
Forvaltningsrevisjonsplan 2018–2019

Moss kommune

Innhold

1. Innledning	3
2. Om den overordnede analysen	4
2.1 Kravene i forskriften (§10).....	4
2.2 Informasjonsgrunnlag og dokumentasjon.....	4
2.3 Resultat etter overordnet analyse i Moss kommune.....	5
3.Gjennomføring av forvaltningsrevisjon i perioden 2018-2019	5
3.1 Kontrollutvalgets prioriteringer.....	5
3.2 Bystyrets vedtak.....	12
3.3 Rammetimetallet til forvaltningsrevisjon	12
3.4 Gjennomføring av forvaltningsrevisjon	13
3.5 Rapportering til bystyret	13
3.6 Delegering til kontrollutvalget	13

1. Innledning

Kommunelovens kapittel 12, Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner og Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. inneholder bestemmelser om forvaltningsrevisjon.

Det er kontrollutvalget som har ansvaret for at det utføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Dette framgår av § 77, nr. 4 som har følgende ordlyd:

«Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).»

Gjennom denne bestemmelsen blir forvaltningsrevisjon definert som:

«...systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger...»

Forvaltningsrevisjonens innhold er ytterligere utdypet i forskrift om revisjon § 7, første ledd:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,*
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,*
- c) regelverket etterleves,*
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,*
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav*
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.*

Forvaltningsrevisjonen skal altså foreta systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet og måloppnåelse med utgangspunkt i bystyrets vedtak og forutsetninger. I tillegg kommer vurdering av om regelverket etterleves, om kommunens styringssystemer og virkemidler er hensiktsmessige, og om beslutningsgrunnlaget som legges fram for politiske organer, er i samsvar med offentlige utredningskrav. Forvaltningsrevisjonen er med andre ord et viktig verktøy for kommunens øverste politiske organ for å føre tilsyn og kontroll med kommunens totale forvaltning og de resultater som oppnås.

Kapittel 5 i forskrift om kontrollutvalg inneholder utfyllende bestemmelser om kontrollutvalgets oppgaver ved forvaltningsrevisjon. Ifølge forskriftens § 9 er det kontrollutvalgets ansvar å påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Av departementets merknader til paragrafen framgår det at det i siste instans påhviler bystyret å sørge for at det blir mulig for kontrollutvalget å oppfylle forskriftens krav på dette punktet, blant annet ved å stille de nødvendige budsjettmidler til rådighet for kontrollutvalget.

Forskriftens § 10 omhandler plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og lyder som følger:

«Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegeres til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.»

Bestemmelsen pålegger kontrollutvalget å utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, og denne planen skal baseres på en overordnet analyse ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Bestemmelsen innebærer at bystyret gjennom å vedta en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon skal bestemme innholdet i og omfanget av forvaltningsrevisjonsarbeidet. Det medfører at bystyret får en mer aktiv, bestemmende rolle i forvaltningsrevisjon og knytter forvaltningsrevisjonsarbeidet nærmere til bystyret. Det framgår av lovforarbeidene at dette er ment å styrke forvaltningsrevisjon i kommunene

2. Om den overordnede analysen

2.1 Kravene i forskriften (§10)

I departementets merknader til bestemmelsen omtales overordnet analyse nærmere. Her framgår det at hensikten med analysen er å framskaffe relevant informasjon om kommunens virksomhet slik at kontrollutvalget settes i stand til å legge en plan for forvaltningsrevisjon, og foreta en prioritering av aktuelle

forvaltningsrevisjonsprosjekter. Det framgår av merknadene at analysen kan bygge på relevant informasjon fra andre dokumenter som er utarbeidet som ledd i kommunens plan- og analysearbeid.

Det heter videre at kontrollutvalgets prioritering må ta utgangspunkt i de avvik eller svakheter i forvaltningen sett i forhold til lover, forskrifter og bystyrets vedtak og forutsetninger, som analysen avdekker.

Departementets merknader utdyper hva som menes med uttrykket ”risiko- og vesentlighetsvurderinger” slik:

I uttrykket ”risiko- og vesentlighetsvurderinger” ligger at det skal gjøres en vurdering av på hvilke områder av kommunens/fylkeskommunens virksomhet det er risiko for vesentlige avvik i forhold til de vedtak, forutsetninger og mål som er satt for virksomheten.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som kan gjennomføre den overordnede analysen, sier departementet at kontrollutvalget står fritt med hensyn til hvem som skal utføre analysen. Det kan være kontrollutvalgets sekretariat, kommunens/ fylkeskommunens revisor, eller andre.

2.2 Informasjonsgrunnlag og dokumentasjon

Kartlegging av risiko gjøres gjennom flere ulike handlinger.

