



# Plan for forvaltnings- revisjon 2016-2019

Øyer kommune

Kontrollutvalget i Øyer kommune



Behandlet i kontrollutvalget den 31.10.2016

Vedtatt i kommunestyret: 24.11.2016

## INNHold

---

1	Innledning.....	2
2	Bakgrunn og formål med forvaltningsrevisjon.....	2
2.1	Kontrollutvalgets virksomhetsplan / årsplan .....	3
2.2	Tidsperspektiv .....	3
3	Rapportering og oppfølging av forvaltningsrevisjon.....	3
4	Proessen for valg av tema.....	4
5	Kontrollutvalgets prioriteringer.....	4
6	Vedlegg 1: Kort beskrivelse av valgte tema.....	6

# 1 INNLEDNING

---

Temaene/områdene som omtales i dette dokumentet har sin bakgrunn i en overordnet analyse av Øyer kommunes virksomhet, som ble behandlet av kontrollutvalget i møtet den 30.5.2016. Der ble det valgt ut noen prioriterte tema som innarbeides i denne planen for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2019. Planen legges fram for behandling i kommunestyret.

Listen over forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter som er inntatt i denne planen inneholder noen flere tema enn hva som normalt kan gjennomføres i løpet av de 3 årene som gjenstår av perioden. Basert på rammen som er avsatt til forvaltningsrevisjon og erfaringstall fra tidligere år blir det lagt ca. 1 forvaltningsrevisjonsrapport eller mindre undersøkelse i Øyer kommune per år, men antallet avhenger av de enkelte undersøkelsenes omfang. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å ha flere tema på listen, ettersom noen tema viser seg ikke å være aktuelle når man gjør en nærmere foranalyse eller at noen tema kun er aktuelle å undersøke ved andre kontrollformer, som f.eks. orientering i utvalgets møter.

Forvaltningsrevisjon i selskaper hvor kommunen har eierinteresser blir ikke omtalt i dette dokumentet, men omtales i egen plan for selskapskontroll.

## 2 BAKGRUNN OG FORMÅL MED FORVALTNINGSREVISJON

---

I kommunelovens § 77 heter det at kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forskrift om kontrollutvalg § 10 Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, sier følgende:

*Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegeres til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.*

*Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.*

Forvaltningsrevisjon er et viktig verktøy for å føre tilsyn og kontroll med kommuners og fylkeskommuners forvaltning og de resultater som oppnås. I følge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§ 7) innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om

1. Forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger
2. Forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området
3. Regelverket etterleves
4. Forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige
5. Beslutningsgrunnlaget for administrasjonene til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav

6. Resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd

Forvaltningsrevisjon blir satt i gang for å redusere risiko for avvik, peke på utfordringer og eventuelt gi forslag til forbedringer på utvalgte områder.

Identifisering og utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter ut fra overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger er viktig - slik at ressursene settes inn på de riktige områdene, og kommunen får prosjekter som har god nytteverdi. På den måten kan forvaltningsrevisjon gi effekter i form av organisasjonsmessig læring og utvikling i kommunen.

## **2.1 KONTROLLUTVALGETS VIRKSOMHETSPLAN / ÅRSPLAN**

Kontrollutvalget har utarbeidet en plan for kontroll- og tilsynsvirksomheten i valgperioden; kontrollutvalgets årsplan. Planen ble oversendt kommunestyret til orientering. Årsplanen omtaler kontrollutvalgets oppgaver med bl.a. forvaltningsrevisjon. Plan for forvaltningsrevisjon er en tiltaksplan i forhold til kontrollutvalgets årsplan.

Kontrollutvalget ønsker å medvirke til fornuftig ressursbruk og god forvaltning i kommunen, og ser på forvaltningsrevisjon som et virkemiddel til å oppnå dette. Kommunestyret har det øverste ansvaret for at det gjennomføres forvaltningsrevisjon, og kan gi instruksjoner om hvilke prosjekter som skal iverksettes.

