

## Plan for for forvaltningsrevisjon 2020-2024

Kontrollutvalget i Modum kommune

---

Behandlet i kontrollutvalget 04.12.2020, sak 70/20.



Kontrollutvalget skal 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, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

## INNHALDSFORTEGNELSE

Innledning	3
Kontrollutvalgets rolle	3
Nærmere om gjennomføringen av forvaltningsrevisjon	3
Risiko- og vesentlighetsvurdering	4
Kontrollutvalgets kontrollformer	5
Kontrollutvalgets forslag til prosjekter	5
Økonomi/budsjett	8
Rapportering	8
Rullering av planen	8

## Innledning

Forvaltningsrevisjon er en lovfestet form for revisjon av offentlig virksomhet som inngår i den kommunale egenkontrollen. Det er kontrollutvalget som skal påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen og kommunens selskaper.

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

Enkelt sagt ønsker man gjennom en forvaltningsrevisjon å få svar på to kjernesporsmål:

- Gjør man de riktige tingene?
- Gjør man tingene riktig?

Gjennomført forvaltningsrevisjon skal gi de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging og resultatene av vedtak i kommunestyret. Forvaltningsrevisjon er på den måten ment å fungere som en kontrollmekanisme mellom kommunestyret og administrasjonen, og i tillegg ha effekter knyttet til læring.

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon er det presisert at kontrollutvalget ikke kan overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens folkevalgte organer eller andre kommunale organer. Kontrollorganene skal altså kontrollere midlene og måloppnåelsen, men ikke vurdere innholdet i de vedtatte målene for den kommunale virksomheten. Revisor må legge vekt på å arbeide balansert mot politisk sensitive områder.

## Kontrollutvalgets rolle

Som det fremgår ovenfor, skal kontrollutvalget sørge for at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Dette gjelder både den kommunale forvaltningen og kommunens interkommunale selskaper, heleide aksjeselskaper og deleide aksjeselskaper sammen med andre kommuner. I henhold til kommuneloven § 23-3 skal kontrollutvalget utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner.

Det er vanlig at kontrollutvalget får myndighet av kommunestyret til å kunne gjøre endringer i planen og supplere med andre undersøkelser etter hva som kan være kontrollbehov. I tillegg er det selvsagt opp til kommunestyret selv å be kontrollutvalget igangsette forvaltningsrevisjoner.

## Nærmere om gjennomføringen av forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres ut fra en kommunal revisjonsstandard. Her stilles det krav til blant annet at det formuleres problemstillinger (spørsmål som ønskes besvart), hvilken metode revisor skal benytte og nærmere om revisors rapportering. Kontrollutvalget vurderer hva det ønskes svar på.