Revisjonen skriver i sin overordnede analyse:

«Kartlegging av risiko gjøres gjennom flere ulike handlinger:

- *Sentrale styringsdokumenter, slik som siste handlingsplan med budsjett, siste årsrapport og andre nye kommuneplaner, spiller en sentral rolle i kartleggingen. Gjennomgang av kommunens egne dokumenter bidrar dessuten til å kartlegge hva kommunen selv oppfatter som relevante risikofaktorer i kommende planperiode.*

- *Løpende dialog med forvaltningen i forbindelse med prosjektarbeid er en viktig kanal for informasjon. Det forekommer for eksempel at vi avdekker risikoområder som går utover det som revideres i den enkelte forvaltningsrevisjon. I denne sammenhengen må det også vises til at det avholdes fast møte med rådmannen og kommunalsjefer i kartleggingsfasen, for å få administrasjonens innspill på aktuelle risikoområder i kommunen. Dette ble i år kombinert med det årlige politisk administrative møtet som ble avholdt den 2. november 2017.*
- *Det er dialog med kommuneansvarlig regnskapsrevisor for å kartlegge erfaringer og oppfatning av risikofaktorer innenfor ulike deler av kommunen. Ytterligere kan kontakt med øvrig fagmiljø, litteratur og publikasjoner på området, samt nyhetsbildet bidra til å kartlegge forhold som det kan være grunn til å se nærmere på.*
- *Nytt av i år er at vi har innledet en dialog med kommunens kontrollutvalg i alle eierkommunene i forhold til mulige felles risikoområder. Det har vært presentert en del forslag til slike områder, og i tillegg innhentet opplysninger om andre mulige felles risikoområder. I oktober ble det arrangert et fellesmøte med representanter for kommunene, KU-ene og ØKUS hvor forslag til fellesområder ble diskutert og vurdert.»*

2.3 Resultat etter overordnet analyse i Moss kommune

Flere områder er identifisert som aktuelle til forvaltningsrevisjon i perioden 2018-2019. Se KU-sak, vedlegg 1: "Overordnet analyse, Moss kommune», 29. januar 2018.

3. Gjennomføring av forvaltningsrevisjon i perioden 2018-2019

3.1 Kontrollutvalgets prioriteringer

Kontrollutvalget har i møtet 12. februar 2018 vurdert det slik at følgende områder bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon i perioden 2018-2019:

I prioritert rekkefølge:

1	Investeringsprosjekters tidligfase
2	Refusjoner og tilskudd
3	Kommunens ansettelsesprosesser
4	Personvern (og informasjonssikkerhet)
5	Tilpasset opplæring, inklusiv elever med spesielle behov
6	Barnevern – fokus på ettervern og kjøp av tjenester
7	Korrupsjon
8	Kvalitet i omsorgstjenestene

Omtalen av prosjektene er blitt hentet fra overordnet analyse, datert 2018, og satt inn etter kontrollutvalgets innstilling, med kontrollutvalgets tillegg til beskrivelsene.

Investeringsprosjekters tidligfase

Etterevaluering av investeringsprosjekter har vist at kvaliteten i tidligfasen er avgjørende for om man lykkes. Den mest kritiske fasen i prosjekter er ikke gjennomføringen, men planleggingen. En feilinvestering kan få direkte følger for enkeltinnbyggere gjennom dårligere tjenestetilbud eller unødvendig høyere lokale skatter og avgifter. Derfor er det svært viktig å gjøre et godt forarbeid før investeringsbeslutningen gjøres. Fokus bør være på tidligfasen fordi det er her mulighetene til å påvirke prosjektvalget og utformingen er størst, og påløpte kostnader er lave. I Concept 45 rapporten ble flere kommunale investering undersøkt. Et sentralt kjennetegn var at i de prosjektene der tidligfasen var mangelfull, der var det også kostnadsoverskridelser.

Investerings tidligfase defineres som perioden fra det første initiativet tas, til endelig investeringsbeslutning. I tidligfasen legges premisene for hele prosjektets gjennomføring.

