



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



OVERORDNET ANALYSE

FORVALTNINGSREVISJON

PLANPERIODE

2017 - 2020

MÅSØY KOMMUNE

INNHOLD

1. DATAGRUNNLAGET I ANALYSEN	2
2. TEORETISK FUNDAMENT	2
COSO-RAMMEVERKET	2
DE ULIKE ELEMENTENE I ANALYSEN	3
<i>Mål for kommunen</i>	3
<i>Risikofaktorer</i>	3
<i>Risikovurdering</i>	3
<i>Risikovurderingen er sammensatt av to ulike elementer</i>	3
<i>Risikoreduserende tiltak</i>	3
<i>Vesentlighetsvurdering</i>	4
3. FOKUSOMRÅDER I ANALYSEN	4
SPESIALUNDERVISNING	5
KVALITET I PLEIE OG OMSORG	6
SYKEFRAVÆR – IA-AVTALEN	7
FORVALTNING AV NÆRINGSFONDET	8
BARNEVERNTJENESTEN	9
BRUK AV OVERTID	10
DOKUMENTHÅNDTERING, JOURNALFØRING OG OFFENTLIGHET	11
OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK	12

1. Datagrunnlaget i analysen

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

- Årsmelding for 2015
- Årsregnskap for 2015
- Kommuneplan for Måsøy kommune 2013-2025 – Samfunnsdelen
- Handlingsplan for pleie- og omsorgstjenesten i Måsøy kommune
- Økonomiplan 2015-2018 Budsjett 2015
- Retningslinjer og reglementer for Måsøy kommune
- KOSTRA-tall for 2015
- Innspill fra rådmannen
- Innspill fra kontrollutvalget
- Aktuelt lovverk på de ulike områdene
- Tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon i Måsøy kommune
- Revisjonens generelle kjennskap til kommunen
- Gjennomført tilsyn og revisjon i andre kommuner

2. Teoretisk fundament

COSO-rammeverket

Det er et krav at den overordnede analysen skal bygge på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Denne analysen har COSO-rammeverkene som fundament og inspirasjonskilde. COSO-rammeverkene¹ er utarbeidet med tanke på ledelse og styring i alle typer virksomheter, og kan anvendes både i privat og offentlig sektor. De har etter hvert fått status som en beskrivelse av beste praksis på området risiko og risikostyring. Rammeverkene beskriver sammenhengen mellom mål, risiko og styrings- og kontrolltiltak. Resonnementet er kort fortalt at alle virksomheter har mål som de ønsker å oppnå. Men alle typer virksomheter står også overfor usikkerhet i form av mulige hendelser som kan inntre, og som kan påvirke virksomhetens muligheter til å nå sine målsettinger. Slike hendelser representerer ulike risikoer. For å håndtere disse risikoene må ledelsen iverksette styrings- og kontrollaktiviteter. Kort sagt beskriver rammeverkene hvilke prosesser og tiltak som bør være til stede i enhver type

¹Det eldste rammeverket ble publisert i 1992 under tittelen ”Internal Control – Integrated Framework” og beskriver hvilke elementer som bør være til stede for å sikre at en virksomhet når sine mål, reduserer risiko for tap, sikrer pålitelig rapportering og overholder lover og regler. I 2004 la COSO fram et nytt rammeverk – Enterprise Risk Management (ERM) – Integrated Framework. Dette er en veiledning i risikostyring der sentrale prinsipper og begreper diskuteres, nødvendige komponenter angis og et felles begrepsapparat for risikostyring foreslås. I 2009 la COSO fram enda en veileder om oppfølging av internkontroll.

virksomhet for å gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse med hensyn til blant annet målrettet og kostnadseffektiv drift og overholdelse av lover og regler. Under følger en nærmere beskrivelse av de ulike elementene.