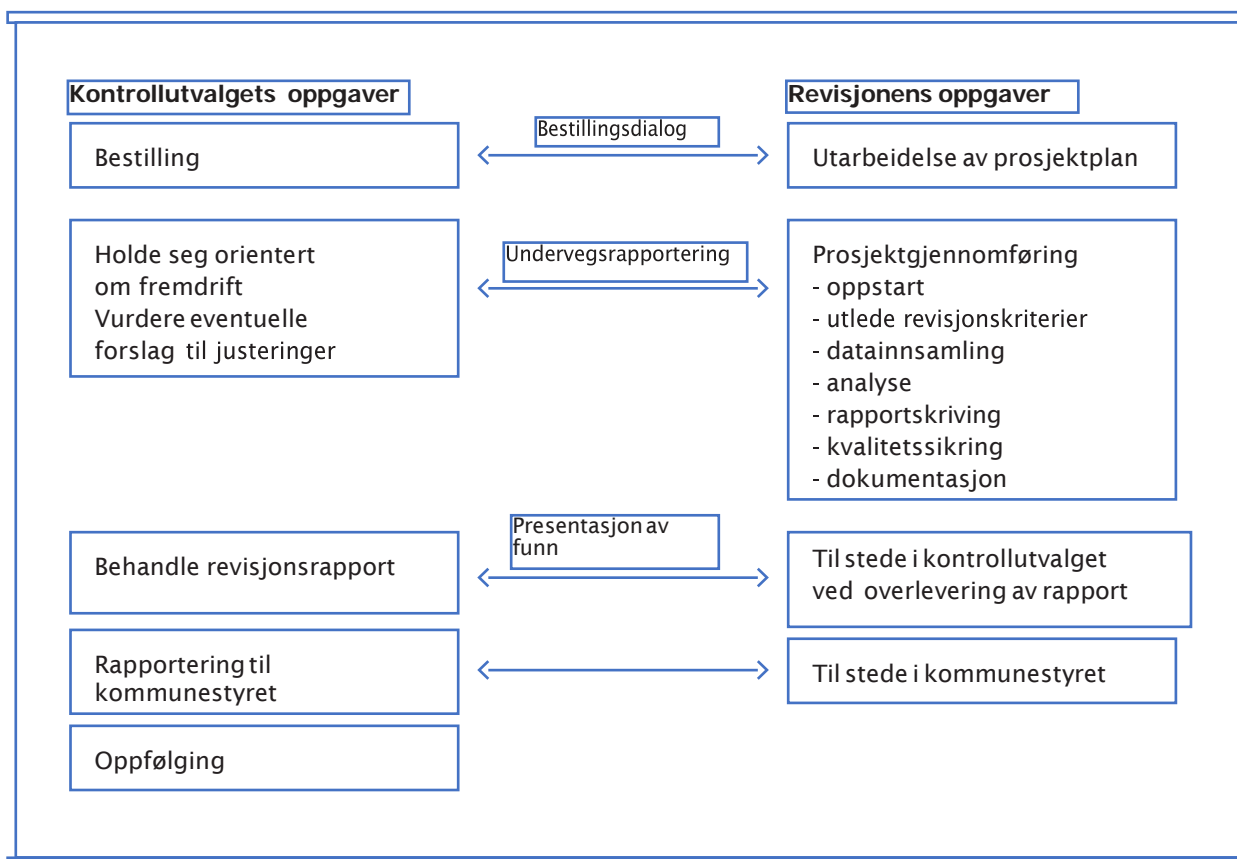
Det er revisors faglige ansvar å sørge for at det blir gjort tilstrekkelige undersøkelser for å svare på problemstillingene.

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom to hovedkategorier av tilnæringsmåter når det gjelder forvaltningsrevisjon, nemlig:

- Systemorientert forvaltningsrevisjon
- Resultatorientert forvaltningsrevisjon

Ofte vil det i en og samme forvaltningsrevisjon benyttes begge tilnæringsmåter. Man kan ha en problemstilling som undersøker om kommunen har systemer/rutiner og internkontroll på et felt som skal sikre god praksis. Da arbeider man systemorientert. I en annen problemstilling vil man undersøke om hvordan praksis egentlig er, det vil si om rutinene etterleves og har den ønskede virkning. Da er undersøkelsen resultatorientert.

Nedenfor følger en oversikt over kontrollutvalget og revisjonens oppgaver ved gjennomføringen av en forvaltningsrevisjon.



