

Kontrollutvalget i Gjøvik kommune

Sekretariatet



Gjøvik, 17. august 2017.
J.nr./referanse: 23-17/GK/ks

TIL KONTROLLUTVALGET I GJØVIK KOMMUNE

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

Kopi sendt:

- Ordfører og rådmann
- Innlandet Revisjon IKS

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

Det innkalles herved til møte i kontrollutvalget:

Dato: Torsdag 24. august 2017

Tid: Kl. 0830 – ca 1430

Sted: Gjøvik rådhus/Øvre Torvgate 26, møterom «Gjøvik»

Vedlagt følger saksliste og saksdokumenter.

Forfall og innkalling av vara:

- Irene Kalrasten (Ap) har meldt forfall. Personlig vara Kari Bergum (Ap) er innkalt.

Deltakelse fra andre i møtet:

- Sakene 48 og 49: Innlandet Revisjon IKS orienterer. Sakene er satt opp til behandling 0915.
- Sakene 50 og 51: Sekretariatet v/Ole Kristian Rogndokken orienterer. Sakene er satt opp til behandling fra kl. 1200.

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

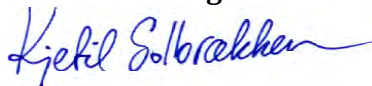
Torsdag 24. august 2017 kl. 0830

(Møterom «Gjøvik», rådhuset)

SAK NR. 46/2017	GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 23.06.2017
SAK NR. 47/2017	HENVENDELSE TIL KONTROLLUTVALGET VEDR. BYGGESAK
SAK NR. 48/2017	REVISJONSRAPPORT: TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER
SAK NR. 49/2017	OPPFØLGING AV OPPDRAG FRA KOMMUNESTYRET OMKRING SAKSUTREDNING M.M. I SAK OM ORGANISERING AV GJØVIK KRISESENTER (K.SAK 62/2017)
SAK NR. 50/2017	FORUNDERSØKELSE: OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK
SAK NR. 51/2017	KONTROLLUTVALGSKONFERANSEN 2017
SAK NR. 52/2017	REFERATSAKER

Gjøvik, 17. august 2017.

For utvalgsleder



Kjetil Solbrækken
utvalgssekretær

Kopi til orientering:

- Rådmannen
- Vararepresentantene til kontrollutvalget

SAK NR. 46/2017

Gjøvik kommune

GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 23.06.2017

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	24.08.17	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Møteprotokoll fra møte 23.06.2017

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 23.06.2017 godkjennes.

SAKSOPPLYSNINGER:

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

MØTEPROTOKOLL

KONTROLLUTVALGET I GJØVIK KOMMUNE

Fredag 23. juni 2017 holdt kontrollutvalget møte i Gjøvik rådhus fra kl. 0830 – 1450.

Som medlemmer møtte:

Roar Løken Lunder, leder (H)

Hans Olav Lahlum (Sv)

Thomas Longva (V)

Følgende medlem hadde meldt forfall:

Undis Scheslien, nestleder (Sp)

Irene Kalrasten (Ap)

Følgende varamedlem møtte:

Ole Klundby (Sp), personlig vara for Undis Scheslien

Kari Bergum (Ap), personlig vara for Irene Kalrasten (tiltrådte møtet kl. 1030 etter avtale)

Ellers møtte:

Fra administrasjonen: Kommunalsjef Helse og omsorg Heidi Koxvig Hagebakken og rådgiver v/helse og omsorg Brit Håberg (begge møtte under sak 43).

Sekretariatet: Kjetil Solbrækken.

Andre:

- Gjøvik Krisesenter IKS v/styreleder Odd Inge Sanden (sak 40).
- Stamina Helse AS v/Ingrid Haug (sak 40).

Møteprotokollen er sendt til:

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

**Utvalgsmøtet ble satt kl. 0830 med Roar Løken Lunder som møteleder.
Innkalling og sakliste ble enstemmig godkjent.**

Til behandling:

SAK NR. 38/2017

GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 11.05.2017

<u>Vedtak, enstemmig:</u> (4 medlemmer)	Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 11.05.2017 godkjennes.
--	---

SAK NR. 39/2017

**STATUS FOR ARBEIDET MED OMORGANISERING AV
GJØVIK KRISESENTER**

<u>Vedtak, enstemmig:</u> (4 medlemmer)	1. Kommunestyrets sak 62/2017 - <i>Endring av organisasjonsmodell for Gjøvik Krisesenter – ny behandling etter høring</i> , tas til orientering.
--	--

2. Kontrollutvalget tar til orientering at 2 av 5 kommuner (Østre Toten kommune og Nordre Land) har stemt mot forslaget om å omorganisere fra et interkommunalt selskap (IKS) til et vertskommunesamarbeid med Gjøvik kommune som vertskommune.

SAK NR. 40/2017

**GJØVIK KRISESENTER IKS:
ARBEIDSMILJØUNDERSØKELSE**

Fra behandlingen:

Stamina Helse AS v/Ingrid Haug presenterte den gjennomførte arbeidsmiljøundersøkelsen (gjennomført på oppdrag fra styret i Gjøvik Kriesenter IKS).

Gjøvik Kriesenter IKS v/styreleder Odd Inge Sanden kommenterte arbeidsmiljøundersøkelsen og styrets oppfølging av resultatene.

Varamedlem Kari Bergum tiltrådte møtet under behandlingen av saken. Kontrollutvalget bestod etter dette av 5 medlemmer.

Vedtak, enstemmig:
(5 medlemmer)

1. Stamina Helse AS sin presentasjon av gjennomført arbeidsmiljøundersøkelse ved Gjøvik Kriesenter IKS tas til orientering.
2. Styreleders informasjon om styrets oppfølging av resultatene fra undersøkelsen tas til orientering.
3. Kontrollutvalget mener arbeidsmiljøundersøkelsen viser et generelt godt arbeidsmiljø ved Gjøvik Kriesenter IKS i dag. Undersøkelsen synliggjør også at det har vært utfordringer tidligere.
4. Kontrollutvalget tar til orientering av styret har igangsatt en prosess med oppfølging av resultatene fra arbeidsmiljøundersøkelsen. Kontrollutvalget ønsker å følge opp styrets arbeid med saken, og ber om en presentasjon av dette i kontrollutvalgets møte den 30.11.2017. Kontrollutvalget vil etter dette ta stilling til behovet for eventuelt videre undersøkelser.
5. Kontrollutvalget er positive til at Gjøvik Kriesenter IKS har etablert medlemskap i Stamina Helse AS som støtte i sitt arbeid med å ivareta kravene som stilles i arbeidsmiljølovens krav knyttet til helse- miljø og sikkerhet.
6. Kontrollutvalget anbefaler selskapet å gjennomføre periodiske medarbeiderundersøkelser i selskapet.

Vedtak, enstemmig:
(5 medlemmer)

Tertialrapport 1/2017 fra Innlandet Revisjon IKS tas til orientering.

Vedtak, enstemmig:
(5 medlemmer)

1. Statusrapport 1. tertial 2017 for Gjøvik kommune tas til orientering.
2. Kontrollutvalget har særlig merket seg følgende:
 - Årsprognose pr. 1. tertial viser et merforbruk på 8,5 millioner kroner. Hovedårsaken til merforbruket er utskrivningsklare pasienter som utgjør 5,5 millioner.
 - Sykefraværet pr. 1. kvartal 2017 er høyt, 10,6 %.

Fra behandlingen:

Kommunalsjef Helse og omsorg Heidi Koxvig Hagebakken og rådgiver v/helse og omsorg Brit Håberg orienterte og svarte på spørsmål. Følgende ble særskilt gjennomgått:

- Rutine for behandling av timelister i GAT (GAT = kommunen elektroniske turnussystem) med fokus på attestasjons- og anvisningsrutinen.
- Det avdekkede forholdet som var foranledningen til saken.

Vedtak, enstemmig:
(5 medlemmer)

1. Kontrollutvalget tar presentasjonen av lønnsrutiner ved Helse og omsorg til orientering.
2. Med bakgrunn i administrasjonens presentasjon i møtet og tidligere informasjon fra kommunens revisor, har kontrollutvalget inntrykk av at Gjøvik kommune har tilfredsstillende rutiner på området.
3. Håndteringen av den konkrete mislighetssaken tas til orientering.

Følgende saker ble referert:

1. Melding om vedtak i kommunestyrets møte 04.05.2017, sak 42/2017 – Kontrollutvalgets årsrapport 2016

2. Kontrollutvalgets vedtak i møte 11.05.2017, sak 33/2017
Tilgjengelighet til politiske møter og administrasjonens
tilbakemeliding/oppfølging
3. Invitasjon fra kontrollutvalget i Nordre Land kommune om
samarbeid om oppfølgingskontroll vedr. felles eierskapspolitikk i
Gjøvikregionen
4. Styringshjul 2017-2018 for Gjøvik kommune
5. Ordførers svar til Oppland Arbeiderblad på henvendelse vedr.
habilitet i kontrollutvalget mv.
6. Dokumentasjon i barnevernet må håndteres riktig (Veileder fra
Kommunens Sentralforbund)
7. Diverse avisartikler
8. Status for søknad om fritak og valg av nytt medlem i
kontrollutvalget
9. Utbetaling av møtegodtgjørelse til kontrollutvalget – oppfølging
av utbetalinger i 2017
10. Neste møte: Tidspunkt/saksliste

Kontrollutvalgets leder gikk særskilt gjennom referatsak nr. 5 –
Ordførers svar til Oppland Arbeiderblad vedr. habilitet i
kontrollutvalget mv.

Vedtak, enstemmig:
(5 medlemmer)

Referatsakene tas til orientering.

SAK NR. 45/2017

OPPDRAK FRA KOMMUNESTYRET – IGANGSETTING AV UNDERSØKELSE

Fra behandlingen:

Kommunestyrets oppdrag til kontrollutvalget, jf. k.sak 62/2017 i
møtet den 15.06.2017, ble gjennomgått og drøftet:

*Kommunestyret viser til brev av 6. Juni 2017 fra de ansatte til
politikere i Gjøvik kommune. Kommunestyret ber
kontrollutvalget foreta en grundig gjennomgang av saken for å
avdekke om det foreligger kritikkverdige forhold i
saksutredningen eller om påstandene som fremsettes om en eller
flere politikere medfører riktighet.*

Kontrollutvalget gikk i sin behandling av saken gjennom brev av
06.06.2017 til politikere i Gjøvik kommune.

Vedtak, enstemmig:
(5 medlemmer)

1. Kontrollutvalget ber Innlandet Revisjon IKS om å legge
frem et forslag til oppfølging av kommunestyrets oppdrag til
kontrollutvalget i k.sak 62/2017 om å «foreta en grundig
gjennomgang av saken for å avdekke om det foreligger
kritikkverdige forhold i saksutredningen eller om påstandene
som fremsettes om en eller flere politikere medfører
riktighet».
2. Saken følges opp på neste møte.

Gjøvik, 23. juni 2017. _____ Roar Løken Lunder leder	RETT UTSKRIFT: Gjøvik, 23. juni 2017.  _____ Kjetil Solbrækken utvalgssekretær
--	---

NESTE MØTE

Dato:

TORS DAG 24. AUGUST 2017

Tidspunkt:

KL. 0830

Aktuelle saker:

- *Revisjonsrapport: Feil i utbetaling av tilskudd til private barnehager + kartlegging av bruk av regneark (KU-sak 76/16)*
- *Plan for gjennomføring av undersøkelse – oppfølging av oppdrag fra kommunestyret (KU-sak 45/17)*
- *Forundersøkelse: Oppfølging av politiske vedtak*
- *Kontrollutvalgskonferansen 2017 (utsatt sak)*

Saker til oppfølging senere møter:

- Oppdrag til sekretariatet (KU-sak 22/17):
 - *Eksterne tilsynsrapporter (kartlegging/orientering).*
 - *Forslag til styrking av kontrollutvalgets bestillerfunksjon.*
- Orienteringer fra administrasjonen:
 - *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: Presentasjon av endringer i sykefraværarbeidet v/rådmannen og ny vurdering av forvaltningsrevisjonsprosjekt (KU-sak 79/16)*
 - *Internkontroll: Risikovurderinger på tjenestenivå (KU-sak 12/16)*
- *Høsten 2017: Ny foranalyse psykiatri (KU-sak 70/16)*
- *Høsten 2017: Ny vurdering av forvaltningsrevisjonsprosjekt – Målstyring (KU-sak 77/16)*
- *Møte 30.11.2017: Gjøvik Krisesenter IKS – oppfølging av arbeidsmiljøundersøkelse (KU-sak 40/17)*

Bestillinger (Innlandet Revisjon IKS):

- *Oppfølging etter Helsetilsynets rapport (KU-sak 70/16)*
- *Forvaltningsrevisjonsprosjekt: Kommunens rusomsorg (KU-sak 78/16)*

Møteplan for 2017:

- Torsdag 19.01.17 kl. 0845
- Torsdag 23.02.17 kl. 0845 – i tillegg til opprinnelig møteplan
- ~~Torsdag 09.03.17 kl. 0845 - avlyst~~
- Torsdag 30.03.17 kl. 0845 – i tillegg til opprinnelig møteplan
- Torsdag 20.04.17 kl. 0845
- Torsdag 11.05.17 kl. 0845
- Torsdag 15.06.17 kl. 0845 – endret til fredag 23.06.17 kl. 0830
- Torsdag 24.08.17 kl. 0830
- Torsdag 12.10.17 kl. 0830
- Torsdag 30.11.17 kl. 0830

Gjøvik kommune**HENVENDELSE TIL KONTROLLUTVALGET VEDR.
BYGGESAK**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	24.08.2017	Sekretær Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. E-post av 13/8-17 til kontrollutvalget

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

--

SAKSOPPLYSNINGER:**Fakta:**

Kontrollutvalget har mottatt en henvendelse vedr. en konkret byggesak med følgende påstander omkring kommunens saksbehandling:

- Saksbehandler har skrevet falske saksopplysninger i saken.
- Saksbehandler har ikke vurdert likhetsprinsipp i saken.

Avsender oppfordrer kontrollutvalget til å være med på en befaring på eiendommen.
Saken er også oversendt Fylkesmannen i Oppland for vurdering.

Henvendelsen er i sin helhet tatt inn i vedlegg 1 til saken.

Vurdering:

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

Innledningsvis må vurderes om saken ligger innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde.

Kontroll med forvaltningens etterlevelse av lover/regler, herunder spørsmål knyttet til forskjellsbehandling, er innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde.

Det fremgår av lovverket at kontrollutvalget ikke er et klageorgan. Kontrollutvalget har derfor ikke anledning til å behandle klager på enkeltsaker. Da henvendelsen gjelder en konkret byggesak som tidligere er behandlet i kommunen må det derfor gjøres en avgrensning av saken mot en ren klagebehandling.

Spørsmålet om videre prioritering av 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 (myndighetsområde) 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.

Kontrollutvalget er ikke et klageorgan, og har derfor ikke anledning til å behandle klager på enkeltsaker. Kommunene har egne klageorgan som behandler slike saker, i mange kommuner er det formannskapet. Mange klagesaker videresendes også til Fylkesmannen for endelig avgjørelse. Kontrollutvalget kan likevel på eget initiativ eller på bakgrunn av konkrete saker vurdere om kommunens egne retningslinjer og sentrale lover/forskrifter følges av forvaltningen, og evt. bestemme seg for å gjøre egne undersøkelser.

VEDLEGG 1

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Johan Slåtsveen [<mailto:j-slaats@online.no>]

Sendt: 13. august 2017 23:16

Til: rlunder@gmail.com; Kjetil@kontrollutvalget.no; undis.scheslien@forbrukerradet.no

Kopi: Rundsveen, Mette; Lukas Asbjørnsen Kompelien; Dag Steinar Kompelien

Emne: Ønske om behandling i kontrollutvalget.

Hei.

På vegne av hjemmelshaver, Lukas Kompelien, ber jeg herved om at byggesak 15/187 tas opp til vurdering.

Dette på grunnlag av en saksbehandling som er merkelig sett fra både menigmann og undertegnede som har jobbet som byggesaksbehandler.

I korthet ønskes det en befaring med ekstra vurdering av om en eiendom er egnet til utnyttelse av underetasje.

Administrasjonens saksbehandler har skrevet i et utgående dokument at det aldri har blitt mottatt, eller saksbehandlet dispensasjon i dette området. Dette til tross for at reguleringsplanen er ca 50 år gammel.

Dette er senere blitt erkjent av saksbehandler som uriktige opplysninger. Da har vi en situasjon der saksbehandler har skrevet falske saksopplysninger i saken.

Min påstand er følgende:

- Saksbehandler har skrevet falske saksopplysninger i saken.
- Saksbehandler har ikke vurdert likhetsprinsipp i saken. Hver gang vi spør, så nekter Gjøvik kommune og gi oss opplysninger om dispensasjoner innenfor området.

Dette fører til en stygg forskjellsbehandling, diktatorisk og falsk saksbehandling i denne byggesak.

Vi ber om at det gjennomføres en befaring på eiendommen slik at Kontrollutvalget kan få et riktig bilde av saken.

