

# Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024

## Kontrollutvalget i Krødsherad kommune

---

Behandlet i kontrollutvalget 09.12.2020, sak 41/20.



Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og av selskaper kommunen har eierinteresser i.

## INNHALDSFORTEGNELSE

Innledning	3
Kontrollutvalgets rolle	3
Nærmere om gjennomføringen av forvaltningsrevisjon	3
Risiko- og vesentlighetsanalyse	5
Kontrollutvalgets kontrollformer	5
Kontrollutvalgets forslag til prosjekter	6
Økonomi/budsjett	10
Rapportering	10
Rullering av planen	10

## 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 kjernespoørsmål:

- 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 altså 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.

Ut fra denne planen skal kontrollutvalget bestille forvaltningsrevisjoner eller undersøkelser som kommunens forvaltningsrevisor skal gjennomføre.

Det er vanlig at kontrollutvalget får en myndighet av kommunestyret til å kunne gjøre endringer i planen og eventuelt 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. Det må nøye vurderes hva man ønsker svar på.

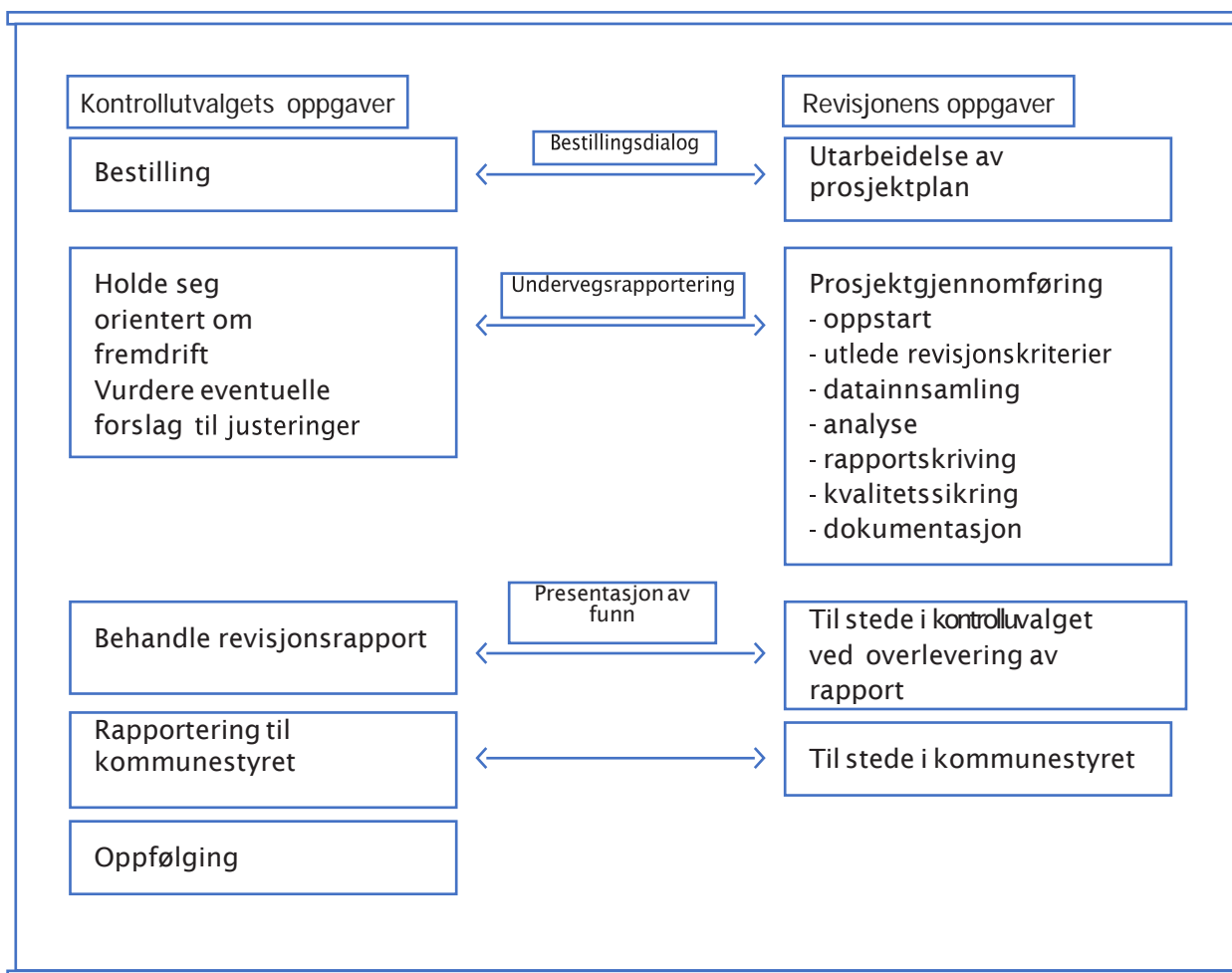
Det er et faglig ansvar å sørge for at det blir gjort nok for å svare tilstrekkelig presist på problemstillingene. Revisor har et viktig ansvar her.