De ulike elementene i analysen

Mål for kommunen

Den overordnede analysen tar utgangspunkt i følgende kilder for mål for kommunens virksomhet:

- Gjeldende lover og forskrifter
- Kommunale plandokumenter
- Vedtak og forutsetninger i kommunestyret

Kommunen utfører en rekke lovpålagte tjenester. I de ulike lovene framgår de krav som stilles til tjenestene som kommunen skal yte. Kravene som gjeldende lover og forskrifter setter til tjenestene som kommunen er pålagt å levere til sine innbyggere, kan 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 Måsøy kommune sin virksomhet:

- Spesialundervisning
- Sykefravær og IA-avtalen
- Kvalitet i pleie og omsorg
- Barneverntjenesten
- Bruk av overtid
- Forvaltning av næringsfondet
- Dokumenthåndtering, journalføring og offentlighet
- Oppfølging av politiske vedtak

Spesialundervisning

Kommunen skal sørge for at alle elever får en tilpasset opplæring i det ordinære opplæringstilbudet i grunnskolen. Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på vedtak om spesialundervisning (opplæringslova § 5-1). Også dette er et kommunalt ansvar.

Av en tilstandsrapport² for grunnskolen i Måsøy kommune framgår det at kommunen har en betydelig høyere andel elever som mottar spesialundervisning enn på landsbasis. I følge rapporten må dette *«ha fokus framover med tanke på at vi har høy lærertetthet og små klasseenheter – noe som bør gi gode muligheter for tilpasset undervisning innenfor ordinære klasser/rammer.»*

KOSTRA-tall for 2015 viser at Måsøy har en noe høyere andel elever i grunnskolen som mottar spesialundervisning enn hva som er tilfellet for kommunegruppen, fylket og landsgjennomsnittet for øvrig.³ Tallene viser at andelen elever i grunnskolen i Måsøy som får spesialundervisning er høyest i 1.-4. trinn. Andelen timer spesialundervisning av det totale antallet lærertimer er langt lavere i Måsøy enn for sammenligningskommunene.⁴

I følge økonomiplan 2015-2018⁵ har grunnskolen i Måsøy hatt høye driftsutgifter i forhold til elevtall. Dette forklares med at *«skolestrukturen, små klasser, høyt utdannet og erfarne lærere samt mye spesialundervisning er kostnadsdrivere som er vanskelige å ”styre”»*.⁶

Kontrollutvalget har i sine innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 (sak 11/2016) framhevet spesialundervisning som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (elevene), men er også vesentlig i et økonomisk perspektiv, samt et samfunnsperspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen), og Måsøy kommune var i 2014 gjenstand for et slikt tilsyn.⁷ Det er ikke planlagt noe nytt statlig tilsyn (per juli 2016). En forvaltningsrevisjon vedrørende spesialundervisning kan igangsettes tidlig i planperioden (2017).

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

² Tilstandsrapport for grunnskolen i Måsøy 2013/2014. Vedtatt av kommunestyret 16. oktober 2014 (sak 48/14).

³ Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning: Måsøy 10,5 %, KG-6 10,4 %, Finnmark 10,1 %, landet u/Oslo 7,9, landet 7,9 % (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA).

⁴ Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt: Måsøy 9,6 %, KG-6 18,6 %, Finnmark 19,5 %, landet u/Oslo 17,6 %, landet 17,5 % (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA).

⁵ Økonomiplan 2015-2018 Budsjett 2015, vedtatt av kommunestyret 11. desember 2014 (sak 66/14).

⁶ Økonomiplan 2015-2018 Budsjett 2015, s. 16.

⁷ Fylkesmannen i Finnmark: Tilsynsrapport: *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen* (10. september 2014).

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 omsorgstjenestene⁸ kan kvalitet defineres som «*helheten av egenskaper en enhet har og som vedrører dens evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov*».⁹ I følge denne definisjonen har kvalitet å gjøre med å tilfredsstille beskrevne krav, forventninger og behov knyttet opp mot en helhet av egenskaper. Kravene kan komme fra staten i form av lover og forskrifter, fra kommunene selv eller fra brukere og pårørende.