Mvh

Johan Slåtsveen

tel 41522987

Gjøvik kommune**REVISJONSRAPPORT: TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	24.08.2017	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Revisjonsrapport: Tilskudd til private barnehager (rapport 8-2017 fra Innlandet Revisjon IKS)

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:**INNSTILLING TIL KOMMUNESTYRET:**

1. Kommunestyret tar til orientering at Innlandet Revisjon IKS har gjennomgått feil utbetaling av tilskudd til private barnehager i 2015 og 2016 ved å kartlegge og forklare hvorfor feilen oppstod og å vurdere kommunens kvalitetssikrings- og kontrollrutiner. Dette som oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 143/16 der kontrollutvalget ble bedt om å «gå grundig inn i sakens ulike sider.»
2. Kommunestyret merker seg at revisjonsrapporten støtter rådmannens tidligere gjennomførte internrevisjon og rapportering av hendelsen.
3. Kommunestyret støtter revisjonsrapportens anbefalinger og ber rådmannen sørge for at følgende tiltak iverksettes:
 - Utarbeidelse av skriftlig rutine/prosedyre for beregning av tilskuddet til private barnehager basert på en gjennomgang og vurdering av risiko.
 - Med utgangspunkt i risikovurderingen å etablere rutiner for kontroll med og sikring av selve regnearket (før beregningene starter), kontroll med data som legges inn i regnearket og kontroller / vurderinger av resultatet av beregningene. I rutinene bør det tydeliggjøres / formaliseres hvem som har ansvaret for beregningene, kontrollen, attestasjon og anvisning slik at nødvendig arbeidsdeling sikres.

SAKSOPPLYSNINGER:

Bakgrunn:

Kontrollutvalget vedtok i møte 1. desember 2016 å engasjere Innlandet Revisjon IKS til å foreta en undersøkelse med bakgrunn i feil utbetaling av tilskudd til private barnehager.

Administrasjonen i Gjøvik kommune avdekket selv at de hadde gjort feil i beregning og utbetaling av tilskudd til de 18 private barnehagene i kommunen for årene 2015 og 2016. Beløpsmessig er dette rapportert til rundt 13 millioner for mye utbetalt over de to årene. Oppdraget til revisjonen er en oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 143/16 der kontrollutvalget ble bedt om å «gå grundig inn i sakens ulike sider.»

Med bakgrunn i kommunestyrets vedtak ba kontrollutvalget revisjonen om å gjennomføre følgende:

- Foreta en grundig kartlegging og beskrivelse av hva som er skjedd, årsaken til at feilen oppstod og hvordan kvalitetssikrings- og kontrollrutiner har fungert.
- Kartlegging og vurdering av nye rutiner på området, herunder kontroll med at det benyttes korrekt prisjustering i beregningene.
- Kartlegging av kommunens bruk av regneark som benyttes som grunnlag for vesentlige inntekter og utgifter i kommunens regnskaper.

I tillegg ble det formulert følgende bestilling:

Kontrollutvalget mener saken synliggjør en ikke ubetydelig risiko knyttet til bruk av regneark i forvaltningen. Innlandet Revisjon IKS bes om å kartlegge kommunens bruk av regneark som benyttes som grunnlag for vesentlige inntekter og utgifter i kommunens regnskaper.

I kontrollutvalgets møte 30.3.2017 fikk de en presentasjon av gjennomførte internrevisjoner i 2016, herunder en revisjon av utbetaling av tilskudd til private barnehager i Gjøvik kommune. På grunnlag av presentasjonen fattet kontrollutvalget følgende vedtak:

«Internrevisjonsrapporten «Utbetaling av tilskudd til private barnehager i Gjøvik kommune» oversendes Innlandet Revisjon IKS til orientering. Innlandet Revisjon IKS bes om å ta hensyn til denne i sitt arbeid med kontrollutvalgets bestilling av gjennomgang innenfor samme område.»

Vurdering:

Vedlagt følger revisjonsrapport fra Innlandet Revisjon IKS etter deres gjennomgang.

Revisjonsrapporten konkluderer med at man støtter de funn og merknader som fremkom i internrevisjonsrapporten som ble utarbeidet av administrasjonen i januar 2017. Hvilke funn dette var er omtalt/kommentert på s. 15 og 16 i revisjonsrapporten:

- Internkontroll: Det har ikke blitt gjennomført systematiske risikoanalyser av prosessen eller delprosesser. Det har vært bevisst fokus på risiko knyttet til enkelte deler av prosessen og gjennomført tiltak i henhold til dette. Det er ikke utarbeidet skriftlige

prosedyrer som beskriver hvem som gjør hva, når, hvordan. Det er etablert en sedvane som de involverte har god oversikt over.

- Kompetanse: De som har ansvaret for prosessen har fått nødvendig opplæring i regi av KS, Fylkesmannen og gjennom regionsamarbeid.
- Regnearket: Regnearket som er benyttet for 2016 og 2017 er utarbeidet av KS og PBL. Endrede forutsetninger som krever endringer i regnearket må utføres av kommunen selv. Det er Oppvekst/økonomi som er ansvarlig for selve regnearket. Det er ikke etablert en egen rutine for å kvalitetssikre selve regnearket før det tas i bruk.
- Grunnlag/input til regnearket: Grunnlagstall fra BASIL punches inn manuelt, det gjøres uttrekk fra regnskapstall fra VISMA som overføres regnearket. Andre forutsetninger punches inn manuelt. Det kreves god kunnskap om barnehageområdet og driften der å vurdere regnskapstallene i forhold til hva som skal legges inn. Det er uklart hvordan ansvar for regnearket formelt ligger i organisasjonen.
- Godkjenning av tilskuddssats: Beregningene oversendes økonomisjef for gjennomgang før alle involverte parter går gjennom beregningen. Det foretas en analytisk gjennomgang av tallgrunnlaget/input i forhold til retningslinjer fra Utdanningsdirektoratet.
- Vedtaket: Det brukes vedtaksmal utarbeidet av direktoratet. Vedtaksmalen ivaretar ikke alle sider av beregningen.

I tråd med fast praksis ved behandling av rapporter fra Innlandet Revisjon IKS foreslås å sende saken videre til kommunestyret med en innstilling til vedtak. Før saken kan legges frem for kommunestyret skal rapporten være fremlagt for rådmannen til uttalelse. Dette er gjort, jf. vedlegg til rapporten.

Forslag til vedtak er utformet med utgangspunkt i revisjonsrapportens konklusjoner og anbefalinger.

Revisjons- rapport

TILSKUDD TIL PRIVATE
BARNEHAGER
Gjøvik kommune



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av revisjonsprosjektet «Tilskudd til private barnehager» som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Gjøvik kommune.

Prosjektarbeidet er i hovedsak utført i mai – juni 2017. Prosjektarbeidet er gjennomført av regnskapsrevisor Unn Romundgard i samarbeid med forvaltningsrevisor Reidun Grefsrud som har vært oppdragsansvarlig for prosjektet.

Utkast til rapport er sendt rådmannen til uttalelse. Svaret fra rådmannen er vedlagt rapporten. Rapporten er rettet på side 9 som følge av ny faktaopplysning gitt i rådmannens kommentarer.

Lillehammer, 15 juni 2017

Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig

Unn Romundgard
Prosjektansvarlig

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	5
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	5
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	5
1.3 METODE OG GJENNOMFØRING.....	6
1.4 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER.....	7
2. UTBETALING AV TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER I 2015 OG 2016.	8
2.1 REGELVERKET FOR TILDELING AV TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER	8
2.2 ÅRSAKEN TIL FEIL UTBETALING AV TILSKUDD.....	9
3 KVALITETSSIKRINGS- OG KONTROLLRUTINER.....	13
3.1 REVISJONSKRITERIER.....	13
3.2 DATA.....	14
3.3 REVISJONENS VURDERINGER	16
3.4 KONKLUSJONER	17
3.5 ANBEFALINGER	17
4. ANDRE REGNEARKMODELLER.....	18
REFERANSER	19
VEDLEGG RÅDMANNENS UTTALELSE	20

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget vedtok i møte 1. desember 2016 å engasjere Innlandet Revisjon IKS til å foreta en undersøkelse med bakgrunn i feil utbetaling av tilskudd til private barnehager. Administrasjonen i Gjøvik kommune avdekket selv at de hadde gjort feil i beregning og utbetaling av tilskudd til de 18 private barnehagene i kommunen for årene 2015 og 2016. Beløpsmessig er dette rapportert til rundt 13 millioner for mye utbetalt over de to årene. Oppdraget til revisjonen er en oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 143/16 der kontrollutvalget ble bedt om å *«gå grundig inn i sakens ulike sider.»*

Formålet med prosjektarbeidet er dels å kartlegge og forklare hvorfor denne feilen oppstod og dels å vurdere om kommunens kvalitetssikrings- og kontrollrutiner er betryggende.

Revisjonen har foretatt en gjennomgang av rutiner, prosedyrer og beregninger på grunnlag av en dokumentanalyse og opplysninger hentet inn ved samtaler med administrasjonen. Gjennomgangen av internrevisjonsrapporten «Utbetaling av tilskudd til private barnehager fra Gjøvik kommune» har vært nyttig som grunnlag for våre vurderinger.

Revisjonen har gått gjennom utvalgte deler av beregningene av tilskuddssatser for 2015 og 2016. Når det gjelder for mye utbetalt i 2016, så er det dobbel indeksregulering av kommunale utgifter til barnehager fra 2014 til 2016 som er hovedforklaringen, slik det også er gjort rede for fra administrasjonens side. I tillegg har PBL ifølge formannskaps-saken i november 2016 gjort kommunen oppmerksom på at pensjon er behandlet på feil måte etter endringer i forskriften fra 2016. Denne revisjonsgjennomgangen har ikke avdekket flere faktorer som skulle vært behandlet annerledes. Når det gjelder 2015 beregningen, så kommer man til forskjellig resultat avhengig av hvilken modell som er brukt. KS og PBL sin modell tilsier at kommunen har betalt for høyt tilskudd. Revisjonens gjennomgang sannsynliggjør at det er flere faktorer som virker inn. Det er imidlertid vanskelig å spore alle tallene i det opprinnelig brukte regnearket og dermed ha en klar oppfatning. Vi kan ikke se av regnearket at man har feil indeksregulering.

Revisjonen støtter de funn og merknader som fremkommer i internrevisjonsrapporten og anbefaler på grunnlag av våre vurderinger og konklusjoner følgende tiltak:

- Rådmannen bør utarbeide en skriftlig rutine/prosedyre for beregning av tilskuddet til private barnehager basert på en gjennomgang og vurdering av risiko.
- Med utgangspunkt i risikovurderingen bør det etableres rutiner for kontroll med og sikring av selve regnearket (før beregningene starter), kontroll med data som legges inn i regnearket og kontroller / vurderinger av resultatet av beregningene.
- I rutineene bør det tydeliggjøres / formaliseres hvem som har ansvaret for beregningene, kontrollen, attestasjon og anvisning slik at nødvendig arbeidsdeling sikres.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget vedtok i sak 76/2016 i møte 1. desember 2016 å engasjere Innlandet Revisjon IKS til å foreta en undersøkelse med bakgrunn i feil utbetaling av tilskudd til private barnehager. Administrasjonen i Gjøvik kommune avdekket selv at de hadde gjort feil i beregning og utbetaling av tilskudd til de 18 private barnehagene i kommunen for årene 2015 og 2016. Beløpsmessig er dette rapportert til rundt 13 millioner for mye utbetalt over de to årene. Ifølge rådmannen skyldes feilen at tilskuddet var prisjustert to ganger.

Oppdraget til revisjonen er en oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 143/16 der kontrollutvalget ble bedt om å «gå grundig inn i sakens ulike sider.»

Gjennom kontrollutvalgets vedtak er revisjonen bedt om følgende:

- Foreta en grundig kartlegging og beskrivelse av hva som er skjedd, årsaken til at feilen oppstod og hvordan kvalitetssikrings- og kontrollrutiner har fungert.
- Kartlegging og vurdering av nye rutiner på området, herunder kontroll med at det benyttes korrekt prisjustering i beregningene.
- Kartlegging av kommunens bruk av regneark som benyttes som grunnlag for vesentlige inntekter og utgifter i kommunens regnskaper.

I kontrollutvalgets møte 30.3.2017 fikk de en presentasjon av gjennomførte internrevisjoner i 2016, herunder en revisjon av utbetaling av tilskudd til private barnehager i Gjøvik kommune. På grunnlag av presentasjonen fattet kontrollutvalget følgende vedtak:

«Internrevisjonsrapporten «Utbetaling av tilskudd til private barnehager i Gjøvik kommune» oversendes Innlandet Revisjon IKS til orientering. Innlandet Revisjon IKS bes om å ta hensyn til denne i sitt arbeid med kontrollutvalgets bestilling av gjennomgang innenfor samme område.»

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektarbeidet er dels å kartlegge og forklare hvorfor denne feilen oppstod og dels å vurdere om kommunens kvalitetssikrings- og kontrollrutiner er betryggende. Nytteverdien vil være å avdekke eventuelle svakheter i kommunens kvalitetssikrings - / internkontrollrutiner.

Vi har på grunnlag av vedtaket i kontrollutvalget formulert følgende problemstillinger:

1. Hva er årsaken til feil utbetalt tilskudd til private barnehager?
2. Hvorfor ble ikke feilen avdekket gjennom kvalitetssikring av/kontroll med tilskuddsberegningen før utbetaling?
3. Har kommunen fra og med beregningen av tilskuddet for 2017 etablert kvalitetssikrings- og kontrollrutiner som sikrer riktig utbetaling av tilskudd til private barnehager?
4. Benytter kommunen regnearkmodeller som grunnlag for beregning av tilskudd, egenbetalinger, gebyrer mv som har vesentlig betydning for kommunens eller enkeltpersoners økonomi, og i tilfelle hvilke?

Problemstillingene er besvart i kapitlene 2, 3 og 4.

1.3 METODE OG GJENNOMFØRING

Dette prosjektet er en mindre undersøkelse som dels består av en kartlegging (problemstillingene 1, 2 og 4) og dels en revisjon der vi vurderer internkontrollen på området. Vi har gjennomført prosjektet etter metodikken for forvaltningsrevisjon; i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges Kommunerevisorforening.

Vi har foretatt en gjennomgang av rutiner, prosedyrer og beregninger på grunnlag av en dokumentanalyse (se oversikt i referanseliste bakerst) og opplysninger hentet inn ved samtaler med administrasjonen, i hovedsak representert ved økonomisjefen og økonomirådgiver barnehage.

Vi har dessuten gått gjennom kommunens beregninger i 2015 og 2016 som grunnlag for utbetaling av tilskudd disse årene og kommunens reviderte beregninger for 2015 og 2016 med ny regnearkmodell der feilen ble avdekket.

Gjennomgangen av internrevisjonsrapporten «Utbetaling av tilskudd til private barnehager fra Gjøvik kommune» har vært nyttig som grunnlag for våre vurderinger under problemstilling 3.

Videre har vi innhentet opplysninger om bruk av andre regneark. Her har vi avgrenset til regneark som er grunnlag for beregning av tilskudd, gebyrer mv av vesentlig betydning for kommunens økonomi eller privatpersoners økonomi.

Oppstartbrev ble sendt rådmannen 15.12.2016. Utkast til rapport ble sent rådmannen for kommentarer 8.6.2016.

1.4 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative «standarder» som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Problemstilling 1, 2 og 4 er ikke vurderende problemstillinger.

I problemstilling 3 er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra:

- Kommunelovens § 23.2 om rådmannens ansvar for betryggende kontroll.
- Barnehageloven § 14 og Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager (t.o.m. 2015) og Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager¹(fra 2016).
- Gjøvik kommunes økonomireglement og økonomihåndbok

For å gi kontrollutvalget forståelse for hva som er skjedd, jfr problemstilling 1, har vi beskrevet hovedtrekk i regelverket knyttet til tildeling av tilskudd til private barnehager i kapittel 3. I kapittel 4 har vi gjort nærmere rede for konkrete revisjonskriterier som er lagt til grunn for vår vurdering av kvalitetssikrings- og kontrollrutiner.

¹ FOR-2015-10-09-1166 Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

2. UTBETALING AV TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER I 2015 OG 2016.

I dette kapitlet går vi gjennom årsaken til feil utbetaling av tilskudd i 2015 og 2016 og forsøker å forklare hvorfor feilen ikke ble oppdaget (jfr problemstilling 1 og 2)

Feilen ble først rapportert til ca 13 millioner. Tallet er senere justert ned med rundt en million, og noen tallhenvisninger i revisjonsrapporten er endret tilsvarende.

2.1 REGELVERKET FOR TILDELING AV TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER

Innledningsvis har vi beskrevet aktuelle bestemmelser hentet fra forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Fra 2011 ble barnehagetilskuddet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene og tilskuddsordningen ble endret. Kommunene står nå for hele tilskuddet til de private barnehagene. § 14, 3. ledd i Barnehageloven fastslår at de private barnehagene skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd.

Utdanningsdepartementet har gitt forskrift til loven der det står hvordan tilskuddet til de private barnehagene skal beregnes. Gjeldende forskrift «*Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager*», vedtatt 9.10.2015, trådte i kraft 1.1.2016. Forskriften avløser forskrift fra 29.10.2010, gjeldende fra 1.1.2011².

