



Gjøvik, 24. november 2016.

J.nr./referanse: 32-16/GK/ks

TIL KONTROLLUTVALGET I GJØVIK KOMMUNE

Roar Løken Lunder, leder (H)

Undis Scheslien, nestleder (Sp)

Thomas Longva (V)

Hans Olav Lahlum (Sv)

Irene Kalrasten (Ap)

Kopi sendt:

- Ordfører og rådmann
- Innlandet Revisjon IKS

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

Det innkalles herved til møte i kontrollutvalget:

Dato: Torsdag 1. desember 2016

Tid: Kl. 0845 – ca 1430

Sted: Møterom Vardal, rådhuset

Vedlagt følger saksliste og saksdokumenter.

Dokumenter unntatt offentlighet – sak 75/16:

Vedlegg til sak 75/16 er unntatt fra offentlighet og er kun distribuert på papir til møtedeltakerne. Forut for behandling av saken må det vurderes om behandlingen skal skje i lukket møte, jf. kommunelovens § 31.

Deltakelse fra andre i møtet:

- Innlandet Revisjon IKS deltar under aktuelle saker. Revisjonen vil orientere under sakene 77-80 (saker vedr. prosjektplaner og foranalyser).

Eventuelt forfall til møtet bes meddelt snarest til undertegnede på telefon/sms til 995 77 903, eller e-post til kjetil@kontrollutvalget.no

Med hilsen

For leder i kontrollutvalget

Kjetil Solbrækken
utvalgssekretær

Adresse:

Kontrollutvalgstjenester Kjetil Solbrækken

Studievegen 7, 2815 Gjøvik

Tel. 995 77 903, e-post: kjetil@kontrollutvalget.no

KONTROLLUTVALGET I GJØVIK KOMMUNE

SAKSLISTE

FOR MØTE I GJØVIK KOMMUNE

Torsdag 1. desember 2016 kl. 0845

(Møterom Vardal, rådhuset)

SAK NR. 73/2016	GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 13.10.16
SAK NR. 74/2016	ANBUDESKONKURRANSE SEKRETÆRTJENESTER – VALG AV LEVERANDØR
SAK NR. 75/2016	HENVENDELSE TIL KONTROLLUTVALGET VEDR. GJØVIK KRISESENTER IKS
SAK NR. 76/2016	FEIL I UTBETALING AV TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER – OPPFØLGING AV VEDTAK I FORMANNSKAPET
SAK NR. 77/2016	PROSJEKTPLAN FORVALTNINGSREVISJON: MÅLSTYRING OG KVALITET Innlandet Revisjon IKS orienterer.
SAK NR. 78/2016	PROSJEKTPLAN FORVALTNINGSREVISJON: KOMMUNENS RUSOMSORG Innlandet Revisjon IKS orienterer.
SAK NR. 79/2016	FORANALYSE FORVALTNINGSREVISJON: SYKEFRAVÆRSARBEIDET I GJØVIK KOMMUNE Innlandet Revisjon IKS orienterer.
SAK NR. 80/2016	FORANALYSE SELSKAPSKONTROLL: GJØVIK BOLIGSTIFTELSE Innlandet Revisjon IKS orienterer.
SAK NR. 81/2016	FYLKESMANNENS KOMMUNEBILDE 2016 – GJØVIK KOMMUNE
SAK NR. 82/2016	MØTEPLAN FOR 2017
SAK NR. 83/2016	INVITASJON TIL KONTROLLUTVALGSKONFERANSEN 2017
SAK NR. 84/2016	REFERATSAKER

Gjøvik, 22. november 2016.

For utvalgsleder

Kjetil Solbrækken
utvalgssekretær

Kopi til orientering:

- Gjøvik kommune v/ordfører, rådmann og vararepresentantene til kontrollutvalget
- Innlandet Revisjon IKS

SAK NR. 73/2016

Gjøvik kommune

GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 12.10.16

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	01.12.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Møteprotokoll fra møte 12.10.16

Vedlagt:

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 12.10.16 godkjennes.

SAKSOPPLYSNINGER:

Møteprotokoll fra forrige møte i kontrollutvalget legges herved frem til formell godkjenning.

MØTEPROTOKOLL

KONTROLLUTVALGET I GJØVIK KOMMUNE

Torsdag 13. oktober 2016 holdt kontrollutvalget møte i Gjøvik rådhus fra kl. 0845 – 1440.

Som medlemmer møtte:

Roar Løken Lunder, leder (H)
Undis Scheslien, nestleder (Sp)
Thomas Longva (V)
Hans Olav Lahlum (Sv)

Følgende medlem hadde meldt forfall:

Irene Kalrasten (Ap)

Følgende varamedlem møtte:

Marit Eid (Ap) – personlig vara for Irene Kalrasten.

Ellers møtte:

Fra rådmannen/administrasjonen: Økonomisjef Jan Ove Moen (sakene 66, 67 og 68).

Fra Innlandet Revisjon IKS: Oppdragsansvarlig revisor Unn Romundgard (hele møtet) og forvaltningsrevisor Guro Selfors Lund (sak 70).

Sekretær: Kjetil Solbrækken.

Møteprotokollen er sendt til:

Kommunestyret v/ordfører, kontrollutvalgets medlemmer og varamedlemmer, rådmannen, Innlandet Revisjon IKS, Oppland Arbeiderblad og Gjøviks Blad.

**Utvalgsmøtet ble satt kl. 0845 med Roar Løken Lunder som møteleder.
Innkalling og sakliste ble enstemmig godkjent.**

Til behandling:

SAK NR. 65/2016

GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 30.09.16

<u>Vedtak, enstemmig:</u>	Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 30.09.16 godkjennes.
---------------------------	---

SAK NR. 66/2016

**KOMMUNENS ØKONOMISTYRINGSSYSTEM –
ANALYSEMODULEN «FRAMSIKT ANALYSE»**

Fra behandlingen:

Rådmannen v/økonomisjef Jan Ove Moen orienterte og svarte på spørsmål.

<u>Vedtak, enstemmig:</u>	1. Presentasjon av kommunens økonomistyringssystem, herunder erfaringer fra deltakelse i pilotprosjekt vedr.
---------------------------	--

analysemodulen «Framsikt Analyse», tas til orientering.

2. Det tas til orientering at kommunen også vil teste ut andre moduler i det helhetlige virksomhetsstyringssystemet til Framsikt AS (modulene Økonomiplan, Budsjett og Rapportering).
3. Kontrollutvalget ønsker å holde seg orientert om erfaringer fra pilotprosjektene og ber om en ny orientering om saken i 2017.

SAK NR. 67/2016

KOSTRATALL 2015 – NØKKELTALLSHEFTE – GJØVIK KOMMUNE

Fra behandlingen:

Rådmannen v/økonomisjef Jan Ove Moen presenterte hovedtrekkene i nøkkeltallsheftet og orienterte om endringer i gjennomføring av kostra-analyse fra 2017.

Vedtak, enstemmig:

1. Nøkkeltallshefte for 2016 tas til orientering.
2. Kontrollutvalget tar til orientering at nøkkeltallsheftet planlegges erstattet av analyse av kostratall i den elektroniske analysemodulen Framsikt Analyse fra 2017.
3. Kontrollutvalget ber en presentasjon av rådmannens analyse av kostratall for 2016, fortrinnsvis tidlig høst 2017.

SAK NR. 68/2016

STATUSRAPPORT 2. TERTIAL 2016 - GJØVIK KOMMUNE

Fra behandlingen:

Rådmannen v/økonomisjef Jan Ove Moen orienterte og svarte på spørsmål.

Vedtak, enstemmig:

1. Statusrapport 2. tertial 2016 for Gjøvik kommune tas til orientering.
2. Kontrollutvalget har særlig merket seg:
 - **Positiv årsprognose for 2016** (ligger an til et mindreforbruk på 15,2 mill. totalt for kommunen).
 - **Sterk skatteinngang** (det ligger an til en skattevekst på 8,9 % sammenlignet med fjoråret).
 - **Finansforvaltning: Svak avkastning på plasserte midler** (prognose 2,0 % avkastning mot budsjettert 4.0 %). Dette gjør at det ligger an til bruk av 20 mill. av bufferfondet i 2106. Det varsles økt fokus på gjeldsforvaltningen (2 milliarder i gjeld) i 2017.

Vedtak, enstemmig:

Saken utsettes til neste møte.

Fra behandlingen:

Innlandet Revisjon IKS v/forvaltningsrevisor Guro Selfors Lund presenterte prosjektplanen og svarte på spørsmålet.

Vedtak, enstemmig:

1. Med bakgrunn i at det stilles nye krav på området som følge av samhandlingsreformen og at det jobbes administrativt med å tilpasse seg dette, avventes nærmere undersøkelser på nåværende tidspunkt. Ny vurdering gjøres høsten 2017.
2. Kontrollutvalget har merket seg at Helsetilsynet i 2014 gjennomførte et tilsyn rettet mot «kommunale helse- og omsorgstjenester til personer med psykiske lidelser og samtidig langvarig rusmisbruk i Gjøvik». Det opplyses i foranalysen at det ble avdekket avvik, og at avvikene er lukket. Kontrollutvalget ønsker å følge opp at endringene som er gjennomført i etterkant av tilsynet fungerer i praksis og ber Innlandet Revisjon IKS om å kartlegge og vurdere dette.
3. Kontrollutvalget prioriterer videre undersøkelser rettet mot kommunens rusomsorg, og ber Innlandet Revisjon IKS lage en prosjektplan for et revisjonsprosjekt på området. Planen rettes som minimum mot følgende tema/spørsmål:
 - Kartlegging av ressursbruk, organisering av tjenesten og hvordan samordning/koordinering mellom tjenester er løst. Det bes om sammenligning med Hamar og Lillehammer dersom dette lar seg gjøre.
 - I hvilken grad er målene med omorganisering av tjenesten nådd?

Fra behandlingen:

Utvalgssekretær gikk gjennom endringene i planen etter sist møte, jf. kontrollutvalgets møte 30/9-16 (sak 59/16).

Vedtak, enstemmig:

INNSTILLING TIL KOMMUNESTYRET:

1. Kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for perioden 2016-2019 godkjennes.
2. Kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å foreta omprioriteringer og igangsette undersøkelser på eget initiativ, dersom det i planperioden oppstår behov for kontroll på andre områder enn det som fremgår av planen. Kontrollutvalgets prioriteringer gjennom året rapporteres til kommunestyret løpende og/eller i kontrollutvalgets årsrapport til kommunestyret.

SAK NR. 72/2016

REGNSKAPSREVISJON: PRESENTASJON AV STRATEGI FOR REVISJON AV KOMMUNEREGNSKAPET FOR 2016

Fra behandlingen:

Oppdragsansvarlig revisor Unn Romundgard orienterte og svarte på spørsmål.

Vedtak, enstemmig:

1. Revisors presentasjon av hovedtrekkene i overordnet revisjonsstrategi for revisjon av kommuneregnskapet for 2016 tas til orientering.
2. Oppdragsansvarlig revisors vurdering av egen uavhengighet tas til orientering.
3. Kontrollutvalget har merket seg at kommunen har budsjettert og tatt opp 100 millioner til formidlingslån i 2016 i tillegg til at det gjenstår 75 millioner fra tidligere lån til samme formål. Med bakgrunn i dette bes rådmannen om å redegjøre for kommunens administrering av ordningen med formidlingslån/startlån, herunder rutiner og risiko på området.

Gjøvik, 13. oktober 2016.

Roar Løken Lunder
leder

**RETT UTSKRIFT:
Gjøvik, 13. oktober 2016.**



Kjetil Solbrækken
utvalgssekretær

NESTE MØTE

Dato:

TORSDAG 1. DESEMBER 2016

Tidspunkt:

KL. 0845

Aktuelle saker:

- *Prosjektplan: Rusomsorgen i Gjøvik kommune (KU-sak 70/16)*
- *Vurdering mht. kontrollutvalget og kontroll med Gjøvik Boligstiftelse (KU-sak 59/16)*
- *Formidlingslån: Forvaltning av ordningen – rutiner og risiko (KU-sak 72/16)*
- *Fylkesmannens «kommunebilde» 2016*
- *NOU 4:2016 Ny kommunelov*
- *Møteplan for 2017*

Saker til vurdering:

- *Presentasjon av Gjøvik kommunes finansreglement og siste finansrapport*
- *Presentasjon av internrevisjon rettet mot temaet Informasjonssikkerhet*

Saker til senere møte:

- *Finansforvaltning i Gjøvik kommune – presentasjon av revidert finansreglement*
- *Industribygg: Oppfølging av spørsmål vedr. offentlighetsloven (KU-sak 56/16)*
- *Risikovurderinger på tjenestenivå (KU-sak 12/16)*
- *Presentasjon av resultater fra internrevisjon «Informasjonssikkerhet» (KU-sak 12/16)*
- *Tidlig høst 2017: Status økonomisystem og deltakelse i pilotprosjekter Framsikt (KU-sak 66/16)*
- *Tidlig høst 2017: Kostra-analyse v/bruk av Framsikt Analyse.*
- *Høsten 2017: Ny foranalyse psykiatri (KU-sak 70/16)*

Bestillinger (Innlandet Revisjon IKS):

- *Forundersøkelse: Sykefravær (KU-sak 57/16)*
- *Oppfølging etter Helsetilsynets rapport (KU-sak 70/16)*
- *Prosjektplan: Rusomsorgen i Gjøvik kommune (KU-sak 70/16)*
- *Vurdering av kontrollutvalgets ønske om prioritering av Gjøvik Boligstiftelse (KU-sak 59/16)*

Møteplan for 2016:

- Torsdag 21.01.16 kl. 0845
- Torsdag 03.03.16 kl. 0845
- Fredag 11.03.16 kl. 0845 – i tillegg til opprinnelig fastsatt møteplan
- Torsdag 14.04.16 kl. 0845
- ~~Torsdag 12.05.16 kl. 0845~~ - avlyst
- Mandag 23.05.16 kl. 0845 – i tillegg til opprinnelig fastsatt møteplan
- Torsdag 09.06.16 kl. 0845
- Torsdag 01.09.16 kl. 0845
- Fredag 30.09.16 kl. 0845 – i tillegg til opprinnelig fastsatt møteplan
- Torsdag 13.10.16 kl. 0845
- Torsdag 01.12.16 kl. 0845

Gjøvik kommune**ANBUDESKONKURRANSE SEKRETÆRTJENESTER –
VALG AV LEVERANDØR**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	01.12.16	Utvalgsleder og utvalgssekretær	Nei

Saksdokumenter:

1. Anbudsdokumenter/tilbudsinstruks – sekretariattjenester for kontrollutvalgene i Hadelands- og Gjøvikregionen. Ikke vedlagt

FORSLAG TIL VEDTAK:

Det aksepteres at det inngås kontrakt med Kontrollutvalgstjenester AS v/Kjetil Solbrækken som leverandør av sekretariattjenester for kontrollutvalget for perioden 01.01.2017 – 31.12.2020.

SAKSOPPLYSNINGER:

Kommunene i Gjøvik- og Hadelandsregionen (8 kommuner) inngår i et samarbeid om innkjøp av sekretærtjenester til sine kontrollutvalg.

Dagens avtale med Kontrollutvalgstjenester Kjetil Solbrækken utløper den 31.12.16.

Det er Felles innkjøpsenhet i Gjøvikregionen som har fått i oppdrag å gjennomføre konkurransen i samarbeid med Interkommunalt innkjøpssamarbeid på Hadeland. Felles innkjøpsenhet i Gjøvikregionen trer inn i rollen som sekretær for kontrollutvalgene i denne konkrete saken i og med at utvalgets sekretær vil være inhabil i forbindelse med tilrettelegging av sak om konkurranseutsetting.

Ny anbudskonkurranse ble utlyst høsten 2016 med frist for innlevering av tilbud den 19/10-16 kl. 1100. Ved utløp av fristen var det innkommet ett tilbud.

Alle kontrollutvalgene har delegert til utvalgsleder «å delta i den videre anbudsprosessen samt å foreta valg av ny leverandør i samråd med de øvrige deltakerkommunene». Leder av kontrollutvalget i Vestre Toten kommune og leder av kontrollutvalget i Lunner kommune har fått i oppdrag å representere utvalgslederne i hver sin region.

Avklaringsmøte mellom innkjøper, lederne i kontrollutvalget i Vestre Toten og Lunner kommuner og tilbyder ble gjennomført den 09.11.2016. Kontrollutvalgstjenester AS ble etter møtet innstilt som leverandør av sekretariattjenester til kontrollutvalgene for perioden 01.01.2017 – 31.12.2020.

Gjøvik kommune**HENVENDELSE TIL KONTROLLUTVALGET VEDR.
GJØVIK KRISESENTER IKS**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	01.12.16	Sekretær Kjetil Solbrækken	Ja (vedleggene er unntatt, jf. off.loven § 13)

Saksdokumenter:

1. Brev m/vedlegg fra NN den 7/11-16

Vedlagt (UNNTATT
OFFENTLIGHET)

FORSLAG TIL VEDTAK:

--

SAKSOPPLYSNINGER:

Kontrollutvalget har mottatt et brev med en rekke vedlegg som omhandler Gjøvik Krisesenter IKS.

Brevet må ses i sammenheng med tidligere mottatte bekymringsmeldinger knyttet til selskapet.

Når det gjelder henvendelser fra andre enn kommunestyret og revisjonen er det opp til kontrollutvalget selv å vurdere om man ønsker å prioritere saken.

Saken legges derfor frem til drøfting uten forslag til vedtak.

Nærmere om kontrollutvalgets behandling av henvendelser fra andre:

I departementets kommentarer til § 4 i forskrift om kontrollutvalg går det frem at kontrollutvalget ikke har plikt til å behandle andre enn de saker som det får seg forelagt fra kommunestyret, eller der det

framgår av forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner. Når det gjelder henvendelser fra andre enn kommunestyret eller revisjonen, må kontrollutvalget selv vurdere om saken hører under utvalgets kompetanseområde og om det vil prioritere saken.

Kontrollutvalget er et eget forvaltningsorgan, som er underlagt forvaltningsloven. Dette betyr bl.a. at alle som henvender seg til kontrollutvalget skal få svar om hvordan saken er behandlet. I og med at det ikke fattes noe enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, kreves det heller ikke at man begrunner et eventuelt avslag om å prioritere en sak. I praksis forsøker man som regel å grunngi hvorfor man eventuelt ikke prioriterer å gå videre med saken.

Gjøvik kommune**FEIL I UTBETALING AV TILSKUDD TIL PRIVATE
BARNEHAGER – OPPFØLGING AV VEDTAK I
FORMANNSKAPET**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	01.12.16	Sekretær Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Saksprotokoll fra formannskapets møte 2/11-16, sak 167122 – Tilskudd til private barnehager – utbetaling feil tilskudd i 2015 og 2016

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

Kontrollutvalget ber Innlandet Revisjon IKS om å gå grundig inn i sakens ulike sider.

SAKSOPPLYSNINGER:

Kommunen oppdaget under budsjettprosessen høsten 2016 at det hadde blitt utbetalt for mye i tilskudd til de private barnehagene i 2015 og 2016. Samlet er det utbetalt ca 13 millioner kroner for mye de to årene, noe som utgjør ca 350 000 kroner for mye til hver barnehage i gjennomsnitt.

Saken ble lagt frem for formannskapet i deres møte den 2/11-16. Formannskapet fattet slikt vedtak i saken (sak 122/16):

1. *Informasjon om feil utbetaling av tilskudd til private barnehager tas til orientering.*
2. *Kommunen går inn i en grundigere prosess sammen med de private barnehagene med henblikk på klargjøring av fakta og en eventuell tilbakebetalingsordning fra barnehagenes side.*
3. *Kontrollutvalget bes om å gå grundig inn i sakens ulike sider.*

Formannskapetets oppdrag til kontrollutvalget, jf. vedtakets pkt. 3, legges frem til orientering og drøfting mht. videre oppfølging.

Selv om kontrollutvalget er direkte underlagt kommunestyret er det tradisjon for også å ta oppdrag fra formannskapet. Dette forutsetter at oppdraget antas å ha tilslutning i kommunestyret. I denne saken er det ikke noe som tyder på at formannskapetets ønske ikke har nødvendig støtte i kommunestyret.

I denne saken er det naturlig at kontrollutvalget engasjerer Innlandet Revisjon IKS til å følge opp formannskapetets ønske om å gå grundig inn i saken, jf. forslag til vedtak.

I saksfremlegget til formannskapetets sak 122/16 (se vedlegg 1) fremgår en redegjørelse fra rådmannen om det inntrufne.

I forkant av saken i formannskapet ble det lagt ut slik sammendrag på kommunens hjemmeside om saken:

FEIL I UTBETALING TIL PRIVATE BARNEHAGER

I forbindelse med forberedelse av rådmannens budsjettframlegg for 2017 og nytt vedtak om tilskuddssatser til private barnehager for 2017, er det avdekket at det er utbetalt feil tilskudd til private barnehager i 2015 og 2016.

Innhold

Feilen ble rapportert videre til rådmannen umiddelbart etter at den ble avdekket.

