



# OVERORDNET ANALYSE

FORVALTNINGSREVISJON

---

PLANPERIODE

2017 - 2020

---

LOPPA KOMMUNE



# INNHOOLD

<b>1. DATAGRUNNLAGET I ANALYSEN .....</b>	<b>3</b>
<b>2. TEORETISK FUNDAMENT .....</b>	<b>3</b>
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
<b>3. FOKUSOMRÅDER I ANALYSEN .....</b>	<b>5</b>
DOKUMENTHÅNDTERING .....	6
RUTINER FOR VARSLING OG AVVIK .....	7
RUS- OG PSYKIATRITJENESTEN .....	8
RESSURSBRUK OG KVALITET I GRUNNSKOLEN .....	9
REKRUTTERING OG KOMPETANSE .....	10
SAKSBEHANDLING AV ENKELTVEDTAK.....	11
KVALITET I PLEIE OG OMSORG .....	12
FORBEREDELSE OG IVERKSETTING AV POLITISKE VEDTAK .....	14

## 1. Datagrunnlaget i analysen

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

- Årsmelding 2015
- Årsbudsjett 2016/Økonomiplan 2016-2019
- Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2027 - Høringsutkast
- Innspill fra kontrollutvalget
- Innspill fra rådmann og økonomisjef
- KOSTRA-tall for 2015
- Åpenhetsindeksen for 2011 (Norsk Presseforbund)
- Aktuelt lovverk på de ulike områdene
- Tidligere gjennomført revisjon i Loppa 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-rammeverkene<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup>Det 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 forstås 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 Loppa kommune sin virksomhet:

- Dokumenthåndtering
- Rutiner for varsling og avvik
- Rus- og psykiatritjenesten
- Ressursbruk og kvalitet i grunnskolen
- Rekruttering og kompetanse
- Saksbehandling av enkeltvedtak
- Kvalitet i pleie og omsorg
- Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak

## Dokumenthåndtering

Kommunens post og saksdokumenter skal behandles og oppbevares i tråd med bestemmelsene i offentlighetsloven og bestemmelsene i forskrift om offentlige arkiv. Kommunen skal også behandle krav om innsyn i saksdokumenter på en forsvarlig og effektiv måte.

Verken Loppa kommunes årsmeldinger eller årsbudsjett/økonomiplan sier noe om kommunens arbeid på dette området.

På kommunens hjemmeside framgår det at det er sentraladministrasjonen som skal ivareta en rask håndtering av posten fra den kommer inn til den er fordelt, og fra en sak er ferdig til posten er sendt ut.<sup>2</sup> Det framgår videre at sentraladministrasjonen skal holde saksarkiv, personalarkiv og fjernarkiv i forskriftsmessig stand.

I forbindelse med Riksarkivets kommuneundersøkelse i 2014 svarte Loppa kommune «ja» på spørsmålet om kommunen hadde etterslep på arkivoppgaver.<sup>3</sup> Videre svarte kommunen «nei» på spørsmålet om kommunen hadde arkivplan.

Kommunen har utarbeidet instruks, rutiner og retningslinjer for elektronisk arkiv i kommunen.<sup>4</sup>

I *Åpenhetsindeksen* for 2011 (Norsk Presseforbund) fikk Loppa kommune 10 av 18 mulige poeng.<sup>5</sup> Selv om dette ikke var full score var kommunen likevel blant de tre beste kommunene i Finnmark.

Loppa kommune er med i Interkommunalt Arkiv Finnmark (IKAF). Formålet med selskapet er å legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. Selskapet skal fungere som arkivdepot for eierkommunene.