Ett år har allerede gått av ny valgperiode og gjeldende årsplan. Kontrollutvalget har i denne tiden bestilt forvaltningsrevisjonen

- Intern kontroll i byggesaksbehandlingen. Forvaltningsrevisjonen forventes gjennomført innværende år.

Temaet tas med i oversikten nedenfor ettersom planen skal gjelde for 2016 - 2019. Det har vært stor aktivitet i kontrollutvalget i 2016 - bl.a. knyttet til arbeidet med overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon, foranalyser vedrørende ovennevnte tema og mindre undersøkelser ellers, noe som betyr at avsatte midler til forvaltningsrevisjon i 2016 - inkludert overført mindreforbruk fra 2015 - forventes forbrukt.

## **2.2 TIDSPERSPEKTIV**

Forskriftens minimumskrav er at planen for gjennomføring av forvaltningsrevisjon utarbeides minimum en gang i løpet av valgperioden. Kontrollutvalget legger her fram en plan for hele 4-årsperioden, men vil etter halvått periode revurdere planen.

# **3 RAPPORTERING OG OPPFØLGING AV FORVALTNINGSREVISJON**

---

§ 11 i «Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner» slår fast at «*Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og om resultatene av disse, jf. § 8 i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner.*»

Revisjonsforskriften slår fast at revisor skal rapportere fortløpende til kontrollutvalget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Det er kommunestyret som fastsetter hvordan kontrollutvalgets rapporter skal følges opp. Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret hvordan

kommunestyrets vedtak og merknader er blitt fulgt opp. I tillegg skal det rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Dette gjøres vanligvis i kontrollutvalgets årsmelding. Øvrige undersøkelser og orientering gitt til utvalget som ikke videresendes kommunestyret løpende vil også bli omtalt i kontrollutvalgets årsrapport, som sendes kommunestyret til orientering.

## 4 PROSESSEN FOR VALG AV TEMA

---

Det vises til § 10 i kontrollutvalgsforskriften;

*«Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.»*

I merknadene til § 10 står det at målet med den overordnede analysen er «...å avdekke indikasjoner på avvik eller svakheter i forvaltningen sett i forhold til lover, forskrifter, kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger.»

Begrepet overordnet analyse indikerer at analysen tar utgangspunkt i kommunens virksomhet på et overordnet plan. Arbeidet med overordnet analyse i forkant av denne planen har vært en omfattende prosess, der kildene først og fremst har vært plan- og styringsdokumenter i kommunen, KOSTRA-tall, generell kjennskap til kommunens arbeidsområder og innspill fra både kontrollutvalgets medlemmer og rådmannsledelsen. Kommunestyret er også oppfordret til å komme med innspill. Det er viktig å presisere at analysen er holdt på et overordnet nivå nettopp for å begrense den til signaler og indikasjoner som skal være tilstrekkelig til å fatte beslutning om hvilke temaer som bør inn i plan for forvaltningsrevisjon. Senere i prosessen vil kontrollutvalget som oftest i forkant av et forvaltningsrevisjonsprosjekt bestille en forundersøkelse som nærmere kan beskrive status og gi forslag til formål og problemstillinger.

Ved valg av tema har kontrollutvalget lagt vekt på:

- Risiko: En vurdering av sannsynligheten for ulike risikofaktorer eller avvik i forhold til forutsetninger og mål.
- Vesentlighet: En samlet vurdering av konsekvensen eller alvorsgraden hvis risikoen inntreffer – f.eks. ved at det berører en stor del av innbyggerne eller at eventuell svikt har stor konsekvens for enkeltpersoner eller kommunens økonomi eller renommè.
- Nytteverdi: Det legges til grunn at forvaltningsrevisjonen skal bidra til forbedringer og læring i administrasjonen.
- Politisk aktualitet og interesse: I kommunen og eventuelt på landsbasis.

Kontrollutvalget vil for øvrig jobbe kontinuerlig med å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter. Dette gjøres i dialog mellom kontrollutvalg, administrasjon, revisor og andre.

