



Arkivsak-dok. 2020/698  
Saksbehandler Kari Louise Hovland

Saksgang  
**Styret i Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet**

Møtedato  
30.9.2022

**SAKNR: /2022**

**BEHANDLING AV NY SAMARBEIDSFØRM INKL. NY SAMARBEIDSAVTALE  
KONTROLLUTVALGSSEKRETARIATET INNLANDET**

Sekretariatsleders forslag til vedtak:

1. Styret i KSI har tidligere vedtatt at Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet skal omorganiseres til et kommunalt oppgavefelleskap som ikke er et eget rettssubjekt, som følge av endret kommunelov, og opprettholder dette vedtaket.
2. Styret vedtar det vedlagte forslaget til samarbeidsavtale slik den foreligger. Samarbeidsavtalen trer i kraft etter siste konstituering høsten 2023. Det forutsettes at alle kommunestyre/fylkesting har vedtatt avtalen innen den tid.
3. Saken sendes til de deltakende kommunenes kommunestyre og fylkestinget i Innlandet med følgende forslag til vedtak:
  1. Grunnet endringer i kommuneloven må alle vertskommunesamarbeid opprettet i henhold til gammel kommunelov § 27, endre samarbeidsform. Fylkestinget i Innlandet fylkeskommune/Kommunestyret i Gausdal kommune/Kommunestyret i Lillehammer kommune/Kommunestyret i Øyer kommune vedtar vedlagte forslag til samarbeidsavtale som foreslått i saken, og erstatter disse med nåværende vedtekter for Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet. Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet blir et kommunalt oppgavefelleskap i stedet for et vertskommunesamarbeid.
  2. Navnet på det nye vertskommunesamarbeidet blir Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet kommunalt oppgavefelleskap – forkortet KSI KO
  3. Det forutsettes likelydende vedtak i alle de fire deltakerne i samarbeidet.

Lillehammer, 20.9.2022

Kari Louise Hovland  
Sekretariatsleder



**Vedlegg:**

- Saksframlegg med saksprotokoll fra styret i KSI med vedtak om omdanning til kommunalt oppgavefellesskap
- Utredning om alternative fordelingsnøkler

## SAKSFRAMSTILLING

### Bakgrunn

Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet (KSI) ble opprettet som et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven av 1992 § 27 for å ivareta funksjon som sekretariat for kontrollutvalgene i kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer samt Innlandet fylkeskommune (opprinnelig Oppland og Hedmark fylkeskommuner). Samarbeidet ble etablert 1.1.2005.

Samarbeidet KSI er ikke et eget rettssubjekt og det er Innlandet fylkeskommune som er vert for samarbeidet. Samarbeidets øverste organ er styret. Hver deltager har en representant i styret. Gjeldende organisering og styreform har vist seg hensiktsmessig og effektiv den tid samarbeidet har vært i funksjon.

I 2018 ble ny kommunelov kunngjort. I denne videreføres ikke organisasjonsformen § 27-samarbeid, og kommunene som er deltagere i § 27-samarbeid må innen utgangen av inneværende valgperiode omdanne samarbeidet til en godkjent organisasjonsform som er beskrevet i ny kommunelov. Kapittel 31 i ny kommunelov inneholder overgangsbestemmelser. I § 31-2 står følgende om overgangsregler for interkommunale styre etter § 27 i kommuneloven av 1992:

*Interkommunalt samarbeid som er organisert som et interkommunalt styre etter [§ 27 i lov 25. september 1992 nr. 107](#) om kommuner og fylkeskommuner, må være omdannet til et interkommunalt politisk råd etter § 18-1 eller et kommunalt oppgavefelleskap etter § 19-1 senest fire år etter at henholdsvis kapittel 18 og 19 i loven her trer i kraft.*

*De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv treffe vedtak om omdanning etter første ledd og vedta samarbeidsavtalen.*

Omorganiseringsprosessen som sekretariatet må gjennom, er utelukkende en omdanning av organisasjonsform. Sekretariatsordning berøres ikke av dette, da ordning er valgt av de respektive kommunestyre og fylkesting.

