



**EFIK**

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS  
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



# OVERORDNET ANALYSE

FORVALTNINGSREVISJON

---

PLANPERIODE

2017 - 2020

---

**KVALSUND KOMMUNE**

# INNHold

<b>1. DATAGRUNNLAGET I ANALYSEN .....</b>	<b>2</b>
<b>2. TEORETISK FUNDAMENT .....</b>	<b>2</b>
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
<b>3. FOKUSOMRÅDER I ANALYSEN .....</b>	<b>4</b>
SAKSBEHANDLING AV ENKELTVEDTAK.....	5
SYKEFRAVÆR.....	6
BARNEVERNTJENESTEN .....	6
INTEGRERING AV FLYKTNINGER.....	7
FORVALTNING AV STARTLÅN .....	9
SOSIALTJENESTEN OG NAV KVALSUND .....	10
RUTINER VEDRØRENDE REFUSJONER.....	12
MOBBING I GRUNNSKOLEN.....	12

## 1. Datagrunnlaget i analysen

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

- Årsmelding 2015
- Årsregnskap 2015
- Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2024
- Økonomiplan 2016-2019 og årsbudsjett 2016
- Statistikk fra Integrerings- og mangfoldsdepartementet (iMDi)
- KOSTRA-tall for 2015
- Kvalsund kommunes hjemmeside
- Innspill fra kontrollutvalget
- Aktuelt lovverk på de ulike områdene
- Tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon i Kvalsund 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

---

<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.

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 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 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 folkevalgte 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 Kvalsund kommune sin virksomhet:

- Saksbehandling av enkeltvedtak
- Sykefravær
- Barneverntjenesten
- Integrering av flyktninger
- Forvaltning av startlån
- Sosialtjenesten og NAV Kvalsund
- Rutiner vedrørende refusjoner
- Mobbing i grunnskolen

## **Saksbehandling av enkeltvedtak**

Kommunen skal følge forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling av enkeltvedtak, og yte god service til innbyggere og virksomheter. 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).

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 ”regnes også avgjørelser som gjelder avvísning 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.

Kontrollutvalget har i sitt vedtak om innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 4/16) framhevet saksbehandlingsrutiner i Kvalsund kommune som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig i et organisatorisk perspektiv. Det er utført forvaltningsrevisjon på området i 2007. Det utføres ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp når som helst i planperioden.

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

## Sykefravær

Kommunen må overholde kravene i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven når det gjelder forebygging og oppfølging av sykefravær.

Sykefraværstatistikk fra KS<sup>2</sup> viser at Kvalsund kommune var blant kommunene med det høyeste (samlede) sykefraværet i Finnmark i 2015. Statistikken viser også at Kvalsund var blant kommunene med det høyeste legemeldte sykefraværet i samme periode. Av kommunens årsmelding for 2015 framgår det at sykefraværet er redusert med 1,7 prosentpoeng fra 2014-2015. Imidlertid øker det legemeldte sykefraværet (sykemelding), mens egenmeldt sykefravær (egenmelding) er stabilt.

I følge sykefraværstatistikken var sykefraværet i 2015 klart høyest blant kvinner, med 15,36 %. Sykefraværet blant menn var på 7,79 %.

I følge årsmeldingen har kommunen en målsetning om 5,4 % i legemeldt sykefravær. For å oppnå dette vil kommunen blant annet gjennomgå rutiner for sykefraværsoppfølging. Videre skal «(..) sykefravær være jevnlig tema på møter i Arbeidsmiljøutvalget, ledergruppa og mellom administrasjonen og tillitsvalgte». Kommunen skal ha «fokus på jobbnærhet og arbeidsmiljø, samt en tett oppfølging og tilrettelegging for ansatte med redusert arbeidsevne. Dette gjøres i tett samarbeid med NAV, bedriftshelsetjenesten, tillitsvalgte, ledere og medarbeiderne selv.»<sup>3</sup>

Området er svært vesentlig i et bruker- og medarbeiderperspektiv. Området er også vesentlig ut fra et økonomisk perspektiv. Selv om kommunen får refundert deler av utgiftene ved sykefravær utover arbeidsgiverperioden, er det en rekke kostnader kommunen selv må dekke.

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området (Arbeidstilsynet). En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp når som helst i planperioden.

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	MIDDELS	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

<sup>2</sup> 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. Til KS skal det gis opplysninger for hvert av de fire kvartalene som er med i rapporteringsperioden. Alle må levere data på individnivå.

<sup>3</sup> Årsmelding 2015, s. 15.

