

FORVALTNINGSREVISJON

Interkommunal legevakt

Bardu kommune



Rapport 2026

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Bardu kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot det interkommunale legevaktsamarbeidet. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Bardu kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Bardu kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Alta/Tromsø, 28.01.2026

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Ranveig Olaussen
*Forvaltningsrevisor, prosjektleder fra
10.11.2025*

Marit Jørgensen Hauge
*Forvaltningsrevisor, prosjektleder til
09.11.2025*

SAMMENDRAG

Bardu kommune er vertskommune for det interkommunale legevaktsamarbeidet (IKL Bardu) mellom kommunene Bardu, Dyrøy, Ibestad, Lavangen, Målselv og Salangen. Denne forvaltningsrevisjonen gjelder Bardu kommune, som vertskommune, sin oppfølging og styring med den interkommunale legevakten.

IKL Bardu er lokalisert til Helsehuset i Bardu kommune. IKL Bardu drifter legevaktsentralen 24/7, og overtar legevaktberedskap for samarbeidskommunene når legekantorene har stengt. Bardu kommune har som vertskommune arbeidsgiveransvar for sykepleiere, paramedisinere, helsesekretærer og medisinstudenter på legevakta. Samarbeidskommunene plikter å stille med leger som deltar i legevakt. Legene i legevaktsamarbeidet er enten tilsatt i, eller har driftsavtale med en av samarbeidskommunene. Undersøkelsen gjelder ikke tjenestekvaliteten – altså de tjenestene som leveres til innbyggerne.

Problemstillingene vi har undersøkt er følgende:

1. I hvilken grad følger Bardu kommune gjennom styring og oppfølging opp avtalen i det interkommunale legevaktsamarbeidet?
2. I hvilken grad iverksettes kommunestyret i Bardu sine vedtak og styringsgruppen sine beslutninger som gjelder det interkommunale legevaktsamarbeidet?
3. Hvordan har ressursbruken i det interkommunale legevaktsamarbeidet utviklet seg de siste fem årene? Har Bardu – som vertskommune – systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyring av legevaktsamarbeidet, og etterleves disse?

Kommunedirektøren i Bardu er av samarbeidskommunene gitt myndighet til å løse samarbeidskommunenes oppgaver på sine vegne. IKL Bardu er i Bardu kommune organisasjonsmessig plassert som egen avdeling under etat for Helse, omsorg og barnevern (HOB). Leder av IKL Bardu er administrativ leder. I rapportens kapittel 4 beskriver vi kommunens rolle i samarbeidet, om delegasjoner er ivaretatt og rutinene som er relevante for flere av de forpliktelsene som Bardu kommune har etter samarbeidsavtalen. Legevaktsamarbeidet har gjennom flere år hatt budsjettoverskridelser og bemanningsfordringer. Sakene og vedtakene i styringsgruppen i perioden 2021 til og med 2025 handler i all hovedsak om dette, og dette fremstiller vi i rapportens kapittel 5. Styringsgruppen består av kommunedirektørene i samarbeidskommunene. Kommunedirektøren i Bardu er leder av styringsgruppen. En fremstilling av budsjett og regnskapsresultater for legevaktsamarbeidet framgår av kapittel 6 i rapporten. Budsjettet for legevaktsamarbeidet inngår som en del av etat for helse, omsorg og barnevern sitt budsjett i Bardu kommune. Legevaktsamarbeidets utgifter fordeles 10 % flatt, og de resterende 90 % etter kommunenes befolkningstall 01.07 (SSB) i året før budsjettåret.

Undersøkelsen viser at det er utarbeidet styringsdokumenter i Bardu kommune som har relevans også for styring og kontroll av legevaktsamarbeidet. Dette er gjennom Bardu kommunes økonomireglement og delegasjonsreglement hvor roller og ansvar er tydelige. Rutinene for IKL Bardu er opplyst å inngå i Bardu kommunes kvalitetssystem EQS. Kommunedirektøren i vertskommunen er ansvarlig for internkontrollen i IKL Bardu. Det stilles ikke krav om særskilt internkontroll i IKL Bardu, men kravene til at det må gjøres vurdering og dokumentasjon av hva internkontrollen for legevaktsamarbeidet skal omfatte, er gjeldende. Revisor finner ikke av gjennomgåtte dokumenter sannsynliggjort at en vurdering av internkontrollens omfang og

innhold for å sikre etterlevelse av samarbeidsavtalen, herunder forpliktelsene Bardu kommune har etter den, er gjennomført. Revisor konkluderer med at Bardu kommune gjennom styring og rapporteringer fra administrasjonen til styringsgruppen i stor grad følger avtalen i det interkommunale legevaktsamarbeidet.

Leder av IKL Bardu skal skriftlig rapportere til styringsgruppen ved hvert styringsgruppemøte. Vår gjennomgang av møtereferater viser at styringsgruppen mottar rapporter slik samarbeidsavtalen krever. Vi har imidlertid funnet noen mangler ved innholdet i rapporteringen. Regnskapsrapport blir lagt fram for styringsgruppen, men rapporteringen er mangelfull når det gjelder statistikk over antall konsultasjoner og telefonhenvendelser. Vi har fått opplyst at bakgrunnen for at det ikke lenger rapporteres om antall konsultasjoner og telefonhenvendelser skyldes at dette ikke etterspørres av styringsgruppen. Vi finner videre grunn til å bemerke at styringsgruppen ikke mottar referater fra møter i samarbeidsforum. I mars 2023 ble det gjort en endring i rapporteringsstrukturen, og økonomisjef i Bardu kommune ble da gitt ansvar for rapportering til styringsgruppen.

Kommunestyret vedtar årlige budsjetter for legevaktsamarbeidet, og disse vedtakene er førende for kommunedirektørens styring og oppfølging av legevaktsamarbeidet. Utover dette er det ikke noen særskilte vedtak fra kommunestyret om legevaktsamarbeidet. Styringsgruppen har truffet flere vedtak som kommunedirektøren må følge opp.

For å undersøke om beslutninger fattet av styringsgruppen blir fulgt opp av vertskommunen, har revisor bedt om møtereferater for avholdte møter i styringsgruppen for perioden 2021-2025. Vi har fått opplyst av kommunalsjef HOB at det har vært utfordrende å framskaffe alle møtereferater fra denne perioden. Dette skyldes flere bytter av ledere på legevakta, samt at møtedokumentene tidligere har blitt arkivert ulike steder. Revisor har derfor ikke hatt anledning til å undersøke alle vedtak som styringsgruppen har fattet i undersøkelsesperioden. Ut fra vår gjennomgang av de tilsendte møtereferatene, har vi funnet informasjon om oppfølgingen som gir oss grunnlag for å vurdere og konkludere med at Bardu kommune har iverksatt og fulgt opp styringsgruppens beslutninger. Revisor er informert om at møtereferater fra styringsgruppemøtene nå sendes ut fra kommunens sak- og arkivsystem, Elements.

Ansvar, roller og frister for regnskaps- og budsjettarbeid følger av samarbeidsavtalen, og Bardu kommunes økonomireglement og delegasjonsreglement. Økonomisjef i Bardu kommune utarbeider budsjettforslag for IKL, i samarbeid med avdelingsleder IKL og kommunalsjef HOB.

Budsjettforslag legges fram for styringsgruppen som vedtar budsjettet. Revisor registrerer at det foreligger utfordringer med å drifte IKL Bardu i balanse. Budsjettoverskridelsene er av administrasjonen rapportert til styringsgruppen. Undersøkelsen viser at det er gjort noen grep for å redusere utgiftene i IKL, men Bardu kommune gir overfor revisor uttrykk for at styringsgruppens budsjettvedtak ikke fullt ut baserer seg på alle relevante kilder for å bedømme utgiftsnivået.

Bardu kommune har av Statsforvalteren i 2025 fått tildelt prosjektskjønnsmidler for igangsetting av prosjekt «*Mer robust legevakt i Midt-Troms*». Prosjektet opplyses å skulle avdekke faktisk ressursbehov, som kan legges til grunn for et justert og bærekraftig budsjett.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon på problemstilling 1 og 3 anbefaler revisor Bardu kommune v/kommunedirektør:

- å gjøre vurderinger av hvor omfattende internkontrollen som omhandler IKL Bardu bør være. Vurderingene bør dokumenteres
- å sørge for at det ved vesentlige budsjettavvik, fremlegges forslag om budsjettreguleringer for styringsgruppen

Innhold

SAMMENDRAG	2
1 INNLEDNING	6
1.1 Bakgrunn og bestilling	6
1.2 Om den interkommunale legevakta i Bardu.....	6
2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	8
2.1 Problemstillinger	8
2.2 Revisjonskriterier	8
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier	8
2.2.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1.....	8
2.2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2.....	12
2.2.5 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3.....	12
3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	17
3.1 Metode og datamateriale	17
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	18
3.3 Avgrensninger	18
4 STYRING OG OPPFØLGING AV SAMARBEIDSAVTALE	19
4.1 Organisering, ansvar og oppgaver	19
4.2 Revisors vurderinger.....	25
4.3 Revisors konklusjon	25
5 VEDTAK OG BESLUTNINGER	27
5.1 Oppfølging av vedtak og beslutninger	27
5.2 Revisors vurdering.....	38
5.3 Revisors konklusjon	39
6 RESSURSBRUK OG ØKONOMISTYRING	40
6.1 Ressursbruken i det interkommunale legevaktsamarbeidet	40
6.2 Økonomistyring.....	42
6.3 Revisors vurderinger.....	44
6.4 Revisors konklusjon	46
7 UTTALELSE	47
8 ANBEFALINGER	48
9 REFERANSER	49

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

Kontrollutvalget i Bardu kommune vedtok i sak 28/2024 å bestille en prosjektskisse for forvaltningsrevisjonsprosjekt «Interkommunal legevakt». Forvaltningsrevisjon av legevaktsamarbeidet står prioritert som første prosjekt på plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2024-2027, vedtatt av kommunestyret i sak 81/24. Kontrollutvalget behandlet overordnet prosjektskisse fra KomRev NORD i møte 17.02.2025 i sak 03/25 og bestilte forvaltningsrevisjon i samsvar med prosjektskissen.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er ifølge bestillingsskjema fra K-Sekretariatet å kontrollere om Bardu kommune gjennom legevaktsamarbeidets avtale, organisering og drift sikrer tilfredsstillende kvalitet på tjenestene og om ressursbruken fremstår som effektiv. I tillegg er det et formål å kontrollere om det er tilfredsstillende rutiner for økonomistyring og om de etterleves. Et annet sentralt formål er å vurdere om det er forbedringsområder, og gi kommunen et grunnlag for eventuelt forbedringsarbeid.

1.2 Om den interkommunale legevakta i Bardu

Kommunene Bardu, Ibestad, Lavangen, Målselv og Salangen har siden 2016 hatt en samarbeidsavtale om felles legevakt (IKL) i Bardu. Avtalen ble i 2020 utvidet til å også gjelde Dyrøy kommune. Bardu kommune er vertskommune for samarbeidet, mens de øvrige kommunene er samarbeidskommuner. Med deltakerkommune menes alle kommuner som deltar i samarbeidet. Samarbeidskommunene delegerer gjennom samarbeidsavtalen myndighet til kommunedirektøren i vertskommunen å løse samarbeidskommunens oppgaver på sine vegne. Bardu kommune har som vertskommune det overordnede ansvaret for driften av legevakttjenesten.



Bilde: Legevakta sett fra E6. Hentet fra Bardu kommune sin nettside¹

¹ [Interkommunal legevakt i Bardu - Bardu kommune](#)

Legevakta er lokalisert på Helsehuset i Bardu kommune. Formålet med samarbeidet er ifølge samarbeidsavtalen å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i samarbeidskommunene. Samarbeidet skal sikre at befolkningen ved behov for øyeblikkelig hjelp mottar forsvarlige og koordinerte akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus. Samarbeidet skal legge grunnlag for et robust fagmiljø som bidrar til en åpen og tilgjengelig tjeneste for brukere og samarbeidspartnere.

Legevaktsamarbeidet har gjennom flere år hatt gjentatte budsjettoverskridelser. Det er gjort tiltak, blant annet med reforhandling av legeavtale og reduksjon av sykepleierressurser. IKL har hatt tre avdelingsledere de tre siste år. Bemanningsutfordringer, i tillegg til bruk av overtid og merarbeid/beordringer, har medført at legevakten har benyttet vikarbyrå for å dekke opp vakter. Perioder med mye overtid har medført brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser, hvorav de fleste bruddene gjelder arbeidstid og hviletid mellom arbeidsperioder.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad følger Bardu kommune gjennom styring og oppfølging opp avtalen i det interkommunale legevaktsamarbeidet?
2. I hvilken grad iverksettes kommunestyret i Bardu sine vedtak og styringsgruppen sine beslutninger som gjelder det interkommunale legevaktsamarbeidet?
3. Hvordan har ressursbruken i det interkommunale legevaktsamarbeidet utviklet seg de siste fem årene? Har Bardu – som vertskommune – systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyring av legevaktsamarbeidet, og etterleves disse?

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 22.06.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 24.06.2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Prop.46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift 20.03.2015 nr. 231 om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften)
- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner
- Samarbeidsavtale om interkommunal legevakt mellom Bardu, Salangen, Lavangen, Målselv, Ibestad og Dyrøy (revidert utgave trådte i kraft 01.01.2022)

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

2.2.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd at kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det følger videre av lovens § 3-2 første ledd nr. 3 at for å oppfylle ansvaret angitt i § 3-1, skal kommunen blant annet tilby hjelp ved ulykker og akutte situasjoner, herunder: legevakt, heldøgns medisinske akuttberedskap, medisinsk nødmeldetjeneste og psykososial beredskap og oppfølging.

Akuttmedisinforskriften skal bidra til at befolkningen med behov for øyeblikkelig hjelp mottar forsvarlige og koordinerte akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus. Kommunen skal tilby legevaktordning som sikrer befolkningens behov for øyeblikkelig hjelp, og må sørge for at minst en lege er tilgjengelig for legevakt hele døgnet, jf. § 6 første ledd.

Interkommunal legevakt Bardu (IKL Bardu) skal dekke det ansvaret og løse de oppgaver som kommunene har etter:

- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-2 første ledd nr. 3

- Akuttmedisinforskriften § 6
- Nasjonal veileder for kommunal legevakt og legevaktsentral

Interkommunal legevakt Bardu (IKL Bardu) er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid og er underlagt bestemmelsene i kommuneloven kapittel 20 om vertskommunesamarbeid. I tråd med kommuneloven § 20-4 er det opprettet en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet. I avtalen er det angitt blant annet hvilke forpliktelser som ligger til vertskommunen, til samarbeidskommunene, og til IKL Bardu. Ledelsen av IKL Bardu ligger til styringsgruppen, som kommunedirektør i Bardu kommune er leder av. Videre skal det være et faglig samarbeidsforum og et allmennlegeutvalg.

Bardu kommune må påse at kommunen følger forpliktelser som er lagt til kommunen som vertskommune. Som vertskommune må Bardu kommune ha oversikt over og følge med på at samtlige av avtalens punkter blir oppfylt. Det følger av kommuneloven § 25-1 at kommunen må ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. I forarbeidene til kommuneloven står det at vertskommunen i et vertskommunesamarbeid har internkontrollansvar for oppgaver som utføres i dette samarbeidet på samme måte som for andre oppgaver kommunen gjør. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen.

Ifølge samarbeidsavtalen punkt 1.2 har Bardu kommune som vertskommune oppgaver i forbindelse med administrasjon av ordningen, herunder støttefunksjoner og andre tjenester som bidrar til kostnadseffektiv drift. Det følger av kommuneloven § 25-1 at ved internkontroll etter bestemmelsen skal kommunedirektøren utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, jf. bestemmelsens tredje ledd bokstav a. Det skal også utarbeides nødvendige rutiner og prosedyrer, jf. bestemmelsen tredje ledd bokstav b. For styring og oppfølging av samarbeidsavtalen anser revisor disse to bestemmelsene som særskilt relevante. Det bør altså være tydelig beskrevet hvor i Bardu kommunes organisasjon ansvaret og oppgavene i vertskommunesamarbeidet IKL Bardu skal ivaretas. Kommunen bør også ha gjort vurderinger av hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige for å ivareta ansvaret kommunen har.

I KS sin veileder, *Kommunedirektørens internkontroll*, står det at internkontrollen bør integreres og tilpasses det styringssystem eller den «modellen» som kommunen bruker. Det er altså ikke nødvendig å etablere et særskilt internkontrollsystem. Det som er nødvendig, er å sikre at den styringsmodellen og det systematiske arbeidet som gjøres også gir trygghet for at det er tilstrekkelig intern kontroll.

Videre beskrives i veilederen tre vilkår som må være til stede for en god internkontroll. Internkontrollen bør være risikobasert, formalisert og inneholde kontrollaktiviteter. At internkontrollen skal være risikobasert er forstått som at internkontrollen møter reelle risikoer, og at tiltakene bidrar til å få kontroll på og redusere risikoene slik at man kan unngå uønskede hendelser. Risiko kan forstås som produktet av sannsynlighet og konsekvens. I arbeidet med internkontroll er det naturlig å sette søkelys på hendelser som kan ha negative konsekvenser for virksomheten.