Styret i KSI behandlet i sak 8/2021 prosess for omdanning av KSI basert på ny kommunelov. Følgende ble vedtatt:

1. *Styret vedtar at Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet (KSI) skal omdannes til et kommunalt oppgavefelleskap (KO) etter kommunelovens kapittel 19, og at KSI fortsatt ikke skal være et eget rettssubjekt.*
2. *Styret ber sekretariatsleder om å legge fram forslag til ny samarbeidsavtale (jf. kommuneloven § 19-4) på det første styremøtet i 2022. I saken skal det også utredes alternative fordelingsnøkler. Samarbeidsavtalen og vedtak om omdanning til KO må i neste omgang behandles av de respektive kommunestyre og fylkesting.*
3. *Målet er at KSI er omdannet til et kommunalt oppgavefelleskap innen utgangen av inneværende valgperiode slik overgangsreglene i kommunelovens § 31-2 legger opp til.*

På bakgrunn av dette vedtaket legger sekretariatet fram forslag til ny samarbeidsavtale basert på ny kommunelov og dens bestemmelser omkring kommunalt oppgavefelleskap. Sekretariatet har også utredet alternative metoder å fordele kostnadene på. Denne utredningen ligger til grunn for det valgte forslag til samarbeidsavtale.

### Fakta om organisasjonsform

Kommuneloven omtaler interkommunalt samarbeid i den sjette delen. Følgende står i kapittel 17, § 17-1 om interkommunalt samarbeid:

*Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid.*

*Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.*

*Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser.*

Interkommunalt politisk råd omtales i § 18-1 i kommuneloven og er ikke aktuelt i denne sammenheng. Dette er råd som kan behandle saker på tvers av kommune- eller fylkesgrensene og det er kommunestyret eller fylkestinget selv som skal opprette slike råd.

Tidligere kommunelov inneholder i § 27 en enkel regulering av hvordan kommuner/fylkeskommuner kan samarbeide om å løse felles oppgaver. Samarbeidsformen var lite regulert i loven, og all regulering var samlet i en paragraf; *To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprettet et eget styre til løsning av felles oppgaver*. Dette ble som nevnt ikke videreført i ny kommunelov og departementet uttrykte i proposisjonen før ny kommunelov at «*det er behov for en enkel samarbeidsform for kommuner som ønsker å løse oppgaver i fellesskap*». Ny lov inneholder derfor rammer og regulering for en slik enkel samarbeidsform i form av KO. Overordnet vil KO være en mer regulert samarbeidsform enn § 27 samarbeid var, og dermed noe mer lik IKS-modellen.

Kommunalt oppgavefellesskap omtales i kommuneloven § 19-1:

*To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et oppgavefellesskap.*

*Et oppgavefellesskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Oppgavefellesskapet kan likevel gis myndighet til å treffe denne typen vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.*

*Oppgavefellesskapets navn skal inneholde ordene kommunalt oppgavefellesskap.*

*De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap.*

Det framkommer av KL § 19-3 at det øverste organet i et kommunalt oppgavefellesskap er representantskapet (mot styret i dagens § 27-samarbeid). Samtlige deltakere skal være representert med minst ett medlem hver. Videre sier § 19-4 at det skal inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i oppgavefellesskapet. Kommuneloven fastsetter også bestemmelser om budsjett, regnskap og årsberetning for KO. Dette har vært vanlig praksis også i KSI siden oppstart i 2005.

Kommunale oppgavefellesskap kan organiseres som både eget rettssubjekt, eller som en del av en kommune/fylkeskommune. Styret i KSI har vedtatt at det ikke skal være et eget rettssubjekt. Dette egner seg bedre for større enheter enn KSI som i dag består av 1,6 ansatte. På sikt kan det være aktuelt å utvide sekretariatet, og da kan det være naturlig å evaluere og utrede hva som da vil være

riktig modell. Det har tidligere vært diskutert i styret til KSI om man på sikt bør jobbe for et større sekretariat, men det har vært noe omdiskutert. I dag har KSI et formelt samarbeid med sekretariatet i Viken fylkeskommune, ved å ha en felles ansatt. Dette har redusert sårbarhet og skal gi økt kompetanse.

#### Om fordeling av kostnader – fordelingsnøkkel

Da KSI ble opprettet, ble det 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 på de ulike kontrollutvalgene:

Kommune/ fylkeskommune	Ressurs- bruk 2021	Ressurs- bruk 2020	Ressurs- bruk 2019	Ressurs- bruk 2018	Ressurs- bruk 2017	Ressurs- bruk 2016	Ressurs- bruk 2015
Innlandet fylkeskommune	56,9%	57,3%					
Hedmark fylkeskommune		-	32,3 %	27,2 %	27,7 %	26,9 %	26,8 %
Oppland fylkeskommune		-	31,0 %	28,3 %	29,4 %	28 %	24,5 %
Lillehammer kommune	18,2%	15,4%	13,8 %	19,5 %	18,3 %	16,5 %	15,2 %
Gausdal kommune	11,2%	13,3%	12,4 %	12,9 %	11,6 %	14,6 %	17,5 %
Øyer kommune	13,6%	14,0%	10,6 %	12,1 %	12,9 %	13,9 %	15,9 %

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.

