



Vedlegg til sak om omorganisering av Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet (KSI) – utredning om valg av fordelingsnøkkel

Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet (KSI) ble etablert i 2005. Det ble da bestemt at de to fylkeskommunene Hedmark og Oppland skulle betale 35 % hver, mens de tre kommunene skulle betale 30 % til sammen, dvs. 10 % per kommune. Etter sammenslåingen av de to fylkeskommunene, overtok Innlandet fylkeskommune 70 % av utgiftene. Sekretariatet har rapportert jevnlig til styret om hvordan ressursene har fordelt seg på de ulike kontrollutvalgene. Over tid har man sett en noe skjevfordeling, selv om over flere år jevner dette seg noe ut. Tabellen under viser hvor stor andel sekretariatet har brukt i snitt de siste 5 årene på de ulike kontrollutvalgene (merk at tallene er rundet av):

Kommune/ fylkeskommune	Ressurs bruk 2021	Ressurs -bruk 2020	Ressurs -bruk 2019	Ressurs -bruk 2018	Ressurs -bruk 2017	Snitt
Innlandet fylkeskommune	56,9%	57,3%	63,3%	55,5%	57,1%	58 %
Hedmark fylkeskommune		-	32,3 %	27,2 %	27,7 %	
Oppland fylkeskommune		-	31,0 %	28,3 %	29,4 %	
Lillehammer kommune	18,2%	15,4%	13,8%	19,5%	18,3%	17 %
Gausdal kommune	11,2%	13,3%	12,4 %	12,9%	11,6%	12,3 %
Øyer kommune	13,6%	14%	10,6 %	12,1 %	12,9%	12,6 %

Fram til 1.1.2020 var det to ansatte i sekretariatet i fulle stillinger. De siste to årene har det bare vært en ansatt i sekretariatet, og antall hjemler har vært redusert til 1,6 grunnet regionreformen. Fra og med 1.9.2022 er de 1,6 stillingene besatt. Dette gjør at det kan være noe utfordrende å sammenligne tall og prosentandeler. Antall timer til fordeling påvirkes veldig av antall ansatte i en såpass liten organisasjon.

Sekretariatet har vurdert flere måter man kan fordele kostnader på, og har innhentet eksempler fra andre sekretariat. Sekretariatene som nevnes under, er bare et utvalg som til sammen viser de ulike måtene man kan fordele utgifter på.

Konsek Øst IKS (tidligere Glåmdalen)

Netto utgifter fra og med etableringsdato fordeles mellom de deltakende kommuner etter følgende fordelingsnøkkel:

- 40 % (felleskostnader) fordeles etter innbyggertallet i kommunene per 1. januar foregående år.
- 60 % fordeles etter registrert tidsforbruk på den enkelte kommunes kontrollutvalg i regnskapsåret.

Dvs. at 60 % i utgangspunkt fordeles likt mellom de enkelte kommunene og så foretas det en vurdering på tidsforbruket året før når det sendes ut faktura for 1. halvår i nytt år. Har f.eks. Elverum kommune hatt 9 kontrollutvalgsmøter ett år og Stor-Elvdal 4 møter, vil Elverum få en tilleggsregning og Stor-Elvdal få penger refundert (normalt går vi ut fra 6-7 møter pr. år i hvert utvalg).

Sekretariatet i Nord-Gudbrandsdal:

Utgifter fordeles 50% fast og 50% etter folketall. Et eksempel:

NETTO DRIFTSUTGIFTER TIL FORDELING:	826 400
	413 200 50% fast
	413 200 50% etter folketall

Fordeling kommunene:

	SUM	1/6 fast	Variabel
Dovre	126 419	68 867	57 552
Lesja	114 230	68 867	45 364
Sel	196 985	68 867	128 118
Skjåk	118 881	68 867	50 015
Lom	119 363	68 867	50 496
Vågå	150 521	68 867	81 655
-	826 400	413 200	413 200

Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat KO:

Netto driftsutgifter fordeles med 20% likt på hver kommune, og resten etter kommunens innbyggertall.