Kontrollutvalget har i sak 5/2016 foreslått rutiner for bruk av postjournal med mer som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Området er svært vesentlig fra et bruker-/borgerperspektiv og for kommunens legitimitet og troverdighet. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det kan utføres statlig tilsyn på dette området. Dette gjelder fylkesmannens eventuelle klagebehandling i innsynssaker og eventuelt tilsyn fra Riksarkivaren (i henhold til arkivloven). Revisjonen kan ikke se at Riksarkivaren har gjennomført eller har planlagt å gjennomføre slikt tilsyn i Loppa kommune. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2017).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
MIDDELS	STOR	MIDDELS

<sup>2</sup> Loppa kommune; <http://www.loppa.kommune.no/sentraladministrasjon.4524899-20085.html>

<sup>3</sup> Kommunal rapport; <http://kommunal-rapport.no/2014/05/sjekk-om-din-kommune-bryter-arkivloven-0>

<sup>4</sup> Elektronisk arkiv for Loppa kommune – Forenklet utgave; Instruks, rutiner og retningslinjer (2007).

<sup>5</sup> <http://presse.no/offentlighet/presens-offentlighetsutvalg/dugnader-og-undersokelser/apenhetsindeksen/>

## Rutiner for varsling og avvik

Administrasjonssjefen (rådmannen) skal sørge for at kommunens administrasjon drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

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*».<sup>6</sup> Både arbeidsmiljølovgivningen<sup>7</sup> og særlover<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Eksempler på kritikkverdige forhold er mobbing og trakassering, diskriminering, korrupsjon og maktmisbruk.<sup>12</sup> 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.

I henhold til kommuneloven § 48 nr. 5 skal det i kommunens årsberetning redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en betryggende kontroll (internkontroll) og høy etisk standard i kommunen. Det redegjøres ikke for dette i Loppa kommunes årsberetning for 2015. Loppa kommune har egne etiske retningslinjer. Her framgår det blant annet at kommunen legger stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet.<sup>13</sup> Loppa kommune har også egne retningslinjer for varsling. Videre har kommunen nedskrevne rutiner for avvikshåndtering innenfor HMS-området.<sup>14</sup>

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
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	STOR	HØY

<sup>6</sup> Se blant annet Arbeidstilsynet: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=248179>

<sup>7</sup> Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 3-1 (2) bokstav e).

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Se blant annet Arbeidstilsynet: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=248179>

<sup>10</sup> Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 2-4 (1).

<sup>11</sup> Se Ot.prp.nr.84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling), på side 23.

<sup>12</sup> Se KS; Varsling - Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner (juni 2007).

<sup>13</sup> Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Loppa kommune (Vedtatt i kommunestyret i sak 08/07 den 9.mars 2007).

<sup>14</sup> Disse framgår av kommunens HMS-hovedbok, kapittel 6.2 (vedtatt av AMU 20.04.2012).



## Rus- og psykiaritjenesten

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.<sup>15</sup> Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunens ansvar innebærer plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester som er omfattet av loven.<sup>16</sup>

Helsedirektoratet har utarbeidet en veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne.<sup>17</sup> Veilederen beskriver krav og forventninger til lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid i lys av gjeldende lovverk og nasjonale føringer for området. Den angir sentrale aktører og skisserer hvordan tjenestene kan ivareta målene på en god måte. Det legges særlig vekt på at tjenestene organiseres og utformes i et bruker- og mestringsperspektiv, at tjenestene og tjenestenivåene samarbeider for å sikre helhetlige og koordinerte tjenester samt at psykisk helse og rus ses i sammenheng.

I desember 2015 vedtok kommunestyret i Loppa å slå sammen psykiatrienheten og rus-enheten til en samlet enhet i kommunens helse og omsorgsetat.<sup>18</sup> I samme vedtak ble en prosjektstilling innenfor kommunens rusarbeid omgjort til en fast stilling (ruskonsulent). De faglige begrunnelsene for vedtaket var blant annet «*faglig styrking, mindre sårbarhet, bedre oppfølging av brukere, mulighet for søknad om flere midler, teamarbeid, mer helhetlig tjeneste, inflyt og bedre fordeling av saksbehandling*».

I kommunens årsbudsjett 2016 framgår det at psykiatri- og rustjenesten har begynt arbeidet med sammenslåing til en enhet for å redusere sårbarhet, øke tvillingkompetansen og øke fagmiljøet. Det framgår videre at målsettingen er å opprettholde et lavterskeltilbud med fokus på økt tverrfaglig og tverretattlig samhandling.