Kvalitet vil bestå av en rekke egenskaper som kjennetegner tjenesten. Egenskaper som at tjenestene er virkningsfulle, trygge og involverer brukerne. Tjenestene skal leveres til rett tid, være tilgjengelige, samordnede og preget av kontinuitet slik at tjenestemottakeren opplever at tjenesten dekker fysiske og sosiale behov. Pleie- og omsorgstjenester handler ofte om å yte tjenester som griper inn i den enkeltes liv og hverdag. Kvalitet på tjenestene er derfor knyttet til brukernes opplevelse av livskvalitet og viktige verdier i den enkeltes liv. Tjenestene må derfor utformes slik at mottakerne opplever at de blir respektert og verdsatt.¹⁰

Måsøy kommune har utarbeidet en handlingsplan for pleie- og omsorgstjenestene.¹¹ Av planen framgår det at visjonen for omsorgstjenestene i kommunen er «*trygghet, verdighet og livskvalitet for den enkelte*».¹²

Av kommuneplanens samfunnsdel (2013-2025) framgår det at en av hovedmålsettingene i planperioden er at Måsøy kommune skal være en serviceorientert organisasjon som leverer gode tjenester til innbyggerne i alle livets faser. En av strategiene for å nå målsettingen er å satse på helhetlig og tverrfaglig pleie- og omsorgstilbud etter prinsipp om tiltak på laveste effektive omsorgsnivå.¹³ Videre inneholder planen fire hovedmål for kommunens pleie- og omsorgstjenester;

1. *Tjenesten ytes med bakgrunn i felles og forpliktende ideologi/verdigrunnlag.*
2. *Pleie- og omsorgstjenesten i Måsøy kommune er helhetlig og samordnet.*
3. *Pleie- og omsorgstjenesten i Måsøy kommune er boligbasert.*
4. *pleie- og omsorgstjenesten er individrettet.*

Planen inneholder også beskrivelser av tiltak som skal bidra til at målene nås, samt hvem som er ansvarlig for hver av målsettingene.

⁸ 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.

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

¹⁰ Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, IS-1201 (2004), s. 7.

¹¹ Handlingsplan for pleie- og omsorgstjenesten i Måsøy kommune, vedtatt av kommunestyret 14. juni 2005 (sak 05/0021).

¹² Handlingsplan for pleie- og omsorgstjenesten i Måsøy kommune, s. 2.

¹³ Kommuneplan for Måsøy kommune 2013-2025 – Samfunnsdelen, vedtatt av kommunestyret 31. januar 2013 sak (sak 13/1).

I følge årsmeldingen for 2015 er rekruttering og kompetanse hovedutfordringene for pleie- og omsorgstjenestene i kommunen.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig ut fra et økonomisk perspektiv, samt for ansatte i kommunen. Det er utført forvaltningsrevisjon av ressursbruk og kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene i 2011. Det utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen). Revisjonen har imidlertid ikke funnet at Måsøy 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
<u>Konsekvens</u>	<u>Sannsynlighet</u>	<u>Grad av risiko</u>
STOR	STOR	HØY

Sykefravær – IA-avtalen

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

Måsøy kommune er en IA-virksomhet. Dette innebærer at kommunen har inngått en samarbeidsavtale¹⁴ om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) med NAV arbeidslivsenter i Finnmark. Kommunen må derfor også følge sine forpliktelser i henhold til denne samarbeidsavtalen.

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

IA-dokumentet for perioden 2014-2018 er vedtatt av kommunestyret 26. november 2015 (sak 60/15). Dokumentet er Måsøy kommunes overordnede arbeidsdokument for IA-arbeidet i avtaleperioden. IA-avtalens overordnede mål er «å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall i arbeidslivet».¹⁵

Sykefraværstatistikk fra KS¹⁶ viser at Måsøy kommune var blant kommunene med det høyeste sykefraværet (egenmeldt/legemeldt) i Finnmark i 2015.

