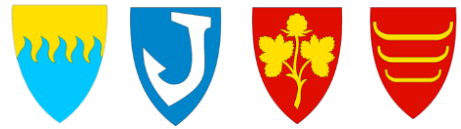


## Vestre Varanger:

Felles formannskapsmøte 15.02.22

Følgrebrev fra kommunedirektørene/rådmennene



### Til formannskapene i

- **Berlevåg**
- **Båtsfjord**
- **Nesseby**
- **Tana**

Kommunedirektørene/rådmennene inviterer med dette til felles formannskapsmøte for de fire kommunene i Vestre Varanger. Våre fire prosjektledere har gjort sine utredninger og presentert sine konklusjoner: Felles tjenesteproduksjon på områdene økonomi, forvaltningskontor helse, IKT og barnevern er både mulig og ønskelig. Kommunedirektørene/rådmennenes innstilling vil derfor være at det etableres felles interkommunale tjenester på disse områdene.

Prosjektet Vestre Varanger bygger på forutsetningen om *balansert vertskommunesamarbeid*. I dette ligger at alle kommuner skal få ansvar for *noe*. Arbeidsplasser skal ikke flyttes til én kommune på bekostning av andre kommuner. I utgangspunktet skal arbeidsplassene ikke flyttes i det hele tatt, men arbeidsgiveransvaret vil kunne overføres til vertskommunen, som naturligvis også vil utøve ledelsen av *hele* tjenesten i de fire samarbeidende kommunene. I henhold til grunnavtalen for vertskommunesamarbeidet, vedtatt av fire enstemmige kommunestyrer vinteren 2020, skulle fordelingen av vertskommuneansvaret legges til hhv. Berlevåg (økonomi), Båtsfjord (forvaltningskontor helse), Nesseby (barnevern) og Tana (IKT). Utredningene viser imidlertid at barnevernet bør plasseres mest mulig sentralt – altså i Tana. IKT er en tjeneste som er mindre avhengig av lokalitet.

Kommunedirektørene/rådmennene innstiller derfor på at en fordeling av vertskommuneansvar på de fire utvalgte tjenesteområdene settes som følger:

- Berlevåg: økonomi
- Båtsfjord: forvaltningskontor helse
- Nesseby: IKT
- Tana: barnevern

Felles tjenesteproduksjon innen plan og sosialhjelp (NAV) er under utredning.

Kommunedirektørene/rådmennene vil komme tilbake til plassering av disse på et senere tidspunkt.

### Kostnadsfordeling:

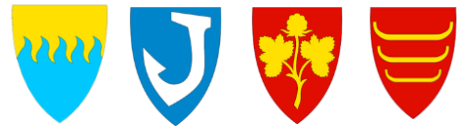
Vi viser til grunnavtalen som forutsetter at kostnadsfordelingen i tjenestesamarbeidene defineres etter et fast grunnbeløp og antall innbyggere i den enkelte kommune, og at det skal gjøres en nærmere vurdering av budsjett og kostnadsfordeling i felles saksframlegg og samarbeidsavtaler på de enkelte tjenesteområder.

Et eget notat om kostnadsfordeling er lagt ved sakspapirene til orientering. Vi tar gjerne imot tilbakemeldinger fra formannskapene på dette punkt. Vi understreker at en kostnadsfordeling bør gjøres etter enkle prinsipper: detaljerte kostnadsnøkler for det enkelte tjenesteområde bør unngås.

## **Vestre Varanger:**

Felles formannskapsmøte 15.02.22

Følggebrev fra kommunedirektørene/rådmennene



## **Avslutning av samarbeidet:**

Ved inngåelse av tjenestesamarbeid bør kommunene forplikte seg for minst en økonomiplanperiode, altså fire år. Det tar tid før man kan høste gevinstene av et samarbeid, og av hensyn til de ansatte må stabilitet og forutsigbarhet sikres.

## **Veien videre:**

Det felles formannskapsmøtet i Varangerbotn 15. februar har tre hovedhensikter:

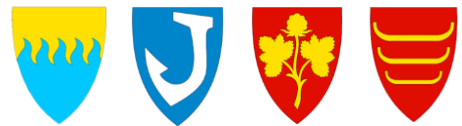
1. Å gi formannskapene et beslutningsgrunnlag for å kunne fatte vedtak på de fire prioriterte samarbeidsområdene;
2. å få tilbakemeldinger fra formannskapene for den kursen vi har valgt
3. å gi politikerne i de fire formannskapene muligheten til å diskutere i fellesskap hvilken vei vi skal stake ut videre.

Den videre prosess er å sende ut bearbejdede og saksframlegg til vedtak i de fire kommunenes kommunestyre. Vår ambisjon er at vedtak om etablering av felles tjenesteproduksjon innen de fire tjenesteområdene er fattet innen 31. mars 2022. Kommunedirektørene/rådmennene vil parallelt sørge for de nødvendige prosesser med berørte arbeidstakere og tillitsvalgte. Det jobbes videre med utarbeidelse av felles personalpolitiske retningslinjer for omstilling.

Program for det felles formannskapsmøtet ligger vedlagt.

Berlevåg/Båtsfjord/Tana bru/Varangerbotn

8. februar 2022



## **Program for felles formannskapsmøte, 15. februar 2022**

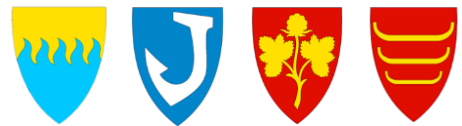
**Møtelokale:** **Nesseby oppvekstsenter, Dalveluodda 8, 9840 Varangerbotn.**

- 10:00 Velkommen. Overordnet presentasjon av prosjekt Vestre Varanger.
- 10:20 Presentasjon av utkast til saksfremlegg for de fire prosjektene: hvordan skal oppgavene løses i framtida? Ved de fire prosjektlederne. 10 minutter hver, 15 minutter til diskusjon på hvert område
- Vestre Varanger barneverntjeneste, v/ Karin Pettersen
  - Vestre Varanger IKT, v/ Karsten Breivik
- 11:10 Benstrekk/kaffe**
- 11:20 Presentasjon av prosjektene fortsetter:
- Felles forvaltningskontor for helsetjenester, v/ Hege Koteng
  - Vestre Varanger økonomikontor, v/ Per Asgeir Sperstad
- 12:30 Lunsj (på oppvekstsenteret)**
- 13:30 Nye samarbeidsområder:
- Interkommunalt plankontor – utredning og iverksetting, samt noen tanker om samfunnsutviklingsrollen, v/ Frank M. Ingilæ, leder for utviklingsavdelingen, Tana kommune
  - Felles Nav-kontor, v/ Stein Østmo, leder for Nav Tana og Nesseby
- 14:00 Hvordan bygge en sterk kommuneregion? Sterke og svake sider ved Fosen-samarbeidet. Vibeke Stjern, ordfører Åfjord kommune (deltar via Teams)
- 14:30 Benstrekk/kaffe**
- 14:45 Status og veien videre sett fra Statsforvalterens side (inkl. orientering om henvendelsen til Kommunaldepartementet, dialogen med sentrale myndigheter, distriktmeldingen, m.m., v/ Jan-Peder Andreassen, fagdirektør, Statsforvalteren i Troms og Finnmark)
- 15:15 Perspektiver rundt hvor vi er og hvor vi skal, v/ Geir Vinsand, Nivi Analyse AS.
- 15:40 Avsluttende bemerkninger
- 16:00 Vel hjem!

## Interkommunalt samarbeid i Vestre Varanger

Felles formannskapsmøte i Varangerbotn 15. februar 2022

Agenda og program



### Deltakere:

Formannskapene i de fire kommunene (navnelister?)

*Administrasjonene:* Ann-Jorid Henriksen, Sten Olsen (Nesseby), Inger Eline Eriksen Fjellgren, Trond Henriksen, Tove Gotvassli (Båtsfjord), Siv Efraimsen, Jørgen Holten Jørgensen (Berlevåg)

*Prosjektledere:* Karsten Breivik (IKT), Karin Pedersen (barnevern), Hege Koteng (forvaltningskontor helse) og Per Asgeir Sperstad (økonomi), Frank Martin Ingelæ (Tana), Stein Østmo (NAV)

*Øvrige:* Jan-Peder Andreassen (Statsforvalteren i Troms og Finnmark) og Geir Vinsand (Nivi Analyse AS)

Utkast KP 13.01.22

## **Sak .../22 Etablering av Vestre Varanger barneverntjeneste**

### **Kommunedirektørens innstilling**

1. Kommunestyret vedtar etablering av Vestre Varanger barneverntjeneste med oppstart i 2.halvår 2022 ut fra følgende forutsetninger
  - a. Tjenesten organiseres som en administrativ vertskommunemodell etter kommunelovens §20-2
  - b. Tjenesten etableres med utgangspunkt i dagens ansatte og tjenestelokasjoner i hhv. Tana, Nesseby, Berlevåg og Båtsfjord barneverntjeneste.
  - c. Alle kommunene skal ha tilgjengelig barnevernsfaglig personell for å sikre god forebyggende innsats og aktiv deltakelse i kommunenes øvrige oppvekstarbeid
  - d. Tjenesten skal styrkes med lederteam, økt merkantil ressurs og psykologstilling.
  - e. For å sikre én felles tjeneste og effektive styrings- og rapporteringslinjer skal barnevernleder med stab ansettes i vertskommunen
  - f. Vestre Varanger barnevernvakt etableres som kommunes akuttberedskap senest samtidig med etableringen av Vestre Varanger barneverntjeneste
  - g. Tana kommune blir vertskommune for Vestre Varanger barnevern
2. Kommunestyret legger til grunn at det skal gjennomføres et oppfølgende arbeid fram mot etableringen for å klarlegge følgende:
  - a. Snarlig rekruttering av felles barnevernleder med stab
  - b. Endelig tidspunkt for overgang til felles barneverntjeneste og felles barnevernvakt
  - c. Interne arbeidsformer og organisering av tjenestene
  - d. Ivaretagelse av samiske barns rettigheter i ny tjeneste
  - e. Tilrettelegging av egnet lokale i vertskommunen og nødvendige IKT-løsninger i samarbeid med prosjektleder for Varanger IT
  - f. Felles personalpolitikk og retningslinjer for å ivareta de ansattes interesser i omstillingen
  - g. Etablering av rutiner for samhandling mellom kommunene og jevnlig rapportering til kommunestyrene
  - h. Myndighetsfordeling mellom utpekt vertskommune, barnevernsleder og samarbeidskommuner
  - i. Modell for kostnadsfordeling
  - j. Samarbeidsavtale

### **Saksfremstilling**

Samarbeid om barnevern inkl. barnevernsvakt er utredet og planlagt i samarbeid mellom prosjektleder og barnevernsansatte, barnevernledere og styringsgruppa for 4K. Fra de ansatte i tjenesten er det ulikt syn på etablering av Vestre Varanger barnevern, noe av motstanden mot sammenslåing omhandler ekstrem geografi med lange avstander, samt krevende styrings- og samhandlingsformer i ny tjeneste. Flere ansatte ønsker imidlertid endring med mulighet for økt faglig spesialisering og større kollegialt fellesskap.

I utredningen er det kartlagt styrker og svakheter med dagens tjenester, samt skissering av ny organisering. En av styrkene med dagens organisering er lokal tilknytning og nærhet mellom tjeneste og administrativ og politisk kommuneledelse. Imidlertid viser utredningen sårbare tjenester med lav robusthet mot fravær, overskridelser av frister og lovbrudd, krevende

rekruttering, ufaglærte i tjenesten, svak ressursstyring, begrenset kompetanse i utredning og tiltaksarbeid og tidvis stor arbeidsbelastning med liten fleksibilitet. I tillegg er det er lav kapasitet til systemrettet, strategisk og forebyggende arbeid. Kommunedirektøren henfører at dagens organisering ikke er rustet til å møte nye krav i barnevernsreformen eller i ny barnevernlov.

Kommunedirektøren anbefaler omstilling til en felles barneverntjeneste med forsterket ledelse og spesialiserte team. En slik organisering gir muligheter for økt kompetanse og kvalitet i alle ledd av barnevernets styring, forvaltning og tjenesteutøving. Herunder dialog mot kommunene på administrativt og politisk nivå, barnevernledelse, undersøkelsesleddet, tiltaksporteføljen, fosterhjemsoppfølging, samt tilføring av spisskompetanse som psykologspesialist og juridisk kompetanse.

Det anbefales en oppstartløsning for Vestre Varanger barneverntjeneste med følgende kjennetegn: 1) Felles barnevernleder som del av et lederteam. 2) Et fagteam for undersøkelse og tiltak med teamleder. 3) Et fagteam for omsorg med teamleder. 4) En kompetansenhet/stab med egen merkantil ressurs i hel stilling, egen stilling som psykologspesialist og tilgang til jurist med barnevernfaglig kompetanse. Hovedtrekkene i modellen er realisert og utprøvd i andre store distriktskommuner og kommuneregioner. Kommunedirektøren vektlegger at med en sterkere ledelses- og stabsfunksjon oppnås en nødvendig styrking av administrativ kapasitet, samt bedre muligheter for økonomisk styring og løpende rapportering til kommunestyrene. Ny organisering vil i større grad imøtekomme krav til en planmessig forebyggende innsats i alle kommunene, nødvendig systemrettet arbeid og kompetanseutvikling. Økte geografiske avstander kompenseres med en desentralisert vertskommunemodell med fagkompetanse i alle kommunene.

I utredningen anbefales administrativt vertskommunesamarbeid med virksomhetsoverdragelse. Virksomhetsoverdragelse innebærer at myndighet og personell overføres fra samarbeidskommunene til vertskommunen. Overføring av myndighet og personell til vertskommunen vil gi de beste forutsetninger for ledelse, rapportering og enhetlig personaloppfølging. Kommunedirektøren vektlegger at virksomhetsoverdragelse er det normale ved etablering av administrativt vertskommunesamarbeid om lovpålagte oppgaver etter kommunelovens bestemmelser.

Det skal jobbes videre med kostnadsoverslag og finansiering av ny tjenesten, samt klargjøring av kostnadsnøkkel for fordeling av felles utgifter. Dette vil bli nærmere belyst i det videre arbeid og avtafefestet som del av samarbeidsavtalen som må inngås

Kommunedirektøren mener det er viktig at kommunestyret avklarer hovedtrekkene i organiseringen nå av hensyn til forutsigbarhet for de ansatte og snarlig rekruttering til nye stillinger i tjenesten.

## **Vedlegg**

Sluttrapport Vestre Varanger barnevern

# Utredning av Vestre Varanger barneverntjeneste

Rapport utformet av prosjektleder Karin Pettersen



Foto: stiansamuelsen.com

## **FORORD**

I foreliggende rapport vurderes en sammenslåing av to interkommunale barneverntjenester i Vestre Varanger, hhv. Nesseby og Tana barneverntjeneste og Berlevåg og Båtsfjord barneverntjeneste. Det anbefales en ny felles organisering med økt kvalitet og kompetanse i alle ledd. Barnevernsfeltet skal ivareta de aller mest sårbare i samfunnet og er en kritisk viktig kommunal tjeneste. Rommet for faglig skjønn er stort, myndigheten mer inngripende enn politiet. De menneskelige og økonomiske omkostningene ved feilvurderinger er i mange tilfeller uopprettelige.

Barnevernsreformen krever store endringer i kommunene for å øke kvalitet og rettssikkerhet i barnevernsfeltet. I organiseringen av Vestre Varanger barnevern legges det opp til skreddersøm for å imøtekomme reformens krav. Målet er å skape en framtidrettet, kompetent og bærekraftig barneverntjeneste.

Sluttrapporten er skrevet av Karin Pettersen, som er tilsatt som prosjektleder for utredning av felles barnevern i Vestre Varanger. Prosjektleder startet i stillingen i august 2021. Prosjektleder er utdannet psykolog med spesialisering innen barne- og ungdomspsykologi, med lang fartstid blant annet fra spesialisthelsetjenesten for voksne og barn.

Geir Vinsand i NIVI Analyse har bidratt i løpende diskusjoner og gitt faglige innspill til struktur og innhold i sluttrapporten. Administrasjonssjef i Nesseby kommune, Olaf Trosten, har bidratt med nyttige og nødvendige faglige innspill gjennom hele utredningsperioden. Barnevernleder i Nesseby og Tana barneverntjeneste, Line Løkken, har vært en sentral samarbeidspartner. Hennes tilgjengelighet og vennlighet har bidratt til god framdrift og høy trivsel.

Deatnu-Tana, 6. januar 2022



## INNHOLD

SAMMENDRAG.....	3
1 INNLEDNING .....	6
1.1 Kjennetegn ved Vestre Varanger som kommuneregion .....	6
1.2 Kommunene i 4K.....	6
1.3 Føringer i vedtatt grunnavtale.....	7
1.4 Hvorfor interkommunalt samarbeid?.....	8
1.5 Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid.....	8
1.6 Utredningens mandat og formål .....	8
1.7 Metodisk tilnærming og arbeidsform .....	9
2 BESKRIVELSE AV DAGENS TO BARNEVERNTJENESTER.....	10
2.1 Fellestrekk.....	10
2.2 Nærmere om Nesseby og Tana barneverntjeneste.....	10
2.3 Nærmere om Berlevåg og Båtsfjord barneverntjeneste .....	12
2.4 Saksmengde i de to tjenestene .....	13
2.5 KOSTRA-tall.....	14
2.6 De ansattes vurderinger .....	15
2.7 Erfaringsbilde fra andre interkommunale tjenester .....	18
2.8 Barnevernvakt i områder med lange avstander.....	20
2.9 Oppsummering av sterke og svake sider og anbefalte tiltak .....	20
3 ENDRINGSBEHOV OG VEIVALG .....	21
3.1 Barnevernsreform og oppvekstreform .....	21
3.2 Anbefalinger fra overordnet myndighet og fagmiljøer.....	21
3.3 Identifiserte forbedringsområder i dagens tjenester.....	22
3.4 To sentrale veivalg.....	22
4 ORGANISERING AV VESTRE VARANGER BARNEVERN .....	25
4.1 Mål og prinsipper.....	25
4.2 Anbefalt oppstartløsning.....	25
4.3 Forebyggende og systemrettet arbeid .....	28
4.4 Akuttberedskap i Vestre Varanger.....	28
4.5 Den samiske dimensjonen .....	29
4.6 Finansiering av den nye tjenesten.....	29
4.7 Rettslig regulering av samarbeidet .....	30
4.8 Vertskommuneansvaret .....	31
4.9 Øvrige kostnader som påløper i ny tjeneste.....	31
4.10 Tre faser i den videre oppfølging .....	32

## Sammendrag

### Dagens organisering av barneverntjenestene

I kartleggingen framkommer flere likhetstrekk mellom barneverntjenestene, blant annet likt befolkningsgrunnlag, stor sårbarhet i tjenestene og høy turnover. Begge tjenestene organiseres iht. generalistmodellen som betyr at alle ansatte i prinsippet jobber med alt. Tjenestene har markant mangel på kunnskaps- og erfaringsbaserte tiltak satt i system. Med dagens organisering av barneverntjenestene er det er lav kapasitet til systemrettet, strategisk og forebyggende arbeid. Videre er det ulikt hvorvidt tjenestene oppfyller lovkrav og frister for saksbehandling. En av tjenestene preges av svak økonomisk ressursstyring, med betydelig overforbruk inneværende år. Det er ulik rekrutteringsstrategi i de to interkommunale barneverntjenestene, der en av dem har en stor andel ufaglærte barnevernfaglige ansatte og benytter private konsulenter i stor skala. Det er en særskilt krevende situasjon for tjenesten å ha majoriteten av ansatte under opplæring, samtidig med økning i saksmengde. Kartleggingen viser at deler av tjenesten har store utfordringer med å oppnå dagens lovkrav og frister. Tjenestenes kapasitet og kompetanse vurderes ikke å være bærekraftig i møte med ny barnevernlov og nasjonale reformer.

### De ansattes vurderinger

Det er gjennomført intervju med de ansatte hvor det framkommer ulike synspunkter på omorganisering. De som stiller seg kritisk til sammenslåing peker på risiko for kompetanseflukt, økt reisevirksomhet, styringsutfordringer og ulemper med fjernledelse. De som ser fordeler med sammenslåing framhever behovet for flere ansatte som gir grunnlag for faglig spesialisering, mindre sårbarhet, økt rom for systemrettet arbeid og bedre ivaretagelse av habilitetsutfordringer på små plasser. I tillegg peker noen på fordeler med større arbeidsmiljø av hensyn til trivsel og utvikling. Flere mener det er krevende å jobbe slik status i tjenesten er i dag, der «alle gjør alt». Det er også utfordrende å tilegne seg tilstrekkelig kunnskap om de ulike fagfeltene og lovverket barneverntjenesten dekkes av.

### Erfaringsbilde fra andre interkommunale tjenester

I utredningen er det innhentet erfaringer fra øvrige interkommunale barneverntjenester via dokumentstudier, hospitering og intervju av barnevernledere. De samarbeidene som er kartlagt har overlappende problemstillinger med Vestre Varanger når det gjelder avstands- og framkommelighetsutfordringer. Felles for alle er at de har klart å få til et fungerende samarbeid. Det rapporteres om økt kvalitet i tjenesten, økt handlingsrom ift. spesialiserte team, økt robusthet i tjenesten og mer likeverdige tjenester for barn og unge, når små barneverntjenester blir større.

### Barnevernsreform og ny barnevernlov

Barnevernsreformen gir blant annet økt faglig og økonomisk ansvar til kommunalt barnevern. Det pålegges kommunene å jobbe mer sømløst rundt barna, tidlig intervensjon og forebygging framheves som avgjørende tiltak for å lykkes med reformen. I tillegg skal administrativ og politisk ledelse ha økt eierskap, forankring og styring av barnevernets arbeid.

### Identifiserte forbedringsområder i dagens tjenester

Dagens status med høy turnover og lav søkermasse ved utlysninger er en trussel for fagutvikling og målsettingen om økt kvalitet i tjenesten. Det er et uttalt behov for å skape en attraktiv barneverntjeneste med evne til å rekruttere og stabilisere riktig fagkompetanse. Ledelsen må styrkes med eget lederteam som skal jobbe strategisk og systemrettet for å sikre høy kompetanse og god ressursstyring. Ved en sammenslåing har tjenesten økt mulighet for å organiseres i spesialiserte team, noe som er sterkt anbefalt med tanke på økende kompetansekrav og nye oppgaver som overføres til kommunene. Det å hente ut «det beste» fra dagens to tjenester og

samtidig bygge ny og sterkere organisasjon i Vestre Varanger barnevern er et viktig tiltak for å imøtekomme barnevernsreformens krav.

### **Overgang til én felles barneverntjeneste**

Det anbefales overgang til én felles barneverntjeneste framfor videreføring av dagens to tjenester. Barneverntjenesten håndterer daglig svært komplekse barnevernfaglige og juridiske problemstillinger. De vurderinger som gjøres i barnevernet får store konsekvenser for barn og deres familier. Det er nødvendig med endring i dagens organisering for å heve rettssikkerheten til barna i regionen. Utredningen har imidlertid avdekket noen utfordringer ved sammenslåing som hovedsakelig dreier seg om styringsutfordringer, lange avstander mellom kontorstedene og frykt for kompetanseflukt. I kartleggingen har det kommet innspill på at alternativ til sammenslåing er å bygge opp tiltaksportefølje i egen kommune sammen med et forsterket kompetansesamarbeid i Vestre Varanger. Et kompetansesamarbeid løser imidlertid ikke grunnleggende sårbarhet knyttet til personell, ledelse, økonomisk stabilitet, faglig kvalitet og rettssikkerhet til barna. Økte geografiske avstander kompenseres med en desentralisert vertskommunemodell med fagkompetanse i alle kommunene. Utreder fraråder på denne bakgrunn videreføring av to barneverntjenester, og anbefaler overgang til én felles barneverntjeneste.

### **Overgang til faglig spesialisering**

Det er sterke faglige og økonomiske argumenter for å forlate generalistmodellen til fordel for en tjeneste som gir muligheter for faglig spesialisering. Ved videreføring av generalistmodellen vil tjenestene ha vansker med å imøtekomme barnevernsreformens økende krav til kompetanse og flere ansvarsområder. Eksempelvis vil det å ha mange undersøkessaker kombinert med krevende fosterhjemsoppfølging og hjelpetiltak, gå på bekostning av faglig kvalitet og i verste fall føre til uriktige vedtak for de mest sårbare i samfunnet. Kommunene i 4K anbefales omstilling til en felles barneverntjeneste med forsterket ledelse og spesialiserte team.

### **Anbefalt oppstartløsning**

Det anbefales en oppstartløsning for Vestre Varanger barneverntjeneste med følgende kjennetegn: 1) Felles barnevernleder som del av et lederteam. 2) Et fagteam for undersøkelse og tiltak med teamleder. 3) Et fagteam for omsorg med teamleder. 4) En kompetanseenhet/stab med egen merkantil ressurs i hel stilling, egen stilling som psykologspesialist og tilgang til jurist med barnevernfaglig kompetanse. Hovedtrekkene i modellen er realisert og utprøvd i andre store distriktskommuner og kommuneregioner. Med en sterkere ledelses- og stabsfunksjon oppnås en nødvendig styrking av administrativ kapasitet, samt bedre muligheter for økonomisk styring og løpende rapportering til kommunestyrene. Ny organisering vil i større grad imøtekomme krav til en planmessig forebyggende innsats i alle kommunene, nødvendig systemrettet arbeid og kompetanseutvikling. En slik organisering gir muligheter for økt kompetanse i alle ledd av barnevernets styring, forvaltning og tjenesteutøving, herunder dialog mot kommunene på administrativt og politisk nivå, barnevernledelse, undersøkelsesleddet, tiltaksporteføljen, fosterhjemsoppfølging, samt tilføring av spisskompetanse som psykologspesialist og juridisk kompetanse. Det anbefales et vertskommunebytte fra Nesseby kommune til Tana kommune av praktiske og organisatoriske årsaker. Bytte av vertskommune er også begrunnet i mindre faglig og økonomisk risiko ved at den største kommunen i samarbeidet ivaretar det formelle vertskommuneansvaret.

### **Den samiske dimensjonen**

Det er nødvendig med en helhetlig strategi for å imøtekomme samiske barns lovmessige krav på språklig og kulturelt tilpasset tjenestetilbud. Det er opprettet dialog med regionale kompetansesenter for bistand til kompetanseutvikling ift. kultursensitiv tilnærming til samiske barn og familier. I tillegg er det viktig at tjenesten rekrutterer samiskspråklige kontaktpersoner.

### **Finansiering og kostnadsfordeling**

I tråd med hva som er vanlig for interkommunale barneverntjenester anbefales en to-delt finansieringsløsning: Driftsutgifter (funksjon 244) deles på den enkelte kommune etter antall barn i kommunen fra 0-22 år. Utgifter til tiltak (funksjonene 251 og 252) utgiftsføres den kommunen der barnet har sin bostedsadresse.

Overgang til en ny tjeneste vil innebære visse omstillingskostnader knyttet til nødvending stillingsforsterkning i ny organisasjonsmodell, behov for nye lokaler for en større tjeneste, tilgang til akutthjem og tjenestebiler tilpasset ekstrem geografi. Det vil også påløpe kostnader til IT-harmonisering og organisasjonsutvikling.

### **Rettslig regulering av samarbeidet**

En interkommunal barneverntjeneste forutsetter delegasjon av myndighet til en utpekt vertskommune og en felles barnevernleder. Vertskommuneregelverket i kommuneloven er eneste lovlige organisasjonsform. Det legges til grunn at Vestre Varanger barneverntjeneste skal reguleres med hjemmel i kommunelovens §20-2 Administrativ vertskommune. Det er samme organisasjonsform og regelverk som ligger til grunn for dagens to interkommunale tjenester. Prosjektleder anbefaler at Vestre Vanger barneverntjeneste etableres med vertskommunen som felles arbeidsgiver. Det bør legges til grunn at fagpersonell i den nye tjenesten skal ha relevant barnevernsfaglig utdanning, fortrinnsvis ved oppstart av den nye tjenesten.

### **Behov for oppfølgende arbeid**

I utredningen er det konkretisert tre faser i det videre arbeid med sammenslåingen, hhv. en vedtaksfase i kommunene i januar/februar 2022, en etableringsfase fra februar-september 2022 og første driftsfase fra 01.09.22. da ny tjeneste anslås å være operativ. Første driftsfase med nødvendig tid til konsolidering anslås å vare i 1-2 år. I første driftsfase vil det være behov for stegvis utvikling og utprøving av nye løsninger. Rapportens anbefalinger må betraktes som et startpunkt.

# 1 Innledning

## 1.1 Kjennetegn ved Vestre Varanger som kommuneregion

Vestre Varanger er en kommuneregion som er sammensatt med hensyn til natur, demografi og avstander. Fra det ene ytterpunktet Berlevåg i nord til Levajok i sør er det 235 km, eller ca. tre timers kjøring på sommerføre. Det geografiske området Vestre Varanger barneverntjeneste dekker er på hele 8045 kvadratkilometer. Det er et område på størrelse med Rogaland fylke, noe som innebærer at det er uvanlig langt mellom kommunesentrene. På vinterstid er fjellovergangene Kongsfjordfjellet og Båtsfjordfjellet stengt eller kolonnekjørt 40-50 dager vinterhalvåret.

Vestre Varanger er i en særstilling sett i et interkommunalt perspektiv, i lys av de ekstreme reiseavstandene og ufrivillige små kommuner uten naturlig tilgang til et regionalt senter med differensierte tilbud og kompetanse rettet mot barn og unge. Det er langt til nærmeste

2.linjetjeneste, det kan ta opp mot 5 timer en vei for et barn fra Berlevåg å reise til nærmeste Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk som er i Kirkenes. Samlet befolkningsgrunnlag for de fire kommunene er 6837 pr 1.1.2021.

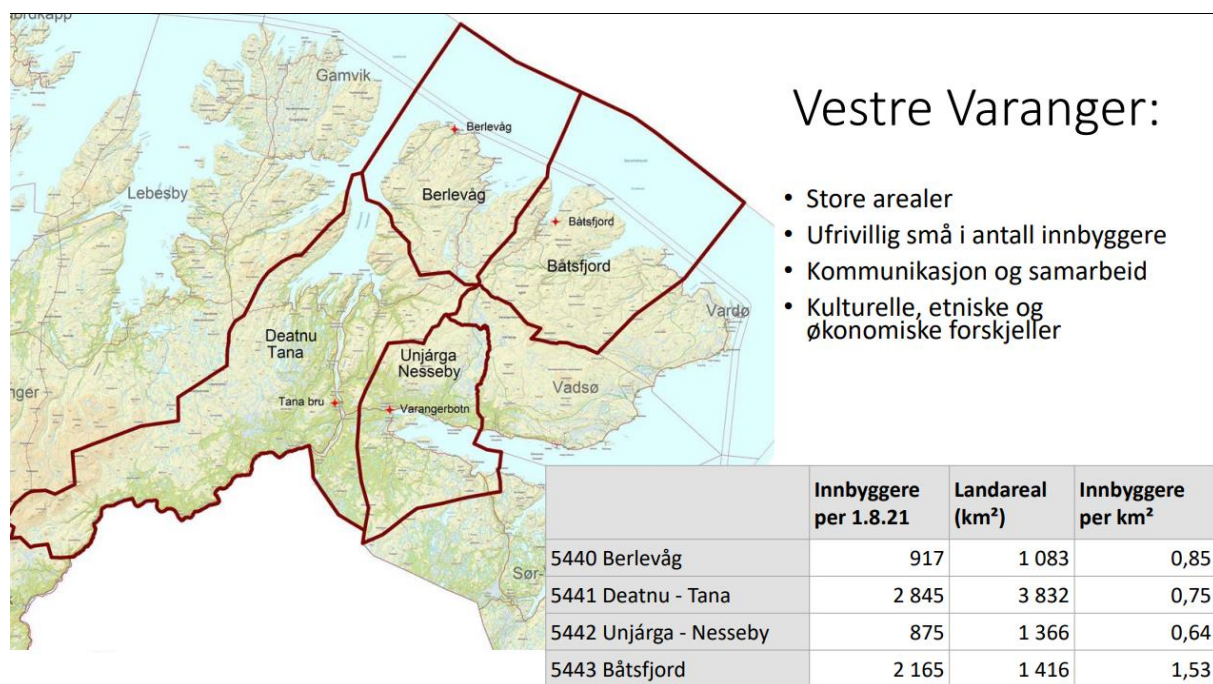
## 1.2 Kommunene i 4K

Unjárgga gielda/Nesseby kommune er en samisk kystkommune som ligger innerst i Varangerfjorden i Øst-Finnmark. Kommunen er en del av samisk forvaltningsområde, der både samisk og norsk språk er likestilt. Befolkningsgrunnlaget er på 880 innbyggere, hvorav 132 (11%) barn. Varangerbotn er kommunens tettsted.

Deanu gielda/Tana kommune er en samisk kommune i Øst-Finnmark. Tana er et geografisk og kommunikasjonsmessig knutepunkt i Øst-Finnmark. Administrasjonssenteret er Tana bru, og kommunen består av mange små bygder som strekker seg over hele kommunen. Tana kommune er Norges 5. største kommune i areal, og derav lange avstander mellom bygdene. Kommunen har 2829 innbyggere, hvorav 458 (13%) barn.

Berlevåg kommune er en aktiv fiskerikommune geografisk plassert nordvest på Varangerhalvøya, på grensen til Barentshavet. Kommunens 928 (124/13% barn) innbyggere er fordelt mellom fiskerihavnen Berlevåg og fiskeværet Kongsfjord. Berlevåg er det nordligste tettstedet på fastlandet i Norge.

Båtsfjord kommune ligger på nordsiden av Varangerhalvøya. All bosetning og administrasjon i kommunen er samlet i det store fiskeværet innerst i den 13 km lange Båtsfjorden. I 2018 var kommunen på 2. plass i Norge over kommuner med flest prosent innvandrere. Den største innvandrerguppen kommer fra Litauen. Båtsfjord har 2200 innbyggere, hvorav 393/18% er barn.



Figur 1.1 Oversikt over kommunene i Vestre Varanger. Kilde: Kommunedirektør i Berlevåg

### 1.3 Føringer i vedtatt grunnavtale

Prosjekt Vestre Varanger ble startet opp etter initiativ fra kommunedirektørene i 1.halvår 2020. Nesseby, Tana, Berlevåg og Båtsfjord (4K) har inngått et forpliktende samarbeid om tjenesteproduksjon og kommunal forvaltning. De fire kommunene utgjør en fast kommuneregion for utvikling av interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon og løpende tjenesteutvikling.

Fire samarbeidsområder er utpekt i første omgang, vertskommune i parentes: Felles forvaltningskontor for helse- og omsorg (Båtsfjord), IKT (Tana), barnevern (Nesseby) og økonomikontor (Berlevåg). Samarbeidet baseres på balansert vertskommunemodell der alle kommuner vil få ansvar for ett eller flere områder på vegne av de andre kommunene. Det er forutsatt at samarbeidet skal baseres på en desentralisert vertskommunemodell med faglige grunnressurser tilgjengelig i alle kommunene. Den felles samarbeidsstrategien for tjenesteutvikling er enstemmig vedtatt i alle fire kommunestyre (grunnavtale). Det er videre utpekt to prioriterte områder for samarbeid, som ønskes i drift så snart som mulig: IKT og barnevern. Det er også iverksatt prosesser for mulig vertskommunesamarbeid innenfor NAV og regionalt plankontor. Felles PPT er også et aktuelt samarbeidsområde.

Det pågående prosjektet har vært støttet med prosjektskjønnsmidler fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Fra Statsforvalteren er det signalisert at prosjektet i Vestre Varanger er høyt prioritert med bakgrunn i kommunenes spesielle geografiske stilling og betydelige utfordringer knyttet til faglig sårbarhet og stabilitet som små generalistkommuner. Prosjektet har høy prioritet også i Kommunal og moderniseringsdepartementet, bl.a. med bakgrunn i særskilt omtale av betydningen av et forsterket kommunesamarbeid i Nordområdemeldingen<sup>1</sup>. Det er signalisert muligheter for betydelig økonomisk og faglig støtte fra regionale og nasjonale myndigheter, forutsatt at kommunene forplikter seg til et langsiktig samarbeid.

<sup>1</sup> Meld. St. 9 (2020-2021) (regjeringen.no)

## 1.4 Hvorfor interkommunalt samarbeid?

Bakgrunnen for 4K-prosjektet er felles utfordringer og betydelig faglig sårbarhet innenfor en rekke oppgaveområder som kan være egnet for interkommunalt samarbeid. Systematiske kartlegginger i regi av Statsforvalteren tyder på at kommunene i Finnmark samarbeider mindre med hverandre enn kommuner i andre deler av landet. Det er typisk at de minste kommunene samarbeider i ulike geografiske retninger, ofte til fordel for kompetanseoppbygging i de største kommunene.

NIVIs rapport fra 2019<sup>2</sup> viser at mye av dagens samarbeid er kortsiktig og ofte tilfeldig organisert. Kommunene kan oppnå bedre og mer stabile tjenester ved en mer planmessig og langsiktig forpliktende utvikling av samarbeidet mellom faste partnere. Ut fra kartleggingen i rapporten konkluderes det med at dagens interkommunale praksis ikke gir noen systematisk effekt på fagmiljøene i de mest sårbare kommunene.

## 1.5 Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid har både positive og negative sider. Blant annet vil det kunne bidra til bedre tilgang til nødvendig kompetanse og fagmiljøer som er nødvendig for å sikre gode tjenester. Samtidig reiser interkommunalt samarbeid noen problemstillinger. Dette gjelder blant annet praktiske utfordringer knyttet til samarbeid og koordinering mellom det interkommunale samarbeidet og andre deler av kommunens tjenester. Det er også mer prinsipielle innvendinger knyttet til at kommunestyrene bare indirekte styrer samarbeidene, og at det derfor kan bli lengre avstand til innbyggerne.

Interkommunalt samarbeid om barnevern aktualiserer noen nye problemstillinger i lys av Barnevernsreformen som trer i kraft i januar 2022, der øverste ledelse i kommunene skal involveres i større grad i styring og planlegging av barneverntjenestene. Imidlertid er det ikke et farbart alternativ å splitte opp eksisterende interkommunale barneverntjenester for å sikre nærhet til kommuneledelsen. Det må heller jobbes med å utarbeide fruktbare samhandlingsstrategier mellom barnevernledelsen og kommuneledelsen i interkommunale barneverntjenester. Barnevernsreformen skal beskrives mer utførlig senere i rapporten.

## 1.6 Utredningens mandat og formål

Utredningens formål er å etablere felles interkommunal barneverntjenesten for 4K-samarbeidet. Resultatet skal bli en faglig sterk barneverntjeneste som er utviklende, attraktiv på arbeidsmarkedet og med en tilstrekkelig nærhet til kommunene og brukerne. I utredningsrapporten belyses hvordan en interkommunal barneverntjeneste kan bidra til å heve kvaliteten i tjenesten og hvordan ressursene kan brukes bedre enn i dag, for å sikre bærekraftighet i tjenesten.

Mandat for utredningen er som følger:

- Beskrivelse av dagens tjenester med vekt på styrker og svakheter
- Argumenter for og imot sammenslåing - ansatteperspektivet
- Erfaringsinnhenting fra andre relevante barneverntjenester
- Argumenter for og imot en felles tjeneste sett i lys av barnevernsreformen
- Hovedmodell for organisering av en felles barneverntjeneste og barnevernvakt
- Anbefalt løsning og forutsetninger for etablering av ny tjeneste
- Ivaretagelse av de samiske barna ved en eventuell sammenslåing

---

<sup>2</sup> NIVI Rapport 2019:4 Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark

## **1.7 Metodisk tilnærming og arbeidsform**

Den metodiske tilnærmingen har bestått av dokumentstudier, kvalitative intervju, møtevirksomhet med styringsgruppa og ansatte, møter med Bufetat og Statsforvalteren i Troms og Finnmark, samt noe bruk av KOSTRA-tall som en del av grunnlaget for å identifisere styrker og svakheter i tjenesten. I tillegg er det gjennomført samling med alle ansatte i Vestre Varanger, samt hospitering til Ytre-Helgeland barneverntjeneste. Prosjektleder har deltatt på samling med Midt-Finnmark barnevern, der resultatene fra KS Konsulent sin utredning av felles barneverntjeneste ble lagt fram. Det er utarbeidet en prosjektplan som beskriver mer utførlig prosjektets innhold. Det foreligger en rapport fra 2019 der en arbeidsgruppe fra NTBVT og BBBVT kartla forutsetningene for en felles barneverntjeneste. Innholdet fra kartleggingen er tatt med i denne rapporten.



## 2 Beskrivelse av dagens to barneverntjenester

### 2.1 Fellestrekk

Nesseby og Tana barneverntjeneste (NTBVT) er i likhet med Berlevåg og Båtsfjord barneverntjeneste (BBBVT) organisert som interkommunal barneverntjeneste, med Nesseby og Berlevåg som vertskommuner, jf. Kommunelovens §20. Barneverntjenestene er administrativt underlagt kommunedirektør i vertskommunen.

Begge tjenestene er organisert etter såkalt «generalistmodell» der ansatte har oppgaver knyttet til hele eller deler av virkeområdet etter lov om barneverntjenester. Herunder mottak av meldinger, undersøkelser, hjelpetiltaksarbeid samt oppfølging av barn under omsorg. Generalistmodellen krever kompetanse på svært mange ulike felt. Det er krevende og tilnærmet umulig å bli god på alle fagfelt og lovverk som barneverntjenesten dekkes av.

Barnevernvakta er organisert ved at alle ansatte som vurderes som tilstrekkelig opplært til vaktordning har en ukes vakt hver. Vaktfrekvens avhenger av antall ansatte som inngår i vaktordningen. I perioder har for eksempel to ansatte gått vakt annenhver uke, pga. fravær og vakanser i tjenesten. Noe som anses av de fleste som begrensende for fritiden.

Begge tjenestene har vedvarende høy turnover. Inneværende år er det 3 av 5 nyansatte i NTBVT og 4 av 7 nyansatte i BBBVT. Stadige utskiftninger og sykefravær påvirker i stor grad kontinuitet i saker og kompetanse i tjenesten ved at kunnskap forsvinner ved oppsigelser. I tillegg er opplæring av nyansatte svært ressurskrevende. Det er en særlig uheldig kombinasjon med et fåtall erfarne i tjenesten som skal ha flesteparten av barnevernssakene, og samtidig drive kvalitetssikret opplæring av nyansatte.

I begge tjenestene pågår det uttalt kompetanseheving, blant annet som følge av Barnevernsreformen. Både BBBVT og NTBVT deltok på Tjenestestøtteprogrammet i regi av Bufdir i 2018. På nyåret planlegges det implementering av tiltaksmetodikk Familien i Fokus (FiF) via Bufetat i begge tjenestene. I løpet av høsten 2021 har tjenestene deltatt på flere felles kurs og regionale kompetansenettverk.

Begge tjenester bruker fagprogrammet Familia. BBBVT abonnerer på Familia arkiv inn/ut post fra IT-avdelingen i Tana kommune. De har ikke fått dette på plass ennå da BBBVT ikke har fått tilstrekkelig brukerstøtte fra IT Tana.

### 2.2 Nærmere om Nesseby og Tana barneverntjeneste

#### 2.2.1 Kapasitet og kompetanse

NTBVT har totalt 5,3 årsverk i tjenesten: 1 leder, 4 kontaktpersoner og 30% merkantil stilling. Tjenesten har en todelt kontorløsning; fem kontorplasser i Nesseby og to kontorplasser i Tana, med hovedbase i Nesseby. Saksmengden mellom Tana og Nesseby har en 80%-20% fordeling, det går en del tid til kjøring mellom hovedbase i Nesseby og oppfølging av barn og familier i Tana der hoveddelen av sakene er. Barnevernleder har jobbet i tjenesten i mange år, er utdannet barnevernspedagog og tar nasjonal barnevernlederutdanning på 30 studiepoeng i regi av NTNU. Kontaktpersonene har alle relevant høyere utdanning, herunder barnevernspedagog, vernepleier og allmennlærer. I tillegg er det en pågående ansettelsesprosess med en barnehagelærer. Tjenesten har fag- og tiltakskompetanse innen barnevernfaglig juss, familieråd, DCM -den dialogiske barnesamtalen, foreldreveiledningsprogrammet COS-P samt forebyggende psykisk helsearbeid rettet mot barn og unge.

Siden 2016 er det ikke leid inn eksterne konsulenter til saksbehandling. Ved fravær og vakanser har leder omdisponert tilgjengelige ressursene i tjenesten. Tjenesten har imidlertid hatt vakante

stillinger over flere år, noe som følgelig har påvirket tjenestens totale kapasitet, og bidratt til sårbarhet i tjenesten. Spesielt har dette gått utover tjenestens kapasitet til forebyggende og systemrettet arbeid.

Etter deltakelse på tjenestestøtteprogrammet har man blant annet økt henleggelsesstatistikken på bekymringsmeldinger, ved at tjenesten har utarbeidet tydelige kriterier de følger for igangsetting av undersøkelse. Tidligere praksis var opprettelse av undersøkelser i alle bekymringsmeldinger som kom inn.

Barnevernleder er svært delaktig i daglig drift og oppfølging av enkeltsaker på veiledende nivå, selv om hun ikke er kontaktperson i enkeltsaker. Leder driver internkontroll, veiledning og opplæring av nyansatte. Ved saksbehandlers sykefravær følger leder opp enkeltsaker. Dette er en organisering som har fungert til en viss grad. På den ene siden vurderes barnevernleders stabilitet og tilgjengelighet å være en av hovedårsakene til at tjenesten oppfyller lovkrav og frister, sett i lys av vedvarende høy turnover og vakante stillinger. På den andre siden er leders tilgjengelighet og deltakelse svært ressurskrevende og et hinder for systemrettet arbeid og øvrige strategiske prosesser i barneverntjenesten. Med tanke på barnevernsreformens krav til forebygging og forankring/samhandling med kommuneledelsen, vurderes ikke dagens organisering å være rustet til å oppfylle kravene i reformen.

NTBVT mangler samisktalende kontaktperson i tjenesten. Dette er uheldig da Nesseby og Tana er en del av samisk språkforvaltningsområde. Det vil si at samisk og norsk språk er likestilt, og samiske familier har rett til å motta tjenester på eget språk. Tematikken skal drøftes mer utførlig senere i rapporten.

NTBVT har kjøpt inn digitalt opplæringsprogram til fagsystemet Familia, slik at nyansatte i større grad kan benytte seg av denne opplæringsportalen, framfor at medarbeidere og leder skal veilede ift. fagprogrammet. Dette vil frigjøre en god del ressurser som i dag brukes til gjentakende opplæringsrunder i Familia.

## **2.2.2 Overordnet styring**

Kommunens øverste politiske og administrative ledelse har det overordnede ansvaret for at barneverntjenesten forvaltes i tråd med gjeldende regelverk og at tjenestene er forsvarlige. Kommuner som jobber godt med faglig utvikling av barnevernet og samordning av tjenestetilbudet, kjennetegnes ofte av at den politiske og administrative ledelsen er tett på arbeidet, vurderer kvaliteten i egne tjenester og stiller klare forventninger. Politikerne må ha kjennskap til barnevern generelt og kunnskap om barnevern i egen kommune spesielt – da kan de treffe gode beslutninger og stille realistiske rammer til disposisjon.

I både Nesseby og Tana er kommuneledelsen noe bakpå ift. forberedelser til plan for implementering av tiltak rettet mot barnevernsreformen/oppvekstreformen. Barnevernleder har via ulike kanaler informert om endringene som trer i kraft 01.01.22, og at kommunesektorene må ta grep for å klare å imøtekomme de nye kravene som kommer. Imidlertid ser barnevernleder lite konkrete tiltak iverksatt av kommunene. Dette medfører at slik status er i dag, blir det utfordrende for NTBVT å oppnå målsettingene i reformen om økt systemrettet og forebyggende arbeid, dersom det ikke gjøres tverrsektorielle tiltak, og tiltakene er forankret i kommunens toppledelse.

Barneverntjenesten skal være delaktig i arbeidet med utarbeidelse av forebyggingsplaner og nye samhandlingsstrategier. Imidlertid er barnevernleder avhengig av en felles strategi for dette arbeidet, som er forankret og styrt fra kommuneledelsen. Et anbefalt tiltak er at kommuneledelsen deltar på KS sitt prosjekt Barnevernsløftet i Troms og Finnmark, som innebærer at KS gir bistand til folkevalgtopplæring opp mot barnevernsfeltet. Dette kan bidra

til styrking av sektorovergripende innsats og da særlig styrket samhandling mellom barnevern og oppvekstsektoren.

### 2.2.3 Vurdering av Statsforvalteren

Statsforvalteren i Troms og Finnmark beskriver tjenesten som en stabil tjeneste over år, som oppfyller frister og lovkrav. Det foreligger enkeltstående fristbrudd, men den totale vurderingen er at dette er en stabil og velfungerende tjeneste, som vurderes som grønn ihht. Statsforvalterens trafikklysmoell. I denne modellen blir barneverntjenestene delt inn i rød, grønn eller gul kategori. Rød innebærer betydelige avvik i henhold til lov og forskrift, gul kategori betyr moderate avvik, mens grønn betyr få eller ingen avvik. For 2020 beskrives NTBVT som følger: ingen fristbrudd på meldinger og undersøkelser, alle fosterbarn får sine oppfølgingsbesøk. Det er en positiv utvikling når det gjelder barn med hjelpetiltak med plan og evaluering av tiltaksplan. Det har vært ett avvik på tilsynsbesøk inneværende år.