En sentral del av formalisering er organisering, ansvar og roller. Dette bør være nedfelt i styrende dokumenter. Eksempler på slike dokumenter kan være delegeringsreglement, lederkontrakter og andre rutiner/reglementer. Ansvarsfordeling mellom kommunedirektør og øvrige ledere bør være avklart. Videre er det sentralt at ansvarsfordelingen er kjent i organisasjonen.

Kontrollaktiviteter skal bidra til å redusere risikoen. Det finnes ulike kontrollaktiviteter, og de kan deles inn etter eksempelvis forebyggende, avdekkende, automatiske og manuelle. Relevante kontrollaktiviteter kan være beskrevet i rutinebeskrivelser og retningslinjer.

Formålet med legevaktsamarbeidet er ifølge samarbeidsavtalen punkt 1.3 å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne i samarbeidskommunene. Samarbeidet skal bidra til at befolkningen ved behov for øyeblikkelig hjelp mottar forsvarlige og koordinerte akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus. Samarbeidet skal legge grunnlag for et robust fagmiljø som bidrar til en åpen og tilgjengelig tjeneste for brukere og samarbeidspartnere. Samarbeidet skal sikre:

- Forsvarlige tjenester for brukerne i kommunene
- God akuttmedisinsk beredskap hele døgnet
- Akuttmedisinsk kompetanse
- Effektiv og stabil drift
- Oppnå kostnadseffektiv drift for kommunene og samfunnet for øvrig, gjennom blant annet bruk av digitale verktøy

Legevaktsamarbeidet skal i tillegg til å dekke ansvaret etter lov, forskrift og veileder nevnt over, utføre oppgaver i henhold til samarbeidsavtalen. Til grunn for samarbeidet ligger tjenesteavtale 1 og 11 mellom kommunene og Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN), som ligger vedlagt avtalen. Dette innebærer at IKL Bardu skal ivareta felles legevaktsentral med felles nasjonalt legenummer og beredskap for kommunene. IKL Bardu drifter legevaktsentralen 24/7 og overtar legevaktberedskap for kommunene når legekantorene har stengt. Ved pandemi og ekstraordinære hendelser som kan påvirke innbyggernes helse, skal IKL Bardu, etter vedtak i styringsgruppen, være en ressurs for samarbeidskommunene.

I samarbeidsavtalens kapittel 3 er det bestemmelser om delegering og kontroll. Etter instruksjon fra respektive kommunestyre delegerer kommunedirektør/rådmann/administrasjonssjef i samarbeidskommunene til kommunedirektør i vertskommunen å løse samarbeidskommunens oppgaver på sine vegne. Det forutsettes at kommunedirektør i vertskommunen delegerer myndighet i overensstemmelse med vertskommunens organisasjonsstruktur og reglement. Delegeringen gjelder ikke saker av prinsipiell karakter.

Bardu kommune er som vertskommune arbeidsgiver for tilsatte på legevakten (sykepleiere). Tilsetting av leder og medarbeidere skjer etter retningslinjer som gjelder for vertskommunen. Samarbeidskommunene plikter å stille med leger som deltar i legevakt. Legene i samarbeidet er tilsatt eller har driftsavtale med de respektive kommunene. I samarbeidsavtalen vises det til legevaktavtalen mellom vertskommunen og legene for øvrige vilkår. Legevaktavtalen ligger vedlagt samarbeidsavtalen. Vertskommunen utbetaler lønn til legene i henhold til legevaktavtalen og trekker skatt og pensjon for timelønn til legene.

Styringsgruppen

Bestemmelser om ledelse, styring og dialog fremgår av samarbeidsavtalens punkt 4. Styringsgruppen for interkommunal legevakt består av kommunedirektørene i deltakerkommunene. Kommunedirektør i Bardu er leder av styringsgruppen. I styringsgruppemøtene har følgende møte- og talerett:

- Legevaktoverlege i IKL Bardu
- Enhetsleder Helse, omsorg og barnevern i Bardu kommune (kommunalsjef)
- Avdelingsleder IKL Bardu

Styringsgruppen skal ha minimum fire møter per år. Møteplan utarbeides med utgangspunkt i budsjettprosess og økonomirapportering. Saker til styringsgruppemøtet meldes inn skriftlig til leder av styringsgruppen senest 14 dager før møtet. Leder innkaller til styringsgruppemøter.

Faglig samarbeidsforum

I avtalens punkt 4.2 står det om faglig samarbeidsforum. Ifølge avtalen skal IKL Bardu holde god kontakt med kommunene og tilgrensede fagområder. Dette innebærer blant annet at kommunedirektør i vertskommunen og i deltakerkommunene, utpeker representanter til et faglig samarbeidsforum som består av leder IKL Bardu og representanter fra samarbeidskommunene. Det forutsettes at representantene er enhetsledere eller ledere på tilsvarende nivå i deltakerkommunene. Samarbeidsforumet skal ha fire faste møter per år. Møtereferat skal ifølge samarbeidsavtalen sendes styringsgruppen i IKL Bardu. Faglig samarbeidsforum skal drøfte legevaktens faglige drift og samhandlingen mellom helsetjenesten i deltakerkommunene og IKL Bardu.

Samarbeidsavtalens kapittel 5 inneholder bestemmelser om økonomi. Bestemmelsene om økonomi er omtalt under problemstilling 3 som omhandler økonomistyring.

Informasjon, rapportering og evaluering

I samarbeidsavtalen punkt 6 står det om informasjon, rapportering og evaluering. Leder av Bardu IKL skal skriftlig rapportere til styringsgruppen ved hvert styringsgruppemøte. Rapporten skal inneholde regnskapsrapport samt statistikk over konsultasjoner og telefonhenvendelser for perioden. Vertskommunen har ansvar for innrapportering til statlige myndigheter og SSB.

Avdelingsleder IKL

Avdelingsleder IKL Bardu er administrativ leder av IKL, og innehar personalansvar, økonomiansvar og fagansvar i egen avdeling. Leder er ansvarlig for å sende møteinnkalling til faglig samarbeidsforum. Møtereferat skal sendes til styringsgruppen i IKL Bardu.

Samarbeidsavtalen inneholder altså noen forpliktelser også til leder av legevaktstjenesten. Forvaltningsrevisjonen retter seg mot Bardu kommune, og ikke etterlevelsen av forpliktelser i legevaktstjenestens administrasjon. Som en del av Bardu kommune internkontroll og ledelse av styringsgruppen må kommunedirektør påse at legevaktsamarbeidet leverer den styringsinformasjon som styringsgruppen trenger.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor utleder vi følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

Bardu kommune v/kommunedirektør må:

- definere/synliggjøre hvor i organisasjonen ansvar og oppgavene for vertskommunesamarbeidet IKL Bardu ligger
- gjøre dokumenterte vurderinger av omfang og innretning på internkontrollen av ordningen med interkommunalt legevaktsamarbeid
- delegere myndighet til IKL Bardu i overensstemmelse med vertskommunens organisasjonsstruktur og reglement
- påse at styringsgruppen får skriftlige rapporteringer fra leder av Bardu IKL til hvert styringsgruppemøte. Det må påses at rapportene inneholder regnskapsrapport, statistikk over konsultasjoner og telefonhenvendelser i perioden

2.2.3 *Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2*

Kommunedirektøren har ansvar for å påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold, jf. kommuneloven § 13-1 fjerde ledd. Kommunedirektøren er også pliktig å opplyse det folkevalgte organet på egnet måte om han eller hun blir klar over faktiske eller rettslige forhold av sentral betydning for iverksettelsen av vedtaket. I forarbeidene til kommuneloven er det understreket at det ikke er enhver ny opplysning som kommunedirektøren blir oppmerksom på, utløser denne plikten. Det må være opplysninger som har en sentral betydning for gjennomføringen av vedtaket.

Der kommunestyret treffer vedtak som omhandler ILK Bardu, må kommunedirektøren sørge for å følge opp det i tråd med det som er forutsatt. I dette inngår også vedtak om budsjett- og økonomiplan, som setter bindende rammer for virksomheten. Kommunedirektøren har ansvaret for å legge frem saker for politisk behandling, og påse at disse er forsvarlig utredet.

Bardu kommune har som vertskommune ansvar for å utarbeide årlige driftsbudsjett for IKL Bardu. I henhold til samarbeidsavtalen skal forslag til endring av neste års budsjett tas opp med kommunene i samarbeidet innen 1. mai. Budsjettforslaget utarbeides av vertskommunen og fremlegges styringsgruppen for godkjenning innen medio september måned. Styringsgruppen i IKL Bardu godkjenner tjenestens budsjettforslag. Budsjett og økonomiplan er gyldig når de er vedtatt av de enkelte kommunestyrene i samarbeidskommunene.

Vertskommunen har etter punkt 1.2. i samarbeidsavtalen oppgaver i forbindelse med administrasjon av ordningen, herunder støttefunksjoner og andre tjenester som skal bidra til kostnadseffektiv drift. Ifølge samarbeidsavtalen skal IKL Bardu drifte legevaktsentralen 24/7, og overta legevaktberedskap for kommunene når legekantorene er stengt. Som et ledd i administreringen av ordningen anser revisor at det tilligger vertskommunen å legge til rette for at styringsgruppens vedtak iverksettes og følges opp.

På bakgrunn av det ovenfornevnte utleder vi følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

Bardu kommune v/kommunedirektør skal:

- iverksette og følge opp kommunestyrevedtak som omhandler det interkommunale legevaktsamarbeidet
- iverksette og følge opp styringsgruppens beslutninger

Ordlyden i vedtakene er førende for hva som skal gjøres, og vi presenterer de relevante vedtakene vi har undersøkt oppfølgingen av, i kapittel 5.

2.2.5 *Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3*

Første del av problemstillingen «*Hvordan har ressursbruken i det interkommunale legevaktsamarbeidet utviklet seg de siste fem årene?*» er deskriptiv, og vi utleder derfor ikke revisjonskriterier. Vi vil her gi en framstilling over ressursbruk i form av budsjettert bevilgning sammenholdt med regnskap for legevaktsamarbeidet.

«Økonomistyring» kan sies å omhandle flere ulike dimensjoner av kommunens drift, herunder:

- Prioriteringsevne
- Påvirkningsevne
- Oversikt
- Kontroll
- Evnen til å holde seg innenfor gitte rammer

Temaet økonomi behandles i kommunelovens femte del. I § 14-1 oppstilles det noen grunnleggende krav til økonomiforvaltningen i en kommune. Kommunen skal:

- Forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid
- Utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling
- Forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelse kan innfris ved forfall

Når det gjelder samordnede og realistiske planer for kommunens virksomhet, er årsbudsjettet og økonomiplanen sentrale. Disse plandokumentene utarbeides av kommuneadministrasjonen og foreligger kommunestyret for behandling. Dermed er altså selve budsjettprosessen en sentral del av kommunens økonomistyring. Budsjettene danner videre et sentralt utgangspunkt for styringen av virksomheten gjennom budsjettåret.

Det følger videre av § 14-2 at kommunestyret selv skal vedta økonomiplanen og årsbudsjettet, årsregnskap og årsberetninger, finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi, økonomireglement og finansreglement. Kommunedirektøren må derfor legge frem saker om dette for politisk behandling.

Kommuneloven § 14-4 gjelder økonomiplan og årsbudsjett. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Kommunedirektøren skal ifølge kommuneloven § 14-5 tredje ledd rapportere minst to ganger i året til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. En forutsetning for at kommunedirektøren skal kunne ivareta sitt rapporteringsansvar, er at det er etablert systemer som sikrer at kommunedirektøren får nødvendig informasjon. Budsjetttrammene skal overholdes for året som helhet og vesentlige avvik bør avdekkes tidligst mulig.

Årsbudsjett

Det følger av kommuneloven § 14-2 bokstav a at kommunestyret skal vedta årsbudsjett. Årsbudsjettet skal, jf. kommuneloven § 14-4 settes opp i balanse og være realistisk, oversiktig og fullstendig. Det skal være delt inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett. Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer. I en uttalelse fra tidl. Kommunal- og moderniseringsdepartementet til «tilsvarende» bestemmelse i den tidligere gjeldende kommuneloven; § 46 nr. 3, ble realismekravet definert som at årsbudsjettet skal bygge på «realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter.» Revisor ser ingen grunn til å anta at kravet om realistisk årsbudsjett har blitt lempet på i forbindelse med ny kommunelov.

I veilederen *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner* viser (tidl.) Kommunal og regionaldepartementet til «sentrale elementer i økonomiplanene». Det står følgende i veilederen:

«Kommuneloven § 46 nr. 3 slår fast at årsbudsjettet skal være realistisk. Dette innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntekter budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan påregnes, jf. Ot. Prp. Nr. 43 (1999-2000) s. 130. Ved utforming av anslag bør et forsiktighetsprinsipp legges til grunn.

For inntektssiden bør det tas utgangspunkt i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet (St.prp. nr. 1), der blant annet regjeringens anslag for kommunens inntektsvekst for det påfølgende år publiseres. Kommunens budsjetterte skatteinntekter bør ligge innenfor regjeringens prognose. Dersom kommunen opererer med annet anslag, må avviket begrunnes.

Mens vesentlige deler av inntektssiden ligger utenfor kommunens kontroll, vil utgiftssiden i større grad være opp til kommunen å bestemme. Bestemmelser for ressursbruken i kommunen er i hovedsak gitt i særlover i form av rettighets- og standardkrav knyttet til tjenestetilbudet, og vurderingen av utgiftsnivået vil i større grad måtte bero på skjønn. Hva som vil være tilstrekkelige utgiftsrammer innenfor det enkelte tjenestoområdet vil være vanskelig å bedømme. Vurderingen bør heller ikke innskrenke kommunens mulighet til å foreta omprioriteringer mellom utgiftsformål. Betrachtingene rundt budsjettets utgiftsside bør derfor hovedsakelig begrense seg til å påse at balansekravet overholdes, med mindre det åpenbart skulle komme frem at bevilgningene ikke vil være tilstrekkelige til å oppfylle klart definerte minimumskrav til omfang og standard for den aktuelle tjeneste. Betydelige reduksjoner fra tidligere års bevilgninger og bruk må imidlertid kunne forklares ut fra hvilke tiltak kommunen akter å iverksette».

Kommunen må i utarbeidelsen av budsjett basere seg på tilgjengelige datakilder for å sikre realistisk budsjett.

Det er, jf. kommuneloven § 14-3 tredje ledd, formannskapet som innstiller til vedtak om årsbudsjett. Ansvar for forsvarlig saksutredning til formannskapet og andre folkevalgte organer, påligger kommunedirektøren, jf. kommuneloven § 13-1 tredje ledd.

Økonomiplan

I veilederen Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner viser (tidl.) Kommunal- og regionaldepartementet til «sentrale elementer i økonomiplanen». Det vises til at befolkningsprognoser, prognoser for lønns- og prisvekst, anslåtte driftsinntekter og driftsutgifter, og langsiktig informasjon om investering og gjeld er sentrale deler av en god økonomiplan.

Av kommuneloven § 14-2 bokstav a følger det at kommunestyret også skal vedta økonomiplan. Økonomiplanen skal på det tidspunktet den vedtas, gjelde for de neste hele fire år, jf. § 14-3 første ledd. Tilsvarende som for årsbudsjettet skal økonomiplanen omfatte en driftsdel og en investeringsdel. Kommuneloven § 14-4 tredje ledd stiller krav til at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. I «realistisk» ligger det – også med henblikk på økonomiplanen – at den skal bygge på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter, jamfør ovennevnte departementale uttalelse. Formannskapet innstiller til vedtak om økonomiplan, på bakgrunn av saksutredning (forslag) fra kommuneadministrasjonen. Økonomiplanene som er gjenstand for presentasjon og vurdering i denne rapporten, har i første omgang foreligget som forslag fra kommuneadministrasjonen i Bardu kommune.

Budsjettstyring og rapportering

Årsbudsjettet er, jf. kommuneloven § 14-5, bindende for kommunestyret og underordnede organer. Videre har kommunedirektøren, jf. § 13-1 fjerde ledd, plikt til å påse at de vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt. Korresponderende med dette skal kommunedirektøren etter § 14-5 tredje ledd minst to ganger i året rapportere til kommunestyret

om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

På hvilket nivå kommunestyret bevilger utgiftsrammer, er opp til kommunestyret. Dersom det skal gjøres endringer i utgiftsrammene kommunestyret har vedtatt, må dette gjøres av kommunestyret selv. Endringer innenfor rammene kommunestyret har vedtatt kan gjøres av administrasjonen. Administrasjonen bør detaljbudsjetter, slik at alle ledere er kjent med og kan følge opp budsjetttrammene som gjelder deres enhet/avdeling.

Årsberetning

Det følger av kommuneloven § 14-7 at kommuner skal utarbeide en årsberetning for kommunens samlede virksomhet. Årsberetningen skal gjøre rede for blant annet:

- Virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller innbyggerne
- Vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene

Planene og rapporteringsformene som omtales ovenfor, utgjør etter revisors syn – sammen med kommuneregnskapet - de grunnleggende bestanddelene i kommunens planlegging, «offentlige refleksjon» og etterrettelighet innen økonomistyring på et overordnet nivå. Planene og rapporteringene er helt sentrale i kommunikasjonen mellom administrativt og politisk nivå med henblikk på kommunens økonomistyring.