¹⁴ Måsøy kommune inngikk 2. juni 2014 en samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv.

¹⁵ IA-dokumentet 2014-2018 Måsøy kommune, s. 1.

¹⁶ KS utarbeider fraværstatistikk for alle ansatte i kommuner, fylkeskommuner og andre virksomheter som er i KS tariffområde. Alle kommuner og fylkeskommuner skal gi opplysninger om fravær til KS. Rapporteringen av fravær til KS er frivillig for bedriftsmedlemmer og krever at man kan gi opplysninger på individnivå. Til KS skal

I følge sykefraværstatistikken fra KS var sykefraværet i 2015 klart høyest blant kvinner, med 12,98 %. Sykefraværet blant menn var på 10,23 %.

Kontrollutvalget har i sine innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 (sak 11/2016) framhevet sykefravær og IA-avtalen som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig for ansatte og brukere av kommunale tjenester. Området er også vesentlig ut fra et økonomisk perspektiv. Selv om kommunen får refundert deler av utgiftene ved sykefravær utover arbeidsgiverperioden er det en rekke kostnader kommunen selv må dekke. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det kan utføres statlig tilsyn på området (Arbeidstilsynet). En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2017/2018).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	MIDDELS	HØY

Forvaltning av næringsfondet

I følge statlige myndigheter har kommunene en viktig rolle i arbeidet med å bidra til å utvikle attraktive arbeidsplasser og lokalsamfunn.¹⁷ Det er derfor viktig at kommunene har et tydelig engasjement for lokal samfunnsutvikling og tilrettelegging for næringsutvikling. Kommunale næringsfond og kommunens ansvar for lokal samfunnsutvikling er grunnlaget for kommunenes innsats på området.

Finnmark fylkeskommune avsetter årlig midler til de kommunale næringsfondene. Disse midlene, sammen med eventuell påfylling av egne kommunale midler, utgjør *næringsfondet*.

Måsøy kommune har utarbeidet vedtekter for kommunens næringsfond.¹⁸ Av vedtektene framgår det at den overordnede målsettingen for fondet er å styrke mulighetene for næringsutvikling med utgangspunkt i de lokale forutsetninger og muligheter. Fondet skal nyttes til tiltak med det formål å fremme næringsutvikling gjennom kommunal tilrettelegging, støtte nyetableringer og videreutvikle det eksisterende næringsliv.¹⁹

Det framgår av vedtektene at prioriteringene som gjøres ved tildeling fra fondet skal være i samsvar med den til enhver tid gjeldende Strategisk næringsplan for kommunen.

I følge § 7.2 i vedtektene kan søknader med en kostnadsramme på inntil 50 000 kr behandles administrativt, mens søknader over dette behandles av fondsstyret. Større tilskudd innen

det gis opplysninger for hvert av de fire kvartalene som er med i rapporteringsperioden. Alle må levere data på individnivå.

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/regional-naringsutvikling/kommunaleregionale-naringsfond-knf/id662990/>

¹⁸ Måsøy kommune; *Vedtekter for Måsøy kommunale næringsfond*, vedtatt av kommunestyret 4. april (sak 12/97). Sist endret av kommunestyret 4. april 2008 (sak 6/08).

¹⁹ Måsøy kommune; *Vedtekter for Måsøy kommunale næringsfond*, § 1.

næringsutvikling (beløp over 150 000 kr) må godkjennes av kommunestyret, etter innstilling fra fondsstyret.