## 2.3 Nærmere om Berlevåg og Båtsfjord barneverntjeneste

### 2.3.1 Kapasitet og kompetanse

BBBVT har totalt 7 årsverk, hvorav 1 leder, 5 saksbehandlere og 1 tiltakskonsulent. Tjenesten har 2 ansatte i Berlevåg og 5 ansatte, (inkl. leder) i Båtsfjord. Saksmengden er omtrent 80%-20% mellom Båtsfjord og Berlevåg. Barnevernleder har jobbet i tjenesten i mange år, er utdannet barnevernspedagog og har videreutdanning innenfor barnevernfaglig veiledning. Dette for å kunne gi ansatte mer støtte og veiledning, og forhåpentligvis bidra til stabilisering av personell. Tre av seks saksbehandlere har relevant høyere utdanning, herunder barnevernspedagog, førskolelærer med spesialpedagogikk og allmennlærer. To ansatte tar desentralisert sosionomstudie. En ansatt er utdannet tannpleier og vurderer relevant videreutdanning innenfor barnevernfaget. Tjenesten har tiltakskompetanse innenfor familieråd og trygg base.

En viktig ressurs for BBBVT er oppfølging av Veiledningsteamet i regi av Bufdir fra 2020-2022. Veiledningsteam er et tilbud om veiledning til kommuner som ønsker å styrke og utvikle barneverntjenesten. Veiledningen skal støtte kommuneledelsen og barnevernleder i å drive utviklingsarbeid slik at barneverntjenesten kan utvikle sin praksis og oppnå bedre resultater.

Båtsfjord kommune er en av kommunene i Norge med størst andel innvandrere i befolkningen. Litauiske arbeidsinnvandrere utpekes som den største gruppen. Det anses som fordelaktig at en av saksbehandlerne i BBBVT er fra Litauen. Da ivaretas det språklige og kulturelle perspektivet i møte med barn og familier fra Litauen. I tillegg framstår BBBVT generelt å ha fokus på kulturelle faktorer i møte med innvandringsfamilier, for eksempel ved at de oversetter nødvendig dokumentasjon til familiens morsmål.

BBBVT har inneværende år hatt utfordringer med ustabil bemanning og stort forbruk av private konsulenttjenester, kombinert med økning i saksmengde. Grunnet underbemanning store deler av året har tjenesten måtte kjøpe inn konsulenttjenester fra stiftelsen Fyrlykta for bl.a. saksbehandling, internundervisning og opplæring av nyansatte. Inneværende år har BBBVT hatt et økonomisk merforbruk på over 7 millioner kroner som har gått til ekstern konsulent for å få løst lovpålagte grunnoppgaver. Påløpte og estimerte merutgifter fordeler seg med 4,2 mill. kr for Båtsfjord<sup>3</sup> og 3,0 mill. kr for Berlevåg<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Barneverntjenesten i Båtsfjord og Berlevåg – Tilleggsbevilgning, sak 2021/724-3 til kommunestyret

<sup>4</sup> Rapport 2.tertial 2021 Berlevåg kommune, s.28

Tjenesten har over tid hatt stadige brudd på lovpålagte oppgaver og fristoverskridelser, se mer utførlig beskrivelse i avsnittet om Statsforvalterens vurdering av tjenesten. Som følge av denne krevende situasjonen har BBBVT fått tilført ekstra stillinger de siste årene, blant annet med økonomisk støtte fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark. BBBVT har ansatt tre personer uten barnevernfaglig utdanning i inneværende år, noe som utfordrer tjenestens totale kapasitet og kvalitet ytterligere. Kvantitetsmessig er tjenesten godt bemannet, men med en slik bemanning er det krevende å oppnå en praksis som oppfyller lovens minimumskrav. De ufaglærte har et godt utgangspunkt for å bli dyktige barnevernsansatte ved at de tar relevant grunnutdanning og de ønsker å jobbe i barneverntjenesten. Men kombinasjonen av mange belastende faktorer i tjenesten og en stor andel ansatte som ikke er kvalifisert personell iht. barnevernloven, utgjør en betydelig risiko for at tjenesten ikke oppnår lovkravet om faglig forsvarlighet. Ifølge veiledningsteamet vil det med dagens bemanning ta 7 år før BBBVT oppfyller lovkrav om kompetanse i barneverntjenesten.

### **2.3.2 Overordnet styring**

Både Berlevåg og Båtsfjord kommune deltar i overnevnte KS prosjekt Barnevernsløftet i Troms og Finnmark. Politisk og administrativ ledelse i Berlevåg og Båtsfjord er delaktige i helhetlig og samordnet implementering av barnevernsreformen. I dette arbeidet er barnevernleder inkludert, noe som bidrar til at BBBVT har et godt utgangspunkt for videre utviklingsarbeid som bl.a. en sammenslåing/omorganisering. For eksempel har oppvekstsjef i Berlevåg kommune utarbeidet en rapport for hvordan kommunen planlegger å imøtekomme nye krav i oppvekstreformen. I Båtsfjord deltok ansatte fra øvrige kommunesektorer på Bufetats traumekurs; Trygg base. I tillegg har barnevernleder nylig blitt med i en koordinerende gruppe i Båtsfjord som jobber med tverretattlig forebyggende arbeid rettet mot barn og unge i kommunen, og det jobbes aktivt med en plan for implementering av barnevernsreformen også i Båtsfjord kommune.

### **2.3.3 Vurdering av Statsforvalteren**

Statsforvalteren i Troms og Finnmark beskriver tjenesten å være totalvurdert til en rød tjeneste som har slitt med overskridelser av frister og lovkrav over tid. De framhever imidlertid at det jobbes systematisk og målrettet med forbedringsarbeid. For 2020 beskrives tjenesten som følger: fristbrudd på meldinger og undersøkelser, men positiv utvikling på undersøkelser. 25% av barna med hjelpetiltak mangler plan. 29% av barna får ikke sin plan evaluert. Der har vært en positiv utvikling ved at alle fosterbarn får sine tilsynsbesøk. Tjenesten har ansatte uten barnevernfaglig kompetanse og utfordringer knyttet til stabilitet i bemanningen, samt stort bruk av private aktører. Barnevernleder forklarer at en andel av lovbruddene og fristoverskridelser omhandler feilregistrering i fagsystemet på grunn av nyansattes manglende erfaring ift. registrering.

## **2.4 Saksmengde i de to tjenestene**

Tabellen nedenfor gir oversikt over saksmengden så langt i 2021 i NTBVT og BBBVT. Nøkkeltallene er hentet fra barnevernlederne i begge tjenestene.

Sakstype	Berlevåg og Båtsfjord barneverntjeneste (BBBVT)	Nesseby og Tana barneverntjeneste (NTBVT)
Bekyringsmeldinger	59	40
Undersøkelsessaker	33	26
Melding aktiv sak	16	0
Henlagte meldinger	10	14
Barn under omsorg	17	8
Aktive hjelpetiltak	15	7
<b>Aktive saker totalt</b>	<b>40</b>	<b>25</b>

Tabell 2.1. Saksmengde og sakstyper i dagens barneverntjenester

I tabellen framkommer store ulikheter i saksmengde mellom tjenestene. Det er beskrevet en økning i saksmengde i BBBVT det siste året, og en nedgang i NTBVT. For eksempel hadde NTBVT 60 aktive barnevernssaker for ca. to år siden, som er en stor forskjell til dagens 25 aktive saker. En tabell som dette gir derav kun et øyeblikksbilde av arbeidssituasjonen i tjenestene. Men slik nøkkeltallene i tjenesten er i dag, betyr dette at det helhetlige arbeidspresset er betydelig høyere i BBBVT sammenliknet med NTBVT.

## 2.5 KOSTRA-tall

Utredningen har i liten grad vektlagt KOSTRA-data i identifisering av sterke og svake sider ved dagens to tjenester. Innrapporterte KOSTRA-data gir i begrenset grad et tidsriktig og dekkende bilde av kompetanse, kvalitet og ressursbruk i så små og sårbare tjenester. Det henger bl.a. sammen med høy turnover, stadig behov for omprioriteringer og begrenset kompetanse og kapasitet til å jobbe med styringsinformasjon. I utredningen er kommunens egne beskrivelse av tjenestene, samt statsforvalterens vurderinger i all hovedsak lagt til grunn for vurdering av sterke og svake sider.

Nedenfor er det gjort et uttrekk av utvalgte nøkkeldata i KOSTRA for 2020 som er ment å vise prioritering, dekningsgrad og produktivitet i de to barneverntjenestene. Tallene stemmer bare delvis med det som førøvrig rapporteres fra de to tjenestene og må derfor tolkes med forsiktighet. Tabellen inneholder standard indikatorer og relevante referansetall for de fire kommunene. Tana og Båtsfjord tilhører kostragruppe 6, mens Nesseby og Berlevåg tilhører kostragruppe 15.

Tallene for netto driftsutgifter til barneverntjenesten pr innbygger 0-22 år brukes som indikator på kommunenes samlede prioritering av barneverntjenesten. Nesseby og Berlevåg ligger høyt ifht. både sammenliknbare kommuner i samme kostragruppe og de andre kommunene. Tana og Båtsfjord ligger under sammenliknbare kommuner i sin kostragruppe og har driftsutgifter nær gjennomsnittet for Troms og Finnmark.

Tallene som viser prosentandel barn med hhv. melding og undersøkelser, tilsier at særlig Båtsfjord ligger unormalt høyt, hvilket stemmer med annen informasjon fra tjenestene. Det er betydelig mindre variasjon i andelen barn med barneverntiltak, der alle de fire kommunene ligger under tall for sammenliknbare kommuner i samme kostragruppe.

Tallene for brutto driftsutgifter er delt opp i tre funksjoner:

- Funksjon 244 som angir samlede driftsutgifter inkl. utgifter til administrasjon, egen saksbehandling, sakkyndig bistand, tolk etc.
- Funksjon 251 som dekker utgifter til barneverntiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet dvs. utgifter til hjelpetiltak for barn og familier, plasser i sentre for barn og foreldre og tiltaksstillinger

- Funksjon 252 som dekker utgifter til barneverntiltak når barnet er plassert av barnevernet dvs. utgifter til fosterhjem, akuttplasseringer, institusjon og bofellesskap, samt utgifter andre hjelpetiltak og tilsynsfører i fosterhjem

Tallen for brutto driftsutgifter på disse områdene viser til dels svært store variasjoner. Også tallene for antall barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk i tjenestene varierer mye. Det går ikke nærmere inn på mulige årsaker til disse store variasjonene i enhetskostnader og produktivitet.

Undersøkelser i barnevernstjenesten skal gjennomføres innen 3 måneder. I særskilte tilfeller kan denne fristen utvides til 6 måneder. Overskridelse av disse fristene regnes som avvik. Tallene nederst i tabellen tyder på at først og fremst Båtsfjord og Berlevåg barneverntjeneste har hatt utfordringer på dette området.

Det skal understrekes at små avvik kan gi store utslag i kommuner med lavt innbyggertall. Det gjelder mange av indikatorene i KOSTRA og understreker at det må jobbes videre med å sikre god rapportering og relevant styringsinformasjon fra barneverntjenesten.

Nøkkeltall	Unjárga-Nesseby	Berlevåg	KOSTRA gr.15 Nes./Berle.	Deatnu-Tana	Båtsfjord	KOSTRA gr.6 Tana/Båtsfj.	Troms og Finnmark	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger 0-22 år (kr)	17521	13998	10225	9320	9168	10611	9316	8059
Barn med melding ift. innbyggjarar 0-17 år (prosent)	11,3	8,4	7,3	7,6	14,4	5,9	6,1	5,0
Prosentdelen barn med undersøking ift. innbyggjarar 0-17 år (prosent)	4,8	6,1	6,9	6,8	14,4	5,7	5,9	4,7
Barn med barnevernstiltak ift. innbyggjarar 0-22 år (prosent)	3,6	3,4	5,7	3,6	3,4	5,3	4,1	3,8
Brutto driftsutgifter (funksjon 244) per barn med undersøking eller tiltak (kr)	380455	95324	75243	46792	261727	66063	63633	55757
Brutto driftsutgifter per barn som ikkje er plassert av barnevernet (funksjon 251) (kr)	0	11500	28969	18615	85500	46913	42490	44053
Brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252) (kr)	333800	398100	415316	339300	1914000	373091	375697	431849
Barn med undersøking eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)	5,5	12,3	13,1	15,5	10,5	14,6	15,9	17,5
Undersøkingar med handsamingstid innan 3 månader (prosent)	100	63	81	90	88	90	82	90

Tabell 2.2 KOSTRA nøkkeltall for barneverntjenestene. Kilde: SSB/KOSTRA tabell 12280

## 2.6 De ansattes vurderinger

Informasjonen i dette kapittelet er hentet fra intervju, møtevirksomhet, workshop og løpende drøftinger med ledere og ansatte i de to tjenestene. Intervjuene ble gjennomført i alle fire kommuner på lokale barnevernkontor. 9 ansatte ble intervjuet, av disse var det 5 nyansatte innværende år. Det var altså et flertall av informantene som var under opplæring og hadde begrenset erfaringsgrunnlag. Nedenfor oppsummeres hovedtematikken i innhenting av informasjon fra ledere og ansatte.

### 2.6.1 Argumenter for sammenslåing

De informantene som var positive til sammenslåing, ønsket spesialiserte team i ny tjeneste. Flere ansatte ønsket å ha mulighet til faglig fordypning. Det ble uttalt at det var utilfredsstillende å ikke ha "det lille ekstra å gi for å få til endring hos barn og familier". Det kom spesifikt forslag

om at undersøkelse og tiltak bør være i ett og samme team, for å bevare kontinuiteten i sakene slik at ikke foreldrene og barna må forholde seg til nye kontaktpersoner ved overgang fra undersøkelse til tiltak. Som en alternativ organisering i ny tjenesten ble det foreslått å danne egne fagteam, for eksempel der noen er spesialister på rusproblematikk, traumer, sped- og småbarn o.l.

Det er behov for å bygge opp tiltaksporteføljen, da det oppleves som utilfredsstillende at man har lite tiltak å tilby utover råd og veiledning. Det bør jobbes med å bygge opp tiltaksteam på tvers av sektorer i de fire kommunene.

Flere ønsket å jobbe mer systemrettet, slik organiseringen er i dag prioriteres dette ned. Det var ønske om å være mer til stede på skolene og barnehagene og på den måten bistå kommunene med tidlig intervensjon, forebygging, samt å synliggjøre barneverntjenesten. Det å jobbe med kompetanseheving i øvrig kommunale sektorer rettet mot barn og unge, var også et ønske hos flere.

Ansatte forteller at det er krevende å jobbe under forhold der saksmengden tidvis er stor og man skal ivareta alle ledd av barnevernfaglig arbeid. I perioder er det mange tunge undersøkelsessaker som krever betydelige ressurser, i tillegg til å følge opp øvrige ledd av barnevernfaget, som eksempelvis oppfølging av fosterhjem og reisevirksomhet. Dette er krevende for de ansatte i hverdagen, både når det gjelder arbeidsbelastning, men også en opplevelse av å ikke strekke til. Det ble foreslått at i ny organisering så kunne de som ønsket det selv, i hovedsak følge opp de barna som barneverntjenesten har overtatt omsorgen for, da fosterhjems- og institusjonsoppfølging innebærer uttalt reisevirksomhet, og dybdekompetanse på veiledning og traumeforståelse.

Bruk av lyd-bilde teknologi løftes fram som et viktig supplement i tjenesten. For eksempel kan et tiltaksteam benytte seg av Teams til foreldreveiledning ved uvær eller stengt fjellovergang. I tillegg kan lyd-bilde teknologi brukes i møtevirksomhet innad i tjenesten og ved utadrettet systemarbeid. Det ble poengtert at lyd-bilde ikke kan erstatte fysisk tilstedeværelse, på grunn av sine begrensninger ift. blant annet observasjon, kontaktetablering med foreldre og i en bli-kjent fase mellom ansatte i Vestre Varanger barneverntjeneste.

Det å ha et større kollegialt fellesskap vil være et løft for flere, da det ble beskrevet som tidvis belastende å være en del av et lite og gjennomslått arbeidsmiljø.

Nærhet og habilitet er også et tema som har hatt fokus i intervjuer og øvrige utredningsforaer. Majoriteten opplevde det ikke, utfra et ansatteperspektiv, som belastende å jobbe under små forhold i egen kommune. Fra et brukerperspektiv ble det løftet fram at det kunne være krevende å møte barnevernsansatte i nærmiljøet: "Enkelte kan oppleve det som forferdelig å møte saksbehandleren på butikken, da vil det være fordelaktig å kunne tilby utenforstående som kontaktperson". På den andre siden framkom det i intervjuene at brukere kunne fortelle om økt trygghet som følge av å få en saksbehandler/kontaktperson som er kjent i lokalsamfunnet.

Sårbarheten i tjenesten var en kime til bekymring både på ledelses- og ansattnivå. Ved fravær og vakanser i en allerede liten tjeneste, "er man marginalisert inn til skinnen med ressurser i tjenesten, det skal så lite fravær til før en er helt på bar bakke med kontaktpersoner".

## **2.6.2 Argumenter mot sammenslåing**

Det fryktes at etter en sammenslåing så mister kontaktpersonene tett veiledning fra leder, slik de har i dag. Flere rapporterer om stor grad av mestring, fagutvikling og trygghet når de får god lederstøtte. Felles for mange var at de så fordelene med å jobbe etter generalistmodell, særlig som ny og uerfaren i barneverntjenesten og med få ansatte i enheten. En opplevde innsikt og kontinuitet i alle ledd av barnevernfaget ved generalistorganisering. Det var også lettere å overta barnevernssaker ved fravær hos andre saksbehandlere.

En stor del av motstanden til sammenslåing omhandler ekstrem geografi og krevende klimaforhold i Vestre Varanger regionen. Det var skepsis mot å få akuttoppdrag i vær- og føreforhold hvor man risikerte å enten ikke kunne rykke ut eller å ikke komme seg hjem igjen pga. stengt fjellovergang. Det var utsagn som at “vi hater det fjellet”, da ansatte fra BBBVT relativt hyppig må reise over Båtsfjord og Kongsfjordfjellet når de skal på sykehus, og øvrige ærender i regionsentrene i Øst-Finnmark. De fryktet at økt reisevirksomhet i ny tjeneste skal medføre mindre fritid for den enkelte.

Det var også skepsis til fjernledelse ved ny organisering, og en stilte seg spørrende til hvordan man skal klare å oppnå målsettingene i barnevernsreformen ved implementering i fire kommuner i ny tjeneste.

Videre var det frykt for at noe som begynner å fungere, eller at noe som allerede fungerer bra, skal destabiliseres og medføre at flere slutter. I begge tjenestene jobbes det iherdig med rekruttering, nyansettelser, opplæring, kompetanseheving, parallelt med barnevernfaglige kjerneoppgaver. Det er i seg selv en krevende situasjon å stå i og flere uttrykte bekymring for hvordan en omorganiseringsprosess utartes dersom konsekvensene blir ny runde med kompetanseflukt og ustabilitet.

Det var skepsis til felles barnevernvakt ved å ha vakt i kommuner man ikke kjente godt. Det var ønske om å ha to i vaktordning i en overgangsfase, en fra hver tjeneste.

Et alternativ til sammenslåing av de to barneverntjenestene var å bygge ut tiltaksteam og jobbe mer tverrsektorielt internt i kommunen, og på den måten imøtekomme barnevernsreformens nye krav. I tillegg til å arbeide videre med et tettere samarbeid om fagutvikling og veiledning mellom BBBVT og NTBVT. “Sammenslåing vil skape mer rot enn nytteverdi”. Det er ulik erfaring med samarbeid internt i de to interkommunale tjenestene. I en tjeneste ble det beskrevet mange krevende samarbeidsproblemer mellom verts- og samarbeidskommune, og unødvendig ressursbruk på systemnivå, som går på bekostning av kjerneoppgavene i barneverntjenesten.

Det var heller ikke alle som så behov for økt kompetanse i barneverntjenesten ved eksempelvis psykolog eller jurist, en opplevde at denne faglige spisskompetansen dekkes ved å leie inn saksyndig psykolog, og det samme gjaldt juridisk bistand.

### **2.6.3 Hvordan lykkes med en felles tjeneste?**

Et tema i intervjuene var hvordan barneverntjenesten skal lykkes med stabilisering av ansatte. Her ble det trukket fram mange faktorer som er verdt å vurdere å implementere i ny tjeneste, herunder aktiv jobbing med godt arbeidsmiljø med fokus på trivsel og fagutvikling. Årlige medarbeidersamtaler ble trekt fram som et viktig tiltak. Det opplevdes som viktig å ha klare rammer rundt betingelser i ny tjeneste, som felles regler for overtid, kjøretid, fleksitid o.l.

Det må også sikres at kontaktpersoner som jobber i samme team må oppleve en psykologisk trygghet i teamet med sine kolleger. Det å stå i tøffe saker med høyt emosjonelt trykk, krever blant annet at kollegene er trygge på hverandre, og kjenner hverandres styrker og svakheter, for å kunne være stødige barnevernsansatte sammen. Lønnsfaktoren er viktig for stabilisering, det ble foreslått et eget rekrutterings- og stabiliseringstillegg for ansatte i ny tjeneste. I tillegg til HMS tiltak som trening i arbeidstiden, felles turdager og sosiale samlingspunkt.

Opplæringsrutiner er elementært i ny tjeneste, samt systemer som sørger for at disse blir fulgt. I begge barneverntjenester foregår det opplæring av nyansatte, men det var store variasjoner i hvorvidt det forelå konkrete opplæringsrutiner, og om opplæringsrutinene ble fulgt opp av tjenesten. Det ble også løftet fram i intervjuene at tjenesten var i en særskilt situasjon med opplæring av mange nyansatte samtidig, noe som gikk på bekostning av opplæringen til den enkelte. I intervjuet kom utsagn som “da jeg begynte ble jeg kastet rett til ulvene, jeg fikk ingen opplæring og ble satt rett inn i tunge saker”. Dette er særskilt uheldig sett i lys av de komplekse



faglige og juridiske vurderingene barneverntjenesten håndterer, og vil nødvendigvis gå utover faglig kvalitet og i verste fall ikke være faglig forsvarlig.

En av fordelene med å jobbe i barneverntjenesten var høy grad av autonomi, fleksibilitet og mulighet til å strukturere arbeidsdagen selv. Tillitsbasert system, der arbeidsgiver hadde tillit til at ansatte fulgte opp jobben, ble løftet fram som en viktig faktor som bidro til trivsel. Kompetanseheving og utdanningsløp kan risikerer å bli en såkalt “flaskehals” i ny tjeneste. Fordi en sammenslått tjeneste fortsatt vil være en liten tjeneste, og det vil være behov for uttalt kompetanseheving i mange år framover. Det må lages en helhetlig kompetansehevingsplan for Vestre Varanger barneverntjeneste.

Flesteparten er enige i at det bør være ansatte i alle kommuner, av hensyn til lokal funksjonsevne. En slik organisering forutsetter gode møtestrukturer som ivaretar faglig samarbeid og felles kulturbygging. Det er ønskelig at man planlegger fysiske og digitale møter inn i et årshjul, og det er forslag om å ha flest fysiske møter fra mai til oktober og flest digitale møter fra november til mars. Det er ønske om en fulltids merkantil ressurs til fellesoppgaver i tjenesten. Det anses ikke som tilstrekkelig med dagens 30% stilling i en sammenslått tjeneste, på grunn av dobling av ansatte og saksmengde. Dette trekkes fram som en faktor som vil effektivisere tjenesten.

Det var bred enighet om at barnevernvaktordningen bør organiseres slik at en sikrer faglig forsvarlighet, og det var ønske om at man i en oppstartsfasen kan gå to i vaktordningen, en fra NTBVT og en fra BBBVT. Responstid trekkes fram som en utfordring, særlig på vinterhalvåret. Noen mente at barnevernvaktordningen bør fraskilles barneverntjenesten, for å sikre at det er kvalifisert personell som har personlig egnethet og fagkompetanse til å håndtere akutt situasjoner som kan være svært krevende. På den andre siden er det svært få akutt henvendelser i løpet av ett år i begge tjenestene, slik at det utgjør et svekket saksgrunnlag for å fraskille barnevernvakta fra barneverntjenesten.

## 2.7 Erfaringsbilde fra andre interkommunale tjenester

Grunnlaget for dette kapittelet er hentet fra følgende kilder:

- Intervju av barnevernledere fra øvrige interkommunale tjenester i Troms og Finnmark, herunder Alta-Kvænangen, Loppa (som var i en prosess med å opprette et interkommunalt samarbeid med Alta) og Hammerfest-Måsøy.
- Intervju av leder ved Sør-Varanger barneverntjeneste som har et sammenliknbart antall ansatte som Vestre Varanger barneverntjeneste vil få.
- Deler av prosjektgruppa har vært på hospitering i Ytre Helgeland barneverntjeneste i november 2021.
- Det er hentet informasjon fra rapporten som ledet til etablering av Vesterålen barneverntjeneste<sup>5</sup>, KS Konsulent sin rapport fra utredning av felles barneverntjeneste i Midt-Finnmark<sup>6</sup>, samt evaluering av Vesterålen barneverntjeneste<sup>7</sup>.

De samarbeidene vi har innhentet erfaringer fra, har i ulikt omfang avstander mellom kontorsteder. De har krevende klimatiske forhold, som setter begrensninger på framkommelighet. Det er øysamfunn som er avhengig av båttransport. Det er altså overlappende problemstillinger med Vestre Varanger regionen når det gjelder avstands- og framkommelighetsutfordringer. De har på hver sin måte klart å få til et fungerende samarbeid.

---

<sup>5</sup> Vesterålen interkommunale barnevern, Isaksen 2010

<sup>6</sup> Midt-Finnmark sluttrapport, KS Konsulent 2021

<sup>7</sup> Evaluering av Vesterålen barnevern, Telemarksforskning 2018

Når det gjelder målsettingen om å oppnå økt kvalitet i tjenesten, er erfaringene nokså like på tvers av de interkommunale barneverntjenestene. Alle rapporterer om at handlingsrommet ift. spesialiserte team, robusthet i tjenesten ved flere ansatte, og likeverdighet i tjenesteutøvelsen til familiene økes når små barneverntjenester blir større.

### **2.7.1 Sør-Varanger barneverntjeneste**

I Sør-Varanger er de 13 ansatte totalt. Denne tjenesten er lik Vestre Varanger barneverntjeneste ved at de har omtrent likt antall ansatte. De har over tid jobbet med å endre praksis fra generalistmodell der alle deltok på alle møter og kjente til samtlige saker og innkomne bekymringsmeldinger. Leder var delaktig i alle ledd av driften. De har over flere år endret strukturen i organisasjonen for å imøtekomme kravene i barnevernsreformen; de har gått over til mer spesialiserte team og spissede oppgaver til hver enkelt ansatt. Det er 8 saksbehandlere som er organisert i to team: team undersøkelse-tiltak og team omsorg. I tillegg har de en fagleder med veiledningsansvar for alle saksbehandlere.

Erfaringen etter omorganisering er at ledelsen i barneverntjenesten i større grad jobber systemrettet, med økt samhandling og forebygging. Effekten av dette målrettede arbeidet ser de ved at de f.eks. får inn færre bekymringsmeldinger, og de tilskriver noe av årsaken til tett samarbeid med politi og skole ift. meldeplikt. De opplever økt tillit i befolkningen ved at flere tar direkte kontakt med barnevernet for drøfting av saker. Leder forteller om ansatte som opplever mestring, glede og motivasjon etter ny organisering.

### **2.7.2 Hospitering Ytre Helgeland barneverntjeneste**

Det var opprinnelig planlagt at prosjektgruppa skulle reise på hospitering til Vesterålen barneverntjeneste. Imidlertid valgte vi å endre hospiteringsdestinasjon til Ytre Helgeland på bakgrunn av mer relevant småkommuneproblematikk med ansatte på flere kontorsteder, samt lange avstander mellom de ulike samarbeidskommunene. Fra prosjektgruppa var det Line Løkken og Hanne Kjærra som hadde anledning å reise på hospitering.

Ytre Helgeland barneverntjeneste består av kommunene Herøy, Alstadhaug, Leirfjord og Dønna. Dette er et geografisk område som består av flere tusen øyer, samt krevende vær- og logistikkforhold gjennom hele året. De har organisert seg via administrativ vertskommunemodell, med Leirfjord som vertskommune, og ble sammenslått i 2010. De har 20 ansatte totalt og et befolkningsgrunnlag på ca. 13000. Det er få ansatte som bor i Leirfjord, de har satelittkontor i samarbeidskommunene, og reiser inn til Leirfjord hver mandag som er fast møtedag. Tjenesten er organisert i spesialiserte team, herunder team undersøkelse, team tiltak og team omsorg. Lederteam består av leder, nestleder og teamkoordinatorer. Med en slik teaminndeling jobber saksbehandlere på tvers av kommuner og øysamfunn. De opplever det som viktig å bevare lokal stedlighet i barneverntjenesten, da det blir større distanse mellom barneverntjenesten og deres brukere og samarbeidspartnere i kommunene, ved sentralisering av ansatte til en hovedbase.

En viktig faktor for å unngå å bruke for mye tid på reising mellom kommunene, var god planlegging og oppsamling av undersøkelsessaker. Her har teamleder en viktig rolle i å bistå med planlegging og koordinering. De har klart å organisere seg på en slik måte at de ikke opplever at reisetid går på bekostning av de totale ressursene i tjenesten. Leder forteller at de ansatte er fornøyde med organiseringen av barneverntjenesten, og det er ingen som vil tilbake til gammel drift med småskala barneverntjenester og generalistarbeidere, "man slipper saker i nabolaget, det er nesten umulig å være upartisk når man jobber med nære relasjoner". De opplever det ikke utfordrende med rekruttering til stillingene, og de har en stabil bemanning. Før sammenslåing var det en kommune som hadde kultur på å ikke overta omsorgen for barn. Etter sammenslåing ble det foretatt elleve omsorgsovertakelser på ett år, på grunn av grov

omsorgssvikt som ikke var fanget opp av tjenesten. Dette eksempelet illustrerer tydelig hvordan en sammenslåing kan utjevne forskjeller i praksis og på den måten oppnå likeverdige tjenester for barn og unge.

En interessant erfaring fra helsestasjonsansatte i Herøy kommune var at de beskrev barneverntjenesten som en velfungerende tjeneste før sammenslåing. Etter at Herøy ble en del av Ytre Helgeland barneverntjeneste forteller helsestasjonsansatte om at barnevernet er mer tilgjengelig og deltakende i samarbeidsfora. De uttalte at "alt handler om organisering". Ytre Helgeland erfarte også at i første driftsfase etter sammenslåing var det kaos og konflikter i personalgruppa. De opplevde økt turnover i 2-3 år etter omorganisering. Det tok noen år å harmonisere betingelser i tjenesten, og det ble presisert at de ikke kunne utligne alle forskjeller. De brukte mye tid på å jobbe fram felles rutiner. I første driftsfase erfarte de at saksmengden økte, men så flatet den seg ut til et mer stabilt nivå.

## **2.8 Barnevernvakt i områder med lange avstander**

Det finnes mange ulike måter å organisere barnevernvakta i et interkommunalt samarbeid, er erfaringen etter intervjurundene. I det følgende beskrives Hammerfest-Måsøy modellen, da den anses som mest overførbar til Vestre Varanger barneverntjeneste. Det er ca. tre timers kjøring på vinterstid fra Hammerfest til Havøysund (kommunesenter i Måsøy), på dårlig vei. I tillegg består Måsøy kommune av et øysamfunn hvor man er avhengig av båttransport for framkommelighet. På vinterstid er det svært værhardt i ytre strøk av Vest-Finnmark og det er ikke sikkert at man kommer seg ut til øyene i akuttssituasjoner. Av den grunn har barneverntjenesten rekruttert akutthjem i Måsøy kommune som kan ta imot barn i akuttssituasjoner, slik at man sikrer forsvarlighet i tjenesten. Akutthjem honoreres med ca. 3000-4000 kr i mnd. Det er også utarbeidet en egen avtale med politiet i Vest-Finnmark, der det er avtalt at jourhavende jurist bistår barnevernvakta med vedtakskompetanse i akuttssituasjoner. På denne måten sikrer man døgkontinuerlig personell med vedtakskompetanse, og belastningen ift. vaktberedskap på barnevernleder er dermed mindre.

## **2.9 Oppsummering av sterke og svake sider og anbefalte tiltak**

Det er flere likhetstrekk mellom tjenestene mht. befolkningsgrunnlag, erfaren leder som har fagkompetanse, samt høy turnover i tjenesten. Likevel er det ulikt hvordan tjenestene oppfyller lovkrav og frister, fagkompetanse i tjenestene, bruk av private aktører, samt stor ulikhet ifht. ressursstyring. På disse områdene vurderes en sammenslåing å gi gevinstrealisering ved å styrke ledelsen med et eget lederteam, samt samkjøre rutiner, internkontroll og ressursbruk mellom dagens to tjenester. Det å «hente ut det beste» fra begge tjenester anses som et riktig steg for å oppnå målsettingene til Vestre Varanger barneverntjeneste. I tillegg er det behov for at kommuneledelsen i 4K samkjøres i større grad mht. overordnet styring og forankring av barneverntjenestens systemrettede arbeid.

## 3 Endringsbehov og veivalg

### 3.1 Barnevernsreform og oppvekstreform

Fra og med 2022 trer barnevernsreformen, også kalt oppvekstreformen i kraft. Kommunene får økt faglig og økonomisk ansvar for barnevernsområdet, og reformen er tenkt å styrke kommunenes forebyggende arbeid og tidlig innsats i hele oppvekstsektoren. En viktig målsetting er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og rettssikkerheten til barn skal bli bedre. Bakgrunnen for å flytte ansvar fra statlig barnevern til kommune er kommunenes nærhet og innsikt til familienes behov.

Et av de konkrete tiltakene i reformen er kommunens økte ansvar for fosterhjem. Fra og med nyttår skal kommunen ha ansvar for all veiledning og oppfølging etter at barnet har flyttet inn i fosterhjemmet. Bufetat har fortsatt ansvar for rekruttering av fosterhjem, men kommunalt barnevern har en lovfestet plikt til å alltid søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk. Ansvaret for valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommunen. Reformen innebærer også et krav til kommunestyret om plan for forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer. Dette vil bidra til en overordnet forankring av det forebyggende tilbudet og fordeling av kommunens ressurser til dette arbeidet.

I tillegg får kommunene fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem, og økte kommunale egenandeler for bruk av spesialiserte hjelpetiltak, spesialiserte fosterhjem, institusjon og akutttiltak. For eksempel vil månedlig egenandel ved institusjonsplassering øke fra dagens sats på 70 000 kr til ca. 170 000 kr i mnd. Den eksakte egenandelsøkningen har vært noe vanskelig å finne i dokumenter, men det som er sikkert er at det blir en betydelig utgiftsøkning for kommunene. Formålet med økt økonomisk ansvar er å gi kommunene bedre muligheter og sterkere insentiver til å prioritere forebyggende tilbud til barn og familier.

Ny barnevernslov trer i kraft 01.01.23. Proposisjon 73L - Endringer i barnevernloven, er bakgrunnen for barnevernsreformen. Noe av bakgrunnen for krav om mastergrad innen 2031 hos barnevernsansatte er følgende: barnevernet er først og fremst en hjelpetjeneste, men barnevernloven åpner samtidig for svært inngripende tvangstiltak. I noen tilfeller har barneverntjenesten større makt enn politiet. Dette stiller store krav til barnevernets kompetanse og til at rettssikkerheten for barn og foreldre blir ivaretatt på en god måte. Barnevernets viktigste ressurs er kompetansen til de som jobber i tjenesten. Tilsyns- og forskningsrapporter viser at det er kvalitetsutfordringer i dagens tjeneste. Rapporten Kompetanse i barnevern<sup>8</sup> framhever at det er utilstrekkelig kompetanse med dagens utdanningsstatus hos barnevernsansatte, pga. kompleksiteten i sakene, maktdimensjonen og alvorlighetsgraden i barnevernfaglig arbeid.

### 3.2 Anbefalinger fra overordnet myndighet og fagmiljøer

Det har vært dialog med Statsforvalteren Troms og Finnmark avd. barnevern, regionledelsen i Bufetat og Statens barnehus Tromsø. De er unisone i synet på endringsbehovet i barneverntjenestene i Vestre Varanger; særlig viktig at små barneverntjenester blir mer robuste og får større faglig tyngde. Fra Bufetats side var de imidlertid noe spørrende til hvordan interkommunale barneverntjenester skal klare å imøtekomme kravet i barnevernsreformen med solid forankring av barnevernets arbeid i øverste administrative og politiske ledelse i kommunene. KS har nedsatt en nasjonal arbeidsgruppe som bl.a. jobber med å avklare hvordan en administrativ vertskommunemodell i interkommunale barneverntjenester skal forankres i

---

<sup>8</sup> NIFU-rapport 2017

alle kommuner i et interkommunalt samarbeid. KS sine anbefalinger for organisering av de interkommunale barneverntjenestene iht. barnevernsreformen, er foreløpig ikke kjent.

### 3.3 Identifiserte forbedringsområder i dagens tjenester

Den nært forestående barnevernsreformen og ny barnevernlov medfører tydelig behov for endringer i dagens drift av barneverntjenestene i 4K. Anbefalte endringer for å imøtekomme kravene i barnevernsreformen er som følger:

- Behov for en større, mer attraktiv og robust barneverntjeneste der ansatte ønsker å jobbe over lengre tid.
- Med flere ansatte øker også muligheten for spesialiserte team der en kan faglig fordype seg i avgrensede områder av barneverntjenestens oppgaver. Dette er helt elementært å få til da det overføres flere ansvarsoppgaver fra stat til kommune. Med dagens generalistmodell er det en umulig oppgave å bli god på alle ledd av barneverntjenestens ansvarsoppgaver og fagområder.
- Kommunen får lovfestet plikt til samordning av tjenestetilbud til barn og unge. Det vil si at det må utvikles helhetlige og koordinerte tjenester med alle instanser i oppvekst- og helsesektoren i 4K, noe av dette arbeidet foregår lokalt i hver enkelt kommune og består av skreddersøm iht. de særskilte utfordringene kommunene står i. Forskning<sup>9</sup> viser at følgende faktorer må til for å lykkes med dette: god ledelse, ansatte har en grunnleggende kunnskap om helheten og de andre tjenestene, og at det er gode strukturer som legger til rette for samarbeid og samhandling mellom ansatte og på tvers av tjenester.
- Kommunestyret skal i tillegg vedta plan for å fremme gode oppvekstvilkår og arbeid rettet mot forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide<sup>10</sup>.
- Det må lages en kompetansehevingsplan for ansatte i Vestre Varanger barneverntjeneste som hensyntar både økende kompetansekrav til barneverntjenesten som følge av reformen, men også krav om mastergrad innen 2031. I tillegg bør kommuneledelsen i 4K ha et overordnet planverk for kompetanseheving for kommunalt ansatte, og man bør etterstrebe gode avtaler med utdanningsinstitusjoner som kan tilby 4K et strategisk, langsiktig og utviklende kompetanseløft for regionen.
- Ved at kommunene får helhetlig ansvar for oppfølging av fosterhjem, medfører dette behov for økt dybdekompetanse på en rekke felt som bl.a. traumer, spesifikk foreldreveiledningsmetodikk, relasjonskompetanse samt forebygging og håndtering av atferdsvansker. Dette må inn i kompetansehevingsplanen, men forskjellen i fra dagens drift er at det kun blir de i omsorgsteamet som skal fordype seg i de eksemplifiserte fagområdene. Det er med dette ikke gitt at disse fagtemaene er uviktig for øvrige i barneverntjenesten, men med en spesialistmodell i ny tjeneste må det prioriteres hva de ulike teamene skal inneha av spisskompetanse. Tiden der alle skal kunne alt i barnevernet er forbi.

### 3.4 To sentrale veivalg

Slik barneverntjenestene i 4K driftes i dag og med tanke på de nye kravene som kommer, er det to sentrale veivalg kommunene står ovenfor:

---

<sup>9</sup> Ut av blindsonene, Forskningsrådet, 2021

<sup>10</sup> Prop. 133 L (2020-2021), regjeringen.no

## 1. Overgang til én felles tjeneste eller videreføring av to barneverntjenester

Hovedargumentene mot én tjeneste er blant annet fare for styringsutfordringer i et interkommunalt samarbeid, som kan bli forsterket i et samarbeid mellom fire kommuner. I en artikkel fra Telemarksforskning<sup>11</sup> pekes det på generelle utfordringer knyttet til styring av interkommunale barneverntjenester. I artikkelen skisseres risiko for at administrasjon og politikere i samarbeidskommuner mister styringen over barneverntjenesten. Den viser til utfordringer med barneverntjenestens systemrettede arbeid og mange instanser som skal samhandle i en interkommunal barneverntjeneste, noe som vil kreve store ressurser av barnevernleder. Dette er viktige problemstillinger som man må være oppmerksom på i ny tjeneste, men forskningen bygger på empiri fra Trøndelag hvor mange kommuner har valgt en sentralisert vertskommunemodell. Forskningsresultatene vurderes derfor ikke å være direkte overførbare til Vestre Varanger barneverntjeneste, hvor det legges opp til en desentralisert organisering.

NIVIs siste kartlegging fra 2021<sup>12</sup> viser dessuten at tre fjerdedeler av Trøndelags kommuner har videreført og videreutviklet interkommunale løsninger, slik at også interkommunale barneverntjenester kan imøtekomme kravene i barnevernsreformen. Sett i et nasjonalt perspektiv er hoveddelen av barneverntjenestene i Distrikts-Norge interkommunalt organisert. Ifølge NIVI analyse, som har god oversikt over barneverntjenestenes organiseringsformer, er det svært få distriktskommuner som vurderer reversering av interkommunale barnevern som følge av styrings- og samhandlingsutfordringer med ny barnevernsreform. Det jobbes med kompetanseutvikling og forsterket samarbeid for å møte de nye utfordringene barnevernet står overfor i årene framover. Det å velge bort større og bredere fagmiljø, økt rettssikkerhet for barn og unge samt økt kvalitet i tjenesten, til fordel for lokal forankring av små distriktsbarnevern, anses som en fallitterklæring.

Økt reisetid er et annet argument som brukes mot sammenslåing. Det fryktes mindre fritid for de ansatte, samt at reisetiden skal gå utover øvrige ressurser i barnevernet. I kapittel 4 skal forslag til organisering presenteres, men her skisseres hovedlinjene i ny tjeneste: Overordnet legges det opp til en desentralisert organisering med stedlige ressurser i alle fire kommuner. Det planlegges et møtepunkt for ansatte i Austertana som er et geografisk midtpunkt i Vestre Varanger regionen, f.eks. er det 45 minutters kjøretid fra Båtsfjord til Austertana. For enkelte i BBBVT blir dette kortere reisevei sammenliknet med traséen Båtsfjord-Berlevåg. Det skal jobbes primært i egen kommune, og sekundært/behovsmessig i samarbeidskommuner. Den store forskjellen fra dagens drift blir spesialiserte team, oppbygging av et eget lederteam, samt tilføring av ny kompetanse i tjenesten i form av psykolog- og juristkompetanse. Med denne organiseringen vil en ikke måtte reise uforholdsmessig hyppig ut av egen kommune, og man unngår dermed å bli et såkalt interkommunalt transportselskap. Det legges opp til reising i arbeidstiden, og ved uvær/stengt fjellovergang brukes lyd-bilde teknologi. I tillegg vil den totale reisetiden bli mindre for majoriteten av ansatte, ved å etablere et eget omsorgsteam. Reisetiden vil øke for de som primært jobber med oppfølging av barn som er under barnevernets omsorg, og tilsvarende mindre reisetid på de som ikke er i omsorgsteamet.

Kompetanseflukt ved omorganisering er en fryktet konsekvens av sammenslåing. Det er allerede stor turnover og kompetanseflukt i tjenesten ved dagens organisering, så det er viktig å vurdere nye løsninger for økt stabilitet. En viss uro og ustabilitet hos ansatte er en normal og forventet prosess i første fase av omorganiseringen. Det skal forsøkes å lage en god strategi for denne omorganiseringsfasen, det er alltid risiko for at noen som slutter som følge av endringsprosesser. Det anbefales å ha fokus på de langsiktige målsettingene og prinsippene for Vestre Varanger barneverntjeneste. Det er forventet at det vil ta tid før man oppnår

<sup>11</sup> Brantæg, Styringsutfordringer knyttet til interkommunale samarbeid, Telemarksforskning 2019

<sup>12</sup> NIVI rapport 2021: Interkommunalt samarbeid i Trøndelag

gevinstrealisering av denne sammenslåingen. Hvor lang tid det tar er vanskelig å forutse - men man kan belage seg på noen år i omstillingsfase.

En annen konsekvens av sammenslåing er at alle barnevernssakene i regionen, blir Vestre Varanger barneverntjeneste sitt ansvar. I perioder med stor belastning ift. saksmengde i en kommune, kan øvrige ansatte i tjenesten bistå og avlaste. Noe som vil merkes for de ansatte – det er flere ressurser å spille på lag med ved fravær og vakanser. Det vil være ressursmessig besparende, og en vil oppnå økt grad av kontinuitet i sakene fra et brukerperspektiv, ved at man unngår høyt forbruk av private aktører som kun er inne i saken i en avgrenset periode. En kan ikke utelukke bruk av private aktører, særlig i en omstillingsfase, men på sikt er det et uttalt mål å ha lavest mulig forbruk av eksterne tilbydere i barnevernets saksbehandling og øvrige driftsoppgaver. Målet er en tjeneste som løser alle sine grunnoppgaver selv.

Oppsummert frarådes videreføring av to barneverntjenester med et forsterket faglig samarbeid. Et kompetansesamarbeid mellom de to tjenestene løser ikke grunnleggende sårbarhet knyttet til personell, ledelse, økonomisk stabilitet og rettssikkerhet til barna. En organisatorisk avstand knyttet opp mot et større fagmiljø, med tanke på fjernledelse og styrking av ledelse, må betraktes som en fordel da det er nødvendig at ledelsen skal jobbe mer strategisk og systemrettet. Økte geografiske avstander kan kompenseres med en desentralisert vertskommunemodell med fagkompetanse i alle kommunene, kombinert med særskilte tiltak for å sikre nærhet og god dialog mellom kommunene. Endring i geografiske avstander vil være små for ansatte i alle kommunene, særlig dersom møtepunkt i ny tjeneste opprettes i Austertana. Over tid kan det forventes at flere kompetansekrevene tjenester utvikles på 4K-nivå, som felles økonomikontor, felles forvaltningskontor, felles IKT-organisasjon, felles NAV-kontor og felles PPT. Et bredere kommunesamarbeid i Vestre Varanger vil gi den felles barneverntjenesten flere fagmiljøer å spille på i både systemrettet og brukerrettet arbeid. Et forsterket tverrsektorielt samarbeid om samisk tjenesteutvikling kan også inngå som del av dette.

## 2. Overgang til faglig spesialisering eller videreføring av generalistmodell

Det er sterke faglige og økonomiske argumenter for å forlate en generalistmodell, som er en av hovedårsakene til manglende kompetanse og stabilitet i tjenestene inkl. økonomisk merforbruk. Utfordringen med generalistorganisering er at tjenesten vil ha vansker med å imøtekomme økende krav til kompetanse og flere ansvarsområder, slik det er beskrevet i barnevernsreformen. Manglende kapasitet og kompetanse og for stor personellmessig sårbarhet er primærårsaken til at en fraråder denne modellen. Ved videreføring av generalistmodellen i Vestre Varanger, jobber man i stor grad slik som før med geografi som avgrensning av saksmengde, men under en større organisatorisk paraply. Med denne modellen blir det vanskeligere å bygge en tjeneste der ansatte føler seg som en del av et fagfellesskap. I tillegg vil det å ha mange undersøkelsessaker kombinert med krevende fosterhjemsoppfølging og hjelpetiltak, gå på bekostning av kvaliteten i de enkeltområdene og i verste fall føre til uriktige vedtak. Noe som kan få uopprettelige konsekvenser for de barn og familier det gjelder. Det vurderes derfor som nødvendig med strukturelle endringer i tjenesten i sin helhet, både for å imøtekomme kravene i barnevernsreformen, men også for å oppnå målsettingene i Vestre Varanger barneverntjeneste.

Dersom kommunene i 4K ikke ønsker omstilling til en barneverntjeneste med lederteam rundt barnevernleder og spesialiserte team, bør ikke tjenestene slås sammen. Det å bli en større enhet og fortsette å jobbe som før, vil medføre risiko for at problemene dobles. En videreføring av generalistmodell med leder og nestleder vil verken gi ønsket gevinstrealisering eller medføre at en klarer å løse de utfordringene barneverntjenestene står ovenfor i årene framover. Det legges til grunn at motivet for sammenslåing av barneverntjenestene i 4K er økt kompetanse og kvalitet i tjenesten, og da er oppbygging av lederteam og spesialiserte team den nødvendige veien å gå. Av den grunn drøftes ikke generalistmodell ytterligere i kapittel 4 ved redegjørelse av organisering av ny tjeneste.

## 4 Organisering av Vestre Varanger barnevern

### 4.1 Mål og prinsipper

Målsettingen med omorganiseringen er å etablere et faglig kompetent og forsvarlig barnevern, som er planmessig og økonomisk forankret i alle kommunene. Med faglig forsvarlighet menes det at Vestre Varanger barnevern skal være i stand til å rekruttere og stabilisere ansatte med nødvendig fagkompetanse og arbeidserfaring, fortrinnsvis barnevernspedagoger og sosionomer. Unntaksvis kan annen høyere utdanning vurderes ved barnevernfaglig relevant erfaring. Det skal foreligge en langsiktig kompetansehevingsplan for hver enkelt ansatt, med sikte på lovkrav om mastergrad innen 2031.

Det å styre den nyetablerte barneverntjenesten innenfor lovverket er et minimumskrav, men også den viktigste målsettingen i første fase av omorganiseringen. Når faglig forsvarlighet og legitimitet i tjenesten er sikret og forankret i den daglige yrkesutøvelsen, kan man starte jobben med å heve kvaliteten ytterligere i forhold til innholdet i tjenesten.