## 5 KONTROLLUTVALGETS PRIORITERINGER

---

Omfanget av forvaltningsrevisjon er avhengig av identifisert behov og de ressurser som stilles til rådighet for oppgaven. De gjennomførte analysene som ligger til grunn for planen er ikke uttømmende og vil ikke kunne ta hensyn til alle forhold. De må ses på som et verktøy til å foreta en prioritering av områder eller tema som vil kunne være aktuelle for forvaltningsrevisjon.

De totale budsjettmidler til kontrollutvalgets aktivitet bevilges av kommunestyret. En del av disse midlene brukes til forvaltningsrevisjonsprosjekter og inngår i oppdragsavtalen med kommunens revisor Innlandet Revisjon IKS. I oppdragsavtalen for 2016 er det en ramme for forvaltningsrevisjon på 170 timer. Hvis denne rammen legges til grunn vil det si at i underkant av 1 forvaltningsrevisjon kan gjennomføres årlig, og at det i løpet av 2016-2019 tilsammen derved kan bli gjennomført 3-4 forvaltningsrevisjoner.

Hvor mange prosjekter eller undersøkelser som kan gjennomføres innenfor rammen vil imidlertid være avhengig av omfang og innhold i de enkelte prosjekt. Erfaring fra de siste årene viser dessuten at det oppstår behov for andre undersøkelser som kontrollutvalget må prioritere i planperioden og som belaster rammen for forvaltningsrevisjon. Dessuten viser det seg ofte at noen tema kun kan være aktuelle som orienteringssaker eller at temaer viser seg ikke å være aktuelle når det gjøres en nærmere forundersøkelse senere. Det kan derfor være hensiktsmessig å ha med flere tema enn det antallet som kan gjennomføres innen budsjettammen i 4-års perioden.

På møtet den 30.5.2016 behandlet kontrollutvalget "overordnet analyse som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon". Kontrollutvalget vedtok følgende:

*Kontrollutvalget ber sekretariatet bl.a. innarbeide følgende tema/områder i forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019:*

- Intern kontroll i byggesaksbehandlingen (gjennomføres i 2016)
- Forebyggende helsearbeid
- Tidlig innsats
- Økonomistyring - fokus på realistisk budsjett
- Rus/psykiatri
- Næringslivsutvikling

Valget er basert på overordnet risiko- og vesentlighetsvurderinger. Det er også forsøkt å ta hensyn til en viss fordeling mellom ulike områder av kommunens virksomhet og at man prioriterer noen områder der det har vært gjennomført lite forvaltningsrevisjon de siste årene. Mulige tema innen interkommunale samarbeid foreslås drøftet sammen med de andre kontrollutvalgene i regionen på fellesmøte i 2017. Dette er vedtatt i de to øvrige kontrollutvalgene i Lillehammer-regionen.

På møtet den 31.10.2016 behandlet kontrollutvalget forslag til plan og vedtok at følgende temaer inngår i "Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019":

- Intern kontroll i byggesaksbehandlingen (gjennomføres i 2016)
- Rus/psykiatri
- Forebyggende helsearbeid
- Økonomistyring
- Næringslivsutvikling

Kontrollutvalget anbefaler kommunestyret å slutte seg til utvalgets forslag til prioriterte tema.

Temaene gis en kort beskrivelse i vedlegget under.

## 6 VEDLEGG 1: KORT BESKRIVELSE AV VALGTE TEMA

### Prioriterte tema for forvaltningsrevisjon i planperioden 2016-2019:

Det gjøres oppmerksom på at det antagelig er nødvendig med en foranalyse før endelig formål og problemstillinger bestemmes. Derfor må titler og beskrivelser på de tema nedenfor om ennå ikke er bestilt betraktes som foreløpige.