Kommunen benytter seg av et regneark som KS og PBL (Private Barnehagers Landsforbund) utarbeidet for noen år siden. Da kommunen la inn endringer i beregningsgrunnlaget for 2015, oppstod en følgefeil i regnearket. Dette gjør at tilskuddene er blitt prisjustert to ganger i stedet for en. Dette har medført at de private barnehagene har fått utbetalt mer tilskudd enn berettiget i 2015 og 2016.

De private barnehagene i kommunen har fått utbetalt kr. 5 568 000 for mye i 2015 og kr. 7 437 000 for mye i 2016. Kommunen utbetalte i alt kr. 107 553 000 i 2015 og 114 394 000 i 2016. I snitt har hver barnehage i 2016 fått utbetalt ca 350 000 kroner for mye.

Det er gjort en vurdering av om kommunen kan kreve deler av beløpet tilbakebetalt eller avkortet fra framtidige tilskudd. Rådmannen anbefaler at de private barnehagene får beholde for mye utbetalt tilskudd både for 2015 og 2016.

Rådmannen har i henhold til kommunens internkontrollsystem iverksatt systemrevisjon på området «utbetaling av tilskudd til private barnehager».

Rådmannen er fornøyd med at feilen ble meldt inn umiddelbart etter at den ble avdekket. Det er viktig for vår organisasjonskultur at det skal være trygt å melde fra internt om feil og avvik også i en slik størrelsesorden som det her er snakk om.

Kommunen har i dag informert de private barnehagene om feilen og vil gå grundig gjennom de korrigerte beregningene på vårt faste samarbeidsmøte med de private barnehagene den 2. november.

Det er i dag ettersendt tilleggssak til formannskapetets møte den 2. november om feilen. Samtidig er hovedutvalget for oppvekst og gruppeledere i kommunestyret informert pr epost.

Rådmannen ønsker åpenhet også rundt feil som gjøres og har derfor valgt å informere bredt om det inntrufne, herunder til media og i kommunens egne informasjonskanaler.

Rådmannen beklager den feilen som er gjort og de konsekvensene det har fått.

Løpenr.: 33314/16 Arkivsaksnr.: 16/3753 Emnekode:

Formannskapet

Møtedato:02.11.2016

Saksbehandler: Marit Lium Dahlborg

Utvalgssaksnr.	Utvalg	Møtedato	Vedtak
16/122	Formannskapet	02.11.2016	Vedtatt

Sak 122/16
TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER - UTBETALING AV FEIL TILSKUDD I
2015 OG 2016

Vedtak:

1. Informasjon om feil utbetaling av tilskudd til private barnehager tas til orientering.
2. Kommunen går inn i en grundigere prosess sammen med de private barnehagene med henblikk på klargjøring av fakta og en eventuell tilbakebetalingsordning fra barnehagenes side.
3. Kontrollutvalget bes om å gå grundig inn i sakens ulike sider.

Behandling i Formannskapet :

Even Solhaug fremmet forslag til alternativt punkt 2 og nytt punkt 3.

Rådmannens innstilling punkt 1 ble enstemmig vedtatt.

Even Solhaugs punkt 2 ble vedtatt mot 1 stemme som ble gitt for rådmannens punkt 2.

Even Solhaugs punkt 3 ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Informasjon om feil utbetaling av tilskudd til private barnehager tas til orientering.
2. Kommunen krever ikke tilbakebetaling av for høyt utbetalt tilskudd.

Fakta:

I forbindelse med forberedelse av rådmannens budsjettforelegg for 2017 og nytt vedtak om tilskuddssatser til private barnehager for 2017 er det avdekket at det er utbetalt feil tilskudd til private barnehager i 2015 og 2016.

Kommunen benytter seg av et regneark som KS (Kommunenes Sentralforbund) og PBL (Private Barnehagers Landsforbund) utarbeidet for noen år siden. Da kommunen la inn endringer i beregningsgrunnlaget for 2015, oppstod en følgefeil i regnearket. Dette gjør at

tilskuddene er blitt prisjustert to ganger i stedet for en. Dette har medført at de private barnehagene har fått utbetalt mer tilskudd enn berettiget i 2015 og 2016.

De private barnehagene i kommunen har fått utbetalt kr. 5 568 807 for mye i 2015 og kr. 7 437 000 for mye i 2016. Kommunen utbetalte i alt kr. 107 533 000 i 2015 og 114 394 000 i 2016.

Kommunen er også av Private Barnehagers Landsforbund (PBL) blitt gjort oppmerksom på en beregningsfeil for 2016 som gjør at tilskuddet øker med kr 1 128 000. Dette skyldes endringer i 2016 knyttet til hvordan pensjon skal korrigeres i beregningsgrunnlaget.

Korrigert for dette fikk de 18 private barnehagene i gjennomsnitt utbetalt kr. 309 378 for mye i 2015 og kr. 350 472 for mye i 2016.

Både KS, PBL og kommunen oppfatter kompleksiteten i beregningssystemet som utfordrende. Flere kommuner har som følge av kompleksiteten utbetalt feil beløp. Det kompliserte beregningssystemet gjør at flere kommuner benytter seg av ekstern hjelp til å beregne tilskuddene. Det har vært lovforslag og høringer for å prøve å forenkle systemet. Telemarksforskning og Agenda Kaupang har kommet med flere forslag til endringer, bla et stykkprisfinansiert system.

Historikk

Frem til 2004 ble private barnehager finansiert gjennom statlige tilskudd. I perioden 2004-2010 ble barnehagene finansiert gjennom både statlig og kommunale tilskudd, mens kommunen mottok øremerkede midler fra staten. Fra 2011 ble de øremerkede midlene innlemmet i rammetilskuddet og alle tilskudd beregnes og utbetales nå av kommunene.

Det har skjedd flere endringer i hvordan tilskuddet blir beregnet og utbetalt i disse årene. Fra 2015 har tilskuddet blitt beregnet med utgangspunkt i regnskapet for to år tilbake som igjen har blitt indeksregulert med to år frem til det gjeldende års prisnivå. Før dette var beregningsgrunnlaget neste års budsjett med påfølgende etterjusteringer for faktisk forbruk i de kommunale barnehagene.

I 2016 har det i tillegg kommet en endring som gjør at de private barnehagene ikke lenger får tilskudd basert på kommunenes pensjonsnivå, men utfra en prosentsats på 13 % som beregnes av de kommunale barnehagenes lønnsutgifter. Dette er gjort for at tilskuddet skal være i tråd med hva som er pensjonsnivået for ansatte i de private barnehagene. Når det gjelder kapitaltilskuddet (tilskudd til barnehagebygg) brukte kommunen til og med 2015 en egen beregnet sats som tok utgangspunkt i alderen på de kommunale barnehagebyggene. Fra 2016 er det innført nasjonalt fastsatte satser for kapitaltilskudd. I tillegg skjer det endringer i alderssammensetningen fra år til år som også påvirker størrelsen på tilskuddet.

Kontrolltiltak og kompetanse

For å ha en korrekt og effektiv forvaltningsutøvelse er det viktig at administrasjonen har riktig kompetanse.

Kommunen har deltatt på samlinger i regi av fylkesmannen når regelendringer har skjedd. Her er forskriftsendringer gjennomgått. Økonomiske tilskudd til private barnehager har også vært gjenstand for belysning og drøfting i regionale samarbeidsfora.

Ved hver beregningsprosess har det vært to personer som har hatt både barnehagefaglig og økonomi-/regnskapsfaglig kompetanse som har jobbet med vedtakene om tilskudd til private barnehager. I tillegg har kontroll og tolkning av beregningene skjedd i samarbeid med den sentrale økonomistaben. Revisjonen har gjennomgått regnskapene for kommunen på ordinært vis i forbindelse med årsavslutningen.

Statusrapporten for 2. tertial 2016 viser at tilskuddet til de private barnehagene har vært noe utover det som er budsjettert. Budsjettavviket knytter seg til innføringen av den rettighetsbaserte ordningen om rett til redusert foreldrebetaling for husholdninger med lav betalingsevne. Tidligere år har budsjettavvikene vært betydelige større (ca 8-10 mill) uavhengig av endringer i barnehagelov og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Tilbakebetaling/avkorting av tilskudd

§ 10 i forskrift av 29.10.2010 om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager lyder slik:

«Barnehager som i løpet av året mottar høyere tilskudd enn den har krav på, skal etter vedtak fra kommunen enten tilbakebetale et tilsvarende beløp eller få trukket fra beløpet ved senere eller neste års utbetaling av tilskudd».

I ny forskrift av 09.10.2015 (ikrafttredelse 01.01.2016) lyder § 13 slik:

Kommunen kan fatte vedtak om tilbakebetaling mot private barnehager som grunnet feil fra barnehagens side, mottar høyere tilskudd enn den har krav på.

Presiseringen er i samsvar med tidligere fortolkning av bestemmelsen. Det er uttalt følgende i kommentarer til bestemmelsen:

For mye utbetalt tilskudd som skyldes feil fra kommunens side omfattes ikke av denne bestemmelsen. For feil fra kommunens side gjelder reglene i forvaltningsloven (§ 35, 1. ledd c og siste ledd) og den ulovfestede læren om conducto indebiti (læren om retten til å kreve tilbakebetaling av beløp som betaleren ikke var forpliktet til å betale). Dette innebærer at spørsmålet om tilbakebetaling avgjøres ved en konkret rimelighetsvurdering i den enkelte sak. Vesentlige momenter som skal tillegges vekt er om noen av partene kan lastes for at betalingen skjedde, og om en av partene vil bli rammet sterkere enn den andre hvis han får avgjørelsen mot seg.

Det er et grunnleggende trekk i læren om conductio indebiti at hvert tilfelle om krav om tilbakebetaling må vurderes konkret og under hensyn til rimelighet. Som det er vist til foran er det fastslått at når feilen skyldes barnehagen selv har kommunen en ubetinget rett til å kreve å få tilbakebetalt beløpet. Det er ikke grunnlag for å legge dette til grunn her.

Iflg langvarig rettspraksis kan det bl.a. legges vekt på

- Hvem som er skyld i feilutbetalingen, uavhengig av om noen kan bebreides - ligger feilen hos betaler taler dette i hans disfavør, ligger den hos mottaker taler dette likeledes i dennes disfavør
- Partenes kunnskaper/profesjonalitet. Er det betaler som håndterer verktøyet for å foreta beregningen, dvs i dette tilfelle regnearket, og er det slik at mottaker reelt sett har hatt mulighet til å kontrollere beregningens riktighet?
- Hvordan vil krav om tilbakebetaling ramme mottaker økonomisk, og er midlene allerede forbrukt i driften? Har barnehagene med andre ord innrettet seg etter det beløpet de har fått utbetalt.
- Har betaler tatt forbehold om beregningens riktighet?
- Tidsmomentet. Hvor lang tid har det gått fra betalingen skjedde til feilen ble oppdaget og tilbakebetalingskravet er fremmet?
- Betydningen av at det er betydelige offentlige midler og at sterke allmenne hensyn tilsier at midlene må tilbakeføres. Kan det sies at feilen er en trussel for den kommunale økonomien?
- Hvis mottaker har skjønt at han har fått for mye tilsier det at han må tilbakebetale det for mye mottatte. Det kan oppfattes som støtende for den alminnelige rettsoppfatning at mottaker, skjønt han vet at han har mottatt noe han ikke har krav på, likevel velger å beholde midlene.

Dette er et utvalg momenter i den konkrete helhetsvurderingen. Hva som vil være avgjørende for om resultatet går i den ene eller andre retningen er usikkert. Hvorvidt allmenne hensyn tilsier at dette alene er grunn nok til å få gjennomslag for tilbakebetalingskravet må veies mot de øvrige forholdene.

Rådmannen har vært i kontakt med KS-advokatene om saken og erfaringer fra andre kommuner som har opplevd det samme. KS-advokatene mener at saken prinsipielt burde vært prøvd for fylkesmannen, men opplyser også at de fleste saker man kjenner til der, og hvor tilbakebetalingskravet har vært påklaget til Fylkesmannen, så har sakene endt i disfavør av kommunene. De har vist til én sak som har endt i forlik mellom kommunen og den private barnehagen.

Egenvurdering:

Feilen ble oppdaget i forbindelse med budsjettarbeidet og satsberegninger for 2017. Det er flere årsaker til at feilen ikke har blitt avdekket tidligere. Den viktigste årsaken er at det har skjedd flere og ulike endringer i finansieringsordningen både i 2015 og 2016.

En annen årsak er at Gjøvik kommunes satser for tilskudd har ligget under de nasjonale satsene på grunn av kostnadseffektiv drift i de kommunale barnehagene og dermed et lavere beregningsgrunnlag. Store deler av endringen fra 2015 til 2016 var knyttet til kapitaltilskuddet og endringen som følge av overgang til nasjonale satser. Veksten i barnehagetilbudet i Gjøvik de siste 6 årene har vært i de private barnehagene. Dette har også hatt stor innvirkning på tilskuddsbeløpet til private barnehager.

Overordnede sammenligninger og sammenligninger på satsnivå tilsa ikke store avvik i beregningsgrunnlaget. Fratrasket veid lønns- og prisvekst har de utbetalte tilskuddene til de private barnehagene vært relativt konstante.

Til tross for interne kontrollrutiner har ikke feilen i regnearket blitt avdekket tidligere. Det har heller ikke kommet reaksjoner fra de private barnehagene på kommunens vedtak om tilskudd for årene 2015 og 2016. PBL ber årlig om kopi av regnearket, og har senest denne uken påpekt en feil som går i barnehagenes favør ved årets beregninger.

De private barnehagene har innrettet sin drift etter kommunens vedtak om tilskudd. For en stor del er midlene allerede forbrukt, og selv om det fortsatt gjenstår to måneder av 2016, vil ikke barnehagene kunne forventes å kunne endre innretningen på sin drift før året er omme.

Kommunen har ikke tatt forbehold om beregningenes riktighet ved utbetaling til de private barnehagene.

Feilen som har oppstått har fått konsekvenser for kommunen ved at det er utbetalt et høyere beløp enn nødvendig. Dette har gått på bekostning av øvrige tjenester i kommunen i de årlige budsjettprioriteringer. Slik sett har feilen også fått konsekvenser ikke bare for kommunens økonomi, men for andre brukere eller allmennhetens interesser. Selv om det feilutbetalte beløpet er betydelig, anser ikke rådmannen at det utgjør en trussel for kommunens økonomi.

Rådmannen mener at det er god grunn til å anta at de private barnehagene har vært i god tro. Selv om det er ulikt hvor mye den enkelte private barnehage har fått for mye i tilskudd, så er det prosentvis lite, og finansieringsordningens kompleksitet gjør at det er krevende å følge med på alle deler av beregningene og beregningsgrunnlaget. De private barnehagene har også kun rett og ikke plikt til å gjøre seg kjent med de dokumentene som ligger til grunn for vedtaket om tilskudd.

Det er flere kommuner som har utbetalt for mye til de private barnehagene. Konkret kjenner rådmannen til saker både i Meland og Fauske kommune hvor kommunene har krevd tilbakebetaling av for mye utbetalt tilskudd. Fylkesmennene i Hordaland og Nordland har imidlertid avvist disse kommunenes krav om tilbakebetaling.

Samlet sett vurderer rådmannen at kommunen ikke bør kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd, da grunnlaget for et slikt tilbakebetalingskrav er svakt. Dette innebærer at de private barnehagene får beholde for mye utbetalt tilskudd i 2015 og 2016.

Rådmannen vurderer at feilen som er gjort er et sammenfall av flere uheldige omstendigheter. Menneskelige feil og avvik vil alltid forekomme. Rådmannen er avhengig av at meldinger om avvik, også når de er i denne størrelsesorden, blir håndtert slik at vi utvikler en god varslingskultur. Rådmannen er derfor glad for at feilen er meldt videre umiddelbart etter at den ble avdekket.

Rådmannen har uavhengig av den videre behandlingen bestilt systemrevisjon av utbetaling av tilskudd til private barnehager. Kommunens internkontrollsystem og planene for internrevisjon i 2016 legger opp til at det skal gjennomføres to tilfeldige systemrevisjoner i tillegg til de planlagte systemrevisjonene. Dette er derfor også en anledning til å gjennomføre en slik tilfeldig systemrevisjon i egen regi.

Feilutbetalingen har trolig resultert i bedre barnehagetjenester i de private barnehagene. På grunn av kommunens egen nøkterne barnehagedrift har tilskuddene til de private

barnehagene i Gjøvik til tross for feilutbetalingen vært lavere enn de nasjonale satser. Slik sett har ikke utbetalingene gått tapt, men har blitt benyttet til et kommunalt formål, om enn forskjellig fra den antatte prioriteringen.

Konklusjon:

Rådmannen beklager den feilen som er gjort og de konsekvensene det har fått.
Rådmannen anbefaler at kommunen ikke krever tilbakebetalt for mye utbetalt tilskudd.

Konsekvens for folkehelse:

Ingen.

Gjøvik, 03.11.16

Magnus Mathisen
rådmann

Marit Lium Dahlborg

Gjøvik kommune

PROSJEKTPLAN FORVALTNINGSREVISJON: MÅLSTYRING OG KVALITET

Sluttbehandles i:		Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.	
Kontrollutvalget	01.12.16	Kjetil Solbrækken	Nei	

Saksdokumenter:

1. Prosjektplan: Målstyring og kvalitet (utarbeidet av Innlandet Revisjon IKS, 09.11.2016)

Vedlagt

FORSLAG TIL VEDTAK:

--

SAKSOPPLYSNINGER:

I forbindelse med arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon vedtok kontrollutvalget i sak 41/2016 i møte 9.6.2016 å følge opp flere områder ved nærmere kartlegging og forundersøkelser. Ett av disse områdene var målstyring og kvalitet. I pkt. 3 i saken fattet kontrollutvalget følgende vedtak:

«Innlandet Revisjon IKS bes om å kartlegge kommunens system for måling og rapportering av kvalitet på tjenestene. Det bes om forslag til gjennomføring av en evaluering på området der formålet bl.a. skal være å bidra til utvikling av kommunens styringssystem.»

Revisjonen la fram en foranalyse til kontrollutvalgets møte 1. september 2016. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i sak 49/2016:

1. Gjennomført foranalyse / prosjektplan tas til orientering.

2. *Med bakgrunn i foranalysen bes Innlandet Revisjon IKS om å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot målstyring og måling av kvalitet i Gjøvik kommune. Formålet med prosjektet er å bidra til forbedring og læring.*
3. *Endelig prosjektplan legges fram for kontrollutvalget før igangsetting.*

Prosjektet er stipulert til 250 timer med gjennomføring første halvår 2017.

Prosjektet må ses opp mot andre prioriteringer innenfor forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i 2017. Kontrollutvalget har samlet 510 timer til disposisjon til disse oppgavene i 2017, hvorav 50 timer er bundet opp til en bestilling til Innlandet Revisjon IKS om erfaringer mv. fra forvaltningsrevisjon.

Saken er en drøftingssak som legges frem uten forslag til vedtak.

Prosjektplan

MÅLSTYRING OG KVALITET

Gjøvik kommune



Innlandet Revisjon IKS

1. INNLEDNING

I forbindelse med arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon vedtok kontrollutvalget i sak 41/2016 i møte 9.6.2016 å følge opp flere områder ved nærmere kartlegging og forundersøkelser. Ett av disse områdene var målstyring og kvalitet. I pkt. 3 i saken fattet kontrollutvalget følgende vedtak:

«Innlandet Revisjon IKS bes om å kartlegge kommunens system for måling og rapportering av kvalitet på tjenestene. Det bes om forslag til gjennomføring av en evaluering på området der formålet bl.a. skal være å bidra til utvikling av kommunens styringssystem.»

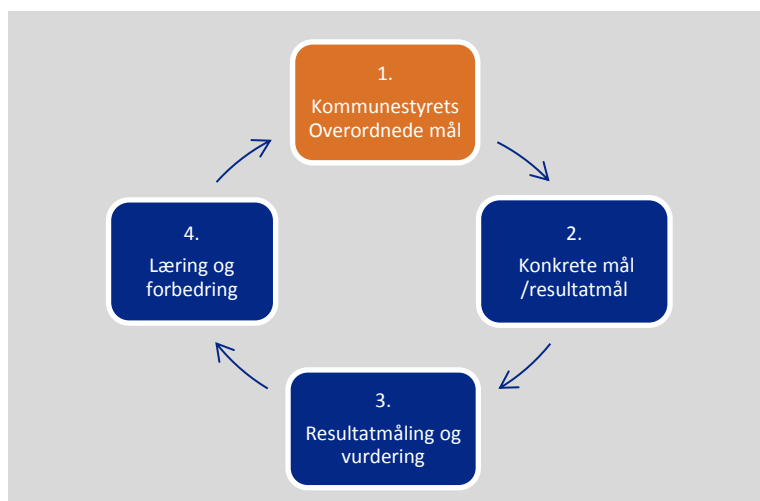
Revisjonen la fram en foranalyse til kontrollutvalgets møte 1. september 2016. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i sak 49/2016:

1. *Gjennomført foranalyse / prosjektplan tas til orientering*
2. *Med bakgrunn i foranalysen bes Innlandet Revisjon IKS om å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot målstyring og måling av kvalitet i Gjøvik kommune. Formålet med prosjektet er å bidra til forbedring og læring.*
3. *Endelig prosjektplan legges fram for kontrollutvalget før igangsetting.*

2. PERSPEKTIV, MÅL, NYTTE OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 PERSPEKTIV

Som vi har redegjort for i foranalysen til kontrollutvalget har Gjøvik kommune etablert et styringssystem med mål- og resultatstyring som vesentlige elementer. Vi mener derfor det er relevant å ta utgangspunkt i et *styringsperspektiv* i dette revisjonsprosjektet. Dette kan illustreres ved hjelp av en stilisert styringssirkel, jf. figur 2.1.