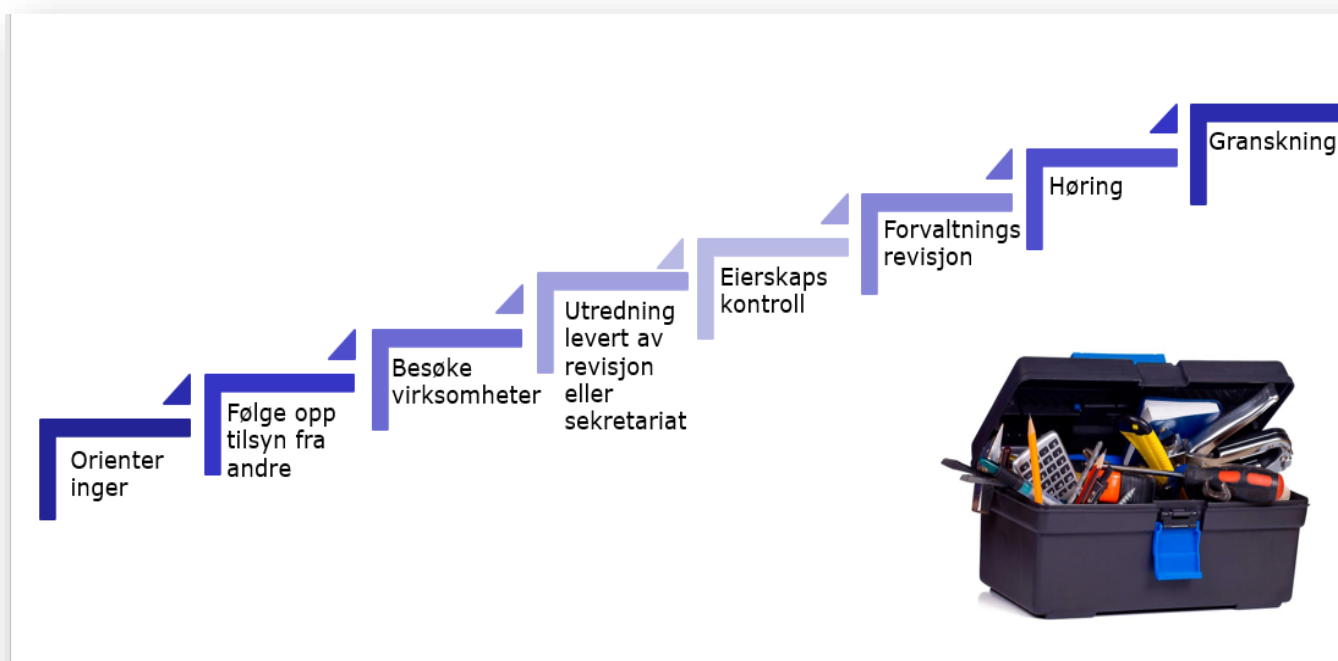
## Risiko- og vesentlighetsvurdering

Denne planen bygger på en risiko- og vesentlighetsvurdering (ROV) av kommunen og kommunens selskaper. Det er sekretariatet som har stått for denne analysen. Hensikten med ROV er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon ut fra hvor det er risiko for vesentlige avvik, og hvor alvorlige konsekvenser disse avvikene vil kunne få.

Metode og gjennomføring av denne vurderingen har stikkordsmessig vært som et prosessarbeid i kontrollutvalget. Vurderingen bygger på et bredt grunnlag av kilder.

## Kontrollutvalgets kontrollformer

Kontrollutvalget har flere kontrollformer utover forvaltningsrevisjon som tas i bruk. Dette kan illustreres ved figuren nedenfor. Orienteringer fra kommunedirektøren benyttes i mange saker, og kan danne grunnlag for kontrollutvalgets beslutning knyttet til å bestille revisjon på ett konkret tema. Oppfølging av statlige tilsyn er en annen kontrollform kontrollutvalget benytter systematisk i tillegg til å dra på besøk hos virksomheter.



## Kontrollutvalgets forslag til prosjekter

Prosjekt	Tema og problemstillinger
<b>Psykisk helse/rusomsorg</b>	<p>Kommunen har ansvar for konkrete tjenester til mennesker med psykiske lidelser.</p> <p>Psykisk helse må også forstås i et folkehelseperspektiv. Mange kommuner rapporterer at psykisk helse er deres største folkehelseutfordring og at de mangler kunnskap om tiltak, verktøy og metoder som de kan ta i bruk. Psykisk helse skapes ikke i helsesektoren. Regjeringens folkehelsemelding fra 2019 framholder at et viktig strategisk mål fremover er derfor å sørge for at de sektorer som har de mest sentrale virkemidlene for å fremme psykisk helse også har et eierskap til området. Barnehager, skoler, arbeidsplasser og lokal- og nærmiljø er de viktigste arenaer for å fremme god psykisk helse. Pasient- og brukerombudet i Buskerud har i sin årsmelding for 2019 blant annet tatt opp at boligene som tilbys personer med psykiske helseutfordringer ikke er nok differensierte og tilpasset den enkeltes behov. Boform, beliggenhet, innhold og beskaffenhet avdekker manglende budsjettmessig prioritering. Situasjonen for mange blir økt risiko for nye innleggelser i spesialisthelsetjenesten og manglende mulighet til å kunne kunne fungere i samfunnet med god livskvalitet til tross for stor sykdomsbelastning. Formålet med et prosjekt kan være å vurdere kommunens tjenestetilbud innenfor området psykisk helsearbeid, f.eks. med:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ økte ansvaret innenfor psykisk helsearbeid</li><li>○ forebygging</li><li>○ ettervern</li><li>○ utskrivningsklare pasienter</li><li>○ overgangsfasen etter opphold på psykiatrisk institusjon</li><li>○ kompetanse?</li></ul> <p>Kommunen har også ansvar for mange tjenester til mennesker med rusmiddelproblemer; råd og veiledning, behandlings- og rehabiliteringstjenester, praktisk bistand og opplæring, plass i institusjon, helsetjenester i hjemmet, økonomisk stønad og arbeidsrettede tiltak, tilbud om midlertidig bolig og bistand til å skaffe bolig for vanskelig stilte på boligmarkedet. Satsing på rus er for en stor del samorganisert med psykisk helse</p>

