

Mars 2022

# **Etablering av felles økonomiforvaltning i 4k Vestre Varanger**

## Forslag

### **Prosjektrapport**

Forslag til styringsgruppa

# INNHALDSFORTEGNELSE

## **1. MANDAT OG PROSESS**

- 1.1 *Bakgrunn for prosjektet*
- 1.2 *Mulighetsanalyse for felles økonomiforvaltning*
- 1.3 *Om Vestre Varanger*

## **2. GRUNNLAG OG AVGRENSNINGER**

- 2.1 *Økonomifunksjonen i kommunene, lovkrav og kompetanse*
- 2.2 *Økonomiforvaltningens oppgaver*
- 2.3 *Status 2021 – nærmere om økonomiavdelingene i 4k-kommunene*
- 2.4 *Utfordringsbilde – eksterne og interne påvirkningsfaktorer*
- 2.5 *Erfaringer med økonomisamarbeid i andre kommuner*
- 2.6 *Erfaringer fra økonomisamarbeid Nesseby-Tana 2004-2008*

## **3. MÅL OG BASISFORUTSETNINGER**

- 3.1 *Prosjekt mål*
- 3.2 *Basisforutsetninger*
  - *Personalmessige forutsetninger*
  - *Øvrige forutsetninger*
- 3.3 *Forpliktende samarbeid som forutsetning*
- 3.4 *To hovedfaser - innramming og innfasing*

## **4. ORGANISATORISK INNRAMMING AV PROSJEKTET**

- 4.1 *Innledning*
- 4.2 *Ytre organisering og rettsgrunnlag*
- 4.3 *Tjenesteinnhold og oppgavedimensjonering*
- 4.4 *Intern virksomhetsorganisering*
- 4.5 *Utviklingsperspektiv – fleksibilitet og tilpasninger*
- 4.6 *Kriterier for valg av modell*
- 4.7 *Oppsummering*

## **5. HVA MÅ PÅ Plass FOR Å LYKKES ?**

- 5.1 *Et veikart for å lykkes med å etablere en felles økonomiforvaltning i Vestre Varanger*
- 5.2 *Nærmere om de enkelte punktene*
- 5.3 *Rammeplan for etablering og oppstart*

## **6. Oppsummering og anbefalinger**

- 6.1 *Oppsummering og anbefalinger*
- 6.2 *Anbefaling av konsept*
- 6.2 *Anbefaling av handlingsplan for oppstart*
- 6.3 *Forslag til beslutning*

### Vedlegg

*Utkast til tjenesteavtale (samarbeidsavtale iht. KomL § 20-4)*

## Sammendrag

I kapittel 1 er det gitt en kort redegjørelse for bakgrunnen, mandatet og prosessen til dette interkommunale samarbeidsprosjektet mellom 4k-kommunene i Vestre Varanger.

I kapittel 2 presenteres status og utfordringer ved økonomifunksjonene i kommunal forvaltning generelt og i 4k-kommunene i Vestre Varanger i særdeleshet.
















I kapittel 3 settes mål og forutsetninger for et forpliktende samarbeid om en felles økonomiforvaltning i Vestre Varanger.

I kapittel 4 gjennomgås muligheter; hvilket innhold skal en fellestjeneste ha og hvordan skal den organiseres. Det presenteres ulike modeller for tjenesteinnhold og samarbeidsmodeller.

I kapittel 5 presenteres hvilke kriterier som bør være på plass for å lykkes med et samarbeid om felles økonomitjeneste i Vestre Varanger.

I kapittel 6 gis anbefalinger om modellvalg og hvordan en framtidig felles økonomiavdeling i VV bør etableres.

# Forslag

	Lønn	Regnskap	Faktura / innfordring	Budsjett / øk styring
Kommune A				$\frac{x}{-b \pm \sqrt{b^2 - 4ac}} = \frac{2a}{2a}$
Kommune B				
Kommune C				
Kommune D				

# Kapittel 1

## 1.1 Bakgrunn for prosjektet

De fire kommunene i Vestre Varanger, Berlevåg, Tana, Nesseby og Båtsfjord, har sammen etablert en interkommunal plattform for utvikling av varierte former for samarbeid om tjenester. Samarbeidet er etablert under prosjektnavnet 4k.

I januar/februar 2021 ble en felles samarbeidsavtale behandlet og vedtatt i hvert av de fire kommunestyrene.

### Samarbeidsavtalen

Avtalen er en politisk viljeserklæring for utvikling av samarbeidsløsninger og legger grunnlaget for arbeid med konkrete prosjekter.

Om bakgrunnen heter det i avtalens punkt 2:

*Samarbeidet mellom de fire kommunene har utviklet seg gradvis i lys av voksende oppgaver og økende sårbarhet som generalistkommuner. Utfordringene framover vil stille krav til et utvidet og mer forpliktende samarbeid for å sikre god rettssikkerhet og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Økt samarbeid er nødvendig for å henge med i den digitale utviklingen og planlagte reformer innenfor alle de brede velferdstjenestene.*

### Erfaringene fra Kommunereformen 2014-16:

Noe av bakteppet for samarbeidsprosjektet finnes i kommunenes behandling av Kommunereformen. De fire kommunenes sluttvedtak om Kommunereformen (2016) er tydelige på at alle kommunene ønsker å være selvstendige kommuner i framtida, men at sterkere interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til sammenslåing:

«Berlevåg kommune ønsker å forsterke det interkommunale samarbeidet.»<sup>1</sup>

«Nesseby kommune forblir egen kommune etter kommunereformen.»<sup>2</sup>

«Tana kommune avslutter arbeidet med kommunesammenslåing og går videre med å utvikle flere samarbeid med aktuelle nabokommuner.»<sup>3</sup>

«Båtsfjord skal bestå som egen kommune, det skal jobbes med å forsterke samarbeidet i region og med være nærmeste nabokommuner.»<sup>4</sup>

### Oppstart med 4 samarbeidsprosjekter

Med basis i samarbeidsavtalen ble det i 2021 etablert 4 konkrete saksområder som skal utredes nærmere med sikte på forpliktende samarbeid. Ved siden av økonomiforvaltning gjelder det IKT, barnevern og helseforvaltningskontor.

I tråd med avtalen ble det vektlagt at alle kommunene skal oppnå gevinst ved samarbeid og ansvaret for de 4 saksområdene ble fordelt slik at hver fikk ansvaret for hvert sitt område. Ansvaret for å utrede felles økonomiforvaltning ble lagt til Berlevåg kommune.

Samarbeidet er støttet av fylkesmannen og kommunaldepartementet.

Prosjektene ledes av en styringsgruppe som er dannet av rådmennene i 4k-kommunene.

---

<sup>1</sup> Berlevåg kommunestyre, vedtak 16.06.2016

<sup>2</sup> Nesseby kommunestyre, vedtak 22.06.2016

<sup>3</sup> Tana kommunestyre, vedtak 25.02.2016

<sup>4</sup> Båtsfjord kommunestyre, vedtak 22.06.2016

## 1.2 Mulighetsanalyse for felles økonomiforvaltning

### Mandat og prosess

Til prosjektarbeidet med felles økonomiforvaltning er laget et prosjektmandat som gir tydelige retningslinjer for hva og hvordan prosjektet i sin første fase som inneholde.

Første fase er utarbeiding av prosjektrapport og den skal danne grunnlag for å ta beslutning om prosjektet skal realiseres.

### Premisser for interkommunalt samarbeid

Utgangspunktet for denne utredningen er å avklare hvorvidt interkommunalt samarbeid om økonomitjenester i 4k-samarbeidet Vestre Varanger kan redusere sårbarhet i dagens tjeneste- og oppgaveleveranse og bidra til større fagmiljøer, bedre kompetanse- og ressursutnyttelse og bedre service overfor brukere av tjenestene.

### Oppsummering av ansattevurderinger

Ansattegruppa i de fire økonomiavdelingene er ganske stor (16-17 medarbeidere) og det har i prosessen vært avholdt et felles Teamsmøte og tre dagsamlinger for hele ansattegruppa. Mer enn dette har vært vanskelig å få til pga. pandemi- og arbeidssituasjonen.

Det råder ulike syn blant de ansatte om hvilken modell og prosessinnretning som er best, respektive fra kommune- og medarbeiderperspektiv. Ansattegruppa erkjenner i fellesskap de daglige utfordringer kommunene har i forhold til sårbarhet og framtidig kompetanse/kapasitet. Samtidig skaper forslag om omorganiseringer usikkerhet, også av praktisk og lokal karakter. Likeledes er det litt usikkerhet omkring å flytte over til ny arbeidsgiverkommune (vertskommunemodell) og noen som synes at prosessen har gått fort. Samtidig er det gitt uttrykk for at det politiske system nå må bestemme rammene, slik at prosessen kan gå videre.

I tillegg til graden av formalisering av samarbeidet, er det uttrykt usikkerhet om forhold som peker framover som at «noen kontor» på sikt kan bli mindre; enkeltarbeidsplasser eller helt uten ansatte. Spørsmål om å beholde økonomikompetanse i strategisk kommuneledelse er også trukket fram. Noen peker også på den virksomhetsinterne oppgavefordeling (spesialiserings- vs generalistfunksjon i jobbutførelsen). Gjennom gruppearbeid og diskusjoner er det satt opp punkter som ansattegruppa er opptatt av. Usikkerhet retter seg også til hvordan det vil være å ha et arbeidsfellesskap på fire lokasjoner som er relativt nye arbeidsmåter det ikke er stor praksiserfaring på, selv om man de siste årene har lært en del om data- og distansearbeid.

### Lokalt språk

4k kommunene ligger i et område med tradisjoner for flere språk og dialekter.

De to kommunene Tana og Nesseby har vedtatt at de skal tilhøre *samisk språkforvaltningsområde*, hvilket har formelle og praktiske implikasjoner for kommunenes forvaltning og tjenesteyting.

Området er også preget av norsk- og finskspråklige tradisjoner.

Prosjektet har brukt norsk og ingen dokumenter er oversatt til annet språk eller dialekter.

Dersom det etableres en felles økonomiforvaltning i Vestre Varanger forutsettes det at man tilpasser seg regelverket som gjelder for skriftlig og muntlig språk (norsk lovgivning samt lokale kommunale vedtekter og styringsdokument).

### Administrative forføyninger

Til prosjektarbeidet er det laget enkle ROS-analyser; den ene i forhold til selve prosjektarbeidet, en annen i forhold til etablering av en felles tjenesteenhet for økonomifunksjonen og den tredje i forhold til risiko ved oppstart og drift av fellesheten.

Disse ROS-analysene er en del av det administrative prosessverktøyet som er blitt benyttet og følger ikke rapporten som vedlegg.

### 1.3 Om Vestre Varanger

Vestre Varanger defineres som egen samarbeidsregion av de fire kommunene Berlevåg, Tana, Nesseby og Båtsfjord.



Mellom Berlevåg, Båtsfjord og Tana/Nesseby ligger Kongsfjord- og Båtsfjordfjellet; lange fjelloverganger som kan være besværlige vinterstid.

#### Reiseavstander etter veg:

Fra Varangerbotn (administrasjonsstedet i Nesseby) til Berlevåg er 152 km.

Fra Berlevåg til Båtsfjord er 91 km og fra Berlevåg til Tana bru er 134 km.

Fra Tana bru til Båtsfjord er 106 km og fra Tana bru til Nesseby (Varangerbotn) er 18 km.

#### Befolkningsutvikling

	2001	2011	2021	Framskrivn 2030
Berlevåg	1.212	1.031	928	958
Tana	3.044	2.897	2.829	2.945
Nesseby	963	893	880	927
Båtsfjord	2.451	2.071	2.200	2.186
<b>SUM</b>	<b>7.670</b>	<b>6.910</b>	<b>6.837</b>	<b>7.016</b>

Kilde: SSB; folketall i kommunene.

Framskriving: SSB Regionale befolkningsframskrivinger (<https://www.ssb.no/regfram/>) - hovedalt. (MMMM).

#### Kommunal økonomi

Noen nøkkeltall på den økonomiske status i kommunene er presentert i kap. 2.3.

#### Kommunebarometer (Kommunal Rapport)

	2018	2019	2020	
Berlevåg	360	394	282	Kommunenes nummerplassering på den samlede oversikten. Finnmarkskommunene kommer ofte dårligere ut i slike målinger. Så bør man ikke overtolke tallene – det er kanskje viktigere er å se dette som noe som kan bli bedre.
Tana	421	338	250	
Nesseby	381	319	342	
Båtsfjord	422	362	227	

(Antall kommuner er endret 2019/2020: i 2020 var det totalt 356 kommuner)

# Kapittel 2

## 2.1 Økonomifunksjonen i kommunene, lovkrav og kompetanse

### *En nøkkelkompetanse-tjeneste på bakrommet*

#### **Innledning**

Økonomifunksjonen i kommunene er en støttetjeneste plassert i den sentrale administrasjonen og med ansvarsoppgaver direkte til linjeorganisasjonen. Økonomifunksjonen benevnes ofte som en såkalt *backoffice*-tjeneste, men er viktig og nødvendig for all virksomhet og planlegging i kommunene, både for løpende drift og som beslutningsstøtte for styringsorganene.

De fire <b>hovedrollene til en kommune</b> som relaterer seg til formålsparagrafen i den nye kommuneloven: <ul style="list-style-type: none"><li>• Lokaldemokratisk arena</li><li>• Tjenesteprodusent</li><li>• Samfunnsutvikler</li><li>• Myndighetsutøver</li></ul>	<b>Støtte og support-tjenester</b> Økonomi og IKT er sentrale indre-tjenester som skal støtte opp om kjernevirksomheten, slik at oppgavene løses og rollene fylles som planlagt.
---	---

Økonomifunksjonen i kommunene er like gammel som kommunene selv. Den gamle herredskassereren var, sammen med ligningssekretæren, i egentlig forstand det første innslag av kommunal administrasjon, i alle fall i distriktskommunene. Dette forholdet har også definert økonomifunksjonens viktige rolle i kommunene. Kommunene hadde helt til 2020 et ansvar for skatteoppkrevningen, en oppgave kommunene gjorde på vegne av staten.

Siden 1980-tallet har kommunene fått stadig større frihet til å organisere sin administrasjon, slik at det i dag ikke foreligger noe lovkrav til hvordan kommunene organiserer sin økonomiforvaltning. Nå er økonomifunksjonen å oppfatte som en ren støttetjeneste i den kommunale administrasjon, eller med termene fra Kommuneloven en del av rådmannens eller kommunedirektørens «hjelpemiddel».

#### **Generalbestemmelsen i den nye Kommuneloven**

I KomL fra 2018 er det tatt inn i lovens kapittel om økonomiforvaltning<sup>5</sup> en ny innledende bestemmelse med overordnede krav til styringen og forvaltningen av kommunens virksomhet og økonomi. Her inngår for det første en ny «generalbestemmelse», som slår fast at kommunene skal *forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid*. For det andre inngår det generelle kravet om at kommunene skal bygge sin virksomhet på planlegging.

Når Kommuneloven tydelig poengterer kravene til kommunene så betyr det både kommunestyrets plikter som øverste ansvarlige organ samt administrasjonens ansvar i utøvelse av daglig ledelse.

---

#### <sup>5</sup> **Kommunelovens § 14-1: Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen**

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling. Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

Kommunelovens kapittel 14 med tilhørende forskrifter, samt de etterfølgende kapitlene 15-16 og kapitlene om kontroll, revisjon og økonomisk ubalanse redegjør nøye for krav og forventninger til hvordan kommune skal håndtere sin økonomiforvaltning.

Men hva som er god økonomiforvaltning lar seg ikke definere uttømmende på en kort måte, som det såkalte «Kommunelov-utvalget» uttalte i sin innstilling:

*I alminnelighet handler økonomiforvaltningen om at kommunen selv legger til rette for å kunne utøve sine oppgaver på beste måte samtidig som man ivaretar eget handlingsrom, både i dag og i fremtiden. Nøye prioriteringer, jevnlig oppfølging av budsjettet, egenfinansiering av investeringer, planmessig vedlikehold av eiendom og håndtering av risiko er noen stikkord.*

*Utvalget går ikke nærmere inn på hva dette krever av kommunene. Det må være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvordan økonomiforvaltningen skal innrettes for å ivareta langsiktige hensyn ut fra lokale forhold og utfordringer.<sup>6</sup>*

### **Ikke formkrav til kompetanse og organisering**

Det følger av dette at når Kommuneloven pålegger kommunene oppgaver og stiller krav og forpliktelser, så er spørsmålet om hvordan man velger å løse oppgavene og innfri krav og forventninger, i største mon et lokalt ansvar.

Kommunene er gitt stor frihet til å organisere sin virksomhet etter hva de selv mener er hensiktsmessig. Lovkravet til kompetanse er innrettet mot ledelsen i kommunen. I KomL § 13 er øverste leder av administrasjonen, kommunedirektøren, gitt myndighet og ansvar for å sikre at kommunene driver forsvarlig, herunder har kompetanse og kapasitet til å etterleve gitte krav og forventninger.

## Forslag

### **Skjerpede krav til internkontroll, revisjon og kontrolltiltak**

Kommunelovutvalget pekte i sin innstilling på at kontrollen med økonomiforvaltningen i kommunesektoren har blitt redusert etter 2004, blant annet som følge av at dette ikke lenger var en del av forskriftsmessig regnskapsrevisjon. Utvalget foreslo derfor at det skal utføres en fast kontroll med økonomiforvaltningen (forenklet revisorkontroll), utover det som hører under finansiell revisjon.<sup>7</sup>

I den nye Kommuneloven finner man dette nedfelt i § 24-9:

#### **§ 24-9. Forenklet etterlevelseskontroll 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.*

Den nye Kommuneloven innfører også skjerpede krav til egenkontroll og internkontroll, slik Kommunelovutvalget hadde kommet med forslag om:

*Utvalget foreslår å innføre en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven. Denne skal bidra til å styrke internkontrollen ved å gjøre reguleringen av internkontrollen tydeligere og mer helhetlig.*

<sup>6</sup> NOU 2016:4 Ny Kommunelov (s. 221-222)

<sup>7</sup> NOU 2016:4 Ny Kommunelov (s. 332-333)



*Samtidig skal ikke bestemmelsen være en uttømmende regulering av all internkontroll som gjøres. Bestemmelsen skal angi et lovkrav om hva som etter kommuneloven minimum må gjøres av internkontroll.<sup>8</sup>*

De skjerpede kravene til egenkontrollsystem og internkontrollaktiviteter gjelder både kommunestyret, kontrollutvalget og kommunedirektøren (administrasjonen). Kommunelovutvalget medgir at strenge bestemmelser om økonomisystem og kontroll griper inn i det kommunale selvstyret, men at dette er nødvendig:

*Reglene for økonomiforvaltningen kan oppleves som inngripende i det kommunale selvstyret. Det er utvalgets vurdering at ulempene ved dette mer enn veies opp av fordelene med å ha regler som trykker grunnlaget for selvstyret og de oppgavene som kommunene har ansvar for.*

*Med de uheldige konsekvensene som manglende økonomisk styring kan ha, er det etter utvalgets vurdering fortsatt nødvendig å fastsette krav til og begrensninger i kommunenes økonomiforvaltning og mulighetene til å foreta visse økonomiske disposisjoner.<sup>9</sup>*

## 2.2 Økonomiforvaltningens oppgaver

Skjematisk og grovkornet kan innholdet i økonomirådets oppgaver struktureres slik:

<b>Lønnsforvaltning</b> Løpende lønnsarbeid A-Å Pensjon Ajourhold A-melding, KLP og PAI Kontroll, avstemming og oppgjør Refusjoner NAV	<b>Regnskap, føring og sluttregnskap</b> Bilagsregistrering og kontering Kontroll og avstemmingsoppgaver Fakturering i alle fasonger Innfordring – utestående pengekrav Likviditetsstyring Særregnskap (kirke/KF)
<b>Budsjett / økonomistyring / rapportering</b> Budsjett A-Å, periodisk rapportering og kontroll Økonomisk planlegging / økonomianalyser Kostra/SSB-ansvarlig Finansforvaltning / -reglement Økonomisk internkontroll	<b>Tilleggsfunksjoner</b> Eiendomsskatteforvaltning Selvkostregnskap Koordinering innkjøp / rammeavtaler Gebyr- og avgift regulativ Utvidet egenkontroll, kvalitetsutvikling

Dimensjonering og kapasitetsbygging av den lokale økonomiforvaltning i kommunene har som mål å ivareta krav og forventninger i lov- og regelverk (f eks å lage budsjett) samt produsere interntjenester (som f eks lønnskjøring) som tilfredsstillende kommunenes behov både når det kommer til kvalitet og driftssikkerhet.

