

# Forvaltningsrevisjonsplan 2018–2019

Rådekommune

## Innhold

<b>1. Innledning .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Om den overordnede analysen .....</b>	<b>4</b>
2.1 Kravene i forskriften ( §10).....	4
2.2 Informasjonsgrunnlag og dokumentasjon.....	4
2.3 Resultat etter overordnet analyse i Råde kommune.....	5
<b>3. Gjennomføring av forvaltningsrevisjon i perioden 2018-2019 ..</b>	<b>5</b>
3.1 Kontrollutvalgets prioriteringer.....	5
3.2 Kommunestyrets vedtak dato.....	7
3.3 Rammetimetallet til forvaltningsrevisjon .....	7
3.4 Gjennomføring av forvaltningsrevisjon .....	7
3.5 Rapportering til kommunestyret .....	7
3.6 Delegering til kontrollutvalget .....	7

## 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 kommunestyrets 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 kommunestyret 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 kommunestyret gjennom å vedta en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon skal bestemme innholdet i og omfanget av forvaltningsrevisjonsarbeidet. Det medfører at kommunestyret får en mer aktiv, bestemmende rolle i forvaltningsrevisjon og knytter forvaltningsrevisjonsarbeidet nærmere til kommunestyret. 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 kommunestyrets 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:

«

- *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 møte med rådmannen 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 25. september 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 presentert, diskutert og vurdert.

«

### **2.3 Resultat etter overordnet analyse i Råde kommune**

Flere områder er identifisert som aktuelle til forvaltningsrevisjon i perioden 2018-2019. Se KU-sak, vedlegg 1: "Overordnet analyse, Råde kommune", datert 28.11 2017

## **3. Gjennomføring av forvaltningsrevisjon i perioden 2018-2019**

### **3.1 Kontrollutvalgets prioriteringer**

Kontrollutvalget har i møtet 11.12 2017 vurdert det slik at følgende områder bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon i perioden 2018-2019:

I prioritert rekkefølge:

1	Internkontroll - avvikssystem
2	Forebyggende arbeid – psykisk helse
3	Kvalitet i omsorgstjenestene

Omtalen av prosjektene er hentet fra overordnet analyse 2017. Hvis det er aktuelt er også kontrollutvalgets tilleggsbeskrivelser lagt til sammen med nye prosjektforslag

#### **Internkontroll – avvikssystem**

Avviksrapportering i Kvalitetslosen kan representere svakheter ved kommunens internkontroll. Selv om avvik i utgangspunktet ikke er ønskelige, så kan rapportering av avvik bidra til å synliggjøre svakheter ved internkontrollen som kan forbedres. Hvordan gjennomgås avvik og klager i Råde kommune, og sikrer behandlingen og oppfølgingen av avvik at det skjer kontinuerlig forbedring av praksis? Kontrollutvalget ønsker et prosjekt som beskriver og vurderer kommunens avvikssystem generelt. Prosjektet bør også innrettes slik at en får med en "forenklet" totaloversikt over praksis i hele kommunen, og videre bør en gå i dybden på praksisgjennomgang avgrenses til tjenesteyting rettet mot brukere og innbyggere.

#### **Forebyggende arbeid – psykisk helse**

SINTEF melder om økt pågang til den psykiske helsetjenesten i kommunene etter Samhandlingsreformens inntreden. Økningen forklares først og fremst med at pasienter gis et kortere behandlingsopphold i spesialisthelsetjenesten.<sup>1</sup> Samtidig øker

<sup>1</sup> Slettebak et al. SINTEF (2013). Kommunale tiltak i psykisk helsearbeid 2011.

etterspørselen fordi det kommunale tjenestetilbudet er mer utviklet og mer kjent enn tidligere og flere henvises eller søker hjelp selv. For mange kommuner blir det da vanskelig å prioritere forebyggende arbeid tidlig innsats, fordi mye ressurser må brukes på syke mennesker med sammensatte behov. Årlige samfunnskostnader for psykiske lidelser i Norge er anslått til 60-70 milliarder.<sup>2</sup> Depresjon står alene for halvparten av kostnadene. Ingen sykdom koster samfunnet mer. Samtidig er disse lidelsene lettest og mest lønnsomme å forebygge. Selv en liten reduksjon i antall nye tilfeller vil ha store positive konsekvenser for samfunnet.