---

**Helse- og omsorgstjenestene** Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige omsorgstjenester. Mange pårørende opplever at de får en uriktig og uforholdsmessig stor omsorgsbyrde når et voksent familiemedlem trenger kommunale tjenester og at tjenestene etter utskrivning fra sykehus oppleves ikke å være nok eller riktige. Tjenesteområde av stor betydning for den enkelte tjenestemottaker, og for kommunens økonomi. Mulige vinklinger kan være

**Opplevd tjenestekvalitet / etterlevelse regelverk / rutiner for medisinhandling / ernæring**

- kvalitet på tjenestene – derav brukermedvirkning, stabilitet og trygghet for brukere

Har kommunen gode styringsmekanismer for tildeling av tjenester? Tildeles tjenestene på rett nivå i omsorgstrappa? Har tjenestene god kvalitet? Har kommunen god kontroll ved tildeling? Det er vurdert å være betydelige utfordringer når det gjelder sosiale helseforskjeller i Modum kommune. Kommunen har lavt utdanningsnivå og stor andel uføre, og mange barn i husholdninger med lav inntekt. Helse- og omsorgstjenestene koster mer enn landsgjennom- snittet, men så er også dekningsgraden målt ved årsverk i forhold til innbyggere høyere. Folkehelse er et prioritert satsingsområde i kommuneplanens samfunnsdel, men fokus søkes dreid fra behandlende til forebyggende helsearbeid. I økonomiplanen er det fastsatt mål for rett omsorgsnivå og egenmestring.

---

**Bærekraftig utvikling**

Kommuneloven skal også bidra til at kommuner skal være bærekraftige. Begrepet bærekraftig utvikling er definert som «Utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov». En bærekraftig utvikling avgjøres av sammenhengen mellom de tre dimensjonene; økonomi, miljø og sosiale forhold. På bakgrunn av dette utarbeidet FN i 2015 et sett med bærekraftsmål, som er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Disse er også gjeldende for Norge. Det er derfor relevant for kommuner å se til disse når de skal jobbe med å utvikle en bærekraftig kommune.

Kommuneplanens samfunnsdel 2016-2017 var ikke basert på FNs bærekraftsmål. Selv om den ikke hadde direkte referanse til bærekraftmålene, berørte den relevante tema, som folkehelse og levekår, sosiale ulikheter, økonomisk bæreevne og klimatilpasning. Under klimatilpasning tok den opp bærekraftig areal- og ressursbruk, med konkrete mål om at produktivt landbruksareal ikke skal reduseres, biologisk mangfold



---

ikke skal gå tapt, eksponering for støy skal reduseres og innbyggerne skal ha god tilgang til områder for rekreasjon og friluftsliv.

Ved behandlingen av økonomiplan 2020-2023/budsjett 2020 vedtok kommunestyret at alle kommunale planer skal bygge på FNs bærekraftsmål, som vurderes tatt inn som eget satsingsområde

---

**Økonomisk sosialhjelp i kombinasjon med boligsosiale tjenester og flyktninger**

Økonomisk sosialhjelp reguleres i hovedsak av lov om sosiale tjenester i NAV. Målet er å bidra til å gjøre søkerne selvhjulpne, samt å forebygge utenforskap, økonomisk og sosialt. Dette gjøres gjennom opplysning, råd, veiledning, oppfølging og å yte sosial stønad. NAV har også ansvar for bolig gjennom bostøtte, midlertidig og varig botilbud og utleie av kommunal bolig, samt KVP – kvalifiseringsprogrammet. Området kan bli påvirket av koronaepidemien.