Organisatorisk foreslås en felles barnevernleder i vertskommunen med et lederteam. Det skal være stedlige fagressurser i alle samarbeidskommuner. Et overordnet og styrende prinsipp er at ansatte skal jobbe kunnskapsbasert og med høy faglig integritet i alle ledd av det barnevernfaglige arbeidet i Vestre Varanger. Barnets beste vurderinger er alltid i fokus, og derav brukes tittelen «barnets kontaktperson» på barnevernsansatte.

Vestre Varanger barnevern skal inneha en regional kompetansesenterfunksjon, enheten skal være en bærende og koordinerende instans for fagutvikling, samhandling og forebygging rettet mot barn og unge i 4K-samarbeidet. Vestre Varanger barnevern skal være første ledd i etableringen av en halvannenlinjetjeneste rettet mot barn og unge i regionen. Tjenesten skal være basert på moderne og effektive IKT-systemer, som legger til rette for god intern og eksternt samhandling.

### 4.2 Anbefalt oppstartløsning

Vestre Varanger barnevern er ikke et ferdig konsept, men heller en skisse til et utgangspunkt man må jobbe med å forme og utvikle videre. I første driftsfase er det viktig å justere praksis etter erfaringer og evalueringer som gjøres underveis, det er viktig at de ansatte i barneverntjenesten med verdifull erfaring fra praksis, er delaktige i utformingen av ny tjeneste.

Det anbefales en løsning med følgende kjennetegn:

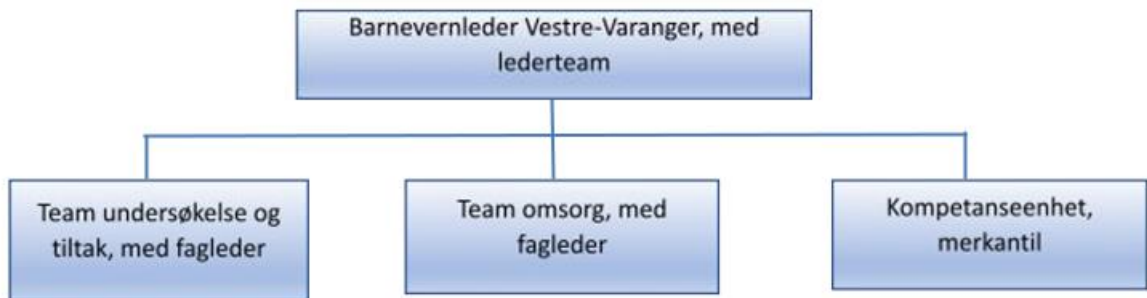
- Felles barnevernleder som del av et lederteam
- Fagteam for undersøkelse og tiltak
- Fagteam for omsorg
- Kompetansenhet med egen merkantil ressurs i hel stilling, egen stilling som psykologspesialist og tilgang til jurist med barnevernfaglig kompetanse

Hovedtrekkene i modellen er realisert og utprøvd i andre store distriktskommuner og kommuneregioner, jf. omtale i kap.3. Nedenfor følger en nærmere omtale av hovedtrekkene i den nye organiseringen. Detaljene må planlegges og implementeres fortløpende etter et eventuelt vedtak i kommunestyrene om sammenslåing.

I møte med de ansatte er det pekt på en alternativ løsning med økt spesialisering i ulike fagområder og aldersinndelinger. For eksempel eget team for sped- og småbarn, barneskolebarn og ungdomsteam. I tillegg egne team for dedikerte fagområder som traumer, rus- og psykisk helse hos foreldre osv. Etter hva prosjektleder kjenner til er en slik løsning preget av sterk faglig spesialisering lite utprøvd i barneverntjenestens organisering på landsbasis. Eksisterende



rapporter og evalueringer av eksisterende barneverntjenester beskriver i all hovedsak elementer fra anbefalt løsning. Det anbefales ikke å prøve ut en ukjent modell i et sårbart kommuneområde med spesielle utfordringer, som Vestre Varanger anses å være. I tillegg vil ikke modellen løse grunnleggende utfordringer med brudd på lover og frister i saksbehandlingen til barnevernet. Av den grunn frarådes en mer spesialisert og oppdelt organisasjonsløsning. Imidlertid bør Vestre Varanger barneverntjeneste på sikt implementere spisset kompetanse på de overnevnte fagområdene, i nært samarbeid med andre kompetansemiljøer og tjenesteytere.



Figur 4.1 Anbefalt grunnmodell med lederteam og fagledere

Vestre Varanger barnevern blir en større organisasjon med dobling av ansatte, befolkningsgrunnlag og saksmengde. Dette medfører økt behov for ressurser til ledelse, herunder støttefunksjoner rundt barnevernleder. Oppbygging av lederteam vil være en forbedring av dagens ledersituasjon, ved at man styrker og samler lederkompetansen i Vestre Varanger barneverntjeneste.

Lederteamet vil bestå av barnevernleder, fagleder for de ulike teamene, herunder team undersøkelse og tiltak, samt team omsorg. En fagleder skal være i Nesseby-Tana og en fagleder i Berlevåg-Båtsfjord. Det anbefales at lederstillingene lyses ut. En av faglederne skal også ha nestlederfunksjon og fungere som stedfortreder for barnevernleder.

Barnevernleder skal ha ansvar for å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse og støttefunksjoner i det daglige arbeidet til å oppnå målsettingene til Vestre Varanger barnevern. Leder skal ha ansvar for budsjettarbeid og rapportering til alle fire kommunestyre. I tillegg har barnevernleder ansvar for rekruttering og stabilisering av ansatte, arbeidsmiljø, personalarbeid og ressursstyring. Leder skal sikre gode rutiner for opplæring, internkontroll og avviksmeldinger. Barnevernleder skal ha vedtaksmyndighet ved vedtak om henleggelse og ift. akutthjemlene i barnevernloven, samt kobles på i fylkesnemndsaker. Leder skal ha inngående kjennskap til lovverket som regulerer barneverntjenesten, og sammen med lederteamet skal lovverket implementeres i det daglige arbeidet i den nye barneverntjenesten. Det er et lovpålagt krav at barnevernleder har videreutdanning innen barnevernledelse, innen 2031.

Fagledere skal ha oversikt over teamets saker, aktuelle problemstillinger teamet står i, både av personalmessig og faglig art. Fagleder skal ikke ha personalansvar, men et overordnet blikk over personalsituasjonen i teamet, samt være pådriver for koordinering og planlegging av teamets arbeid. I tillegg skal fagleder jobbe som barnets kontaktperson.

Arbeidsfordelingen mellom faglederansvar og saksbehandling må konkretiseres ytterligere når en ser arbeidsmengden i praksis etter omorganisering.

Barnevernleder og fagledere skal ha jevnlig møtepunkter, for eksempel ukentlig ledermøte for orientering om status i teamene og planlegge tiltak for videre. Lederteamet skal vurdere innkomne bekymringsmeldinger, samt lage vedtak utfra vurderingene som gjøres.

Personalgruppa i sin helhet bør også ha jevnlig møtepunkter, både fysisk og digitalt. Noe som skal planlegges inn i et årshjul for å sikre forutsigbarhet og kontinuitet.

Det er en risiko ved at barnevernleder ikke kjenner til beslutningene i det løpende daglige arbeidet, da barnevernleder skal fatte vedtak i akutsaker og nemndsaker. Det kan oppstå situasjoner der det er nødvendig med raske beslutninger, og der leder ikke kjenner til saken. Det er derfor viktig at leder har god tilgjengelighet for drøfting av akutte saker, samt holdes fortløpende oppdatert om de mest alvorlige sakene teamene står i. Dette vil være en forbedring fra dagens drift der leder er svært involvert i de fleste aspekter av saksbehandling hos ansatte. Ny organisering legger opp til å avgrense leders tilgjengelighet og involvering ift. drøfting av fortløpende problemstillinger.

Team undersøkelse og tiltak består av to sentrale deler av barnevernsansattes arbeid. Årsakene til at disse to er slått sammen i ett team er fordi Vestre Varanger barnevern foreløpig består av for få ansatte til å ha egne team dedikert til undersøkelse og tiltak. I tillegg har evaluering av blant annet Vesterålen barnevern<sup>13</sup> vist at det er sårbart å dele opp undersøkelse og tiltak da man får en risikosone for svikt, når en sak går fra undersøkelse og over til tiltaksteam. Dette innebærer bytte av saksbehandlere, noe som kan være ugunstig både for de som mottar hjelp fra barneverntjenesten, men også for samarbeidspartnere. Sør-Varanger barneverntjeneste har gode erfaringer med å ha team undersøkelse og tiltak i ett team, og de har et sammenliknbart antall ansatte i tjenesten som Vestre Varanger vil få. Dette er imidlertid et punkt som må evalueres fortløpende, da det på sikt kan være hensiktsmessig å dele teamet inn i to. Dersom kommunene etablerer egne tiltaksteam på tvers av sektorene, kan det være hensiktsmessig med en inndeling av team undersøkelse og tiltak. Imidlertid er kommunene i startfasen med å bygge opp tiltakskompetanse i ulike sektorer, så dette må vurderes etter hvert.

Team omsorg skal primært jobbe med oppfølging av barn som er under barnevernets omsorg. Dette vil være ressursmessig innsparende ved at fosterhjemsoppfølging i Vestre Varanger deles opp i geografiske områder, og ansatte kan følge opp fosterhjem i nærliggende geografiske områder. Ansettelse i dette teamet innebærer økt reisevirksomhet. Av hensyn til brukerperspektivet er det formålstjenlig med et separat team for omsorgsovertakelser, slik at nye kontaktpersoner overtar ansvar etter opprivende runder i fylkesnemnda og eventuelt tingretten, for foreldrene som har mistet omsorgen for barna sine. Team omsorg skal også ha et særskilt fokus på ivaretagelse og oppfølging av foreldre som har mistet omsorgen for sine barn, samt jobbe aktivt med vurdering av tilbakeføring.

Kompetanseenheten skal fungere som en del av staben i barneverntjenesten. Det anbefales at rekruttering av psykologspesialist til Vestre Varanger barnevern. Bakgrunnen for rekruttering av psykologkompetanse inn i ny organisasjon er blant annet erkjennelsen av behov for økt kompetanse i kommunalt barnevern. En psykolog vil tilføre verdifull kunnskap innenfor mange relevante fagområder, både direkte i barnevernssakene, men også i form av internundervisning og opplæring til ansatte om bl.a. traumeforståelse, barns utvikling, tilknytningspsykologi, terapeutiske prosesser, kartlegging av psykiske symptomer hos barn og ungdom, foreldres psykiske helse og behov for helsehjelp m.m. Dernest bør det vurderes hvorvidt jurist ved felles forvaltningskontor for helse og omsorg i 4K også skal inneha en fagrolle i Vestre Varanger barneverntjeneste. En jurist kan bistå med nødvendig kompetanseheving innenfor barneverfaglig juss, i tillegg bistå med juridisk veiledning i særskilt komplekse saker. Dette vil være et viktig bidrag for å øke rettsikkerheten til mottakerne av barnevernets arbeid.

---

<sup>13</sup> Evaluering av Vesterålen barnevern, Telemarksforskning, 2019

I staben inngår også merkantil funksjon, det anbefales å øke stillingen til 100% merkantil, da dette vil avlaste leder og kontaktpersoner betydelig i deres arbeidshverdag, og frigjøre kapasitet til barnevernets kjerneoppgaver.

Med en sterk ledelses- og stabsfunksjon vil man oppnå en betydelig styrking av administrative oppgaver samt utvidede muligheter for økonomisk styring. Fokuset på ledelse og ny organisering vil i større grad optimalisere satsing på forebyggende arbeid og kompetanseutvikling, samtidig som man oppnår mer helhetlige og likeverdige tjenester for barn og unge i Vestre Varanger.

Det vil være aktuelt å mobilisere felles økonomikompetanse og plankompetanse i systemrettet arbeid i den felles barneverntjenesten. Det må jobbes kontinuerlig med å sikre gode rapporteringsrutiner og en planmessig integrering av barneverntjenesten i den enkelte kommune.

### **4.3 Forebyggende og systemrettet arbeid**

Det er få interkommunale barneverntjenester som har klare modeller eller metoder på hvordan møte barnevernsreformens krav om tidlig innsats og tverrfaglig samhandling. Det er imidlertid en interessant erfaring, slik det er nevnt tidligere i rapporten, at i noen interkommunale barnevern erfarer samarbeidspartnere økt synlighet og forbedret systemkompetanse når små distriktsbarnevern blir en del av et interkommunalt samarbeid. En viktig suksessfaktor for dette er organisering og ledelse av ny tjeneste. Når det gjelder forebyggende og systemrettet arbeid i Vestre Varanger barnevern, er målet at tjenesten i sin helhet skal ha økt kapasitet og kompetanse til dette i løpet av første driftsfase. Det anses på nåværende tidspunkt som mest hensiktsmessig at de lokalt forankrede barnevernsansatte jobber tett opp mot samarbeidspartnere i egen kommune, med ansvar for forebyggende arbeid i den enkelte kommune. Organiseringen av det forebyggende arbeidet vil være et område som det må jobbes med kontinuerlig i lederteamet, i nær dialog med ledelsen i den enkelte kommune og andre tjenesteytere. Igjen påpekes viktigheten av hyppige evalueringspunkt for å vurdere egen praksis og justere ved behov.

Det kan medføre utfordringer at kommunene i 4K har ulike tilnærminger til hvordan målsettingene i oppvekstreformen skal nås. Dersom noen kommuner er gode og andre er mindre gode på samhandling, forebygging og tidlig intervensjon, vil dette gi utslag i form av økt press på barnevernet i kommuner som ikke har tilstrekkelig forebyggingskapasitet. Dette kan gi negative ringvirkninger på Vestre Varanger barneverntjeneste, ved at i verste fall taper én kommunes barnevernssaker en uforholdsmessig stor andel av tjenestens totale kapasitet.

Det anbefales av den grunn at kommunene i Vestre Varanger ser på mulighetene for et utvidet samarbeid i arbeidet med reformen. Det bør tenkes nytt rundt hvordan et lavterskeltilbud eller forebyggingsprogram kan organiseres i og på tvers av kommunene. Her kan barneverntjenesten ha en viktig tilretteleggende rolle ved at de har et unikt overblikk over 4K's forebyggingsarbeid rettet mot barn og unge.

### **4.4 Akuttberedskap i Vestre Varanger**

Organiseringen av den operative barnevernvakta i Vestre Varanger er utfordrende på grunn av lange avstander og krevende vær- og framkommelighetsforhold. Men det er ikke umulig å få til, eksempelvis har Tromsø barnevernvaktansvar for akuttberedskapen til barn og unge på Svalbard. Imidlertid er det Hammerfest-Måsøy modellen som anses å være mest overførbar til Vestre Varanger-regionen. Det er planlagt møte med politiet i Øst-Finnmark for å avklare hvorvidt den samme avtalen som Hammerfest barneverntjeneste har med politiet i Vest-Finnmark kan implementeres i Øst-Finnmark også. Avtalen går ut på at jourhavende jurist i politiet bistår barnevernvakta med vedtaksmyndighet i akutsituasjoner. På denne måten sikres

døgnkontinuerlig tilgang på vedtakskompetanse. I tillegg er erfaringene fra vakta at det meste løses via telefonveiledning, men det må være en vaktordning som i realiteten sikrer barns lovmessige krav på akuttberedskap der de bor. Av den grunn anbefales det å rekruttere tre lokale akutthjem i Berlevåg, Båtsfjord og Tana/Nesseby som alle honoreres månedlig i perioden november-mars. Dette for å sikre barns krav på akuttberedskap også ved stengte fjelloverganger; i de tilfeller vakta ikke kan rykke ut pga. vær- og framkommelighetsutfordringer. I perioden april-oktober er det tilstrekkelig med ett felles akutthjem i Vestre Varanger regionen. I Hammerfest honoreres akutthjem med ca. 3000 kr i måneden, et honorar som Vestre Varanger også bør kunne tilby for å sikre rekruttering av akutthjem. Opplæring og oppfølging av akutthjemmene kan samkjøres. Denne organiseringen av barnevernvakta, i likhet med andre nye ordninger i Vestre Varanger, må også evalueres og justeres etter hvert som en opparbeider erfaring med driftsfordeler og -ulemper.

## 4.5 Den samiske dimensjonen

Norge har forpliktet seg via internasjonale konvensjoner og erklæringer<sup>14</sup> samt nasjonal lovgivning<sup>15</sup> til å tilby samene kulturelt og språklig tilpassede helse- og sosialtjenester. I FNs Barnekonvensjons artikkel 20 stadfestes det at det ved omsorgsplassering skal tas tilbørlig hensyn til kontinuitet til barnets oppdragelse, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Unjárga-Nesseby og Deatnu-Tana er i tillegg begge innenfor samisk språkforvaltningsområde, og er således forpliktet av sameloven som likestiller samisk og norsk språk i tjenesteutøvelsen i kommunesektoren. Av den grunn er det viktig at tjenesten rekrutterer samiskspråklig kontaktperson. Det er imidlertid også behov for særskilt fokus og opplæring på kultursensitivitet i møte med samiske barn i barnevernet. Mange samiske familier sliter med konsekvenser av fornorskningen og har en grunnleggende mistillit til offentlige myndigheter. Det å ha kunnskap om samisk kultur og bli møtt på eget morsmål kan bidra til økt tillit og forståelse i møte med samiske barn og foreldre berørt av vold<sup>16</sup>.

Det er nødvendig med en helhetlig strategi for å imøtekomme samiske barns lovmessige krav på språklig og kulturelt tilpasset tjenestetilbud i 4K. Det er opprettet dialog med regionale kompetansesenter for bistand til kompetanseutvikling ift. kultursensitiv tilnærming til samiske barn og familier. Det skal søkes om midler fra Sametinget for videreutvikling av den samiske dimensjonen i Vestre Varanger barnevern.

## 4.6 Finansiering av den nye tjenesten

I tråd med hva som er vanlig for interkommunale barneverntjenester anbefales en to-delt finansieringsløsning:

1. Driftsutgifter (funksjon 244) deles på den enkelte kommune etter antall barn i kommunen fra 0-22 år
2. Utgifter til tiltak (funksjonene 251 og 252) utgiftsføres den kommunen der barnet har sin bostedsadresse

<sup>14</sup> ILO 169 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27, FNs generalforsamling, 2007, artikkel 24

<sup>15</sup> Grunnlovens §108

<sup>16</sup> Øverli, Bergman, Finstad. «Om du tør spørre, tør folk å svare»: Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn (Rapport nr.2). NKVTS, 2017

I henhold til grunnavtalens pkt. 9.2 forutsettes en nærmere vurdering av budsjett og kostnadsfordeling i forbindelse med felles saksframlegg der en felles samarbeidsavtale vil inngå.

## 4.7 Rettslig regulering av samarbeidet

En interkommunal barneverntjeneste forutsetter delegasjon av myndighet til en utpekt vertskommune og en felles barnevernleder. Vertskommuneregelverket i kommuneloven er eneste lovlige organisasjonsform. Det legges til grunn at Vestre Varanger barneverntjeneste skal reguleres med hjemmel i kommunelovens §20-2 Administrativ vertskommune. Det er samme organisasjonsform og regelverk som ligger til grunn for dagens to interkommunale tjenester.

I en administrativ vertskommunemodell inngås en avtale om at en utpekt vertskommune skal utføre oppgaver på vegne av én eller flere samarbeidskommuner, uten at det etableres et nytt rettssubjekt og uten noen form for interkommunal organisatorisk overbygning. Tjenesten eller oppgaven det blir samarbeidet om, delegeres til administrasjonen i en annen kommune (vertskommunen). Selv om en kommune overlater en oppgave til en annen, har den fortsatt ansvaret for at oppgaven utføres forsvarlig og i overensstemmelse med lover og regler. I et veiledningsnotat fra Statsforvalteren<sup>17</sup> beskrives kjennetegn ved et administrativt vertskommunesamarbeid nærmere, herunder lovpålagte krav til skriftlig samarbeidsavtale.

Kommuneloven gir også mulighet for å velge vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd etter kommuneloven § 20-3. Bruk av felles folkevalgt nemnd er ikke vanlig for interkommunale barneverntjenester og anbefales ikke som løsning for Vestre Varanger barneverntjeneste. Det skyldes at myndighetsoverføring til en egen folkevalgt nemnd vil kunne komplisere aktørbildet og gjøre det vanskeligere å etablere effektive styrings- og rapporteringslinjer mellom barneverntjenesten og den enkelte kommune. Med ny barnevernslov blir det viktigere at barneverntjenesten forholder seg direkte til politisk og administrativ ledelse i den enkelte kommune.

I utredningen av felles barneverntjeneste i Midt-Finnmark<sup>18</sup>, er det vurdert to varianter av en administrativ vertskommunemodell, hhv. med og uten virksomhetsoverdragelse. En virksomhetsoverdragelse innebærer at arbeidsgiveransvaret for de ansatte overføres fra samarbeidskommunene til vertskommunen. KS Konsulent anbefaler overføring av arbeidsgiveransvar, med henvisning til at barneverntjenesten er en operativ tjeneste med stor grad av myndighetsutøvelse som stiller krav til klare linjer for løpende styring og personaloppfølging.

Selv om skifte av arbeidsgiver kan skape noe usikkerhet blant de ansatte i en overgangsfase, anbefales at Vestre Vanger barneverntjeneste etableres med vertskommunen som felles arbeidsgiver. De personalpolitiske og styringsmessige fordelene ved en slik løsning synes åpenbare. Det er vanskelig å se for seg at en felles operativ barneverntjeneste kan fungere i praksis med ansatte fordelt på fire arbeidsgivere med ulike systemer for lønns- og arbeidsforhold, permisjoner, kompetanseutvikling etc.

Det forutsettes at det jobbes videre med den konkrete reguleringen av samarbeidet ved utformingen av samarbeidsavtalen. Det er naturlig at rapporteringsrutiner og barneverntjenestens deltakelse i tverretattlig forebyggende arbeid i den enkelte kommune

---

<sup>17</sup> Rammer for interkommunalt samarbeid. Innspill til prosjektgrupper for utvikling av interkommunalt samarbeid i Midt-Finnmark og Vestre Varanger

<sup>18</sup> Utredning av felles barneverntjeneste i Midt-Finnmark. Sluttrapport. KSK-rapport nr.12/2021

beskrives nærmere i avtalen. Organisering av felles barnevernvakt må også drøftes nærmere og evt. reguleres i en egen avtale mellom kommunene.

## 4.8 Vertskommuneansvaret

Videre anbefales det at vertskommuneansvaret til Vestre Varanger barnevern endres fra Nesseby til Tana kommune. Dette av hensyn til geografiske forhold, ved at det etableres et møtepunkt i Austertana som er et geografisk midtpunkt i Vestre-Varanger. Barneverntjenesten er i en særstilling sammenliknet med de øvrige utpekte samarbeidsområdene i 4K; de jobber i team og er avhengig av et godt samarbeidsklima og psykologisk trygghet for å bli gode barnevernsarbeidere. For å oppnå en slik trygghet med kollegene sine er det nødvendig at det tilrettelegges for hyppige fysiske møtepunkt, da er Tana mer egnet for vertskommuneansvar enn Nesseby som er lengst borte fra Berlevåg og Båtsfjord. Videre medfører dagens organisering at NTBVT bruker en del ressurser på logistikk mellom hovedbasen i Nesseby og Tana hvor hoveddelen av saksmengden er. Reisetiden mellom Nesseby og Tana kan brukes mer målrettet og hensiktsmessig i ny tjeneste, dersom Tana blir vertskommune.

Det vektlegges også at vertskommuneansvaret for en så tung og individrettet lovpålagt tjeneste som barnevern bør være forankret i den største kommunen i samarbeidet, ut fra faglige og økonomiske sårbarhetsvurderinger. Tana har det største fagmiljøet og representerer den største kommuneøkonomien, som kan gi mindre sårbarhet og mindre risiko for omstillinger i barneverntjenesten som følge av utilsiktede hendelser i vertskommunen. I den største kommunen vil det være lettere å sikre at barneverntjenesten er forankret i et relevant sektorfaglig miljø.

Av NIVIs fylkesvise kartlegginger<sup>19</sup> framgår det at det som regel er den største kommunen i samarbeidet som ivaretar vertskommuneansvaret i interkommunale barneverntjenester. NIVI anbefaler generelt at barnevern ikke bør betraktes som en stedsuavhengig funksjon, på linje med administrative støttefunksjoner.

## 4.9 Øvrige kostnader som påløper i ny tjeneste

- Innkjøp av biler for de kommunene som ikke har det
- Egnet lokale i vertskommunen da verken Nesseby eller Tana har gode nok lokasjoner tilpasset ny organisasjon med flere ansatte. Det er nødvendig å ha et lokale med tilstrekkelig kontorkapasitet, møterom som rommer minimum 15 personer, samt et barnevennlig rom hvor en kan ha barnesamtaler, observasjoner, gjennomføre samvær osv.
- Harmonisering av IKT-utstyr dvs. utskiftning av datasystemer slik at en kan operere sømløst mellom de ulike kontorfasilitetene
- I første driftsfase er det særskilt viktig med midler til fysiske samlinger for å bygge samhold i tjenesten
- Harmonisering av arbeidsbetingelser. En måte å løse dette på er at «beste avtale» gjelder for alle sammenliknbare stillinger. Alt kan imidlertid ikke harmoniseres, da det bør være en viss ulikhet som gjenspeiler kompetanse og individuelle forhold.
- Månedlige honorar til akutthjem.

---

<sup>19</sup> Etter 2019 har NIVI gjennomført kommunevise kartlegginger i Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag og Buskerud.

## 4.10 Tre faser i den videre oppfølging

Det legges opp til tre faser i det videre arbeidet med sammenslåingen:

1. Vedtaksfase fra januar-februar 2022  
Prosjektleder deltar på felles formannskapsmøte for 4K i januar. Rapporten sendes til politisk behandling i kommunestyrene i 4K så tidlig som mulig i 2022. Det skal i tillegg lages et saksfremlegg og utkast til samarbeidsavtale som skal til politisk behandling.
2. Etableringsfase fra februar-september 2022
  - a. Utlysning og ansettelse av lederstillinger, merkantil, psykologspesialist.
  - b. Rutiner og personalpolitiske retningslinjer for ny tjeneste utarbeides
  - c. Søknad og forhandling om økonomisk støtte til ny tjeneste. Det skal lages et eget budsjett for kostnader i ny tjeneste.
  - d. Finne egnede lokale for Vestre Varanger barnevern i vertskommunen, etablere møtepunkt i Austertana.
  - e. Overdragelse av ansatte til ny tjeneste i vertskommunen, harmonisering av betingelser, drøfting med tillitsvalgte.
  - f. Nødvendige IKT-løsninger må etableres, samkjøring av IT-utstyr slik at man kan jobbe sømløst på tvers av kommunene.
  - g. Rekruttering og opplæring av akutthjem til ny barnevernvakt i Vestre Varanger
3. Første driftsfase fra 01.09.22. der ny tjeneste anslås å være operativ  
Dette er en ambisiøs men realistisk dato. Det er viktig med tilstrekkelig tid til forberedelsesarbeid før sammenslåing effektueres, for å sikre kontinuitet i tjenesten og forebygge mot lovbrudd og kompetanseflukt i første driftsfase. Driftsfasen bør ikke igangsettes i ferieavviklingen, derfor anslås 01.09.22 som et tentativt startpunkt. Første driftsfase med nødvendig tid til konsolidering anslås å vare i 1-2 år. Det er ønskelig at tjenesten i denne tidsperioden får en såkalt omstillingsstatus med ekstra økonomisk støtte for å etablere en velfungerende tjeneste samtidig som den er kapabel til å ivareta barnevernets kjerneoppgaver. I første driftsfase er det behov for stegvis utvikling og utprøving av nye løsninger. Rapportens anbefalinger må betraktes som et startpunkt.

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

**Saken gjelder prosjektrapport om etablering av felles økonomitjeneste i 4k-kommunene Vestre Varanger.**

### **Bakgrunn**

I 2021 vedtok kommunestyrene i 4k-kommunene en samarbeidsavtale om tjenesteproduksjon og tjenesteutvikling i Vestre Varanger (Berlevåg, Tana, Nesseby og Båtsfjord).

På bakgrunn av denne avtalen ble prosessen med å utrede samarbeid på fire utvalgte tjenesteområder startet opp. De utvalgte områdene var IKT, barnevern, økonomi og forvaltningskontor helse/omsorg.

Hele samarbeidsprosjektet i 4k er gitt støtte og veiledning fra fylkesmann og departement.

Økonomitjenesten i kommunene er å regne som en støttetjeneste som ligger til det administrative apparatet under ledelse av rådmannen. Det er ingen lovkrav eller regelverk om organisering av tjenesten, slik at det står kommunene fritt til å organisere som man vil.

Rapportens første del omhandler bakgrunnsmateriale med kort analyse av status og lokale utfordringer, erfaringer fra andre steder som har etablert felles økonomikontor samt noen faktorer som vil påvirke tjenesten framover.

Bortsett fra Nesseby/Tana-prosjektet 2004-2008 er det bare ett klart eksempel på at kommuner har valgt å avbryte et økonomisamarbeid og det er Tjeldsund/Evenes i Nordland som avsluttet felleskontoret fordi Tjeldsund gjennom «kommunereformen» ble sammenslått med Skånland i Troms. Utover dette uttrykkes det tilfredshet med interkommunale økonomikontor hvor de drives idag.

### **Rapportens forslag**

Rapporten forslår at det etableres et felles økonomikontor i 4k-kommunene Vestre Varanger.

Samarbeidet bygges på en samarbeidsavtale (tjenesteavtale) hjemlet i kommuneloven §§ 20-2 / 20-4 og etableres etter reglene om administrativ vertskommunemodell.

Det fordrer at vertskommunen blir ansvarlig for å lede den nye økonomienheten og at tjenestene produseres og leveres til kommunene etter nærmere spesifisering (leveranse katalog).

Den overordnede styringen av virksomheten blir som for øvrige interkommunale ordninger.

Kommunestyret i hver kommune skal ha det øverste ansvar og styring/kontroll utøves i tråd med kommunenes vedtatte eierstrategi og periodisk rapportering.

### *Internorganisasjon og modellvalg*

I prosjektrapporten er presentert ulike samarbeidsmodeller for en felles økonomitjeneste.

Rapporten konkluderer med at en fullskala modell vil være det beste valg mht. innhold. En slik modell vil legge grunnlag for en effektiv og god tjeneste og tjene hele kommunefellesskapet. Det er også lagt avgjørende vekt på at omstillingen omfatter hele ansattegruppen og at de relativt små miljøene på økonomiområdet som i dag finnes i de fire kommunene ikke splittes ytterligere opp, men snarere kan gro sammen i et fellesskap.

Det forutsettes at etablering av den nye fellesenheten kan skje etter reglene i arbeidsmiljøloven kap. 16 om virksomhetsoverdragelse.

Når det kommer til den modellvalg for den virksomhetsinterne organisering skal den bygge på eksisterende arbeidsplasslokasjoner og bygges opp som nettverksbasert organisasjon.



### *Merverdi og gevinstrealisering*

Den vedtatte samarbeidsavtalen i 4k peker på at samarbeidet skal være balansert og ha nytte for alle kommunene. Det skal søkes å oppnå merverdi av de omstillinger som gjøres.

For økonomiområdet peker rapporten på følgende oppsummerte mål om merverdi:

- *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*

Det er også satt opp et foreløpig mål om gevinstrealisering på bakgrunn av oppnådd effektivisering:  
-10 % økonomisk innsparing innen fem år.

### *Framdriftsplan*

I rapporten forslås at en ny felles økonomitjeneste etableres 1. juli 2022. I den første tiden vil det være behov for tilpasning og det må planlegges for en fredningsperiode på to år hvor fellesenheten får tid og rom til å komme i godt gjenge. Krav om merverdi og gevinstrealisering bør skje etter en slik innkjøringsperiode, dvs. etter 2025.

Man skal heller ikke undervurdere de utfordringer som kan oppstå i nye organisasjoner, særlig knyttet til nye strukturer og arbeidsmønstre som distansearbeid og virtuelle nettverk.

I den videre prosess er det nødvendig med god dialog og aktiv medvirkning andsynes ansatte og tillitsvalgte (HTV).

### *Oppstartsplan*

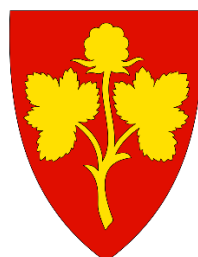
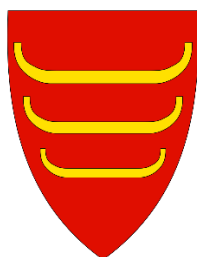
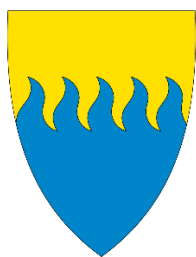
Etter at beslutning om modellvalg er gjort av kommunestyrene går prosjektet over i en ny fase som retter seg mot etablering og oppstart. Det vil da bli tatt fram en rammeplan for oppstart som nærmere beskriver nødvendige tiltak og handlinger, herunder etablering av internorganisasjonen, bemannings- og kompetanseplan for ansatte, testkjøringsprogram og tilpasning av teknisk infrastruktur og rammebetingelser.

### **Forslag til vedtak:**

1. Kommunestyret slutter seg til 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. Vedlagte utkast til samarbeidsavtale mellom kommunene godkjennes, herunder 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 faglige tjenester.
5. Økonomienhetens internorganisasjon etableres etter rapportens innholdsmodell 5, omtalt som fullskala økonomimodell. Videre bygges en virksomhetsmodell basert på dagens fire arbeidslokasjoner i et nettverksfellesskap ledet fra Berlevåg.

6. Det legges til grunn at iverksetting av vedtak og oppstart av enheten skjer 01.07.2022.

7. Det utarbeides rammeplan for etablering og oppstart.



## SAMARBEIDSAVTALE OM FELLESENHET FOR KOMMUNAL ØKONOMIFORVALTNING MELLOM BERLEVÅG, TANA, NESSEBY OG BÅTSFJORD KOMMUNE

*Etter kommunelovens § 20-1 og § 20-2 om samarbeid om kommunale oppgaver.*

### 1. Vertskommune, deltakere, definisjoner

Enheten etableres etter reglene i kommunelovens § 20-2 administrativt vertskommunesamarbeid.

- Samarbeidskommuner: Berlevåg, Tana, Nesseby, Båtsfjord
- Vertskommune: Berlevåg
- Virksomhetens navn: Vestre Varanger Økonomi
- Leders tittel: Økonomisjef

### 2. Formål og oppgaver

Formålet med avtalen er å samarbeide om de kommunale tjenestene innenfor økonomi og regnskap, herunder:

- lønnsforvaltning A-Å
- faktura/innfordring
- regnskap A-Å
- økonomiplan, budsjett og økonomistyring/-rapportering
- finansforvaltning og økonomisk internkontroll
- andre oppgaver som ligger til økonomifaget

Ambisjonen er å ha en driftsenhet med godt faglig miljø og kostnadseffektive rutiner, robust i forhold til personmessige ressurser og som kan levere kvalitative gode tjenester.

Detaljerte leveranseavtaler mellom vertskommunen («Vestre Varanger Økonomi») og den enkelte samarbeidskommune utgjør et tillegg til denne overordnede avtalen. Avtalen kan endres ved behov grunnet regelendringer, eller etter innspill fra partene.

### 3. Avgjørelsesmyndighet

Samarbeidskommunene har rett til å få utført tjenester og vertskommunen har plikt til å levere tjenester i henhold til denne avtalen. Vertskommunen rapporterer periodisk, med delrapportering per 30.06 og 31.12, om leverte tjenester til de samarbeidede kommunene.

Administrativ myndighet for fellesforvaltningen innen arbeidsområdet utøves av rådmann i Berlevåg etter delegert myndighet fra rådmann i Tana, Nesseby og Båtsfjord.

#### **4. Organisering**

Fellesenheten organiseres som en egen avdeling under rådmann i Berlevåg. Leder av kontoret tilsettes av rådmann i Berlevåg, eller den han gir fullmakt til å foreta ansettelse.

Vertskommunen tildeles ansettelsesmyndighet og arbeidsgiveransvar.

#### **5. Koordinering**

Rådmann i Berlevåg foretar nødvendig koordinering av aktiviteten. Det skal være minst et koordinerende møte i året. Det er opp til rådmannen å delegere dette oppdraget til andre i organisasjonene. Vedtak som treffes i Berlevåg kommune som kan ha innvirkning på tjenesteleveransene fra økonomienheten, skal drøftes med rådmenn i samarbeidskommunene før vedtak fattes, og innarbeides i leveranseavtalen.

#### **6. Kostnader og det økonomiske oppgjøret mellom kommunene**

*BUDSJETTET.* Budsjettet for fellesenheten fastsettes på rådmannsnivå. I budsjettet inngår følgende hovedposter: Lønn, driftsutgifter, og fellesenhetens del av vertskommunens administrative felleskostnader (overheadkostnader).

Det skal utarbeides et driftsbudsjett som er godkjent av alle kommunene ved oppstart av samarbeidet. Ønske om andre endringer for neste budsjettår tas opp med samarbeidskommunene innen 1. september. Det skal også lages fireårig økonomiplan for fellesenheten.

*TILSKUDET (FINANSIERINGSMODELL).* Samarbeidskommunene overfører sin andel av utgiftene til drift av fellesenheten i Berlevåg to ganger per år (01.04 og 01.10) – (alternativt hver måned). Kostnadene ved driften av fellesenheten fordeles etter en finansieringsmodell med 25 % grunnandel og resterende 75 % fordelt etter folketallet i kommunene pr. 1. juli foregående år.

For tilleggstjenester som ikke omhandler alle kommunene, skal det betales et ekstra beløp, som beregnes uti fra antatt tidsbruk (medgått tid).

Avregning skjer etter avsluttet og godkjent regnskap hvert år.

#### **7. Enerett**

Fellesenheten har enerett til å levere regnskaps- og økonomitjenester til samarbeidskommunene. Samarbeidet kan ta opp andre kommuner som deltakere. Opptak av nye kommuner krever enstemmighet blant deltakerkommunene.

#### **8. Klage**

Når det i et administrativt vertskommunesamarbeid treffes vedtak som kan påklages etter forvaltningslovens § 28 første ledd, er klageinstansen den kommunen som har delegert myndigheten. Administrasjonen i vertskommunen er da underinstans etter forvaltningslovens § 33 andre ledd, kfr. kommunelovens § 20-5. Øvrige klagesaker som gjelder innfordring, behandles etter reglene i tvangsfullbyrdelseslovens § 5-16.

#### **9. Regler om revisjon, uttreden og avvikling av samarbeidet**

Avtalen trer i kraft fra 01.07.2022 og er uoppsigelig fram til 01.07.2026.

Etter dette gjelder avtalen inntil den sies opp av en av partene. Ved oppsigelse gjelder en gjensidig oppsigelsestid på 1 år fra 1. januar i påfølgende år etter at varsel om oppsigelse er mottatt av rådmannen i vertskommunen.

Det gis ingen form for økonomisk kompensasjon til samarbeidskommunen dersom den velger å si opp avtalen og tre ut av samarbeidet.

Avtalen kan videre revideres og endres etter behov når partene er enige om det.

Ved uttreden eller oppløsning av samarbeidet vil den enkelte kommune selv overta ansvaret for de oppgaver som omfattes av samarbeidsordningen.

I forbindelse med etablering av denne felleseenheten er det til denne avtalen utarbeidet to underliggende avtaler; en delegasjonsavtale og en leveranseavtale.

Berlevåg, den \_\_\_\_\_ 2022

.....

*Rådmann*

I.h.t. K-sak /22

Tana, den \_\_\_\_\_ 2022

.....

*Rådmann*

I.h.t. K-sak /22

Nesseby, den \_\_\_\_\_ 2022

.....

*Rådmann*

I.h.t. K-sak /22

Båtsfjord, den \_\_\_\_\_ 2022

.....

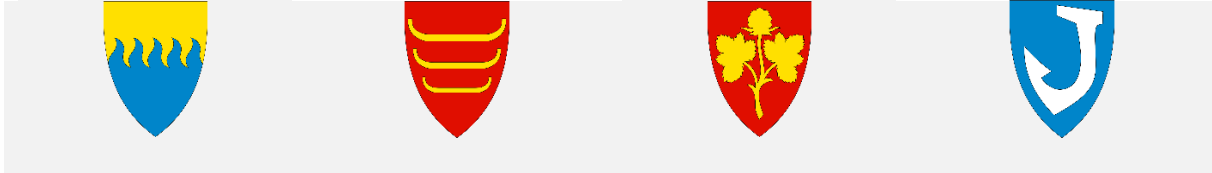
*Rådmann*

I.h.t. K-sak /22

- Toppartsavtaler på samme mal -

Vedlegg:

1. Delegasjonsavtale (mellom rådmann-rådmann)
2. Leveranseavtale / tjenestekatalog (spesifisert oppsett over forventet tjenesteleveranse)
3. Eventuell særavtale om kontorlokale, infrastruktur, adgang etc.
4. Eventuell særavtale om pensjon



Utkast 10.01.2022

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

# UTKAST

**Prosjektrapport**

# 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 modell
- 6.2 Anbefaling av handlingsplan for oppstart
- 6.3 Forslag til beslutning

### Vedlegg

- Utkast til tjenesteavtale (samarbeidsavtale iht. KomL § 20-4)
- Notat om finansieringsmodeller

## 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.

# UTKAST

	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.

### **Videre oppfølging - *Skrives inn senere***

*Prosjektrapporten vil etter planen legges fram i etterkant av den felles samlingen for ansatte. Store deler av innholdet i rapporten ble presentert på samlingen, men gjennom diskusjoner og innspill er det enkelte punkter som er endret. Rapporten danner et beslutningsgrunnlag for kommunestyrene. Dersom det fattes prinsippvalg om at prosjektet skal realiseres og iverksettes, vil man umiddelbart gå over i en ny fase. I denne fasen vil arbeidsgrunnlaget være en rammeplan for oppstart og etablering av en felles enhet. Deretter går en over i en ordinær driftsfase.*

### **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.*

### **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 fellesenheten. 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.

Framskrivning: SSB Regionale befolkningsframskrivninger (<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	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.
Berlevåg	360	394	282	
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 størst 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.

### **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 tilfredsstillir kommunenes behov både når det kommer til kvalitet og driftssikkerhet.

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

<sup>9</sup> NOU 2016:4 Ny KommuneLov (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 rådmannens 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	3,5
Båtsfjord	5
<b>SUM</b>	<b>17</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 (hvor økonomi har ansvar for fakturering).

Det er i år 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. 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). Kommunen mener selv at de ikke er flinke nok på økonomisk internkontroll.

### **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 bl a 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 rådmannen. 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 relativt 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> Kommuneleoven (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.

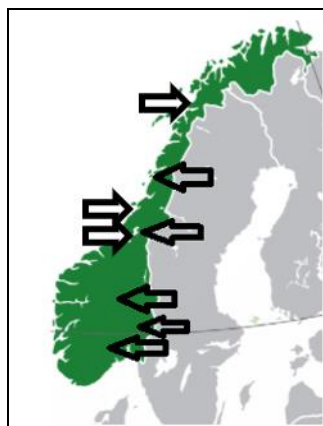
<sup>15</sup> Liao (2017). Leadership in Virtual Teams: A Multilevel Perspective.



## 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 er 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 skatteinnkrevingen**

I forbindelse med statliggjøringen av skatteinnkrevingen 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.

Ordningsen 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

UTKAST

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	
2. Ordningen med styre avvikles så snart det formelt er behandlet og vedtatt	Dette er viktige organisatoriske faktorer og de må alle adresseres inn mot et nytt prosjekt.
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	

<i>Det ble i 2007 pekt på behovet for bedre intern informasjon i medarbeidergruppen.</i>	Begge disse punktene handler om ledelse, kulturbygging, arbeidsmiljø og medarbeiderdialog og i
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>	en ny organisasjon er dette svært viktig og må vurderes som en kritiske suksessfaktorer.
9. Brukerintervjuer innbyggere som eksterne brukere av økonomiavdelingen	I 2007 var det mer publikumskontakt ikke minst pga. skatteoppkrevingen og det er nå borte. Innbyggerkontakten er redusert og punktet av mindre viktighet.

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. Vegene 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 kommunefellesskapet.

## 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

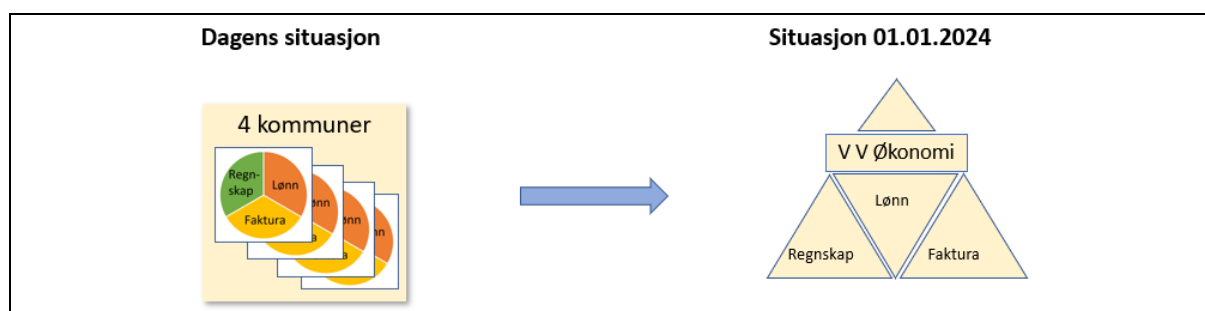
I dette kapitlet drøftes mulige organisasjonsmodeller for en felles økonomiavdeling.

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/instruksjoner 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).

### 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.

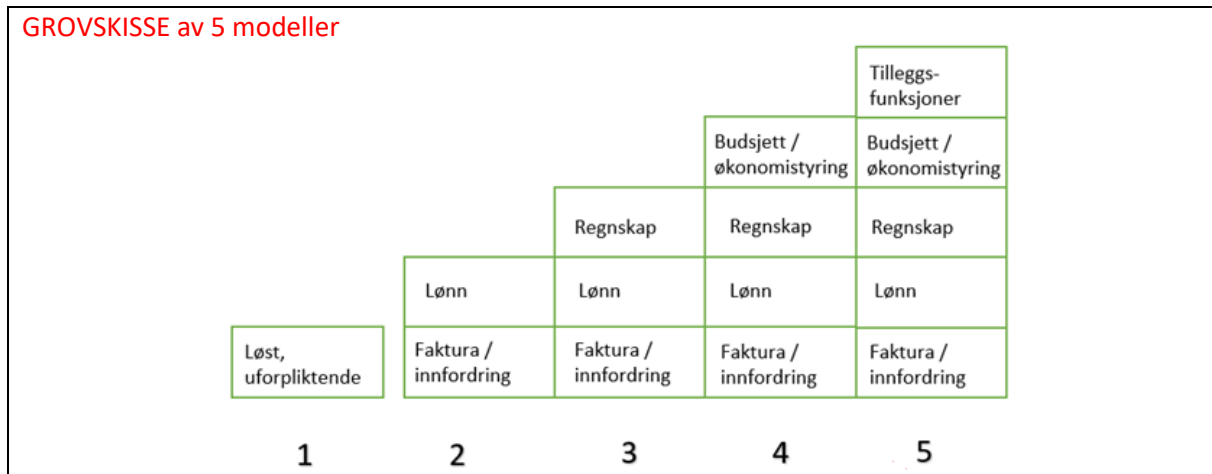
Skjematisk og grovkornet kan innholdet i økonomiområdets oppgaver struktureres slik (fra kap 2.2):

<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 ny fellesenhet 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 fellesenhet.

### **Modell 3**

---

I modell 3 legges alt arbeid med regnskap A-Å inn i fellesenheten 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 fellesenhet. 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 fellesenhetens 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

---

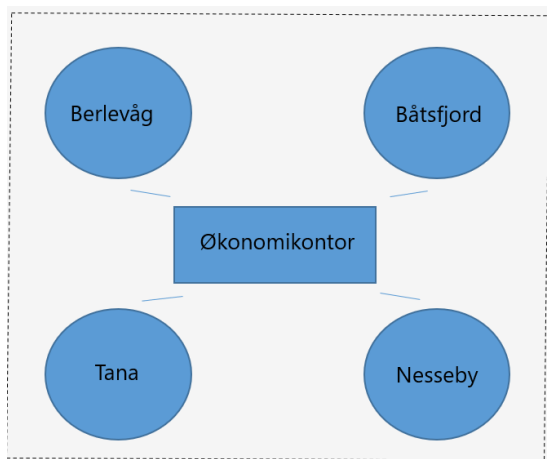
Dersom en felles økonomienhet skulle etableres fra grunnen av som en nyskaping – og uten ressursforutsetninger - kunne tradisjonelle lokaliseringkriterier vært lagt til grunn, så som potensiale for økonomiske stordriftsfordeler, fagmiljø-/rekrutteringshensyn, stedsfaktorer som samfunns-, kultur- og næringsmiljø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

.....



## 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 tilfredsstiller settet 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 arbeids glede 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.