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 Kvalsund kommune har lavere netto driftsutgifter til barneverntjenester målt i kroner pr innbygger og kroner pr innbygger i aldersgruppe 0-17 år enn kommunene det er sammenlignet med.<sup>4</sup>

Barneverntjenesten i Kvalsund kommune er underlagt helse- og sosialsektoren. I følge kommunens hjemmeside skal kommunens barneverntjeneste være «*en garanti for at alle barn og unge sikres omsorg, trygghet og utviklingsmuligheter.*»<sup>5</sup> Både av kommunens hjemmeside og av årsmeldingen for 2015 framgår det at barneverntjenesten har som målsetning å jobbe forebyggende. Formålet med det forebyggende arbeidet er å senke terskelen for å melde fra til barneverntjenesten.<sup>6</sup>

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (barn og unge, foreldre og foresatte). Det er utført forvaltningsrevisjon på området i 2009.<sup>7</sup> Det kan utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen). Revisjonen har imidlertid ikke funnet at Kvalsund kommune har vært gjenstand for slikt tilsyn i perioden 2014-2016. Det er ikke planlagt statlig tilsyn (per september 2016). En forvaltningsrevisjon kan starte opp når som helst i planperioden.

<b>Risikovurdering</b>		<b>Vesentlighet</b>
<b><u>Konsekvens</u></b>	<b><u>Sannsynlighet</u></b>	<b><u>Grad av risiko</u></b>
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.

<sup>4</sup> Revisjonen har foretatt en sammenligning av Kvalsund kommune med kommunegruppe 6, Finnmark fylke, og landet u/ Oslo.

<sup>5</sup> <http://www.kvalsund.kommune.no/barnevernstjenesten.385536.no.html>

<sup>6</sup> Årsmelding 2015, s. 36.

<sup>7</sup> Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS (2009): *Barneverntjenesten*, Kvalsund kommune.



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-20/2015<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

I følge tall fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) utgjorde innvandrere 8,3 % av befolkningen i Kvalsund kommune i 2015.

I følge tall fra iMDi var kommunen anmodet om å bosette 12 flyktninger i 2015. Tallene viser videre at kommunen fattet vedtak om bosettelse av 10 flyktninger. I 2016 er kommunen anmodet om å bosette 20 flyktninger, og det er fattet vedtak om bosettelse for 10.

Kvalsund kommune mottok 765 300 kr i integreringstilskudd fra IMDi i 2015. Integreringstilskuddet skal dekke gjennomsnittsutgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse i kommunen i bosettingsåret og de neste fire årene.

I følge kommunens hjemmeside er innvandertjenesten ansvarlig for å bosette flyktninger i kommunen. Dette gjøres i samsvar med gjeldende vedtak i kommunestyret, og etter avtale med IMDi.<sup>10</sup>

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 september 2016). En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp når som helst i planperioden.

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

<sup>8</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Rundskriv Q-20/2015 *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*

<sup>9</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Rundskriv Q-20/2015 *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*

<sup>10</sup> <http://www.kvalsund.kommune.no/introduksjonsprogrammet.384584.no.html>

## **Forvaltning av startlån**

Kommunene har et ansvar for å legge forholdene til rette for en boligpolitikk som omfatter alle kommunens innbyggere. Kommunene har stor grad av frihet til å organisere det boligsosiale arbeidet slik de ønsker.

Kommunene forvalter en rekke boligsosiale virkemidler og har ansvaret for saksbehandling knyttet til kommunale boliger, startlån og boligtilskudd. Dersom den samlede boligpolitikken skal fungere etter hensikten, er det viktig at alle virkemidlene hver for seg forvaltes på en god måte, og at de ses i sammenheng på kommunalt nivå.

Ordningen med startlån reguleres i forskrift om startlån fra Husbanken. Formålet med startlån er at ordningen skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for unge og vanskeligstilte på boligmarkedet.

Det er kommunene som forvalter startlånet av midler som Husbanken har gitt (videreformidlingslån). Kommunene tar opp startlån av Husbanken, og tildeler det videre til sine innbyggere. Kommunene har mulighet til å lage egne retningslinjer som er tilpasset utfordringene i den enkelte kommune. Det forutsetter at de kommunale retningslinjene ivaretar formålet og hovedintensjonene for ordningen.

Målgruppen for startlån er personer som trenger bolig, men som har problemer med å få lån i private banker, det vil si unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige, personer med nedsatt funksjonsevne, flyktninger, personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, og andre økonomisk vanskeligstilte.

Forutsetningene for å få lån er at man har problemer med å få lån i det private kredittmarkedet. Videre må man kunne betale renter og avdrag på lånet og samtidig ha nødvendige midler igjen til livsopphold. I tillegg må boligen være egnet for husstanden og rimelig i forhold til prisnivået på stedet der du skal bo. Det er også en forutsetning at boligen ligger i den kommunen som gir lån.