<sup>8</sup> NOU 2016:4 Ny Kommune Lov (s 296)

<sup>9</sup> NOU 2016:4 Ny Kommune Lov (s 214)

## 2.3 Nærmere om økonomiavdelingene i 4k-kommunene

Alle fire kommunene i Vestre Varanger har en tradisjonell form på økonomiforvaltningens oppgaveportefølje og de er også nokså likt organisert.

### Fire nokså like nabokommuner

4k-kommunene er i dag hverseg oppsatt med egen økonomifunksjon, organisatorisk plassert i den sentrale administrasjon. Alle fire kommuner har nokså tradisjonelle og fullskala økonomikontor som ivaretar de viktigste arbeidsområdene innen regnskap, lønn, faktura/innfordring og budsjett/økonomistyring/rapportering.

Det er ulikheter hvordan økonomikontoret er plassert i organisasjonene. Det typiske er at økonomikontoret er en selvstendig stabsavdeling med egen tjenesteleder som deltar i den strategiske ledergruppe. Slik er det i Berlevåg, Nesseby og Båtsfjord, men organiseringen i Tana er noe annerledes ved at økonomifunksjonen inngår i en større serviceavdeling og økonomilederen deltar ikke fast i ledergruppemøtene.

Organisasjonsstrukturen kan endre seg. I noen kommuner har leder- og enhetsstrukturen vært nokså fasttømret over lengre tid, mens det har vært – og fortsatt pågår – omorganiseringer i et par kommuner (Tana og Båtsfjord).

Bemanningsmessig er kommunene ganske likt oppsatt. Økonomifunksjonen i kommunene har en relativt stor inngangsportefølje fordi kommunen som firma må ha egen lønnskjøring, egen kontoføring av regnskap og egen budsjettmodul.

Dermed må man ha en viss grunnbemanning for å kunne utøve disse funksjonene.

### Til sammen

Sammendrag årsverk i kommunene	Årsverk
Berlevåg	4
Tana	4,5
Nesseby	3
Båtsfjord	5
<b>SUM</b>	<b>16,5</b>

Det er et fellestrekk at alle kommunene mener at de sentrale funksjonene i økonomiavdelingene fungerer rimelig bra og har tilfredsstillende kompetanse og kapasitet til løpende drift, så lenge alle stillingene i bemanningsplanen er besatt. Kommunene opplever med ujevne mellomrom vakanser og fravær som kan sette press på tjenestene.

Et annet fellestrekk er at ingen av kommunene har aktive kompetanseutviklingsplaner. Endelig gis det et godt inntrykk av verktøy og infrastruktur. Både datavare og system fungerer bra, selv om det savnes å kunne sette av ressurser til kvalitetsoppfølging av systemleverandør gjennom egne systemansvarlige.

### Kort oppsummering av selv-evaluert status i kommunene

#### Nesseby

Økonomiavdelingen har over lang tid vært egen virksomhet og har en bemanningsplan med 3,5 årsverk. De mener selv å ha god kompetanse og kapasitet til løpende driftsoppgaver, selv om det på enkelte områder kan oppstå noe etterslep. Innfordringsområdet flyter rimelig bra.

Likeledes mener de at budsjettarbeid, økonomistyring og rapportering er oppgaver som håndteres godt. Det er også laget rutiner for finansforvaltningen som fungerer OK. På områdene for økonomisk

internkontroll er det fortsatt formelle mangler, men et arbeid med dette pågår.

Til arbeidet med selvkostregnskap brukes tjenester fra privat selskap og eiendomsskatt på verker/bruk opereres av teknisk. Nesseby fakturerer ikke, men har innfordring. Det er i 2021 laget helt nytt økonomireglement og i dette tillegges funksjon som innkjøpsansvarlig i kommunen til økonomisjefen.

### **Båtsfjord**

I Båtsfjord ligger økonomiavdelingen som en egen virksomhet og kommunen har i mange år hatt en flat og bred struktur. Nå er det startet et organisasjonsprosjekt (intern ledergruppe) for å lage en sektormodell. I dag er lønn og personal adskilt, der lønn ligger i økonomiavdelingen mens personal ligger utenfor. Bemanninga på avdelingen har også vært noenlunde stabil og slik har det vært over mange år. Da skatteoppkrevingen ble tatt bort fra kommunen i 2020, beholdt man «skatte»-stillingen i økonomiavdelingen.

Kommunen mener selv at det går bra med regnskap, innfordring og faktura. Lønn er litt sårbart med bare en person og det må alltid planlegges godt for ferier, fravær etc.

Budsjettarbeid, økonomistyring og rapportering går veldig greit. Selvkost og eiendomsskatt er tjenester hvor teknisk har ansvar, men hvor økonomi bidrar. Kommunen planlegger å se nærmere på nytt finansreglement, men samtidig er utfordringene på dette feltet ikke så store. Det ligger ingen kommunal innkjøpsfunksjon i økonomiavdelingen (det er tenkt anskaffelse av datasystem for innkjøp). Utvikling og forbedring av den økonomiske internkontrollen jobbes det med kontinuerlig.

### **Berlevåg**

Økonomikontoret i Berlevåg er en stabsavdeling hos rådmannen og denne organiseringen har fungert over tid. Økonomisjefen har lang erfaring fra avdelingen og fra lederstillingen.

I dag er det fire faste hele stillinger på avdelingen. Det var vakanse og fravær gjennom 2020 blant annet som følge av sykdom, men situasjonen er bedret gjennom 2021 slik at avdelingen nå fungerer tilfredsstillende.

Økonomiavdelingen mener selv at det er veldig god kontroll på lønn og likeledes på alle funksjoner ved regnskap A-Å. Mener også at faktura og innfordring er oppgaver som løses bra.

Budsjett og økonomistyring, samt rapportering, fungerer bra. Selvkostområdene løses gjennom bruk av datasystem. Avdelingen mener at økonomisk internkontroll er ganske bra, mye «takket være oppegående revisor». Oppsummert føler man at man er ganske god på ganske mye av de praktiske løpende oppgavene, samtidig som det er situasjoner hvor man kan være sårbare ved fravær og at det jevnt over er tidspress i kommunal sektor.

### **Tana**

Økonomifunksjonen har vært plassert i en egen virksomhet som «økonomi og service»-etat, men er det siste året omflyttet til å bli en stabsfunksjon hos kommunedirektøren. Enheten er etter egen bedømming godt bemannet og har hatt relativt stabil personalsituasjon. Dog har det vært mer turbulent hele siste år (2021) med komplekse saker og også vakanser. Det foregår vinter 2022 vurderinger og nyrekruttering.

Tana er ganske bra på reglement og rutinebeskrivelser (det er laget mange), men noe svakere på å kontrollere at de fungerer og etterleves internt. I 2021 fikk kommunen tilbakemelding om situasjonen på internkontrollområdet fra kommunerevisjonen. Mener selv å ha god kompetanse på budsjett, økonomistyring og rapportering, men viktig kompetanse slutter.

I dag er det ikke deltakelse fra økonomiavdelingen i de ukentlige ledermøtene, men økonomi blir tatt inn når det budsjett- og økonomirapporter behandles. Økonomisk internkontroll har vært «minus», men signalene er at dette arbeidet skal starte opp.

## Økonomiavdelingens forvaltningsansvar for økonomiske verdier

### Innledning

De fire kommunene i Vestre Varanger med til sammen nær 7.000 innbyggere forvalter store økonomiske verdier.

Nedenfor er tatt med noen nøkkeldata for å illustrere omfanget av ressurser og forpliktelser, slik at man får et samlet bilde av hvilket ansvar økonomiforvaltningene har.

Nøkkeltallene presenteres for kommunal drift eksklusive kommunale foretak og interkommunale selskap.

### Årlige inntekter

	Beløp (1000 kr)				Sammenstilt 4 k-
	2020				
	Berlevåg	Tana	Nesseby	Båtsfjord	
Rammetilskudd	67 969	160 300	78 280	108 120	414 669
Inntekts- og formueskatt	25 531	74 459	20 286	58 016	178 292
Eiendomsskatt totalt	8 209	6 776	599	7 776	23 360
Andre skatteinntekter	118	14	0	0	132
Andre overføringer og tilskudd fra staten	1 157	8 843	15 619	6 706	32 325
Overføringer og tilskudd fra andre	32 065	69 300	28 745	41 761	171 871
Brukerbetalinger	5 289	3 940	2 782	6 566	18 577
Salgs- og leieinntekter	12 351	32 759	16 019	23 815	84 944
<b>Sum driftsinntekter (A)</b>	<b>152 689</b>	<b>356 391</b>	<b>162 330</b>	<b>252 760</b>	<b>924 170</b>

### Årlige utgifter

Lønnsutgifter og oppgavepliktige godtgjørelser	74 365	194 882	85 444	142 009	496 700
Sosiale utgifter	8 871	17 034	11 474	16 159	53 538
Kjøp av varer og tj som inngår i komm tj produksjon	24 249	49 196	27 259	37 995	138 699
Kjøp av tjenester som erstatter komm tj produksjon	18 348	38 975	11 235	26 602	95 160
Overføringer og tilskudd til andre	12 493	28 108	11 201	13 945	65 747
Avskrivninger	10 208	22 184	7 537	13 875	53 804
<b>Sum driftsutgifter (B)</b>	<b>148 534</b>	<b>350 379</b>	<b>154 150</b>	<b>250 585</b>	<b>903 648</b>

(kilde: SSB-kostra)

Kommunene har i sum en årlig driftsinntekt på nær 925 mill. kr. og hvis en tar med kommunale foretak og interkommunale selskap så ligger omsetningen over 950 mill. kr.

Lønnsforvaltningen er på omkring 500 mill. kr. og det kjøpes inn varer og tjenester for nær 250 mill. kr.

Lokal eiendomsskatt utgjør enn samlet inntekt på 23,3 mill kr. Over 330 mill. kr. av inntektene er salgs- og leieinntekter eller særtilskott/-overføringer som krever gode rutiner og innsats å kreve inn.

## Balanseverdier

	Beløp (1000 kr)				SUM 4 k- "konsern"
	2020				
	Berlevåg	Tana	Nesseby	Båtsfjord	
A. Anleggsmidler	760 116	1 191 476	516 105	1 002 089	3 469 786
herav: Faste eiendommer og anlegg	518 113	602 872	265 643	504 913	1 891 541
A.2 Finansielle anleggsmidler	22 068	32 502	21 794	50 286	126 650
herav: Aksjer og andeler	14 276	17 073	6 302	22 200	59 851 ←
herav: Utlån	7 792	15 429	15 492	28 086	66 799
A.4 Pensjonsmidler	207 248	539 977	219 282	399 595	1 366 102 ←
B. Omløpsmidler	91 371	125 886	67 157	118 664	403 078
herav: Bankinnskudd	59 409	49 402	46 969	71 597	227 377
B.3 Kortsiktige fordringer	31 962	76 484	20 188	47 067	175 701
herav: Kundefordringer	8 018	8 757	15 119	8 640	40 534
herav: Premieavik	11 547	37 752	3 287	23 138	75 724
<b>Sum eiendeler (A+B)</b>	<b>851 487</b>	<b>1 317 362</b>	<b>583 262</b>	<b>1 120 753</b>	<b>3 872 864</b>
C. Egenkapital	231 214	245 486	210 514	270 174	957 388
C.1 Egenkapital drift	49 721	36 843	34 178	55 294	176 036 ←
herav: Disposisjonsfond	36 669	11 972	27 163	41 622	117 426
herav: Bundne driftsfond	13 035	24 839	7 015	13 672	58 561
C.2 Egenkapital investering	283	4 834	2 645	-4 755	3 007
herav: Ubundet investeringsfond	1 368	1 520	1 212	1 390	5 490
herav: Bundne investeringsfond	210	3 314	1 433	1 325	6 282
D. Langsiktig gjeld	596 747	1 016 714	347 315	809 116	2 769 892
herav: Lånegjeld til kredittinstitusjoner	376 653	503 844	141 942	413 045	1 435 484 ←
D.3 Pensjonsforpliktelse	220 094	512 870	205 373	396 071	1 334 408
E. Kortsiktig gjeld	23 857	55 164	25 432	41 463	145 916
herav: Leverandørgjeld	10 012	24 135	8 618	19 095	61 860
herav: Annen kortsiktig gjeld	12 803	32 118	16 800	21 162	82 883
<b>Sum egenkapital og gjeld (C+D+E)</b>	<b>851 818</b>	<b>1 317 364</b>	<b>583 261</b>	<b>1 120 753</b>	<b>3 873 196</b>

(kilde: SSB-kostra)

Samlet lånegjeld i kommunene var på vel 1,43 mrd. kr. Kommunenes oppsamlede pensjonsmidler, respektive -forpliktelser beløper seg til noe over 1,3 mrd. kr.

Ved utgangen av 2020 hadde de fire kommunene til sammen 176 mill. kr. innestående i driftsfond, hvorav mestedelen på det frie disposisjonsfondet.

Kommunene skal ha et lokalt finansreglement som bestemmer hvordan finansforvaltningen skal være (både gjeld og eiendeler) og det skal utarbeides interne rutiner for risikostyring og jevnlig rapportering.

Samlet sett er det store verdier som løper gjennom de kommunale kassene hvert år. Nøkkeltallene tjener som illustrasjon på at de store verdiene, både som inntekter og utgifter - som eiendeler og gjeld - må forvaltes på en god og kompetent måte.

En driftssikker og kompetent økonomiforvaltning er en sentral brikke i å sikre verdiene og hindre mislighold, slik at kommunene får inn de inntekter de skal ha og at det ikke utbetales pengebeløp urettmessig.

## Nærmere om Kommunerevisjonen

Kommunerevisjonen er en viktig del av den kommunale forvaltning og gjennom Kommuneloven har revisjonen en tydelig rolle i økonomisystemet og også en rolle i hele den lokale forvaltning og tjenesteproduksjon.

Det er kontrollutvalget og kommunestyret som avgjør revisjonstjenesten. I et interkommunalt

Økonomisamarbeid vil det generelt sett være en fordel om kommunene er tilknyttet samme revisjonsselskap.

I dag er Tana, Berlevåg og Nesseby knyttet til KomRev NORD, mens Båtsfjord har knyttet seg til Vest-Finnmark Kommunerevisjon.

### **Teknisk kompatibilitet**

De fire økonomiavdelingene framstår i nåværende form som relativt like, både mht. organisering, innhold og teknisk utrustning.

Det er få gråsonefelt hvor oppgaver er delt mot andre sektorer eller tjenester. Det er heller ikke delte stillinger eller funksjoner som påvirker situasjonen negativt.

## 2.4 Utfordringsbilde – eksterne og interne påvirkningsfaktorer

**Utfordringsbildet: hva vet man om faktorer som utfordrer kommunene på dette saksfeltet i årene som kommer?**

### ***En nøkkelkompetanse-tjeneste på bakrommet***

Økonomifunksjonen i kommunene er en støttetjeneste plassert i den sentrale administrasjonen og med ansvar direkte til linjeorganisasjonen. Den benevnes som en såkalt *backoffice*-tjeneste, men er viktig og nødvendig for all virksomhet og planlegging i kommunene, både for løpende drift og som beslutningsstøtte for styringsorganene.

### **Eksterne påvirkningsfaktorer**

---

Økonomiforvaltningen er omgitt av et lov- og regelverk som regulerer arbeidet, men er i mindre grad utsatt for endringer gjennom politiske reformer mv. Uaktet dette så har det de siste årene skjedd politisk motiverte endringer i rammebetingelsene ved statliggjøringen av skatteoppkreverrollen.



### **Økt digitalisering og automatisering**

De sterkeste vedvarende drivkreftene som påvirker tjenesten er automatisering og digitalisering og dette forventes fortsatt å være tilfelle. Denne stadige tilpasningen utfordrer lokal kompetanse, men på samme tid innehar man praksiserfaring som kan håndtere endringer, i alle fall dersom de følger etablert mønster. Det innebærer en styrke ved organisasjonen.

### **Skjerpede krav til internkontroll**

Fra 01.01.2021 er Kommunelovens § 25 trådt i kraft og inneholder strengere krav til kommunene hva gjelder systematisk internkontroll. Sentralt i dette er utarbeidelse av rutiner og prosedyrer samt avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Selve internkontrollsystemet retter seg særlig mot å sikre at regelverk og rutiner etterleves.



Særlig innen økonomiforvaltningen stilles det krav til internkontroll. Men den kompetanse som finnes innen økonomifaget kan nyttiggjøres overfor linjeorganisasjonen. En god internkontroll er også verdifull i forhold til kommunerevisjonens arbeid.

Egenkontroll er et vidt begrep og kan omfatte prosesser for å gi rimelig sikkerhet for målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering, og overholdelse av lover og regler. Kommunene har tradisjonelt hatt mange ulike kontrolltiltak, men de har gjerne vært fragmenterte og lite systematiserte. Dette har medført risiko for at avvik ikke har blitt avdekket og fulgt opp, og vi har sett uønskede hendelser i kommunesektoren, som kan knyttes opp til svikt i internkontrollen.

Det kan skilles mellom spesifikk internkontroll på tjenesteområder, og mer generell for gjennomgående støttefunksjoner. Økonomisk internkontroll er en sentral del av virksomhetens internkontroll, og knytter seg til regnskapet, og transaksjoner som ender i regnskapet.<sup>10</sup> Den skal bidra til at kommunen effektivt når sine økonomiske mål, og forhindre ressursløsning og misligheter.

Også økonomilederne peker på internkontroll som et vanskelig område. Ved siden av generell sårbarhet ved noen sentrale økonomitjenester, er det internkontroll som framtrer som et arbeidsfelt med svakheter. Tross at kommunene har utarbeidet et sett av styringsdokument og rutinebeskrivelser med avvikssystem, så er det aktive handlingsorienterte kontrollarbeidet underprioritert på flere hold.

## **Interne faktorer**

---

Også indre og organisatoriske faktorer gir utfordringer på sikt. Selv om situasjonen i 4k-kommunene i dag preges av relativ stabil bemanning og god praksiskompetanse, så kan det i et 4-6 års perspektiv skje endringer ved naturlig avgang, vakanser mv. som det er rimelig å hensynta.

### **Kompetanse og kapasitet**

Økonomilederne er nokså samstemte i at det i dag finnes tilstrekkelig kompetanse og kapasitet internt i organisasjonene til de løpende arbeidsoppgavene. Men det framheves at man lever med en sårbarhet fordi mye praksiskunnskap ligger på individnivået med risiko for tjenesteutøvelsen ved fravær, ad hoc-situasjoner, etc.

De fire kommunene har ikke til nå hatt formalisert samarbeid innen økonomiområdet på annet plan enn som et personlig anlagt nettverk. Forøvrig poengterer økonomilederne samstemte at infrastruktur mht. data og fagsystemer er tilstrekkelig og god.