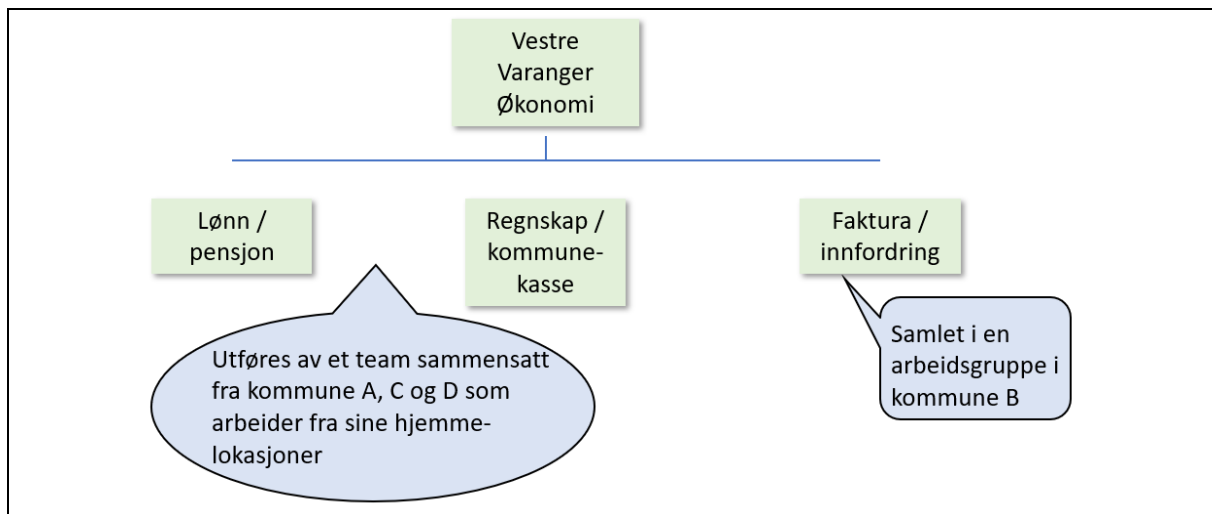
Det kan her henvises til erfaringene fra Fosen i Trøndelag (kfr. kap 2.5), hvor økonomisamarbeidet er delt i 3 separate samarbeidsavtaler og 3 forskjellige kommuner har vertskommuneansvar for hvert sitt område (hhv regnskap – lønn - innfordring). Det må imidlertid tillegges at «Fosen-modellen» omfatter 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».

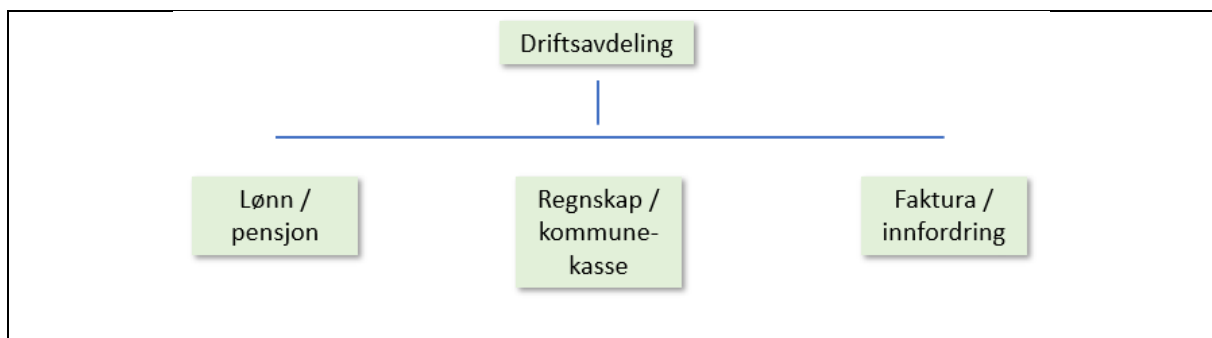


Illustrasjonen viser til at det er et stort rom med muligheter, innenfor de to ytterkantmodellene. Eksempelvis kan en mellomløsning være, slik som vist på figuren, at oppgavene innenfor faktura-/innfordringshåndtering skjer fra en sentralisert lokasjon, mens de mange oppgavene innen lønn- og regnskap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



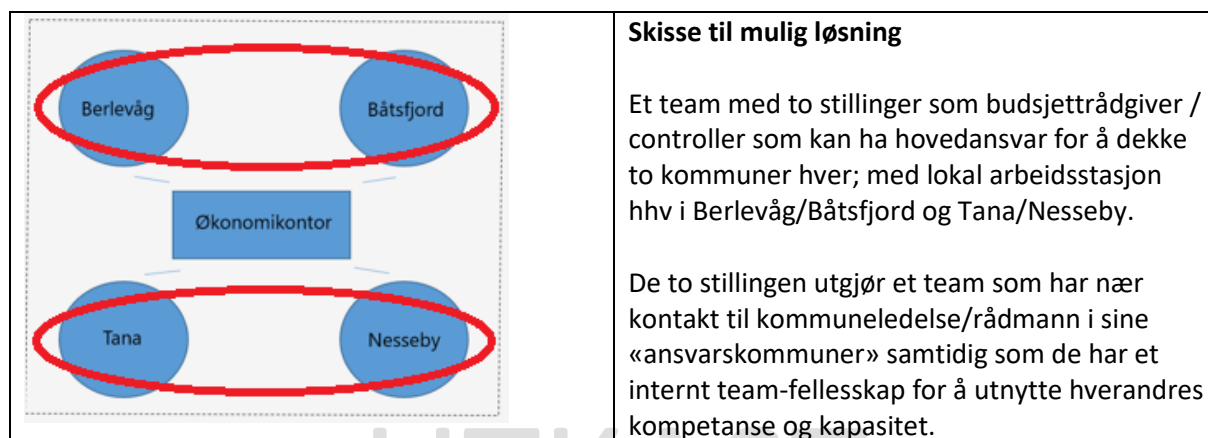
I denne modellen legges dagens arbeidslokasjoner til grunn, noe som innebærer at det vil være to eller flere medarbeidere på hver lokasjon.

## 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.



## 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

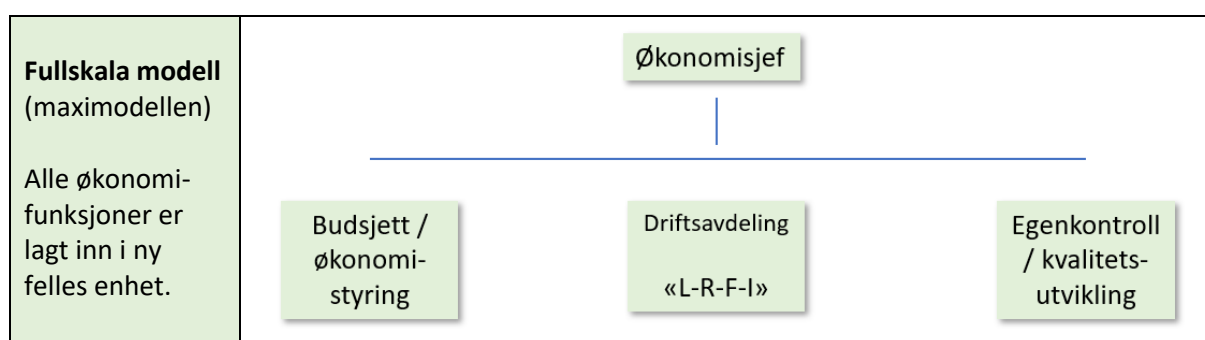
De operative tjenestene Lønn, Regnskap og Fakturering/innfordring («LRFI») utgjør kjernevirksomheten i en kommunal økonomiforvaltning og vil naturlig inngå i en ny fellesenheter, iallefall som opsjon over tid.

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 for rådmann)
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 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.

## 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:

<p><b>1. Formåls- og kostnadseffektivitet</b></p> <p>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.</p>
<p><b>2. Forholdet til de ansatte</b></p> <p>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.</p>
<p><b>3. Eksternt utfordringsbilde for tjenesten - sårbarhet</b></p> <p>Ofte vil forventinger, 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.</p>
<p><b>4. Virksomhetsinterne forhold som kompetanse, infrastruktur og ressurser</b></p> <p>Lokale ressurser i form av personell, økonomirammer samt infrastruktur og datasystem er faktorer som påvirker valg av løsningsmodeller.</p>

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 kommunefelleskapet 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 fullskala økonomikontor med relativt tydelig grensesnitt mot andre fagområder i kommunene. Dette er et godt utgangspunkt for samarbeidet og gjør etablering av fellesenheter enklere.

Dersom det endelige målet er i retningen av modell 5, så taler mye for at man skal sikte dit fra start. Selv om Vestre Varanger Økonomi er et prosjekt med flere uprøvde dimensjoner (ikke minst distansedimensjonen) og en viss risiko, vil det samtidig 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 fellesenheten 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 fellesenheten *gå seg til* gjennom etablerings- og fredningsperioden.

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

Når beslutning om valg av modell for en felles økonomiforvaltning i Vestre Varanger er gjort og samarbeidsavtale 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. Ansvaret 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 modell

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.

Når man setter sammen de muligheter som finnes for modellvalg opp mot mulighetene for best merverdi, peker det i retning av en bred samarbeidsmodell som omfatter fleste mulig av tjenestene og flest mulig av ansattegruppen.

Det vises til kap. 4.3 med fordeler og ulemper av ulike modeller.

Det anbefales en modell med full integrasjon. En slik fellesenhet vil kunne ha tilstrekkelig slagkraft til å ivareta og videreutvikle den samlede økonomiforvaltningens arbeidsfelt og samtidig bygge kompetanse og kapasitet på nye områder som internkontroll og kvalitetskoordinering. Den vil også ha større bredde og stabilitet som støttefunksjon overfor linjeorganisasjonen og virksomhetsledere i kommunene samt ivareta kommuneledelsens behov for strategisk økonomikompetanse.

#### **Oppsummerte mål om merverdi:**

- 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

#### **Oppsummert mål om gevinstrealisering:**

-10 % økonomisk innsparing innen fem år.

Det legges avgjørende vekt på det strategiske moment at dersom målet er avklart rundt en fullskala, integrert innholdsmodell, så er det rasjonelt å gjennomføre omorganiseringen i en bevegelse.

Det er fornuftig i forhold til effektivitet, men også i forhold til ansatteperspektivet. Alle ansatte vil delta i samme operasjon og kommer i den andre enden ut i et fellesskap som er framtidsrettet og planlagt å vare i lang tid framover.

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.

***Hovedkonklusjonen er at en fullskala, integrert innholdsmodell best ivaretar hensyn til sårbarhet, effektivitet, ansattegruppen som helhet og målet om gevinstrealisering.***

### 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.

## **Tentativt forslag til beslutning:**

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.

Økonomienhetens internorganisasjon etableres etter rapportens innholdsmodell 5, omtalt som fullskala økonomimodell.

Videre bygges en virksomhetsmodell basert på dagens fire arbeidslokasjoner i et nettverksfellesskap ledet fra Berlevåg.

6.

Det legges til grunn at iverksetting av vedtak og oppstart av enheten skjer 01.07.2022.

7.

Det utarbeides rammeplan for etablering og oppstart.

### Vedlegg:

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

*Notat om finansieringsmodeller*

Sak ... /22 Etablering av felles forvaltningskontor for helse- og omsorgstjenesten.

#### Rådmannens innstilling

1. Kommunestyret slutter seg til vedlagte samarbeidsavtale jf. kommunelovens § 20-4 og vedtar etablering av et felles forvaltningskontor for helse- og omsorgstjenesten i kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Tana og Nesseby.
  - a. Tjenesten organiseres som en desentralisert administrativ vertskommunemodell etter bestemmelsene i kommunelovens § 20-2 med Båtsfjord kommune som vertskommune
  - b. Vertskommunen tilsetter leder og saksbehandler i fulle stillinger, som sammen har nødvendig helse- og sosialfaglig, juridisk, administrativ og systemfaglig kompetanse.
  - c. Saksbehandlerne i samarbeidskommunene (to i 50% i Nesseby og Berlevåg, og to i full stilling i Tana og Båtsfjord) skal være ansatt i sin kommune, men organisert og ledet av vertskommunen.
  - d. Saksbehandling og dokumentasjon skal skje i samme fagsystem.
  - e. Det forutsettes etablering av rutiner som sikrer jevnlig rapportering til de enkelte kommunene og deres folkevalgte organ.
2. Kommunestyret vedtar vedlagte forslag til felles forskrift om tildeling av opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, med hjemmel i lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 3-2a annet ledd

#### Saksfremstilling

Behovet for styrking av forvaltningen i helse- og omsorgstjenestene i Vestre Varanger er dokumentert i «NIVI – rapportene» (Vinsand 2018 og 2019). Statsforvalteren har gitt skjønnstilskudd til kommunene for å stimulere til kvalitetsutvikling av kommunenes forvaltning.

Med utgangspunkt i samarbeidsavtalen for 4 K – kommunene, ble behov for styrking av kompetanse og organisatoriske endringer kartlagt og drøftet i individuelle møter med ledere og saksbehandlere i alle kommunene i september 2021. Kartlegging og utforming av rapport er utført av Ikks Omsorgskompetanse og følger som vedlegg. Forslag til samarbeidsavtale og felles forskrift følger som vedlegg til rapporten.

Saksbehandling i helse- og omsorgstjenestene har utviklet seg til et fagområde som stiller store krav til saksbehandlers kunnskap om generelle og spesielle rettsregler. Et stort flertall av norske kommuner har valgt å styrke forvaltningskompetansen ved å opprette egne saksbehandlere -/ forvaltningskontor som behandler alle søknader om tjenester, klager mm.

Ingen av 4K- kommunene har etablert organisatorisk skille mellom forvaltning og drift. Ansvar for saksbehandlingen er som hovedregel lagt til avdelingslederne. Praksisen resulterer i mange saksbehandlere, oftest med ulik forvaltningskompetanse, ulik saksbehandlingsprosess og ulik utmåling av rettigheter i enkeltvedtak.

Det er flere åpenbare fordeler med en felles organisering av forvaltningen. Først og fremst gir det mulighet til styrking og deling av kompetanse og fordeling av oppgaver.

Hovedmålsettingen er å bedre saksbehandlingen og gi mottakerne av helse- og omsorgstjenestene økt rettsikkerhet gjennom tverrfaglig kompetanseheving og en mer robust interkommunal organisering av forvaltningen. Å fortsatt ha lokal tilknytning med samtidig tilhørighet til et interkommunalt fagfellesskap framholdes som viktig for å sikre god, lik og rettsriktig saksbehandling. Erfaring fra andre peker mot at et av suksesskriteriene for god forvaltning i helse- og omsorgstjenesten er tett og forpliktende samarbeid med tjenesteyterne, noe som best kan sikres i et vertskommunesamarbeid ved at saksbehandlerne har lokal forankring. Fire kommuner med store geografiske avstander forsterker dette behovet.

Rådmannen legger til grunn at delegasjon av myndighet fra samarbeidskommunene til vertskommune gjennomføres når sentrale stillinger er besatt og faglig opplæring er gjennomført medio høst 22.

Utgifter til kontorhold og lønnsutgifter til to stillinger som leder og saksbehandler sentralt forutsettes fordelt mellom samarbeidskommunene etter innbyggertall. Utgifter til fagsystemer dekkes av samarbeidskommunene. De tre samarbeidskommunene bruker Profil med ulike tilvalg, men vertskommunen har tatt i bruk Cos-doc. Profil kommer med ny versjon (Fri Flyt Omsorg) og det er en forutsetning for effektivt samarbeid at alle kommunene bruker samme system med like tilvalg av støttesystemer.

Rådmannen legger videre til grunn at vertskommunen sikrer rapportering av særlig ressurskrevende brukere, fatter vedtak om vederlagsberegning, behandler klagesaker samt dokumentere og rapportere ressursbruk for bruk i budsjettprosessene i samarbeidskommunene.

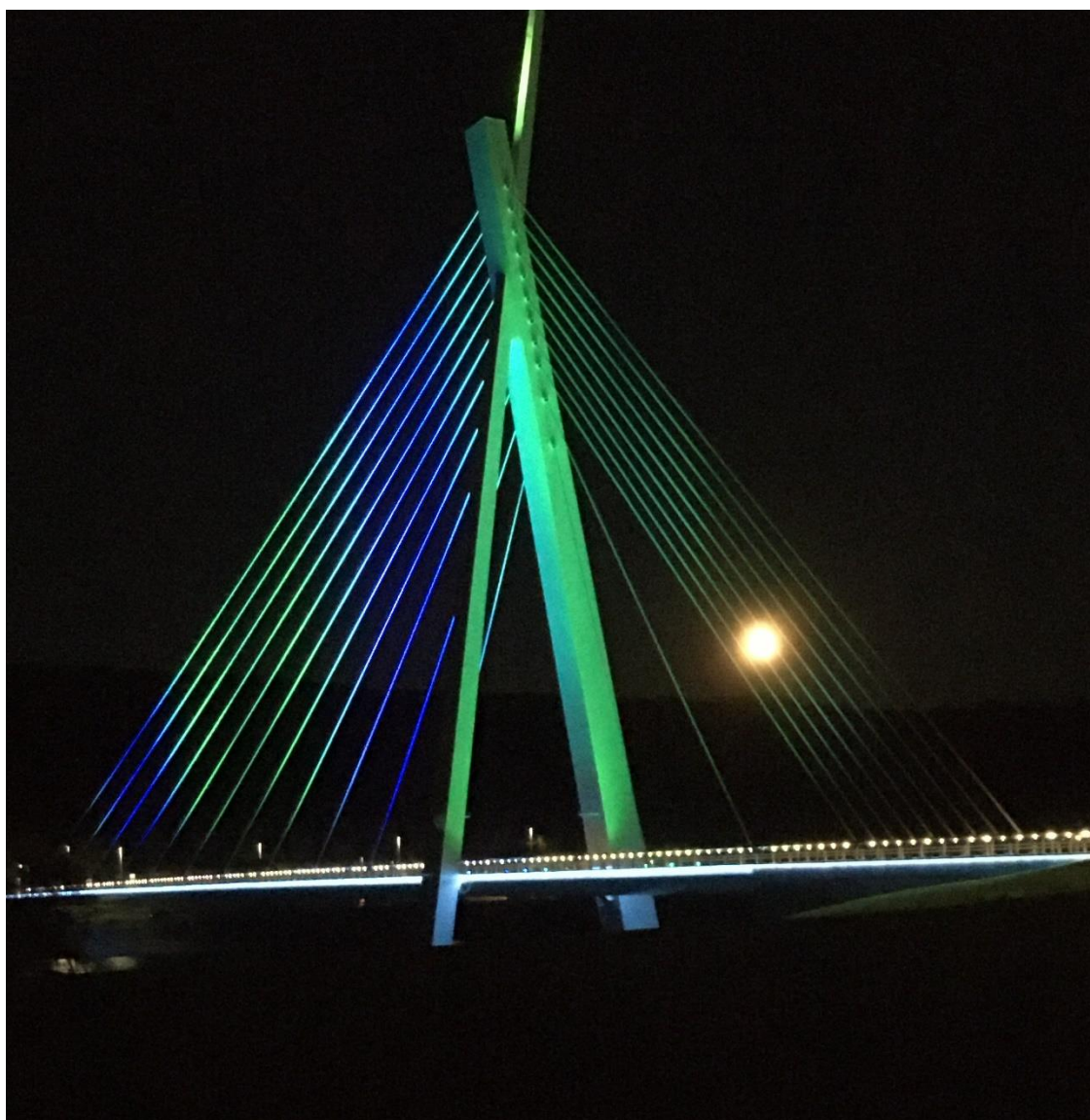
Det er videre en forutsetning for samarbeidet at kommunene har samme forskrift for tildeling av plass i institusjon, jf. vedlegg i rapporten fra Ikks Omsorgskompetanse.

#### Vedlegg

- Ikks Omsorgskompetanse (2021): 4K-samarbeid for økt rettsikkerhet og likeverdige tjenester. Plan for etablering av felles forvaltningskontor for helse- og omsorgstjenesten i kommunene Båtsfjord, Berlevåg, Nesseby og Tana
- Forslag til samarbeidsavtale om etablering av felles forvaltningskontor for helse- og omsorgstjenesten i kommunene Båtsfjord, Berlevåg, Nesseby og Tana utarbeidet i tråd med kravene i kommunelovens § 20-4.
- Forslag til Forskrift om tildeling av opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, med hjemmel i lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 3-2a annet ledd



# **4K-samarbeid for økt rettssikkerhet og likeverdige tjenester**



**Plan for etablering av felles forvaltningskontor  
for helse- og omsorgstjenesten i kommunene  
Båtsfjord, Berlevåg, Nesseby og Tana**



# 4K-samarbeid for økt rettssikkerhet og likeverdige tjenester

Plan for etablering av felles forvaltningskontor for  
helse- og omsorgstjenesten i kommunene  
Båtsfjord, Berlevåg, Nesseby og Tana



Per Gammelsæther

Ikks Omsorgskompetanse as 2021

## INNHold

---

1	Bakgrunn .....	4
2	Målsetting.....	4
3	Dagens forvaltningspraksis i helse og omsorgstjenestene.....	6
4	Alternative modeller for organisering.....	7
4.1	Vertskommunemodellen.....	8
4.2	Desentralisert modell.....	8
4.3	Nettverksmodellen.....	8
4.4	Vurdering av modeller for organisering.....	8
5	Avtale og forutsetninger.....	9
5.1	Utkast til Samarbeidsavtale.....	9
5.2	Ansvarsområde.....	10
5.3	Delegasjon av myndighet .....	10
5.4	Bemanning og kompetanse ved felles forvaltningskontor.....	11
5.5	Elektronisk saksbehandlersystem / journalsystem og behov for elektronisk samhandling .	11
5.6	Kostnader og kostnadsfordeling.....	12
5.7	Samisk forvaltningsområde.....	12
5.8	Forskrift om tildeling av langtidsopphold i sykehjem, eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester .....	13
6	Oppsummering, prosjektorganisering og framdriftsplan.....	13
6.1	Oppsummering.....	13
6.2	Prosjektorganisasjon .....	13
6.3	Behandling, etablering og iverksetting av plan - framdrift .....	14
6.4	Opplæring og kompetanseutvikling - framdriftsplan.....	15
	KILDER.....	16
	VEDLEGG 1 Utkast til samarbeidsavtale .....	17
	VEDLEGG 2 Forslag til felles forskrift.....	19
	Vedlegg 3 Statistiske fakta -helse og omsorgstjenestene 4 K år 2020 .....	25
	Vedlegg 4 Oversikt over produksjon, faktiske og planlagte stillinger og kostnadsfordeling .....	30

## 1 BAKGRUNN

---

Kommunene Båtsfjord, Berlevåg, Nesseby og Tana er tildelt skjønnskudd fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark for å styrke kommunenes evne til forvaltning og drift på fire sentrale forvaltningsområder: økonomi, it, barnevern, helse- og omsorg. Bakgrunnen for tildelingen av skjønnskudd er blant annet «NIVI – rapportene» (Vinsand 2018 og 2019) som peker på at rettighetsforvaltningen i kommunene i Finnmark har så store svakheter at rettsikkerheten til søkere og mottakere av kommunale velferdstjenester ikke ivaretas på forsvarlig vis.

Statsforvalteren har overlatt til kommunene i samarbeid å finne fram til samarbeidsløsninger som bidrar til at kommunene blir satt i stand til å forvalte og yte velferdstjenester i samsvar med bestemmelser i lov og forskrift. Det er ikke gitt føringer for hvordan arbeidet skal gjennomføres eller hvordan det framtidige samarbeidet skal organiseres.

For området helse- og omsorg baserer den tentative løsningen seg på å etablere et felles forvaltningskontor for helse- og omsorgstjenesten i de fire kommunene med Båtsfjord som vertskommune jf. bestemmelsene i Lov av 22.06.18 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner kap.20.

Ikks Omsorgskompetanse AS er valgt som ekstern bistandsyter i prosessen, jf. intensjonskunngjøring på Doffin 09.07.21. Båtsfjord kommune ved kommunalsjef for helse- og omsorg er prosjekteier med rapporteringsplikt til kommunedirektørene i 4 K, som fremmer saken til behandling i de fire kommunene. Etter en kommunal godkjenningsprosess vil det videre arbeidet ha som mål at et samarbeid om forvaltning av helse- og omsorgstjenestene er fullt operativ i løpet av 2022.

Innledningsvis i planarbeidet har Omsorgskompetanse ved Per Gammelsæther og Steinar Barstad besøkt de aktuelle kommunene og innhentet synspunkter på hvordan et framtidig samarbeid om forvaltning av helse- og omsorgstjenestene i kommunene kan organiseres og drives. Alternative løsninger og organisasjonsmodeller ble i stor grad til gjennom samtaler og drøftinger på disse kommunemøtene.

## 2 MÅLSETTING

---

Hovedmålsettingen med samarbeidet er å øke rettsikkerheten og bedre saksbehandlingen for mottakerne av kommunale helse- og omsorgstjenester gjennom tverrfaglig kompetanseheving og en mer robust interkommunal organisering av forvaltningen. På den måten kan pasienter og brukere få mer målrettede tjenester som treffer den enkeltes individuelle behov.

Gode, presise og rettsriktige forvaltningsvedtak er grunnlaget for all tjenesteyting i helse- og omsorgstjenestene. Kommunen har plikt til å forvalte rettighetene til svakt stilte parter etter regler nedfelt i lovgivningen. Enhver som på egne eller andres vegne fremsetter ønske eller krav om en helse- eller omsorgstjeneste har rett til å få sin sak behandlet.

Kommunen skal ta saken til behandling og utforme et enkeltvedtak som utmåler en individuelt tilpasset tjeneste, alternativt avslår en tjeneste på bakgrunn av at vilkår ikke er oppfylt. Forvaltningens avgjørelser skal reflektere rettsreglene, sakenes fakta, og basere seg på et anvendt faglig og rettslig skjønn.

Både saksbehandlingen og tjenesteytingen skal være forsvarlig, jf. khol § 4-1. Kommunen har plikt til å gi nødvendige og forsvarlige tjenester til de som oppholder seg i kommunen og oppfyller vilkår for å ha rett til tjenester (jf pbrl 2-1 annet ledd).

Kommunens forvaltnings- og tjenesteplikt omfatter alle som oppholder seg i kommunen, uavhengig av diagnose og funksjonsnedsettelse. Prinsippet om individuell utmåling og lik vurdering er nedfelt i lovgivningen. I praksis betyr dette at alle saker behandles etter de samme regler, men gir forskjellig resultat som konsekvens av at behovet for hjelp er individuelt forskjellig

Forvaltningen skal veilede befolkningen og den enkelte part i saker som omfatter rettigheter i aktuell lovgivning og være en rettsgarantist for befolkningen ved at regler i lov og forskrift praktiseres som forutsatt.

Den som søker eller mottar en tjeneste (eller den som representerer vedkommende - partsrepresentanten) har i medhold av lov og forskrift medvirkningsrett i alle faser av saksbehandlingen og tjenesteytingen, herunder innsynsrett, rett til vern mot spredning av opplysninger m.v. (Pasient og brukerrettighetsloven, Forvaltningsloven, kvalitetsforskriften m.fl). Bevisstheten om tjenestesøkeres og tjenestemottakeres rett til medvirkning ved saksbehandling og tjenesteyting er gjennomgående svakt utviklet i helse- og omsorgstjenesten, men har etter hvert en sterk forankring i lov.

Det stilles krav om intern kontroll på helse- og omsorgstjenestens område. Et system for intern kontroll skal gi nødvendig styringsinformasjon for administrasjon og politikere. Som et minimum bør det gi statistisk oversikt over avvik og uønskede hendelser, og gi grunnlag for risikoanalyser. Samtidig bør et fullt utbygd system for intern kontroll også kunne levere data til en mer faktabasert økonomi-, personell- og kompetansestyring.

I NIVI-rapporten om Finnmarkskommunene (Vinsand 2018) gis det en svært kritisk beskrivelse av tilstanden:

*«Fra minst en fjerdedel av kommunene rapporteres det om grunnleggende svikt i kommunens evne til å ivareta rettssikkerhet og yte likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Deler av kommunenes tjenesteproduksjon og forvaltningspraksis er i strid med loven og bryter med grunnleggende nasjonale hensyn. Den akutte og mest synlige delen av reformbehovet skyldes frafall av ledere og sviktende forutsetninger for rekruttering av nøkkelpersonell innenfor lovpålagte kjerneområder»*

*«Rettsikkerhet blir omtalt som en utfordring i de fleste av kommunene. Det pekes også på at kommunen mangler jurist og at administrasjonen ofte «leker hobbyjurister» som medfører dårlig saksbehandling, mangle klagesaker og høye prosesskostnader»*

*«Ledere i særlig utsatte kommuner uttrykker misnøye med at systemkrisen i kommuneforvaltning i Finnmark vokser fram uten at den utløser nødvendig aksjon og handling fra overordnet myndighet. Det blir sagt at både fylkesmannen og departementet (KMD) kjenner godt til kommunenes rammebetingelser og utfordringer i oppgaveløsningen. Det blir etterlyst relevante løsninger på de særskilte utfordringer små og perifere distriktskommuner møter for å kunne løse et stadig mer krevende kommuneoppdrag. ....Flere av lederne ser også behov for et intensivert arbeid med nye samarbeids- og kommunemodeller, som kan svare på det langsiktige reformbehovet og de spesielle geografiske og kulturelle forholdene som gjør seg gjeldende i Finnmark.»*

Statsforvalterens initiativ tolkes som et svar på beskrivelsene i NIVI – rapporten, der kommunenes selv inviteres til selv å finne gode løsninger på de utfordringer som beskrives.

For å kunne sikre god og rettsriktig forvaltning og påfølgende tjenesteyting må kunnskap om rettsregler og forsvarlig praksis sikres i alle ledd, fra øverste leder til tjenestens stab av ekstravakter og vikarer. Vår erfaring fra kommuner er at dette oftest ikke er tilfelle, noe som også bekreftes av statsforvalternes tilsyn i kommunene og Statens Helsetilsyn sine oppsummeringer av landsdekkende tilsyn. Følgelig er foreslåtte tiltak i all hovedsak være basert på kompetansetilførsel for å sikre rettsriktig forvaltning og forsvarlig tjenesteyting.

### 3 DAGENS FORVALTNINGSPRAKSIS I HELSE OG OMSORGSTJENESTENE

---

Dialogen som er gjennomført med kommunene tegner et noe mer nyansert bilde enn det som beskrives i NIVI-rapportene, men alle er enige om behovet for å skille saksbehandlingen ut og løfte det opp i organisasjonen, styrke opplæring og heve kompetansen. Mange av de som har ansvar for saksbehandlingen i det daglige signaliserer usikkerhet i møte med de krav som stilles til forvaltningen i lov og forskrift, manglende opplæring og veiledning i arbeid med enkeltsaker.

Ingen av kommunene har etablert egen organisatorisk enhet med ansvar for saksbehandling i helse- og omsorgstjenesten (forvaltningskontor). I tre av fire kommuner foregår saksbehandlingen i de ulike driftsenhetene (sykehjem, hjemmetjeneste, psyk/rus m.v), og det er avdelingslederne som ofte både kartlegger tjenestebehov, utformer forslag og selv fatter enkeltvedtakene. Myndigheten er imidlertid som oftest bare delegert til helse- og omsorgstjenestens leder. I to kommuner holder de seg også fortsatt med eget inntaksutvalg, som etter det vi forstår ikke er tillagt myndighet til å fatte enkeltvedtak. Det synes som om delegasjonsbestemmelsene i flere kommuner kan oppleves som uklare, og ikke helt i tråd med det som skjer i praksis.

Denne måten å organisere saksbehandlingsarbeidet på oppleves som sårbar og fragmentert. For det første går de daglige og presserende driftsoppgavene foran, og det er vanskelig å sette av tid til og prioritere saksbehandling. Det ender som oftest med at en kommer bakpå, og at vedtakene blir utformet slik de allerede er iverksatt.

For det andre blir ofte kompetansen svak når saksbehandlingen fordeles på svært mange som opplever at de må utføre saksbehandling som et venstrehåndsarbeid i tillegg til andre viktige drifts- og lederoppgaver de skal ha faglig kompetanse på. Det er også svært begrenset hva dagens helseutdanninger gir av kunnskaper og ferdigheter på dette området.

For det tredje peker enkelte på at faren er stor for at det blir store ulikheter i tjenestetilbud, når ansvaret er fordelt på mange. Mer likeverdige tjenester bør være et mål både innad i den enkelte kommune og sett opp mot andre kommuner. Statistiske data tyder på at det kan være betydelige forskjeller i tjenestetilbudene kommunene imellom.

For det fjerde opplever saksbehandlerne seg som sårbare i krevende saker med omfattende tjenestetilbud der det er mange parter involvert. De ønsker seg å være inkludert i et større fagmiljø.

Sammensatte saker, der en person (eller en familie) har behov for mange ulike tjenester blir ikke behandlet på en helhetlig måte, og en risikerer at flere enheter er inne uten at de vet om hverandre. Dette er for så vidt også et problem som kan utvides til andre kommunale tjenesteområder (barnevern, NAV, PP-tjenester) og til spesialisthelsetjenesten. Internt oppleves det også i flere kommuner som et problem at vedtak om tjenestetilbud til personer med funksjonsnedsettelse, rusproblemer og psykiske lidelser ikke er en mer integrert del av helse- og omsorgstjenestene. Dette ble beskrevet som et rettssikkerhetsproblem. Utskrivning fra sykehus og spesialisthelsetjeneste på altfor kort varsel gir også ofte små muligheter til å forberede gode og forsvarlige tjenestetilbud i kommunen uten forutgående utredning og saksbehandling.

Alt dette tilsier at det er behov for å løfte saksbehandlingen ut og opp i organisasjonen. En samordning av dette arbeidet vil styrke kvalitet og kompetanse og gjøre det er mulig å gi pasienter/brukere og pårørende et mer helhetlig tjenestetilbud. Samtidig er det grunn til å tro at slike grep vil effektivisere arbeidet og at bedre saksbehandling vil gjøre tjenestene mer målrettede og treffsikre. Individuelt tilpassede tjenester er effektivt både for de som yter og de som mottar tjenester.

## 4 ALTERNATIVE MODELLER FOR ORGANISERING

---

Kommunene er stilt fritt til å organisere forvaltningen og tjenesteytingen i helse- og omsorgstjenesten slik kommunen finner formålstjenlig. Tradisjonelt har myndighetsutøvelsen og tjenesteyting blitt håndtert samtidig og parallelt innen samme organisatoriske enhet. I praksis har rettighetsutmåling oftere vært et spørsmål om hva parten kan få innenfor eksisterende rammer enn hva parten har rett til å få.

De siste 20 årene har det skjedd endringer og omorganisering av kommunenes forvaltning ved at de fleste kommuner har etablert organisatorisk skille mellom forvaltning og drift. Samling av saksbehandlingsressurser i en enhet har i vesentlig grad bidratt til å heve kvaliteten på saksbehandlingen og styrke rettssikkerheten for de som får behandlet sin sak om tildeling eller endring av tjenester.

Å fatte gode og presise vedtak er en grunnforutsetning for å yte tjenester på avtalt og forsvarlig måte, og er sammenfallende med kommunen plikt til å sikre at forvaltningens arbeid er av god kvalitet.

En kommune kan i henhold til kommunelovens kap 20 overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune. Loven har egne bestemmelser om samarbeidsavtale, klagebehandling m.v.

Dialogen med kommunenes administrative og faglige ledelse munner ut i forslag om tre alternative modeller for kommunenes samarbeid om styrking av forvaltningskompetansen i helse- og omsorgstjenestene:

## 4.1 VERTSKOMMUNEMODELLEN

I en ren vertskommunemodell flyttes oppgaver og myndighet fra den enkelte kommune til vertskommunen. Det innebærer i vår sammenheng at det etableres et helt nytt forvaltningskontor i vertskommunen Båtsfjord som får ansvaret for all utredning og saksbehandling på helse- og omsorgsområdet for alle de fire kommunene som inngår i samarbeidet. Alle saksbehandlerstillinger lyses ut og forvaltningskontoret bygges opp fra bunnen av.

Kommunene kan velge å tillegge et slikt felles forvaltningskontor delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak etter helse- og omsorgslovgivningen.

## 4.2 DESENTRALISERT MODELL

I en mer desentralisert modell inngår saksbehandlerne i den enkelte kommune i forvaltningskontoret, men lokaliseres fortsatt i sin egen kommune. Forvaltningskontoret med ledelse og øvrig personell får base i vertskommunen Båtsfjord, og styres herfra. I stedet for å begynne helt på nytt, tar en slik modell med seg den erfaringen og kompetansen som ligger i den enkelte kommune, og skaper større nærhet til driften av tjenestene. Samtidig gir den mulighet til samarbeid på tvers, og til å utnytte hverandres styrker og dekke hverandres svakheter.

Kommunene kan velge å tillegge et slikt desentralisert forvaltningskontor delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak etter helse- og omsorgslovgivningen.

## 4.3 NETTVERKSMODELLEN

I en nettverksmodell samarbeider saksbehandlerne i den enkelte kommune i et interkommunalt nettverk med koordinering fra vertskommunen, uten at oppgaver og myndighet er overført fra kommunene til et felles forvaltningskontor.

Et slikt nettverk skal styrke saksbehandlerkompetansen i den enkelte kommune, bidra til erfaringsutveksling og gjensidig bistand gjennom et mindre forpliktende samarbeid på tvers av kommunegrensene.

## 4.4 VURDERING AV MODELLER FOR ORGANISERING

I dialogen som er gjennomført med kommunene ble det gitt tydelige tilbakemeldinger om at en ren vertskommunemodell lagt til Båtsfjord ville skape for stor avstand til tjenesteorganisasjonen i den enkelte kommune og svekke tilgjengeligheten for pasienter/brukere og pårørende. På den bakgrunn var det også skepsis til å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak. Dette krever større nærhet. På den annen side var det mange som så at litt større avstand ville lette den belastningen det av og til er

å fatte slike vedtak i små lokalmiljø. Det kan ofte oppstå spørsmål om habilitet, og saksbehandlere og de som fatter vedtak kan bli utsatt for utidig press og uakseptable reaksjoner.

Den desentraliserte modellen møter på en helt annen måte spørsmålet om nærhet og avstand. Den gir muligheten til større nærhet og tilgjengelighet når det er behov for det, og litt større avstand for eksempel når det kommer til vanskelige, sammensatte saker og klagesaker. Den desentraliserte modellen ble derfor til i løpet av de møtene som ble gjennomført med kommunene. Behovet for å skille forvaltning og drift for å løfte fram og heve kvaliteten på saksbehandlingen og styrke rettssikkerheten og det faglige utredningsarbeidet, var det stor enighet om. Men helse- og omsorgstjenestene i alle kommunene ville delta i dette. Det kan skje ved at saksbehandlere i hver kommune blir en del av et desentralisert forvaltningskontor som ledes og har sin base i Båtsfjord.

En mer nettverksbasert løsning ble også testet ut i dialogen med kommunene. Denne modellen ble forkastet, fordi den var for løs og for lite forpliktende. Mange hadde erfaringer med slike nettverk, og mente de kunne fungere godt en stund, men gikk ofte i oppløsning etter en tid. Om vi skal skape mer varige løsninger, trengs det fastere organisering og tydelig og ansvarlig ledelse.

Konklusjonen er derfor at den desentraliserte interkommunale modellen bør legges til grunn i det videre arbeidet. Den gir grunnlag for en mer robust organisering av arbeidet med utredning og saksbehandling til beste både for pasienter/brukere og tjenesteutøvere. Den viser også vei ut av en situasjon der dette arbeidet er for fragmentert og sårbart og lite samordnet.

Kap 5 og 6 nedenfor bygger derfor på den desentraliserte modellen.

## 5 AVTALE OG FORUTSETNINGER

---

### 5.1 UTKAST TIL SAMARBEIDSAVTALE

Ved etablering av vertskommunesamarbeid må kommunene ifølge kommunelovens §20-4 inngå en samarbeidsavtale og orientere statsforvalteren om samarbeidet som er opprettet.

Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om:

- a) deltakerne i samarbeidet
- b) hvem av deltakerne som er vertskommune
- c) hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- d) når oppgaver og myndighet skal overføres
- e) hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- f) hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- g) hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- h) hvordan samarbeidet skal oppløses
- i) annet som etter lov skal fastsettes i avtale.

Vedlagt utkast til slik samarbeidsavtale (Se vedlegg 1)



## 5.2 ANSVARSOMRÅDE

Forvaltningskontorets oppgaver er å motta og behandle henvendelser og søknader om helse- og omsorgstjenester, herunder fatte beslutninger og enkeltvedtak om slike tjenester og beregning av egenbetaling for tjenester som omfattes av hol. §§ 3-2, nr. 5 og 6, 3-2 a, 3-6, 3-7, 3-8 og § 11-2, jf. pbrl. §§ 2-1 a annet ledd, 2-1 d, 2-1 e og 2-8.

Forvaltningskontoret er tillagt oppgaver som følger av innføringen av samhandlingsreformen, jf. forskrift av 18. november 2011 nr. 1115 om kommunal betaling av utskrivningsklare pasienter kap. 3, §§ 10-14. Oppgavene som følger av forskriftens kap. 3 omhandler kommunens ansvar for utskrivningsklare pasienter og innebærer å ha løpende dialog med sykehuset om inneliggende og utskrivningsklare pasienter, herunder tildele nødvendige tjenester til de som utskrives.

Tjenestene skal i nært samarbeid med tjenesteytere i utførende virksomheter evalueres løpende for å sikre at tjenestene til enhver tid er faglig forsvarlige, jf. hol. § 4-1.

Forvaltningskontoret har tildelingsrett for boliger tilrettelagt for personer med funksjonsnedsettelse, jf reglene i lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler hensyntatt eventuelle kommunale særregler etter § 11-1. Forvaltningskontoret kan etter kommunenes bestemmelser tillegges andre oppgaver, eksempelvis deler av oppgaver som er lagt til NAV kommune, arbeids- og aktivitetstilbud til personer med nedsatt funksjonsevne mm.

På noe lengre sikt bør kommunene se på mulighetene for tettere samarbeid og funksjonsfordeling på flere kommunale ansvarsområder, eksempelvis barnevern, pp-tjeneste, voksenopplæring eller kommunale oppgaver på lagt til NAV. Det er derfor lagt inn som en tidfestet mulighet i samarbeidsavtalen at en skal komme tilbake til andre oppgaver når forvaltningskontoret er godt etablert

## 5.3 DELEGASJON AV MYNDIGHET

Kommunene bør allerede nå i gang med å samordne arbeidet med utredning og saksbehandling og rydde opp i hvem som har delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak. I dag er dette i flertallet av kommunene fragmentert og gjøres i de ulike tjenesteavdelingene. Resultatet blir ofte at saksbehandlingen blir et venstrehåndsarbeid som ikke sjelden gjøres i ettertid som rent papirarbeid.

Forutsetningen for å kunne etablere et desentralisert forvaltningskontor, er at alle kommunene har skilt ut saksbehandlingsansvaret og lagt det til den eller de som kan følge med over dit.

I fagmiljøene var det betydelig skepsis til at myndighet til å fatte vedtak delegeres til forvaltningskontoret i en ren vertskommunemodell. Dette oppleves enklere i den desentraliserte modellen. Det er likevel ulike oppfatninger om vedtaksmyndigheten i framtida fortsatt skal ligge i kommunen, eller om den skal delegeres til forvaltningskontorets leder. Det er grunn til å peke på at kommunelovens § 20-5 har bestemmelser som sikrer at i klagesaker er klageinstansen den kommunen som har delegert myndigheten.

Vår tilråding er at det tas sikte på å delegere myndigheten til å fatte enkeltvedtak til forvaltningskontoret, først når de ansatte har fått nødvendig opplæring og kontoret er ferdig etablert.

## 5.4 BEMANNING OG KOMPETANSE VED FELLES FORVALTNINGSKONTOR

Med bakgrunn i de opplysninger kommunene har gitt om omfanget av dagens arbeid med utredning og saksbehandling, vil forvaltningskontoret ha følgende saksbehandlere med desentralisert plassering:

Nesseby: 1 saksbehandler på halvtid

Tana: 1 saksbehandler på heltid eller 2 på halvtid

Berlevåg: 1 saksbehandler på halvtid

Båtsfjord: 1 saksbehandler på heltid eller to på halvtid

Det forutsettes at angivelsen av stillingsstørrelse er tentative og kan være fleksible (+/-) etter behov.

I tillegg lyses det ut to stillinger sentralt, som ivaretar ledelse, koordinering, systemansvar, betalingsordninger, internkontroll og rapportering i tillegg til å drive saksbehandling. Det skal tilstrebes at forvaltningskontoret samlet sett har tverrfaglig kompetanse med både juridisk og bred helse- og sosialfaglig høyere utdanning og erfaringsbakgrunn.

Forvaltningskontoret må sikre at de i sin saksbehandling og kontakt med brukere og pårørende kan skje på samisk.

## 5.5 ELEKTRONISK SAKSBEHANDLERSYSTEM / JOURNALSYSTEM OG BEHOV FOR ELEKTRONISK SAMHANDLING

Tre av kommunene har Profil som saksbehandlings- og dokumentasjonssystem, mens Båtsfjord nylig har byttet fra Profil til Cos-Doc. For å sikre at samarbeid skal kunne skje uten store hindringer er det en forutsetning at kommunene ha samme saksbehandlings- og dokumentasjonssystem.

Profil lanserer en ny versjon (Flyt) av sitt system i 2022, et system som skal være integrerbart med Visma sine øvrige løsninger for kommunal sektor.

Ansvar for drift av de kommunale løsningene må legges til en dataansvarlig i en av kommunene som samhandler med den som er kommunens «superbruker». Ansvar for drift av dataløsninger er planlagt lagt til Tana kommune.

Samarbeid i samme system gir muligheter til systematisk kvalitetsarbeid som vil bidra til enhetlig dokumentasjonspraksis, et område som i dag har et stort potensial for forbedring etter de opplysninger som foreligger. Eksempelvis vil et samarbeid åpne for muligheten til å ha en felles journalansvarlig for de fire kommunene, et arbeidsområde som erfaringsvis ikke blir godt nok fulgt opp i tradisjonell organisering der journalansvar ofte legges til tjenesteleder/ avdelingsleder som ofte har manglende forutsetninger for å ta ansvar for et komplekst regelverk.

Dagens saksbehandlings- og dokumentasjonssystemer genererer omfattende dokumentasjon av tall og fakta som er av stor verdi i kommunenes budsjetteringsprosesser. Forvaltningssystemet dokumenterer hva kommunen forplikter seg til å levere av helse og omsorgstjenester (summen av enkeltvedtak), samt hvilke ressurser som brukes for å dekke kommunens forpliktelser (Kostra).

Tallgrunnlaget som genereres av forvaltningssystemet er sentral informasjon for kommunenes budsjettprosesser, men i samtalene med kommunene framkommer at disse fakta ikke legges fram for bruk i budsjett- og planarbeid. Framskaffelse av styringsinformasjon til bruk i planlegging og budsjettprosesser bør være en oppgave for den sentrale delen av det desentraliserte forvaltningskontoret for helse- og omsorgstjenestene.

De fire kommunenes nettoutgifter til omsorgstjenester utgjør ifølge SSB mellom 31,2% og 37,8% av kommunenes totale utgifter i 2020 (SSB Statistikkbanken), og forskjellene kan nok ha både demografi, tjenestestruktur og økonomisk bæreevne som forklaring. Å ha kvalitetssikrede tall fra saksbehandlings- og dokumentasjonssystemet vil gi et sikrere grunnlag for budsjettering enn hva som er mulig i dagens budsjetteringspraksis. Interessant blir det også å kunne gjøre gode sammenlignende analyser mellom de fire kommunenes utgifter til ulike deler av helse- og omsorgstjenestene.

## 5.6 KOSTNADER OG KOSTNADSFORDELING

Den enkelte kommune bærer kostnader og arbeidsgiveransvar for saksbehandlere som avgis til forvaltningskontoret, og sørger for det de trenger av kontor, utstyr og dekker deres utgifter til reise m.v..

Utover dette fordeles kostnadene til forvaltningskontorets felles utgifter etter kommunens innbyggertall. Årsbudsjettet må dekke lønn og sosiale utgifter til to stillinger sentralt, samt reise- og kommunikasjonskostnader, kurs- og opplæring etc

Det forutsettes at vertskommunen bærer kostnadene til forvaltningskontorets lokaler og utstyr.

## 5.7 SAMISK FORVALTNINGSOMRÅDE

Språkloven som trer i kraft 01.01.2022 sier at samiske språk og norsk er likeverdige språk og skal være jamstilte i tråd med samelovens kapittel 3.

Tana og Nesseby er kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk, og ifølge samelovens § 3-3 har den som henvender seg på samisk til et lokalt offentlig organ i forvaltningsområdet, rett til svar på samisk. Videre har den som henvender seg skriftlig på samisk til et regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet, rett til skriftlig svar på samisk. Loven gir også i §3-5 utvidet rett til å bli betjent på samisk i helse- og sosialsektoren.

Så vidt vi forstår praktiseres disse bestemmelsene i svært liten grad, spesielt i den skriftlige saksbehandlingen, men også i den muntlige kommunikasjonen. Helse- og omsorgstjenesten i disse kommunene har medarbeidere som snakker og skriver samisk, og her eget Språksenter som kan bidra.

Det er en erkjennelse av at manglende oppfølging av språkbestemmelsene kan være en av grunnene til at terskelen oppleves høy for å søke hjelp. Det er enighet om at framtida vil kreve ny praksis på dette området. Et felles forvaltningskontor bør derfor ha medarbeidere som behersker samisk.

## 5.8 FORSKRIFT OM TILDELING AV LANGTIDSOPPHOLD I SYKEHJEM, ELLER TILSVARENDE BOLIG SÆRSKILT TILRETTELAGT FOR HELDØGNS TJENESTER

Alle kommunene har vedtatt forskrift om rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester

Det er nærmest en forutsetning for samarbeidet om denne forskriften er likelydende for alle fire kommuner. Uansett må den inneholde bestemmelser om saksbehandling og vedtaksmyndighet i tråd med den avtalen som inngås mellom kommunene.

Det legges til grunn at det utarbeides en samisk versjon av forskriften for de to kommunene som faller inn under språkloven som trer i kraft 01.01.2022.

