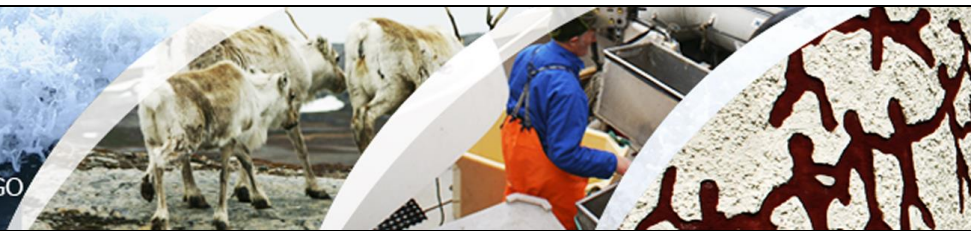




Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



OVERORDNET ANALYSE

FORVALTNINGSREVISJON

PLANPERIODE

2017 - 2020

NORDKAPP 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
INTEGRERING AV FLYKTNINGER.....	5
MOBBING I GRUNNSKOLEN.....	6
BEREGNING AV SELVKOST PÅ VAR-OMRÅDET	7
RESSURSBRUK OG KVALITET I TEKNISK SEKTOR	9
ETISKE RETNINGSLINJER	10
KVALITET I PLEIE OG OMSORG	11
BARNEVERNTJENESTEN	12
OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK	13

1. Datagrunnlaget i analysen

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

- Årsberetning for 2015
- Årsregnskap for 2015
- Årsbudsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019
- Retningslinjer og reglementer for Nordkapp kommune
- KOSTRA-tall for 2015
- Innspill fra kontrollutvalget
- Aktuelt lovverk på de ulike områdene
- Tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon i Nordkapp 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.

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.

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.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende 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 risikoreduserende 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 Nordkapp kommune sin virksomhet:

- Integrering av flyktninger
- Mobbing i grunnskolen
- Oppfølging av politiske vedtak
- Beregning av selvkost på VAR-området
- Barneverntjenesten
- Etske retningslinjer
- Ressursbruk og kvalitet i teknisk sektor
- Kvalitet i pleie og omsorg

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-20/2015² 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.³

I følge tall fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) utgjorde innvandrere 12,2 % av befolkningen i Nordkapp kommune i 2015. 100 % av deltakerne som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2014 var i arbeid eller utdanning året etter, hvilket er langt høyere enn gjennomsnittet for landet for øvrig (62 %). Av kommunens årsmelding for 2015 framgår det at det har vært utfordrende å kunne tilby et fullverdig introduksjonsprogram. Utfordringen ligger i å fylle 37,5 timer per uke. Skolen med undervisning i norsk og samfunnsfag (med fem timer leksegjøring per uke) utgjør 25 timer. De resterende timene må aktiviseres fra flyktingetjenesten, Migranorsk,⁴ trening og eventuelt annen undervisning, arbeidspraksis med mer.⁵ I årsmeldingen begrunnes utfordringen med å fylle 37,5 timer per uke med ressursmangel. Som en følge av dette ble det i budsjettet for 2016 økt med en halv stilling til norskopplæring.⁶

I følge tall fra IMDi var kommunen anmodet om å bosette 10 flyktninger i 2015. I 2016 er kommunen anmodet om å bosette 25 flyktninger. I følge kommunens årsmelding for 2015 bor det 75 flyktninger i Nordkapp kommune. Det ble bosatt 14 flyktninger i 2015, hvorav én

² Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Rundskriv Q-20/2015 *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*

³ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Rundskriv Q-20/2015 *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*

⁴ Migranorsk er godkjent som privat tilbyder av norskopplæring. Vi tilbyr et interaktivt og nettbasert program som er brukt ved ca. 160 opplæringsentre og bedrifter i Norge og i utlandet. Kursene er tilpasset voksne som ønsker å lære norsk språk og om det norske samfunnet. Norsk kursene passer både for nybegynnere og viderekomne (Kilde: <http://www.migranorsk.no/>).