### **Trygg og stabil ledelse**

Å bygge opp og lede en ny organisasjon med flere geografisk adskilte arbeidslokasjoner og en medarbeiderstab med bakgrunn fra fire ulike lokale miljøer, vil være en spennende og krevende oppgave. I innfasingperioden må det gis tid til å drive lederrollen slik at organisasjonen slipes til og dyktiggjøres, samtidig som dialogen og kommunikasjonen med personalgruppa må være tett, trygg og oppofrende.

---

<sup>10</sup> Kommuneleaven (2018) §§14-1 og 14-13.



## **Kulturell omstilling**

Etablering av en ny organisasjon innebærer endringer for de ansatte. Fra å være en viktig del av en lokal organisasjon til å virke og operere i et større nettverksbasert kommunefellesskap der mestedelen av kollegaene og arbeidsoppgavene finnes utenfor synsvidde spredt rundt i regionen og utenfor den kjente lokale organisasjonen, vil utfordre selvbildet.

Det blir viktig å sette inn tiltak for å bygge et godt arbeidsfellesskap, arbeidsmiljø og en ny organisasjonskultur. Dette vil komme som typiske etableringskostnader og måtte ha oppmerksomhet i lang tid etter oppstart.

## **Om distansearbeid og distribuerte arbeidslokasjoner**

### **Innledning**

4k-samarbeidet tar utgangspunkt i en balansert fordeling av arbeidsplasser og at ansatte skal ha mulighet til å kunne arbeide fra sin nåværende arbeidsplass også i et interkommunalt format.

Dette vil innebære en mental og praktisk omstilling av så vel tilvante arbeidsmønstre som arbeidsmiljø. De ansatte må tilvennes til å arbeide i et nyskapt og virtuelt fellesskap, med fysisk distanse til sine kollegaer i nettverksteamet og med mer bruk av digitale kommunikasjonsformer. Samtidig er dette den eneste praktiske måten å organisere dette på, så lenge en gruppe medarbeiderne sammen skal utføre en viss mengde arbeidsoppgaver fordelt på 4 ulike steder. Det faller dermed ned på det som særpreger all innovasjon og utvikling – det er både krevende og spennende.

Bevisst holdning til at man vil foreta en omstilling som forutsetter nye arbeidsmåter og nye sosiale kommunikasjonsmåter mellom medarbeidere på innen samme organisatoriske enhet.

### **Nye arbeidsmønstre vokser fram**

Lokalmiljø og omgivelser rundt arbeidsplassene endres gradvis og kontinuerlig. Den senere tiden er helt nye holdninger og arbeidsmønstre kommet til gjennom de erfaringer pandemien har gitt. Større selskap, som Schibsted, har gjort evalueringer av pandemi og bruken av hjemmekontor med sikte på å tilrettelegge en politikk for framtida<sup>11</sup>. Men selv om modernitet og nye arbeidsvaner innebærer muligheter, så må verdien ved faste arbeidsplasser ikke underkjennes. Fortsatt er fysiske arbeidsmiljø og fellesskap viktige for kultur, innovasjon og effektivitet.

### **Digitalisering – distansearbeid – virtuelle nettverksteam**

Å arbeide på distanse og i et virtuelle nettverksteam er nye arbeidsmønstre som det er lite erfaring og forskning på. Her kan det også være betydelige ulikheter mellom bransjer og yrkesgrupper.

Det finnes mye erfaring fra ulike former for ambulerende arbeid, arbeid på flere arbeidslokasjoner og såkalt nomade-arbeid (som Telenor praktiserte på sitt hovedkontor) hvor medarbeidere ikke har egne faste, fysiske kontor. De nye trendene med utstrakt bruk av distansearbeid og virtuell kommunikasjon mellom nære medarbeidere er fortsatt uvante for mange og det er forhold som man må hensynta ved omorganiseringer.

---

<sup>11</sup> «- I Schibsted startet vi med å spørre de ansatte. Ønsket de å returnere, eller hadde de fått sansen for hjemmekontortilværelsen? Svaret var – overveldende – det siste. Omtrent åtte av ti ønsker å jobbe helt eller delvis hjemmefra, også etter pandemien. Det har vi valgt å legge til rette for, og lar den enkeltes ønsker veie tungt når hvert team bestemmer seg for arbeidsform i en ny, hybrid hverdag.»  
(Kristin Skogen Lund, konsernsjef Schibsted, artikkel 30. august 2021)



I en rapport fra SNF <sup>12</sup> blir det blant annet pekt på at de ansatte opplever «*det som mer utfordrende å bygge og vedlikeholde relasjoner i virtuelle team som følge av mindre sosial interaksjon og noe mangel på kjennskap til hvordan fjernlokaliserte teammedlemmer bør imøtekommes og håndteres*» og at «*mulighetene for å bygge relasjoner til andre ansatte på tvers av teamene færre*».

#### **Samme regelverk for arbeidsmiljø og hms**

Regelverket for arbeidsmiljø og hms er universelt og gjelder uansett hvordan arbeidsplassene er organisert. Men regelverket kan henge litt etter utviklingen og er ofte avhengig av praktiske erfaringer av nye trender og lengre utredningsarbeider før det kan implementeres.

Det er et selvstendig krav til arbeidsgivere å tilrettelegge arbeidsplass og -miljø og ansvaret gjelder ikke minst når arbeidsgivere foretar omorganiseringer og omstillinger.

#### **Virtuelle team i teorilitteraturen**

I likhet med det generelle teambegrepet finnes det flere definisjoner av virtuelle team hver med sine ulike tilnærminger og vinklinger.

Thompson <sup>13</sup> definerer virtuelle team som «*et oppgavefokusert team som møtes uten at alle dets medlemmer er fysisk til stede eller nødvendigvis arbeider til samme tid. Et virtuelt team består av medlemmer som jobber sammen på tvers av tid og rom ved hjelp av elektronisk informasjonsteknologi*».

Denne definisjonen innbefatter de kanskje to viktigste kjennetegnene ved virtuelle team, hvorav det ene handler om bruken av teknologibasert kommunikasjon, nemlig at e-post, internett og annen nettbasert teknologi gjør at teamets medlemmer kan kommunisere uten å sitte ansikt til ansikt. Det andre kjennetegnet ved virtuelle team er knyttet til uavhengighet fra tid og rom, slik at medlemmer av virtuelle team arbeider fra forskjellige lokasjoner og på tvers av store geografiske avstander.

#### **Nærmere om tillitsbasert arbeid og effektivitet**

Alle typer team, både tradisjonelle og virtuelle, er avhengige av tillit for å arbeide effektivt. Høy grad av tillit er i teamlitteraturen ansett for å lede til positive relasjoner, åpen kommunikasjon, samarbeid og bedre beslutningstaking, noe som gjør det til et typisk kjennetegn på effektive team (Lukić & Vračar). <sup>14</sup>

For å etablere tillit i virtuelle team påpeker Liao <sup>15</sup> at teammedlemmene bør treffes ansikt til ansikt mens teamet ennå er i en oppstartsfasen, og at det videre bør legges til rette for slike fysiske møter jevnlig for å etablere og opprettholde tilliten. I tillegg foreslås det at teamet fokuserer på bruk av tale- og videobaserte kommunikasjonsverktøy for å stimulere til synkron informasjonsdeling og interaksjon.

Det er derfor mye som tyder på at nye virtuelt baserte enheter hvor medarbeiderne ikke møter hverandre fysisk på samme arbeidsplass hver dag, må investere i relasjonsbygging og organisasjonskultur på nye måter. En måte kan være å tilrettelegge for jevnlig sosiale kontakt- og møtepunkter.

---

<sup>12</sup> Westbye Ølstad / Ringen (2019), Samhandling i virtuelle team, SNF-rapport nr 03/19, Bergen.

<sup>13</sup> Thompson (2015). Making the Team: A Guide for Managers.


<sup>14</sup> Lukić & Vračar (2018). Building and Nurturing Trust Among Members in Virtual Project Teams.

<sup>15</sup> Liao (2017). Leadership in Virtual Teams: A Multilevel Perspective.

## 2.5 Erfaringer med økonomisamarbeid i andre kommuner

### Innledning

Samarbeid om økonomitjenester i interkommunale modeller er etablert og i drift flere steder i landet. I dette avsnittet presenteres en håndfull av disse. Et fellestrekk er at ordningene har vært i drift noen år og således hatt tid til å vinne erfaringer.

	<p>Det finnes ulikheter mellom organisering og innhold. Av disse 8 eksemplene er det både vertskommunesamarbeid og IKS. Innholdet i de interkommunale tjenestene varierer også noe. Viktige områder som regnskap, faktura og innfordring har alle plassert i den interkommunale fellesenheten og de fleste har også lønnsfunksjonen der. Derimot har noen beholdt områdene budsjett/økonomistyring/rapportering i «hjemkommunen» og plassert dette området i nærhet av rådmannen.</p>
---	---

### Inn-Trøndelag

Inn-Trøndelag Regnskap og Lønn<sup>16</sup> er et administrativt vertskommunesamarbeid innenfor økonomifunksjoner opprettet av kommunene Inderøy, Steinkjer og Snåsa. Kommunene har et samlet folketall på ca 33.000, hvorav Steinkjer har 24.000. Vertskommune for den interkommunale økonomienheten er Inderøy (med 6.700 innbyggere).

Samarbeidet gjelder regnskap og lønn, mens budsjett og økonomistyring fortsatt ligger til hver kommunene. I Inderøy er det eksempelvis en controller/økonomirådgiver i rådmannens stab og i Snåsa egen økonomisjef.

### HALD-samarbeidet

HALD-samarbeidet rundt Sandnessjøen på Helgelandskysten (Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna) ble etablert 2013 og er organisert med et økonomikontor på rådhuset i senterkommunen Alstahaug, samt en liten avdeling på Herøy som driver fakturahåndteringen. I 2018 hadde økonomikontoret 11 ansatte. De 4 kommunene har til sammen et folketall nær 13.000.

Samarbeidet knaket en del i 2017-18 etter den første 4-årsperioden. Da ble det framlagt ny avtale med forslag til justert kostnadsfordeling. Opprinnelig var modellen basert bare på innbyggertall, men så kom et forslag til ny modell med en fast grunnandel på 25 % og resterende 75 % fordelt etter innbyggertall. Leirfjord sa opp avtalen, noe som umiddelbart forårsaket at Alstahaug varslet oppsigelse av motsvarende avtale om IKT-samarbeid. Det ledet i sin tur til hektisk møteaktivitet mellom kommunene før alt roet seg og ny avtale ble vedtatt fra 2019.

Erfaringene er oppsummert slik av administrasjonssjefen i Leirfjord: Den interkommunale fellesenheten for økonomi og skatteinnkreving har vært i drift siden 2013. Utgangspunktet for samarbeidet var en målsetting om økonomisk gevinst. Men, like viktig var gevinster som:

- ♣ Redusert sårbarhet for økonomitjenesten i den enkelte kommune
- ♣ Mulighet for overlapping av arbeidsoppgaver ved ferie/fravær
- ♣ Økt samlet kompetanse (fagmiljø)
- ♣ Økt effektivitet

<sup>16</sup> <http://www.inderoy.kommune.no/inn-troendelag-regnskap-og-loenn.286087.no.html>

- ♣ Bedre utnyttelse av spisskompetanse
- ♣ En samlet fagenhet fremstår som mer attraktiv i rekrutteringsøyemed
- ♣ Økt kvalitet på tjenestene
- ♣ Reduksjon av kostnader

Etter vel 5-6 års drift «*har økonomienheten innfridd på de fleste områder*». Siden oppstart er personalressursene redusert med ca. 4 årsverk, dette har skjedd ved naturlig avgang. Kvalitetsmessig har enheten løftet seg betydelig, bl.a. har samtlige kommuneregnskap blitt ferdigstilt og overlevert kommunerevisjonen innen frist og HALD-kommunene har fått gjennomført 5%-kravet om arbeidsgiverkontroller de siste årene.

### **Midt-Gudbrandsdal Økonomikontor**

Midt-Gudbrandsdal Økonomikontor (MGØ)<sup>17</sup> er et interkommunalt samarbeid mellom Ringebu og Sør-Fron kommune. De to kommunene er omtrent jevnstore og har samlet ca 7.500 innbyggere. Selskapet ble opprettet i 2005 og er organisert i tre avdelinger; innfordring av kommunale krav, innkjøp og regnskapsavdeling.

I tillegg håndterer de også innfordring av kommunale krav for nabokommunen Nord-Fron og ulike særregnskap (kirke, m.v.).

Både MGØ og den ene deltakerkommunen «*har ønsket å legge lønn til samarbeidet*», men den andre kommunen vegrer fordi de vil beholde sin egen eksisterende integrerte ordning mellom lønn og personal. De sentrale økonomifunksjonene budsjett/økonomistyring ligger fortsatt til rådmannens stab i hver enkelt kommune.

### **Odal økonomikontor**

Odal økonomikontor<sup>18</sup> åpnet i 2014 og er et felles økonomikontor for Sør-Odal og Nord-Odal kommuner. De to kommunene er nokså jevnstore og har i alt nær 13.000 innbyggere.

Økonomikontoret er lokalisert i kommunehuset i Nord-Odal og har i dag 14 ansatte som jobber innenfor fagområdene lønn, regnskap/faktura/innfordring samt budsjett / finans (inkl økonomirapportering og investeringer).

### **Innherred kommunesamarbeid Regnskap, Innfordring og Lønn (IKRIL)**

Innherred kommunesamarbeid Regnskap, Innfordring og Lønn (IKRIL)<sup>19</sup> er et samarbeid mellom kommunene Verdal og Levanger. Kommune er ganske jevnstore med et samlet folketall på ca 25.000. Kommunene ligger også geografisk nær hverandre og hadde tidligere en etablert Samkommune som ramme for samarbeidet (inntil samkommunemodellen ble tatt ut av loven 2017).

IKRIL har ansvaret for regnskap, lønn og faktura/innfordring i de to kommunene og et ikke ubetydelig antall ulike interkommunale ordninger (KF, IKS, m.v.). Antall ansatte har vært rundt 15 personer. Det arbeides nå med flere nye prosjekt for å se på utviklingspotensialet i IKRIL, både internt og eksternt. Et prosjekt er rettet mot et mulig samarbeid nordover og det eksisterende samarbeidet rundt Steinkjer (Inn-Trøndelag Regnskap og Lønn, se ovenfor) og et annet forslag er å vurdere å utvide oppgaveporteføljen for IKRIL.

### **FØNK**

FØNK<sup>20</sup> er et fellesskap mellom tre mindre kommuner i Numedalen, Buskerud. Nore og Uvdal kommune, som ligger øverst i Numedalen, har arbeidsgiveransvaret for fellestjenesten for Numedalskommunene (FØNK). De tre kommunene har i alt ca 6.500 innbyggere, hvorav Rollag er

<sup>17</sup> <https://www.ringebu.kommune.no/mgo/>

<sup>18</sup> <https://www.nord-odal.kommune.no/category17253.html>

<sup>19</sup> <https://www.verdal.kommune.no/Organisasjon/Virksomhetsomrader/Regnskap-innfordring-og-lonn/#arsberetning>

<sup>20</sup> <https://www.rollag.kommune.no/artikkel/felles-oekonomitjeneste-for-numedal>

den minste med ca 1.400 innbyggere.

Det er FØNK som utarbeider grunnlaget for arbeidet med budsjett- og/økonomiplan samt perioderapporter og regnskapsavslutningen. Lederen i FØNK (økonomisjefen) deltar i ledermøtene i alle tre kommunene. Det poengteres at «*i særlig arbeidskrevende perioder (budsjett- og regnskapsperiodene) prioriteres deltakelse der disse sakene er på agendaen*».

## **Astafjord-samarbeidet**

---

De tre kommunene Gratangen, Lavangen og Salangen i Sør-Troms har siden 2008 hatt flere interkommunale samarbeidsordninger, blant annet økonomitjenester, IKT, kart/oppmåling og barnevern. Til sammen er det om lag 4.400 innbyggere i området, der Lavangen er minst med rundt 1000 innbyggere og Salangen er størst med 2.200 innbyggere. Det er 5-6 mil på *både/og*-veg mellom de to ytterste kommunene, så dagpendling er mulig.

Astafjord Innfordring er et samarbeid med Gratangen som vertskommune og hadde 3,5 årsverk før statliggjøringen av skatteoppkreverfunksjonen. Nå har de 1,5 årsverk og ivaretar særnamnsfunksjonen og overtar innfordringen av alle kommunale krav etter at hovedkrav er forfalt.

Det sies fra Astafjord Innfordring at «*1,5 årsverk noe i underkant av hva som er forsvarlig for å kunne sikre en faglig forsvarlig tjeneste over tid*» og at «*dersom man vurderer å skille ut innfordring som en egen enhet i et eventuelt økonomisamarbeid, så er det veldig viktig å samle disse ressursene på et fysisk sted.*»

Astafjord Lønn og Regnskap har Lavangen, den midterste kommunen, som vertskommune og kontorsted er kommunesenteret Tennevoll. Det er om lag 7-8 ansatte som utfører regnskap/lønn A-Å. Budsjett- og økonomistyring er ikke en del av samarbeidet, men ivaretas lokalt i kommunene.

Fra Gratangen sier en kommunal enhetsleder: «*Mitt klare inntrykk er at hver enkelt kommune er fornøyd med samarbeidet. Det er ingen som ønsker seg tilbake til tiden før samarbeidet.*» Riktignok kan det oppstå mindre gnisninger som at interkommunale ordningen (ofte) unntas budsjettkutt og at kommunene ikke har direkte styring med enkelte detaljer i ordningene.

Rådmannen i Lavangen uttaler at «*samarbeidet som ble satt i drift i 2008 har vært en soleklar suksess med tanke på stabil arbeidskraft og i tillegg evnen til å levere gode tjenester. De interkommunale avdelingene har bidratt til større fagmiljø, flere ansatte med samme kompetanse som kan overta jobben ved fravær.*»

## **Fosen-samarbeidet**

---

Fosen-samarbeidet mellom 4 kommuner (Indre Fosen, Ørland, Åfjord og Osen) som tilsammen har et folketall på vel 25.000 innbyggere. Største kommuner er Ørland og Indre Fosen (ca 10.000 innbyggere hver) og minste kommune er Osen (ca 1.000). Samarbeidet har utviklet seg over år og består av mange ulike tjenester.

På økonomiområdet er det delt i 3 ulike avtaler; en for regnskap/faktura, en for lønn og en for innfordring. Disse samarbeidsavtalene ble først etablert i 2004.

*Fosen Regnskap*<sup>21</sup> er et samarbeid som fører regnskap og er fakturamottak for de 4 kommunene, samt kirkelige fellesråd, kommunale KF, IKS og AS. Kontoret ligger i Ørland kommune (Bjugn), har 9-10 ansatte og et årsbudsjett på vel 8 mill. kr.

*Fosen Lønn* er felles lønnskonto for de 4 kommunene på Fosen og kontoret har ansvar for utlønning til kommunene samt tilhørende firma og kirkelige fellesråd. Åfjord kommune er vertskommune for Fosen Lønn, kontoret har 6 ansatte og et årsbudsjett på 6 mill. kr. De ansatte jobber på distanse mot nokså faste firma (A-Å) og har ordinært kundemøter en gang per år.

