Kommunereform

– sjekkliste for revisor, kontrollutvalg og sekretariat

Norges Kommunerevisorforbund

INNHOLDSFORTEGNELSE

1 INNLEDNING 3

2 ARBEIDSFORM 3

3 DEFINISJONER 3

4 KONTROLLUTVALGETS OG KONTROLLUTVALGSSEKRETARIATETS ROLLE 4

4.1 KONTROLLUTVALGETS FUNKSJONSTID 4
4.2 VALG AV REVISOR TIL FELLESNEMNDA 5
4.3 HVEM SKAL REVISOR RAPPORTERE TIL? 5
4.4 VALG AV REVISOR I DEN NYE KOMMUNEN (DER FELLESNEMNDA ER GITT FULLMAKT TIL Å VELGE LØSNING) 5
4.5 VALG AV KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT FOR DEN NYE KOMMUNEN 6
4.6 KONTROLLUTVALGETS FOKUS ETTER AT VEDTAK OM SAMMENSLÅING ER FATTET 6
4.7 REGNSKAPSREVISJON 6
4.8 FORVALTNINGSREVISJON 7
4.9 SELSKAPSKONTROLL 7
4.10 VURDERE KONSEKVENSER FOR EGET SELSKAP 7

5 RISIKOOMRÅDER I EN SAMMENSLÅINGSPROSESS – VURDERING AV INTERNKONTROLL 8

6 DREIEBOK – ÅRSOPPGJØR MED FOKUS PÅ KOMMUNESAMMENSLÅING 9

7 SELVKOST 9

8 EIENDOMSSKATT 10

9 KOMMUNALE GARANTIER 10

10 PENSJONSFORHOLD 11

11 ANSKAFFELSER 11

12 NOEN PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL IKT-SYSTEMER VED KOMMUNESAMMENSLÅINGER 12

13 ARKIV 13

14 LEDELSE 13

VEDLEGG 14

REFERANSER OG KILDER: 14

1 Innledning

Styret i NKRF satte i møte 06.05.15 ned en prosjektgruppe for å forberede kontrollutvalgssekretariat og revisjonsenhetene på den forestående kommunestrukturreformen.

Målet for prosjektet ble angitt å være utarbeidelse av en sjekkliste over forhold som kommunene bør være spesielt oppmerksomme på i forbindelse med kommunereformen. Sjekklisten må også inneholde henvisninger til kilder for regelverk, veiledninger mm. der det er hensiktsmessig. Sjekklisten skal utarbeides på områdenivå, og ikke gå i detaljer.

Sjekklisten skal utformes på en måte som gjør at den blir til nytte i rådgivningen til kommunene, for kontrollutvalgets tilsyn med endringsprosessen, og for revisor som kilde for risikovurderinger.

Prosjektgruppen fikk følgende sammensetning:

Orrvar Dalby (leder)	daglig leder, Vestfold Interkommunale Kontrollutvalgssekretariat
Irene Loka	revisjonssjef, Kommunerevisjonen Vest, Vest–Agder IKS
Anders Svarholt	seksjonsleder forvaltningsrevisjon, Østfold kommunerevisjon IKS
Ole Kristian Rogndokken	daglig leder, NKRF

2 Arbeidsform

Prosjektgruppen har innhentet informasjon fra flere kilder for å høste erfaring fra tidligere gjennomførte kommunesammenslåinger. I tillegg har det blitt opprettet flere arbeidsgrupper som har avgitt egne rapporter. To av arbeidsgruppenes rapporter er gitt en kort omtale i denne sluttrapporten, i tillegg følger de som vedlegg.

Prosjektgruppen har også hatt kontakt med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). I kapitlene 7-10 har vi gjengitt noen spørsmål som vi oversendte KMD og departementets svar.

3 Definisjoner

1) Inndelingsloven. Rundskriv og veiledninger.

Inndelingsloven av 15. juni 2001 nr. 70 og forarbeidene til denne **(Ot.prp. nr. 41 (2000-2001)** setter de lovmessige rammene for kommunesammenslåingsprosessen.