Formålet med et prosjekt kan være å vurdere kommunens tjenestetilbud innenfor økonomisk sosialhjelp, med særlig vekt på om det bidrar til å gjøre søkerne selvhjulpne.

- Informerer om rettigheter til økonomisk sosialhjelp?
- Servicenivå (tilgjengelig til) overfor søkerne av økonomisk sosialhjelp?
- Saksbehandlingstid innen økonomisk sosialhjelp?
- Saksbehandling av klager innenfor regelverket?
- Frivillig forvaltning (økonomisk rådgivning) til de som har behov?
- kvalifiseringsprogrammet (KVP)1 i tråd med intensjonene i regelverket?
- Bidrar økonomisk sosialhjelp / økonomisk stønad til å gjøre søkerne selvhjulpne?

Kommunene har ansvar for at flyktninger og innvandrere får det tilbudet de har krav på etter introduksjonsloven. Fylkesmannen i Oslo og Viken har gjennomført tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven i 2020. Det ble konkludert med lovbrudd på fire punkter knyttet til individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Økonomiplan og årsmelding rapporterer om utviklingen på området, færre flyktninger medfører reduserte tilskudd.

---

**Mennesker med nedsatt funksjonsevne**

Det kan være aktuelt å undersøke blant annet i hvilken grad botilbud og kommunale tilbud ellers er tilstrekkelig differensiert og tilpasset den enkelte tjenestemottaker. Det er tale om en svært sårbar brukergruppe og press på de økonomiske rammene for tjenestene.

---

Det kan også være aktuelt å undersøke tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne, herunder tilrettelegging for sosial deltakelse. Ikke alle barn med nedsatt funksjonsevne får delta på de samme sosiale arenaene som friske barn. Sektoren skole og oppvekst har ikke alltid ressurser til å sikre disse barna nok trygghet, tilsyn og assistanse på skolefritidsordningene, og foreldrene må finne egne løsninger. En mulig vinkling kan også være i hvilken grad benyttes medvirkning, brukererfaringer og brukerundersøkelser i tjenesteutviklingen?

---

### **Vann og Avløp – sikring av vannkvalitet**

Vannforsyning reguleres av flere lover som blant annet matloven, helseberedskapsloven, folkehelseloven og drikkevannsforskriften Avløpshåndtering reguleres i hovedsak av forurensningsloven med tilhørende forskrift. Kommunen har en tilsynsfunksjon mot private avløpsanlegg og det er krav til større vannanlegg. Det er krav om farekartlegging, farehåndtering og om internkontroll for alle vannverkseiere. Det fremgår at det er behov for store investeringer for å fornye og utvikle vannverket.

Noen av de viktigste oppgaver for vannverkseiere, er å kartlegge farer som kan være til hinder for produksjon av rent drikkevann

---

### **Internkontroll/kvalitetssikring**

Internkontroll er et vidt begrep og kan omfatte prosesser for å gi rimelig sikkerhet for målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering, og overholdelse av lover og regler. Den nye kommuneloven stiller krav til at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunedirektøren skal som ansvarlig for internkontrollen utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen og ved behov evaluere og forbedre prosedyrer og tiltak for internkontroll.

Modum kommune legger til grunn at internkontroll omhandler følgende områder:

- styring og styringssystem
- avvik og avvikshåndtering
- anskaffelser
- informasjonssikkerhet

Internkontroll er ikke spesifikt tema i kommuneplan eller økonomiplan, men årsmeldingen omfatter obligatorisk rapportering på området. At kommunen bruker

---

kvalitetssystem for rutiner og avvikshåndtering, samt fokuserer på risiko- og sårbarhetsanalyser forutsettes å bidra til redusert risiko på området

