave renter – en gjeldsfelle*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. TBU, november 2014
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, brev av 28.10.2014

Retningslinjer, rammeverk, veiledere

- GKRS (2011) *Kommuneregnskapet – Rammeverk og grunnleggende prinsipper*.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2012) *Tildelingsbrev 2012 Kapittel 1510. Fylkesmannsembetene*.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2013) *Tildelingsbrev 2013 Kapittel 1510. Fylkesmannsembetene*.

- Kommunal- og regionaldepartementet (2013) *Veileder. Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Tildelingsbrev 2014 Kapittel 525 Fylkesmannsembetene*.
- Embetsoppdrag 2012, 2013, 2014 62.2 Økonomiforvaltning – veiledning.
- Embetsoppdrag 2012, 2013, 2014 62.1 Kontroll og godkjenning etter økonomibestemmelsene i kommuneloven.

Stortingsdokumenter

- Innst. O. nr. 95 (1991–92) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.
- Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.*
- Innst. O. nr. 82 (1999–2000) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.*
- St.prp. nr. 64 (2003–2004) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*.
- Prop. 1 S (2011–2012) *For budsjettåret 2012*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2012–2013) *For budsjettåret 2013*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Innst. 264 S (2012–2013) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av kommunene si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål*.
- Innst. 500 S (2012–2013) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2014*.
- Prop. 146 S (2012–2013) *Kommuneproposisjonen 2014*.
- Prop. 1 S (2013–2014) *For budsjettåret 2014*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet,

10 Begrepsforklaringer

Avsetninger	Avsetninger er midler kommunen har satt av til en spesifikk framtidig utgift eller til et fond.
Brutto driftsinntekter	Brutto driftsinntekter er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og gebyrer/salgs- og leieinntekter.
Bærekraft	En bærekraftig utvikling imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstille sine behov. En bærekraftig økonomisk utvikling omtales også som det finansielle ansvarsprinsipp.
Det finansielle ansvarsprinsipp	Dette prinsippet innebærer at kostnadene ved å produsere tjenester skal dekkes av dem som har nytte av tjenestene, og ikke forskyves til senere generasjoner.
Disposisjonsfond	Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drift og investeringer. Disposisjonsfondet sier noe om hvor stor økonomisk buffer kommunene har for sin løpende drift.
Formuesbevaringsprinsippet	Formuesbevaringsprinsippet går ut på at en kommunes tjenestenivå ikke skal opprettholdes eller økes ved å bygge ned formuen. Prinsippet er ikke regulert i kommuneloven, men forutsettes ivaretatt gjennom et sett med handlingsregler som samlet legger begrensninger på kommunenes økonomiske disposisjoner, inkludert balansekravet, skillet mellom drift og investering, begrensninger i bruk av lånemidler og regler for nedbetaling av gjeld.
Gjeldsbelastning	Gjeldsbelastning er de forpliktelsene kommunen har i form av lån med rente- og avdragsutgifter som vil påvirke kommunens framtidige økonomiske handlingsrom.
Gjeldsnivå	Gjeldsnivå er netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter.
Konserntall i KOSTRA	Konserntall i KOSTRA omfatter regnskapstall fra kommune-regnskapet og regnskapene fra kommunale foretak, interkommunale samarbeid og interkommunale selskaper. Tallene viser resultater uavhengig av organisering.
Korrigert netto driftsresultat	Med utgangspunkt i prinsippet om formuesbevaring korrigerer TBU netto driftsresultat for kapitalslit og netto inflasjonsgevinst på gjeld.
Minimumsavdrag	Minimumsavdrag er det minste lovlige årlige avdraget på kommunens samlede gjeld. Gjelden skal avdras planmessig og med like årlige avdrag. Prinsippet er knyttet til forholdet mellom levetiden på kommunens eiendeler av varig verdi og den gjennomsnittlige løpetiden på kommunens innlån.