⁵ Årsmelding 2015, s. 32-33.

⁶ Årsmelding 2015, s. 33.

familiegjenforening. Det ble kun bosatt ett barn. I følge årsmeldingen er majoriteten av flyktningene i kommunen fra Somalia.⁷

Nordkapp kommune mottok 9,5 mill. kr. i integreringstilskudd fra IMDi i 2015.⁸ Integreringstilskuddet skal dekke gjennomsnittsutgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse i kommunen i bosettingsåret og de neste fire årene.

Kontrollutvalget har i sine innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 8/2016) framhevet integrering av flyktninger i Nordkapp kommune som et av fokusområdene.

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

Mobbing i grunnskolen

Elevs rett til et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø framgår av opplæringsloven kapittel 9a. 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.l § 9a og § 13-10.

På Nordkapp kommunes hjemmeside er det samlet informasjon⁹ vedrørende elevenes rett til et godt psykososialt miljø, og ansattes plikt til å undersøke, varsle og eventuelt gripe inn dersom de får kunnskap eller mistanke om mobbing, vold, rasisme eller annen krenkende atferd. Det framgår videre at skolen plikter å ta stilling til oppfordringer om tiltak fra elever og foresatte som gjelder det psykososiale miljøet, og at skolen innen rimelig tid skal fatte skriftlig vedtak om dette.¹⁰

⁷ Årsmelding 2015, s. 32.

⁸ <http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K2019>

⁹ På kommunens hjemmeside framgår blant annet veiledning for hvordan en skal gå fram ved mistanke om brudd på opplæringsloven kap. 9a, samt skjema, brosjyrer, dokumenter, og linker til relevant regelverk.

¹⁰ <http://nordkapp.custompublish.com/elevens-psykososiale-skolemilj.9951.42381775.tkt.html>

Den årlige nasjonale elevundersøkelsen¹¹ viser at andelen elever i 7. klassetrinn i Nordkapp kommune som har opplevd mobbing på skolen har hatt en liten nedgang, fra 1,4 % til 1,2 %, i perioden 2014-2016. For 10. klassetrinn har andelen forholdt seg på 1,3 % i samme periode.

Kontrollutvalget har i sine innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 8/2016) framhevet mobbing i grunnskolen i Nordkapp kommune som et av fokusområdene.

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 skoleområdet (Fylkesmannen). Honningsvåg skole var gjenstand for slikt tilsyn i 2015. Tema for tilsynet var skolebasert vurdering og skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen.¹² Det er ikke planlagt noe nytt statlig tilsyn (per juli 2016). En forvaltningsrevisjon knyttet til forebygging av mobbing kan startes opp i midten av planperioden (2018/2019).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	STOR	HØY

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 begrensnig av forurensning (forurensningsforskriften). I tillegg har Kommunal- og regionaldepartementet fastsatt retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2140). 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

¹¹ <https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersoekelsen/nordkapp-kommune?enhetsid=2019&vurderingsomrade=6&underomrade=48&skoletype=0&skoletypemenuid=0&sammenstilling=1>

¹² Fylkesmannen i Finnmark: Tilsynsrapport – Skolebasert vurdering og skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen (4. desember 2015).

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

Nordkapp kommune utarbeider årlig gebyrregulativ for de varer og tjenester som kommunen leverer som defineres under selvkostbegrepet. Regulativet vedtas av kommunestyret, og består av årsgebyr for ulike kommunale tjenester, herunder vann, avløp, renovasjon, slam- og septikkbehandling, feiing, kontroll av piper og ildsteder, samt gebyrer etter plan- og bygningsloven¹³ og matrikkelloven¹⁴.