Det kommunale tilskuddet skal dekke kostnader til ordinær drift, bestående av driftskostnader, kapitalkostnader og administrasjonskostnader. Tilskuddet skal dekke kostnader som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd eller foreldrebetaling. Kommunene må først beregne tilskuddssatser ut fra en selvkostkalkyle for den kommunale driften. Deretter beregnes tilskudd til hver private barnehage i form av driftstilskudd og kapitaltilskudd pr heltidsplass etter hvor mange barn de har (jfr § 12 i forskriften).

Det mer detaljerte regelverket (forskriftens §§ 3, 4 og 5) for å beregne tilskuddsbeløpet har vært endret i større eller mindre grad hvert år. Det er mange faktorer i regnestykket. Det er kommunen selv som må fange opp endringer i regelverk og handle korrekt i forhold til dette.

Vi har nedenfor sett på tilskuddsberegningen for 2015 og 2016 og har derfor vist til regelverket som gjelder for disse to årene.

Det går frem av § 3 i gjeldende forskrift at driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager, fratrasket

² «Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. For årene 2011 – 2014 var det gjeldende års kommunebudsjett som lå til grunn for tilskuddsberegningen, og det ble foretatt en avregning mot regnskapet i ettertid. Fra og med 2015 skal tilskuddssatsene være basert på regnskapet to år før tilskuddsåret, korrigert for to års inflasjon.

Ifølge § 4 skal det gis et pensjonspåslag på driftstilskuddet. Fra 01.01.2016 gjelder ny forskrift der det står at pensjon skal beregnes med en fast sats på 13 % av kommunale barnehagers lønnsutgifter og det tillegges arbeidsgiveravgift på denne. Tidligere lå kommunens egne pensjonstall til grunn.

Administrasjonspåslaget på driftstilskuddet er fastsatt til 4,3 % av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale barnehager. Satsen er endret fra 4 % i 2015.

Kapitaltilskuddet (jfr § 6) skal fra 2016 beregnes etter nasjonale satser ut fra alder på bygget i den private barnehagen. Fram til 2016 kunne kapitalkostnader dekkes ved enten å benytte nasjonale satser fastsatt av departementet, eller ved å beregne gjennomsnittlige kapitalkostnader pr heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager.

Rundskriv Udir-7-2014 Tildeling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager utdyper forskriftsbestemmelsene. Det er blant annet angitt kostnader som ikke skal tas med i beregningene, f.eks utgifter til spesialpedagogiske tiltak og til lærlinger i kommunale barnehager. Kommunens pensjonsutgifter for 2015 må korrigeres for eventuell bruk av premiefond. Størrelsen på foreldrebetaling kan heller ikke tas direkte fra regnskapene, der skal man forholde seg til maks-priser mv. Utdanningsdirektoratet har kommet med regneeksempler. Agenda Kaupang har laget veileder for beregning av tilskudd til private barnehager.

2.2 ÅRSÅKEN TIL FEIL UT BETALING AV TILSKUDD

Som vi har omtalt over består tilskuddsberegningene av en beregning av tilskuddssatser og deretter en beregning av tilskudd til den enkelte barnehage som i hovedsak er basert på antall barn i barnehagen.

Revisjonen har sett på beregningene av tilskuddssatser for 2015 og 2016. Vi har ikke kontrollert antall barn og fordelingen av disse på aldersgrupper, oppholdstider eller annet, verken i kommunens egne barnehager eller i de private.

Revisjonen har heller ikke vurdert behandlingen av utgifter til Øverby bufferbarnehage i regnestykkene da dette spørsmålet har vært til vurdering hos fylkesmannen nå i 2017.

Prosedyre for beregning av tilskuddssatser

Kommunen har benyttet regneark som hjelpemiddel til de kompliserte beregningene som må gjøres.

Til og med beregningen for 2015 brukte kommunen et regneark som ble utarbeidet av økonomisjef i Gjøvik kommune i 2004. Regnearket er bygget ut og korrigert iht endringer som har kommet i løpet av alle disse årene³. Det samme arket har vært brukt over mange år. Forrige års ark er kopiert og deretter justert for å få med de endringene som er gjort i regelverket. Regnearket er lagret på et felles område for barnehage og skole. Det har ikke vært sperrer på overskrivning eller endring av formler i arket. Kopieringen og innlegging av nye forutsetninger er gjennomført samtidig som man har startet på beregning for nytt år. Dette oppfattes som et felles ansvar mellom økonomi og barnehagesektor, og er i praksis foretatt i nært samarbeid. De fleste data er punchet inn av barnehageadministrasjon eller økonomirådgiver, og økonomisjef har vært involvert i beregninger og vurderinger på flere punkter underveis i prosessen.

For å beregne årlige tilskuddssatser hentes tall for driftsutgifter i kommunale barnehager fra kommuneregnskapet ved utplukk fra økonomisystemet (Visma). Rapporter kjøres i økonomisystemet, noen tall legges uendret inn i regnearket, andre må vurderes og justeres. Uttrekk av tall gjøres i hovedsak av økonomirådgiver – i samarbeid med økonomisjef.

2015 var første år med beregning på grunnlag av regnskap for to år tilbake. Den som la inn tallene foretok indeksjustering i tråd med forskriften.

De private barnehagene rapporterer barnetall til kommunen. Tall for antall barn i kommunale barnehager fordelt på aldersgrupper omregnes til heltidsplasser. Tallgrunnlaget finnes i barnehageadministrasjonens systemer og punches inn i beregningsarket. Oppgaven utføres av barnehageadministrasjonen.

Total utgift etter korrigeringer, fordelt på antall heltidsplasser pr aldersgruppe, gir størrelsen på tilskudd pr plass i de private barnehager. Satsene ganges opp med antall heltidsplasser i de forskjellige aldersgrupper i den enkelte barnehage og gir samlet tilskudd for året.

I etterkant av satsberegningen er denne sendt til økonomisjefen for gjennomgang. Det avholdes også møte mellom de involverte parter der beregningen gjennomgås. Det blir da gjennomført en analytisk kontroll der det vurderes om resultatet er rimelig ut fra de endringer som har skjedd i regelverket og i barnehagene i kommunen.

³ Rettet i henhold til rådmannens kommentarer 15.6.17

Tilskuddene for 2015 og 2016 – nytt regneark

Kommunens beregnede og utbetalte tilskudd til de private barnehagene ble til slutt kr 107,5 millioner i sum til de 18 private barnehagene for 2015. Tilsvarende for 2014 var ca. 3 millioner mindre og endringen dermed på ca. 2,8 %. I tillegg har man konstatert at tilskuddet var ca. 5,5 mill. kroner for høyt, dvs. at feilen utgjorde 5,4 % av (det riktige) tilskuddet.

Beregninger for 2016 ble gjennomført på nye regneark utarbeidet av KS og PBL (private barnehagers landsforening). Prosedyre og arbeidsfordeling var i hovedsak uendret fra året før.

Det nye arket angir hvilke kostragrunder og arter som skal benyttes, slik at det i utgangspunktet er greit å søke opp tallene. Kommunen må likevel vurdere hvorvidt tallene kan brukes som de er, og sørge for at nødvendige korrigeringer foretas, blant annet at man får med de forskriftsfestede satser for administrasjon og pensjon. Det er også kommunen som må vurdere hvorvidt det er andre faktorer som må tas med. Det ligger ikke sperrer i dette regnearket, men det er lagt inn formel med indeksjustering på ett sted i 2016- beregningene.

Det nye arket har en kolonne hvor regnskapstall for 2014 legges inn av kommunen, og en kolonne der tallene for 2016 framkommer. Når 2014- tallene er registrert fra kommunens side, har man samtidig lagt inn en formel som beregner tallet for 2016-kolonnen ved å indeksjustere for to år, denne gangen med hhv 2,9 og 2,7 %. Det er imidlertid også lagt inn indeksregulering i en formel senere i regnearket, og dermed endte man med dobbelt indeksjustering. Dette ble ikke avdekket i kommunens egen analytiske etterkontroll.

Kommunens beregnede og utbetalte tilskudd til de private barnehagene for 2016 endte på 112,6 millioner. I tillegg er det beregnet at tilskudd skulle vært på rundt 106 millioner. Økningen fra 2015 til 2016 lå på vel 4 %.

Idet tilskuddet for 2017 skulle beregnes, oppdaget de som jobbet med regnearket i kommunen at det ble dobbelt opp med indeksjusteringer slik de hadde brukt arket i 2016. Ved å korrigere indeksjusteringen og også korrigere for en feil som PBL hadde påpekt vedrørende pensjon, så kom man fram til det som ovenfor er nevnt som korrekt tilskudd for 2016.

Som en sjekk gjorde man samme øvelse for 2015. For 2015 var tilskuddet beregnet i det gamle regnearket, men nå benyttet man KS og PBL sitt ark og fant at tilskuddsberegningen for 2015 også hadde gitt for høyt tilskudd.

Kommunens medarbeidere på økonomi og barnehage har rapportert om den feilen de har gjort.

Revisjonens gjennomgang av beregningene

Vi har gått gjennom utvalgte deler av beregningene av tilskuddssatser for 2015 og 2016. Vi har ikke kontrollert beregningen av kapitaltilskuddet for 2015 – da det er en liten del og det ikke er der problemet ligger. For 2016 er størrelsen på kapitaltilskuddet beløpsfestet i forskriften.

Når det gjelder for mye utbetalt i 2016, så er det dobbel indeksregulering av kommunale utgifter til barnehager fra 2014 til 2016 som er hovedforklaringen, slik det også er gjort rede for fra administrasjonens side. I tillegg har PBL ifølge formannskaps-saken i november 2016 gjort kommunen oppmerksom på at pensjon er behandlet på feil måte etter endringer i forskriften fra 2016. Denne revisjonsgjennomgangen har ikke avdekket flere faktorer som skulle vært behandlet annerledes.

Når det gjelder 2015 beregningen, så kommer man også til forskjellig resultat avhengig av hvilken modell som er brukt. KS og PBL sin modell tilsier at kommunen har betalt for høyt tilskudd.

Revisjonens gjennomgang sannsynliggjør at det er flere faktorer som virker inn. Det er imidlertid vanskelig å spore alle tallene i det opprinnelig brukte regnearket og dermed ha en klar oppfatning. Vi kan ikke se av regnearket at man har feil indeksregulering. Inntektsfradraget er behandlet forskjellig i de to beregningene, og opprinnelig beregning synes ikke korrekt. I tillegg har man plukket tallene noe forskjellig etter gammel og ny modell. For 2015 er kommunens regnskapstall 2013 i stor grad er plukket ut fra ansvarsbegrepet i regnskapet og deretter korrigert på forskjellig vis, mens KS/PBL legger opp til å bruke kostratall og dermed det som kalles tjeneste eller funksjon.

Feilen som ble avdekket for tilskuddet for 2016 er ikke gjentatt i beregningen for 2017.

Beregningen av tilskudd til private barnehager skjer på grunnlag av et komplisert regelverk med årlige endringer. Gjøvik kommune mangler etter revisjonens vurdering skriftlige kvalitetssikrings- og kontrollrutiner for beregning av tilskuddet til private barnehager. Dette er også påpekt i rådmannens internrevisjonsrapport. Kommunen har praktisert en analytisk kontroll i form av en overordnet rimelighetsvurdering som ikke var tilstrekkelig til å avdekke feilene som oppstod i 2015 og 2016.

3 KVALITETSSIKRINGS- OG KONTROLLRUTINER.

Problemstilling 3:

Har kommunen fra og med beregningen av tilskuddet for 2017 etablert kvalitetssikrings- og kontrollrutiner som sikrer riktig utbetaling av tilskudd til private barnehager?

3.1 REVISJONSKRITERIER

Rådmannens internkontroll

Kommunelovens § 23.2 lyder slik: «*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*»

Av forarbeidene til § 23, 2.ledd⁴ kan vi slutte at det er et krav om systemer og rutiner, altså at internkontrollen skal være systematisk. For øvrig gir loven og forarbeidene få anvisninger når det gjelder å stille opp krav til hva som er god internkontroll.

Gjøvik kommune har etablert flere aktiviteter for å sikre internkontrollen. Disse omtales blant annet i Styringsdokumentene for 2016 og 2017 som tiltak for å sikre «orden i eget hus». Det beskrives en risikobasert tilnærming hvor formålet er å gjøre tiltak og kontroller som reduserer risikobildet.

Økonomireglement og -håndbok

Gjøvik kommune har et økonomireglement hvor det i punkt 6.1 framgår at rådmannen har anvisningsfullmakt, og at denne kan delegeres videre, noe som er gjort i utstrakt grad. På området barnehage har både rådgiver og tjenesteleder barnehage anvisningsmyndighet.

Utbetalinger fra kommunen skal kontrolleres og godkjennes før de foretas, og det er lagt opp til en arbeidsdeling som tilsier at minst to personer er involvert gjennom attestasjon og anvisning av utgiften.

I kommunens økonomihåndbok står det blant annet at den som attesterer har ansvar for at pris er riktig og at utregningskontroll er utført. Til anvisningsmyndigheten (utbetalingsfullmakt) ligger ansvaret for å påse at de forutgående rutiner fungerer.

⁴ OT.prp nr. 70 (2002-2003).

Barnehageloven - Forskriften

Tilskuddsberegning og utbetaling av tilskudd skal skje i samsvar med forskrift om tildeling av tilskudd. Det står ikke noe spesielt om internkontroll i barnehageloven eller forskriften. Det går fram av § 2 i forskriften at kommunen skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak etter forskriften og at vedtak skal begrunnes. De private barnehagene har rett til å gjøre seg kjent med dokumentene som ligger til grunn for vedtaket. Dette betyr at kommunen må dokumentere datagrunnlaget og sine beregninger, slik at mottakeren kan forstå og etterprøve beregningene.

I veilederen påpekes det at kommunen både er myndighetsorgan, betaler tilskudd og driver egne barnehager i konkurranse med de private barnehagene. De mange rollene kan svekke tilliten til kommunens tilskuddsberegninger. I veilederen anbefales blant annet sporbarhet i beregningen, at det bør lages nøkkeltall for de viktigste kostnadsdriverne, at kommunerevisjonen bør attestere og at tilskuddsmottakerne bør få tilsendt regnearket.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har på grunnlag av det vi har vist til over konkretisert revisjonskriteriene slik:

- Gjøvik kommune skal ha etablert en internkontroll for beregning av tilskudd til private barnehager basert på en risikovurdering, som gir betryggende sikkerhet for at tilskuddet beregnes og utbetales i henhold til regelverket. Internkontrollen bør inneholde
 - Skriftlige rutiner / prosedyrer for beregninger av tilskuddssatser og tilskudd til den enkelte barnehage og for kvalitetssikring og kontroll av beregningene.
 - Tiltak som sikrer nødvendig kompetanse når det gjelder regelverket og beregningene.
- Det formelle ansvaret for beregningene bør klargjøres og det bør sikres tilstrekkelig arbeidsdeling i forbindelse med beregning, kontroll og utbetaling av tilskudd til private barnehager.

3.2 DATA

Organisering av arbeidet med beregningene

Kommunen har beskrevet (notat oversendt revisor) sin praksis for beregningen av barnehagetilskuddet og der opplyst at barnehagerådgiver, økonomirådgiver og økonomisjefen har samarbeidet om beregningen. Anvisningen av t tilskuddene for 2015 og 2016 er etter det vi har fått opplyst foretatt av barnehagerådgiver det ene året og det andre året av tjenesteleder for barnehage.

For å skaffe kunnskap om tilskuddsordningen har Gjøvik kommune vært representert på alle kurs og opplæringer på dette området arrangert av bl.a. fylkesmannen, KS og PBL. Det nevnes også møter i Gjøvik-regionen med bl.a. tilskuddsberegningen som tema.

Kommunen beskriver også at de til enhver tid har benyttet gjeldende forskrifter, regneeksempler, veiledere og UDIR sin nettside om private barnehager. Det er også gjort henvendelser direkte til direktoratet og man har diskutert de spørsmål man har hatt i sine nettverkssamarbeider.

De tre involverte i kommunen har praktisert noe arbeidsdeling seg imellom. Data innhentet og registrert av den ene er etterkontrollert av en annen. Det synes som det over år er etablert en praksis med hvem som gjør hva, uten at dette er formalisert eller nedfelt på en slik måte at det klart framgår hvem som har ansvar for hva.

I internrevisjonen er konklusjonen at det ikke er etablert en egen rutine for å kvalitetssikre selve regnearket før det tas i bruk. I praksis har man likevel ment at det samarbeidet man har mellom Oppvekst og Økonomi skal bidra til en fortløpende kvalitetssikring.

Internrevisjon tilskudd barnehager

Gjøvik kommune har etablert en rekke kontrollaktiviteter. Nytt fra 2016 er at det gjennomført internrevisjoner i organisasjonen. I Årsrapporten 2016, side 12-14 er internrevisjonen omtalt:

«Internrevisjonen bidrar til at organisasjonen lettere kan nå sine målsettinger ved å benytte en systematisk og strukturert metode for å evaluere og forbedre organisasjonens prosesser. Det skal gjennomføres inntil fem revisjoner i året etter bestilling fra rådmannen. I 2016 ble det gjennomført 4 internrevisjoner i organisasjonen: tre knyttet til området informasjonssikkerhet og utbetaling av tilskudd til private barnehager.»