Vedlagt utkast til slik felles forskrift som må vedtas av alle fire kommuner (se vedlegg 2)

## 6 OPPSUMMERING, PROSJEKTORGANISERING OG FRAMDRIFTSPLAN

---

### 6.1 OPPSUMMERING

Målsettingen med samarbeidet er å øke rettssikkerheten og bedre saksbehandlingen for mottakerne av kommunale helse- og omsorgstjenester gjennom tverrfaglig kompetanseheving og en mer robust interkommunal organisering av forvaltningen. På den måten kan pasienter og brukere få mer målrettede tjenester som treffer den enkeltes individuelle behov.

Det opprettes et felles desentralisert forvaltningskontor regulert i tråd med bestemmelsene i kommunelovens § 20. Kontoret har base og ledes fra vertskommunen Båtsfjord. De fire kommunene som deltar i samarbeidet avgir egne saksbehandlere til forvaltningskontoret, men får fortsatt egen kommune som arbeidssted. Forvaltningskontoret tilføres i tillegg to nye stillinger med juridisk og helse- og sosialfaglig kompetanse, som tillegges lederansvar og systemansvar.

Det innføres et felles elektronisk saksbehandlersystem og journalsystem. Kommunene gjennomgår sine delegasjonsreglement for helse- og omsorgssektoren, med sikte på å samordne saksbehandlingen i egen kommune. Slik kan det legges til rette for at myndigheten til å gjøre enkeltvedtak kan overføres forvaltningskontoret, når opplæring er gjennomført og kontoret er fullt etablert med egen ledelse.

Den enkelte kommune bærer kostnader og arbeidsgiveransvar for saksbehandlere som avgis til forvaltningskontoret. Utover dette fordeles kostnadene etter kommunens innbyggertall. Vertskommunen bærer kostnadene til forvaltningskontorets lokaler og utstyr.

### 6.2 PROSJEKTORGANISASJON

De fire kommunenes rådmenn/administrasjonssjefer er styringsgruppe for alle fire samarbeidsprosjekter (økonomi, it, barnevern, helse- og omsorg). Rådmannen i Båtsfjord har hovedansvar for helse- og omsorgsprosjektet.

Prosjektleder for helse- og omsorgsprosjektet er kommunalsjefen for helse- og omsorg i Båtsfjord, som i samarbeid med sine kollegaer i Nesseby, Tana og Berlevåg utgjør en prosjektgruppe for gjennomføring.

Ikks Omsorgskompetanse as vil bidra med prosjektstøtte underveis i hele prosessen.

### 6.3 BEHANDLING, ETABLERING OG IVERKSETTING AV PLAN - FRAMDRIFT

Arbeidsmål: Enighet mellom involverte kommuner om plan for etablering og iverksetting av interkommunalt forvaltningskontor

Oppgave	Uke	Ansvarlig
Oversendelse av planforslag	Oktober	Ikks Omsorgskompetanse AS
Høring og innstilling	November	Rådmannen i Båtsfjord og 4Ks administrasjonssjefer i samarbeid med sine faglige ledere (Styringsgruppe og prosjektgruppe)
Kommunestyrebehandling av plan, samarbeidsavtale og endring av forskrift i alle 4 kommuner	Januar 2022	Rådmannen i Båtsfjord og 4Ks administrasjonssjefer i samarbeid med sine faglige ledere
Innføring av felles saksbehandlingssystem	Vår 2022	Prosjektleder i samarbeid med prosjektgruppen
Samordning av saksbehandlingsansvaret i den enkelte kommune og avklaring av hvilke(n) saksbehandler(e) som skal inngå i et felles desentralisert forvaltningskontor	Vår 2022 med frist 28.februar	Faglige ledere og administrasjonssjef/rådmann i den enkelte kommune, i samarbeid med prosjektleder i vertskommunen
Etablering av en foreløpig forvaltningsenhet bestående av utpekte saksbehandlere	1.mars	Vertskommunens faglige og administrative ledelse i samarbeid med prosjektgruppe
Utlysning av stillinger	Utlysning i februar	Vertskommunens faglige og administrative ledelse i samarbeid med prosjektgruppe
Ansettelsesprosess	Mars-august	Vertskommunens faglige og administrative ledelse i samarbeid med prosjektgruppe
Etablering av et felles forvaltningskontor med egen leder	Høst 2022	Vertskommunens ledelse i samarbeid med alle kommunene

Avtale med spesialisthelsetjenesten om saksbehandlingsrutiner ved utskrivning	2022	Forvaltningskontoret på vegne av 4K
Opplæring og kompetanseoppbygging, kurs og veiledning (se nedenfor)	2022	Ikks Omsorgskompetanse as
Behandling av spørsmålet om delegasjon av myndighet til å treffe enkeltvedtak	Vår 2023	Rådmannen i vertskommunen og 4Ks administrasjonssjefer i samarbeid med sine faglige ledere

#### 6.4 OPPLÆRING OG KOMPETANSEUTVIKLING - FRAMDRIFTSPLAN

Arbeidsmål: Sikre kunnskap og kompetanse i alle le om rettsriktig og forsvarlig saksbehandling og tjenesteyting

Tema	Målgruppe	Når	Varighet	Ansvarlig
Søknad om tjenester / felles system for kartlegging av tjenestebehov	Saksbehandlerne i 4K	Vår 2022	1-2 dager	PG
Gjennomgang av saksbehandlerprosessen fra a til å. Gjennomgang av relevante lov- og forskriftsbestemmelser Hvordan utforme enkeltvedtak	Saksbehandlere	Høst 2022	4-6 dager	PG
Rettigheter og plikter i helse og omsorgstjenestene. Dokumentasjonsplikt og dokumentasjonspraksis Samarbeid med forvaltningen	Alle ledere og tjenesteytere i 4 k – kommunene	Høst 2022	8-10 dager	PG
Internkontrollplikt og internkontrollpraksis	Saksbehandlere	Høst 2022	1 dag	PG
Veiledning og oppfølging av praksis fra hjemmekontor. Bistand i enkeltsaker	Saksbehandlere	2022-23	1 – 2 år	PG

## KILDER

Lov av 22.06.18 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner

Lov av 12.06.1987 nr.76 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)

Lov av 21.05.2021 nr.42 om språk (Språklova)

Lov av 24.06.2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester (Helse- og omsorgstjenesteloven)

Lov av 02.07.1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (Pasient- og brukerrettighetsloven)

Lov 26.03.1999 nr. 17 om husleieavtaler (Husleieloven)

SSB Statistikkbanken

Vinsand, Geir: Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen. NIVI Rapport 2019:4. Nivi Analyse as

Vinsand, Geir (2018): Gode grep i Finnmark. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Finnmark.. NIVI Rapport 2018:4

## VEDLEGG 1 UTKAST TIL SAMARBEIDSAVTALE

---

### **Om etablering av felles forvaltningskontor for helse- og omsorgstjenesten i kommunene Båtsfjord, Berlevåg, Nesseby og Tana**

Utkastet til samarbeidsavtale er utarbeidet i tråd med kravene i kommunelovens § 20-4. Melding skal sendes Statsforvalteren

a) **Deltakerne i samarbeidet**

Kommunene Nesseby, Tana, Berlevåg og Båtsfjord

b) Hvem av deltakerne som er vertskommune

Båtsfjord kommune

c) **Hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen**

Vertskommunen får i oppgave å etablere, lede og drive et felles forvaltningskontor for helse- og omsorgstjenestene. Forvaltningskontoret får ansvar for utredning og saksbehandling fram til enkeltvedtak på helse- og omsorgssektorens område. Det vises til eget plandokument og kommunestyrevedtak, som følger vedlagt.

De fire kommunene kommer tilbake til spørsmålet om å utvide forvaltningskontorets oppgaver til å omhandle andre kommunale velferdstjenester, når forvaltningskontoret er vel etablert eller seinest i 2023.

d) **Når oppgaver og myndighet skal overføres**

Oppgavene overføres forvaltningsenheten etter hvert som de ansatte lokalisert i de enkelte kommuner knyttes til forvaltningsenheten.

Det tas sikte på at myndigheten til å gjøre enkeltvedtak etter bestemmelsene i den kommunale helse- og omsorgslovgivningen delegeres lederen av forvaltningskontoret når det er vel etablert og de ansatte har gjennomgått nødvendig opplæring. Endelig beslutning om dette tas seinest ved årets utgang i 2022

e) **Hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om**

Vedtakene oversendes kommunens helse- og omsorgstjeneste for iverksetting.

Forvaltningskontoret underretter deltakerkommunene i tråd med kravene til internkontroll og produserer statistikk og styringsinformasjon til bruk i økonomiforvaltning, plan- og budsjettarbeid

f) **Hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå**

Kommunene avgir eget saksbehandlerpersonell til forvaltningskontoret, og dekker deres utgifter. Øvrige utgifter fordeles etter kommunenes innbyggertall. Vertskommunen holder kontorlokaler og utstyr.



g) **Hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet**

Den enkelte kommune kan gjennom egne kommunestyrevedtak velge å tre ut av samarbeidet med 1 års varsel.

h) **Hvordan samarbeidet skal oppløses**

Forvaltningskontoret legges ned om mer enn en av kommunene ønsker å tre ut av samarbeidet, eller når kommunene i fellesskap blir enige om det.

Kostnadene med avvikling av forvaltningskontoret fordeles mellom kommunene etter innbyggertall. Oppgaver og myndighet tilbakeføres til den enkelte kommune

i) **Annet som etter lov skal fastsettes i avtale.**

## VEDLEGG 2 FORSLAG TIL FELLES FORSKRIFT

---

### om tildeling av langtidsopphold for 4K kommunene.

*Forskriften gjelder individuelt for hver enkelt kommune*

#### **FORSKRIFT OM TILDELING AV LANGTIDSOPPHOLD I SYKEHJEM ELLER TILSVARENDE BOLIG SÆRSKILT TILRETTELAGT FOR HELDØGNS TJENESTER, KRITERIER OG OBSERVASJONSLISTE**

**Hjemmel:** Fastsatt av [kommunens navn] kommune ved kommunestyret [dato, måned, år] med hjemmel i lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 3-2a annet ledd.

#### **Kapittel 1. Formål, lovgrunnlag, definisjoner, virkeområde og organisering**

##### **§ 1 Formål**

Formålet med forskriften er å bedre rettstillingen for pasienter og brukere med omfattende tjenestebehov når det gjelder retten til helse- og omsorgstjenester fra kommunen.

Forskriften skal tydeliggjøre hvilke kriterier [kommunens navn] kommune legger til grunn for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.

Forskriften skal videre tydeliggjøre hvordan [kommunens navn] kommune skal følge opp personer som står på observasjonsliste til langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.

##### **§ 2 Lovgrunnlag for tildeling av bo- og tjenestetilbud**

Hjemmel for tildeling av langtidsopphold og helse- og omsorgstjenester i sykehjem er lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter § 2-1 a annet ledd og § 2-1 e første ledd, jf. lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-1 første ledd, § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c og § 3-2 a første ledd.

Hjemmel for tildeling av disposisjonsrett til tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester er lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter § 2-1 e første ledd, jf. lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-1 første ledd og § 3-2 a første ledd. Hjemmel for tildeling av helse- og omsorgstjenester i bolig som nevnt i første setning er lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter § 2-1 a annet ledd, evt. også § 2-1 d, jf. lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-1 første ledd, jf. § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav a og b, og/eller § 3-2 første ledd nr. 5, evt. også § 3-8.

##### **§ 3 Definisjoner**

Med sykehjem menes helseinstitusjon som faller inn under forskrift 16. desember 2011 nr. 1254 om kommunal helse- og omsorgsinstitusjon § 1 bokstav d og e og § 2. Boform for heldøgns omsorg og pleie som er likestilt med sykehjem i henhold til forskrift 14. november 1988 nr. 932 for sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie omfattes også av begrepet sykehjem. Øvrige institusjoner med langtidsopphold for

personer som har omfattende behov for helse- og omsorgstjenester (aldershjem, boliger med heldøgns omsorgstjenester, institusjoner for rusmiddelavhengige og barneboliger) er ikke ansett som helseinstitusjoner, og vil derfor ikke falle inn under begrepet sykehjem i denne forskriften.

Med langtidsopphold menes opphold i sykehjem på ubestemt tid.

Med tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester menes boliger der:

- a) beboernes tjenestebehov vanligvis er så stort at det er sammenlignbart med tjenestebehovet som beboere i sykehjem har,
- b) det er mulig å gi døgnkontinuerlige tjenester,
- c) det er mulig å føre tilsyn med pasientene eller brukerne tilsvarende som i sykehjem,
- d) det er mulig å motta tjenester fra helse- og omsorgspersonell med kompetanse tilsvarende som personellet vanligvis har i sykehjem,
- e) muligheten for å tilkalle hjelp og responstida før personellet kan komme til boligen er tilsvarende som i sykehjem, og som
- f) kommunen tildeler disposisjonsrett til.

#### **§ 4 Virkeområde**

Forskriften gjelder for pasienter og brukere som oppholder seg i kommunen, jf. lov 24. juni 2011 nr. 30 § 3-1 første ledd. Forskriften gjelder i tillegg for pasienter og brukere som har konkrete planer om å flytte til kommunen og et så omfattende tjenestebehov at det er nødvendig at bo- og tjenestetilbudet er avklart i forkant for at de skal kunne flytte.

Kommunen disponerer til enhver tid over et visst antall plasser som er beregnet for langtidsopphold i sykehjem og boliger der det vanligvis gis et tjenestetilbud som er tilsvarende som det som gis i sykehjem, jf. definisjonene i denne forskriften § 3. Denne forskriften gjelder for tildeling av disse plassene og boligene.

I tillegg disponerer kommunen også over plasser i sykehjem som er beregnet for kortvarige opphold og boliger der det vanligvis ikke ytes et tjenestetilbud som er tilsvarende som det som gis i sykehjem.

Kommunen kan dessuten etter en konkret og individuell vurdering gi tilsvarende tjenester som vanligvis gis i sykehjem i pasientens eller brukerens eget, opprinnelige hjem.

#### **§ 5 Ansvar og myndighet**

Enkeltvedtak om tildeling av langtids- eller korttidsopphold i institusjon som nevnt i forskrift 16. desember 2011 nr. 1254 om kommunal helse- og omsorgsinstitusjon § 1 bokstav a til d, helse- og omsorgstjenester i og utenfor institusjon i medhold av lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter § 2-1 a annet ledd, § 2-1 e første ledd og § 2-1 d, jf. lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-1 første ledd, § 3-2 første ledd nr. 6, evt. også § 3-2 første ledd nr. 5, § 3-2 a første ledd, § 3-6 og § 3-8 fattes av [kommunens navn] kommune ved [navn på det organisasjonsleddet som har fått dette ansvaret delegert til seg].

Enkeltvedtak om tildeling av disposisjonsrett til bolig som nevnt i denne forskriften § 3 tredje ledd fattes av [kommunens navn] kommune ved [navn på det organisasjonsleddet som har fått dette ansvaret delegert til seg].

[Navn på det organisasjonsleddet som har fått dette ansvaret delegert til seg] Det felles forvaltningskontoret i 4 k har gjennom enkeltvedtak om bo- og/eller tjenestetilbud

instruksjonsmyndighet over tjenesteutførende organisasjonsledd i samarbeidende kommuner, herunder sykehjem. Instruksjonsmyndigheten gjelder ikke døgnplasser for øyeblikkelig hjelp, jf. forskrift 16. desember 2011 nr. 1254 om kommunal helse- og omsorgsinstitusjon.

## **Kapittel 2. Kriterier for tildeling**

### **§ 6 Kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem og tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester og for å få stå på observasjonsliste til slikt bo- og tjenestetilbud**

Pasient eller bruker har rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester dersom dette etter en helse- og omsorgsfaglig vurdering er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten eller brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Om pasient eller bruker får tildelt langtidsopphold i sykehjem eller disposisjonsrett til tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, og hva slags bo- og tjenestetilbud som i så fall blir tildelt, beror på en helhetsvurdering der følgende momenter inngår:

- a) hvor omfattende behovet for helse- og omsorgstjenester er,
- b) varigheten av hjelpebehovet, herunder om (hverdags)rehabiliteringstiltak er aktuelle,
- c) hvilke typer av helse- og omsorgstjenester det er behov for,
- d) hvilken faglig kompetanse som trengs for å gi forsvarlige tjenester sett i sammenheng med tilgangen på helse- og omsorgspersonell med nødvendig kompetanse,
- e) om det er nødvendig med tjenester, tilsyn eller tilstedeværelse gjennom hele døgnet eller med korte mellomrom,
- f) pasientens eller brukerens evne til selv å tilkalle hjelp ved behov,
- g) pasientens eller brukerens behov for sosial kontakt og opplevd trygghet ved at det er nærhet til helse- og omsorgspersonell,
- h) om pasienten eller brukeren er i målgruppen for det aktuelle bo- og tjenestetilbudet,
- i) om pasienten eller brukeren har kognitiv svikt, og hvor alvorlig den kognitive svikten er,
- j) om pasienten eller brukeren uten endring av bosituasjonen risikerer å komme til skade eller å få sin helsetilstand eller funksjonsevne forverret, og om flytting kan virke skadeforebyggende eller bidra til at vedkommende får mulighet for å forbedre sin helsetilstand eller funksjonsevne,
- k) om alternativer til bo- og tjenestetilbud i sykehjem eller tilsvarende bolig er aktuelle, herunder helse- og omsorgstjenester i hjemmet, dagtilbud, korttidsopphold i sykehjem, opphold i omsorgsinstitusjon, tilrettelegging av hjemmet eller omgivelsene, hjelpemidler og tekniske løsninger,
- l) pasientens eller brukerens nettverk,
- m) hensynet til personer pasienten eller brukeren bor sammen med, herunder om avlastningstiltak er forsøkt eller vurdert,
- n) om pasienten eller brukeren er til fare for andre eller det er fare for materielle skader,

- o) kommunens organisering av helse- og omsorgstjenestetilbudet og
- p) om geografiske forhold eller forhold ved hjemmet gjør det uhensiktsmessig å gi tjenester der.

Avgjørende for om pasient eller bruker umiddelbart får langtidsopphold i sykehjem eller disposisjonsrett til tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester eller om vedkommende får enkeltvedtak om å stå på observasjonsliste til slikt bo- og tjenestetilbud er følgende:

- a) om det er ledig kapasitet i det aktuelle bo- og tjenestetilbudet og
- b) hvor mye det haster for pasienten eller brukeren å få et annet bo- og tjenestetilbud enn vedkommende har i dag.

Dersom saken ikke er tilstrekkelig utredet til at det kan fattes enkeltvedtak om tildeling av langtidsopphold eller disposisjonsrett til tilsvarende bolig, eller enkeltvedtak om å få stå på observasjonsliste, herunder om pasientens eller brukerens ønsker etter at vedkommende har fått tilstrekkelig informasjon og veiledning ikke er innhentet, må saken utredes videre inntil det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. denne forskriften §§ 7 og 8.

#### **§ 7 Kriterier knyttet til pasientens eller brukerens ønsker**

For at saken skal være tilstrekkelig utredet, må det være gjennomført et møte e.l. med pasienten eller brukeren og/eller partsrepresentanten med følgende formål:

- a) å kartlegge pasienten eller brukerens behov for helse- og omsorgstjenester,
- b) å få samtykke fra pasienten eller brukeren til å innhente ytterligere opplysninger som er nødvendige for saksutredningen fra andre,
- c) å gi pasienten eller brukeren den informasjon og veiledning som trengs for at vedkommende skal kunne ivareta sine interesser i saken, herunder informasjon om betaling, jf. denne forskriften § 11 tredje ledd, og
- d) å få klarhet i hvilke ønsker pasienten eller brukeren har etter at tilstrekkelig informasjon er gitt.

Pasienten eller brukeren har rett til å velge å la være å ta imot tilbud om langtidsplass i sykehjem, med mindre vilkårene i lov 2. juli 1999 nr. 63 kapittel 4A er oppfylt, og til å la være å ta imot tilbud om å få disposisjonsrett til tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester. Pasienten eller brukeren mister ikke retten til å stå på observasjonsliste ved å takke nei til et tilbud som blir gitt av kommunen.

#### **§ 8 Kriterier knyttet til saksutredningen**

For at en sak som gjelder tildeling eller avslag på langtidsopphold i sykehjem eller disposisjonsrett til tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester skal anses som tilstrekkelig opplyst, må det være foretatt en grundig saksutredning, der følgende inngår i den grad de er relevante i saken:

- a) opplysninger om forhold som er nevnt i denne forskriften § 6 første til tredje ledd,
- b) opplysninger fra møte med pasienten eller brukeren og/eller vedkommendes partsrepresentant, jf. denne forskriften § 7,
- c) resultater fra vurderingsopphold i sykehjem,

- d) opplysninger fra annet helsepersonell og/eller tilbydere av helse- og omsorgstjenester, herunder resultater fra medisinsk, ernæringsmessig eller annen utredning og behandling,
- e) opplysninger fra andre deler av den offentlige forvaltningen,
- f) funn fra IPLOS-kartlegging og
- g) andre opplysninger.

### **Kapittel 3 Rett til enkeltvedtak og oppfølging av pasienter eller brukere**

#### **§ 9 Rett til enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester i sykehjem**

Pasient eller bruker som i enkeltvedtak får tildelt opphold i sykehjem har rett til at enkeltvedtaket også skal omfatte de helse- og omsorgstjenestene som skal gis under oppholdet. Pasient eller bruker som får tildelt disposisjonsrett til tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester har rett til enkeltvedtak om de helse- og omsorgstjenestene som skal gis etter de reglene som er nevnt i denne forskriften § 2 annet ledd.

Det skal fattes nytt enkeltvedtak dersom pasienten eller brukeren skal flyttes fra avdelingen som vedkommende har opphold i og dersom det skal skje vesentlige endringer i innholdet eller omfanget av de helse- og omsorgstjenestene som gis.

#### **§ 10 Oppfølging av pasienter eller brukere på observasjonsliste**

Pasienter eller brukere som kan bo hjemme i påvente av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, vil få enkeltvedtak med avslag på slikt bo- og tjenestetilbud som nevnt ovenfor, men vil samtidig få enkeltvedtak om å få stå på observasjonsliste og om de helse- og omsorgstjenestene som skal gis inntil det kan gis et bo- og tjenestetilbud som nevnt. De helse- og omsorgstjenestene som gis i ventetida, skal til enhver tid være forsvarlige og behovsdekkende.

[Navn på det organisasjonsleddet som har fått dette ansvaret delegert til seg] skal til enhver tid følge med på behovsutviklingen hos de pasientene og brukerne som står på observasjonslista, og skal sørge for at det umiddelbart gis langtidsopphold i sykehjem eller disposisjonsrett til tilsvarende bolig dersom det oppstår en situasjon der det haster for den enkelte pasient eller bruker å få et slikt bo- og tjenestetilbud. Ut over hastesakene tildeles slike bo- og tjenestetilbud til den av pasientene eller brukerne som antas å ha størst behov for det bo- og tjenestetilbudet som har blitt ledig. Pasient eller bruker som har fått enkeltvedtak om å få stå på observasjonsliste, må derfor påregne at pasienter eller brukere med mer presserende eller større behov prioriteres foran dem, og det gjelder ingen tidsfrist for når et bo- og tjenestetilbud som nevnt ovenfor senest skal tilbys.

Pasienter eller brukere som står på observasjonsliste har rett til informasjon om hvor lang tid de må påregne å vente ved å henvende seg til [navn på det organisasjonsleddet som har fått dette ansvaret delegert til seg]. Informasjon om gjennomsnittlig ventetid til enhver tid vil bli publisert på kommunens nettsider.

## **Kapittel 4. Betaling, klage og ikrafttredelse**

### **§ 11 Betaling for bo- og tjenestetilbud**

Egenbetalingen for helse- og omsorgstjenester i sykehjem følger reglene i forskrift 16. desember 2011 nr. 1349 om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester i institusjon.

Betaling for tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester framgår av kontrakten som inngås om det aktuelle botilbudet. Egenbetalingen for helse- og omsorgstjenester i slikt botilbud følger reglene i forskrift 16. desember 2011 nr. 1349 om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester utenfor institusjon.

Den enkelte pasient eller bruker har som et ledd i den informasjonen som skal gis etter denne forskriften § 7 første ledd bokstav c rett til å få et grovt overslag over hva det vil koste å motta helse- og omsorgstjenester i hjemmet, bo- og tjenestetilbud i sykehjem og bo- og tjenestetilbud i tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester

### **§ 12 Klage**

Ved klage på enkeltvedtak om langtidsopphold i sykehjem eller om å få stå på observasjonsliste til langtidsopphold i sykehjem og om helse- og omsorgstjenester i eller utenfor sykehjem gjelder bestemmelsene i lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient og brukerrettigheter kapittel 7. Helsedirektoratet er overordnet forvaltningsorgan med adgang til å omgjøre vedtak uten klage, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 35.

Ved klage på enkeltvedtak om tildeling av disposisjonsrett til tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester gjelder reglene i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 28.

### **§ 13 Ikrafttredelse og revidering av forskriften**

Denne forskriften trer i kraft 1. juli 2022

Forskriften skal gjennomgås og ved behov revideres når nasjonale kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem og disposisjonsrett til tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns omsorg er vedtatt. Ved motstrid vil den nasjonale forskriften gå foran denne forskriften.

## VEDLEGG 3 STATISTISKE FAKTA -HELSE OG OMSORGSTJENESTENE 4 K ÅR 2020

Brukarar av omsorgstenester per 31.12., etter statistikkvariabel, region, år og tenestetype (2020)

		Heime teneste	Institusjons tenester	Aktiviserings- og servicetenester
Brukarar av omsorgstenester	5440 Berlevåg	57	15	38
	5441 Deatnu - Tana	161	8	109
	5442 Unjárga - Nesseby	42	13	25
	5443 Båtsfjord	132	17	50
Brukarar av omsorgstenester (per 1 000 innbyggjarar)	5440 Berlevåg	61,40	16,20	40,90
	5441 Deatnu - Tana	56,90	2,80	38,50
	5442 Unjárga - Nesseby	47,70	14,80	28,40
	5443 Båtsfjord	60,00	7,70	22,70

Tjenesteprofilen i de 4 kommunene er svært ulik: Berlevåg og Nesseby er institusjonstunge, mens i Tana og Båtsfjord får brukerne i hovedsak tjenester utenfor institusjon. (Noe av den store forskjellen kan være skjult i utbyggingen av omsorgsboliger med høyt hjemmetjenestetilbud) Interessant kan det være å se dette i sammenheng med kostnader, der Berlevåg og Nesseby har betydelig høyere kostnader pr innbygger enn Båtsfjord og Tana. Dette kan det sikkert være mange flere forklaringer på (demografi mv), men forskjellene er svært store, og valg av driftsformer kan ha stor betydning.

5440 Berlevåg	59 458
5441 Deatnu-Tana	47 211
5442 Unjárga-Nesseby	56 955
5443 Båtsfjord	42 183

Til sammenligning er tallet for hele landet kr 28 597.

Det betyr at utgiftene til helse- og omsorg er om lag dobbelt så høye i Berlevåg og Nesseby, som i landet for øvrig.



Det er også betydelig variasjon mellom de fire kommunene. Lavest ligger Båtsfjord med kr 42 183.

En annen tabell som illustrerer denne variasjonen er institusjonstjenestenes og hjemmetjenestenes andel av kommunens bruttoutgifter:

Utgifter til tjenesteområdene, etter region, funksjon, statistikkvariabel, art og år (2020)

Rotér mot venstre	Rotér mot høyre	Rotér manuelt		
	<b>253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon</b>	<b>Andel av totale utgifter (prosent)</b>	<b>Brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde</b>	15,5
<b>5440 Berlevåg</b>	<b>254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende</b>	<b>Andel av totale utgifter (prosent)</b>	<b>Brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde</b>	6,0
	<b>253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon</b>	<b>Andel av totale utgifter (prosent)</b>	<b>Brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde</b>	5,8
<b>5441 Deatnu-Tana</b>	<b>254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende</b>	<b>Andel av totale utgifter (prosent)</b>	<b>Brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde</b>	21,3
	<b>253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon</b>	<b>Andel av totale utgifter (prosent)</b>	<b>Brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde</b>	13,5
<b>5442 Unjárga-Nesseby</b>	<b>254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende</b>	<b>Andel av totale utgifter (prosent)</b>	<b>Brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde</b>	12,4
	<b>253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon</b>	<b>Andel av totale utgifter (prosent)</b>	<b>Brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde</b>	9,0
<b>5443 Båtsfjord</b>	<b>254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende</b>	<b>Andel av totale utgifter (prosent)</b>	<b>Brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde</b>	15,1

I Berlevåg bruker de 15,5% av kommunens utgifter til institusjon og 6 % til hjemmetjenester, mens i Båtsfjord bruker de 15 % på hjemmetjeneste og 9 % på institusjon.

Alt dette må imidlertid ses i sammenheng med hvor mye den enkelte kommune har å rutte med. Variasjonen mellom kommunene er betydelig, fra Båtsfjord og Tana som har driftsinntekter på 122 – 126.000 pr innb til Nesseby og Berlevåg som har hele 185 – 189.000 pr innb. Kommunenes rammetilskudd avspeiler også disse store forskjellene:

	Brutto driftsutgifter totalt	Brutto driftsinntekter i alt	Rammetilskudd
<b>5440 Berlevåg</b>	179 600	189 228	73 242
<b>5441 Deatnu-Tana</b>	124 146	126 344	56 663
<b>5442 Unjárga-Nesseby</b>	175 548	184 918	88 955
<b>5443 Båtsfjord</b>	122 628	121 842	49 145

12137: Finansielle nøkkeltall fra bevilgnings- og balanseregnskapet i kroner per innbygger, etter region, statistikkvariabel, år og regnskapsbegrep

Til slutt. Institusjonsdekningen påvirker også kostnader pr institusjonsplass, som varierer mellom kommunene :

5440 Berlevåg	1 714 458
5441 Deatnu-Tana	2 797 251
5442 Unjárga-Nesseby	1 904 362
5443 Båtsfjord	2 040 224

Til sammenligning er bruttoutg pr institusjonsplass i hele landet kr 1 455 253.

Det er rimelig at de som har få institusjonsplasser (som Tana og Båtsfjord) har høye kostnader med få og svært ressurskrevende beboere, men Berlevåg og Nesseby har en betydelig høyere institusjonsdekning.

## Fordeling av utgifter

K-5440 Berlevåg	928
K-5441 Deatnu - Tana	2 829
K-5442 Unjárga - Nesseby	880
K-5443 Båtsfjord	2 200

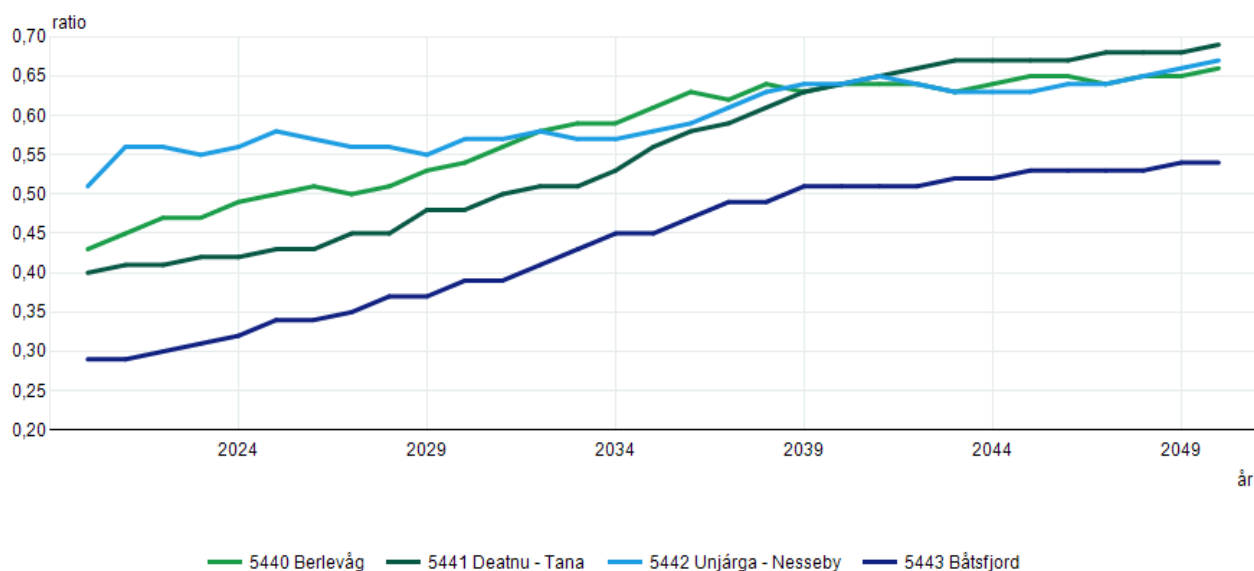
De 4 kommunene har til sammen 6837 innbyggere i 2021. Om utgiftene fordeles etter innbyggertall, blir fordelingen slik:

Berlevåg 14,5732 %, Tana 41,3778 %, Nesseby 12,8711 %; Båtsfjord 32,1779 %

SSBs forsørgerbrøk for eldre, som er antall personer 65 år og over / antall personer 20-64 år, kan være et demografisk uttrykk for forholdet mellom behovet for helse- og omsorgstjenester sett opp mot ressurser i form innbyggere i yrkesaktiv alder.

Alt tyder imidlertid på at selv om utgangspunktet er ulikt i de fire kommunene, går utviklingen i samme retning, og kommunene nærmer seg hverandre når denne brøken framskrives, slik SSB har gjort i sine befolkningsframskrivninger.

12981: Framskrevne forsørgerbrøker, etter region og år. Hovedalternativet (MMMM), Forsørgerbrøker for eldre.



Inntekts- og utgiftsnivået pr person i kommunene er også ulikt. Det samme er rammetilskuddet som gis gjennom inntektssystemet, der kriteriene delvis også er knyttet til demografi

En mulighet kan derfor være å knytte fordelingen til innbyggertall vektet mot størrelsen på rammetilskuddet, og på den måten la kriteriene i inntektssystemet slå inn på utgiftsfordelingen. Da ville fordelingen i tilfelle bli:

Berlevåg	928 x 73242 = 67.968.576	16.4 %
Tana	2829 x 56663 =160.299.620	38,6 %
Nesseby	880 x 88955 = 78.280.400	18,9 %
Båtsfjord	2200 x 49145 =108.119.000	26,1 %

(Samlet rammetilskudd om lag 414.666.000)

	Brutto driftsutgifter totalt	Brutto driftsinntekter i alt	Rammetilskudd
<b>5440 Berlevåg</b>	179 600	189 228	73 242
<b>5441 Deatnu-Tana</b>	124 146	126 344	56 663
<b>5442 Unjárga-Nesseby</b>	175 548	184 918	88 955
<b>5443 Båtsfjord</b>	122 628	121 842	49 145

12137: Finansielle nøkkeltall fra bevilgnings- og balanseregnskapet i kroner per innbygger, etter region, statistikkvariabel, år og regnskapsbegrep

### Konklusjon

Ettersom det bare er kostnadene til saksbehandling/forvaltning og ikke til selve tjenestetilbudet som skal fordeles, vil det enkleste kanskje være det beste. Det vil være å fordele kostnadene etter innbyggertall. Ettersom disse 4 kommunene har fått i oppgave å utvikle hvert sitt ansvarsområde (It, barnevern, helse- og omsorg), vil kostnadsfordelingen jevne seg ut når en ser alle fire områdene i sammenheng.

Vi kan eventuelt forutsette at vertskommunene tar kostnadene med «overhead» i form av egnede lokaler, kontorutstyr og administrasjon/ledelse.

## VEDLEGG 4 OVERSIKT OVER PRODUKSJON, FAKTISKE OG PLANLAGTE STILLINGER OG KOSTNADSFORDELING

---

Kommunene behandler og fatter vedtak i om lag 750 saker / år (Tana ca 250, Båtsfjord ca 300, Berlevåg 92 (snitt over tre år) og Nesseby ca 100 (estimert)). Det kan være flere enkeltvedtak pr tjenesteforhold og flere vedtak om justering i samme tjenesteforhold/ år.

4 K – kommunene har til sammen 3 stillinger for saksbehandling, noe som tilsvarer 2279 innbyggere pr stilling. (Tana 1, Berlevåg 0,5, Nesseby 0,5, Båtsfjord 1) og ca 250 saker pr år pr stilling.

Det foreligger ikke nasjonal statistikk over ressursbruk til saksbehandling for kommunal helse- og omsorgssektor. Erfaringstall fra kommunene viser en spredning på mellom 2000 og 3500 innbyggere pr saksbehandlerstilling, avhengig av kommunestørrelse og oppgaveportefølje. Hver saksbehandler antas å behandle om lag 300 saker/ år, men statistikkgrunnlaget er usikkert.

Vertskommunefunksjonen vil i tillegg til kommunens saksbehandler i full stilling utløse behov for en kontorleder og en konsulent.

Ledelsesfunksjonen bør søkes bemannet med jurist som i tillegg til å være personalleder tar seg av krevende enkeltsaker, klagesaker, gir veiledning til saksbehandlere og sikrer god intern kontroll.

Konsulentrollen tillegges arbeid med vederlagsberegning og etterberegning (skatteoppgjør), rapportering av styringsdata som grunnlag for budsjettarbeid / overordnet styring, ansvar for rapportering av ressurskrevende brukere, ansvar for søknad om prosjektmidler m.v.

### Budsjett

Kontorleder	1 200 000
Konsulent	900 000
Kontorkostnader	90 000
Kurs / reise	400 000
Til fordeling	2 590 000

### Utgiftsfordeling

Tana	1 072 000
Båtsfjord	829 000
Berlevåg	375 000
Nesseby	320 000

V 0.9

## **Sak .../22 Etablering av Várjjat IT**

### **Kommunedirektørens innstilling**

1. Kommunestyret vedtar etablering av administrativt styrt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven §20-2 for drift av IT løsninger som følger:
  - a. Deltakere i samarbeidet er kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana
  - b. Tana kommune er vertskommune.
  - c. Samarbeidet får ansvar for drift og vedlikehold av IT systemer i deltakerkommunene. Ansvaret detaljeres i tjenestekatalog som er vedlegg til samarbeidsavtalen.
  - d. Oppgaver og myndighet overføres 1. april 2022
  - e. Vertskommunen skal underrette deltakerkommunene om budsjettvedtak, endringer i vedlegg til samarbeidsavtalens tjenesteavtale og finansieringsplan, samt årlig rapport om virksomheten.
  - f. Det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå som beskrevet i finansieringsplanen som er vedlegg til samarbeidsavtalen
  - g. Deltakerne kan tre ut av samarbeidet som beskrevet i samarbeidsavtalen
  - h. Samarbeidet kan oppløses som beskrevet i samarbeidsavtalen
  - i. Virksomhetens navn er Várjjat IT. Vertskommunen orienterer statsforvalteren om at samarbeidet er opprettet

### **Saksfremstilling**

Kommunesamarbeid om drift av IT for kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana er utredet av de ansatte i IT avdelingene i de fire kommunene høsten 2021 på oppdrag fra kommunedirektøren i Tana. Styringsgruppen har bestått av kommunedirektørene i de fire samarbeidskommunene. For å finne fram til gode løsninger har det vært avholdt en rekke møter med leverandører og samarbeidspartnere, samt andre kommunesamarbeid i landet.

Prosjektet har avgrenset arbeidet langs en organisatorisk og en teknisk akse. Det er arbeidet med fire resultatmål – etablering av organisasjon, servicedesk, nettverk og skytjenester.

Resultatmål 1 Organisasjon. Prosjektet har vurdert styringsmodeller etter kommuneloven, avtalegrunnlag, tjenestekatalog, bemanningsplaner med tilhørende ansvarsområder og planer for kompetanseutvikling. Det anbefales etablering av administrativt styrt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven §20-2 med Tana som vertskommune under navnet Várjjat IT. Samarbeidet bør etter prosjektleders mening organiseres slik at ansatte organiseres i vertskommunen under felles ledelse. Det er motstand mot å skifte arbeidsgiver fra de ansatte som blir berørt. Det er videre arbeidet med bemannings- og kompetanseplan, modeller for budsjettering og oppdeling av kostnadsbildet i felleskost, kommunespesifikke kostnader og virksomhetsspesifikke kostnader, samt fordeling av felleskostnader mellom deltakerkommunene.

Resultatmål 2 er etablering av felles servicedesk for IT. Dette vil gi den nye organisasjonen en felles arbeidsflate og vil være en betydelig oppgradering fra dagens løsninger. Foreslått løsning er Pureservice. Det videre arbeidet er anskaffelse og implementering av løsning.

Resultatmål 3 er etablering av ny nettverkløsning. Dette er avgjørende for å få en moderne og helhetlig sikkerhetsløsning for kommunens IT systemer. Dagens systemer er i økende grad skytjenester som befinner seg utenfor kommunens nett. Også brukerne befinner seg stadig utenfor kommunens nett, men har like fullt behov for å nå sine fagsystemer fra der de befinner seg. For en liten organisasjon er dette stadig mer krevende å drifte sikkert på eksisterende plattform. Foreslått løsning er å bygge nett etter modell fra Secure Access Service Edge (SASE) som gir en mer avansert men samtidig enklere løsning enn dagens lag 2 baserte nettverk. De viktigste komponentene flyttes ut til skyløsninger og vi avvikler lokale løsninger. Vi har også sett på å gå fra eksisterende transportnett basert på mørk fiber til å bruke Internett som bærer for nettverket. Det videre arbeidet er anskaffelse og implementering av SASE løsning på eksisterende bærernett og eventuelt implementere internettbasert bærernett på et utvalg av lokasjoner.

Resultatmål 4 omhandler bruk av felles skyløsninger. Formålet er å samordne og forenkle drift av systemene ved å ta i bruk løsninger basert på ny og moderne arkitektur for drift, distribusjon av programvare og operativsystemer, håndtering av sikkerhet, brukere og rettigheter. Foreslått løsning baserer seg på å øke bruk av Microsoft sine skyløsninger Azure/Office365, etablere separate instanser for skydrift for de ulike kommunene, konsolidere eksisterende lokale løsninger for lagring til fordel for skybaserte løsninger, velge fellesløsninger for programvaredistribusjon og antivirus, samt å etablere flerfaktor autentisering. Vi har videre sett på forbedring av lisensmodeller for Office og Windows programvare. Det videre arbeidet er å rydde i eksisterende løsninger og å implementere målarkitekturen.

### **Vedlegg**

Várjjat IT (VIT) – Prosjektrapport

Samarbeidsavtale om IT tjenester

Vedlegg 1 til Samarbeidsavtale om IT tjenester: Finansieringsplan

Vedlegg 2 til Samarbeidsavtale om IT tjenester: Tjenestekatalog

# Várjjat IT (VIT)

## Prosjektrapport

Versjon	Dato	Hvem	Hva
0.1	2022-01-05	Karsten Breivik	Utkast
0.2	2022-01-06	Karsten Breivik	Utkast
0.3	2022-01-07	Karsten Breivik	Utkast til prosjektet og kommunedirektør
0.5	2022-01-10	Karsten Breivik	Utkast til styringsgruppen
0.5.1	2022-01-12	Karsten Breivik	Oppdatert bemanningsplan
0.5.2	2022-01-18	Karsten Breivik	Oppdatert etter gjennomgang prosj og komm dir
1.0	2022-01-19	Karsten Breivik	Leveranse styringsgruppe



## Sammendrag

Kommunesamarbeid om drift av IT for kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana er utredet av de ansatte i IT avdelingene i de fire kommunene høsten 2021 på oppdrag fra kommunedirektøren i Tana. Styringsgruppen har bestått av kommunedirektørene i de fire samarbeidskommunene. For å finne fram til gode løsninger har det vært avholdt en rekke møter med leverandører og samarbeidspartnere, samt andre kommunesamarbeid i landet.

Prosjektet har avgrenset arbeidet langs en organisatorisk og en teknisk akse. Det er arbeidet med fire resultatmål – etablering av organisasjon, servicedesk, nettverk og skytjenester.

Resultatmål 1 Organisasjon. Prosjektet har vurdert styringsmodeller etter kommuneloven, avtalegrunnlag, tjenestekatalog, bemanningsplaner med tilhørende ansvarsområder og planer for kompetanseutvikling. Det anbefales etablering av administrativt styrt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven §20-2 med Tana som vertskommune under navnet Várjjat IT (heretter VIT). Samarbeidet bør etter prosjektleders mening organiseres slik at ansatte organiseres i vertskommunen under felles ledelse. Det er motstand mot å skifte arbeidsgiver fra de ansatte som blir berørt. Det er videre arbeidet med bemannings- og kompetanseplan, modeller for budsjettering og oppdeling av kostnadsbildet i felleskost, kommunespesifikke kostnader og virksomhetsspesifikke kostnader, samt fordeling av felleskostnader mellom deltakerkommunene.

Resultatmål 2 er etablering av felles servicedesk for IT. Dette vil gi den nye organisasjonen en felles arbeidsflate og vil være en betydelig oppgradering fra dagens løsninger. Foreslått løsning er Pureservice. Det videre arbeidet er anskaffelse og implementering av løsning.

Resultatmål 3 er etablering av ny nettverksløsning. Dette er avgjørende for å få en moderne og helhetlig sikkerhetsløsning for kommunens IT systemer. Dagens systemer er i økende grad skytjenester som befinner seg utenfor kommunens nett. Også brukerne befinner seg stadig utenfor kommunens nett, men har like fullt behov for å nå sine fagsystemer fra der de befinner seg. For en liten organisasjon er dette stadig mer krevende å drifte sikkert på eksisterende plattform. Foreslått løsning er å bygge nett etter modell fra Secure Access Service Edge (SASE) som gir en mer avansert men samtidig enklere løsning enn dagens lag 2 baserte nettverk. De viktigste komponentene flyttes ut til skyløsninger og vi avvikler lokale løsninger. Vi har også sett på å gå fra eksisterende transportnett basert på mørk fiber til å bruke Internett som bærer for nettverket. Det videre arbeidet er anskaffelse og implementering av SASE løsning på eksisterende bærernett og eventuelt implementere internettbasert bærernett på et utvalg av lokasjoner.

Resultatmål 4 omhandler bruk av felles skyløsninger. Formålet er å samordne og forenkle drift av systemene ved å ta i bruk løsninger basert på ny og moderne arkitektur for drift, distribusjon av programvare og operativsystemer, håndtering av sikkerhet, brukere og rettigheter. Foreslått løsning baserer seg på å øke bruk av Microsoft sine skyløsninger Azure/Office365, etablere separate instanser for skydrift for de ulike kommunene, konsolidere eksisterende lokale løsninger for lagring til fordel for skybaserte løsninger, velge fellesløsninger for programvaredistribusjon og antivirus, samt å etablere flerfaktor autentisering. Vi har videre sett på forbedring av lisensmodeller for Office og Windows

programvare. Det videre arbeidet er å rydde i eksisterende løsninger og å implementere målarkitekturen.

## Innhold

Sammendrag .....	2
Innledning.....	6
Mandat .....	6
Resultatmål.....	6
Avgrensinger .....	8
Effektmål.....	8
Arbeidsmetode .....	9
Om kommunene.....	10
Erfaringer fra andre kommunesamarbeid .....	12
Øvrige samarbeid .....	13
Resultatmål 1: Organisasjon.....	15
Navn.....	15
Styringsmodell .....	15
Ytre organisering – vertskommunemodell.....	15
Avtaleverk .....	15
Kommunedirektørutvalg.....	16
Politisk samarbeid .....	16
Ansettelsesforhold.....	17
Vertskommune.....	18
Medbestemmelse og de ansattes ønsker .....	19
Involvering og drøfting med tillitsvalgte.....	20
Indre organisering.....	21
Kortsiktig perspektiv .....	21
Lansiktig perspektiv.....	21
Bemanning .....	21
Kompetanse .....	22
Økonomi .....	22
Skille felles, kommunespesifikke og virksomhetsspesifikke kostnader.....	23
Fordeling av felleskosnader .....	24
Budsjett .....	24
Regnskap .....	24
Attestering og anvisning .....	26

Fakturering .....	26
Resultatmål 2: Servicedesk.....	26
Dagens situasjon .....	26
Kravspesifikasjon .....	26
Alternativer .....	27
Foreslått løsning .....	27
Videre arbeid .....	27
Resultatmål 3: Nettverk .....	27
Dagens situasjon .....	28
Kravspesifikasjon .....	28
Alternativer .....	29
Foreslått løsning .....	30
Videre arbeid .....	31
Resultatmål 4: Felles skyløsninger .....	32
Dagens situasjon .....	32
Alternativer .....	32
Foreslått løsning .....	33
Videre arbeid .....	34
Kommende prosjekter.....	34
Prosjektforslag: Digitaliseringsstrategi .....	34
Prosjektforslag: Sikkerhetskonsept .....	35
Prosjektforslag: Konsolidering fagsystemer .....	36
Prosjektforslag: Datanett for kommunenes boliger.....	36
Prosjektforslag: Konsolidering datasentre .....	36
Vedlegg: Bemanningsplan .....	37
Primærroller .....	37
Sekundærroller personell .....	39
Vedlegg: Fordeling felleskostnader .....	41
Veileder til kontoplanen i KOSTRA.....	42
Vedlegg: Risikovurdering.....	43
Risikopunkter .....	43
Risikomatrise (konsekvens og sannsynlighet) .....	44
Utsikter inneværende fireårsperiode .....	44

## Innledning

Prosjektet er del av balansert kommunesamarbeid mellom Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana. Samarbeidet etablerer vertkommunesamarbeid innen områdene økonomi (Berlevåg), felles inntakskontor for helsetjenesten (Båtsfjord), barnevern (Nesseby) og IT (Tana). Initiativet ble tatt av Berlevåg kommune høsten 2019, ble videre spesifisert i rådmannfellesskapet og vedtatt i kommunestyrene i 2021.

Prosjektet adresserer problemer som følger av at IT funksjonen i disse kommunene for en stor del består av få personer. Dette gjør planlegging vanskelig, øker risiko og er problem for beredskap og kompetanseutvikling – de ansatte må være generalister i stedet for spesialister. Formålet med prosjektet er bedret effektivitet og tjenestekvalitet gjennom samarbeid ved at beredskapen bedres, det blir bedre fleksibilitet i forhold til ferier, ansatte får bedre mulighet til å spesialisere seg.