I **Meldingsdelen i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S) Kommunereform** har regjeringen redegjort nærmere for opplegget med kommunereformen.

I rundskriv **H-10/2015** er bestemmelsene i loven kommentert og fortolket.
Departementet har i forbindelse med Kommunereformen gitt ut flere veiledninger bl.a.:

- **Formelle rammer i byggingen av nye kommuner**
- **Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen**

4.2 Valg av revisor til fellesnemnda

NB

Etter Inndelingslova § 25 skal fellesmøtet mellom de aktuelle kommunestyrene som fylkesmannen kaller inn til etter at det er gjort vedtak om sammenslåing, drøfte valg av revisor for fellesnemnda. Valg av revisor skjer deretter i de respektive kommunestyrene, forutsetningsvis som likelydende vedtak.

Inndelingsloven sier ikke noe om kontrollutvalgets rolle i behandlingen. Praksis i fra kommunene i Vestfold (fire prosesser) er at i tre tilfeller har kommunestyrene valgt revisor etter innstilling fra kommunenes kontrollutvalg. I det siste tilfellet er det gjennomført valg av revisor etter direkte vedtak i kommunestyrene.

Prosjektgruppen anbefaler å følge vanlig prosedyre ved valg av revisor i kommunene, dvs. valg foretas av kommunestyrene etter innstilling fra de sammenslående kommunenes kontrollutvalg. Dette vil også styrke legitimiteten til det valget som gjøres.

I praksis vil valg av revisor ikke volde noe problem, så lenge de kommunene som skal slå seg sammen, har samme revisor. Når kommunene har forskjellig revisor, vil det kunne tenkes at kontrollutvalgene ikke innstiller på samme revisor. Her er det lovens forutsetning at spørsmålet skal drøftes og avklares på fellesmøtet, og at kommunestyrene deretter fatter likelydende vedtak.

Normalt føres fellesnemndas regnskap av en av de berørte kommunene. Den praktiske løsningen vil da være at regnskapsførende kommunes revisor også velges som revisor for fellesnemnda.

4.3 Hvem skal revisor rapportere til?

I Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) er det uttalt flg. under pkt. 8.2.3:

«Når det gjeld folkevalt kontroll med verksemda i fellesnemnda, bør den liggje til den enkelte kommunen sitt kontrollutval, som kan føre kontroll på vegne av sin kommune. Dermed må revisor rapportere til alle dei aktuelle kommunane/fylkeskommunane.»

Fellesnemndas funksjonstid er begrenset og det er viktig med god forankring og innsyn i alle de deltakende kommuner. På denne bakgrunn anbefales at revisor rapporterer i tråd med anbefalingene i Ot.prp. nr. 41 (2000-2001.) Se ellers pkt. 6 under.

4.4 Valg av revisor i den nye kommunen (der fellesnemnda er gitt fullmakt til å velge løsning)

Fellesnemnda kan få fullmakt til å tilsette personale i den nye kommunen, herunder revisor, jfr. § 26, 5. ledd. Inndelingslova angir prosedyre for valget og her er det entydig slått fast i samme bestemmelse at kontrollutvalgene i de sammenslående kommunene skal avgi (hver sin) innstilling.

NB!

Når kommunene har forskjellig revisor, vil det kunne tenkes at kontrollutvalgene ikke innstiller på samme revisor. Der fellesnemnda har fått fullmakt til å velge løsning, må nemnda forholde seg til innstillingene og foreta det valget den mener er det beste. Det anbefales imidlertid at en forsøker å avklare en slik situasjon i forkant av behandlingen i fellesnemnda.

En rekke problemstillinger er imidlertid ikke avklart. Dette er et bevisst valg fra lovgiver, som ønsker at slike spørsmål drøftes og avklares mellom kommunene. Dette tilsier at det er stort rom for kommunene til å finne praktiske løsninger, så lenge de ikke strider mot loven eller dens formål.

Denne rapporten fokuserer hovedsakelig på en del slike problemstillinger som ikke er direkte løst i lov, rundskriv eller veiledninger.

2) Fellesnemndas juridiske og organisatoriske status. Myndighet. Inndelingslova § 26.