Netto driftsresultat	Netto driftsresultat viser over- eller underskudd for året, dvs. driftsutgifter minus driftsinntekter, etter at renter og avdrag er betalt. Netto driftsresultat er et uttrykk for hva kommunen har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Forskjellen mellom brutto og netto driftsresultat viser hvor stor andel av kommunenes inntekter som går med til å betjene renter og avdrag.
Netto lånegjeld	Netto lånegjeld er langsiktig gjeld (eksklusiv pensjonsforpliktelser) fratrasket totale utlån (formidlingslån og utlån av egne midler) og ubrukte lånemidler.
Premieavvik	Premieavvik er differansen mellom betalt pensjonspremie og beregnet netto pensjonskostnad. Premieavviket betegner avviket mellom det kommunen faktisk betaler til pensjonsselskapet i premie, og det som utgiftsføres i driftsregnskapet.



Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



241 344

Trykk: 07 Media 2015

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at gjeldsnivået i kommunene har økt kraftig de siste ti årene. Det økte gjeldsnivået innebærer at en stadig større del av kommunenes økonomiske ressurser må benyttes til å betjene gjeld. Gjeldsoppbyggingen har også ført til at kommunenes økonomi er blitt mer sårbar for renteøkninger. Dersom rentenivået øker kan gjeldsbelastningen bli krevende for kommuneøkonomien og påvirke kommunenes muligheter til å ivareta den nasjonale politikken på vesentlige velferdsområder.

Hovedfunn

- Om lag hver sjettede kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.
- Det er risiko for at flere kommuner kan få en lite bærekraftig gjeldsbelastning på sikt.
- Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene.
- Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er i liten grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.

Utvikling i inntekter og gjeld, 2004–2013, faste 2013 priser*

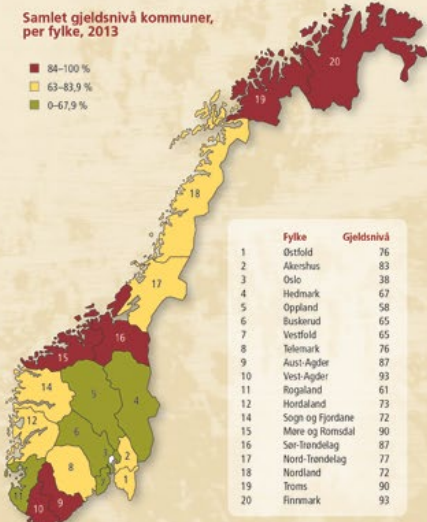
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Økning
Brutto driftsinntekter i mrd. kroner**	209	218	233	244	254	274	280	294	313	322	54 %
Netto lånegjeld i mrd. kroner***	124	136	143	155	171	188	203	217	233	244	97 %
Gjeldsnivå	60 %	63 %	62 %	64 %	67 %	69 %	73 %	74 %	74 %	76 %	

* Tallene er omregnet til fast 2013-verdi ved hjelp av Norges Banks priskalkulator.

** Brutto driftsinntekter er er summen av statlige overføringer (rammetilskudd og andre overføringer), skatteinntekter, salgs- og leieinntekter og inntekter fra andre kommuner.

*** Netto lånegjeld er langsiktig gjeld (eksklusiv pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån (formidlingslån og utlån av egne midler) og ubrukte lånemidler.

Kilder: SSB (KOSTRA), Kosem, landet utenom Oslo



Anbefalinger

Riksrevisjonen mener at det er behov for tiltak som kan bidra til en mer bærekraftig gjeldsbelastning, slik at kommunene kan betjene gjelden på kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere.

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- iverksetter tiltak som bidrar til at kommunestyrene får tilstrekkelig informasjon om gjeldsbelastningen gjennom økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport, slik at disse dokumentene kan fungere som effektive styringsverktøy for kommunestyrenes prioriteringer.
- vurderer om Fylkesmannens virkemidler i større grad kan bidra til å sikre en god kontroll og oppfølging av at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig.
- vurderer om kommunelovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52



ØSTRE TOTEN KOMMUNE
Postboks 24
2851 LENA

Deres referanse

Vår referanse
21/00480-10

Dato
18.10.2021

Varsel om vedtak om overtredelsesgebyr og pålegg

Det vises til Østre Toten kommunes forhåndsvarsel og melding om brudd på personopplysningssikkerheten datert 22.01.2021 samt påfølgende tilleggsmeldinger.