Revisjonen har mottatt revisjonsrapporten (datert 26.1.17).

Internrevisjonen har omfattet en gjennomgang og kontroll av kommunens internkontrollrutiner på oppdrag av rådmannen. Her kommenterer vi kort de funn som ble avdekket:

- o Internkontroll: Det har ikke blitt gjennomført systematiske risikoanalyser av prosessen eller delprosesser. Det har vært bevisst fokus på risiko knyttet til enkelte deler av prosessen og gjennomført tiltak i henhold til dette. Det er ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer som beskriver hvem som gjør hva, når, hvordan. Det er etablert en sedvane som de involverte har god oversikt over.
- o Kompetanse: De som har ansvaret for prosessen har fått nødvendig opplæring i regi av KS, Fylkesmannen og gjennom regionsamarbeid.
- o Regnearket: Regnearket som er benyttet for 2016 og 2017 er utarbeidet av KS og PBL. Endrede forutsetninger som krever endringer i regnearket må utføres av kommunen selv. Det er Oppvekst/økonomi som er ansvarlig for selve regnearket. Det er ikke etablert en egen rutine for å kvalitetssikre selve regnearket før det tas i bruk.
- o Grunnlag/input til regnearket: Grunnlagstall fra BASIL punches inn manuelt, det gjøres uttrekk fra regnskapstall fra VISMA som overføres regnearket. Andre forutsetninger punches inn manuelt. Det kreves god kunnskap om barnehageområdet og driften der å vurdere

regnskapstallene i forhold til hva som skal legges inn. Det er uklart hvordan ansvar for regnearket formelt ligger i organisasjonen.

- o Godkjenning av tilskuddssats: Beregningene oversendes økonomisjef for gjennomgang før alle involverte parter går gjennom beregningen. Det foretas en analytisk gjennomgang av tallgrunnlaget/input i forhold til retningslinjer fra Utdanningsdirektoratet.
- o Vedtaket: Det brukes vedtaksmal utarbeidet av direktoratet. Vedtaksmalen ivaretar ikke alle sider av beregningen.

Internrevisjonsteamet har flere forslag/merknader om forbedringer:

- o Det bør gjennomføres en risikoanalyse knyttet til delprosessene og en skriftlig prosedyre som beskriver prosessen. En skriftlig prosedyre sikrer at internkontrollen ivaretas etter intensjonene og at kontrollaktiviteter lettere kan følges opp.
- o Det bør innføres en kvalitetskontroll av selve regnearket før det tas i bruk, og at all input kvalitetssikres både før og etter at de tas inn i regnearket.
- o Det organisatoriske ansvaret for alle deler av prosessen tydeliggjøres og plasseres i forhold til fagområder og nedfelles i skriftlig prosedyre. Intensjonen er å hindre pulverisering av ansvar, usikkerhet om hvem som har ansvar for hva, og også redusere sårbarheten ved skifter i bemanning m.v.
- o Vedtaksmalen bør forenkles og opplysningene om utregninger vedlegges vedtaket.

Internrevisjonen har i sin rapport satt frist om beskrivelse av korrigerende tiltak til 1. oktober 2017.

3.3 REVISJONENS VURDERINGER

Rådmannen i Gjøvik kommune har etablert flere aktiviteter for å oppfylle sitt overordnede ansvar for å sørge for betryggende kontroll i organisasjonen. En av disse aktivitetene er årlige internrevisjoner. I 2016 har det blant annet vært gjennomført en internrevisjon av beregningen av tilskudd til private barnehager. Denne revisjonen har vært nyttig fordi den har avdekket et forbedringspotensial når det gjelder rutiner og praksis ved beregning av tilskudd til private barnehager.

Beregninger av tilskudd til private barnehager har blitt gjennomført av barnehageadministrasjonen og økonomiavdelingen i fellesskap og det har blitt etablert en praksis som i noen grad sikrer en viss arbeidsdeling, kvalitetssikring og kontroll. Revisjonen mener det er en svakhet at det ikke foreligger en skriftlig rutine eller prosedyre for tilskuddsberegningen. En skriftlig rutine kunne også ha plassert det formelle ansvaret for beregningene og sikret arbeidsfordeling mellom de som bidrar i beregningene, kontrollerer, attesterer og anviser.

Administrasjonen har en praksis for kontroll med data som legges inn i regnearket og en analytisk kontroll – en rimelighetskontroll i etterkant av beregningene. Som vi har sett var ikke denne kontrollen tilstrekkelig til å avdekke feilene i 2015 og 2016.

Revisor vurderer at regnearket fra KS/PBL er et bra utgangspunkt, men at det kun kan anses som et hjelpemiddel. Kommunen må selv sørge for å få med alle faktorer med rett størrelse og behandling.

Tiltak kan være at arket låses for redigering på kritiske steder i forkant av bruken. Formler må vurderes for redigering hvert år. Revisor mener at det er viktig at både data som legges inn i arket og de svar som kommer ut kontrolleres og analyseres slik at vesentlige feil unngås.

I dette regnestykket er det mange faktorer som ikke nødvendigvis drar tilskuddet i samme retning, og det har vist seg at en endring i totalen som stemmer noenlunde med fjorår + 3% ikke er tilstrekkelig. Revisjonen anbefaler at man bryter ned analysen på et mer detaljert nivå når det er endringer i så vidt mange faktorer fra år til år.

Det er årlige endringer i regelverket og kompliserte beregninger som krever god kunnskap og forståelse for regelverket, beregningene og datagrunnlaget for beregningene. De som medvirker i beregningene holder seg oppdatert ved å være med på tilgjengelige kurs og samlinger og ved å ta kontakt med fagpersoner ved tvil. Revisjonen mener administrasjonen har tilstrekkelige tiltak for å sikre kompetanse.

3.4 KONKLUSJONER

Beregningen av tilskudd til private barnehager skjer på grunnlag av et komplisert regelverk med årlige endringer. Gjøvik kommune mangler etter revisjonens vurdering skriftlige kvalitetssikrings- og kontrollrutiner for beregning av tilskuddet til private barnehager. Dette er også påpekt i rådmannens internrevisjonsrapport. Kommunen har praktisert en analytisk kontroll i form av en overordnet rimelighetsvurdering som ikke var tilstrekkelig til å avdekke feilene som oppstod i 2015 og 2016.

Feilen som ble avdekket for tilskuddet for 2016 er ikke gjentatt i beregningen for 2017.

3.5 ANBEFALINGER

Revisjonen støtter de funn og merknader som fremkommer i internrevisjonsrapporten og anbefaler på grunnlag av våre vurderinger og konklusjoner følgende tiltak:

- Rådmannen bør utarbeide en skriftlig rutine/prosedyre for beregning av tilskuddet til private barnehager basert på en gjennomgang og vurdering av risiko.
- Med utgangspunkt i risikovurderingen bør det etableres rutiner for kontroll med og sikring av selve regnearket (før beregningene starter), kontroll med data som legges inn i regnearket og kontroller / vurderinger av resultatet av beregningene.
- I rutinene bør det tydeliggjøres / formaliseres hvem som har ansvaret for beregningene, kontrollen, attestasjon og anvisning slik at nødvendig arbeidsdeling sikres.

4. ANDRE REGNEARKMODELLER

Gjøvik kommune benytter regneark som verktøy i mange sammenhenger. I noen tilfeller brukes regneark som verktøy for å generere tall til kommunens regnskap ved en direkte import fra regneark til regnskap. I andre tilfeller brukes regneark til å foreta en underliggende beregning, mens selve inputen i regnskapet kommer på ulikt vis.

Tilskudd Ressurskrevende tjenester. For 2016; ca 66 mill /45 brukere

Årlig rapportering til staten der kommunen får godtgjort for en andel av sin ressursinnsats ut over et innslagspunkt. Kommunen beregner timepriser, antall timer og sum utgifter pr tjenestemottaker og totalt ved hjelp av regneark som er utarbeidet av kommunen selv.

Utgiftene legges over i et sentralt utarbeidet skjema (regneark) hvor man må markere riktig for den enkelte tjenestemottaker for å komme fram til berettiget tilskuddsbeløp.

Oppholdsbetaling sykehjem:

Den enkelte beboer betaler opphold ut fra sine inntektsforhold mv. I forbindelse med det årlige skatteoppgjøret gjøres en etterberegning av denne betalingen for hver beboer. Denne beregningen foretas ved hjelp av et regneark hvor grunnlagstall legges inn manuelt og resultatet beregnes gjennom formel i arket. Dette utføres av tildelingskontoret.

Eiendomsavgifter

Kommunen må overholde selvkostbestemmelser som sier at innbyggerne ikke skal betale mer for det de mottar enn det det koster kommunen å yte tjenesten. Dette krever beregninger både på budsjettstadiet (prisfastsetting) og når regnskapet avsluttes (etterkalkyler). Kommunen har anskaffet verktøyet Momentum, som er et regneark (eller et program som virker som et stort regneark). Momentum benyttes nå på områder for kommunale eiendomsavgifter (VAR) og andre tekniske områder. I Momentum legges det inn tall (fil) fra kommuneregnskapet, fra andre eksterne kilder og skjønsmessige størrelser og fordelingsnøkler. Disse brukes i beregninger av og som dokumentasjon på at kommunen holder seg innenfor regelverket. Arket i seg selv har mekanismer som skal hindre utilsiktet feil i formel mv, og det utarbeides i tett samarbeid med leverandøren. (teknisk, økonomi og ekstern selger /konsulent).

For øvrig er regneark ett av flere verktøy som kan brukes for nær sagt all tallbehandling.

Kommunens bruk av regneark genererer ikke nødvendigvis tall direkte til regnskapet, men mer indirekte benyttes det. I forbindelse med budsjettarbeid og beregning av satser mv. er regneark sentralt. Likeledes ved etterbehandling av regnskapsdata for sammenligning over år eller mot budsjett. Mange regnestykker og talloppsett gjennomføres og presenteres i regneark.

REFERANSER

Lov om barnehager. LOV-2005-06-17-64.

Forskrift om likeverdig behandling av ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager 29.10.2010 nr 1379. (opphevet fra 01.01.2016).

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager 9.10.2015, nr 1166. (trådte i kraft 01.01.2016).

Utdanningsdirektoratet: Tildeling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Rundskriv Udir 7-2014, 23.9.2014.

Agenda Kaupang /KS/PBL: Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager. Oppdatert versjon 1.2.2017.

I tillegg har vi mottatt dokumentasjon fra kommunen:

1. «Beskrivelse av praksis for tilskudd til private barnehager»
2. 2015 Opprinnelig beregning og tilskuddssatser
3. 2015 Utbetaling
4. 2015 KS og PBL sitt skjema
5. 2016 Opprinnelig beregning og tilskuddssatser
6. 2016 Utbetaling
7. 2016 KS og PBL sitt skjema
8. 2017 KS og PBL sitt skjema
9. 2017 ESA vedtaksmal

Rapport fra Internrevisjon i Gjøvik kommune – sektor Oppvekst, tjeneste barnehage – utbetaling av tilskudd til private barnehager i Gjøvik kommune. 26.1.2017.

Regnskapsdata fra kommunens økonomisystem (Visma)

VEDLEGG

RÅDMANNENS UTTALELSE

Revisjonen har mottatt mail fra rådmannen datert 15. juni 2017 med følgende tekst:

Hei!

Rådmannen i Gjøvik kommune har følgende kommentar til teksten:

s.9 Prosedyre for beregning av tilskuddssatser, 2. avsnitt

«Til og med beregningen for 2015 brukte kommunen et regneark av ukjent opprinnelse.»

Vår forklaring: Regnearket som kommunen benytter for 2015 ble utarbeidet av økonomisjef i Gjøvik kommune i 2004. Regnearket er bygget ut og korrigert iht til endringer som har kommet i løpet av alle disse årene.

s.12 Kvalitetssikring og kontrollrutiner

Problemstilling 3:

«Har kommunen fra og med beregningen for 2017 etablert kvalitetsskrings- og kontrollrutiner som sikrer riktig utbetaling av tilskudd til private barnehager?»

Vårt svar: Administrasjonen i økonomiseksjonen og barnehagekontoret har gjennomgått den interne systemrevisjonsrapporten og startet arbeidet med risikoanalyser og utarbeidelse av prosedyrer for beregning- og utbetaling av tilskudd til private barnehager. Arbeidet er godt i gang, rutinene skal også formalisere hvem som har ansvar for beregningene, kontrollen, attestasjon og anvisning. Fristen for dette er 1.oktober 2017, gitt av kommunens internrevisjon.

Vennlig hilsen

Magnus Mathisen

Rådmann

E-post: magnus.mathisen@gjovik.kommune.no

Telefon: 947 91031

Gjøvik kommune, Postboks 630, 2810 Gjøvik

www.gjovik.kommune.no



Gjøvik kommune

OPPFØLGING AV OPPDRAG FRA KOMMUNESTYRET OMKRING SAKSUTREDNING M.M. I SAK OM ORGANISERING AV GJØVIK KRISESENTER (K.SAK 62/2017)

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	24.08.2017	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Brev av 06.06.2017 fra ansatte ved Kriesesenteret i Gjøvik til politikere i kommunene Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land og Søndre Land.

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

--

SAKSOPPLYSNINGER:

Kommunestyret ga i møte den 15/6-17 kontrollutvalget et oppdrag, jf. vedtak i kommunestyrets sak 62/2017 **Endring av organisasjonsmodell for Gjøvik kriesesenter - ny behandling etter høring.** Oppdraget fremkommer i andre del av kommunestyrets vedtak i saken:

Kommunestyret viser til brev av 6. Juni 2017 fra de ansatte til politikere i Gjøvik kommune. Kommunestyret ber kontrollutvalget foreta en grundig gjennomgang av saken for å avdekke om det foreligger kritikkverdige forhold i saksutredningen eller om påstandene som fremsettes om en eller flere politikere medfører riktighet.

Brevet det henvises til i vedtaket følger vedlagt saken.

Oppdraget ble drøftet i kontrollutvalgets møte den 23/6-17 (sak 45/2017) der kontrollutvalget fattet slik vedtak:

- 1. Kontrollutvalget ber Innlandet Revisjon IKS om å legge frem et forslag til oppfølging av kommunestyrets oppdrag til kontrollutvalget i k.sak 62/2017 om å «foreta en grundig gjennomgang av saken for å avdekke om det foreligger kritikkverdige forhold i saksutredningen eller om påstandene som fremsettes om en eller flere politikere medfører riktighet».**
- 2. Saken følges opp på neste møte.**

Innlandet Revisjon IKS presenterer sitt forslag i møtet.

Saken legges frem til diskusjon uten forslag til vedtak.

Gjøvik 06.06.2017

Til politikere i:

Gjøvik Kommune
Vestre Toten kommune
Østre Toten kommune
Søndre Land kommune
Nordre Land kommune

Ansatte ved Gjøvik Kriesesenter IKS vil med bakgrunn i den pågående politiske prosessen knyttet til rådmannsutvalgets ønske om å omorganisere senteret til vertskommune formidle vårt syn. Vi er ikke satt opp som høringsinstans i saken, men stiller oss bak styrets uttalelse, som vi til en viss grad har hatt mulighet til å påvirke. Vi opplever likevel at det er på sin plass med en presisering av vårt syn og det vi opplever som et dårlig grunnlag for å gjennomføre omorganisering. Fagforbundet i Gjøvik har med bakgrunn i en offisiell policy valgt å uttale seg positivt til en eventuell omorganisering, til tross for at de kjenner til at ingen av deres medlemmer ved kriesesenteret støtter dette. Vi opplever at beslutninger og meninger knyttet til vår arbeidsplass ikke er basert på kunnskap om kriesesenterets formål og mandat, ei heller fakta. Vi kjenner til at det har fremkommet utsagn og meninger om kriesesenterets ledelse og drift vi ikke kan kjenne oss igjen i.

Ansatte ved Gjøvik Kriesesenter IKS har fått innsyn i at politikere i Gjøvik aktivt har tatt standpunkt og bidratt til å fremme unøyaktige, usanne og unyanserte synspunkt om senterets ledelse og drift. Dette uten å ha tatt til seg at en sak alltid har flere sider, og dermed bidratt til å spre en ensidig fremstilling. Blant annet er det uttalt at det er dårlig arbeidsmiljø ved kriesesenteret, at det drives dårlig og er manglende tillit til leder.

I april 2017 ble ansatte ved kriesesenteret invitert til å delta i en medarbeiderundersøkelse. Denne ble initiert av kriesesenterets styre, etter påtrykk fra kontrollkomiteen i Gjøvik kommune. I forkant av denne stilte de ansatte seg bak en uttalelse om situasjonen på senteret. Vi opplever at denne ble lagt til side. 11 av 12 ansatte deltok derfor i en medarbeiderundersøkelse gjennomført av Stamina på Raufoss. Denne konkluderer blant annet med at:

«Stamina Helse, avd. Vestopppland (bedriftshelsetjenesten) ble forespurt om å bistå med kartlegging av arbeidsmiljøet ved Gjøvik Kriesesenter IKS og oppfølging av resultater. Alle ansatte ble innkalt til individuell samtale basert på innhold i spørreskjema som var sendt ut i forkant. Det ble avsatt en time til intervju/dialog med hver ansatt. Alle ansatte formidlet svært mye positivt ved egen arbeidssituasjon. Alle ga uttrykk for god trivsel og godt arbeidsmiljø. Svarene som framkom gjenspeiler et solid verdigrunnlag, gode holdninger og relasjoner mellom leder og ansatte ved Kriesesenteret. De ansatte opplever seg trygge på jobb. De bemerker gode rutiner, åpen kommunikasjon og oppfølging etter vanskelige hendelser som positivt. De beskriver også humor på jobb og godt samarbeid.»