Grunnlagsdokumenter er

- Forprosjekt - Etablering av vertskommunesamarbeidet - Varanger IKT
- Samarbeidsavtale om tjenesteproduksjon og tjenesteutvikling i Vestre Varanger (grunnnavtale)
- Kommunestyrets vedtak i sak 4/2021

## Mandat

Prosjektets mandat beskriver følgende formål:

*Prosjektet legger til rette for og implementerer vertkommunesamarbeid innen IT mellom Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana. Tana er vertskommune. Målet er at ved prosjektets slutt er det etablert en fungerende driftsorganisasjon der menneskene er ansatt i Tana kommune, men har fritt arbeidssted i de samarbeidende kommunene. Det er også etablert en felles driftsplattform for kommunene og det vesentligste av systemer er flyttet over på denne.*

## Resultatmål

Resultatmål definerer prosjektets leveranser. Prosjektet har identifisert fire resultatmål som er avgjørende for å få etablert et fungerende IT samarbeid mellom kommunene.

<b>Mål</b>	<b>Beskrivelse</b>
<b>Etablering av organisasjon</b>	<p>Styringsmodeller etter kommuneloven vurderes og org etableres basert på valgt modell. Det utarbeides avtalegrunnlag, tjenestekatalog og saksframlegg for formannskap og kommunestyrene.</p> <p>Det utarbeides bemanningsplaner med tilhørende ansvarsområder og planer for kompetanseutvikling. Ansatte, tillitsvalgte, AMU og bedriftshelsetjeneste involveres etter krav i AML.</p> <p>Det etableres budsjett, regnskapsplan og fordelingsnøkler for kostnader mellom kommunene.</p>
<b>Etablering av felles servicedesk</b>	<p>Det gjøres behovskartlegging, gjennomgang av produkter i markedet, anskaffelse og implementering av ny felles servicedesk.</p> <p>Servicedesk er IT sin arbeidsflate. For å kunne motta arbeidsoppgaver og fordele disse ut mellom personell er det avgjørende at arbeidsflaten er felles mellom deltakerkommunene.</p>
<b>Etablering av felles nettverk</b>	<p>I forbindelse med etablering av kommunesamarbeidet må vi bygge en nettløsning som egner seg. Det har skjedd mye også på dette området de siste årene. Vi må se på hvilke modeller som både egner seg til å kople kommunene sammen og som egner seg til å ta oss framover med nye krav til administrerbarhet, sikkerhet, tilgjengelighet over alt.</p> <p>På dette området har vi tradisjonelt hatt stor avhengighet til eksterne leverandører og det er også en målsetting at vi i større grad skal bli i stand til å gjøre denne jobben selv.</p>
<b>Etablering av skyløsninger basert på Microsoft Azure og Office 365</b>	<p>Etablere domenetjenester for framtiden som støtter flere kommuner. Arbeidet her tar for seg domenespesifikke problemstillinger som lisensmodeller, valg av verktøy for tanking av maskiner og distribusjon av programvare, migrering og avvikling av filservere til fordel for Sharepoint og Onedrive og flerfaktorautentisering.</p> <p>Vi må også gjøre en vurdering på single/multi tenant løsninger, forhold til leverandører og spørsmål om vi skal integrere oss tettere mot Microsoft som egen serviceprovider.</p> <p>Samarbeidet vil ha store fordeler av at løsningene innen dette området er samkjørte mellom kommunene.</p>

Tabell 1: Resultatmål

## Avgrensinger

Formålet med prosjektet er å gjøre kommunene i stand til å etablere et samarbeid som kan fungere over tid. Prosjektet har derfor avgrenset seg til å undersøke temaer som oppleves grunnleggende for å etablere samarbeidet. Avgrensingen gjør at viktige temaer innen IT ikke besvares i dette arbeidet og som må arbeides videre med i tiden etter etablering av organisasjonen. Temaer som ikke behandles eksplisitt i dette prosjektet er eks. konsolidering av datasenter, konsolidering av fagapplikasjoner, Sertifikater/PKI infrastruktur, dokumentasjon, valg av klientmaskiner og serverplattform, trådløs infrastruktur, printløsninger, transportnett, nettsider, innkjøpsavtaler eller felles integrasjoner mot nasjonal infrastruktur som folkeregister, Norsk Helsenett og Digipost. De temaene som er valgt er likevel avgjørende for å kunne arbeide videre med de andre oppgavene.

## Effekt mål

Effekt mål er knyttet til formålet med prosjektet og prosjektets langsiktige virkninger for virksomheten. Gjerne en ønsket endring fra dagens situasjon, ofte uttrykt i form av verdiskapning eller gevinst. Følgende effekt mål er identifisert ved gjennomføring av prosjektet.

Område	Mulige gevinster
<b>Tjenestekvalitet</b>	<p>Felles servicedesk legger til rette for bedret oppgaveflyt, prioritering og rapportering.</p> <p>Felles organisering gir mulighet for å yte mer forutsigbare tjenester for brukere, og samtidig mulighet for strategisk utviklingsarbeid.</p> <p>Felles organisering legger til rette for mindre sårbarhet i tjenesten ved avlastning i ferier og vakanser</p>
<b>Sikkerhet</b>	<p>Forenklet og enhetlig konfigurasjon i ny nettverksmodell gir bedre oversikt. Secure Access Service Edge (SASE) løsning gir in-line sikkerhetsmekanismer som all trafikkflyt går igjennom.</p>
<b>Fagmiljø og tilhørighet</b>	<p>Flere ansatte gir et bredere fagmiljø. Økt mestringsklima og trivsel gjennom kompetansmobilisering og utvikling.</p>
<b>Kompetanse og kvalitetsutvikling</b>	<p>Organisering med definerte roller gir mulighet for kompetanseutvikling og spesialisering for den enkelte. Å kunne arbeide innen områder man har interesse for kan også gi økt trivsel.</p> <p>Videre gir spisskompetanse redusert behov for å sette bort oppgaver til eksterne. Dette gir reduserte kostnader og gjør at kunnskap om egne systemer blir bedre.</p>

<b>Samhandling</b>	Flere kolleger gir mulighet for å kunne støtte seg på kolleger for enkeltoppgaver. Det blir mindre brannslukking og oppstyking av arbeidsdagen.
<b>Ledelse</b>	Samlet ledelse kan sette av tid til helhetlig ledelse og kvalitetsutvikling
<b>Fellesoppgaver</b>	Felles infrastruktur gir mulighet til å løse oppgaver som tanking, patching, oppgraderinger, onboarding og offboarding, mer effektivt.  Rollefordeling gir mulighet til å håndtere oppgaver som dokumentasjon, lisenshåndtering, innkjøp og fakturering mer effektivt.
<b>Beholde og rekruttere</b>	Bredere fagmiljø, mulighet for å bruke sin kompetanse og godt og stabilt arbeidsmiljø gjør det å rekruttere og sikrer at ansatte blir lenger i tjenesten.
<b>Standardisering</b>	Standardisering av løsninger gir potensielt stordriftsfordeler i form av kompetansebehov, lisenser og leverandører.
<b>Konsolidering av løsninger</b>	Etablering av felles infrastruktur gjør det mulig å konsolidere redusere antall servere og brannmurer og etter hvert konsolidere datasentre.
<b>Økonomi</b>	Stordriftsfordeler, mindre konsulentbruk, forenklet infrastruktur

Tabell 2: Effektmål

## Arbeidsmetode

Prosjektet består av IT ansatte i de fire kommunene. Det er etablert arbeidsgrupper for å arbeide med hvert av resultatmålene. Gruppene møtes ukentlig på teams og fysisk ved behov.

Gruppene har i en kartleggingsfase arbeidet fram tekniske kravspesifikasjoner for løsninger og har hatt møter med en rekke leverandører innen de ulike fagområdene.

På organisasjonssiden har vi arbeidet særlig med styringsmodell for samarbeidet, lokalisering av vertskommune, rolle- og kompetansebeskrivelser, balansering av samarbeidet, modeller for fordeling av kostnader på ulike deler av samarbeidet og fordeling mellom kommunene. Vi har også avholdt en rekke møter med andre kommuner som har etablert kommunesamarbeid på IT for å høre på deres erfaringer med samarbeidet.

Arbeidet dokumenteres fortløpende i Confluence som er felles Wiki løsning som er opprettet for prosjektet.

Prosjektet har presentert status i møter med styringsgruppe og felles formannskapsmøter i kommunene.



## Om kommunene

Kommunene i det planlagte samarbeidet er ganske like i størrelse, infrastruktur, fellessystemer og fagapplikasjoner.

Kommunene benytter i dag rundt 90 applikasjoner hver. Noe over halvparten er software-as-a-service (SaaS) som betyr at leverandørene drifter applikasjonene som skytjenester. De øvrige er driftes som on-premise systemer som vil si at de driftes i kommunenes egne datasentre.

Kommune	Beskrivelse
<b>Berlevåg</b>	<p>Kommunen har 928 innbyggere. Kommunen har 113 ansatte. Heltidsandel 82,30%, Gjennomsnittlig stillingsstørrelse 94,40%. Antall elever i kommunale skoler 63<sup>1</sup>.</p> <p>KOSTRA-gruppe EKG15 (Kommuner med 600 til 1 999 innbyggere og høye frie disponible inntekter per innbygger).</p> <p>IT i kommunen har en fast stilling.</p> <p>Kommunen har eget datasenter. Noe utstyr i datasenteret er leaset.</p> <p>IT budsjettet for 2022 er 1 714 000kr.</p>
<b>Båtsfjord</b>	<p>Kommunen har 2 200 innbyggere. Kommunen har 236 ansatte. Heltidsandel 67,80%, Gjennomsnittlig stillingsstørrelse 85,50%. Antall elever i kommunale skoler 205.</p> <p>KOSTRA-gruppe EKG06 (Kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere, middels bundne kostnader og høye frie disponible inntekter per innbygger).</p> <p>IT i kommunen har 1,5 faste stillinger. En stilling er fast på IT, mens en halv stilling deles mellom IT og økonomi.</p> <p>Kommunen har eget datasenter.</p> <p>IT budsjettet for 2022 er 2 233 000kr.</p>
<b>Nesseby</b>	<p>Kommunen har 880 innbyggere. Kommunen har 135 ansatte. Heltidsandel 68,10%, Gjennomsnittlig stillingsstørrelse 86,30%. Antall elever i kommunale skoler 91.</p>

<sup>1</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/11971/tableViewLayout1/>

---

KOSTRA-gruppe EKG15 (Kommuner med 600 til 1 999 innbyggere og høye frie disponible inntekter per innbygger).

IT i kommunen har 1,5 faste stillinger. Den halve stillingen fylles av en ansatt fra Tana som er i Nesseby hver andre uke.

Kommunen deler datasenterkapasitet og Internettforbindelse med Tana. Kommunen eier lokal infrastruktur selv, og deler felles infrastruktur med Tana med en 30/70 kostnadsfordeling for felles infrastruktur.

IT budsjettet for 2022 er 3 061 805kr.

---

**Tana**

Kommunen har 2 829 innbyggere. Kommunenen har 311 ansatte. Heltidsandel 79,80%, Gjennomsnittlig stillingsstørrelse 91,90%. Antall elever i kommunale skoler 229.

KOSTRA-gruppe EKG06 (Kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere, middels bundne kostnader og høye frie disponible inntekter per innbygger).

IT i kommunen har 3,5 faste stillinger. Tana har hatt samarbeid med Nesseby i rundt 15 år.

Deler datasenter som er lokalisert i Tana, har felles tenant i Azure, felles domenekontrollere. Infrastrukturen eies av kommunen i fellesskap med Nesseby. Kostnadsfordeling 70/30 mot Nesseby for felles infrastruktur.

Tana gjør også applikasjonsdrift på barnevernets system Familia for Nesseby, Båtsfjord, Berlevåg, Lebesby og Gamvik.

IT budsjettet for 2022 er 4 378 641kr.

---

*Tabell 3: Oversikt kommunene*

## Erfaringer fra andre kommunesamarbeid

Prosjektet har hatt dialog med andre kommunesamarbeid. Felles for alle samarbeidene er at de kjører tradisjonelle nett med sentralisert infrastruktur. Mørk fiber og MPLS med sentraliserte sikkerhetskomponenter er fortsatt utbredt teknologi. SD-WAN er brukt noen steder. Office 365 med domene i Azure er tatt i bruk blant alle parter, men alle bruker fortsatt lokale domenekontrollere.

<b>Samarbeid</b>	<b>Beskrivelse</b>
<b>Fosensamarbeidet</b>	<p>Fosensamarbeidet drifter Osen, Ørland, Åfjord, Indre Fosen.</p> <p>Disse har implementert kvalitetssystem i Sharepoint og kjører felles innkjøpssystem for kommunene.</p> <p>De ser også på ny helseplattform i sky som samordner lege, helsestasjon, fysio, pleie og omsorg. Helseplattformen har utgangspunkt i Helse Midt og er i startgropa, så dette vil være interessant å følge i tiden som kommer.</p>
<b>Regiondata</b>	<p>Regiondata drifter Lesja, Lom, Sel, Skjåk, Vågå, Dovre.</p> <p>Samarbeidet er basert på interkommunalt samarbeid (§27 etter gammel kommunelov) i stedet for vertskommunesamarbeid. Ansatte på lokasjonene er ikke underlagt samarbeidet – det ville vært en fordel om de var det.</p> <p>Regiondata fokuserer på felles fagsystemer og er avtalepartner mot leverandører, dette forenkler avtalebehandling og anskaffelsesordning. De har felles domenestruktur for alle kommunene.</p> <p>På lisensieringssiden har Regiondata valgt Microsoft EAS large account med Cryon som leverandør – samarbeidet har tilstrekkelig antall brukere for at dette er en aktuell løsning.</p> <p>Ved etablering ble hele nettverksinfrastrukturen lyst ut på anbud og alle lokasjoner kjører SD-WAN fra Eidsiva. Nettverket er forenklet slik at det leveres 5 VLAN på hver lokasjon (i motsetning til Tana/Nby som leverer rundt 100).</p>

	Etter etablering av samarbeidet er konsulentkostnader redusert fra rundt 750' til rundt 350'. Alle kommunene kjører felles tenant i Azure.
<b>Harstad kommune</b>	<p>Harstad kommune overtok drift av lbestad i 2018 og er i ferd med å ta inn Lavangen, Salangen, Gratangen og muligens Dyrøy.</p> <p>Organisasjonen består av 11 personer. 5 på driftsside, 5 brukerstøtte, 2 lærlinger.</p> <p>Ved overtakelse av Dyrøy, ble hele Dyrøy sin infrastruktur bygget opp på nytt. Det ble etablert eget IKT fond for utskifting hvert fjerde år.</p> <p>Hver kommune har separate domenekontrollere, nett og virtualiseringsløsninger så foreløpig ikke hentet ut synergier her. Samarbeidet har tatt i bruk Identity Management løsning (MS IAM) og bruker denne også med Feide.</p> <p>Samarbeidet har egen ansatt for velferdsteknologi.</p>
<b>Midt Finnmark IKT</b>	<p>Midt Finnmark IKT er under etablering.</p> <p>Samarbeidet bygger på vertskommunesamarbeid med Gamvik som vertskommune og Porsanger, Nordkapp, Lebesby som deltakerkommuner. Det er til 7-8 ansatte i samarbeidet, hvorav 2 i Gamvik.</p> <p>Samarbeidet legger opp til et løsere samarbeid der ansatte ikke overføres til vertskommunen. Det legges også opp til at samarbeidet ikke samkjører IT tjenestene i felles løsninger i samme grad som diskuteres i Varanger, men lar heller de øvrige virksomhetenes behov styre utviklingen samarbeidet tar. Samarbeidet utreder blant annet ny IT løsning for barnevernet.</p>

Tabell 4: Andre kommunesamarbeid

#### Øvrige samarbeid

Det finnes en rekke samarbeid som levere arenaer for samarbeid eller teknologi som kan innføres direkte. Vi kan delta sterkere.

<b>Samarbeid</b>	<b>Beskrivelse</b>
<b>Digitaliseringsnettverket for Troms og Finnmark</b>	Etablert i 2021 og administreres av Harstad kommune. Faggrupper er modellert etter nasjonalt oppsett (Helse, Oppvekst, Teknisk). Det fjerde nasjonale samarbeidet på arkitektur er foreløpig ikke etablert i dette samarbeidet. Fokus framover er å knytte disse mot nasjonal digitaliseringsstrategi, rulle ut KS sine felleskomponenter og se på felles elektroniske kommunikasjons løsninger (EKOM).
<b>Digitaliseringsdirektoratet (DigDir)</b>	DigDir tilbyr nasjonale fellesløsninger som kan brukes som er byggeklosser i utviklingen av offentlige digitale tjenester. De har også oversikt over finansieringsløsninger som medfinansiering, Stimulab til tidligfasearbeid som involverer tjenestdesign, EU-programmer tilbyr finansiering for å koble norsk og europeisk infrastruktur og «lån» i fremtidig budsjetter.
<b>Foreningen Kommunal Informasjonssikkerhet (KiNS)</b>	KiNS arrangerer en årlig konferanse der medlemmer møtes for “networking” og faglig påfyll. KiNS arrangerer kurs innenfor ISO 2700x, teknisk informasjonssikkerhet og GDPR samt lokale/regionale seminarer. KiNS samarbeider spesielt tett med Datatilsynet. Andre samarbeidspartnere er Digdir, KS, NSM, Direktoratet for e-helse, DSB, CSA, NTNU CCIS, Kommune CSIRT og Utdanningsdirektoratet. KiNS jobber aktivt med å spre informasjon og høyne kompetansen til medlemmene.
<b>Nasjonalt velferdsteknologiprogram</b>	Er et samarbeid mellom KS, Direktoratet for e-helse og Helsedirektoratet som skal bidra til at flere kommuner tar i bruk velferdsteknologi. Velferdsteknologi kan gi bedre tjenester for eldre som bor hjemme og pasienter i sykehjem, pasienter innen rus og psykisk helse, og personer med nedsatt funksjonsevne.
<b>Vigo IKS</b>	Vigo IKS ivaretar utvikling og forvaltning av fylkeskommunenes felles IT-systemer innen videregående opplæring, samferdsel og fellestjenester.
<b>KS</b>	Kommunenes sentralforbund utvikler en rekke fellestjenester, herunder deling av inntekts- og skatteopplysninger fra Skatteetaten, DigiBarnevern, DigiHelse, DigiHelsestasjon, Digitale sosialtjenester (Digisos), Fiks-plattformen, SvarUt, Verktøykasse plan- og byggesak, osv.

Tabell 5: Øvrige samarbeid

## Resultatmål 1: Organisasjon

### Navn

Det foreslås at samarbeidet kalles Várjjat IT (VIT) som betyr Varanger IT. To av fire kommuner i 4K-samarbeidet tilhører forvaltningsområdet for samisk språk hvor samisk er likestilt med norsk i den kommunale forvaltningen, jf. sameloven § 3-3 første ledd. For å synliggjøre og styrke samisk språk anses det som naturlig at prosjektet har et samisk hovednavn.

### Styringsmodell

Styringsmodellen er en abstraksjon som viser hvordan virksomheten er organisert og styrt. I prosjektet skiller vi mellom ytre og indre organisering.

### Ytre organisering – vertskommunemodell

Samarbeidet foreslås etablert som administrativt styrt vertskommunesamarbeid.

Kommuneloven regulerer modeller for interkommunalt samarbeid. Loven gir at 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. Kommuneloven av 2018 viderefører reglene om vertskommunesamarbeid i tillegg til IKS og loven introduserer også to nye modeller; interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap (KO). Dette gir altså flere alternativer for organisering.

Grunnavtalen mellom kommunene<sup>2</sup> la til grunn at samarbeidet skulle etableres som vertskommunesamarbeid eller som kommunalt oppgavefellesskap.

Kommunalt oppgavefellesskap forutsetter et representantskap og er etter loven å anse som et «folkevalgt organ» hvilket betyr at det må ha åpne møter og følge de samme reglene som et kommunestyre. Dermed gjenstår vertskommunesamarbeidet som den eneste realistiske modellen for interkommunalt samarbeid når det er tale om praktisk og faglig tjenesteutøvelse uten overordnet styreorgan, slik det tenkes i Vestre Varanger.

### Avtaleverk

Kommuneloven stiller krav til samarbeidsavtale for vertskommunesamarbeid. Avtalen skal inneholde bestemmelser om

- deltakerne i samarbeidet
- hvem av deltakerne som er vertskommune

---

<sup>2</sup> Samarbeidsavtale om tjenesteproduksjon og tjenesteutvikling i Vestre Varanger

- hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- når oppgaver og myndighet skal overføres
- hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- hvordan samarbeidet skal oppløses
- annet som etter lov skal fastsettes i avtale.

Punktene over skal godkjennes av kommunestyret. Øvrige punkter kan godkjennes av kommunedirektørene. Statsforvalteren skal informeres om at samarbeidet er opprettet.

Det foreslås å bygge avtaleverk som følger

- En samarbeidsavtale styrer vertskommunesamarbeidet mellom de fire kommunene. Samarbeidsavtalen legges fram som saksfremlegg for felles formannskap og for kommunestyret for godkjenning.
- En tjenestekatalog legges til som vedlegg til samarbeidsavtalen. Tjenestekatalogen beskriver innholdet i tjenesten. Kommunedirektørutvalget (se nedenfor) gis fullmakt til å godkjenne tjenestekatalogen. Tjenestekatalogen revideres fortløpende og legges fram for kommunedirektørutvalget for godkjenning.
- En finansieringsplan legges til som vedlegg til samarbeidsavtalen. Finansieringsplanen beskriver kostnadsfordelingen mellom kommunene. Planen beskriver også skillet mellom felles, kommunespesifikke og virksomhetsspesifikke kostnader. Kommunedirektørutvalget (se under) gis fullmakt til å godkjenne finansieringsplanen etter innspill fra VIT. Finansieringsplanen revideres dessuten etter ønske fra minst en av deltakerkommunene.

#### Kommunedirektørutvalg

Samarbeidet mellom de fire kommunene ledes i dag av kommunedirektørfellesskapet som også er styringsgruppe for de fire innledende prosjektene. Det er hensiktsmessig å videreføre denne konstruksjonen som et kommunedirektørutvalg sammensatt av kommunedirektørene i samarbeidskommunene som rådgivende og koordinerende rolle for å utføre oppgaver som er deltakerkommunenes ansvar i de ulike tjenestesamarbeidene.

#### Politisk samarbeid

Det er også hensiktsmessig å sikre politisk støtte for samarbeidet. En mulig måte å gjøre dette på er at samarbeidsavtalen spesifiserer at virksomheten tar initiativ til gjennomgang og presentasjon av samarbeidet for politisk nivå innen et år etter at nytt kommunestyre har sammenträtt.

Det politiske nivået tildeler driftsmidler til det enkelte samarbeidet, så samarbeidet er avhengig av at politikerne er kjent med hva virksomheten driver med. Formålet med en

gjennomgang er å gjøre politisk nivå kjent med samarbeidet, skape en arena for dialog mellom kommunene og samtidig legge til rette for politisk oppfølging av kommunesamarbeidene. Det politiske samarbeidet kan ha en rådgivende/hørende rolle i tjenstesamarbeidene.

#### Ansettelsesforhold

Prosjektleder anbefaler at ansettelsesforhold flyttes over til vertskommunen, såkalt virksomhetsoverdragelse etter Arbeidsmiljøloven kapittel 16. Dette er også styringsgruppens foretrukne modell. Det er motstand mot virksomhetsoverdragelse fra flere av de ansatte.

Bakgrunnen for anbefalingen fra prosjektleder er tro på at organisasjonen må bygge på en fast struktur og fremme felles kultur. En velfungerende organisasjon fordrer god og enhetlig ledelse. Uten enhetlig organisasjons- og lederstruktur oppstår risiko for fragmentering og ineffektivitet i tjenestene. Leder for VIT bør ha arbeidsgiveransvar slik at det kan stilles krav som arbeidsgiveransvar, instruks og styringsrett, lederrolle med oppfølgingsansvar for alle ansatte, resultatansvar og målstyring.

Grunnavtalen mellom kommunene som ble lagt fram for kommunestyrene legger til grunn:

- Punkt 5.4 «Det interkommunale samarbeidet i Vestre Varanger skal organiseres med utgangspunkt i kommuneloven bestemmelser om vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap. Behov for sentralisering av arbeidsgiveransvar og virksomhetsoverdragelse skal vurderes nærmere som del av samarbeidet.»
- Punkt 6. «Utvikling av tjenstesamarbeidet i Vestre Varanger forutsetter vilje til et langvarig og forpliktende samarbeid som vil påvirke tjenestestruktur, arbeidsgiverforhold og investeringer i kommunene.»
- Punkt 10. «Personalpolitiske retningslinjer. I løpet av 2021 skal det utarbeides felles personalpolitiske retningslinjer for håndtering av konsekvenser for arbeidsgiver og de ansatte av vedtatte omstillinger.»

Det er ikke formelle hindringer i vegen for at ansatte kan inngå i en felles interkommunal enhet basert på vertskommunemodellen og fortsatt ha sitt rettslige arbeidsforhold hos opprinnelig arbeidsgiver, men at en slik modell hvor ansatte i en driftsenhet har forskjellige arbeidsgivere vil likevel rokke ved etablerte prinsipper for organisasjonsmodellering samt innebære risiko for en mer tungvint og mindre effektiv driftsmodell. Konkrete problemstillinger knyttet til dette er dessuten:

- Styringsrett. Om personell er ansatt i deltakerkommuner, disponerer deltakerkommunen de ansatte. Mangel på styringsrett vanskeliggjør drift av virksomheten. Det blir også problematisk å fordele kostnadene rundt samarbeidet. I en modell der alle er ansatt i samme virksomhet inkluderes personalkostnader og budsjetteringen blir enkel. Dersom personell er ansatt i deltakerkommunene, må kostnadsfordelingen ta høyde for dette.
- Sykemeldinger. Ved sykemeldinger er det også problematisk at fagansvarlig ikke kan følge opp den ansatte da fagleder ikke har personalansvar. Dette skyldes delvis at



dette gjøres via Altinn og NAV som krever knytting til organisasjonen for å få tilgang til oppfølging.

- Attesting. Dersom alle er ansatt i samme organisasjon og har samme tilganger til økonomisystemet, vil det forenkle attesteringsarbeidet siden alle fakturaer på samarbeidsområdet vil komme til vertskommunen.
- Lønnsutvikling. Det forenkler harmonisering av lønnsstruktur og -utvikling mellom ansatte i avdelingen.

Todelt lederskap mellom fag- og personal kan være en kilde til uro og usikkerhet, ikke minst i en desentral organisasjon hvor mange av de ansatte ikke har daglig fysisk nærhet til leder. Tjenesteleder vil måtte avsette god tid, særlig i innfasingsperioden, til arbeidet med organisasjonsbygging og kultur.

### Vertskommune

Utgangspunktet for prosjektet var at Tana skal være vertskommune for IT samarbeidet. I november 2021 kom det ønske fra barnevernsprosjektet om å bytte vertskommune slik at Tana ble vertskommune for barnevern og Nesseby ble vertskommune for IT. Barnevernet ønsker å plasseres i en større kommune som er senter for samarbeidet. Bakgrunnen er:

- Barnevernet driver med tunge individrettede lovpålagte tjenester
- 80% av sakene i Tana 20% Nesseby, plassering i Tana reduserer reisevei
- I et samarbeid om barnevern bør tjenesten etter barnevernets prosjektleder sin vurdering legges til den kommunen i samarbeidet som har den sterkeste administrasjonen.
- Tana ligger midt i 4k samarbeidsområdet så det er kanskje mer akseptabelt for ansatte i Berlevåg/Båtsfjord som har vært kritiske til barnevernsamarbeidet.
- Organisasjonen i Tana bedre utrustet på personalsiden for flere ansatte
- Tilsvarende flytting av kommunesamarbeid vurderes også i kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark (Lebesby-Porsanger)

For IT er det også en fordel å være i Tana:

- De fleste brukerne av IT tjenestene er i dag i Tana
- Det er flere IT ansatte i Tana enn i Nesseby. Dette vil gi et sterkere fagmiljø. Styringsgruppen understreker at det er et premiss for samarbeidet at arbeidsplasser for eksisterende ansatte ikke skal flyttes.
- De ansatte i Tana ønsker ikke Nesseby som vertskommune
- Reisevei mellom kommunene øker for IT
- Datasenteret ligger i Tana i dag, Nesseby har ikke datasenter. Nettverksskjerne finnes i Tana
- IT er mye ute i felt, utrykning, Sirbma, Boftsa, Austertana
- Tana trenger IT som motor for digitalisering
- Ved eventuell senere styrking av IT funksjonen i Nesseby er det behov nye kontorer

Prosjektleder anbefaler derfor at IT virksomheten etableres i Tana.

Saken er diskutert mellom kommunedirektørene i Nesseby og Tana, og ordførerne er informert, men det er ikke kommet en avklaring ennå.

#### Medbestemmelse og de ansattes ønsker

De ansatte har vært deltatt i arbeidet gjennom ukentlige møter der organisasjonsform er diskutert. Representanter for alle kommunene har vært med i disse møtene.

Det er sterk enighet i at et samarbeid i en vertskommunemodell er veien å gå videre.

Det er betydelig motstand mot virksomhetsoverdragelse fra flere av de ansatte i kommunene. De viktigste anførselene er:

- Det er ikke nødvendig å bytte arbeidsgiver – vi kan samarbeide godt og fortsatt være ansatt der vi er i dag
- Kommuneloven stiller ikke krav til at de som arbeider for samarbeidet også må være ansatte i vertskommunen
- Det blir ikke så lett å bare gå over gangen for å få avklart problemstillinger – sjefen sitter et annet sted
- Jeg har ikke søkt på en jobb i vertskommunen
- Jeg er lokalpatriot og ønsker ikke å jobbe i vertskommunen

7. desember Tana. Avholdt informasjonsmøte med de ansatte i forbindelse med spørsmål om bytte av vertskommune mellom Nesseby og Tana ble det avholdt møte. Tilbakemelding var:

- Lengre reisevei
- Det er flere brukere i Tana
- IT er mye ute i felt, utrykning, Sirbma, Boftsa, Austertana
- Serverpark finnes i Tana
- Nettverkskjerne finnes i Tana
- Mer plass i Tana, må evt sette opp serverrom, flytte kjerne til Nesseby
- Ingen kontorplass i Nesseby i dag
- Administrasjon i Tana har bedre personalressurser, kan man ikke heller styrke administrasjonen i Nesseby for barnevernet?
- Vil ikke være ansatt i Nesseby, Tanapatriot, føler tilhørighet til Tana.
- Få først samarbeidet opp å kjøre, fokusere på felles drift, driftsmiljø og fagmiljø. Trenger ikke diskutere arbeidssted nå.
- Viktig å ivareta brukerne i Tana.

Kommunedirektøren understreket at bytte av arbeidssted ikke er tema. I styringsgruppen i etterkant av møtet ble det avklart at ingen ansatte skal være nødt til å flytte arbeidssted og de ansatte har senere blitt orientert om dette fra prosjektleder.

## Involvering og drøfting med tillitsvalgte

Virksomhetsoverdragelse utløser krav etter arbeidsmiljøloven kapittel 16, blant annet med informasjon til ansatte og dialog og drøftinger med fagforeningene.

Nesseby 16. november. Avholdt møte med tillitsvalgte etter spørsmål om å bytte vertskommune slik at Tana ble vertskommune for barnevern og Nesseby ble vertskommune for IT. De viktigste tilbakemeldinger var at de har forståelse for at det kan være ønske om bytte av vertskommunesamarbeid. De etterspurte også om det er et generelt prinsipp for alle samarbeidene at man ønsker å over tid flytte over folk for å styrke miljøet fagmiljøene.

Tana 8. desember. Avholdt møte med tillitsvalgte 8. desember etter spørsmål om å bytte vertskommune. Viktigste tilbakemeldinger var

- Hvorfor kan ikke hovedbase for barnevernet være i Tana selv om Nesseby er vertskommune? Prosjektleder svarer at leder for samarbeidet sitter i vertskommunen og da er det naturlig å ha de ansatte også i nærheten.
- Kommunedirektøren kommenterer at styringsgruppen ikke har utarbeidet felles informasjonsmateriell for alle prosjektene og hun tar dette med seg videre.
- Kommunedirektøren foreslår videre at alle hovedtillitsvalgte tas med i den videre prosessen for å få bredest mulig representasjon.

Tana 16. desember. Avholdt møte med tillitsvalgte i forbindelse med fellesinformasjon om samarbeidene, særlig spørsmål om virksomhetsoverdragelse og også bytte av vertskommune. Alle fagforeninger var invitert. Viktigste tilbakemelding var:

- Tillitsvalgte var opptatt av involvering av de ansatte. Ønsker at de ansatte er med tidligst mulig. De som får utvidet arbeidsområde gir utgangspunkt for lønnsdiskusjoner.
- Ønske om informasjon ved endring i tariffavtale og tiltak for arbeidstakere. Endring kontor, ending tariffavtale, etc.
- Vil gjerne bli informert om andre planlagte samarbeid. Her ble bibliotek tjenester løftet fram som et mulig område.
- Spørsmål om blir barneverntjenesten bedre ved å flytte til Tana – det er lettere å rekruttere fra Vadsø når tjenesten er i Nesseby.
- Er de ansatte villige til å tjenestested til Austertana? Kommunedirektøren svarte at det blir ikke nødvendigvis kontor plass i Austertana, men mulig møtepunkt for felles møter
- Kommunedirektøren understreket at det ikke vil være påkrevd å bytte arbeidssted. Dette er et premiss for å få samarbeidet i gang.
- Prosjektleder IT ser det som naturlig å styrke vertkommunene over tid.

Det var enighet om at møtet var å betrakte som et orienteringsmøte og at det kalles inn til nytt drøftingsmøte senere.

Endelig prosjektrapport sendes til de tillitsvalgte med anmodning om bemerkninger før politisk behandling.

I det videre arbeidet blir det viktig å fortsatt involvere de tillitsvalgte. Videre planlegges møter med AMU og bedriftshelsetjeneste.

### Indre organisering

Innen vertskommunemodellen organiseres VIT etter en desentralisert modell der organisasjonen samlet får et helhetsansvar for drift av tjenestene i alle kommunene. Den interne organiseringen planlegges i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv.

Oppgaver løses etter nivåer beskrevet i tjenestekatalog som er vedlegg til samarbeidsavtalen.

### Kortsiktig perspektiv

På kort sikt prioriteres å ivareta interessene til de ansatte i organisasjonen ved at:

- Eksisterende personell fortsetter å ha oppmøte på nåværende arbeidssted.
- Det etableres nye arbeidsavtaler med roller etter behov identifisert i bemanningsplanen som er vedlegg til dette dokumentet. Det etableres kompetansemål for rollene den ansatte trer inn i, forslag til dette er også beskrevet i bemanningsplanen. Eksisterende betingelser i arbeidsavtaler videreføres i den nye organisasjonen. Ansatte kan pålegges å dekke opp lokalt behov i kortere perioder.
- Ved nyansettelser, prioriteres å ivareta den lokale IT funksjonen ved at det sikres at det finnes en person på hver lokasjon. Deretter prioriteres å styrke vertskommunen.
- Ved behov løses oppgaver vi mangler kompetanse på ved å bruke ekstern bistand.

### Lansiktig perspektiv

For å utvikle organisasjonen på lang sikt er det ønskelig å styrke kapasiteten og samhandling i vertskommunen:

- Antall ansatte i samarbeidet dimensjoneres etter behov som påløper. Roller i organisasjonen etableres etter bemanningsplanen.
- Det etterstrebes å ha lokal tilstedeværelse, men det prioriteres å styrke de oppgavene organisasjonen har som helhet.
- Nyansatte i samarbeidet må påregne å endre oppmøtested for kortere tid dit det er hensiktsmessig for løse oppgaver

### Bemanning

Det er behov for en rekke roller for å dekke opp de viktigste fagområdene innen IT. I ny organisasjon ønsker vi å definere opp konkrete roller for å styrke de viktigste funksjonene innen IT driftsorganisasjon. Vi skiller mellom primærroller som vi trenger vi å bemanne med dedikert personell og sekundærroller som tas av noen ved behov.

Detaljene rundt bemanning er framstilt i bemanningsplanen som er vedlegg til dette dokumentet.

Ved fravær av ansatte i deltakerkommunene med én ansatt løses oppgavene av den øvrige delen av VIT. Dersom fraværet medfører at det ikke er noen til å ivareta oppgaver lokalt over lengre tid, bemannes lokalkontoret med en person fra de andre deltakerkommunene etter behov - som utgangspunkt kan man tenke en til to dager i uken. Detaljene rundt dette beskrives i tjenestekatalogen som er vedlegg til samarbeidsavtalen.

### Kompetanse

Det er avgjørende å rekruttere personell med kompetanse, men det er også viktig å legge til rette for opplæring i arbeidstiden, samt å sikre at det finnes opplæringsressurser tilgjengelig for de ansatte. IT løsninger er mer omfattende enn tidligere, og det er ikke lenger tilstrekkelig å være generalist på alle fagområder. Med flere mennesker i en større organisasjon har vi mulighet til å spesialisere oss mer innenfor ulike roller. En IT utdanning gir basiskompetanse, mens spesialistkompetanse oppnås ved å gjøre opplæring i arbeidslivet. Det er en trend i bransjen at kompetanse måles i sertifiseringer som tas og vedlikeholdes. Noen sertifiseringer er produktspesifikke, mens andre er mer generelle.

Ved å dele inn oppgaver i roller, blir det tydeligere hvor vi trenger å forbedre kompetanse. I dagens situasjon har vi tilstrekkelig kompetanse på Windows løsninger på klient og server, servicedesk, applikasjonsdrift for de systemene som driftes lokalt og økonomi, vi trenger å styrke prosesskompetanse for å fylle roller som leder, servicemanager og sikkerhetsansvarlig og vi trenger å styrke teknisk kompetanse på områder som lisenser, web, nettverk og databaser. I dag løses oppgaver vi ikke har kompetanse ved konsulenter og ved å knytte oss nært opp til leverandørene.

I ny organisasjon knyttes oppgaver og kompetansemål mot hver rolle. Eks. er sertifiseringer på Office365 spesifikk i forhold til produktet, mens sertifiseringer på IT service management (ITIL) og Certified Information Security Manager (CISM) er generelle sertifiseringer innen henholdsvis service management og IT sikkerhet. Noen sertifiseringer Implementing and Administering Cisco Solutions (CCNA) er produktspesifikke men er ansett som bransjestandard på generelt nettverk. Detaljer beskrives i bemanningsplan som er vedlegg til dette dokumentet.

### Økonomi

På økonomisiden er det flere forhold som må på plass i forbindelse med etableringen.

Grunnavtalen legger til grunn fordeling av felleskostnader etter en modell basert på et fast grunnbeløp og en prosent etter innbyggertall. Vi må altså bygge en modell for skille ut felleskostnader og en modell for fordeling av disse

Vi må også å bygge en kontoplan som modell for regnskapsføring som setter oss i stand til å budsjettere, attestere, anwise, fakturere og rapportere til kommunene og eksterne parter.

### Skille felles, kommunespesifikke og virksomhetsspesifikke kostnader

Det er godt regnskapsprinsipp å plassere kostnadene i virksomheten de oppstår i. Det etableres derfor som prinsipp å skille mellom felleskostnader i samarbeidet (felles drift og infrastruktur), den enkelte kommunes spesifikke kostnader (eks. kostnader til bygg og prosjekter innad i en kommune) og virksomhetsspesifikke kostnader (eks. personlig utstyr og lisenser for fagsystemer). Hva som inngår i felleskostnader for samarbeidene og hva som er kostnader knyttet til kommuner eller virksomheter beskrives i en finansieringsplan som er vedlegg til samarbeidsavtalen. En fordeling kan se ut som i tabellen under

	Felleskost VIT	Særkost kommune	Særkost underenhet/ virksomhet
Lønnskostnader ansatte	x		
Kontorkostnader	x		
Transport, opplæring og øvrige personellkostnader	x		
Lisenser fagsystemer IT (datasentre Teamviewer, fagsystemer)	x		
Serviceavtaler (Cisco, HP, Dell)	x		
Sentrale nettverksinfrastruktur (switcher innkjøp, tilkopling nett)	x		
Konsulentkostnader (infrastruktur, IT fagsystemer) (Hva med elektriker?)	x		
Nettverk drift og vedlikehold sentralt, mellom og internt i kommunene	x		
Nettverk lokalt i bygg - vedlikehold og oppgradering av rutere, switsjer og aksesspunkter	x		
Adgangskontroll		x	
Nettverk lokalt i bygg - nyetablering, tilkopling, flytting og oppgradering av kabling, etc		x	
Lisenser (M365, Windows)		x	
Videoutstyr		x	
Lisenser fagsystem (Visma Velferd, Opmanager, Capa systems, Trend)			x
PC'er og periferiutstyr			x
Telefoner			x
Lokale printere			x
Nettverksprintere			x
Konsulentkostnader fagsystemer			x

Tabell 6: Kostnader felles, kommune- og virksomhetsspesifikke

Arbeidet med å skille ut felles-, kommunespesifikke- og virksomhetsspesifikke kostnader tar mye tid og diskusjon og vil i oppstarten trolig være gjenstand for mye justering. Skillet reguleres i finansieringsplanen som er vedlegg til samarbeidsavtalen.

#### Fordeling av felleskostnader

Felleskostnader fordeles mellom kommunene etter en nøkkel basert på et fast grunnbeløp og en andel etter antall innbyggere i kommunen. En mulig modell splitter budsjetteringen etter modellen ovenfor i felles, kommunespesifikke og virksomhetsspesifikke kostnader. Felleskostnadene deles mellom kommunene med et fast grunnbeløp på forslagsvis 800 000. Resten av felleskostnadene som ikke dekkes av grunnbeløpet fordeles mellom kommunene etter andel innbyggere i kommunene.

Kommunespesifikke og virksomhetsspesifikke kostnader dekkes av kommunene og virksomhetene direkte, så kommunenes totale kostnader blir

$$\begin{aligned} \text{total kost kommune} \\ &= \text{ felleskost grunnbeløp} + \text{ felleskost innbyggerdel} \\ &+ \text{ kommunespesifikk kostnad} + \text{ virksomhetsspesifikk kostnad} \end{aligned}$$

Skisse av modell for fordeling av felleskostnader vises i vedlegg «Fordeling av felleskostnader» til dette dokumentet.

#### Budsjett

Samarbeidet blir organisert som en virksomhet under vertskommunen. Budsjetter og regnskap underlegges vertskommunen.

Ved etablering av samarbeidet benyttes sum av de eksisterende IT budsjettene som utgangspunkt for samarbeidets budsjett. Etter etablering legges det fram revidert budsjett for samarbeidet med kostnader knyttet til etablering av ny infrastruktur. I revidert budsjett må postene deles opp i felleskostnader og særkostnader som beskrevet over. Budsjettet fra VIT danner grunnlag for kommunenes egen behandling av de samlede IT kostandene.

Budsjettvedtaket i vertskommunen vil være førende for samarbeidskommunenes vedtatte budsjett. Et avvikende endelig budsjettvedtak i samarbeidskommunen må anses som uenighet mellom kommunene og behandles som en tvist mellom partene i tråd med samarbeidsavtalen eller hvor enn dette reguleres.

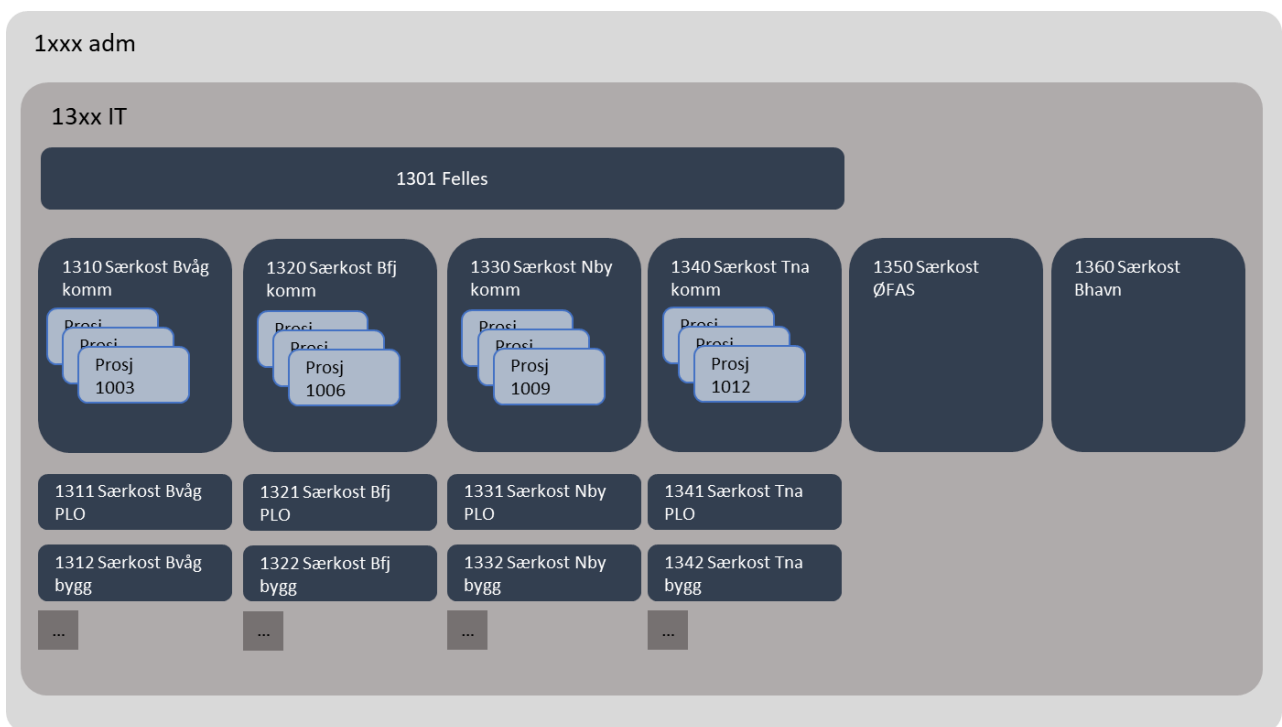
For 2022 er samlede budsjetttrammer for de fire kommunene ca 12 millioner kroner.

#### Regnskap

IT etableres som ansvarssted i vertskommunen. IT tildeles ansvarsnumre under 13xx. Under 13xx etableres ansvar for felleskostnader for hver kommune (f eks Berlevåg får 1310 til Berlevågs felleskostnader). Det etableres i tillegg ansvarssteder for de ulike virksomhetenes

særkostnader (eks. Sektor for Pleie og Omsorg i Berlevåg får ansvar 1311). For prosjekter i kommunene eller virksomhetene, etableres egne prosjektnumre.

Det etableres egne ansvar for eksterne virksomheter som driftes av samarbeidet. Med eksterne virksomheter menes virksomheter som leverer eget regnskap. Det vil si at kostnader ikke regnskapsføres i kommunens budsjett. Dette gjelder til sammenligning ØFAS, Båtsfjord havn, Berlevåg havn, SEG, Joddu villakssenter, Menighetsrådet i Berlevåg, Menighetsrådet i Båtsfjord, Menighetsrådet i Nesseby, Menighetsrådet i Tana. Modellen er skissert i figuren nedenfor.



Figur 1: Ansvar ny modell

Regjeringens «Veileder til kontoplanen i KOSTRA<sup>3</sup>» gir videre veiledning i føring av regnskapet for IT og for kommunesamarbeid, dette detaljeres i vedlegg «fordeling av felleskostnader» til denne rapporten.

Merk at det i tillegg finnes virksomhetsspesifikke særkostnader som ligger i virksomhetenes egne budsjetter og som sådan ikke berører IT sitt budsjett. Dette er for eksempel fagsystemer, nettbrett som skolene selv har anskaffet og bygningsautomatikk. Regnskapsmodellen over gir IT mulighet til å håndtere slike kostnader uten å måtte sende hver faktura videre til virksomhetene.

<sup>3</sup> [https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2022/nov-2022/des-2021\\_veileder-til-kostra-kontoplanen-2022.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2022/nov-2022/des-2021_veileder-til-kostra-kontoplanen-2022.pdf)



### Attesting og anvisning

Kostnader attesteres av de ansatte i fellesskapet og anvises av leder for samarbeidet. Kommune- eller virksomhetsspesifikke kostnader attesteres primært av den ansatte som sitter fast i kommunen.

### Fakturering

Vertskommunen utfakturerer en gang per tertial. Fakturering består av akonto-del for budsjetterte felleskostnader, samt oppgjør av påløpte kostnader for kommune og virksomhetsspesifikke ansvar.

## Resultatmål 2: Servicedesk

Servicedesk er IT sin arbeidsflate for å melde og følge opp oppgaver. Prosjektet må levere en felles servicedesk slik at vi kan koordinere oppgavene mellom de ansatte. Formålet er å samle alle forespørsler til IT gjennom ett system slik at oppgavene kan fordeles mellom de ulike ansatte. Dette frigjør tid til å arbeide målrettet med oppgaver som ellers ofte blir nedprioritert.

Arbeidet med servicedesk har bestått av kartlegging av behov, dialog med leverandører med påfølgende presentasjoner og testing av enkelte av produktene. Vi har også støttet oss på rapporter utarbeidet av eksterne strategiselskaper som følger trender og produkter i markedet. Vi har særlig brukt rapporter fra Gartner som slipper trendanalyser og deres «Gartner Magic Quadrant» som klassifiserer markeds og innovasjonsledere innen ulike teknologiområder, men også sett på analyser fra Forrester og Ovum dom gjør tilsvarende analyser av trender, leverandører og produkter.