Østfold kontrollutvalgssekretariat KO:

Deltagerne skal yte et årlig tilskudd til oppgavefelleskapets drift basert på vedtatt årsbudsjett, samt prinsipper for fastsetting av tilskudd som er følgende:

- 1/3 av kostnadene fordeles likt deltakerne imellom.
- 2/3 av kostnadene fordeles etter medgått tid for den enkelte deltaker

Vurderinger av ulike fordelingsnøkler og hvordan de vil slå ut

Det er fordeler og ulemper ved de ulike måtene å fordele kostnader på. Under vurderer vi kort de ulike modellene som kan være aktuelle.

Kun bruk av en fordelingsnøkkel gitt i prosent

Dette er den modellen KSI har brukt siden 2005. Dette er en modell som er enkelt å bruke, og krever lite ressurser for å beregne hva hver deltaker skal belastes med. En annen fordel med denne metoden er at den er forutsigbar. Man vedtar et budsjett og styrer timebruken sånn omtrentlig etter fordelingsnøkkel, risikoen for et økonomisk merforbruk er ikke til stede. Deltakerne kan på denne måten av og til få noen færre timer enn fordelingsnøkkelen tilsier, eller de kan få noen flere, uten at dette påvirker det økonomiske resultatet. Denne modellen er en raus modell, som gir sekretariatet en mulighet til å jobbe fleksibelt og yte bistand til de ulike kontrollutvalgene ut ifra faktiske behov. En mulig risiko er at deltagerne betaler for mer eller mindre enn de mottar i antall timer. Om denne modellen velges, bør den derfor evalueres i løpet av hver valgperiode slik at man sikrer at kontrollutvalget i løpet av valgperioden får de timene de trenger og betaler for. I en slik evaluering, kan man også vurdere å endre fordelingsnøkkelen dersom man ser at dette ikke stemmer med situasjonen.

Om man går for gjennomsnittlig bruk i prosent de siste 5 år, vil et budsjett på 2 millioner føre til følgende beløp for deltakerne:

- Lillehammer kommune 340 000

- Gausdal kommune 240 000
- Øyer kommune 240 000
- Innlandet fylkeskommune 1 180 000

En slik fordeling vil gi en økt utgift til kommunene (særlig Lillehammer kommune) og lavere utgift på fylkeskommunen (budsjett for 2022 ligger på kr. 218 000 per kommune og 1,53 mill på fylkeskommunen). Dette er i tråd med at sekretariatet faktisk har brukt mer tid på kommunene enn hva gammel fordelingsnøkkel tilsier. Sekretariatet har de siste årene hatt et budsjett på rett i overkant av 2 millioner kroner, men har aldri brukt opp hele budsjettet slik at kommunene de siste årene har endt opp med en faktura på godt under kr. 200 000. Fylkeskommunen har også hatt tilsvarende mindre forbruk sammenlignet med budsjett.

En andel dekkes med en fast del per deltager og resten fordeles enten etter faktisk timebruk eller etter innbyggertall

En del av timene til sekretariatet benyttes til type «fellesoppgaver», eksempler på dette er lunsj, ferie, planarbeid, styrearbeid, reisetid og kurs mm. Dette kan man legge til grunn at fordeles likt mellom alle deltagerne. De siste årene har timer til fellesoppgaver variert mellom 20-30% av tiden. Dette lå noe høyere noen år, grunnet sykemeldinger og seniortiltak. I en såpass liten organisasjon vil denne prosentandelen fort påvirkes av et sykefravær eller liknende. Variasjonen kan være stor fra år til år, og det kan være utfordrende å si hva som er mest riktig prosentandel.

Resten av utgiftene kan fordeles etter faktiske brukte timer eller ut ifra innbyggertall. Siden fylkeskommunen er med i samarbeidet, vil de ha et adskillig større innbyggertall enn de tre kommunene. Dette gjenspeiles også i den modellen man har brukt fram til nå, der fylkeskommunen har stått for den største andelen av utgiftene. I en slik modell, må man årlig sjekke opp innbyggertall og fordele ut ifra dette. Det vurderes som en relativt enkel modell, utfordringen kan ligge i å anslå riktig andel som skal fordeles likt. Alternativet er å legge faktiske timer som er brukt til grunn for resten som skal fordeles. Dette er en rettferdig modell som fører til at man betaler for det timetallet som faktisk er brukt. En utfordring, er at man kan da risikere å ende opp med en høyere sum enn budsjettet og dermed et merforbruk. I tillegg er det kun 1,6 ansatte, noe som begrenser hvor fritt man kan bruke timene, da mye av det sekretariatet utfører er oppgaver som må gjøres. Erfaringsmessig dukker det opp vanskelige saker i noen kontrollutvalg innimellom. Da kan det være en fordel at sekretariatet kan fordele tidsbruken ut ifra hvor en vurdering av hva som er mest viktig. Skal man da belastes for tidsbruk i timer, kan dette bli til dels mye dyrere.