FIGUR 2.1 STYRINGSSIRKEL

Mål- og resultatstyring som prinsipp innebærer at politisk nivå styrer gjennom overordnede politiske mål og styringssignaler mens rådmannen tildeles fullmakter til å organisere og gjennomføre politikken. Rådmannen må rapportere måloppnåelse og resultater tilbake til politisk nivå. Fokuset i mål- og resultatstyringen er på hvilke resultater som oppnås, framfor hvilke virkemidler og aktiviteter som benyttes for å oppnå disse resultatene, jf. styringskjeden i figur 2.2. Hensikten med mål- og resultatstyringen er å få til læring og forbedring i organisasjonen. I praksis vil kommuner som har tatt i bruk målstyring i tillegg benytte styringsformer som for eksempel budsjettstyring, aktivitetsstyring og regelstyring.



FIGUR 2.2 STYRINGSKJEDE. HENTET FRA VEILEDER I RESULTATMÅLING SSØ 2010.

Politisk vedtatte målsettinger er ofte overordnede og generelle med et bredt innhold. Målene må derfor konkretiseres i form av resultatmål som egner seg for måling, vurdering og oppfølging. For hvert overordna mål kan en tenke seg flere resultatmål som hver for seg viser ulike aspekter ved det overordna målet og som det rapporteres måloppnåelse på. Utfordringen er å ikke formulere for mange resultatmål, samtidig som målene samlet sett skal vise et helhetsbilde av måloppnåelse på det overordna målet. I målsettingslitteraturen er det angitt egenskaper som anses som viktige ved formulering av resultatmål. Her går det blant annet fram at målene bør være spesifikke, målbare og tidfestede, at de bør være påvirkbare og at det bør være klart hvem i organisasjonen som har ansvaret for resultatene.

Kommunal planstrategi for Gjøvik kommune 2016-19 viser planoversikt for perioden 2016-19 fordelt på sektorovergripende planer og planer for hver av de 5 sektorene. I Gjøvik kommune vedtar kommunestyret årlig hovedprioriteringer og mål for neste 4 årsperiode. Kommunens styringsdokument 2016-19 viser overordnet måltabell, ulike sektorovergripende mål og føringer, blant annet fra kommuneplanen, folkehelse og samfunnssikkerhet. Videre er det en sektorinndelt gjennomgang der det vises en måltabell for hver sektor. Gjøvik kommune har en målstruktur der måltabellene er inndelt i fire perspektiver eller tema; økonomi, befolkning, brukere (brukertilfredshet og kvalitet) og medarbeidere.

2.2 MÅL OG NYTTEVERDI FOR REVISJONSARBEIDET

Målet med forvaltningsrevisjonen er å finne ut hvordan kommunens mål- og resultatstyring fungerer, spesielt når det gjelder kvalitet. Nytteverdien av prosjektet er å avdekke eventuelle svakheter i styringen som kan gi grunnlag for læring og forbedring.

2.3 PROBLEMSTILLINGER

Problemstillinger

Med utgangspunkt i styringssirkelen (figur 2.1) har vi formulert følgende problemstillinger. (De er noe omformulert i forhold til foranalysen):

1. Hvordan er politiske mål og styringssignaler konkretisert i form av resultatmål?
2. I hvilken grad er resultatmålene egnet for styring og oppfølging?
3. I hvilken grad er rapporteringen av resultater relevante i forhold til målene, pålitelige og aktuelle?
4. I hvilken grad bidrar rapporteringen til at det tas beslutninger om forbedringer?

Vi vil særlig se på mål som gjelder kvalitet.

Kommentarer til de enkelte problemstillingene:

Problemstilling 1:

I denne problemstillingen vil vi undersøke hvilke vurderinger som ligger til grunn for de valgte resultatmålene. Bygger resultatmålene opp under de overordnede målene og gir resultatmålene en helhetlig og balansert informasjon om de politiske overordna målene (unngå målforskyvning).

Problemstilling 2:

I denne problemstillingen vil vi ta utgangspunkt i en liste over egenskaper ved resultatmål som anses som viktige i målstyringslitteraturen; såkalte SMARTER¹ mål. Vi vil undersøke hvordan et utvalg resultatmål når det gjelder kvalitet tilfredsstiller disse kravene.

Problemstilling 3:

Her undersøker vi hvordan de utvalgte virksomhetene framskaffer, måler og rapporterer styringsinformasjon om tjenestekvalitet og måloppnåelse. Det er aktuelt å undersøke om det faktisk rapporteres på mål og om rapporteringen er pålitelig og aktuell.

Problemstilling 4:

Hensikten med mål og resultatstyringen er at den skal føre til forbedringer i organisasjonen. Rapporteringen må derfor følges opp administrativt og politisk. Det må etableres prosesser for formidling og drøfting av resultater og for beslutninger om tiltak. I denne problemstillingen vil vi se på hvordan rapporteringen følges opp administrativt og politisk.

Det vil kunne oppstå behov for å endre formuleringer av problemstillingene underveis i prosjektet. Ved endringer i selve innholdet i prosjektet vil endringene bli diskutert med sekretariatet.

¹ Står for Spesifikke, Målbare, Aksepterte, Realistiske, Tidfesta og Enkle.

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene vil først og fremst bli hentet fra kommunale styringsdokumenter vedtatt av kommunestyret og kommunens styringssystem. Aktuelle dokumenter vil blant annet være:

- Kommuneplan og andre relevante planer vedtatt av kommunestyret
- Styringshjulet for Gjøvik kommune
- Styringsdokument for de årene vi velger å se på
- Delegeringsreglement
- Eventuelle andre vedtak relevant for den sektoren / tjenesteområdene vi ser på

I dette prosjektet vil vi i tillegg utlede revisjonskriterier fra litteratur om målstyring og resultatrapportering. Som utgangspunkt for foranalysen og prosjektplanen har vi blant annet benyttet en veileder i resultatstyring fra Senter for statlig økonomistyring.² Boken «*Resultatstyring i offentlig sektor*» av Åge Johnsen³ tar for seg resultatstyring i et mer teoretisk perspektiv.

Revisjonskriteriene skal blant annet være autoritative og gyldige for kommunen. Dette er oppfylt når det gjelder kommunestyrevedtak. I henhold til Standard for forvaltningsrevisjon kan revisjonskriterier også utledes fra anerkjent teori, faglige standarder, beste praksis o.l. Ved bruk av slike typer revisjonskriterier kan det bli et spørsmål om de valgte revisjonskriteriene er autoritative og gyldige. Revisjonskriteriene vil derfor bli diskutert med rådmannen.

Revisjonskriterier vil bli nærmere vurdert og utredet ved oppstart av prosjektet.

4. METODE OG GJENNOMFØRING

4.1 VALG AV CASE

Temaet er i utgangspunktet veldig omfattende. For å gjøre det håndterbart vil vi velge ut en av kommunens fem sektorer. Vi vil jf. problemstillingene i kapittel 2 se på:

- hvordan de politiske målene er konkretisert,
- hvilke egenskaper resultatmålene har,
- hvordan resultater og måloppnåelse registreres og rapporteres og
- hvordan resultatene følges opp i organisasjonen; administrativt og politisk.

Det går fram av årsmeldingen for 2015 at Gjøvik kommune har 2704 ansatte fordelt på 1996 årsverk. Organisasjonen består av 5 sektorer som ledes av hver sin kommunalsjef. Hver sektor består av et

² Senter for Statlig økonomistyring 2010: Veileder Resultatstyring. Mål- og resultatstyring i staten. SSØ 12/2010.

³ Åge Johnsen er siviløkonom og dr.oecon., og er professor i offentlig politikk. Hans forskningsfelt er offentlig politikk og administrasjon og effektivitet, særlig byråkrati og forvaltningsreformer, strategisk planlegging, mål- og resultatstyring, kontroll og forvaltningsrevisjon, og evaluering i offentlig sektor (hentet fra omtale på hjemmesiden til HiOA).

antall tjenesteområder som ledes av en tjenesteleder (stabsleder for enkelte enheter). Innenfor hvert tjenesteområde er det flere virksomheter som ledes av hver sin virksomhetsleder.

De fem sektorene er:

• Oppvekst ○ Skole ○ Barnehage ○ Barnevern ○ Barn og familie • Helse og omsorg ○ Sykehjemstjenester ○ Tilrettelagte tjenester ○ Hjemmetjenester ○ Helsetjenester ○ Forpleiningstjenester ○ Tildeling og koordinering ○ Kontorfag ○ Utvikling	• NAV ○ Drift og økonomi ○ Mottak ○ Oppfølging ○ Ungdom ○ Flyktning • Samfunnsutvikling ○ Næring ○ Utbygging ○ Arealplan ○ Landbruk ○ Kultur • Administrasjon, forvaltning og teknisk drift ○ Teknisk drift ○ Eiendom ○ Forvaltning og drift ○ Økonomi ○ HR ○ Anskaffelser
--	--

Et alternativ er å velge en av de to store sektorene oppvekst eller helse og omsorg. En stor del av kommunens ressursbruk går med til å yte tjenester i disse sektorene og sektorene omfatter mange brukere. Det er vesentlig at brukerne får tjenester med riktig kvalitet. Begge sektorene er i stor grad lovregulerte og det er nasjonale krav, standarder og forventninger til kvaliteten på tjenestene. For disse sektorene, og særlig for skole er det utarbeidet nasjonale kvalitetsindikatorer og rapporteringssystemer, f.eks. nasjonale prøver.

Sektoren administrasjon, forvaltning og teknisk drift inneholder interne administrative enheter som eiendom, økonomi, HR og anskaffelser, mens teknisk drift omfatter avdeling for byggesak og oppmåling, samt brannvern, vann og avløp som retter seg mot innbyggerne. Det går frem av årsmeldingen for 2015 at sektoren nylig er omorganisert.

Sektoren samfunnsutvikling ble etablert i 2015 som et resultat av en omorganiseringsprosess. I årsmeldingen for 2015 står det *«Dette er ledd i en mer offensiv og aktiv prioritering av kommunens rolle og mulighet som samfunnsutviklingsaktør. Også folkehelse og samfunnssikkerhet er tema som har stått i fokus.»* Sektoren er sammensatt av ulike typer enheter næring, landbruk, kultur, utbygging og arealplan. I avdelingene foregår tjenesteyting, særlig innenfor kulturenheten, myndighetsutøvelse (f.eks landbruk), saksbehandling og utredning, blant annet planarbeid.

Revisjonen foreslår å velge sektor for samfunnsutvikling med underliggende enheter som case i denne revisjonen ut fra at dette er en sektor der kommunale mål og prioriteringer synes å være spesielt viktige. Vi ser av planstrategien at Gjøvik kommune har mange planer som gjelder samfunnsutvikling.

Innenfor hvert område vil vi fokusere på mål som gjelder kvalitet. Sannsynligvis må vi velge noen overordna mål som vi ser nærmere på.

4.2 METODE OG GJENNOMFØRING

Prosjektet vil bli gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges Kommunerevisorforening.

Tidsperiode

Vi vil se på mål- og resultatstyring for årene 2015, 2016 og 2017 (styringsdokument for 2017).

Innhenting av data

Prosjektet vil bli gjennomført ved dokumentanalyse og intervjuer. Vi vil intervjuere ledere på ulike nivåer i kommunen; det vil si rådmann, kommunalsjef og tjenesteområdeledere (plansjef, utbyggingssjef, leder for næring, leder for landbruk og leder for kultur). I tillegg kan det være aktuelt å snakke med ledere for underliggende enheter. På kulturenheten kan det f.eks være aktuelt å snakke med leder for bibliotek og kunst og kulturskole.

Dokumentanalysen vil i tillegg til dokumenter vi har omtalt under revisjonskriterier omfatte virksomhetsplaner, dokumenter som viser registrerings- og rapporteringsrutiner og oppfølging av disse, lederavtaler o.l., rapporteringer (til politisk nivå og internt i administrasjonen), mv.

Gjennomføring

Ressursbruken til et eventuelt prosjekt er blant annet avhengig av følgende forhold:

- Antall problemstillinger som ønskes undersøkt
- Hvor omfattende datagrunnlag det er nødvendig å samle inn for å vurdere kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene
- Hvilke metoder som benyttes for å framskaffe datagrunnlaget
- Hvor kompliserte og krevende vurderinger som må foretas
- Hvor godt dokumentert og tilgjengelige data fra kommunens systemer er

Vi anslår ressursbruken til 250 timer (eksklusive arbeidet med foranalysen). I dette prosjektet har vi relativt mange problemstillinger fordi vi ønsker å se mål – planer- rapportering – oppfølging i sammenheng. Dokumentanalysen kan bli relativt omfattende, men vi vil stort sett forholde oss til forhold som er beskrevet i plandokumenter eller rapporteringer, noe som vi antar vil lette innhenting av data.

Det vil være nødvendig å gjøre noen metodiske valg underveis, både for å begrense ressursbruken og fordi det ikke er hensiktsmessig å undersøke alle forhold like grundig. Det kan være at vi bør fokusere

mer på enkelte enheter enn andre og vi må velge noen målsettinger vi studerer nærmere, framfor å undersøke alle mål.

Siden det er vanskelig å vite på forhånd hvilke funn vi kommer til å gjøre og i detalj hvilke vurderinger som vi må gå inn på kan ressursbruken bli enten litt høyere eller litt lavere enn anslått.

Vi planlegger oppstart i starten av 2017 og gjennomføring i løpet av 1. halvår 2017.

Prosjektarbeidet vil i hovedsak bli utført av fagansvarlig/oppdragsansvarlig revisor Reidun Grefsrud. Rapporten vil kvalitetssikres av daglig leder Bjørg Hagen.

Gjøvik kommune**PROSJEKTPLAN FORVALTNINGSREVISJON:
KOMMUNENS RUSOMSORG**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	01.12.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Prosjektplan: Rusomsorg (utarbeidet av Innlandet
Revisjon IKS, 22.11.2016)

Vedlagt

FORSLAG TIL VEDTAK:

--

SAKSOPPLYSNINGER:

Saken er en oppfølging av vedtak i kontrollutvalgets møte den 13/10-6 i f.m. sak om Foranalyse psykiatri og rus»:

Kontrollutvalget prioriterer videre undersøkelser rettet mot kommunens rusomsorg, og ber Innlandet Revisjon IKS lage en prosjektplan for et revisjonsprosjekt på området. Planen rettes som minimum mot følgende tema/spørsmål:

- ***Kartlegging av ressursbruk, organisering av tjenesten og hvordan samordning/koordinering mellom tjenester er løst. Det bes om sammenligning med Hamar og Lillehammer dersom dette lar seg gjøre.***
- ***I hvilken grad er målene med omorganisering av tjenesten nådd?***

Vedlagt saken følger prosjektplan for et revisjonsprosjekt rettet mot rusomsorgen i Gjøvik kommune. I prosjektplanen er følgende forslag til problemstillinger formulert:

- 1) Kartlegging av ressursbruk, organisering av tjenesten og hvordan samordning/koordinering mellom tjenester er løst.
- 2) I hvilken grad ivaretas prinsippet om en helhetlig rusomsorg i Gjøvik kommune?

Prosjektet er stipulert til 300 timer med oppstart vinteren 2017.

Prosjektet må ses opp mot andre prioriteringer. Kontrollutvalget har 510 timer til disposisjon til forvaltningsrevisjon i 2017, hvorav 50 timer er bundet opp til en bestilling til Innlandet Revisjon IKS om erfaringer mv. fra forvaltningsrevisjon.

Saken er en drøftingssak og legges frem uten forslag til vedtak.

Prosjektplan

RUSOMSORG

Gjøvik kommune



Innlandet Revisjon IKS

1. INNLEDNING

Som en del av arbeidet med overordnet analyse vedtok Kontrollutvalget, i sak 41/16 å bestille en foranalyse der en så nærmere på kommunens psykiatri- og rusarbeid. Formålet med foranalysen var å gi grunnlag for å vurdere om det skal settes i gang et forvaltningsrevisjonsprosjekt på området.

Foranalysen ble behandlet i møte 13. oktober 2016, sak 70/2016. Kontrollutvalget besluttet å avvente med en eventuell forvaltningsrevisjon om psykisk helse, og vil vurdere temaet på ny i 2017. Kontrollutvalget bestilte en oppfølging av Helsetilsynets tilsyn fra 2014 - «kommunale helse- og omsorgstjenester til personer med psykiske lidelser og samtidig langvarig rusmisbruk i Gjøvik». Innlandet Revisjon IKS fikk i oppdrag å kartlegge og vurdere endringene som er gjennomført i Gjøvik kommune i etterkant av tilsynet. Denne gjennomgangen vil bli presentert i en egen sak senere.

Ruskonsulentene i Gjøvik ble i 2015 overført fra NAV til sektor Helse og omsorg for å kunne gi et mer helhetlig tilbud til brukergruppen¹. Kontrollutvalget ønsket å gå videre med et prosjekt med fokus på rusomsorg i Gjøvik kommune.

2. MÅL, PROBLEMSTILLINGER OG FORVENTET NYTTE

Kommunalt rusarbeid er tiltak og tjenester rettet inn mot mennesker med rusrelaterte problemer og konsekvenser av rusmiddelproblemene hos den enkelte. Rusarbeidet består også av forebyggende tiltak rettet mot den kommunale befolkningen som helhet, for eksempel begrensede skjenketider for alkoholholdig drikk. Kommunalt rusarbeid innebærer vekt på helhetlig tenkning med forebygging, tidlig oppdagelse og intervensjon, rehabilitering, behandling og skadereduksjon. Arbeidet omfatter alle typer rusmiddelproblemer: alkohol, medikamenter og narkotiske stoffer².

Formål med revisjonen vil være å se på om Gjøvik kommune gjennom sine tjenester til mennesker med rusrelaterte problem gir et helhetlig tilbud.

Kontrollutvalget satte opp ulike tema/spørsmål de ønsker belyst. Revisjonen har med utgangspunkt i bestillingen formulert følgende kartlegging/ problemstilling:

- 1) Kartlegging av ressursbruk, organisering av tjenesten og hvordan samordning/koordinering mellom tjenester er løst.
 - Det bes om sammenligning med Hamar og Lillehammer dersom dette lar seg gjøre.
- 2) I hvilken grad ivaretas prinsippet om en helhetlig rusomsorg i Gjøvik kommune?

Det vil kunne oppstå behov for å endre formuleringer av problemstillingene underveis i prosjektet. Ved endring i selve innholdet i prosjektet vil dette bli diskutert med sekretariatet.

¹ Årsrapport Gjøvik kommune 2015.

² Prop. 91L (2012-2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

3. REVISJONSKRITERIER

Følgende kilder vil benyttes som grunnlag for å utlede revisjonskriterier:

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. av 24/06-2011 nr 30 (helse- og omsorgstjenesteloven). Helse- og omsorgstjenesteloven inneholder regler om kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester til alle som oppholder seg i kommunen. Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblemer, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.

Helsedirektoratets - *Sammen om mestring* - er en veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Dette er en bredt anlagt veileder som omhandler både rus og psykisk helse, alle diagnosegrupper, alle alvorlighetsgrader og retter seg mot både kommune og spesialisthelsetjenesten.

Veilederen beskriver krav og forventninger til lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid i lys av gjeldende lovverk og nasjonale føringer for området. I veilederen er et av momentene det legges særlig vekt på at tjenestene og tjenestenivåene samarbeider for å sikre helhetlige og koordinerte tjenester.

Stortingsmelding nr. 30 "Se meg". Regjeringen legger i meldingen fram mål og tiltak for en helhetlig rusmiddelpolitikk.

Det kan også være aktuelt å se på ulike kommunale dokument som grunnlag for utledning av revisjonskriterier. Kommunens styringsdokument og Ruspolitisk handlingsplan 2009-2012 kan være aktuelle. Når det gjelder Ruspolitisk handlingsplan inneholder denne visjon, mål og handlingsplan for det ruspolitiske arbeidet i Gjøvik kommune. I statusrapport 2016 pr. 1. tertial rapporteres det fra kommunestyresak 26/16 at ny og revidert Ruspolitisk handlingsplan skal behandles i kommunestyret i 2017.

Revisjonskriterier vil bli nærmere utledet i forbindelse med oppstart av prosjektet.

4. METODE OG GJENNOMFØRING

Prosjektet vil bli gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges Kommunerevisorforening som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk.

Avgrensing

Om lag en sjettedel av den voksne befolkningen har til enhver tid et psykisk helseproblem og/eller et rusmiddelproblem. Selv om lokalt psykisk helse- og rusarbeid står overfor mange av de samme

utfordringene, kan en likevel se de to områdene hver for seg. Fokus her vil være samordning/koordinering med utgangspunkt i tjenester til personer med rusmiddelproblem.

Dokumentanalyse og intervju

Revisjonen vil innhente oversikter som viser ressursbruk og organisering. Det må også innhentes dokumentasjon som viser retningslinjer og samarbeidsrutiner utarbeidet for tjenesteområdet. Kontrollutvalget ønsket en sammenligning med Hamar og Lillehammer og tilgjengelig dokumentasjon om disse kommunenes tjenester må innhentes.

