

# Forvaltningsrevisjonsplan 2018-2019

Ryggekommune

## 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 Rygge 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.....	8
3.3 Rammetimetallet til forvaltningsrevisjon .....	8
3.4 Gjennomføring av forvaltningsrevisjon .....	8
3.5 Rapportering til kommunestyret .....	8
3.6 Delegering til kontrollutvalget .....	8

## 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 i OA:

«

- 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 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 diskutert og vurdert.

### 2.3 Resultat etter overordnet analyse i Rygge kommune

Flere områder er identifisert som aktuelle til forvaltningsrevisjon i perioden 2018-2019. Se KU-sak, vedlegg 1: "Overordnet analyse, Rygge kommune", datert 27.11 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	Kommunens ansettelsesprosesser – oppfølging av kompetansekrav
2	Personvern og informasjonssikkerhet <i>KU-Rygge forutsetter samarbeid med KU-Moss om innhold og omfang</i>

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

#### **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 tilsetting 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.

## **Personvern og informasjonssikkerhet**

### *Personvern*

IKT-Personvern var et av risikoområdene som kontrollutvalget og kommunestyret i Rygge kommune mente var viktig å prioritere i forrige prosjektperiode. Det var imidlertid ikke tilstrekkelige ressurser tilgjengelig til å bestille dette prosjektet i løpet av perioden.

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 avvikhåndtering 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 Rygge 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 overaskende 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. Etersom gebyrene som kan ilegges for brudd på regelverket i henhold til ny forordning har økt drastisk vil dette også innebære en økt økonomisk konsekvens.

### *Informasjonssikkerhet*

Rygge kommunes IKT Strategi for 2017-2019 innebærer en digitalisering av flere kommunale tjenester og løsninger. Den pågående digitaliseringen av samfunnet blir drevet fremover og gjort mulig av teknologiutvikling. Digitaliseringen gjør at stadig flere arbeidsprosesser utføres eller støttes av digitale verktøy. Kunnskap om, eller muligheten for å gjennomføre, manuelle rutiner forsvinner. Med økt digitalisering følger også økte krav til tilgjengelighet av viktige IKT-systemer. Dette er helt sentrale faktorer når nye, sikre digitale løsninger skal planlegges og implementeres. Ny teknologi kan gjøre det mulig å lage sikrere løsninger, men kan også medføre økt kompleksitet, introduksjon av nye sårbarheter og økt behov for sikkerhetskompetanse.

NSM opplyser i sin årsrapport at de erfarer at økte muligheter innen teknisk sikring ikke alltid utnyttes og at mangelfullt teknisk vedlikehold av systemer, eksempelvis manglende sikkerhetsoppdateringer, skaper unødvendige sårbarheter.

Mobile IKT-enheter som kobles til ulike offentlige og private nettverk, utgjør også en økende utfordring. Ved å koble mobiltelefonen eller nettbrettet til hjemmenettet eller nettverk på offentlige steder kan sårbarheter i et svakt sikret nettverk utsette et i utgangspunktet godt sikret nettverk på arbeidsplassen for risiko.

En mengde nye og ulike enheter kobles til internett. IoT<sup>7</sup> vil være en bestanddel i en rekke nye teknologiske fremskritt, som for eksempel smart grid<sup>8</sup>, smarte byer, smarte hus og autonome biler og skip.

I forbindelse med digitalisering av kommunens løsninger er det derfor avgjørende å sikre informasjonen slik at den ikke kommer på avveie. For eksempel ved hjelp av tilgangsstyring, kryptering, osv. Personopplysningsloven § 13 med den tilhørende forskriftens kapittel 2 oppstiller i dag krav til kommunenes sikring av informasjon (informasjonssikkerhet). Den nye EU forordningen tilknyttet personvern (GDPR) som trer i kraft 25. mai 2018

innebærer strengere regler knyttet til informasjonssikkerhet.

Datatilsynets tilsyn med kommuner i 2016 viste vesentlige avvik knyttet til informasjonssikkerhet, noe som indikerer at det kan være god grunn til å også se nærmere på dette i Rygge. Eksempelvis ble det avdekket at virksomheter ikke har tilstrekkelig fokus på å ivareta personvernet og på å oppfylle pliktene i personopplysningsloven knyttet til internkontroll og informasjonssikkerhet. Datatilsynet vurderer det som viktig for virksomhetene å ha et akseptabelt nivå på internkontroll og informasjonssikkerhet før store digitaliseringsprosesser starter opp.

Revisjonen mener det er middels til stor sannsynlighet for sårbarheter i kommunens informasjonssikkerhet knyttet til kommunens IT-drift og digitaliseringsprosesser. Konsekvensen av et eventuelt brudd på informasjonssikkerhet vurderes til høy. Dette vil også henge sammen med de konsekvensene som det er vist til i forbindelse med cyber-angrep. (samme dag som forordningen gjøres gjeldende i EU). Forordningen innebærer nye<sup>3</sup> 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 Rygge 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 overaskende 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.

### 3.2 Kommunestyrets vedtak

**I kommunestyresak 5/18 den 15.02 2018 ble følgende områder vedtatt:**

I prioritert rekkefølge:

1	<b>Kommunens ansettelsesprosesser – oppfølging av kompetansekrav</b>
2	<b>Personvern og informasjonssikkerhet</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 400 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