De ansatte mener det fungerer godt, de «*sitter i et fagmiljø, hvor deling av kunnskap og opparbeiding av kompetanse står sterkt i fokus.*». Lederen poengterer at «*lønnsområdet siden 2015 er blitt mer og mer komplekst (ex. a-meldinger) og sier at hun «hadde sett mørkt på å sitte alene i en kommune med dette*»,

---

<sup>21</sup> <https://orland.kommune.no/tjenester/okonomi-og-finans/fosen-regnskap/>

*Fosen inkasso* er et samarbeid om innfordring av ubetalte forfalte pengekrav for fire kommuner på Fosen og vertskommune er Indre Fosen. I tillegg til kravene fra kommunene direkte, inndrives krav fra Fosen Renovasjon IKS, Fosen Regionråd og Indre Fosen kirkelige fellesråd. Samarbeidet har et årsbudsjett på vel 3,5 mill kr og 3-4 ansatte.

Dersom man summerer får man et samlet årsbudsjett på om lag 17-18 mill kr og nær 20 ansatte. Det særegne ved Fosen er at de har separate avtaler på hvert av de 3 økonomiområdene og at vertskommuneforpliktelsene ligger til 3 ulike kommuner.

....

Kommunene gir tilbakemelding om at tjenestene fungerer bra og ordningen med 3 separate avtaler er også ok, så de «*har ikke diskutert samordning av tjenestene*» og «*ser det vel heller ikke som særlig aktuelt i de kommende årene.*»

Fra Fosen får man også inntrykk av at det «*er forholdsvis få utfordringer med å ha dette delt, så lenge man har samme fagprogrammer.*». De poengterer at felles IKT-struktur og fagprogram bør ligge i bunn av samarbeidene. Hver kommunene har i dag egen stilling for budsjett og økonomistyring. Oppsummert synes det å være tilfredshet med ordningene. Osen, som er minste kommune og ligger ganske lang reiseavstand fra de øvrige (ca 10 mil dårlig veg), gir god tilbakemelding på hvordan ordningene fungerer.

### **Nye samarbeid om innfordring etter statliggjøringen av skatteinnkrevningen**

I forbindelse med statliggjøringen av skatteinnkrevningen i 2020 er det flere kommuner som har gått sammen og etablert et nytt interkommunalt samarbeid om innfordringsoppgavene. Dette har skjedd gjennom å omorganisere personalressursene som tidligere lå til skatteinnkreving/kemnerfunksjon og sette disse inn i nye funksjoner for å konsolidere og forsterke kommunenes innsats på innfordring av kommunale pengekrav. Blant annet på Toten og i Hallingdal er det etablert nye vertskommune-samarbeid, eller reforhandlet gamle avtaler, for å håndtere kommunenes oppgaver på dette feltet. De seks kommunene i Hallingdal (Hol, Ål, Hemsedal, Gol, Nes og Flå) har etablert et felles innkrevingskontor med to ansatte. De fire kommunene på Toten (Gjøvik, Søndre Land, Østre og Vestre Toten) har etablert et samarbeid med Vestre Toten som vertskommune for innfordringsoppgaver og kontoret er satt opp med 6 stillinger.

### **Andre samarbeid**

Det finnes også eksempler på samarbeidsløsninger som er nedlagt. Et eksempel er den nokså kortvarige løsningen mellom Nesseby og Tana som var i gang i tidsrommet 2004-08. Erfaringene fra prosessen rundt etablering og avvikling av dette samarbeidet er nyttig kunnskap og det er presentert litt nærmere i et eget avsnitt.

Et annet eksempel er Nordlandskommunene Tjeldsund og Evenes, et samarbeidet ble avsluttet under «kommunereformen» da Tjeldsund ble sammenslått med Skånland og overflyttet til Troms fylke. Kommunene var jevnstore og Evenes var vertskommune for et økonomisamarbeid som omfattet alt fra skatt til lønn, men ikke låneforvaltning, budsjett- og økonomirapportering.

### **Oppsummering**

Et typisk trekk ved disse eksemplene er at kommunene ligger i geografisk nærhet og med relativt korte reiseavstander, selv om to av kommunene i HALD er øykommuner og avhengige av ferjer. Daglig pendling mellom kommunesentraene er for størstedelen mulig (med mulig unntak av Osen/Åfjord på Fosen og Snåsa).

Et annet trekk er at funksjonene i stor grad er samlokalisert, men med visse modifikasjoner, særlig hva angår Fosen-samarbeidet som skiller seg ut med en tydelig desentralisert modell (3 ulike vertskommuner og 3 samarbeidsavtaler).

Alle disse samarbeidsordningene ble etablert før Kommunereformen (2015-16) og har dermed fungert både over ganske mange år og også «overlevd» strukturdebatten.

	Regnskap	Faktura/ innforbr	Lønn	Budsjett / øk styring	Innkjøp		
Inn-Trøndelag	x	x	x				
HALD (S sjøen)	x	x	x	x			
Gudbrandsdal	x	x			x		
Numedal (FØNK)	x	x	x	x			
Odal	x	x	x	x			
Innherred (IKRIL)	x	x	x				
Astafjord	x	x	x				
Fosen	x	x	x				

Forøvrig er det noen ulikheter med hensyn på innhold og tjenestekatalog. I noen av samarbeidsmodellene er budsjett/økonomistyring/rapportering fortsatt i «hjemkommunene». Bare i ett av samarbeidene er innkjøp lagt til fellesenhetsen. Ingen av samarbeidene har koblet personalfunksjonen til lønn og lagt den inn fellesskapet.

Den region med en kommunestruktur mest lik Vestre Varanger er Numedal, selv om reiseavstandene der er kortere og mindre besværlige enn i Finnmark (strekning nord-sør i Numedal 7-8 mil). I Numedal deltar økonomisjefen i fellesenhetsen fast på ledermøtene i hver av de 3 samarbeidskommunene.

## 2.6 Erfaringer fra økonomisamarbeid Nesseby-Tana 2004-2008

Nesseby og Tana hadde en periode et formalisert interkommunalt samarbeid om økonomitjenester. Selv om dette ligger 15 år tilbake i tid og mye er endret, så er det forhold ved prosess og organisering som det kan være nyttig å lære av.

Ordnningen startet som med en forsøksperiode og det ble etter dette laget en evalueringsrapport<sup>22</sup>. Rapporten bygger i stor grad på intervju og samtaler med interessenter, i første rekke ansatte og brukere. Dette evalueringsarbeidet skjedde i en kritisk periode hvor samarbeidet hadde vært gjennom en toårig prøveperiode og hvor man anså det nødvendig med en del justeringer for å få modellen til å fungere bedre. Året etter at evalueringsrapporten forelå, vedtok imidlertid Tana kommunestyre å avslutte samarbeidet.

I evalueringen framkommer interessant informasjon om hvordan deltakerne opplevde samarbeidsprosjektet. Intervjuserien med ansatte/brukere peker gjennomgående på organisatoriske og kulturelle forhold som avgjørende faktorer og det blir vist til at organiseringen var for løs og at arbeidsmiljøet i for stor grad var preget av at de ansatte kom fra to ulike arbeidsplasser.

Den interkommunale samarbeidsmodellen fra 2004-2008 var satt opp med et eget styre, som besto av rådmennene fra de to samarbeidskommunene. Ordningen med styre fungerte ikke tilfredsstillende – noe rådmennene også tydelig ga uttrykk for i evalueringen.

Forhold som ble trukket fram var blant annet holdninger som man mente var preget av:

- at det var et forsøk og dermed «vente og se og la det gå seg til»
- lavere motivasjon hos ansatte som opplevde å bli flyttet mot sin vilje
- «vanskeligheter» som det ble snakket om, men «utsatt inntil videre» og «utsatt «på ubestemt tid»

<sup>22</sup> Evalueringsrapport av interkommunalt samarbeid om felles økonomikontor mellom Nesseby og Tana, Organisasjonsutvikling Bjørn Magne Sørensen 2007.



Noe av dette endret seg gradvis til det positive og man oppsummerer med at de ansatte ga stadig bedre tilbakemeldinger på ordningen med fellesenheten.

<p>I intervjuene kommer det fram utsagn som "vente og se hva det blir til", "det er flere som liksom tenker at vi skal tilbake til Tana etter prøveordningen", "når det blir en fast ordning, ser jeg det naturlig at man samkjører og overlapper mer", "vi har startproblemer", "vi er liksom to kommuner fremdeles</p> <hr/> <p>Om det sosiale miljøet sies "det er blitt mye bedre, veldig godt sosialt miljø", "jeg trives her og har det veldig greit", "synes det er som før", "det sosiale har vi ikke klart å få sånn som vi burde ha fått, alle spiser ikke i lag, fra gammelt av at noen spiser senere enn andre", "det er vi sjøl som må", "sånn som det er nå trives jeg kjempegodt".</p> <hr/> <p>På spørsmål om ansatte synes at de er godt informert om jobberelaterte saker, svarer 2 "ingen forskjell", 1 "mindre enn før" og 3 "litt mer enn før". Det bare understreker viktigheten av god informasjon og kommunikasjon. Leder av økonomiavdelingen må fortsatt legge mye vekt på dette.</p> <hr/> <p>I intervjuene kommer det fram utsagn som "et styre som fraskrev seg alt ansvar", "styret skulle jo ha fulgt opp hele opplegget, det gjorde de jo ikke", "hvis styret hadde fungert slik det skulle, hadde det vært et stort poeng med styret".</p>	<p>Utvalgte utklipp fra evalueringss-rapporten 2007</p>
---	---

Rapporten tok også for seg utfordringsbildet, slik man så det i 2007, og de viktigste punktene for å få samarbeidet til å fungere bedre ble oppsummert slik:

- holdninger til forsøksordningen
- oppgavefordeling mellom ansatte og fellesskapsdannelse
- oppgaveinnhold / tjenestetilbud i felles økonomiavdeling
- informasjon og kommunikasjon internt i avdeling og i forhold til interne brukere
- ledelse
- styrets funksjon
- vertskommunemodell

## Forslag

Som tiltaksplan ble det satt opp et program med 9 punkter og dette skulle legge grunnlaget for å revitalisere og omgruppere samarbeidsprosjektet med sikte på å få det til å fungere som en permanent ordning.

Dersom man gjennomgår disse punktene og ser på relevans for et nytt prosjekt anno 2022, så kan det kommenteres slik:

Tiltaksplan anno 2007	Relevans til 4k-prosjektet anno 2022
1. Vertskommunemodellen gjennomføres med virkning fra 01.08.2007	Dette er viktige organisatoriske faktorer og de må alle adresseres inn mot et nytt prosjekt.
2. Ordningen med styre avvikles så snart det formelt er behandlet og vedtatt	
3. Arbeidsgiveransvaret legges til vertskommunen	
4. Tjenesteytingsavtale i forhold til begge kommuner revideres og oppdateres	Det forutsettes at ny samarbeidsavtale skal inneholde fullstendig tjenestekatalog og leveranseavtale.
5. Ny oppgavefordeling mellom ansatte på økonomiavdelingen gjennomføres	Dette vil bli ivaretatt gjennom arbeidet med bemannings- og kompetanseplan i den nye organisasjonsmodellen.
6. Samordne og ta i bruk felles systemer, rutiner, maler mv.	Viktig punkt som vil være sentralt i en ny felles økonomienhet. Standardisering vil måtte være et nøkkelbegrep.
7. Systematisere informasjons- og kommunikasjonstiltak	

<p><i>Det ble i 2007 pekt på behovet for bedre intern informasjon i medarbeidergruppen.</i></p>	<p>Begge disse punktene handler om ledelse, kulturbygging, arbeidsmiljø og medarbeiderdialog og i en ny organisasjon er dette svært viktig og må vurderes som en kritiske suksessfaktorer.</p>
<p>8. Aktiv personalledelse, medarbeider- og organisasjonsutvikling. <i>I rapport 2007 heter det bl.a. under dette punktet: «-leder må prioritere sin innsats til lederoppgaver, med vektlegging av tiltak som er nødvendige for reelt sett å skape en felles økonomiavdeling.»</i></p>	
<p>9. Brukerintervjuer innbyggere som eksterne brukere av økonomiavdelingen</p>	<p>I 2007 var det mer publikumskontakt ikke minst pga. skatteoppkrevingen og det er nå borte. Innbyggerkontakten er redusert og punktet av mindre viktighet.</p>

Det er vanskelig å gi en oppsummering av prosjektet så mange år senere, men mye tyder på at integrasjonsprosessen ble langtekkelig og gikk for sakte, slik at man opplevde å arbeide på samme måte med sine ting fra de to kommunene. Veggen tilbake ble veldig kort.

Evalueringsrapporten viste likevel, som nevnt ovenfor, en gradvis holdningsendring blant ansatte. På det litt hypotetiske framtidsspørsmålet om hva man selv ville gjort hvis man hadde all makt til å bestemme, så kan man skimte en positiv undertone for fortsatt samarbeid:

*I intervjuene i mars 2007 ble ansatte stilt spørsmålet "hvis det lå til deg – ene og alene – å beslutte om ordninga med felles økonomikontor skal bli permanent eller opphøre etter prøveperioden, hva ville du beslutte?" I svarene fra de ansatte sies "jeg tror at den bør fortsette", "jeg ville sagt ja til at den skal fortsette på grunn av at du da har andre som kan gjøre en jobb når du er borte", "det som skjer det skjer, jeg innordner meg etter det", "jeg er for at vi skal fortsette samarbeidet, det er uøkonomisk og uklok å ikke fortsette", "vil at det skal fortsette, har inntrykk av at de fleste ønsker det", "helt klart fortsette med økonomisamarbeidet, uten tvil. Håper at det fortsetter, ser store fordeler med det", "for mitt eget vedkommende så hadde det vært best at jeg jobbet i Tana, kortere vei til arbeid. Hvis det blir permanent, så er man jo ikke negativ til det, vi har jo allerede sloss og krangla om det tidligere, så det mener jeg at det er vi ferdig med, nå må det jo være opp til kommunestyrene å gjøre vedtak om hva de egentlig vil".*

Ett år senere ble samarbeidet vedtatt nedlagt og så langt vi kan bringe i erfaring så ble det ikke gjort noen nye utspill om å ta opp ideen til ny vurdering inntil 4k-samarbeidet tok initiativ.



# Kapittel 3 Mål og basisforutsetninger

Prosjektet er igangsatt med utgangspunkt i samarbeidsavtalen som kommunestyrene i 4k har vedtatt og prosjektmandatet som er utarbeidet. På bakgrunn var dette er det satt konkrete mål knyttet til prosjektarbeidet.

## 3.1 Prosjektmål

### Hovedmål

- \* Hovedmålet med prosjektet er å kartlegge betingelsene for å etablere en felles enhet for økonomiforvaltning i de fire kommunene i Vestre Varanger
- \* Prosjektet skal også legge grunnlaget for å realisere en felles økonomienhet

Prosjektet bygger på det etablerte 4k-samarbeidet og samarbeidsavtale vedtatt i de fire kommunestyrene. I samarbeidsavtalen er dette forankret i pkt. 4.4:

***Kommunene skal utvikle forpliktende samarbeid om administrative støttefunksjoner, som lønn, regnskap, personal, arkiv, servicekontor og andre støttefunksjoner, hvor det etter en nærmere vurdering kan være klare merverdier ved et forsterket samarbeid.***

### Effektmål

Prosjektmålet skal nås med et sett av underliggende effektmål:

#### **1. Redusert sårbarhet og økt driftssikkerhet**

En felles enhet skal gi redusert sårbarhet i tjenestene gjennom at ressursene i de fire kommunene samordnes.

#### **2. Økt kvalitet bredde-dybde**

En felles enhet skal gi tjenester av høy kvalitet, minst på høyde med det som leveres i dag.

#### **3. Attraktivitet for personell og ansatte**

En felles enhet skal gi ansatte trygge og attraktive arbeidsplasser samt skape forutsetninger for et godt arbeidsmiljø og gode utviklingsmuligheter.

#### **4. Samordningsgevinster**

En felles enhet skal gi samordningsgevinster for kommunefelleskapet.

## 3.2 Basisforutsetninger

En felles økonomitjeneste i de fire kommunene i Vestre Varanger vil i første rekke handle om en omorganisering. Utgangspunktet er eksisterende tjenesteproduksjon, nåværende personalgruppe og vedtatte økonomiske budsjетtrammer.

### **Personalmessige forutsetninger**

Følgende forutsetninger legges til grunn:

- Ingen kommunalt ansatte skal sies opp som en konsekvens av dette prosjektet
- Det legges til rette for at de ansatte skal ha mulighet til å arbeide ute i den enkelte kommune, noe som også anses hensiktsmessig med utgangspunkt i regionens geografi
- Det skal legges stor vekt på involvering og tilrettelegging for positive utviklingsmuligheter for de ansatte på det som i dag er fire ulike økonomiavdelinger.

### **Øvrige forutsetninger**

For å oppnå et velfungerende samarbeid med muligheter for gevinstrealisering skal man legge følgende forutsetninger til grunn:

*Likeverdige partnere:* Kommunene skal være likeverdige partnere i det framtidige samarbeidet. Samarbeidet skal baseres på medvirkning, tillit og gjensidige forpliktelser. Finansiering av fellestiltak skal også være preget av balanse og rettferdighet.

*Administrativ støttefunksjon:* en felles økonomienhet er å betrakte som en typisk administrativ støttefunksjon.

*Høyere kvalitet:* Valgt modell for samarbeid skal tilstrebe leveranse av økonomitjenester som har høy kvalitet på minst dagens nivå.

*Videre standardisering og konsolidering:* Et økonomisamarbeid forutsetter en videre standardisering av system og rutiner, samt en fortsatt utvikling av de kommunale fagsystemene (IKT).

## **3.3 Forpliktende samarbeid som forutsetning**

Det finnes flere typer interkommunalt samarbeid og de kan variere fra frivillige og uforpliktende utvalg og råd, til tunge og pålagte samarbeidsmodeller.

Når kommuner går sammen i et interkommunalt prosjekt for å løse løpende tjenesteoppgaver må man strekke seg så langt som mulig i retning av å skape en forpliktende struktur og virksomhetsmodell, slik det er uttalt i samarbeidsavtalens pkt 4.4.

Det er viktig både med tanke på kosteffektivitet og forutsigbarhet og trygge rammer for de ansatte.



## **3.4 To hovedfaser i prosessen - innramming og innfasing**

Arbeidsprosessen forutsetter at prosjektet deles i to hovedfaser. Den første fasen – innrammingen - gjelder utarbeidelse av grunnlagsdokumenter og prosjektrapport som skal gi analyse og vurderinger av mulighetene for å etablere en felles økonomienhet.

Basert på dette kan det foretas valg av modell for samarbeidet.

Den andre fasen gjelder det konkrete arbeidet med å etablere fellesheten og tar til etter at beslutning om modell er gjort. Til denne innfasingen er det nødvendig å lage en egen rammeplan som omfatter organisasjon, personalgruppen og teknisk infrastruktur.

# Kapittel 4 Organisatorisk innramming

## 4.1 Innledning

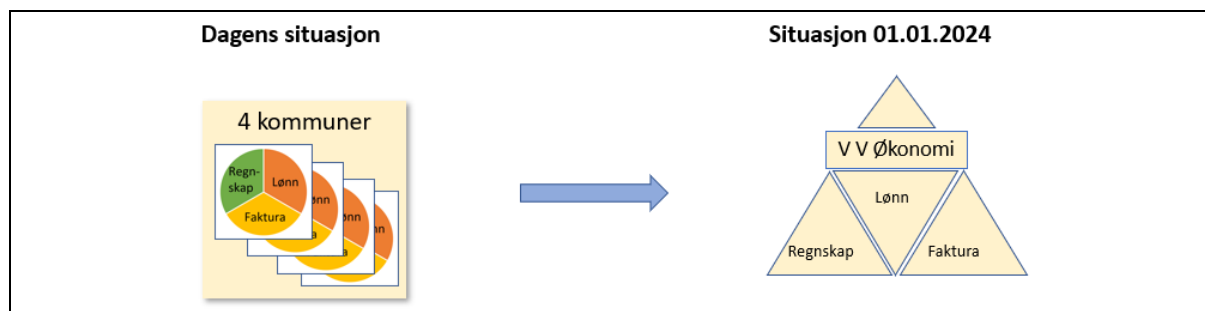
I dette kapitlet drøftes mulige organisasjonsmodeller for en felles økonomiavdeling.