Denne undersøkelsen er nå sendt ut til ordførere og rådmenn i våre samarbeidskommuner.

Vi mener det er viktig at politikere, våre ombudsmenn, tar beslutninger ut i fra et tilstrekkelig faktagrunnlag. Det er viktig at beslutningstakere har tilstrekkelig kunnskap om krisesenterets drift, formål og mandat, og viser etterrettelighet i viktige prosesser som berører mange ansatte og brukere. Vi representerer et lovpålagt tilbud. Krisesenterets ansatte mener den kunnskap og erfaring krisesenteret besitter må ivaretas og videreføres gjennom et nært samarbeid mellom alle eierkommunene og krisesenteret. Forutsetningene for dette ligger etter vår mening allerede godt til rette innenfor dagens organisering. Gjennom IKS-organisering har alle samarbeidende kommunene tydelige forpliktelser, og ansvar som går ut over det å knytte seg til en vertskommune. En omorganisering til vertskommunemodell vil etter vår mening bidra til å svekke de andre kommunenes fokus og forpliktelser knyttet til vold i nære relasjoner og dermed bidra til et svekket tilbud for innbyggerne. Krisesenterloven gir alle kommuner plikt til å gi sine innbyggere et krisesentertilbud. Den skal bidra til å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner, uansett hvor i landet de bor.

De ansatte ved Gjøvik Krisesenter IKS stiller spørsmålsteget ved begrunnelsen som ligger til grunn for utredning knyttet til omorganisering til vertskommune. De ansatte er fornøyd med sin arbeidshverdag og opplever et godt arbeidsmiljø. Tilbakemeldinger fra ulike brukere viser også at de opplever å få god hjelp på krisesenteret.

I informasjonsmøte om prosessen, der blant andre rådmannen i Gjøvik og Søndre Land var til stede, den 05.05.17, uttrykte de ansatte blant annet usikkerhet knyttet til overføring av ansettelsesforhold, spesielt for vikarer, samt hvordan vi skal sikre tilstrekkelig handlingsrom for blant annet akutte avgjørelser i på kveld, natt og i helger. De ansatte er også bekymret for at krisesentertilbudet skal institusjonaliseres.

De ansatte stiller spørsmål om hvorfor det er nødvendig å forandre en organisasjon som fungerer bra. Rådmannen i Gjøvik påpekte flere ganger at mye ikke vil bli noen endring ved en omorganisering. Dette er de ansatte usikre på, og undrer seg over nødvendigheten av å gjennomføre en omorganisering dersom lite vil endres. Ansatte ved Gjøvik Krisesenter IKS ser ikke hvordan en eventuell omorganisering skal bidra til å forbedre tjenesten eller den faglige driften av krisesenteret. Og heller ikke hvordan en omorganisering over i det kommunale skal bidra til å ivareta ideologien og de verdiene krisesenteret jobber etter. Krisesenteret samarbeider med mange instanser i alle sine fem samarbeidskommuner. De fleste av krisesenterets brukere har behov for tjenester fra ulike etater i sin hjemkommune. Krisesenteret ser det derfor som lite hensiktsmessig å skulle organiseres innenfor barne- og familieetaten i Gjøvik kommune. En viktig forutsetning ved innføringen av krisesenterloven har vært at tilbudet ikke skal svekkes gjennom lovfesting. Her har forarbeidene til loven fremhevet viktigheten av at kommunene legger til rette for at krisesentrene kan beholde så mye fleksibilitet som mulig også innenfor det kommunale systemet. Dette blir sett som en viktig forutsetning for at krisesentrene kan opprettholde den handlekraften som brukerne selv fremhever som en av de viktigste sidene ved krisesentertilbudet.

Krisesenteret har vært opptatt av å styrke samarbeidet med andre instanser knyttet til våre brukere. Dette gjelder alle kommunene. Et tverrfaglig samarbeid skal først og fremst komme brukerne til gode. Det er brukernes behov som skal stå i fokus. Det er ikke snakk om økt

behov for samordning, men et tettere samarbeid rundt felles brukere. Disse brukerne kommer fra alle våre fem samarbeidskommuner.

Ansatte ved krisesenteret er opptatt av våre brukere og kan ikke se at en omorganisering vil komme de til gode. De ansatte ved krisesenteret føler uro knyttet til de endringene som nå er satt i gang. Vi opplever igangsettelsen av denne prosessen som forstyrrende. Vi har et godt drevet krisesenter og ansatte som trives på jobb. Ansatte ved krisesenteret har imidlertid registrert at det i den siste tid har foregått ulike prosesser utenfor krisesenteret. Vi undrer oss over om det ligger andre begrunnelser til grunn for å gjennomføre en omorganisering enn det som presenteres i fagrapporten. Denne mangler for øvrig også en unyansert fremstilling av organisering innenfor et IKS kontra vertskommune. Organisering som et IKS kontra vertskommune har vært utredet grundig i flere kommuner. Vi kan f.eks. vise til KS-advokatens utredning knyttet til omorganiseringen av Romerike krisesenter, samt utredning gjort i forbindelse med omorganisering av Indre Østfold krisesenter. Der har en grundig utredning konkludert med en anbefaling om at IKS er best egnet i forhold til drift av et krisesenter. Det fremheves blant annet at IKS-loven er en langt mer velregulert modell og gir svar på de vesentlige spørsmål som oppstår i samarbeidsforholdet mellom kommunene. Loven gir også klare ansvarsforhold både med hensyn til løpende drift, arbeidsgiveransvar og deltakerkommunenes økonomiske ansvar.

Ingen politikere har etterspurt de ansatte sin mening eller opplevelse av sin arbeidshverdag. I etterkant av rådmannens orientering i mai skrev de ansatte en uttalelse som ble lagt ved styres høringsuttalelse. En uttalelse alle ansatte har stilt seg bak. Likevel prøver en sentral politiker i Gjøvik å fremstille det som at de ansatte som var til stede under rådmannens orientering om utredningsprosessen, ikke er representative for alle ansatte. Dette opplever vi som svært uheldig da dette blir stående som en uimotsagt sannhet.

Ansatte ved Gjøvik Krisesenter IKS har fokus på de tjenestene vi skal levere overfor våre brukere. Vi er et lavterskeltilbud der bruker skal komme først. Vi mener at dagens organisasjonsmodell godt ivaretar formålet og mandatet til krisesenteret. Endringer tar tid og kan skape ustabilitet og usikkerhet i en organisasjon. Dette kan gå ut over den trygghet vi skal gi våre brukere. Vi jobber med sårbare brukere i ulike krisefaser. I et brukerperspektiv mener vi en eventuell omorganisering til vertskommune **ikke** vil komme brukere av krisesentertilbudet til gode. Krisesenteret er et unikt tilbud. Det ønsker vi fortsatt å være.

Ansatte ved Gjøvik Krisesenter IKS

SAK NR. 50/2017

Gjøvik kommune

OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	24.08.2017	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Oppfølgingssaker – Gjøvik kommune

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

--

SAKSOPPLYSNINGER:

Bakgrunn/oppsummering:

Saken er en oppfølging av vedtak i kontrollutvalgets møte den 30/3-17 (sak 22/17), der kontrollutvalget bl.a. ba sekretariatet om å styrke sitt arbeid med oppfølging av politiske vedtak.

Bakgrunnen for kontrollutvalgets anmodning er kommunelovens § 77 nr. 4 der det bl.a. fremgår at en av kontrollutvalgets oppgaver er «**å påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak.....**».

Kontrollutvalget ivaretar denne oppgaven i dag, men på en fragmentert måte. En mer systematisk jobbing med oppfølging av politiske vedtak vil gi en bedre etterlevelse av kontrollutvalgets oppgave på området.

Sekretariatet har tidligere foreslått et årlig opplegg med følgende aktiviteter:

- a) Kartlegging/beskrivelse og risikovurdering av rådmannens system for oppfølging av politiske vedtak.*
- b) Gjennomgang av vedtak i kommunestyret og forslag til oppfølging av konkrete vedtak.*

Denne saken er en oppfølging av vedtakets pkt. b) og vedlagt følger en oversikt over saker som kan drøftes nærmere mht. oppfølging fra kontrollutvalgets side (se vedlegg 1). Oversikten vil bli presentert nærmere i møtet.

Dersom kontrollutvalget beslutter å undersøke saker nærmere kan dette gjøres enten ved å be administrasjonen redegjøre for oppfølgingen, eller engasjere Innlandet Revisjon IKS til å gjøre en grundigere vurdering av rådmannens oppfølging.

Saken legges frem til diskusjon uten forslag til vedtak.

Beskrivelse av sekretariatets gjennomføring:

Det er ikke gjennomført noen nærmere kartlegging/beskrivelse av rådmannens system/rutiner for å følge opp politiske vedtak. Bakgrunnen for dette er to-delt:

- Kontrollutvalget er kjent med at rådmannen har etablert et system.
- Små ressurser til sekretariatet til arbeidet med oppfølging av politiske vedtak.

En grundigere kartlegging av rådmannens system kan vurderes i 2018.

I sekretariatets arbeid med saken i 2017 er fokus rettet mot å tilrettelegge for en test av at systemet fungerer i praksis. Dette er gjort ved å ta en gjennomlesing av saker i kommunestyret i 2014-2016 og plukke ut saker som kan være egnet til oppfølging.

Vedtakene som er plukket ut er **vedtak med størst sannsynlighet for å bli nedprioritert/glemt**. Dette kan f.eks. være:

- Saker som synes å være særlig komplekse
- Saker med en relativt lang tidshorisont

Følgende sakstyper er ikke prioritert/tatt med i oversikten:

- Plansaker, herunder policydokumenter og reguleringsplaner.
- Saker som innvirker direkte på regnskapet (forutsettes fulgt opp regnskapsrevisor)
- Saker som gjelder en, eller et fåtall personer (forutsettes fulgt opp av de som det gjelder)
- Saker som har en markant pressgruppe bak seg (forutsettes fulgt opp av de som det gjelder)

Oppfølgingssaker – Gjøvik kommune

Samtlige kommunestyreprotokoller etter oktober 2014 er gjennomgått.

2014			
Saksnr.	Saker	Vedtak	Oppf.
66/14	Strategi for folkehelsearbeid i Gjøvik	Vedtak: 1. Gjøvik kommune legger Strategi for folkehelsearbeid i kommunene i Gjøvikregionen 2013-16 til grunn for videre utvikling av sitt folkehelsearbeid 2. Folkehelsearbeidet forankres politisk hos formannskapet som planutvalg 3. Folkehelsestrategi forankres i rådmannsledelsen gjennom den pågående omorganiseringen i kommunen. 4. Stilling for samfunnsmedisiner hos Gjøvikregionen helse- og miljøtilsyn utvides med 40%, til 100%. Gjøviks andel av finansiering av denne utvidelsen avklares gjennom høstens budsjettprosess. 5. Sakens konsekvens for folkehelse innarbeides som vurderingskriterium i administrasjonens egenvurdering i alle saker som legges fram for politisk behandling.	
2015			
23/15	Psykososial oppfølging ved kriser og katastrofer i Gjøvikregionen - forankring av felles planverk for kommuner og politi	Vedtak: Kommunestyret tar framlagte plandokumenter til orientering og slutter seg til at de tas i bruk for psykososiale tiltak og oppfølging ved kriser og katastrofer i Gjøvikregionen. Egenvurdering:	Orienteringssak?

		<i>Det er et omfattende og viktig planverk for helhetlig samhandling rundt og gjennomføring av psykososiale tiltak ved kriser og katastrofer som her legges fram for kommunestyret til orientering og forankring.</i> <i>Rådmannen anbefaler at kommunestyret slutter seg planverket og at det implementeres i kommunens beredskaps- og kompetanseplanverk, med åpning for vurdering og innarbeiding av eventuelle justeringer etter EPS-øvelsen i mars.</i> <i>Gjennomføring av planverket vil kreve at det prioriteres tid og ressurser for tilrettelegging for de rutiner og tiltak som det legges opp til. Videre at medlemmene i kriseteamene og det personell som kommunen stiller med ved oppretting av EPS gis opplæring i henhold til kompetanseplanen, samt at forutsatte nettverkssamlinger blir etablert og gjennomført.</i> <i>Eventuelle kompensasjonsordninger for kriseteamarbeid vil måtte vurderes av den enkelte kommune.</i> <i>Konsekvens for folkehelse:</i> <i>Vedtaket gir ingen direkte konsekvenser for folkehelsen, men oppfølgingen av planverket vil forbedre beredskapsaktørenes samarbeidsevne i krisesituasjoner og gi berørte en bedre og mer koordinert gjennomføring av psykososiale tiltak og oppfølging av disse.</i>	
26/15	Revisjonsrapport / selskapskontroll: etterlevelse av felles eierskapspolitikk i Gjøvikregionen	Vedtak: 1. Kommunestyret tar revisjonsrapporten til orientering og har merket seg at kommunens vedtatte eierskapspolitikk ikke fullt ut er implementert overfor de undersøkte selskapene Industribygg AS, GLT-Avfall IKS og Topro AS. 2. Kommunestyret ber ordfører og rådmann om å følge opp rapportens anbefalinger, jf. rapportens kapittel 9:	Revidert eierskapspolitikk behandlet i kommunestyresak 108/16

		<i>I henhold til den felles eierskapspolitikken bør kommunene sammen vurdere om det er behov for å inngå en eieravtale/aksjonæravtale i GLT-Avfall IKS og Topro AS. Når det gjelder Topro AS er det flere eiere utenom de fem kommunene, og de andre eierne bør i utgangspunktet involveres i spørsmålet om inngåelse av en eieravtale.</i> <i>I selskaper som ikke har etablert valgkomité (GLT-Avfall IKS og Industribygg AS) bør en slik komité komme på plass. Alle valgkomitéer bør ha skriftlige retningslinjer som de arbeider etter.</i> <i>For Industribygg AS bør praksis mht. utbetaling av utbytte nedfelles skriftlig fra kommunens side, for eksempel ved at den innlemmes i en eventuell eierstrategi for selskapet. Kommunestyret vil bemerke at denne anbefalingen må ses i sammenheng med vurderingen av en eventuell skatteplikt for selskapet. Dette må avklares før man tar stilling til eventuell utbyttepolitikk.</i> <i>Det bør etableres utbyttepolitikk for den konkurranseutsatte delen av GLT-Avfall IKS. At selskapet eventuelt ikke er i posisjon til å betale utbytte hvert år, er neppe noe argument for ikke etablere en utbyttepolitikk.</i> <i>I selskaper der det utnevnes politikere til styrene er det viktig at dette gjøres ut fra en vurdering av selskapenes kompetansebehov. Viktig i denne sammenhengen er at det er/blir opprettet en valgkomité som kan foreta denne vurderingen. Det er en fordel om det er fastsatt retningslinjer for denne komitéen, der behovet for relevant kompetanse i styret kommer tydelig fram.</i> <i>Industribygg og Topro AS bør gjennomføre en nærmere vurdering av om selskapene er unntatt fra offentlighetslovens regelverk, jf § 2 i loven.</i> <i>Eierne bør ta initiativ til at det utarbeides styreinstruks i Topro AS.</i> <i>Styrene i alle selskapene bør innføre rutiner slik at det sikrer at det settes opp en</i>	
--	--	--	--

		<i>årlig plan for styrets arbeid herunder evaluering av seg selv og daglig leder. Samtidig bør styret sende en tilbakemelding til valgkomiteen, hvor det framgår hvilken kompetanse det er behov for i styret.</i> <i>3. Kommunestyret tar til orientering at GLT Avfall IKS ikke har etablert egne etiske retningslinjer for selskapet, men at dette er under vurdering. Kommunestyret mener det er viktig at alle kommunale selskaper har egne etiske retningslinjer, og ber ordfører/rådmann følge opp dette overfor selskapet.</i> <i>Innstillingen enstemmig vedtatt.</i>	
41/15	Kunst i Gjøvik kommune prosjektrapport	Vedtak: <i>1. Mottatt rapport, «Kunst i Gjøvik kommune», vedlegg 2, tas til orientering.</i> <i>2. Administrativt ansvar for oppfølging av kommunens kunst tillegges rådmannen. Ansvar for sikring og vedlikehold av det enkelte kunstverk tillegges den som har vedlikeholdsansvar for det bygg eller område/areal der verket er plassert.</i> <i>3. Foreslått administrativt kunstutvalg nedsettes ikke. Oppgaver som var tiltenkt slikt utvalg ivaretas av rådmannen.</i> <i>4. Fremlagt forslag til instruks for forvaltning av kunst i kommunens virksomheter og institusjoner, vedlegg 4, godkjennes, og legges til grunn ved det videre arbeidet med kunst i Gjøvik kommune.</i> <i>5. Gjøvik kommune tar i bruk internt meldingsskjema og brukeravtale for kommunale kunstverk, tilsvarende mal fra KORO, vedlegg 5 og 6.</i> <i>6. Arbeidet med enkel merking av kommunens kunst iverksettes innenfor rådmannens driftsramme.</i>	

		7. Det lages en formidlingsplan for kunst som er i Gjøvik kommunes eie. 8. Registrering av kunst i Rådhuset fullføres innen 2015 9. Kunst og utsmykning i kommunens kirkelige rom skal være registrert gjennom dertil vedtatte system. Det meldes årlig om eventuelle endringer til ansvarlig eier 10. En oppdatert presentasjon av åpent tilgjengelig kunst, utsmykning og minnesmerkes gjøres tilgjengelig i Gjøvik kommunes offentlige nettportal. Øvrige forslag til tiltak og finansiering av disse, herunder QR-merking av kunstverk, vurderes ved utarbeidelse av de årlige styringsdokumenter.	
120/15	Retaksering av eiendomsskatt i Gjøvik kommune	Vedtak: Gjøvik kommune gjennomfører alminnelig taksering (omtaksering) av alle eiendommer i kommunen som skal betale eiendomsskatt. Det bevilges 500 000 kroner til å gjennomføre forprosjekt i 2016. Bevilgningen dekkes over formannskapetets budsjettreserve. Finansiering av gjennomføringen av retakseringen tas i forbindelse med økonomiplan 2017-2020. Rådmannen bes å utarbeide et forslag til sosial profil i løpet av 2016 der ulike fritaksordninger, bunnfradrag, sektorjusteringer etc. vurderes	
121/15	Forslag til styringsdokument 2016 for Gjøvik kommune	Punktvís votering av verbalforslag. 2. Regionrådet bes å utrede mulighetene for en felles flyktningetjeneste i Gjøvikregionen. Enstemmig vedtatt.	