Tema	Beskrivelse og mulige vinklinger - forslag til problemstillinger
<b>Intern kontroll i byggesaksbehandlingen</b>	<p>Kontrollutvalget vedtok følgende i møtet den 30.5.2016:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon angående temaet "Internkontroll i byggesaksbehandlingen" i henhold til framlagt foranalyse/prosjektplan fra Innlandet revisjon IKS, der formålet er å undersøke om byggesaksbehandlingen er underlagt tilfredsstillende internkontroll.</li> <li>Kontrollutvalget ønsker undersøkelsen igangsatt så snart som mulig, hvis ikke dette vanskeliggjør gjennomføringen i de øvrige kommunene som var forutsatt å være med.</li> </ol> <p>Forvaltningsrevisjonen gjennomføres i løpet av 2016.</p> <p>I foranalysen foreslår revisjonen at følgende problemstillinger undersøkes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Har kommunen et internkontrollsystem for byggesaksbehandlingen i samsvar med anerkjente prinsipper?</li> <li>Er ansvar og oppgaver organisert slik at tilstrekkelig arbeidsdeling sikres?</li> <li>Har kommunen rutiner og praksis for å vurdere krav til habilitet?</li> <li>Er saksbehandlingen kvalitetssikret på en forsvarlig måte?</li> </ol>
<b>Rus og psykiatri</b>	<p>Temaet ses i sammenheng med at tidlig innsats er vedtatt som et fokusområde i kommunen i 2016.</p> <p>Samhandlingsreformen medfører økt ansvar og flere og tyngre oppgaver for kommunen innen rus og psykiatri. Fra 1.1.2017 skal alle kommuner ha etablert et såkalt "øyeblikkelig hjelp døgnopphold" for psykisk helse og rusproblematikk.</p> <p>Utfordringene vil i noen grad antas ivaretatt via regionalt samarbeid. En eventuell forvaltningsrevisjon bør ta hensyn til/bygge på kommunens egen risikovurdering av temaet, som etter planen skal gjøres 2016-2017. Det bør vurderes om en undersøkelse fra kontrollutvalgets side kan være et bidrag inn i dette arbeidet. Uansett bør utvalget i løpet av 4-årsperioden vurdere behovet for en nærmere undersøkelse.</p> <p>Det kan i første omgang stilles spørsmål ved om kommunen er tilstrekkelig forberedt på de ansvar og oppgaver som området rus og psykiatri etter hvert pålegger kommunen.</p> <p>Problemstillinger kan f.eks. dreie seg om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Har kommunen organisert tjenestetilbudet med psykiske problemer og rus på en tilfredsstillende måte.</li> <li>Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å identifisere og følge opp personer med rus- og/eller psykiske problemer?</li> <li>Har kommunen tilfredsstillende tilbud og system for saksbehandlingen?</li> <li>I hvilken grad sikrer kommunen at representanter for pasienter og brukere blir hørt ved utforming av kommunen tjenester? I møtet den 6.6.2016 var kontrollutvalget opptatt av brukermedvirkning.</li> </ul>
<b>Forebyggende helsearbeid</b>	<p>Folkehelsepolitikkenes overordnede mål er flere leveår med god helse i befolkningen som helhet og å redusere sosiale helseforskjeller mellom ulike sosioøkonomiske grupper, etniske grupper og kvinner og menn. Vektingen av sosiale påvirkningsfaktorer innebærer en dreining av folkehelsearbeidet fra et sykdomsperspektiv til et påvirkningsperspektiv (jf. ny Folkehelselov, gjeldende fra 1. januar 2012).</p> <p>Folkehelse: befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning.</p> <p>Folkehelsearbeid: samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler, samt arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen.</p> <p>I kommunens styringsdokument "Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2025 berører bl.a. følgende temaområder forebyggende helsearbeid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I Øyer legges det vekt på sunne holdninger og tidlig innsats gjennom hele livsløpet.</li> <li>Innbyggerne i Øyer opplever sitt lokalsamfunn som inkluderende og mangfoldig uten sosiale forskjeller.</li> </ul>

	<p>Et av fellesområdene i 2015 var "aktivt folkehelsearbeid for ansatte og innbyggere". I 2016 er vedtatte fellesområder aktivitet, møteplasser og tidlig innsats.</p> <p>Kontrollutvalget vedtok i forbindelse med behandlingen av overordnet analyse den 30.5.2016 følgende:</p> <p><i>Kontrollutvalget ber Innlandet Revisjon iks utarbeide et notat til neste møtet som vurderer muligheten for forvaltningsrevisjon av temaet forebyggende helsearbeid i kommunen - herunder samarbeid på tvers av sektorene og arbeidet med tidlig innsats - særlig rettet mot ungdom og rus/psykiatri.</i></p> <p>Det har ikke vært midler i 2016 til å bestille notatet, men dette kan gjentas senere hvis planen vedtas som innstilt. Vedtaket viser at kontrollutvalget ønsker å koble dette temaet med temaet rus/psykiatri som omtales nedenfor.</p>
<b>Økonomistyring</b>	<p>Det vises til følgende i saksframlegget til kommunens 2. tertialrapport:</p> <p><i>Den økonomiske prognosen per 2. tertial 2016 er samlet sett negativ med kr 13,8 millioner. Dette er en forverring fra 1. tertial på kr 8,2 millioner. Hovedårsaken til dette er negativ prognose for sektorene på kr 14,5 millioner. Hovedutfordringen for flere av sektorene er at tidligere års merforbruk skal håndteres sammen med nye kutt i budsjetttramme. Omstillingsfarten i sektorene er lavere enn nedjusteringene i budsjettet.</i></p> <p>Kontrollutvalget fikk en orientering om tertialrapporten på møtet den 31.10.2016</p> <p>Temaet økonomistyring er derfor fortsatt meget aktuelt. Kontrollutvalget har behandlet en foranalyse og en prosjektplan vedrørende økonomistyring i PLO, men valgte å få en orientering om situasjonen i møtet den 15.2.2016. Bestilling av en forvaltningsrevisjon om økonomistyring er foreløpig utsatt.</p> <p>Kontrollutvalget fikk dessuten en orientering om økonomistyring i skolene den 30.5.2016. I alle styringsdokumenter påpekes det hvor viktig det er at det nå føres en stram og tett budsjett- og økonomistyring. At kommunen holder seg til budsjettet har også betydning for kommunens mulighet til bidra til egenfinansiering av investeringer - jf. gjeldssituasjonen i kommunen.</p> <p>Det anbefales at kontrollutvalget følger utvikling tett og det bør på nytt vurderes om det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon der det bl.a. stilles spørsmål ved om budsjettprosesser, om rutinene for oppfølging og rapportering er god nok osv.</p>
<b>Næringsutvikling</b>	<p>Næringsutvikling er et viktig område for kommunen. En undersøkelse kan rettes mot det nye administrative vertskommunesamarbeidet kalt Lillehammer-region Vekst. Dette skal ivareta kommunens arbeid med næringsutvikling. Lillehammer er vertskommune.</p> <p>En undersøkelse bør stille spørsmål om kommunen oppnår de ønskede effekter i dette samarbeidet. Kontrollutvalget bør imidlertid se an i hvilken grad det er planlagt egen evaluering av ordningen i inneværende periode.</p>

**Regionale samarbeid for øvrig** - f.eks. Fellesenhet landbrukskontoret, Fellesenhet skatt, innfordring og arbeidsgiverkontroll, Felles økonomienhet og Helseregion Sør-Gudbrandsdal foreslås drøftet sammen med de andre kontrollutvalgene i regionen på fellesmøte i 2017. Øyer kommune er vertskommune for det administrative vertskommunesamarbeidet Fellesenhet skatt, innfordring og arbeidsgiverkontroll. I den forbindelse er det kontrollutvalget i Øyer som eventuelt må gjennomføre en forvaltningsrevisjon på vegne av de øvrige deltakerne.