



Gjøvik, 14. januar 2016.

J.nr./referanse: 29-15/GK/ks

TIL KONTROLLUTVALGET I GJØVIK KOMMUNE

Roar Løken Lunder, leder (H)

Undis Scheslien, nestleder (Sp)

Thomas Longva (V)

Hans Olav Lahlum (Sv)

Irene Kalrasten (Ap)

Kopi sendt:

- Ordfører og rådmann
- Innlandet Revisjon IKS

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

Det innkalles herved til møte i kontrollutvalget:

Dato: Torsdag 21. januar 2016

Tid: Kl. 0845 – ca 1500

Sted: Møterom Vardal, rådhuset

Vedlagt følger saksliste og saksdokumenter.

Deltakelse fra andre i møtet:

Innlandet Revisjon IKS er engasjert slik i møtet:

- Kl. 1015 - sak 03/16 Presentasjon av Innlandet Revisjon IKS: Daglig leder Bjørg Hagen deltar (kl. 1015).
- Kl. 1200 – sakene 5-9 (div. saker vedr. forvaltningsrevisjon): Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Reidun Grefsrud deltar.

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 21. januar 2016 kl. 0845

(Møterom Vardal, rådhuset)

- | | |
|------------------------|---|
| SAK NR. 01/2016 | GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 03.12.15 |
| SAK NR. 02/2016 | RAPPORT: EVALUERING AV KONTROLLUTVALG OG KONTROLLUTVALGSSEKRETARIATER
Sekretær orienterer. Utsatt fra forrige møte. |
| SAK NR. 03/2016 | PRESENTASJON AV KOMMUNENS REVISOR / INNLANDET REVISJON IKS
Daglig leder i Innlandet Revisjon IKS informerer. |
| SAK NR. 04/2016 | ÅRSRAPPORT OG AVREGNING 2015 FRA INNLANDET REVISJON IKS |
| SAK NR. 05/2016 | FORVALTNINGSREVISJON: PRESENTASJON AV FAGOMRÅDET OG PRAKTISKE EKSEMPLER
Innlandet Revisjon IKS orienterer. |
| SAK NR. 06/2016 | ORIENTERING OM BESTILT REVISJONSPROSJEKT: «SAMHANDLINGSREFORMEN I ET BRUKER- OG STYRINGSPERSPEKTIV»
Innlandet Revisjon IKS orienterer |
| SAK NR. 07/2016 | METODE OG OPPLEGG FOR GJENNOMFØRING AV OVERORDNET ANALYSE AV KOMMUNEN
Med utg.punkt i utsatt sak fra forrige møte. Sekretær orienterer. |
| SAK NR. 08/2016 | KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING): ORIENTERING OM SYSTEMET OG PRAKTISK BRUK
Innlandet Revisjon IKS orienterer. |
| SAK NR. 09/2016 | OVERORDNET ANALYSE - FORVALTNINGSREVISJON: FØRSTE «BRAINSTORMING» OG VURDERING AV FORUNDERSØKELSER |

Gjøvik, 13. januar 2016.

For utvalgsleder

Kjetil Solbrækken
utvalgssekretær

Kopi til orientering:

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

SAK NR. 01/2016

Gjøvik kommune

GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 03.12.2015

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	21.01.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Møteprotokoll fra møte 03.12.15

Vedlagt:

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 03.12.15 godkjennes.

SAKSOPPLYSNINGER:

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

MØTEPROTOKOLL

KONTROLLUTVALGET I GJØVIK KOMMUNE

Torsdag 3. desember 2015 holdt kontrollutvalget møte i Gjøvik rådhus fra kl. 0900 – 1500.

Som medlemmer møtte:

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

Følgende medlemmer hadde meldt forfall:

Ingen

Deltakelse av varamedlemmer:

Med bakgrunn i at dette var første møtet i valgperioden var varamedlemmene innkalt til å delta i forbindelse med opplæring/informasjon mv. Følgende varamedlemmer møtte:
John Kraby Svendsen (H), Ole Klundby (Sp), Birgit Husom (V), Erik Evenrud (MdG) og Marit Eid (Ap). Ingen varamedlemmer hadde meldt forfall.

Ellers møtte:

Ordfører: Bjørn Iddberg (sak 60)
Sekretær: Kjetil Solbrækken.

Møteprotokollen er sendt til:

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

**Utvalgsmøtet ble satt kl. 0900 med Roar Løken Lunder som møteleder.
Innkalling og sakliste ble enstemmig godkjent.**

Til behandling:

SAK NR. 60/2015

**INTRODUKSJON TIL ARBEIDET I KONTROLLUTVALGET:
ROLLER, ANSVAR, OPPGAVER, FORVENTNINGER MV.**

Fra behandlingen:

Saken ble innledet med en presentasjon av møtedeltakerne og forventninger til rollen/vervet. Sekretær Kjetil Solbrækken orienterte deretter om kontrollutvalgets rolle og ansvar med fokus på:

- Rammeverket (kommunelovens kapittel 12 om tilsyn og kontroll og forskrift om kontrollutvalg)
- Valg av kontrollutvalg - uavhengighet
- Tilsyn og kontroll i kommunen - aktører
- Kontrollutvalgets oppgaver og "verktøy"
- Kontrollutvalgets sekretariat

- Kommunens revisor
- Forholdet til kommunestyret
- Forholdet til rådmannen/administrasjonen
- Offentlighet og taushetsplikt

Ordfører Bjørn Iddberg deltok under en del av saken der hovedfokus var kontrollutvalgets rolle og forholdet mellom kommunestyret og kontrollutvalget.

<u>Vedtak, enstemmig:</u>	1. Kontrollutvalget tar følgende til orientering: • Utvalgssekretærens presentasjon av kontrollutvalgets oppgaver og ansvar, herunder gjeldende regelverk (kommunelovens kapittel 12 med tilhørende forskrift om kontrollutvalg). • Kontrollutvalgsboken (veileder fra Kommunal- og regionaldepartementet fra 2011) 2. Rapport fra evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat (utført av revisjons- og konsultentselskapet Deloitte på oppdrag fra Kommunal- og Regionaldepartementet, 2014) legges frem på neste møte.
---------------------------	--

SAK NR. 61/2015

**ERFARINGER FRA VALGPERIODEN 2011-2015,
ORIENTERING OM GJENNOMFØRTE UNDERSØKELSER
OG KONTROLLER, SAKER TIL OPPFØLGING MV.**

Fra behandlingen:

Utvalgsleder og sekretær orienterte om erfaringer fra forrige valgperiode.

<u>Vedtak, enstemmig:</u>	Informasjon om erfaringer fra valgperioden 2011-2015 og kontrollutvalgets aktiviteter i forrige valgperiode tas til orientering.
---------------------------	--

SAK NR. 62/2015

**ORIENTERING OM IGANGSATT / BESTILT
REVISJONSPROSJEKT**

Fra behandlingen:

Utvalgssekretær orienterte om bestilt revisjonsprosjekt:
*Helse og omsorg: Måloppnåelse forsvarlig helsehjelp,
samhandlingsreformen og konsekvenser for brukere*

<u>Vedtak, enstemmig:</u>	Kontrollutvalget tar det bestilte revisjonsprosjektet til orientering, herunder at sluttrapport vil foreligge tidlig i 2016.
---------------------------	--

SAK NR. 63/2015

**ORIENTERING OM KONTROLLUTVALGETS AVTALER
MED REVISOR OG SEKRETÆR**

<u>Vedtak, enstemmig:</u>	Følgende inngåtte avtaler tas til orientering: • Oppdragsavtale for 2016 mellom kontrollutvalget og Innlandet Revisjon IKS.
---------------------------	--

- Rammeavtale mellom kommunene i Gjøvik- og Hadelandsregionen og Kontrollutvalgstjenester v/Kjetil Solbrækken.

SAK NR. 64/2015

**ABONNEMENTER OG KURSTILBUD FOR
KONTROLLUTVALGETS MEDLEMMER**

Vedtak, enstemmig:

1. Alle faste medlemmer av kontrollutvalget abonnerer på:
 - Ukeavisen Kommunal Rapport
 - Fagtidsskriftet Kommunerevisoren (utgitt av Norges Kommunerevisorforbund)
2. Utvalgets medlemmer tilbys å delta på Kontrollutvalgskonferansen 2016 i regi av Norges Kommunerevisorforbund (3.-4. februar 2016).

SAK NR. 65/2015

MØTEPLAN FOR 2016

Vedtak, enstemmig:

Møteplan for kontrollutvalget for 2016 fastsettes slik:

- Torsdag 21.01.16 kl. 0845
- Torsdag 03.03.16 kl. 0845
- Torsdag 14.04.16 kl. 0845
- Torsdag 12.05.16 kl. 0845
- Torsdag 09.06.16 kl. 0845
- Torsdag 01.09.16 kl. 0845
- Torsdag 13.10.16 kl. 0845
- Torsdag 01.12.16 kl. 0845

SAK NR. 66/2015

**FORBEREDELSE TIL RULLERING AV PLAN FOR
FORVALTNINGSREVISJON OG SELSKAPSKONTROLL –
PLANLEGGING AV OVERORDNET ANALYSE AV
KOMMUNEN**

Vedtak, enstemmig:

Saken utsettes til neste møte.

Gjøvik, 3. desember 2015.

Roar Løken Lunder
leder

**RETT UTSKRIFT:
Gjøvik, 3. desember 2015.**



Kjetil Solbrækken
utvalgssekretær

NESTE MØTE

Dato:
Tidspunkt:
Aktuelle saker:

TORS DAG 21. JANUAR 2016
KL. 0830

- *Rapport fra evaluering av kontrollutvalg og sekretariat (vedtak KU-sak 59/2015)*
- *Forberedelse til rullering av plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll - overordnet analyse - brainstorming*
- *Presentasjon fra Innlandet Revisjon IKS:*
 - *Generell presentasjon av selskapet*
 - *Presentasjon av fagområdene forvaltningsrevisjon og selskapskontroll*
 - *Kostra*

Saker til oppfølging i senere møter:

- *Reglement for kontrollutvalget (KU-sak 51/15)*
- *Gjøvik Boligstiftelse: Undersøke muligheten for frivillig kontroll/forvaltningsrevisjon (KU-sak 60/15).*
- *Industribygg AS: Orientering om ny vurdering av skatteplikt og gjennomført brukerundersøkelse/studentoppgave (KU-sak 53/15)*
- *Samhandlingsreformen – orientering om status og risikovurderinger (KU-sak 58/14, jf. 77/13)*
- *Byggesaksavdelingen – oppfølging av tilsynsplan 2013-2014 + diverse spørsmål (ku-sak 13/14) – første møte i 2015*
- *Eidsiva Energi AS – orientering vedr. sponsing og åpenhet (KU-sak 86/14)*
- *Informasjonssikkerhet i Gjøvik kommune (jf. ku vedtak 04/14, avvente)*
- *Skole:*
 - *Årsaker til forskjeller mellom skolene vedr. andel spesialundervisning (KU-sak 83/14)*
 - *Skrinnhagen skole – evaluering av tiltak (jf. ku-sak 12/14 – sak tidlig i 2015)*
 - *Rutiner og praksis v/skolebytte (ku-sak 70/2012)*
- *Intern kontroll:*
 - *Overordnet intern kontroll i Gjøvik kommune – rådmannens rutiner for internrevisjon/etterkontroll (ku-vedtak 38/2014)*
- *Korrupsjon i kommune-Norge (utsatt sak fra 15/5-13) – besluttet avventet*
- *Barnevern:*
 - *Presentasjon av risikovurderinger etter tilsynsrapport 2014 (jf. ku-sak 09/14)*
 - *Fylkesmannens tilsyn med barnevernstjenesten høsten 2013 (ku-sak 55/13, pkt. 2)*
 - *Barnevern – vurdering av nye undersøkelser (ku-sak 23/13), herunder bruk av hjelpetiltak i hjemmet (ku-sak 32/13)*
 - *Barnevern – div. spørsmål til administrasjonen (ku-sak 64/12):*
 - *Terskel for å igangsette omsorgsovertakelser*
 - *Lean-gjennomgang*
 - *Tilsynsførerordningen i GLT-regionen*

Bestillinger (Innlandet Revisjon IKS):

- *Revisjonsprosjekt: Helse og omsorg: Måloppnåelse forsvarlig helsehjelp, samhandlingsreformen og konsekvenser for brukere*

Gjøvik kommune**RAPPORT: EVALUERING AV KONTROLLUTVALG OG KONTROLLUTVALGSSEKRETARIATER**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	13.01.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Deloitte sin presentasjon av rapporten på Kontrollutvalgskonferansen 2015 Vedlegg 1
2. Rapport: Evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariater Ikke vedlagt.

FORSLAG TIL VEDTAK:

Rapporten «Evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariater», utarbeidet av Deloitte på oppdrag fra Kommunal og moderniseringsdepartementet i 2014, tas til orientering.

SAKSOPPLYSNINGER:

Rapporten var tenkt presentert på forrige møte som del av opplæringen av nyvalgt kontrollutvalg. Tiden i møtet strakk ikke til og presentasjonen ble utsatt. Rapporten legges derfor frem som egen sak i dette møtet.

Kort om rapporten/evalueringen:

Revisjons- og rådgivningsfirmaet Deloitte har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat i kommunene. Rapporten tegner et bilde av at kontrollutvalgene i stor grad fyller sin funksjon i kommunene på en god måte.

Siktemålet med evalueringen var å styrke kunnskapsgrunnlaget om sentrale deler av den kommunale egenkontrollen, og rapporten skal bidra til å danne grunnlag for Kommunelovutvalgets vurderinger av egenkontrollen og videre utvikling av egenkontrollregelverket.

Selve rapporten er på 198 sider og følger ikke vedlagt i sin helhet. Hovedtrekkene i rapporten ble presentert av Deloitte på Kontrollutvalgskonferansen 2015 (jf. vedlegg 1). Til kontrollutvalget er det valgt å benytte denne presentasjonen til gjennomgang og drøfting i møtet.



Evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat

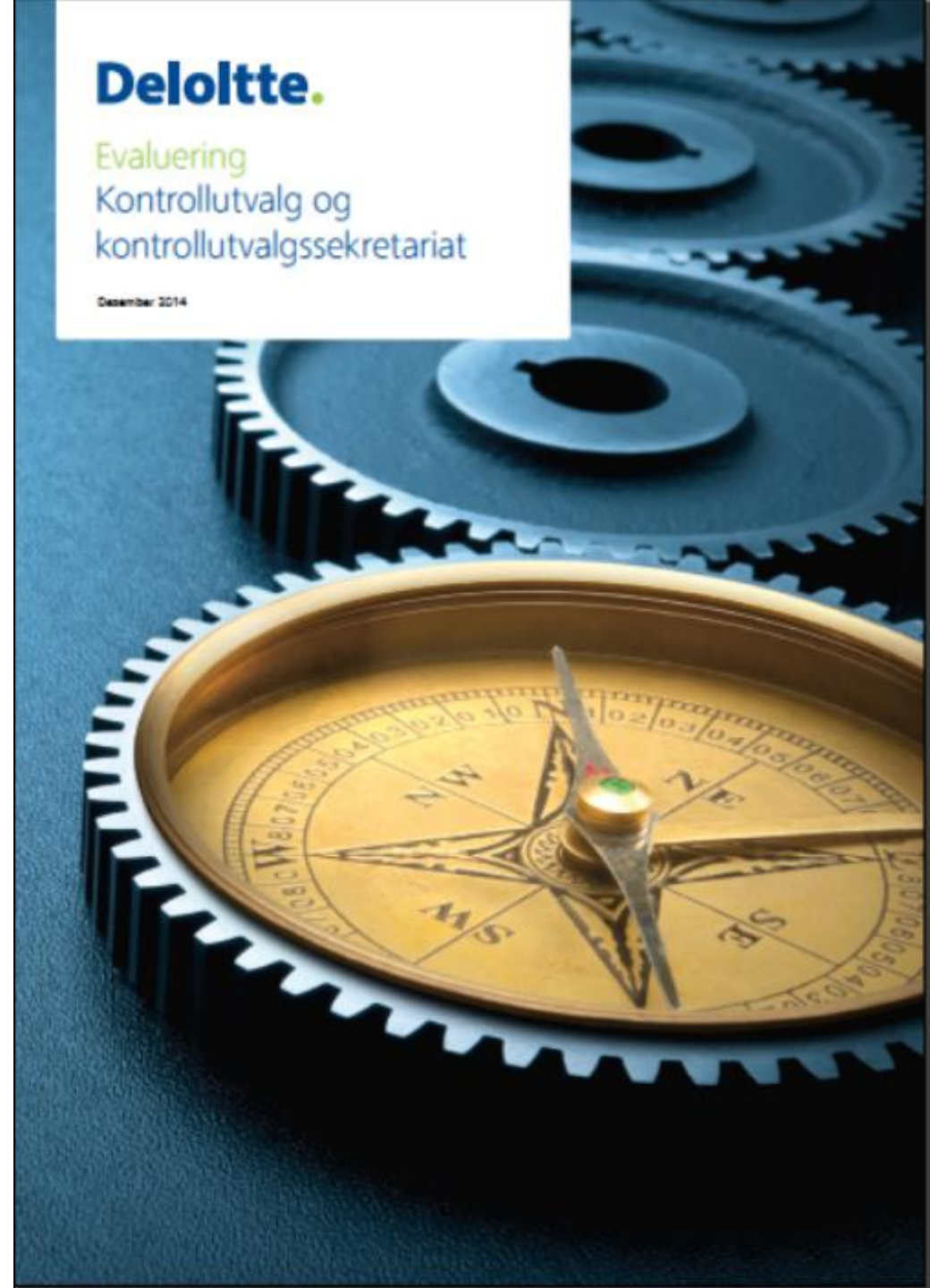
NKRFs kontrollutvalgskonferanse

Gardermoen, 5. februar 2015
Bire Bjørkelo, Director i Deloitte

Deloitte.

Evaluering
Kontrollutvalg og
kontrollutvalgssekretariat

Desember 2014



Agenda

- **Organisering** av kontrollutvalgene
- **Planlegging** av kontrollarbeidet
- **Gjennomføring** av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- **Oppfølging og effekt** av kontrollarbeidet
- **Høring** som kontrollform
- **Kontrollutvalgssekretariatet** som kontrollutvalgets støttespiller

Mandatet for evalueringen var bredt og skulle favne om en rekke tema,

Men det er likevel flere områder som ikke var en del av mandatet og som vi heller ikke har sett på. Som blant annet:

- Regnskapsrevisjon
- Revisjonsordning

Øke kunnskapen om kontrollutvalgets rolle i den kommunale egenkontrollen gjennom å kartlegge kontrollutvalgenes arbeid og utvalgenes betydning for kontroll, endring og læring i forvaltningen.