Samarbeidsavtalen angir at vertskommunen har ansvar for utarbeidelse av årlig driftsbudsjett for IKL Bardu. Budsjettforslag skal av vertskommunen legges fram for styringsgruppen for godkjenning. Budsjett og økonomiplan er gyldig når de er vedtatt av den enkelte samarbeidskommune. Vertskommunen fører regnskap for IKL. Av samarbeidsavtalen går det fram at regnskapet følger bestemmelsene som gjelder for interkommunalt samarbeid, og føres i vertskommunens driftsregnskap. Foreløpig regnskap skal fremlegges for styret innen 1. februar, og endelig regnskap med årsmelding skal oversendes styringsgruppen innen 22. februar. Videre at vertskommunen skal utarbeide tertialrapporter som presenteres for/sendes styringsgruppen.

Forpliktelsene om internkontroll etter kommuneloven § 25-1 gjelder også på økonomiområdet, og revisor legger til grunn at det må etableres tilfredsstillende rutiner for økonomistyringen. Dette må omfatte virksomheten ved den interkommunale legevaktstjenesten. Som vi redegjorde for lengre opp, skal internkontrollen bestå av blant annet formaliserte beskrivelser og rutiner knyttet til ansvars- og oppgavefordeling. Internkontroll innebærer også at retningslinjer, prosesser, aktiviteter og kontroller aktiviseres og etterleves. Regelverket for økonomi, som også er redegjort for, har klare tidsfrister for arbeidet og internkontrollen bør blant annet sikre at disse fristene overholdes. Videre må det være internkontroll som sikrer budsjettering og budsjettoppfølging i henhold til regelverket, herunder at relevant informasjon går videre fra tjenestested og videre til øverste ledelse slik at rapporteringsforpliktelser til politisk nivå overholdes.

På bakgrunn av ovenstående gjennomgang av relevante kilder utleder vi følgende revisjonskriterier for problemstilling 3:

Bardu kommune v/kommunedirektør bør for IKL:

- ha styrende dokumenter som beskriver ansvar, roller og frister i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett
- benytte tilgjengelig datakilder som grunnlag for forventede utgifter og inntekter i budsjetteringen
- ha rutiner som sikrer relevant informasjon om IKL i forkant av budsjettrapporteringer
- ha etablert rutiner som sikrer at eventuelle budsjettavvik for IKL avdekkes tidligst mulig

Bardu kommune v/kommunedirektør må:

- ha etablert systemer som sikrer at gjeldende rutiner, retningslinjer og systemer etterleves innen IKL

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon².

Oppstartsbrev ble sendt til kommunedirektøren 21.03.2025. Revisor fikk oppnevnt avdelingsleder for IKL Bardu som kontaktperson for forvaltningsrevisjonen. Oppstartsmøte ble avholdt 02.04.2025. I oppstartsmøtet deltok avdelingsleder for IKL Bardu og kommunalsjef Helse, omsorg og barnevern. Vi har innhentet informasjon gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer. Møtereferater fra 2021 og fram mot slutten av 2025, viser at styringsgruppen i tillegg til andre saker gjennomgående har behandlet saker knyttet til økonomien i legevaktsamarbeidet. Kapittel 6 i rapporten vil belyse økonomistyringen i IKL.

For å besvare problemstilling 1 har revisor innhentet rutiner som kan belyse og dokumentere om Bardu kommune som vertskommune ivaretar ansvaret som følger av samarbeidsavtalen for administrasjon av samarbeidsordningen, herunder støttefunksjoner og andre tjenester.

Kommunedirektøren i Bardu kommune er delegert myndighet til å løse samarbeidskommunens oppgaver på sine vegne. Dette innebærer blant annet oppfølging av kommunestyrevedtak og vedtak fattet av styringsgruppen. Revisor har under problemstilling 2 undersøkt i Bardu kommunes politiske møtekalender om det er truffet vedtak i legevaktsamarbeidet som innebærer oppfølging fra kommunedirektøren. Vi finner ikke kommunestyrevedtak som eksplisitt omhandler IKL, som krever oppfølging fra kommunedirektøren i Bardu, utenom vedtak om budsjett og økonomiplan som omhandler IKL som en del av etat helse, omsorg og barnevern. For å finne oppfølgingsvedtak fra styringsgruppa har vi innhentet og gjennomgått møtereferater. Der vi har funnet vedtak som krever oppfølging fra vertskommunen, har vi undersøkt om vertskommunen har fulgt opp styringsgruppens beslutninger. Referater fra styringsgruppens møter belyser vedtaksoppfølging. Vi har også funnet orienteringer – til kommunestyret i Bardu og kommunestyret i en av samarbeidskommune – som belyser situasjonen i legevaktsamarbeidet og som styringsgruppas beslutninger omhandler.

Under problemstilling 3 har vi beskrevet ressursbruken i det interkommunale samarbeidet ved å innhente regnskapstall for 2020-2024, og sammenholdt disse mot vedtatt budsjett. Vertskommunen har ansvar for å bidra til at styringsgruppen har et godt beslutningsgrunnlag for å vurdere, vedta, samt følge opp, de økonomiske rammene som gjelder samarbeidet. Revisor har i undersøkelsen gjennomgått styringsdokumentasjon og reglementer for å belyse hvorvidt Bardu kommune har sørget for økonomisk internkontroll. Vi har, blant annet med bakgrunn i Bardu kommunes økonomireglement og samarbeidsavtalen, stilt spørsmål til administrasjonen i Bardu kommune om rutiner og praksis knyttet til arbeidet med regnskap, budsjett og rapportering i IKL.

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen har vi gjennomgått dokumentasjon og supplert med opplysninger fra administrasjonen i Bardu kommune. Vi har i undersøkelsen også sett hen til tidligere forvaltningsrevisjon utført av KomRev NORD, som i tillegg til tjenestekvalitet ved Bardu kommunes sykehjem- og hjemmetjeneste, omfattet økonomistyring i HOB.

² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Muntlig informasjon er innhentet fra avdelingsleder for IKL og kommunalsjef Helse, omsorg og barnevern i Bardu kommune. Vi har fått svar på de spørsmål som er stilt, men vi har ikke fått tilsendt all etterspurt dokumentasjon i form av møtereferater fra styringsgruppen. Fra administrasjonen har revisor fått opplyst at det har vært utfordrende å framskaffe etterspurt dokumentasjon på grunn av at det har vært mange lederbytter på legevakta, og møtereferater har vært arkivert forskjellige steder. Vi mener likevel at vi har et relevant og tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne konkludere på problemstillingene i forvaltningsrevisjonen. Vi synliggjør i tilfeller hvor manglende informasjon fra IKL har betydning for om vi kan gjøre vurdering.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi fremlagt datamaterialet for Bardu kommune.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

3.3 Avgrensninger

Legevaktsamarbeidet skal dekke det ansvaret og løse de oppgaver som kommunen har etter:

- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-2 første ledd nr. 3
- Akuttmedisinforskriften § 6 Øyeblikkelig hjelp i kommunen
- Nasjonal veileder for kommunal legevakt og legevaktsentral

Revisor har ikke forutsetninger for å undersøke kvaliteten på og forsvarligheten i, tjenestene som gis av IKL, noe problemstillingene i undersøkelsen heller ikke legger opp til. Undersøkelsen avgrenses til å gjelde hvordan Bardu kommune som vertskommune følger opp ansvaret for organiseringen av, og styringen med den interkommunale legevakten. Herunder om det er etablert systemer og rutiner som er egnet til å sikre økonomisk internkontroll og økonomistyring i IKL. Vi har ikke gjort undersøkelser i samarbeidskommunene.

4 STYRING OG OPPFØLGING AV SAMARBEIDSAVTALE

I hvilken grad følger Bardu kommune gjennom styring og oppfølging opp avtalen i det interkommunale legevaktsamarbeidet?

Revisjonskriterier

Bardu kommune v/kommunedirektør må:

- definere/synliggjøre hvor i organisasjonen ansvar og oppgavene for vertskommunesamarbeidet IKL Bardu ligger
- gjøre dokumenterte vurderinger av omfang og innretning på internkontrollen av ordningen med interkommunalt legevaktsamarbeid
- delegere myndighet til IKL Bardu i overensstemmelse med vertskommunens organisasjonsstruktur og reglement
- påse at styringsgruppen får skriftlige rapporteringer fra leder av Bardu IKL til hvert styringsgruppemøte. Det må påses at rapportene inneholder regnskapsrapport, statistikk over konsultasjoner og telefonhenvendelser i perioden

4.1 Organisering, ansvar og oppgaver

Bardu kommune har som vertskommune ansvar for oppgaver med administrering av ordningen, herunder støttefunksjoner og andre tjenester (for eksempel bilhold) som bidrar til kostnadseffektiv drift. Som vertskommune må Bardu kommune ha oversikt over, og påse at samtlige av avtalens punkter blir oppfylt. Kommunedirektøren i Bardu er ansvarlig for internkontrollen. Dette innebærer ansvar for at det er utarbeidet en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgave, mål og organisering, samt utarbeide nødvendige rutiner og prosedyrer. Kommunedirektøren i Bardu har rapportert om internkontroll til Bardu kommunestyre for årene 2022, 2023 og 2024. Bardu kommune har som vertskommune ansvar for innrapportering til statlige myndigheter og SSB. Revisor har fått opplyst at økonomisjef i Bardu kommune foretar innrapporteringene.

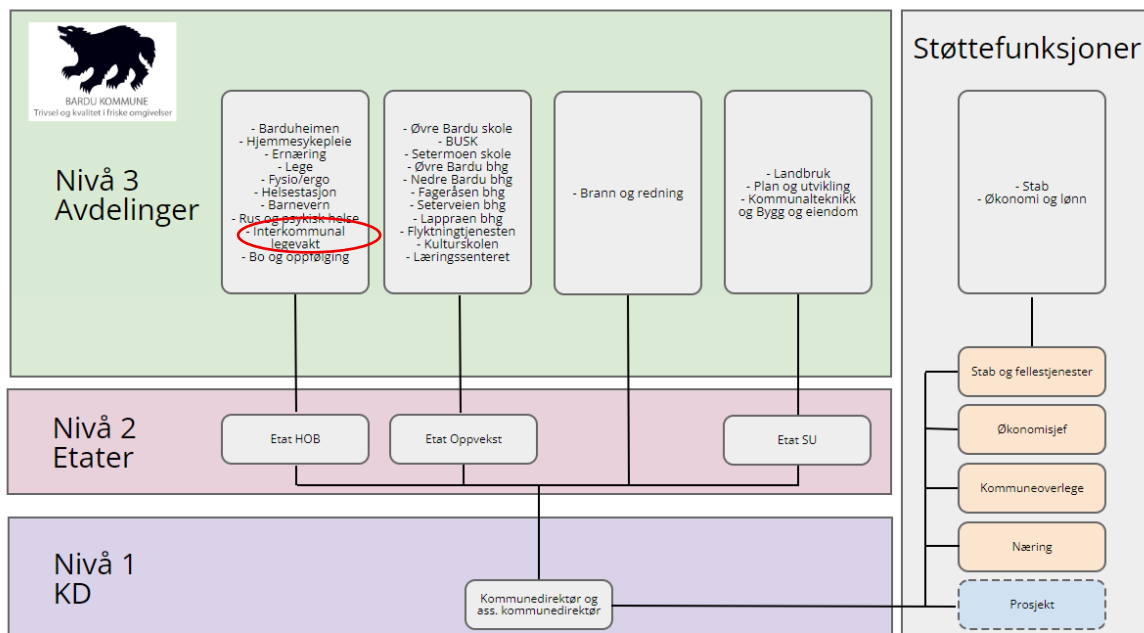
4.1.1 Organisering og ansvar

Kommunedirektøren i Bardu kommune er etter instruksjon fra respektive kommunestyre i samarbeidskommunene delegert å løse samarbeidskommunenes oppgaver på sine vegne. Av samarbeidsavtalen forutsettes at kommunedirektør i vertskommunen delegerer myndighet i overensstemmelse med vertskommunens organisasjonsstruktur og reglement.

Samarbeidsavtalen krever at legevakta organiseres etter vertskommunens organisasjonsstruktur. Bardu kommune har organisert virksomheten på tre nivåer. Nivå 1 består av kommunedirektør og assisterende kommunedirektør. Etatene, herunder Helse, omsorg og barnevern (HOB) er organisasjonsmessig plassert på nivå 2, og avdelingene, herunder Interkommunal legevakt, er organisasjonsmessig plassert på nivå 3. Den interkommunale legevakta er plassert som egen avdeling på nivå 3 under etat HOB, se organisasjonskart nedenfor. Avdelingsleder IKL rapporterer til kommunalsjef helse og omsorg, som rapporterer til kommunedirektør. Kommunedirektøren har i skriv datert 02.12.2023 videredelegert myndighet til enhetsleder HOB. Delegert myndighet omfatter blant annet personalforvaltning, budsjettmyndighet og attestasjons- og anvisningsmyndighet. Revisor har av administrasjonen fått opplyst at Bardu kommune ikke har enhetsledere slik noen av samarbeidskommunene har. Bardu kommune har kun kommunalsjef og avdelingsledere. Stillingstittelen til kommunalsjef

Helse, omsorg og barnevern var i Bardu kommune tidligere enhetsleder Helse, omsorg og barnevern, men dette har alltid være en kommunalsjefstilling.

Organisasjonskart



Utklippet over er hentet fra Bardu kommunes hjemmeside

Av samarbeidsavtalen framgår at IKL skal holde god kontakt med kommunene og tilgrensede fagområder, noe som blant annet innebærer at kommunedirektørene i samarbeidskommune skal utpeke representanter til et faglig samarbeidsforum. Samarbeidsforumet består av leder IKL og representanter fra samarbeidskommunene. Leder IKL er ansvarlig for møteinnkalling, og møtereferat skal sendes styringsgruppen i IKL. Revisor har fått opplyst at det ikke føres referat fra møter i samarbeidsforum. Kommunalsjef kjenner ikke til om det tidligere har vært ført referater, og har heller ikke funnet referater fra samarbeidsmøtene. Kommunalsjef fortalte at det har vært mange lederbytter på legevakta de siste årene, så det kan hende at dette er noe som har falt ut. Revisor er opplyst at deltakerne på samarbeidsmøtene drøfter utfordringer og finner løsninger i fellesskap.

4.1.2 Kvalitetssystem

Bardu kommune benytter EQS³. Kvalitetssystemet ble innført 01.01.2023, og inneholder dokumenter og skjema som brukes til alt fra avviksmeldinger til skademeldinger. Kvalitetssystemet skal være et felles utgangspunkt og gi alle i kommunen mulighet for å ha tilgang til samme dokumentasjon. I kvalitetssystemet skal det være prosedyrer som er aktuelle for avdelingene og enhetene, og også reglementer og dokumenter som er aktuelle for alle medarbeiderne i kommunen. Revisor har fått opplyst at legevaktas rutiner og prosedyrer ligger i legevakthåndboka, og i EQS. Alle ansatte har tilgang til kvalitets- og internkontrollsystemet.

4.1.3 Planlegging, gjennomføring og kontroll av oppgaver

Telemarksforskning har på oppdrag fra Bardu kommune bidratt til utarbeidelse av helse- og omsorgsplan for kommunen. Planen har et tidsperspektiv fra 2018-2030, men tiltaksdelen har

³ Extend Quality System (EQS)

fokus på de neste fire år. Interkommunal legevakt omtales i helse- og omsorgsplanen kapittel 3.1.8 Interkommunalt samarbeid helse og omsorg.

Legevakten er organisert som et interkommunalt samarbeid mellom 5 kommuner i regionen. Disse består av Målselv, Bardu, Salangen, Lavangen og Ibestad. Legevakten har døgnåpen legevaktssentral, og åpen legevakt fra kl. 15.45 (kl. 15.00 sommertid) til kl. 08.00 neste dag. I helgene er det døgnåpen legevakt. Legevakten har også to KAD-senger (kommunale akutte døgnplasser). Det er nå fremmet forslag om opprettelse av en deltidsstilling som legevaktoverlege.

Den interkommunale legevakten er lokalisert til Bardu helsesenter.

Kommunestyret i Bardu behandlet 14.06.2023 sak 16/2023 *Plan for å beholde og rekruttere kompetansepersonell i HOB*. Kommunedirektøren gir i saksframlegget uttrykk for at det på grunn av utfordringer knyttet til å beholde og rekruttere kompetansepersonell i enhet HOB vil være behov for en strategi og tiltak for å opprettholde leveranse av tjenester. Det er utarbeidet kompetanseplan som er tatt i bruk i enheten. Av planen framgår to strategier for å anskaffe, utvikle og mobilisere kompetanse. Strategi 1: *Beholde, utvikle og nyttiggjøre eksisterende kompetanse i organisasjonen*. Strategi 2: *Rekruttere ny kompetanse inn i organisasjonen*. Under strategi 2 framgår:

- *Eksternrekruttering. Framstår som en attraktiv arbeidsgiver, ved å opptre som trygg og seriøs. Tilby gode muligheter for personlig utvikling og et godt arbeidsmiljø. Jobbe aktivt for å bygge et godt omdømme.*
- *Interkommunalt samarbeid. Bygge robuste og mer attraktive fagmiljøer på tvers av kommunegrensene.*
- *Ta imot lærlinger, elever, studenter og LIS 1 leger.*

(2022-2025 Kompetanseplan for HOB)

Revisor har spurt avdelingsleder om det er utarbeidet noen planer som definerer langsiktige utfordringer, mål og strategier for legevaktssamarbeidet. Avdelingsleder kjenner ikke til om det er utarbeidet noen dokumenter om dette. Avdelingsleder utarbeider driftsbudsjett for legevakta i samarbeid med økonomisjefen. Budsjettene er et sentralt utgangspunkt for styringen av virksomheten gjennom budsjettåret. Kapittel 6 i undersøkelsen omhandler økonomistyringen i IKL.