I avviksmeldingen fremkom det at Østre Toten hadde vært utsatt for et omfattende dataangrep. Angrepet ble oppdaget den 09.01.2021 da en rekke fagsystemer ble utilgjengelige.

I brev av 05.05.2021 ba vi Østre Toten kommune om en redegjørelse i saken. Kommunen svarte ut henvendelsen i brev datert 02.06.2021.

Datatilsynet er kjent med at Østre Toten kommune har hatt tett kontakt med relevante sikkerhetsmyndigheter i sakens anledning. Forholdet er også anmeldt til politiet.

Kommunen har ellers gitt oss hyppige statusoppdateringer underveis i det etterfølgende og pågående etterforskningsarbeidet.

1. Varsel om vedtak om overtredelsesgebyr og pålegg

Datatilsynet ser svært alvorlig på saken. Vi har kommet til at Østre Toten kommune skal varsles om følgende vedtak:

I medhold av personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav i, jf. personopplysningsloven § 26 og pasientjournalloven § 29, ilegges Østre Toten kommune et overtredelsesgebyr på 4 000 000 NOK – fire millioner norske kroner – til statskassen, for overtredelse av kravene til sikkerhet og internkontroll ved behandling av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 32 og artikkel 24, jf. personopplysningsloven § 26 første ledd. Kommunen har blant annet manglet tofaktorautentisering ved pålogging, tilstrekkelig sikrede backup-systemer og logging av viktige hendelser i sitt nettverk.

Østre Toten kommune pålegges å etablere og dokumentere at et egnet styringssystem for informasjonssikkerhet og personopplysningssikkerhet er implementert, jf. personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav d. Som ledd i dette arbeidet pålegges kommunen å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser for alle sentrale systemer/løsninger i infrastrukturen, med det formål å identifisere behovet for risikoreduserende tiltak. Analysene skal dokumenteres i styringssystemet.

2. Nærmere beskrivelse av sikkerhetsbruddet og etterfølgende tiltak

Natt til 09.01.2021 ble Østre Toten kommune utsatt for et omfattende løsepengevirusangrep. Som konsekvens fikk ansatte ikke lenger tilgang til kommunens IT-systemer, kommunens data var blitt kryptert og sikkerhetskopier slettet. Løsepengebrev ble funnet på en mengde lokasjoner.

Kommunen har anslått at ca. 30 000 dokumenter er omfattet av angrepet. Dokumentene inneholdt opplysninger om blant annet etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religiøs tro, fagforeningsmedlemskap, seksuelle forhold, helseforhold, pedagogiske diagnoser, fødselsnummer, MinID og bankkonto.

I tilleggsmelding innsendt 31.03.2021, fremgår det at etterforskningen i etterkant av angrepet har avdekket at data hentet ut under angrepet ble publisert på det mørke nettet («dark web»). Det skal dreie seg om flere typer dokumenter som inneholder ulike typer personopplysninger, og det er nærliggende å anta at disse dokumentene også inneholdt særlige kategorier av personopplysninger, om kommunens innbyggere og/eller ansatte. Etter kommunens anslag er ca. 2 000 dokumenter publisert.

Den 18.01.2021 ble KPMG involvert i etterforskningen for å yte teknisk bistand. KPMG fant blant annet at data fra Østre Toten kommunes Exchange-server sannsynligvis ble eksfiltrert til en IP-adresse i Nederland. Gjennomgang av nettverkslogger viser at det ble overført totalt 31,5 GB data. Videre hadde trusselaktøren eksportert et større antall mailbokser fra Exchange-serveren. Totalt utgjør postkasser og andre filer ca. 160 GB data. Trusselaktøren har hatt administratortilgang til alle datamaskiner, og alle filer fra serverne som ble undersøkt kan i prinsippet ha blitt eksfiltrert.

Den 30.03.2021 ble Østre Toten kommune og KPMG oppmerksomme på at trusselaktøren hadde publisert stjålne data på det mørke nettet.