Søknader og vedtak om startlån skal videre behandles i tråd med reglene om saksbehandling av enkeltvedtak i forvaltningsloven. Videre skal søknaden behandles i tråd med bestemmelsene i finansavtaleloven og særskilte retningslinjer for startlån, herunder forskrift om startlån fra Husbanken. Husbanken har utarbeidet en veileder som skal være til hjelp når kommunene skal behandle søknader om startlån med mer.

KOSTRA-tall viser at Kvalsund kommune i 2014 hadde et høyere antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån (per 1000 innbyggere) enn sammenlignbare kommuner. Beløp per innbygger i startlån som er videretildelt av kommunen var også høyere enn i sammenlignbare kommuner i samme periode.<sup>11</sup>

I Kvalsund kommune er det NAV-kontoret som saksbehandler søknader om startlån. I 2015 saksbehandlet NAV 16 søknader om startlån, og tildelte 10 mill. kr. i startlånmidler.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Det foreligger ikke tall for 2015 (per september 2016). Revisjonen har foretatt en sammenligning av Kvalsund kommune med kommunegruppe 6, Finnmark fylke, og landet u/ Oslo.

<sup>12</sup> Årsmelding 2015, s. 39.

Området er vesentlig i et samfunnsmessig perspektiv. Området er også vesentlig for kommunen ut fra et økonomisk perspektiv og for kommunen sitt omdømme. Området er også vesentlig i et brukerperspektiv.

Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres tradisjonelt sett ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2017).

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

### **Sosialtjenesten og NAV Kvalsund**

Økonomisk stønad (sosialhjelp) er en del av samfunnets økonomiske sikkerhetsnett og skal sikre at alle har nok midler til livsopphold. Hjelpen er ment å være midlertidig og skal bidra til å gjøre folk økonomisk selvhjulpen.

Alle som søker om sosial stønad til livsopphold har krav på svar i form av et skriftlig vedtak. Ved særlig behov kan det fremmes en muntlig søknad, som noteres ned av saksbehandler. Saksbehandlingstiden kan variere, men må alltid følge bestemmelsene i forvaltningsloven. Dersom saksbehandlingstiden er mer enn en måned, skal det gis foreløpig svar.

Kommunene har plikt til å sette av midler til økonomisk stønad i sine årlige budsjetter, og den enkelte søker har rettskrav på slik stønad dersom vilkårene er oppfylt. Klageinstansen i slike saker er Fylkesmannen.

Kvalifiseringsprogrammet ble innført i 2007 og er en del av de individuelle tjenester i sosialtjenestelovgivningen. Ordningen er en kommunal oppgave og forvaltes av de lokale NAV-kontorene. Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om opplæring og arbeidstrening, og den oppfølgingen som man trenger for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Programmet gir også en mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt man kan ha dersom man ikke klarer vanlig arbeid. I bestemmelsene for programmet gjelder også følgende: programmet skal være på full tid, man får lønn (kvalifiseringsstønad) som utgjør 2G, og vanlig ferie. I tillegg har man rett på barnetillegg hvis man har barn og man kan ha rett til bostøtte hvis man har egen bolig.

Målgruppene er blant annet dem som har levd på sosialhjelp over lang tid eller står i fare for å komme i en slik situasjon, eller som har vært i ulike hjelpetiltak tidligere uten at dette har ført til arbeid eller avklaring. Kvalifiseringsprogram kan gis for en periode på inntil ett år. Etter en ny vurdering kan det forlenges med ett år, eventuelt mer dersom det er nødvendig.

Kommunene har plikt til å sette av midler til kvalifiseringsprogrammet i sine årlige budsjetter, og den enkelte søker har rettskrav på å kunne delta i ordningen dersom vilkårene er oppfylt. Klageinstansen i slike saker er Fylkesmannen.

I lov om arbeids og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 13 heter det at Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer som skal ivareta oppgaver for

statsetaten og kommunen. Når det gjelder de kommunale oppgavene skal kontoret som et minimum ivareta økonomisk stønad og kvalifiseringsprogrammet. I § 14 heter det videre at kontoret skal opprettes ved *avtale* mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen (lokal samarbeidsavtale).

Avtalen *skal* inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud. Avtalen *kan* inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. Bestemmelsene om dette er utdypet i egen forskrift.<sup>13</sup>

I lovforarbeider<sup>14</sup> til NAV-loven blir det framhevet at samarbeidet og integreringen av den kommunale sosialtjenesten som en del av de lokale NAV-kontorene er en sentral del av reformen. Selv om både staten og kommunene beholder sitt ansvar for oppgaver de har etter dagens lovgivning, er det avgjørende at den statlige Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten utvikler et samarbeid og tjenesterutiner som i størst mulig utstrekning muliggjør at velferdsforvaltningens samlede virkemidler kan brukes i førstelinjetjenesten. Det nevnes blant annet at dette må gjøres gjennom en rekke tiltak for å fremme felles holdninger og kultur, og etablere en ”felles plattform” på de lokale NAV-kontorene.