Det gjelder både den eksterne organiseringen som rettsgrunnlag, hjemmel, arbeidsmodeller og den interne organiseringen i form av tjenesteinnhold og virksomhetsorganisasjon.

Som presisert i kap 3 vil planlegging av en felles økonomienhet i de fire kommunene i Vestre Varanger i hovedsak defineres som et omorganiseringsprosjekt.

Utgangspunktet er de oppgaver og tjenester som utføres i nåværende økonomienheter i hver av kommunene. Det forutsettes samme ressursinnsats mht. personell og økonomi som dagens nivå inn i en ny enhet og det forventes ingen tilpasning til nye faktorer i omgivelsene av typen politiske reformer eller teknologiske knekkpunkter.

Den mulighetsanalyse som her presenteres bygger således på de prosjektmål og basisforutsetninger som satt opp i kap. 3, hvor fire kommuner går sammen om å løse oppgavene i en ny organisasjon.



### Hovedstruktur på innramming

1	<b>Ytre organisering og rettsgrunnlag</b>	Vurdere og fremme forslag til juridisk rammemodell for en ny fellesenhet. En ny felles enhet skal etableres med feste i lovgivning og den skal ha egne vedtekter i form av en forpliktende avtale. Det er nødvendig å fastsette regler for styring og finansiering av enheten.
2	<b>Oppgaveinnhold og tjenstedesign</b>	Vurdere og fremme forslag til hvilke oppgaver og tjenester som en ny fellesenhet skal produsere og levere. Det er nødvendig å se nærmere på ulike modeller, vurdere muligheter som data og infrastruktur gir samt trekke inn erfaringene fra interkommunale økonomikontor andre steder i landet.
3	<b>Intern virksomhetsorganisering</b>	Vurdere og fremme forslag til ulike modeller for hvordan en ny felles økonomienhet skal organiseres og ledes. Det er nødvendig å vurdere forholdet mellom tjenester og organisasjon, hvilke behov som oppstår for omstilling og arbeidsrettslige utfordringer slik de er nedfelt i aml og hovedavtalen, herunder spørsmålet om vertskommuneforpliktelse og virksomhetsoverdragelse.

## 4.2 Ytre organisering og rettsgrunnlag

---

Den rettslige forankring av samarbeidet er Kommunelovens bestemmelser og loven gir muligheter for å velge mellom ulike modeller, kfr KomL sjettede del (kapitlene 17-21).

Hvilken modell som velges vil til en viss grad ha betydning for hvordan samarbeidet i praksis skal modelleres i kommunene.

### Vertskommunemodellen

---

Vertskommunesamarbeid i en eller annen form (kap 20) synes å være den mest aktuelle formen for å ramme inn samarbeidet rent juridisk og administrativt vertskommunesamarbeid er den mest hensiktsmessige og effektive måten. Det vises her til erfaringer fra andre kommuner hvor denne modellen er omtalt som hovedalternativet for å organisere interkommunalt samarbeid omkring rene administrative støttefunksjoner som økonomitjenestene. Andre løsninger som IKS innebærer en mer tungrodd modell.

Ut fra denne formelle rammen står kommunene fritt til å finne den mest hensiktsmessige måten å organisere tjenestene på og dette bør vurderes nøye.

Det vises også til Kommunaldepartementets veiledning om interkommunalt samarbeid.<sup>23 24</sup>

Samtidig presiseres det at Kommunelovens regulering av vertskommunemodellen først og fremst gjelder folkevalgte og administrative ansvarslinjer, og sier ingenting om hvordan den enkelte tjeneste bør organiseres med hensyn til lokalisering mv.

Når det gjelder administrativt vertskommunesamarbeid, er det viktig å merke seg at avtalene som inngås er bilaterale mellom den enkelte deltakerkommune og vertskommunen, i motsetning til vertskommune med nemnd der avtalen er felles for alle deltakerne. Det betyr at det må inngås separate avtaler mellom hver enkelt deltaker og vertskommunen. Disse kan være likelydende, men dette åpner også for at avtalene kan inngås på forskjellige saksområder og med forskjellige føringer/instrukser fra den enkelte deltakerkommune. Dette gjør at modellen har forholdsvis stor fleksibilitet.

Som vedlegg til prosjektrapporten ligger utkast til en mal for samarbeidsavtale (eller tjenesteavtale) mellom de fire kommunene om en ny felles økonomienhet med Berlevåg som vertskommune. Det vil være hensiktsmessig at avtalene er like, men ikke absolutt nødvendig. Det er mulig å tenke seg at tjenesteinnholdet varierer, men det er best for effektivitet og struktur at avtalene er like.

En sentral del av samarbeidsavtalen gjelder kostnadsdekning. Det vises til vedlagte notat om mulige finansieringsmodeller. Der er ulike varianter av en blandingsmodell med en mindre fast grunnandel og en større innbyggerbasert del, slik det forutsettes i den vedtatte samarbeidsavtalen synliggjort. Resultatet viser nokså små variasjoner om grunnandelen settes i et spenn mellom 20 eller 30 %.

### Forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser

Interkommunalt samarbeid innebærer at noen andre enn den enkelte kommunen utfører kommunale oppgaver. Spørsmålet da blir om dette kan gjøres uten at anskaffelsesreglene kommer til anvendelse, eller om oppgaven må settes ut på anbud slik at også andre kan konkurrere om oppdraget.<sup>25</sup>

I en utredning for Kommunal- og regionaldepartementet, *Nye anskaffelsesdirektiver og unntaket for offentlig-offentlig samarbeid. Forholdet til norske interkommunale samarbeidsordninger*,

---

<sup>23</sup> <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/vertskommunemodellen.pdf>

<sup>24</sup> Kommunal- og regionaldepartementet, veileder nr H-2258.

<sup>25</sup> NOU 2016:4 Ny Kommunelov, s 210.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>

gjennomført av Advokatfirmaet Hjort DA, blir det gjort nærmere rede for unntakene i det nye anskaffelsesdirektivet.

Med bakgrunn i dette utredningsarbeidet, så forutsettes at et nytt vertskommunesamarbeid i Vestre Varanger på administrative støttetjenester ikke kommer i berøring med regelverket for offentlige anskaffelser. Det forutsetter da at deltakerkommunen kan utøve en kontroll over enheten som svarer til den kontroll kommunen utøver over egen virksomhet samt at den vesentlige delen av virksomheten til enheten består i å betjene de samarbeidende kommunene.

### 4.3 Tjenesteinnhold og oppgavedimensjonering

I dette avsnittet utredes alternative modeller for tjenesteinnhold i en ny felles økonomienhet.

#### Innledning

Når den ytre (juridisk enhet) og indre (virksomhetens struktur) organiseringen for en interkommunal samarbeidsordning skal avgjøres, er det vurderinger som i en viss grad gjøres uavhengig av hva innholdet i tjenesten skal omfatte. Oppgaveporteføljen som skal fylle virksomheten vil være en selvstendig vurdering.

Nedenfor presenteres mulige modeller for tjenesteinnhold og oppgaveportefølje for en ny, felles økonomiforvaltning i Vestre Varanger.

Vurderingene tar utgangspunkt i økonomiavdelingenes funksjon og oppgaveportefølje (se kap 2.2). Som bakgrunn vektlegges også ulike erfaringer fra andre steder i landet som har etablerte samarbeid om økonomitjenester (se kap 2.5).

Forslag

#### En meny å velge fra

De ulike modellene presenteres som en slags påbyggingsmeny, som starter med et begrenset innhold og som kan bygges videre til en fullskala modell.

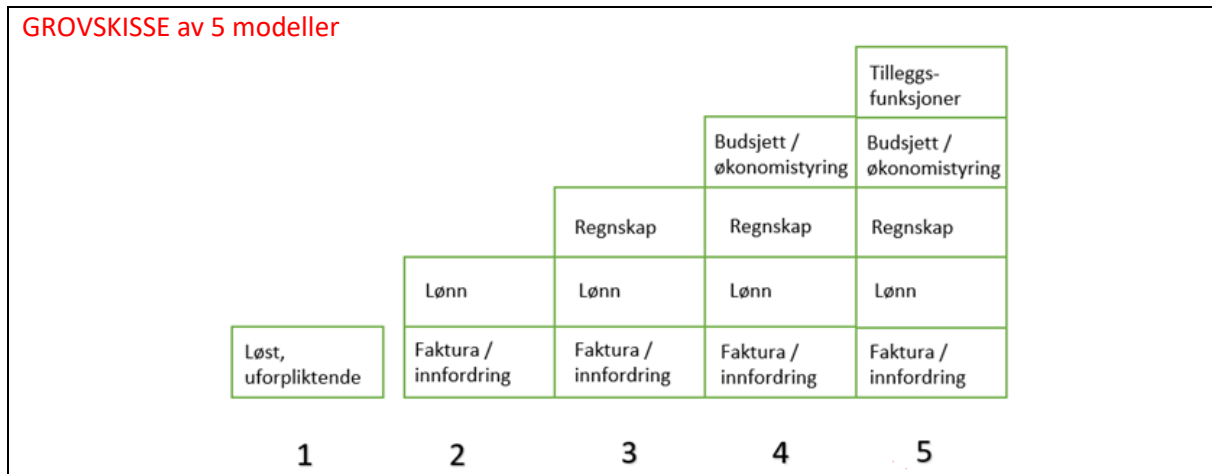
Skjematisk og grovkornet kan innholdet i økonomiområdets oppgaver struktureres slik (fra kap 2.2):

<b>Lønnsforvaltning</b> Løpende lønnsarbeid A-Å Pensjon Ajourhold A-melding, KLP og PAI Kontroll, avstemming og oppgjør Refusjoner NAV	<b>Regnskap, føring og sluttregnskap</b> Bilagsregistrering og kontering Kontroll og avstemmingsoppgaver Fakturering i alle fasonger Innfordring - krav Likviditetsstyring Særregnskap (kirke/KF)
<b>Budsjett / økonomistyring / rapportering</b> Kostra-ansvarlig Finansreglement Økonomisk internkontroll	<b>Tilleggsfunksjoner</b> Eiendomsskatteforvaltning Selvkostregnskap Koordinering innkjøp / rammeavtaler Gebyr- og avgiftregulativ

De store og tunge områdene gjelder altså det som ligger rundt lønn, regnskap, faktura og innfordring («L-R-F-I»). Disse oppgavene er arbeidsintensive, men også i stor grad automatisert. Det kan påregnes videre utvikling med mer datasystemutvikling og digitalisering.

## Modeller for innhold og dimensjonering av en ny, felles økonomienhet

GROVSKISSE av 5 modeller



### Modell 1

En slik modell kan fungere både med en avtalefestet plattform eller uten noen form for skriftliggjort avtale. Den kan involvere ulike antall kommuner og på ulike nivå når det gjelder innhold.

Modellen vil være organisatorisk løs og uten faste rammer som vedtekter, styringssystem eller ledelse. Den vil være et løst og uforpliktende samarbeid som i stor grad vil bygge på frivillighet og være avhengig av enkeltpersoners innsats for å gi konkrete resultater. Den vil i liten grad binde kommunene til et fellesskap rundt oppgaveforvaltning.

I forhold til å oppnå konkrete resultat til fellesskapets beste, vil en slik modell være ustabil, uforutsigbar og uoversiktlig all den tid den er avhengig av frivillig innsats.

Modellen kan passe som et beredskapsfenomen hvor enkeltkommuner eller enkeltpersoner kan innhente hjelp og støtte ved utførelse av oppgaver når spesielle eller akutte hendelser oppstår. Her vil modellen framstå som en midlertidig hjelpefunksjon eller et adhoc-preget tiltak. Dersom hjelp eller støtte utøves må eller kan det i hvert enkelt tilfelle avtales økonomisk kompensasjon.

Den anses å ha svakt potensiale for strukturert forbedringsarbeid, effektivisering og gevinstrealisering.

Modellen vurderes som lite hensiktsmessig i forhold til de mål som er satt for kommunesamarbeidet i Vestre Varanger.

### Generelt om modellene 2 – 5

Disse modellene forutsetter et forpliktende samarbeid mellom deltakerkommunene og må bygge på en bindende avtale, fast organisasjon og en enhetlig ledelse. Avtalen må også inneholde et regelstyrt og forutsigbart økonomisk fundament for samarbeidet.

Disse grunnleggende forutsetningene er like for alle alternativene i modell 2-5.

Modellene skiller seg ad ved at de innebærer ulikt innhold, eller oppgaveforvaltning, som samarbeidet er tenkt å løse. De er satt opp på en slik måte at det kan ligne på byggeklosser hvor flere og større oppgaver tillegges for hvert modellalternativ. Modell 2 blir en liten «minimumsløsning» mens modell 5 blir en fullskala «maksimalløsning».

### Modell 2

I modell 2 er innholdet i en felles økonomiforvaltning tenkt som oppgavene lønn A-Å samt innfordring og fakturahåndtering. Det betyr at en felles økonomienhet etableres med tilstrekkelig

kapasitet og kompetanse til å gjøre alle de oppgaver på disse feltene som i dag gjøres av de fire kommunene hver for seg. Kapasitet og kompetanse må hentes fra dagens organisasjoner slik at en fellesehet vil bestå av personell rekruttert fra eksisterende økonomikontorer.

Interkommunale samarbeidsløsninger av denne typen finnes i dag, blant annet i Astafjord og på Fosen (se kap. 00). Fosen er en befolkningsrik region, men Astafjord er på størrelse med Vestre Varanger. Imidlertid er det slik at alle ansatte er lokalisert til samme arbeidssted både på Fosen og i Astafjord. Samlokalisering i Vestre Varanger er betydelig vanskeligere og modell 2 innebærer at bare en mindre del av dagens økonomiansatte vil inngå i en ny fellesehet.

### **Modell 3**

---

I modell 3 legges alt arbeid med regnskap A-Å inn i felleseheten som da vil ha en betydelig tyngre oppgaveforvaltning.

Modell 3 vil framstå som en nokså komplett regnskapsteknisk avdeling (lønn, faktura, innfordring og regnskap - forkortet til «LRFI»), eller langt på vei samsvare med det en tenker som oppgavene på det gamle «kommunekassererkontoret» (minus skatt som nå er statliggjort).

Denne modellen skiller seg også fra modell 2 ved at den vipper flertallet av økonomiansatte over til en ny fellesehet. Det vil dermed være flesteparten av dagens ansatte som inngår i den nye enheten, mens et mindretall forblir i hver enkelt kommune.

Dette vippepunktet er viktig sett hen til personal- og arbeidsgiverpolitiske perspektiver. Det er følgelig også viktig for organisering og ledelse av den nye enheten. Endelig må en trekke fram at når tyngdepunktet vipper over så blir den nye enheten tilstrekkelig stor (oppgave- og personalmessig) til at man øyner muligheter til gevinstrealisering eller merverdi ved samarbeidet. Samarbeidet går altså fra å være praktisk anlagt mot å løse konkrete oppgaver til å kunne ha tyngde til effektivisering og kvalitetsforbedringsarbeid i egen regi.

### **Modell 4**

---

Modell 4 bygger på modell 3 med tillegg av oppgaver som relaterer seg til budsjettarbeid og økonomistyring. Denne nye «byggeklossen» gjør at tilnærmet alle av dagens økonomiansatte tiltenkes å inngå i den nye enheten og det gir en fullverdig, integrert felles økonomiforvaltning for de fire kommunene i Vestre Varanger som kan ha behøvelig kompetanse og kapasitet på økonomifeltet til hver av kommunene.

I et personal- og arbeidsgiverperspektiv vil dette være en styrke fordi hele medarbeidergruppen omfattes av endringen. Likeså vil det gi tyngde til fellesehetens organisasjon og ledelse.

Et felles økonomikontor i Vestre Varanger etter en fullskala-modell vil bli en fagenhet som ressursmessig minst er på høyde med miljøene i Alta, Sør-Varanger og Hammerfest.

En slik enhet vil ikke bare framstå som en solid fagenhet, men gi bedre forutsetninger for merverdi og gevinstrealisering til kommunefellesskapet. Det vil øke evnen til å ivareta viktige oppgaver og fellestiltak som standardisering i kommunene, spesialisering i organisasjonen og opplæring/støtte til (nye) virksomhetsledere i kommunene.

### **Modell 5**

---

Modell 5 framstår som en «modell 4+»-variant. Den inneholder, som modell 4, alle elementene til en fullverdig økonomiforvaltning tilpasset kommunene i Vestre Varanger. I tillegg er modellen tiltenkt å kunne ivareta oppgaver som i dag ikke helt og fullt ligger til alle økonomikontor, men som det er naturlig at felles, forsterket økonomikontoret har ansvar for. Det gjelder oppgaver som koordinering og oppfølging av innkjøp/rammeavtaler samt grensesnittområder mot andre fagfelt (f.eks. teknisk avdeling vedrørende selvkost, eiendomsskatteforvaltning, mv).

En fullskala «pluss»-variant vil også ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å styrke kommunenes innsats med økonomisk internkontroll og kvalitetsutvikling. Det er mulig å se for seg egne ressurser

avsatt spesielt for å gi de fire kommuneledelsene en tilfredsstillende internrevisjonstjeneste. Modellene 4 og 5 er nokså like i forhold til personal- og arbeidsgiverperspektivet. Fellesenheten vil ressursmessig (personell, økonomi mv) være like stor, så forskjellen er mer knyttet til muligheter for satsning på nye, viktig felt. Det vil også gjøre organisasjonen mer attraktiv for de ansatte både når det gjelder motivasjon for å jobbe bredde/dybde og i forhold til kompetanseutvikling og nye karriereveier.

En fullskala modell vil framstå som en solid organisasjon og kunne fungere som et bredt kompetansesenter for kommunene mht. alle økonomitjenester. Den vil ha en bredde i kompetanse og kapasitet samt et ressursgrunnlag minst på linje med økonomiavdelingene i henholdsvis Sør-Varanger, Hammerfest og Alta.

Den vil også være rasjonell i forhold til kommunerevisjonens arbeid.

## **Fordeler og ulemper ved ulike innholdsmodeller**

Nedenfor er satt opp noen momenter med vurderinger av modellene. Momentene er satt opp i et organisasjonsperspektiv og det er ikke tatt inn eventuelle forventninger fra eksterne parter eller politiske føringer (f eks forventninger fra regional stat eller departement).