---

### **Arkiv/saksbehandling**

Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati. Kommunelovens regler om møteoffentlighet og offentlighetsloven skal legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig. Kommuner og offentlige organ har ansvar for å dokumentere sin egen aktivitet både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. I tillegg har arkivene en samfunnsmessig betydning for åpenhet, demokratisk aktivitet, forskning og kulturell virksomhet. En velfungerende postjournal og arkivordning er grunnleggende forutsetninger for å ivareta dette. Alle kommuner skal utarbeide en arkivplan som skal innrettes slik at den kan brukes som et redskap i organets internkontroll med arkivarbeidet

---

### **Beredskapsplaner og ROS-analyser**

Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen utarbeide en beredskapsplan som skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Den skal minimum inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år, og kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet. Fylkesmannen i Buskerud gjennomførte i 2017 tilsyn for å kontrollere kommunens arbeid og etterlevelse av kommunal beredskapsplikt. Det fremkom da 2 avvik og 7 merknader. Smittevernplan inkludert pandemiplan ble sist revidert i 2016.

---

### **Offentlige anskaffelser**

Anskaffelser i offentlig sektor reguleres av lov om offentlig anskaffelser med tilhørende forskrifter. En oppdragsgiver skal ikke diskriminere leverandører, hindre konkurranse eller dele opp anskaffelser for å omgå bestemmelsene. Den skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Kommunens innkjøpssamarbeider er i endring, og kan gi økt risiko for ugunstigere avtaler, og svekket kompetanse som kan medføre brudd på regelverket. Det ble avdekket avvik i nylig gjennomført etterlevelseskontroll.

---

---

## Personvern

Personvern er et veldig tidsaktuelt tema på bakgrunn av det fokus som har vært på området i forbindelse med den nye personvernforordningen. Regelverket presiserer flere viktige prinsipper som åpenhet, samtykke, begrunnelse og begrensning av bruk, lagring, retting, overføring, samt mulighet til å protestere mot bruk. Regelverket gir også adgang til å ilegge betydelig høyere gebyr ved overtredelse av reglene enn tidligere. Datatilsynet er både tilsyn og ombud. Tilsynsfunksjonen går ut på å kontrollere om virksomheter etterlever personvernreglene. Det er viktig at kommunen har oversikt over systemer som behandler personopplysninger og informasjonsutvekslingen mellom systemene.

Det er også viktig å vite hvilke typer personopplysninger som behandles, hvilke opplysninger som (skal) oppbevares og hvor lenge de (skal) oppbevares. Et viktig moment i dette blir om kommunen har gjennomført en vurdering av personvernkonsekvenser.

Personvern er i liten grad omtalt i overordnede styringsdokumenter, men digitaliseringsstrategien tar opp temaet under informasjonssikkerhet, og økonomiplanen omtaler økt behov for IT- kompetanse.

---

## Økonomi/budsjett

Omfang og kompleksitet vil kunne variere fra undersøkelse til undersøkelse, og dette vil også være avgjørende for ressursbruken. Kontrollutvalget har i sitt budsjettforslag fremmet forslag om kr. 615 000 til forvaltningsrevisjon, noe som innebærer at utvalget kan bestille to forvaltningsrevisjoner. Budjettet ble behandlet i kommunestyret den 26.10.2020 som sak 88/20. Kommunestyret vedtok å *ikke* bevilge midler til forvaltningsrevisjon i 2021. Dette tilsier at kontrollutvalget må søke kommunestyret om bevilgninger til hvert prosjekt.

## Rapportering

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret. Dette innebærer at den enkelte forvaltningsrevisjon rapporteres til kommunestyret.

Kommunestyret fastsetter hvordan den enkelte forvaltningsrevisjon skal følges opp, og kontrollutvalget følger opp vedtakene. Kontrollutvalget rapporterer til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader til forvaltningsrevisjonsrapporter er blitt ivaretatt i årsrapporten, eventuelt i egen sak.

## Rullering av planen

Denne planen er utarbeidet med tanke på forvaltningsrevisjon i kommende 4-årsperiode. I tillegg til løpende vurdering av planen, vil kontrollutvalget vurdere om den bør revideres etter 2 år.

Kontrollutvalget ber kommunestyret om fullmakt til å fravike de vedtatte prioriteringene i planen basert på slike vurderinger, eller hvis andre forhold tilsier det.