KOSTRA-tall for 2015 viser at Nordkapp kommunes årsgebyrer til vann og renovasjon er betydelig høyere enn for kommunegruppen, fylket og landet for øvrig.¹⁵ Årsgebyret for avløp er imidlertid noe lavere i Nordkapp enn snittet i landet for øvrig, men høyere enn kommunegruppen og fylket.¹⁶

¹³ Byggesaksgebyr, lokal godkjenning av foretak for ansvarsrett, gebyr for behandling av private reguleringsaker, overtredelsesgebyr, gebyr for saksbehandling, kontroll/tilsyn av mindre avløpsanlegg, tilsyn i byggesaker, ferdigattest etter midlertidig brukstillatelse.

¹⁴ Gebyrer for oppretting av matrikkelenhet, oppretting av matrikkelenhet uten fullført oppmålingsforretning, grensejustering, arealoverføring, klarlegging av eksisterende grense der grensen ikke tidligere er koordinatbestemt, privat grenseavtale, utsendelse av matrikelbrev.

¹⁵ Årsgebyr for vannforsyning – ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1): Nordkapp 4059 kr, KG-3 3549 kr, Finnmark 3472 kr, landet u/ Oslo 3381 kr, landet 3377 kr. Årsgebyr for avfallstjenesten – ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1): Nordkapp 4475 kr, KG-3 2701 kr, Finnmark 3501 kr, landet u/ Oslo 2616 kr, landet 2618 kr (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA).

¹⁶ Årsgebyr for avløpstjenesten – ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1): Nordkapp 3618 kr, KG-3 3513 kr, Finnmark 3264 kr, landet u/ Oslo 3784 kr, landet 3781 kr (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA).

Beregning av selvkost på VAR-området var et av prosjektene som kontrollutvalget i Nordkapp kommune hadde vedtatt i *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*. Kontrollutvalget hadde også vedtatt oppstart av prosjektet, som følgelig ble igangsatt av revisjonen. Under innsamling av datamateriale til prosjektet ble revisjonen imidlertid gjort kjent med at Nordkapp kommune, i samarbeid med konsulentselskap, var i gang med en relativt omfattende prosess for å få etablert et system for beregning av selvkost på VAR-området. Revisjonen fant det derfor mest hensiktsmessig at det ikke ble gjennomført en forvaltningsrevisjon av beregning av selvkost på VAR-området i Nordkapp kommune på daværende tidspunkt, og underrettet kontrollutvalget om dette. Kontrollutvalget i Nordkapp kommune vedtok i møte 30. mai 2016 (sak 12/2016) å utsette forvaltningsrevisjonen av kommunens beregning av selvkost på VAR-området til neste planperiode.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv, men også ut fra et økonomisk og omdømmemessig perspektiv for kommunen. Det er utført forvaltningsrevisjon på området tidligere (2007). Det utføres tradisjonelt sett ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon bør ikke igangsettes før i slutten av planperioden (2020).

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

Ressursbruk og kvalitet i teknisk sektor

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.

Teknisk sektor i Nordkapp kommune omfatter kommunaltekniske tjenester og fellestjenester. I følge årsmeldingen for 2015 er kommunaltekniske tjenester knyttet til vann- og avløpstjenester, vinter- og sommervedlikehold av veier, drift av anleggsmaskiner, oppmåling, byggesaker, reguleringsavdeling, parkering, renovasjon, brannvesen, feievesen og oljevernberedskap. Fellestjenester har ansvaret for vedlikehold av kommunale bygg, vaktmestertjeneste, renhold, tråkkemaskin/alpinbakken og parker.¹⁷

Kontrollutvalget har i sine innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 8/2016) 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).¹⁸ 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 august 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon bør ikke startes opp før i midten av planperioden (2018/2019).

¹⁷ Årsmelding 2015, s. 39-40.

¹⁸ Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS; *Eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold* (2012).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
MIDDELS	MIDDELS	MIDDELS

Etiske retningslinjer

Etikk i kommunesektoren har fått økt oppmerksomhet de siste årene, blant annet etter initiativ fra statlig hold (KMD)¹⁹ og KS²⁰. En rekke rettssaker og medieoppslag om korrupsjon har også bidratt til økt fokus på dette temaet i kommune-Norge.

I formålsparagrafen til kommuneloven heter det at loven (også) skal legge til rette for en «*tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard*».²¹ Hva som nærmere bestemt ligger i normene «*tillitskapende forvaltning og høy etisk standard*», kan vanskelig besvares generelt. I lovforarbeidene legges det likevel til grunn at bestemmelsen synliggjør at folkevalgte og tjenestemenn, i sine avgjørelser og handlinger, skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet.²² Som en følge av dette stilles det i kommuneloven § 48 nr. 5 krav om at årsberetningen for kommunen skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten. I en veileder utarbeidet av KS anbefales det at kommuner utarbeider egne etiske retningslinjer.²³ Det er videre en klar forventning fra Kommunesektorens etikkutvalg om at alle kommuner skal ha etiske retningslinjer.

Nordkapp kommune vedtok i oktober 2013 etiske retningslinjer. I følge årsmeldingen for 2015 skal retningslinjene bidra til å fremme bevissthet omkring etiske tema og bidra til å styrke kommunens omdømme, klargjøre hva som er akseptabel praksis og gi veiledning i vanskelige vurderinger.²⁴

Av årsmeldingen framgår det videre at kommunen legger stor vekt på verdiene åpenhet, trygghet og respekt i all virksomhet. Verdiene gir uttrykk for Nordkapp kommunes menneskesyn både i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og mellom kommunen som organisasjon og innbyggerne. Kommunen skal preges av respekt for ulikheter slik at mangfold og inkludering blir verdsatt i hele kommunen. Det skal bidra til at alle får en rettferdig behandling, uavhengig av etnisk bakgrunn, kjønn, politisk eller religiøs oppfatning.²⁵

Området er svært vesentlig i et samfunns- og omdømmeperspektiv. Området er også vesentlig i et bruker- og medarbeiderperspektiv, samt i et politisk perspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2017).

¹⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

²⁰ Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon.

²¹ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 1.

²² Ot.prp.nr.17 (2008-2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner).

²³ KS; Prosessveileder i arbeidet med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen (november 2006).

²⁴ Årsmelding 2015, s. 12.

²⁵ Årsmelding 2015, s. 12.

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
MIDDELS	MIDDELS	MIDDELS

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 omsorgstjenestene²⁶ kan kvalitet defineres som «*helheten av egenskaper en enhet har og som vedrører dens evne til å tilfredsstillende uttalte og underforståtte behov*».²⁷ I følge denne definisjonen har kvalitet å gjøre med å tilfredsstillende beskrive 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.²⁸

Pleie- og omsorgstjenestene i Nordkapp kommune er underlagt helse- og sosialetaten. Under *institusjonsavdelingen* er sykestue, sykehjem med fire avdelinger, samt kjøkken. *Avdeling for hjemmetjenester* består av hjemmesykepleie, praktisk bistand og boliger. *Avdeling for rehabilitering* består av ergoterapi, fysioterapi, psykisk helse, vernepleie/miljø, samt dagtilbud for eldre ved Parken kafé.²⁹

I følge årsmeldingen for 2015 har særlig hjemmetjenesten hatt utfordringer knyttet til bemanningen, noe som har medført at det har vært vanskelig å sikre en forutsigbar tjeneste. Det framgår videre at bemanningsutfordringene har medført at tjenesten ikke har vært i stand til å levere de tjenestene som brukere er tildelt.³⁰

Innen sykehjemsomsorgen rapporteres det også om utfordringer knyttet til bemanning. Endringer i beboernes funksjonstilstand de senere årene har påkrevd forsterket bemanning. I tillegg har enheten av samme årsak ikke kunne hatt fullt sengebelegg.³¹

²⁶ 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.

²⁷ Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, IS-1201 (2004), s. 7.

²⁸ Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, IS-1201 (2004), s. 7.

²⁹ <http://www.nordkapp.kommune.no/organisasjonskart.283410.no.html>

³⁰ Årsmelding 2015, s. 37.