Når det er gjort vedtak om sammenslåing av to eller flere kommuner, skal det opprettes ei fellesnemnd til å forberede og gjennomføre sammenslutningen. Spørsmålet om fellesnemndas juridiske status har vært forelagt KMD og basert på departementets svar anbefaler prosjektgruppa at følgende. forståelse legges til grunn:

Fellesnemnda er ikke å anse som en egen juridisk enhet, men et kommunalt organ opprettet i medhold av inndelingsloven. Det innebærer f.eks. at fellesnemnda ikke har eget organisasjonsnummer. Fellesnemnda har mange trekk av interkommunalt samarbeid iht. Kommuneloven § 27, men er ikke definert som dette.

Fellesnemnda har den myndighet som definert i lovens § 26, samt den myndighet kommunestyrene velger å gi nemnda i reglement. Det varierer litt fra prosess til prosess. Det er imidlertid viktig at fellesnemnda får delegert myndighet til å avklare både framtidig revisjons- og sekretariatsordning for den nye kommunen. For å unngå flere behandlinger i kommunestyrene, er det hensiktsmessig at denne delegasjonen vedtas i forbindelse med etableringen av fellesnemnda.

4 Kontrollutvalgets og kontrollutvalgssekretariatets rolle

En arbeidsgruppe har vurdert **kontrollutvalgets og kontrollutvalgssekretariatets rolle knyttet til kommunesammenslutningen**. Arbeidsgruppen har bestått av:

Orrvar Dalby (leder)	Vestfold Interkommunale Kontrollutvalgssekretariat
Pål Ringnes	Kontrollutvalgssekretariatet i Buskerud og omegn IS
Mona Moengen	Romerike Kontrollutvalgssekretariat IKS

Arbeidsgruppens mandat var:

- Hvilke områder og forhold er det viktig at KU og sekretariatet har spesielt fokus på i en sammenslåingsprosess?
- Tydeliggjøre prosessuelle forhold som berører kontrollutvalget.

4.1 Kontrollutvalgets funksjonstid

Det følger indirekte av bestemmelsene i Inndelingsloven at de valgte kontrollutvalgene i de kommunene som skal slå seg sammen, fungerer fram til ny kommune er etablert. Inndelingsloven har ikke hjemmel for å etablere felles kontrollutvalg i perioden fram til ny kommune er etablert.

Fellesnemnda kan også med hjemmel i § 26, 5. ledd få fullmakt til å videreføre *«deltaking i interkommunalt samarbeid om revisjon eller vidareføre avtale med annan revisor.»* Slikt vedtak forutsetter at fellesnemnda har fått fullmakt til dette i det reglement kommunestyrene har vedtatt, og skal også skje på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalgene.

Dersom det skulle være aktuelt å konkurranseutsette revisjonsoppdraget for den nye kommunen, må det eventuelt skje i samsvar med anskaffelsesregelverket.

4.5 Valg av kontrollutvalgssekretariat for den nye kommunen

Fellesnemnda kan også få fullmakt til å videreføre sekretariatsordning for kontrollutvalget i den nye kommunen, jfr. § 26 i loven.

Kontrollutvalgene skal avgi innstilling i saker om valg av sekretariatsordning.

Som for revisjon, vil dette ikke føre til problemer i praksis, dersom kommunene har samme ordning. Der hvor kommunene har forskjellig sekretariatsløsning, vil det kunne bli forskjellig innstilling fra kontrollutvalgene. Det anbefales at en slik situasjon forsøkes avklart i forkant av behandlingen i fellesnemnda.

Prosjektgruppa anbefaler at det benyttes et settesekretariat til å forberede saken for kontrollutvalgene.

4.6 Kontrollutvalgets fokus etter at vedtak om sammenslåing er fattet

Kontrollutvalget bør i denne fasen vurdere å endre fokus fra den normale bakoverskuende tilnærmingen til et mer «her og nå» fokus. Det kan være aktuelt å be prosjektleder og rådmenn jevnlig orientere om prosessen. Videre bør kontrollutvalget bidra til at fokuset på internkontroll, interkommunalt samarbeid, eierstyring mv. er på plass både i forhold til ny kommune, men også i «gammel kommune» inntil denne opphører.