<p><b>Fordeler med å velge en «minimodell»</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ta små kontrollerte og oversiktlige skritt</li> <li>- bedre sikkerhet for at alle deltjenestene fungerer i løpende drift</li> <li>- involverer en mindre gruppe ansatte</li> <li>- kan skaffe seg erfaringer underveis ved hvert skritt</li> <li>- bedre tid til planlegging og tilrettelegging</li> </ul>	<p><b>Fordeler med å velge en «maksmodell»</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- involverer alle ansatte i en felles prosess</li> <li>- utvikle en fullverdig økonomitjeneste → sterkt kompetansemiljø i 4k</li> <li>- hvis dette er målet, så bør man erobre posisjonen i en bevegelse</li> <li>- bedre muligheter for «merverdi» og gevinstrealisering</li> </ul>
<p><b>Ulemper ved å velge en «minimodell»</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personalgruppen blir delt i to; noen som omfattes av endringen og de andre ikke. Splittet personalgruppe kan påvirke arbeidsmiljø.</li> <li>- To adskilte personalgrupper på 3-4 arbeidslokasjoner kan være uheldig også for den daglige arbeidsutførelsen, samt at miljøene kan bli små og mer sårbare.</li> <li>- Mindre handlingsrom for utvikling.</li> <li>- Mindre muligheter for å skape merverdi og gevinstrealisering.</li> </ul>	<p><b>Ulemper ved å velge en «maksmodell»</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Noe høyere risiko på grunn av prosjektets uprøvde elementer (som distanselokasjoner), dog usikkert om den er høyere enn en minimodell.</li> <li>- Det blir en ganske stor organisasjonsenhet i et 4k-perspektiv.</li> <li>- Noe høyere risiko når det gjelder å få alle oppgavene til å fungere fra oppstart.</li> <li>- Litt større «avstand» mellom økonomitjenestene og kommuneledelsen, men det er et moment som er mer allment for interkommunale ordninger.</li> </ul>



## 4.4 Intern virksomhetsorganisering

### 4.4.1 Teoretiske hovedalternativer

I litteraturen og i evalueringer fra praksisfeltet finnes det beskrivelser av ulike modeller for organisering av kommunal og interkommunal virksomhet. En av disse er presentert under som figur A. Den beskriver fire ulike hovedalternativer for hvordan en interkommunal tjenesteorganisasjon kan bygges opp.<sup>26</sup>

**Figur A: Ulike hovedalternativer for organisasjonsmodell**

<b>Felleskontor i vertskommunen</b>  Tradisjonelt har man regnet det som mest effektivt og rasjonelt at virksomheten er samlet på et felleskontor, hvor alle tjenester og personell er samlokalisert.	<b>Hovedkontor i vertskommunen med avdelinger / elementer i andre kommuner</b>  En løsning med ett hovedkontor og avdelinger i andre kommunene. Disse avdelingene kan være fagbasert (for eks. at all fakturabehandling kan skje på et sted), basert på behov i den enkelte kommune eller med utgangspunkt i den kompetanse som finnes i de ulike kommunene.
<b>Nettverksmodell</b>  Dette kan være en mindre fasttømret struktur hvor personalet kan arbeide fra ulike steder (sine hjemkommuner) og med muligheter for en utstrakt fleksibel oppgaveløsning.	<b>Hovedkontor med ambulerende tjenester</b>  En noe «foreldet» modell der alt er samlokalisert i ett hovedkontor som i sin tur kan ha faste «utekontordager» i de andre kommunene. Slik tilstedeværelse i kommunene krever så et høyere reisebudsjett og denne modellen var nok mer aktuell da fysisk frammøte og kontakt var nødvendig (for eks. publikumskontakt) og de digitale tjenestene var mindre utviklet.

En annen teoretisk tilnærming er beskrevet med 3 alternativer:<sup>27</sup>

<b>Hovedkontor-modellen</b>	Samling av (alle) ressursene på en felles lokasjon. Denne modellen hvor tilnærmet alle ressurser er samlet på en arbeidslokasjon vil være best egnet dersom man primært søker stordriftsfordeler i form av økonomigevinst eller legger avgjørende vekt på å styrke fagmiljø / kompetanse, eventuelt i rekrutteringshensikt. Denne modellen må anses å være den mest radikale sett i et Varanger-perspektiv.
<b>Fagdelt geografimodell</b>	Flere geografiske lokasjoner med ulike fagoppgaver. En modell med flere arbeidslokasjoner og (delvis) innrettet etter fag- eller oppgavehåndtering kan ses på som en type fleksibel nettverksorganisasjon. Denne modellen kan også innebære et litt avgrenset hovedkontor med «satelitter» som har spesialiserte oppgaver.
<b>Distribuert modell</b>	Desentral modell med lokale arbeidsplasser. I en desentralisert modell vil arbeidslokasjoner være distribuert i en geografisk struktur og oppgavene til en viss grad er tilpasset dette, i særlig grad hensyntatt personell, evt behov for nærhet til publikum. Hovedkontorets funksjoner forutsettes å være avgrenset. Samtidig er denne modellen i en viss grad individorientert og dermed fleksibel for endringer.

<sup>26</sup> Disse 4 modellene er nærmere beskrevet i f eks NIVI Analyse (Geir Vinsand) 2021.

<sup>27</sup> En annen variant av denne er brukt av bl a Telemarksforsking i ulike kommunestrukturutredninger.

## Generelle vurderinger

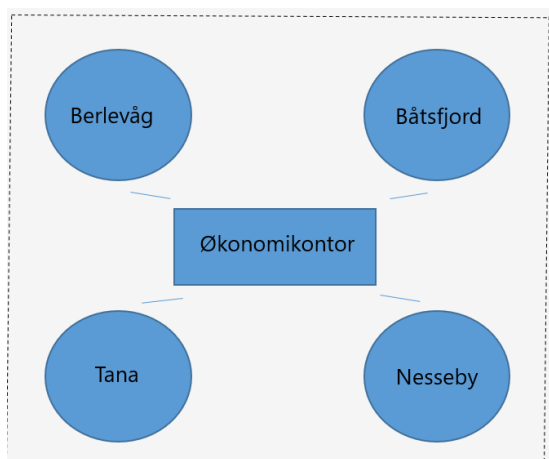
Dersom en felles økonomienhet skulle etableres fra grunnen av som en nyskaping – og uten ressursforutsetninger - kunne tradisjonelle lokaliseringkriterier vært lagt til grunn, så som potensiale for økonomiske stordriftsfordeler, fagmiljø-/rekrutteringshensyn, stedsfaktorer som samfunns-, kultur- og næringsmiljø etc.

Dette 4k-prosjektet gjelder en ønsket omorganisering basert på eksisterende driftsfaktorer, som lokasjonsstruktur, personell, kompetanse etc.

Samtidig vurderes nærhet til publikum/innbyggere å være et underordnet kriterium når man skal vurdere organisasjonsmodell for den kommunale økonomiforvaltningen.

Målet må være å finne en modell som best er tilpasset de lokale forhold og som gir de 4 samarbeidskommunene en felles gevinstrealisering.

Forholdet til de ansatte er av stor betydning og må vektlegges. I dag er det fire lokasjoner og de ansatte har – i tillegg til sine arbeidsrettslige rettigheter og sine fagkunnskaper – også stor og verdifull kompetanse om lokalsamfunnet og de kommunale tjenestene/virksomhetene på hvert sted.



I den vedtatte samarbeidsavtalen mellom kommunene er det forutsatt at man skal bygge på dagens lokasjonsstruktur og ta hensyn til geografi og de ansattes etablerte arbeidsmønstre. Det vises til avtalens pkt. 5.

Når utgangspunktet er de etablerte lokasjonene og at reiseavstand i praksis umuliggjør at alle kan samles til ett arbeidssted i et fysisk felleskontor, så vil valg av intern organisasjonsmodell for virksomheten måtte basere seg på en tilpasset modell med bruk av flere av de etablerte lokasjonene.

Dersom en setter dette opp mot de de teorimodellene som er presentert i kap. 4.4.1 vil nettverksmodell eller distribuert modell være det som passer best. Det innebærer lokale arbeidslokasjoner i et nettverk og uten at det etableres et hovedkontor.

Samtidig er det nødvendig å understreke at virksomhetsmodell i en viss grad henger sammen med hvilke oppgaver en velger å legge til fellesenheten og eventuelt hvilke planer en har for framtidig utvikling. Det vil altså variere om oppstart skjer med en minimodell eller en fullskala modell.

Ulike former for blandingsmodeller er også mulig. En slik variant mellom nettverk og fagdelt geografimodell kan være om spesielle fagoppgaver blir lagt til en lokasjon, slik som presentert i neste avsnitt.

-oOo-

## 4.4.2 Intern modellering - Vestre Varanger Økonomi

### Innledning

Det er flere mulige veier fra dagens situasjon til en ønsket ny modell. Det vil være behov for grundige vurderinger og medvirkning fra mange interessenter for å skape en modell som tilfredsstillende sett av kriterier:

- en ny enhet skal drives effektivt og yte kvalitative gode tjenester,
- den skal ivareta de ansatte og gi trygge og attraktive arbeidsplasser
- og den skal gi eierkommunene gevinst

En ny fellesenhet etableres på grunnlag av dagens struktur på arbeidslokasjoner og eksisterende bemannings- og organisasjonsplaner som finnes i de fire kommunene. Selv om man ikke skal rokke ved dagens struktur av arbeidslokasjoner, så er det behov for endringer i arbeidsmønster og arbeidsoppgaver. Disse endringer må skje uten at de ansatte mister trygghet og arbeidsglede og uten at arbeidsgiver mister kompetanse og effektivitet.

### Mulighetsanalyse

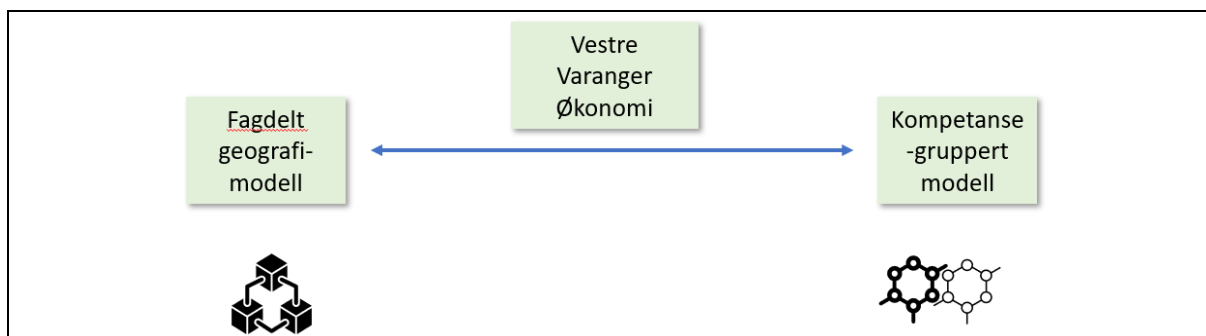
Innholdsmodellene som er presentert ovenfor påvirker hvordan en fellesenhet organiseres. Slik sett er det mange ulike muligheter, men i et strategisk perspektiv må det dynamiske elementet vektlegges. Det betyr at det er nødvendig å se mulighetene målt opp til en fullskala innholdsmodell.

### Illustrasjon av to mulige ytterpunkter

Som en illustrasjon på det spennet som finnes mellom ulike modeller for intern organisering av arbeidsoppgavene, så viser figuren to ytterkant-modeller.

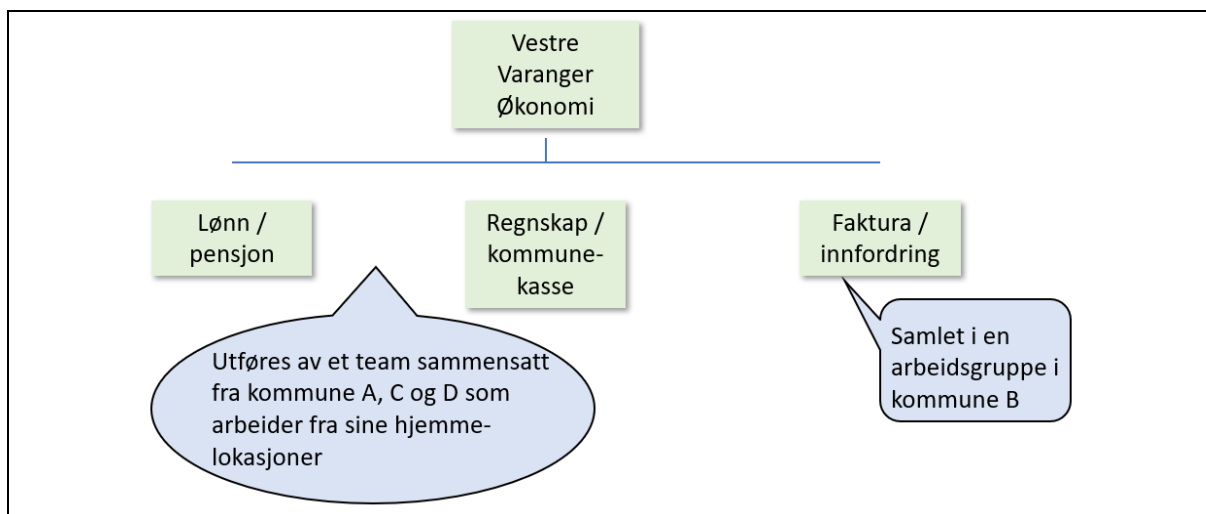
I den ene modellen er arbeidsfordeling og -oppgaver fordelt etter fagområde og arbeidsplasslokasjon (geografi). Eksemplet kan være at all fakturahåndtering/innfordring skjer på en lokasjon i kommune A, mens arbeidsoppgavene innen fagområdet lønn/pensjon løses fra en lokasjon i kommune B. Endelig kan det som hører til arbeidet med regnskapsføring mv. skje fra en lokasjon i kommune C, eventuelt delt mellom kommune C og D.

Det kan her henvises til erfaringene fra Fosen i Trøndelag (kfr. kap 2.5), hvor økonomisamarbeidet er delt i 3 separate samarbeidsavtaler og 3 forskjellige kommuner har vertskommuneansvar for hvert sitt område (hhv regnskap – lønn - innfordring). Det må imidlertid tillegges at «Fosen-modellen» omfatter fire kommuner som i sum har rundt 25.000 innbyggere og der den minste vertskommunen er større enn den største kommunen i Vestre Varanger. Erfaringene fra Fosen er nyttige, men det foreligger skala-differanser.



I den andre ytterkant-modellen er arbeidsoppgavene delt etter hva personalet har av kompetanse og erfaring. Her kan de som har sin praksis og kompetanse i første rekke knyttet til lønn samarbeide i et

team, selv om de sitter på flere ulike geografiske lokasjoner, eksempelvis i kommune B, C og D. Disse vil i sum utgjøre økonomienhetens «spesialteam» på lønn. Tilsvarende kan 2-3 ansatte på ulike geografiske lokasjoner utgjøre et «faktura- og innfordringsteam».

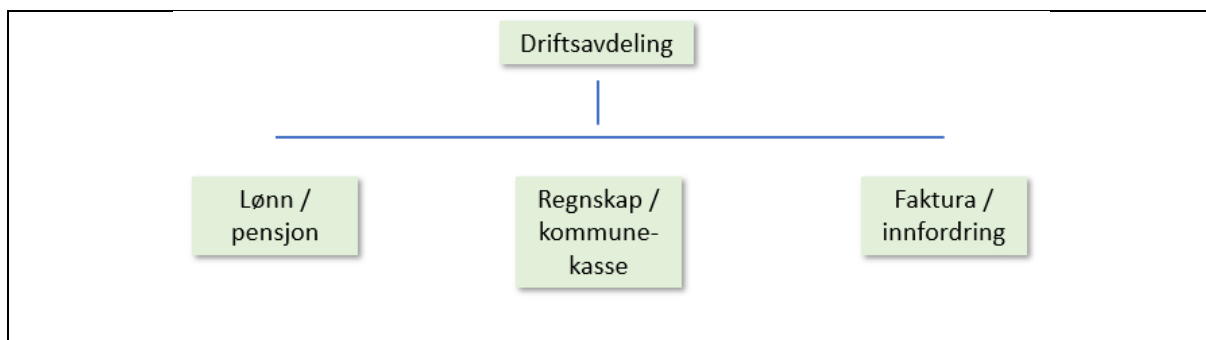


Illustrasjonen viser til at det er et stort rom med muligheter, innenfor de to ytterkantmodellene. Eksempelvis kan en mellomløsning være, slik som vist på figuren, at oppgavene innenfor faktura-/innfordringshåndtering skjer fra en sentralisert lokasjon, mens de mange oppgavene innen lønn- og regnskap er delt mer på flere lokasjoner etter praksiskompetanse og erfaring.

Den interne modellering må analyseres og vurderes nærmere basert på hvilket innhold av tjenester en velger å sette; i oppstartsfasen eller senere hen. Et viktig moment er at jo bredere innhold som legges inn i den valgte modellen, jo større er rommet for mulig intern organisering. I denne prosessen er medvirkning fra de ansatte viktig.

## Aktuelle modeller

Et middelpunkt for en ny organisering er en modell med tjenesteinnhold som omfatter økonomitjenestenes mest sentrale oppgaver som lønn, regnskap og faktura/innfordring («LRFI»). Dette er kap. 3 benevnt som modell 3 og innebærer en samarbeidsløsning med en nokså komplett regnskapsteknisk avdeling. Denne modellen vil ha preg av å være orientert mot typiske løpende driftsoppgaver og også være bundet til tidsfrister og rutineskjema. Modellen vil også omfatte flertallet av personalgruppa.



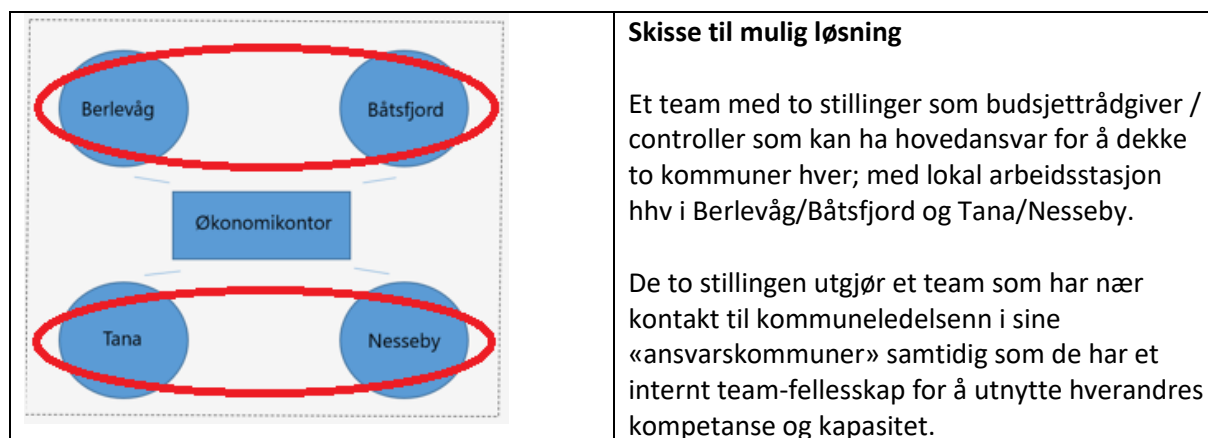
I denne modellen legges dagens arbeidslokasjoner til grunn, noe som innebærer at det vil være to eller flere medarbeidere på hver lokasjon.

## Budsjett, økonomistyring og rapportering

Dersom de strategisk orienterte fagområdene «budsjett, økonomistyring og rapportering» kommer inn i fellesenheten allerede ved etableringstidspunktet, skal altså den nye enheten anordne saksbehandling og tilrettelegging av økonomisk informasjon direkte til toppledelsen i de fire kommunene på en ny måte.

Her vil utgangspunktet være at kommunene har forskjellige strukturer, system og kulturer og de økonomiansatte i fellesenheten vil kunne møte ulike sett av forventninger, også fra folkevalgte.

Gjennom samhandling og utviklingsprosesser vil man over tid kunne innføre mer likeartede strukturer og også standardisere systemer. Et eksempel kan være *årshjul* og *reglementer* som noenlunde enkelt kan samordnes mellom kommunene.



# Forslag

## Spesial-team for internkontroll, kvalitetsutvikling og innkjøp

En fullskalamodell (modell 5) forutsettes å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til både å kunne ivareta og utvikle løpende driftsoppgaver og prosessorienterte oppgaver samt gjennom samordningseffekt og prioritering også ha ressurser til satsinger på nye, strategisk viktige tiltak.

Et høyt prioritert område bør være generell egenkontroll og økonomisk internkontroll.

Internkontroll er et område som ikke kan kjøpes *fiks-ferdig* med konsulenter eller dataprogram; det bør være en fastmontert del av organisasjonen (-e) og en naturlig del av det løpende arbeidet for kommunal ledelse.