Sekretariatet har vurdert flere måter man kan fordele kostnader på, og har innhentet eksempler fra andre sekretariat.

#### Konsek Øst ISK (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:

<b>NETTO DRIFTSUTGIFTER TIL FORDELING:</b>	<b>826 400</b>
	413 200 50% fast
	413 200 50% etter folketall

**Fordeling kommunene:**

	<b>SUM</b>	<b>1/6 fast</b>	<b>Variabel</b>
Dovre	<b>126 419</b>	68 867	57 552
Lesja	<b>114 230</b>	68 867	45 364
Sel	<b>196 985</b>	68 867	128 118
Skjåk	<b>118 881</b>	68 867	50 015
Lom	<b>119 363</b>	68 867	50 496
Vågå	<b>150 521</b>	68 867	81 655
-	<b>826 400</b>	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. I KSI har det vært en relativt enkel måte å fordele utgiftene på, med en prosentvis fordeling av timer. 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 plutselig risikere et merforbruk. Andre år, kan det være at man har noe mindre bruk av timer og vil dermed bli belastet for mindre. Sekretariatet vurderer at det er bedre med en måte som er mer raus, og at man heller sikrer at man i løpet av valgperioden får det timetallet man trenger og betaler for. Ved at sekretariatet følger med på timeforbruk, kan man se på valgperioden og evaluere fordelingsnøkkelen.

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

- Lillehammer kommune 20%
- Gausdal kommune 12 %
- Øyer kommune 12 %
- Innlandet fylkeskommune 56 %

Dette er for øvrig en modell som kan kritiseres fordi den ikke tar hensyn til innbyggertall.

En måte å justere for kommunestørrelse, er å vektlegge innbyggertall i fordelingsnøkkelen. Noe av den tiden som sekretariatet bruker, er såkalt fellestid. Dette omhandler lunsj, ferie, sykdom, planlegging av selve driften av sekretariatet, drift av styret mm. Denne delen bør kanskje fordeles likt på deltagerne. Hvor stor andel som har vært brukt til fellestid har også variert, men de siste årene kan man anta at et snitt har vært på ca. 25%. Det har noen år vært høyere, men det var i en periode der tidligere sekretariatsleder hadde ekstra ferie både grunnet alder samt ekstra fri som seniortiltak.

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 KO. Fordelingsnøkkel basert på timetall (snitt fra 2021) eller folketall slår dermed ut ulikt på de ulike deltagerne i samarbeidet:

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

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

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

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

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

	Fast	Timer	Sum	Folketall	Sum
Lillehammer	150 000	254800	<b>404 800</b>	97171	<b>247171</b>
Gausdal	150000	158200	<b>308200</b>	20541	<b>170541</b>
Øyer	150000	190400	<b>340400</b>	17369	<b>167369</b>
IFK	150000	796600	<b>946600</b>	1264919	<b>1414919</b>
	600 000	1400000	<b>2 000 000</b>	1400000	<b>2000000</b>

Når man bruker timer som fordelingsgrunnlag, blir det nok litt feil å ha 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 da ende opp med en betraktelig høyere sum enn i dag, nærmere en dobling av summen. Dette antar sekretariatet at ikke er en riktig fordeling av ressursene. Det kan virke som om en fordeling basert på folketall kan være mest riktig, 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 30% av utgiftene fordeles likt, og at resten er basert på folketall. Dette er tall som vil justeres ved hvert budsjett.

Det er også naturlig at det kommende representantskapet evaluerer fordelingsnøkkelen i slutten av neste valgperiode, sammen med organisasjonsform.

### **Oppsummering og anbefalinger**

Styret har vedtatt organisasjonsform - kommunalt oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt. Dette må formelt vedtas av deltagerne i samarbeidet via kommunestyrene i Lillehammer, Gausdal og Øyer samt fylkestinget i Innlandet fylkeskommune. Saksframlegg og protokoll fra styrets behandling er vedlagt saken.

Kommuneloven inneholder noen bestemmelser som må være oppfylt for kommunalt oppgavefellesskap. Det skal blant annet være et representantskap som leder samarbeidet mot dagens styre. Samarbeidsavtale må inngås, og navnet må inneholde kommunalt oppgavefellesskap. Samarbeidet har siden oppstart hatt navnet Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet, forkortet KSI. I dagens kommunelov heter det at et kommunalt oppgavefellesskap skal ha betegnelsen med i navnet. Det foreslås derfor at navnet på samarbeidet blir Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet kommunalt oppgavefellesskap, med forkortelsen KSIKO.

Det anbefales en fordeling der 30% av utgiftene fordeles likt på de fire som deltar i samarbeidet. Resten fordeles ut i fra befolkningstall.