4.7 Regnskapsrevisjon

Av Inndelingslova § 25 går det fram at felles kommunestyremøte skal drøfte *«val av revisor for verksemda i fellesnemnda»*. I KMDs veileder «Formelle rammer i byggingen av nye kommuner», pkt 3.2.3, er dette omtalt som at *«kommunene må også ta stilling til hvilken revisjonsordning fellesnemdas virksomhet skal ha»*. Utover dette er det gitt få bestemmelser om revisjonens innehold og rapporteringsform.

Et av spørsmålene som må avklares er hva det skal avgis revisjonsberetning/uttalelse om. Det er ikke gitt regler om regnskap for fellesnemndene, og hva regnskapet vil omfatte kan trolig variere bl.a. utfra hvordan de er organisert. Det antas likevel at det sjelden vil være snakk om et fullstendig årsregnskap.

Utover å uttale seg om regnskapet skal revisor i kommunal sektor også uttale seg om forhold knyttet til budsjett, årsberetning, registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Det er ikke gitt at det avgis noen årsberetning for fellesnemnda, og rutiner for registrering og dokumentasjon kan, avhengig av organisering, være noe som følger rutinene i regnskapsførende

kommune. Vi mener det vil være naturlig å uttale seg om budsjett dersom det legges fram et regnskap hvor det rapporteres mot budsjett, dvs. inneholder budsjettopplysninger. Vi har videre lagt til grunn at forholdet til budsjett vurderes på samme måte som ved revisjon av kommunen.

En annen problemstilling er hvem som skal være adressat for uttalelsen. Fellesnemndene vil i de fleste tilfeller eksistere i deler av to kalenderår, slik at det vil være snakk om to uttalelser. Siden det er fellesnemndas revisor det er snakk om, mener vi det riktige må være at revisors uttalelse avgis til fellesnemnda, men da den siste uttalelsen avlegges vil ikke fellesnemnda eksistere lenger. Det virker derfor naturlig at adressat for den siste uttalelsen vil være det nye kommunestyret. Uansett hvordan dette legges opp vil det trolig bli en situasjon med ulik adressat de to årene.

En tilknyttet problemstilling er hvem som ev. skal være kopimottakere. Dette spørsmålet må henge sammen med det som er uttalt om valg av revisjonsordning og behovet for folkevalgt kontroll. Som påpekt ovenfor skal kommunene i et fellesmøte ha drøftet valg av revisor til nemnden. I tillegg er det i Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) uttalt flg. under pkt.8.2.3: *«Når det gjeld folkevalt kontroll med verksemda i fellesnemnda, bør den liggje til den enkelte kommunen sitt kontrollutval, som kan føre kontroll på vegne av sin kommune. Dermed må revisor rapportere til alle dei aktuelle kommunane/fylkeskommunane.»* Ut fra dette er det naturlig at den enkelte kommunes kontrollutvalg og kommunestyrene får kopi av revisors revisjonsberetning/uttalelse.

4.8 Forvaltningsrevisjon

I kommuner som vil bli berørt av kommunereformen, bør tidshorisont og innhold i overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon vurderes. Det bør vurderes hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter som vil være mest relevante i en slik situasjon. Kontrollutvalgene bør i denne fasen også vurdere andre kontrollvirkemidler som f.eks. orienteringer fra rådmannen og virksomhetsbesøk.

4.9 Selskapskontroll

Istedenfor ordinær selskapskontroll for kommuner som går inn i sammenslåingsprosesser, vil det være aktuelt for kontrollutvalget å ha fokus på kommunens strategi med sine forskjellige interkommunale samarbeidsløsninger, jfr. KMDs veileder «Formelle rammer i byggingen av nye kommuner» pkt. 4.4.3.