		4. Gjøvik kommune utreder sak om «Skolemat i grunnskolen». Vedtatt mot 14 stemmer. 6. Det utarbeides en ny Demensplan for Gjøvik kommune, i tråd med føringer som ligger i Demensplan 2020 fra Helse- og omsorgsdepartementet. Arbeidet startes opp i 2016. Oversendes til utvalg for Helse, omsorg og velferd til vurdering i forbindelse med helhetlig gjennomgang av helse- og omsorgsplanen. Vedtatt med 23 stemmer. 7. Det utredes om Allhuset kan organiseres gjennom/sammen med Fontenehus og øvrig psykisk helsearbeid. Dette for å sikre at tilbudet utvikles videre, særlig med hensyn på brukermedvirkning og et økende behov for aktivisering av personer med psykiske utfordringer. Enstemmig vedtatt. 8. Det utarbeides en sak for kommunestyret om samhandlingsreformen for psykiatrien som iverksettes i 2017, med oversikt over innhold og tiltak. Oversendes til utvalg for Helse, omsorg og velferd til vurdering i forbindelse med helhetlig gjennomgang av helse- og omsorgsplanen. Vedtatt med 23 stemmer. Pp-tjenesten Kommunestyret anmoder kontrollutvalget å vurdere en full forvaltningsrevisjon av Pp-tjenesten med særlig fokus på vedtaksprosess, tiltak og oppfølging av disse. Enstemmig vedtatt. 3. Barnefattigdom Rådmannen bes innen 1.kvartal fremme en sak om etablering av et tverrfaglig team for konkret arbeid med barnefattigdom.	Avtale med Fontenehuset behandlet i kommunestyret sak 16/2017
124/15	Eierskapsmelding 2014	Vedtak: 1. Eierskapsmelding 2014 tas til orientering. 2. Eierstrategi for Industribygg AS ferdigstilles i 2016.	

		<i>Rådmannen bes om å legge fram sak om revidert eierskapspolitikk innen april 2016. Denne saken skal søkes samordnet med de andre kommunene i Gjøvikregionen. Innspill fra Høyre tas med i vurderingen i saksforberedelsen.</i>	
2016			
36/16	Interpellasjon om skatteparadis - kommunestyret 28.04.16	Vedtak: <i>Kommunestyret i Gjøvik forutsetter at Gjøvik kommune som del av den regionale anskaffelsesenheten følger opp de muligheter lov- og forskrifter gir til å iverksette rutiner som skal forhindre svart økonomi.</i>	
64/16	Interpellasjon om initiativ for etisk handel	Vedtak: <i>Kommunestyret ber om at det høsten 2016 fremmes en sak fra rådmannen om innmelding av kommunen i Initiativ for Etisk Handel.</i>	
75/16	Revidering av forskrift om vann- og avløpsgebyrer i Gjøvik kommune	Vedtak: <i>I medhold av hjemmel i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg § 5 av 16.mars 2012 nr. 12 og i forskrift av 1.juni 2004 nr. 931 om begrensnig av forurensning § 16-1 annet ledd, (forurensningsforskriften), vedtas revidert « Forskrift om vann- og avløpsgebyr for Gjøvik kommune»</i> <i>Gjeldende «Forskrift om vann- og avløpsgebyrer i Gjøvik kommune» vedtatt av kommune-styret i møte den 13.12.01 oppheves.</i> <i>Rådmannen bes om å legge fram en sak med en vurdering av tilsvarende ordning for private stikkledninger som Hamar kommune har.</i>	
87/16	Offentlige anskaffelser og innføring av telemarksmodellen	Vedtak: <i>1. Gjøvik kommune innfører Telemarksmodellen i anskaffelsesreglene nå. 2. Etter at ny lov og forskrift er trådt i kraft foretas en samordning med disse ved at forhold i Telemarksmodellen som ikke er dekket gjennom de nasjonale bestemmelsene, formuleres i et eget tillegg med lokale bestemmelser. 3. Gjøvik kommune tar initiativ til at våre nabokommuner i innkjøpssamarbeidet</i>	

		vedtar tilsvarende bestemmelser. 4. Nødvendige økonomiske konsekvenser innarbeides i arbeidet med økonomiplanen for neste økonomiplanperiode.	
94/16	Bosetting av flyktninger 2015 - 2017 i Gjøvik kommune	Vedtak: Sak med vedlagt notat om bosetting av flyktninger 2015-2017 i Gjøvik kommune tas til orientering. Rådmannen bes legge frem en sak om etablering av egen innføringsklasse for elever i ungdomsskolealder på en ungdomsskole. Rådmannen bes legge frem saker på de temaene som er opplistet i egenvurderingen. Nytt kulepunkt: Intensivere arbeidet med å få flere flykninger i jobb, jf. F.eks. «Jobbsjansen for innvandrerkvinner».	
149/16	Styringsdokument 2017 for Gjøvik kommune	Verbalforslag: 1. I forbindelse med digitaliseringsarbeidet som foregår i kommunen, bes rådmannen å utrede konsekvenser av å igangsette arbeidet med å oversette essensiell informasjon til innvandrerbefolkningen. Særlig viktig er informasjon på eget språk ved barnehagestart, skolestart, helsestasjonstjenester og tjenester levert av helse og omsorg 2. Rådmannen bes komme tilbake med en sak til kommunestyret 1. Halvår -17 med informasjon om hvordan vi kan få et nytt og hensiktsmessig lokale til vår interkommunale legevakt 3. Rådmannen bes snarlig redegjøre for kommunestyret om planen for rekruttering av kritisk helsepersonell som kommunepsykolog, vakante helsesøsterstillinger sykepleier natt 4. Rådmannen bes komme tilbake med en sak hvor det belyses hvilke reelle	

		kostnader (tapt arbeidsfortjeneste, etc.) det vil medføre og flytte kommunestyremøtet i desember fra kveldstid til dagmøte. 5. Rådmannen bes å ta kontakt med nabokommunene for å starte opp integreringsarbeidet særlig med tanke på å få flere innvandrere ut i arbeid. Jfr. Uttalelsen i forbindelse med styringsdokumentet fra Internasjonalt Råd. 6. Rådmannen bes å kartlegge hvilke forutsetninger og betingelser som må ligge til grunn for å etablere et togstopp på Kallerud/Campus	
153/16	Utredning. Alternative drifts- og eiermodeller for kulturarenaer.	Vedtak: Det gjøres en gjennomgang av mulige modeller for drift- og eierskap av kultur- og idrettsarenaer i Gjøvik kommune, avgrenset til: Gjøvik kino Gjøvikhallen. Gjøvik Slømpiskefjellhall. Tranberghallen. Campus fotballbane på Campus Gjøvik og Tranbergflåa. I gjennomgangen skal den enkelte arenas primære bruksområde vurderes. Utredning med rådmannens forslag til konklusjoner legges frem for politisk behandling i løpet av 2017. Det bevilges kr. 200 000 til finansiering av utredningen. Bevilgningen dekkes av konto 14900.82001.8800 "Årets budsjettreserve" i 2017. GOA AS inviteres til å delta i utredningsarbeidet.	
2017			
02/2017	Interpellasjon fra Kjetil Weyde om kasting av mat	Vedtak: Kommunestyret ber Rådmannen se nærmere på muligheten til å opprette en matsentral i Gjøvik. Vi ber om å få saken tilbake til behandling i kommunestyret når nødvendig utredning er foretatt.	
62/2017	Endring av organisasjonsmodell	Vedtak:	

	for Gjøvik krisesenter - ny behandling etter høring	<i>Forslag til samarbeidsavtale mellom kommunene Nordre Land, Søndre Land, Vestre Toten, Østre Toten og Gjøvik kommune om etablering av et vertskommunesamarbeid om krisesentertjenester etter Kommune-lovens § 28-1 b, godkjennes. Det forutsettes at alle samarbeidskommunene nevnt i pkt 1, godkjenner forslag til avtale og delegerer myndighet til å treffe nødvendige administrative avgjørelser på samarbeidskommunens vegne til vertskommunen, Gjøvik kommune.</i> <i>Kommunestyret viser til brev av 6. Juni 2017 fra de ansatte til politikere i Gjøvik kommune.</i> <i>Kommunestyret ber kontrollutvalget foreta en grundig gjennomgang av saken for å avdekke om det foreligger kritikkverdige forhold i saksutredningen eller om påstandene som fremsettes om en eller flere politikere medfører riktighet.</i>	

15.08.17/OKR

Gjøvik kommune

KONTROLLUTVALGSKONFERANSEN 2017

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	24.08.2017	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Program for Kontrollutvalgskonferansen 2017

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

1. Presentasjon av hovedpunktene på Kontrollutvalgskonferansen 2017 tas til orientering.
2. Følgende tema fra konferansen noteres til senere oppfølging/drøfting i f.m. forvaltningsrevisjon:
 - Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet
 - Varsling og ytringsfrihet
 - Korrupsjon (risikovurderinger, arbeidet med etikk og korrupsjonsforbygging)

SAKSOPPLYSNINGER:

Etter avtale er det lagt opp til en gjennomgang av hovedtemaene på konferansen:

- Svart økonomi, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet
- Varsling og ytringsfrihet
- Korrupsjon
- Kommune- og regionreform
- Kommuneøkonomi

Hensikten er refleksjon omkring temaene i forhold til kontrollarbeidet i egen kommune.

Det vises til vedlagte program for detaljert oversikt over tema og innhold på konferansen.

NKRFS Kontrollutvalgskonferanse

1-2 februar 2017

The Qube, Gardermoen

Hovedtemaer:

Svart økonomi, sosial dumping >
og arbeidslivskriminalitet

Varsling og ytringsfrihet >

Korrupsjon >

Kommune-/regionreform >

Kommuneøkonomi >

Målgruppe

Ledere/medlemmer av kontrollutvalg,
kontrollutvalgssekretærer, revisorer og andre som er
interessert i tilsyn og kontroll i kommunesektoren



Følg konferansen
på Twitter:
#ku17nkrf
www.twitter.com/nkrf





Møteleder: Daglig leder **Rune Tokle**, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)

09.00

Registrering og kaffe + noe å bite i / utstilling

10.00

Velkommen

► Daglig leder **Rune Tokle**, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)

10.10

Åpning

► **Tora Aasland**, leder for Kommunesektorens etikkutvalg

10.40

Kommunenes arbeid med å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

► Avdelingsdirektør **Anne Fikkan**, Riksrevisjonen

11.30

Lunsj / utstilling

12.30

Kan kommunene vedta seg bort fra svart økonomi og arbeidslivskriminalitet?

► Representant (annonseres senere) for Samarbeid mot svart økonomi (KS, LO, NHO, YS, Unio og Skatteetaten)

13.15

Lunsj / utstilling

13.35

Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016

► Forskningssjef **Sissel C. Trygstad**, Forskningsstiftelsen Fafo

14.35

Pause / utstilling

14.55

Varsling – case fra Flyktningtjenesten i Tromsø kommune

- Representant (annonseres senere) for KomRev NORD IKS
- Kontrollutvalgsleder **Rolleiv Lind** (H), Tromsø kommune
- Debattredaktør **Ragnhild Sved**, Kommunal Rapport, i samtale med **Cecilie Lanes** (representant for varslere) og **Bjørn Willumsen**, leder, Fagforbundet avd. 177, Tromsø kommune

16.15

Pause / utstilling

16.30

Annonseres senere

19.30

Middag



Foto Stig Weston





Møteleder:

09.00

Korrupsjon - en presentasjon av kontrollutvalgets granskning i Drammen kommune

- Kontrollutvalgsleder **Eivind Knudsen** (Ap), Drammen kommune

10.15

Pause / utstilling

10.35

Kommunesammenslutninger og grensejusteringer i kommuner og fylkeskommuner

- Daglig leder **Orrvar Dalby**, Vestfold Interkommunale KontrollutvalgsSekretariat (VIKS)
- Leder for forvaltningsrevisjon **Kirsti Torbjørson**, Telemark kommunerevisjon IKS

11.20

Pause / utstilling

11.40

Kommunenes styringsdokumenter - årsmelding og økonomiplan

- > Hva er formålet med planene?
- > Hvilke krav bør politikerne stille til dem?
- > Hvordan er kvaliteten i praksis?

- Rådgiver **Bjørn Brox**, Agenda Kaupang og fast spaltist i Kommunal Rapport med ukentlige anmeldelser av kommunale budsjetter og årsmeldinger

12.30

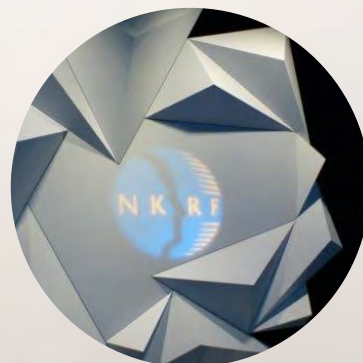
Kåseri

- Kommentator **Eva Nordlund**, Nationen

13.00

Lunsj

Det tas forbehold om endringer i programmet.





NKRFS Kontrollutvalgskonferanse

1-2 februar 2017

Påmelding

- Påmeldingsfrist: 15. desember 2016.
- Bindende påmelding skal skje via [NKRFs nettsider](#)
- Faktura vil bli tilsendt etter påmeldingsfristens utløp.
- Det tas forbehold om endringer i programmet.

Konferansepriser*

- Kr 6 500 eks. mva. med overnatting (ikke-medlemmer: Kr 6 900)
- Kr 4 900 eks. mva. uten overnatting (ikke-medlemmer: Kr 5 300)
- Kr 1 200 eks. mva. for ekstra overnatting m/frokost fra 31. jan - 1. feb

*) Deltakere fra kontrollutvalg i kommuner/fylkeskommuner hvor sekretærtjenesten ivaretas av virksomheter som er bedriftsmedlem i NKRF, oppnår medlemspris.

Avbestillingsbetingelser

- Avbestilling må skje skriftlig.
- Det vil ved avbestillinger etter påmeldingsfristens utløp kreves et gebyr på kr 500 til dekning av administrasjonsutgifter. Ved avbestilling senere enn en uke før konferansestart belastes 50 % av konferanseavgiften.
- Avbestilling ved legitimert sykdom behandles særskilt.
- Avmelding på konferansedagen, eller ev. uteblivelse, medfører full konferanseavgift.
- Ved hotellreservasjon kommer i tillegg ev. ansvaret overfor hotellet.
- Deltakelse kan ved behov overføres til en annen kollega.

Konferansehotellet

Clarion Hotel & Congress Oslo Airport, Gardermoen

Ved behov vil også Comfort Hotel RunWay, som ligger rett ved siden av Clarion (og The Qube), bli benyttet til overnatting.

Forhåndsgodkjenning

11 timer iht. NKRFs krav til etterutdanning.



Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vika, 0115 Oslo
Telefon 23 23 97 00, post@nkrf.no, www.nkrf.no
www.twitter.com/nkrf (#ku17nkrf)

Velkommen på konferanse!