En revisjon kan tilpasses prosjektet, gjerne med fokus på spesielle risikoområder, og kan inkludere et eller flere temaer:

- Undersøke om kommunen har en prosjektmodell, hvilke deler av kommunens investeringsvirksomhet gjelder den for og hva inneholder den. Prosjektmodellen setter krav til hvordan prosjektet skal gjennomføres. Prosjektmodellen skal lette arbeidet med å identifisere og utrede ulike alternativer samt sikre tilstrekkelig styring og kontroll i gjennomføringen.
- Undersøke behov, mål og krav: Er det et samfunnsbehov som utløser planlegging av investeringen, vil et samfunns mål dekket, vil det gi effektmål for brukerne og er det utarbeidet resultatmål for kvalitet, tid og kostnad.
- Undersøke om reelle, alternative muligheter er vurdert i prosessen. Behov, mål og krav sett i sammenheng definerer mulighetsrommet.
- Undersøke om tilstrekkelige analyser er gjennomført. Alternativanalyser skal bidra til å velge riktig alternativ som løser de identifiserte behovene. Flere analyser er aktuelle: Samfunnsøkonomisk kostnad, livsløpskostnader, innkjøpskostnader, kostnadsestimer, risikoanalyser og synliggjøring av usikkerhet.
- Undersøke om beslutningsgrunnlaget til kommunestyret viser hva som besluttes, hva er kostnaden, hva inkluderer den og hva er usikkerheten.

Revisjonen kan gjøres i forkant av investeringsbeslutningen, underveis i tidligfasen/ gjennomføringen eller etter at prosjektet er avsluttet.

Sannsynligheten for at kommunen har et forbedringspotensiale i arbeidet med investerings tidligfase er middels til stor. Konsekvensen av manglende arbeid i tidligfasen kan gjøre at kommunen velger investeringsalternativer som burde vært erstattet av bedre alternativer. Samtidig viser også Concept 45 rapporten at mangelfullt arbeid i tidligfasen har sammenheng med kostnads-overskridelser.

Refusjoner og tilskudd

Øremerkede tilskudd er en bevilgningsform som kan benyttes av staten når en politisk målsetting skal oppnås av kommuner eller fylkeskommuner. Tilskuddet gis som en vanlig bevilgning over statsbudsjettet, dvs. som stortingsvedtak. Når kommunene planlegger å iverksette tiltak for å nå nasjonale politiske målsettinger, bør mulighetene for å søke del-finansiering av tiltakene undersøkes. Fylkeskommunen og Fylkesmannen er som regel gode utgangspunkt, da de ofte får rollen som regional tildelingsmyndighet i de ulike fylkene og distriktene, på Statens vegne. Andre finansieringskilder vil typisk være Helsedirektoratet, Husbanken, Justis- og beredskaps-departementet, for å nevne noen.

En forvaltningsrevisjon som undersøker kommunens refusjons- og tilskuddsordninger kan rettes mot utvalgte enkelt-tildelinger eller enkelt-enheter innad i kommunen, gjerne med fokus på spesielle risikoområder, og kan inkludere et eller flere temaer:

- Undersøke hvilket fokus kommunen har på å orientere seg i og søke eksterne finansieringsmuligheter, herunder hvilke konkrete rutiner, prosedyrer de har og handlinger som i praksis gjøres i denne sammenheng.
- Undersøke bokføringen og rapporteringen av utvalgte innvilgede tilskudd eller refusjoner, herunder hvordan kommunen har sikret

avgrenset regnskapsførsel slik at det tydelig fremkommer hva slags kommunale utgifter innvilgede tilskudd/refusjoner faktisk har finansiert. Dette kan så sammenlignes med vilkår og forutsetninger som ligger til grunn for å oppnå tilskudd/refusjon.

- Undersøke hvordan kommunen sikrer at innvilgede tilskudd/refusjoner faktisk blir utbetalt til kommunen, herunder at man har en betryggende internkontroll over hva som faktisk mottas i hvert enkelt utbetalingstilfelle.

Undersøkelsen kan gjøres i forkant av at tilskudd eller refusjon søkes, underveis eller etter at prosjektet/tiltaket er avsluttet.

I motsetning til ved regnskapsrevisjonens ordinære gjennomgang av kommunens revisjonspliktige tilskuddsordninger, vil en forvaltningsrevisjon kunne bidra til å avdekke kommunens eventuelle potensiale for å øke kommunens inntekter fra tilskudd.

Tilsagnsbrev og avtaler inneholder ofte viktige forutsetninger og vilkår for hvordan tildelte midler skal brukes. Den som yter tilskudd eller refusjon vil gjerne sikre at midlene de yter benyttes slik vedkommende har forutsatt. Manglende, eller mangelfull, rapportering av slik bruk, eller mangler ved bokføringen kan medføre at innvilgede tilskudd eller refusjoner trekkes tilbake av tilsagnsyter. Dersom tilskudd er utbetalt på forhånd, kan dette medføre at kommunene blir erstatningspliktig ovenfor tilsagnsyter for det de urettmessig har fått utbetalt. Det samme vil gjelde i de tilfeller det kan bevises at innvilgede midler er brukt på feil måte, i forhold til vilkår og forutsetninger.