4.10 Vurdere konsekvenser for eget selskap

Sekretariatene anbefales å vurdere hvilke konsekvenser kommunereformen vil få for eget selskap. Det må bli en konkret vurdering når det er hensiktsmessig å starte denne vurderingen, men den bør senest påbegynnes når det er klart at en eller flere av eierne vil berøres av kommunereformen. Konsekvensene vil både kunne bli økonomiske og strukturelle. Beslutning i slike saker må tas av eierne etter at sekretariat har utredet og vurdert saken og styret har gitt sine anbefalinger.

Den samme situasjonen vil også oppstå for de kommunalt eide revisjonsselskapene.

5 Risikoområder i en sammenslåingsprosess – Vurdering av internkontroll

I en kommunesammenslåingsprosess er det mange forhold som må på plass, men alt må ikke være på plass med det samme. Det ble derfor satt ned en arbeidsgruppe for å vurdere hvilke forhold som måtte være på plass fra dag en i den nye kommunen. Svaret på dette spørsmålet vil kunne være flere, avhengig av hvilke perspektiv som legges til grunn. Arbeidsgruppen ble bedt om å ta utgangspunkt i den interne kontrollen.

Arbeidsgruppen har bestått av:

Linn Karlsvik, (leder)	revisjonssjef Sandefjord kommunerevisjon
Randi Blystad,	assisterende avdelingsdirektør Oslo kommunerevisjon
Tina Skarheim,	prosjektkoordinator nye Sandefjord kommune

Arbeidsgruppens mandat var:

- *Kartlegge mulige vesentlige risikoområder i en kommunesammenslåingsprosess, fra et revisjonsperspektiv.*
- *Hovedfokus vil være på tidsrommet fra kommunenes vedtak om sammenslåing frem til ny kommune er etablert.*
- *Arbeidet skal ikke lede frem til ferdige revisjonsprogram, men skal gi revisor nyttige innspill til arbeidet med å vurdere områder for revisjon i forbindelse med sammenslåingsprosessen.*

Målgruppen for vurderingen er revisorer og andre som arbeider med kommunal økonomiforvaltning.

Ambisjonen har ikke vært å avgi noen omfattende rapport eller veileder, men å peke på viktige områder som må gis oppmerksomhet.

En kommunesammenslåing innebærer veldig mange små og store beslutninger, samt veldig mye arbeid. For å lykkes må man ha bevissthet og kunnskap om rekkefølge og avhengigheter, vilje til å prioritere det viktigste – og evnen til å utsette beslutninger og arbeid som kan vente.

Vi håper at rapporten skal bidra til at et komplekst og omfattende arbeid kan gjøres håndterbart ved å «dele opp» i mindre prosjekter og å ha oppmerksomhet på hva man som minimum må lykkes med.

Arbeidsgruppen har avgrenset sitt arbeid til ikke å omfatte materielle kommunaløkonomiske eller finansielle tema.

Arbeidsgruppens rapport følger som vedlegg 1.

6 Dreiebok - Årsoppgjør med fokus på kommunesammenslåing

Det ble også opprettet en arbeidsgruppe for å utvikle ei **dreiebok for årsoppgjør med fokus på kommunesammenslåing**. Arbeidsgruppen har bestått av følgende ansatte i Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS:

Irene Loka (leder) revisjonssjef,
Monica Nilsen
Alla Steffensen
Merete Becher Ingvoldstad

Arbeidsgruppens mandat var:

- Lage et verktøy/sjekkliste til bruk ved avslutning av et kommuneregnskap i forbindelse med en kommunesammenslåing.

Dreieboken er ment å være et redskap for revisor og bygger på erfaringer fra kommunesammenslutninger i Danmark.

Dreieboken er et redskap for revisor ved revisjon av en kommune som er besluttet sammenslått med andre kommuner. Dreieboken konsentrerer seg om forhold som påvirker regnskapet. Det gjøres oppmerksom på at dreieboken kun er en veiledning og ikke kan betraktes som uttømmende.

Nedpakking av et regnskap og sammenslåing av flere regnskap er en omstendelig og tidkrevende prosess. Dreieboken bygger på erfaringer fra tilsvarende prosesser i Danmark og tar for seg handlinger knyttet til alle delene av regnskapet på kapittelnivå i KOSTRA.