Datainnsamling og metode

Tre spørreundersøkelser

- **Rådmenn og kontrollutvalgsledere**
 - 180 kommuner og 10 fylkeskommuner
 - Trukket i fem grupper (strata) for å få tilstrekkelig representasjon av store kommuner (store kommuner er derfor overrepresentert)
 - Svarprosent: kontrollutvalgsledere 57 % og rådmenn 56 %
- **Sekretariater**
 - Sendt alle sekretariat
 - 85 % har svart, og disse «representerer» 93 % av kontrollutvalgene

Dybdeundersøkelse

- **Syv (fylkes-)kommuner**
 - Ikke ment å være representative, men valgt fra syv ulike «sekretariatsdistrikt»
 - Intervjuer av rådmenn, ordfører, kontrollutvalgsleder og -sekretær
 - Oversendt dokumentasjon (referater, planer, rapporter mv.)
 - Gjennomgang av et utvalg selskapskontroller og forvaltningsrevisjoner

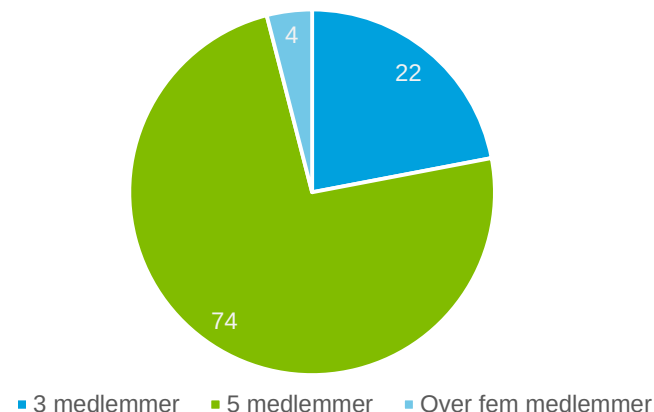


OM KONTROLLUTVALGENE

Sammensetning av kontrollutvalgene

- **De fleste kontrollutvalg består av fem medlemmer**
 - Vekst i gjennomsnittlig antall medlemmer siden forrige valgperiode
 - Halvparten av småkommunene har tre medlemmer
- **Kontrollutvalgsleder blir som hovedregel valgt fra «opposisjonen»**
 - Kun 6 % av kontrollutvalgsledere kommer fra samme parti som ordfører.
 - 59 % av utvalgene har flertall fra «opposisjonen»,
 - Uavhengig av sammensetning så mener nesten samtlige at kontrollutvalget skiller mellom politiske og kontrollfaglige hensyn
- **43 % av kontrollutvalgslederne er kommunestyremedlem**
 - Flertallet av sekretariatene mener at kontrollutvalget fungerer bedre om leder er medlem av kommunestyret (64 %)
 - De fleste utvalg har ett medlem fra kommunestyret. 26 % har to medlemmer fra kst, mens 6 % har tre eller flere

Antall medlemmer i kontrollutvalg



- Bør som hovedregel bestå av fem medlemmer.
- Hensiktsmessig at leder for kontrollutvalget kommer fra et annet parti enn ordfører.
- Kan være en fordel om utvalgsleder er kommunestyrerepresentant .
- Vurdere valgbarheten til ansatte som ikke er i en lederposisjon eller i rådmannens stab.

Et verv for de mest erfarne?

I alle fall ikke for pyser!

- **Betydelig erfaring fra kommunepolitikken**

- 57 % av kontrollutvalgslederne sitter i kontrollutvalget for første gang,
- Men et flertall av kontrollutvalgslederne har betydelig erfaring fra kommunepolitikken.
- Kun 15 % av kontrollutvalgslederne har ikke erfaring fra en eller flere perioder i kommunestyret.

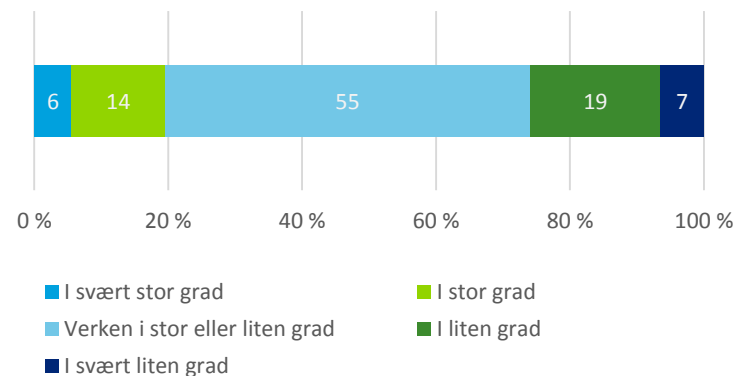
- **God kompetanse og engasjement**

- Til sammen 89 % av KU lederne mener at utvalget har nødvendig kunnskap til å ivareta sitt kontrollansvar.
- Sekretariatene er litt mindre positiv.
- Er det behov for kompetansekrav?

- **Flere utvalgsledere gir uttrykk for at kontrollutvalget ikke er et attraktivt utvalg for politikere, men 43 % blir gjenvalgt**

- Får ikke «drive politikk».
- Mer interessant med ⁶erfaring

Oppleves kontrollutvalget som et attraktivt utvalg for politikerne?



Vanskelig å stille kompetansekrav til et politisk oppnevnt utvalg. Kompetansekrav bør begrenses til revisjon og eventuelt sekretariat.

Det er derimot viktig å tilby kontrollutvalgsmedlemmer kurs og opplæring i kontrollarbeidet.

PLANLEGGING AV KONTROLLARBEIDET

De fleste utarbeider en overordnet analyse, men omfang, form og innhold varierer

- **De aller fleste kontrollutvalg gjennomfører overordnet analyse**

- 79 % for forvaltningsrevisjon
- 62 % for selskapskontroll.
- Flere utvalg ruller disse analysene i løpet av perioden (40 % for forvaltningsrevisjon).

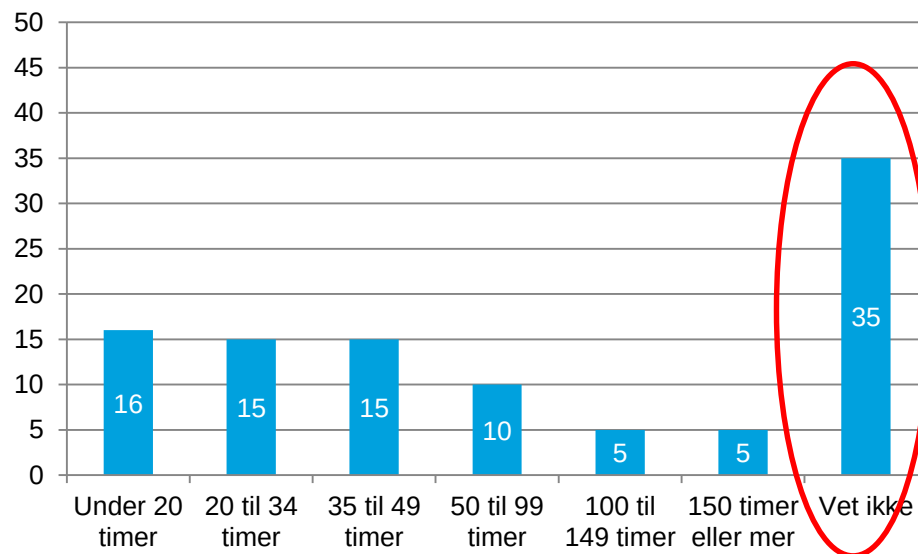
- **Mange kjenner ikke omfanget, og det er stor variasjon i timebruk.**

- Heller ikke sekretariatet kjenner omfanget
- Under 20 timer til over 150 timer

- **Variasjon i form og innhold**

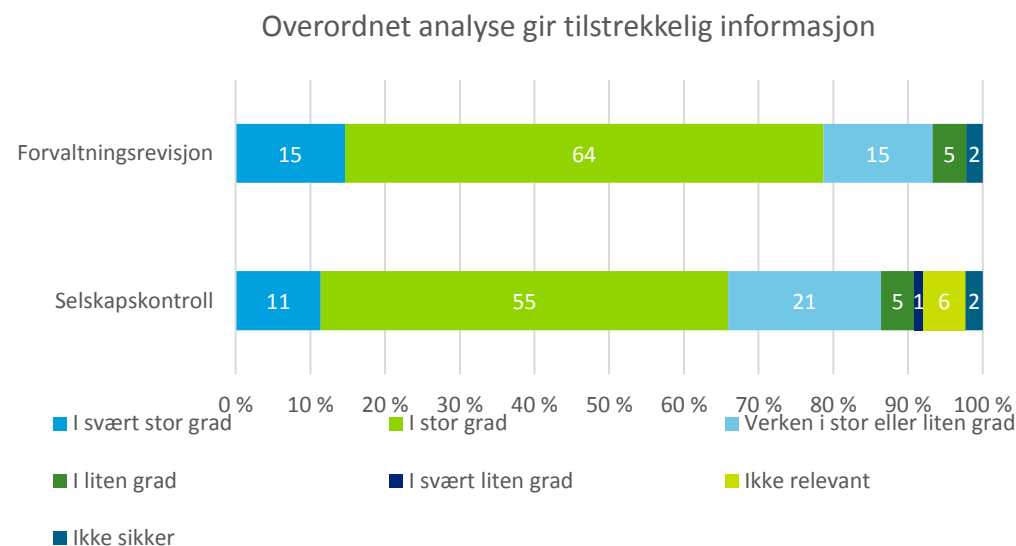
- Ikke alle utarbeider et eget analysedokument
- Datagrunnlag
- Involvering av kontrollutvalget
- Involvering av rådmann
- Hvordan analysere risiko og vesentlighet?

«Man kan ikke planlegge risiko i fire år frem, og å velge prosjekt for fire år høres rart ut. Å si hva vi sliter med om fire år er spådomskunst, og vi finner det derfor mer formålstjenlig å ta analysen for ett år i slengen». (Kontrollutvalgssekretær)



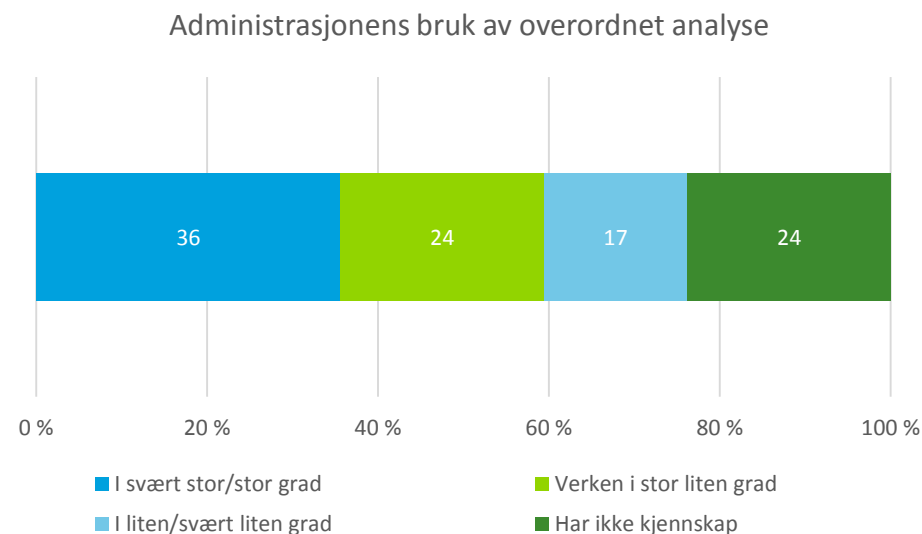
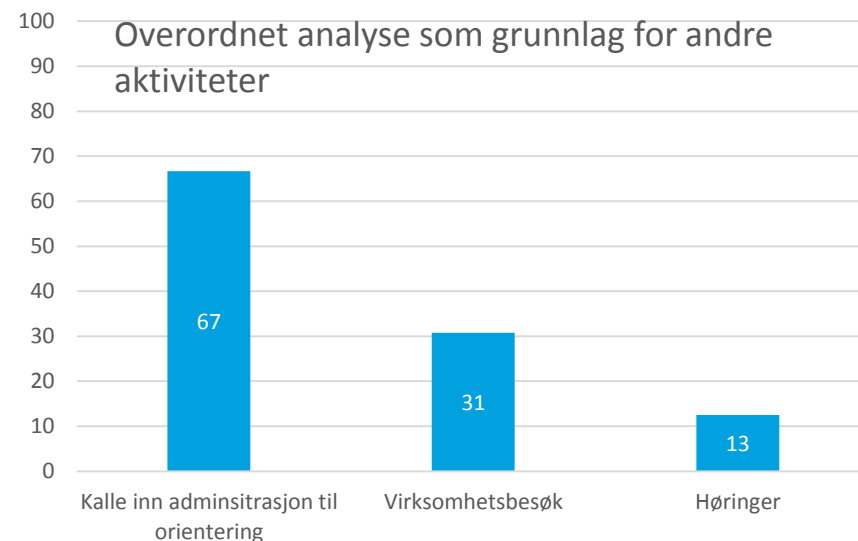
Overordnet analyse blir benyttet til å utarbeide planer

- Et klart flertall mener at **analysene gir tilstrekkelig informasjon** til å prioritere og velge ut forvaltningsrevisjonsprosjekter og selskapskontroller
- Overordnet analyse for **forvaltningsrevisjon blir oppfattet som bedre enn tilsvarende analyse for selskapskontroll**.
 - Ikke like etablert ordning
 - Omfanget av eierskap varierer mellom kommunene
- Halvparten av rådmennene som er kjent med overordnet analyse mener den gir en god oversikt over risikoområder i kommunen.



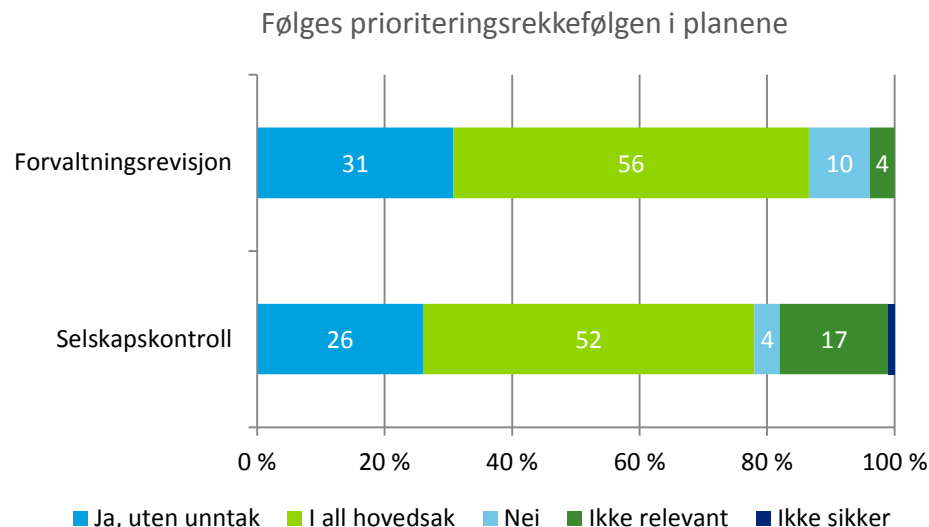
Overordnet analyse brukes også til andre aktiviteter

- **Overordnet analyse avdekker flere risikoforhold enn det som ender opp som forvaltningsrevisjoner eller selskapskontroller.**
- **Overordnet analyse blir brukt som grunnlag for andre kontrollaktiviteter i kontrollutvalget.**
 - Spesielt gjelder dette for å invitere rådmannen til å gi kontrollutvalget orienteringer om utvalgte saker
- **Overordnet analyse blir brukt i rådmannens internkontrollarbeid**
 - En tredjedel av rådmennene benytter seg av overordnet analyse i sitt internkontrollarbeid.
 - Bruk henger sammen med involvering.



Planene følges

- Nesten alle kontrollutvalg har planer
- Kommunestyret vedtar planene uten store endringer.
- De fleste kontrollutvalg får mandat til å endre planene
- Prioriteringsrekkefølgen i planene blir likevel i all hovedsak fulgt av kontrollutvalgene (selv om ikke alle prosjektene blir gjennomført).
- også her en forskjell mellom forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.



Overordnet analyse legger føringer for hvilke prosjekter og eventuelt andre kontrollaktiviteter kontrollutvalgene utfører.

Kvaliteten på overordnet analyse er viktig for å sikre at de prosjektene og de kontrollaktivitetene som kontrollutvalget gjennomfører er rettet mot de **viktige** og **riktige** aktivitetene.

Overordnet analyse er i seg selv en viktig kontrollaktivitet

GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREVISJON OG SELSKAPSKONTROLL

Vekst i antall prosjekter, men ikke alle gjennomfører årlig forvaltningsrevisjon (eller selskapskontroll)

Forvaltningsrevisjon

- **De fleste kontrollutvalg gjennomfører 1-2 forvaltningsrevisjonsprosjekter i året.**
 - Men stor variasjon mht. omfang, tema og kvalitet
 - Vi anslår at det ble bestilt 750 unike forvaltningsrevisjoner i 2013
 - En vekst sammenlignet med 2006-2009
- **20 % av utvalgene har minst ett av de tre siste årene ikke gjennomført forvaltningsrevisjon**
- **2 % har ikke gjennomført forvaltningsrevisjon overhode i perioden.**
- **10 % mener de ikke gjennomfører tilstrekkelig med forvaltningsrevisjon til å ivareta utvalgets kontrollansvar.**

Selskapskontroll

- **Kontrollutvalgene gjennomfører i snitt 0,5 selskapskontroller i året.**
 - Usikkert anslag - bestilt rundt 225 unike selskapskontroller i 2013.
 - Dette er trolig en dobling siden 2008.
 - Mange kommuner går sammen om fellesselskapskontroll – det gjør at omfanget umiddelbart kan virke større.
 - Stor variasjon mht. omfang, tema og kvalitet
- **33 % av kontrollutvalgene gjennomførte ikke selskapskontroll i 2013.**
- **17 % av kontrollutvalgene har ikke gjennomført selskapskontroller i hele inneværende valgperiode.**
- **18 % mener de ikke gjennomfører tilstrekkelig med selskapskontroll til å ivareta utvalgets kontrollansvar.**

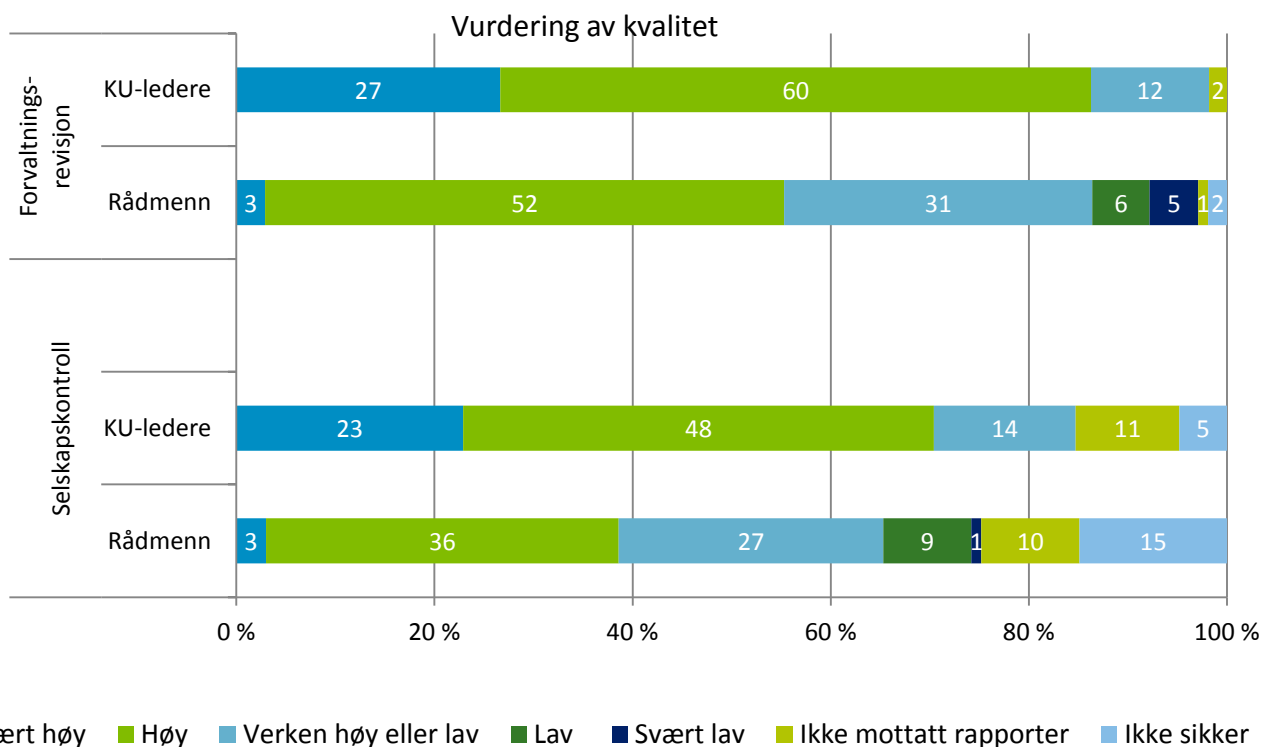
Stor variasjon i samlet budsjett for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