### Dagens situasjon

I dag benytter Tana og Nesseby Sensedesk til logging og fordeling av oppgaver. Berlevåg benytter et hjemmeutviklet system, mens Båtsfjord ikke har noe oppgavestyringssystem.

### Kravspesifikasjon

Det er utarbeidet kravspesifikasjon for systemet. Overordnet er det fokusert på at man må kunne:

- melde inn saker fra alle kommuner
- tildele saker mellom ansatte
- støtte ITIL metodikk
- motta saker fra publikum
- integreres med telefoniløsninger
- kunne benyttes i andre avdelinger i kommunen i tillegg til IT

## Alternativer

Prosjektet har vurdert følgende løsninger TOPdesk, Pure Service, Zendesk, Solar Winds, Manage Engine, Service Now!, Freshdesk, Jira servicedesk og Micro Focus Service Management Automation (SMAX).

Løsningene varierer i kompleksitet og pris fra rundt 10 000 til mange hundre tusen per år. Det avgjørende for oss har vært at løsningen støtter ITIL arbeidsprosesser, har mulighet for integrasjoner mot andre systemer som økonomi og lønn, kan brukes på en hensiktsmessig måte av ansatte og publikum samt at det er et system som kan gjenbrukes i andre deler av organisasjonen som har behov for oppgavestyring.

## Foreslått løsning

Foreslått løsning er PureService. Løsningen fyller de viktigste kravene, har middels høy kostnad, det tilbys månedlig fri opplæring for nye brukere, er ikke konsulentdrivende, har flytlisenser som gir fleksibilitet ved utvidelse av bruk til andre avdelinger. Løsningen er i bruk i en rekke kommuner og fylkeskommuner.

## Videre arbeid

Det videre arbeidet består av anskaffelse og implementering.

På lengre sikt kan systemet integreres mot andre systemer for automatisering av arbeidsflyt. Eksempelvis kan systemet integreres mot økonomi og personalsystem for automatisering av onboarding og offboarding.

## Resultatmål 3: Nettverk

Dagens nettverkssikkerhet er designet med datasenteret som fokuspunkt for tilganger. Utviklingen går mot skyløsninger og i dag er rundt halvparten av kommunens løsninger skytjenester. Samtidig trenger brukerne i økende grad å kunne jobbe fra hvor som helst. Når både brukerne og applikasjonene våre nå er utenfor virksomheten så snur det tilgangsproblemet på hodet, og eksisterende løsninger er ikke lenger den beste måten å designe nettverk og sikkerhet på. Punktsikring er ikke tilstrekkelig lenger og markedet beveger seg i retning av integrerte sikkerhetstjenester.

Arbeidet med nettverk har bestått av intern kartlegging av behov, dialog med leverandører med påfølgende presentasjoner av produkter. Vi har også her støttet oss på rapporter fra Gartner. Vi har også undersøkt hva som brukes i andre kommuner.

## Dagens situasjon

I dag benytter alle kommunene et flatt lag 2 nettverk. Sentralt i datasentrene sitter en kjerneswitch som definerer VLAN og ruting mellom VLAN skjer via to brannmurer. Tana og Nesseby er knyttet sammen i samme nett med mørk fiber over fjellet og benytter felles infrastruktur i Tana.

Nettet distribueres fra datasentrene til lokasjonene via mørk fiber. Fibrene eies av Varanger Kraft og leies av kommunene.

Brannmurene er det markedet kaller «next generation» som i praksis betyr at de har innebygget innbruddsbeskyttelse (IDS/IPS) som oppdateres automatisk fra leverandøren.

Problemet med dagens løsning er at den ikke skalerer godt. Lag 2 teknologi egner seg til lokalnett, men blir uoversiktlig når nettet blir stort.

Videre har bruksmønsteret endret seg. Dagens løsning beskytter brukerne bra når de sitter på kontoret, men har begrenset effektivitet når man sitter på hjemmekontor.

## Kravspesifikasjon

Det er utarbeidet kravspesifikasjon for systemet. Overordnet er det fokusert på at trafikken rutes (IP lag 3) i stedet for switsjes (IP lag 2) mellom nettene. Dette skalerer bedre og gir bedre mulighet til å sikre nettene.

Videre er det ønskelig at mest mulig av sikkerheten er automatisert og ligger in-line med trafikkflyten. Bruk av ende til ende sikkerhet gjør at en liten IT avdeling uten eget sikkerhetsteam kan fortsette å drifte nettverk rimelig trygt. En trend i markedet er at man ser den totale sikkerhetsløsningen i større sammenheng. Gartner har definert begrepet Secure Access Service Edge (SASE) som kombinerer flere sikkerhetsområder innen nettverk. Innholdet i begrepet er beskrevet i tabellen under.

SASE område	Beskrivelse
<b>Secure web gateway</b>	Secure web gateway beskytter trafikk som initieres med kall fra innsiden av nettet – typisk vil kall til en nettside initieres ved å skrive en URL eller klikke på en link. Trafikken sendes gjennom et felles punkt som skanner datastrømmer fra ukjente URL'er for skadelig programvare.
<b>Cloud Access Security Broker (CASB)</b>	Cloud Access Security Broker (CASB). CASB gjør autentisering av brukere og autorisasjon av brukeres tilgang til applikasjoner. En CASB kan gjøre avanserte autorisasjonsvurderinger slik at en bruker eksempelvis kan få tilgang til en ressurs når brukeren er på kontoret på dagtid, mens tilgang kan nektes utenfor arbeidstid, dersom brukeren kaller opp et system fra utlandet, eller liknende.

<b>Data loss prevention (DLP)</b>	Data loss prevention (DLP). DLP består i å merke dokumenter med «graderinger» og beskytte merkede dokumentene fra å sendes på epost, lastes opp til privat lagring, å skrives ut, osv.
<b>Remote browser isolation</b>	Remote browser isolation gir tilgang til risikofulle websider ved å vise disse i en skybasert nettleser. Nettsiden kjøres ikke i lokal nettleser - brukeren ser bare bildet av nettsidene. Dersom skadelig programvare kjøres i nettleseren, håndteres dette dermed i et trygt miljø slik at brukerens maskin ikke utsettes.
<b>Software-defined wide-area network (SD-WAN)</b>	Software-defined wide-area network (SD-WAN) kan kombinere flere internettforbindelser ut av nettet. For eksempel kan dette brukes til redundans i nettet slik at trafikk sendes over fiber til vanlig, men ved feil rutes trafikken over til mobilnett eller andre teknologier.
<b>Cloud-based outbound firewall functionality</b>	Cloud-based outbound firewall functionality plasserer brannmurene i skyen. Definisjoner for nettsider med kjente svakheter vedlikeholdes sentralt
<b>Zero Trust Network Access (ZTNA)</b>	Zero Trust Network Access (ZTNA). Ved tilgang til interne ressurser sjekkes autentisering og autorisasjon i flere lag. For eksempel kan tilganger til et intranett gis direkte, mens tilgang til følsomme systemer krever riktig gruppetilhørighet og i tillegg at brukeren logger på med med 2-faktor autentisering. I dag benyttes VPN teknologier til dette, men når VPN forbindelser opprettes har brukeren tilgang til hele VPN nettet. Dette gir mulighet til sideveis trafikk i nettet som kan utnyttes ved angrep. ZTNA til tilgang til kun den tjenesten som er definert i systemet og isolerer tilgang til øvrige maskiner i nettet.
<b>DNS sikkerhet</b>	DNS sikkerhet. Domain Name System (DNS) oversetter domenenavn (eks. vg.no) til IP adresser (eks. 195.88.54.16) som kan rutes på Internett. En kjent angrepsvektor er å infisere organisasjonens DNS tjeneste slik at domenenavnet mappes til en annen adresse som utgir seg for å være domenenavnet. DNS sikkerhet holder oversikt over kjente adresser og nettleverandører som deltar i slikt og stenger tilgang til systemer som kjører hos slike leverandører, såkalt «guilt-by-association».

Tabell 7: Secure Access Service Edge (SASE)

## Alternativer

Prosjektet har vurdert løsninger fra Cisco, Cloudflare, Iboss, Illumio, Fortinet, Palo Alto Prisma Access, Netscope og Zscaler. Arbeidet har bestått av dialog med leverandører med påfølgende presentasjoner og testing av enkelte av produktene.

**SASE løsning.** Alle leverandørene er kjente internasjonale aktører. Noen leverandører nærmer seg en full SASE plattform, mens andre leverer på tradisjonelle plattformer med lokalt utstyr og begrenset funksjonalitet. Iboss, Netscope og Zscaler har mest komplett

funksjonalitet. Zscaler har tilgangspunkt eller point-of-presence (POP) i Oslo, Iboss har i POP i Stockholm og Netscope har i London og Amsterdam så alle vil være tilstrekkelige for vår bruk. Alle disse har enten co-lokasjon eller «private peering» med Microsoft slik at nettverksaksess til Office365 er bra. Løsningene brukes av virksomheter som Siemens, DnB og Equinor. Kostnad for løsningene ligger på 4-600 000/år for størrelsen på vår organisasjon.

Transportnett. Det benyttes i dag mørk fiber til kommunikasjon mellom lokasjoner og datasenter. Dette er en rask og sikker forbindelse, men det er en lag 2 punkt-til-punktforbindelse som gjør oss avhengige av å rute all trafikken til et sentralt datasenter. Dette er normalt kostbare forbindelser, men i avtalene med Varanger kraft er de forholdsvis rimelig priset. Men med denne løsningen vil vi i tillegg være avhengige av lokal brannmurinfrastruktur. I dialog med Varanger kraft har vi vurdert lag 3 MPLS nett som alternativ. Dette gir redundans i nettet fordi tjenesten leveres på fiberringen som går rundt Varangerhalvøya. Men MPLS vurderes også som gårsdagens teknologivalg siden internettrafikk fra hver lokasjon også her må rutes til sentralisert datasenter før det sendes ut. MPLS ville vært en god løsning dersom tjenestene lå i et sentralt datasenter, men trenden er økt bruk av software-as-a-service (SaaS) der tjenestene ligger i skyen. Vi ønsker å bevege oss bort fra avansert lokal infrastruktur, til en mer moderne løsning. Ved å benytte Internett som sambandsbærer i kombinasjon med en SASE løsning får vi en mer avansert og mindre komplisert løsning. Med prisene vi i dag har på mørk fiber blir ikke kostnadsforskjellen stor, men gjennom ny offentlig anskaffelse bør det være mulig å spare 10-20% i nettverkskostnader.

Lokal gateway. Ved bruk av SASE reduseres behovet for lokale brannmurer og sikkerhetsløsninger i datasentret. All trafikk initieres fra innsiden av datasenternettet eller mot en ekstern skybasert brannmur. Datasenternettet er dermed usynlig fra utsiden har ingen direkte angrepsvektorer. I nettet fra en lokasjon trenger man bare en router som gjør en GRE eller IPSec VPN forbindelse mot SASE løsningen. Her passer åpne løsninger bra. Det finnes flere velkjente alternativer, eks. VyOS, OpnSense eller Free Range Routing (FRR) på toppen av en linuxdistribusjon. Løsningene her kan også lage site-to-site VPN løsninger mellom datasentre og lokasjoner der dette trengs for eks. datsenterkonsolidering. Ideelt bør det brukes protokoller som dmVPN og BGP for å automatisere dette.

## Foreslått løsning

	Valgt fellesløsning	Erstatter
<b>SASE løsning</b>	Iboss, Netscope eller Zscaler.  Løsningene fra disse har likeverdig funksjonalitet. Valg av løsning baseres på konkurranse.	Klient VPN løsninger på hjemmekontor  Lokale brannmurer i datasentre

<b>Lokale gatewayer fra lokasjoner til SASE løsning</b>	VyOS på commodity i x86 plattformer.	6 lokale brannmurer som fases ut over de neste par årene
	Eksisterende brannmurer brukes inntil videre men ved utskifting erstattes de lokale brannmurene med enkle routere. De to brannmurene i Båtsfjord har end-of-life i 2021 mens de øvrige fire brannmurene har noe lengre levetid.	
<b>Internettaksess fra lokasjoner</b>	Lokal internettaksess fra hver lokasjon.	Mørk fiber fra lokasjoner til datasentre
	Det lyses ut konkurranse i markedet for rundt 40 lokasjoner.	
	Ny løsning fases inn etter hvert som SASE løsninger kommer online og eksisterende brannmurer går end-of-life	

### Videre arbeid

Det gjøres anskaffelse av SASE løsning. Leverandørene Iboss, Netscope og Zscaler inviteres med til begrenset anbudskonkurranse etter anskaffelsesforskriften. Konkurransen kjøres med bistand fra Finnut consult i Vadsø.

Ut over året implementeres løsningen først i Tana og deretter tas de andre kommunene med inn i løsningen.

Implementering av SASE løsningen legger til rette for kommende arbeid:

- Anskaffelse av nye aksessnett til kommunene. Anskaffelsen gjøres som åpen konkurranse etter anskaffelsesforskriften. Formålet er å erstatte eksisterende lag2 nett basert på mørk fiber med direkte internettaksess fra hvert bygg.
- Erstatte sikker sone for applikasjoner som Familia, Profil og Velferd.
- Konsolidere datasentre

## Resultatmål 4: Felles skyløsninger

Azure er Microsoft sin skyløsning. Kommunen bruker denne til katalogtjenester og pålogging av brukere. Office365 er Microsoft sin kontorstøtteløsning med en blanding av lokalt installert programvare som Word og Excel, og skybaserte tjenester som epost, Teams og lagringsområder.

Tjenesteomfanget har økt betydelig de siste årene og ved etablering av VIT bør vi vurdere å ta i bruk mest mulig av de tjenestene som er tilgjengelige i plattformen og harmonisere bruken mellom deltakerkommunene. Dette må veies opp mot lisenskostnadene for tjenestene.

### Dagens situasjon

I dag benytter Tana og Nesseby felles område (tenant) i Azure. Båtsfjord og Berlevåg har separate tenants.

Lisenser. Tana benytter Microsoft 365 Enterprise (E3) for ansatte og Microsoft 365 Education (A3) for elever og lærere. I Båtsfjord, Berlevåg og Nesseby benytter en miks av Microsoft 365 Business Premium og Microsoft 365 Frontline (F3) for ansatte og Microsoft 365 Education (A3) for elever og lærere. Tana, Nesseby og Båtsfjord benytter Atea som leverandør, mens Berlevåg tar det meste av lisenser fra Serit/Eltele.

For tanking og distribusjon av programvare benytter Tana, Nesseby og Båtsfjord Capa Installer mens Berlevåg benytter Microsoft Endpoint Manager (Microsoft Intune + SCCM).

Multifaktor autentisering er ikke etablert i kommunene. Dette er anbefalt som sikkerhetsmekanisme.

Conditional access. Autorisering av tilgang til applikasjoner er ikke etablert. Dette er viktig for applikasjoner med personsensitive opplysninger.

Antivirus/endepunksbeskyttelse. For endepunksbeskyttelse og antivirus benytter Berlevåg Microsoft Defender, Båtsfjord benytter Symantec og Tana/Nesseby benytter Trend Micro. Løsningene bør konsolideres.

Printløsning. Vi benytter to ulike printløsninger, Konica SafeQ og Canon Uniflow. Løsningene bør konsolideres.

Filservere. Vi benytter fortsatt lokale filservere. Dette er vanlig, men nå kan OneDrive og Sharepoint/Teams erstatte disse.

### Alternativer

Prosjektet har vurdert eksisterende løsninger opp mot hva som finnes tilgjengelig fra Microsoft. Arbeidet har bestått av gjennomgang av egne erfaringer, produktbeskrivelser og testing av funksjonalitet i de ulike kommunene, samt dialog og rådføring med Microsoft,

Eltele og Atea. Overordnet er det fokusert på at man må kunne ha en felles løsning for alle kommunene. Arbeidet har vært omfattende og gjengis her i korte trekk.

De viktigste spørsmålene til avklaring er om alle kommuner skal håndteres i samme Azure instans eller om vi skal ha separate instanser, hvordan vi håndterer programvarelisenser, valg av felles antivirusløsning, distribusjon av programvare.

Azure AD/Office365 tenants. Valget står mellom single tenant (alle kommuner i samme tenant) eller multitenant (separate tenants for hver kommune). Fra et driftsståsted anbefaler alle leverandører å samle alle kommunene i en singel tenant. Fra et lisensståsted medfører dette noen begrensinger. Den foretrukne lisensen for ansatte er Microsoft 365 Business Premium som dekker alle våre behov, men som koster halvparten av E3. Microsoft 365 Business Premium er en løsning for mindre bedrifter og har et tak på 300 installasjoner i organisasjonen. Samlet bryter kommunene denne grensen, og vi vil ikke kunne bruke disse rimeligere lisensene. Ved å operere med separate tenants kan vi utnytte de lisensene vi ønsker og dermed samlet unngå ekstra lisenskostnader på noen hundre tusen per år. En multitenant løsning gir enklere mulighet til å ta inn andre kommuner i samarbeidet, og også en enklere vei for separasjon dersom en av kommunene ønsker å gå ut av samarbeidet.

Leverandør lisenser. Microsoft endrer sin lisensiering fra 2022 til New Commerce Experience (NCE). Kostnadmessig betyr den endrede modellen en prisøkning på rundt 10%. Med endret modell må vi ikke lenger nødvendigvis kjøpe lisenser gjennom partnere som Atea og Serit/Eltele. Det må derfor vurderes om det nye samarbeidet skal etablere seg som en Cloud Service Provider (CSP) for kommunene.

Antivirus/endepunktsbeskyttelse. Som nevnt over brukes tre ulike løsninger, vi bør bruke en løsning i stedet. Alle løsningene vi bruker er anerkjente som markedsledere av Gartner. I tillegg er blant annet CrowdStrike og SentinelOne nye interessante leverandører i markedet. Prismessig er det ikke stor forskjell.

Programvaredistribusjon. I dagens løsning benyttes Microsoft Endpoint Manager og Capa Installer. Capa Installer er en eldre løsning og det ser ikke ut til å være mye utvikling på løsningen lengre. Microsoft Endpoint Manager er en sammenslåing av Microsoft System Center Configuration Manager (SCCM) for PC'er og Microsoft Intune for management av pad'er og telefoner. Løsningen integrerer godt mot øvrige Azureløsninger.

### Foreslått løsning

Foreslått løsning er å øke bruken av Microsoft teknologi og avvikle andre løsninger. Vi ønsker å benytte teknologier som kan integreres i samme driftsplattform og samtidig redusere antall løsninger og leverandører. Formålet er å forenkle drift og administrativ overhead for skyløsningene våre.

Foreslått løsning består av

---

<b>Valgt fellesløsning</b>	<b>Erstatter</b>
----------------------------	------------------

---



<b>Tenant</b>	Multitenant (hver kommune har egen tenant)	Single tenant mellom Tana og Nesseby
<b>Administrativt overbygg for tenant</b>	Microsoft Lighthouse som felles overbygg	-
<b>Lisenser</b>	Microsoft Business Premium og Microsoft Frontline F3 for ansatte  Microsoft Education A3 for lærere og elever.  Microsoft P1 eller P2 for tilgang til skytjenester som antivirus, sentralisert tanking og multifaktor autentisering.	Microsoft E3 lisenser i Tana
<b>Distribusjon av programvare</b>	Microsoft Endpoint Manager	Capa Installer
<b>Multifaktor autentisering</b>	Microsoft Azure MFA	-
<b>Conditional access</b>	Azure AD (evt implementeres dette med CASB/ZTNA på nettverkssiden)	-
<b>Antivirus/endepunktsbeskyttelse</b>	Microsoft Defender	Trend Micro, Symantec
<b>Printløsning</b>	Konica SafeQ, Canon Uniflow eller Azure print	Konica SafeQ eller Canon Uniflow
<b>Filservere</b>	Microsoft Teams/Sharepoint for fellesområder, Onedrive for personlige data.	Lokale filservere i Tana/Nesseby og Båtsfjord
<b>Leverandør lisenser Windows og Office365</b>	VIT vurderer å etablere CSP avtale med Microsoft	Lisensleveranser fra Atea og Eltele på Microsoft

### Videre arbeid

Prosjektet arbeider videre med etablering av løsningene. Det må settes opp en detaljert plan for det videre arbeidet. Det må også ryddes i eksisterende lokale løsninger parallelt med at ny samlet løsning rulles ut.

### Kommende prosjekter

Etablering av ny organisasjon er starten på samarbeidet. Forhåpentligvis vil implementering av organisasjon med felles nettverk, skytjenester og servicedesk legge til rette for videre arbeid. Under skisseres noen mulige videre steg.

### Prosjektforslag: Digitaliseringsstrategi

Digitalisering handler om å ta i bruk kjent teknologi i virksomhetene. De siste årene har man i flere av våre kommuner etablert en rekke forbedringer, eks. Svarinn/svarut i fagsystemer

som Visma Profil og Visma Familia, Digisos på NAV, Digipost for dialog med publikum og nye arkivsystemer i flere av kommunene. Dette er bra, men arbeidet har vært preget av punktdigitalisering uten strategisk overbygg.

Det bør utvikles en digitaliseringsstrategi som omtaler forhold knyttet til:

- Internt arbeid i kommunene (fullelektronisk timeføring, oppgaveflyt, masterdata, integrasjon mellom fagsystemer som overføring av timer til lønn)
- Sikkerhet (Forhold til Datatilsynet, NSM, Regjeringens Nasjonale strategi for digital sikkerhet)
- Bruk av IT i helse (Helseplattform i sky (Fosensamarbeidet), alarmer, overvåking så folk kan bo hjemme lengre)
- Bruk av IT til byggstyring (ventilasjon, varme, adgangskontroll og overvåking)
- Bruk av IT til sentrale driftsanlegg/SD/SCADA (vann og avløpsanlegg og internet of things)
- Ta i bruk nasjonale løsninger og felleskomponenter (Svarinn/svarut kommunikasjon mellom fagsystemer, Digisos, Folkeregisteret, Enhetsregisteret, Kostra)
- Hvordan vi møter innbyggere digitalt (nettsider, kartløsninger, «Gata mi», mottak av henvendelser, varslingsystemer ved avvik)
- Hvordan vi samarbeider med andre fora (eks. Digitaliseringsnettverket for Troms og Finnmark, Digitaliseringsdirektoratet, Foreningen Kommunal Informasjonssikkerhet (KiNS), Nasjonalt velferdsteknologiprogram, Vigo, KS), leverandører (definere noen strategiske partnere), andre kommunesamarbeid
- Finansieringsordninger (KS/Digifin, Statsforvalterens «Prosjektskjønn», Varanger kraft, NKOM midler)
- Opplæring av ansatte i virksomehtene

Strategien bør gi oversikt over muligheter som finnes og dagens status. En vedlikeholdt digitaliseringsstrategi kan være veiviser for framtidig bruk av teknologi i kommunene og samtidig gi bestillerkompetanse til kommende prosjekter for interessenter som kommuneledelse, politikere og innbyggere.

#### [Prosjektforslag: Sikkerhetskonsept](#)

Det bør utvikles et sikkerhetskonsept for IT sikkerhet som knyttes opp mot kommunens styringssystem.

Sikkerhetskonseptet beskriver IT sikkerheten på overordnet nivå og kan inneholde scenarier, teknologi, rutiner og roller. Eventuelt kan det bygges ut med sjekklister for sikkerhet for sentrale komponenter som nettverk, servere, fagsystemer og brukere, samt responsplaner for ulike scenarier

I forkant bør det gjøres et arbeid for å få oversikt over eksisterende ressurser knyttet til IT sikkerhet, herunder:

- Regulatoriske forhold (personopplysningsloven/personvernforordningen (GDPR), forvaltningsloven, eForvaltningsforskriften, offentleglova, sikkerhetsloven, Forskrift om informasjonssikkerhet, Forskrift om sikkerhetsadministrasjon, Arbeidsmiljøloven, Arkivloven, Helseregisterloven, Internkontrollforskriften)
- Veiledere (NSM grunnprinsipper, GDPR sin personvernkonsekvensanalyse (DPIA), Datatilsynets veileder om digitale tjenester og forbrukeres personopplysninger, Direktoratet for eHelse sin veileder i informasjonssikkerhet og personvern ved bruk av teknologi i kommuner (velferdsteknologi), Norm for informasjonssikkerhet og personvern i helse- og omsorgssektoren (Normen))
- Myndigheter (Datatilsynet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet)
- Dokumentasjonskrav (databehandleravtale)
- Samarbeider (Foreningen Kommunal Informasjonssikkerhet (KiNS), andre kommuner)

#### Prosjektforslag: Konsolidering fagsystemer

Det kan være nyttig å konsolidere noen fagsystemer. Dette gjelder særlig for tjenester som slås sammen i de øvrige 4k samarbeidene.

Visma Familia benyttes av barnevernet og saksbehandling vil tjene på at disse slås sammen.

Visma Profil, og Visma Velferd kan konsolideres på serversiden og databasesiden, men det er trolig ikke mye å hente på hel konsolidering før eventuelt tjenestene for slås sammen.

På økonomi benytter alle kommunene Xledger. Systemet er allerede satt opp med separate instanser for de ulike virksomhetene (kommunene, kirkeområdene), og det vil trolig være lite å hente på en sammenslåing. Hva gjelder timeføring i Visma Flyt porteføljen med tilhørende integrasjoner mot Xledger kan det være aktuelt å se på dette.

Området med konsolidering av fagsystemer må utredes nærmere.

#### Prosjektforslag: Datanett for kommunenes boliger

Kommunene administrerer i størrelsesorden 200 boliger. Det kan være mulig å legge disse inn i kommunenes nettavtaler. Siden alle i dag trenger datanett kan dette bidra til sosial utjevning ved å redusere kostnader for beboerne.

#### Prosjektforslag: Konsolidering datasentre

Det er i dag datasentre i Berlevåg, Båtsfjord og Tana. Her er det åpenbare fordeler med sammenslåing. Maskinkapasiteten i Tana er i dag tilstrekkelig til å kjøre servere, databaser, nettverksinfrastruktur for de øvrige kommunene.

## Vedlegg: Bemanningsplan

Bemanningsplanen viser forslag til personellroller i avdelingen. Det angis omtrentlig stillingsbehov og kompetansebehov. Kompetansebehovet er beskrevet med forslag til sertifiseringer for hver oppgave og kan være utgangspunkt for en kompetanseutviklingsplan. Vi skiller mellom primærroller som må fylles og sekundærroller som fylles ved behov.

### Primærroller

Noen har alltid disse rollene.

Rolle	Stillingsbehov	Ansvar	Forslag kompetansebehov
<b>IT sjef/Chief Information Officer (CIO)</b>	1	Overordnet <ul style="list-style-type: none"><li>- Økonomi</li><li>- Personalforvaltning (Vurdere organisasjonen, ansettelser, lønnsforhandlinger, ferie, fravær)</li><li>- Opplæring</li><li>- Eskalering</li></ul>	Erfaring med: <ul style="list-style-type: none"><li>- Personal, utvikling</li><li>- Økonomi</li><li>- Planlegge</li><li>- Forhandle</li></ul>
<b>Tjenesteansvarlig/Service manager</b>	0,3	Oppfølging <ul style="list-style-type: none"><li>- Kjenne alle kunder og deres behov</li><li>- Utvikle tjenester</li><li>- Kundekontakt</li><li>- Leverandørkontakt</li><li>- Håndtere avtaler</li><li>- Rapportering</li></ul>	ITIL 4.0 Foundation: IT service management  COBIT 2019: Control Objectives for Information Technologies
<b>Sikkerhetsansvarlig/Chief Information Security Officer (CISO)</b>	1	Oversikt <ul style="list-style-type: none"><li>- Regulatoriske krav</li><li>- Følge opp varsler fra relevante registre, for eksempel nsm.no for Nasjonalt cybersikkerhetscenter (NCSC) og cve.org for Common Vulnerabilities and Exposures (CVE)</li><li>- Sikre at design og praksis i driftsmiljøet er sunn</li></ul>	Certified Information Security Manager (CISM), Certified Information Systems Auditor (CISA) eller The Computing Technology Industry Association (CompTIA)  SC-200 Security Operations Analyst Associate

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sikre at vi er klare for revisjon</li> </ul>	SC-400: Microsoft Information Protection Administrator
		Praktisk sikkerhet	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sjekke mailfiltere, backuper, brannmurer, antivirus</li> <li>- Vedlikeholde sertifikater, opprette egen Certificate Authority (CA) ved behov</li> <li>- Eventuelt SIEM systemer</li> <li>- Gjennomføre øvelser på sikkerhetsbrudd</li> </ul>	AZ-500 Azure Security Engineer Associate
<b>Serviceesk</b>	1,5	Håndtere henvendelser	IT service management (ITIL 4.0 Foundation)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Request</li> <li>- Incidents</li> <li>- Problems</li> <li>- Change requests</li> </ul>	Kunne windows drift
<b>Drift Windows og databaser</b>	2	Overordnet	AZ-104 Microsoft Azure Administrator
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Azure</li> <li>- Brukere</li> <li>- Maskiner</li> <li>- Grupper</li> <li>- Tilganger</li> <li>- Epost, Sharepoint, One drive</li> <li>- Azure skytjenester</li> <li>- SQL server</li> </ul>	AZ-303 Microsoft Azure Architect Technologies
		Rutiner	AZ-304 Microsoft Azure Architect Design
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rydde mailfiltere</li> <li>- Rydde brukere</li> <li>- Sjekke sertifikater</li> </ul>	Powershell
		Forvaltning	DP-900 Microsoft Azure Data Fundamentals
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dokumentere systemer</li> </ul>	DP-300 Azure Database Administrator Associate
<b>Nettverksdrifter</b>	0,5	Drift	200-301 CCNA Implementing and Administering Cisco Solutions
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Routere og switsjer</li> <li>- Brannmurer</li> </ul>	

---

- Access control gateways	
- Reverse proxyer	350-401 CCNP
- DNS	Implementing and
- DHCP	Operating Cisco
- VPN brukere	Enterprise Network Core
- VPN partnere	Technologies (ENCOR)
- Trådløst	
- LTE/4G	AZ-700 Designing and
- Vedlikehold IP planer, nettverkskart	Implementing Microsoft Azure Networking Solutions

---

<b>App drift</b>	2	Kjenne hvordan systemene er driftet	Kursing av leverandører
		- Tegninger	
		- Tilganger	
		- Kontakt sys eier og forvalter	

---

### Sekundærroller personell

Noen tar disse rollene ved behov.

Rolle	Stillingsbehov	Ansvar	Forslag kompetansebehov
<b>Arkitekt</b>	Vurderes	Design	TOGAF 9 Foundation ArchiMate Foundation
		- Etablering nye systemer	AZ-303: Microsoft Azure Architect Technologies
		- Oppflg eksisterende systemer	
		- Oppflg dokumentasjon	AZ-304: Microsoft Azure Architect Design
<b>Prosjektleder</b>	Ved behov	Levere	Prince2 Foundation fra Axelos, Project Management Professional (PMP) fra Project Management Institute, eller Prosjektlederprosessen (PLP) fra Innovasjon Norge
		- Nye systemer	
		- Nye kunder	
		- Nye leverandører	
		- Endringer eksisterende infrastruktur	For smidige prosjekter er eks. Scrummaster fra Scrum Alliance et alternativ

---

---

<b>Webutvikler</b>	Vurderes	Oppdatere nettsider  Kommunikasjon	Kommunikasjon  Sertifiseringer ikke så relevant men for eksempel 70-480 Programming in HTML5 with JavaScript and CSS3  Bør kunne litt om HTML, CSS, XML, json, REST, JavaScript/ TypeScript og rammeverk som REACT eller Vue
<b>Økonomiansvarlig</b>	Ivaretas foreløpig av leder	Budsjett, regnskap, fakturering, attestering/anvisning, fordelingsnøkler	Forståelse regnskap og oversikt samarbeidsavtalene
<b>Lisensmanager</b>	Ivaretas foreløpig av leder eller service manager	Sikre at vi har riktig lisensiering på operativsystemer, Office, servere, antivirus, SASE, databaser, fagsystemer  Avtaler med sertifikatleverandører	Opplæring leverandører  70-705: Designing and Providing Microsoft Licensing Solutions to Large Organizations

---

## Vedlegg: Fordeling felleskostnader

Tabellen under viser en mulig modell for kostnadsfordeling.

	Felleskost VVIKT	Felleskost grunnbeløp	Innbyggere	Innbygger andel [%]	Felleskost innbygger- del	Sum felleskost	Kommune- spesifikke kostnader	Virksomhets- spesifikke kostnader	Sum budsjett Varanger IKT
<b>Berlevåg</b>		800 000	928	14	907 701	1 707 701	200 000	100 000	2 007 701
<b>Båtsfjord</b>		800 000	2 200	32	2 151 877	2 951 877	300 000	100 000	3 351 877
<b>Nesseby</b>		800 000	880	13	860 751	1 660 751	200 000	100 000	1 960 751
<b>Tana</b>		800 000	2 829	41	2 767 118	3 567 118	400 000	100 000	4 067 118
<b>Sum</b>	<b>9 887 446</b>	<b>3 200 000</b>	<b>6837</b>	<b>100</b>	<b>6 687 446</b>	<b>9 887 446</b>	<b>1 100 000</b>	<b>400 000</b>	<b>11 387 446</b>

Tabell 8: Fordeling felleskostnader

Les tabellen slik:

- Felleskost framkommer ved å ta sum av dagens budsjett og trekke fra estimerte kommune- og virksomhetsspesifikke kostnader (trenger gjennomgang). Vi trekker så fra grunnbeløpet og får 6 687 446 til fordeling etter innbyggere.
- Berlevåg har  $928/6837 = 0,14 = 14\%$  av innbyggerne i samarbeidet.
- Felleskost innbyggerdel for Berlevåg blir 14% av Budsjettert felleskost VIT =  $0,14 * 6\,687\,446 = 907\,701$
- Berlevåg sine totale kostnader blir felleskost innbyggerdel + felleskost grunnbeløp + kommunespesifikke kostnader + virksomhetsspesifikke kostnader =  $800\,000 + 907\,701 + 200\,000 + 100\,000 = 2\,007\,701$

Merk: Talle i tabellen over estimerer. Dagens budsjetter er ikke oppdelt i virksomhetsspesifikke, kommunespesifikke og felleskostnader.



Veileder til kontoplanen i KOSTRA

Regjeringens «Veileder til kontoplanen i KOSTRA<sup>4</sup>» for 2022 anbefaler at funksjon 290 benyttes av vertskommunen for samlet føring av alle utgifter og inntekter knyttet til samarbeidet. Finansieringsbidraget fra samarbeidskommunene skal inntektsføres som refusjon (art 750) på funksjon 290. Utgifter tilsvarende finansieringsbidraget fra vertskommunen fordeles fra funksjon 290 til korrekt funksjon på de respektive artene (art 010...285), samtidig som funksjon 290 krediteres for intern fordeling av utgifter. Funksjonen skal «gå i null». Veiledningen definerer IT som fellesfunksjon som følger:

*Felles IKT-løsninger for hele kommunen. Dette inkluderer anskaffelse, drift og vedlikehold inkludert brukerstøtte til fellessystemer. Utgifter knyttet til "fagsystemer" (pleie- og omsorgssystemer, sosialsystemer, system for barnehageopptak, geografiske informasjonssystemer til reguleringsplanlegging og forvaltning av eiendommer og anlegg m.m.) henføres til de funksjonene som systemene betjener. Også arbeid knyttet til "fagsystemer" som samlet utgjør minst 20 % av én stilling, skal fordeles.*

Om interkommunalt samarbeid sier veiledningen videre

*Har kommunen organisert IKT-tjenesten i samarbeid med andre kommuner (for eksempel i interkommunalt selskap eller kommunalt oppgavefellesskap), skal kommunens andel som vedrører fellessystemer, eksempelvis lønns- og regnskapssystem, til funksjon 120. Kommunens andel som vedrører fagsystemer, skal til tjenestefunksjon. Kommunens andel er nettoutgiften i samarbeidsløsningen som vedrører kommunen.*

---

<sup>4</sup> [https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2022/nov-2022/des-2021\\_veileder-til-kostra-kontoplanen-2022.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2022/nov-2022/des-2021_veileder-til-kostra-kontoplanen-2022.pdf)

## Vedlegg: Risikovurdering

Det er gjort en overordnet risikovurdering av prosjektet. Risikopunktene er identifisert i tabellen nedenfor og oppsummeres i Tabell 10: Risikomatrix. Til slutt kommenteres rammebetingelser.

### Risikopunkter

ID	Risikopunkt	Konsekvens	S	K	Risikodempende tiltak
1	Stoppordre fra bestiller	Prosjektet stanses	1	3	God informasjon
2	Ett eller flere av de andre fagområdene i 4k trekker seg ut av samarbeidet.	Hele 4 skrinlegges Må finne annet samarbeidsområde for å balansere	2	2	Prosjektledersamarbeid, felles planverk Planlegge for flere samarbeidsområder strategi for å vise fram fordelene/gevinster og besvare ulempene.
3	Styringsgruppe bruker lang tid på beslutninger.	Usikkerhet rundt hvordan virksomhetene skal organiseres, forsinker prosjektet	2	2	
4	Tillitsvalgte vil stanse prosessen	Forsinkelse av prosjektet	2	1	Involvering snarest, info
5	Sårbarhet – avdekker nye problemer med drift	Redusert kvalitet på tjenester i kort eller lang periode	3	2	Kartlegging, planlegging, oversikt, arkitektur.
6	Prosjektdeltakere slutter	Prosjektet utsettes	2	1	Dialog
7	Kostnader for omstilling blir for høye	Får ikke gjort investeringer. Medf. forsinkelse av prosjektet, får ikke på plass ny infrastruktur. Sikkerhetsrisiko	3	2	Vurdere budsjett og konsekvens underveis. Budsjettgjennomgang, revidert budsjett.
8	Andre stakeholders (politikere, formannskap i fire kommuner)	Forsinkelser, kanskje stopp	1	3	Kartlegge stakeholders. Kartlegge problemområder. Informasjon, oversikt over kost, synliggjøre gevinster, definisjoner mål.

<b>9</b>	Uoversiktlig budsjetter i dagens tjenester	Får ikke riktige tall for budsjettering av tjenesten	3	2	Gjennomgang budsjetter
<b>10</b>	Eksisterende infrastruktur avviker fra målarkitektur	Behov nye investeringer	3	2	Kartlegge hoveddelene i arkitekturen, dialog med leverandører
<b>11</b>	Manglende samordning av IT strategi og ambisjonsnivå mellom kommunene	Kan gi vansker med styring og organisering	2	2	God styringsmodell, nok ressurser, kunnskap, metodikk, struktur og organisering
<b>12</b>	Svak økonomisk situasjon i deltakerkommuner	Vanskelig å enes om felles ambisjoner og målsettinger	2	2	

Tabell 9: Risikopunkter

## Risikomatrikse (konsekvens og sannsynlighet)

	Liten sannsynlighet	Medium sannsynlighet	Høy sannsynlighet
Høy konsekvens	1	2	
Medium konsekvens		3, 4, 6, 11, 12	5, 6, 9, 10
Liten konsekvens		3	

Tabell 10: Risikomatrikse

## Utsikter inneværende fireårsperiode

### Ytre faktorer

- Det eksterne trusselbildet mot IT systemer øker iflg trusselvurderinger fra Regjeringen, Sikkerhetstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Det har vært nylige angrep på kommuner vi kan sammenligne oss med.
- Lovkrav er ikke ventet å endre seg vesentlig de neste fire år. De siste års innføring av lovkrav gjennom EU sitt GDPR regelverk som er implementert i personvernlovgivningen gir behov for oppfølging både teknisk og administrativt. De faktiske mulighetene til å følge arkivlovens regler om avlevering kan forventes å bli bedre i årene som kommer.

- Det er ikke planlagt for innlemming av nye eksterne kunder. Dagens kunder har vært tilknyttet driftsmiljøene lenge. Gamvik og Lebesby planlegger deltakelse i interkommunalt samarbeid i Midt-Finnmark. Dette gir høy sannsynlighet for at de tar tilbake sin egen drift av Vismaporteføljen som i dag driftes i Tana.
- Det er ikke planlagt for innlemming av nye kommuner i samarbeidet.

#### Indre faktorer

- Tana kommune står trolig foran omorganiseringer for å bedre den økonomiske situasjonen. Dette kan potensielt ha betydning for utviklingen av firekommunerssamarbeider.



## SAMARBEIDSAVTALE OM IT TJENESTER

Det etableres avtale om vertskommunesamarbeid for IT tjenester mellom kommunene etter kommuneloven §20-2 og instruks fra kommunestyrene. Tana er vertskommune. Virksomhetens navn er Várjjat IT.

### Referanser:

- Berlevåg sak: 2022/x
- Båtsfjord sak: 2022/x
- Nesseby sak: 2022/x
- Tana sak: 2022/x

## 1 Formål

Várjjat IT opprettes som administrativt vertskommunesamarbeid med hjemmel i kommunelovens § 20-2 under Deanu gielda/Tana kommune org 943505527 med Berlevåg, Båtsfjord og Nesseby som samarbeidskommuner. Várjjat IT er del av firekommunerssamarbeidet vedtatt i kommunestyrene Berlevåg xx/xx, Båtsfjord xx/xx, Nesseby PS 2/21, Tana 4/2021

Avtale om vertskommunesamarbeid er en bilateral avtale mellom én vertskommune og én samarbeidskommune. Avtalene i firekommunerssamarbeidet er av praktiske årsaker skrevet som én avtale mellom flere parter, men er i realiteten flere bilaterale avtaler.

Formålet med etableringen er å på best mulig måte å ivareta de oppgaver og den myndighet som kommunene er gitt. Avtale om Várjjat IT er basert på kommunenes behov for god og systematisk ledelse og drift av felles tjenester. Samarbeidet vil være førende for den langsiktige forpliktelsen for de deltagende kommunene, og vil være førende for planlegging av bemanning og budsjetter. Formålet med avtalen er å legge forholdene til rette for

- Kostnadseffektivt og nyskapende IT funksjon basert på likeverdig samarbeid mellom deltakerkommunene.
- Bedre tjenestekvalitet
- Øke sikkerhet

- Utvikle fagmiljø og tilhørighet
- Bedre kompetanse og kvalitetsutvikling
- Samhandling mellom kolleger
- Bedret ledelse
- Beholde og rekruttere ansatte
- Standardisering av løsninger
- Konsolidering av løsninger

## 2 Definisjoner

Kommunene i samarbeidet defineres slik:

**Vertskommune:** Den kommune som har fått delegert myndighet til å utføre oppgaver på vegne av samarbeidskommunen.

**Samarbeidskommune:** Den kommune som har videredelegert sin myndighet til kommunedirektøren i en vertskommune.

**Deltakerkommuner:** Kommunene i samarbeidet, vertskommune + samarbeidskommuner = deltakerkommuner.

## 3 Overordnet styring

Várjjat IT rapporterer til kommunedirektøren i vertskommunen. Kommunedirektøren i vertskommunen rapporterer om virksomheten inkludert regnskap til kommunestyrene i samarbeidet pr. tertial og avlegger årsrapport.

### 3.1 Delegert myndighet

Kommunestyrene i samarbeidskommunene ber egen kommunedirektør delegere sin kompetanse som beskrevet i denne avtalen til å treffe vedtak i enkeltsaker til kommunedirektøren i vertskommunen på de områder det skal samarbeides om. Følgende myndighet og oppgaver delegeres til kommunedirektøren i vertskommunen:

1. Etablere Várjjat IT som felles driftsavdeling for kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana med Tana som administrativt styrt vertskommune.
2. Overta arbeidsgiveransvar for eksisterende IT ansatte ved virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljølovens kapittel 16.
3. Gjennomføre IT oppgaver som beskrevet i tjenestekatalogen som er vedlegg til denne avtalen.
4. Revidere tjenestekatalogen som er vedlegg til denne avtalen og legge denne fram for kommunedirektørutvalget for godkjenning.

5. Revidere finansieringsplanen som er vedlegg til denne avtalen og legge denne fram for politisk vedtak i deltakerkommunene.

### 3.2 Vertskommunens ansvar

Vertskommunen ved kommunedirektøren skal

- Legge forholdene til rette for et kostnadseffektivt og nyskapende Várjjat IT.
- Være arbeidsgiver for ansatte i Várjjat IT.
- Stille til disposisjon lokaler og utstyr for det interkommunale samarbeidet.
- Stille til disposisjon støttefunksjoner for drift av det interkommunale samarbeidet.
- Organisere kunde- og publikumskontakt for alle kommuner i forbindelse med de oppgaver som er lagt til vertskommunen, herunder veiledning, utarbeide relevant informasjonsmateriale m.m.
- Ha arkivansvar for Várjjat IT og påse at arkivering utføres i henhold til arkivloven.
- Inngå nødvendige kontrakter/avtaler på vegne av deltakerkommunene.
- Annet arbeid som står i naturlig sammenheng med avtalens virkeområde, herunder innkjøp av utstyr, konsulenttjenester m.m.
- Bistå deltakerkommunene i sine lovpålagte oppgaver, ved å
  - o Utarbeide virksomhetsplan for Várjjat IT med mål og resultatkrav. Planen skal beskrive de tiltak som planlegges for å få en god måloppnåelse, herunder forventet ressursinnsats.
  - o Utarbeide økonomiplan og budsjett for virksomheten
  - o Utarbeide regnskap for drift av Várjjat IT. Regnskapet føres i vertskommunens regnskap.
  - o Utarbeide årsrapport for tjenesten.

### 3.3 Deltakerkommunenes ansvar

- Godkjenne Várjjat IT som databehandler på systemer der kommunen er behandlingsansvarlig gjennom databehandleravtaler jfr personopplysningslovens artikkel 28
- Revidere kostnadsfordeling mellom kommunene som beskrevet i finansieringsplan som er vedlegg til denne avtalen
- Utarbeide eventuelle spesifikke IT planer for den enkelte kommune.
- Bestemme nivået på tjenesteinnholdet i den enkelte deltakerkommunen eller tjenester direkte rettet mot innbyggere i den enkelte deltakerkommunen.
- Stille til disposisjon lokaler og utstyr for stedlige ansatte
- Stille til disposisjon lokaler og infrastruktur som strøm, vann og kjøling for stedlig IT infrastruktur
- Føre tilsyn med det kommunen etter lov har ansvar for, f eks økonomi og sikkerhet

### 3.4 Enerett

Várjjat IT har enerett til å forvalte IT utstyr på vegne av kommunene. Med IT utstyr menes datanett og alt utstyr knyttet til dette, samt tjenester knyttet til kommunens domener.

### 3.5 Kommunedirektørutvalget

Kommunedirektøren i vertskommunen oppretter et kommunedirektørutvalg sammensatt av kommunedirektørene i alle samarbeidskommunene. Kommunedirektørutvalget ledes av vertskommunekommunedirektøren og har en rådgivende og koordinerende rolle i å utføre de oppgaver som er beskrevet som deltakerkommunenenes ansvar.

### 3.6 Politisk samarbeid

Det etableres faste møteplasser mellom politisk nivå og kommunedirektørutvalget som skaper en arena for dialog mellom de enkelte kommunene. Det politiske samarbeidet har en rådgivende/hørende rolle i tjenestesamarbeidet.

## 4 Organisering av Várjjat IT

Várjjat IT organiseres som en tjeneste ledet av en enhetsleder som delegeres ansvar for drift, personal og økonomi.

Tjenesten har hovedkontor i Tana kommune. Samarbeidskommunene stiller lokaler som avdelingskontor hvis enhetsleder finner dette formålstjenlig. Hver kommune er ansvarlig for å stille nødvendige utstyr til rådighet for tjenesten i den enkelte kommune. Kostnader ved dette belastes den enkelte kommune.

Vertskommunen har ansvar for tilsettinger i tråd med vanlige prosedyrer. Leders tittel er IT-sjef. I møte med utenlandske partnere er tittelen chief information officer (CIO).

Oppmøtested for den enkelte ansatte er ved kontoret til vertskommunen. For ansatte i organisasjonen ved etablering er oppmøtested der de har det ved samarbeidets etablering. Ved nyansettelser skal det tilstrebes at det finnes minst en person har oppmøtested i hver av kommunene, dernest å styrke ressursene i vertskommunen. Alle ansatte må påregne og utføre oppgaver i hele tjenesteområdet. De må derfor kunne møte i andre kommuner etter behov.

Betingelser for de ansatte videreføres som de er i dag.



## 5 Plan og økonomi

### 5.1 Virksomhetsplan

Várjjat IT skal styres etter en virksomhetsplan med mål og resultatkrav. Planen skal videre beskrive de tiltak som planlegges for å få en god måloppnåelse, herunder forventet ressursinnsats.

Leder for Várjjat IT har ansvaret for utarbeidelse av virksomhetsplan og årsrapporter for tjenesten.

### 5.2 Tjenestekatalog

Tjenestene knyttet til samarbeidet reguleres av detaljeres i tjenestekatalog som er vedlegg til denne avtalen. Endring av tjenestekatalogen vedtas av Kommunedirektørutvalget.

### 5.3 Finansieringsplan

Tjenestens felleskostnader fordeles mellom kommunene etter en kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelen detaljeres i finansieringsplan som er vedlegg til denne avtalen. Endring av kostnadsnøkkel skal drøftes i Kommunedirektørutvalget før oversendelse til den enkelte deltakerkommune for vedtak.

Kostnadsnøkkelen er gjeldende fra avtalens inngåelse og revideres av kommunedirektørutvalget ved ønske fra minst en av deltakerkommunene.

### 5.4 Innskudd, lån og investeringer

Várjjat IT har ikke anledning til å ta opp lån eller gjøre kapitalinvesteringer. Ved behov for dette skal de enkelte kommunene selv gjøre vedtak.

Eksisterende utstyr og avtaler knyttet til drift av IT løsninger, overdras til vertskommunen ved etablering. Dette inkluderer leasingavtaler og lisenser på felles infrastruktur. Dette gjelder ikke utstyr og avtaler som beskrives som særkostnader i vedlegget finansieringsplan til avtalen.