En annen risiko er at kommunene ikke orienterer seg i mulighetene av eksterne finansieringskilder og dermed går glipp av tilskudd og refusjonsordninger de kunne vært berettiget til. Dette kan i sin tur gå utover kommunens egen økonomi, samt kommunale brukere og innbyggere – som

kanskje må ut med høyere egenandeler enn hva som ellers hadde vært nødvendig.

Sannsynligheten for at kommunen har forbedringspotensiale knyttet til refusjoner og tilskudd vurderes som middels til stor. Revisjonens erfaring tilsier at våre kommuner har forbedrings-potensiale, særlig når det kommer til fokus på prosedyrer og rutiner for å orientere seg i mulighetene til ekstern finansiering som finnes. Selv om tilsagnsbrev og avtaler ofte setter klare vilkår for bruk av innvilgede midler, regnskapsrapportering osv., foreligger det også en betydelig risiko for at midlene enten ikke benyttes konkret til det de var tenkt til, eller at regnskaps-rapportering for midlenes bruk ikke oppfyller kravene som er stilt eller ikke foreligger innen angitte frister. Revisjonen vurderer også de økonomiske konsekvensene av manglende håndtering av refusjoner og tilskudd til å være middels til store. Hvert enkelt tilskudd utgjør ikke nødvendigvis en stor økonomisk konsekvens for kommunen. Imidlertid kan mangler i prosedyrer og rutiner som fører til at man går glipp av flere tilskudd/refusjoner utgjøre store beløp for kommunen. Dette kan også føre til at kommunale brukere og innbyggere får høyere egenandeler enn hva som ellers hadde vært nødvendig eller et dårligere tilbud.

Kommunens ansettelsesprosesser – oppfølging av kompetansekrav

Ifølge HR Norge har mange ledere mye å lære for å øke treffsikkerheten når de ansetter. Feilrekruttering er ikke uvanlig og årsakene er varierte. Manglende kompetanse på rekrutteringsprosessen, dårlig forarbeid og svikt i innfasingen av den nyansatte er feil som går igjen. Det er vanskelig å anslå hva feilansettelser kan koste arbeidsgiver rent økonomisk, og dette vil variere fra sektor til sektor og stilling til stilling. I henhold til HR Norge kan en feilansettelse koste arbeidsgiver en til to årslønner.

For ansettelse av helsepersonell har Helsedirektoratet utarbeidet egen veileder; «Gode rutiner – gode tilsetninger (IS-2290)». Av veilederen fremkommer det at Helse- og

omsorgstjenesten står ovenfor store utfordringer på personell- og kompetanseområdet i årene fremover. Befolkningen skal ha trygghet for at helse- og omsorgspersonell i Norge innehar nødvendige kvalifikasjoner, og at de yter faglig god og sikker helsehjelp. Gode rutiner ved tilsetning av helsepersonell er et viktig virkemiddel for kvalitet i den norske helsetjenesten. Personell står for minst to tredjedeler av ressursinnsatsen i helse- og omsorgstjenesten. Pasientsikkerheten og den samlede kvaliteten er avhengig av tilstrekkelig tilgang på personell med riktig kompetanse i alle deler av tjenesten. Arbeidsgiverne i helsesektoren må planlegge bemanningen og rekruttere nok personell med rett kompetanse, understøtte deres faglige utvikling og utnytte personellressursene best mulig. Det må legges til rette for at brukere er med på å forme kravene til helsepersonell. Arbeidsgiverne har ansvar for å ha gode rutiner ved tilsetning av helsepersonell, og sikre at personellet er kvalifisert for arbeidsoppgavene de skal utføre.

Tematikken ovenfor aktualiseres ytterligere i forbindelse med at det fra og med 1. januar 2017 er innført nye krav om politiattest for alle som arbeider i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, uavhengig av pasient- eller brukergrupper personellet skal yte tjenester til. Frem til 1. januar 2017 har det kun vært krav om politiattest for de som arbeider med barn eller utviklingshemmede. Lovendringen betyr blant annet at også de som skal arbeide innen eldreomsorgen, psykiatritjenesten og som personlige assistenter må levere politiattest.

Vi har ovenfor valgt å eksemplifisere risikoområdet gjennom ansettelsesprosesser som gjennomføres innen kommunens helse- og omsorgstjenester. Samtidig er det viktig å understreke at gode systemer og en god internkontroll innen kommunens ansettelsesprosesser er uavhengig av sektorer og stillinger. For å sikre gode ansettelsesprosesser i kommunen er det helt avgjørende at kommunen har utarbeidet et godt system med en god internkontroll på

feltet. Samtidig er det viktig at systemet og internkontrollen på feltet er implementert ut til samtlige av kommunens virksomheter og underliggende organisasjons enheter som rekrutterer. Dette vil i stor grad kunne sikre at ansettelsespraksisen på den enkelte virksomhet reflekterer det som fremgår av kommunens system.