Revisjonen vil intervju ruskonsulenter og eventuelt andre som arbeider med kommunalt rusarbeid. Det vil også være aktuelt å intervju ledere av tjenester som på ulike måter er knyttet til det kommunale rusarbeidet i kommunen.

Gjennomføring

Revisjonen anslår at prosjektet (eksklusiv foranalyse) kan gjennomføres på 300 timer. Det er vanskelig å anslå ressursbruken helt nøyaktig på forhånd fordi vi ikke har detaljkunnskap om kommunens systemer og hvor arbeidskrevende det blir å innhente nødvendige data. Vi vet heller ikke på forhånd hvilke funn vi kommer til å gjøre og i detalj hvilke vurderinger som vi må gå inn på. Ressursbruken kan derfor bli både litt høyere eller litt lavere enn anslått.

Vi planlegger oppstart vinteren 2017. Guro Selfors Lund vil være oppdragsansvarlig og den som i hovedsak vil gjennomføre prosjektet.

Gjøvik kommune

FORANALYSE FORVALTNINGSREVISJON: SYKEFRAVÆRSARBEIDET I GJØVIK KOMMUNE

Sluttbehandles i:		Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.	
Kontrollutvalget	01.12.16	Kjetil Solbrækken	Nei	

Saksdokumenter:

1. Foranalyse: Sykefravær (utarbeidet av Innlandet
Revisjon IKS, 22.11.2016)

Vedlagt

FORSLAG TIL VEDTAK:

--

SAKSOPPLYSNINGER:

Saken er en oppfølging av kontrollutvalgets vedtak i møte den 30. september 2016 (sak 57/2016) der personalsjefen orienterte om kommunens sykefraværarbeid. Kontrollutvalget fattet slikt vedtak i saken:

- 1. Med bakgrunn i presentasjonen i møtet har kontrollutvalget inntrykk av at rådmannen har stort fokus på sykefraværsarbeidet i kommunen og at det jobbes systematisk med tiltak.**
- 2. Med bakgrunn i fortsatt høyt sykefraværet blant de ansatte i Gjøvik kommune (pr. 2. kvartal 2016 - 8,9 %) og målsettinger både nasjonalt og kommunalt om å redusere sykefraværet, vil kontrollutvalget gå videre med planleggingen av et eventuelt revisjonsprosjekt på området.**

3. Innlandet Revisjon IKS bes om å gjennomføre en forundersøkelse der formålet er å gi kontrollutvalget et bedre beslutningsgrunnlag for igangsetting av et revisjonsprosjekt.

Vedlagt følger foranalysen.

Foranalysen lister opp følgende spørsmål til vurdering mht. videre undersøkelser (forvaltningsrevisjon):

- Jobber kommunen målrettet og systematisk med å forebygge sykefravær?
- Er det etablert rutiner for sykefraværsoppfølging i henhold til bestemmelser i regelverket?
- Følger personalledere opp sykmeldte i henhold til definerte retningslinjer i kommunen?
- Er det implementert en felles personalpolitisk praksis i sykefraværsarbeidet?
- Har personalledere kompetanse og tid i sykefraværarbeidet og hvordan benyttes ulike støtteordninger og virkemidler?
- Opplever ansatte og personalledere at sykefraværarbeidet er forankret og implementert?

Spørsmålet om videreføring av foranalysen i en konkret prosjektplan legges frem til drøfting. En eventuelt grundigere undersøkelse kan rettes mot ett, eller flere av forslagene.

Eventuelt videre prioritering av området må ses opp mot andre prioriteringer innenfor forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i 2017. Kontrollutvalget har samlet 510 timer til disposisjon til disse oppgavene i 2017, hvorav 50 timer er bundet opp til en bestilling til Innlandet Revisjon IKS om erfaringer mv. fra forvaltningsrevisjon.

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Foranalyse

SYKEFRAVÆR

Gjøvik kommune



Innlandet Revisjon IKS

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	3
1.1	KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	3
1.2	GJENNOMFØRING AV FORANALYSEN	3
2	BESKRIVELSE	4
2.1	OVERSIKT OVER SYKEFRAVÆRET I GJØVIK KOMMUNE.....	4
2.2	RELEVANT REGELVERK.....	6
2.3	ARBEID FOR Å BEGRENSE SYKEFRAVÆRET I GJØVIK KOMMUNE	7
2.4	KOMMUNENS SYKEFRAVÆRSARBEID FRAMOVER	8
3	VURDERING I FORHOLD TIL ET MULIG FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT.....	11
3.1	BØR VI GJENNOMFØRE EN FORVALTNINGSREVISJON?	11
3.2	MULIGE INNFALLSVINKLER OG PROBLEMSTILLINGER	12
3.3	GJENNOMFØRING OG RESSURSBRUK	12
	REFERANSER	13

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget i Gjøvik kommune fattet i møte den 30. september 2016 (sak 57/2016) følgende vedtak:

- 1. Med bakgrunn i presentasjonen i møtet har kontrollutvalget inntrykk av at rådmannen har stort fokus på sykefraværarbeidet i kommunen og at det jobbes systematisk med tiltak.*
- 2. Med bakgrunn i fortsatt høyt sykefraværet blant de ansatte i Gjøvik kommune (pr. 2. kvartal 2016 - 8,9 %) og målsettinger både nasjonalt og kommunalt om å redusere sykefraværet, vil kontrollutvalget gå videre med planleggingen av et eventuelt revisjonsprosjekt på området.*
- 3. Innlandet Revisjon IKS bes om å gjennomføre en forundersøkelse der formålet er å gi kontrollutvalget et bedre beslutningsgrunnlag for igangsetting av et revisjonsprosjekt.*

Foranalysen tar utgangspunkt i pkt 3 i vedtaket.

1.2 GJENNOMFØRING AV FORANALYSEN

Foranalysen er hovedsakelig gjennomført ved hjelp av dokumentstudier, jf referanselisten bakerst. For å hente inn ytterligere informasjon hadde vi et møte 1. november med kommunen v/HR-sjef Elin Limoseth og rådgiver Reidunn Tinmannsvik.

Foranalysen er gjennomført av forvaltningsrevisor Kristian Lein med bistand fra forvaltningsrevisor Kari Robbestad i oktober/november 2016.

2 BESKRIVELSE

Nedenfor beskrives statistikk over sykefraværet i Gjøvik kommune og regelverk som er relevant når det gjelder forebygging og oppfølging av sykefravær. Vi går også gjennom kommunens rutiner og systemer på området.

2.1 OVERSIKT OVER SYKEFRAVÆRET I GJØVIK KOMMUNE

Sykefraværet i Gjøvik kommune i 2015 var på 9,2 % mot 8,8 % i 2014. Dermed ble ikke målet som ble satt i Styringsdokument 2015 om at sykefraværet ikke skulle være høyere enn 8,5 %, nådd. Ifølge årsrapport 2015 var det særlig vinteren og senhøsten som hadde høyere sykefravær enn året før.

Tabell 1. Utviklingen av sykefravær i Gjøvik kommune i perioden 2008 – 2016

	1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal	4. kvartal	Totalt
2008	11,9	10,7	10,0	10,8	10,9
2009	11,2	10,3	9,8	10,7	10,6
2010	9,5	7,8	8,7	10,1	9,1
2011	10,8	9,7	8,7	10,0	9,9
2012	10,6	8,6	8,3	9,6	9,4
2013	10,8	8,4	7,4	9,0	9,0
2014	9,5	8,1	8,2	9,1	8,8
2015	10,0	8,9	8,4	9,1	9,2
2016	10,0	8,9	7,9	-	-

Kilde: Opplysninger lagt fram for kontrollutvalget 30.9.16 og pers medd. Elin Limoseth.

Tabellen viser at Gjøvik kommune har hatt relativt stabilt sykefravær siden 2010. Fordelt på diagnoser er muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser årsaken til den største andelen av fraværet, ca 60 prosent av fraværet skriver seg fra slike lidelser.

Ifølge årsrapport for 2015 er «IA-handlingsplan for Gjøvik kommune for perioden 2015- 2018 styrende for arbeidet med inkluderende arbeidsliv på systemnivå. Prosedyren for oppfølging av sykmeldte arbeidstakere i Gjøvik kommune er styrende for all oppfølging på individnivå. Arbeidet med å forebygge og redusere sykefraværet foregår kontinuerlig i alle sektorer. Det har i 2015 vært et økt fokus på å skape forståelse og innsikt i at IA er en del av HMS-arbeidet og langt mer enn oppfølging av sykemeldte. IA handler først og fremst om det helsefremmende og forebyggende arbeidet.» (Årsrapport 2015, s 23).

Ifølge styringsdokument 2016 er sykefraværsutviklingen i Gjøvik kommune i store trekk den samme som i andre kommuner. Sykefraværet i kommunene varierer fra sektor til sektor. Sykefraværet er høyere i helse- og omsorg og i barnehage enn f.eks i administrasjon og teknisk sektor, hvilket også

gjelder Gjøvik kommune. Tabellen nedenfor viser sykefravær fordelt på sektorer for de to første kvartalene i 2016.

Tabell 2. Sykefravær fordelt på sektor. 1. og 2. kvartal 2016.

	Skole	Barne- hage	Barne- vern	Barn og familie	Syke- hjem	Hjemme- tjen.	Tilrette- lagte tj.	Eien- dom	Tekn. drift	Kultur	Areal- plan
1. kv	9,0	12,5	6,2	10,7	13,4	-	9,7	11,3	4,4	4,6	21,3
2. kv	8,9	11,9	3,6	8,3	12,1	13,8	9,9	8,5	2,9	4,1	3,2

Kilde: Opplysninger lagt fram for kontrollutvalget 30.9.16.

Sammenligning mellom sykefraværet i Gjøvik og andre kommuner kan gjøres ved å benytte tall publisert av KS. Tallene viser sykefraværet for fire kvartaler – fra og med 2. kvartal til og med 1. kvartal.

Tabell 3. Sykefraværsutvikling i Gjøvik kommune, sammenlignet med Østre Toten, Vestre Toten, Lillehammer og gjennomsnitt av alle norske kommuner. Samlet sykefravær i prosent.

	2. kvartal 2011- 1.kvartal 2012	2. kvartal 2012- 1.kvartal 2013	2. kvartal 2013- 1.kvartal 2014	2. kvartal 2014- 1.kvartal 2015	2. kvartal 2015- 1.kvartal 2016
Gjøvik	11,76	10,71	10,26	10,71	10,65
Østre Toten	12,47	12,06	11,24	11,63	12,21
Vestre Toten	10,06	10,17	9,94	9,51	10,26
Lillehammer	-	10,67	10,71	10,85	10,05
Snitt av norske kommuner	9,86	9,86	9,67	9,84	9,96

Kilde: KS

For de siste fem år under ett er det tre forhold vi vil bemerke:

- Gjøvik har noe høyere sykefravær enn landssnittet og Vestre Toten, om lag på linje med Lillehammer, og under Østre Toten.
- Tallene fra KS viser høyere fravær enn hva kommunens tall viser, jf kommentar nedenfor.
- Både kommunens egne tall og KS' tall viser at sykefraværet i kommunen har vært relativt stabilt de siste årene.

KS bruker samme beregningsmetode og samme utplukk for alle publiserte tall. Tallene kan derfor brukes til å sammenligne tall kommuner i mellom, se på utvikling over tid eller sammenligne ulike fraværstyper eller fravær i ulike sektorer. Man kan imidlertid ikke sammenligne KS' tall med tall fra kommunenes lønns- og personalsystem¹.

Tallene som er publisert av KS er tatt ut på fastlønte hovedstillinger som har vært ansatt i hele rapporteringsperioden på 12 måneder, og er uten timelønte, vikarer og bistillinger. Gruppene KS har holdt utenfor har typisk lavt fravær. Kommunene inkluderer vanligvis flere grupper ansatte i sine oversikter. Som regel innebærer dette at kommunenes egen statistikk vil ha lavere fravær enn tallene fra KS viser.

¹ Kilde: <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/analyse-og-statistikk/fravar/sykefravarstall-for-kommuner-og-fylkeskommuner/> (oppdatert 7.7.16).

2.2 RELEVANT REGELVERK

Forebygging av sykefravær

IA-avtalens overordnede mål er «Å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet.»

IA-avtalen har tre delmål, hvorav det første går på reduksjon i sykefraværet (20 % reduksjon i forhold til nivået 2. kvartal 2001). IA-avtalen forutsetter at alle IA-bedrifter tar sin del av ansvaret for å få ned sykefraværet i egen organisasjon. Avtalen innebærer bl.a at arbeidsgivere og arbeidstakere er forpliktet til, som et ledd i HMS-arbeidet, å fastsette og følge opp konkrete aktivitets- og resultatmål i sykefraværarbeidet.

Ifølge arbeidsmiljøloven § 3-1 andre ledd, bokstav c skal arbeidsgiver «kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen». Ifølge samme bestemmelse bokstav f skal arbeidsgiver sørge for systematisk arbeid med forebygging av sykefravær. Ifølge forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) skal internkontrollen tilpasses virksomhetens aktiviteter, risikoforhold og størrelse, slik at internkontrollen får det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i - eller i medhold av - helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen. Med grunnlag i denne bestemmelsen er det rimelig å vente at forebygging av sykefravær får særlig oppmerksomhet i virksomheter med høy sykefravær.

Ifølge IA-avtalen skal det utarbeides mål for sykefraværarbeidet og settes resultatmål for sykefraværsutviklingen. Internkontrollforskriften krever at arbeidsgiver skal ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt. Ifølge IA-avtalen har ledelse, tillitsvalgte, verneombud og ansatte i fellesskap ansvar for at rutiner for sykefraværarbeidet inngår i det systematiske HMS- arbeidet i kommunen.

Ifølge internkontrollforskriften § 5 nr. 6 skal arbeidsgiver «kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene». Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Mål for arbeidet, organisering med ansvars plassering og av farer og problem er blant de internkontrollaktiviteter som skal dokumenteres skriftlig, jf. internkontrollforskriften § 5 andre ledd.

Oppfølging av sykmeldte

I arbeidsmiljøloven § 3-1 andre ledd bokstav f, står det at arbeidsgiver skal sørge for systematisk arbeid med oppfølging av sykefravær.

Arbeidsmiljøloven § 4-6 stiller krav om tilrettelegging for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne. Arbeidsgiver skal: *«så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.»*

I henhold til arbeidsmiljøloven § 4-6 (3) skal arbeidsgiver *«i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidsgiver skal sørge for at planen formidles til sykmelder så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker. Arbeidsgiver skal videre sørge for at oppdatert plan sendes til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før dialogmøter som Arbeids- og velferdsetaten innkaller til, jf. folketrygdloven § 25-2 tredje ledd.»*

Senest innen 4 uker skal arbeidsgiver lage en oppfølgingsplan i samarbeid med arbeidstaker, bortsett fra i tilfeller hvor det er åpenbart unødvendig. Senest innen 7 uker skal arbeidsgiver innkalle arbeidstaker som er helt sykmeldt til et dialogmøte, med mindre det er åpenbart unødvendig. Ved behov kan andre aktører, som for eksempel sykmelder, bedriftshelsetjenesten, NAV og/eller tillitsvalgt/verneombud delta. (Kilde: Arbeidstilsynets faktaark om oppfølging av sykmeldte.) For å få rett til sykepenges skal arbeidstaker så tidlig som mulig og senest innen 8 uker prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet, unntatt når medisinske grunner klart er til hinder for slik aktivitet (jf folketrygdloven § 8-4).

Arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har vært fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt til og har deltatt i dialogmøte (Arbeidsmiljøloven § 4-6, femte ledd).

2.3 ARBEID FOR Å BEGRENSE SYKEFRAVÆRET I GJØVIK KOMMUNE

I styringsdokument 2016 er det satt et mål på 8,3 % for totalt sykefravær i kommunen.

IA handlingsplan for Gjøvik kommune 2015-2018 ble vedtatt i 2014. Her pekes det ut tre delmål:

- Sykefraværet i Gjøvik kommune skal ved utgangen av 2018 være 7,5 % eller lavere.
- Økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne.
- Seniorpolitikk: Arbeide for å beholde ansatte lengst mulig i arbeid.

I handlingsplanen er det pekt ut i alt 15 tiltak for å bidra til å nå målet om sykefravær. Blant disse finner vi:

- *Øke lederkompetansen.*
- *Samarbeidsmøter mellom personalseksjonen, hovedverneombud, hovedtillitsvalgt og rådgiver fra NAV arbeidslivssenter.*
- *Samarbeidsmøter mellom NAV Gjøvik, NAV arbeidslivssenter, hovedtillitsvalgt og personalseksjonen.*
- *Alle driftssteder skal ha samarbeidsmøter med leder, tillitsvalgte og verneombud.*
- *Driftssteder med rødt fravær sender oversikt over planlagte/vurderte tiltak til TO leder/seksjonsleder.*
- *Gjennomføre medarbeiderundersøkelser for hele kommunen.*
- *Videreføre tiltaket «Helsefremmende arbeidsplasser i helse og omsorg».*
- *Implementere prosedyren for oppfølging av gravide arbeidstakere.*

Arbeidet med Inkluderende Arbeidsliv er i kommunen delt i tre: Helsefremmende tiltak, forebyggende tiltak og sykefraværsoppfølging. Når det gjelder oppfølging av sykmeldte har kommunen laget en prosedyre for oppfølging som har hyppigere «stoppunkter» en det NAV/lovverket forutsetter.

Det er opprettet en sentral IA-gruppe som består av Hovedtillitsvalgt, Hovedverneombud, representant for HR-seksjonen og en representant for NAV Arbeidslivssenter. HR-seksjonen ønsker også å få med leder for sektor Helse og omsorg og Oppvekst for å få sterkere forankring i de delene av kommunen med høyest fravær.

Rapportering og oppfølging av sykefravær skjer gjennom linjeorganisasjonen, det foregår dermed ikke rapportering til HR-seksjonen når det gjelder sykefraværsdata. Det er etablert samarbeidsfora ute på enhetene - HMS IA-grupper. HR-seksjonen samarbeider med og bistår lederne ute på enhetene både på system- og individnivå.

I referanselista bakerst nevnes dokumenter/rutiner som er sentrale i sykefraværsarbeidet i Gjøvik kommune.

2.4 KOMMUNENS SYKEFRAVÆRSARBEID FRAMOVER²

Gjøvik kommune har en ambisjon om lavere sykefravær og vil derfor revitalisere arbeidet med Inkluderende Arbeidsliv. Det anses som viktig å ha fokus på det helsefremmede og forebyggende perspektivet, samt sørge for rask avklaring og god oppfølging når ansatte blir syke.

² Dette kapittelet er basert på et skriftlig innspill fra Gjøvik kommune v/Elin Limoseth.

Tiltak på kort og lang sikt skal iverksettes på overordnet systemnivå og på virksomhets- og individnivå. Arbeidet skal gjøres i samarbeid med de tillitsvalgte og vernetjenesten.

Under følger en kort oversikt over nye tiltak og tiltak som er under arbeid, men som foreløpig ikke er vedtatt. Det presiseres fra kommunen v/Limoseth at dette ikke er en utfyllende liste da arbeidet som er igangsatt ikke er fullført. Det påpekes at arbeid med forbedring og tiltak er en kontinuerlig prosess i organisasjonen. Forankring i alle ledd vektlegges. Revitaliseringen av IA-arbeidet, prosesser med nye planer, prosedyrer og tiltak gjennomføres i samarbeid med de ansattes organisasjoner.

Videreutvikling/revidering av eksisterende prosedyrer/systemer/tiltak, herunder:

1. Prosedyren for forebygging av sykefravær og oppfølging av sykmeldte arbeidstaker:
 - Tydeligere intensjoner med prosedyren, fra «kan» til «skal»
 - Økt fokus på å snakke med leder før lege
 - Omplussing til annen stilling som forebyggende tiltak
 - Fokus på enda raskere avklaring i enkeltsaker
2. Prosedyren for oppfølging av gravide arbeidstakere
3. Bruk av forebyggings- og tilretteleggingstilskudd fra NAV Arbeidslivssenter.
4. Bruk av Bedriftshelsetjenesten til Frisksamtalen, arbeidsplassvurderinger, dialogmøter.
5. Medarbeidersamtaler.
6. Medarbeiderundersøkelser.
7. Kurs for tillitsvalgte og verneombud i deres rolle i arbeidet med IA.
8. Kurs i regi av NAV Arbeidslivssenter for ledere, tillitsvalgte og verneombud.
9. Tiltak i IA handlingsplan for Gjøvik kommune.

Påbegynt arbeid med nye tiltak/revitalisering av IA – arbeidet med fokus på forebyggende arbeid.

1. Evaluering/revidering av Gjøvik kommunes IA-handlingsplan

Ny IA handlingsplan for Gjøvik kommune gjeldende for 2017 -2018. Ferdigstilles i løpet av 1. kvartal 2017. Planen utarbeides i samarbeid med de tillitsvalgte og vernetjenesten og skisserer konkrete mål og tiltak. Planen skal drøftes og vedtas i Arbeidsmiljøutvalget (AMU).