Kontrollutvalget har i sak 5/2016 foreslått rus- og psykiaritjenesten som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Området er svært vesentlig ut fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig ut fra et organisatorisk perspektiv. Det utføres statlig tilsyn (Fylkesmannen) med kommunale helse- og omsorgstjenester. 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 juni 2016). Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området tidligere. En eventuell forvaltningsrevisjon bør tidligst igangsettes i midten av planperioden (2018/2019).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	MIDDELS	HØY

<sup>15</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1.

<sup>16</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-4.

<sup>17</sup> Helsedirektoratet; Veileder IS-2076: Sammen om mestring - Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne (2014).

<sup>18</sup> Sak PS 70/15 Sammenslåing psykiatri og rus.

## **Ressursbruk og kvalitet i grunnskolen**

Kommunen er ansvarlig for grunnskoleopplæringen. Opplæringa skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven.<sup>19</sup> Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.<sup>20</sup> Kommunen skal ha et tilbud om leksehjelp.<sup>21</sup> Det er videre slik at elevene skal ha tilgang til skolebibliotek.<sup>22</sup> Loven stiller også krav om at alle elever har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring.<sup>23</sup>

Hver skole skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse. Opplæringen i skolen skal ledes av rektorer.<sup>24</sup> Tilsatte som skal undervise, må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i.<sup>25</sup> For å sikre at kommuneadministrasjonen har kompetanse i skole spørsmål er det lovfestet et krav om skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået.<sup>26</sup> Det er videre slik at kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslova og forskriftene til loven blir oppfylte.<sup>27</sup>

Kommunen har ansvar for å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene i opplæringsloven skal kunne oppfylles.<sup>28</sup> Dette innebærer at kommunens ansvar for grunnskoleopplæringen også omfatter ansvar for utgiftene. Kommunen skal blant annet sørge for hensiktsmessige grunnskoler<sup>29</sup> og sikre at skolene har tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremiddel.<sup>30</sup>

Kommunestyret skal innen årets utgang vedta budsjett for det kommende kalenderår.<sup>31</sup> Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret.<sup>32</sup> Årsbudsjettet er bindende for underordnede organer.<sup>33</sup> Dette gjelder imidlertid ikke for utbetalinger kommunen er rettslig forpliktet til å foreta.

Det var 80 elever i grunnskolen i Loppa kommune i skoleåret 2014/2015. Ti elever hadde vedtak om spesialundervisning. I kommunens tilstandsrapport for skole, barnehager og bibliotek 2014/2015 framgår det at skolene har kjøpt inn lærebøker i forhold til Kunnskapsløftet. Det framgår videre at det er innført flere ulike vurderingsmetoder (underveivurdering, egenvurdering og læringspartner, samt emneprøver). I tilstandsrapporten uttrykkes det forventning til at dette vil resultere i enda bedre resultater på ulike prøver, nasjonalt og lokalt. Tall fra Utdanningsdirektoratet (Skoleporten) viser at grunnskolepoeng for tiende klassetrinn i Loppa kommune var på 43,2 for skoleåret 2014/2015. Til sammenlikning var gjennomsnittet for Finnmark på 39,2 og gjennomsnittet for hele landet på 40,8. KOSTRA-tall for 2015 viser at Loppa kommunes netto driftsutgifter til grunnskolesektoren i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter er mindre enn for sammenliknbare kommuner. KOSTRA-tall viser videre at Loppa kommunes netto driftsutgifter til grunnskolesektoren per innbygger er noe høyere enn sammenliknbare kommuner. KOSTRA-tall viser også at

<sup>19</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 1-3 første ledd.

<sup>20</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 5-1 første ledd.

<sup>21</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 13-7a første ledd.

<sup>22</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 9-2 andre ledd.

<sup>23</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 9a-1.

<sup>24</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 9-1 andre ledd første punktum.

<sup>25</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 10-2 første ledd.