Legevaktene fordeles på antall stillingshjemler/fastlegehjemler i kommunene. Bardu kommune har som vertskommune arbeidsgiveransvar for sykepleiere, paramedisinere, helsesekretærer og medisinstudenter på legevakta. Samarbeidskommunene plikter å stille med leger som deltar i legevakt. Legene i samarbeidet er enten tilsatt, eller har driftsavtale med kommunene i samarbeidet. Det er 30 legehjemler i turnusen og legene jobber hver tredeveite dag. Det er totalt ca. 40 leger som arbeider på legevakta. Astafjordlegene har nordsjøturnus. Det er 15 faste sykepleiere fordelt på 8,2 årsverk. Én sykepleier har 20 % administrativ stilling med ansvar for blant annet organisering av fagdager, opplæring og administrasjon av telefonsystem. Totalt med vikarer, er det ca. 20 sykepleiere som jobber på legevakta. Rundt 40 leger arbeider på den interkommunale legevakta, hvorav 30 faste leger i turnus. Langtidsfravær for leger dekkes av samarbeidskommunen som har hovedarbeidsgiveransvaret for den enkelte lege, og må sørge for vikar ved langtidsfravær. Ved vakthavende leges akutte/korttidssykefravær, er vertskommunen v/leder IKL ansvarlig for å skaffe vikar.

Avdelingsleder fortalte at det ca. fire ganger i året gjennomføres samarbeidsmøter med avdelingslederne i samarbeidskommunene. Det lages ikke møteplan, avdelingslederne avtaler møtetidspunkt, og avdelingsleder IKL Bardu sender møteinnkallinger i Teams. Det skrives ikke møtereferat. Det er totalt fire avdelingsledere, og Astafjordlegene har en avdelingsleder. På møtene diskuteres blant annet planlegging av opplæring av nye LIS 1 leger og eventuelle

utfordringer. Møtene tilpasses ofte til tidspunkt for når nye LIS 1 leger kommer, fordi dette krever planlegging og opplæring. Mye av opplæringen skjer ved legevakta. Avdelingsleder opplyser at det er et veldig godt samarbeidsklima. På spørsmål fra revisor om styringsgruppen blir gitt informasjon fra samarbeidsmøtene, sier avdelingsleder at det avsettes fem minutter hvor hun kan snakke om kvalitet på legevakta, fravær og lukking av avvik mm. Det er stort sett økonomi som har fokus i styringsgruppemøtene.

Nummer 116 117 er felles nummer til legevakten for hele Norge. Revisor har fått opplyst at alle oppdrag ved legevakt og ambulanse i legevaktas nedslagsfelt er samlet i et digitalt system. Legevakta bruker flere digitale verktøy, både i det faglige og i det administrative arbeidet. Arbeid med vaktplaner og lønn er digitalisert.

Revisor har fått opplyst at alle avvik meldes inn i EQS, og det gjøres internkontroller i systemet. Internkontrollene gjennomføres i hovedsak på dagtid i ukedagene, når legevakten ikke har pasienter. Men noe internkontroll gjennomføres også på natt. Internkontrollene omfatter blant annet bestilling av medisiner, kontroll av narkotika, sjekke medisinsk utstyr, bestille forbruksmateriell og gjøre kontroll på laboratoriet. Revisor ble av avdelingsleder via delt skjerm, vist hvordan internkontrollene gjøres i systemet. Noen av legevaktas oppgaver er daglige gjøremål, mens andre oppgaver skal gjennomføres bestemte dager. Sjekklistene for gjøremål var tidligere papirskjema, men nå dokumenteres alt elektronisk. Legevakta har en monitor som kan sende direkte livebilder til UNN Tromsø, slik at sykehuset via monitoren kan se hva som skjer med pasienten. Ambulansetjenesten har samme system. Legevakta bruker også videosystemet «Video 116 117», hvor operatørsentralene både kan snakke med og se innringer.

Avdelingsleder forteller at hun etter tilsetting, opprettet et kvalitetsteam. Kvalitetsteamet består av avdelingsleder, fagsykepleier, plasstillitsvalgt og verneombud. Kvalitetsteamet møtes hver sjette uke, og gjennomgår faglige saker, innspill fra personalgruppa og øvrige saker. Revisor fikk opplyst at i noen av de andre avdelingene (nivå 3) kalles kvalitetsteamet for HMS-gruppe. Avdelingsleder er administrativ leder for interkommunal legevakt, og har personalansvar for sykepleiergruppen. I tillegg er det en del oppfølging og koordinering med legegruppa, som er den største faggruppen. Personalansvaret for legene ligger til den enkelte avdelingsleder på aktuelt legekontor hvor lege er ansatt. Økonomiansvar og fagansvar i egen avdeling er også tillagt avdelingsleder. Avdelingsleder deltar fast på ledermøter i enheten og i legevaktas styringsgruppemøter. Når det gjelder legene, har avdelingsleder blant annet ansvar for lønn, turnsvaktplan, oppfølging av Helfo og Helfo-refusjoner. Revisor har fra avdelingsleder fått opplyst at det har blitt litt mer arbeid etter at legevaktoverlegestillingen ble redusert fra 20 % til 10 %. Det medisinskfaglige ansvaret ligger hos legevaktoverlege. Legevaktasamarbeidets budsjett og regnskap føres på eget ansvar i Bardu kommunes regnskapssystem.

Styringsgruppa skal ifølge samarbeidsavtalen ha minimum fire møter i året, og møteplan skal utarbeides med utgangspunkt i budsjettprosess og budsjettreportering. Videre framgår av samarbeidsavtalen at leder av styringsgruppa skal innkalle til styringsgruppemøter. Avdelingsleder opplyser at hun deltar i alle styringsgruppemøtene og skriver referat fra møtene. Videre at styringsgruppa ikke har en fastsatt årlig møteplan, men vanligvis setter møtedato fra det ene møtet til det andre.

Kommunalsjef gir overfor revisor uttrykk for at kontakten og samarbeidet mellom Bardu kommune og samarbeidskommunene er godt på fagnivå (driftsnivå). Når det gjelder styringsgruppemøtene opplever kommunalsjef at det er friksjon, og gir uttrykk for at det er ubehagelig å delta under behandlingen av noen av sakene. Det er god dialog før sakene skal

behandles, men når styringsgruppen drøfter økonomi, presset kommuneøkonomi og prioriteringer blir det vanskelig, og stemningen oppleves av kommunalsjef som dårlig.

Revisor får opplyst at Bardu kommune, som vertskommune, ofte kommer med forslag til forbedringer, og kommunalsjef viste til at legevakta har hatt et årlig merforbruk på rundt tre millioner kroner i årene fra 2021. Bardu kommune mener at budsjettet er for lavt i henhold til blant annet legevakt og variabel lønn, og har foreslått å øke bemanningen for å skape en mer robust legevakt. Dette for å hensynta arbeidsbelastningen på personell, da det er mye forskyvinger og overtidarbeid på legevakta. Det har også vært et ønske fra administrasjonen å få mer kontinuitet i budsjett- og økonomistyringen. Ved forrige budsjettforslag ble administrasjonens forslag, etter tre runder i styringsgruppen nedstemt, og legevaktas budsjett ble av styringsgruppen vedtatt med pris- og lønnsvekst. Kommunalsjef forteller at når tallene analyseres viser det at legevakta går mot et nytt år med merforbruk på rundt tre millioner kroner.

Kommunalsjef forteller at det er svært krevende å drive interkommunal legevakt med for lite ressurser, og at den sårbarheten de opplever i dag er knyttet til at de måtte gå fra to til en nattevakt, og at det ikke er rom for fravær. Ved fravær på natt, beordres ansatte til arbeid, og det pålegges også hyppig merarbeid. Som eksempel nevner kommunalsjef at det en uke var en ansatt som jobbet opp mot 70-timers uke. Avdelingsleder på legevakta tar også vakter for å dekke opp. Dette gir en ganske uholdbar situasjon. Alle stillinger ved legevakta er besatt, det er ingen ledige stillinger, og legevakta har ikke budsjett til å øke stillinger eller ansette flere. Kommunalsjef sier at selv med full dekning i turnus, er det huller. Dersom det kommer en sykemelding i ferier eller høytider vil det ikke gå rundt.

Kommunalsjef opplever det vanskelig å være styrt av styringsgruppen, som hun opplever at ikke har forståelse for disse utfordringene, og gir uttrykk for at Bardu kommune opplever å stå alene for å løse utfordringene. På spørsmål til samarbeidskommunene om bidrag og forslag til løsninger, eksempelvis om de har sykepleiere å låne til legevakta, kan ikke kommunene det som følge av de da selv må bruke vikarbyrå. Det poengteres fra kommunalsjef at det er samarbeidskommunenes legevakt, og at samarbeidskommunene er like ansvarlig som Bardu kommune for at legevakta har ressurser nok til å gå rundt, selv om Bardu kommune som vertskommune er ansvarlig for organisering av driften.

På bakgrunn av mange brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid, besluttet daværende kommunedirektør og leder av styringsgruppen i 2024, å øke med en 70 % stilling ved legevakta. Stillingen var ikke budsjettet. Den nyopprettede stillingen har virket fra juni 2025, og en har derfor ikke sett effekten av bemanningsøkningen ennå. Stillingen (70 %) er ikke en del av budsjettet for 2026, noe som innebærer at ved prøvetidens utløp 1. juni mister legevakta stillingen, med mindre styringsgruppen fatter nytt vedtak. Kommunalsjef opplever det som krevende at økonomien settes foran den faglige bemanningen ved legevakta.

Kommunalsjef forteller at det vil komme en ny sak i arbeidsmiljøutvalget siden situasjonen ikke har blitt bedre. Bedriftshelsetjenesten er koblet på, og arbeidspresset på de ansatte ved legevakta er svært høyt. De siste to årene har legevakta vært avhengig av vikarbyrå, noe som er svært kostbart. På spørsmål fra revisor om styringsgruppen er orientert om dette svarer kommunalsjef at styringsgruppen er orientert om situasjonen, og også er orientert om at kommunalsjef selv tar vakter ved legevakta for å løse utfordringene. Kommunalsjef har inntrykk av at styringsgruppen mener at det er opp til Bardu kommune å løse dette.

Arbeidsmiljøutvalget i Bardu kommune har i møte 13.11.2025, sak 9/2025, behandlet sak om arbeidsbelastning på interkommunal legevakt, og fattet følgende vedtak:

Vedtak

Admirasjonen bes sikre forsvarlig arbeidsmiljø på legevakten. Anbefaler å vurdere forslag til tiltak som beskrevet i saksbehandlingen.

4.1.4 Rapportering

Det følger av samarbeidsavtalen at vertskommunen har ansvar for innrapportering til statlige myndigheter og SSB. Revisor har spurt om Bardu kommune rapporterer inn tall som gjelder legevaktsamarbeidet til statlige myndigheter. Avdelingsleder opplyste at det i 2023 ble rapportert til SSB i forbindelse med en nasjonal kartlegging av kommunens driftsutgifter til legevakt. Når det gjelder tall i systemet knyttet til legevaktsamarbeidet fortalte avdelingsleder at hun rapporterer til sin overordnede som er kommunalsjef helse og omsorg, og kommunalsjef rapporterer videre til økonomisjefen. Når det gjelder innrapportering av tall til statlige myndigheter og SSB, får revisor opplyst at ansvaret for innrapportering er tillagt økonomisjef.

Avdelingsleder har opplyst at hun i forkant av styringsgruppemøtene utarbeider forslag til saksliste, og ber om innspill til saker. Forslaget sendes alle deltakere i styringsgruppen. Fristen for å sende ut saksframlegg er to uker før møtet. Når avdelingsleder har fått innspill til saker, sender hun ut saksliste og saksframlegg til styringsgruppens deltakere.

Avdelingsleder skal rapportere skriftlig til styringsgruppen ved hvert styringsgruppemøte. Rapporten skal inneholde regnskapsrapport samt statistikk over konsultasjoner og telefonhenvendelser for perioden. Avdelingsleder forteller at informasjon om telefonhenvendelser ligger åpent tilgjengelig på nett under *Nasjonale kvalitetsindikatorer*⁴. Det er her mulig å se spesifikt hvor mange telefoner legevakten svarer på og svartiden. Avdelingsleder har oppfordret medlemmene i styringsgruppen å bruke denne når det gjelder telefonhenvendelser til IKL. Videre opplyser avdelingsleder at hun ikke bruker å rapportere på antall konsultasjoner, men hun er kjent med at tidligere avdelingsleder har gjort dette. Avdelingsleder forteller at bakgrunnen for at det ikke lenger rapporteres på telefonhenvendelser og antall konsultasjoner, er at styringsgruppen ikke har etterspurt informasjon om dette. Videre at styringsgruppen først og fremst er interessert i tall, og forklaring på kostnadsoverskridelser ved legevakten.

Kommunedirektør, representert ved kommunalsjef, rapporterer til folkevalgte om IKL på forespørsel. Revisor fikk opplyst at kommunalsjef etter forespørsel, var i kommunestyret i Målselv og rapporterte om legevakta og driften. Kommunalsjef forteller at hun ga en orientering om legevakta til kommunestyret i Bardu i fjor. Det gis også fellesorienteringer om legevakta og driften av denne, som en del av fellesrapporteringer om Helse, Omsorg og Barnevern. Kommunalsjef opplyser å ikke ha gitt egne orienteringer om legevakta til Astafjordkommunene, eller de andre samarbeidskommunene. Det har ikke vært etterspurt orienteringer fra disse kommunene.

Legevakta har egen HMS-gruppe som har ansvar for å revidere og følge opp rutiner for HMS-arbeidet i avdelingen. Det er utarbeidet årshjul for HMS-arbeid, årshjul for fagarbeid, og fastsatte tidspunkter for oppgaver som skal løses gjennom året. Legevaktas rutiner legges inn i kommunens kvalitetssystem, EQS. Det er etablert system for avvikshåndtering, rapportering av sykefravær og antall konsultasjoner ved legevakta.

⁴ Nasjonale kvalitetsindikatorer - Helsedirektoratet

4.2 Revisors vurderinger

Revisor vurderer revisjonskriteriet om at Bardu kommune må definere/synliggjøre hvor i organisasjonen ansvar og oppgavene for vertskommunesamarbeidet IKL Bardu ligger, som **oppfylt**. Bardu kommunes organisasjonskart synliggjør hvor i organisasjonen IKL er plassert. Delegasjonsreglementet angir hvilket ansvar som er tillagt administrative lederstillinger. Samarbeidsavtalen regulerer styringsgruppens og administrasjonens ansvar, samt hvilke oppgaver Bardu kommune som vertskommune har ansvar for.

Legevaktas rutiner er lagt i Bardu kommunes kvalitetssystem EQL. Bardu kommunes økonomireglement, delegasjonsreglement og samarbeidsavtalen er styrende dokumenter som, sammen med legevaktas rutiner, inngår som en del av styringssystemet. HMS-arbeidet ved IKL følges opp av egen HMS-gruppe.

Bardu kommune v/kommunedirektør har som vertskommune internkontrollansvar for oppgaver som utføres i vertskommunesamarbeidet. Organisering, roller og ansvar følger av samarbeidsavtalen og Bardu kommunes delegasjonsreglement. Det er ikke krav til særskilt internkontroll for IKL, men omfanget av internkontrollen for legevaktsamarbeidet skal *vurderes og dokumenteres*. Revisor har ikke fått dokumentasjon som sannsynliggjør hvorvidt det er gjort en vurdering av omfanget og innholdet av internkontrollen som er vurdert som nødvendig for IKL.

Revisor vurderer revisjonskriteriet om at kommunedirektøren må gjøre dokumenterte vurderinger av omfang og innretning på internkontrollen av ordningen med interkommunalt legevaktsamarbeid som **ikke fullt ut oppfylt**.

Vi vurderer at kommunedirektøren har **oppfylt** revisjonskriteriet om å delegere myndighet til IKL Bardu i overensstemmelse med vertskommunens organisasjonsstruktur og reglement.

Gjennomgang av møtereferater viser at sak om rapportering gjennomgående behandles i styringsgruppemøtene. Bardu kommune har sørget for skriftlige rapporteringer til styringsgruppen ved hvert styringsgruppemøte, og revisor vurderer revisjonskriteriet som **oppfylt**. Innholdet i rapporteringene vurderer vi som **til dels oppfylt**. Revisor begrunner dette med at det i gjennomgåtte møtereferater kommer frem at det er rapportert på regnskapsstatus, men ikke i alle tilfeller statistikk over konsultasjoner og telefonhenvendelser. Vi har fra avdelingsleder fått bekreftet at det ikke lenger gis rapporteringer om statistikk og telefonhenvendelser til styringsgruppen. Revisor er informert om at vertskommunen ikke utarbeider møtereferater fra faglig samarbeidsforum, slik samarbeidsavtalen krever.