I henhold til «Folkehelseprofil 2017»<sup>3</sup> fremkommer det at Råde kommune ligger signifikant dårligere an enn landet som helhet hva gjelder tilfeller av psykiske symptomer/lidelser i befolkningsgruppen 15-29 år. I Råde ligger andelen av psykiske symptomer/lidelser på 159 tilfeller per 1000 innbyggere, mens antall tilfeller for landet som helhet er 146 per 1000 innbyggere.

En revisjon av kommunens forebyggende arbeid kan rettes inn mot en eller flere av hjelpetjenestene. Samtidig er samhandling mellom tjenestene viktig for at kommunen som helhet skal kunne ivareta sitt ansvar. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har viktige oppgaver i det forebyggende arbeidet. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har et friskfokus og skal vektlegge ressurser som fremmer helse og positiv utvikling hos barn, unge og familier. Tjenesten følger opp barn og deres familier med helseopplysning, veiledning, standardiserte undersøkelser, vaksiner og annen målrettet oppfølging på faste tidspunkter. Oppfølgingen skal omfatte barnets fysiske og psykososiale utvikling og bidra til gode oppvekstvilkår. I tillegg skal tjenestene fange opp risikofaktorer, problemer og skjevutvikling, samt sette inn nødvendige forebyggende tiltak. Kommunen har lovpålagt ansvar for å drive

forebyggende arbeid. Kommunen bør ha særlig oppmerksomhet rettet mot barn og unge som lever med risiko for, eller er i ferd med å utvikle, psykiske vansker eller lidelser. Behov bør avdekkes og hjelp tilbys så tidlig som mulig slik at problemer ikke utvikler seg. Kommunene må arbeide systematisk og tiltaksrettet med tidlig intervensjon og tilbud om behandling og oppfølging. Alle som arbeider med barn og unge har et ansvar for å identifisere barn i risiko og sørge for at de som trenger det får nødvendig hjelp og oppfølging.

I henhold til KOSTRA-tall for 2016 benytter Råde kommune 2 194 kroner til «Netto driftsutgifter til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste pr. innbygger 0-20 år». Dette er litt høyere enn gjennomsnittet for Østfold som ligger på 2 178, men lavere enn gjennomsnittet for landet som ligger på 2 352 kroner.

I et brukerperspektiv vil det til enhver tid være en generell risiko for at kommunen ikke ivaretar sine plikter overfor utsatte barn og unge. Dette kan både skyldes dårlig internkontroll og/eller økonomi. I et organisasjonsperspektiv vil dette kunne ha innvirkning på de ansatte i de berørte tjenestene, ved for eksempelvis økt arbeidspress og fare for økt sykefravær. I tillegg vil de påpekte risikofaktorene kunne ha betydning for samfunnspektivet gjennom påvirkning av kommunens økonomi og levekår, da tjenestene er svært viktige for å forebygge behov for mer omfattende tjenester på et senere tidspunkt.

#### **Kvalitet i omsorgstjenestene**

Kvalitet 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

---

<sup>2</sup> St.prp. nr. 1, (2009-2010).

<sup>3</sup> Utgitt av Folkehelseinstituttet.

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 sykehjemmet i Råde i 2017. Tilsynet fant et avvik knyttet til kommunens systematiske oppfølging av pasienter i ernæringsmessig risiko. Det ble blant annet pekt på at ledelsen ikke hadde en systematisk tilnærming til hvordan pasienter i ernæringsmessig risiko følges opp, og at kommunen hadde sørget for opplæring og implementering av rutiner hos ansatte og ledere, verken på tema ernæring eller internkontroll.

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 Kommunestyrets vedtak**

**I kommunestyres vedtak i sak 005/18 den 15.02 2018 ble følgende områder prioritert og vedtatt:**

I prioritert rekkefølge:

<b>1</b>	<b>Internkontroll - avvikssystemet</b>
<b>2</b>	<b>Forebyggende arbeid – psykisk helse</b>
<b>3</b>	<b>Kvalitet i omsorgstjenestene</b>

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 kommunestyret å stille de nødvendige budsjettmidler til rådighet for kontrollutvalget.

Kontrollutvalget sender hvert år samlet forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet til kommunestyret. I vedlegg til årsbudsjettet er ressurser til forvaltningsrevisjon spesifisert med et beløp som utgjør 300 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 kommunestyret**

Forvaltningsrevisjonsrapporter skal fortløpende sendes til kommunestyret. Generell rapportering fra kontrollutvalget til kommunestyret vil ellers skje kontrollutvalgets årsrapport til kommunestyret. 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

kommunestyret. Etter samme paragraf har kommunestyret delegert til kontrollutvalget å vurdere eventuelle behov for endringer i planen i planperioden