Vurderinger av modellene

I KSI har måten å fordele kostnadene på, med en prosentvis fordeling per deltager, vært en enkel modell med lite krav til administrativt arbeid. Dette har gjort at man har hatt et fast budsjett, og det har ikke vært noen risiko for å få en større kostnad dersom man bruker mer timer enn forutsatt i fordelingsnøkkelen. Om man i etterkant skal ta betaling ut ifra faktisk brukte timer, så kan man risikere et merforbruk. Andre år, kan det være at man har noe mindre bruk av timer og dermed blir belastet for mindre.

Sekretariatet vurderer at det er nyttig med en fordelingsnøkkel som er raus og fleksibel, og at man heller sikrer at man i løpet av valgperioden får det timetallet man trenger og betaler for. Ved å følge med på samt dokumentere timeforbruk per oppdrag, kan man ved slutten av en valgperiode evaluere fordelingsnøkkelen.

Det man har sett de siste årene, er at kommunene har brukt noe mer timer enn det fordelingsnøkkelen har tilsagt. Særlig gjelder dette for Lillehammer kommune, som er en større kommune enn Gausdal og Øyer. En måte å justere for dette på, er ved å legge gjennomsnittlig timeforbruk i prosent til grunn for ny fordelingsnøkkel (basert på de siste fem årene). Dette vil si følgende fordelingsnøkkel:

- Lillehammer kommune 17%

- Gausdal kommune 12 %
- Øyer kommune 12 %
- Innlandet fylkeskommune 59 %

Denne modellen tar ikke direkte hensyn til innbyggertall, men gjør det indirekte ved at erfaringstall legges til grunn. Begge alternativer kan være fornuftige og rettfærdige måter å fordele kostnader til kontrollutvalgssekretariatet på. Men, det er et viktig moment og det er at alle kommuner skal ha en revidering av regnskapet sitt. Og størrelsen på kommunen i form av innbyggere, er ikke avgjørende for hvor omfattende dette arbeidet er. Rene utgifter til regnskapsrevisjon påvirkes noe av kommunens størrelse, men ikke proporsjonalt. Det gjelder i enda større grad for sekretariatets arbeid i forbindelse med regnskapsrevisjon. Oppgaven er nesten tilsvarende stor uavhengig av kommunens/fylkeskommunens størrelse. Det samme gjelder for sekretariatets arbeid med den overordnede risiko- og vesentlighetsvurderingen som ligger til grunn for plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll. Alle kommuner har de samme kravene til hva de skal yte, og dermed blir oppgaven relativt lik for alle kommunene som deltar i sekretariatsamarbeidet. Dersom det ender opp med en fordelingsnøkkel som er mer rigid, så vil dette kunne gå ut over kvaliteten, da sekretariatet må styre mer etter faktisk brukte timer. Om man velger en fordelingsnøkkel som krever mer administrasjon, så vil det også gå enda mer tid til fellesoppgaver.

Innbyggere i de ulike deltagerne per 1.1.2021

- Lillehammer 28493 (6,94% av totalt tall)
- Gausdal 6023 (1,47% av totalt tall)
- Øyer 5093 (1,24% av totalt tall)
- Innlandet 370 905 (90,35% av totalt tall)
 - Totalt tall blir 410 514

Sekretariatet har sett på et relativt enkelt eksempel der årsbudsjettet ligger på 2 millioner for KSI. Fordelingsnøkkel basert på timetall (snitt fra 2021) eller folketall slår dermed ut ulikt på de ulike deltagerne i samarbeidet. Under er noen regneeksempler ved ulike forutsetninger:

Forutsetning; 20% av utgiftene fordeles likt. Resten ved enten timebruk (brukt antall timer fra 2021 i eksempelet) eller vekting av folketall:

	Fast	Timer	Sum	Folketall	Sum
Lillehammer	100000	291200	391200	111053	211053
Gausdal	100000	180800	280800	23475	123475
Øyer	100000	217600	317600	19850	119850
IFK	100000	910400	1010400	1445622	1545622
	400000	1600000	2000000	1600000	2000000

Forutsetning; 25% av utgiftene fordeles likt. Resten ved enten timebruk (brukt antall timer fra 2021 i eksempelet) eller vekting av folketall:

	Fast	Timer	Sum	Folketall	Sum
Lillehammer	125000	273000	398000	104112	229112
Gausdal	125000	169500	294500	22008	147008
Øyer	125000	204000	329000	18610	143610
IFK	125000	853500	978500	1355270	1480270
	500000	1500000	2000000	1500000	2000000

Forutsetning; 30% av utgiftene fordeles likt. Resten ved enten timebruk (brukt antall timer fra 2021 i eksempelet) eller vekting av folketall:

	Fast	Timer	Sum	Folketall	Sum
--	------	-------	-----	-----------	-----

Lillehammer	150000	254800	404 800	97171	247171
Gausdal	150000	158200	308200	20541	170541
Øyer	150000	190400	340400	17369	167369
IFK	150000	796600	946600	1264919	1414919
	600 000	1400000	2 000 000	1400000	2000000

Det kan være utfordrende å vurdere hva som er riktig nivå på hvor mye som bør fordeles fast på alle deltakerne. Når man bruker timer som fordelingsgrunnlag, kan det virke noe feil å ha et veldig høyt fastledd. Det antas for øvrig at fastleddet i forhold til timer, kommer til å øke nå når rådgiver i 60% er på plass. Kommunene vil ved å ha et høyt fastledd samt restfordeling etter timer, ende opp med en betraktelig høyere sum enn i dag. Dette antar sekretariatet at ikke er en riktig fordeling av ressursene. Sekretariatet er ikke kjent med hva som er «vanlig» å betale for sekretariatstjenester, da dette er veldig ulikt organisert i landet og det gjennomføres ikke en prissammenligning. Men det antas at det for mindre kommuner er relativt normalt å ligge rundt kr. 200 000, mens større kommuner ligger en del over dette. Fylkeskommunene har også ulik organisering av sekretariatstjenestene. I Rogaland er det for eksempel en person i full stilling, Viken har 1,5 stillinger. Store kommuner som Trondheim har en person i full stilling, mens Bergen har to personer i fulle stillinger. Andre er igjen med i ulike IKS med ulike fordelingsnøkler.

En fordeling basert på folketall kan også argumenteres for å være en god modell, om man ønsker en mer nyansert fordeling enn bare i prosent som har vært praksis til nå. Sekretariatet antar at det vil være mest riktig at 25 eller 30% av utgiftene fordeles likt, og at resten er basert på folketall. Dette er tall som må justeres ved hvert budsjett. Det er og viktig å merke seg at tallene over er basert på et forenklet budsjett på kr. 2 mill.

Kontrollutvalgssekretariatet diskuterte ovennevnte med styret i KSI i styremøtet den 30.9.2022.

Følgende ble notert fra behandlingen: *Styret kom med innspill om at de ønsker en fordelingsnøkkel som er basert på erfaringstall, og at det velges en enkel modell.*

Oppsummering

Det er flere modeller som kan være aktuelle og som kan egne seg for å fordele kostnader. Sekretariatet ser at modellen med fordeling med en fast sum per deltager og at resten fordeles ut ifra innbyggertall kan være en god modell. Men basert på de ulike måtene som er vurdert, samt innspill fra styret, anbefaler sekretariatet å beholde en enkel metode med en fordeling ut ifra en fast prosent. Det anbefales at gjennomsnittstall for de siste fem årene ligger til grunn for fordelingen.

Det er naturlig at det kommende representantskapet evaluerer fordelingsnøkkelen i slutten av neste valgperiode, sammen med organisasjonsform. Dette framkommer av forslag til vedtektene.