4.3 Revisors konklusjon

Revisor konkluderer med at Bardu kommune gjennom styring og rapporteringer fra administrasjonen til styringsgruppen i **stor grad** følger opp avtalen i det interkommunale legevaktsamarbeidet. Vertskommunesamarbeidet synliggjøres i Bardu kommunes organisasjonskart. Bardu kommunes delegasjons- og økonomireglement, sammen med inngått samarbeidsavtale, er styrende dokumenter hvor ansvar og oppgaver for vertskommunesamarbeidet er nedfelt. Undersøkelsen viser at ansvarsfordelingen er kjent i organisasjonen. Revisor vil bemerke at det ikke foreligger dokumentasjon som angir hvorvidt kommunedirektøren har gjort en vurdering av omfanget av internkontrollen i IKL, og heller ikke at det er gjort en vurdering av i hvilket omfang internkontrollen skal dokumenteres.

Revisor finner grunn til å påpeke at innholdet i administrasjonens rapportering til styringsgruppen ikke fullt ut er i tråd med samarbeidsavtalen. Vi vil bemerke at styringsgruppen ikke får framlagt møtereferater fra faglig samarbeidsforum, slik samarbeidsavtalen krever.

5 VEDTAK OG BESLUTNINGER

I hvilken grad iverksettes kommunestyret i Bardu sine vedtak og styringsgruppen sine beslutninger som gjelder det interkommunale legevaktsamarbeidet?

Revisjonskriterier:

Bardu kommune v/kommunedirektør skal:

- iverksette og følge opp kommunestyrevedtak som omhandler det interkommunale legevaktsamarbeidet
- iverksette og følge opp styringsgruppens beslutninger

5.1 Oppfølging av vedtak og beslutninger

Kommunestyret i Bardu behandlet 18.09.2024 sak 57/2024 *Interkommunal legevakt*. I kommunedirektørens saksframlegg går det fram at IKL over flere år har slitt med økonomiske utfordringer, inkludert store budsjettoverskridelser. Det er gjort tiltak som reforhandling av legeavtale og reduksjon av sykepleierressurser. IKL har opprettholdt høy tjenestekvalitet, og bemanning er en utfordring og vil sannsynligvis bli større i årene som kommer. Videre at det i tråd med samfunnsutviklingen for øvrig, er observert en økning i vold og trusler, som har ført til at ekstra sikkerhetstiltak er satt inn ved IKL. Kommunestyret tok status for interkommunal legevakt til orientering.

Ved gjennomgang av møteprotokoller fra kommunestyret i Bardu, finner ikke revisor oppfølgingsvedtak som vedrører IKL utenom Bardu kommunes budsjettvedtak, tertialrapporteringer, årsregnskap og årsmelding. Vedtak og beslutninger som omhandler økonomistyringen i IKL omtales nærmere i kapittel 6 i rapporten.

Samarbeidsavtalen angir at det som minimum skal avholdes fire møter i året. Revisor har bedt om å få tilsendt møtereferater fra avholdte møter for perioden 2021-2025. Kommunalsjef HOB har i intervju opplyst at det har vært utfordrende å framskaffe dokumentasjonen revisor har etterspurt. Dette som følge av mange bytter av ledere på legevakta, og at dokumenter har vært arkivert forskjellige steder. Kommunalsjef opplyser at dette har blitt ryddet opp i, og alle referater fra styringsgruppens møter sendes nå ut fra kommunens sak- og arkivsystem, Elements.

Vi har mottatt møtereferater fra følgende styringsgruppemøter:

2021	2022	2023	2024	2025
16.01.2021	15.02.2022 Sak 1-9/2022	15.02.2023, sak 1-4/23	29.02.2024, sak 1-6/24	20.02.2025, sak 1-7/25
13.04.2021 Sak 1-2/2021		22.03.2023, sak 5/23	17.09.2024, sak 13-18/24	10.06.2025, sak 7-12/25
23.04.2021		09.05.2023, sak 6-9/23	30.09.2024*	30.09.2025, sak 13-19/25
20.05.2021		12.09.2023, sak 7-11/23	19.11.2024, sak 19-25/24	07.10.2025*, sak 19-21/25
14.09.2021 Sak 4-9/2021		16.11.2023, sak 11-15/23		

*ekstraordinært styringsgruppemøte

Av gjennomgåtte møtereferat i tidsperioden som omhandles i forvaltningsrevisjonen, fremgår at styringsgruppen blant annet har behandlet fordelingsmodellen, samarbeidsavtalen, avtale med legevaktslegene, bakvaksordning med utrykningsplikt, regnskap og budsjett, og rapporteringer om kvalitet, herunder avvik. Møtereferatene viser at kostnadene til legevaktsamarbeidet har fokus i møtene.

I det følgende omtaler vi deler av innholdet i noen av de mottatte møtereferatene. Vi redegjør i hovedsak for vedtak som krever oppfølging.

2021

Ved gjennomgang av møteprotokoller for 2021 ser vi at styringsgruppen blant annet har behandlet saker om *Fordelingsmodell IKL*, *Forslag til ny samarbeidsavtale IKL Bardu* og *Avtale med legevaktslegene*. Ny samarbeidsavtale er i 2021 lagt fram for, og behandlet av kommunestyret i vertskommunen og kommunestyrene i samarbeidskommunene, og ble gjort gjeldende fra 01.01.2022.

Avtale med legevaktslegene ble tatt opp igjen i møte 14.09.2021. Det framgår at brudd i forhandlingene var årsaken til utsettelse av saken. Det ble besluttet å sette opp et forhandlingsutvalg bestående av en representant fra Astafjord, en representant fra Målselv og kommunedirektør i vertskommunen.

Møtereferatet fra 14.09.2021 angir at styringsgruppen har behandlet sak om oppfølging av korona-tilskudd IKL, og oppfølging av vedtak i kommunene. Oppfølging av korona-tilskudd knyttes til føringen av tilskuddsmidlene i budsjettet. Det framgår at dette er fulgt opp, og budsjettregulering er gjort i 2. tertial. Den andre oppfølgingssaken gjelder tilleggspunkter noen av deltakerkommunene hadde i tilknytning til innholdet i den nye samarbeidsavtalen. Den nye samarbeidsavtalen er som nevnt vedtatt og gjort gjeldende i samarbeidskommunene.

2022

For 2022 har revisor kun mottatt referat fra styringsgruppemøte som ble avholdt 15.02.2022, samt et notat til styringsgruppen datert 11.04.2022. Revisor har etterspurt flere møtereferater, og fått tilbakemelding om at det har vært utfordrende for kommunen å fremskaffe etterspurte referater på grunn av lederskifter i perioden.

Av tilsendt referat sak 2/2022 framgår at regnskap 2021 ikke blir lagt frem fordi alle data ikke er lagt inn og kvalitetssikret fra regnskap. Videre at det ligger an til et merforbruk, der store deler er kommet i november og desember. Dette er ikke rapportert om tidligere til styringsgruppen, da det ikke har vært synlig i rapporteringen.

Styringsgruppen traff følgende vedtak: «*Styringsgruppen er svært misfornøyd med resultatet og tidspunkt for varsling av dette. Styringsgruppen ber leder for styringsgruppen komme tilbake med en evaluering av 2021 og hvilke konsekvenser det kan få for 2022.*»

Revisor har mottatt notat til styringsgruppen IKL, datert 11.04.2022, hvor kommunedirektøren i Bardu redegjør for regnskap 2021 og konsekvenser for budsjett 2022. Revisor har ikke mottatt møtereferat som viser styringsgruppens behandling av notatet, men vi forstår det slik at kommunedirektøren gjennom notatet har laget en evaluering og lagt denne fram for styringsgruppen.

2023

Av tilsendte møtereferater framgår at budsjett og prognoser har hatt fokus i styringsgruppens møter.

Styringsgruppemøte 15.02.2023

Styringsgruppen behandlet sak 2/23 *Regnskap 2022* i møte 15.02.2023. I referatet står det at avdelingsleder gjennomgikk regnskapet, og at merforbruket er langt høyere enn det som er meldt. Kommunedirektør i Bardu foreslo at regnskapet tas til orientering, og at det gjennomføres ekstern granskning, som det settes av 100 000 kroner til. Styringsgruppen drøftet saken, og det var ikke ønske fra samarbeidskommunene å avsette penger til ekstern granskning. Styringsgruppen uttrykker skuffelse over resultatet og er ikke tilfreds med dette og manglende varslings. Målselv kommune vil ta saken opp til politisk nivå i tråd med vedtak fra kommunestyret. Det går videre fram av referatet at det er vanskelig for samarbeidskommunene å akseptere et merforbruk slik det framlegges uten mer informasjon, og at det derfor er hensiktsmessig med et ekstraordinært møte i styringsgruppen.

Styringsgruppen fattet følgende vedtak i saken:

1. Styringsgruppen for IKL godkjenner ikke regnskapet slik det foreligger.
2. Vertskommunen bes gjennomgå kostnadsfordeling jf. samarbeidsavtale.
3. Vertskommunen bes gjennomgå årsaker til overskridelser og komme tilbake i ekstraordinært styringsgruppemøte innen 15. mars 2023. Årsaker til overskridelser i 2022, og tiltak for å sikre etterrettelighet i kvartalsvis budsjettrapportering gjennom 2023

Revisor finner at vertskommunen har fulgt opp styringsgruppens vedtak, jf. møtereferat styringsgruppemøte 22.03.2023.

Styringsgruppemøte 22.03.2023

I styringsgruppemøte 22.03.2023 behandlet styringsgruppen sak 5/23 *Rapport fra økonomi ang regnskap 2022 og budsjett 2023*. Av referatet framgår at økonomisjef gjennomgikk rapporten som ble utarbeidet som følge av styringsgruppens vedtak i forrige møte. Det er foreslått tiltak knyttet til endringer i rapporteringsstruktur (økonomisjef gis ansvar for rapportering til styringsgruppen) og systemendringer internt i Bardu kommune. Det ble forslått en budsjettendring med tilførsel av midler tilsvarende knappe 1,6 millioner kroner, primært kostnader til personale, og særlig legeavtalen. Styringsgruppen er glad for arbeidet som er gjort, men skisserer områder som bør ses nærmere på. Videre påpeker styringsgruppen at det burde vært informert om ekstraordinære tiltak som inngåelse av korona-avtalen fra KS. Det anføres fra styringsgruppen at legeavtalen representerer en stor kostnad, og at legeavtalen er bedre enn hva som ligger i den sentralt framforhandlede avtalen. Styringsgruppen bes vurderes dette videre, for eventuelle endringer som kan vedtas av styringsgruppen. Spørsmål fra styringsgruppen:

- Hva er status på omstillingstiltak
- Hvilken turnus brukes i dag – kan man se på andre turnusløsninger (eks. årsturnus)
- Kan det vurderes hvorvidt det vil være en besparelse i å tilsette leger på legevakten, eksempelvis med en form for nordsjø-turnus

Styringsgruppen fattet følgende vedtak:

1. Årsregnskapet for 2022 godkjennes
2. Legeavtalen bør reforhandles, og vertskommunen bes komme tilbake med en beskrivelse av muligheter

3. Vertskommunen bes se på turnus for sykepleiere, med tanke på å redusere kostnader
4. Vertskommunen bør utrede alternativ tilsetning av legevaktsleger fast på IKL
5. En eventuell budsjettregulering tas opp til vurdering og eventuell godkjenning i neste styringsgruppemøte. Vertskommunen bes se på at budsjettet optimaliseres med tanke på kostnader
6. Rapporten gjennomgås med tanke på innspill framkommet i styringsgruppemøte og legges frem til neste møte

Revisor finner at administrasjonen har fulgt opp styringsgruppens vedtak, jf. møtereferat 09.05.2023, sak 6 og 7/2023.

Styringsgruppemøte 09.05.2023

Styringsgruppen behandlet i sak 6/2023 *Rapportering IKL*. Korrigert regnskap pr mars 2023 opplyses å vise et merforbruk på om lag 140 000 kroner. Presentert kvalitetsdata viser høy økning i antall avvik, noe som knytter seg til nytt avvikssystem for Bardu kommune. Av referatet går fram at diskusjonen dreide seg om følgende:

- IKL har første tre måneder hatt svært høyt sykefravær
- Vakante helgestillinger lyses ut i lag med ressursteamet for å fylle stillingen opp mot 100 %
- Styringsgruppen ønsker at det skal etableres en bedre løsning for å fylle legefravær gjennom samarbeid i nettverket mellom Astafjord, Målselv og Bardu

Styringsgruppen fattet følgende vedtak i saken:

- Rapporteringen tas til orientering
- Styringsgruppen ber samarbeidskommunenes representanter i de etablerte samarbeidsmøtene om å jobbe for en mer konstruktiv flyt i arbeidsplanen for legedekning gjennom tilganger i Visma Flyt ressursstyring, på tvers av kommunene

Revisor har fått opplyst at det ikke skrives referat fra samarbeidsmøtene, og vi har følgelig ikke dokumentasjon for å undersøke om, og eventuelt hvordan representantene i samarbeidsmøtene har fulgt opp styringsgruppens vedtak.

Under sak 7/23 *Oppfølging fra forrige styringsgruppemøte* framgår av referatet at spørsmålene fra forrige møte ble svart ut. Styringsgruppen drøftet kostnader til lege, særlig knyttet til fravær. Utgangspunktet for ny legeavtale var økning i taksting med mål om at økningen skulle skape et «nullsumspill» for kommunene. Dette har ikke skjedd. Kostnadene ved fravær på første og andre vakt er betydelige, og kommunene risikerer i verste fall å måtte belastes drøyt 70 000 kroner for en vakt. Styringsgruppen er enige om at det bør forhandles om gjeldende legeavtale for å få ned kostnadene. Styringsgruppen drøftet også utfordringen med lange arbeidsplaner, både for leger og sykepleiere, som gjør at fravær langt frem i tid gir økonomisk belastning for kommunene.

Styringsgruppen fattet i saken vedtak om at *legeavtalen reforhandles med mål om reduserte kostnader for samarbeidskommunene*. Representant fra Astafjord og kommunedirektøren i Bardu utgjør forhandlingsutvalget. Styringsgruppen ber i sitt vedtak Bardu kommune iverksette tiltak for å redusere andre- og tredjegangsvakter (dobbel og trippel betaling av vakter) gjennom vaktplanlegging, bedre styring og godkjenning av arbeidsplaner som del av turnusen.

Sak 8/23 gjelder budsjett 2023. Styringsgruppen vedtak: «*Det settes opp ekstraordinært styringsgruppemøte medio juni etter gjennomføring av forhandlinger med legene. Nye budsjettforutsetninger legges frem her*».

Av møtereferatene for 12.09. og 16.11.2023 finner revisor at styringsgruppen er informert om reforhandling av legeavtalen.

Revisor har i brev fra kommunalsjef HOB fått opplyst at det var berammet et ekstraordinært møte 06.06.2023, med følgende tekst i innkallingen: «*Innkaller som avtalt til ekstraordinært styringsgruppemøte. Tema: legeavtaler og nødvendige beslutninger fra styringsgruppen i den forbindelse. Dokumenter ettersendes*». Kommunalsjef opplyser å ikke ha funnet referat fra møtet.

Styringsgruppemøte 12.09.2023 og 16.11.2023

I møte 12.09.2023, ble *oppfølging fra forrige styringsgruppemøte* ifølge møteprotokollen behandlet under sak 9/23. Det framgår ikke av referatet om det har vært saker til oppfølging. Det samme gjelder sak 13/23 i styringsgruppemøte 16.11.2023, hvor sak om *oppfølging fra forrige styringsgruppemøte* ble behandlet, uten at det framgår informasjon om det har vært oppfølgingspunkter til behandling under saken. Det framgår av begge møtereferatene at stipulert merforbruk for 2023 er på rundt 1,6 millioner kroner. Av møtereferatene, under sak orienteringer, framgår at det er informert om reforhandling av legeavtalen.

Styringsgruppen har godkjent budsjett for 2024, jf. møtereferat, sak 10/2023 (12.09.2023).

2024

I tillegg til regnskap/budsjett og orienteringer om kvalitet, har styringsgruppen gjennom året blant annet behandlet forslag til tiltak i forbindelse med bemanningsutfordringer. Mulighet for samarbeidskommunene om avtale om omdisponering av kvalifisert personell til IKL ble drøftet. Styringsgruppen vedtok å ikke etablere en slik samarbeidsavtale, men ba i vedtak samarbeidskommunene om å gjøre en intern kartlegging for mulige timevikarer til legevakta.

Styringsgruppemøte 29.02.2024

Sammen med referat fra styringsgruppemøte 29.02.2024, fikk vi tilsendt *Kvalitetsrapport inkludert 2023*. Under sak 2/24 *Infø IKL*, framgår at kommunalsjef Helse, omsorg og barnevern har informert om IKL, herunder bemanning. Det arbeides med en kalenderplan for en seksmånedersperiode, hvor det kan legges inn permisjoner, planlagt ferie mv., slik at det er lettere å håndtere fravær. Vikarsituasjonen er ekstra utfordrende ved IKL på grunn av kompetansekravene, noe som gir økt belastning på den enkelte medarbeider.

Det ble orientert om kvalitet ved legevakten i 2023. Kvalitetsrapporten inneholder blant annet avviksrapporing og alvorlighetsgrad, sykefravær, oversikt over antall konsultasjoner fordelt på kommuner og antall besvarte telefoner. Økning i andelen saker knyttet til uønsket adferd/trusler, skaper uro. IKL opplyser å ha oppmerksomhet rundt dette, og det er gjort noen sikkerhetstiltak knyttet til legevakten.