### 5.5 Budsjett

Det er vertskommunen som har det daglige ansvaret for tjenesteproduksjonen og partene i avtalen er enige om at budsjettvedtaket i vertskommunen vil være førende for samarbeidskommunenes vedtatte budsjett. Evt. avvikende endelig budsjettvedtak i samarbeidskommunen, vil anses som en uenighet mellom partene om inngått avtale og vil kunne medføre oppsigelse av avtalen for denne kommunen.

## 6 Evaluering

Med bakgrunn i målsettingen i denne avtalen skal det legges opp til en overordnet gjennomgang og drøfting av fellestjenesten innen ett år etter at nytt kommunestyre tiltrer.

## 7 Oppløsning og uttreden

Dersom deltagerne er enige om det kan samarbeidet oppløses med øyeblikkelig virkning, jf. Kommuneloven kapittel 20 § 20-8.

Den enkelte kommune kan med 1 års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i vertskommunesamarbeidet.

Ved uttreden eller oppløsning vil den enkelte kommune selv overta ansvaret for de oppgaver som omfattes av samarbeidsordningen.

De ansattes rettigheter skal ivaretas etter arbeidsmiljølovens bestemmelser. Ansatte som har oppmøtested i samarbeidskommunen som trer ut skal tilbys valg mellom videre ansettelse i Vårjvat IT med nytt oppmøtested, og ansettelse i samarbeidskommunen med samme betingelser vedkommende har i Vårjvat IT, men med oppgaver etter kommunens behov.

Ved uttreden av avtalen bortfaller kommunens forpliktelse til å betale utgiftsdekning regnet fra 31. desember påfølgende budsjettår etter at uttreden har skjedd.

De eiendeler og verdier som er opparbeidet i fellesskap under avtalen, skal tilbakeføres til kommunene etter samme fordelingsnøkkel som er etablert for deling av kostnader.

Ved uttreden tilbakeføres arbeidsforhold for de ansatte som gikk inn i samarbeidet tilbake til deltakerkommunene. Ansatte som trer inn i samarbeidet etter etablering gis tilbud om ansettelse hos kommunen der de har sitt oppmøtested. Betingelser fra Vårjvat IT videreføres.

## 8 Endring av avtalen

Denne avtalen kan endres dersom en av kommunene i samarbeidet fremsetter krav om det. Endringer krever enighet mellom vertskommunen og samarbeidskommunen.

## 9 Mislighold

Dersom samarbeidskommunen vesentlig misligholder sin forpliktelse etter denne avtalen, åpner dette for at vertskommunen kan kreve opphør av samarbeidet med øyeblikkelig virkning.

Dersom vertskommunen vesentlig misligholder sine forpliktelser, åpner dette for at samarbeidskommunen kan kreve opphør av samarbeidet med øyeblikkelig virkning.

Deltakerkommunene kan da kreve sitt økonomiske tap dekket av den kommunen som misligholder avtalen.

## 10 Tvister

Eventuell uenigheter mellom partene for den del av avtalen som er rettslig forpliktende skal søkes løst i minnelighet. Dersom partene ikke kommer til enighet, kan tvisten bringes inn for de ordinære domstolene. Vernetting i slike saker skal være vertskommunens vernetting.

## 11 Ikrafttredelse og varighet

Avtalen, og vertskommunens myndighet til å treffe vedtak, trer i kraft fra 1. april 2022.

## 12 Kommunestyrets godkjenning

Avtalens gyldighet forutsetter godkjenning av kommunestyret selv i den enkelte kommune, jfr. Kommuneloven kapittel 20 § 20-4, 1. ledd.

Denne avtalen er utstedt og undertegnet i fire eksemplarer, hvorav partene beholder ett eksemplar hver.

Berlevåg, xx/xx-2022

Tana, xx/xx-2022

.....

.....

Jørgen Holten Jørgensen/rådmann

Inger Eline Eriksen Fjellgren/kommunedirektør

Nesseby, xx/xx-2022

Båtsfjord, xx/xx-2022

.....

.....

Ann Jorid Henriksen/kommunedirektør

Trond Henriksen/rådmann

## Vedlegg

- Vedlegg 1 Finansieringsplan
- Vedlegg 2 Tjenestekatalog

## VEDLEGG 1 TIL SAMARBEIDSAVTALE OM IT TJENESTER: FINANSIERINGSPLAN

### Referanser:

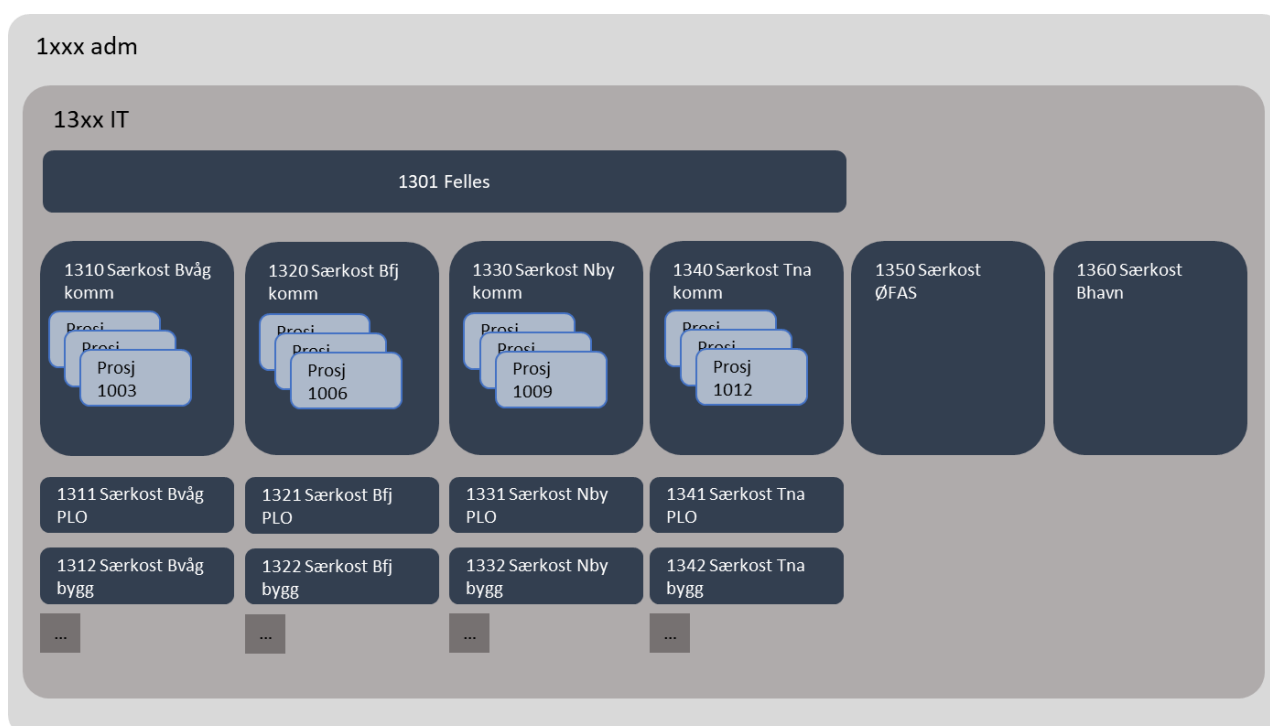
- Berlevåg sak: 2022/x
- Båtsfjord sak: 2022/x
- Nesseby sak: 2022/x
- Tana sak: 2022/x

Versjon	Dato	Hvem	Hva
0.1	2022-01-17	Karsten Breivik	Utkast
0.9	2022-01-19	Karsten Breivik	Utkast til styringsgruppe

# 1 Regnskap

IT etableres som ansvarssted i vertskommunen. IT tildeles ansvarsnumre under 13xx. Under 13xx etableres ansvar for felleskostnader for hver kommune (f eks Berlevåg får 1310 til Berlevågs felleskostnader). Det etableres i tillegg ansvarssteder for de ulike virksomhetenes særkostnader (eks. Sektor for Pleie og Omsorg i Berlevåg får ansvar 1311). For prosjekter i kommunene eller virksomhetene, etableres egne prosjektnumre.

Det etableres egne ansvar for eksterne virksomheter som driftes av samarbeidet. Med eksterne virksomheter menes virksomheter som leverer eget regnskap. Det vil si at kostnader ikke regnskapsføres i kommunens budsjett. Dette gjelder til sammenligning ØFAS, Båtsfjord havn, Berlevåg havn, SEG, Joddu villakssenter, Menighetsrådet i Berlevåg, Menighetsrådet i Båtsfjord, Menighetsrådet i Nesseby, Menighetsrådet i Tana. Modellen er skissert i figuren nedenfor.



Figur 1: Ansvar ny modell

Regjeringens Veileder til kontoplanen i KOSTRA for 2022<sup>1</sup> anbefaler at funksjon 290 benyttes av vertskommunen for samlet føring av alle utgifter og inntekter knyttet til samarbeidet. Finansieringsbidraget fra samarbeidskommunene skal inntektsføres som refusjon (art 750) på funksjon 290. Utgifter tilsvarende finansieringsbidraget fra vertskommunen fordeles fra funksjon 290 til korrekt funksjon på de respektive artene (art 010...285), samtidig som funksjon 290 krediteres for intern fordeling av utgifter. Funksjonen skal «gå i null». Veiledningen definerer IT som fellesfunksjon som følger:

*Felles IKT-løsninger for hele kommunen. Dette inkluderer anskaffelse, drift og vedlikehold inkludert brukerstøtte til fellessystemer. Utgifter knyttet til*

<sup>1</sup> [https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2022/nov-2022/des-2021\\_veileder-til-kostra-kontoplanen-2022.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2022/nov-2022/des-2021_veileder-til-kostra-kontoplanen-2022.pdf)

*”fagsystemer” (pleie- og omsorgssystemer, sosialsystemer, system for barnehageopptak, geografiske informasjonssystemer til reguleringsplanlegging og forvaltning av eiendommer og anlegg m.m.) henføres til de funksjonene som systemene betjener. Også arbeid knyttet til ”fagsystemer” som samlet utgjør minst 20 % av én stilling, skal fordeles.*

Om interkommunalt samarbeid sier veiledningen videre

*Har kommunen organisert IKT-tjenesten i samarbeid med andre kommuner (for eksempel i interkommunalt selskap eller kommunalt oppgavefellesskap), skal kommunens andel som vedrører fellessystemer, eksempelvis lønns- og regnskapssystem, til funksjon 120. Kommunens andel som vedrører fagsystemer, skal til tjenestefunksjon. Kommunens andel er nettoutgiften i samarbeidsløsningen som vedrører kommunen.*

## 2 Kostnader

Vertskommunens kostnader til tjenesten finansieres gjennom innbetaling fra deltakerkommunene.

Det skilles mellom felleskostnader for samarbeidet og særkostnader for kommuner og virksomheter. Felleskostnader fordeles mellom kommunene etter en fordelingsnøkkel, mens særkostnader faktureres direkte. Det opprettes egne ansvarssteder i regnskapet for de ulike kommunene og virksomhetene.

### 2.1 Felleskost vs særkost

Kostnadsbildet for IT samarbeidet inneholder følgende komponenter

- Felleskost, til fordeling mellom deltakerkommunene etter gitt fordelingsnøkkel.
- Særkost for deltakerkommune som faktureres deltakerkommunen direkte
- Særkost for virksomhet/underenhet som faktureres virksomheten direkte

For å holde kostandskontroll med uttak av personlig utstyr, ønsker vi at deltakerkommunene dekker dette selv.

Felleskost er infrastruktur som VVIKT ønsker å ha beslutningsansvar over.

Kostnad	Felleskost VIT	Særkost kommune	Særkost underenhet
Lønnskostnader ansatte	x		
Kontorkostnader	x		
Transport, opplæring og øvrige personellkostnader	x		
Lisenser fagsystemer IT (datasentre Teamviewer, fagsystemer)	x		
Serviceavtaler (Cisco, HP, Dell)	x		
Sentrale nettverksinfrastruktur (switcher innkjøp, tilkopling nett)	x		

Konsulentkostnader (infrastruktur, IT fagsystemer) (Hva med elektriker?)	x	
Nettverk drift og vedlikehold sentralt, mellom og internt i kommunene	x	
Nettverk lokalt i bygg - vedlikehold og oppgradering av rutere, switsjer og aksesspunkter	x	
Adgangskontroll		x
Nettverk lokalt i bygg - nyetablering, tilkopling, flytting og oppgradering av kabling, etc		x
Lisenser (M365, Windows)		x
Videoutstyr		x
Lisenser fagsystem (Visma Velferd, Opmanager, Capa systems, Trend)		x
PC'er og periferiutstyr		x
Telefoner		x
Lokale printere		x
Nettverksprintere		x
Konsulentkostnader fagsystemer		x

Tabell 1: Kostnader felles, virksomhetsspesifikke

## 2.2 Attesting og anvisning

Kostnader mot underkontoer for særkost attesteres av ansatte som har arbeidssted i deltakerkommunen. Anvisning gjøres av økonomisamarbeidets økonomiansvarlige eller virksomhetsleder.

## 2.3 Fordelingsnøkkel for felles kostnader

Felleskostnader fordeles mellom kommunene etter en fordelingsnøkkel med:

- en fast andel som deles likt mellom kommunene og
- en variabel andel som fordeles etter antall innbyggere

Brøken justeres pr. 1. januar for siste tilgjengelige år hos SSB (vanligvis foregående regnskapsår). For øvrig står den fast til en av deltakerkommunene ber om at denne endres. Dersom vi igjen legger til grunn forprosjektets totalbudsjett på 12 mill, blir fordelingen som flg.

	Felleskost VVIKT	Felleskost grunnbeløp	Innbyggere	Innbygger andel [%]	Felleskost innbygger- del	Sum felleskost	Kommune- spesifikke kostnader	Virksomhets- spesifikke kostnader	Sum budsjett Varanger IKT
<b>Berlevåg</b>		800 000	928	14	907 701	1 707 701	200 000	100 000	2 007 701
<b>Båtsfjord</b>		800 000	2 200	32	2 151 877	2 951 877	300 000	100 000	3 351 877
<b>Nesseby</b>		800 000	880	13	860 751	1 660 751	200 000	100 000	1 960 751
<b>Tana</b>		800 000	2 829	41	2 767 118	3 567 118	400 000	100 000	4 067 118
<b>Sum</b>	<b>9 887 446</b>	<b>3 200 000</b>	<b>6837</b>	<b>100</b>	<b>6 687 446</b>	<b>9 887 446</b>	<b>1 100 000</b>	<b>400 000</b>	<b>11 387 446</b>

Tabell 2: Fordelingsnøkkel



## 2.4 Eksterne kunder

Per i dag drifter IT i kommunene noen eksterne kunder. Disse kundene videreføres som kunder i samarbeidet:

Kunde	Hva
Berlevåg havn KF	Drift kontornett, printere, internettaksess
Berlevåg menighetsråd	Drift kontornett, printere, internettaksess
Berlevåg Samfunnshus	Drift kontornett, printere, internettaksess
Båtsfjord havn KF	Drift kontornett, printere, internettaksess
Båtsfjord menighetsråd	Drift kontornett, printere, internettaksess
Nesseby menighetsråd	Drift kontornett, printere, internettaksess
Tana menighetsråd	Drift kontornett, printere, internettaksess
SEG	Drift kontornett, printere, internettaksess
Joddu Villakssenter	Drift kontornett, printere, internettaksess
ØFAS	Drift kontornett, printere, internettaksess, servere
Gamvik kommune	Drift Familia, Velferd
Lebesby kommune	Drift Familia, Velferd

Tabell 3: Oppgaver for eksterne kunder

Det etableres egne ansvarsteder for disse kundene.

## 2.5 Fakturering

Vertskommunen utfakturerer som følger:

- Felleskostnader faktureres med et akonto-beløp hvert tertial. Akonto utgjør 1/3 av kommunenes budsjetterte andel i samarbeidet. Ved tertialavslutning gjøres en fullstendig avregning.
- Særkostnader for kommuner og virksomheter/underenheter faktureres løpende

Deltakerkommunene faktureres kvartalsvis for utestående på hver sin konto, pluss sin del av felleskostnaden på ansvar 1301.

Avvik mellom avregning og akonto etterfaktureres den enkelte kommune i forbindelse med tertialoppgjøret. Beløpet kan da bli enten positivt eller negativt.

Den enkelte kommune forplikter seg til å utføre tjenesten i tråd med vedtak som fattes av vertskommunen og selv bære kostnadene ved dette.

I de tilfeller hvor en deltakerkommune fatter vedtak om avvikende fagsystemer eller avvikende forvaltningspraksis, vil vertskommunen kunne be om tilleggsdekning for merkostnader knyttet til dette. For vurderingen av hva som er avvikende i denne sammenheng legges til grunn de føringer som er gitt av vertskommunekommunedirektøren eller de politiske organer i vertskommunen.

## 3 Inntekter

Inntekter fra eksterne oppdrag går som inntekt til ansvar 1301. Inntektene går til direkte fradrag i felleskost.

## 4 Budsjett

Virksomheten utarbeider budsjett. Ordinært budsjett framover etableres i vertskommunens ordinære budsjettarbeid.

### 4.1 Ved etablering i 2022

Ved etablering tas utgangspunkt i eksisterende IT budsjett for 2022 for de samarbeidende kommunene. Dette ser slik ut:

Art	Beskrivelse	Berlevåg	Båtsfjord	Nesseby	Tana
	<b>Sum kost</b>	<b>1 924 000</b>	<b>2 233 000</b>	<b>3 061 805</b>	<b>5 932 641</b>
	<b>Sum lønn</b>	<b>764 000</b>	<b>938 000</b>	<b>678 721</b>	<b>2 563 941</b>
101000	Fast lønn	639 000	690 000	595 000	1 937 840
101090	Feriepenger		70 000		232 541
104000	Overtidslønn			10 000	
105000	Annen lønn og trekkpl. godtgj. Overskudd på godtgjørelse, der hvor				10 000
105090	det er beregnet	36 000			
109020	Arb.givers andel KLP	89 000	178 000	73 721	383 560
	<b>Sum øvrige kost</b>	<b>1 160 000</b>	<b>1 295 000</b>	<b>2 383 084</b>	<b>3 368 700</b>
110000	Kontormateriell og -rekvisita			10 000	5 000
112000	Diverse forbruksmateriell			30 000	
111500	Matvarer				4 000
111510	Beverting				9 000
113010	Telefon	15 000	15 000	25 000	40 000
113020	Internett	345 000	135 000	250 000	450 000
115000	Utgifter til foreleser/kursholder	35 000			
115010	Kursavgifter og oppholdsutgifter			25 000	17 000
116000	Kjøre- og diettgodtgjørelse Reiseutgifter (ikke			5 000	20 000
117000	opplysningspliktig) Avgifter og forsikringspremie			15 000	11 000
117010	transportmidler Transport/drift av egne og leide				4 700
117050	transp.midl.				7 000
118550	Alarmsystemer og sikringstiltak				500
119530	Lisenser/brukerstøtteavtaler	100 000	1 000 000	650 000	2 152 000
120000	Kjøp av inventar og utstyr		10 000	183 084	7 500
120005	Verktøy og redskaper	5 000			
120025	Datautstyr	120 000			
121010	Leie av transportmidler				70 000
122000	Leie av driftsmidler	290 000			
124000	Serviceavtaler teknisk utstyr/anlegg		100 000		283 000

	Materialer vedr. vedlikehold				
125000	bygninger/anlegg				47 000
127000	Konsulenthonorar	50 000	35 000	40 000	241 000
135000	Kjøp fra kommuner			1 150 000	
	Merverdiavgift som gir rett til mva				
142900	kompensasjon	200 000			
	<b>Sum inntekter</b>	<b>-210 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-1 554 000</b>
	Annet avgiftspliktig salg av varer og				
165000	tjenester				-45 000
	Kompensasjon mva påløpt i				
172900	driftsregnskapet	-200 000			
					-1 009 000
175000	Refusjon fra kommuner				000
177000	Refusjon fra andre (private)				-500 000
	Overføring fra kommunalt foretak i				
188000	egen kommune	-10 000			
	<b>Total (kost - inntekt)</b>	<b>1 714 000</b>	<b>2 233 000</b>	<b>3 061 805</b>	<b>4 378 641</b>

Dette gir en ramme på 11 387 446

## 4.2 Revidert budsjett

Budsjettet revideres etter etablering av samarbeidet for å harmonisere kostnadssider, blant annet ved

- Å inkludere feriepenger for alle ansatte
- Gjennomgå pensjonskostnader. Berlevåg har i dag 100% utjevning på pensjon.
- Gjennomgå lisenskostnader på Microsoft Office. Her ligger trolig potensiale for innsparinger på ca 200 000 på dagens uttak. Men det kan være uttaket må økes avhengig av valg som gjøres i virksomhetene.

I tillegg kommer prosjektspesifikke kostnader knyttet til

- Ansette leder for samarbeidet 7-900 000 per år
- Vurdere bemanning for øvrig
- Ny servicedesk ca 100 000 per år, dette erstatter ca 10 000 i fratrukk på eksisterende løsning i Tana
- Ny nettløsning ca 500 000 per år, dette erstatter omtrent 100 000 per år i lisenser på brannmurer og ca 80 000 per år i investeringer på brannmurer. Dersom vi bytter ut dagens transportnett ligger det et potensiale for videre besparelser i forenklet utstyr på lokasjonene
- Ny passordmanager ca 50 000 per år
- Økte kostnader knyttet til opplæring ca 200 000 per år
- Mulig økte konsulentkostnader i forbindelse med implementering av nye løsninger



## VEDLEGG 2 TIL SAMARBEIDSAVTALE OM IT TJENESTER: TJENESTEKATALOG

### Referanser:

- Berlevåg sak: 2022/x
- Båtsfjord sak: 2022/x
- Nesseby sak: 2022/x
- Tana sak: 2022/x

Versjon	Dato	Hvem	Hva
0.1	2022-01-17	Karsten Breivik	Utkast
0.9	2022-01-19	Karsten Breivik	Utkast til styringsgruppe

## Innhold

Om avtalen .....	3
Service Level Agreement (SLA) .....	3
Servicedesk .....	3
Bemanning .....	3
Vaktordning .....	3
Responstider .....	3
Tjenester .....	4
Anskaffelser .....	4
Klientmaskiner .....	4
Brukerlisenser .....	4
Fil/OneDrive .....	4
Teams .....	4
Sharepoint .....	4
Print .....	5
Fagsystemer .....	5
Behandlingsansvarlig .....	5
Infrastruktur .....	5
Nettverk .....	6
Servere .....	6
Overvåking .....	6
Sikkerhet .....	6

## Om avtalen

Denne avtalen er tjenestekatalog for Várjjat IT (VIT) hjemlet i Samarbeidsavtale om IT tjenester.

## Service Level Agreement (SLA)

Service Level Agreement angir nivå på tjenester som omfattes av avtalen.

### Service desk

Service desk bemannes mandag til fredag fra 0800-1500.

### Bemanning

Ved fravær av ansatte i deltakerkommunene med én ansatt løses oppgavene av den øvrige delen av VIT. Dersom fraværet medfører at det ikke er noen til å ivareta oppgaver lokalt over lengre tid, bemannes lokalkontoret med en person fra de andre deltakerkommunene etter behov.

Ved fravær ut over 14 dager bemannes kontoret en dag i uken av øvrige ansatte i Várjjat IT.

### Vaktordning

Várjjat IT har ikke vaktordning.

### Responstider

Saker meldes inn online til service desk. Incidenter kan meldes inn via telefon.

Hva	Eksempel	Prosess	Leveransetid
<b>Request</b>	Noen vil ha noe (PC, telefon)	prosessens formål er å levere dette	Bestillinger iverksettes etter kl 1200 første virkedag i uken
<b>Incident</b>	Noe har sluttet å virke	Prosessens formål er å gjenopprette produksjon	Nivå1: Påbegynnes innen 1 time, rapportere til innmelder hver time.  Nivå2: Påbegynnes innen 4 timer  Nivå3: Påbegynnes innen 24 timer
<b>Problem</b>	Gjentakende incidents - noe slutter stadig å virke	Prosessens formål er å fikse det en gang for alle	Vurderes ukentlig av Problem Manager.
<b>Monitoring event</b>	Alarmen går, men ting virker fortsatt	Prosessens formål er å sjekke	TBD
<b>Change</b>	Noe må endres	Prosessens formål er å sørge for at endringen går bra	Håndteres i Change Advisory Board, f eks ukentlig.

## Tjenester

Her detaljeres tjenestene som tilbys

### Anskaffelser

Vårjåt IT skaffer til veie personlig utstyr for brukerne. Utstyret eies av virksomhetene.

### Klientmaskiner

Som standard tilbys følgende maskiner

Produkt	Detaljer	Beskrivelse
<b>Laptop</b>	Dell i5/16GB	
	Macbook Air 8GB	
	Macbook Pro 32GB	
<b>Arbeidsstasjon</b>	Dell xxx	Kraftig maskin
	Lenovo yyy	Liten maskin
<b>Skjerm</b>	A	
	B	

### Brukerlisenser

Kommunene eier lisensene til brukerne. Som standard tilbys følgende lisenser på samarbeidets klientmaskiner:

Produkt	Lisens	Beskrivelse
<b>Office365</b>	Microsoft A3	For elever og lærere
	Microsoft E3	Fases ut
	Microsoft F3	Browserbasert tilgang – typisk deltidsansatte
	Microsoft Business Professional	Heltidsansatte
	Office 365 F3	Uten operativsystem – typisk Macbrukere
<b>Azure</b>	P1	For programvaredistribusjon for de som har Mac eller F3 lisens

### Fil/OneDrive

Fil tilbys som en fellestjeneste på maskinvare plassert i datasenter i Tana i vertskommunene. Vårjåt IT har ansvar for drift av filserverne.

Brukerne har også tilgang til OneDrive. Tilgangene styres av samarbeidet og tjenesten driftes av Microsoft. Filserverne skal avvikles, så vi anbefaler brukerne å benytte OneDrive

### Teams

### Sharepoint



## Print

Print tilbys som en fellestjeneste på maskinvare plassert i datasenter i Tana og printerne som eies av virksomhetene. Várjjat IT har ansvar for drift av printtjenestene.

## Fagsystemer

Fagsystemer tilhører virksomhetene. IT har ansvar for oversikt over fagsystemene i kommunen. Et fagsystem skal ha roller knyttet til seg. Per system etableres roller som flg:

Rolle	Beskrivelse
<b>Systemeier</b>	Systemeier beslutter at systemet skal finnes. Systemeier har det økonomiske ansvaret for systemet og kostnader anvises til systemeiers ansvarssted. Deltakerkommunen har ansvar for å utpeke systemeiere for systemer som er i bruk i vertskommunen.
<b>Systemforvalter</b>	Systemforvalter kjenner systemet fra teknisk ståsted og er kontakt mot leverandøren. Deltakerkommunene har ansvar for i samarbeid med vertskommunen å utpeke systemforvaltere for systemer som er i bruk i vertskommunen.
<b>Driftsansvarlig</b>	Sørger for at systemet er tilgjengelig. Der systemet leveres som en SaaS tjeneste er leverandøren driftsansvarlig. Der systemet leveres on-prem eller har integrasjoner mot andre av kommunens systemer har vertskommunen ansvar for å utnevne en driftsansvarlig.
<b>Superbruker</b>	Superbruker er rollen for brukere som har dybdekompetanse i det enkelte fagsystem og er en resurs for sine kolleger og en viktig kontaktperson inn mot felles It-drift (Varanger IKT). Systemeier har ansvaret for utpeke superbrukere.

Med system forstår vi i denne sammenheng dataprogrammer som enten forvaltes eller driftes sentralt eller som forplikter kommunene økonomisk. Dataprogrammer som ikke er under forvaltning og som heller ikke forplikter kommunene økonomisk er ikke systemer, f eks er apper på telefonen som brukeren betaler selv ikke systemer.

Systemeier trenger ikke nødvendigvis ha mer kunnskap om systemet. Systemeier har ansvaret for prosessene knyttet til IT Service strategy i ITIL.

Forvaltning handler om å sørge for at systemet har riktig market fit i forhold til behovene slik at vi har riktig system med riktig funksjonalitet og opsjoner som brukerne trenger og oppfølging av leverandøren. Systemforvalter har ansvar for ITIL prosessene Problem og Change.

Systemdrifter har ansvaret for Incidentprosessen i ITIL.

Superbruker og forvalter jobber tett og kan være samme person.

## Behandlingsansvarlig

Várjjat IT er behandlingsansvarlig for de av deltakerkommunenenes systemer som samarbeidet drifter. Várjjat IT utøve arbeid og tar avgjørelser innen IT knyttet til systemer der kommunen er behandlingsansvarlig jfr personopplysningslovens kapittel IV.

## Infrastruktur

VIT forvalter infrastruktur på vegne av samarbeidet.

## Nettverk

Nettverk tilbys som en fellestjeneste fra VIT. Nettverket leveres i dag som mørk fiber fra lokasjonene inn mot datasenter i deltakerkommunene. Várjjat IT har ansvar for drift av nettet.

## Servere

Várjjat IT tilbyr serverkapasitet som en fellestjeneste på maskinvare plassert i datasenter i Tana.

Várjjat IT har ansvar for drift av serverne.

## Overvåking

Várjjat IT gjør overvåking av IT systemene som flg

<b>Infrastruktur</b>	<b>Overvåking</b>
<b>Applikasjoner</b>	NA
<b>Nettverk</b>	Overvåking av switcher
<b>Mail</b>	Mailvask for skadelig programvare
<b>Sikkerhet</b>	Overvåking av end-point-protection på kommunens maskiner

## Sikkerhet

Várjjat IT utfører sikkerhetsarbeid på IT løsningene. Kommunedirektørene i deltakerkommunene har det siste sikkerhetsansvaret for organisasjonen, så arbeidet utføres på vegne av disse.

- utkast -

## ***Personalpolitiske retningslinjer for omstilling i 4k-kommunene i Vestre Varanger - felles retningslinjer***

Kfr punkt 10 i vedtatt Samarbeidsavtale om tjenesteproduksjon og tjenesteutvikling i Vestre Varanger:

*« I løpet av 2021 skal det utarbeides felles personalpolitiske retningslinjer for håndtering av konsekvenser for arbeidsgiver og de ansatte av vedtatte omstillinger».*

## **Innledning**

Dette sett av retningslinjer behandler prinsipper og rutiner ved ulike former for omorganisering i 4k-kommunene i Vestre Varanger.

Retningslinjene viser saksgang i omstillingssaker i de fire kommunene, samt ansvar, oppgaver og koordinering. Innledningsvis er det gitt definisjoner og generelle retningslinjer og saksbehandlingsprinsipper.

De generelle retningslinjene er veiledende, og prinsippene og saksbehandlingen som gis i disse rutinene skal legges til grunn ved planlagte omstillingsprosesser.

Retningslinjene erstatter ikke behovet for skjønnsmessige vurderinger av den aktuelle situasjon i konkrete saker.

## **Definisjoner**

### **Omstilling**

Med omstilling menes større, ikke individuelle endringer som har betydning for arbeidstakers arbeidssituasjon. I retningslinjene legger vi til grunn følgende former for omstilling:

- Omorganisering
- Nedbemanning
- Virksomhetsoverdragelse

Målet ved enhver omstilling er å sikre en forutsigbar prosess i alle ledd og nivåer ved:

- forsvarlig planlegging og gjennomføring
- forsvarlig informasjon og saksbehandling gjennom hele prosessen
- ivaretagelse av hver enkelt arbeidstaker
- opprettholde et fullt forsvarlig arbeidsmiljø under gjennomføringen av omstillingen

### **Omorganisering**

Med omorganisering menes en endring av organisasjonsstruktur, oppgaveinnhold og/eller oppgavestruktur uten at endringen ledsages av nedbemanning, privatisering (outsourcing/tjenestekjøp etter anbud) eller liknende.

### **Nedbemanning**

Nedbemanning er en prosess der en tilpasser antall ansatte til en kostnadsramme (budsjettvedtak i årsbudsjett) og/eller en omlegging av virksomheten.

### **Virksomhetsoverdragelse**

Virksomhetsoverdragelse foreligger når en hel eller del av en selvstendig enhet overføres til annen arbeidsgiver (og samtidig bevarer sin identitet).

### **Arbeidsgivers retter, plikter og styringsrett**

Under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig

arbeidsmiljø (AML § 4-2(3)).

Arbeidsgivers styringsrett gir arbeidsgiver rett til å fordele, organisere, lede og kontrollere arbeidet. Styringsretten begrenses av lov og avtaleverk. Under omstillingsprosesser skal arbeidsgiver ivareta omsorgsplikten ved å sikre at alle arbeidstakere har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø (kfr. AML § 4-1 (1)). Arbeidsgiver har aktivitetsplikt, både med hensyn til å forebygge og med hensyn til å håndtere oppståtte problemer.

Aktivitetsplikten innebærer at leder er ansvarlig for at tiltak som iverksettes i omstillinger vurderes og evalueres i henhold til gjennomført risikovurdering.

### **Arbeidstakers rettigheter, plikter og selvstendig ansvar**

Arbeidstakere som er i en omstillingsprosess skal ivaretas i henhold til lov og avtaleverk, men har også et selvstendig ansvar for å bidra til opprettholdelsen av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i, under og etter omstillingen. Den enkelte arbeidstaker er også ansvarlig for å tilrettelegge for at relevante personlige opplysninger gjøres kjent for arbeidsgiver.

## **Roller i omstilling**

### **Kommunestyrets myndighet**

Kommunestyret avgjør overordnet administrativ organisering og struktur, så langt lokale reglement og bestemmelser anviser.

### **Rådmannens myndighet**

Opprette stillinger, forutsatt budsjettmessig dekning, samt omgjøre og nedlegge stillinger. Fastsette administrativ organisering etter nærmere bestemmelser av kommunestyret, kfr delegeringsreglement.

### **Etatssjef og lokale leder <sup>1</sup>**

Det er etatssjef / lokal leder som er ansvarlig for tilrettelegging og gjennomføring av vedtak. Med lokal leder menes den leder som er ansvarlig for enheten/etaten/virksomheten som skal omstilles.

Lokal leder har ansvar for og skal ivareta;

- gjennomføring av vedtak fra overordnet nivå
- planlegging og gjennomføring av omstillingsprosessen på lokalt nivå
- berørte arbeidstakere
- gjennomføre risikovurderinger for å opprettholde et forsvarlig arbeidsmiljø
- et forsvarlig tjenestetilbud

### **Arbeidsmiljøutvalget (AMU)**

Arbeidsmiljøutvalget behandler i egen sak konsekvensene av omstillingsprosesser for å sikre at arbeidsmiljøet ivaretas i henhold til arbeidsmiljølovens krav om fullt forsvarlig

---

<sup>1</sup> Etatssjef / lokal leder (evt virksomhetsleder, kommunalsjef, avdelingsleder m.m.); det kan være flere og ulike betegnelser i kommunene avhengig av organisasjons- og stillingsstruktur.

arbeidsmiljø. Arbeidsmiljøutvalget skal orienteres om gjennomførte risikovurderinger og eventuelle tiltak som iverksettes.

### **Verneombud (HVO)**

Vernetjenesten (HVO/hovedvernombud eller verneombud) skal ivareta arbeidstakernes interesse i saker som angår arbeidsmiljøet.

Med arbeidstakerne menes alle som har et ansettelsesforhold i en av de fire kommunene i 4-k samarbeidet (Berlevåg, Tana, Nesseby, Båtsfjord).

Verneombud skal gis en formell orientering om omstilling ved at lokal leder innkaller lokalt verneombud til orienteringsmøte.

### **Medbestemmelsesmøter**

Medbestemmelsesmøter (dialogmøter) er en arena for drøfting mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene i saker som har betydning for arbeidsforholdet.

Slike medbestemmelsesmøter skal drøfte og eventuelt gi arbeidsgiver råd om pågående omstillingsprosesser.

### **Tillitsvalgte / (HTV)**

Tillitsvalgte skal representere den enkelte arbeidstaker i omstillingsprosessen. Tillitsvalgte skal gis en formell orientering om omstilling ved at lokal leder innkaller lokale tillitsvalgte til orienteringsmøte.

### **Den enkelte arbeidstaker**

Arbeidstaker skal bidra positivt til dialog med arbeidsgiver om omstillingsprosessen og om egen arbeidssituasjon.

Den enkelte ansatte har et selvstendig ansvar for å holde seg orientert om omstillingen. I det ligger at den ansatte skal delta på møter han/hun blir innkalt til og gjøre seg kjent med informasjon som er gitt gjennom gjeldende informasjonskanaler. Den enkelte arbeidstaker har også et ansvar for å sikre at arbeidsgiver får nødvendige opplysninger om egen situasjon.

### **Personalavdelingen <sup>2</sup>**

Personalavdelingen/-leder, har overordnet ansvar for vedtatt arbeidsgiverpolitikk, og skal bistå ledere med å sikre at alle arbeidstakere har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Personalavdelingen er sentral i omstillingsprosesser innen hver kommune og også i forhold til interkommunale prosesser.

### **BHT**

Bedriftshelsetjenesten har en fri og uavhengig stilling i arbeidsmiljø saker (Arbeidsmiljølovens § 3-3, (2)) og kan bistå ledelse, verneombud og arbeidstakere i omstillingsprosesser.

---

<sup>2</sup> Det er ulik organisering i de 4 kommunene, men her menes den som har det øverste ansvar for personalfunksjonen på vegne av rådmannen.

## Rettslig grunnlag

### Grunnlag og hjemmel

**Kommuneloven**, KL, fastsetter bestemmelser om de politiske organers handlingsrom.

**Arbeidsmiljøloven**,<sup>3</sup> AML, har en rekke bestemmelser som kommer til anvendelse ved omstillinger. De bestemmelsene som står særlig sentralt i arbeidet med omstillingsprosesser er:

- kapittel 8 om medbestemmelse (§ 8-1)
- kapittel 4 om krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling (§ 4-2)
- kapitlene 2 der arbeidsgivers plikter defineres
- bestemmelsene i kapittel 14 og 15, som behandler reglene om tilsettingsforhold og opphør av tilsettingsforhold
- kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse
- risikovurderinger i forhold til fysisk- og psykososialt arbeidsmiljø

**Hovedavtalen**<sup>4</sup> for kommunal sektor HA, har bestemmelser i del B, § 3 om arbeidsgiver og tillitsvalgte gjensidige plikter og rettigheter. I § 3-1 gis bestemmelser om arbeidsgivers plikt til drøfting ved endringer og omstillinger som vil få betydning for arbeidstakerne og at arbeidsgiver «*på et tidligst mulig tidspunkt informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd*».

Både arbeidsmiljøloven og hovedavtalen fastslår at medvirkning skal skje og sier noe om hvilket tidspunkt medvirkningen skal skje. Ved tolkningen av tidspunktet, må det ses hen til formålet med drøftingsbestemmelsene. På de saksområder hvor drøftingsplikten gjelder, er arbeidstakersiden sikret en rett til å utøve medvirkning på beslutninger gjennom argumenter og dialog. Det innebærer at organisasjonene skal bringes inn på et tidspunkt som muliggjør reell påvirkning og innflytelse på beslutningene.

**Forvaltningsloven** (FVL) gir saksbehandlingsregler som skal følges i prosessene.

Det framgår av forvaltningsloven at avgjørelser som gjelder ansettelse, oppsigelse eller forflytting av offentlig tjenestemann, skal regnes som enkeltvedtak etter FVL § 2 annet ledd. Det innebærer at lovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak skal følges i en omstillingsprosess når slike avgjørelser skal treffes. Avgjørelser vedr. tilsettingsforholdet som ikke er enkeltvedtak, vil i utgangspunktet ikke omfattes av forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

## Overordnede saksbehandlingsprinsipper

For å sikre at den enkeltes interesser ivaretas på forsvarlig måte og i henhold til forvaltningslovens bestemmelser og god forvaltningsskikk skal forvaltningslovens

<sup>3</sup> [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=arbeidsmilj%C3%B8lov#KAPITTEL\\_18](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=arbeidsmilj%C3%B8lov#KAPITTEL_18)

<sup>4</sup> <https://www.ks.no/globalassets/Hovedavtalen-KS-2020-2021-.pdf>

prinsipper om saksbehandling følges så langt det er mulig.

Det innebærer blant annet at:

- dokumentasjon om alle ledd i prosessen sikres
- partene har innsyn i dokumenter som angår egen sak
- partene varsles før vedtak/beslutninger fattes
- partene skal få mulighet til å uttale seg i spørsmål som angår dem selv
- prinsippet om taushetsplikt i forhold til personlige opplysninger skal ivaretas

## Medvirkning i saksforberedelse

Tillitsvalgte og verneombud skal delta i forberedelse av saker om omstilling, kfr. bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kap. 8 og Hovedavtalens bestemmelser om medvirkning, kapittel B § 3-1.

Medvirkning skal skje på grunnlag av en helhetlig plan som kan bidra til forutsigbarhet i forhold til hvordan medvirkning skal skje. Planen skal gi uttrykk for de ulike partenes roller i de ulike fasene i omstillingsprosessen, og klargjøre hvilke roller medbestemmelsesmøtene og AMU skal ha.

## Arbeids- og tidsplan

Arbeidet med omstilling forutsetter tett samarbeid og gode prosesser. God planlegging gir forutsigbarhet for alle parter ved enhver omstillingsprosess og sikrer at omstillingen lykkes. Tillitsvalgte og verneombud/hovedverneombud skal være med i arbeidet med å utarbeide arbeids- og tidsplan. Det er lokal leders ansvar å sørge for at det foreligger en plan for arbeidet.

En god arbeids- og tidsplan skal:

- definere og avklare roller
- tidfeste tidspunkter for når fastsatte oppgaver skal være gjennomført, herunder informasjonsplan
- fordele ansvaret for de enkelte arbeidsoppgavene
- skal være et redskap for å kvalitetssikre det pågående arbeidet
- synliggjøre arbeidsmiljørisker gjennom risikovurdering
- inneholde prinsipper for medvirkning på lavest mulig nivå; både formelt og i forhold til hver enkelt arbeidstaker
- angir tidspunkt for behandling av saken i medbestemmelsesmøter, AMU etc

## Informasjon

Det er arbeidsgiver som har ansvar for at alle parter i omstillingsprosessen til enhver tid får slik informasjon at parten kan ivareta sine interesser på en forsvarlig måte, til rett tid. Tidspunkt for når informasjon skal gis kan framgå av tids- og arbeidsplanen, eller det kan utarbeides egen informasjonsplan. Informasjonen skal ivareta de ansattes behov for



kontroll og forutsigbarhet i sin arbeidshverdag og sikre mulighet for medvirkning.

*Viktige informasjonsprinsipper:*

- Det etableres faste, regelmessige møteplasser for informasjonsutveksling.
- Det oppnås en felles forståelse mellom ledelsen og de ansatte/(tillitsvalgte) om hvilke kanaler som skal benyttes til hvilken type informasjon.
- Informasjonen skal være klar og i minst mulig grad åpen for tolkninger.

*Informasjonen kan gis på følgende måter:*

- ved individuelle samtaler
- informasjonsmøter
- kopi til arbeidstaker av alle brev som angår en selv
- e-post til ansatte som berøres

Informasjon skal være grunnlag for god dialog, og sikre at partene/aktørene får tilstrekkelig innsikt i hverandres synspunkter for å sikre reell medvirkning. Tidspunktene for når informasjon skal gis innarbeides i arbeidsplanen (informasjonsplanen).

## **Krav til skriftlighet**

Alle planer som utarbeides skal være skriftlige og det skal fremgå hvem som er ansvarlig for ulike arbeidsoppgaver. Det er leders ansvar at det utarbeides skriftlig dokumentasjon. Det skal føres referat fra alle møter og individuelle samtaler hvor følgende opplysninger skal framkomme:

- dato og møtested
- deltakere, eventuelt forfall
- hva ble drøftet
- enighet/uenighet i gruppen
- konklusjoner

Referatene skal som et minimum inneholde ovennevnte punkter. Dersom noen av partene ønsker å ha med tillegg til referatet, skal dette føres inn. Det må i så fall fremkomme hvem som har innsigelsen/tillegget, og tillegget skal underskrives.

## **Medvirkning/Involvering**

### **Tillitsvalgtes medvirkning**

Arbeidsmiljølovens kapittel 8 (§ 8-2) og hovedavtalen krever at de tillitsvalgte tas med i drøftinger, orienteres og tas med på råd når det gjelder beslutninger som kan føre til endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold. (HA del B, § 1-4-1.)

### **Verneombudets medvirkning**

Verneombudet skal tas med i drøftinger, orienteres og tas med på råd når det gjelder beslutninger som kan føre til endring i arbeidsorganisering. Verneombudet skal tas med

på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde, herunder etablering, utøvelse og vedlikehold av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (AML § 6-2-4).

### **Den enkelte ansattes medvirkning**

Medvirkning i omstillingsprosesser vil øke den enkeltes opplevelse av forutsigbarhet og følelse av kontroll over egen situasjon. Medvirkning på individnivå skal tilstrebes i størst mulig utstrekning. Det innebærer dialog, kartlegging av kompetanse og livssituasjon. Det vil være den enkelte ansatte som har best kjennskap til egen arbeidssituasjon og livssituasjon og som kan gi arbeidsgiver nødvendige opplysninger for ivaretagelse av den enkeltes rettigheter.

### **Informasjon om endringer i bemanning**

#### **- Sentrale endringer**

Ved større sentrale omstillinger skal hovedtillitsvalgte (HTV) være representert i relevante arbeidsgrupper og fora. Det forutsettes at hovedtillitsvalgte holder evt lokale tillitsvalgte<sup>5</sup> orientert om eventuelle forestående bemanningsendringer, selv om det er arbeidsgiver som har ansvar å informere tillitsvalgte lokalt om forestående endringer.

#### **- Lokale endringer**

Informasjons- og drøftingsplikten overfor de tillitsvalgte lokalt kan ivaretas på flere måter. Partene må tidlig i prosessen bli enige om omfang og form på samarbeidet.

## **Orientering til ansatte som blir berørt**

### **Formål**

Informasjon og dialog med den enkelte ansatte skal sikre at vedtak og avgjørelser som treffes vedr. den enkelte skal bygge på riktige opplysninger.

### **Informasjonsmøte med alle ansatte**

Når det foreligger en beslutning om at omstilling skal gjennomføres, skal arbeidsgiver så snart som mulig skriftlig innkalle samtlige arbeidstakere som vil bli berørt av omstillingen til et felles orienteringsmøte. Også deltidsansatte, ansatte i permisjon, sykemeldte arbeidstakere og vikarer skal informeres og innkalles. Tillitsvalgte skal orienteres om møteinnkallingen. Innkallingen skal orientere om:

- tid og sted for fellesmøte
- at det er igangsatt/igangsettes en omstillingsprosess ved avdelingen/enheten
- at arbeidstakerne vil bli holdt løpende orientert om saksbehandlingen og eventuelle tiltak som vil bli igangsatt som følge av avgjørelsen.

I informasjonsmøtet gjennomgås grunnlaget for omstillingen og eventuelle konsekvenser for enheten. Dersom det er utarbeidet arbeids- og tidsplan skal denne gjennomgås.

Rutinene for saksbehandling i den konkrete omstillingssaken skal gjennomgås. Det skal føres referat fra fellesmøter, kfr. *krav til skriftlighet*.

---

<sup>5</sup> Struktur på lokale fagforeninger og tillitsvalgtapparat kan være ulik

### **Informasjonsmøte/samtaler med enkeltansatte**

I saksbehandlingen skal det, etter gjennomføring av felles informasjonsmøte gjennomføres individuelle samtaler med den enkelte som blir berørt av omstillingen. Lokal leder må vurdere når det er mest hensiktsmessig å gjennomføre samtalen avhengig av hva slags omstilling enheten står ovenfor.

Den enkelte må få mulighet til å orientere om sin situasjon og sine ønsker og eller/behov, samt gjennomgå sin fulle kompetanse med arbeidsgiver på dette stadiet. Den individuelle samtalen skal sikre at arbeidsgiver har best mulig faktisk grunnlag for å fatte beslutninger.

### **Orientering til tillitsvalgte og verneombud**

Lokal leder er ansvarlig for å gjennomføre medbestemmelses- / dialogmøter med HTV / tillitsvalgte og verneombud for å orientere og ta tillitsvalgt med i prosessen.

Samarbeidet skal iverksettes på et tidligst mulig tidspunkt slik at tillitsvalgte til enhver tid har en reell mulighet til påvirkning i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Arbeidsgiver har mulighet til å ha hovedtillitsvalgt/tillitsvalgte og verneombud med i enhver arbeidsgruppe dersom det er hensiktsmessig. Arbeidsgiver skal tilrettelegge for medvirkning på en slik måte at tillitsvalgte i en tidlig fase blir enige om involvering i prosessen.

### **Kompetanse-/bemanningsplan**

Ved omstillinger skal det utarbeides ny kompetanse-/bemanningsplan på bakgrunn av omstillingsvedtaket. Det er selve vedtaket om omstilling og enhetens behov for kompetanse som følge av omstillingsvedtaket som er førende for bemanningsplanen.

Kompetanse-/bemanningsplan skal bygge på de krav som loven eventuelt stiller, eller på den norm som den enkelte enhet mener må oppfylles for å sikre forsvarlig drift.

Kompetanse-/bemanningsplanen skal begrunnes, og ledelsens vurdering av kompetansebehovet skal framkomme.

Kompetanse-/bemanningsplanen skal drøftes med tillitsvalgte før de vedtas, slik at tillitsvalgte har muligheter til å komme med sine innsigelser og råd før arbeidsgiver treffer sine beslutninger. Representant for tillitsvalgte kan tas med i arbeidet med å utarbeide kompetanse-/bemanningsplan, selv om de etter lov og avtaleverk ikke kan kreve slik medvirkning.

Det skal føres referater fra alle møter som gjennomføres.

### **Vedlegg:**

Sjekklister