Et annet tilgrenset fagområde er overordnet koordinering av kvalitetsutvikling i kommunene.

Et tredje område er systemansvar for innkjøpsfunksjon og forvaltning av rammeavtaler mv.

En ny felles økonomienhet har potensiale til å utvikle seg slik at den kan ivareta disse ansvarsområdene. Det er mulig å prioritere slik at det settes inn anslagsvis 1 ½ - 2 årsverk rettet mot disse spesialoppgavene. Oppgavefeltet er noenlunde likt fordelt i de fire kommunene og arbeidslokasjon blir dermed fleksibel.

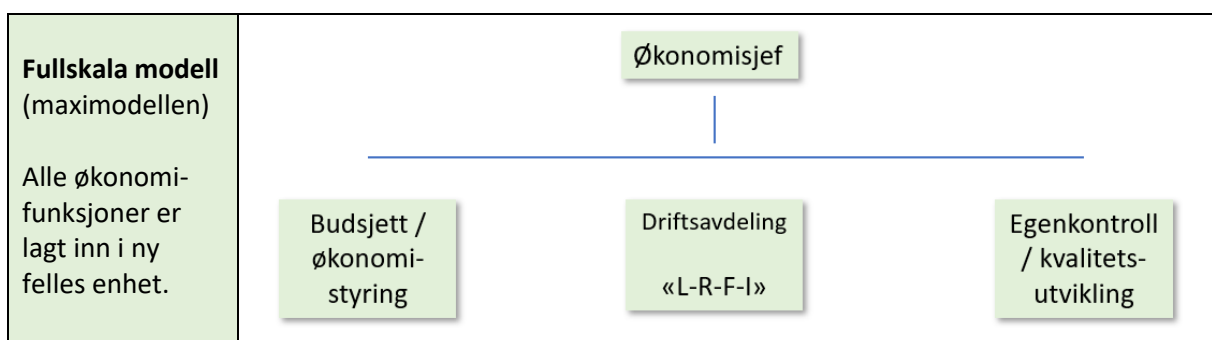
## Sammenstilling av en fullskala modell

De operative tjenestene Lønn, Regnskap og Fakturering/innfordring («LRFI») utgjør kjernevirksomheten i en kommunal økonomiforvaltning og vil naturlig inngå i en ny fellesenheter, iallefall som opsjon over tid.

En rendyrket «LRFI»-enhet basert på de operative økonomitjenestene vil som inngangskapital ha en veltrent praksiskompetanse. Samtidig vil den starte opp som ny nettverksorganisasjon med ansatte plassert på flere arbeidsstasjoner og «innkjøring» av nye rutiner vil måtte ha sterkt fokus.

I en fullskala modell vil økonomiavdelingen kunne ha en organisasjon inndelt i 3 hovedområder:

1. En nokså stor driftsavdeling med oppgaver på de operative kjerneområdene Lønn, Regnskap og Fakturering/Innfordring mv («LRFI»).
2. En litt mindre avdeling - et team på anslagsvis med 2 - 2 ½ årsverk - med hovedoppgaver innen budsjett-økonomistyring-rapportering (strategiske økonomioppgaver).
3. En liten avdeling (muligvis med ressurs på 1 ½ -2 årsverk) rettet mot oppgaver som økonomisk internkontroll, egenkontroll og strategisk kvalitetsutvikling (også som støttefunksjon for rådmann/kommunedirektør og virksomhetsledere).  
I tillegg kan funksjonen som innkjøpsansvarlig (koordinering og kontroll med anskaffelser og forvaltning av rammeavtaler) inngå i den nye økonomitjenesten med en stillingsbrøk- om ikke fra etableringstidspunktet, så noe senere når den nye organisasjonen er kommet i godt gjenge.



En fullintegrert modell for økonomiforvaltningen i Vestre Varanger vil ressursmessig stå relativt sterkt og ha en bemanning minst på linje med kommuner som Sør-Varanger, Alta og Hammerfest.

Det gir rom for å kunne frigjøre ressurser til prioriterte forbedringstiltak. Ett viktig tiltak er at kommunene i Vestre Varanger etablerer og utvikler intern kompetanse på egenkontroll, økonomisk internkontroll og kvalitetskoordinering. Til dette kreves systematisk og målrettet arbeid som igjen er betinget av dedikerte ressurser. Etablering av en slik «internrevisjonstjeneste» vil styrke kommunenes innsats og evne til å sikre effektivitet i både økonomisystem og tjenesteproduksjon.

## Utviklingsperspektiv - fleksibilitet og tilpasninger

Etablering av ny felles økonomienhet vil måtte skje ved omstilling av eksisterende struktur og arbeidsmønster. Samtidig må den nye organisasjonen få muligheter til å utvikle seg etter hvert som en får erfaringer med hvordan tjenestene fungerer.

Viktige stikkord vil være fleksibilitet og tilpasninger. Selv om en starter med en modell, så vil den kunne modereres noe over tid for eksempel med hensyn til rekruttering, spesialisering på økonomiområdets deltjenester, mv. Her bør en imidlertid vurdere nøye hva som er rasjonelt og hensiktsmessig basert på tilgangen til ressurser og kompetanse samt kommunenes behov.

Samtidig blir stadig flere arbeidsoppgaver og tjenester digitale og nettbaserte, hvilket har betydning for organisering og arbeidsprosesser i organisasjonen. Digitalisering gjør det mulig med samhandling og samarbeid mellom kommunale enheter uten at disse er samlokaliserte. Dette er en utvikling som i seg selv kan gi økt fleksibilitet når det gjelder lokalisering av kommunale arbeidsplasser og tjenester.

Et annet moment er forholdet til de ansattes vilje. I et lenger perspektiv kan det oppstå situasjoner

hvor ansatte, enkeltvis eller i gruppe, fremmer ønskemål om endret arbeidslokasjon. Slike situasjoner må avklares med ledelse, samarbeidskommunene og også forholde seg til gjeldende organisasjonsplan og bemanningsplan.

## Økonomikompetanse i bestillerrolle

Ved felles økonomienhet vil det oppstå et tydeligere skille mellom en selvstendig økonomiavdeling og de øvrige kommunale administrative og folkevalgte funksjonene.

Fra det veletablerte interkommunale samarbeidet på Fosen, som har en god del års erfaring, bruker «økonomikontoret» å tale om kommunene som deres kunder.

Et slikt skille har både fordeler og ulemper, men er framfor alt et spørsmål om rolleavklaring og tilpasning.

For kommuneledelsen blir det nødvendig å etablere en bestillerrolle og innrette seg slik at det som kreves av økonomikompetanse er definert, skriftliggjort og satt inn i et årshjul og en leveranseavtale med planlagte aktiviteter og milepæler.

For økonomiavdelingen blir det nødvendig å omstille seg fra å være en aktiv og integrert del av den lokale staben til å tenke arbeidsoppgavene og tjenestene som forhåndsbestilte leveranser. Noe av denne tenkningen finnes også i dag, men det vil bli en skarpere betoning på at arbeidet er definert som en forventet innfrielse av en avtale.

## Behovsinnrettet tilrettelegging

En felles økonomiavdeling må ha kapasitet til å gi alle fire kommunene likeverdige tjenester.

Interessentene har også forskjellige behov. Dersom samarbeidet omfatter regnskap/ faktura, lønn og innfordring er forholdet i særlig grad rettet mot linjeorganisasjonen / virksomhetene i kommunene.

Dersom samarbeidet utvikles til en fullskala modell for en felles økonomiforvaltning vil man komme nærmere inn på flere av interessentene, ikke minst de overordnede styringsorganene.

Interessentene	Prosessbehov	Avtalt tilrettelegging
Folkevalgte styringsorganer	Nødvendig med nærvær av økonomikompetanse i formannskapet og kommunestyrets møter.	-fysisk oppmøte ved T1 og T2, budsjett/ØKP, regnskap/årsmelding og ellers ved behov. -deltakelse på skjerm for mindre emner i politiske møter, samt i større grad for små forsamlinger som formannskapet.
Kommuneledelse	Deltakelse ledermøter Perioderapportering Budsjettprosess Regnskap/årsmelding	-mulig med skjerm hvor økonomisaker er kurante/korte. -rapporter kan presenteres på skjerm. -fysisk frammøte ved alt prosessarbeid.
Virksomhetsledere	Perioderapportering Budsjettprosess Regnskap/årsmelding Støtte/oppfølging/opplæring	-mye kontakt kan skje på skjerm. -tyngre prosesser krever fysisk nærvær. -oppfølging/opplæring av nye ledere vil i en viss grad kreve fysisk nærvær, men mye kan også skje på skjerm.

Utover de løpende prosessorienterte oppgavene, vil dialog og avklaringer om enkeltstående økonomisaker og utredninger/analysearbeid lett kunne løses på skjerm/nett.

I utgangspunktet skal arbeidet skje i henhold til en arbeidsplan (årshjul) som er satt opp i fellesskap mellom økonomiavdelingen og hver av de fire kommunene. Her vil det også være ulikheter fordi den enkelte kommune kan ha lokale rutiner og prosesser som adskiller seg fra de øvrige, for eksempel budsjettprosess og rapporteringsrutiner.

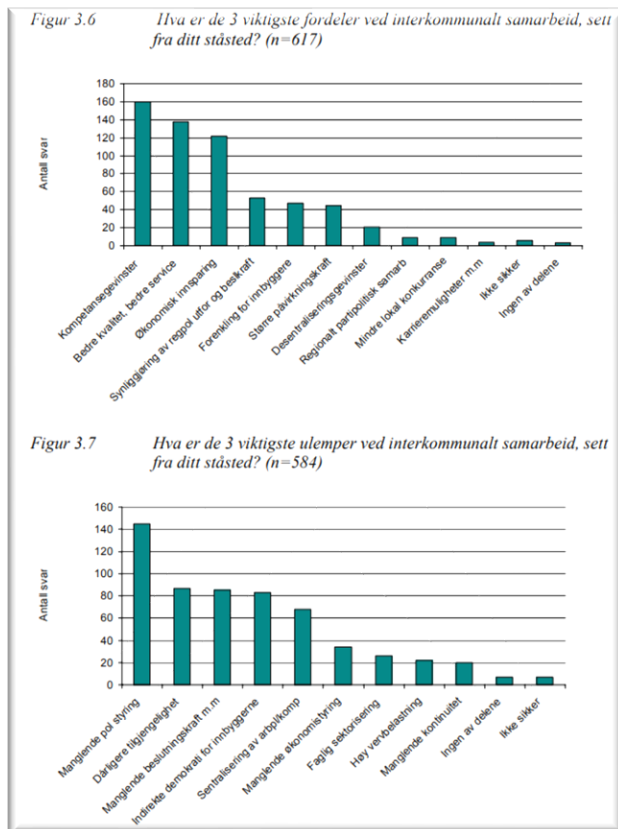
Man forutsetter styring etter strammere årshjul med planlagte aktiviteter og milepæler tilpasset hver kommune.



## Interkommunale modellers iboende svakheter

Norske kommuner har lang tradisjon med å samarbeide og det er etablert et utall av ordninger rundt om i landet. Samarbeidsmodellene varierer både mht. organisering og innhold.

Det finnes visse fellestrekk i holdninger når man måler kommunale lederes vurdering av hvordan disse ordningene fungerer.



I en stor spørreundersøkelse gjort 2006 på oppdrag av KS<sup>28</sup>, ble kommunale lederne/politikere spurt om fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid.

Fordelene var i hovedsak knyttet til tre faktorer:

Kompetansegevinster, bedre kvalitet og service samt økonomisk innsparing.

Når det gjelder mulige ulemper, var det mange som påpekte manglende politisk styring som den viktigste ulempen ved interkommunalt samarbeid.

Dårligere tilgjengelighet, sentralisering av arbeidsplasser og kompetanse, indirekte demokrati og manglende beslutningskraft var også ulemper påpekt av mange.

Rådmennenes besvarelse avvok ikke i forhold til politikernes svar.

Selv om undersøkelsen er noe gammel, så står resultatene i linje med lignende undersøkelser gjort senere, blant annet i forbindelse med revisjoner av Kommuneloven og Ny Kommunereform. Svarene er ikke overraskende. Interkommunalt samarbeid er ofte begrunnet med ønske om å bedre kommunenes tjenestetilbud og effektivisering. På den andre siden blir allment den mer politiske dimensjonen som manglende styring og beslutningskraft/indirekte demokrati trukket fram som ulemper ved interkommunalt samarbeid.

### Manglende budsjettkontroll

Ved siden av manglende politisk styring trekkes det ofte fram, særlig fra rådmannssiden, at det er vanskelig å holde budsjettkontroll med interkommunale ordninger. De oppfattes å leve ved siden av den ordinære virksomheten og rammes mer sjelden av innstramminger og budsjettkutt som tidvis må gjøres i kommunebudsjettene, blant annet fordi deres internbudsjetter oppleves mindre tilgjengelige og transparente.

Dette er utfordringer som er relevante å vektlegge når man etablerer nye samarbeid.

<sup>28</sup> Rapport 2006-057 Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. Utarbeidet av ECON Analyse for KS. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/interkommunalt-samarbeid/econ-2006\\_057-interkommunalt-samarbeid-i-norge.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/interkommunalt-samarbeid/econ-2006_057-interkommunalt-samarbeid-i-norge.pdf)



## 4.5 Kriterier for valg av modell

Vi har i det foregående sett nærmere på ulike organisasjonsmodeller. For å kunne vurdere hvor godt de enkelte organisasjonsmodellene treffer kommunenes behov, og for å kunne vurdere de ulike organisasjonsmodellene mot hverandre, er det nødvendig å etablere et sett med kriterier, som representerer sentrale funksjoner organisasjonen bør ivareta og som modellene kan vurderes opp mot.

Rene teoretiske betraktninger av vurderingskriteringer for valg av modell er imidlertid ikke hensiktsmessig i avgrenset prosjekt som 4k. Som underlag for beslutning bør man være henvendt mot lokale kriterier som ivaretar kommunefelleskapet og som er oppstilt som prinsipper og føringer i den vedtatte samarbeidsavtalen.

Lokale kriterier som ivaretar kommunefelleskapet og som er oppstilt som prinsipper og føringer i den vedtatte samarbeidsavtalen:

### **1. Formåls- og kostnadseffektivitet**

Med formålseffektivitet tenker man at organisasjonsmodellen er hensiktsmessig for å løse virksomhetens prioriterte oppgaver. Kostnadseffektivitet peker på resultat målt mot innsats; den valgte modellen må bidra til at oppgavene løses med minst mulig kostnad og at den legger til rette for rasjonell utvikling og bruk av kompetanse og unngår ressursløsning.

### **2. Forholdet til de ansatte**

Det er de ansattes kompetanse som danner grunnlaget for hva en ny, felles enhet har evne til å produsere av tjenester. Valg av modell må derfor ta hensyn til de ansatte som i dag jobber på de fire økonomiavdelingene. Personalgruppas interesser må vektlegges både mht. intern organisering og struktur, oppgavefordeling og arbeidsmuligheter samt muligheter for kompetanseutvikling og gode arbeidsplasser.

### **3. Eksternt utfordringsbilde for tjenesten - sårbarhet**

Ofte vil forventninger, muligheter og trusler i omgivelsene ha innvirkning på de valg man gjør. For kommunesektoren utgjør både statlige krav og lokalt press i ulike format faktorer som påvirker hva og hvordan man handterer utfordringene.

### **4. Virksomhetsinterne forhold som kompetanse, infrastruktur og ressurser**

Lokale ressurser i form av personell, økonomirammer samt infrastruktur og datasystem er faktorer som påvirker valg av løsningsmodeller.

De 4 punktene må både vurderes hver for seg og så veies opp mot hverandre.

Formåls- og kostnadseffektivitet er alltid viktig i utvikling av organisasjoner. Man må vektlegge å skape en organisasjon som frambyr kvalitative tjenester og evner å skape merverdi for hele kommunefellesskapet i Vestre Varanger. I et effektivitetsperspektiv vil rasjonelle strukturer og styringslinjer prege organisasjonen og dette kriteriet peker mot at man bør velge den mest omfattende modellen, dvs. en fullskala innholdsmodell og en intern virksomhetsmodell med lavest mulig kostnader og ressursinnsats.

Ansatteperspektivet er viktig når organisasjonsmodeller skal formes. Erfaringene fra samarbeidet i Nesseby/Tana viser at det var ulike holdninger om hvordan en valgt modell fungerte og det var også holdningsvariasjon over tid. Ofte vil usikkerhet om framtidig modell og arbeidssituasjon påvirke holdninger. I en viss spiller også kultur inn. De ansattes formelle interesser er ivaretatt i den vedtatte samarbeidsavtalen og det vises også til kap. 3 om basisforutsetningene for dette prosjektarbeidet.

I likhet med effektivitetskriteriet må ansattekriteriet veies opp i den samlede vurderingen.

Et viktig punkt som ofte kommer fram lokalt i Vestre Varanger, er organisasjonenes sårbarhet. I dag er de fire økonomikontorene relativt små miljø som er avhengige av enkeltpersoners kompetanse og innsats. Flere kommuner har opplevd at stillingsvakanser påvirker utførelsen av tjenesten og at det

være vanskelig å hente inn ny kompetanse ved nyrekruttering. I et slikt perspektiv må valg av modell legge vekt på å sikre kompetanse og kapasitet.

Endelig må man vektlegge virksomhetsinterne forhold som kriterium for valg av modell. De fire økonomiavdelingene vurderes som kompatible når det gjelder teknisk infrastruktur, kompetanse og lokal organisatorisk innretning. Dette kriteriet anses derfor nøytralt i forhold til valg av modell i betydningen at forutsetningene vurderes å ligge til rette for alle modellene.

De fire kriteriene for valg av modell som er satt opp ovenfor må balanseres. Det er i denne sammenhengen viktig å påpeke at grunnforutsetningene i Vestre Varanger, sett opp mot hva som er realisert i andre regioner, synes å være tilstede for å etablere gode interkommunale samarbeidsmodeller for løsning av tjenester i tråd med prinsippene i den vedtatte samarbeidsavtalen.

## 4.6 Oppsummering

I dette kapitlet er ulike modeller for organisatorisk innramming av en interkommunal økonomienhet i Vestre Varanger presentert. Det er tre nivå som er analysert og vurdert; ytre organisasjon, intern virksomhetsorganisering og tjenesteinnhold.

For den ytre organiseringen er det pekt på en modell med administrativt vertskommunesamarbeid etter KomL §§ 20-2 / 20-4 som mest hensiktsmessig.

For tjenesteinnhold er det presentert en overordnet skisse med fem mulige modellvalg oppsatt som byggeklosser, hvor man kan velge ulike løsninger basert på hvilket nivå man ønsker med samarbeidet. I vurderingen framkommer at det er en sammenheng mellom modell og mulighetene for å hente ut merverdi eller samordningsgevinster.

Valget av en fullskala modell for et økonomikontor i 4k-området vil gi muligheter for mest merverdi og gevinstrealisering.

For den indre virksomhetsorganiseringen er ulike modeller presentert. Med utgangspunkt i kommunestruktur, geografi og ikke minst politiske føringer i samarbeidsavtalen peker en type nettverksmodell med distribuerte arbeidslokasjoner i de fire kommunene seg ut som den mest hensiktsmessige og akseptable modellen.

En ny felles interkommunal enhet må møte de utfordringer som finnes innen økonomifaget, ikke minst i forhold til kompetanse, fleksibilitet og datasystem (digitalisering og automatisering). En ny enhet vil også innebære at brukerne av økonomikompetansen i den kommunale ledelsen må tilpasse seg til ny struktur og en tydeligere bestillerrolle.