Under sak 3/24 framgår at avtalen med legene er ute for signering. Styringsgruppen er tilfreds med at dialogen med legeforeningen har vært positiv og konstruktiv, og at ny avtale er landet.

Økonomisjefen i Bardu kommune gjennomgikk regnskapet for 2023, og opplyser at avvikene som ble meldt i mars 2023 treffer godt på driftsdelen av regnskapet. Høyt avvik på pensjon medfører at samarbeidet blir belastet med en betydelig ekstrakostnad. Regnskap og prognose per ultimo februar 2024 ble gjennomgått. Her framgår at prognosen tilsvarer mindreforbruk, men at overtidsbruk pr februar medfører at merkostnader påløper. Regnskapet pr nå vurderes å være i balanse.

Styringsgruppen tok regnskap 2023 til etterretning, og prognose for 2024 til orientering.

Styringsgruppemøte 17.09.2024

I styringsgruppemøte 17.09.2024, sak 14/24 *Budsjett 2025* ble budsjettforslag 2025 med kommentarer framsatt. Styringsgruppen godtok ikke det økte budsjettet, og ba økonomisjefen i Bardu kommune og avdelingsleder IKL å se på mulighetene for å justere budsjettet til neste møte. Styringsgruppen fattet følgende vedtak i sak 14/24:

- Det ønskes en utredning for flytting av 116117 på dagtid i ukedagene og for flytting 116117 samt hvor raskt det kan ikraftsettes. Det skal også undersøkes hvilke andre tiltak som kan gjennomføres for å redusere budsjett forslaget
- Karleggingen gjennomføres til ekstraordinært styremøte

I sak 15/24 *Status økonomi/regnskap 2024* ble det orientert om at merforbruk på 2,2 millioner kroner skyldes overtid, vikarbyrå, innkjøp kameraovervåking, reforhandlet legeavtale og pensjonspremie. Styringsgruppen tok regnskapstallene til orientering.

I sak 16/24 *Status kvalitet* framgår at det er høy oppmerksomhet på avvik ved legevakten. Flest avvik på samhandling, manglende opplæring og trusler på legevakten. Flertallet av avvikene opplyses å ha svært lav alvorlighetsgrad. Videre rapporteres på fravær i avdelingen, og svartid på telefon. I vedtaket står det: «*Det er enighet i gruppen at man er tilfreds på innbyggernes vegne mtp kvaliteten legevakten leverer*».

Det følger av møtereferatet, sak 17/24 og 18/24 at Bardu interkommunale legevakt som følge av merforbruk og utfordrende økonomisk situasjon vil starte utredning på telefontjenester. Herunder vil kjøp av telefontjeneste fra eksternt firma og andre legevakter vurderes. Saken legges fram for styringsgruppen i løpet av våren 2025.

Revisor finner at gjennomgang og utredning for reduksjon av budsjett er behandlet i ekstraordinært styringsgruppemøte 30.09.2024. Videre at det er startet utredning på telefontjenester, jf. sak 17 og 18/24.

Ekstraordinært styringsgruppemøte 30.09.2024

Ekstraordinært styringsgruppemøte ble avholdt 30.09.2024. Gjennomgang av utredning for reduksjon av budsjett 2025 ble behandlet. Styringsgruppen fattet følgende vedtak:

- Budsjett for 2025 godkjennes med merknad om at man fortsetter å utrede alternativ 1 og fortsetter det gode arbeidet med refusjoner på natt

Revisor er ikke forelagt informasjon om hva som inngår i de ulike alternativene.

Styringsgruppemøte 19.11.2024

I styringsgruppemøte 19.11.2024 ble, i tillegg til referat fra forrige møte, følgende saker behandlet:

- Status økonomi/regnskap 2024
- Status kvalitet/bemanning
- Status telefoni
- Forslag til tiltak i forbindelse med bemanningsutfordringer
- Kompetanse på tvers av kommunegrenser
- Omstillingstiltak etter omstillingsprosess i Bardu kommune

De tre første sakene ble av styringsgruppen tatt til informasjon. Revisor gjengir under styringsgruppens vedtak fra de tre siste sakene.

I sak 23/24 Forslag tiltak i forbindelse med bemanningsutfordringer, fattet styringsgruppen følgende vedtak:

- Det opprettes en arbeidsgruppe med representant fra hver samarbeidskommune. Arbeidsgruppen skal jobbe med tiltak for en mer robust legevakt
- Mandat og tidsfrist for arbeidsgruppen utarbeides av leder for styringsgruppen, og sendes ut til styringsgruppen for gjennomlesing og evt. justering
- Vertskommunen sjekker muligheten for å søke midler hos statsforvalter, Troms Holding og evt. andre steder til ekstern prosessveileder.

Forslag til mandat for arbeidsgruppen er utarbeidet og lagt fram for styringsgruppen i sak 20/25. Revisor har i intervju fått opplyst at arbeidsgruppen p.t. ikke er aktiv som følge av permisjon og sykefravær.

Vertskommunen har søkt om, og fått tildelt prosjektskjønnsmidler fra Statsforvalter i Troms og Finnmark.

I sak 24/24 Kompetanse på tvers av kommunegrenser, fattet styringsgruppen følgende vedtak:

- Samarbeidsavtale for omdisponering av personell mellom samarbeidskommunene etableres ikke. Samarbeidskommuner gjør en intern kartlegging for mulige timevikarer til legevakten. Aktuelle kandidater meldes inn til avdelingsleder legevakt.

Revisor har ikke opplysninger om hvorvidt dette vedtaket er fulgt opp i samarbeidskommunene.

I sak 25/24 Omstillingstiltak etter omstillingsprosess i Bardu kommune fattet styringsgruppen følgende vedtak:

- Det sendes formelt brev fra Bardu kommune til legevakts overlege om endring i arbeidsforhold. Virkningsdato avhenger av når brevet sendes, 3 måneders oppsigelsestid gjelder.
- Vertskommune beregner lønnskostnadene i 10 % reduksjon over i sykepleierressurs for å klargjøre hvor stor stillingsprosent dette evt. vil utgjøre
- Saken behandles i første styringsgruppemøte i 2025

Revisor har ikke opplysninger om oppfølging av førstekulepunkt i vedtaket over.

Sak 17/25 omhandlet vertskommunens beregning av lønnskostnadene i 10 % reduksjon over sykepleierressurs. Styringsgruppen utsatte i møte 30.09.2025 saken.

2025

I tillegg til at den økonomiske situasjonen og budsjett for 2026 har hatt fokus i 2025, har styringsgruppen blant annet behandlet saker om status kvalitet/bemanning, mer robust legevakt, endring i takstsystem, forslag til mandat for arbeidsgruppe IKL, samarbeidsklime i styret og henvendelse fra Gratangen kommune om legevaktsamarbeid.

Styringsgruppemøte 20.02.2025

Regnskap og budsjettstatus ble lagt fram for styringsgruppen i møte 20.02.2025, sak 2/25. Det ble rapportert om merforbruk på 3,4 millioner kroner for 2024. Styret uttrykte bekymring over situasjonen og understreket behovet for tiltak som kan forhindre lignende tiltak i framtiden. Det ble framsatt forslag om å utarbeide et mer realistisk budsjett for IKL Bardu for det kommende året. Budsjettet skal baseres på data fra SSB-rapporten og KOSTRA-tall for legevakt 2023, slik at det reflekterer faktiske kostnadsnivåer og driftsbehov.

Styringsgruppen fattet vedtak om at *styreleder utarbeider et saksframlegg med forslag til nytt budsjett og sender dette til kommunedirektørene i hver av samarbeidskommunene for videre behandling.*

Revisor har fått tilsendt et skriv utarbeidet av kommunedirektør i Bardu kommune. Skrivet omhandler forslag til justert budsjett, og forslag til møteplan for 2026. Dokumentet er ikke datert, og det framgår ikke hvem som er mottakere av dokumentet. I skrivet står det blant annet:

«Vi er enige om å sette ned en arbeidsgruppe med representanter fra hver kommune som deltar med å kartlegge årsaker og foreslå tiltak for å løse utgifter som vikar innleie medfører. Tiltak som vil gi effekt uten ekstra kostnader igangsettes fortløpende. Arbeidsgruppen rapporterer til styringsgruppen fortløpende til arbeidet er ferdig».

I sak 4/25 vises det til styringsgruppens vedtak om å igangsette utredning med mål om å utvikle en mer robust legevakt for samarbeidskommunene, som et tiltak for å sikre bedre beredskap og stabilitet i tjenesten. Av møtereferatet framgår at det er søkt om prosjektskjønsmidler da det er nødvendig å benytte en ekstern prosessleder for å sikre en objektiv og profesjonell gjennomføring av utredningen. Utredningen skal inneholde en bred og grundig kartlegging av dagens situasjon ved legevakten. Målet er å identifisere strategiske tiltak som kan iverksettes for å videreutvikle en mer robust legevakt som ivaretar behovene til samarbeidskommunene. Prosessen skal involvere relevante aktører og interessenter for å sikre en helhetlig og bærekraftig løsning.

I sak 5/25 *Endring av takstsystem*, vedtok styret å endre takseringspraksisen ved legevakten slik at legene tar ansvar for all taksering. Det ble i møtet gitt informasjon om status kvalitet/bemanning, avvik, fravær, telefon og svartid.

Budsjettforslag 2026 er lagt fram for styringsgruppen 10.06.2025, sak 12/25.

Styringsgruppemøte 10.06.2025

Status økonomi, foreløpig prognose 2025, er lagt fram for styringsgruppen i sak 7/25. Merforbruket 2025 anslås til 1,35 millioner kroner.

Av møterefateratet går det fram at det er gitt orientering om status kvalitet/bemanning og tiltak, fraværstatistikk og avvik.

I sak 10/25 gis orientering om at Statsforvalteren har godkjent søknad til prosjektskjønnsmidler for «mer robust legevakt i Midt-Troms». Utlysing for prosjektleder 20 % vil bli lyst ut før sommeren, og prosjektet starter opp til høsten. Prosjekt er opplyst å skulle avdekke faktisk ressursbehov, som legges til grunn for et justert og bærekraftig budsjett. Det vil fremmes justert budsjettforslag 2026, som må til politisk behandling.

Styringsgruppen behandlet i sak 12/25 *Forslag budsjett lik KOSTRA*. Her framgår at budsjett for legevaktsamarbeidet er lavere enn KOSTRA-tall for legevakt i Norge. Ifølge KOSTRA-tallene skulle det ha kostet 21,6 millioner kroner å drifte IKL i 2025, 4,4 millioner kroner mer enn det ligger i budsjett for 2025. Det foreslås en økning på 4,4 millioner kroner, som tilsvarer 25 %. I forslaget er det lagt til grunn en mer robust bemanning, som vil redusere variabel lønn, bruk av vikarer, vikarbyrå og overtid. En oppsummering av de største endringene framgår av møterefateratet, og gjengis under.

- Fastlønn: her er det lagt inn en ekstra nattevaktressurs, i tillegg til styrkning. Summert gir dette en budsjettøkning på 2,1 millioner kr.
- Avtalefestet tillegg i faste stillinger: øker med andel økt fastlønn, 0,4 millioner kr
- Lønn ferievikarer, vikarer andre permisjoner og annen ekstrahjelp: reduseres med 330 000 kr pga. redusert behov da økt bemanning gjør det mer fleksibelt
- Indirekte kostnader Bardu kommune 1,5 millioner kr. Det må være bærekraftig for Bardu kommune å drifte legevakta, og vi legger inn indirekte lønnskostnader på lik linje med andre interkommunale samarbeid Pensjonspremie: øker noe, har lagt inn ny prognose fra KLP, øker med 200 000 kr (opprinnelig prognose før økninger reduseres).
- Arbeidsgiveravgift 5,1%, øker med 200 000 kr.
- Varer og tjenester: summert sett øker denne 80 000 kr (har da også lagt inn at andel medisinsk faglig kompetanse kjøpt fra andre kommuner reduseres med 10% og blir 200 000 kr lavere, med andre ord økter utgifter med 300 000 kr).
- Budsjettet salderes med økte inntekter fra medlemskommunene.
-
- Det nye budsjettet tilsvarer en budsjettmessig økning pr kommune på 25%. For 2025 vil det se slik ut:

	Folketall 1.7.24	10% flatt	Fordelt på folketall	Å betale 2025
K-5514 Ibestad	1304	360 000	1 566 347	1 926 347
K-5518 Loabåk - Lavangen	986	360 000	1 184 370	1 544 370
K-5520 Bardu	3991	360 000	4 793 935	5 153 935
K-5522 Salangen	2094	360 000	2 515 284	2 875 284
K-5524 Målselv	6754	360 000	8 112 813	8 472 813
K-5528 Dyrøy	1055	360 000	1 267 252	1 627 252
Sum	16184	2 160 000	19 440 000	21 600 000

Utklipp fra referat fra styringsgruppemøte IKL 10.06.2025

Av møterefateratet går det fram at styringsgruppen er orientert om at det pågår ulike prosesser i samarbeidskommunene knyttet til legevakttjenesten. Det foreligger per møtedato ikke noe konkret pristilbud fra andre tilbydere, og Astafjordlegen undersøker alternative løsninger. Det er behov for å utarbeide et realistisk budsjett for legevakten framover, og at en mulig oppbemanning vil kunne styrke tjenestenes robusthet og redusere sårbarheten knyttet til bemanning. Eventuelle budsjettendringer vil måtte behandles politisk. Videre at det uttrykkes ønske om at man framover kan finne stabilitet og ro rundt samarbeidet, da usikkerhet har en negativ effekt både på rekruttering og den daglige driften i tjenesten. Det understrekes at det ikke er kvaliteten ved tjenestene som leveres i legevaktsamarbeidet som gjør at man gjennomfører disse ulike prosessene og at de kun er økonomisk motiverte.

Det går ikke fram av møterefateratet om styringsgruppen fattet vedtak i saken.

Styringsgruppemøte 30.09.2025

Det står i referatet at det har vært mye utskifting i styret. Samarbeidsklima i styret var tema i sak 14/25. I referatet står det: «Ønsket at det lages teamkontrakt for hvordan styret skal arbeide sammen, og hvem som fyller hvilken rolle. Tas med til neste møte».

Foreløpig prognose ble lagt fram under sak 15/25. Merforbruk fastlønn opplyses å skyldes ansettelse av ekstra ressurs, jf. tidligere avtale fra 2024 som ikke var budsjettert. Overtid og forskyvning var i 2024 på en million kroner, og det forventes ikke å være i denne størrelsesorden i 2025, men at den blir vesentlig. Ved ansettelse av ekstra ressurs antas kontroll på overtid resten av året, men at noe overtid må regnes med, og estimeres til kr 350 000. Det er brukt ca. 1,1 millioner kroner på innleid vikar fra byrå. Videre står at det jobbes med å holde budsjettavviket nede, det kuttes på varer og tjenester der det er mulig, men at noen varer og tjenesten ikke kan kontrolleres, eksempelvis lisenser. Merforbruk for 2025 anslås til ca. 2,8 millioner kroner.

Styret ønsker at det settes ned en gruppe fra samarbeidskommunene som ser på turnus/planlagte turnuser. Styret fattet følgende vedtak i sak 15/25:

Vedtak: Innen ett par uker settes dette arbeidet i gang, og ledes av avdelingsleder IKL Bardu. Hensikten er å finne en bemanningsplan som kan redusere utgiftene.

Det er lagt årsturnus for IKL i 2025/2026 hvor de ansatte har ønsket hvordan vil arbeide, komprimert, eller ikke, langvakter (som skal være frivillig) og bemanningen er tatt inn i høytidsturnusene slik at hullene blir stående utenfor høytidsturnusen. IKL har pr nå ikke høy nok grunnbemanning for å ha en fullverdig årsturnus uten hull.

Etterlyses oppstart av prosjektet «mer robust legevakt». Ingen søkere til stillingen. Lyses ut på nytt. Søknaden oppfyller kravene for å se geografiske løsninger. Følges opp av kommunalsjef Bardu.

Påpekes at bemanningsutfordringer er en nasjonal utfordring. Legevakten har lave fraværstall, men har fravær knyttet til belastning over tid.

Sak 16/25 gjelder rapportering status kvalitet/bemanning. Sak 17/25 som omhandlet vertskommunens beregning av lønnskostnadene i 10 % reduksjon over sykepleierressurs ble av styringsgruppen utsatt til neste møte.

Sak 19/25 omhandlet budsjett 2026. Av referatet framgår at styringsgruppen av vertskommunen er opplyst om at budsjettet for legevaktsamarbeidet er lavere enn KOSTRA-tall for legevakt i Norge. Ifølge KOSTRA-tallene skulle det ha kostet 21,6 millioner kroner å drifte legevakta i Bardu i 2025, justert for kommunal deflator (på foreløpig 3,4%), utgjør dette 22,3 millioner kroner i 2026. Videre at det kan diskuteres om det er riktig å bruke kommunal deflator her, eller

om lønnsvekst hadde vært mer riktig, siden $\frac{3}{4}$ av budsjettet består av lønnsutgifter. Styret ble enig om å møtes den 7. oktober for å drøfte budsjettsaken videre.

I tillegg til ovennevnte saker ble møteplan 2026, samt henvendelse fra Gratangen kommune om legevaktsamarbeid behandlet. Henvendelsen fra Gratangen kommune tas med til neste møte.