Ved gjennomgang av det lekkede datamaterialet, fant KPMG informasjon som indikerte at trusselaktøren hadde hatt tilgang til kommunens infrastruktur tidligere enn først antatt. IT-avdelingen i kommunen identifiserte raskt en server som mesteparten av den lekkede informasjonen med stor sannsynlighet stammet fra (1 456 av 1 879 publiserte filer). Det er usikkert hvor mye data som ble eksfiltrert fra denne serveren. I rapporten fra KPMG fremkommer det at denne usikkerheten primært skyldtes manglende nettverkslogg bakover i tid.

I samarbeid med en ekstern part, hentet Atea IRT ut tilgjengelig logg fra Østre Toten kommunes brannmur. Av loggen fremkom det blant annet at trafikkloggene kun dekket

tidsrommet fra 06.01.2021 til 09.01.2021. Det var usikkerhet knyttet til trafikkloggenes kvalitet og dekningsgrad, og det var kun begrenset logging av aktivitet mellom interne soner i nettverket. Manglende logging gjorde det vanskelig å fastslå hvor eksfiltrerte data hadde sitt opphav.

Kommunens brannmur var konfigurert til å sende logg (syslog) til en server, men lagringsdelen av denne serveren var ikke i drift, sannsynligvis grunnet en maskinvarefeil.

Videre var brannmuren sparsommelig konfigurert med tanke på logging, og mye interntrafikk ble aldri logget. Servere var ikke konfigurert til å sende logg til sentralt loggmottak og manglet også logging av viktige hendelser. Det fantes ikke sentralisert innsamling av logger, verken fra servere, klienter eller nettverksutstyr.

Backup-systemer var slettet, noe som utgjorde en vesentlig negativ faktor i arbeidet med å gjenopprette drift (tilgjengelighet) av systemene som var rammet. Kommunen manglet beskyttelse av sikkerhetskopier mot tilsiktet og utilsiktet sletting, manipulering og avlesning, noe som er avgjørende for god informasjons- og personopplysningssikkerhet. Servere var også kryptert, hvilket gjorde at de tekniske undersøkelsene til å begynne med kun baserte seg på brannmurloggene fra tidsrommet 06.01.2021 til 09.01.2021.

Mens brannmurloggene ga god oversikt over trafikk til og fra internett, ga de begrenset innsikt i intern trafikk i kommunens IT-infrastruktur. Dette skyldtes både konfigurasjonen av brannmuren (mangelfull logging) og nettverkstopografien (mangelfull segmentering av nettverket).

Innledende angrepsvektor er ukjent. KPMG påpeker i sin rapport at brannmurlogger for hele perioden trusselaktøren har vært aktiv i infrastrukturen sannsynligvis ville bidratt til å avdekke angrepsvektoren. Det er også sannsynlig at systemlogger fra flere maskiner kunne kompensert for manglende brannmurlogger.

De tekniske undersøkelsene avdekket at det er svært sannsynlig at trusselaktøren har fått tilgang til infrastrukturen via fjernaksesløsninger som RDP, Citrix, VPN eller Teamviewer i kombinasjon med bruk av stjalne innloggingsdetaljer.

Østre Toten kommune benyttet ikke tofaktorautentisering for pålogging til sine systemer før hendelsen. Utnyttelse av stjalne innloggingsdetaljer ville derfor vært svært enkelt, forutsatt at kommunen eksponerte fjernaksesløsninger hvor kompromittert innloggingsinformasjon ville gitt tilgang. Alternativt kan trusselaktøren ha brukt metoder for sosial manipulasjon, for eksempel via e-post, og lurt en bruker til å installere skadevare som ga trusselaktøren nødvendig fotfeste.

KPMG identifiserte et titalls e-postadresser og passord tilhørende ansatte i Østre Toten kommune som på ulike måter hadde fått lekket innloggingsdetaljer.

Kommunen varslet innbyggerne om dataangrepet. Informasjon om angrepet og den pågående prosessen med undersøkelser ble også fortløpende lagt ut på kommunens nettside.

Kommunen startet et omfattende arbeid med å utarbeide gode rutiner for behandling av personopplysninger og avvikshåndtering.

3. Rettslig grunnlag

Datatilsynet fører kontroll med etterlevelsen av personvernregelverket, jf. personvernforordningen artikkel 57 flg.