Overnevnte vil ha betydning i et brukerperspektiv. Kompetente medarbeidere er en viktig forutsetning for at kommunens skal kunne yte forsvarlige tjenester. Det har også betydning i et organisasjonsperspektiv. Manglende kompetanse vil kunne medføre konsekvenser for effektiv drift. Eventuelle oppsigelsesprosesser er også svært belastende, både for kommunen og den enkelte ansatte som prosessen retter seg mot. I et samfunnsperspektiv vil manglende kompetanse og/eller nødvendige godkjenninger eksempelvis ha betydning for samhandling med andre offentlige organisasjoner, og det vil også kunne ha betydning for kommunens omdømme.

Kontrollutvalget bemerket at endringskompetanse ville også være naturlig å vurdere nærmere under prosjektet.

Personvern

Flere av kommunens virksomheter forvalter en stor mengde personopplysninger, både opplysninger om kommunens innbyggere, men også opplysninger om ansatte. Kommunen plikter å behandle slike opplysninger i tråd med personopplysningsloven. Personopplysningsloven krever at opplysningene skal beskyttes tilfredsstillende mot uberettiget innsyn og endringer – konfidensialitet og integritet. Samtidig skal opplysningene være tilgjengelige for de som trenger opplysningene når de har behov for det. Loven stiller krav til etablering og oppfølging av tiltak som er nødvendig for å oppfylle kravene til behandling av personopplysninger – i et internkontrollsystem.

I april 2016 vedtok EU en ny forordning om behandling av personopplysninger.

Forordningen erstatter og opphever EUs gjeldende personverndirektiv 95/46. Forordningen er EØS-relevant, og det legges opp til at den skal innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. Regjeringen har lagt opp til at det gis en ny personopplysningslov som gjennomfører forordningen, og at den någjeldende personopplysningsloven og -forskrift oppheves. Loven skal etter planen tre i kraft 25. mai 2018 (samme dag som forordningen gjøres gjeldende i EU). Forordningen innebærer nye og strengere regler på flere områder, og nye rettigheter for innbyggerne. Blant annet kommer det nye regler om avvikshåndtering som pålegger kommunene en økt rapportering av avvik til Datatilsynet og varsling av berørte. Regelverket endrer også reglene knyttet til gebyr og åpner for at det kan ilegges bøter på opptil 20 millioner Euro alt. 4 % av omsetning.

Brudd på personvern er egnet til å skape mistillit, både hos ansatte og kommunens innbyggere, noe som igjen kan påvirke kommunens omdømme. For å redusere potensielle sikkerhetsrisikoer er det, etter revisjonens oppfatning, avgjørende at ansatte får hensiktsmessig opplæring om krav til internkontroll og informasjonssikkerhet, ansvar og rutiner, samt riktig bruk av IKT-systemene. I en fase med nye regler er dette ekstra viktig for å sikre at kommunen etterlever de nye reglene.

Revisjonen har ikke opplysninger som tilsier at det foreligger brudd på regelverket i Moss kommune, men erfaringsmessig mener vi at risikoen for brudd er stor. Datatilsynet har i perioden 2013 til 2016 gjennomført nærmere 45 kontroller hos norske kommuner og fylkeskommuner. Datatilsynet fant at kommunene i stor grad sliter med å ha tilstrekkelig oversikt over sine behandlinger av personopplysninger og med å dokumentere reelle risikovurderinger til disse. Datatilsynet fant også at en god del kommuner mangler oversikt over plikter knyttet til informasjon og innsyn etter personopplysningsloven. Noe overraskende ble det funnet mindre forskjeller på store og små kommuner enn man skulle forvente og

datatilsynet fant heller ingen tydelige geografiske forskjeller. Flere av kommunene hadde så graverende avvik at de ble ilagt overtredelsesgebyr.

Det faktum at det er nye regler på området innebærer, etter revisjonens oppfatning, dessuten en økt grad av sannsynlighet for brudd på regelverket. Ettersom gebyrene som kan ilegges for brudd på regelverket i henhold til ny forordning har økt drastisk vil dette også innebære en økt økonomisk konsekvens.

Kontrollutvalget bemerket at det skal gjøres en vurdering på hvorvidt også informasjonssikkerhet skal være en del av dette prosjektet.