Dreiebok – Årsoppgjør med fokus på kommunesammenslåing følger som vedlegg 2.

7 Selvkost

- Hva skjer med avgiftsnivået i en kommune der de sammenslående kommunene har ulikt avgiftsnivå og ulik dekningsgrad
- Bruk av selvkostfond

Departementet svarte:

«Dersom kommuner som slår seg sammen, har forskjellig avgiftsnivå og/eller selvkostgrad (f.eks. hvis en kommune har vedtatt at gebyrinntektene skal dekke 100 pst. av selvkost, mens den andre kommunen har vedtatt at gebyrinntektene skal dekke 80 pst.), må det ved sammenslåingstidspunktet avtales felles satser.

Generelt kan kommunen differensiere avgiftsnivået ut fra innbyggernes bruk av tjenestene, men ikke ut fra geografi. Adgangen til å differensiere gebyrene innad i kommunen vil avhenge av hjemmelsgrunnlaget for det enkelte gebyret.

I prinsippet skal gebyrene dekke kostnadene for tjenestene som innbyggerne har fått, og innbyggere i en kommune skal ikke subsidiere innbyggerne i en annen. Kommuner som skal slå seg sammen, bør derfor ta sikte på at selvkostfondene ved sammenslåingen er like i størrelse, relativt sett. F.eks. kan fondene bygges ned mot null i årene fram mot sammenslåingen. Dette ble bl.a. gjort i sammenslåingen mellom Inderøy og Mosvik.»

8 Eiendomsskatt

Ved sammenslåing av kommuner vil en kunne få en situasjon der en kommune har innført eiendomsskatt og en annen ikke. I eigedomsskattelova § 13 andre ledd heter det: «Får ein kommune nye grenser, skal reglane i første leden ikkje vera til hinder for at det på eigedomar i område som kjem med i kommunen, vert skrive ut eigedomsskatt etter same satsar som før utvidinga.»

Formuleringen ovenfor dekker situasjonen der en kommune utvider sine grenser, men hva vil situasjonen være dersom det opprettes en ny kommune? Vil den nye kommunen måtte forholde seg til eigedomsskattelova som en kommune som ikke har hatt eiendomsskatt tidligere, dvs. begynne med en sats på 2 promille det første året? (Jf. lovens § 13 første ledd)?

Departementet svarte:

«Dersom kommuner som skal slå seg sammen har forskjellige satser på eiendomsskatten, eller dersom en kommune har innført eiendomsskatt og den andre ikke, må kommunene bli enige om en felles sats i den nye kommunen. Departementet kan i forbindelse med en kommunesammenslåing gjøre unntak for reglene i en overgangsperiode. Denne unntaksmuligheten er hjemlet i inndelingsloven § 17. Denne bestemmelsen innebærer at kommunene kan få noe lenger tid til å samordne satsene i den nye kommunen enn det legges opp til i loven, og har blitt benyttet ved noen av de siste sammenslåingene. Unntaket åpner også for at skattesatsen kan økes hurtigere enn det eiendomsskatteloven legger opp til dersom det er aktuelt. Det vil si at det vil være mulig for den nye kommunen å ha makssats fra dag én, selv om bare den ene av de "gamle" kommunene hadde makssats. Dette har hittil ikke blitt benyttet ved en sammenslåing.

Utgangspunktet er at ulik innretning av eiendomsskatten ikke skal hindre kommunesammenslåinger, men at eiendomsskatten må samkjøres i etterkant av sammenslåingen. Kommunene bør i vedtak om sammenslåing også klargjøre hvordan samkjøring av eiendomsskatten skal skje i den nye kommunen. Søknad om unntak må godkjennes av kongen i statsråd, som en del av kongelig resolusjon om sammenslåing.»

9 Kommunale garantier

Ved sammenslåing av to kommuner der den største kommunen (A) har en anstrengt økonomi og er i ROBEK, vil det kunne bli en situasjon der den nye kommunen vil være i ROBEK. Hvordan vil garantier gitt av den minste kommunen (B) bli behandlet? Vil det kreves ny godkjenning av fylkesmannen, jf. kommuneloven § 51, og vil en slik godkjenningssak bli vurdert på ordinær

måte, slik at det den økonomiske situasjonen i den nye kommunen som avgjør resultatet, eller vil tidligere gitte garantier videreføres?