3.1 Grunnprinsippene

De grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger fremgår av personvernforordningen artikkel 5. Vi viser særlig til artikkel 5 nr. 1 bokstav f, hvor det fremgår:

- «1. Personopplysninger skal (...)
 - f) behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling (...), ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak («integritet og konfidensialitet»)).

Det er den behandlingsansvarliges ansvar at prinsippene overholdes, og den behandlingsansvarlige skal kunne påvise dette, jf. artikkel 5 nr. 2.

3.2 Kravene til personopplysningssikkerhet og styringssystemer

Personvernforordningen artikkel 32 regulerer kravene til sikkerhet ved behandlingen av personopplysninger. Under følger et utdrag av relevante deler av artikkel 32:

- «1. Idet det tas hensyn til den tekniske utviklingen, gjennomføringskostnadene og behandlingens art, omfang, formål og sammenhengen den utføres i, samt risikoene av varierende sannsynlighets- og alvorlighetsgrad for fysiske personers rettigheter og friheter, skal den behandlingsansvarlige og databehandleren gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen, herunder blant annet, alt etter hva som er egnet, (...)
 - b) evne til å sikre vedvarende konfidensialitet, integritet, tilgjengelighet og robusthet i behandlingssystemene og -tjenestene (...).
- 2. Ved vurderingen av egnet sikkerhetsnivå skal det særlig tas hensyn til risikoene forbundet med behandlingen, særlig som følge av (...) ikke-autorisert utlevering av eller tilgang til personopplysninger som er overført, lagret eller på annen måte behandlet».

Plikten til å gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak fremgår tilsvarende av personvernforordningen artikkel 24, som regulerer den behandlingsansvarliges ansvar særskilt.

3.3 Særlig om illeggelse av overtredelsesgebyr

Av personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav i, jf. personopplysningsloven § 26 annet ledd, fremgår det at Datatilsynet kan ilegge offentlige myndigheter og organer

overtredelsesgebyr etter reglene i personvernforordningen artikkel 83 ved brudd på regelverket. Overtredelsesgebyr er et virkemiddel for å sikre effektiv etterlevelse og håndhevelse av personvernregelverket.

I samsvar med Høyesteretts praksis, jf. Rt. 2012 side 1556, legger vi til grunn at overtredelsesgebyr er å anse som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6. Det kreves derfor klar sannsynlighetsovervekt for lovbrudd for å kunne ilegge gebyr.

I personvernforordningen artikkel 83 angis vilkårene for ileggelse av gebyr. Bestemmelsen inneholder blant annet en oversikt over hvilke momenter det skal tas hensyn til, både i vurderingen av hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges og i utmålingen av gebyrets størrelse.

De relevante delene av artikkel 83 nr. 1 og nr. 2 gjengis under:

«1. Hver tilsynsmyndighet skal sikre at ilegging av overtredelsesgebyr i henhold til denne artikkel for overtredelser av denne forordning nevnt i nr. 4, 5 og 6 i hvert enkelt tilfelle er virkningsfull, står i et rimelig forhold til overtredelsen og virker avskrekkende.

2. (...) Når det treffes avgjørelse om hvorvidt det skal ilegges overtredelsesgebyr samt om overtredelsesgebyrets størrelse, skal det i hvert enkelt tilfelle tas behørig hensyn til følgende:

- a) karakteren, alvorlighetsgraden og varigheten av overtredelsen, idet det tas hensyn til den berørte behandlingens art, omfang eller formål samt antall registrerte som er berørt, og omfanget av den skade de har lidd,
- b) hvorvidt overtredelsen ble begått forsettlig eller uaktsomt,
- c) eventuelle tiltak truffet av den behandlingsansvarlige eller databehandleren for å begrense skaden som de registrerte har lidd,
- d) den behandlingsansvarliges eller databehandlerens grad av ansvar, idet det tas hensyn til de tekniske og organisatoriske tiltak de har gjennomført i henhold til artikkel 25 og 32,
- e) eventuelle relevante tidligere overtredelser begått av den behandlingsansvarlige eller databehandleren,
- f) graden av samarbeid med tilsynsmyndigheten for å bøte på overtredelsen og redusere de mulige negative virkningene av den,
- g) kategoriene av personopplysninger som er berørt av overtredelsen,
- h) på hvilken måte tilsynsmyndigheten fikk kjennskap til overtredelsen, særlig om og eventuelt i hvilken grad den behandlingsansvarlige eller databehandleren har underrettet om overtredelsen, (...)
- k) enhver annen skjerpene eller formildende faktor ved saken, f.eks. økonomiske fordeler som er oppnådd, eller tap som er unngått, direkte eller indirekte, som følge av overtredelsen».