I budsjett 2012/økonomiplan 2012/2015 fremgår det at sosialhjelpsmottakere under 24 år skal i den grad det er mulig, innen en måned etter at de har søkt om hjelp, tilbys praksisplass i det ordinære arbeidsmarkedet. Langtidsmottakere av sosialhjelp er en prioritert gruppe for vurdering av andre inntektssikringer enn sosialhjelp. Dette innebærer målrettet arbeid i samarbeid med øvrige fagpersoner i NAV kontoret. Der avklaring av brukere har høy prioritet. Alle som søker om økonomisk sosialhjelp skal vurderes opp mot arbeid og aktivitet. Det skal til enhver tid være minimum 6-7 personer som deltar i kvalifiseringsprogrammet, der hovedfokus er arbeid og aktivitet.

KOSTRA-tallene for 2015 viser at Kvalsund kommunes andel netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp er høyere enn i kommunegruppe 6, men lavere enn fylket og landet.

Av budsjett 2016/økonomiplan 2016-2019 framgår det at NAV i de kommende årene vil ha større fokus på økonomisk rådgivning og oppfølging av de som er avhengige av månedlig sosialhjelp. Det framgår videre at NAV Kvalsund vil ha som hovedfokus «(..) å få flere i arbeid og aktivitet og færre på passiv stønad».<sup>15</sup>

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv. Videre er området helt klart vesentlig i et samfunnmessig, omdømmemessig og økonomisk perspektiv. Området er også vesentlig i et politisk perspektiv.

---

<sup>13</sup> Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen (For-2007-01-26-107).

<sup>14</sup> Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, på side 36.

<sup>15</sup> Budsjett 2016 – Økonomiplan 2016-2019, s. 34-35.

Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen), og Kvalsund kommune var gjenstand for slikt tilsyn i mai 2016.<sup>16</sup> En eventuell forvaltningsrevisjon bør ikke startes opp før i slutten av planperioden (2020).

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

### **Rutiner vedrørende refusjoner**

Refusjonsinntekter skal nyttes i de tilfeller der kommunen får betalt for utlegg som den har pådratt seg for andre. Tilskudd som er knyttet til utgifter som kommunen har pådratt seg i forbindelse med produksjon av konkrete tjenester defineres som refusjoner. Eksempler på refusjoner i Kvalsund kommune er blant annet: diverse statlige refusjoner, refusjoner fremmedspråklige, refusjoner arbeidsmarkedsetaten, refusjoner fra fylkesmannen, refusjoner fra andre kommuner og sykelønnsrefusjoner.

Folketrygdloven § 22-3 omhandler utbetaling av sykepenger til arbeidsgiver. Her heter det ”En arbeidsgiver som betaler full lønn for et tidsrom da medlemmer har rett til en ytelse som skal sikre inntekt etter kapittel 8, 9 eller 14, kan kreve å få utbetalt ytelsen til seg.” I følge ftrl. § 22-13 må arbeidsgiver innen tre måneder fra sykemelding fremsette refusjonskrav: ”en arbeidsgivers refusjonskrav etter §§ 8-20, 8-21, 9-8 og 22-3 innfris for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram”. I tilfeller hvor den som søker åpenbart ikke har vært i stand til å sette fram krav tidligere, åpner ftrl. § 22-13 femte ledd for at ytelsen gis for ”opptil tre år før kravet ble satt fram”.

Området er svært vesentlig ut fra et økonomisk perspektiv. Området er også vesentlig i et organisatorisk perspektiv. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon på området kan gjennomføres når som helst i planperioden.

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

### **Mobbing i grunnskolen**

Elevers 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

<sup>16</sup> Fylkesmannen i Finnmark: *Tilsyn med sosiale tjenester i NAV* (10. mai 2016). Det foreligger ikke tilsynsrapport på Fylkesmannens nettsider per september 2016.

retten oppfylt. Det skal arbeides både systemrettet og individrettet for å nå dette målet, jf. oppl.1 § 9a og § 13-10.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (elevene), men er også vesentlig i et samfunnsperspektiv. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen). Revisjonen har imidlertid ikke funnet at det er gjennomført statlig tilsyn på området i perioden 2014-2016. Det er ikke planlagt statlig tilsyn per september 2016. En forvaltningsrevisjon knyttet til forebygging av mobbing kan startes opp når som helst i planperioden.

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