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 rutineene 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 vesentlighetsanalyse

Denne planen bygger på en risiko- og vesentlighetsanalyse (ROV) av kommunen og kommunens selskaper. Hensikten med ROV er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Viken kommunerevisjon (VKR) har utarbeidet analysen med utgangspunkt i NKRFs «Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering» og «Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll». Analysen er basert på en vurdering av kommunen med utgangspunkt i plandokument, KOSTRARapportering, økonomisk informasjon, bruker-/spørreundersøkelser, informasjon fra nøkkelpersoner, kontrollutvalgets vurderinger og revisjonens generelle kunnskap om risikoområder innenfor de enkelte deler av kommunen. Analysen gjelder også selskaper hvor kommunen har eierinteresser.

## Kontrollutvalgets kontrollformer

Etter gjennomført ROV, vil man ofte stå igjen med flere aktuelle områder som det bør ses nærmere på. Ut fra de ressurser som kontrollutvalget har til rådighet, så kan det ikke gjøres forvaltningsrevisjon av alle aktuelle områder. Kontrollutvalget har da ulike kontrollformer som kan tas i bruk. Dette kan illustreres ved figuren nedenfor. Tiltak som krever lite ressurser fra kontrollutvalgets side, slik som orienteringer fra rådmannen, er plassert nederst i trappa.



## Kontrollutvalgets forslag til prosjekter

Basert på en risiko- og vesentlighetsanalyse (ROV) foreslås følgende forvaltningsrevisjoner:

Prosjekt	Tema
Forvaltningsrevisjon innenfor området kultur og idrett	<p>Kommunene skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt og lokalt. Kommunene har ansvar for folkebibliotekene og kulturskolene. Mange kommuner har organisatorisk tilknytning til ett eller flere lokale museer. Kommunene har ansvar for å forvalte kunst kommunen selv eier.</p> <p>Som andre frivillige organisasjoner er også idrettslag viktige for demokratiet, og bidrar med store verdier til samfunnet og er samfunnsbyggende. Gjennom frivillig arbeid ytes det en betydelig innsats som supplerer og forsterker kommunale tjenester. I «Den norske idrettsmodellen» fremgår det blant annet at kommunene er den viktigste offentlige bidragsyteren når det gjelder å skape gode rammebetingelser for lokal idrettsaktivitet. Det fremgår videre at tilrettelegging for idrett ikke er en lovpålagt oppgave for kommunene, og at tilskuddsnivået i stor grad kan være påvirket av kommuneøkonomien. Kommunen samarbeider med idretten gjennom et idrettsråd, og formålet er at det skal være en arena for samarbeid mellom idrettslag, idrettskrets og kommunen.</p> <p>I enkelte kommuner er det innført en ordning med innsynsrevisjon. Her setter kommunestyret som vilkår for tilskuddet at revisor har innsynsrett hos tilskuddsmottakeren, for å kontrollere om tilskuddet er benyttet i tråd med formålet.</p> <p>Kultur og idrett er ikke egen sektor i Krødsherad kommune og det har hatt begrenset fokus. Men av økonomiplan for 2020 bebudes det mer satsning fra 2021.</p> <p>I risiko- og vesentlighetsanalysen (ROV) vurderer revisjonen risikoen på området å være høy.</p>
Forvaltningsrevisjon innenfor området psykisk helse/ rusomsorg	<p>Kommunen har ansvar for konkrete tjenester til mennesker med psykiske lidelser.</p>
Psykisk helse	<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.</p> <p>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. Biform, 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 fungere i samfunnet med god livskvalitet til tross for stor sykdomsbelastning.</p> <p>De har også tatt opp at tilgangen til kommunale tjenester til psykisk syke brukere ofte er mangelfull. Det er vanskelig å få oversikt over kommunale tjenester, de er ikke individuelt tilpasset, og brukerne har ikke tilgang på kvalifisert helsepersonell på kveld, om natt og i helger. De henvises til å bruke legevakt eller ordinær hjemmesykepleie som ikke har tilstrekkelig kompetanse</p>

---

eller kjennskap til bruker. Deres tilgang til helsehjelp i kommunen er derfor dårligere enn for somatiske pasienter.

Krødsherad kommunen har begrenset omtale av området i kommunens plan- / styringsdokumenter. I økonomiplanen beskrives det at kommunen ikke har løst oppgaven med krav om egen kommunepsykolog.

#### Rusomsorg

Den kommunale helse- og omsorgstjenesten 95 har ansvar for oppfølging av personer som er i risiko for å få, eller som har, et rusmiddelproblem, og kan kontaktes for råd og veiledning. Dette gjelder både pårørende og den som har problemer.

Kommunen har 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 vanskeligstilte på boligmarkedet.

Både kommunens sosialtjeneste, helse- og omsorgstjeneste og lege kan henvise til tverrfaglig spesialisert rusbehandling i spesialisthelsetjenesten.

Pasient- og brukerombudet i Buskerud har i sin årsmelding for 2019 blant annet tatt opp en bekymring for varsel om stans i kjøp av private omsorgsplasser til rusavhengige, og anmodet om en avklaring av fastlegers plikter ved pålagt rusmiddeltesting. De peker også på at det er en forskjellsbehandling av LAR-pasienter avhengig av hvor de er bosatt. I de store kommunene er det etablert ordninger som gir dem enkel og kostnadsfri adgang til rusmiddeltesting, mens det for pasienter som bor på mindre steder må gjennomføres hos sin lokale fastlege og betales ordinær egenandel. Dette er urimelig når det er satt et vilkår om testing for å få tilgang til denne helsehjelpen.

Det som fremgår av kommunens plan- / styringsdokumenter er at rusomsorg er en del av hjemmetjenestene og at en har en rusmedarbeider ved sosialtjenesten i 50% stilling. Utover dette er det ikke omtalt nærmere.

I risiko- og vesentlighetsanalysen (ROV) vurderer revisjonen risikoen på disse områdene å være høy.

---

#### Forvaltningsrevisjon innenfor området anskaffelser

(avhengig av resultat forenklet etterlevelseskontroll)

Anskaffelser i offentlig sektor reguleres av lov om offentlig anskaffelser 151 med tilhørende forskrifter. Norge har gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen forpliktet seg internasjonalt til å følge bestemte fremgangsmåter ved anskaffelser over visse verdier (terskelverdier). Loven, med tilhørende forskrifter, gjelder også ved anskaffelser som er under terskelverdien. Alle statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer er omfattet av regelverket, og det gjelder alle anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggskontrakter.

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.

Loven stiller også krav til at offentlige oppdragsgivere tar hensyn til miljømessige konsekvenser, klimavennlige løsninger, livssyklus kostnader, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, grunnleggende menneskerettigheter, antall ledd i leverandørkjeden og universell utforming.

Formålet med loven og tilhørende forskrifter er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, samt bidra til økt tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte gjennom at det offentlige opptre med integritet.

Eneste sted innkjøp/anskaffelse omtales fra kommunens plan- / styringsdokumenter er rundt anskaffelser av kosting av veier.



---

I ROV'en omtales forenklet etterlevelseskontroll. Fra 2020 skal revisor foreta en forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Revisor skal foreta en risiko- og vesentlighetsvurdering som skal legges frem for kontrollutvalget, og en skriftlig uttalelse om resultatet av kontrollen skal rapporteres innen 30. juni. Resultatet av revisjonens forenklete etterlevelsesrevisjon kan påvirke aktualiteten for området med tanke på forvaltningsrevisjon.

I risiko- og vesentlighetsanalysen (ROV) vurderer revisjonen risikoen på området å være høy.

---

Forvaltningsrevisjon innenfor området 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. Kommunene har tradisjonelt hatt mange ulike kontrolltiltak, men de har gjerne vært fragmenterte og lite systematiserte. Dette har medført risiko for at avvik ikke har blitt avdekket og fulgt opp, og vi har sett uønskede hendelser i kommunesektoren, som kan knyttes opp til svikt i internkontrollen.

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. Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret minst én gang i året.

Det fremgår at Krødsherad kommune jobber med nytt system på området. Det at en har utfordringer forvaltningsmessig med en liten kommuneadministrasjon påvirker også området. Revisjonen har sett utfordringer knyttet til dette i tidligere forvaltningsrevisjoner og avdekket ved tilsyn, jf. Landbruk.

I risiko- og vesentlighetsanalysen (ROV) vurderer revisjonen risikoen på området å være høy.

---

Forvaltningsrevisjon innenfor området etikk og varsling

Offentlig sektor har en spesiell rolle som forvalter av myndighet og fellesskapets ressurser. Det stilles krav til at kommunal virksomhet skal kjennetegnes av tillit og bygges på høy etisk standard.

Kommunen skal utarbeide en årsberetning for kommunens samlede virksomhet, samt egen årsberetning for hvert kommunale foretak, som skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og planlagt iverksatt for å sikre en høy etisk standard. Etisk arbeid i kommunen handler om bygging av tillit og er grunnleggende i forvaltningen av fellesskapets verdier. Tillit øker kommunens handlingsrom, både som tjenestetilbyder, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Tillit gir grunnlag for medarbeiderfellesskap, samarbeid innad i kommuneorganisasjonen og for et nødvendig samspill mellom kommune, næringsliv, frivillighet og innbyggerne.

Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte er viktige virkemidler for å redusere risikoen for uetisk atferd og korrupsjon. Retningslinjene må jevnlig oppdateres, være forståelige, relevante og etterlevbare, og skal gi klare anvisninger for hvilken atferd som forventes i ulike situasjoner. Etiske retningslinjer bør vedtas av kommunestyret, og offentliggjøres. Systemer for opplæring, dilemmatrening og etisk refleksjon bør være på plass for å sikre at retningslinjene oppleves meningsfulle og blir kjente i organisasjonen.

Generelt er anskaffelser, plan- og byggesaker og eierstyring av kommunale selskaper områder med særlig risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Det kan oppstå etiske utfordringer og kritikkverdige forhold knyttet til yrkesetikk og mellommenneskelige relasjoner, både for tjenesteyting og arbeidsmiljø. Risikobildet vil variere mellom kommuner, og over tid innenfor en kommune. Kommunen bør derfor jevnlig kartlegge hvilke prosesser som er mest risikoutsatt, og innrette sin internkontroll ut fra dette.

---

Arbeidsmiljøloven gir arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold. Dette er definert som forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer. Loven regulerer også fremgangsmåte og arbeidsgivers aktivitetsplikt ved varsling. Loven gir vern mot gjengjeldelse av varsling gjennom forbud mot gjengjeldelse samt oppreisning og erstatning ved brudd på forbudet.