Artikkel 83 angir også rammene for overtredelsesgebyrets størrelsesorden. Vi viser i denne forbindelse til artikkel 83 nr. 4 og 5. De relevante delene av bestemmelsene lyder:

«4. Ved overtredelser av følgende bestemmelser skal det i samsvar med nr. 2 ilegges overtredelsesgebyr på opptil 10 000 000 euro (...):

- a) den behandlingsansvarliges og databehandlerens forpliktelser i henhold til artikkel 8, 11, 25-39 samt 42 og 43 (...)).».

5. Ved overtredelser av følgende bestemmelser skal det i samsvar med nr. 2 ilegges overtredelsesgebyr på opptil 20 000 000 euro (...):

- a) de grunnleggende prinsippene for behandling, herunder vilkår for samtykke, i henhold til artikkel 5, 6, 7 og 9 (...)).».

I personopplysningsloven § 26 første ledd fremgår det at personvernforordningen artikkel 83 nr. 4 gjelder tilsvarende for overtredelser av forordningen artikkel 24.

4. Datatilsynets vurdering

Som det fremgår over, var det store mangler ved Østre Totens personopplysningssikkerhet. Manglene knytter seg både til logging, backup og manglende tofaktorautentisering. Dette viser en svakhet både i kommunens evne til å identifisere hackerangrep og mangelfull informasjonssikkerhet i systemet. Dette utgjør i seg selv brudd på kravene til personopplysningssikkerhet i personvernforordningen artikkel 32, jf. artikkel 24.

Angrepet mot Østre Toten kommune er særlig alvorlig fordi det har rammet samtlige av kommunens data. Vi ser svært alvorlig på at kontrollen over personopplysninger om kommunens innbyggere og ansatte er fullstendig tapt gjennom det aktuelle dataangrepet. Opplysninger er delt på det mørke nettet i ukjent omfang.

At backup-systemer var slettet, var en vesentlig negativ faktor i arbeidet med å gjenopprette drift (tilgjengelighet) av systemene som var rammet. At Østre Toten kommune ikke beskyttet sikkerhetskopier mot tilsiktet sletting, manipulering og avlesning var en betydelig mangel ved kommunens styringssystem for informasjons- og personopplysningssikkerhet.

KPMG og Østre Toten kommune har pekt på at brannmuren var dårlig konfigurert med tanke på logging. Mye internttrafikk ble aldri logget, og serverne var ikke konfigurert til å sende logg til sentralt loggmottak. Det er pekt på at årsaken både er konfigurasjonen av brannmuren (mangelfull logging) og nettverkstopografien (mangelfull segmentering av nettverket). Vi vurderer dette som grunnleggende svakheter i kommunens informasjonssikkerhet som i seg selv innebærer brudd på personvernforordningen artikkel 32, jf. artikkel 24.

Som en følge av mangelfulle informasjonssikkerhetstiltak, sammenholdt med ledelsens og ansattes manglende bevissthet rundt mulige sikkerhetstrusler og dataangrep, har Østre Toten kommune brutt det grunnleggende prinsippet om plikten til å ivareta opplysningers konfidensialitet og integritet, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav f.

4.1 Vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges

Datatilsynet har kommet til at kommunen har brutt personvernforordningen 32, jf. artikkel 24 og artikkel 5 nr. 1 bokstav f.

Under gjennomgår vi de momentene som vi anser relevante for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

a) karakteren, alvorlighetsgraden og varigheten av overtredelsen, idet det tas hensyn til den berørte behandlingens art, omfang eller formål samt antall registrerte som er berørt, og omfanget av den skade de har lidd

Alle kommunens data er rammet av angrepet, herunder særlige kategorier personopplysninger og opplysninger om barn, som begge har krav på et særskilt vern. Dataene er tapt for kommunen og delt i ukjent omfang på det mørke nettet. Det er dermed umulig å forhindre videre deling eller kompromittering av personopplysningene, noe som gjør saken særlig alvorlig.

b) hvorvidt overtredelsen ble begått forsettlig eller uaktsomt

Datatilsynet legger til grunn at Østre Toten kommune, ved rådmannen som øverste leder, har handlet uaktsomt ved ikke å sørge for tilstrekkelig personopplysningssikkerhet og internkontroll i kommunen.

c) eventuelle tiltak truffet av den behandlingsansvarlige eller databehandleren for å begrense skaden som de registrerte har lidd

Kommunen meldte raskt fra til relevante aktører, som politi og tilsynsmyndighet, etter at avviket ble oppdaget. Med ekstern bistand har kommunen gjort sitt ytterste for å følge opp saken og forhindre ytterligere skadevirkninger.

Videre gjorde kommunen raskt tiltak for å varsle innbyggerne om databruddet. Kommunen har også fortløpende lagt ut informasjon på kommunens nettside.

Kommunen har begynt arbeidet med å utarbeide gode rutiner for behandling av personopplysninger og avvikshåndtering.

d) den behandlingsansvarliges eller databehandlerens grad av ansvar, idet det tas hensyn til de tekniske og organisatoriske tiltak de har gjennomført i henhold til artikkel 25 og 32

Østre Toten kommune har hatt grunnleggende mangler i personopplysnings- og informasjonssikkerheten og internkontrollarbeidet. På grunn av disse manglene har integriteten og konfidensialiteten til samtlige personopplysninger om kommunens innbyggere og ansatte blitt kompromittert.

f) graden av samarbeid med tilsynsmyndigheten for å bøte på overtredelsen og redusere de mulige negative virkningene av den

Kommunen meldte raskt fra til tilsynsmyndigheten og har i etterkant samarbeidet fullt ut i vår saksbehandlingsprosess, blant annet gjennom løpende oppdateringer.

g) kategoriene av personopplysninger som er berørt av overtredelsen

Særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om barn er berørt av dataangrepet. Det er også sannsynlig at slike opplysninger er delt på det mørke nettet.

h) på hvilken måte tilsynsmyndigheten fikk kjennskap til overtredelsen, særlig om og eventuelt i hvilken grad den behandlingsansvarlige eller databehandleren har underrettet om overtredelsen

Kommunen meldte selv fra om avviket, i tråd med meldeplikten etter personvernforordningen artikkel 33. Avviket ble først meldt muntlig, men utfyllende opplysninger ble gitt skriftlig innen rimelig tid.

Konklusjon

Som nevnt, ser Datatilsynet svært alvorlig på avviket ettersom kontrollen over samtlige data i kommunen er tapt. Dette omfatter særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om barn, som etter personvernregelverket har et spesielt vern. Personopplysninger er delt på det mørke nettet, noe som gjør det umulig å overskue konsekvensene av avviket.

Vi legger til grunn at kommunen har hatt grunnleggende mangler ved personopplysnings- og informasjonssikkerheten og internkontrollarbeidet. Vi har kommet til at kommunen har brutt personvernforordningen artikkel 32, jf. 24, og også det grunnleggende prinsippet om integritet og konfidensialitet i artikkel 5 nr. 1 bokstav f.

På denne bakgrunn har vi kommet til at Østre Toten kommune skal ilegges et overtredelsesgebyr, jf. artikkel 83 nr. 4 og 5, jf. også personopplysningsloven § 26.

4.2 Utmåling av gebyret

I vurderingen av gebyrets størrelse, har vi sett hen til at dataangrepet kunne skje som følge av helt grunnleggende mangler ved kommunens personopplysnings- og informasjonssikkerhetssystem. Kommunen har ikke etablert eller gjennomført internkontroll på en måte som har vært egnet til å fange opp disse sikkerhetshullene. Dette er i seg selv svært alvorlig.

Dataangrepet har også medført at samtlige av kommunens data er kompromittert og tapt for fremtiden. Vi legger til grunn at angrepet har medført spredning av til dels svært beskyttelsesverdige personopplysninger på det mørke nettet. Dette vil kunne være alvorlig for den enkelte registrerte, men har også omfattende konsekvenser for kommunens løpende drift. Også dette er et skjerpende moment i saken.