<sup>26</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 13-1 fjerde ledd.

<sup>27</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 13-10 andre ledd første punktum.

<sup>28</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 13-10 første ledd.

<sup>29</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 9-5 første ledd.

<sup>30</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 9-3.

<sup>31</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 45 nr. 1.

<sup>32</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 46 nr. 1.

<sup>33</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 47 nr. 1.

kommunens netto driftsutgifter til grunnskolesektoren per innbygger 6-15 år er vesentlig høyere enn sammenliknbare kommuner.

I utkast til kommuneplanens samfunnsdel sies det følgende om tilstanden i grunnskolen i Loppa kommune:

*«Kommunebarometret [...] har over mange år kåret grunnskolen i Loppa kommune som den beste i Finnmark og høyt oppe på landsbasis. Utfordringen framover er en svært stor reduksjon i elevtallet i grunnskolen og stadig høyere enhetskostnader pr. elev. Antallet grunnskoler ble redusert fra 4 til 3 i 2012 og det må gjennomføres ytterligere tiltak for å redusere kostnadene i grunnskolen. Det blir en utfordring å opprettholde den gode kvaliteten samtidig som dette skal gjennomføres.»<sup>34</sup>*

Kontrollutvalget har i sak 5/2016 foreslått ressursbruk og kvalitet i grunnskolen som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (elever). Området er også vesentlig i et økonomisk og organisatorisk perspektiv. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres delvis statlig tilsyn på området (kvalitet i opplæringa). Revisjonen har ikke funnet at det er gjennomført tilsyn på området i perioden 2014-2015. Fylkesmannen har imidlertid planlagt et slikt tilsyn høsten 2016. En eventuell forvaltningsrevisjon bør tidligst igangsettes i midten av planperioden (2018/2019).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
MIDDELS	MIDDELS	MIDDELS

## **Rekruttering og kompetanse**

Riktig og god kompetanse sikrer kommunenes kvalitet i tjenestene, effektiv ressursutnyttelse og godt omdømme som en attraktiv arbeidsplass.<sup>35</sup>

I Hovedtariffavtalen (KS) pkt. 3-3, som også gjelder for Loppa kommune, framgår det at «kompetanse og kompetanseutvikling har stor betydning for den enkelte ansatte, kommunen [...] og samfunnet».<sup>36</sup> Det framgår videre at det er viktig å vurdere den enkelte ansattes formal- og realkompetanse, stimulere til faglig refleksjon og tilrettelegge for kompetansedeling og andre kompetansehevende tiltak. Det framgår også at arbeidsgiver har ansvar for å kartlegge de ansattes kompetanse og analysere kommunens kompetansebehov.

I Loppa kommunes årsbudsjett 2016 heter det at rekruttering av arbeidstakere med nødvendig kompetanse er utfordrende, og at tilgang på ny arbeidskraft ikke er tilstrekkelig til å dekke kommunens framtidige behov.<sup>37</sup> Det heter videre at bruk av midler til blant annet kompetanseutvikling vil være framtidsrettet, også sett i forhold til at Loppa kommune skal framstå som en attraktiv arbeidsgiver. I årsbudsjettet framgår det at kommunen opplever utfordringer i rekruttering til helseyrker og helseledelse i kommunen.

<sup>34</sup> Loppa kommune; Kommuneplanens samfunnsdel 2015 - 2027 – Høringsutkast, på side 20.

<sup>35</sup> KS; Verktøy - strategisk kompetanseplanlegging.

<sup>36</sup> KS; Hovedtariffavtalen – 01.05.2016-30.04.2018.

<sup>37</sup> Loppa kommune; Årsbudsjett 2016/Økonomiplan 2016-2019, på side 12.