Departementet svarte:

«Garantier som er gitt av den enkelte kommunen, vil bli videreført i sin helhet etter sammenslåingen. Det kreves dermed ikke ny godkjenning av fylkesmannen.»

10 Pensjonsforhold

Dersom kommuner som slår seg sammen har valgt ulik amortiseringstid for premieavviket, vil amortiseringsperioden kunne videreføres på samme måte som før sammenslåingen, eller må den nye kommunen velge en felles amortiseringsperiode for hele kommunen?

Ved oppløsning av en pensjonskasse kan det oppstå et avvik mellom frigjort egenkapital og kravet til egenkapital i nytt selskap. Dersom det er et positivt avvik (frigjort egenkapital er større enn kravet til innbetaling av egenkapital i nytt selskap), hvordan skal denne frigjorte kapitalen håndteres?

Departementet svarte:

Forskrift om årsregnskap og årsberetning regulerer ikke hva som skjer med (gamle) premieavvik etter en sammenslåing. Vår vurdering er at det er naturlig å bruke samme tankegang som i GKRS sitt notat: Forståelse av KRS 5 – Presisering vedrørende pensjon, hvor løsningen er at tidligere års premieavvik fortsetter med samme amortiseringstid som før. For premieavvik som oppstår etter sammenslåingen, må det imidlertid benyttes enten ett eller syv års amortiseringstid, jf. forskrift om årsregnskap og årsberetning § 13-4.

Uten at vi har gjort noe nærmere vurdering av spørsmålet om hvordan frigjort egenkapital ved oppløsning av en pensjonskasse vil håndteres ved en sammenslåing, vil vi anta at dette som utgangspunkt vil være inntekter som hører til i investeringsregnskapet. Nærmere vurdering må eventuelt gjøres i de konkrete sakene.

For å være sikker på vilkår, prosedyre og frister ved ev. oppsigelse av pensjonsforhold må det tas kontakt med den aktuelle pensjonskassen.

11 Anskaffelser

Anskaffelser er et omfattende område. Hvilke muligheter har kommunen til å endre eller tilpasse seg eksisterende kontrakter? Hvordan håndtere nye innkjøpsbehov som oppstår i overgangsfasen? Dette er noen av problemstillingene som er omhandlet i KMDs veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen.

12 Noen problemstillinger knyttet til IKT-systemer ved kommunesammenslåinger

Ved en kommunesammenslåing vil det reise seg en rekke problemstillinger knyttet til den nye kommunens IKT-systemer. Det er umulig å omtale alle disse utfordringene, men det er enkelte forhold som utpeker seg som særlig viktig. Oppsummert handler det om:

- Å begynne arbeidet tidlig
- Å sette av nok tid og ressurser
- Å planlegge for eventuelle feilskjær underveis i prosessen

Den enkelte kommune har en rekke IT-løsninger, programmer og lisenser. Noe av det første den nye kommunen bør gjøre etter vedtak om sammenslåing, er å vurdere hvordan ny IKT struktur skal være. Etableringen av denne strukturen er en svært komplisert og arbeidskrevende prosess, som legger beslag på mye tid. Dette må tas hensyn til når prosjektet organiseres. I praksis kan dette gjøres på følgende måte:

- Få en oversikt over alle systemer og lisenser som de sammenslående kommunene har fra før, hvilke som har gått ut og hvilke som fortsatt gjelder. Det bør også avklares hvilke rettigheter og plikter som følger av lisensene, og hvilken betydning dette har i valgene som skal gjøres med henblikk på nye felles løsninger. Dette innebærer blant annet å gjennomgå eksisterende kontrakter for å avklare om det er mulig og komme ut av kontraktene dersom det er nødvendig, eller om det er mulige å overføre kontraktene til den nye kommunen.