Gjøvik kommune

REFERATSAKER

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	24.08.2017	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:	
1. Skifte av oppdragsansvarlig revisor (brev fra Innlandet Revisjon IKS)	Vedlegg 1
2. Status RenoNorden AS (info. fra GLT-Avfall IKS)	Vedlegg 2
3. Sykefraværet – hvorfor er det så vanskelig å få ned? (artikkel fra Kommunens Sentralforbund)	Vedlegg 3
4. E-læring som forebyggende tiltak om korrupsjon	Vedlegg 4
5. Fylkeskommunenes og kommunenes innsats for å styrke de ansattes yringsfrihet (brev av 13.04.2017 fra KMD til landets kommuner)	Vedlegg 5
6. Diverse avisartikler	Vedlegg 6
7. Status for søknad om fritak og valg av nytt medlem i kontrollutvalget	Muntlig orientering
8. Neste møte: Tidspunkt/saksliste	Muntlig orientering

FORSLAG TIL VEDTAK:

Referatsakene tas til orientering.

Innlandet Revisjon IKS

Lillehammer, 22.06.17
J.nr./Referanse: 2017-453

Til

Kontrollutvalget i Gjøvik kommune

Skifte av oppdragsansvarlig revisor

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.09.92 § 79 jf. forskrift om revisjon av kommuner og fylkeskommuner av 25.09.92 § 2 går det fram at det skal utpekes en oppdragsansvarlig revisor for hvert oppdrag. Oppdragsansvarlig revisor skal oppfylle kraven til utdanning, praksis ogandel som følger av samme forskrift §§ 11 og 12.

Ingebjørg Dybdal er utpekt som oppdragsansvarlig revisor for Gjøvik kommunes årsregnskap fra og med regnskapsåret 2017.

Dybdal er Registrert revisor. Hun har revisjonspraksis fra 1989, herav 20 års kommunal revisjonspraksis.

Med hilsen



Bjørg Hagen
Daglig leder

Kopi til:
Ordfører
Rådmann

Hovedkontor:
Postadr.: Postboks 988
2626 Lillehammer
Tlf 61289080
E-post: postmottak@irev.no

Avdeling Gjøvik:
Studievegen 7
2815 Gjøvik
Tlf. 61130350

Firma:
www.irev.no
Besøksadresse: Kirkeg. 76
2609 Lillehammer
Org. nr. 987769386MVA
Bank 16041146927

VEDLEGG 2

GLT AVFALL

PRIVAT (/?privat=1)

NÆRING (/?naering=1)

Aktuelt >

STATUS RENONORDEN AS

Dagens gjeldende kontrakt om inntransport av avfall fra husholdningene i Gjøvik, Land og Toten-kommunene ble i sin tid inngått av kommunene og overdratt til GLT-Avfall den 1. januar 2016. Denne er gjeldende frem til 31.juli 2017.

Ledelsen og styrende organer i GLT-Avfall har løpende dialog med RenoNorden AS og følger utviklingen i selskapet nøye. Eierkommunene i GLT-Avfall informeres fortløpende.

RenoNordens kontrakt med GLT-Avfall er ikke misligholdt og det foreligger ingen signaler om at dette vil skje. Alternative løsninger for inntransport av husholdningsavfall ved en eventuelt konkurs i RenoNorden AS vurderes fortløpende.

Ved behov for informasjon kan Stein Giæver, daglig leder i GLT-Avfall, kontaktes.

GLT AVFALL

Postadresse:
GLT-Avfall

Pb 113

2807
Hunndalen

Telefon sentralbord:
61 14 55 80

Epost: post@glt-avfall.no
(mailto:post@glt-avfall.no)
renovasjon@glt-avfall.no
(mailto:post@glt-avfall.no)

Copyright

Sykefraværet - hvorfor er det så vanskelig å få ned?

Norske kommuner og fylkeskommuner jobber iherdig og systematisk med å redusere sykefraværet. Likevel har fraværet holdt seg stabilt høyt, og har til og med økt noe, de siste 15 årene. Hvorfor er det så vanskelig å redusere sykefraværet i kommunene?

Publisert 17.07.2017

Rådmenn over hele landet mener at høyt sykefravær er den største utfordringen for kommunale arbeidsgivere, ifølge Arbeidsgivermonitoren til KS. Én av ti arbeidstakere i kommunal sektor er borte fra jobben hver eneste dag. Fraværet koster samfunnet 22 milliarder kroner årlig, vel halvparten i kommunal sektor. Kostnadene er en beregning av det samfunnsøkonomiske tapet ved at arbeid ikke blir utført.

Forskes mye på sykefravær

Det samlede sykefraværet i Norge har gått noe ned de siste 15 årene, men samlet sett ligger det høyere enn i andre land som det er naturlig å sammenlikne oss med – for eksempel Sverige, Danmark og Nederland. Det forskes mye på å finne gode forklaringer på dette, men det er krevende å sammenligne sykefravær i ulike land fordi både sykelønnsordninger, arbeidsmarkedspolitikken og velferdspolitikken er ulik fra land til land.

Utviklingen har gått feil vei

Det har vært en positiv utvikling i norsk arbeidsliv når det gjelder sykefravær, men det er store forskjeller mellom ulike sektorer. I kommunene er fraværet fortsatt stabilt høyt, selv om siste måling fra i år viser en ørliten nedgang.

Da IA-avtalen ble inngått i 2001, var samlet sykefravær i kommunesektoren på 8,4 prosent. Det ble inngått en avtale mellom partene i arbeidslivet og myndighetene om å redusere sykefraværet med 20 prosent. Det vil si at om sektoren totalt sett skal nå målet i IA avtalen, må sektoren samlet ha et

sykefravær på 6,7 prosent. Utviklingen har imidlertid gått motsatt vei, og de siste tallene viser at sykefraværet i kommunene nå er på 9,9 prosent (PAI-tall fra KS).

Høyest fravær i barnehager

Mange kommuner har sykefravær over 10 prosent, helt opp mot 14 prosent. Det er over dobbelt så høyt som de kommunene med lavest fravær. Store kommuner ligger stort sett ganske høyt - med et sykefravær på over 10 prosent.

Det er tydelige forskjeller mellom de ulike tjenesteområdene i kommunene. Barnehagene og helse- og omsorgstjenester peker seg ut som de områdene med det høyeste sykefraværet – henholdsvis 12,5 og vel 11 prosent.

Her finner du de nyeste sykefraværstallene både for fylkeskommuner og kommuner samlet, og for hver enkelt fylkeskommune og kommune.

Ikke høyere enn privat

Sykefraværet er høyere i kommunesektoren enn i privat sektor. Det skyldes sammensetningen av ansatte og ikke sektoren i seg selv, viser nye beregninger. PROBA samfunnsanalyse har på oppdrag fra KS sett på forskjeller i sykefraværet mellom sektorer. Ved å kontrollere for forskjeller i sammensetningen av de ansatte, finner de at kommunene ikke har hatt høyere fravær enn privat sektor de senere årene. Sammensetningen av ansatte er annerledes i kommunal sektor enn i privat sektor. Det er forskjeller i blant annet kjønn, alder, yrke og næring. Det er kjent at disse faktorene påvirker sykefraværet.

Offentlig sektor er kvinnedominert med mange ansatte innen barnehage og helse – faktorer som statistisk sett gir høyere sykefravær. Fra flere andre studier vet vi at kvinner har høyere sykefravær enn menn og at sykefraværet stiger med alder og synker med utdanningsnivå. Dette tyder på at sektortilhørighet i seg selv ikke har stor påvirkning på sykefraværet, men at forskjellen mellom sektorene skyldes ulik sammensetning av ansatte og oppgaver.

Les mer om forskjellen på menns og kvinners fravær her:

Det at sektorforskjeller i fraværet kan forklares, betyr imidlertid ikke at utfordringen er løst, eller at det ikke er mulig å redusere sykefraværet i kommunene. Studien til PROBA gir ingen forklaring på hvorfor det er så store forskjeller mellom kommuner, eller hvordan det kan være store forskjeller mellom ulike virksomheter i samme kommune.

Noen klare sammenhenger

Hvis vi ser bort i fra økonomiske insentiver og ytre rammebetingelser, så er det er etterhvert godt dokumentert gjennom forskning hvilke faktorer i et

arbeidsmiljø som fremmer nærvær, og hvilke som kan forårsake sykefravær. I den enkelte virksomhet er det en sammenheng mellom sykefravær og forhold som opplevelse av stress, liten innflytelse og kontroll i arbeidet, dårlig arbeidsmiljø og rollekonflikter. Positive faktorer som omsorg, det å få brukt sin kompetanse, hjelp og veiledning fra kolleger bidrar til å få ned sykefraværet. Det samme gjør det å bli sett, utfordret og anerkjent av sine ledere (STAMI).

NED med sykefraværet - prosjekt

KS og NAV har inngått et samarbeid om økt innsats rettet mot 31 store kommuner med høyt sykefravær. Prosjektet NED med sykefraværet skal gi drahjelp til kommunenes eget arbeid med å redusere og forebygge sykefraværet. Dette arbeidet er godt igang.

Innsatsen skjer i tett samarbeid med NAV, og følgeforskes av Agenda Kaupang og Proba samfunnsanalyse. Drahjelpen bygger på kunnskap om nærværsfremmende arbeidsmiljøfaktorer og mestringsorientert ledelse.

Fakta

- Én av ti arbeidstakere i kommunal sektor er borte fra jobben hver eneste dag.
- Fraværet koster samfunnet 22 milliarder kroner årlig, vel halvparten i kommunal sektor.
- Kvinner har mer enn 80 prosent høyere fravær enn menn. En stor kvinneandel blant de ansatte i kommunal sektor forklarer en del av det høye sykefraværet i deler av sektoren.
- Da IA-avtalen ble inngått i 2001, var samlet sykefravær i kommunesektoren på 8,4 prosent.
- Selv om det har vært svingninger i perioden frem til i dag, er øker fraværet jevnt og er på 9,6 prosent i 2016. Dette innebærer en økning på 15 prosent, mens målet i 2001 var at det skulle reduseres med 20 prosent, ifølge IA-avtalen.

Anne-Cathrine Hjertaas

Avdelingsdirektør

 [Send e-post](#)

 [+4791338709](#)

Kommunikasjonsavdelingen

Pressevakt

 [Send e-post](#)

Vedlegg 4

E-læring og test som forebyggende tiltak mot korrupsjon

ANTIkorupsjon

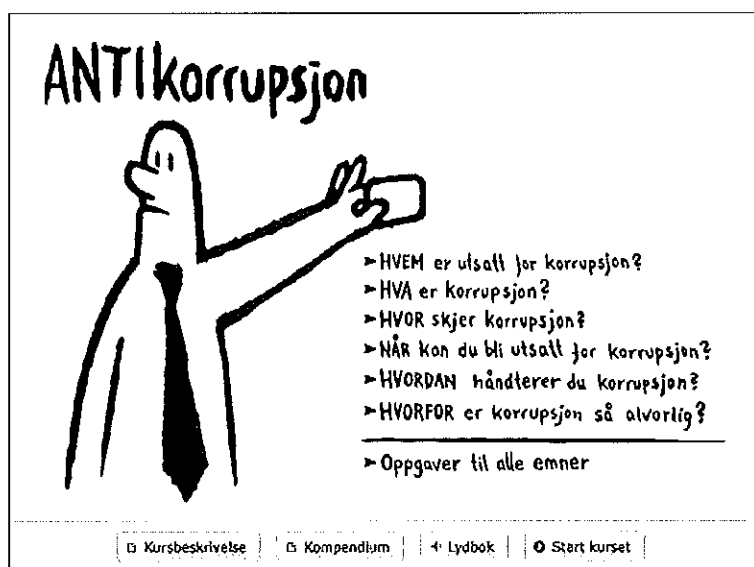
En korrupsjonssak er svært ressurskrevende å håndtere når den inntreffer. Derfor har Sem & Stenersen Prokom, i samarbeid med PwC, utviklet et e-læringskurs i antikorrupsjon, spesielt tilpasset kommuner.

Målgruppe

Kurset er beregnet for ledere, saksbehandlere, innkjøpere og andre ansatte som kan bli utsatt for korrupsjonsrisiko.

Læringsmål

Etter gjennomgått kurs skal man vite hvem som kan være utsatt for korrupsjon, hva korrupsjon er, hvor og når korrupsjon kan forekomme, hvordan korrupsjon skjer og hvorfor korrupsjon er så skadelig, både for enkeltindividet og for kommunen.



Omfang

En gjennomgang av e-læringskurset vil ta ca. 2-3 timer. Kurset har kompendium som kan skrives ut.

Oppbygging av kurset

Kurset skiller på rollene «leder» og «saksbehandler». Noe av stoffet er felles, mens noe er skreddersydd de to rollene. De seks leksjonene, som veksler mellom lærestoff og oppgaver, innledes av en gjennomgangshistorie med tittelen: «En kollega har gjort følgende erfaring...» Kurset har en avsluttende bolk med oppgaver.

Ønsker du mer informasjon?

Ruth Østerdal, produktansvarlig

ruth.osterdal@spama.no • 995 66 062

www.prokom.no

**DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT**

Statsråden

VEDLEGG 5

Kommunene
ved ordføreren

Fylkeskommunene
ved fylkesordføreren

YTRINGSRIHET KUMMUNE	
Rådsmannen	
Innvalgsdistrikt	
Arkivsak/Dok.nr.	
10 APR 2016	
Klassering	
Klassifikasjon	Saksbehandler

Deres ref

Vår ref
16/1535-1

Dato
13.04.2016

Fylkeskommunene og kommunenes innsats for å styrke de ansattes yringsfrihet

Kjære ordførere og fylkesordførere,

I dag avholdes Etikkonferansen 2016. Arrangementet er et samarbeid mellom KS, Transparency International Norge og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ett av temaene i år er yringsfrihet. Dette er stadig et aktuelt tema. Oppslag i mediene, uttalelser fra Sivilombudsmannen og undersøkelser fra presseorganisasjoner viser at enkelte kommuner har et forbedringspotensial når det gjelder å sikre de ansattes yringsfrihet.

Sivilombudsmannen har i en uttalelse 22. desember 2015 til departementet fremholdt at det i kommunene "hersker usikkerhet om hvor grensene for de ansattes yringsfrihet går". Sivilombudsmannen uttaler at kommunene kan ha behov for økt kunnskap om temaet. Sivilombudsmannen sier videre at det er behov for konkrete tiltak for å styrke de ansattes yringsfrihet i kommunene, og foreslår blant annet nytt rundskriv til kommunene. En kopi av uttalelsen følger som vedlegg til dette brevet.

Jeg tror de problemene Sivilombudsmannen peker på i uttalelsen best lar seg løse gjennom lokalt arbeid i de enkelte kommunene og fylkeskommunene. Derfor sender jeg dette brevet til dere som ordførere og fylkesordførere. I det videre gjelder betegnelsen *kommuner* både kommuner og fylkeskommuner.

Det er viktig at så vel folkevalgte, ledere og ansatte er kjent med rammene for de ansattes yringsfrihet. Kommunestyret, som kommunens øverste organ, må ta sitt ansvar for at reglene om yringsfriheten gjøres kjent. Den enkelte kommunen er best egnet til å vurdere hvilke tiltak som er mest hensiktsmessig for å sikre tilstrekkelig kunnskap hos folkevalgte, ledere og

medarbeidere om grensene for de ansattes ytringsfrihet. Nedenfor viser jeg til noen tiltak som kommunene kan vurdere i sitt arbeid med å legge til rette for ytringsfrihet for sine ansatte.

Kommunene bør først og fremst sørge for at de ikke har retningslinjer eller reglement som går for langt i å begrense de ansattes ytringsfrihet. Kommunene bør gjennomgå slike reglementer mv. og vurdere om de er i tråd med gjeldende rett. Slike reglementer skal ikke begrense ansattes ytringsfrihet som følger av Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 10, og bør heller ikke formuleres slik at de kan oppfattes som begrensende.

Arbeidet for å sikre de ansatte en *reell* ytringsfrihet er en kontinuerlig prosess. Det krever mer enn bare gode retningslinjer og reglement. Kommunene bør derfor i tillegg til å gjennomgå reglement og rutiner, vurdere andre konkrete tiltak for å sikre de ansattes ytringsfrihet. Dette kan for eksempel være kurs, andre opplæringsprogram eller seminarer med både ledere og medarbeidere, hvor man sammen går gjennom hva som er lov og hva som ikke er lov. Det er nødvendig med en innsats for å veilede folkevalgte, ledere og medarbeidere. På den måten kan kommunene skape en felles forståelse av grensene for ytringsfriheten, og øke bevisstheten hos de folkevalgte og administrative lederne om hva en medarbeider har lov til å ytre seg om.

Det er viktig å skape et arbeidsmiljø hvor de ansatte føler de kan ytre seg. Kommunene bør sette seg mål om å ha en ytringskultur i kommunen, der ansatte i kommunen kan bruke ytringsfriheten sin. De ansatte i kommunene sitter på viktig kunnskap og har informasjon som kan bedre både samfunnsdebatten og kvaliteten på tjenestene. Samtidig må kommunene sikre at ledere og folkevalgte godtar at ansatte ytrer seg om kommunale forhold. Dette kan gjøres gjennom holdningsskapende arbeid om ytringsfrihetens grenser og innholdet i lojalitetsplikten.

Jeg oppfordrer dere som ordførere og fylkesordførere til å ta med dere dette brevet inn i kommunestyret og fylkestinget og begynne diskusjonene om hvordan dere kan bidra til å styrke de ansattes ytringsfrihet.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Vedlegg

Kopi:

KS

Fylkesmannsembetene

Uttalelse

SOM

Sak: 2015/940

UNDERSØKELSE AV EGET TILTAK – OFFENTLIG ANSATTES YTRINGSFRIHET

Sivilombudsmannen mottar jevnlig klager som gjelder offentlig ansattes ytringsfrihet. Temaet har blitt omtalt i flere av ombudsmannens årsmeldinger.