Tilpasset opplæring

Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper for opplæringen i grunnskolen, og retten til tilpasset opplæring er forankret både i lov og i læreplan. Tilpasset opplæring handler om skolens arbeid for at elevene skal få best mulig utbytte av opplæringen. Lov- og læreplanverket inneholder en rekke føringer og sentrale verdier for tilpasset opplæring som skal gjenspeiles i opplæringen. Tilpasset opplæring gjelder for alle elever, både elever som følger ordinær opplæring og for elever som har spesialundervisning. I opplæringen skal skolen ta utgangspunkt i elevenes evner og forutsetninger, og verdsette et læringsmiljø som tar hensyn til variasjoner. Det er viktig at alle elever møter utfordringer de kan mestre og utvikle seg etter.

Av generell del av læreplanverket fremkommer det at skolen skal ha rom for alle, og at lærerne derfor må ha blick for den enkelte elev. Undervisningen må tilpasses ikke bare til fag og stoff, men også til alderstrinn og utviklingsnivå, til den enkelte elev og den sammensatte klasse.

Det er viktig at lærere legger til rette for elever med stort læringspotensial. Hvis enkelte elever som har spesielle evner og talent innenfor et fag eller felt ikke får den oppfølgingen de trenger, kan de bli lei,

umotiverte eller utvikle negativ adferd¹. Ifølge Jøsendalutvalget² finnes det mange elever som lærer raskere og mer enn andre, som ikke får nok utfordringer i skolen. Skolen har et langt større handlingsrom enn det den i dag benytter for å imøtekomme elever med stort læringspotensial. Norge har mer å hente for å sikre at elevene møter en skolehverdag som tar deres faglige potensial på alvor.

I henhold til KOSTRA-tall for 2016 skårer Moss noe lavere enn landsgjennomsnittet på nasjonale prøver for regning og lesning på 8. trinn. Samtidig fremkommer det av «Folkehelseprofil 2017» at Moss har en noe høyere andel elever på laveste mestringsnivå i lesning i 5. klasse, dette er derimot minimale forskjeller (25 prosent for Moss, kontra 24 prosent for landet som helhet). Moss har lik andel elever på laveste mestringsnivå i regning i 5. klasse (25 prosent for Moss og landet som helhet). Ut over dette er det ingen tydelige indikasjoner på at risikoen for en svekket tilpasset opplæring er høyere i Moss kommune, sammenlignet med andre kommuner. Samtidig er det flere kommuner som har, gjennom arbeidet med overordnet analyse, uttrykt at tilpasset opplæring kan være et utfordrende felt som inneholder risiko.

At kommunen lykkes med å gi elevene grunnleggende ferdigheter er i flere perspektiver svært viktig. En god skole er av avgjørende betydning for samfunnsperspektivet. Dagens samfunn er avhengig av høyt utdannet arbeidskraft. Konsekvensen sett i et brukerperspektiv er at mangelfulle eller fraværet av grunnleggende ferdigheter vil kunne være av stor betydning for den enkelte elev. Tilfredsstillende opplæring vil være viktig både for å forebygge behovet for spesialundervisning, men også for å optimalisere undervisningen for elever med stort læringspotensial. Overnevnte vil kunne minske behovet for mer omfattende tjenester på et senere

tidspunkt. På denne måten blir dette området også vesentlig for kommunens økonomi i et langsiktig perspektiv.

Kontrollutvalget bemerket at prosjektet også skal omhandle elever med spesielle behov, herunder elever med hørselshemming og dysleksi.

Barnevern – fokus på ettervern

Mange ungdommer som har vært under barnevernets omsorg kan ha et mindre nettverk enn ungdommer flest. Barnevernloven § 1-3 annet ledd gir adgang til å opprettholde igangsatte tiltak eller erstatte disse med andre tiltak, fra ungdommen har fylt 18 år til fylte 23 år. Målsetningen med ettervern er at disse ungdommene skal få nødvendig hjelp og støtte i overgangsfasen til en selvstendig voksentilværelse.

Etter barnevernloven §§ 9-4 og 9-5 ligger det økonomiske ansvaret ved tiltak om plassering i institusjon eller fosterhjem på statlig regional barnevernmyndighet, med mulighet for å kreve noe refusjon fra den kommunale barneverntjenesten for ungdom under 20 år. Når ungdommen fyller 20 år faller imidlertid det økonomiske ansvaret over på kommunalt nivå. Hjelpetiltak i hjemmet er et kommunalt finansieringsansvar, jf. § 9-1 jf. § 2-1 første ledd.

Barnevernloven er ikke en rettighetslov, men ettervern skal etter loven gis dersom det er til barnets beste og ungdommen samtykker. Sett i sammenheng med kostnadene ettervern vil medføre for den kommunale barneverntjenesten, vil det kunne være en risiko for at ettervernstiltak ikke i tilstrekkelig grad prioriteres.