- **Store variasjoner i samlet budsjett til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll mellom kommunene**
 - En femtedel har under 100 000 kroner i året
- **81 % av kontrollutvalgslederne mener at utvalget har tilstrekkelig budsjett til å gjennomføre nødvendige prosjekter. 8 % er ikke enig.**
 - Sekretariatene er ikke like positive. 57 % er enige i at det er tilstrekkelige budsjett, mens 17 % er uenig.
- **Mange kontrollutvalgsledere (42 %) er ikke kjent med ressursinnsatsen i prosjektene som bestilles verken i timer eller kroner.**
- **Omfanget til et prosjekt kan variere mellom under 100 timer til over 1000 timer.**



Kvaliteten på rapportene oppleves som god

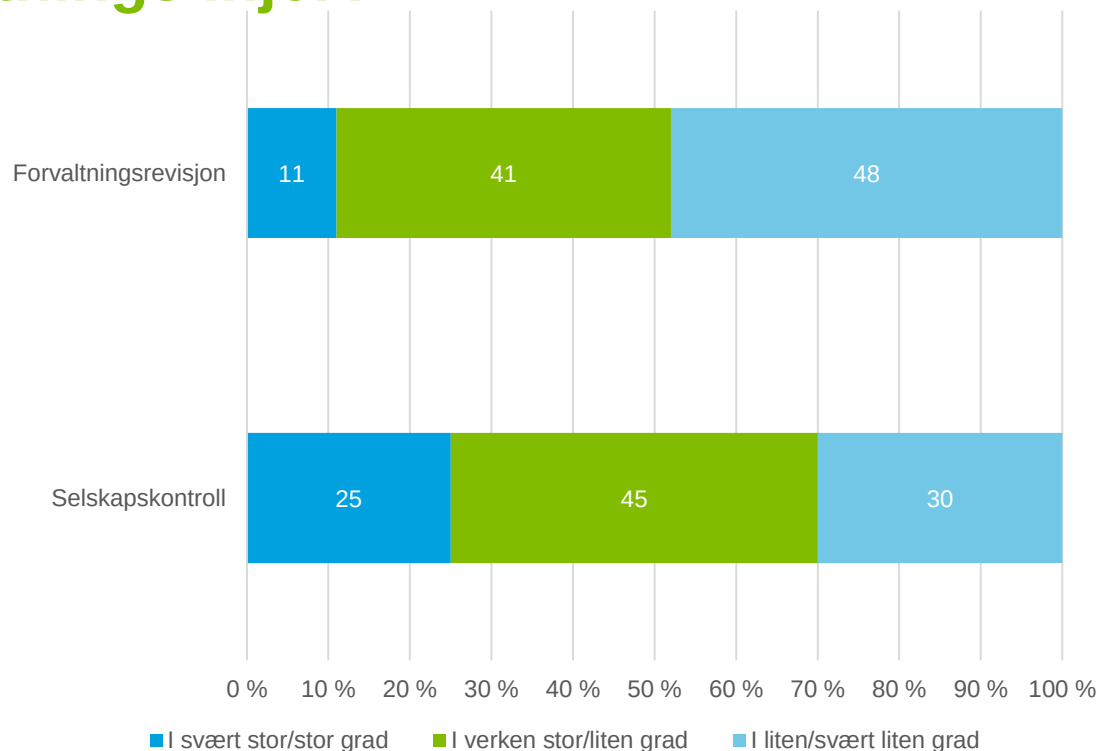
- Et flertall opplever kvaliteten på rapportene som svært høy/høy.
 - Men forskjell mellom kontrollutvalgsledere og rådmenn
 - Forskjell på forvaltningsrevisjon og selskapskontroll



- Gjennomgang av 20 forvaltningsrevisjonsrapporter viser at det er stor variasjon i utførelse.
 - De fleste rapporter er i samsvar med RSK 001,
 - Likevel forskjell i kvalitet mht. metode, faglig tilnærming, skriftlig fremstillingsform m.m.
- Enda større variasjon i form og innhold på gjennomgåtte selskapskontroller.

Behov for ytterligere retningslinjer?

- Større behov for retningslinjer knyttet til selskapskontroll enn for forvaltningsrevisjon
- Utførelsen av selskapskontroll blir gjennomgående vurdert som dårligere enn for forvaltningsrevisjon
- Skillet mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskap er ikke alltid klart i praksis.
- Både revisjon og sekretariat blander disse formene i utvalget av rapporter som er gjennomgått.



Det bør vurderes om selskapskontroller (herunder eierskapskontroller) skal defineres som forvaltningsrevisjon og dermed omfattes av samme regelverk og standard som gjelder for forvaltningsrevisjon

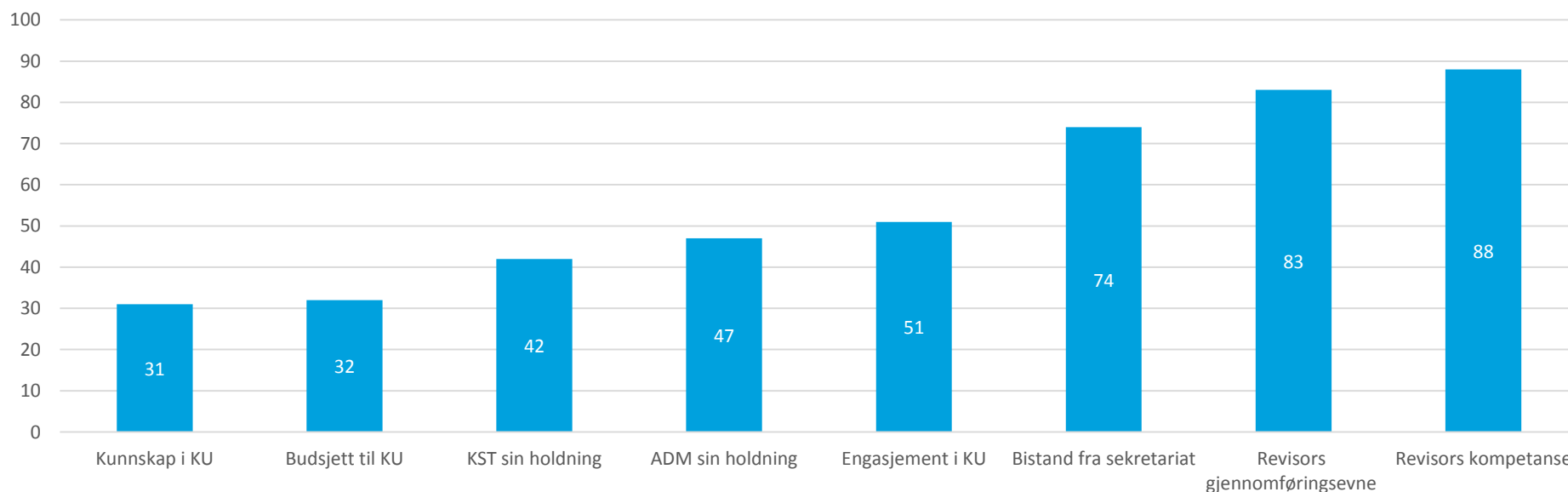
Behov for klarere retningslinjer for selskapskontroll og hvordan en skal skille mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskap.

Revisors kompetanse er svært viktig

- **Revisors kompetanse og gjennomføringsevne er den viktigste faktoren som virker positivt inn på gjennomføring av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller.**
- **Bistand fra sekretariatet skiller seg også positivt ut.**
- **Kontrollutvalgsledere mener at revisjonen har både god kompetanse og kapasitet til å gjennomføre forvaltningsrevisjon og selskapskontroll**
- **28 % av rådmennene mener at revisor ikke har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere forvaltningen i kommunen**

Det bør gjøres en vurdering av om kompetansekravet til forvaltningsrevisorer er tilstrekkelig.

I dag stilles det krav til at oppdragsansvarlig revisor har minimum en bachelor. Det stilles ikke krav til andre revisjonsmedarbeider som gjennomfører forvaltningsrevisjon.



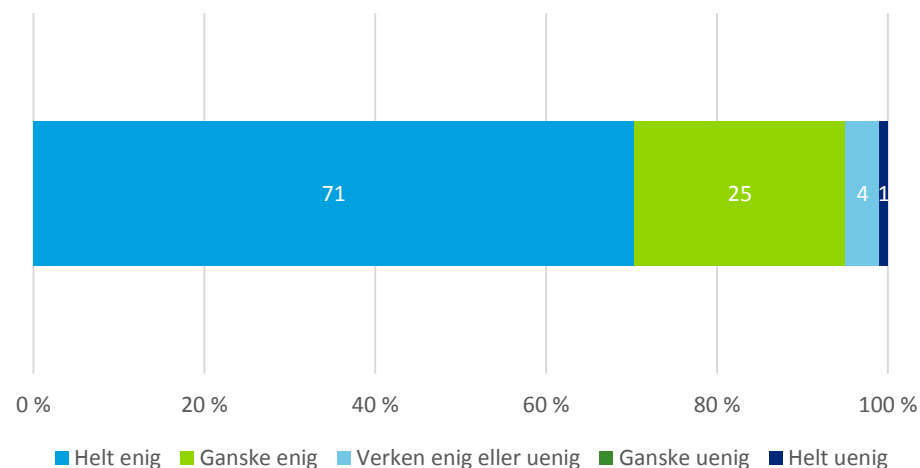
OPPFØLGING OG EFFEKT AV KONTROLLARBEIDET

Forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller har effekt

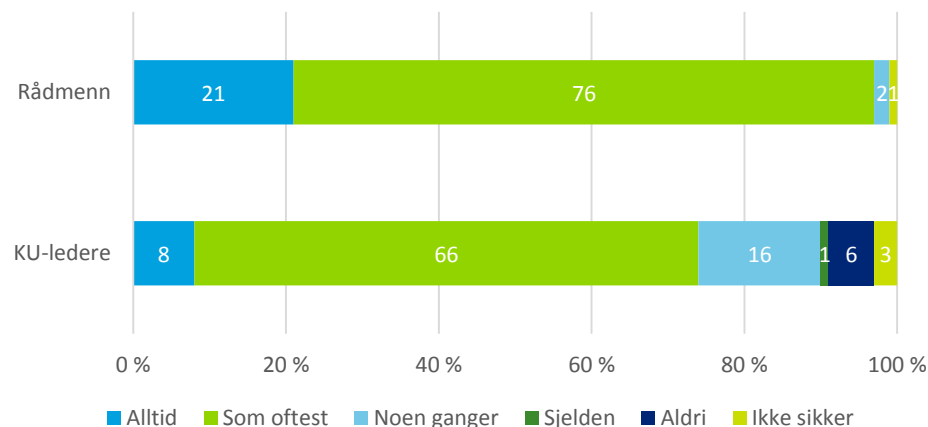
- Forvaltningsrevisjoner munner som regel ut i **anbefalinger om tiltak**.
- **Kontrollutvalget vedtar/innstiller i all hovedsak de anbefalinger som revisjonen har foreslått.**
- **Kommunestyret vedtar i all hovedsak kontrollutvalgets innstilling.**
- **Administrasjonen følger i all hovedsak opp de merknader og tiltak som påpekes i forvaltningsrevisjonsrapporter og selskapskontroller.**
- **Kontrollutvalget følger i all hovedsak opp at tiltakene som er vedtatt blir iverksatt av administrasjonen.**

Forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller har dermed en vesentlig innvirkning på forbedringsarbeidet i forvaltningen

Kommunestyret fatter vedtak i samsvar med innstilling



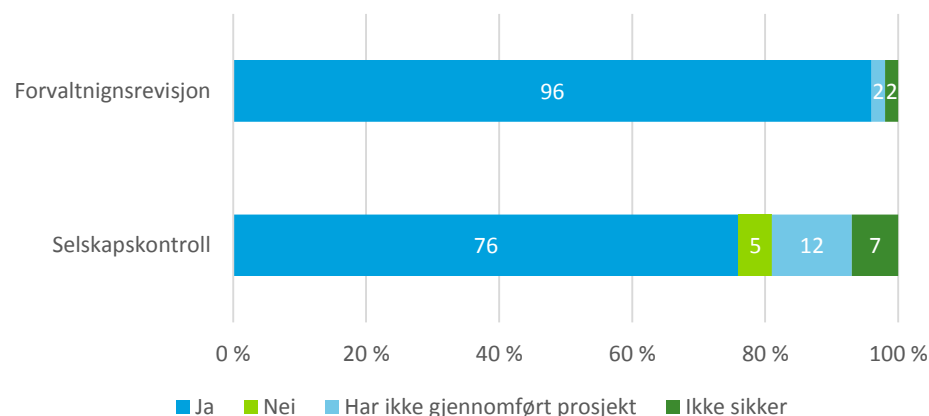
Oppfølging av merknader og tiltak av administrasjonen innen angitte frister



Kontrollutvalgsledere mener at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller er viktige verktøy for kontroll og læring i forvaltningen

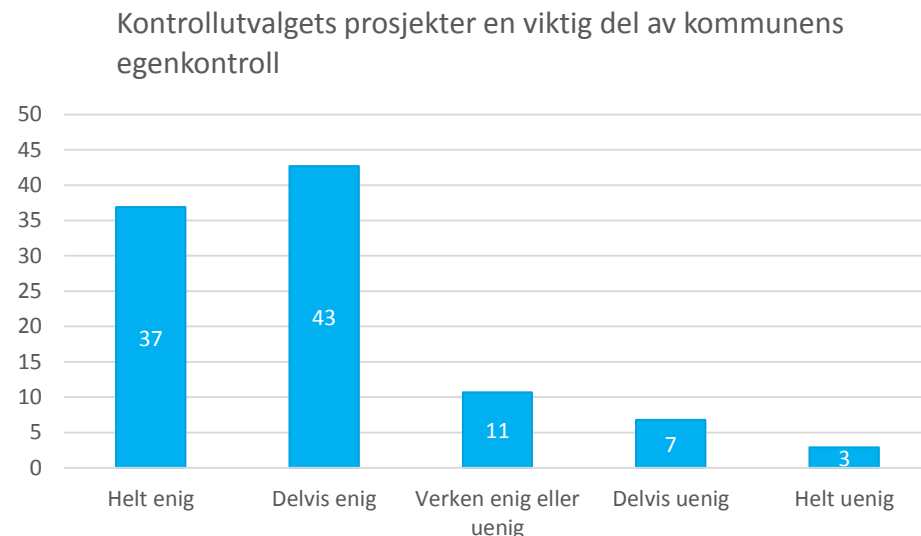
- De aller fleste kontrollutvalgslederne mener at **forvaltningsrevisjoner** bidrar positivt til kontrollarbeidet i kommunen og at det bidrar til læring og forbedring i forvaltningen.
- 76 % mener at **selskapskontroller** bidrar positivt til kontrollarbeidet i kommunen.
- Effekten vurderes som større for **internkontroll** enn for bedre eller en mer **effektivt tjenestetilbud**.
 - 79 % av kontrollutvalgslederne mener at gjennomførte forvaltningsrevisjoner har ført til en bedre **internkontroll**
 - 59 % mener de har ført til et bedre/mer **effektivt tjenestetilbud**.

Bidrar forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller positivt til kontrollarbeidet?



Også rådmennene mener at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller er viktige verktøy for kontroll og læring i forvaltningen

- 80 % av rådmennene mener at kontrollutvalgets prosjekter er en viktig del av **kommunens egenkontroll**.
- 63 % av rådmennene opplever at forvaltningsrevisjoner bidrar til **læring og forbedring** i administrasjonen
- 62 % av rådmennene mener at forvaltningsrevisjoner bidrar til bedre **regeletterlevelse**.
- 61 % av rådmennene mener at forvaltningsrevisjoner bidrar til forbedret **internkontroll** i kommunen
- 47 % av rådmennene mener at forvaltningsrevisjoner gi en bedre/mer effektiv **saksbehandling**.
- 33 % av rådmennene mener at forvaltningsrevisjoner bidrar til bedre og/eller mer **effektivt tjenestetilbud**.



Ikke like positive til effekten av **selskapskontroll**

- 29 prosent mener at selskapskontroller bidrar til at kommunen får en bedre forvaltning av eierskapene sine

Faktorer som kan virke positivt inn på administrasjonens oppfatning av effekten av kontrollutvalgets rapporter

- At revisjonsrapporter har **høy kvalitet**
 - Læring 89 % versus 31 %
 - Internkontroll 80 % versus 36 %
- **Involvering** i arbeidet med overordnet analyse
 - Læring 85 % versus 56 %
 - Internkontroll 78 prosent versus 35 prosent
- **Relevante** prosjekter
 - Læring 81 % versus 41 %
 - Internkontroll 73 prosent versus 43 prosent
- **Revisors kompetanse**
 - Læring 79 % versus 43 %
 - Internkontroll 75 % versus 44 %
- **Konkrete tiltak**
 - Læring 77 % versus 41 %
 - Internkontroll 71 % versus 44 %

«Når administrasjonen er negativ til kontrollen, mister kontrollen sin funksjon – da har den ingen hensikt»
(Kontrollutvalgsleder)

Disse faktorene har større betydning for effekten på læring enn for effekten på internkontroll.

«Kontroll kan «vedtas», læring kan ikke.»

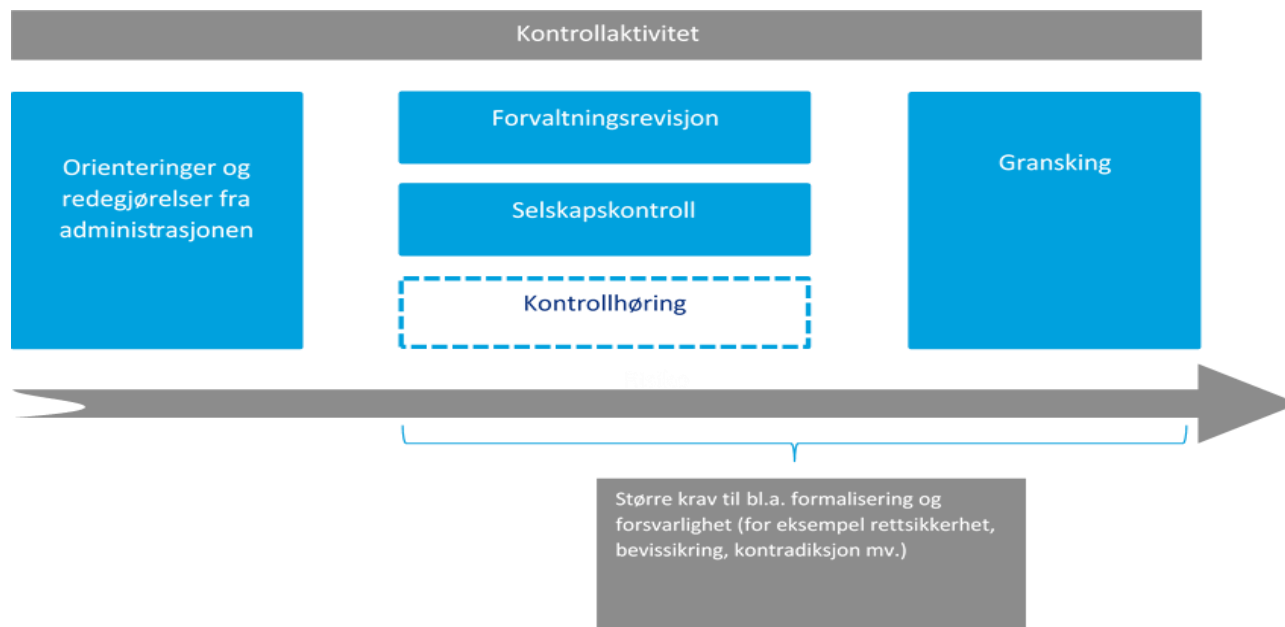
«En må passe på at ikke kontroll og avvik alltid blir hovedfokus. En må ikke skape frykt for å gjøre noe galt, slik at folk blir redde for å gjøre noe. Kontroller og tilsyn er veldig negativt ladet, det som er bra omtales ikke. Dette kan stå i motstrid til det å motivere ansatte til endring.» (Rådmann)

HØRING

Høringer – vid forståelse, liten utbredelse

- Evalueringen viser at **høringer i regi av kontrollutvalget per i dag er et relativt marginalet fenomen**, selv når det legges til grunn en «vid» definisjon. Anslagsvis har rundt 5 % av kontrollutvalgene gjennomført høringer.
- **Uklar definisjon og anvendelsesområde** (alt fra orienteringer til granskinger)
- De faktiske erfaringene med høringer er varierende.
- **Liten grad av oppfølging** i etterkant
- Det som det derimot synes å være stor enighet om, er **behov for nasjonale regler og retningslinjer** for høringer, dersom dette er en kontrollform de kommunale kontrollutvalgene skal kunne benytte.