³¹ Årsmelding 2015, s. 38.

Av kommunens økonomiplan framgår det at kommunen opplever en økning i antall eldre hjemmeboende med ulik funksjonssvikt. Det forventes at antall med demens vil øke som følge av økt levealder. Kommunen registrerer også en økning i gruppen voksne under 67 år som har behov for helse- og omsorgstjenester.³²

Kontrollutvalget har i sine innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 8/2016) framhevet pleie og omsorg i Nordkapp kommune som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig ut fra et økonomisk perspektiv, samt for ansatte i kommunen. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen). Revisjonen har imidlertid ikke funnet at Nordkapp kommune har vært gjenstand for slikt tilsyn i perioden 2014-2016. Det er ikke planlagt statlig tilsyn (per juli 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon kan igangsettes tidlig i planperioden (2017/2018).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	STOR	HØY

Barneverntjenesten

Barnevernets arbeid er regulert i lov om barneverntjenester (barnevernloven). Formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. I henhold til barnevernloven skal barneverntjenesten i kommunen følge nøye med i de forhold barn lever under og finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten skal også medvirke til at barns interesser ivaretas av andre offentlige organer, samt samarbeide med andre sektorer og forvaltningsorganer når dette kan bidra til å løse oppgaver den er pålagt etter loven. Når et barn på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, skal barneverntjenesten sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Når hjelpetiltak vedtas skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal videre holde seg orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak. Dersom det er nødvendig ut fra den situasjonen barnet befinner seg i kan barnevernet overta omsorgen for barnet, og plassere det i fosterhjem eller institusjon. Ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Barnevernet skal i sitt arbeid etterleve de krav til saksbehandling og tidsfrister som barnevernloven og forvaltningsloven fastsetter. For å bidra til å sikre dette er kommunens barneverntjeneste pålagt å ha et system for internkontroll.

KOSTRA-tall for 2015 viser at Nordkapp kommune har noe lavere netto driftsutgifter til barneverntjenester målt i kroner pr innbygger og kroner pr innbygger i aldersgruppe 0-17 år enn kommunegruppen og fylket.³³ Nordkapp ligger imidlertid over landsgjennomsnittet på de

³² Årsbudsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019, s. 17.

³³ Netto driftsutgifter til sammen per innbygger: Nordkapp 1908 kr, KG-3 2109 kr, Finnmark 2512 kr, landet u/ Oslo 1827 kr, landet 1812 kr. Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten: Nordkapp 10 181

nevnte indikatorene. Det framgår videre av KOSTRA-tall at andel barn med barnevernstiltak (i forhold til innbyggere i aldersgruppen 0-22 år) er dobbelt så høy i Nordkapp som for landsgjennomsnittet.³⁴

Barneverntjenesten i Nordkapp kommune er underlagt forebyggende avdeling for barn og unge. I avdelingen er tjenester for utsatte barn og unge samlet. I tillegg til barneverntjenesten, omfatter avdelingen også helsesøstertjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Av årsmeldingen framgår det at den bemanningsmessige situasjonen i barneverntjenesten har vært krevende i 2015. Langtidssykemeldinger har bidratt til vedvarende redusert kapasitet. Sommeren 2015 var det nødvendig å leie inn ekstern konsulent for å avhjelpe situasjonen. Barneverntjenesten fikk bistand fra *Barnevernkompetanse* til direkte drift av tjenesten til og med september. Kommunen kjøper fortsatt bistand fra Barnevernkompetanse i forbindelse med en konkret settekontorsak. Fra og med høsten 2015 har alle de tre stillingene ved barneverntjenesten vært besatt. I årsmeldingen rapporteres det videre om at saksmengden har gått noe ned i 2015. Til tross for dette opplever kommunen en økning av barn som er under omsorg. Dette fører derfor til fortsatt stor arbeidsbelastning og store økonomiske merkostnader for kommunen, men «*De største kostnadene bærer imidlertid de barna det gjelder.*»³⁵