En viktig forutsetning er at de fire kommunene opererer i et fellesskap og utvikler en samordnet samarbeidsmodell som har fullstendig oppslutning om innhold og tjenestekatalog. I det store bildet er de fire kommunene i Vestre Varanger nokså like i form og innhold, dvs det er fullverdige økonomikontor med relativt tydelig grensesnitt mot andre fagområder i kommunene. Dette er et godt utgangspunkt for samarbeidet og gjør etablering av fellesenheter enklere.

Selv om Vestre Varanger Økonomi er et prosjekt med flere uprøvde dimensjoner (ikke minst distansedimensjonen) og en viss risiko, vil det samtidig kunne bli en velstrukturert og oversiktlig organisasjonsenhet.

# Kapittel 5

## Innledning

Interkommunale samarbeidsløsninger innen økonomifaget er etablert flere steder i landet og noen av disse modellene har fungert over mange år. Modellene er ulike og kan ikke kopieres, men erfaringer som er høstet kan være til inspirasjon for andre som vil lykkes med tilsvarende kommunesamarbeid, også med tanke på et samarbeid om Vestre Varanger Økonomi.

For å lykkes vil følgende momenter være avgjørende og de legges til grunn som veikart for å nå målet:

### Hva må på plass for å lykkes?

**I det daglige vil en felles økonomiforvaltning i Vestre Varanger bli målt etter effektivitet og kvalitet. Det betyr at enheten må ha kompetanse og kapasitet til å møte disse kravene.**

#### **1. Felles, formell organisasjonsenhet**

For å få en effektiv ressursutnyttelse, god leveranseevne, gode utviklings-muligheter for de ansatte, håndterbar administrasjon og tilstrekkelig grad av forpliktelser i samarbeidet, er det nødvendig å etablere en felles formell driftsenhet. Dette skjer gjennom vertskommunemodellen ([KomL § 20](#)).

#### **2. Enhetlig daglig ledelse**

Kravene om effektiv ressursbruk, oversiktlige ansvarsforhold og tilstrekkelig effektivitet i ledelsesfunksjonen, tilsier at det må etableres en felles daglig ledelse i enheten. Det forutsettes god sammenheng mellom ansvar og myndighet.

#### **3. Klar ansvarsdeling i produksjonen / tjenestekatalog**

Ansvarsdelingen mellom økonomiavdelingen og deltakerkommunene må være avklart og tydelig definert. Dette for å oppnå tilstrekkelig forutsigbarhet, hindre konflikter og sikre nødvendig effektivitet. Tjenestekatalog eller leveranseavtalene må være tydelige.

#### **4. Distribuert organisering med lokale arbeidsplasser**

Deltakerkommunene i Vestre Varanger vil naturlig nok være opptatt av å ivareta lokale arbeidsplasser. Her vil det være sammenfall mellom et slikt mål og ønsket om å etablere en distribuert organisasjon (nettverksorganisasjon). Det siste vurderes som nødvendig ut fra geografi/reiseavstand og behovet for å ha lokal kompetanse på visse områder i rimelig nærhet til kommuneadministrasjonene.

### **5. Kompetanseutvikling og bemanningsplan**

Utvikling av kompetanse i bredde og dybde vil være avgjørende for enhetens leveranseevne og oppnåelsen av målene om økt effektivitet og kvalitet.

Bemannings- og kompetanseplan er et viktig redskap for å sikre at enheten har kapasitet til å levere de tjenester som forventes av kommunene.

### **6. Attraktivitet for ansatte**

Økonomiavdelingens viktigste ressurs vil være de ansatte og deres kompetanse. For å sikre dette i et framtidsperspektiv, må det etableres rammebetingelser som gjør enheten tilstrekkelig attraktiv for de ansatte, herunder forutsigbarhet og positive utsikter.

Samtidig må det i etableringsfasen legges vekt på å utvikle felles organisasjonskultur og godt arbeidsmiljø.

### **7. Tilgang på kompetanse og infrastruktur / system**

En ny felles enhet må ha tilgang på personressurser for å kunne levere tjenestene som forutsatt iht. tjenestekatalog og leveranseavtaler.

Enheden må også ha tilgang til teknisk infrastruktur og system for å kunne standardisere tjenesten og slik gi økt effektivitet, samtidig som enheten søker spesialisering på tjenesteområder for å gi kvalitative gode tjenester.

### **8. Økonomiske rammebetingelser – gevinstrealisering av samarbeidet**

Dagens rammer i de kommunale budsjettene forutsettes å være tilgjengelige ved etableringen av en ny modell med felles økonomiavdeling.

Det må påregnes engangskostnader i en oppstartsfasen inntil både personressurser og system er samordnet i et felles, helhetlig opplegg og det kan bli realisert samarbeidsgevinster. Detaljene rundt dette må avklares nærmere i etableringsfasen for samarbeidet.

## **Nærmere om de enkelte punktene**

### **(1) Felleseenhetens organisasjon**

En felles økonomienhet for 4k i Vestre Varanger skal organiseres som en egen intern virksomhet i vertskommunen. Det vil måtte ligge til vertskommunen å ivareta alle formaliteter rundt etablering og oppstart av felles enhet. Dialog og samforståelse med de øvrige samarbeidskommunene er nødvendig. De ulike oppgavene vil framkomme tydelig i rammeplan for oppstart, som skal lages umiddelbart etter beslutning om etablering og valg av modell.

En detaljert organisasjonsplan forutsettes utarbeidet.

### **(2) Daglig ledelse**

Den nye enhetens leder og lederstruktur må avklares i organisasjonsplanen. Det anses som en nødvendig forutsetning at det formelle lederskapet er tydelig, både internt i forhold personalgruppen og eksternt i forhold til de fire kommuneledelsene.

Internt vil det være vertskommunen som er ansvarlig for å etablere lederavtale og tildele ansvar og fullmakter. Vertskommunen er også ansvarlig for tilsettinger og ivaretagelse av arbeidsgiveransvaret.

Hvorvidt leder i en interimperiode skal konstitueres eller om tilsettingsprosess skal gjennomføres før oppstart, bør avklares mellom de fire kommunelederne.

Deltakelse i ledergruppene i hver kommune vil også måtte avklares nærmere og her kan det være ulike vurderinger i kommunene basert på behov, utfordringer og forventninger. Slik deltakelse kan også variere gjennom året i forhold til prosessorienterte oppgaver som budsjett og rapporter. Det er også mulig at økonomienhetens leder kan delegere ledergruppedeltakelse til andre, f.eks. til budsjettrådgiver/økonomikonsulent.

### **(3) Tjenesteavtale mellom kommunene med klare leveransekrav**

Mellom økonomienheten i vertskommunen og hver av de 4 kommunene må det etableres en tjenesteavtale som angir kvantitet og kvalitet på hva som skal leveres av økonomitjenester. Avtalene følger av KomL § 20-4 og lovteksten lister opp punkter som skal være med i slike avtaler, bl. a. hvilke kommuner som samarbeider og hvem som er vertskommune. I tillegg skal avtalen inneholde regler for kostnadsdekning (finansieringsmodell).

Det er laget et utkast som følger prosjektrapporten som vedlegg og dette kan brukes som mal for disse tjenesteavtalene. Et notat om finansieringsmodeller ligger også vedlagt rapporten.

Tjenesteavtalen skal beskrive hvilke tjenester som vertskommunen er ansvarlig å levere til samarbeidende kommunene. Disse leveransene skal være tydelig definert gjennom en særskilt tjenestekatalog og leveransene må også settes inn i et årshjul eller kalender, slik at det er tydelig hvilke forventninger hver kommune har til økonomikompetanse, særlig til prosessorienterte oppgaver som budsjett, økonomistyring og rapportering.

Det vises til vedlagte utkast til avtale med forslag til finansieringsmodell.

### **(4) Desentralisert arbeidslokasjoner og nettverksorganisasjon**

En nettverksbasert, distribuert organisasjonsmodell i Vestre Varanger Økonomi vil ha 4 arbeidslokasjoner og fravær av et typisk hovedkontor. En forutsetter at hver av de 4 kommunene stiller tilstrekkelige lokaler til disposisjon, i utgangspunkt eksisterende lokaler, for de ansatte. Nærmere om dette må avtales i prosessen før etableringen.

### **(5) Kompetanseutvikling - bemannings- og kompetanseplan**

Det skal utarbeides en bemannings- og kompetanseplan for Vestre Varanger Økonomi som skal inneholde organisasjonskart, bemannings- og stillingsstruktur, funksjons- og stillingsbeskrivelser, handlingsplan for kompetanse- og opplæringstiltak samt fullmakter og administrative systembeskrivelser. Planen bør holdes ajour og revideres en gang hvert år.

Ferdiggjøring av denne planen er et tiltak som må prioriteres straks etter at beslutning om etablering av samarbeidet er tatt. Kompetansedelen er viktig, både kartlegging av behov og tilrettelegging for å gi tilbud om opplæringstiltak eller hospitering.

### **(6) Attraktivitet for ansatte**

Omorganisering i kommunene vil som regel omhandle stillinger og ansatte. Strukturer og regelverk er viktig som ramme for organisasjonen, men personalet må også føle tilknytning gjennom kultur og arbeidsmiljøet. Erfaringene fra prøveprosjektet i Nesseby/Tana peker på dette. Derfor må det i prosessen mot etablering vektlegges å sette inn tiltak som kan styrke miljø og kultur, gjerne gjennom en konkret handlingsplan som ansattegruppen får prege utformingen av.

Samtidig må man ikke undervurdere at nettverksorganisering og distansearbeidsplasser er nye måter å arbeide på. Som det er vist til i kap. 2.4 så foreligger det ikke mye forskning på dette, men det kommer likevel fram at fysiske møter er viktige i virtuelle team. Det bør derfor investeres i at alle ansatte kan treffes ansikt til ansikt mens teamet ennå er i en oppstartsfasen og at det videre bør legges til rette for slike fysiske kontaktmøter jevnlig.

Attraktive arbeidsplasser gjelder også muligheter for kompetansehevingstiltak og dette må komme fram i bemannings- og kompetanseplanen.

### **(7) Teknologi og infrastruktur**

Teknisk infrastruktur i form av IKT, nettverk, datasystem og programvare er vesentlig for at et felles økonomikontor kan fungere. Det gjelder både i forhold til ansatte men også i forhold til virksomhetene i kommunene. Tilgang til økonomiinformasjon gjennom datasystemet er en absolutt og nødvendig forutsetning.

I dag har kommunene i Vestre Varanger et godt utgangspunkt, men relativt god infrastruktur og felles løsninger på de fleste felt.

Gjennom IKT-prosjektet må forholdene utvikles ytterligere. Det gjelder både optimalisering av infrastruktur (nettverk og skyløsninger), samordnet datasystem og programvare og sikkerhetsløsninger. Det er rimelig at kommunene vektlegger en felles digitaliseringsstrategi.

### **(8) Ressurstilgang ved etablering og gevinster av samarbeidet**

Det legges til grunn at en ny økonomienhet etableres med en konsolidert budsjetttramme på linje med eksisterende nivå og at det åpnes for å gi tilgang til en mindre budsjetttramme det første driftsåret tiltenkt etableringskostnader og arbeidsmiljøtiltak.

Detaljene rundt dette må avklares nærmere i etableringsfasen for samarbeidet. Det er viktig at det finnes tid og penger i innfasingsperioden til å investere i personalet slik at en ny organisasjonskultur (arbeidsmiljø) kan vokse fram.

Det foreslås videre at man gir felleseenheten en «fredningstid» på to år før man tenker at det kan tas ut en økonomisk gevinst. Etter en slik fredningsperiode bør det være realistisk å forvente at prosjektet kan gi en effektiviseringsgevinst på >10 %, eller en innsparing i størrelsesorden 1 ½ årsverk. Som vist i kap. 2.5 har HALD-samarbeidet oppnådd innsparinger i et tidsperspektiv på 3-5 år. Det er likevel viktig at det er muligheter for å la samarbeidet og felleseenheten *gå seg til* gjennom etablerings- og fredningsperioden.

Forslag

### **Rammeplan for etablering og oppstart**

Når beslutning om et samarbeid er tatt og samarbeidsavtalen mellom kommunene godkjent, vil rammeplan for oppstart gjøres ferdig slik at man har konkrete retningslinjer å arbeide med fram til ny enhet settes i drift.

Rammeplanen bygger på punktene (1-8) som er presentert ovenfor.



# Kapittel 6 Oppsummering og anbefaling

## 6.1 Oppsummering

De fire kommunene i Vestre Varanger, Berlevåg, Tana, Nesseby og Båtsfjord, har sammen etablert en interkommunal plattform for utvikling av varierte former for samarbeid om tjenester. Samarbeidet er etablert under prosjektnavnet 4k. I januar/februar 2021 ble en felles samarbeidsavtale behandlet og vedtatt i hvert av de fire kommunestyrene.

Med basis i samarbeidsavtalen ble det i 2021 etablert 4 konkrete saksområder som skal utredes nærmere med sikte på forpliktende samarbeid. Ved siden av økonomiforvaltning gjelder det IKT, barnevern og helseforvaltningskontor. Ansvar for å utrede og etablere felles økonomiforvaltning er lagt til Berlevåg kommune.

Prosjektrapporten gjennomgår i kapittel 2 ulike faktorer og utfordringer som påvirker saksområdet. Det er lagt vekt på å lære av erfaringer fra lignende prosjekter som er gjennomført andre steder.

Prosjektet med felles økonomienhet må i første rekke vurderes som et omorganiseringsprosjekt. Det er ikke forutsatt tilført nye ressurser til området og det er ikke politiske reformer eller nye lovkrav som driver fram behovet for samarbeid. Snarere er det interne omstillingsbehov knyttet til sårbarhet i dagens tjenester og et generelt ønske om å sikre tilstrekkelig kompetanse, som er avgjørende.

Kapittel 3 handler om ulike forutsetninger som er lagt til grunn i prosjektet og som skal hensyntas i arbeidet med å etablere en samarbeidsmodell. Et viktig hensyn er politiske føringer fra kommunene om at geografi, reiseavstander og lokale arbeidsplasser er viktig.

Samtidig er det lagt vekt på å kunne oppnå varige gevinster for kommunefellesskapet både når det gjelder tjenester og ressursinnsats.

I kapittel 4 er ulike organisasjonsmodeller presentert, særlig i forhold til tjenesteinnhold og intern virksomhetsorganisering. Det er lagt vekt på å skissere hvilke muligheter som finnes.

I kapittel 5 er satt opp en liste med konkrete punkter som anses viktige for at prosjektet skal lykkes. Punktene danner i sin tur grunnlaget for en rammeplan for oppstart.

## 6.2 Grunnleggende forutsetninger

Grunnlagsmaterialet viser at forholdene ligger til rette for et forpliktende samarbeid i Vestre Varanger om en felles økonomitjenesteenheter.

- De fire kommunene er nokså like i størrelse og struktur
- Økonomiavdelingene er compatible; relativt like i innhold og organisering
- Grensesnittet mot andre fagområder er relativt avklart
- Det er i dag stor praksiskompetanse på hele økonomifeltet
- Det er kompetanse i organisasjonen til å utvikle fagområdet
- Teknisk infrastruktur er i stor grad lagt til rette for tjenestesamarbeid og det er forholdsvis lav investeringserskel ved å flytte inn i en felles enhet

Dette er gode forutsetninger å bygge en ny samarbeidsmodell på. Videre tilpasning av teknisk infrastruktur og datasystem er mulig.

Det er satt opp fire effektmål som skal springe ut av prosjektet med en felles økonomienhet:

### 1. Redusert sårbarhet og økt driftssikkerhet

2. Økt kvalitet bredde-dybde
3. Attraktivitet for personell og ansatte
4. Samordningsgevinster

### 6.3 Anbefaling av konsept

Til valget av modell er det forsøkt å sette opp noen konkrete kriterier. Kriteriene ivaretar ulike perspektiv og kan være til hjelp for å foreta en samlet vurdering av modellene.

En modell må både være gjennomførbar og gi merverdi. Det er en sammenheng mellom modell og hvilken merverdi som kan oppnås.

Gjennom prosjektarbeidet har en sett at det er fordeler ved en modell med mest mulig innhold. Det holder hele personalgruppa sammen og kan gi et godt grunnlag for å oppnå langsiktige mål om merverdi, spesifisert slik:

- *Forsterket kompetanse og innsats mot prioriterte områder som internkontroll og kvalitetsutvikling*
- *Økt standardisering av lokale system og rutiner som grunnlag for effektiviseringsgevinster*
- *Økt spesialisering på prioriterte fagområder med kompetanseheving for ansatte*
- *Økt støtte / opplæring på økonomiområdet til virksomhetslederne i alle fire kommunene*
- *10 % økonomisk innsparing innen fem år.*

Samtidig må etableringen av en felles økonomiavdeling skje i en form og i et tempo som kommuneledelsene i samråd med de ansatte kan make, gitt alle utfordringer med en nettverksorganisasjon.

Den interne virksomhetsorganiseringen skal bygge på eksisterende, lokale arbeidslokasjoner og arbeidet med bemannings- og kompetanseplan samt rammeplan må nærmere avgjøre oppsett av stillinger, team mv. i en prosess hvor ansatte og tillitsvalgte deltar.

Det må ligge til kommuneledelsen (rådmenn/kommunedirektører) å fastsette detaljene i modellvalg, innholdsdesign og internorganisering. Rapporten gir anvisning av de muligheter som finnes og også hvilke fordeler det er ved et samarbeid i Vestre Varanger.

### 6.4 Anbefaling av handlingsplan

Prosjektrapporten danner grunnlag for beslutning om eventuell etablering av en felles økonomienhet i de fire kommunen er i Vestre Varanger, herunder valg av innretning og modell.

Når beslutning er tatt skal iverksettingsplan gjøres ferdig, en rammeplan for etablering og oppstart. Den er en handlingsplan for hva som må gjøres mellom tidspunkt for beslutning og til etablering og innfasingsperiode helt fram til enheten er i ordinær drift.

Rammeplanen bygger på de punkter som i kap. 5 er framhevet som viktige for å lykkes med prosjektet. Rammeplanen er et administrativt verktøy, men den inneholder aktiv medvirkning fra tillitsvalgte. I den grad enkeltpunkter må behandles politisk vil dette skje på ordinær måte.



## **Forslag til anbefaling til styringsgruppa:**

1.

Med bakgrunn i vedtatt samarbeidsavtale og prosjektrapport anbefales det at 4k kommunene i Vestre Varanger etablerer en felles tjenesteenhet for økonomiforvaltningen.

2.

Enheten etableres med hjemmel i KommuneLoven § 20-2 som administrativt vertskommunesamarbeid med Berlevåg som vertskommune og med parallelle samarbeidsavtaler til Tana, Nesseby og Båtsfjord.

3.

I utkast til samarbeidsavtale mellom kommunene framgår reglene for kostnadsdekning (finansieringsmodell).

4.

I Berlevåg etableres en intern tjenesteenhet direkte underlagt rådmannen og med et sett av administrative fullmakter til virksomhetsleder for økonomienheten.

Det etableres parallelle tjenesteleveranseavtaler mellom økonomienheten og hver av de 4 samarbeidende kommuner, hvor kvalitative og kvantitative mål er fastsatt for hva økonomienheten skal levere av konkrete tjenester.

5.

Styringsgruppa (rådmenn/kommunedirektør) gis myndighet til å fastsette økonomienhetens internorganisasjon, innholdsmodell og tempoplan for etablering og oppstart.

Det presiseres at virksomhetsmodellen baseres på dagens fire arbeidslokasjoner i et nettverksfellesskap ledet fra Berlevåg.

### Vedlegg:

*Utkast til tjenesteavtale (samarbeidsavtale iht. KomL § 20-4)*