Kommunestyret i Loppa har vedtatt en kompetanseplan for kommunen.<sup>38</sup> Her framgår det blant annet at «[v]irkemidler som lønn, kompetanseutvikling og rekruttering blir sentrale i den stadig økende kampen om arbeidskraften».<sup>39</sup> Gjennom en slik plan vil Loppa kommune blant annet oppnå å fremstå som en attraktiv og ansvarlig arbeidsgiver med myndiggjorte medarbeidere samt å sikre kommunen nødvendig kompetanse for å nå vedtatte mål. Det framgår videre at det er viktig at kommunen fremstår som en attraktiv arbeidsplass for potensielle arbeidssøkere. Dette kan skje blant annet ved nye og mer offensive annonsetekster, mer vekt på å synliggjøre arbeidsgiverpolitikken, gi saklig informasjon om stillingen, hva kommunen kan tilby samt omtale av Loppa kommune som bosted (natur, friluftsliv, beliggenhet etc.). Planen omtaler også en rekke andre tiltak som kan være relevante i arbeidet med å rekruttere (og beholde) ansatte.

Kontrollutvalget har i sak 5/2016 foreslått rekruttering (innenfor helse) som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Området er svært vesentlig fra et medarbeiderperspektiv. Området er videre vesentlig i et brukermessig, økonomisk og organisatorisk perspektiv. Området er også vesentlig i et samfunnmessig perspektiv (kommunens omdømme). Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan igangsettes tidlig i planperioden (2017).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
MIDDELS	MIDDELS	MIDDELS

### **Saksbehandling av enkeltvedtak**

Kommunen skal følge forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling av enkeltvedtak, og yte god service til innbyggere og virksomheter.<sup>40</sup> Hovedhensikten med forvaltningsloven er å legge til rette for en betryggende saksbehandling i forvaltningen. Det vil si en saksbehandling som kan styrke den enkeltes rettssikkerhet og sikre materielt riktige resultater.

Forvaltningslovens generelle virkeområde er beskrevet i lovens § 1 der det heter at ”Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat og kommune.” Prinsipielt gjelder loven uansett om avgjørelsen treffes av folkevalgte eller ansatte tjenestemenn (administrasjonen).

Hva som regnes som enkeltvedtak framkommer av legaldefinisjonen i forvaltningsloven § 2 litra b), jf § 2 litra a) og § 2 tredje ledd.

Med vedtak menes det ”en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)”, jf. forvaltningsloven § 2 litra a).

<sup>38</sup> Sak PS 46/10 (24.09.2010).

<sup>39</sup> Kompetanseplan for Loppa kommune 2010-2014, på side 3.

<sup>40</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Med enkeltvedtak menes det ”et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer”, jf. forvaltningsloven § 2 litra b).

Enkeltvedtak er med andre ord vedtak som treffes ”under utøving av offentlig myndighet” og som gjelder ”rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer”. Som enkeltvedtak ”reknes også avgjørelser som gjelder avvising av en sak eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak”, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd.

Dette betyr at ikke alle typer avgjørelser og vedtak som fattes i kommunen er å regne som enkeltvedtak.

Enkeltvedtak skal i henhold til forvaltningsloven forberedes og avgjøres av forvaltningsorganet uten ugrunnet opphold, det skal være skriftlig og det skal grunngis og underrettes om vedtaket.

I Loppa kommunes årsmelding for 2015 heter det at kommunen skal påse at den utfører forsvarlig saksbehandling, men samtidig vurdere og utnytte muligheter for forbedringer med tanke på effektivitet og ressursbruk.<sup>41</sup>

Kontrollutvalget har i sak 5/2016 foreslått håndtering av saker i henhold til forvaltningsloven som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Området er svært vesentlig ut i fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig i et organisatorisk perspektiv samt i et samfunnsmessig perspektiv. Det er utført forvaltningsrevisjon på området tidligere (2008). Det kan utføres statlig tilsyn på området, spesielt i forbindelse med enkeltvedtak som klages inn til Fylkesmannen. 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

### ***Kvalitet i pleie og omsorg***

Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.<sup>42</sup> For å oppfylle dette ansvaret skal kommunen blant annet tilby helsetjenester i hjemmet og plass i institusjon, herunder sykehjem.<sup>43</sup>

Helse- og omsorgstjenester som tilbys skal være forsvarlige.<sup>44</sup> Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:

- den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud,
- den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud,

<sup>41</sup> Loppa kommune; Årsmelding 2015, på side 21.

