



EFIK

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



OVERORDNET ANALYSE

FORVALTNINGSREVISJON

PLANPERIODE

2017 - 2020

KARASJOK KOMMUNE

INNHold

1. DATAGRUNNLAGET I ANALYSEN	2
2. TEORETISK FUNDAMENT	2
COSO-RAMMEVERKET	2
DE ULIKE ELEMENTENE I ANALYSEN	3
<i>Mål for kommunen</i>	3
<i>Risikofaktorer</i>	3
<i>Risikovurdering</i>	3
<i>Risikovurderingen er sammensatt av to ulike elementer</i>	3
<i>Risikoreduserende tiltak</i>	3
<i>Vesentlighetsvurdering</i>	4
3. FOKUSOMRÅDER I ANALYSEN	4
SPESIALUNDERVISNING	5
KVALITET I PLEIE OG OMSORG	6
TILSETTINGER	7
SYKEFRAVÆR – IA-AVTALEN	8
INTEGRERING AV FLYKTNINGER.....	9
BYGGESAKSBEHANDLING	10
FORVALTNING AV NÆRINGSFONDET	11
RUTINER FOR AVVIK OG VARSLING	12

1. Datagrunnlaget i analysen

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

- Årsrapport for 2015
- Årsregnskap for 2015
- Kommuneplan – Langsiktig del 2009-2021
- Årsbudsjett 2016 og økonomiplan med handlingsdel 2016-2019
- Retningslinjer og reglementer for Karasjok kommune
- Statistikk fra Integrerings- og mangfoldsdepartementet (iMDi)
- KOSTRA-tall for 2015
- Innspill fra rådmannen
- Innspill fra kontrollutvalget
- Aktuelt lovverk på de ulike områdene
- Tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon i Karasjok 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

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.

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

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 alvorsgraden 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 Karasjok kommune sin virksomhet:

- Spesialundervisning
- Sykefravær og IA-avtalen
- Kvalitet i pleie og omsorg
- Tilsettinger
- Integrering av flyktninger
- Rutiner for avvik og varsling
- Byggesaksbehandling
- Forvaltning av næringsfondet

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.

Det framgår av økonomiplan 2016-2019 at «kommunens tjenesteutvikling innen grunnskoleområdet skal tilrettelegges slik at alle barn og unge hver dag har muligheten til å bli sett, satt krav til og oppleve glede av å lykkes med noe.»² Det framgår videre av økonomiplanen at det er en målsetting at hver elev skal ha faglig framgang i løpet av skoletiden sin målt ved nasjonale tester og eksamen, samt at skolen skal ligge over landsgjennomsnittet i nasjonale prøver.³

KOSTRA-tall for 2015 viser at Karasjok har en høyere andel elever i grunnskolen som mottar spesialundervisning enn hva som er tilfellet for kommunegruppen, fylket og landsgjennomsnittet for øvrig.⁴ Andelen timer spesialundervisning av det totale antallet lærertimer er også høyere i Karasjok enn for sammenligningskommunene.⁵

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS gjennomførte i 2013 forvaltningsrevisjonsprosjektet *Tilpasset opplæring og tidlig innsats* i Karasjok kommune. Hovedkonklusjonen i undersøkelsen var at Karasjok kommune som skoleeier i all hovedsak opptrer i tråd med lokale og sentrale krav og retningslinjer på det undersøkte området. Det ble ikke avdekket forhold klart i strid med lovverk eller retningslinjer.

Kontrollutvalget har i sitt vedtak om innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 (sak 10/16) framhevet spesialundervisning som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (elevene), men er også vesentlig i et økonomisk perspektiv, samt et samfunnsperspektiv. Som tidligere nevnt er det gjennomført forvaltningsrevisjon på et nærliggende område tidligere (2013), men denne tok ikke for seg spesialundervisning som sådan. Det utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen), og Karasjok kommune har de siste to årene vært gjenstand for to slike tilsyn.⁶ Det er ikke planlagt noe nytt statlig tilsyn (per juli 2016). En forvaltningsrevisjon vedrørende spesialundervisning bør ikke igangsettes før tidligst i midten av planperioden (2018/2019).

Risikovurdering		Vesentlighet
<u>Konsekvens</u>	<u>Sannsynlighet</u>	<u>Grad av risiko</u>
STOR	STOR	HØY

² Budsjett 2016 Økonomiplan 2016-2019, s. 54.

³ Budsjett 2016 Økonomiplan 2016-2019, s. 48.

⁴ Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning: Karasjok 12, 4 %, KG-3 10,1 %, Finnmark 10,1 %, landet u/Oslo 7,9, landet 7,9 % (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA).

⁵ Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt: Karasjok 23,8 %, KG-3 20,5 %, Finnmark 19,5 %, landet u/Oslo 17,6 %, landet 17,5 % (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA).

⁶ Fylkesmannen i Finnmark: Tilsynsrapport: *Spesialpedagogisk hjelp, opplæringsloven § 5-7* (22. september 2014); Fylkesmannen i Finnmark: Tilsynsrapport: *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen* (10. mars 2015).

Kvalitet i pleie og omsorg

Ordet kvalitet har flere dimensjoner og betydninger. Det ene er knyttet til egenskaper og kjennetegn ved et produkt eller tjeneste. Den andre betydningen er knyttet til verdier og verdinormer. I følge veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene⁷ kan kvalitet defineres som «*helheten av egenskaper en enhet har og som vedrører dens evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov*».⁸ I følge denne definisjonen har kvalitet å gjøre med å tilfredsstille beskrevne krav, forventninger og behov knyttet opp mot en helhet av egenskaper. Kravene kan komme fra staten i form av lover og forskrifter, fra kommunene selv eller fra brukere og pårørende.

Kvalitet vil bestå av en rekke egenskaper som kjennetegner tjenesten. Egenskaper som at tjenestene er virkningsfulle, trygge og involverer brukerne. Tjenestene skal leveres til rett tid, være tilgjengelige, samordnede og preget av kontinuitet slik at tjenestemottakeren opplever at tjenesten dekker fysiske og sosiale behov. Pleie- og omsorgstjenester handler ofte om å yte tjenester som griper inn i den enkeltes liv og hverdag. Kvalitet på tjenestene er derfor knyttet til brukernes opplevelse av livskvalitet og viktige verdier i den enkeltes liv. Tjenestene må derfor utformes slik at mottakerne opplever at de blir respektert og verdsatt.⁹

Av Karasjok kommunes økonomiplan 2016-2019 framgår det at framgår det at kommunens tjenesteutvikling innen helse og omsorg skal kvalitetssikres, tilrettelegges og videreutvikles, slik at brukerne opplever tjenesten som god, velfungerende og forutsigbar. Det framgår videre at det skal være «*(..)fokus på kvalitet, tilgjengelighet og samhandling*».¹⁰

Av kommuneplanens langsiktige del (2009-2021) framgår det at et av kommunens delmål er «*En helhetlig, fleksibel og samordnet helse-, sosial-, pleie- og omsorgstjeneste som gir tilpasset individuell tilbud*».¹¹ Av kommuneplanen framgår det videre at «*Helse-, sosial-, pleie- og omsorgstilbudet skal tilpasses brukernes behov*».¹²

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig ut fra et økonomisk perspektiv, samt for ansatte i kommunen. Det er utført forvaltningsrevisjon av ressursbruk og kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene i 2013/2014. Det utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen), og Karasjok kommune har vært gjenstand for to slike tilsyn i perioden 2014-2016.¹³ Det er ikke planlagt noe nytt statlig tilsyn (per juli 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon bør ikke startes opp før i slutten av planperioden (2019/2020).

⁷ Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.

⁸ Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, IS-1201 (2004), s. 7.

⁹ Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, IS-1201 (2004), s. 7.

¹⁰ Budsjett 2016 Økonomiplan 2016-2019, s. 55.

¹¹ Kommuneplan – Langsiktig del 2009-2021, 5.4.1.7 Delmål 7, s. 19.

¹² Kommuneplan – Langsiktig del 2009-2021, 5.4.1.8 Delmål 8, s. 19.

¹³ Fylkesmannen i Finnmark: Tilsynsrapport: *Spesialpedagogisk hjelp, opplæringsloven § 5-7* (22. september 2014); Fylkesmannen i Finnmark: Tilsynsrapport: *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen* (10. mars 2015).

Risikovurdering		Vesentlighet
<u>Konsekvens</u>	<u>Sannsynlighet</u>	<u>Grad av risiko</u>
STOR	STOR	HØY

Tilsettinger

Det framgår av kommuneloven § 24 at kommunestyret kan delegere rådmannen myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, samt til å treffe avgjørelser i personalsaker.

I henhold til kommuneloven § 25 skal det i alle kommuner opprettes et eller flere partssammensatte utvalg – administrasjonsutvalg – for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

Hovedtariffavtalen for KS-området gir kommunene klare rammer for hvordan henholdsvis heltids, deltids og midlertidige ansettelse skal gjennomføres. Tariffavtalen inneholder også punkter vedrørende kvalifikasjoner og formkrav til tilsettinger.

Karasjok kommune har utarbeidet personalpolitiske retningslinjer.¹⁴ Disse ble vedtatt i kommunestyret i november 1998 (sak 52/98). I innledningen sies det at retningslinjene gjelder for fire år av gangen. Revisjonen er ikke kjent med at retningslinjene har blitt revidert av kommunestyret i ettertid. Retningslinjene omhandler en rekke tema, blant annet personalpolitiske delområder – herunder ansettelse.

Kommunen har også utarbeidet et eget ansettelsesreglement. Av reglementet framgår det at *«reglementet gjelder for alle ansettelse av arbeidstakere med et fast forpliktende arbeidsforhold og som kommer inn under Hovedtariffavtalens § 1.»* Reglementet inneholder punkter vedrørende vurderinger som skal legges til grunn før utlysning, kunngjøring, klageadgang og omgjøring av vedtak, framgangsmåte ved ansettelse, ansettelsesvilkår, arbeidsavtale og rekrutteringsvedtak. Av reglementet framgår også ansettelsesmyndigheten for de ulike stillingskategoriene.

Området er vesentlig ut fra et medarbeiderperspektiv. Området er også vesentlig for kommunen som arbeidsgiver. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan igangsettes når som helst i planperioden.

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

¹⁴ Karasjok kommune; Personalpolitiske retningslinjer

Sykefravær – IA-avtalen

Kommunen må overholde kravene i folketrygdloven (lov om folketrygd) og arbeidsmiljøloven (lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern) når det gjelder forebygging og oppfølging av sykefravær.

Karasjok kommune er en IA-virksomhet. Dette innebærer at kommunen har inngått en samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) med NAV arbeidslivsenter i Finnmark. Kommunen må derfor også følge sine forpliktelser i henhold til denne samarbeidsavtalen.

IA-avtalens hovedmål er reduksjon i sykefravær, sysselsetting av personer med redusert arbeidsevne og stimulering av eldre arbeidstakere til å forlenge yrkeskarrieren. Gjennom avtalen er kommunen som arbeidsgiver forpliktet til å sørge for et godt og inkluderende arbeidsmiljø i samarbeid og dialog med tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte. Egne ansatte skal følges opp gjennom å sørge for at linjeledere, arbeidsledere, tillitsvalgte og verneombud har den nødvendige kompetansen til å utføre arbeidet, ved å tilrettelegge arbeidsforholdene for arbeidstakere med spesielle behov og for å føre sykefraværstatistikk og bruke den systematisk i sykefraværarbeidet.

I følge årsmeldingen for 2015 har kommunen gjennomført to IA-dager for ledere og verneombud. Tema for de to møtene har vært sykefravær og arbeidsnærvar, og å være en helsefremmende kommune. I etterkant av IA-dagen med sistnevnte tema, ble det besluttet å utarbeide et forprosjekt; Karasjok kommune som helsefremmende kommune. Dette arbeidet fortsetter i 2016.

Sykefraværstatistikk fra KS¹⁵ viser at Karasjok kommune var blant kommunene med det høyeste sykefraværet (egenmeldt/legemeldt) i Finnmark i 2015. Statistikken viser også at Karasjok hadde det høyeste egenmeldte sykefraværet i fylket, og det tredje høyeste i landet i 2015. I følge årsmeldingen for 2015 har medarbeidere benyttet egenmelding på korttidsfravær framfor legemeldt sykemelding, etter anbefaling fra legetjenesten. Av årsmeldingen framgår det videre at dette kan være en av årsakene til at korttidsfraværet har vært forholdsvis høyt dette året.¹⁶

I følge sykefraværstatistikken fra KS var sykefraværet i 2015 klart høyest blant kvinner, med 12,54 %. Sykefraværet blant menn var på 8,25 %.

Kontrollutvalget har i sitt vedtak om innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 (sak 10/16) framhevet sykefravær som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig for ansatte og brukere av kommunale tjenester. Området er også vesentlig ut fra et økonomisk perspektiv. Selv om kommunen får refundert deler av

¹⁵ KS utarbeider fraværstatistikk for alle ansatte i kommuner, fylkeskommuner og andre virksomheter som er i KS tariffområde. Alle kommuner og fylkeskommuner skal gi opplysninger om fravær til KS. Rapporteringen av fravær til KS er frivillig for bedriftsmedlemmer og krever at man kan gi opplysninger på individnivå. Til KS skal det gis opplysninger for hvert av de fire kvartalene som er med i rapporteringsperioden. Alle må levere data på individnivå.

¹⁶ Årsmelding 2015, kap. 3, under punktet *Sykefravær/nærvar*.

utgiftene ved sykefravær utover arbeidsgiverperioden er det en rekke kostnader kommunen selv må dekke.

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS gjennomførte i 2012 en forvaltningsrevisjon knyttet til sykefraværet i kommunen.¹⁷ I undersøkelsen ble det belyst i hvilken grad Karasjok kommune som arbeidsgiver følger opp lover og forskrifter, samt egne planer og mål, i forhold til forebygging og oppfølging av sykemeldte. Videre ble det kartlagt hvorvidt kommunen har tilfredsstillende rutiner for føring og bruk av fraværstatistikk, samt innkreving og føring av fraværstatistikk. Det utføres statlig tilsyn på området (Arbeidstilsynet). En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2017/2018).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	MIDDELS	HØY

Integrering av flyktninger

Kommunene skal tilby introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere, senest innen tre måneder etter bosetting, jf. introduksjonsloven § 3. Programmet skal tilbys personer med behov for grunnleggende kvalifisering, og skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Programmet må minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, jf. introduksjonsloven § 4.

Målsettingen om overgang til arbeidslivet må være retningsgivende for utformingen av introduksjonsprogrammet, uavhengig om veien går via videre utdanning og kvalifisering eller rett over i ordinært arbeid. Grunnskoleopplæring regnes som grunnleggende kvalifisering og kan inngå i introduksjonsprogrammet. Det er imidlertid presisert i rundskriv Q-20/2015¹⁸ at også for dem som tar grunnskoleopplæring som del av programmet, skal det inneholde tiltak som forbereder til deltakelse i arbeidslivet. Formålet med introduksjonsprogrammet er å legge til rette for at deltakerne kommer seg raskt i arbeid eller utdanning.

Lovverket stiller krav til omfang og innhold i introduksjonsprogrammet, men kommunen står fritt til å velge organisering av programmet. Kommunens hovedansvar innebærer å samordne et individuelt tilrettelagt program for den enkelte og lage målrettede ordninger og tiltak for kvalifisering av målgruppen. Kommunen har et særskilt koordineringsansvar og har også et forvaltningsansvar for introduksjonsloven.¹⁹

I følge tall fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (iMDi) utgjorde innvandrere 5,6 % av befolkningen i Karasjok kommune i 2015.

¹⁷ Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS: *Sykefravær* (2012)

¹⁸ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Rundskriv Q-20/2015 *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*

¹⁹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Rundskriv Q-20/2015 *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*

I følge tall fra iMDi var kommunen anmodet om å bosette 20 flyktninger i 2015. Tallene viser videre at kommunen fattet vedtak om bosettelse for 10 flyktninger. I 2016 er kommunen anmodet om å bosette 20 flyktninger. I følge årsmeldingen for 2015 skal bosettingen av flyktninger effektueres når kommunen får tilsatt flyktningkonsulent, i samråd med iMDi.²⁰

Karasjok kommune mottok i 2015 kr 948 700 i integreringstilskudd fra iMDi. Integreringstilskuddet skal dekke gjennomsnittsutgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse i kommunen i bosettingsåret og de neste fire årene.

Området er svært vesentlig ut fra et brukerperspektiv. Det er også vesentlig ut fra et økonomisk og samfunnsperspektiv. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det kan utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen). Revisjonen har imidlertid ikke funnet at det er gjennomført tilsyn på området i perioden 2014-2016, eller at det er planlagt slikt tilsyn i 2016 (per juli 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp når som helst i planperioden.

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	MIDDELS	HØY

Byggesaksbehandling

Plan- og bygningsloven²¹ med tilhørende forskrifter og forvaltningsloven²² utgjør det lovmessige grunnlaget for den kommunale byggesaksbehandlingen. Den til enhver tid gjeldende kommuneplan med bestemmelser, bebyggelses- og reguleringsplaner med bestemmelser samt kommunale vedtekter til plan- og bygningsloven er viktige tillegg til det juridiske grunnlaget for kommunens byggesaksbehandling.

I Karasjok er byggesaksbehandling lagt til avdeling for plan, miljø, teknisk og næring. I følge årsmeldingen for 2015 mottok avdelingen 13 søknader om tiltak uten ansvarsrett (pbl § 20-4) i løpet av året. 12 av disse ble behandlet. Kommunen mottok to klager vedrørende byggesaker i 2015.²³

I følge KOSTRA-tall for 2015 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 20 dager for byggesaker med treukers frist i Karasjok. Kommunens saksbehandlingstid er høyere enn gjennomsnittet for kommunegruppen, fylket og landet for øvrig.²⁴ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist er imidlertid 10 dager, hvilket er langt under gjennomsnittet for sammenligningskommunene.²⁵ Det framgår videre av KOSTRA-tallene at andelen søknader om tiltak der Karasjok kommune har overskredet lovpålagt

²⁰ Årsmelding 2015, kap.1, under punktet *Bosetting av flyktninger*.

²¹ LOV-2008-06-27-71.

²² LOV-1967-02-10.

²³ Årsmelding 2015, kap. 9, under punktet *Byggesak og klagebehandling*.

²⁴ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med treukers frist: Karasjok 20 dager, KG-03 16 dager, Finnmark 17 dager, landet u/ Oslo 18 dager, landet 18 dager (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA).

²⁵ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist: Karasjok 10 dager, KG-03 ikke oppgitt, Finnmark 52 dager, landet u/ Oslo 39 dager, landet 39 dager (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA).

saksbehandlingstid er 22 %, hvilket er langt over gjennomsnittet for kommunene vi har sammenlignet med.²⁶

Av kommuneplanens langsiktige del (2009-2021) framgår det at; «*Kommunen skal til enhver tid ha tilrettelagt byggeklare områder for boligbygging, industri, forretning og institusjoner i Karasjok tettsted.*»²⁷

Området er svært vesentlig ut fra et brukerperspektiv (utbyggere og søkere om tillatelse til byggetiltak). Det er også vesentlig for kommunens omdømme. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området (Fylkesmannen). En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp når som helst i planperioden.

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
MIDDELS	HØY	MIDDELS

Forvaltning av næringsfondet

I følge statlige myndigheter har kommunene en viktig rolle i arbeidet med å bidra til å utvikle attraktive arbeidsplasser og lokalsamfunn.²⁸ Det er derfor viktig at kommunene har et tydelig engasjement for lokal samfunnsutvikling og tilrettelegging for næringsutvikling. Kommunale næringsfond og kommunens ansvar for lokal samfunnsutvikling er grunnlaget for kommunenes innsats på området.

Karasjok kommune mottar årlig midler fra Finnmark fylkeskommune til kommunalt næringsfond. Disse midlene, sammen med eventuell påfylling av egne kommunale midler, utgjør *næringsfondet*. I 2015 utgjorde de bevilgede midlene fra fylkeskommunen 500 000 kr. I tillegg bevilget kommunestyret 400 000 kr til fondet.²⁹

Det er utarbeidet en egen rettleiding for søkere til kommunens næringsfond.³⁰ Her framgår det at formålet med fondet er å fremme næringsutviklingsarbeidet gjennom kommunal tilrettelegging og støtte til nyetableringer og videreutvikling av eksisterende bedrifter. Det framgår videre at prosjekter som bidrar til å bedre sysselsettingsmuligheter for kvinner og ungdom skal prioriteres.³¹

I følge årsmeldingen for 2015 har næringsenheten ved kommunen saksbehandlings- og sekretærfunksjonen for fondet. Søknader under 40 000 kr behandles administrativt, mens søknader over dette behandles av næringsstyret.

²⁶ Andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid: Karasjok 22 %, KG-03 ikke oppgitt, Finnmark 8 %, landet u/ Oslo 7 %, landet 7 % (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA).

²⁷ Kommuneplan – Langsiktig del 2009-2021, 5.3.1.2 Delmål 2 – Utbygging, s. 14.

²⁸ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/regional-naringsutvikling/kommunaleregionale-naringsfond-knf/id662990/>

²⁹ Årsmelding 2015, kap. 9, under punktet *Næring*.

³⁰ Karasjok kommune; *Rettledning for søkere til kommunens næringsfond*.

³¹ Karasjok kommune; *Rettledning for søkere til kommunens næringsfond*, kap. I – Formål.

Området er vesentlig både fra et økonomisk perspektiv, et brukerperspektiv, et politisk perspektiv og et samfunnsperspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan starte opp tidlig i planperioden (2017).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
MIDDELS	MIDDELS	MIDDELS

Rutiner for avvik og varsling

En kommune er en kompleks organisasjon der det kan forekomme en rekke uønskede hendelser (avvik). Formelt sett defineres avvik som «*manglende etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov*». ³² Både arbeidsmiljølovgivningen ³³ og særlover ³⁴ i forhold til de tjenester som kommunen yter stiller krav om rutiner som sikrer at kommunen avdekker, retter opp og forebygger overtredelser av disse (avvikshåndtering). En viktig del av en kommunes internkontroll er et levende avvikssystem. ³⁵ For at det skal fungere må man ha en kultur der det ikke bare er godtatt, men forventet, at medarbeiderne på alle nivåer melder fra om avvik. Det må også være en trygghet for at avvikene følges opp og håndteres seriøst.

I henhold til arbeidsmiljøloven har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. ³⁶ Med kritikkverdige forhold menes i grove trekk brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer, eller allmenne oppfatninger av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt. ³⁷ Eksempler på kritikkverdige forhold er mobbing og trakassering, diskriminering, korrupsjon og maktmisbruk. ³⁸ Virksomheten skal ha utarbeidet rutiner for intern varsling, eller sette i gang andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling ved kritikkverdige forhold. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med arbeidsmiljøloven er lovstridig.

Karasjok kommune har i 2015 gått til innkjøp av internkontrollsystemet Compilo. ³⁹ I følge årsmeldingen for 2015 er det gitt opplæring til ledere og superbrukere i bruk av modulene *Årshjul* og *Avvik og avvikshåndtering*. I følge årsmeldingen åpner bruken av Compilo som avvikssystem for enklere oversikt og kunnskap om avvik, med muligheter for å rapportere det videre. Videre framgår det av årsmeldingen at det nye avvikssystemet åpner for at en kan ta ut oversikter over avviksmeldinger – også innenfor HMS. ⁴⁰

³² Se blant annet Arbeidstilsynet: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=248179>

³³ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 3-1 (2) bokstav e).

³⁴ Se blant annet Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4, Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten § 4 og Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) §§ 9a-4 og 13-10 andre ledd.

³⁵ Se blant annet Arbeidstilsynet: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=248179>

³⁶ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 2-4 (1).

³⁷ Se Ot.prp.nr.84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling), på side 23.

³⁸ Se KS; Varsling - Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner (juni 2007).

³⁹ Internkontrollsystemet Compilo leveres som en ASP-løsning, og består av en rekke ulike moduler, herunder dokumenthåndtering, avvikshåndtering, risikoanalyse, årshjul, virksomhetsstyring og elektronisk prosessstevle. Kvalitetssystemet bygger på kjente standarder som ISO 9001, 14001, 27001, 31001 med flere. Systemet er også revidert i henhold til ISO 9001:2015 (Kilde: <http://compilo.no/programvare/>).

⁴⁰ Årsmelding 2015, kap. 2, under punktet *Internkontroll/HMS*.

Kommunen har utarbeidet et dokument kalt «System for helse-, miljø- og sikkerhetsaktiviteter (HMS-håndboka). Denne ble vedtatt i Arbeidsmiljøutvalget i mai 2010 (sak 11/10).

Revisjonen er ikke kjent med at disse har blitt revidert i ettertid. Dokumentet er omfattende (om lag 220 sider) og omhandler et bredt spekter av tema, herunder organisasjonsstruktur, bemanning, verneorganisasjon, lover og forskrifter, ulike prosedyrer (blant annet personalbehandling, tilsetninger, lønn, politianmeldelser, instruks for kommunale innkjøp og håndtering av personopplysninger), og prosedyrer for behandling av avvik og varsler.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (ansatte, ledere og tjenestemottakere), men er også vesentlig i et organisatorisk perspektiv og i et samfunnsperspektiv (omdømme). Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres tradisjonelt sett ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan starte opp tidlig i planperioden (2017).

Risikovurdering		Vesentlighet
<u>Konsekvens</u>	<u>Sannsynlighet</u>	<u>Grad av risiko</u>
STOR	STOR	HØY