Behov for en smalere definisjon av høring som skiller det fra andre kontrollverktøy



KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

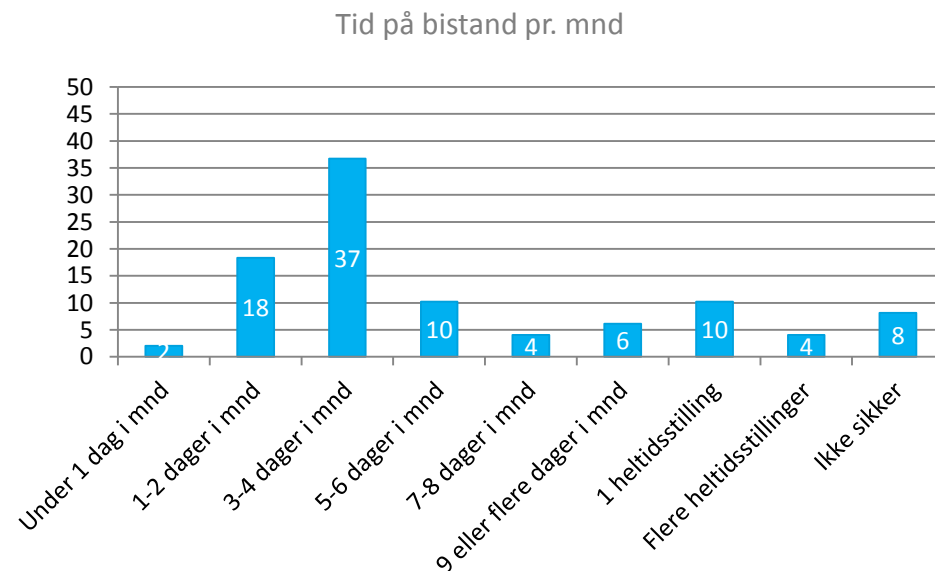
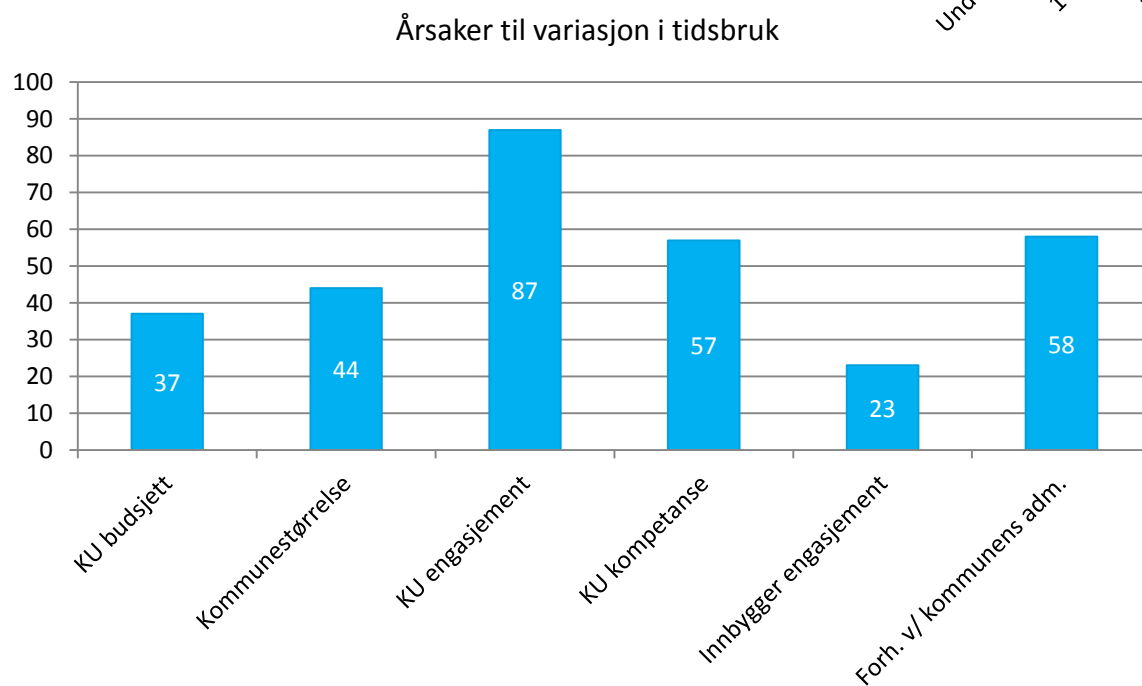
Fem «modeller» for kontrollutvalgssekretariatet

- Det har blitt **færre og større** sekretariat.
- Fra 65 i 2009 til 58 i 2014
- 81 % av kontrollutvalgene har sekretariat organisert som et interkommunalt selskap eller samarbeid.
- 10 sekretariatvirksomheter har ansvar for 15 kontrollutvalg eller mer hver, og til sammen betjener disse sekretariatene 43 % av kontrollutvalgene.
- Rundt halvparten av sekretariatene består av **én ansatt**

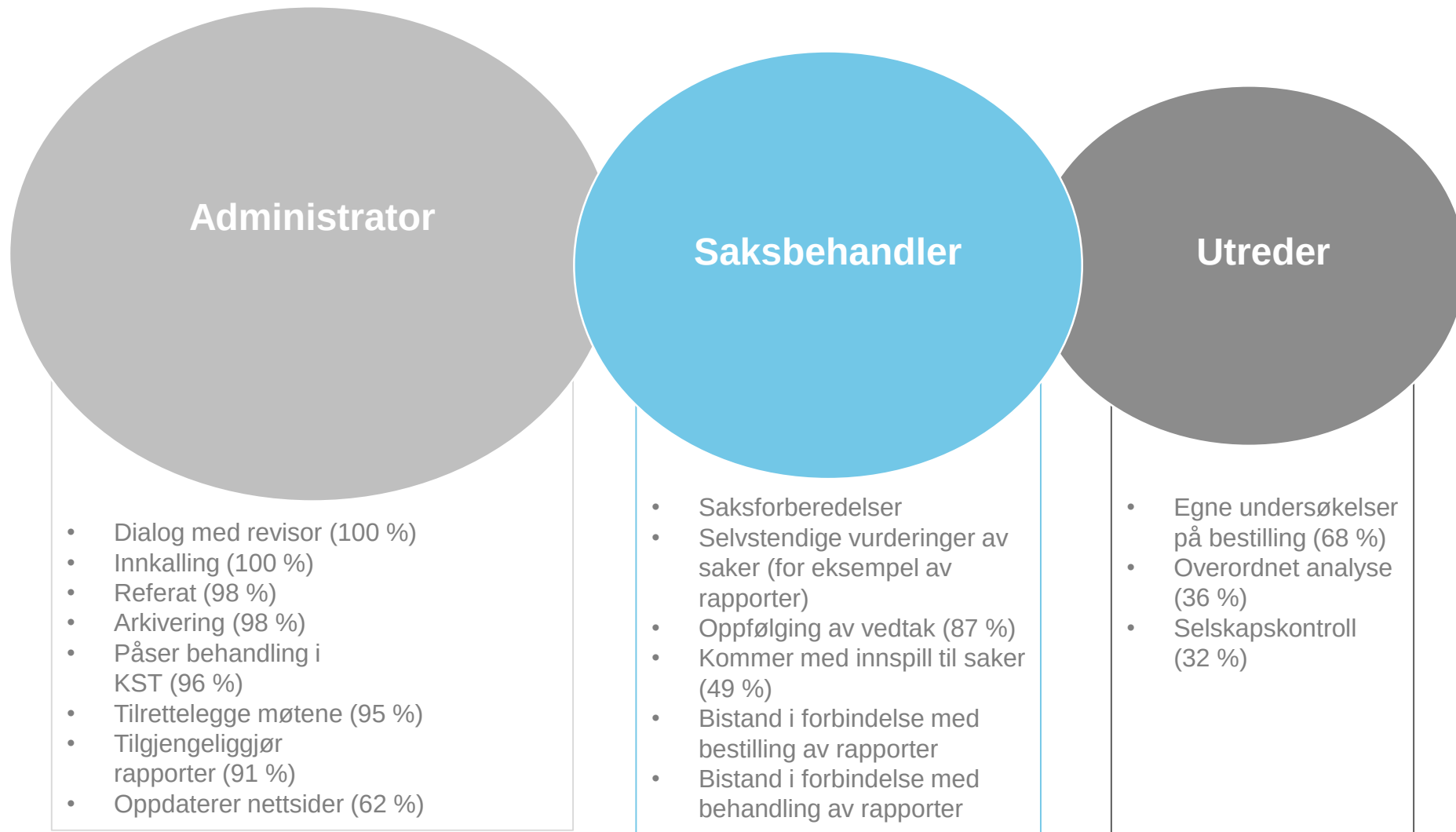
Modell	Antall sekretariat	Andel sekretariat	Antall kontrollutvalg	Andel kontrollutvalg
1. Kommunale samarbeids-løsninger (egenregi)	32	55 %	363	81 %
2. Eget sekretariat (egenregi)	7	12 %	8	2 %
3. Kjøp fra offentlige/ bytteordning	3	5 %	19	4 %
4. Kjøp fra private selskap	8	14 %	39	9 %
5. Kjøp fra andre	8	14 %	17	4 %
SUM	58	100 %	446	100 %

Variasjon i hvor mye tid som brukes på kontrollutvalgene

- Store forskjeller i **hvor mye tid** sekretariatene benytter på å bistå kontrollutvalget
- Det er en større andel av sekretariatene som oppgir at **utvalgets engasjement** er avgjørende for tidsbruken, enn de som oppgir budsjett og kommunestørrelse.

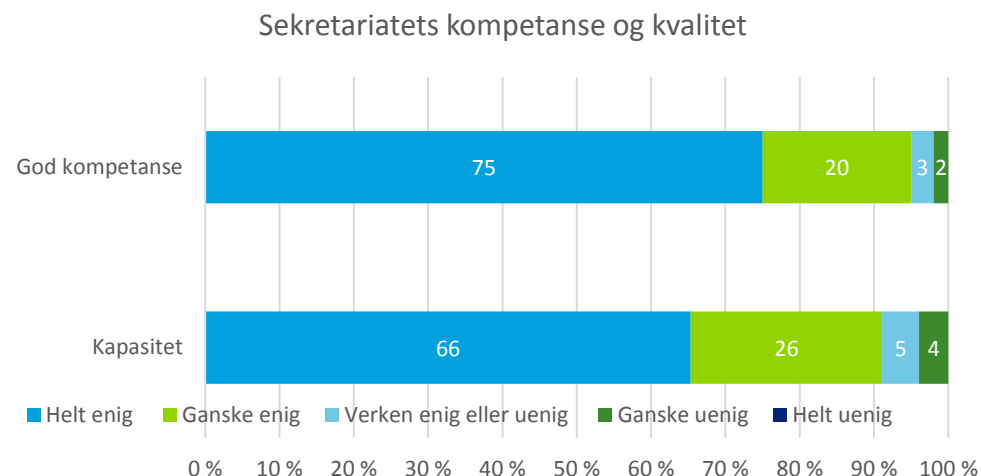


Variasjon i hvilke oppgaver som utføres av kontrollutvalgssekretær



Kontrollutvalgene er fornøyde med sekretariatene sine

- Nesten samtlige kontrollutvalgsledere (94 %) er enig i at sekretariat **bistår** på en god måte.
- **Samarbeidet** med sekretariatet oppleves som godt (99 %)
- Godt fornøyd med sekretariatets **kvalitet, kompetanse og kapasitet.**



Variasjon i tidsbruk og oppgaver, men alle er fornøyd. Et paradoks?

- Iboende utfordring at det er vanskelig å vite hva som skal, kan og bør forventes av sekretariatene?

Behov for å etablere tydeligere nasjonale føringer hvilke oppgaver sekretariatene skal bistå med?

TAKK

Birte Bjørkelo

Director | Enterprise Risk Services

Deloitte AS

Tel/Direct: +47 55 21 82 58 | Mobile: +47 92 89 89 08

bbjorkelo@deloitte.no | www.deloitte.no

Deloitte.

Gjøvik kommune**PRESENTASJON AV KOMMUNENS REVISOR / INNLANDET
REVISJON IKS**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	21.01.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Selskapsavtale for Innlandet Revisjon IKS
2. Oppdragsavtale mellom kontrollutvalget og Innlandet Revisjon IKS

Vedlagt:

Nei
Nei

FORSLAG TIL VEDTAK:

Daglig leder i Innlandet Revisjon IKS sin presentasjon av selskapet tas til orientering.

SAKSOPPLYSNINGER:

Det er viktig at kontrollutvalget har god kunnskap om kommunens revisor, og i forbindelse med ny valgperiode/nytt kontrollutvalg er leder av revisjonsselskapet invitert til å gi en nærmere presentasjon av seg selv og selskapet.

Kommunen er pålagt å ha revisor og har valgt å løse dette gjennom deltakelse i et interkommunalt selskap; Innlandet Revisjon IKS. Nedenfor følger en oversikt over deltakerkommuner og eierandel i selskapet:

Kommune	Eierandel
500 Oppland fylke	19,51 %
501 Lillehammer	14,65 %
502 Gjøvik	16,09 %
516 Nord Fron	3,46 %
521 Øyer	2,85 %
522 Gausdal	3,62 %
528 Østre Toten	8,56 %

529	Vestre Toten	7,36 %
532	Jevnaker	3,71 %
533	Lunner	4,95 %
534	Gran	7,66 %
536	Søndre Land	3,53 %
538	Nordre Land	4,05 %
SUM		100,00 %

Revisor er kontrollutvalgets viktigste redskap for å gjennomføre pålagte og ønskede kontroller av kommunens forvaltning, og er derfor en viktig samarbeidspartner. Kontrollutvalgets oppgave er å bestille revisjonstjenester, mens revisor utfører og rapporterer tilbake.

Kontrollutvalget har også ansvar for å påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning, evt. bringe saken opp til kommunestyret dersom man mener det må gjøres endringer.

Kontrollutvalgets bestilleransvar og tilsynsansvar overfor revisor løses gjennom løpende dialog og gjennom egen avtale med revisjonsselskapet om kjøp av revisjonstjenester. Denne rulleres årlig. Avtalen er kalt ”oppdragsavtale”, og fungerer også som et budsjettgrunnlag for kontrollutvalget. Det vises her til egen sak der inngått oppdragsavtale for neste år er presentert.

I tillegg til å gi en oversikt over tjenester, fokuserer oppdragsavtalen bl.a. på pris, kvalitet og kommunikasjon/rapportering. For deler av revisjonstjenestene (regnskapsrevisjon) er det stilt krav om gjennomføring av såkalt ”benchmarking” (sammenligning) av kostnaden til revisjon med andre kommuner.

Nedenfor følger utdrag fra oppdragsavtalen for 2016 med oversikt over tjenester, stipulert antall timer og pris:

Tjeneste	Timer	Timepris	Kroner
Regnskapsrevisjon			
Revisjon av kommunens			
1 årsregnskap	880	900	792000
2 Attestasjoner og revisjonsuttalelser	200	900	180000
3 Revisjon av overformynderiet	0	900	0
4 Veiledning/bistand	30	900	27000
SUM 1-5	1110	900	999000
Bestilte revisjonstjenester			
5 Bestilte mindre undersøkelser	0	990	0
6 Forvaltningsrevisjon	510	990	504900
7 Selskapskontroll	0	990	0
SUM	510	990	504900
Annet			
Møter i kontrollutvalg og			
8 kommunestyre	60	990	59400
SUM	1680		1 563 300

Gjøvik kommune**ÅRSRAPPORT OG AVREGNING 2015 FRA INNLANDET
REVISJON IKS**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	21.01.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

- | | |
|---|-----------|
| 1. Årsrapport 2015 fra Innlandet Revisjon IKS | Vedlegg 1 |
| 2. Avregning av total ressursbruk for revisjon 2015 | Vedlegg 2 |

FORSLAG TIL VEDTAK:

Årsrapport 2015 og avregning av total ressursbruk for revisjon for 2015 fra Innlandet Revisjon IKS tas til orientering.

SAKSOPPLYSNINGER:

I tråd med avtale mellom kontrollutvalget og Innlandet Revisjon IKS fremlegges herved:

- Årsrapport 2014 (oversikt over tidsbruk for året m/kommentarer)
- Avregning for 2015 (økonomisk oppgjør for fjoråret, avregning av faktisk tidsbruk mot budsjettert/a-konto)

Den vedlagte årsrapporten (se vedlegg 1) viser at det for fjoråret er benyttet/fakturert totalt 1160 timer (2014: 1678 timer). Dette er 520 timer mindre enn budsjett/oppdragsavtale. Avviket skyldes i hovedsak lite bestillinger av forvaltningsrevisjon mv. (avvik/mindreforbruk 398 timer på denne posten).

Årsrapport og avregning legges frem til orientering.



Innlandet Revisjon IKS

Gjøvik, 11.01.2016
J.nr./Referanse: 2016-009 BH

Til Kontrollutvalget i Gjøvik kommune

Årsrapport 2015

Det vises til oppdragsavtalen pkt. 4.5. Innlandet Revisjon IKS skal rapportere til kontrollutvalget på samme nivå som oppdragsavtalen per 30.04., 31.08. og 31.12. Rapporten skal begrunne eventuelle vesentlige avvik mellom budsjett og prognose.

Nedenfor følger oversikt over ressursbruk i tiden 01.01-31.12.2015

	OPPDRAGS AVTALE		FORBRUK 2015		Differanse
	Timer	Pris	Timer	Pris	Timer
REGNSKAPSREVISJON					
Revisjon av årsregnskapet	920	855	853	855	67
Attestasjoner og revisjonsuttalelser	210	855	192	855	18
Veiledning og bistand	30	855	34	855	-4
SUM REGNSKAPSREVISJON	1160	855	1079	855	81
BESTILTE TJENESTER					
Mindre undersøkelser	30	955	0		30
Forvaltningsrevisjon	380	955	39	1025	341
Selskapskontroll	50	955	23	1025	27
SUM BESTILTE TJENESTER	460	955	62	1025	398
Møter i KU og KST	60	955	19	955	41
SUM TIMER	1680		1160		520

Kommentarer vedrørende regnskapsrevisjon

Det er ikke vesentlige avvik mellom oppdragsavtalen og medgåtte ressurser for 2015.

Det er ingen nummererte brev til oppfølging.

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

Avdeling Gjøvik:
Studieveien 7
2815 Gjøvik
Tlf. 61130350 Faks 61130360

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

Kommentarer vedrørende forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

Prosjekt	Forbruk hele 2015			Sum over alle år. Totalt forbruk/-prognose inkl foranalyser (Prisnivå 2015)			Kommentar
	Kroner	Timer	Pris	Kroner	Timer	Pris	
10247 Samhandlingsreformen i et styrings- og brukerperspektiv	39719	39	1025	84269	84	1006	Det var planlagt å gjennomføre prosjektet i 2015, men gjennomføringen ble utsatt fordi fylkesmannen/Helsetilsynet har hatt tilsyn innenfor samme tema. Prosjektet må vurderes på nytt når tilsynsrapporten foreligger.
10255 Felles eierpolitikk GLT	23132	23	1025	98155	99	991	Prosjektet er avsluttet og rapport er levert og behandlet av alle kontrollutvalgene i vinter/vår. Ressursbruken ble anslått til 500 timer, derav 124 timer for Gjøvik. Faktisk forbruk ble 400 timer, derav 99 timer for Gjøvik
Totalt	62851	61	1025	182424	183	998	

Oppdragsavtale 2015	410650	430	955
----------------------------	---------------	------------	------------

Med hilsen


Bjørn Hagen
Daglig leder



Innlandet Revisjon IKS

Lillehammer, 11.01.16
J.nr./Referanse: 2016-022/ BH

Til Gjøvik kommune
v/Kontrollutvalget

Avregning av total ressursbruk for revisjon 2015

Selskapsavtalen for Innlandet Revisjon IKS fastsetter prinsipp for prising og fakturering. I avtalens § 5 heter det følgende:

"Selskapet skal fakturere sine tjenester ut i fra reelt medgått ressursbruk på det enkelte oppdrag. Regnskapsrevisjon (inkl. attestasjoner/bekreftelser), forvaltningsrevisjon og veiledningstjenester m.v. skal forhåndsavtales med den enkelte deltaker i en oppdragsavtale. Selskapet skal alltid operere med en timesats som gjør at selskapet over tid ikke er egnet til å gå med overskudd (selvkostprinsipp)."

Selskapets representantskap har fastsatt timepriser for 2015 til:

Regnskapsrevisjon,	kr 855
Forvaltningsrevisjon, revisor	kr 855
Forvaltningsrevisjon, oppdragsansvarlig	kr 1.025

Oppdragsavtalen med kommunene og fylkeskommunen regulerer tidspunkt og måte for avregning. Avregningen skal spesifiseres for utførte tjenester iht. faktisk tidsforbruk og eventuelle tillegg for kjøpte tjenester.

Avregningen for kommunen viser følgende tidsforbruk, timepriser og revisjonskostnader i 2015:

	Timer	Timepris	Sum
Regnskapsrevisjon	853 timer	855	729315
Attestasjon og veiledning	226 timer	855	193230
Forvaltningsrevisjon	39 timer	1025	39975
Selskapskontroll	23 timer	1025	23575
Bestilte undersøkelser	0 timer		0
Møter	19 timer	955	18145
Sum	1160 timer		1004240

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

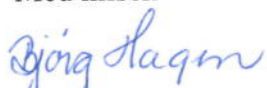
Avdeling Gjøvik:
Studieveien 7
2815 Gjøvik
Tlf. 61130350 Faks 61130360

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

Betalt à konto gjennom året	1488400
Kostnader til revisjon	1004240
Differanse	484160

For mye betalt vil bli trukket fra på à kontobeløpet for andre tertial 2016.

Med hilsen



Bjørg Hagen
Daglig leder

Kopi til: Rådmannen

Gjøvik kommune**FORVALTNINGSREVISJON: PRESENTASJON AV FAGOMRÅDET**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	21.01.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

(ingen)

FORSLAG TIL VEDTAK:

Innlandet Revisjon IKS sin presentasjon av fagområdet forvaltningsrevisjon og revisjonens kompetanse på området tas til orientering.

SAKSOPPLYSNINGER:

Saken er en innledning til kontrollutvalgets oppgave med å lage en plan for forvaltningsrevisjon, basert på en overordnet analyse. Saken skal forsøke å besvare spørsmålet «Hva er forvaltningsrevisjon?» og bidra til forståelse og innspill til senere diskusjoner om prioritering av områder for kontroll.

Nedenfor er klippet inn informasjon på hjemmesiden til Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) om forvaltningsrevisjon:

Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en særegen form for revisjon av offentlig virksomhet som i [kommuneloven § 77](#) nr. 4 blir definert som *systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger*.

Hvile typer undersøkelser som kan falle inn under forvaltningsrevisjon er nærmere spesifisert i

forskrift om revisjon [§ 7](#):

§ 7. Forvaltningsrevisjonens innhold

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,*
 - b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,*
 - c) regelverket etterleves,*
 - d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,*
 - e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,*
 - f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyret eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.*
- Gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, og det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte prosjekt.*

Bestemmelsene viser at forvaltningsrevisjon spenner over mange ulike typer undersøkelser i tillegg til vurderinger av økonomi, produktivitet og måloppnåelse. Det kan være aktuelt med vurderinger av vedtaksoppfølging, overholdelse av regelverket, styringsverktøy og kvaliteten på saksutredningene til de folkevalgte organene. Enkelt sagt ønsker man gjennom forvaltningsrevisjon å få svar på to kjernespoørsmål:

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

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

I forskrift om kontrollutvalg § 4 blir det presisert at kontrollutvalget ikke skal overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens folkevalgte organer. Kontrollorganene skal altså kontrollere midlene og måloppnåelsen, men ikke vurdere innholdet i de vedtatte målene for den kommunale virksomheten. Revisor må legge vekt på å arbeide balansert i forhold til politisk sensitive områder.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjekter

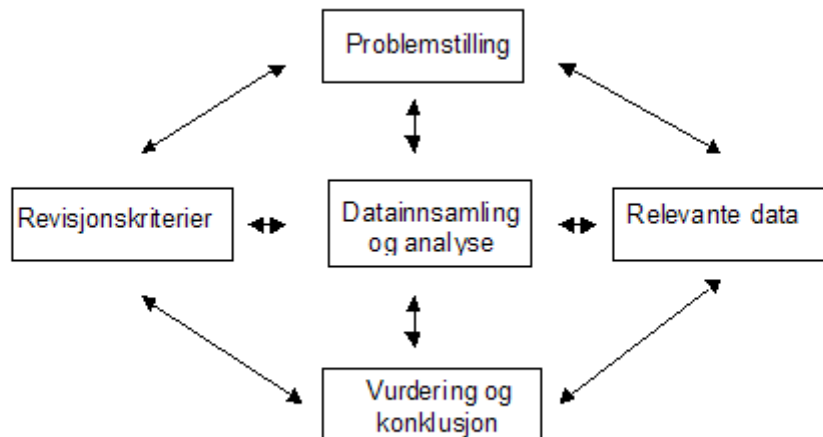
Det er et krav at forvaltningsrevisjon gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. En slik standard er RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. Den bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions ([INTOSAI](#)) og The Institute of Internal Auditors ([IIA](#)). Standarden gir veiledning i hvordan en forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres. NKRF har med utgangspunkt i standarden utarbeidet en egen [veileder](#) i forvaltningsrevisjon.

Kommuneloven med forskrifter pålegger kontrollutvalget ansvaret for å påse at det årlig utføres forvaltningsrevisjon av den kommunale virksomheten. Men også kommunestyret har et ansvar for at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen bl.a. ved å stille de nødvendige budsjettmidler

til rådighet for kontrollutvalget.

Valg av prosjekter skal gjøres med utgangspunkt i en plan for forvaltningsrevisjon. Planen, som skal vedtas av kommunestyret, bygger på en overordnet analyse av kommunens virksomhet basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger. NKRF har utarbeidet en egen [veileder](#) for gjennomføring av overordnet analyse.

Den framgangsmåten som følges ved gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjekter, kan illustreres av følgende modell:



Figur 1: Dynamisk modell for gjennomføring av forvaltningsrevisjon

Problemstillingene som skal belyses i en forvaltningsrevisjon, må ta utgangspunkt i kontrollutvalgets bestilling og formål med undersøkelsen. Til problemstillingene må det deretter utledes revisjonskriterier som uttrykker relevante normer eller standarder på det aktuelle området, det vil si hvilke krav eller forventninger som kan stilles på et område eller til en tjeneste. Revisjonskriteriene utgjør således den målestokken som virksomheten blir vurdert opp mot. Etter at revisjonskriterier er utledet, er neste skritt å samle inn relevante data som belyser forvaltningens praksis på området. Dette må skje på en metodisk forsvarlig måte, og det er viktig at revisors vurderinger bygger på relevante data i et tilstrekkelig omfang. Revisor har da et grunnlag for å vurdere om virksomhetens oppgaveutførelse er i samsvar med revisjonskriteriene. Revisors vurdering munner til sist ut i en konklusjon. Konklusjonen avgjør om det er grunnlag for å gi anbefalinger til forbedringer.

Revisor redegjør for den utførte forvaltningsrevisjonen i en rapport som legges fram for kontrollutvalget etter at administrasjonssjefen har fått gitt sitt syn på de forhold som er omtalt. Etter behandlingen i kontrollutvalget oversendes rapporten vanligvis til kommunestyret.

Metoder

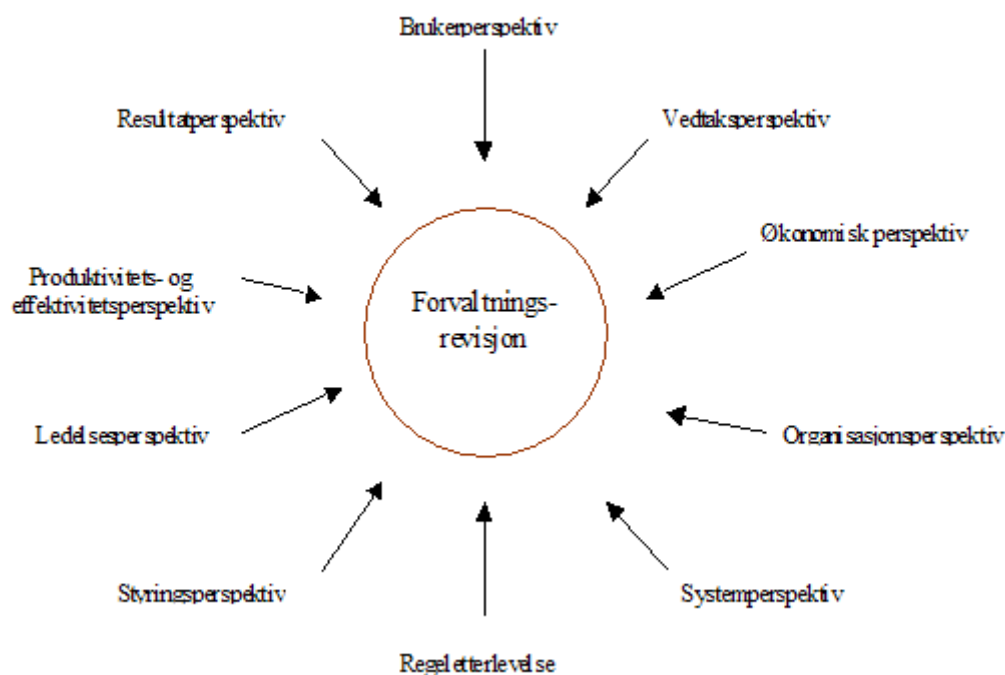
Ulike tema, formål og problemstillinger krever forskjellige tilnærminger og bruk av metoder. Forvaltningsrevisjon kan spenne fra enkle undersøkelser som oppfølging av vedtak, til effektanalyser eller juridiske vurderinger. Revisor vil ofte bli stilt overfor krav om å beherske ulike vitenskapelige metoder, analyse- og revisjonsteknikker.

Tabellen under viser en oversikt over de mest anvendte datakildene og metodene.

Tabell 1: Oversikt over vanlige datakilder og metoder i forvaltningsrevisjon

Datakilde	Metoder	Metoder
	Kvalitative	Kvantitative
Regnskap		Regnskapsanalyse
Dokumenter	Innholdsanalyse	
Respondenter	Samtaleintervju	Spørreskjema
Aktører	Deltakende observasjon	Strukturert observasjon

I forvaltningsrevisjon kan flere forskjellige perspektiver danne grunnlaget for innholdet i en og samme undersøkelse, og det kan være grunnlag for å se flere perspektiver i sammenheng i den enkelte undersøkelse, avhengig av kontrollutvalgets bestilling og intensjon med undersøkelsen.



Figur 2: Ulike perspektiver i forvaltningsrevisjon

En undersøkelse om økonomistyring i en kommune kan ha følgende perspektiver:

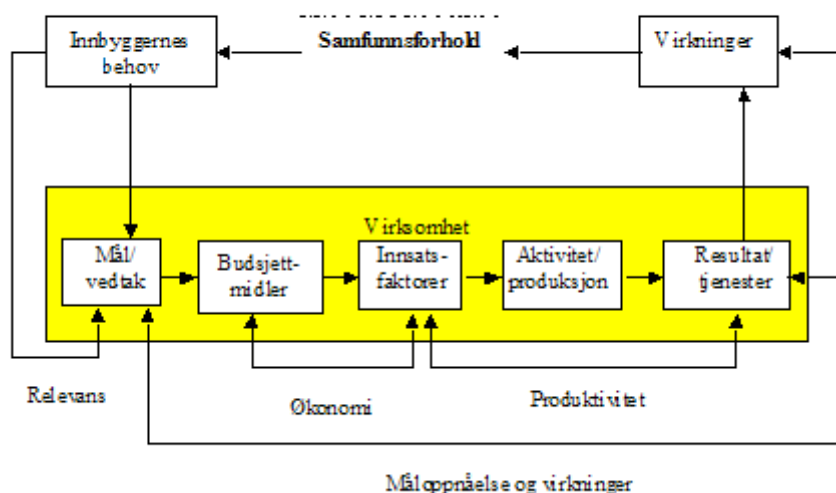
- økonomisk perspektiv,
- organisasjonsperspektiv,
- vedtaksperspektiv,
- systemperspektiv,
- regel etterlevelse,
- styringsperspektiv,
- ledelsesperspektiv.

En undersøkelse om kvalitet i en kommunes sykehjem kan ha følgende perspektiver:

- brukerperspektiv,
- vedtaksperspektiv,
- regel etterlevelse,
- resultatperspektiv.

Økonomi, produktivitet og måloppnåelse og virkninger

Som nevnt innledningsvis definerer kommuneloven forvaltningsrevisjon som vurdering av økonomi, produktivitet og måloppnåelse og virkninger. Hva som ligger i disse begrepene kan illustreres av følgende effektkjedemodell for den kommunale virksomheten:



Figur 3: Modell som viser effektkjeden for den kommunale virksomheten

Utgangspunktet for modellen er boksen øverst til venstre som illustrerer at innbyggerne har ulike behov (boks 1) som vi i vår samfunnsordning har valgt å la kommunene dekke gjennom sin tjenesteyting. Hvilke tjenester kommunen skal yte overfor sine innbyggere, følger dels av lover og regler og dels av kommunestyrets egne vedtak, og disse danner målene for den kommunale virksomheten (boks 2). For å realisere målene må kommunestyret bevilge budsjettmidler (boks 3) til anskaffelse av innsatsfaktorer som arbeidskraft, bygninger, teknologi m.m. (boks 4). Innsatsfaktorene settes inn i en produksjonsprosess (boks 5) som resulterer i ulike kommunale tjenester (boks 6) som antas å ha direkte virkninger for innbyggerne i form av dekning av deres behov og økt velferd (boks 7). Det gule feltet representerer de elementene som faller innenfor kommunens virksomhet.

Modellen fanger inn de sentrale begrepene økonomi, produktivitet og måloppnåelse og virkninger. Begrepet økonomi har fokus rettet mot tilgang og forbruk av innsatsfaktorer. Her ønsker man å få svar på om innsatsfaktorene bringes til veie på den mest økonomiske måten. Det vil si om det er anvendt:

- riktige produksjonsfaktorer,
- i riktig mengde,
- med riktig kvalitet,
- til riktig pris,
- på rett sted,
- til riktig tid,
- riktig sammensetning av produksjonsfaktorene ut fra prisrelasjonen mellom dem.

Produktivitetsanalysen vurderer forbruket av ressurser/produksjonsfaktorer (input) opp mot resultatet av produksjonen (output) i form av varer og tjenester og andre resultater. Med output menes antallet produkter i form av tjenester, varer, behandlede saker eller lignende som framstilles.

Produktivitetsanalyser bygger på økonomiske og statistiske analyser og forutsetter en sammenligning med sammenlignbare virksomheters nøkkeltall for input og output eller med sammenligning med egen virksomhet over tid.

Ved å fokusere på resultatet av tjenesteproduksjonen kan vi undersøke måloppnåelse. Med det menes en vurdering av om kommunens produksjon av varer og tjenester oppfyller kommunestyrets målsettinger for den kommunale virksomheten.

Når vi skal vurdere virkninger, beveger vi oss utenfor den kommunale organisasjonen. Her kan det være aktuelt å vurdere:

- I hvilken grad tilfredsstiller den kommunale virksomheten innbyggernes behov?
- Hva er de samfunnsmessige virkningene av kommunens virksomhet?

Helt til venstre i figuren er det også tatt med en pil mellom innbyggernes behov og kommunestyrets mål og vedtak. Her er begrepet relevans trukket inn. Med relevans menes en vurdering av i hvilken grad kommunens mål er relevante i forhold til å dekke innbyggernes behov. Men en slik vurdering ville berøre politiske prioriteringer som jo faller utenfor forvaltningsrevisjonens område. Det som likevel kan være aktuelt å trekke inn i en forvaltningsrevisjon, er å peke på konsekvensene av de politiske prioriteringene for på den måten å frambringe et bedre beslutningsgrunnlag for de folkevalgte.

Gjøvik kommune**ORIENTERING OM BESTILT REVISJONSPROSJEKT:
«SAMHANDLINGSREFORMEN I ET BRUKER- OG
STYRINGSPERSPEKTIV»**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	21.01.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

- | | |
|---|--------------|
| 1. Prosjektplan – Samhandlingsreformen i et styrings- og brukerperspektiv (Innlandet Revisjon IKS, januar 2015) | Vedlegg 1 |
| 2. Helsetilsynets rapport fra tilsyn med samhandling om utskrivning av pasienter fra medisinsk avdeling Sykehuset innlandet HF, Divisjon Gjøvik til Gjøvik kommune 2015 | Ikke vedlagt |
| 3. Fylkesmannens rapport etter tilsyn med medisinsk avdeling SIHFDivisjon Gjøvik, 02. - 4. november 2015 | Ikke vedlagt |
| 4. Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelse og kvalitet i helsetjenesten etter innføringen av samhandlingsreformen | Ikke vedlagt |

FORSLAG TIL VEDTAK:

--

SAKSOPPLYSNINGER:

Med bakgrunn i kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon ble det i 2014 gjennomført en forundersøkelse rettet mot temaet samhandlingsreformen. Prosjektplan for revisjonsprosjektet ble godkjent av kontrollutvalget i møte den 22/1-15 (se vedlegg 1). Kontrollutvalget fattet slikt vedtak i saken (sak 04/2015):

- 1. Innlandet Revisjon IKS bes om å gjennomføre revisjonsprosjektet i tråd med prosjektplanen med utgangspunkt i følgende problemstillinger:**
 - a. Hvordan har behovet for og bruken av helse- og omsorgstjenester blant eldre og tjenestetilbudet utviklet seg i Gjøvik kommune etter at samhandlingsreformen trådte i kraft 1.1.2012?**
 - b. Hvordan har Gjøvik kommune fulgt opp samhandlingsreformens målsetting om mer helhetlige og koordinerte tjenester til pasienter som skrives ut fra sykehuset?**
 - c. Hvordan sikrer Gjøvik kommune at tildeling av korttids- og langtids plass ved sykehjem skjer på grunnlag av en vurdering av pasientens behov?**
- 2. Revisjonsprosjektet gjennomføres innenfor en ramme på 350 timer og gjennomføres i løpet av 1. halvår 2015.**

Det ble tidlig klart at også andre tilsynsmyndigheter (Helsetilsynet) skulle gjøre undersøkelser innenfor samme tema/område som kontrollutvalget hadde pekt ut (se vedlegg 2).

For å unngå å gjøre dobbeltarbeid, ble det besluttet å avvente revisjonsprosjektet til man så resultatet fra Helsetilsynets undersøkelse.

I ettertid er det også blitt klart at både Fylkesmannen (se vedlegg 3) og Riksrevisjonen (se vedlegg 4) har utført kontroller/undersøkelser som må vurderes om har betydning for kontrollutvalgets planer for revisjonsprosjekt.

Spørsmålet om videre fremdrift og eventuelle justeringer i revisjonsprosjektet legges frem til drøfting.

Innlandet Revisjon IKS er invitert til møtet for å orientere om hvordan gjennomførte tilsyn i regi av Helsetilsynet, Fylkesmannen og Riksrevisjonen (jf. vedlegg 2, 3 og 3) påvirker kontrollutvalgets bestilling, og eventuelle justeringer som synes aktuelle å gjøre.

Prosjektplan

SAMHANDLINGSREFORMEN I ET STYRINGS- OG BRUKERPERSPEKTIV

Gjøvik kommune



Innlandet Revisjon IKS

1. INNLEDNING

Innlandet Revisjon IKS la fram en foranalyse for kontrollutvalget i deres møte 18. september 2014. Utgangspunktet for foranalysen var samhandlingsreformen i et økonomisk perspektiv, der mulighetene for en økonomisk analyse av kostnader knyttet til utskrivningsklare pasienter ble ønsket drøftet. Revisjonen anbefalte i foranalysen ikke å gjennomføre en forvaltningsrevisjon ut fra et økonomiperspektiv alene fordi kommunen synes å ha rimelig god kontroll med økonomien knyttet til samhandlingsreformen spesielt, og omsorgstjenestene mer generelt.

Revisjonen foreslo konkrete problemstillinger for et eventuelt revisjonsprosjekt der en kombinerte brukerperspektivet og økonomiperspektivet. Kontrollutvalget ønsket å ta utgangspunkt i brukerperspektivet og vedtok å be revisjonen om å komme tilbake med en prosjektplan der følgende problemstillinger ble vurdert belyst:

- 1) Hvordan styrer Gjøvik kommune pasientstrømmene fra sykehuset for å sikre forsvarlig helsehjelp i tråd med kommunens målsettinger?
- 2) Hvilke konsekvenser har reformen hatt for brukerne av omsorgstjenester i Gjøvik kommune?
 - a. Er det blitt flere reinnleggelser? (kvalitet for dårlig eller utskrevet for raskt)
 - b. Er prioriteringen endret (f.eks at brukerne fra sykehuset går foran andre i køen)?

2. MÅL, PROBLEMSTILLINGER OG FORVENTET NYTTE

Målet med prosjektarbeidet er å finne ut hvordan Gjøvik kommune har gjennomført samhandlingsreformen, særlig når det gjelder ordningen med utskrivningsklare pasienter. Kontrollutvalget er særlig opptatt av hvilke konsekvenser samhandlingsreformen har for brukerne av omsorgstjenester.

I foranalysen og i diskusjonen på kontrollutvalgsmøtet ble metodiske utfordringer ved problemstillingene diskutert. Å belyse konsekvenser betyr at en trenger data for «før» og «etter». Som vi var inne på i foranalysen, finnes det ikke gode data som viser utskrivningsklare pasienter, liggetid mv for disse før reformen trådte i kraft. Å skille ut konsekvenser av samhandlingsreformen fra andre faktorer som har påvirket utviklingen i en periode er også vanskelig.

Revisjonen foreslår etter en nærmere vurdering å endre litt på problemstillingene som ble foreslått i foranalysen. Revisjonen foreslår følgende problemstillinger:

- 1) Hvordan har behovet for og bruken av helse- og omsorgstjenester blant eldre og tjenestetilbudet utviklet seg i Gjøvik kommune etter at samhandlingsreformen trådte i kraft 1.1.2012?
- 2) Hvordan har Gjøvik kommune fulgt opp samhandlingsreformens målsetting om mer helhetlige og koordinerte tjenester til pasienter som skrives ut fra sykehuset?

- 3) Hvordan sikrer Gjøvik kommune at tildeling av korttids- og langtids plass ved sykehjem skjer på grunnlag av en vurdering av pasientens behov?

Vi vil fokusere særlig på eldre innbyggere med behov for helse- og omsorgstjenester. Vi vil ikke se på alle omsorgstjenestene i kommunen, men fokusere på sykehjemsopphold (korttids plasser og langtidsopphold), hjemmesykepleie og kjøp av institusjons plasser. Gjennomgangen avgrenses videre til å se på hvordan ordningen med betaling for utskrivningsklare pasienter er fulgt opp. Vi ser ikke på andre elementer av samhandlingsreformen.

Problemstilling 1 er en beskrivende problemstilling der vi foreslår å gjøre en kartlegging av utviklingen av omsorgstjenestene i perioden 2011 – 2014. Kartleggingen vil vise hvilke endringer som har skjedd når det gjelder omfanget/kapasiteten og sammensetningen av omsorgstilbudet, behovet for og bruken av tjenester og utviklingen i dekningsgrader, overbelegg mv.

I problemstilling 2 tar vi utgangspunkt i pasienter som skrives ut fra sykehuset med behov for kommunale omsorgstjenester. Tema for denne problemstillingen er hvordan Gjøvik kommune, i samarbeid med Sykehuset Innlandet har lagt til rette for helhetlige pasientforløp. Det går fram av helse- og omsorgstjenestelovens § 4-1 at for at tjenestene skal være forsvarlige skal kommunen tilrettelegge tjenestene slik at den enkelte pasient gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud. Å få til mer helhetlige og koordinerte helse- og omsorgstjenester er en av hovedmålsettingene i samhandlingsreformen.

Helsedirektoratet sier i «Status for samhandlingsreformen», juni 2014 at helhetlige pasientforløp med forbedret utskrivningsprosess kan bidra til å redusere reinnleggelser. Rapporten fra Helsedirektoratet viser imidlertid at reinnleggelser for denne pasientgruppen har økt og at kommunene opplever at pasientenes tilstand ved utskrivning er dårligere enn tidligere. Det rapporteres at enkelte pasienter får et mer oppstykket forløp. Etter at foranalysen ble laget har revisjonen sett at Sykehuset Innlandet, Gjøvik sykehus hadde lavere andel reinnleggelser for eldre pasienter enn gjennomsnittet i 2013¹.

I problemstilling 3 tar vi utgangspunkt i søknader om institusjons plass, både fra pasienter som er innlagt på sykehusene og søknader fra hjemmeboende.

I foranalysen viste vi til rapporten fra Helsedirektoratet der det stod at kommunenes prioritering av utskrivningsklare pasienter fra sykehus kan ha gjort det vanskeligere for andre å få sykehjems plass eller korttidsopphold. Med bakgrunn i dette foreslo vi å se på konsekvenser for brukerne av omsorgstjenester, f.eks om prioriteringen var endret. Etter nærmere vurdering har vi kommet til at en bedre innfallsvinkel til å belyse dette er å undersøke kommunens system for tildeling av sykehjems plasser. Et slikt system bør sikre at når det gis tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen foreta en individuell vurdering i samråd med den som skal

¹ www.helsenorge.no – kvalitetsindikatorer. Indikatoren måler sannsynligheten for at eldre 67 år og eldre blir akuttinnlagt innen 30 dager etter utskrivning. Indikatoren gjelder eldre som er lagt inn for tilstander innen 11 ulike diagnosegrupper.

motta tjenestene. Dette betyr at det må foretas en kartlegging av søkerens behov for helsehjelp som grunnlag for å vurdere om søkeren har rett på tjenesten og eventuelt hvordan søknaden skal prioriteres dersom det f.eks ikke er ledige sykehjemsplasser på søknadstidspunktet.

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

3. REVISJONSKRITERIER

Den første problemstillingen har ikke revisjonskriterier da det er en beskrivende problemstilling.

For problemstilling 2 og 3 vil revisjonskriteriene bli hentet fra:

- St.melding nr. 47 (2008-09) – samhandlingsreformen
- Helse- og omsorgstjenesteloven. LOV-2011-06-24-30.
- Forskrift om kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter. FOR-2011-11-18-1115.
- Forskrift om internkontroll i helsetjenestene med veileder.
- Samarbeidsavtaler mellom Gjøvik kommune og Sykehuset innlandet HF.
- Helse- og omsorgsplan 2025 for Gjøvik kommune. Revidert utgave november 2013.
- Styringsdokument for Gjøvik kommune for 2014 og 2015.

Det kan i forbindelse med prosjektarbeidet bli aktuelt å supplere med andre kilder for revisjonskriterier.

4. METODE OG GJENNOMFØRING

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

Datainnsamling og metode.

I problemstilling 1 vil kartleggingen gjennomføres for perioden 2011 – 2014. Datagrunnlaget vil være nøkkeltall og grunnlagstall fra Kostra, supplert med data og statistikk fra kommunens fagsystem Gerica og IPLOS²-statistikk på kommunenivå. For å belyse kapasitetsproblematikken er det blant annet aktuelt å få fram tall for utviklingen i overbelegg på sykehjem, kjøp av plasser fra andre og betaling for utskrivningsklare pasienter.

² IPLOS er et nasjonalt helseregister med data som beskriver ressurser og bistandsbehov til dem som søker eller mottar nærmere definerte kommunale helse- og omsorgstjenester.

Kommunene kartlegger brukernes funksjonsnivå og bistandsbehov i IPLOS. Som vi har vist til hevdes det i rapporten fra Helsedirektoratet at sykehusene skriver pasienter ut tidligere enn før, slik at pasientene er sykere og har et høyere bistandsbehov. Det kan derfor være interessant å få ut statistikk som kan belyse om brukernes gjennomsnittlige bistandsbehov har blitt høyere siden samhandlingsreformen ble satt i verk.

For å tolke statistikken er det aktuelt å intervjuere ledere og fagpersoner som har et særlig ansvar for planlegging og analyse av omsorgstjenestene.

Problemstilling 2

Pasientforløpene er avhengig av at samhandlingen mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen fungerer i praksis. Det er etablert ulike samarbeidsfora for samhandlingen mellom Sykehuset og Gjøvik kommune og det er innført elektronisk meldingsutveksling og egne rutiner for dette. Etter revisjonens vurdering foregår det et kontinuerlig arbeid for å forbedre samarbeidet. Vi vil derfor ikke undersøke alle sider ved dette samarbeidet. Vi foreslår å se nærmere på avviksregistrering og avvikshåndtering. Dette vil gi en indikasjon på hvordan samarbeidet fungerer når det gjelder samhandlingen rundt de utskrivningsklare pasientene. Det er aktuelt å foreta intervjuer med ansatte som har et særlig ansvar for samhandlingen med sykehuset, brukerrepresentanter, leder for Tjenesteenheten (ansvar for tildeling) og ledere og evt andre ansatte i henholdsvis hjemmetjenesten og institusjonstjenesten. Vi foreslår også å se nærmere på reinnleggelser ved statistikk fra Sykehuset Innlandet. Det er også aktuelt å supplere intervjuer og statistikk ved å undersøke pasientforløpene for et mindre utvalg pasienter som er utskrevet fra sykehuset.

Problemstilling 3

Utskrivning av pasienter fra sykehuset kan medføre økt press på å få omsorgstjenester dersom kapasiteten ikke økes tilsvarende det økte behovet. Det kan være vanskelig å belyse om hjemmeboende pasienter som søker om korttids- eller langtidsplass blir prioritert annerledes enn de som kommer fra sykehuset. Vi foreslår å foreta en dokumentanalyse, kombinert med intervju av ansatte ved Tjenesteenheten (tildeling) for å finne ut hvilke prioriteringer og kriterier som ligger til grunn for inntaksteamets vurderinger og vedtak når det gjelder tildeling av langtidsplass og korttidsplass ved sykehjem. I denne forbindelse kan vi spørre om de mener at det har skjedd endringer i prioriteringene de siste årene. Det er også aktuelt å se på praksis for tildeling ved å undersøke behandlingen av et utvalg av søkere til institusjonsplass.

Gjennomføring

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

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

I problemstilling 1 vil vi sammenstille data og statistikk som er relativt lett tilgjengelig. Vi vil prioritere ressursbruken slik at vi bruker mest tid til intervjuer og analyse av dokumenter og stikkprøver i forbindelse med problemstilling 2 og 3. Siden vi vurderer dette som et relativt omfattende og komplisert prosjekt, anslår vi timeforbruket til 350 timer inkludert denne prosjektplanen.

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

Vi planlegger oppstart i løpet av første halvår og gjennomføring i løpet av 2014

Prosjektarbeidet vil bli utført av forvaltningsrevisorene Reidun Grefsrud og Guro Selfors Lund. Reidun Grefsrud vil være oppdragsansvarlig for prosjektet.

Gjøvik kommune**METODE OG OPPLEGG FOR GJENNOMFØRING AV
OVERORDNET ANALYSE AV KOMMUNEN**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	21.01.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

- | | |
|---|-----------|
| 1. Kontrollutvalgsboken kap. 6 – Planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll (veileder fra Departementet, 2015) | Vedlegg 1 |
| 2. Veileder i overordnet analyse (fra Norges Kommunerevisorforbund) | Nei |

FORSLAG TIL VEDTAK:

Foreslått metode og opplegg for gjennomføring av overordnet analyse tas til orientering.

SAKSOPPLYSNINGER:**Innledning:**

Saken er en oppfølging av utsatt sak i forrige møte. Saken i forrige møte hadde følgende tittel:
«FORBEREDELSE TIL RULLERING AV PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON OG SELSKAPSKONTROLL –
PLANLEGGING AV OVERORDNET ANALYSE AV KOMMUNEN»

Tittelen på saken er endret for å tilpasse saken bedre til prosessen det er lagt opp til i utvalget mht. utvalgets oppgave med overordnet analyse. Innholdsmessig er saken svært lik, sammenlignet med saken lagt frem i forrige møte.

Bakgrunn:

Kontrollutvalget er pålagt å lage en plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll minst en gang i valgperioden. Gjeldende plan ble vedtatt i kommunestyret høsten 2011, og ny plan skal utarbeides i løpet av 2016.

Planen skal baseres på en såkalt overordnet analyse, og den skal legges frem for kommunestyret til slutt behandling.

Denne saken presenterer oppgaven og skisserer et praktisk opplegg for gjennomføring av den overordnede analysen. Utvalgssekretær presenterer saken i møtet.

Lovpålagt oppgave:

Det vises til § 10 og § 13 i forskrift om kontrollutvalg der hjemmelsgrunnlaget for de omtalte aktivitetene fremgår:

§ 10 Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.

§ 13 Selskapskontroll

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene.

Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden

Kontrollutvalget avgjør selv hvem som på dets vegne skal gjennomføre selskapskontroll.

Understrekingene er foretatt av utvalgssekretær.

Hvordan gjennomføre en ”overordnet analyse”:

Fra kommentarene til § 10 i forskrift om kontrollutvalg står bl.a. følgende:

Hensikten med den overordnede analysen er å fremskaffe relevant informasjon om kommunens/fylkeskommunens virksomhet, slik at det er mulig for kontrollutvalget å legge en plan for forvaltningsrevisjon og å prioritere mellom ulike områder hvor det kan være aktuelt å gjøre forvaltningsrevisjon.

Målet er å avdekke indikasjoner på avvik eller svakheter i forvaltningen sett i forhold til lover, forskrifter, kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger. I uttrykket ”risiko- og vesentlighetsvurderinger” ligger at det skal gjøres en vurdering av på

hvilke områder av kommunens/fylkeskommunens virksomhet det er risiko for vesentlige avvik i forhold til de vedtak, forutsetninger og mål som er satt for virksomheten.

Gjennom analysen skal det samles nødvendig informasjon om det aktuelle området, identifiseres mulige avvik eller svakheter og legges grunnlag for beslutningen om hvor det skal iverksettes forvaltningsrevisjon (systematiske vurderinger). En slik analyse kan også bygge på relevant informasjon fra andre dokumenter som er utarbeidet i kommunens/fylkeskommunens plan- og analysearbeid.

I forskrift for kontrollutvalg går det frem at planen skal baseres på en overordnet analyse som skal identifisere behovet. Den overordnede analysen skal ta utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsvurderinger, jf. forskrift om kontrollutvalg § 10.

En overordnet analyse kan gjennomføres på flere ulike måter. Det er ikke utviklet noen ”beste praksis” på området, men det er nærliggende å benytte metoder fra såkalt ”risikostyring”, der det foreligger ulike tilnærminger. Felles for alle er at man går inn i organisasjonen og kartlegger målene og forsøker å avdekke risikoer for ikke å nå målene. Videre vurderes risikoreduserende tiltak, slik at man kan danne seg et bilde av sannsynligheten for svikt. De områdene som ”scorer” høyt mht. sannsynlighet og samtidig har store konsekvenser dersom det oppstår feil, velges ut for nærmere kartlegging/analyse.

Norges kommunerevisorforbund (NKRF) har også utarbeidet forslag til gjennomføring av overordnet analyse. Opplegget bygger på en risikostyringsmodell utarbeidet av en internasjonal organisasjon (COSO) i 2004.

Sekretær mener det er svært viktig at man kjenner til ovennevnte konsepter og modeller ved gjennomføring av en overordnet analyse, men er av den oppfatning at metodene er for ressurskrevende for kontrollutvalget til at de skal kunne benyttes fullt ut.

Sekretær mener videre at valg av tema/områder kan bli vel så god med et noe enklere opplegg.

I første omgang foreslås det å benytte enkle (og rimelige) kilder til å kartlegge potensielle problem-/forbedringsområder i kommunen. Her kan nevnes:

- Egen kunnskap/erfaring om kommunen og dens utfordringer.
- Rådmannens risikovurderinger.
- Revisjonsprosjekter gjennomført i andre kommuner.
- Avisartikler/debatter/reportasjer eller lignende som belyser problemområder i kommunene generelt eller i vår kommune spesielt.
- KOSTRA-tall (statistikk fra SSB).

Særlig om plan for selskapskontroll:

Det foreslås at arbeidet med plan for selskapskontroll integreres med arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon fordi man arbeider metodisk svært likt. Som tidligere kan man vurdere å lage ett felles plandokument som omfatter både forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Ut over kravet om at det skal lages en plan, stilles det ikke noe krav til omfanget av selskapskontrollen.

Det er anbefalt at kontrollutvalgene forsøker å samordne kontroller/revisjoner rettet mot selskaper man eier i fellesskap. Sekretær vil selvsagt spille en koordinerende rolle mellom kontrollutvalgene i distriktet, og bidra til å spre kunnskap mellom kontrollutvalgene om planer og aktiviteter på området.

Anbefalinger, jf. Kontrollutvalgsboken (veileder fra Departementet):

Kontrollutvalgsboken har et eget kapittel om planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll (kapittel 6). Kapittelet avsluttes med følgende anbefalinger:

- *Det er viktig at kontrollutvalget setter av tid og ressurser til den overordnede analysen og planarbeidet. Dette er kanskje et av de viktigste prosjektene kontrollutvalget gjennomfører i løpet av en valgperiode. Kontrollutvalget vil på denne måten bli godt kjent med kommunens virksomhet tidlig i perioden.*
- *Kontrollutvalget må velge en prosess for å utarbeide en overordnet analyse som kan gi utvalget tilstrekkelig grunnlag for å utarbeide gode planer.*
- *Bred involvering i arbeidet med en overordnet analyse gir god forankring av planene og et godt grunnlag for den videre gjennomføringen av prosjektene.*
- *Kontrollutvalget og kommunestyret må ta stilling til hvor lange planperiodene skal være, og hvordan eventuell omprioritering og rulling av planene bør foregå.*
- *Gjør planene godt kjent i kommunen, både i kommunestyret og i administrasjonen.*

Forslag til fremdriftsplan

Et rimelig mål er å gjennomføre en prosess i løpet av 1. halvår 2016, og at kontrollutvalgets plan legges frem for kommunestyret i høsten 2016. Dette gir følgende fremdriftsplan:

- Møte jan/feb: Drøfting av metode og nivå for gjennomføring av overordnet analyse. Fokus på risikostyring. Oversikt over kommunen (organisering, tjenesteområder mv). "Brainstorming" og valg av tema/områder for nærmere kartlegging. Invitasjoner av adm. til møtet i mars. Evt. bestillinger av forundersøkelser fra revisor.
- Møte mars: Hele møtet avsettes til diskusjoner omkring risikovurdering/risikohåndtering. Rådmannen inviteres til å orientere om sine vurderinger. Evt. presentasjoner fra revisor (forundersøkelser). "Brainstorming" og foreløpige prioriteringer fortsetter.
- Møte april/mai: Presentasjon av evt. forundersøkelser. Grov prioritering. Evt. bestilling av nye forundersøkelser revisor eller be om nye/flere orienteringer fra administrasjonen.
- Møte juni: Avsluttende diskusjon i kontrollutvalget. Endelige prioriteringer og oversending av plan til kommunestyret for sluttbehandling. Evt. bestilling av ytterligere forprosjekter.

Dersom denne fremdriften blir for "stram" kan prosessen utvides ut over høsten 2016.

6.

Planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

To av kontrollutvalgets viktigste oppgaver er å sørge for at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon og at det føres kontroll med kommunens eierinteresser i selskaper.

Den overordnede analysen og arbeidet med å utarbeide planer er viktig for at kontrollutvalget skal bli kjent med kommunens virksomhetsområder og eierinteresser.

For å sikre at kommunestyret velger ut de mest relevante prosjektene, skal kontrollutvalget utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon og en plan for selskapskontroll. Planene for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er i utgangspunktet uavhengige av hverandre, men det kan være en fordel å samordne planarbeidet.

For å utarbeide gode planer som får fram hvilke områder i kommunen som bør kontrolleres, må det gjennomføres en overordnet analyse av kommunens virksomhet. Den overordnede analysen skal gi svar på hvilke områder det er knyttet størst risiko til, og hvilke områder det er mest vesentlig for kontrollutvalget å undersøke. Det er viktig at kontrollutvalget er aktivt involvert i prosessen, ikke minst når det gjelder

vurdering og prioritering av prosjektene som skal gjennomføres i planperioden.

Den overordnede analysen og arbeidet med å utarbeide planer er viktig for at kontrollutvalget skal bli kjent med kommunens virksomhetsområder og eierinteresser. Arbeidet er med på å gi kontrollutvalgsmedlemmene det kunnskapsgrunnlaget de trenger for å ivareta kontrollansvaret sitt. Planene skal legges fram for kommunestyret. De gir dermed også kommunestyremedlemmene viktig informasjon om, og oversikt over, kommunens virksomhet og kontrollutvalgets arbeid. I tillegg kan den overordnede analysen være et nyttig bidrag til administrasjonssjefens arbeid med internkontroll. Det er derfor viktig at denne prosessen blir vektlagt i kontrollutvalget, og at den blir presentert og gjort synlig både for kommunestyret og administrasjonen.

Overordnet analyse

Hensikten med den overordnede analysen er å framskaffe relevant informasjon om kommunens virksomhetsområder og eierinteresser, slik at det er mulig for kontrollutvalget å prioritere arbeidet med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. I regelverket er det ikke satt krav til hvem som kan gjennomføre den overordnede analysen.

Hva er risiko og vesentlighet?

Det er ingen konkrete krav til hvordan den overordnede analysen skal gjennomføres, utover at den skal baseres på en vurdering av risiko og vesentlighet. Med risiko menes i denne sammenheng faren for at det kan forekomme avvik fra for eksempel regelverk, mål, vedtak og andre føringer som kommunen har satt for virksomheten. Risiko må vurderes innenfor alle kommunens tjenesteområder. Formålet med analysen vil derfor være å avdekke mangler og svakheter som fører til avvik innenfor kommunens virksomhetsområder.

Risikovurderinger - selskapskontroll

I forbindelse med plan for selskapskontroll er det viktig å vurdere risiko knyttet til både kommunens overordnede eierstyring, og risikoer knyttet til ulike selskaper kommunen har eierskap i. Når det gjelder den overordnede eierstyringen, vil det være naturlig å få oversikt over om kommunen har vedtatt en eierstrategi og eventuell risiko for at den ikke etterleves. Når det gjelder risiko knyttet til enkelte selskaper, kan følgende forhold være relevante:

- risiko for at selskapet ikke driver i tråd med kommunestyrets mål for selskapet
- risiko for at den som forvalter kommunens eierinteresser i selskapet ikke gjør dette i samsvar med kommunens vedtak og forutsetninger
- risiko for at selskapet ikke driver i tråd med lover og regler
- risiko for at selskapet ikke drives på en økonomisk forsvarlig måte

For å kunne prioritere mellom områder i kommunen hvor det identifiseres risiko for avvik, må kontrollutvalget vurdere hvilke områder som er mest vesentlige. Det finnes ingen objektiv størrelse å vurdere vesentlighet opp mot. Kontrollutvalget må derfor skjønnsmessig vurdere de ulike områdene opp mot hverandre, og avgjøre hvilke områder de mener det er mest vesentlig å undersøke. Prioriteringene danner grunnlag for å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Informasjonsinnhenting og involvering - vurdering av risiko

For å få informasjon om risikoområder i kommunen, kan analysen baseres på informasjon fra en rekke kilder. Det skilles mellom tre hovedkilder for informasjon som kan benyttes for å kartlegge og identifisere risiko knyttet til kommunens tjenesteområder og eierinteresser:

- skriftlig og muntlig informasjon fra kommunen
- informasjon fra eksterne offentlige kilder

- kontrollutvalgets, sekretariatets og revisors kunnskap om virksomheten

Det er viktig å sikre bred involvering i innhenting av informasjon fra kommunen. Dette vil bidra til trygghet både for at alle relevante områder i kommunen og kommunens selskaper er dekket, og for at planene blir forankret i politisk og administrativ ledelse. De folkevalgte har en egen kontaktflate mot innbyggerne og kommunens administrasjon, og har ofte god oversikt over temaer som kan være aktuelle i analysen. For å få nytte av denne kunnskapen kan det være en fordel å sikre at ulike politiske partier får komme med innspill til analysen. Ordfører, gruppeledere og/eller utvalgsledere kan være naturlige personer å involvere i prosessen.

Det er også viktig å involvere administrasjonen, som vanligvis har den mest inngående kunnskapen om kommunens virksomhet. For å få et mest mulig helhetlig bilde er det en fordel å involvere representanter fra ulike virksomhetsområder i kommunen. For eksempel kan lederne for ulike tjenesteområder involveres. Når administrasjonen involveres, er det viktig å vektlegge at denne prosessen også vil være nyttig for administrasjonen. Målsettingen er å avdekke forbedringsområder, slik at kommunen kan nå de mål som er satt. Informasjonen som framkommer kan gi nyttige innspill til administrasjonssjefens arbeid med internkontroll.

«Det vert noko mystisk for administrasjonssjefen kva som er bakgrunnen for val av område for forvaltningsrevisjon. Gode analysar og innsikt i korleis vurderingane er gjort, kan lette dette.»
(Administrasjonssjef, Bygland)

Ulike verktøy kan benyttes for å få innspill og informasjon fra de folkevalgte og administrasjonen. Dette kan omfatte intervjuer, spørreundersøkelser og ulike former for møter. I tillegg vil det være naturlig at en benytter skriftlig dokumentasjon fra kommunen, slik som årsmeldinger, kommunale planer og evalueringer, som grunnlag i den overordnede analysen.

Informasjon fra eksterne offentlige kilder kan være et nyttig supplement til informasjonen som innhentes fra kommunen. Særlig gjelder dette rapporter etter statlig tilsyn og informasjon i offentlige databaser. Det vil være en fordel å skaffe seg en oversikt over gjennomførte tilsyn i kommunen, både for å avdekke eventuelle risikoområder, og for å koordinere kontrollutvalgets arbeid med det statlige tilsynsarbeidet (se kapittel 10 om statlig tilsyn). Tilsynsrapporter legges ut på nettsiden til fylkesmannen. Blant de offentlige databasene er Statistisk sentralbyrås KOSTRA-database en viktig kilde til informasjon. Denne databasen gir oversikt over

en rekke nøkkeltall fra den enkelte kommune. Andre relevante databaser er blant annet:

- Kommunebarometeret (Avisen Kommunal Rapport)
- Produksjonsindeks (KMD)
- Frie inntekter (KMD)
- Tjenestebehov (KMD)
- Utdanningsspeilet (Utdanningsdirektoratet, barnehager, grunnskole og VGS)
- Innbyggerundersøkelsen (Direktoratet for forvaltning og IKT)
- Statistikk, analyser og rapporter for de kommunale omsorgstjenestene (Helsedirektoratet)

En viktig informasjonskilde i analysearbeidet er kontrollutvalget selv. Det er derfor en fordel at kontrollutvalget selv er aktivt i analysearbeidet. Kontrollutvalgsmedlemmene sitter på viktig kunnskap om kommunen med bakgrunn i sitt politiske engasjement og arbeidet i utvalget. Også revisjonen og sekretariatet vil ha erfaringer fra gjennomførte revisjoner, kontroller og behandlede saker som kan være viktige informasjonskilder.

Mange kontrollutvalg har god erfaring med å benytte ulike former for seminarer og arbeidsmøter i analysearbeidet. Slike prosesser er ofte basert på innsamlet informasjon som, sammen med kontrollutvalgets egne erfaringer, danner grunnlag for å vurdere kommunens ulike tjenesteområder og eierstyring. Det er en fordel om det blir lagt til rette for en god prosess som sikrer at alle kontrollutvalgsmedlemmene deltar og får uttrykt sin mening. Uavhengig av metode er det viktig at kontrollutvalget involveres og at analysen er forankret i kontrollutvalget.

SWOT analyse

SWOT-analyse er et effektivt verktøy for å få en rask oversikt over indre og ytre styrker og svakheter til den kommunale virksomheten. De fire bokstavene «SWOT» representerer Strengths (styrker), Weaknesses (svakheter), Opportunities (muligheter) og Threats (trusler). SWOT-analyse kan være et godt utgangspunkt for å diskutere og identifisere områder for forbedring.

Interne		Eksterne	
Sterke sider	Svake sider	Muligheter	Farer

Kontrollutvalget kan også legge til rette for at innbyggerne i kommunen får gi innspill til planarbeidet gjennom en idédugnad. Kommunens størrelse vil naturlig nok sette grenser for hvordan en kan organisere en idédugnad. I mindre kommuner er det for eksempel mulig å organisere folkemøter, der innbyggerne kan møte og

gi innspill til gode temaer og prosjekter. I større kommuner vil det kanskje være mer hensiktsmessig å gi innbyggerne mulighet til å komme med innspill via e-post eller andre elektroniske løsninger før planarbeidet starter opp, og bruke disse innspillene videre i analysen.

En idédugnad gir kommunen anledning til å få fram innbyggernes egne erfaringer med kommunens tjenester, og kan skape engasjement i kommunen for risikoanalysen og kontrollutvalgets arbeid. Idédugnader bør kombineres med andre informasjonskilder, ettersom det ikke er sikkert at innspillene fra innbyggerne blir tilstrekkelig relevante og dekkende for kommunens ansvarsområder.

Folkemøte

I Lærdal kommune gjennomførte kontrollutvalget en idédugnad med tema «Korleis vil DU gjera Lærdal kommune betre?». Alle interesserte ble invitert til å komme til kommunens kultursal og komme med innspill, ideer og tema til gode prosjekter for kontrollutvalget. Møtet ble annonsert på lokal nettavis, i lokalavisen og rundskriv som ble sendt til alle husstander. Mellom 70 og 80 personer stilte på møtet, og det kom mange innspill. Det ble skrevet et offentlig referat fra møtet. Hvert innspill ble behandlet og vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av den endelige planen.

Når all informasjon er samlet inn, må den analyseres. Risikoanalysen tar utgangspunkt i de forholdene som framkommer i informasjonsinnhenting, der det blant annet blir lagt vekt på måloppnåelse, regeletterlevelse og gjennomføring av vedtak.

Når en vurderer hva som utgjør en høy eller lav risiko, vil det være til hjelp å ha fastlagt håndterbare kriterier å måle risikoene opp mot. En kan derfor forhåndsdefinere hva som utgjør vesentlige avvik, og eventuelt visualisere disse vurderingene ved hjelp av fargekoding.

6. PLANER FOR FORVALTNINGSREVISJON OG SELSKAPSKONTROLL

	Måloppnåelse	Regelverk	Politiske vedtak
Lav risiko	Avvik fra underordnede mål hvor konsekvensene av manglende måloppnåelse blir vurdert som små.	Ikke aktuelt. Manglende regeletterlevelse vil alltid ha middels eller høy risiko.	Avvik fra politisk vedtak hvor konsekvensene av manglende måloppnåelse blir vurdert som små.
Middels risiko	Avvik fra mål som kan medføre konsekvenser for kommunens økonomi eller omdømme, men som ikke påvirker liv eller helse. Gjelder også mål som er under gjennomføring.	Mindre avvik fra lovparagraf eller forskrift.	Avvik fra vedtak som kan medføre konsekvenser for kommunens strategi, planer og økonomi.
Høy risiko	Avvik fra viktige mål. Kan ha vesentlige konsekvenser for kommunens økonomi, omdømme eller liv og helse.	Klart lovbrudd som kan medføre vesentlige konsekvenser for kommunen. Kan ev. påvirke liv og helse.	Avvik fra vedtak som i vesentlig grad kan medføre konsekvenser for kommunens strategier, planer og økonomi.

Uansett hvilke tilnærminger som benyttes i analysen, er det nødvendig å få samlet informasjonen på en lettfattelig og oversiktlig måte. Opplysningene fra de ulike informasjonskildene må sammenstilles slik at de gir et godt grunnlag for å gjennomføre prioriteringen av områder og prosjekter.

Det vil være en fordel om analysen presenteres i et separat dokument, der det tydelig kommer fram hvilke risikoer som er identifisert. Dokumentet vil være nyttig både for utarbeidelse av den endelige planen, og som referanse og bakgrunnsinformasjon når prosjektene senere skal gjennomføres.

Dersom det er gjort en felles overordnet analyse for selskapskontroll og forvaltningsrevisjon vil det være

hensiktsmessig å utarbeide separate analyse-dokumenter for hver av de to planene. Analyse-dokumentene kan inneholde:

- beskrivelse av sentrale forhold basert på informasjon og involvering
- risikoanalyse av den informasjonen som er framkommet
- identifiserte områder for forvaltningsrevisjon/selskapskontroll

Under er det vist et eksempel på hvordan den overordnede analysen for forvaltningsrevisjon kan framstilles:

Sentraladministrasjon			
Identifiserte områder med risiko (knyttet til mål, vedtak, regelverk)	Årsak	Virkning	Risiko
Innkjøp	Kommunen har ikke etablert kjente rutiner for innkjøp. Ikke alle kjøp av verdi over kr 500 000,- konkurranseutsettes.	Manglende likebehandling av tilbydere. Høyere kostnader knyttet til innkjøp.	
Internkontroll	Kommunen har ikke etablert et dokumentert internkontrollsystem.	Manglende oversikt over fare for svikt i organisasjonen.	
Opplæring			
Identifiserte områder med risiko (knyttet til mål, vedtak, regelverk)	Årsak	Virkning	Risiko
Tilpasset opplæring og spesialundervisning	Manglende økonomiske ressurser. For store klasser. For mye av ressursene går til spesialundervisning.	Manglende tilpasset opplæring. Feil bruk av ressurser.	
Forsvarlig system	Kommunen har ikke utarbeidet en god rutine for å sikre at kravet i opplæringslova § 13-10 om forsvarlig system etterleves.	Mulighet for at eventuelle avvik fra regelverket i skolene ikke blir oppdaget av skoleeier (kommunen).	

I forbindelse med plan for selskapskontroll kan analysen blant annet omfatte en vurdering av risikoer knyttet til

de ulike selskapene kommunen har eierandeler i. Oversikten kan for eksempel se slik ut:

	Selskap	Kommunen sin eierandel	Heleid (innenfor § 80)	Identifisert område med risiko	Risiko
1	Attføringsbedriften	100 %	x	Det stilles spørsmål ved om virksomheten drives i tråd med sentrale kommunale føringer.	
2	Teateret	24 %	x	Kommunen har ingen rapporteringsrutiner.	
3	Bompengeselskapet	14,3 %		Ingen spesielle risikoer er identifisert.	

Prioritering – vurdering av vesentlighet

Et av de mest sentrale trinnene i planarbeidet er kontrollutvalgets endelige prioritering av områder eller prosjekter. Uavhengig av i hvilken grad kontrollutvalget har deltatt i arbeidet med den overordnede analysen, er det viktig at utvalget foretar den endelige prioriteringen av identifiserte prosjekter og/eller områder. Det er derfor viktig at kontrollutvalget setter av tilstrekkelig tid til å sette seg inn i resultatet av analysen og diskutere hvordan prosjektområdene skal prioriteres.

Innenfor regnskapsrevisjon vil vesentlighet være knyttet til konkrete størrelser hvor det defineres en tallmessig grense for vesentlighet. Når det gjelder forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll, er det i liten grad fastsatte størrelser som objektivt kan si noe om vesentlighet. Vurdering av vesentlighet vil være en skjønnsmessig vurdering hvor en må vurdere ulike forhold opp mot hverandre.

Kontrollutvalget kan benytte ulike framgangsmåter for å gjøre sine prioriteringer. Prioriteringene bør uansett være et resultat av god og forberedt diskusjon i plenum, gjerne innenfor rammene av et arbeidsgruppemøte. Her er det viktig at kontrollutvalget får komme med egne vurderinger, basert på den informasjonen de har fått framlagt i analysedokumentene. Prioriteringen av områder eller prosjekter handler i stor grad om å vurdere vesentligheten til de ulike områdene som er plukket ut og som det er knyttet risiko til. Vesentligheten kan være knyttet til en rekke faktorer. Når kontrollutvalget skal diskutere prioriteringen av prosjekter, kan det være nyttig å ta i bruk ulike perspektiver for vesentlighet, som for eksempel:

- brukerperspektiv
- politisk perspektiv
- samfunnsperspektiv
- økonomisk perspektiv
- medarbeidernes perspektiv
- omdømmeperspektiv

Planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

Med bakgrunn i den overordnede analysen og kontrollutvalgets prioritering skal det utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon og en plan for selskapskontroll. Planene skal inneholde prioritering av prosjekter for planperioden, og skal legges fram for vedtak i kommunestyret. Utover dette er det ingen krav til hvordan planene skal utformes. Det er likevel en fordel om planene opplyser om hva forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er, og hvordan den overordnede analysen er gjennomført.

Momenter som kan inngå i plan for forvaltningsrevisjon

- beskrivelse av forvaltningsrevisjon
- beskrivelse av analysen
- prioriterte områder/prosjekter
- prosjektittel
- problemstillinger
- omfang/ressurser
- gjennomføring
- bestilling
- omprioritering
- rapportering

Plan for forvaltningsrevisjon

Plan for forvaltningsrevisjon skal vise hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter som skal gjennomføres i den perioden planen gjelder for. Enkelte kontrollutvalg beskriver hvert av de planlagte forvaltningsrevisjonsprosjektene utfyllende, der det gjøres rede for bakgrunnen for prosjektet, hvilke problemstillinger som skal besvares, estimert timeomfang og gjennomføringstidspunkt. Andre kontrollutvalg velger å liste opp ulike fokusområder og stikkord som danner grunnlaget for valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Plan for selskapskontroll

Plan for selskapskontroll vil, på samme måte som plan for forvaltningsrevisjon, peke ut hvilke kontroller som skal gjennomføres i perioden planen gjelder for. Dette kan omfatte prosjekter knyttet til kommunens eierstyring og eierstrategi og kontroll av utvalgte selskaper som kommunen har eierandeler i (se kapittel 8 for en nærmere beskrivelse av selskapskontroll). Ofte eier flere kommuner et selskap sammen. Dersom kontrollutvalget planlegger å gjennomføre kontroll i et selskap kommunen eier sammen med en eller flere andre kommuner, kan det framgå av planen om kontrollutvalget ønsker å samordne selskapskontrollen med de andre eierne.

Revisjon og endringer i planene underveis i valgperioden

Kontrollutvalget skal utarbeide plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. Kontrollutvalget kan likevel gjennomføre slike analyser oftere. Det kan være hensiktsmessig å oppdatere/rullere planen med jevne mellomrom i perioden. Det bør framgå i planen hvilken periode den gjelder for, og hvordan endringer skal gjøres.

For å sikre at planen blir tilpasset behovet i løpet av perioden, kan det være hensiktsmessig at kommunestyret delegerer myndighet til kontrollutvalget til å gjøre endringer i perioden. Dette kan framgå av planen eller i innstillingen til kommunestyret. Endringer som gjøres i løpet av planperioden kan rapporteres til kommunestyret i kontrollutvalgets årsmelding.

Behandling av planene

Planene skal vedtas i kommunestyret. Når planene vedtas i kommunestyret, kan det være nyttig å gjøre kommunestyret kjent med hvordan den overordnede analysen er gjennomført og begrunnelsen for de prosjektene som er valgt ut. Det er ulik praksis for hvorvidt selve analysegrunnlaget følger saken som vedlegg. Dette er avhengig av hvordan analysegrunnlaget er utformet, men det kan i mange tilfeller være opplysende for kommunestyret å få informasjon om bakgrunnen for kontrollutvalgets prioriteringer. Dersom analysegrunnlaget ikke er vedlagt, kan det i selve planen og/eller i saken som legges fram, redegjøres for utarbeidelsen og hovedmomentene i analysen. På den måten vil kommunestyret få trygghet for at prosjektene som er foreslått er valgt på et forsvarlig grunnlag.

Det er en fordel om kontrollutvalgsleder, eller andre på kontrollutvalgets vegne, presenterer arbeidet i kommunestyret. En slik presentasjon vil gi kommunestyrerepresentantene god innsikt i kommunens virksomhet og eierforhold, og samtidig gi nyttig informasjon om arbeidet i kontrollutvalget.

Det er også viktig å gjøre den overordnede analysen og planen kjent i administrasjonen. Dette kan bidra til å øke administrasjonens forståelse for risikoområder i kommunen, og kan være til hjelp i arbeidet med å sikre en god internkontroll. Analysen vil gi administrasjonssjefen mulighet til å gjennomføre nødvendige endringer der det er påvist høy risiko. På denne måten vil planarbeidet bidra til å forbedre kommunens egenkontroll på flere områder.

Planarbeidet kan også presenteres på kontrollutvalgets nettsider, for å synliggjøre kontrollutvalgets arbeid overfor ansatte i kommunen, media og innbyggere (se kapittel 5 om synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid).

Kort og godt!

- Sett av tid og ressurser til den overordnede analysen og planarbeidet. Dette er kanskje et av de viktigste prosjektene kontrollutvalget gjennomfører i løpet av en valgperiode. Kontrollutvalget vil på denne måten bli godt kjent med kommunens virksomhet tidlig i perioden.
- Kontrollutvalget må velge en prosess for å utarbeide en overordnet analyse som kan gi utvalget tilstrekkelig grunnlag for å utarbeide gode planer.
- Bred involvering i arbeidet med en overordnet analyse gir god forankring av planene og et godt grunnlag for den videre gjennomføringen av prosjektene.
- Kontrollutvalget og kommunestyret må ta stilling til hvor lange planperiodene skal være, og hvordan eventuell omprioritering og rullering av planene bør foregå.
- Gjør planene godt kjent i kommunen, både i kommunestyret og i administrasjonen.

Gjøvik kommune**KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING):
ORIENTERING OM SYSTEMET OG PRAKTISK BRUK**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	21.01.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:
(ingen)

FORSLAG TIL VEDTAK:

Revisors presentasjon av KOSTRA-systemet og hovedtrekkene i kommunens bruk av tallmaterialet tas til orientering.

SAKSOPPLYSNINGER:

Bakgrunnen for saken er at KOSTRA er en viktig kilde til informasjon i kontrollutvalgets arbeid med overordnet analyse av kommunen, jf. kommunens oppgave med å lage en plan for forvaltningsrevisjon.

Nedenfor følger en kort informasjon om hovedtrekkene i KOSTRA-systemet:

KOSTRA er en forkortelse for KOMMUNESTATRAPPORTERING og omfatter altså rapporteringen fra kommunene til Staten. KOSTRA inneholder tjenestedata og økonomidata for alle kommunens fagområder og er en omfattende kilde til kunnskap om kommunenes virksomhet. Kommunal og regionaldepartementet beskriver det som "et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet."

KOSTRA-dataene brukes i mange sammenhenger og data som inneholder feil kan føre til feil konklusjoner i analyser, tildelinger osv.

Det er Kommunal og regionaldepartementet (KRD), som har ansvaret for KOSTRA.

[KOSTRA](#) inneholder tjenestedata og økonomidata for alle kommunens fagområder, og er en omfattende kilde til kunnskap om kommunenes virksomhet. KRD beskriver det som "et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet".

Fylkesmannen skal veilede kommunene både når det gjelder innrapportering og bruk av KOSTRA-data. Fylkesmannen ønsker også å stimulere kommunene til å kvalitetssikre sine data. KOSTRA-dataene brukes i mange sammenhenger, og data som inneholder feil kan føre til feil konklusjoner i analyser og lignende.

Kommunene rapporterer inn KOSTRA-data ved utfylling av skjemaer på nett eller ved uttrekk fra fagsystemer. Det er [Statistisk sentralbyrå](#) (SSB) som tar i mot rapporteringen, og SSB publiserer også KOSTRA-data slik at man kan hente dem ut via internett (www.ssb.no/kostra/).

KOSTRA-dataene rapporteres inn årlig, og hovedfrist for kommunenes rapportering er 15. februar. [KOSTRA-dataene](#) publiseres i to omganger, og første publisering er 15. mars. Deretter har kommunene frist på seg til 15. april med å rapportere inn det som mangler eller å rette feil i innrapporterte data. Endelig publisering hos SSB skjer så 15. juni.

KOSTRA-dataene er bearbeidet ved at det er gjort nøkkeltallsberegninger som viser blant annet dekningsgrader, kommunens prioritering og produktivitet. I tillegg er det laget kvalitetsindikatorer for de ulike fagområdene. KOSTRA utvikles stadig ved at nye områder / nye data tas inn, og ved at det lages nye nøkkeltall og gjøres endringer i tabeller.

KOSTRA-dataene presenteres i ferdige nøkkeltallsoversikter og som rene grunnlagsdata. Dataene presenteres på 3 nivåer.

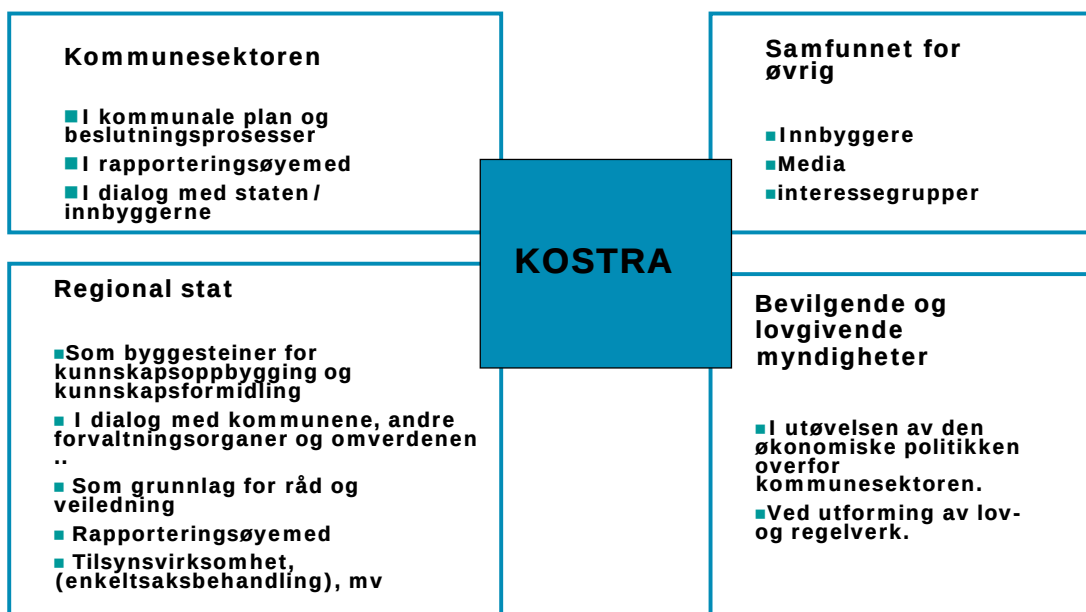
Nivå 1: [Utvalgte nøkkeltall](#) (en tabell med utvalgte nøkkeltall fra alle fagområder)

Nivå 2: [Detaljerte nøkkeltall](#) (tabeller med nøkkeltall for hvert fagområde)

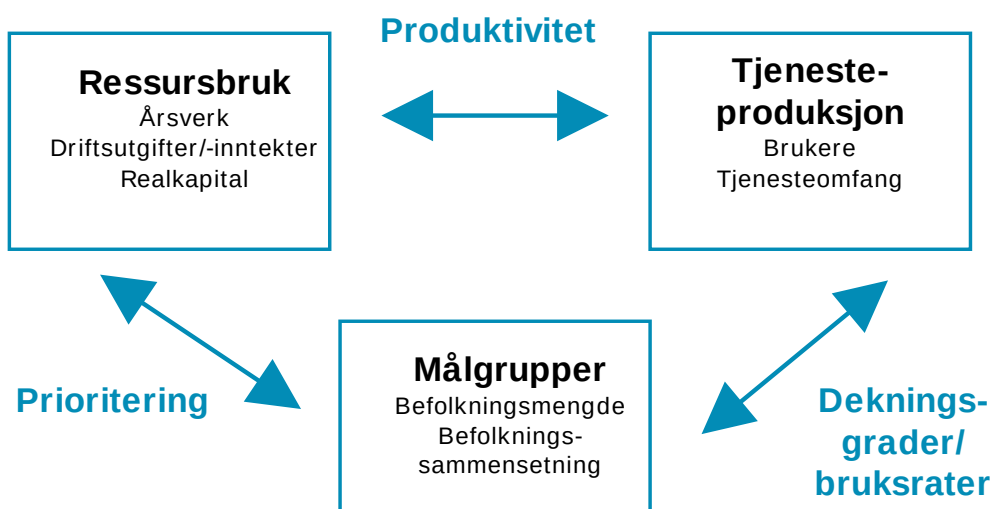
Nivå 3: [Grunnlagsdata](#) (i statistikkbanken der man selv velger hvilke data man ønsker)

Fra KOSTRA kan man altså hente ut masse informasjon i ferdiglagde oversikter, eller man kan kombinere data for å belyse forhold man selv ønsker.

Hvordan bruke KOSTRA ?



Styringsinformasjon - KOSTRA



Gjøvik kommune**OVERORDNET ANALYSE - FORVALTNINGSREVISJON:
FØRSTE «BRAINSTORMING» OG VURDERING AV
FORUNDERSØKELSER**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	21.01.16	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Organisasjonskart Gjøvik kommune

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

1. Med bakgrunn i diskusjonen i møtet bes sekretær om å utarbeide en oversikt over de innspill/forslag som kom frem.
2. Saken følges opp slik:
 - Overordnet analyse - forvaltningsrevisjon:
 - Rådmannen inviteres til å presentere kommunens administrative organisering, igangsatt og planlagt utviklingsarbeid/-prosjekter i kommunen og de viktigste risikoene for forvaltningen slik rådmannen ser det.
 - Videreføring av diskusjon om aktuelle tema («brainstorming»), foreløpige prioriteringer og vurdering av eventuelle forundersøkelser.
 - Overordnet analyse – selskapskontroll:
 - Presentasjon av kontrollutvalgets oppgave med selskapskontroll.
 - Rådmannen inviteres til å presentere kommunens eierskap i selskaper mv og kommunens eierstyring
 - Diskusjon om foreløpige prioriteringer av tema/selskaper og vurdering av eventuelle forundersøkelser.

SAKSOPPLYSNINGER:

Bakgrunnen for saken er kravene i forskrift om kontrollutvalg § 10 som sier at:

”Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon”.

Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.”

Valg av metode og opplegg for gjennomføring av overordnet analyse er behandlet i egen sak.

Denne saken dreier seg om å få opp forslag til tema/områder og foreta en første, foreløpig prioritering. Saken følges opp gjennom flere møter gjennom vinteren/våren, frem til utforming av ny plan sommeren 2016.

Som hjelp til den første «brainstormingen» er organisasjonskart for kommunen vedlagt. De ulike tjenestene/områdene kan drøftes med utgangspunkt i følgende:

Innfallsvinkler: ➤ Måloppnåelse ➤ Overholdelse av lover og regler ➤ Effektivitet ➤ Produktivitet ➤ Effekter / resultater	Indikatorer på problemer: • Kjø-problematikk og ”flaskehalser” • Lang saksbehandlingstid • Mange klager • Avviksmeldinger • Avvikende kostra-tall Iboende risiko: • Høy kompleksitet (regelverk, organisering, tjeneste) • Lav bemanning • Lav kompetanse
--	---

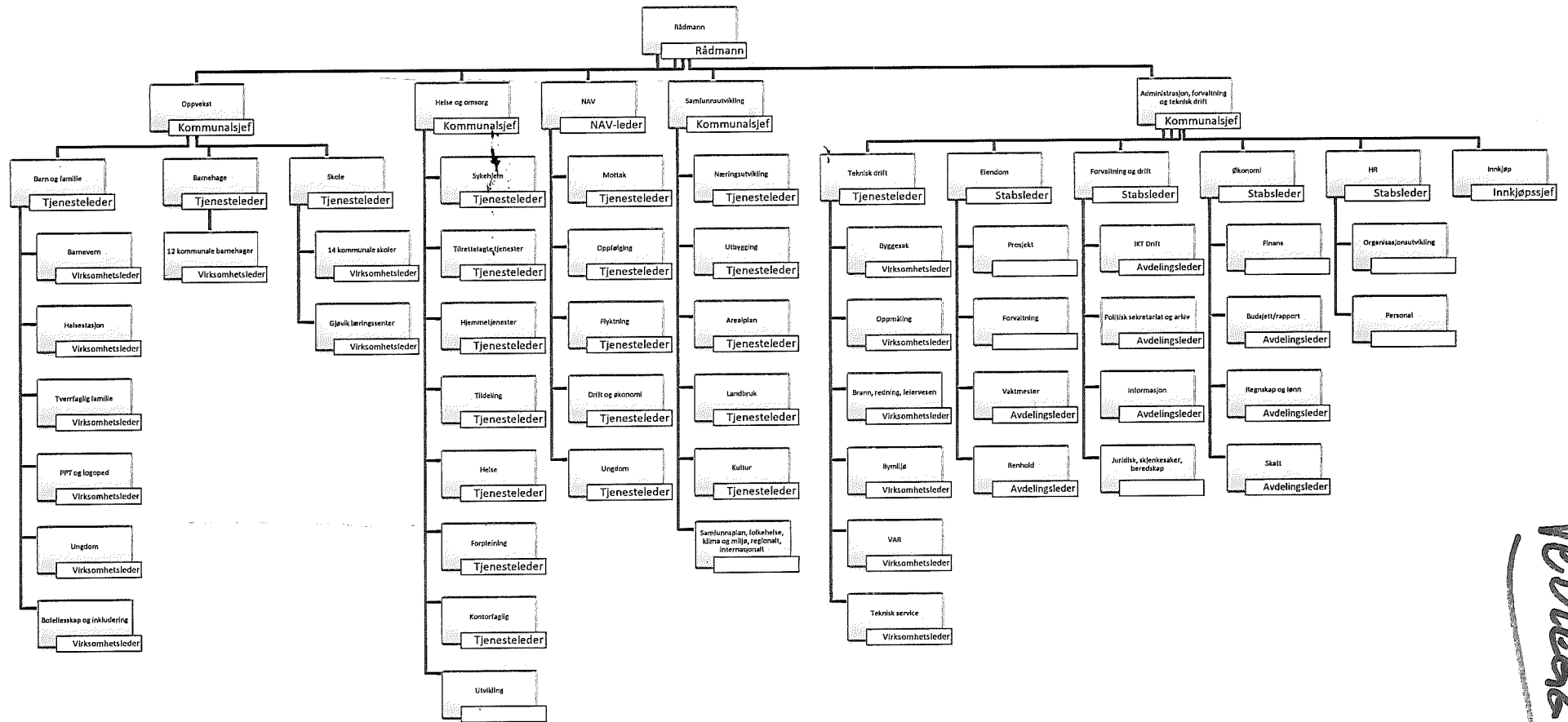
Felles prosjekter med andre kommuner / kontrollutvalg?

Erfaringsmessig er ofte utfordringene og problemstillingene som reises de samme i mange kommuner. Dette gjør at det kan ligge til rette for prioritering av samme tema/område i flere kommuner.

Dersom flere kommuner/kontrollutvalg har ønske om å kjøre like prosjekter vil dette normalt være ressursbesparende. Et prosjekt kan også gjøres felles, dvs. at det lages en prosjektrapport som favner to eller flere kommuner. Slike prosjekter kan, i tillegg til å være ressursbesparende, få økt nytteverdi pga. sammenligningen som blir gjort. Ikke alle prosjekter er egnet for slik gjennomføring.

Sekretær mener man med fordel kan finne områder som er egnet for fellesprosjekter, og forespørre i de andre kommunene / kontrollutvalgene om interessen for dette. Utvalgssekretær vil spille en koordinerende rolle i dette arbeidet.

ORGANISASJONSKART GJØVIK KOMMUNE



16.05.2015

VEDLEGG 1