2. Videreutvikling av Gjøvik kommunes partssammensatte IA – gruppe³

Endring i gruppas sammensetning, innhold og arbeidsform. Utvide IA-gruppa med to medlemmer fra ledere i drift – to nye medlemmer fra de største sektorene, helse – og omsorg og oppvekst. Gruppa jobber med tiltak på overordnet systemnivå og foreslår tiltak rettet direkte mot driftssteder.

3. Arbeidsgiversamling våren -17

Arbeidsgiversamling med alle ledere i Gjøvik kommune (115 ledere) med tema: Revitalisering av IA arbeidet i Gjøvik kommune. Hovedtillitsvalgte og hovedverneombud inviteres til samlingen.

³ Dette er også omtalt i kapittel 2.3 foran.

4. Forsterket fokus på HMS/IA gruppenes arbeid på hvert driftssted

Mål: HMS/IA gruppen skal arbeide lokalt med å utvikle/forbedre arbeidsmiljøet, redusere sykefraværet og forbedre tjenestene.

Samarbeidsmøter er nedfelt i IA-handlingsplan 5 møter årlig.

HMS møter er nedfelt i HMS systemet – 7 møter årlig.

Ved å innføre «begrepet» HMS/IA gruppe, samles dette til ett møteforum.

Det vurderes felles årlige samlinger/opplæring for HMS/IA gruppene. Opplæring er en av suksessfaktorene for at arbeidet i HMS/IA gruppene skal lykkes med sitt arbeid.

5. Deltagelse i KS-/NAV- prosjektet «NED med sykefraværet»

Prosjektet gjennomføres i perioden 2016 – 2017, og hadde oppstart med forankring/rådmannssamling i Oslo september 2016 hvor også HR-sjef deltok. Neste steg i prosjektet er en fylkesvis forankringssamling i januar 2017 hvor kommunen sammen med NAV og KS planlegger veien videre for hva og hvilke tiltak som skal iverksettes i Gjøvik kommune. Prosjektet retter seg spesielt mot barnehagene og helse – og omsorgssektoren.

6. Tiltak på driftssteder – systemnivå og individnivå - bruk av Bedriftshelsetjenesten

Systemnivå: Egne tiltak rettet mot driftssteder med høyt fravær i 2015 og 2016. Utvelgelse i samarbeid med leder. Det skal først kartlegges om arbeid med HMS og IA er implementert og gjennomført på driftsstedet i henhold til kommunens etablerte prosedyrer og rutiner. Lederes behov for opplæring skal kartlegges og opplæring gis hvis kartlegging avdekker at dette er nødvendig. Eksempel på opplæring: Gjennomgang av prosedyrer i HMS/IA- vernerunde, risikovurderinger osv, IA handlingsplan- sette opp felles opplæring for disse lederne. Hvis tilstrekkelig opplæring er gitt, må leder sørge for å iverksette implementering. Frisk Bedriftshelsetjenesten kan komme inn med veiledning/tiltak ved behov.

Individnivå: Ansatte med høyt fravær over tid: i tillegg til allerede etablert oppfølging i henhold til kommunens prosedyre for oppfølging, sørge for at det gjennomføres samtaler med Bedriftshelsetjenesten hvor leder også deltar.

3 VURDERING I FORHOLD TIL ET MULIG FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT.

3.1 BØR VI GJENNOMFØRE EN FORVALTNINGSREVISJON?

Vi legger til grunn følgende kriterier for vurderingen av om det bør gjennomføres en forvaltningsrevisjon av dette teamet:

1. Er det risiko for å avdekke vesentlige avvik i forhold til de vedtak, forutsetninger og mål som er satt for virksomheten?
2. Er dette et viktig område, f.eks ved at det legger beslag på store ressurser?
3. Er administrasjonen i gang med mulige risikoreduserende tiltak på området? I så fall er nytteverdien av revisjon mindre.
4. Er temaet reviderbart? Er det mulig å finne gode revisjonskriterier?

Ang pkt 1

Sykefraværet i Gjøvik kommune ligger relativt høyt, og over mål satt av kommunen.

Ang pkt 2

Høyt sykefravær er kostbart for kommunen, både i form av kostnader til vikarer og tapt arbeid.

Ang pkt 3

Kommunen har rettet betydelig fokus mot å redusere sykefraværet, og ser ut til å ville intensivere arbeidet på dette området. Vi viser i denne sammenheng til kapittel 2.4 foran.

Ang pkt 4

Arbeidsmiljøloven vil sannsynligvis stå sentralt i kriteriegrunnlaget i en eventuell forvaltningsrevisjon om sykefravær, jf kapittel 2.2 foran. I et eventuelt forvaltningsrevisjonsprosjekt vil det også være aktuelt å trekke inn kommunens IA-Handlingsplan og enkelte prosedyrer og rutiner som grunnlag for revisjonskriterier.

Det er de siste årene gjennomført forvaltningsrevisjoner knyttet til sykefravær, sykefraværsforebygging og -oppfølging i flere kommuner, noe som viser at dette temaområdet er mulig å revidere. Noen av de nyeste rapportene er tatt inn i referanselisten nedenfor. I disse rapportene benyttes mange av de samme kilder for revisjonskriterier.

3.2 MULIGE INNFALLSVINKLER OG PROBLEMSTILLINGER

Gjøvik kommune virker å arbeide seriøst for å redusere sykefraværet, og har på trappene en rekke tiltak og endringer. Vi er derfor usikre på om det er riktig å prioritere en forvaltningsrevisjon med tema sykefravær i løpet av 2016/2017. Vi mener at det vil være mer aktuelt å komme tilbake til et prosjekt med dette som tema mot slutten av valgperioden (2018/2019). Da vil en kunne gjennomgå om de omtalte endringer og tiltak har hatt effekt på sykefraværet.

Hvis kontrollutvalget skulle ønske å gå videre med et prosjekt, kan aktuelle problemstillinger /underproblemstillinger i en forvaltningsrevisjon være:

- Jobber kommunen målrettet og systematisk med å forebygge sykefravær?
- Er det etablert rutiner for sykefraværsoppfølging i henhold til bestemmelser i regelverket?
- Følger personalledere opp sykmeldte i henhold til definerte retningslinjer i kommunen?
- Er det implementert en felles personalpolitisk praksis i sykefraværarbeidet?
- Har personalledere kompetanse og tid i sykefraværarbeidet og hvordan benyttes ulike støtteordninger og virkemidler?
- Opplever ansatte og personalledere at sykefraværarbeidet er forankret og implementert?

Hvis kontrollutvalget skulle vedta å bestille en forvaltningsrevisjon på området, så vil vi komme tilbake til problemstillinger i en prosjektplan.

3.3 GJENNOMFØRING OG RESSURSBRUK

Ressursbruken til et eventuelt prosjekt er blant annet avhengig av følgende forhold:

- Antall problemstillinger som ønskes undersøkt.
- Hvor omfattende datagrunnlag det er nødvendig å samle inn for å vurdere kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene.
- Hvilke metoder som benyttes for å framskaffe datagrunnlaget.
- Hvor kompliserte og krevende vurderinger som må foretas.
- Hvor godt dokumentert og tilgjengelige data fra kommunens systemer er.

Ettersom revisjonen er usikker på om dette er et relevant prosjekt å gjennomføre nå, har vi ikke anslått ressursbruk for et eventuelt prosjekt.

REFERANSER

Dokumenter fra Gjøvik kommune

IA-Funksjonsvurdering

IA Handlingsplan 2015-2018

IA-Oppfølging av sykmeldte arbeidstakere: Oppfølgingssamtaler veileder

IA-Oppfølging av sykmeldte-Prosedyre

Orientering til sykmeldte arbeidstakere

Oppfølging av gravide arbeidstakere – Prosedyre

Oppfølgingsplan (OP) sykmeldte arbeidstakere/arbeidstakere i fare for å bli sykmeldt

Prosesskart - Inkluderende Arbeidsliv

Sjekkliste for dialogmøte 1 i regi av arbeidsgiver.

Styringsdokument 2016

Årsrapport 2015

Øvrige dokumenter

Arbeidstilsynet: Faktaark om oppfølging av sykmeldte.

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).
FOR-1996-12-06-1127

Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 4. mars 2014 – 31. desember 2018 (IA-avtalen).

Limosest, E.G (2016): *Sykefraværsarbeidet i Gjøvik kommune*. Presentasjon for kontrollutvalget i Gjøvik kommune, 30. september 2016.

Komrev Nord (2015): *Forebygging og oppfølging av sykefravær i skolesektoren Lyngen kommune*.

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). LOV-2005-06-17-62.

Salten kommunerevisjon (2015): *Sykefraværsoppfølging og forebyggende sykefraværarbeid i pleie og omsorg Gildeskål kommune*. Mars 2015.

Salten kommunerevisjon (2015): *Sykefraværsoppfølging i helse og omsorg Beiarn kommune*. September 2015.

Telemark Kommunerevisjon IKS (2015): *Sjuefravær Bø kommune*. Rapport 2015: 721 017.

Østre Romerike revisjonsdistrikt (2014): *Sykefraværarbeid i Sørums kommun*. Januar 2014.

Gjøvik kommune**FORANALYSE SELSKAPSKONTROLL: GJØVIK
BOLIGSTIFTELSE**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	01.12.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Foranalyse – selskapskontroll: Gjøvik Boligstiftelse Vedlegg 1
(utarbeidet av Innlandet Revisjon IKS)

FORSLAG TIL VEDTAK:

--

SAKSOPPLYSNINGER:**Fakta:**

Kontrollutvalget vedtok følgende i sitt møte 30.9.16 knyttet til behandling av kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll 2016-2019 (sak 59):

Med bakgrunn i fremlagt utkast til ny plan bes Innlandet Revisjon IKS om å gjøre en vurdering omkring kontrollutvalgets prioritering av Gjøvik Boligstiftelse i planen, herunder komme med innspill til aktuelle innfallsvinkler til en kontroll med stiftelsen.

Vedlagt følger gjennomført forundersøkelse.

Vurdering:

Gjøvik Boligstiftelse ble etablert i 2001 ved at Gjøvik kommune overførte betydelig deler av sin eiendomsmasse til den nyopprettede stiftelsen. På denne tiden var utskilling av kommunal drift i stiftelser ikke uvanlig, særlig kommunale boligstiftelser.

Sekretær har oppfattet det slik at en av drivkreftene for etablering av mange av stiftelsene i kommune-Norge var at man gjennom valg av denne selskapsformen «skjermet» boligmassen fra politiske prioriteringer og dermed kunne sikre et bedre vedlikehold. Det som ikke var særlig fokusert den gang var at man samtidig sa fra seg styring og kontroll.

I dag anbefales ikke stiftelser å bruke i den kommunale forvaltningen. Begrunnelsen er primært at organisasjonsformen gir en for svak politisk/demokratisk styring og kontroll, men også de økte kravene i samfunnet om åpenhet i den offentlige forvaltningen spiller inn.

Kontrollutvalgets initiativ i saken er et forsøk på å se på mulighetene for å kompensere noe for svakhetene ved organisasjonsformen, dvs. kommunens manglende kontroll og innsyn. Kontrollutvalget har i sine tidligere drøftinger om saken også trukket frem at initiativet kan bidra til økt åpenhet som igjen kan styrke stiftelsens omdømme og tillit.

Som det fremgår av forundersøkelsen (s. 13) stiller styreleder i stiftelsen seg positiv til å drøfte nytteverdien av en eventuell kontroll i regi av kommunen v/kontrollutvalget i stiftelsens styre.

Spørsmålet for kontrollutvalget er om man skal følge opp med ytterligere dialog med stiftelsens styre om saken, evt. på hvilken måte. Dersom man ønsker å gå videre bør det vurderes om man allerede nå skal fremme konkrete forslag til kontrollområder, eller om man i første omgang skal avgrense saken til å søke en generell avtale med stiftelsens styre om å åpne opp for kontroll i regi av kommunen v/kontrollutvalget.

Saken legges frem til diskusjon uten forslag til vedtak.

Foranalyse

SELSKAPSKONTROLL GJØVIK BOLIGSTIFTELSE



Innlandet Revisjon IKS

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	3
1.1	KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	3
1.2	PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON OG SELSKAPSKONTROLL 2016 – 2019	3
1.3	GJENNOMFØRING AV FORANALYSEN	4
2	FAKTAGRUNNLAG	5
2.1	OM GJØVIK BOLIGSTIFTELSE (GBS).....	5
2.2	BOLIGSOSIALT ARBEID I GJØVIK KOMMUNE.....	7
2.3	GJØVIK BOLIGSTIFTELSES SAMARBEID MED GJØVIK KOMMUNE.....	8
2.4	UTFORDRINGER OG ENDRINGER I STIFTELSENS RAMMEVILKÅR.....	9
2.5	STYRETS ROLLE I STIFTELSE	10
3	VURDERING I FORHOLD TIL MULIG SELSKAPSKONTROLL	12
3.1	FRIVILLIG SELSKAPSKONTROLL.....	12
3.2	EVENTUELL FORVALTNINGSREVISJON KNYTTET TIL FORHOLDET MELLOM GJØVIK KOMMUNE OG GJØVIK BOLIGSTIFTELSE.....	13
	REFERANSER	14

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget i Gjøvik kommune vedtok følgende i sitt møte 30.9.16 knyttet til behandling av kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll 2016-2019 (sak 59):

«Med bakgrunn i fremlagt utkast til ny plan bes Innlandet Revisjon IKS om å gjøre en vurdering omkring kontrollutvalgets prioritering av Gjøvik Boligstiftelse i planen, herunder komme med innspill til aktuelle innfallsvinkler til en kontroll med stiftelsen.»

Det er ikke lagt ytterligere føringer eller gitt informasjon om bestillingen.

1.2 PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON OG SELSKAPSKONTROLL 2016 – 2019

I kontrollutvalgets *Plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll 2016 – 2019* er Gjøvik Boligstiftelse oppført som ett av fem prioriterte områder. Planen gir følgende hovedbegrunnelse for dette:

- Stor betydning for kommunen.
- Selskapet forvalter store verdier.
- Politisk interesse

Som «aktuelle fokusområder» nevnes:

- Organisering.
- Eiendomsforvaltning.
- Økonomi.
- Styring og rapportering.

I planen er det gitt følgende kommentar knyttet til Gjøvik Boligstiftelse: *«Stiftelser er selveiende og faller ikke inn under kontrollutvalgets lovpålagte oppgave med selskapskontroll eller forvaltningsrevisjon. Stiftelser er underlagt tilsyn fra Stiftelsestilsynet. Kontrollutvalgets ønsker likevel å se nærmere på muligheten til å gjennomføre frivillig kontroll med stiftelsen. En frivillig kontroll med stiftelsens forvaltning og drift er avhengig av aksept fra stiftelsens styre. Stiftelsestilsynets oppgaver begrenser seg til å føre tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsen skjer i samsvar med stiftelsens vedtekter og at stiftelsesloven overholdes.»*

Gjøvik Boligstiftelse er omtalt i eierskapsmeldingen for Gjøvik kommune. I siste utgave (2014) framkommer følgende under overskriften Vurdering av selskapet i forhold til spesielle utfordringer eller lignende: «Stiftelsen har tilfredsstillende likviditet og soliditet, men en svak lønnsomhet. Det som finnes av ekstra midler brukes til å styrke vedlikeholdet av den store boligmassen. Stiftelsen er et viktig boligpolitisk instrument for Gjøvik kommune, og en er i tett dialog med helse- og omsorg og NAV i den forbindelse. Stiftelsen har og vært med i samarbeidet om BOSO – boligsosial program som pågår.»

1.3 GJENNOMFØRING AV FORANALYSEN

Foranalysen er hovedsakelig gjennomført ved hjelp av dokumentstudier. Vi hadde 3. november et møte med styreleder Even Solhaug og Tom Søgård, adm dir i Gjøvik og Omegn Boligbyggelag, som er forretningsfører for Gjøvik Boligstiftelse. Vi har også vært i kontakt med Eli Linnerud, rådgiver for kommunalsjef Helse og omsorg i Gjøvik kommune.

2 FAKTAGRUNNLAG

2.1 OM GJØVIK BOLIGSTIFTELSE (GBS)

Opprettelsen av GBS er et resultat av en politisk prosess i Gjøvik kommune i 2000/2001 som endte opp i en kommunestyresak i 2001 (sak 43/01). Vedtaket ser slik ut:

1. *a) Gjøvik kommunes interesser i boligstiftelsene Gjøvik Omsorgsboliger, Gjøvik Kommunale Boliger og Gjøvik Ungdomsboliger søkes organisert i en ny/event. reorganisert kommunal boligstiftelse - GJØVIK KOMMUNALE BOLIGSTIFTELSE.
b) Rådmannen gis i oppdrag å legge fram egen sak om dette med utgangspunkt i de intensjoner/prinsipper som fremgår av dette saksframlegg. Alle økonomiske, forretningsmessige, administrative og juridiske forhold – herunder funksjonen som forretningsfører - må avklares i denne saken.*
2. *Gjøvik kommunes interesser i Sentrum Boligstiftelse bør prinsipielt også inngå i den fremtidige "Gjøvik Kommunale Boligstiftelse". Rådmannen gis i oppdrag å gjennomgå alle økonomiske, juridiske o.a. forhold, med de øvrige eiere - GBBL og Oppland fylkeskommune. Så snart alle konsekvenser/avklaringer er foretatt, forutsettes at egen separat sak om dette fremmes for kommunestyret,*
3. *Nye boligprosjekter - kanaliseres til stiftelsene. Hovedregelen må være at stiftelsene står som utbygger og eier av boligene, men stiftelsene må også kunne etablere samarbeid og være part med private aktører når dette er hensiktsmessig.*
4. *Som prinsipp skal husleie i kommunale boliger ikke subsidieres.*
5. *Gjøvik kommune skal som hovedregel ikke stå som direkte eier eller leietaker av boliger.*
6. *Boliger kommunen i dag eier direkte, overføres til stiftelsene Gjøvik Kommunale Boliger og Gjøvik Omsorgsboliger event. selges i markedet. Overføringene/salget skjer etter takst. Så snart takster og økonomiske forhold er avklart fremmes egen sak til kommunestyret konkret om dette.*

Gjøvik Boligstiftelse (GBS) ble etablert 1.1.2003 som en fortsettelse og videreføring av Stiftelsen Gjøvik Omsorgsboliger, Stiftelsen Gjøvik kommunale Boliger og Stiftelsen Gjøvik Ungdomsboliger. Fra og med 1.1.2005 ble også Sentrum Boligstiftelse fusjonert inn i Gjøvik Boligstiftelse. Fra 1.1.15 er også Stiftelsen Røde Kors Boliger fusjonert inn i GBS.

Stiftelsens formål er å skaffe og forvalte boliger til boligsøkere som av ulike årsaker trenger bistand til å skaffe seg bolig. Stiftelsens formål er av ikke-økonomisk art. Utgiftene ved stiftelsens virksomhet dekkes av leieinntektene og eventuelle tilskudd fra offentlige myndigheter.

Det er Gjøvik kommune v/Tjenesteenheten og NAV Gjøvik som tar imot søknader fra innbyggere i kommunen om utleiebolig i Gjøvik Boligstiftelse, og det er disse som gjør en prioritering blant søkerne. Av boligstiftelsens totalt 1037 boliger, tildeles 918 av enten helse/omsorg i Gjøvik kommune eller tildeles gjennom NAV. Sykehuset Innlandet leier 119 boliger, og bofelleskapet BOFIN har 3 boliger¹.

I gjennomsnitt ligger husleien på ca kr 6500,- pr måned. Vi får opplyst at GBS i fastsettelse av leie forsøker å foreta en viss markedstilpasning, der blant annet størrelse, standard/alder, beliggenhet og grad av service til beboerne vurderes. Leienivå besluttet av styret.

Når det gjelder boligens standard og vedlikehold så får vi opplyst at den anses jevnt over tilfredsstillende, men boligmassen har svært varierende standard. Gjennom nybygging de siste årene har den gjennomsnittlige standarden blitt økt. GBS har periodiske vedlikeholdsplaner, som blir fulgt opp. Det legges særlig vekt på sikkerhet, herunder brannsikring og brannforebygging. GBS bruker årlig mellom 10 og 20 mill kr til vedlikehold.

Vedtektene sier følgende om styresammensetning i pkt 5: «*Stiftelsens styre skal bestå av 5-7 medlemmer. Leder og inntil fire medlemmer og inntil like mange varamedlemmer oppnevnes av Gjøvik kommune. I tillegg utnevner Oppland Fylkeskommune og Sykehuset Innlandet ett styremedlem og ett varamedlem hver.*» Styret består av 8 medlemmer, i tillegg til de nevnte har Røde Kors også oppnevnt ett styremedlem². Styreleder siden 2008 er Even Solhaug, oppnevnt av Gjøvik kommune. Solhaug er representant i Gjøvik kommunestyre for Arbeiderpartiet.

Som et resultat av anbudskonkurranse er det inngått kontrakt med Gjøvik og Omegn Boligbyggelag (GOBB) om forretningsførsel fram til 31.12.2018. GOBB har hatt denne rollen helt siden etableringen av GBS i 2003. Hovedoppgaven til forretningsfører er å sørge for at alt det administrative rundt boligstiftelsen fungerer til beste for brukerne og eierne av stiftelsen. Adm dir i GOBB møter i styremøtene og er sekretær for styret.

Gjøvik Boligstiftelse har ansatt en driftsleder og 7 vaktmestere. Det er videre ansatt 5 renholdere som til sammen utgjør ca 3,5 årsverk. Fra 1.1.17 vil renholdstjenesten i Gjøvik kommune ta over renholdet i GBS.

I 2015 hadde Gjøvik Boligstiftelse en omsetning på 75,2 mill kr og årsresultatet var 2,4 mill kr. Resultatet har ligget på om lag samme nivå de siste årene, bortsett fra 2014 hvor stiftelsen hadde et lite minusresultat (85 000). GBS forventer en omsetning på ca 81 mill og et positivt resultat med ca 4 mill kr i 2016.

¹ Tall pr 31.12.15.

² Vedtektene er under revisjon. I de nye vedtektene vil antall styremedlemmer og styresammensetning bli endret.

Gjøvik kommune er i gang med å kartlegge sitt framtidige behov for boliger både gjennom Helse- og omsorgsplan 2025 og boligsosial handlingsplan. Dette kan medføre både kjøp, salg og ombygging av stiftelsens boliger.

2.2 BOLIGSOSIALT ARBEID I GJØVIK KOMMUNE³

Gjøvik Boligstiftelse utgjør en integrert del av det boligsosiale arbeidet i Gjøvik kommune, og vi omtaler derfor dette kort nedenfor.

Det framgår av Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020) at kommunen har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, jf § 15 og § 27 i lov om sosiale tjenester i NAV. Statlige aktører, slik som Husbanken og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, skal bidra til å legge til rette for at kommunen kan ivareta dette ansvaret.

Sammen med en rekke andre kommuner deltok Gjøvik kommune i boligsosialt utviklingsprogram i regi av Husbanken i perioden 2012-2015. Programmet skulle bidra til

- Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet.
- Økt boligsosial kompetanse i kommunene.
- Økt boligsosial aktivitet i kommunene.

Husbankens visjon for programsatsingen var å gjøre kommunene dyktige til å gjennomføre en mer målrettet, effektiv og lokalt forankret boligsosial politikk.

Som utgangspunkt for deltakelse i programmet ble det laget en foranalyse av kommunens boligsosiale arbeid (Rambøll 2011). På basis av bl.a dette dokumentet ble det utarbeidet en programplan for boligsosialt utviklingsprogram i Gjøvik kommune. Fra programmet er det blant annet blitt laget årsrapporter (2012-2014). Sluttanalyse av boligsosialt utviklingsprogram ble utført av Rambøll (2016).

Kommunen har laget retningslinjer for tildeling av boliger som Gjøvik kommune disponerer for vanskeligstilte på boligmarkedet. Foruten programplanen som ble utarbeidet gjennom boligsosialt utviklingsprogram, har kommunen pr i dag ingen boligsosial handlingsplan eller strategi som angir mål eller tiltak på feltet.

Kommunen er nå i ferd med å utarbeide en helhetlig boligpolitisk plan, som også skal inneholde det boligsosiale feltet. Arbeidet med denne planen springer også ut av kunnskap og erfaringer

³ Boligsosialt arbeid omtales slik i Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020): «*Boligsosialt arbeid handler både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet. ..., Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd.*»

kommunen har gjort seg i løpet av programperioden. Ifølge Eli Linnerud i kommunen er det satt ned en arbeidsgruppe som har fått i ansvar å lage et utkast til plan. Det er foreløpig ikke satt noen sluttdato for arbeidet.

2.3 GJØVIK BOLIGSTIFTELSES SAMARBEID MED GJØVIK KOMMUNE

Som nevnt skjer utleie av boliger gjennom NAV og helse og omsorg i Gjøvik kommune⁴. Boligene som tildeles gjennom kommunen er omsorgsboliger for personer som har behov for tilrettelagte boliger⁵. NAV tildeler stort sett boliger til personer som ikke har alternative muligheter for å skaffe seg bolig og/eller har svak økonomi. Dette omfatter blant annet rusmisbrukere, flyktninger som Gjøvik kommune har innvilget bosetting i kommunen, og andre innbyggere med svak økonomi.

Fram til nå har tildeling vært basert på at NAV og kommunen disponerer et visst antall faste boliger. Kommunen ser imidlertid ut til å ønske en mer overordnet tilnærming, jf arbeidet med boligsosial handlingsplan.

Når GBS får en ledig bolig etter utflytting meldes dette inn til kommunen/NAV, som tildeler boligen på nytt. Boligstiftelsen står for oppfølging av beboerne etter det regelverk som gjelder for leieforhold (bl.a husleieloven). I siste årsberetning står det at antall utestående husleier og tap grunnet manglende husleiebetaling er lavt.

Gjøvik Boligstiftelse og kommunen/NAV avholder kvartalsvise møter. Her drøftes blant annet fristilling av boliger og krevende brukere. Et tilbakevendende tema er plassering av beboere som kan være krevende for sine omgivelser, f.eks hvor rusmisbrukere med utagerende adferd bør bo.

Planlegging og bygging av nye boliger pågår i prosess med kommunen/NAV. Flere boliganlegg er bygd som resultat av samarbeid med kommunen (Haugtun, Sørbyen Omsorgssenter, Bjørkelia bofellesskap, Furubakken, Omsorgs-senteret Biri).

Relativt nylig er det opprettet en akuttgruppe med representanter fra Politi, Brannvesen, Helse og omsorg, NAV, GBS og GOBB. Gruppen er etablert for å drøfte store og akutte hendelser, slik at beboerne kan ivaretas på en tryggere måte (jf årsberetning 2015).

I sluttanalysen av Boligsosialt utviklingsprogram i Gjøvik (Rambøll 2016) framkommer følgende når det gjelder samarbeidet mellom kommunen/NAV og GBS i det boligpolitiske arbeidet (jf

⁴ For enkelhets skyld viser vi i det følgende til at boligene tildeles av NAV og Gjøvik kommune. I realiteten er begge deler Gjøvik kommune ettersom tildeling av boliger tilhører den kommunale delen av NAV.

⁵ Omsorgsbolig er boliger som har fast tilknyttet bemanning hele eller deler av døgnet. Bokollektiv er den typen omsorgsboliger som har størst grad av fellesskap og -aktiviteter, blant annet felles måltider (jf utkast til Helse- og omsorgsplan 2025).

sammendraget): «Kommunen har i programperioden arbeidet aktivt med å avklare roller, ansvar og grensesnitt mellom de ulike kommunale tjenestene og Gjøvik boligstiftelse, som eier, drifter og forvalter den kommunale boligmassen. Dette har ført til en bedre oppgavefordeling på feltet, og at det i dag er en klarere oppgave- og ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene. Kommunen har også lyktes godt med å strukturere flere konkrete områder av det boligsosiale feltet.»..., Gjennom programperioden har kommunen også lyktes med å få til et bedre og tettere samarbeid mellom de ulike tjenestene og de sentrale aktørene på det boligsosiale feltet. Særlig viktig er det at samarbeidet mellom de ulike fagtenestene i kommunen, herunder mellom Helse og Omsorg og NAV, samt samarbeidet mellom boligstiftelsen og kommunen har blitt bedre. Både det uformelle samarbeidet og det strukturerte samarbeidet oppgis å ha blitt vesentlig bedre. Det har blant annet blitt opprettet flere nye samarbeidsarenaer som oppgis å ha bidratt til å strukturere og formalisere samarbeidet.»

2.4 UTFORDRINGER OG ENDRINGER I STIFTELSENS RAMMEVILKÅR

En vedvarende utfordring for GBS er høy slitasje på boligene, særlig gjelder dette for en del av boligene som leies ut i regi av NAV til rusmisbrukere. Det hender regelmessig at boliger er ramponert når leietager har flyttet ut. Typisk kan det koste ca 300 000,- å sette i stand en ramponert bolig.

I samarbeidet med NAV har det vært utfordringer knyttet til hvem i NAV som har hatt til oppgave å «bestille» nye boliger. Det har også vært utfordringer med hensyn til bosetting av utagerende personer. I møtet med GBS ble det opplyst at dette har gått seg bedre til de siste par årene.

Sluttanalyse av Boligsosialt utviklingsprogram i Gjøvik (Rambøll 2016) påpeker at kommunen framover bør prioritere arbeidet med personer med rus- og/ eller psykiske helseutfordringer og styrke arbeid med fleksible, individuelt tilrettelagte booppfølgingstjenester.

I rapporten fra Rambøll refereres det til at det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt kommunens «boligmodell», som er å anskaffe kommunale boliger gjennom Gjøvik boligstiftelse, gjør at man i liten grad vurderer alternativer til kommunal bolig. Slik som for eksempel å anskaffe boliger gjennom samarbeid med private, blant annet gjennom tilvisningsavtaler eller ved å hjelpe den enkelte rett ut på det private leiemarkedet. En av anbefalingene i rapporten er at kommunen bør vurdere «alternativer til kommunal bolig i større grad ved bosetting av vanskeligstilte, herunder bruk av de økonomiske virkemidlene, råd og veiledning for å nå målet om å bistå vanskeligstilte inn på det ordinære boligmarkedet».

Styreleder Solhaug og forretningsfører Søgård peker på at den største utfordringen for boligstiftelsen framover er innstramning av vilkårene fra Husbanken. Inntil nylig kunne man finansiere ca 40% av byggekostnadene for nybygg med tilskudd fra Husbanken. Denne andelen er nå gått nedover mot

20%, noe som er særlig utfordrende i en situasjon hvor boligbehovet øker, jf at kommunen har tatt mot flere flyktninger de siste årene⁶.

2.5 STYRETS ROLLE I STIFTELSE

Stiftelser reguleres av stiftelsesloven fra 2001⁷. En stiftelse er et selvstendig rettssubjekt som skal realisere et bestemt formål. Stiftelsen er selveiende, det vil si at stiftelsen ikke har eiere slik som for eksempel et aksjeselskap har. Stiftelsen kan heller ikke ha medlemmer med organisatoriske rettigheter, slik tilfellet er i foreninger. Styret er alltid øverste organ i stiftelsen, jf stiftelsesloven §30, første ledd, og vil i mange tilfeller være eneste obligatoriske organ⁸.

Stiftelsens vedtekter skal gi bestemmelse om antall styremedlemmer (antallet eller laveste og høyeste antall) og hvordan styret skal velges, jf. stiftelsesloven § 10.

Styrevervet er et personlig verv, og juridiske personer kan ikke være styremedlemmer. Det er viktig å sikre at styremedlemmene har nødvendig kompetanse til styrearbeidet i den konkrete stiftelsen. Videre er det viktig at styremedlemmet er lojalt mot stiftelsen ved utøvelsen av styrevervet. Styret skal alene ha stiftelsens interesser for øyet⁹.

Foruten oppgaver som ligger til styret i aksjeselskaper, har styret i stiftelser ansvar for følgende (jf Kjørnæs 2015):

- Sørge for at stiftelsens formål ivaretas, Stl. §30, tredje ledd.
- Sørge for forvaltningen av stiftelsens midler og kapitalforhold, Stl. §18.
- Sørge for at utdelinger foretas i samsvar med vedtektene og reglene i stiftelsesloven, Stl. §30, tredje ledd, Stl. §19.
- Sørge for at stiftelseslovens habilitetsregler overholdes, Stl. §37.
- Det daglige ansvaret for forvaltningen av stiftelsen, når det ikke er ansatt daglig leder.

Det følger av regelverket referert ovenfor at et styremedlem som enten er ansatt eller politiker i en kommune/fylkeskommune ikke kan representere (fylkes-)kommunens interesser inn i styret, men må utøve styrevervet til beste for stiftelsen. Et styremedlem har et selvstendig ansvar og kan eksempelvis ikke instrueres til å stemme for beslutninger som er ugunstig for stiftelsen, men gunstig for kommunen. I henhold til stiftelsesloven § 56 er ansvarsforholdet slik at et styremedlem kan bli

⁶ I årsberetningen for 2015 påpekes behov for å anskaffe ca 10 nye boliger til flyktninger i 2016, og det arbeides for å bygge nye boliger til rusmisbrukere.

⁷ Loven trådte i kraft 1. januar 2005 og erstattet den tidligere stiftelsesloven av 1980.

⁸ Det er obligatorisk å ha egen daglig leder i næringsdrivende stiftelser som har en grunnkapital på tre millioner kroner eller mer.

⁹ Kilde: stiftelsestilsynets nettsider (<https://lottstift.zendesk.com/hc/no/articles/203269551-Hvilke-regler-gjelder-for-valg-og-oppnevning-av-styret-Er-det-vanlig-at-styret-oppnevnes-av-andre-organer>)

stilt personlig til ansvar når det gjelder å erstatte tap som blir påført stiftelsen som følge av at man har opptrådt forsettlig eller uaktsomt.

Stiftelsesloven har regler om habilitet, jf § 37 som både gjelder eventuelle personlige eller økonomiske særinteresser i saken, og dersom kommunen (hvor styremedlemmet er folkevalgt eller ansatt) har en «økonomisk eller annen fremtredende særinteresse i saken». En fremtredende særinteresse vil kunne komme i strid med stiftelsens interesser. Det f.eks. å sitte i kommunestyret vil være å inneha «tillitsverv» i en «offentlig institusjon». Som part i en avtale om kjøp og salg av eiendom med stiftelsen vil kommunen fort kunne anses å ha «økonomisk eller annen fremtredende særinteresse i saken». Dersom kommunen har slik interesse, vil et styremedlem (inkl. vara) eller daglig leder, som også er tillitsvalgt i kommunen, være inhabil ved styrebehandling av avtalen.

Styremedlem som samtidig har en offentlig stilling eller verv, er imidlertid ikke inhabil i saker som gjelder bruken av midler som stiftelsen har fått stilt til rådighet fra det offentlige¹⁰.

Styreleder Even Solhaug opplyser at habilitet vurderes konkret, fra sak til sak. Styremedlemmer som har stilling eller verv i Gjøvik kommune melder seg inhabile i saker der kommunen er part. Ifølge Solhaug har ikke spørsmål om habilitet skapt problemer eller ulemper for styrearbeidet.

¹⁰ De to siste avsnittene er hovedsakelig hentet fra Trondheim kommune (2014).

3 VURDERING I FORHOLD TIL MULIG SELSKAPSKONTROLL

Stiftelser omfattes ikke av regelverket om selskapskontroll. Stiftelser omtales på følgende måte i Kontrollutvalgsboken (s 60): *«Den organisasjonsformen som gir minst mulighet for direkte politisk styring og kontroll, er stiftelser. En stiftelse er selveiende, og har formelt sett ingen eiere som kan ha direkte styring med stiftelsen. Heller ikke stifteren har rettslig sett slik styringsmulighet. Et vedtak fattet i stiftelsens styre er endelig og kan ikke omgjøres av et kommunalt organ. En kommunal stifter kan legge rammer for stiftelsens virksomhet ved å fastsette stiftelsens vedtekter, men dette må skje når vedtektene formuleres. Det kan være en krevende prosess å endre vedtektene på et senere tidspunkt. På grunn av den begrensede muligheten kommunen har for styring og kontroll, bør kommunestyret og kontrollutvalget være spesielt oppmerksomme ved bruk av denne organisasjonsformen.»*

Ettersom stiftelsers aktivitet ligger utenfor kommunens organisasjon så vil heller ikke stiftelser omfattes av regelverket om forvaltningsrevisjon. I kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, bli imidlertid spørsmål om frivillig kontroll med stiftelsen reist, jf kapittel 1 foran.

«Frivillig» selskapskontroll drøftes i kapittel 3.1. Forvaltningsrevisjon knyttet til samarbeidet mellom kommunen og boligselskapet behandles i kapittel 3.2.

3.1 FRIVILLIG SELSKAPSKONTROLL

I plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll nevnes følgende mulige temaer i en eventuell frivillig selskapskontroll:

- Organisering.
- Eiendomsforvaltning.
- Økonomi.
- Styring og rapportering.

Spørsmålet om frivillig selskapskontroll ble lagt fram for GBS i møte 3.11.16. Fra styreleder Even Solhaug ble det vist til at stiftelser er selveiende, og dermed ligger utenfor ordningen med selskapskontroll (jf sitatet fra Kontrollutvalgsboken foran). Han viste også til at stiftelsen er under Stiftelsestilsynets tilsyn selv om stiftelsen ikke har rapporteringsplikt til tilsynet. Regnskaper rapporteres til Brønnøysund på ordinær måte, og stiftelsen er pålagt å ha revisor¹¹.

¹¹ Revisor må fortløpende sende kopi av eventuelle nummererte brev til Stiftelsestilsynet, jf revisorloven § 5-2.

Når det gjaldt spørsmålet om frivillig tilsyn/kontroll, så mente han at nytteverdien av dette antakelig ville være begrenset hva angår driftsmessige forhold (drift, vedlikehold, økonomi, styring). I tillegg så ville en slik kontroll reise spørsmål knyttet til roller, jf at lovverket fastsetter stiftelsers uavhengighet. Han mente at nytteverdien av eventuell kontroll/revisjon ville være større hvis denne knyttes opp mot samarbeidet mellom GBS og kommunen, og eventuelt spørsmålet om hva kommunen «får ut av» den organiseringen som eksisterer pr i dag.

Til spørsmålet hvordan GBS ville stille seg dersom kontrollutvalget skulle ønske å gå videre mht en revisjon med utgangspunkt i temaer som er antydnet i plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, så ga Solhaug uttrykk for at dette i så fall burde drøftes i en egen styresak i GBS.

3.2 EVENTUELL FORVALTNINGSREVISJON KNYTTET TIL FORHOLDET MELLOM GJØVIK KOMMUNE OG GJØVIK BOLIGSTIFTELSE

Som alternativ til en selskapskontroll kan man tenke seg et prosjekt som kan vinkles mot samarbeid, kommunikasjon og arbeidsdeling mellom GBS og Gjøvik kommune. Prosjektet kan eventuelt også omfatte det boligsosiale arbeidet i kommunen i noe større bredde. Et mulig prosjekt med innretning mot forholdet mellom GBS og kommunen vil være å regne som en forvaltningsrevisjon, og ikke selskapskontroll.

Prioritering av en eventuell forvaltningsrevisjon knyttet til samarbeidet med Gjøvik Boligstiftelse bør gjøres opp mot alternative områder for forvaltningsrevisjon, jf plan for forvaltningsrevisjon. Dersom kontrollutvalget skulle ønske å gå videre med et mulig prosjekt med utgangspunkt i samarbeidet mellom kommunen og boligstiftelsen, så vil det være naturlig å utrede temaer/problemstillinger for en slik revisjon i en foranalyse, evt prosjektplan.

REFERANSER

Departementene: *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020).*

Gjøvik Boligstiftelse: *Vedtekter Gjøvik Boligstiftelse.*

Gjøvik Boligstiftelse: Årsberetning 2014.

Gjøvik Boligstiftelse: Årsberetning 2015.

Gjøvik kommune: Vedtak kommunestyresak 0043/01 *Boligforvaltning. Retningslinjer-policy.*

Gjøvik kommune: *Retningslinjer for tildeling av boliger Gjøvik kommune disponerer for vanskeligstilte på boligmarkedet.*

Gjøvik kommune: *2012-2014 Programplan for boligsosialt utviklingsprogram.*

Gjøvik kommune: *Helse- og omsorgsplan 2025. Oppdatert januar 2014.*

Gjøvik kommune: *Årsrapport 2014 Boligsosialt utviklingsprogram.*

Gjøvik kommune: *Helse- og omsorgsplan 2025. Oppdatert 2016. Høringsforslag 16.10.16.*

Kjørnæs, A.D (2015): *Praktisk styrearbeid -styrets ansvar og rolle i stiftelser.* Stiftelseskonferansen 2015, 21. og 22 april 2015.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Kontrollutvalgsboken.* Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver, 2. utgave.

Lov om stiftelser (stiftelsesloven): *LOV-2001-06-15-59.*

Lotteri- og stiftelsestilsynet: *lottstift.no.*

Lotteri- og stiftelsestilsynet (2014): *Forvaltning og styring av boligstiftelser.* Rapport fra Stiftelsestilsynet.

Rambøll (2011): *Gjøvik kommune Foranalyse av boligsosialt arbeid.*

Rambøll (2016): *Gjøvik kommune Sluttanalyse boligsosialt utviklingsprogram.*

Trondheim kommune (2014): *Politikere og ansatte som oppnevnes som styremedlem i stiftelser*.
<https://www.trondheim.kommune.no/content/1117731788/Politikere-og-ansatte-som-oppnevnes-som-styremedlem-i-stiftelser>, oppdatert 20.1.14.

Gjøvik kommune**FYLKESMANNENS KOMMUNEBILDE 2016 – GJØVIK
KOMMUNE**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	01.12.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Kommunebilde 2016 – Gjøvik kommune (utarbeidet av Fylkesmannens i Oppland)

Vedlagt:

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

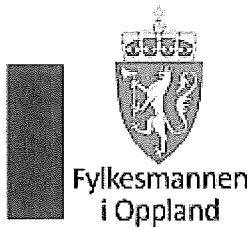
Fylkesmannens kommunebilde 2016 for Gjøvik kommune tas til orientering.

SAKSOPPLYSNINGER:

Fylkesmannen skal kjenne sine kommuner godt, og for 12. gang presenterer Fylkesmannen i Oppland kommunebilder der kommunenes arbeidsmåter og fagområder er analysert, vurdert og beskrevet. Kommunebildet for 2016 ble tilgjengeliggjort 8. september 2016.

Arbeidsformen for å få så relevante og korrekte kommunebilder involverer mange fagfolk hos Fylkesmannen. Som utgangspunkt for årets kommunebilder er 83 underpunkter «sjekket ut» for hver kommune. Dette er igjen oppsummert i en overordnet vurdering av åtte fagområdet der Fylkesmannen har et veilednings- eller kontrollansvar.

Kontrollutvalget skal også kjenne sin kommune godt, og Fylkesmannens kommunebilde gir fin innsikt i deler av organisasjonen. Samtidig blir kontrollutvalget også kjent med områdene som er underlagt Fylkesmannens tilsynsmyndighet. Dette er områder kontrollutvalget i mindre grad retter sitt søkelys mot. Fylkesmannens kommunebilde legges frem til orientering.



Kommuneøkonomi

Planmyndighet

Grunnskole og barnehage

Barnevern, folkehelse, helse, omsorg

og sosiale tjenester

Miljømyndighet

Landbruksforvaltning

Samfunnssikkerhet og beredskap

Kommuneøkonomi Økonomistatus og utsikter framover

Vi vurderer utvikling i kommunens økonomiske nøkkeltall mot det som ansees å være kjennetegnene på en sunn økonomisk situasjon.

Netto driftsresultat er det viktigste resultatbegrepet for kommunene, og viser hva som er igjen av de løpende driftsinntektene til avsetninger og investeringer når de løpende driftsutgiftene og renter/avdrag på lån er dekket. Bør utgjøre minst 1,75 % av driftsinntektene.



Disposisjonsfond viser hvilke frie reserver kommunen har til å dekke uforutsette utgifter eller bruke til egenfinansiering av investeringer. Bør utgjøre minst 5 % av driftsinntektene.

Størrelsen på lånegjeld viser hvor stor del av driftsinntektene som er bundet opp framover. Her har vi valgt å se på netto lånegjeld som viser langsiktig lånegjeld fratrukket pensjonsforpliktelser, lån til videre utlån og ubrukte lånemidler. Bør ikke overstige 70-75 % av driftsinntektene.

Anbefalingen om nøkkeltall er ikke absolutte grenser, men kan være et godt utgangspunkt for politikerne til å sette sine egne måltall for utviklingen i en del sentrale nøkkeltall. Det viktigste er ikke størrelsen på måltallet, men prosessen og bevisstheten om hva det er viktig å fokusere på for politikerne når de skal fatte sine budsjett og økonomiplanvedtak.

Gjøvik	2013	2014	2015	Gj.sn. fylket 2015	Gj.sn. landet 2015	Anbefaling om nøkkeltall
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	3,8	1,3	2,5	2,4	2,9	≥ 1,75%
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	11,3	12,6	13,4	7,2	6,7	≥ 5%
Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter	57,3	56,6	58,6	65,8	81,7	≤ 70-75%

Kommunen har hatt høye netto driftsresultat flere av de siste årene. I 2014 var netto driftsresultat betydelig lavere enn de to foregående årene, men var i 2015 oppe igjen på et nivå godt over anbefalt nivå. Kommunen har bra størrelse på disposisjonsfondet, som har økt år for år, og moderat nivå på lånegjelda. Kommunen har stort akkumulert premieavvik på pensjon som påvirker likviditeten.

Kommunen har vedtatt et årsbudsjett for 2016 og økonomiplan for perioden 2017-2019 som gir positive netto driftsresultat også framover, men de vil ligge noe under anbefalt nivå. Det er forutsatt avsatt midler til å øke disposisjonsfondet ytterligere i perioden. Kommunen har bra økonomistyring og har vedtatt økonomiske handlingsregler som gir viktig styringsgrunnlag i budsjettprosessen. Kommunen henter ca 4 % av driftsinntektene fra eiendomsskatt, og ligger noe over både fylkes- og landsgjennomsnittet.

Kommunen har økonomisk handlefrihet, ved at den løpende drift er i god balanse. Med et bra disposisjonsfond har kommunen også muligheter til å takle uforutsette utgiftsøkninger eller inntektssvikt. For å beholde et godt netto driftsresultat er det svært viktig at administrasjon og politikere er enige om virkelighetsbeskrivelsen og trekker i samme retning. For å effektivisere driften kreves vurdering både av struktur og tjenestenivå. God økonomistyring krever kompetanse og lederskap på alle nivåer i organisasjonen. Det er viktig at politikerne fortsetter å fokusere på utviklingen i de økonomiske nøkkeltallene i sin økonomiplanlegging, og at administrasjonen klarer å styre virksomheten innen de økonomiske rammer som politikerne har gitt.

Kommunen tjener både på endringer i kostnadsnøkler i inntektssystemet fra 2017 og graderingen av basistilskuddet og vil kunne få en inntektsvekst fra 2016 til 2017 som ligger godt over gjennomsnittet.

Fylkesmannens totalvurdering av kommuneøkonomien i Gjøvik er at kommunen har økonomisk handlefrihet og god økonomistyring. Med stort akkumulert premieavvik på pensjon er det viktig å holde disposisjonsfondet på et høyt nivå for å unngå likviditetsmessige utfordringer. Godt samarbeid mellom politikere og administrasjon er viktig for å beholde gode økonomiske resultater.

Planmyndighet

Fylkesmannens kommuneplankart viser hvordan Gjøvik ligger an med revidering av kommuneplanen. Jevnlig revidering er nødvendig for at kommuneplanen skal være relevant som verktøy for samfunnsutviklingen. Tema for revidering bør tilpasses kommunens behov og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Ifølge vedtatt planstrategi for 2016-2019 skal det foretas en full gjennomgang av kommuneplanens samfunnsdel mens kommuneplanens arealdel kun skal rettes og justeres. Det er positivt at kommunen har tenkt gjennom endringsbehovet og reflektert rundt utfordringer framover. Vi peker imidlertid på at kommunen bør vurdere revideringsbehov for arealdelen ut fra nye føringer i regional plan for attraktive byer og tettsteder, jf. omtale nedenfor.

Reguleringsplanaktiviteten i kommunen har vært høy de siste seks årene, med til sammen 46 vedtatte planer, jf. Fylkesmannens reguleringsplanstatistikk. Oversikten viser at relativt få planer blir møtt med innsigelse fra Fylkesmannen. Det er viktig å fortsette med å følge opp nasjonal politikk innenfor våre fagområder og å unngå innsigelser ved å kvalitetssikre planer før de sendes på høring. Gjøvik oversender en god del dispensasjonssaker til regionale myndigheter for uttalelse. Kommunen bør gjennomgå dispensasjonspraksis og sjekke at den ikke undergraver kommunens planverk. Jevnlig revidering av kommuneplanens arealdel vil også kunne bidra til at antall dispensasjoner går ned.



Kompakt by- og tettstedsutvikling:

Regional plan for attraktive byer og tettsteder er nylig vedtatt og gir føringer om høy arealutnyttelse, redusert transportbehov og attraktive boområder. Dette samsvarer bl.a. med kommunens egen strategi for byutvikling samt kommunens prosjekt «Samordnet areal- og transportplanlegging». Kompakt sentrumsutvikling er også nødvendig for å nå Stortingets innskjerpede jordvernmål fra 2015. Klimaendringene tilsier at klimatilpasning og overvannshåndtering må være tema i all fortettingsplanlegging.

Gjøvik er i regional plan fastsatt som regionalt senter med bydelssentre. Det er forutsatt at kommunen avklarer sentrumsavgrensning og gir bestemmelser om bl.a. varehandelsetablering gjennom videre planarbeid. Inntil føringene fra regional plan er innarbeidet i kommune- eller reguleringsplan, må regional planbestemmelse legges til grunn for videre planlegging i kommunen.

Effektive planprosesser:

Samhandlingen mellom kommunen som planmyndighet og alle som skal medvirke er avgjørende for hvor effektive planprosessene blir. Nasjonale og regionale føringer gir rammer for arbeidet, og tidlig kontakt i konfliktfylte saker er sentralt.

Dette er også en viktig del av forsøket med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer, som fortsetter ut 2016. Fylkesmannens forventningsbrev tydeliggjør hvilke hensyn som skal tas på våre ansvarsområder. Dersom kommunen i enkelte tilfeller ser seg nødt til å planlegge i strid med føringene, må begrunnelsen for dette gå tydelig fram av planmaterialet.

Fylkesmannen og fylkeskommunen legger til rette for dialog og veiledning gjennom bruk av regionalt planforum og nettstedet www.planoppland.no. Vi oppfordrer kommunene til å bruke tilbudet aktivt og videreutvikle det i samarbeid med oss. På høstens regionale plansamlinger blir dette ett av flere tema der vi inviterer til bred deltakelse både fra politikere og administrasjon.

Grunnskole og barnehage

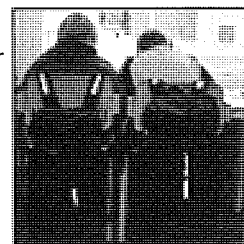
For skolene og barnehagene er kommunenivået viktig for å utvikle, veilede og utfordre ledere og pedagogisk personale. Det forutsetter kompetanse og kapasitet til å være tett på kjernevirksomheten. Grunnleggende handler det om å bearbeide vurderingsresultater på måter som skaper kollektiv innsikt og engasjement. Samtidig har skolene og barnehagene behov for at politiske prioriteringer og målsettinger oversettes til håndterbare problemstillinger og realistiske mål.

Grunnskole

Gjøvik har ikke utarbeidet en egen tilstandsrapport for skolen de siste årene, slik opplæringslova krever. I den kommunale planstrategien for 2016-2019 er tilstandsrapporten lagt inn i planoversikten for 2016, men Fylkesmannen kan ikke se at denne er fremmet for politisk behandling foreløpig. For å vurdere kvalitetsutviklingsarbeidet i har Fylkesmannen derfor tatt utgangspunkt i årsrapporten for 2015 på tjenesteområde skole, der både læringsresultat, læringsmiljø og frafall er omtalt. I tillegg har vi sett nærmere på resultater fra elevundersøkelsen, nasjonale prøver, grunnskolepoeng, gjennomføring i videregående opplæring, spesialundervisning, lærernes kompetanse, tilsynsrapporter og klagesaker. På bakgrunn av dette har vi valgt ut noen områder vi anbefaler kommunen å fokusere på i sitt kvalitetsutviklingsarbeid framover. Statistikken er i hovedsak hentet fra Skoleporten og Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

Læringsmiljø

Selv om det er for mange elever som i Elevundersøkelsen oppgir at de blir mobbet 2-3 ganger i måneden eller oftere, er mobbetallene for Gjøvik kommune sett under ett ikke urovekkende høye. Det er imidlertid store forskjeller mellom skolene, som kommunen må gå nærmere inn i. Fylkesmannen er opptatt av at kommunen bidrar til å sikre at skolene driver et godt forebyggende arbeid, men også at de har gode rutiner til å håndtere saker når de oppstår.



Læringsutbytte

Gjøvikskolen har styrking av lesing som grunnleggende ferdighet som ett av sine satsingsområder. Resultatene på nasjonale prøver i lesing viser at dette er en riktig satsing. Statistikken viser at Gjøvik over flere år har en noe større andel elever på de laveste mestringsnivåene i lesing, i første rekke på 5. trinn, enn gjennomsnittet i fylket og nasjonalt. Fylkesmannen ser at det er en god sammenheng mellom målsettinger og tiltak på området. Kommunen har skoleåret 15/16 avsatt en 20 prosents stillingsressurs for å følge opp resultatene i lesing på alle skoler. Kommunen samarbeider også med Statped om å heve lærernes kompetanse i lesing. Det er for tidlig å si om disse tiltakene har effekt.

Lærernes kompetanse

Kravet til at lærere skal ha relevant utdanning i de fagene de underviser i er forsterket. Kompetansekravene som tidligere gjaldt ved tilsetting av lærere, blir nå utvidet til å gjelde alle lærere. I løpet av de neste ti årene må norsk- og matematikk- og engelsklærere på barnetrinnet ha minst 30 studiepoeng fordypning i faget for å undervise. På ungdomstrinnet er kravet 60 studiepoeng fordypning i faget for å undervise i norsk, matematikk eller engelsk.

Tall fra GSI viser at 36 prosent av lærerne i Gjøvik som underviser i disse fagene mangler formell kompetanse. Mest kritisk er det i engelsk på barnetrinnet, men også matematikk på ungdomstrinnet kan bli en utfordring. Kommunen ser ut til å ha en bevisst bruk av videreutdanning for å dekke kompetansebehovet.

Barnehage

Vi vet fra forskning som er gjort at kvaliteten på barnehagene i Oppland varierer. Vi vet også at kompetansen til de ansatte i barnehagen er avgjørende for kvaliteten i tilbudet. Gjøvik har hatt en økning i andelen ansatte med pedagogisk utdanning de

siste tre årene, men ligger litt under gjennomsnittet i Oppland. Kommunen driver også systematisk kompetanseheving i barnehagene.

Gjøvik har god fagkompetanse i kommuneadministrasjonen på barnehageområdet, og Fylkesmannens vurdering er at det arbeides meget godt med kvalitetsutvikling opp mot barnehagene. Det er etablert mange gode møtepunkter og samarbeidsarenaer. Kommunen har tett oppfølging av barnehagene sine, både gjennom veiledning og tilsyn. Sammenliknet med gjennomsnittet i Oppland har Gjøvik relativt mange barn per ansatt i barnehagen

Barnevern, folkehelse, helse, omsorg og sosiale tjenester

Helse- og sosialavdelingen har oppgaver innen barnevern, folkehelse, helse, omsorg og sosiale tjenester. Nedenfor omtales utvalgte temaer innen disse områdene, valgt ut fra Fylkesmannens oppdrag og tilgjengelig informasjon.

Barnevern

Barn har rett til omsorg og beskyttelse av sine omsorgspersoner. Barn med behov for tiltak fra barneverntjenesten skal få tiltakene i rett tid. Når barnevernet mottar en bekymringsmelding om barn omsorgssituasjon, skal de undersøke situasjonen så snart som mulig og innen tre måneder.

Fristbrudd i undersøkelsessaker

I følge kommunens rapportering mottok de i andre halvår 2015 (kommunen har ikke rapportert innen frist og dermed foreligger ikke nyere datagrunnlag) totalt 172 bekymringsmeldinger. De avsluttet totalt 113 undersøkelser og hadde 15,9 % fristbrudd.

Stillinger

Kommunen har 24 fagstillinger og 1,5 merkantil stilling. 19 av fagstillingene er besatt. Gjøvik kommune totalt blitt styrket med 2,5 stillinger i forbindelse med den statelige satsningen på barnevern.

Vurdering

Fylkesmannen ser av rapporteringen at kommunen har styrket sin barneverntjeneste etter intensjonen i statlig styrking av det kommunale barnevernet.

Folkehelse

Miljørettet helsevern i barnehager

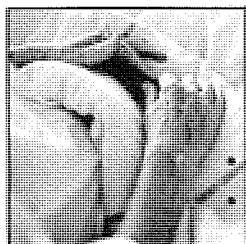
Helsedirektoratet kartla i 2015 kommunenes tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager. Kartleggingen viser at barnehagene i Gjøvik er godkjent. 21 av 29 barnehager i Gjøvik har hatt tilsyn siste tre år. Ifølge kartleggingen er det imidlertid kun 5 av de 29 barnehagene i kommunen som drives etter en forpliktende vedlikeholdsplan for å sikre god kvalitet på barnas "arbeidsmiljø". Mer om Helsedirektoratets kartlegging av miljøstatus i landets barnehager.

Folkehelseprofil

I Gjøvik oppga 11% av fødende at de røykte i begynnelsen av svangerskapet, mot 14% i Oppland og 10% på landsbasis, blant alle fødende med røykeopplysninger i perioden 2010-2014. I Gjøvik oppga 20% av ungdomsskoleelevene at de er fysisk inaktive, mot 14% i Oppland og 13% på landsbasis. Antibiotika utlevert på resept er noe lavere enn i landet som helhet, men høyere enn i Oppland som helhet. Andelen var i Gjøvik 218 per 1000 innbygger per år, mot 211 i Oppland og 219 på landsbasis i perioden 2013-2015. Mer om dette på folkehelseinstituttets folkehelseprofil.

Helse og omsorg

Eldreomsorg i sjukeheim: Vedtak om tvang, vurdering av lege og tannlege



Vi har mottatt 14 vedtak angående bruk av tvungen helsehjelp etter pasient og brukerrettighetsloven kap. 4A - Pasienter som motsetter seg nødvendig helsehjelp (Gjennomsnittet for kommuner 10 000 innbyggere var 12 vedtak i 2015).

- 27 % av beboerne på langtidsopphold er vurdert av tannhelsetjeneste (27 % på landsbasis)
- 0,94 legetime per beboer per uke (Landsgjennomsnittet er 0,49 og i Oppland 0,52)

Det er antatt en sammenheng mellom omfanget av legetjenester og kvaliteten på helsetjenesten til beboeren i sykehjem. Antall beboere i sykehjem vurdert av lege og eller tannhelsetjeneste i 2015.

Tilskudd

Gjøvik kommune søkte på kompetanse- og innovasjonsmidler 2015 og fikk tildelt 950 000 kr.

Kommunen har fått 4 551 031 kr. i Tilskudd til kommunalt rusarbeid og 2 272 547 kr. i Tilbud til voksne med langvarige og sammensatte behov for tjenester og barn og unge med sammensatte hjelpebehov. Kommunen er under sistnevnt ordning også med i et samarbeid med Søndre Land. Fylkesmannen anser at slikt interkommunalt arbeid følger statens anbefalinger om koordinering og tilbud til målgruppen.

Rus/psykisk helse

Gjøvik har 4,2 årsverk i rus/psykisk helsetjeneste for voksne per 1000 innbyggere, dette er 1,3 over snittet i Oppland og 1,6 over landsgjennomsnittet. Kommunen har 3,2 årsverk i tjenester for rus/psykisk helse barn og unge per 1000 innbyggere, som tilsvarer snittet i Oppland og er 1,0 over landsgjennomsnittet. Kommunene har rapportert disse tallene for 2015 til SINTEF på oppdrag fra Helsedirektoratet (kvalitetsindikator IS 8/24). I tråd med regjeringens opptrappingsplan på rus/psykisk helse, ligger kommunen noe over gjennomsnittet i antall stillinger knyttet til oppfølging av voksne, og til oppfølging av barn og unge som sliter med psykisk sykdom eller rus.

Sosiale tjenester

Kvalifiseringsprogrammet (KVP)

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er regjeringens viktigste tiltak for å bekjempe fattigdom og fremme overgangen til arbeid. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at kommunen hadde et gjennomsnitt på 38,3 personer i programmet pr. mnd første tertial 2016. Dette er noe mindre enn overføringene som gis gjennom rammetilskuddet. Det kan synes som om kommunen gjør en god jobb med å tilby programmet til de som fyller vilkårene for KVP.

NAV Forum i Oppland har utarbeidet en strategiplan for KVP. I NAV Forum sitter fylkesmann, assisterende fylkesmann, fylkesdirektør NAV Oppland, avdelingsdirektør NAV Oppland, KS leder, fylkelege/avd.direktør helse og sosialavd. og representant rådmannsutvalget. Målgruppen for strategien er NAV leder og kommunens politiske- og administrative ledelse. Strategien forteller om utfordringene, strategimål, tiltak og oppfølging. Strategiplan Kvalifiseringsprogrammet.

Landsomfattende tilsyn etter sosialtjenesteloven: sosiale tjenester, herunder opplysning, råd og veiledning samt økonomisk stønad til personer mellom 17-23 år

NAV Gjøvik har høsten 2015 gjennomført egenvurdering med sosiale tjenester (Tema opplysning, råd og veiledning samt økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år). Kommunen konkluderte med avvik, og det er laget en tiltaksplan som skal resultere i lukking av avviket. Fylkesmannen vil følge opp planen for å sikre at avviket blir lukket.

Miljømyndighet

Generelle utfordringer: Oppgavespredning, ressurser, kompetanse

Kommunene har ansvar og myndighet på mange ulike miljøfelt, som arealforvaltning, vannforvaltning, forurensning, fremmede arter, rovvilt og klima; alle tema som krever spisskompetanse. En undersøkelse blant kommuneansatte i Oppland som jobber med miljø (se notat) viser at Gjøvik og Lillehammer er i en særstilling blant kommunene i Oppland i forhold til antall ansatte som arbeider med miljøspørsmål. Men det er mange også av de ansatte i Gjøvik kommune (8 av 12) som mener at mer kompetanse er viktig for å øke kvaliteten på miljøvernarbeidet. Det er derfor viktig at de ansatte gis rom for å delta på kompetansesamlinger og andre kompetansehevende tiltak.

Klima

Kommunene har både et stort ansvar og store muligheter for å redusere klimagassutslipp. Gjøvik kommune utarbeidet sin første plan for energi og klima i 2006. En revidert plan er i ferd med å ferdigstilles. Gjøvik har en øremerket stilling som klima- og miljørådgiver, og det er gjennomført en rekke klimatiltak i kommunal regi. Gjøvik er viktig som forbilde for andre kommuner i Oppland på klimaområdet, og kommunen oppfordres også derfor til å holde trykket oppe på klimaarbeidet framover.