<sup>42</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1 første ledd.

<sup>43</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-2.

<sup>44</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 4-1.

- helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
- tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene.

Kommunens ansvar innebærer plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.<sup>45</sup> For å bidra til dette skal kommunen ha en internkontroll i helse- og omsorgstjenesten. Det vil si systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av sosial- og helselovgivningen.<sup>46</sup>

Forvaltningsloven gjelder for kommunenes helse- og omsorgstjenester med de særlige bestemmelser som følger av helse- og omsorgstjenesteloven og av pasient- og brukerrettighetsloven.

Ved sykehjemmet i Loppa kommune er det tilbud om langtidsopphold eller korttidsopphold. Ifølge Loppa kommunes årsmelding for 2015 har alle søkere som har et kvalifisert behov for helsetjenester fått et tilbud.<sup>47</sup> Det framgår videre at det ikke er noen på venteliste. Høsten 2015 ble kommunens hjemmesykepleie og praktisk bistand slått sammen til en enhet kalt hjemmebasert omsorg, med økt fokus på hverdagsrehabilitering og mestring hos den enkelte brukeren.

I Loppa kommunes årsmelding for 2015 framgår det at «*rekruttering av personell til kompetansearbeidsplasser som leger, sykepleiere, miljøterapeuter og ledere er en økende utfordring som det jobbes kontinuerlig med både internt i kommunen og eksternt i samarbeid med KS og Helsedirektoratet*».<sup>48</sup>

I utkast til kommuneplanens samfunnsdel sies det følgende om tilstanden innenfor pleie og omsorg i Loppa kommune:

*«Helse-, pleie- og omsorgssektoren har hatt høy kvalitet over tid og befolkningen er meget tilfreds med dagens tilbud. Desentraliserte tilbud gir god dekning over hele kommunen og befolkningen kan motta mange tjenester nært hjemstedet. Også her er enhetskostnadene høye og spesielt de eldre frykter reduksjon i kvaliteten på disse tjenestene.»*<sup>49</sup>

Området er svært vesentlig sett fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig sett fra et omdømmeperspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på 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	STOR	HØY

<sup>45</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1 tredje ledd.

<sup>46</sup> Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten.

<sup>47</sup> Loppa kommune; Årsmelding 2015, på side 31.

<sup>48</sup> Loppa kommune; Årsmelding 2015, på side 30.

<sup>49</sup> Loppa kommune; Kommuneplanens samfunnsdel 2015 - 2027 – Høringsutkast, på side 6.

## **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 vegne<sup>50</sup>. 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.<sup>51</sup> 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.

I Loppa kommune er det rådmannskontoret som er sekretariat for kommunestyre, formannskap og andre sentrale organer, bl.a. personalstyre og arbeidsmiljøutvalg.<sup>52</sup>

I Loppa kommunes delegasjonsreglement framgår det at rådmannen er tillagt myndighet til å føre tilsyn med kommunens forvaltning og økonomi, og har helhetlig lederansvar for forsvarlig saksforberedelse og administrasjon.<sup>53</sup> Det framgår videre at rådmannen innstiller i alle saker til første folkevalgte organ med unntak av saker hvor kontrollutvalget innstiller direkte til kommunestyret. Det framgår også at rådmannen kan engasjere juridisk bistand i enhver sak hvor dette fremstår som påkrevd.

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.

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

<sup>50</sup> Bortsett fra saker til og fra kontrollutvalget (som innstiller direkte til kommunestyret).

<sup>51</sup> Jf. NOU-1990-13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, kap. 4 og Ot.prp.nr.42 (1991-1992) Kommuner og fylkeskommuner.

<sup>52</sup> Loppa kommune; Årsmelding 2015, på side 20.

<sup>53</sup> Loppa kommune; Delegasjonsreglement for Loppa kommune (2014), på side 14.