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

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

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 Måsøy kommune har betydelig 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.²⁰

Barneverntjenesten i Måsøy kommune inngår i forebyggende enhet, og er underlagt kultur- og oppvekstsektoren. I følge kommunens årsmelding for 2015 har forebyggende enhet vært preget av «at det ikke har vært kontinuitet i stillingene. Det har vært krevende for den enkelte ansatte og det har vært en utfordring å fylle oppgaver og forventninger. I særdeleshet gjelder dette PPT og barnevernstjenesten. Barneverntjenesten har hatt mange krevende saker og tiltak i 2015.»²¹

²⁰ Revisjonen har foretatt en sammenligning av Måsøy kommune med kommunegruppe 6, Finnmark fylke, landet u/ Oslo og landet.

²¹ Årsmelding 2015, s. 19.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (barn og unge, foreldre og foresatte). Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det kan utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen). Revisjonen har imidlertid ikke funnet at Måsøy kommune har vært gjenstand for slikt tilsyn i perioden 2014-2016. Det er ikke planlagt statlig tilsyn (per juli 2016). En forvaltningsrevisjon kan starte opp i midten av planperioden (2019).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	MIDDELS	HØY

Bruk av overtid

Reglene om arbeidstid finnes i lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Reglene om overtid finnes i arbeidsmiljøloven § 10-6. Overtid reguleres også i tariffavtaler og arbeidsreglement for den enkelte virksomhet (kommune).

Arbeid ut over arbeidsmiljølovens grenser for alminnelig arbeidstid er *overtidsarbeid*. Dersom det blir arbeidet ut over avtalt arbeidstid, men innenfor lovens grenser for alminnelig arbeidstid, vil dette være såkalt *merarbeid*. Overtid i lovens forstand blir det først når det arbeides ut over dette. Overtid og merarbeid er kun tillatt dersom det er et særlig og tidsavgrenset behov for det. Med andre ord kan ikke overtid eller merarbeid brukes som en fast ordning. Ved overtidarbeid har man krav på et tillegg på minst 40 prosent av avtalt timelønn. Avtale om lavere prosentsats er ikke tillatt. Dersom det avtales et fast tillegg i lønnen som skal dekke opp for overtidarbeid, må det komme klart fram hva som er vanlig lønn og hva som er overtidbetaling. Avtalt overtidbetaling må minst dekke lovpålagt overtidbetaling. Det er mulig å avspasere overtid time mot time. Overtidsgodtgjørelsen på minimum 40 % skal imidlertid alltid utbetales i tillegg. I tariffavtaler er det ofte fastsatt bedre rettigheter enn de minsterettighetene loven gir. Vanlige rettigheter er overtidstillegg som er høyere enn 40 %, høyere satser ved ubekvem arbeidstid som for eksempel kveld, natt, helg og helligdager, rett på overtidbetaling ved arbeid ut over avtalt arbeidstid (for eksempel etter 37,5 timer og ikke etter 40 som er lovens grense for alminnelig arbeidstid).

Det er alltid en risiko for misforstått eller feil tolkning av hva som menes med overtid og hva som menes med merarbeid. Dette gjelder spesielt i en hektisk hverdag med omstilling, sykefravær og mangel på personale. Feil eller misforstått bruk av overtid og merarbeid kan fort føre til brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. Dette kan også fort medføre at en kommune får unødig store lønnsutgifter.

Av årsmeldingen for 2015 framgår det at tilgangen på vikarer innen helsesenteret generelt har vært liten gjennom året, hvilket har medført bruk av overtid.²² Innen hjemmetjenesten rapporteres det også om bruk av overtid grunnet personellmangel.²³

Regnskapstall for overtid viser et merforbruk i forhold til budsjett på om lag 1,7 mill. kr i 2014.²⁴ I 2015 var det et merforbruk i forhold til budsjett på om lag 505 000 kr.²⁵ Per juli

²² Årsmelding 2015, s. 22.

²³ Årsmelding 2015, s. 22.

2016 er det regnskapsført 1,3 mill. kr til overtid,²⁶ hvilket er et foreløpig merforbruk på 612 782 kr i forhold til budsjett.