Revisor har spurt kommunalsjef om styringsgruppens vedtak om at det skal settes ned en arbeidsgruppe for å se på turnusløsninger og muligheter for å ta ned kostnader. Kommunalsjef svarer at dette er noe administrasjonen har gjort i flere år. Når det gjelder arbeidsgruppen får revisor opplyst at den nå ikke er aktiv som følge av permisjon og sykefravær. P.t. har kommunalsjef ansvaret for driften av legevakta, noe kommunalsjefen opplever som veldig sårbart. Kommunalsjef forteller at det derfor ikke har vært mulig å prioritere arbeidsgruppas oppgaver nå. På spørsmål fra revisor om status på arbeidet med prosjektet *mer robust legevakt*, sier kommunalsjef at kommunen planlegger å lyse ut stillingene igjen.

Ekstraordinært styringsgruppemøte 07.10.2025

I referat fra styringsgruppemøte 07.10.2025 vises i sak 19/25 til at det ikke ble oppnådd enighet om vedtak budsjett 2026. IKL Bardu har hatt et merforbruk på opp mot 3 millioner kroner siden 2021. Videre at Bardu kommune for 2026 har presentert det de mener er et realistisk budsjett for 2026, som styret ønsker tatt ned. Ett alternativt budsjett som er tatt ned med 1 millioner kroner, ble presentert i møtet. Det ble framsatt forslag som sammen med styringsgruppens vedtak inngår i utklippet under.

Forslag: Budsjettet kun økes med lønns og pris vekst med kjennskap om at dette har høy risiko for merforbruk også i 2026. Ekstraressursen på 72,6 % skal ikke tas med i budsjett 2026. Denne skal dekkes av andre poster i budsjettet.				
Vedtak:				
Budsjettet 2026 pris og lønns justeres fra 2025.				
Utgifter IKL 2026 - budsjett - oppjustert med lønns og prisvekst				
	Folketall 1.7.25	10% flatt	Fordelt på folketall	Å betale 2026
K-5514 Ibestad	1298	300 324	1 306 823	1 607 147
K-5518 Loabåk - Lavangen	987	300 324	993 709	1 294 033
K-5520 Bardu	3903	300 324	3 929 530	4 229 854
K-5522 Salangen	2094	300 324	2 108 234	2 408 558
K-5524 Målselv	6751	300 324	6 796 889	7 097 213
K-5528 Dyrøy	1075	300 324	1 082 307	1 382 631
Sum	16108	1 801 944	16 217 492	18 019 435

Sak 20/25 *Forslag: Mandat arbeidsgruppe IKL*, omhandler oppfølging av punkt fra forslag sist styringsgruppemøte om å sette ned en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen består av faglig samarbeidsforum, samt utnevnte representanter fra kommune som ikke har medlem i samarbeidsforum. På denne måten ivaretas både det faglige perspektivet på det å drive legevakt, og en får inn friske øyne til å se problemstillingen. Videre at alle kommuner er representert i samarbeidsforum gjennom sin representant fra sitt legekantor/legekantorsamarbeid.

Mandat til arbeidsgruppen:

- Arbeidsgruppens medlemmer er samarbeidsforum som beskrevet i vertskommuneavtalen, samt en representant fra de andre samarbeidskommunene som ikke er med i samarbeidsforum
- Leder for IKL koordinerer arbeidsgruppen og rapporterer til styringsgruppen
- Kartlegge situasjonen og utforme forslag til tiltak som vil medføre en reduksjon av merforbruk som skyldes innleie av vikarer ved sykefravær og permisjoner, samt andre tiltak som kan medføre reduksjon i utgifter
- Forslag til sykefraværestiltak differensieres i to grupper. 1. leger som er ansatt i de forskjellige kommunene, og 2. sykepleiere/hjelpere som er ansatt hos vertskommunen. Dette med forståelse av at sykefravær til leger må gjøres med samarbeidskommunen som er deres hovedarbeidsgiver
- Vurdere turnus og foreslå mulige tilpasninger/endringer som både ivaretar en forsvarlig turnus og gir en effektiviseringseffekt
- Mulige tiltak for å få tilgang til vikarer lokalt, istedenfor vikarer fra dyre vikarbyrå
- Evaluere effekten av tidligere tiltak fra styret ref. sak 19/25

Det framgår ikke av møtereferatet om styringsgruppen fattet vedtak i saken.

Kommunalsjef har i samtale med revisor vist til at styringsgruppen i de siste møtene har behandlet saker som Bardu kommune skal følge opp. I septembermøtet ble sak om status på økonomi og foreløpig prognose for 2025, samt budsjett for 2026 behandlet. Administrasjonen ble av styringsgruppen bedt om at rapportering om kvalitet og bemanning skulle legges som vedlegg til sakspapirene. Oppfølgingssak 25/24 om at vertskommunen beregner lønnskostnadene i 10 % reduksjon over i sykepleierressurs, ble utsatt til neste møte. Det ble tatt opp tema om samarbeidsklima og rolleforståelse i styret, men saken ble flyttet til neste møte i styringsgruppen. Kommunalsjef opplyste videre at styringsgruppen behandlet sak om henvendelse fra Gratangen kommune om samarbeid, som følge av henvendelse fra Gratangen kommune om tilbud på legevaktsamarbeid. Kommunalsjefen fortalte at de ønsker å vite hvor godt politisk forankret og realistisk det var før styringsgruppen begynner å analysere det. Styringsgruppen har sendt henvendelse til Gratangen, men har p.t. ikke fått svar.

5.2 Revisors vurderinger

Revisors vurdering er at kommunedirektøren har **oppfylt** revisjonskriteriet om å iverksette og følge opp kommunestyrevedtak som omhandler det interkommunale legevaktsamarbeidet.

Revisor finner ikke at Bardu kommunestyre i undersøkelsesperioden har fattet vedtak som omhandler det interkommunale legevaktsamarbeidet som medfører oppfølging fra kommunedirektøren i Bardu kommune, utenom årsbudsjett og økonomiplan. Kommunedirektøren følger opp budsjettvedtak, budsjetttramme for IKL føres på eget ansvar, og framgår av Bardu kommunes årsregnskap. Administrasjonen utarbeider, og legger for styringsgruppen fram forslag til budsjett for IKL, slik samarbeidsavtalen krever.

Revisor har ikke fått tilsendt alle møtereferater fra styringsgruppens møter. Vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere om administrasjonen i alle vedtak fattet av styringsgruppen, har iverksatt og fulgt opp styringsgruppens beslutninger. Vi ser av referatene hvilke saker som har gått igjen. Revisor er av administrasjonen gjort kjent med at det er foretatt systemendring, og at alle møtereferater fra styringsgruppen nå sendes ut fra Elements. For de vedtak vi har hatt grunnlag for å undersøke administrasjonens oppfølging av, vurderer vi at Bardu kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å iverksette og følge opp styringsgruppens beslutninger.

Vi har merket oss at det i noen av de tilsendte referatene framgår at det er behandlet sak om «*oppfølging fra forrige styringsgruppemøte*». En praksis hvor det i møtoreferatene tydeliggjøres hvordan Bardu kommune v/kommunedirektør sørger for at administrasjonen følger opp styringsgruppens vedtak kan, slik revisor ser det, dokumentere administrasjonens iverksetting og oppfølging av styringsgruppens beslutninger på en oversiktlig måte.

5.3 Revisors konklusjon

Revisors konklusjon er at Bardu kommune v/kommunedirektør for det interkommunale legevaktsamarbeidet, iverksetter vedtak fattet av kommunestyret og beslutninger gjort av styringsgruppen. Revisor presiserer at konklusjonen bygger på de vedtak og beslutninger hvor vi er forelagt dokumentasjon som har gjort det mulig for oss å undersøke kommunedirektørens oppfølging.

6 RESSURSBRUK OG ØKONOMISTYRING

Hvordan har ressursbruken i det interkommunale legevaktsamarbeidet utviklet seg de siste fem årene?

Har Bardu kommune – som vertskommune – systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyring i legevaktsamarbeidet, og etterleves disse?

Revisjonskriterier

Bardu kommune v/kommunedirektør bør for IKL:

- ha styrende dokumenter som beskriver ansvar, roller og frister i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett
- benytte tilgjengelig datakilder som grunnlag for forventede utgifter og inntekter i budsjetteringen
- ha rutiner som sikrer relevant informasjon om IKL i forkant av budsjetterporteringer
- ha etablert rutiner som sikrer at eventuelle budsjettavvik for IKL avdekkes tidligst mulig

Bardu kommune v/kommunedirektør må:

- ha etablert systemer som sikrer at gjeldende rutiner, retningslinjer og systemer etterleves innen IKL

6.1 Ressursbruken i det interkommunale legevaktsamarbeidet

Ressursbruken i IKL er styrt av rettighets- og standardkrav knyttet til tjenestetilbudet. NORCE⁵ har utgitt rapporten *Legevaktorganisering i Norge, Rapport fra Nasjonalt legevaktregister 2024*. Rapporten angir at det er stor variasjon i hvor stort geografisk areal som dekkes av legevaktene og hvor mange innbyggere legevaktene dekker. Dette må tas hensyn til ved organisering av legevaktjenesten.

Kommunedirektøren i Bardu har i saksframlegg til kommunestyret i Bardu 18.09.2024, sak 57/2024, redegjort for bemanningsstrukturen ved IKL. Vedlagt saksframlegget er lenke til Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin⁶, hvor det gis eksempler på legebemanning basert på størrelse på legevaktpopulasjonen. På dagtid leveres operativ legevakt fra samarbeidskommunenes legekontorer. IKL er bemannet med lege og hjelpepersonell ettermiddag, natt, helg og helligdager. Av saksframlegget framgår at bemanningsmønsteret er nødvendig for å sikre forsvarlig drift og opprettholde kvaliteten på tjenestene, og at det ikke er mulig å redusere bemanningen. Det er igangsatt et prøveprosjekt med økning i helgeårsverk for å gjøre stillingene mer attraktive. Restkapasiteten til disse årsverkene opplyses brukt til å dekke opp «hull» i turnus, noe det erfaringsmessig har vært mye av. Kommunedirektøren vurderer at dette kan gjøres uten vesentlig økning i budsjettet. Videre at det vil redusere høye kostnader til variabel lønn, og behov for bruk av vikarbyrå framover.

⁵ Norwegian Research Center AS

⁶ Forslaget som beskrives er ment som et utgangspunkt for vurdering av minimum legebemanning ved legevaktene i forhold til størrelse på legevaktpopulasjonen, [013e0-Bemanning-leger.pdf](#)

I saksframlegget orienteres det under økonomiske konsekvenser, at IKL også i 2024, forventer et betydelig merforbruk. Merforbruket knyttes til høye pensjonskostnader og høye variable kostnader, særlig til overtid og forskjøvet vakt.

Interkommunal legevakt føres i Bardu kommunes regnskap under ansvar 3017. KomRev NORD har for å synliggjøre ressursbruken gjort utplukk av regnskapsførte og budsjetterte driftsinntekter og driftsutgifter under ansvar 3017 i perioden 2020-2024. For 2025 angir vi kun budsjettallene.

Ansvar 3017 - Interkommunal legevakt									
Økonomiske oversikter									
2020:			2021:			2022:			
	Regnskap	Regulert budsjett	Regnskap	Regulert budsjett	Opprinnelig budsjett	Regnskap	Regulert budsjett	Opprinnelig budsjett	
Økonomisk oversikt - drift									
Driftsinntekter									
6 Overføringer og tilskudd fra andre	19 745 453	18 864 354	17 502 736	15 649 236	15 649 236	19 348 719	15 020 880	15 020 880	
7 Brukerbetalinger	602 115	620 000	591 304	650 000	650 000	641 437	660 000	660 000	
8 Salgs- og leieinntekter	227 515	225 000	204 537	230 000	230 000	244 292	270 000	270 000	
9 Sum driftsinntekter	20 575 083	19 709 354	18 298 577	16 529 236	16 529 236	20 234 448	15 950 880	15 950 880	
Driftsutgifter									
10 Lønnsutgifter	11 781 916	12 547 253	12 074 882	9 844 772	9 844 772	12 698 162	9 753 779	9 753 779	
11 Sosiale utgifter	1 615 082	3 327 650	2 816 053	2 347 915	2 347 915	3 021 734	2 331 801	2 331 801	
12 Kjøp av varer og tjenester	2 377 812	2 201 665	2 155 982	2 355 500	2 355 500	1 971 910	1 896 500	1 896 500	
13 Overføringer og tilskudd til andre	2 128 997	1 631 786	2 211 542	1 980 050	1 980 050	2 542 642	1 967 800	1 967 800	
14 Avskrivninger	-	-	-	-	-	-	-	-	
15 Sum driftsutgifter	17 903 806	19 708 354	19 258 459	16 528 237	16 528 237	20 234 448	15 949 880	15 949 880	

Økonomiske oversikter									
	2023:			2024:			2025:		
	Regnskap	Regulert budsjett	Opprinnelig budsjett	Regnskap	Regulert budsjett	Opprinnelig budsjett	Regulert budsjett	Opprinnelig budsjett	
Økonomisk oversikt - drift									
Driftsinntekter									
6 Overføringer og tilskudd fra andre	21 186 705	16 569 860	16 569 860	23 186 913	18 821 721	18 821 721	21 039 744	21 039 744	
7 Brukerbetalinger	783 175	693 000	693 000	906 760	727 650	727 650	750 000	750 000	
8 Salgs- og leieinntekter	205 976	283 500	283 500	75 922	297 650	297 650	280 000	280 000	
9 Sum driftsinntekter	22 175 856	17 546 360	17 546 360	24 169 595	19 847 021	19 847 021	22 069 744	22 069 744	
Driftsutgifter									
10 Lønnsutgifter	12 962 112	11 008 152	11 008 152	14 398 227	12 093 152	12 093 152	12 592 657	12 592 657	
11 Sosiale utgifter	4 117 546	2 391 989	2 391 989	3 357 692	2 609 551	2 609 551	3 963 437	3 963 437	
12 Kjøp av varer og tjenester	2 163 553	2 124 300	2 124 300	3 187 119	2 201 230	2 201 230	2 340 400	2 340 400	
13 Overføringer og tilskudd til andre	2 924 551	2 020 920	2 020 920	3 113 051	2 942 088	2 942 088	3 173 250	3 173 250	
14 Avskrivninger	-	-	-	-	-	-	-	-	
15 Sum driftsutgifter	22 167 761	17 545 361	17 545 361	24 056 089	19 846 021	19 846 021	22 069 744	22 069 744	

Av møtereferatene fra styringsgruppen kommer frem at det er merforbruk, noe som tabellene over også viser. Lønnsutgiftene har gjennomgående for perioden vært langt høyere enn budsjettet, mens kjøp av varer og tjenester i stor grad har vært i samsvar med budsjettet. Bortsett fra i 2024, hvor kjøp av varer og tjenester er regnskapsført med bortimot 1 millioner kroner mer enn budsjettet.

Samarbeidsavtalen punkt 5.3 angir at merforbruk fordeles etter vedtatt fordelingsmodell. Dette innebærer at regnskapsførte driftsinntekter øker, som følge av at samarbeidskommunene må dekke merforbruket. Revisor finner ikke at det er foretatt budsjettreguleringer i legevaktsamarbeidet.

Revisor har i Bardu kommunes regnskap, under ansvar 3017, foretatt en spørring på lønnsartene 010-050 og 090-099. Tabellene under viser hvor budsjettoverskridelsene innen de utvalgte lønnsartene, har vært størst. For 2025 framgår kun budsjettet.

	2025		2024		2023	
	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap
10 Lønnsutgifter	12 592 657	14 398 227	12 093 152	12 962 112	11 008 152	
010 FASTLØNN	11 408 857	12 121 408	10 793 440	10 607 067	9 809 138	
020 LØNN TIL VIKARER	784 500	886 218	900 412	1 287 884	830 364	
030 LØNN TIL EKSTRAHJELP	80 000	55 874	80 000	98 491	60 000	
040 OVERTIDSLØNN	100 000	1 005 566	100 000	722 662	120 000	
050 ANNEN LØNN OG TREKKPLIKTIGE G	100 000	208 905	100 000	137 355	100 000	
11 Sosiale utgifter	3 963 437	3 357 692	2 609 551	4 117 546	2 391 989	
090 PENSJONSINNSKUDD OG TREKKPLIKTIGE	3 165 839	2 541 356	1 901 886	3 331 717	1 746 044	
099 ARBEIDSGIVERAVGIFT	797 598	816 336	707 665	785 829	645 945	

	2022		2021		2020	
	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett
10 Lønnsutgifter	12 698 162	9 753 779	12 074 882	9 844 772	11 781 916	12 547 253
010 FASTLØNN	10 077 983	9 078 625	9 933 075	8 903 772	9 966 277	11 442 886
020 LØNN TIL VIKARER	1 328 633	454 154	1 367 146	690 000	829 288	811 367
030 LØNN TIL EKSTRAHJELP	123 969	50 000	155 725	50 000	317 479	65 000
040 OVERTIDSLØNN	858 928	120 000	477 585	150 000	569 217	175 000
050 ANNEN LØNN OG TREKKPLIKTIGE G	164 760	0	84 215	0	52 584	0
11 Sosiale utgifter	3 021 734	2 331 801	2 816 053	2 347 915	1 615 082	3 327 650
090 PENSJONSINNSKUDD OG TREKKPLIKTIGE						
FORSIKRINGSORDNINGER	2 299 603	1 747 818	2 133 832	1 758 736	1 140 431	2 557 947
099 ARBEIDSGIVERAVGIFT	722 132	583 983	682 221	589 179	474 652	769 703

Tallene viser store merforbruk angående lønn til vikarer i perioden 2021 til 2023. Overtidslønn har fra og med 2022 til 2024 hatt betydelige merforbruk, i 2024 var merforbruket på rundt kr 900 000. Tallene over viser at det kun er mindre endringer i budsjettene for overtid fra år til år. I 2025 er det budsjettert med overtidslønn på kr 100 000. Kommuneloven krever at dersom utviklingen tilsier vesentlig avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. Ifølge kommunalsjef budsjetterer Bardu kommune i kommunens regnskap med en høyere andel til legevaktsamarbeidet, enn det som framgår av styringsgruppens vedtatte budsjett i IKL. Kommunalsjef har anbefalt samarbeidskommunene om også å gjøre dette, fordi det kommer til å bli et merforbruk i IKL, og samarbeidskommunene må i henhold til samarbeidsavtalen dekke merforbruket.

6.2 Økonomistyring

Budsjettet er et viktig styringsverktøy, og kommuneloven slår fast at årsbudsjettet skal være realistisk. At budsjettet skal være realistisk innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntekter budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan påregnes. Hva som vil være tilstrekkelige budsjetttrammer kan være vanskelig å bedømme. Regelverket stiller krav om budsjettbalanse. Betydelige reduksjoner fra tidligere års bevilgninger og anvendelser må forklares ut fra hvilke tiltak som planlegges iverksatt. Faste stillinger ved IKL vil være styrende for budsjettet når det gjelder fast lønn. Variable lønnskostnader, herunder lønn til vikarer, ekstrahjelp og overtid vil variere, avhengig av permisjoner, sykefravær mm.

I samarbeidsavtalen punkt 5.2 *Regnskap* beskrives ansvar, roller og frister i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av driftsbudsjett for IKL Bardu. Vertskommunen er ansvarlig for utarbeidelse av årlig driftsbudsjett for IKL Bardu. Forslag til endring av neste års budsjett skal tas opp med kommunene i samarbeidet innen 1. mai. Endelig regnskap med årsmelding skal

oversendes styringsgruppen innen 22. februar. Vertskommunen skal utarbeide tertialrapporter som presenteres for/sendes styringsgruppen.

Budsjettprosess

Revisor har fra administrasjonen fått opplyst at budsjettprosessen for legevakta ikke er en del av den større budsjettprosessen i Bardu kommune, men at den gjennomføres parallelt med kommunens budsjettprosess. Budsjettforslaget for legevakta opplyses stort sett å være ferdig lenge før budsjettforslaget for HOB er ferdigstilt.

Økonomisjefen utarbeider budsjettforslag i samarbeid med avdelingsleder for IKL. Kommunalsjef HOB gir innspill i budsjettarbeidet. Budsjettforslag sendes styringsgruppen og samarbeidskommunene for behandling. Styringsgruppen behandler budsjettforslaget, og fatter vedtak.

I styringsgruppens møte 22.03.2023 ble det som tidligere nevnt, foreslått endring i rapporteringsstruktur og systemendring internt i Bardu kommune. Økonomisjef i Bardu kommune ble da gitt ansvar for rapportering til styringsgruppen. Kommunalsjef forteller at endringen kom som følge av at styringsgruppen ønsket at Bardu kommune skulle ha bedre kontroll og finne årsak til merforbruk. Økonomisjefen deltar nå på alle styringsgruppemøtene.

Kommunalsjef forteller at styringsgruppen 07.10.2025 godkjente budsjett 2026, men at dette ikke var administrasjonens budsjettforslag. Styringsgruppen vedtok et budsjett for 2026 basert på 2025 med pris og lønnsvekst. Kommunalsjefen mener at vedtatt budsjett for 2026 ikke er realistisk, og gir overfor revisor uttrykk for at det sannsynligvis vil gå mot et merforbruk på tre millioner kroner neste år, og at styringsgruppen er orientert om dette.

Revisor stilte spørsmål om det er utarbeidet skriftlige beskrivelser av legevaktas hovedoppgaver, mål og organisering. Kommunalsjef fortalte at kommunedirektøren hvert år sender oppdragsbrev som enheten skal styre etter, og som inneholder noen overordnede føringer for enheten. For avdelingene er det utarbeidet mål som det skal rapporteres på. Frist for rapportering på målene er i 2025 satt til 27.11.

Bardu kommune bruker EQS⁷ i kvalitetssikringsarbeidet. Alle rutinene for legevakta ligger i EQS. Legevakta har en HMS-gruppe som består av verneombud, tillitsvalgt, avdelingsleder og fagsykepleier. HMS-gruppen reviderer og følger opp rutiner for HMS-arbeidet i avdelingen. Legevakta har et eget årshjul for HMS-arbeid, årshjul for fagarbeid med faste tidspunkter for oppgaver som skal løses i løpet av et år.

Rapportering

Revisor ser ved gjennomgang av møtereferater at rapportering om økonomi og kvalitet fra og med februar 2022 synes å være faste saker i møtene. Avdelingsleder forteller at styringsgruppen får regnskapsrapport til hvert styringsgruppemøte. På møtene er det en egen post om gjennomgang av regnskap, mulig merforbruk og oppsummert regnskap. Det rapporteres på forventet merforbruk, merforbruk p.t. og estimert merforbruk for året. Revisor fikk opplyst at regnstall til og med mai 2025, samt prognose for hele 2025 ble framlagt på junimøtet. I styringsgruppemøte i september vil det være en ny gjennomgang av regnskap og ny prognose for 2025. Av tilsendte møtereferater for 2023, 2024 og 2025 framgår at sak som omhandler rapportering IKL/økonomi IKL er behandlet av styringsgruppen.

⁷ EQS kvalitetssystem er en helhetlig løsning for kvalitets- og virksomhetsstyring

Økonomisjefen i Bardu kommune deltar på styringsgruppemøtene, og presenterer regnskapsrapporten for styringsgruppen. Bardu kommune utarbeider tertialrapporter, og økonomisjefen presenterer disse for styringsgruppen.

Revisor har spurt avdelingsleder om Bardu kommune har framlagt foreløpig regnskap for styringsgruppen innen 01.02.2025 slik samarbeidsavtalen krever. Avdelingsleder fortalte at regnskapet var klart fra kommunen 17.02.2025, og regnskapstall for 2024 ble lagt fram for styringsgruppen samme dag.

På spørsmål fra revisor om det blir utarbeidet årsmeldinger for legevakta, svarte kommunalsjef at hun ikke kjenner til det.

Møtereferater fra styringsgruppen viser at administrasjonen legger fram kvalitetsrapporter, hvor det informeres om internkontroll, avvik og avvikshåndtering, sykefravær, konsultasjoner og telefonhenvendelser. Vår gjennomgang av tilsendte møtereferater viser at administrasjonen utarbeider og framlegger årsregnskapet for IKL for styringsgruppen, slik samarbeidsavtalen krever.

6.3 Revisors vurderinger

Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at Bardu kommune v/kommunedirektøren for IKL skal ha styrende dokumenter som beskriver ansvar, roller og frister i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett som **oppfylt**.

Bardu kommune økonomireglement angir hvordan budsjettarbeidet i kommunen gjennomføres. Revisor har fått beskrevet Bardu kommunes praksis i arbeidet med budsjettet for legevaktsamarbeidet. En formalisering av organisering, ansvar og roller ved utarbeidelse og vedtak av budsjett framgår av samarbeidsavtalen. Bardu kommune er som vertskommune ansvarlig for utarbeidelse av driftsbudsjett for IKL, og ansvarlig for at budsjett- og regnskapsdokumenter legges fram for styringsgruppen til behandling. Administrasjonen har ikke utarbeidet eksplisitte dokumenter som angir hele budsjettprosessen i IKL, men revisor finner at samarbeidsavtalen tydeliggjør hvordan budsjettarbeidet skal gjennomføres.

Gjennomgang av tilsendte møteprotokoller og informasjon gitt oss i intervju, viser at administrasjonen synes å benytte tilgjengelige datakilder som grunnlag for utgifter og inntekter i budsjetteringen, og revisor vurderer revisjonskriteriet som **i stor grad oppfylt**. Revisor vil her bemerke at det for årene 2022-2024 har vært gjentakende budsjettoverskridelser, noe som kan tyde på at anslagene som ligger til grunn for budsjetteringen, ikke har vært tilstrekkelig ivaretatt ved budsjettarbeidet. Vi er av administrasjonen opplyst om at IKL også for regnskapsåret 2025 vil ha et merforbruk. Funn i undersøkelsen viser at vertskommunen og styringsgruppen synes å ha noe ulik oppfatning av hva som er et tilstrekkelig og realistisk budsjett for IKL.

Revisor finner at kravet om budsjettbalanse er overholdt, men budsjettoverskridelsene i perioden 2021-2024 har vært store. Dette forklares fra administrasjonen med gjentakende økonomisk merforbruk knyttet til variabel lønn, legevakter og pensjon. Revisor vil påpeke at det for regnskapsførte utgifter til fast lønn (art 010) i perioden 2021-2024, har vært budsjettavvik opp mot én million kroner. Fast lønn bør, slik revisor ser det, i utgangspunktet kunne budsjettes med utgangspunkt i den faste bemanning ved IKL. Det har i perioden vært store årlige budsjettoverskridelser knyttet til overtid, som i liten grad synes hensyntatt i budsjettet.

Kommuneloven krever at dersom utviklingen tilsier vesentlig avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. Revisor finner at administrasjonen i møteinnkallingene fra og med februar 2022, har hatt økonomisk rapportering som fast sak til styringsgruppemøtene. Administrasjonen har rapportert budsjettavvik til styringsgruppen slik samarbeidsavtalen krever, og styringsgruppen har vedtatt tiltak for å redusere budsjettavvikene. For at budsjettet skal være et styringsverktøy bør det foretas budsjettreguleringer. Revisor kan ikke, ut fra vårt utplukk fra regnskapssystemet, se at det er gjennomført budsjettreguleringer i årsbudsjettene for IKL. Dette til tross for at budsjettoverskridelsene har medført at samarbeidskommunene har måttet overføre mer midler til driften av legevaktsamarbeidet. Administrasjonen har overfor revisor gitt uttrykk for at budsjetttrammene, til tross for planlagte og iverksatte tiltak for å ta ned utgiftene, ikke er tilstrekkelig for å drifte IKL. Administrasjonens forslag til budsjett for 2026 ble av styringsgruppen ikke vedtatt.

Revisor har ikke grunnlag for å vurdere hva som er tilstrekkelig budsjetttramme for IKL, og heller ikke hva som vil være tilstrekkelig bemanningen ved IKL. Vi merker oss at kommunalsjef HOB i undersøkelsen gir uttrykk for at driftsbudsjettet for 2026 ikke er realistisk, og at dette kan medføre budsjettoverskridelser i størrelsesorden opp mot tre millioner kroner.

Vi har ved gjennomgang av møtereferatene, jf. kapittel 5, registrert at styringsgruppen understreker at prosessene som igangsettes er økonomisk motiverte, og at de ikke skyldes kvaliteten som leveres i legevaktsamarbeidet. Revisor finner av møteprotokoll fra ekstraordinært styringsgruppemøte 07.10.2025 at styret ønsket en gjennomgang av tidligere forslag og tiltak fra styret. Dette for å evaluere effekten av de ulike vedtakene, og at styret er tettere på og gjør fortløpende evalueringer av utviklingen.

Bardu kommune har av Statsforvalteren fått tildelt prosjektskjønnsmidler for igangsetting av prosjektet «Mer robust legevakt i Midt-Troms». Prosjektet er opplyst å skulle avdekke faktisk ressursbehov, som legges til grunn for et justert og bærekraftig budsjett. Som følge av manglende søkere til utlyst prosjektlederstilling blir oppstart av prosjektet noe forskjøvet i tid.

Revisor vurderer revisjonskriteriet om at Bardu kommune v/kommunedirektør bør for IKL ha rutiner som sikrer relevant informasjon om IKL i forkant av budsjettreporteringer som **i all hovedsak oppfylt**. Samarbeidsavtalen punkt 5.2 angir at vertskommunen skal utarbeide tertialrapporter som presenteres for/sendes styringsgruppen. Møtereferatene viser at årsregnskapet legges fram for styringsgruppen, men vi ser ikke av vår gjennomgang av møtereferater at det er lagt fram tertialrapporter for styringsgruppen. Av tilsendte møtereferater ser vi imidlertid at det i tilsendte møtereferatene fra 2023, 2024 og 2025 er fast sak som omhandler rapportering IKL/økonomi IKL. Praksis med rapportering av eventuelle budsjettavvik til hvert styringsgruppemøte vil, slik revisor ser det, være egnet til å avdekke budsjettavvik tidligst mulig. Revisor vurderer at Bardu kommune v/kommunedirektør har sørget for at det er etablert rutiner som sikrer at eventuelle budsjettavvik for IKL Bardu avdekkes tidligst mulig, og revisjonskriteriet vurderes som **oppfylt**.

Revisor vurderer revisjonskriteriet om at kommunedirektøren må ha etablert system for økonomistyring som sikrer at gjeldende rutiner, retningslinjer og systemer etterleveres innen IKL som **i stor grad oppfylt**. Revisors gjennomgang av møtereferater viser at administrasjonen etterlever samarbeidsavtalens krav om utarbeidelse av budsjett og årsregnskap, samt rapportering til styringsgruppen. Budsjettavvik rapporteres til styringsgruppen. For at budsjettet skal være et styringsverktøy bør det foretas budsjettreguleringer. Revisor kan ikke se at det er gjennomført budsjettreguleringer i årsbudsjettene for IKL, til tross for at årlige

budsjettoverskridelser har medført endringer i årlige overføringer fra samarbeidskommunene til legevaktsamarbeidet.

6.4 Revisors konklusjon

Revisors konklusjon er at Bardu kommune – som vertskommune – har systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyring i legevaktsamarbeidet. Funn i undersøkelsen viser at administrasjonen utarbeider budsjetter og rapporterer regnskapsstatus til styringsgruppen slik samarbeidsavtalen krever. Revisor finner at Bardu kommune har etablert praksis for å sikre at budsjettavvik avdekkes tidligst mulig og rapporteres til styringsgruppen.

Revisor konkluderer med at vertskommunen **i stor grad** etterlever systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyring i IKL, men manglende foreslåtte budsjettreguleringer gjør at vi her trekker i vår konklusjon.

7 UTTALELSE

Vi sendte 20.01.2026 utkast til rapport til Bardu kommune v/kommunedirektør for uttalelse. Vi mottok følgende tilbakemelding 27.01.2026:

Hei,

Takk for tilsendt høring vedrørende forvaltningsrevisjonsrapporten for Interkommunal legevakt (IKL).

Rapporten fremstår som grundig og gir et godt og informativt grunnlag gjennom sin historiske gjennomgang, juridiske vurderinger og identifiserte forbedringsområder. På bakgrunn av rapportens funn vurderes de foreslåtte anbefalingene som relevante og hensiktsmessige for videre oppfølging.

I kommende styringsgruppemøter vil vesentlige budsjettavvik bli fulgt opp gjennom forslag til budsjettregulering. Dette vil bli dokumentert i offentlig tilgjengelige møteinnkallinger og møtereferater i tråd med gjeldende praksis.

Når endelig forvaltningsrevisjonsrapport legges frem for IKL-styringsgruppen, vil det være naturlig at styringsgruppen påtar seg ansvaret for å sikre en forsvarlig prosess for vurdering av omfanget av internkontrollen knyttet til Bardu IKL. Endelig vurdering behandles og godkjennes av styringsgruppen, og implementeres i internkontrollsystemet EQS med tilhørende rutiner for regelmessig revisjon.

Med ønske om en videre fin dag!

Med vennlig hilsen
Vegard Johansen
Kommunedirektør
Kommunens ledelse



Bardu kommune
T: +47 77185200
M: +47 91335656
bardu.kommune.no



8 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon på problemstilling 1 og 3 anbefaler revisor Bardu kommune v/kommunedirektør:

- å gjøre vurderinger av hvor omfattende internkontrollen som omhandler IKL Bardu bør være. Vurderingene bør dokumenteres
- å sørge for at det ved vesentlige budsjettavvik, fremlegges forslag om budsjettreguleringer for styringsgruppen

9 REFERANSER

- Lov 22.06.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 24.06.2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Prop.46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift 20.03.2015 nr. 231 om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften)
- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner
- Samarbeidsavtale om interkommunal legevakt mellom Bardu, Salangen, Lavangen, Målselv, Ibestad og Dyrøy (revidert utgave ikrafttredelse 01.01.2022)

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Finnmark fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, og 51 kommuner fordelt på Nordland samt Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Alta, Bodø, Finnsnes, Hammerfest, Lakselv, Leknes, Narvik, Sortland, Svølvær og Tromsø.

Vi har 55 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 16 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Bardu kommune:

<i>Helse og omsorg, Økonomistyring, dokumentert styringssystem</i>	2024
<i>Offentlige anskaffelser</i>	2024
<i>Tildeling av næringsareal</i>	2019
<i>Skoletilbudet i Bardu kommune</i>	2018
<i>Offentlige anskaffelser</i>	2017