Kommunen plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling som skal være skriftlige. Kommunen har plikt til å oppmuntre sine medarbeidere til å varsle om kritikkverdige forhold og tilrettelegge for varsling. For å bidra til dette er det viktig at verdien av varsling anerkjennes i kommunen og at kommunen arbeider for å fremme et godt ytringsklima.

Revisjonen har ikke fått rutiner/planer på området varsling/etikk i kommunen. Dette er heller ikke omtalt i kommunens plan- / styringsdokumenter fra 2019.

I risiko- og vesentlighetsanalysen (ROV) vurderer revisjonen risikoen på området å være høy.

---

Forvaltningsrevisjon innenfor området 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.

Ny kommuneplan i Krødsherad tar utgangspunkt i FNs bærekraftsmål. Trusler mot dette er fremtidig sysselsetting og befolkning som er viktig for økonomisk bærekraft. Utdanningsnivået til befolkningen kan også påvirke og denne er lav sammenliknet med andre. Sysselsetting av Krødsherad kommunes innbyggere er stabil med noe økning i sysselsetting siste år. Hovedtyngden av sysselsatte i Krødsherad kommune er i det offentlige - andelen er over dobbelt så høy som andelen er på landsbasis. Krødsherad kommune har mål om et variert næringsliv.

Tall viser at befolkningen i Krødsherad har en andel av befolkningen med høyere utdanning som er vesentlig lavere enn landsgjennomsnittet. Sysselsetting er viktig for økonomisk bærekraft. Denne viser stabilitet siste år, men koronapandemien gir usikkerhet rundt utviklingen i kommunen. Storstilt utbygging av hytter kan være en trussel mot natur og miljø på sikt. Kommunen har over 1500 hytter.

I risiko- og vesentlighetsanalysen (ROV) vurderer revisjonen risikoen på området å være høy.

---

Forvaltningsrevisjon innenfor området mennesker med nedsatt funksjonsevne

Kommunen har ansvar for konkrete tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne, samt å etablere et råd for målgruppen.

Regjeringen har nylig kommet med en strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse som gjelder for perioden 2020–2030. Her er det blant annet vist til at FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) forplikter norske kommuner til å jobbe helhetlig med tjenesteutvikling for å sikre grunnleggende rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse. Regjeringen ønsker at kommunene skal ha mer kunnskap om konvensjonens innhold og forpliktelser som ledd i arbeidet med likestilling av personer med funksjonsnedsettelse. FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) skal ivaretas i all politikktutforming.

---

Pasient- og brukerombudet i Buskerud har i sin årsmelding for 2019 blant annet tatt opp at 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.

Organisering og mål for området er i begrenset grad omtalt i Krødsherad kommunes plan- / styringsdokumenter. Helsetilsynet hadde et tilsyn rundt personer med utviklingshemming i 2016. Revisjonen har ikke blitt forelagt denne rapporten.

I risiko- og vesentlighetsanalysen (ROV) vurderer revisjonen risikoen på området å være høy.

---

## Aktuelle oppfølgingsundersøkelser av tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner

- FR Medisinering og ernæring
- FR Selvkost

## Interkommunale selskaper som er aktuelle for forvaltningsrevisjon

- Norefjell vann og avløpselskap AS

## Økonomi/budsjett

Omfang og kompleksitet vil kunne variere fra undersøkelse til undersøkelse, og dette vil også være avgjørende for ressursbruken. I 2021 har kontrollutvalget foreslått et budsjett på kr 246 000,- til forvaltningsrevisjon. Budsjett behandles i kommunestyret.

Antall undersøkelser og hvilke undersøkelser som skal gjennomføres per år vil bero på bestilling(er) fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget må tilpasse de ressurser som er avsatt i budsjettet til dette formålet hvert enkelt år.

## 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.