Kontrollutvalget har i sine innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 (sak 11/2016) framhevet bruk av overtid som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig ut i fra et økonomisk perspektiv, men er også vesentlig i forhold til et organisatorisk perspektiv, samt ut i fra et bruker- og medarbeiderperspektiv.

Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området (Arbeidstilsynet). Et eventuelt statlig tilsyn vil imidlertid med stor sannsynlighet ha fokus på andre områder enn det en forvaltningsrevisjon vil ha. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2017).

Risikovurdering		Vesentlighet
Konsekvens	Sannsynlighet	Grad av risiko
STOR	STOR	HØY

Dokumenthåndtering, journalføring og offentlighet

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.

I *Åpenhetsindeksen* for 2011 (Norsk Presseforbund) får Måsøy kommune 3 av 18 mulige poeng, noe som betyr at kommunen var blant de tre kommunene med dårligst resultat i Finnmark. På kriteriet om kommunens «postjournal og internett» fikk kommunen full score (det vil si to av to mulige poeng), noe som blant annet innebærer at kommunen hadde sin generelle korrespondanse (postjournal) tilgjengelig på kommunens nettside. Måsøy kommune fikk imidlertid laveste score (det vil si null poeng) på 9 av 11 kriterier (spørsmål) i undersøkelsen. Dette skyldtes blant annet at kommunen ikke har noen søkefunksjon i nettjournalen, at det ikke foreligger informasjon om offentleglova på kommunens hjemmeside, samt antall dager brukt for å behandle innsynskrav.

Måsøy kommune benytter det elektroniske saks- og arkivsystemet ESA8. Dette er et integrert system for saksbehandling, dokumenthåndtering (post- og journalbehandling) og arkivering, og er godkjent etter NOARK 5 standarden.²⁷

²⁴ Regnskapsførte utgifter på art 10400 Overtid var på kr 2 273 804, 71. I tillegg var det ført 6029,34 kr på art 10752 Overtid renholder. Det var budsjettert med 509 000 kr til overtid i 2014.

²⁵ Regnskapsførte utgifter på art 10400 Overtid var på kr 2 804 666, 62 i 2015. Det var budsjettert med kr 2 300 000 til overtid i 2015.

²⁶ Regnskapstall per 8. juli 2016. Regnskapsførte utgifter på art 10400 Overtid er 1 376 782, 60 kr. Det er budsjettert med 764 000 kr til overtid i 2016.

²⁷ Noark er en forkortelse for Norsk arkivstandard. Noark ble utarbeidet som en kravspesifikasjon for elektroniske journalsystemer i statsforvaltningen i 1984. Noark 5 er en standard for arkivdanning som stiller krav

Området er svært vesentlig fra et bruker-/borgerperspektiv og for kommunens legitimitet og troverdighet.

Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres tradisjonelt sett ikke statlig tilsyn på dette området, bortsett fra det som gjelder Fylkesmannens klagebehandling i innsynssaker og eventuelt tilsyn fra Riksarkivaren (i henhold til arkivloven). 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

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. 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.

KS²⁸ har gitt ut boken *Folkevalgt 2011-2015 i kommunen*.²⁹ 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». ³⁰ 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». ³¹

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.

Området er vesentlig ut fra et politisk perspektiv. Området er også vesentlig i et organisatorisk perspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres ikke statlig tilsyn på området.

til arkivstruktur, metadata og funksjonalitet. Standarden skal kunne brukes for alle typer arkivdanning, uavhengig av teknologisk løsning og type organ. Noark 5 er den siste utgaven av Noark standarden.

²⁸ KS er kommunesektorens arbeidsgiverorganisasjon. Alle landets kommuner og fylkeskommuner er medlemmer i KS, i tillegg til mer enn 500 bedrifter.

²⁹ KS: *Folkevalgt 2011-2015 i kommunen*, Kommuneforlaget 2011

³⁰ KS: *Folkevalgt 2011-2015 i kommunen*, s. 77.

³¹ KS: *Folkevalgt 2011-2015 i kommunen*, s. 79.

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