I tillegg til klagene hit gir også andre henvendelser – blant annet fra flere kommuner – inntrykk av at det hersker usikkerhet både i statlig og kommunal forvaltningen om hvor grensen for ansattes ytringsfrihet går. Informasjon tilflytt ombudsmannen via andre kanaler, som media, forsterker dette inntrykket.

Temaet ble derfor tatt opp i et møte mellom departementet og ombudsmannen 11. mars 2015. Etter møtet var det behov for ytterligere informasjon om departementets arbeid for offentlig ansattes ytringsfrihet. Sivilombudsmannen besluttet derfor å foreta en undersøkelse av eget tiltak.

Ombudsmannens to brev og departementets svar i anledning undersøkelsen er publisert på ombudsmannens hjemmesider, www.sivilombudsmannen.no.

Ombudsmannens syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt og bakgrunnen for ombudsmannens undersøkelse.

Friheten til å ytre seg er en grunnleggende rettighet. Den er nedfelt i Grunnloven § 100 og følger også av internasjonale forpliktelser, blant annet EMK artikkel 10. Disse bestemmelsene verner også om ansattes ytringsfrihet.

Det er den ansattes rett til å ytre seg på egne vegne som er beskyttet. Når det gjelder ytringer fremmet på virksomhetens vegne, vil arbeidsgiver stå fritt til å styre hvem som

uttaler seg og hva som blir sagt. Spørsmålet om en ansatt oppfattes å ha ytret seg på egne eller arbeidsgiverens vegne, vil derfor kunne være avgjørende for om ytringen er beskyttet av ytringsfriheten.

Ytringsfriheten har blant annet som formål å bidra til en best mulig opplyst debatt, og på den måten styrke demokratiet. Arbeidstakere vil ha en særlig innsikt i spørsmål som berører deres arbeid, både gjennom faglig kunnskap og tilgangen til informasjon som arbeidsforholdet fører med seg. Deres rett til å ytre seg på egne vegne, vil kunne bidra til å motvirke og avdekke ulovlige eller kritikkverdige forhold. For offentlig ansatte er ytringsfriheten også nært knyttet til allmennhetens rett til innsyn i offentlig virksomhet, og prinsippet om offentlighet er tatt inn som en del av den generelle ytringsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven § 100.

Den ansattes rett til å ytre seg på egne vegne, er likevel ikke uten grenser. Skranker som følger av den alminnelige lovgivningen, som straffelovens bestemmelser om ærekrenkelser, gjelder også for ansatte. I tillegg kan ytringsfriheten begrenses av både lovfestet og avtalt taushetsplikt. En skranke som gjelder særlig for arbeidstakere, er den ulovfestede lojalitetsplikten.

Lojalitetsplikten innebærer at ansatte har plikt til å opptre lojalt overfor virksomheten de arbeider i. Dette betyr likevel ikke at arbeidsgiver har fri adgang til å regulere eller sanksjonere ytringer som ansatte fremsetter på egne vegne, etter sin egen forventning til de ansattes lojalitet. Generelt skal det mye til før lojalitetshensynet utgjør en skranke for ytringsfriheten. Justisdepartementet har i St.meld. nr. 26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100 side 110 gitt uttrykk for at det som utgangspunkt bare bør være ytringer som påviselig skader eller påviselig kan skade arbeidsgiverens interesser på en unødvendig måte som må anses som illojale.

Ombudsmannen har i flere tidligere uttalelser lagt til grunn som utgangspunkt at arbeidsgiver ikke har adgang til å reagere på en ansatts ytringer, med mindre det foreligger en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og saklige interesser. Det er også pekt på at det skal mye til før grensene for den ansattes ytringsfrihet er overskredet. Ytringer som ikke er undergitt taushetsplikt, og som i hovedsak gir uttrykk for arbeidstakerens egne oppfatninger, vil det vanligvis være anledning til å komme med. Det gjelder også ytringer som arbeidsgiveren oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige. Offentlige ansatte har et vidt spillerom – både i form og innhold – for offentlig å gi uttrykk for sin mening, også om eget arbeidsområde og egen arbeidsplass. Det er i utgangspunktet arbeidsgiveren som må bevise at ytringen påfører eller kan påføre virksomheten skade.

Når lovligheten av en ansatts ytring skal vurderes, må hensynene bak lojalitetsplikten i det konkrete tilfellet veies mot hensynene bak ytringsfriheten, i tråd med Grl. § 100 og EMK artikkel 10 nr. 2. Ved avveiningen må det tas hensyn til at ytringsfriheten er en menneskerett, beskyttet av Grunnloven og EMK, mens lojalitetsplikten er et ulovfestet prinsipp, som – i denne sammenheng – skal ivareta arbeidsgiverens interesser. Dette innebærer at det er begrensningene i ytringsfriheten som må begrunnes, og at begrensningene må være forholdsmessige.

Dersom hensynene bak ytringsfriheten veier tyngre, vil en ytring fra en ansatt måtte vernes også når arbeidsgiverens interesser kan bli skadelidende. Hvorvidt en ytring er illojal på en slik måte at den ikke er beskyttet av ytringsfriheten, beror på en konkret og sammensatt vurdering. Denne vurderingen vil kunne gi ulike resultater avhengig av situasjon. For eksempel vil den ansattes stillingsnivå eller funksjon i virksomheten kunne være av betydning. Dette medfører at det kan være vanskelig å gi klare retningslinjer for hva ansatte kan ytre seg om. Som ombudsmannen tidligere har uttalt, blant annet i sak 2014/91, må offentlige arbeidsgivere derfor være forsiktige ved utarbeidelsen av slikt regelverk. Det bør fremheves at ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet, og retningslinjene kan med fordel redegjøre for hensynene bak og fordelene med ansattes ytringsfrihet. Når det gjelder unntakene, bør det også her fokuseres på hensynene bak ytringsfriheten. På den måten kan retningslinjene lettere bidra til å være hjelpemiddel for tolkning, fremfor en rigid begrensning.

2. Sentral veileder til kommunene om ansattes ytringsfrihet

Som nevnt innledningsvis har ombudsmannen en oppfatning om at det både i kommunal og statlig forvaltning hersker usikkerhet om hvor grensen for de ansattes ytringsfrihet går. Det er derfor behov for tiltak som sikrer økt kunnskap og veiledning om temaet.

Når det gjelder kommunene, kan et virkemiddel for å oppnå økt kunnskap være å utforme en samlet veileder som beskriver de rettslige utgangspunktene – og som gir anbefalinger om tiltak og retningslinjer som vil sikre vernet om ytringsfriheten. Tilsvarende veiledere for kommunene er utformet på departements- og direktoratsnivå innen flere andre fagområder. Kommunene vil da kunne velge om de vil bruke veilederen, eventuelt en justert versjon av den. Det er altså ikke snakk om en instruks, men et hjelpemiddel.

På tidspunktet for ombudsmannens undersøkelse fantes det en veileder, rundskriv H-2098 «Om ytringsfridom og lojalitetsplikt for tilsette i kommunar og fylkeskommunar». Rundskrivet var fra oktober 1997, og ikke var oppdatert. Som nevnt ble det i St.meld nr 26 (2003-2004) uttalt at departementet ville revidere dette rundskrivet. En slik revidering ble aldri gjennomført, og departementet har i brev 15. september 2015 forklart at dette «ikke har vært en prioritert oppgave», og dermed har den måttet vike for annet arbeid. Departementet kom etter en nærmere vurdering frem til at «en oppheving av rundskriv er det mest hensiktsmessige tiltaket nå».

Departementets uttalelse om at «en eventuell nærmere regulering av ansattes ytringsfrihet i retningslinjer eller normalreglement ... kan imidlertid oppfattes som å begrense den ytringsfriheten den ansatte har», kan tyde på at det heller ikke i fremtiden vil bli utarbeidet ny veileder. Det er i den forbindelse vist til Trygstad, Ytringsfrihet i arbeidslivet, Sosiologisk tidsskrift 01-02/2015. Videre er det vist til at det i ombudsmannens årsmelding for 2013 s. 22 er uttrykt at interne reglement fort blir statiske, og at de uten løpende oppdatering, informasjon og veiledning ikke vil fange opp den rettslige utviklingen. Både ombudsmannen og Trygstad har i ovennevnte tilfeller omtalt lokale kommunale reglementer. Departementet har anført at det samme vil gjelde retningslinjer for hele kommunesektoren, utformet på departementsnivå.

Ombudsmannen ser at man ved utarbeidelse av en sentral veileder må være varsom med ikke å bli for rigid, og det vises til det som er sagt om dette under punkt 1. Etter ombudsmannens syn har imidlertid ansvarlig fagdepartement innsikt, bevissthet og faglig kunnskap til å utarbeide gode retningslinjer. Ombudsmannen kan derfor vanskelig se at det er en reell fare for at en sentral veileder vil begrense ansattes ytringsfrihet.

Som ombudsmannen kommer tilbake til under punkt 4, har også Kommunal- og moderniseringsdepartementet valgt å opprettholde etiske retningslinjer for *statens* tjenestemenn, der begrensningene i ytringsfriheten er relativt inngående behandlet.

Ombudsmannens anbefaling er derfor at departementet oppdaterer gjeldende veileder, eventuelt at det utarbeides en ny felles veileder for kommunene om ansattes ytringsfrihet.

Som nevnt i brev herfra er ombudsmannens anbefaling at mulighetene for lovlighetskontroll fremgår av veilederen. Når det gjelder spørsmålet om hvilket departement som skal stå ansvarlig for dette arbeidet, vises det til punkt 5 under.

3. Etiske retningslinjer for statstjenesten

a.

Retningslinjene del 2 bærer overskriften Lojalitet, og første avsnitt lyder:

«Lojalitetsplikten er et alminnelig kontraktsrettslig prinsipp, og det følger av arbeidsforholdet at det er gjensidig lojalitetsplikt. Arbeidstakers lojalitetsplikt går ut på at arbeidstaker må opptre i samsvar med virksomhetens interesser. Blant annet skal arbeidstaker ikke uberettiget omtale arbeidsgiver eller virksomheten på en negativ måte»

Etter ombudsmannens syn går dette for langt i å begrense den ansattes ytringsfrihet. Som nevnt under punkt 1 er det i utgangspunktet bare ytringer som påviselig skader eller påviselig kan skade arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte, som er illojale. Som det fremgår av retningslinjene, vil risiko for skade i noen tilfeller heller ikke være tilstrekkelig for å begrense ytringsfriheten, jf. punkt 1. Det kan derfor ikke kreves at arbeidstakeren på egne vegne må ytre seg i «samsvar med virksomhetens interesser».

Retningslinjene gir heller ikke noe klart svar på hva som ligger i at en omtale er «uberettiget». Dersom meningen er at ytringene skal være sanne, vises det til at ombudsmannen tidligere har fastslått at absolutte krav til sannhet fører med seg vanskelige bevissspørsmål som i praksis kan uthule ytringsfriheten, se blant årsmelding for 2006 s. 83 (sak 2006/530). Også i St.meld nr 26 (2003-2004) s.103 er det uttalt at «et sannhetskrav vanskelig kan oppstilles for rene meningsytringer».

At det i utgangspunktet bare er ytringer som kan skade virksomhetens interesser som begrenses av lojalitetsplikten, nevnes ikke noe sted under punkt 2 i retningslinjene. Denne svakheten innebærer at beskrivelsen av lojalitetsplikten under dette punktet ikke gir tilstrekkelig veiledning. Først i kommentaren til punkt 3 presiseres det at ytringen må

medføre en risiko for skade. At en slik risiko i noen tilfeller heller ikke vil være tilstrekkelig for å begrense ytringsfriheten, frengår ikke klart her heller.

b.

Som nevnt under punkt 1 står arbeidsgiver fritt til å bestemme hvem som skal uttale seg om hva på virksomhetens vegne. Det er kun ytringer som den ansatte fremsetter på egne vegne som er beskyttet av ytringsfriheten.

I kommentarene til retningslinjene punkt 2. Lojalitet, står det i siste avsnitt

«Lojalitetsplikten innebærer at en statsansatt kan ha snevrere adgang til å ytre seg på eget fagfelt enn på andre områder. For å unngå at egne uttalelser blir oppfattet som et uttrykk for virksomhetens standpunkter, må en ansatt som utaler seg innenfor virksomhetens ansvarsområde, alltid understøtte at uttalelsene står for egen regning»

Siste setning er i tråd med gjeldende rett. At det må fremgå at den ansatte ytrer seg på egne vegne, gjelder for så vidt uavhengig av om det skjer innen eget fagfelt eller øvrige deler av virksomhetens arbeidsområde.

Isolert sett er det også riktig at en statsansatt *kan* ha snevrere adgang til å ytre seg på eget fagfelt. Det finnes tilfeller der den ansatte har en slik posisjon at forvekslingsfare – identifikasjon – ikke kan unngås. Ytringer fra den ansatte kan da bli tolket som et uttrykk for virksomhetens standpunkt, selv om det presiseres at de fremmes på egne vegne. Ytringen kan da skade virksomheten. Dette er likevel noe som helt unntaksvis vil være aktuelt. Også i St.meld nr 26 (2003-2004) er dette omtalt som en problemstilling som «neppe [er] aktuell for særlig mange personer».

Etter ombudsmannens syn er setningen om at «en statsansatt kan ha snevrere adgang til å ytre seg på eget fagfelt» for generelt formulert og for lite utdypet under punkt 2 i de aktuelle retningslinjene til å være god veiledning. Om betydningen av at identifikasjonsfaren er nærmere omtalt andre steder i retningslinjene, se bokstav c nedenfor.

Ombudsmannen ber departementet vurdere om formuleringen skal tas ut i sin helhet, eller omformuleres og utdypes.

c.

På samme måte som for kommunene mener ombudsmannen at lett tilgjengelig veiledning gjennom sentrale retningslinjer er et gode. Som departementet har fremhevet, kan det likevel være en fare for at skriftlige retningslinjer, rundskriv og veiledere er for rigid utformet, og dermed fremstå som en urettmessig begrensning i ytringsfriheten. Dette gjør at man ved utarbeidelse av retningslinjer for ansattes ytringsfrihet må være særlig bevisst denne risikoen, og formulere seg deretter.

De etiske retningslinjene for statstjenesten må sies å være detaljerte. Inkludert forordet består dokumentet av 17-18 sider, med relativt tettskreven tekst. Retningslinjene er inndelt

i fem deler, samt en avsluttende del om forholdet til øvrig regelverk. Del 1 tar for seg «Generelle bestemmelser», deretter følger egne deler om 2. Lojalitet, 3. Åpenhet, 4. Tillit til statsforvaltningen og 5. Faglig uavhengighet og objektivitet.

Retningslinjene synes ikke å være et dokument som i hovedsak er ment å regulere ansattes yringsfrihet, men er likevel det nærmeste vi kommer til en generell veileder om dette i statstjenesten. I lys av dette kan det være uheldig at lojalitetsplikten, som tross alt er et unntak, omtales allerede etter den generelle innledningen, altså under punkt 2. Hovedregelen om yringsfrihet omtales først senere, i del 3, underpunkt 3.3.

Som nevnt inneholder retningslinjene formuleringer som står i et anstrengt forhold til Grunnloven § 100. Departementet har anført at retningslinjene *lest i sammenheng* ikke er i strid med Grunnloven, men ombudsmannen er i tvil om dette er riktig. I alle tilfelle er det uheldig at såpass omfattende retningslinjer krever en slik helhetlig lesning og tolkning som departementet synes å forutsette.

4. Ansvarlig departement

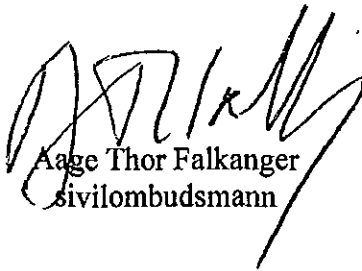
Kommunal- og moderniseringsdepartementet har opplyst at det er Arbeids- og sosialdepartementet som er rett ansvarlig fagdepartement å henvende seg til dersom ombudsmannen ser et behov for en generell regulering av ansattes yringsfrihet.

Saken ble tatt opp med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, siden det er dette departementet som er ansvarlig for gjeldende veileder, og som ble angitt som ansvarlig for ajourføringen som ble bebudet i St.meld nr 26 (2003-2004). Da all kommunikasjon i saken dessuten har skjedd med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, oversendes denne uttalelsen dit til oppfølging. Det bes om at en eventuell overføring av deler av oppfølgingen til et annet departementet meddeles ombudsmannen.

5. Konklusjon

Ombudsmannen mener det er behov for konkrete tiltak for å styrke offentlig ansattes yringsfrihet, og at dette mest hensiktsmessig kan skje gjennom en mer aktiv veiledning fra departementets side. anbefalte tiltak er å revidere/opprette rundskriv til kommunene om de ansattes yringsfrihet, samt revidere Etske retningslinjer for statstjenesten.

Oslo, 22.12.2015



Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann