



OVERORDNET ANALYSE

FORVALTNINGSREVISJON

PLANPERIODE

2017 - 2020

PORSANGER KOMMUNE

INNHOOLD

1. DATAGRUNNLAGET I ANALYSEN	3
2. TEORETISK FUNDAMENT	3
COSO-RAMMEVERKET	3
DE ULIKE ELEMENTENE I ANALYSEN	3
<i>Mål for kommunen</i>	3
<i>Risikofaktorer</i>	4
<i>Risikovurdering</i>	4
<i>Risikoreduserende tiltak</i>	4
<i>Vesentlighetsvurdering</i>	4
3. FOKUSOMRÅDER I ANALYSEN	5
MOBBING I GRUNNSKOLEN.....	6
RUTINER I INVESTERINGSPROSJEKT	7
ANSKAFFELSER OG INNKJØPSRUTINER	8
FORBEREDELSE OG IVERKSETTING AV POLITISKE VEDTAK	9
TILDELING AV SYKEHJEMSPLASSE	10
RESSURSBRUK OG KVALITET I TEKNISK SEKTOR	10
SPESIALUNDERVISNING.....	11
BEREGNING AV SELVKOST PÅ VAR-OMRÅDET	12

1. Datagrunnlaget i analysen

Informasjonen som ligger til grunn for analysen er i hovedsak hentet fra de kildene som er nevnt nedenfor:

- Årsmelding 2015
- Årsmelding 2014
- Økonomiplan 2016-2019
- Kommuneplanens samfunnsdel 2016-2026
- Innspill fra kontrollutvalget
- Innspill fra ordfører og rådmann
- KOSTRA-tall for 2015
- Aktuelt lovverk på de ulike områdene
- Tidligere gjennomført revisjon i Porsanger kommune
- Revisjonens generelle kjennskap til kommunen
- Gjennomført tilsyn og revisjon i andre kommuner

2. Teoretisk fundament

COSO-rammeverket

Det er et krav at den overordnede analysen skal bygge på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Denne analysen har COSO-rammeverkene som fundament og inspirasjonskilde. COSO-rammeverkene¹ er utarbeidet med tanke på ledelse og styring i alle typer virksomheter, og kan anvendes både i privat og offentlig sektor. De har etter hvert fått status som en beskrivelse av beste praksis på området risiko og risikostyring. Rammeverkene beskriver sammenhengen mellom mål, risiko og styrings- og kontrolltiltak. Resonnementet er kort fortalt at alle virksomheter har mål som de ønsker å oppnå. Men alle typer virksomheter står også overfor usikkerhet i form av mulige hendelser som kan inntre, og som kan påvirke virksomhetens muligheter til å nå sine målsettinger. Slike hendelser representerer ulike risikoer. For å håndtere disse risikoene må ledelsen iverksette styrings- og kontrollaktiviteter. Kort sagt beskriver rammeverkene hvilke prosesser og tiltak som bør være til stede i enhver type virksomhet for å gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse med hensyn til blant annet målrettet og kostnadseffektiv drift og overholdelse av lover og regler. Under følger en nærmere beskrivelse av de ulike elementene.

De ulike elementene i analysen

Mål for kommunen

Den overordnede analysen tar utgangspunkt i følgende kilder for mål for kommunens virksomhet:

- Gjeldende lover og forskrifter
- Kommunale plandokumenter
- Vedtak og forutsetninger i kommunestyret

¹Det eldste rammeverket ble publisert i 1992 under tittelen "Internal Control – Integrated Framework" og beskriver hvilke elementer som bør være til stede for å sikre at en virksomhet når sine mål, reduserer risiko for tap, sikrer pålitelig rapportering og overholder lover og regler. I 2004 la COSO fram et nytt rammeverk – Enterprise Risk Management (ERM) – Integrated Framework. Dette er en veiledning i risikostyring der sentrale prinsipper og begreper diskuteres, nødvendige komponenter angis og et felles begrepsapparat for risikostyring foreslås. I 2009 la COSO fram enda en veileder om oppfølging av internkontroll.

Kommunen utfører en rekke lovpålagte tjenester. I de ulike lovene framgår de krav som stilles til tjenestene som kommunen skal yte. Kravene som gjeldende lover og forskrifter setter til tjenestene som kommunen er pålagt å levere til sine innbyggere, kan forståes som mål for den kommunale virksomhet. Det er også naturlig å legge til grunn målene som framkommer i ulike kommunale plandokumenter og vedtak.

Risikofaktorer

Hver kommune står ovenfor en rekke eksterne og interne forhold som medfører risiko. Med risikofaktorer menes forhold som *dersom* de inntreffer, medfører at kommunen ikke når sine mål. Vi har tatt utgangspunkt i *mulige* risikofaktorer som relaterer seg til de ulike målene som inngår i analysen.

Risikovurdering

Risikovurderingen er sammensatt av to ulike elementer

- Vurdering av konsekvens
- Vurdering av sannsynlighet

I risikovurderingen vurderes betydningen av de mulige framtidige hendelsene og sannsynligheten for at de inntreffer.

Vurdering av konsekvens

Med konsekvens menes den betydning det vil ha for kommunens måloppnåelse, dersom de ulike risikofaktorene slår til. Både eksterne og interne faktorer har betydning for hvilke hendelser som kan inntreffe, og som kan utgjøre en risiko for at kommunen ikke når sine mål.

Vurdering av sannsynlighet

Ved vurdering av sannsynlighet er det tatt utgangspunkt i hva som har hendt tidligere og endringer i omgivelsene som kan påvirke sannsynligheten. Jo mer ustabil forholdene er, desto større er usikkerheten knyttet til de ulike risikofaktorene.

Risikoreducerende tiltak

Risikoreducerende tiltak er eventuelle tiltak som kommunens ledelse har satt i verk for å redusere muligheten for at risikofaktorene som kan true måloppnåelsen skal inntreffe, og som reduserer virkningene dersom risikofaktorene likevel slår til. På et overordnet nivå har vi kartlagt hvilke tiltak som er etablert i kommunen og vurdert i hvor stor grad disse fungerer risikoreducerende i forhold til konsekvensen av og sannsynligheten for at uønskede hendelser skal inntreffe.

Vesentlighetsvurdering

Med vesentlighet menes i denne sammenhengen en samlet vurdering av alvorlighetsgraden i trusselen som den enkelte risikofaktor representerer i forhold til måloppnåelse. Virksomheten som drives i kommunene er omfattende og involverer mange ulike aktører med til dels ulike interesser i kommunens virksomhet. Aktører med ulikt ståsted kan ha svært ulik oppfatning av hva som er vesentlig. Det er vanskelig å måle ulike sektors vesentlighet opp mot hverandre. Over tid bør forvaltningsrevisjon dekke en tilstrekkelig bredde av kommunens virksomhet. Vesentlighet er derfor vurdert ut fra ulike perspektiv:

- *Fra et økonomisk perspektiv*, vurdert ut fra omfanget av tjenesteområdes driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter, samt forskjeller i forhold til sammenliknbare kommuner med mer.

- *Fra et organisatorisk perspektiv*, vurdert ut i fra elementer som styring, kontroll, ledelse og rapportering.
- *Fra et politisk perspektiv*, vurdert ut fra ulike tjenesteområder som har størst vesentlighet sett fra de folkevalgtes perspektiv (oppfatningene av vesentlighet vil trolig variere mellom politiske grupperinger)
- *Fra brukerens perspektiv*, vurdert ut fra hva brukerne av kommunale tjenester anser som vesentlig.
- *Fra medarbeidernes perspektiv*, vurdert ut fra hva de ulike medarbeiderne innenfor et tjenesteområde anser som vesentlig.
- *Fra et samfunns- og miljøperspektiv*, vurdert ut fra hva som er vesentlig ved kommunens virksomhet sett i forhold til samfunnet og miljøet, herunder omdømme.

3. Fokusområder i analysen

Denne analysen har hatt fokus på følgende åtte områder innenfor Porsanger kommune sin virksomhet:

- Mobbing i grunnskolen
- Rutiner i investeringsprosjekt
- Anskaffelser og innkjøpsrutiner
- Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak
- Tildeling av sykehjemsplasser
- Ressursbruk og kvalitet i teknisk sektor
- Spesialundervisning
- Beregning av selvkost på VAR-området

Mobbing i grunnskolen

Elevers rett til et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø framgår av opplæringslovens kapittel 9a.² I følge oppl.l. § 9a-1 har alle elever «i (...) grunnskolar og vidaregåande skolar [har] rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.» Retten etter § 9a-1 er en individuell rettighet. Det avgjørende i vurderingen av om elevens rett er oppfylt, er virkningen miljøet har på den enkelte elevs helse, trivsel og læring. Når eleven har en rett til et godt skolemiljø, har skolen og skoleeier en tilsvarende plikt til å sikre at eleven får denne retten oppfylt. Det skal arbeides både systemrettet og individrettet for å nå dette målet, jf. oppl. § 9a og § 13-10.

Den 23. mars 2011 vedtok et enstemmig formannskap i Porsanger kommune å signere det nasjonale mobbemanifestet for felles innsats og samarbeid mot mobbing.³ I vedtaket framgår det at kommunen slutter seg til den nasjonale satsingen for å styrke arbeidet for gode og inkluderende oppvekst- og læringsmiljøer for alle barn og unge. Det framgår videre at kommunen skal ha nulltoleranse for mobbing. I kommunens samfunnsplan er en av strategiene «å utvikle godt læringsmiljø».⁴ I kommunens årsbudsjett for 2016 er det for trivsel/mobbing i grunnskolen fastsatt at skolene to ganger i året skal gjennomføre trivselsundersøkelser blant alle elevene i grunnskolen. Det er fastsatt mål om at resultatene skal vise bedring fra foregående år.⁵ Gjennom oppslag i media har representant for fagmiljøet gitt uttrykk for at Lakselv skole «på alle mulige måter» har tatt mobbeproblematikken på alvor.⁶ Det uttrykkes videre at skolen fremstår som en organisasjon som vil trygge ungene på deres arena. Det uttrykkes også at Lakselv skole har lyktes bedre med dette enn mange andre skoler.

Den årlige nasjonale elevundersøkelsen⁷ viser at andelen elever i syvende klassetrinn i Porsanger kommune som har opplevd mobbing (2-3 ganger i måneden eller oftere) har gått ned fra 9,5 % til 0 % i perioden 2013-2016. For tiende klassetrinn viser undersøkelsen at andelen elever som har opplevd mobbing (2-3 ganger i måneden eller oftere) var på 0 % i 2015/2016.⁸ Dette betyr imidlertid ikke at det ikke forekommer mobbing i Porsanger-skolen. På en skala fra 1 til 5 oppnår skolene i Porsanger om lag 1,0 i 2015/2016 når det gjelder mobbing. Selv om verdien er lav (altså lite mobbing) viser den at det ikke er fritt for mobbing i Porsanger-skolen. Dette framgår også av kommunens årsmelding for 2015.⁹

Kontrollutvalget har i sak 6/2016 foreslått mobbing i grunnskolen som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (elevene), men er også vesentlig i et samfunnsperspektiv. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området. Det er ikke gjennomført statlig tilsyn de tre siste årene eller planlagt slikt tilsyn (per juni 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon kan starte opp tidlig i planperioden (2017).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	MIDDELS	MIDDELS

² Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

³ Porsanger kommune; <http://www.porsanger.kommune.no/felles-loeft-mot-mobbing.4903601-21768.html>

⁴ Porsanger kommune; Samfunnsplan 2016-2026, på side 12.

⁵ Porsanger kommune; Årsbudsjett 2016/Økonomiplan 2016-2019, på side 20.

⁶ iFinmark; <http://www.ifinmark.no/nyheter/porsanger/kent-20-har-gruet-meg-til-hver-en-javla-skoledag/s/5-81-56786> (mai 2015).

⁷ Se <https://skoleporten.udir.no/#>

⁸ Tallene for 2013/2014 og 2014/2015 er oppgitt å være unntatt offentlighet..

⁹ Porsanger kommune; Årsmelding 2015, på side 17.

Rutiner i investeringsprosjekt

Av kommuneloven framgår det at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.¹⁰ Det framgår videre at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for en betryggende kontroll. Dette gjelder også for kommunale byggeprosjekter.

Byggeprosjekter skal følge reglene om kommunal budsjettstyring og bør følge anbefalt praksis for god prosjektstyring. I byggeprosjekter skal reglene om offentlige anskaffelser følges. Å ikke følge disse reglene kan blant annet medføre mer kostbare byggeprosjekt enn nødvendig. Brudd på reglene kan også medføre at kommunen blir ilagt overtredelsesgebyr (inntil 15 prosent av anskaffelsens verdi).

I forbindelse med kommunestyrets budsjettbehandling for 2013 ble det vedtatt store investeringer.¹¹ Rammen ble satt til rundt 80 millioner. I 2015 var de samlede investeringer til Porsanger kommune på om lag 22 mill. kroner.¹² I 2014 var de på om lag 29 mill. kroner. I økonomiplanperioden 2016-2019 har kommunestyret vedtatt en investeringsramme på om lag 22,2 mill. kroner.¹³ Dette innebærer en vesentlig reduksjon i kommunens investeringsnivå.

Kontrollutvalget har i sak 6/2016 foreslått byggeprosjekter som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Området er svært vesentlig sett fra et økonomisk og et organisatorisk perspektiv. Området er også sentralt sett fra et bruker- og medarbeiderperspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres normalt ikke statlig tilsyn på området. Porsanger kommune er imidlertid innmeldt i ROBEK, noe som innebærer at kommunes låneopptak skal godkjennes av Fylkesmannen. En eventuell forvaltningsrevisjon kan starte opp tidlig i planperioden (2017).

Risikovurdering		Vesentlighet
<u>Konsekvens</u>	<u>Sannsynlighet</u>	<u>Grad av risiko</u>
MIDDELS	MIDDELS	MIDDELS

¹⁰ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23 nr. 2.

¹¹ Saksframlegg til kommunestyret; Sak 3/2013 - Utvidelse av rammen for kassakreditt/likviditetslån.

¹² Porsanger kommune: Årsregnskap 2015, på side 11.

¹³ Porsanger kommune: Årsbudsjett 2016/Økonomiplan 2016-2019, på side 52-53.

Anskaffelser og innkjøpsrutiner

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser stiller strenge krav til kommunens gjennomføring av anskaffelser. Dette gjelder både ved anskaffelser av varer og tjenester og ved bygg- og anleggskontrakter.

Loven stiller krav om at kommunen som oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Kommunen skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Kommunen skal ikke diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet, bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av loven kommer til anvendelse. Kommunen må også følge riktige anskaffelsesprosedyrer.

Det er viktig for kommunen at den inngår avtaler som er økonomisk gunstig og fyller kommunen sine behov. Det er også viktig at kommunen følger opp avtalene etter at de er inngått, og har systemer som sikrer at disse blir etterlevd av kommuneorganisasjonen i ettertid.

Porsanger kommune har inngått en rekke rammeavtaler. Rammeavtaler forplikter kommunen til å kjøpe bestemte varer fra avtaleleverandør, men forplikter ikke kommunen til å kjøpe bestemte kvanta av produktene. Normalt er rammeavtalene eksklusive, i den forstand at kommunen ikke kan kjøpe de varer som omfattes av avtalen fra andre enn avtaleleverandør, men det er mulig å spesifisere unntak i avtaledokumentet.

Porsanger kommune har egne innkjøpspolitiske retningslinjer.¹⁴ Her framgår det blant annet at kommunens innkjøpspolitikk skal påse at lover og regler for offentlige innkjøp blir fulgt, sikre oversikt og styring med kommunens innkjøp, og utvikle effektive interne rutiner for innkjøpsprosessen. Videre har rådmannen utarbeidet retningslinjer for blant annet bestilling av varer og tjenester, og attestasjon og anvisning.

Området er vesentlig ut fra et økonomisk perspektiv og for kommunen sitt omdømme. Området er også vesentlig for tilbydere i en anskaffelsesprosess, samt i et organisatorisk perspektiv. Det er delvis utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere (2010). Det utføres ikke statlig tilsyn på dette området. En forvaltningsrevisjon kan starte opp tidlig i planperioden (2017).

Risikovurdering		Vesentlighet
<u>Konsekvens</u>	<u>Sannsynlighet</u>	<u>Grad av risiko</u>
MIDDELS	MIDDELS	MIDDELS

¹⁴ Porsanger kommune; Innkjøpspolitiske retningslinjer (sist revidert av kommunestyret i februar 2007).

Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak

Av kommuneloven § 23 nr. 2 framgår det at «Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Alle saker som legges fram for folkevalgte organ legges fram av administrasjonssjefen, eller av andre på hans eller hennes vegne¹⁵. Administrasjonssjefen må selvfølgelig i betydelig omfang overdra det praktiske ansvaret for saksforberedelser til underordnede. Det betyr i praksis at mye av saksutredningene blir utført av saksbehandlere og enhetsledere. Administrasjonssjefen må imidlertid godkjenne sakene og har plikt til å gi uttrykk for det dersom han eller hun mener det er mangler eller feil med forslag til vedtak eller saksfremlegg.¹⁶ Administrasjonssjefen skal videre, i følge kommuneloven § 23 nr. 2, påse at saker som legges fram for folkevalgte organ er «forsvarlig utredet». Det fremgår ikke av lovbestemmelsen, forskrifter eller forarbeid hva som legges i forsvarlig utredet, men vi kan slutte at saker til politisk behandling skal være utredet på en slik måte at politikerne har et kvalifisert beslutningsgrunnlag.

I henhold til kommuneloven § 23 nr. 2 har administrasjonssjefen det formelle ansvaret for at politiske vedtak blir gjennomført. Det kan være flere årsaker til at enkelte vedtak ikke blir gjennomført, som for eksempel endrede økonomiske betingelser, uforutsette forhold, uklare vedtak eller at vedtaket ikke er fundert i gjeldende lover og regler. Dersom vedtak ikke lar seg utføre må administrasjonen gi beslutningstakerne tilbakemelding slik at vedtaket kan oppheves eller endres.

Kontrollutvalget har i sitt vedtak om innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 6/2016) framhevet oppfølging av politiske vedtak som et av fokusområdene.

Området er vesentlig ut fra et politisk og et organisatorisk perspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon på området kan gjennomføres når som helst i planperioden.

Risikovurdering		Vesentlighet
<u>Konsekvens</u>	<u>Sannsynlighet</u>	<u>Grad av risiko</u>
MIDDELS	MIDDELS	MIDDELS

¹⁵ Bortsett fra saker til og fra kontrollutvalget (som innstiller direkte til kommunestyret).

¹⁶ Jf. NOU-1990-13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, kap. 4 og Ot.prp.nr.42 (1991-1992) Kommuner og fylkeskommuner.

Tildeling av sykehjemsplasser

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen blant annet ha tilbud om plass i institusjon, herunder sykehjemsplass.¹⁷ Rett til å få plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester inntreffer når kommunen ikke kan gi forsvarlig hjelp i hjemmet.¹⁸

Vedtak om institusjonsplass (med en varighet over to uker) er å regne som enkeltvedtak. Dette betyr at reglene for saksbehandling (av enkeltvedtak) i forvaltningsloven skal følges i slike saker.¹⁹ Videre skal helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes, være forsvarlige.²⁰

I Porsanger kommunes årsmelding for 2015 framgår det at helse- og omsorgssektoren har iverksatt tiltak for å redusere etterspørselen etter institusjonsplasser.²¹ Dette med bakgrunn i at avtalen med det private sykehjemmet Solbrått om kjøp av plasser er sagt opp og omfanget av denne tjeneste dermed skal reduseres fra 2017. Pasienter som i dag har tilbud ved Solbrått aldershjem må gis kommunalt tilbud. I årsmeldingen framgår det videre at kommunen så langt ikke har lyktes med dette arbeidet, men at det vil videreføres i 2016. Av årsmeldingen framgår det videre at det fortsatt er en utfordring for kommunen å holde av korttidsplasser da pågangen til langtidsplasser er stor.²² Det framgår også at sykehjemsavdelingen gjennom store deler av 2015 har hatt flere pasienter med langtidsplass enn de 22 plassene som er avsatt til denne tjenesten.

Området er svært vesentlig sett fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig sett fra et omdømmeperspektiv. Det er utført forvaltningsrevisjon på området tidligere (2015).²³ Det utføres statlig tilsyn på området. Det er ikke gjennomført statlig tilsyn de tre siste årene eller planlagt slikt tilsyn (per juni 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon bør tidligst startes opp i midten av planperioden (2018/2019).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	STOR	HØY

Ressursbruk og kvalitet i teknisk sektor²⁴

Kommunen bør ha en best mulig utnyttelse av personalressursene innenfor teknisk sektor, herunder ressursene til administrasjon, og samtidig ha faglig god kvalitet og innhold i tjenesten i tråd med gjeldende regelverk (lover og forskrifter) og kommunens egne målsetninger.

I Porsanger kommunes årsbudsjett 2016/Økonomiplan 2016-2019 framgår det at teknisk sektor skal kunne betjene publikum på en slik måte at serviceresultatet og behandlingstiden

¹⁷ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c).

¹⁸ Helsetilsynet: <https://www.helsetilsynet.no/Rettigheter-klagemuligheter/Helse-og-omsorgstjenester-og-helsepersonell/Rett-til-sykehjem/>

¹⁹ Lov om pasient- og brukerrettigheter § 2-7.

²⁰ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 4-1.

²¹ Porsanger kommune; Årsmelding 2015, på side 21.

²² Porsanger kommune; Årsmelding 2015, på side 24.

²³ Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS; Rapport; Ressursbruk og kvalitet i pleie og omsorg (2015).

²⁴ I kommunale styringsdokumenter omtaler kommunen selv dette ansvarsområdet både som teknisk sektor og teknisk avdeling. Vi velger å omtale dette ansvarsområdet som teknisk sektor.

står i samsvar med krav og ønsker fra publikum.²⁵ Det framgår videre at teknisk sektor skal fortsette arbeidet med opplæring og å øke bemanningen for å bli mindre sårbar, holde sykefraværet lavt, samt ligge innenfor den vedtatte økonomirammen.

Teknisk sektor omfatter en rekke ulike tjenester og funksjoner. Det være seg landbruk, oppmåling, kommunale kart (GIS), plansaker, byggesaksbehandling, motorferdsel, vilt- og fiskestell, brannvern, akutt forurensning, sivilt beredskap, vann, kloakk, slam, renovasjon, kommunale veier og kommunale bygg.

I årsmeldingen for 2015 rapporteres det blant annet at det kun er én ansatt per saksområde, noe som gjør organisasjonen veldig sårbar, spesielt ved fravær.²⁶ Det rapporteres videre om lang ventetid på oppmålinger og byggesaksbehandling, samt at flere av de kommunale byggene bærer preg av manglende vedlikehold over flere år. Årsmeldingen viser videre at sektoren hadde vesentlig høyere utgifter enn inntekter, samt at de regnskapsførte utgifter var vesentlig høyere enn de budsjetterte utgifter (regulert budsjett).

Kontrollutvalget har i sitt vedtak om innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 6/2016) framhevet ressursbruk og kvalitet i teknisk sektor som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig fra et økonomisk perspektiv. Området er også vesentlig for brukere og ansatte, og i et organisatorisk perspektiv. Det er delvis utført forvaltningsrevisjon på området tidligere (2012).²⁷ Det kan utføres statlig tilsyn på enkelte områder innenfor sektoren. Revisjonen har ikke funnet at det er gjennomført slikt tilsyn på området eller at det er planlagt slikt tilsyn (per juni 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2017).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
MIDDELS	MIDDELS	MIDDELS

Spesialundervisning

Kommunen skal sørge for at alle elever får en tilpasset opplæring i det ordinære opplæringstilbudet i grunnskolen. Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på vedtak om spesialundervisning (Opplæringslova § 5-1). Også dette er et kommunalt ansvar.

KOSTRA-tall viser at andelen elever i grunnskolen i Porsanger kommune som får spesialundervisning har steget fra 2013 (7,0 %) til 2015 (10,8 %). KOSTRA-tall for 2015 viser videre at andelen elever med spesialundervisning er høyere i Porsanger kommune enn i sammenliknbare kommuner. Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt viser det samme.

²⁵ Porsanger kommune; Årsbudsjett 2016/Økonomiplan 2016-2019, på side 34.

²⁶ Porsanger kommune: Årsmelding 2015, på side 34.

²⁷ Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS; Rapport; Eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold (2012).

Første halvår 2016 gjennomførte Fylkesmannen i Finnmark tilsyn med Lakselv ungdomsskole.²⁸ Tema for tilsynet var skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Tilsynet avdekket fem lovbrudd.

Kontrollutvalget har i sitt vedtak om innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 6/2016) framhevet blant annet spesialundervisning som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (elevene), men er også vesentlig i et økonomisk perspektiv, samt et samfunnsperspektiv. Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området tidligere (2009).²⁹ Det er som tidligere nevnt delvis utført statlig tilsyn på området i 2016. En forvaltningsrevisjon bør tidligst startes opp i midten av planperioden (2018/2019).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	MIDDELS	MIDDELS

Beregning av selvkost på VAR-området

Kommunen skal beregne gebyrer på vann, avløp og renovasjon (VAR-området) etter *selvkostprinsippet*. Feil modeller for beregning kan føre til at abonnenten betaler for lite, det vil si at kommunen subsidierer driften og taper penger, eller at abonnenten betaler for mye. Forbrukerrådet har pekt på svært mange brudd på selvkostprinsippet i kommunene.

Området reguleres blant annet i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter, lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften). I tillegg har Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsatt retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14).

I departementets retningslinjer heter det at selvkost er *"den merkostnad kommunen påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste"*. Regelverket stiller krav til hvordan avgiftene på selvkostområdene skal fastsettes, hvilke kostnader som kan tas med, hvordan kapitalkostnadene skal beregnes og hvordan eventuelle regnskapsmessige overskudd/underskudd skal håndteres. Dette er regler kommunene må kjenne til og som er avgjørende for at gebyrene som abonnentene må betale skal kunne stå i forhold til den tjenesten kommunen leverer.

Før kommunen fatter vedtak om gebyrenes størrelse, skal det foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren for de nærmeste tre til fem årene. Overslaget bør helst utarbeides i forbindelse med kommunens økonomiplan. Det skal også foreligge et overslag over hvilke beløp gebyrene antas å innbringe.

Renovasjonsavgiften reguleres av forurensningsloven. I denne heter det at kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder

²⁸ Fylkesmannen i Finnmark; Tilsynsrapport; Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen – Lakselv ungdomsskole (2016).

²⁹ Vest-Finnmark kommunerevisjon; Rapport; Tilpasset opplæring og spesialundervisning (2009).

innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene (kapitalkostnader og driftskostnader) skal fullt ut dekkes gjennom gebyrene. Dette betyr 100 % inndekning.

Når kommunen skal følge selvkostprinsippet, må grunnlaget for utfakturering av brukerbetalingen være korrekt. For å oppnå fullstendig fakturering av VAR-gebyrene, må kommunen ha rutiner som sikrer at alle relevante grunnlagsdata vedrørende den enkelte eiendom/tjenestebruker blir korrekt registrert i kommunen sitt system.

For å kontrollere de områder der selvkost er satt for den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen foreta en etterkalkulasjon av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

Kommunen kan fremføre et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år (innenfor en 3-5 årsperiode). I praksis vil dette skje gjennom et bundet driftsfond. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes stabile.

Kommunen fastsetter i forskrift regler for beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyrene, samt gebyrenes størrelse, innenfor rammen av sentralt regelverk.

Kontrollutvalget har i sitt vedtak om innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 6/2016) framhevet beregning av selvkost innenfor VAR-området som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig ut ifra et økonomisk og omdømmemessig perspektiv. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres tradisjonelt sett ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2017).

Risikovurdering		Vesentlighet
<u>Konsekvens</u>	<u>Sannsynlighet</u>	<u>Grad av risiko</u>
MIDDELS	MIDDELS	MIDDELS