Ansvar for ungdommenes behov befinner seg dessuten i skjæringspunktet mellom ansvarsområdene til ulike instanser, både innad i kommunen, mellom kommuner og mellom stat og kommune. Eksempelvis kan barnevernloven og sosialtjenesteloven synes å overlape hverandre litt i forhold til økonomisk stønad, hvilket kan medføre en

¹ Jf. Udir.no

² NOU 2016: 14 Mer å hente – Bedre læring for elever med stort læringspotensial.

ulik praktisering av grensedragningen i kommunene.

For ungdommen kan det få negative konsekvenser for videre oppfølging at det økonomiske ansvaret faller over på kommunalt nivå ved fylte 20 år. Det er en utfordring at ansvaret for ungdommenes behov befinner seg i skjæringspunktet mellom ansvarsområdene til ulike instanser, både innad i kommunen, mellom kommuner, og mellom stat og kommune.

Kontrollutvalget bemerket at prosjektet også skal omhandle kjøp av tjenester i barnevernet.

Korrupsjon

Korrupsjon dreier seg om misbruk av makt i betrodd stilling, for personlig gevinst. Straffelovens bestemmelser om korrupsjon rammer både den som tilbyr og den som aksepterer et tilbud om en «utilbørlig fordel». Vilkåret «utilbørlig fordel» er en rettslig standard, og innholdet i uttrykket vil følgelig endres i tråd med samfunnsutviklingen.

Det finnes mange ulike korrupsjonsformer, både økonomiske og ikke-økonomiske.

Både ledere og medarbeidere i kommunen kan komme i situasjoner som åpner for misbruk av posisjon og tillitt. Ansatte i kommunen kan også oppleve press utenfra som kan være utfordrende å håndtere. KS og TNS Gallup sin kartlegging av korrupsjon i kommuner fra 2013 viste at fire av ti ansatte var kjente med forekomst av tilbud om utilbørlig fordel i kommunen det siste året, mens tre av ti hadde en eller flere egne erfaringer med slike tilbud i samme periode. De mest utbredte tilfellene var knyttet til favorisering av enkeltpersoner/-grupper eller aktører/saksutfall, eller omgåelse av regelverket. Tilbud om pengeytelser forekommer derimot svært sjeldent.

Innbyggerne i kommunen skal være trygge på at fellesskapets beste ivaretas i kommunens prosesser og myndighetsutøvelse. Direktoratet for

forvaltning og IKT (Difi) sin innbyggerrapport fra 2017 viser imidlertid at 59 % tror det forekommer korrupsjon i sin egen kommune, mens 60 % tror det er korrupsjon i kommuner generelt. Innbyggere i de største kommunene mener at korrupsjon er mindre utbredt enn i mindre kommuner.

Svakheter i kommunens internkontrollsystem øker faren for korrupsjon. Slike svakheter gjør det også vanskeligere å oppdage korrupsjon som er blitt begått. En velfungerende internkontroll er følgelig avgjørende i kommunens arbeid mot korrupsjon.

Revisjonen anser området som vesentlig for kommunens økonomi og omdømme, men også for de ansatte, arbeidsmiljøet, og innbyggerne. Vi har ikke grunnlag for å hevde at dette utgjør en særskilt risiko i Moss kommune, men vi mener at det er en generell risikofaktor i kommunene. Selv om sannsynligheten fastsettes til lav eller middels, vil uansett konsekvensene av korrupsjon kunne være store, både økonomisk og i forhold til kommunens omdømme.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor temaet korrupsjon kan legges opp på flere måter. Et utgangspunkt kan være å kartlegge dagens forståelse blant ledere og mellomledere av begrepet utilbørlig fordel, forekomsten og konsekvensen av å motta en slik fordel. Dersom det gjennomføres kartleggingsarbeid i flere kommuner muliggjør det en sammenligning mellom funnene i de ulike kommunene. Funnene kan i neste ledd følges opp med vurderinger og anbefalinger. En annen måte å vinkle et prosjekt på er å se nærmere på kommunens internkontroll med fokus på hvilke kontrollaktiviteter som er etablert for å bidra til ledelses styring og kontroll på områder som etikk, korrupsjon og misligheter. Eller at kontrollutvalget velger å gjøre begge deler.

Kvalitet i omsorgstjenestene

Kvalitet i omsorgstjenestene var et av risikoområdene som kontrollutvalget og kommunestyret i Moss kommune mente var

viktig å prioritere i forrige prosjektperiode. Det var imidlertid ikke tilstrekkelige ressurser tilgjengelig til å gjennomføre dette prosjektet i løpet av perioden.