Denne saken illustrerer hvor alvorlige konsekvenser et dataangrep kan medføre og hvor viktig det derfor er å ha robust infrastruktur og tilstrekkelig beskyttelse mot sikkerhetsangrep utenfra.

Som følge av dataangrepet, har Østre Toten kommune måtte bruke store summer på å gjenopprette et fungerende IT-system og sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Dette arbeidet er ikke slutført. Ifølge opplysninger i media¹ har dataangrepet hittil kostet kommunen over kr. 32 000 000. Dette er nødvendigvis en enorm økonomisk belastning for en kommune med knapt 15 000 innbyggere². Kommunens økonomiske situasjon er et moment

¹ <https://aktuellsikkerhet.no/cybersikkerhet-datainnbrudd-it-sikkerhet/ostre-toten-kommune-dataangrepet-har-kostet-oss-mer-enn-32-millioner/700321>

² <https://www.ssb.no/kommunefakta/ostre-toten>

som vil ha betydning for vår utmåling av gebyret, jf. personvernforordningen artikkel 83 nr. 2 bokstav k.

Det taler i kommunens favør at de selv meldte avviket til Datatilsynet og har vært svært samarbeidsvillige i etterkant. Kommunen har også gjort sitt ytterste for å gi god informasjon til innbyggerne.

Ved brudd på grunnleggende prinsipper om behandling av personopplysninger og krav til personopplysningssikkerhet, er utgangspunktet at et overtredelsesgebyr vil være høyt. Vi har likevel vektlagt at kommunen allerede har brukt betydelige summer på å gjenopprette og forbedre IT-systemene og personopplysningssikkerheten, noe som har satt Østre Toten kommune i en vanskelig økonomisk situasjon. Kommunens omfattende arbeid opp mot tilsynsmyndigheter, politi og innbyggere/ansatte i etterkant av at avviket ble oppdaget skal også få en viss betydning for overtredelsesgebyrets størrelse.

Datatilsynet har kommet til at et overtredelsesgebyr på 4 000 000 NOK er rimelig i denne saken.

Etter vår vurdering, gjenspeiler beløpet både lovbruddets alvor, kommunens økonomiske situasjon etter angrepet og kommunens omfattende arbeid i etterkant. Uten disse forholdene, ville gebyret bli satt vesentlig høyere.

4.3 Vurdering av om pålegg skal gis

Sikkerhet ved behandlingen av personopplysninger, herunder informasjonssikkerhet, er i sin helhet et ledelsesansvar. Utførelsen av oppgaver kan delegeres, men ikke ansvaret. Som verktøy for å oppnå effektive tekniske og organisatoriske tiltak må ledelsen tilse at det foreligger styringssystemer for personopplysningssikkerhet som en del av internkontrollsystemet og virksomhetskontrollen.

Den aktuelle saken viser store mangler ved Østre Toten kommunes arbeid med informasjonssikkerhet. Manglene har hatt svært alvorlige følger i form av tap av alle kommunens data gjennom et dataangrep.

På bakgrunn av dette, har vi funnet grunnlag for å gi Østre Toten kommune følgende pålegg:

Østre Toten kommune pålegges å etablere og dokumentere at et egnet styringssystem for informasjonssikkerhet og personopplysningssikkerhet er implementert, jf. personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav d. Som ledd i dette arbeidet pålegges kommunen å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser for alle sentrale systemer/løsninger i infrastrukturen, med det formål å identifisere behovet for risikoreduserende tiltak. Analysene skal dokumenteres i styringssystemet.

5. Videre saksgang

Dette er et forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr og pålegg, jf. forvaltningsloven § 16.

Dersom dere har kommentarer til varselbrevet, ber vi om at disse sendes oss **innen tre uker** etter mottak av dette brevet.

Hvis dere har spørsmål, kan dere ta kontakt med saksbehandler Susanne Lie (tlf. 22 39 69 57) eller Kristine Stenbro (tlf. 22 39 69 55).

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Susanne Lie
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer

KOPI TIL: ØSTRE TOTEN KOMMUNE, Sigve Hassel