Kontrollutvalget har i sine innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 8/2016) framhevet barneverntjenesten i Nordkapp kommune som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (barn og unge, foreldre og foresatte). Det er utført forvaltningsrevisjon på området tidligere (2011). Det kan utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen). Revisjonen har funnet at Nordkapp kommune har vært gjenstand for slikt tilsyn i 2015. Tema for tilsynet var hvorvidt meldinger til barneverntjenesten vurderes forsvarlig, samt hvorvidt plikten til å gi tilbakemelding til melder ble ivaretatt på ulike trinn i saksprosessen.³⁶ Det er ikke planlagt nytt statlig tilsyn (per juli 2016). En forvaltningsrevisjon bør ikke igangsettes før i slutten av planperioden (2020).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	MIDDELS	HØY

Oppfølging av politiske vedtak

I henhold til kommuneloven skal saker som legges fram for folkevalgte organ være forsvarlig utredet, og vedtak som fattes av folkevalgte organ skal iverksettes, jf. kommuneloven § 23.

kr, KG-3 10 209 kr, Finnmark 12 022 kr, landet u/ Oslo 8340 kr, landet 8378 kr (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA).

³⁴ Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år: Nordkapp 6,3 %, landet u/ Oslo 3,7 %, landet 3,7 % (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA). Det forelå ikke innrapporterte tall for kommunegruppen eller fylket per 15. juli 2016.

³⁵ Årsmelding 2015, s. 28.

³⁶ Tilsynet er gjennomført 2.-4. juni 2015. Tilsynsrapporten var ikke tilgjengelig på Fylkesmannen i Finnmark sine hjemmesider per juli 2016.

Kommunen har gjennomgående saksbehandling, og saker legges frem på vegne av rådmannen og er underlagt rådmannens kontroll. Det foreligger ikke nedskrevne rutiner for iverksetting av politiske vedtak, eller rutiner for rapportering til kommunestyret om iverksetting av vedtak. Det rapporteres imidlertid i kommunens årsmelding, og politikerne kan stille spørsmål til administrasjonen.

KS³⁷ har gitt ut boken *Folkevalgt 2011-2015 i kommunen*.³⁸ Av boken framgår følgende om rådmannens rolle i forhold til å tolke bestillinger fra politikerne: «Når de folkevalgte har politisk kompliserte saker til behandling, kan det være lett å bli mindre presise i sine vedtak. Bestillingen kan bli utydelig. Rådmannens oppgave blir så å fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave».³⁹ Videre står det at: «En rådmann må (...) søke intensjonen bak vedtaket – hva de folkevalgte ønsker å oppnå med sitt vedtak. Det er denne intensjonen som må formidles i organisasjonen og som rådmann løpende må vurdere for å finne grensesnittet for hva som er administrasjon og hva som er politikk».⁴⁰ I boken blir det videre pekt på at hovedregelen er at styringssignal til administrasjonen skjer i formelle kanaler. Politiske styringssignaler gis til rådmannen i formelle folkevalgte organer. Videre kan arbeidsordre til administrasjonen bare gis av kommunestyret eller folkevalgte organer som kommunestyret har gitt slik fullmakt.

Kontrollutvalget har i sine innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 8/2016) framhevet oppfølging av politiske vedtak i Nordkapp kommune som et av fokusområdene.

Området er vesentlig ut fra et politisk perspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette 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

³⁷ KS er kommunesektorens arbeidsgiverorganisasjon. Alle landets kommuner og fylkeskommuner er medlemmer i KS, i tillegg til mer enn 500 bedrifter.

³⁸ KS: *Folkevalgt 2011-2015 i kommunen*, Kommuneforlaget 2011

³⁹ KS: *Folkevalgt 2011-2015 i kommunen*, s. 77.

⁴⁰ KS: *Folkevalgt 2011-2015 i kommunen*, s. 79.