Kvalitet i omsorgstjenestene kan knyttes til at virksomheten oppfyller lovverkets krav og leverer en kvalitativt faglig god tjeneste til brukerne. Å bli møtt med respekt og omtanke, i kombinasjon med faglig god behandling, vil for de fleste være et uttrykk for god kvalitet.

Ifølge Helsedirektoratet innebærer god kvalitet for sosial- og helsetjenesten at tjenestene blant annet er virkningsfulle, trygge og sikre, involverer brukere og gir dem innflytelse, og at de er samordnet og preget av kontinuitet.

Tilsyn og undersøkelser tyder på at det er betydelige kvalitetsforskjeller i tjenestene, både mellom kommuner og innad i kommuner. De mest grunnleggende tingene som svikter i tilbudet til eldre er mat, aktivitet og fellesskap, helsehjelp og sammenheng i tjenestene.

Kommunen må sørge for velfungerende internkontroll gjennom at avvik og uheldige hendelser i helse og omsorgstjenestene følges opp, og at tiltak iverksettes for å redusere risikoen for at avviket skjer igjen. Manglende oppfølging kan få store helsemessige konsekvenser for brukerne.

Helsetilsynet gjennomførte et tilsyn med Norlandia Orkerød sykehjem i 2017. Tilsynet fant avvik knyttet til styring av legetjenesten for å sikre forsvarlige legetjenester og tverrfaglig samhandling i oppfølgingen av pasienter med ernæringsutfordringer. Det ble også funnet at pasientjournalene i virksomheten var uoversiktlige og ikke alltid inneholdt relevante og nødvendige opplysninger om pasienter som er kartlagt til å være i risiko for underernæring eller er underernærte.

Det har de siste årene vært flere mediaoppslag knyttet til enkelte sykehjem i Moss kommune.

En rapport av en tjenesteanalyse av Tjenester for funksjonshemmede (TFF), som ble levert til kommunen i november 2017, konkluderte med at det var en del utfordringer for tjenesten.

Revisjonen vurderer derfor at det kan være relevant for kommunen med en undersøkelse av kommunens etterlevelse på området, spesielt med fokus på opplæring knyttet til internkontroll og avvikshåndtering.

3.2 Bystyrets vedtak

I bystyres vedtak i sak 003/18 den 27.02 2018 ble følgende områder prioritert og vedtatt:

I prioritert rekkefølge:

1	Kvalitet i omsorgstjenestene
2	Barnevern – fokus på ettervern og kjøp av tjenester
3	Tilpasset opplæring, inklusiv elever med spesielle behov
4	Kommunens ansettelsesprosesser
5	Investeringsprosjekters tidlige fase
6	Refusjoner og tilskudd
7	Personvern (og informasjonssikkerhet)
8	Korrupsjon

Se omtalen over

3.3 Rammetimetallet til forvaltningsrevisjon

Av departementets merknader til § 9 i Forskrift om kontrollutvalg, framgår det at det i siste instans påhviler bystyret å stille de nødvendige budsjettmidler til rådighet for kontrollutvalget.

Kontrollutvalget sender hvert år samlet forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet til bystyret. I vedlegg til årsbudsjettet er ressurser til forvaltningsrevisjon spesifisert med et beløp som utgjør 1200 timer.

3.4 Gjennomføring av forvaltningsrevisjon

De overordnede føringene for forvaltningsrevisjon vil ligge i plan for forvaltningsrevisjon.

Forvaltningsrevisjonen skal videre underlegges de eksisterende bestemmelser om gjennomføring av forvaltningsrevisjon (jf RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon).

Kommunens valgte revisor gjennomfører forvaltningsrevisjonen i henhold til avtale. Kontrollutvalget har fullmakt til å foreta nærmere planlegging av forvaltningsrevisjonen, herunder vedta de enkelte undersøkelser/prosjektbeskrivelser og inngå avtaler om gjennomføring med revisjonen. Kontrollutvalget har en egen rutinebeskrivelse for bestilling av konkrete prosjekt

3.5 Rapportering til bystyret

Forvaltningsrevisjonsrapporter skal fortløpende sendes til bystyret. Generell rapportering fra kontrollutvalget til bystyret vil ellers skje via kontrollutvalgets årsrapport til bystyret. I årsrapporten vises kontrollutvalgets aktivitetsnivå, revisjonens rapporteringer samt resultater/oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjektene.

3.6 Delegering til kontrollutvalget

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon er etter forskrift om kontrollutvalg § 10 vedtatt av bystyret. Etter samme paragraf har bystyret delegert til kontrollutvalget å vurdere eventuelle behov for endringer i planen i planperioden