Naturforvaltning

Kommunen har flere utfordringer innen naturforvaltningssektoren:

- Gjøvik er en av Opplands mest utsatte kommuner hva gjelder fremmede arter, og det er viktig å prøve å begrense skade og ytterligere spredning av disse inn i sårbare økosystemer.

- Hensyntaking til rikmyrer, slåttemark og gammel høgereliggende naturbarskog med huldresty i arealplanleggingen.
- Ivaretaking av de sårbare strandsonearealene langs Mjøsa ved videre Riksveg 4-planlegging.
- Forurensings- og inngrepspresset mot Hunnselva krever betydelig innsats for å nå de målene som Norge har forpliktet seg til i henhold til EUs vannrammedirektiv.

Gjøvik kommune har ansvaret for forvaltningen av tre naturreservat; Eriksrud, Svennesvollene og Lindstad. Ut fra rapporteringen til Miljødirektoratet ser en at kommuner med et slikt forvaltningsansvar i Oppland generelt bruker svært lite tid (under et ukesverk) og ingen økonomiske midler på forvaltning av områdene. Dette gjelder også for Gjøvik. Både i 2013, 2014 og 2015 oppgir kommunen at det er behov for skjøtselsplan for områdene, men dette er ikke fulgt opp. I Lindstad naturreservat er det gjennomført tynning av ask og fjerning av gran, mens det på Svennesvollene og Eriksrud ikke er gjennomført noen tiltak i siste tre-års-periode. Kommunen oppfordres til å prioritere forvaltningen av disse områdene noe høyere enn i dag.

De regionale vannforvaltningsplanene er nå godkjente. Kommunene må framover vurdere hvordan planene skal følges opp i egen kommune.

Forurensing

Rambekk avløpsanlegg leverer stabile og gode renseresultater, på tross av til tider svært tynt innløpsvann. Kommunens arbeid med spredt avløp er også positivt, ved at det er en egen ansatt som følger opp spredte avløp, det er gjennomført tilstandsvurderinger på separate avløpsanlegg, og det er utarbeidet en lokal forskrift på feltet, som trådte i kraft 30.07.2015. En utfordring for kommunen er å fortsette det gode arbeidet med å redusere mengden fremmedvann som tilføres ledningsnett.

Landbruksforvaltning

Landbruksforvaltningen hadde 6,0 årsverk i 2015. Det er positivt at kommunen har en forvaltning stor nok til å spesialisere og sikre kompetanse på de forskjellige landbruksoppgavene.

Økt landbasert matproduksjon

Gjøvik har 71 200 daa jordbruksareal og en stor og variert produksjon, med hovedvekt på mjølkeproduksjon. Det er positivt at kommunen har en egen landbruksmelding for perioden 2013 – 2016 med en stimuleringspakke på 1 million kroner pr år til tiltak som nydyrking, grøfting, melkekvotekjøp m.m.



Forvaltning av inntekts- og velferdspolitiske tiltak og kontroll

For året 2015 ble det utbetalt i alt 67,1 millioner kroner i statlige produksjonstilskudd til i alt 290 jordbruksforetak. I tillegg ble det utbetalt ca. 3,3 millioner kroner i tilskudd til velferdsordningene. Kommunens landbruksforvaltning er vedtaks- og kontrollmyndighet for disse ordningene. Det er viktig at kommunen sikrer god kvalitet i kontrollarbeidet.

Bruk av landbruksarealer

Kommunen er planmyndighet etter plan- og bygningsloven og har vedtaksmyndighet etter jord- og konsesjonsloven. I behandling av nasjonal jordvernstrategi vedtok Stortinget i desember 2015 en vesentlig innstramming i jordvernmålet. Innen 2020 skal det i Norge ikke omdisponeres mer enn 4 000 daa dyrka jord/år. For Oppland tilsvarer dette ca. 200 daa/år. For å minske utbyggingspresset på jordbruksarealene, er det viktig å legge opp til effektiv arealutnyttelse. Omdisponeringen av dyrka jord gikk ned til 17 daa i 2015. Det er også bra at det ble søkt om nydyrking av 235 daa i 2015.

Økt verdiskaping

Næringsutvikling innen jordbruk og bygdenæringer: Det er bra at kommunen støtter opp om næringsutvikling innen tradisjonelt jordbruk (jf. den nevnte tiltakspakken), men det er behov for større fokus også på andre bygdenæringer. Fylkesmannen oppfordrer til samhandling med kommunens øvrige førstelinjetjeneste for næringsutvikling.

Formell kompetanse innen jordbruk og agronomi vektlegges mer og mer. Kommunen bør bidra til at tilbud innen agronomutdanning, både for ungdom og voksne, markedsføres og utnyttes av nye og kommende bønder.

Skogbruk: Produktivt skogareal utgjør 446 600 daa. Det ble avvirket for 53 millioner kroner i 2015, en nedgang på 9 millioner kroner fra 2014. Det er positivt at avvirkningen i Gjøvik fortsatt er på et så høyt nivå (155 000 m³, nest høyest blant kommunene i fylket), og at investeringer i skogbruket også er store. Det er nye skogbruksplaner ute hos skogeierne i kommunen etter nylig gjennomført områdetakst. Også neste år bør dette gi grunnlag for høy aktivitet i skogen. Videre ser vi positivt på at kommunen gjennom deltakelse i prosjektarbeid har vært aktiv pådriver for utbedring og opprusting av skogsveger, samt vitalisering av skogsvegforeninger. For økt verdiskaping i skogbruket og skogeiers økonomi, er det viktig at kommunen stimulerer til at skogfond med skattefordel utnyttes.

Bærekraftig landbruk

Kommunen har et relativt lavt forbruk av tilskudd til spesielle miljøtiltak (SMIL-ordningen) i forhold til antall søkere på produksjonstilskudd. På bakgrunn av at kommunen ligger omkring gjennomsnittet i konsentrasjon av beitedyr og areal innmarksbeite, bør det være potensial for økt antall søknader.

Tilskudd til miljøtiltak gjennom regionalt miljøprogram (RMP) er omlag 1,7 millioner kroner. Det innvilges til tiltak i kulturlandskap, biologisk mangfold og kulturminner/kulturmiljøer med setring. Videre gis det tilskudd til forurensningstiltak som utsatt jordarbeiding. Tilskudd til drenering ble innført i 2013. Midlene fordeles til kommunene av Fylkesmannen, men det er kommunene som har vedtaksmyndighet. Midlene har ikke blitt brukt fullt ut, og Fylkesmannen oppfordrer kommunene til å informere om ordninga slik at den blir bedre utnyttet og kan bidra til bedre driftsforhold og økt matproduksjon.

Bruk av utmarksressurser/beitenæringa

I Gjøvik slippes om lag 2 600 storfe (mj.ku/ammeku og ungdyr) og 12 400 sau i utmarka. Gjøvik er den nest største storfekommunen i Oppland, etter Gausdal (3 800 storfe), og den 9. største saue-kommunen med dyr på utmarksbeite. Gjøvik har samlet sine 4 beitelag/beiteområder under Gjøvik avløserlag. Andelen storfe som er med i organisert beitebruk er 54%. Det er aktive beitelag/beiteområder i Gjøvik og det søkes normalt om tilskudd til flere tiltak i beiteområdene årlig (2016 - mange sankekveer).

Gjøvik ligger innenfor sone prioritert for yngling av gaupe. Tapstall fra OBB (organisert beitebruk) var i 2015 i Gjøvik 3,31%, og bare 6 kommuner i Oppland hadde lavere tap i 2015. Tapstallet i 2014 var 3,91%.

Landbrukskontoret i Gjøvik samhandler godt med beitelaga rundt rovvilt og forebyggende tiltak, og søker på vegne av beitelaga om FKT-midler, samt administrerer mange av tiltaka gjennom beitesesongen og sender regnskap og rapport til Fylkesmannen etter avsluttet beitesesong.

Samfunnssikkerhet og beredskap

Vurdering av kommunen er basert på DSBs kommuneundersøkelse 2016

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)



Kommunen har gjennomført helhetlig ROS-analyse, som ble utarbeidet i 2012.

Analysen mangler vurderinger av fremtidig risiko- og sårbarhet. Fylkesmannen gjennomførte i juni 2016 et dokumentilsyn av kommunens planverk på beredskapsområdet og fant et avvik. Avviket omfattet en manglende vurdering av befolkningsvarsling og evakuering. Kommunen er i prosess mht. revisjon av sin helhetlige ROS-analyse.

Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

Kommunen har utarbeidet mål for samfunnssikkerhet og beredskap, men mangler oppfølgingsplan for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid. Kommunen bør utarbeide en slik oppfølgingsplan og forankre den i kommunestyret.

Overordnet beredskapsplan

Kommunen reviderte sin overordnede beredskapsplan sist i 2016. Det er tilfredsstillende i forhold til kravet om at den skal revideres hvert år. Overordnet beredskapsplan er forankret i kommunestyret og inneholder alle minimumskrav. Men kommunen må avklare usikkerheten om overordnet beredskapsplan er samordnet med politi, videregående skoler, kraftselskap, teleleverandør og storulykkesvirksomheter.

Opplæring, øvelser og evaluering

Kommunen har gjennomført opplæring av kriseledelse, krisestab og kommunikasjonsansvarlig. Overordnet beredskapsplan ble øvet i 2015, noe som er tilfredsstillende.

Gjøvik kommune**INVITASJON TIL KONTROLLUTVALGSKONFERANSEN
2017**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	01.12.16	Utvalgsleder og utvalgssekretær	Nei

Saksdokumenter:

(ingen)

FORSLAG TIL VEDTAK:

Alle utvalgsmedlemmene tilbys å reise til Kontrollutvalgskonferansen 2017 (1. – 2. februar 2017).

SAKSOPPLYSNINGER:

I tråd med fast praksis legges invitasjon til den årlige Kontrollutvalgskonferansen i regi av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) frem til vurdering mht. deltakelse.

Kontrollutvalget har i sitt forslag til budsjett for 2017 avsatt penger til at alle medlemmene av kontrollutvalget kan tilbys å reise på denne konferansen (avsatt kr. 32 000).

Formannskapet har i sitt budsjettforslag til kommunestyret foreslått å redusere posten for kursutgifter. Usikkerhet omkring kontrollutvalgets må tas hensyn til ved årets påmelding. Saken legges derfor frem uten forslag til vedtak.

Verken endelig program eller pris for konferansen er endelig fastsatt, men det forutsettes omkring samme prisnivå som i fjor (ca 6500 pr. person for to kursdager, en overnatting og helpensjon).

Påmeldingsfrist er 15. desember 2016. Utvalgssekretær sørger for påmelding av de som ønsker å være med.

Foreløpig program for konferansen:

Arbeidet med programmet pågår. Foreløpig er følgende annonsert:

- Lederen for [Kommunesektorens etikkutvalg](#), **Tora Aasland**, åpner konferansen.

Dessuten vil bl.a. følgende **temaer** inngå i programmet:

- **Varsling** v/bl.a. forskningssjef **Sissel C. Trygstad** og forsker **Anne Mette Ødegård**, Fafo ([Fafo-rapport 2016:33](#) Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016)
- **Korrupsjon** - med utgangspunkt i konkrete saker rundt byggesaksbehandling
- **Svart økonomi** og arbeidslivskriminalitet
- **Kommunereform** - sett i et kontroll- og tilsynsperspektiv v/daglig leder **Orrvar Dalby**, Vestfold Interkommunale Kontrollutvalgssekretariat (VIKS)
- **Kommuneøkonomi** v/**Bjørn Brox**, konsulent i Agenda Kaupang og fast spaltist i Kommunal Rapport med ukentlige anmeldelser av kommunale budsjetter og årsmeldinger

Konferansen blir avsluttet med et kåseri av kommentator **Eva Nordlund**, Nationen.

Gjøvik kommune

MØTEPLAN FOR 2017

Sluttbehandles i: Kontrollutvalget			
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	01.12.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

- | | |
|--|-----|
| 1. Forslag til møteplan for Nordre Land kommune 2017 | Nei |
|--|-----|

FORSLAG TIL VEDTAK:

Møteplan for kontrollutvalget for 2017 fastsettes slik:

- Torsdag 26.01.17 kl. 0845
- Torsdag 09.03.17 kl. 0845
- Torsdag 20.04.17 kl. 0845
- Torsdag 11.05.17 kl. 0845
- Torsdag 15.06.17 kl. 0845
- Torsdag 24.08.17 kl. 0845
- Torsdag 12.10.17 kl. 0845
- Torsdag 30.11.17 kl. 0845

SAKSOPPLYSNINGER:

Forslag til møteplanen for neste år er basert på tidligere års møtehyppighet, dvs. 5-7 møter.

Aktuelt å ta hensyn til i f.m. møteplanen:

- Kontrollutvalgskonferansen 2017: Onsdag 1. – torsdag 2. februar
- Vinterferie: 27. februar – 3. mars (uke 9)
- Påske: Torsdag 13/4 – mandag 17/4.
- Høstferie: 2. - 6. oktober (uke 40).
- Tidspunkt for behandling av kommunens årsregnskap i formannskapet og kommunestyret.
- Unngå møtekollisjon med møter i kommunestyre/formannskapet

Det tas forbehold om møtetidspunkt i f.m. behandling av årsregnskapet (april-møtet), da dette møte også må tilpasses revisjonens arbeid og kommunens møtekalender.

Gjøvik kommune**REFERATSAKER**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	01.12.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:	Vedlegg:
1. Melding om vedtak i kommunestyret 27/10-16 – sak 130/16 Plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll 2016-2019.	Vedlegg 1
2. Svar fra Fylkesmannen til kontrollutvalget i Gjøvik kommune vedr. anmodning fra Oppland Arbeiderblad om vurdering av kontrollutvalgets praktisering av offentlighetsloven og lukking av møter	Vedlegg 2
3. Pilotprosjekt om samarbeid mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll (nyhet fra regjeringen.no 12/10-16)	Vedlegg 3
4. Diverse avisartikler	Vedlegg 4
5. Neste møte: Tidspunkt/saksliste	Muntlig orientering

FORSLAG TIL VEDTAK:

Referatsakene tas til orientering.

Kontrollutvalgstjenester AS
Teknologivegen 6
2815 GJØVIK

Vedlegg 1

Vår referanse:
UKOE/16/3661-4/103

Saksnummer:
16/3661

Deres referanse:

Gjøvik:
01.11.2016

MELDING OM VEDTAK

Kommunestyret fattet i møte den 27.10.2016 følgende vedtak:

Sak 130/16 PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON OG SELSKAPSKONTROLL 2016-2019.

1. Kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for perioden 2016-2019 godkjennes.
2. Kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å foreta omprioriteringer og igangsette undersøkelser på eget initiativ, dersom det i planperioden oppstår behov for kontroll på andre områder enn det som fremgår av planen. Kontrollutvalgets prioriteringer gjennom året rapporteres til kommunestyret løpende og/eller i kontrollutvalgets årsrapport til kommunestyret.

Tilleggs punkt i Kontrollutvalgets plan under aktuelle tema under sykefravær på side 5: Hva kjennetegner kommuner som lykkes med å oppnå et lavere sykefravær inn Gjøvik kommune?

Forslag til tilleggs punkt ble fremmet i kommunestyrets møte. Innstillingen fra kontrollutvalget med tilleggsforslag ble enstemmig vedtatt.

Med vennlig hilsen

Kirsten Øyhus
Konsulent

Kopi sendt til:

SEKTOR ADMINISTRASJON, FORVALTNING OG TEKNISK DRIFT STAB FORVALTNING OG DRIFT

Kontoradresse: Kauffeldts plass 1
Postadresse: Postboks 630, 2810 Gjøvik
E-post: postmottak@gjovik.kommune.no

Tlf: 61 18 95 00
Saksbeh.: 61 18 96 74

Bank: 6177 05 46809
Foretaksnr.: 940 155 223
Hjemmeside: www.gjovik.kommune.no



Fylkesmannen i Oppland

Vedlegg 2

Kontrollutvalget i Gjøvik kommune
Studievegen 7
2815 GJØVIK
Att. Kjetil Solbrækken

Deres referanse

Dato 06.10.2016

Vår referanse

2016/5426-2 326.1 MRU

Saksbehandler

Mette Rundsveen, tlf. 61 26 60 42

Avdeling

Samordnings- og beredskapsstaben

Svar på anmodning om vurdering fra Kontrollutvalget - Kontrollutvalgets praktisering av lukkede møter og dokumenter unntatt offentlighet

Det vises til brev datert 15. august 2016. I brevet ber Kontrollutvalget i Gjøvik kommune om at Fylkesmannen, på bakgrunn av brev fra Oppland Arbeiderblad, foretar en vurdering av kontrollutvalgets praktisering av lukkede møter og dokumenter unntatt offentlighet i nærmere angitte saker.

Fylkesmannen er klageorgan for avgjørelser om å nekte innsyn truffet av kommunale organ, jf. lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) § 32. For at Fylkesmannen skal gå inn i en konkret sak å behandle denne forutsetter det at det er krevd innsyn og gitt avslag etter prosedyren i offentliglova §§ 28-32. Dersom Fylkesmannen gir vurderinger i konkrete saker uten at de er påklaget, vil det uthule klageordningen og sette Fylkesmannen i en uheldig rolle som klageinstans, dersom saken blir påklaget. Fylkesmannen vil på denne bakgrunn ikke gå inn å vurdere de konkrete sakene.

Videre vurderes det ikke å ligge innenfor vårt oppdragsområde å gå inn i konkrete saker for å vurdere om kommunene praktiserer reglene om lukkede møter korrekt. Det er kommunenes ansvar at regelverket følges. Fylkesmannen har en veiledningsrolle overfor kommunene, ikke noen generell kontrollrolle. Avgjørelser om lukkede møter kan imidlertid bringes inn for Fylkesmannen etter reglene om lovlighetskontroll i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 59 nr. 1:

«1. Tre eller flere medlemmer (957) av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser (958) truffet av folkevalgt organ (959) eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet (960) til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Det samme gjelder avgjørelser om møter skal holdes for åpne eller lukkede dører, jf. § 31, og avgjørelser om habilitet.»

Dersom Fylkesmannen mottar en lovlighetsklage og vilkårene for å behandle denne foreligger, vil vi ta stilling til om reglene er fulgt.

Når det gjelder offentlighet og åpne møter vil Fylkesmannen vise til Kommunal- og moderniseringsdepartementet veileder «Kontrollutvalgsboken», 2. utgave kapittel 5.

Med hilsen

Asbjørn Lund e.f.
stabssjef

Mette Rundsveen
rådgiver

Etter våre rutiner er dette brevet godkjent og sendt uten underskrift.

Kopi til:

Oppland
Arbeiderblad
Gjøvik kommune



Regjeringen.no

Vedlegg 3

Pilotprosjekt om samarbeid mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll

Nyhet | Dato: 12.10.2016 | Kommunal- og moderniseringsdepartementet
(<http://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/id504/>)

En rapport om hvordan statlig tilsyn gjennomført av Fylkesmannen kan samordnes med kommunerevisjonens arbeid med egenkontroll i kommunen er nylig lagt fram. Målsetninger for pilotprosjektet har vært økt læringsutbytte rundt dette i kommunene, og styrket samarbeid mellom kommunal revisjon og statlig tilsyn.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Agder kommunerevisjon og KS Agder har i 2016 gjennomført prosjektet «*Læring, utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll*», med økonomisk støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prosjektet har hatt som mål å få økt kunnskap om forholdet mellom kommunenes egenkontroll og statlig tilsyn. Den kommunale egenkontrollen skal bidra til at kommunestyrets politikk blir gjennomført, at innbyggerne får de tjenester de har krav på og at ressursene blir forvaltet på en effektiv måte. Statlig tilsyn er et virkemiddel som blant annet skal etterse at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter.

Resultatene av prosjektet viser at selv om tilsyn og egenkontroll har ulike formål, kan disse kontrollmekanismene ha god effekt når de utøves sammen.

Rapporten viser at det er en glidende overgang mellom Fylkesmannens kontroll og veiledning, og at det er et potensial for økt læring for kommunene ved å utnytte dette spillerommet og i større grad vektlegge veiledningsdimensjonen.

Prosjektet har vært ledet av en styringsgruppe som består av representanter for Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Agder kommunerevisjon IKS, KS Agder og Kristiansand kommune. Det har vært gjennomført et pilottilsyn med en ungdomsskole og et tilsyn/revisjon etter en hendelse i barnevernet.

Styringsgruppen gir en rekke anbefalinger for et utvidet samarbeid mellom tilsyn og kommunenes egenkontroll.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har mottatt rapporten, og erfaringene fra prosjektet vil inngå i arbeidet med målsettingen om et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn med kommunene som er omtalt i stortingsmeldingen Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner (<http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>) (Meld. St. 14 (2014–2015)).

Les rapporten:

- Læring, utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll (pdf)
(<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMAV/Tilsyn/Pilotprosjekt%20-%20Utvidet%20samarbeid%20om%20tilsyn%20og%20kommunenes%20egenkontroll%20-%20rapport%20til%20KMD%20med%20underskrifter.pdf>)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

TEMA

Kommunalrett og kommunal inndeling

Kommuner og regioner