- På flere områder vil de sammenslåtte kommunene ha ulike systemer. Definer hvilke systemer som må være felles ved oppstart av den nye kommunen (kartverket, e-post, økonomisystem, lønnssystem, faktureringssystem, sak- og arkivsystem etc.), og hvilke systemer som kan vente.

- Foreta valg av hvilke systemer og programvare som den nye kommunen skal benytte. I denne delen av prosessen må det også tas høyde for hvilke kriterier som skal ligge til grunn for valgene. Eksempel på kriterier kan være funksjonalitet (hvilke systemer er enklest i bruk), kostnadseffektivisering (vil valget medføre at man klarer å utnytte stordriftsfordeler) osv.

- Utarbeid oversikt over behovet for lisenser (typer og antall) basert på de valgene som er gjort. Inngå eventuelt nye avtaler der dette er nødvendig for de systemene den nye kommunen skal benytte. Lov og forskrift om offentlige anskaffelser regulerer prosedyrene ved inngåelse av nye avtaler og handlingsrommet for regulering av eksisterende avtaler.

- Sett opp en rekkefølge for konvertering – sett av tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre konverteringen. Innsatsen bør i første omgang rettes inn mot de områdene som er mest prekære og som må være på plass ved oppstart av den nye kommunen.

- Sett opp en plan for opplæring av brukerne. Tidsplanen må avklares med hver avdeling som blir berørt.

- Sørg for å ha nødvendige beredskapsløsninger på plass dersom det oppstår uønskede hendelser underveis.

Som nevnt er etablering av ny IKT struktur en omfattende oppgave. Erfaringer fra tidligere prosesser viser at det er stor risiko for både under- og overkapasitet etter at sammenslåingen er gjennomført. Underkapasitet vil føre til dårlige tjenester og klager fra brukere, overkapasitet vil slå ut på budsjettet. I tillegg vil det kunne være urasjonelle løsninger, der en ikke får ut stordriftseffekter. Det er derfor viktig at det legges inn sjekkpunkter der en både avstemmer plan mot behov og gjennomføring mot plan.

13 Arkiv

Kommunestrukturreformen vil få store konsekvenser for kommunens dokumentasjon, enten den er på papir eller digital. Arkivverket og samarbeidspartnerne i SAMDOK har laget en veiledning om arkiv til kommuner som skal slå seg sammen. Veiledningen gir råd om hva som kan gjøres før vedtak om sammenslåing er fattet. Del 1 av veiledningen er klar og del 2 og 3 skal komme i løpet av 2016.

14 Ledelse

Kommunereformen gir store utfordringer både innenfor politikk og administrasjon. Godt samspill og god ledelse vil være avgjørende i prosesser og for resultater. Det må skapes både involvering, engasjement hos de involverte, og mål må tydeliggjøres. God håndtering av arbeidsgiverrollen er en av nøklene for å nå lokale mål som kommuner setter seg i kommunereformen.

KS har utarbeidet heftet Arbeidsgiverpolitikk ved kommunesammenslåing, der de belyser noen sentrale forhold.

Vedlegg

Vedlegg 1) Kommunesammenslåing – Revisors oppmerksomhetsområder og risikoer for økonomiforvaltningen

Vedlegg 2) DREIEBOK – Årsoppgjør med fokus på kommunesammenslåing

Referanser og kilder:

Arkivverket:

http://www.arkivverket.no/arkivverket/Arkivverket/Om-oss/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2014/Orientering-om-Riksarkivarens-arbeid-med-kommunereformen

DIFI (Prosjektveiviseren som er egnet for alle typer prosjekter):

http://www.prosjektveiviseren.no/

Kommunal- og regionaldepartementet:

Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen
https://www.regjeringen.no/contentassets/1e33b4101f064067a916ab746b796304/veileder_anskaffelsesregelverket_kommunereform.pdf

KS:

Arbeidsgiverpolitikk ved kommunesammenslåinger
http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/arbeidsgiverpolitikk-ved-kommunesammenslainger-et-sammendrag.pdf

Statens kartverk:

Kommunereform http://www.kartverket.no/kommunereform/