



Kontrollutvalget i Loppa kommune

Møte nr. 5/2019
2. desember 2019

Arkivkode
4/1 07
Journalnr.
2019/17085-2

S A K S F R E M L E G G

SAK 22/2019

OPPFØLGING AV LOPPA KUMMUNES PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

Saksbehandler: Jan Henning Fosshaug

Saksdokumenter:

- ✓ Loppa kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 (legges frem ved behov)
- ✓ Statusoversikt over forvaltningsrevisjoner for planperiodene 2013-2016 og 2017-2020 (legges frem ved behov)
- ✓ Kontrollutvalgets sak 05/2015 den 26.05.15 Oppstart av forvaltningsrevisjon *Barneverntjenesten*. (legges frem ved behov)
- ✓ Kontrollutvalgets sak 03/2017 den 23.05.17 Oppstart av forvaltningsrevisjon *Kvalitet i Pleie- og omsorg*. (legges frem ved behov)
- ✓ Kontrollutvalgets sak 16/2018 den 18.10.18 Oppstart av forvaltningsrevisjon *Rekruttering og kompetanse*. (legges frem ved behov)
- ✓ Møteutskrifter fra kontrollutvalgets møter:
 - Møte 1/2019 den 17.01.19 (tilgjengelig på sekretariatets hjemmeside www.kusek.no)
 - Møte 2/2019 den 07.03.19 (tilgjengelig på sekretariatets hjemmeside www.kusek.no)
 - Møte 3/2019 den 10.05.19 (tilgjengelig på sekretariatets hjemmeside www.kusek.no)
 - Møte 4/2019 den 13.09.19 (tilgjengelig på sekretariatets hjemmeside www.kusek.no)
- ✓ Notat fra revisjonen den 21.11.18 vedrørende forvaltningsrevisjon *Barneverntjenesten* (behandlet i KU- møte 2/2019)
- ✓ Epost fra revisjonen den 10.10.19 vedrørende forvaltningsrevisjonen *Rekruttering og kompetanse*(legges frem i møtet)

Saksopplysninger:**Bakgrunn/agenda:**

Kontrollutvalgets leder har bedt om at sak om oppfølging av Plan for forvaltningsrevisjon legges fram til behandling i det nyvalgte kontrollutvalgets første møte den 2. desember 2019. Leder har samtidig bedt sekretariatet gi en statusoversikt over fremdrift i gjennomføringen av de tilhørende forvaltningsrevisjoner.

På bakgrunn av dette vil sekretariatet i det påfølgende først gi en oversikt over de mest sentrale rammer i lov og forskrift som berører temaet forvaltningsrevisjon, med unntak av det som i lov og forskrift gjelder utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon. Deretter gis en oversikt over gjeldende plan og hvilke revisjoner som hittil er gjennomført eller oppstartet i planperioden, med tillegg av ett gjenstående prosjekt tilhørende tidligere planperiode. Det vil også gis en beskrivelse av hendelser i hvert av de pågående prosjektene.

Sekretariatet vil til slutt gi noen vurderinger av eventuelle rutiner for å styrke kontrollutvalgets styring med oppstart, rammesetting og kontroll ved gjennomføring av forvaltningsrevisjoner, eierskapskontroller og eventuelle andre lignende prosjekter. Dette med bakgrunn i de erfaringer som fremkommer i denne sak.

Sentrale rammer i lov og forskrift:

Kontrollutvalget har i henhold til Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 et pålagt ansvar for å:

«påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir fulgt opp og skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om vedtaket er fulgt opp.»

I henhold til kommuneloven § 23-2 tredje ledd kan kontrollutvalget:

«(...) kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger fram enhver opplysning, redegjørelse eller dokument som utvalget finner nødvendig for å utføre sine oppgaver. Kontrollutvalget kan også foreta undersøkelser som det mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre kontrolltiltak etter dette leddet.»

Forvaltningsrevisjoner utføres etter oppdrag fra kontrollutvalget av revisjonen (Vefik IKS). Kommuneloven § 24-2 sier følgende om revisors ansvar og myndighet:

«Revisor skal utføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov.

Revisor skal planlegge, gjennomføre, dokumentere og rapportere sitt arbeid i samsvar med lov og forskrift og god kommunal revisjonsskikk.

Revisor skal rapportere om sitt arbeid og resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Revisor kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger fram alle opplysninger, redegjørelser eller dokumenter som han eller hun finner nødvendige for å utføre sine oppgaver. Revisor kan også foreta undersøkelser som han eller hun mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre kontrolltiltak etter dette leddet.»

Historikk/status:

Kommunestyret i Loppa behandlet i sak PS 89/16, den 15.12.2016 kontrollutvalgets innstilling om overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020, og fattet følgende vedtak:

«Kommunestyret godkjenner fremlagte Plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2017 – 2020.

Følgende områder prioriteres i planperioden:

- 1. Kvalitet i pleie og omsorg*
- 2. Rekruttering og kompetanse*
- 3. Ressursbruk og kvalitet i grunnskolen*
- 4. Dokumenthåndtering*

Kommunestyret gir kontrollutvalget myndighet til å foreta endringer i planen i planperioden dersom kontrollutvalget finner det nødvendig.»

Kontrollutvalget har for denne planperioden vedtatt oppstart av følgende forvaltningsrevisjoner:

1. Kvalitet i pleie og omsorg, hvor oppstartsvedtak ble fattet i sak 03/17 den 23.05.17.

Status: ikke fullført.

Undersøkelsen var ikke gjennomført av revisjonen da fylkesmannen opprettet tilsynssak innen samme forvaltningsområde høsten 2018. Dette var mer enn ett år etter kontrollutvalgets oppstartsvedtak. På bakgrunn av fylkesmannens tilsynsrapport mottok kontrollutvalget henvendelse fra revisjonen i notat av 09.04.19 om eventuelle endringer i gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen. Kontrollutvalget behandlet revisjonens henvendelse i møte 10.05.19 i sak 12/19. Kontrollutvalget vedtok at prosjektet gjennomføres slik opprinnelig vedtatt, men med utsatt gjennomføring til våralvår 2020. I samme vedtak forventer kontrollutvalget at rapport fra forvaltningsrevisjonen blir levert innen mai-møtet 2020.

2. Rekruttering og kompetanse, hvor oppstartsvedtak ble fattet i sak 16/18 den 18.10.18.

Status: ikke fullført.

I forbindelse med behandlingen av sak 12/19 den 10.05.19 sa kontrollutvalget også at «Rapport fra forvaltningsrevisjonen *Rekruttering og kompetanse* forventes levert innen utgang 2019.

I forbindelse med orientering om projektskisse i kontrollutvalgets møte den 13.09.19, hvor også rådmannen var tilstede, opplyste oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor at etterspurt dokumentasjon hittil ikke var mottatt fra kommunen. Rådmannen opplyste da at etterspurt dokumentasjon ville bli oversendt til revisjonen pr. omgående. Revisjonen har den 10.10.19 meldt om at etterspurt dokumentasjon fra kommunen fortsatt ikke er mottatt, og ber om at dette blir synliggjort for kontrollutvalget.

Kontrollutvalget har ikke behandlet oppstart av de to siste forvaltningsrevisjonene som er prioritert inn i planen for inneværende planperiode.

Forvaltningsrevisjon som er vedtatt oppstartet i planperioden 2013-2016:

Status: ikke fullført.

I tillegg til ovennevnte prosjekter gjenstår ferdigstilling av tidligere oppstartet forvaltningsrevisjon *Barneverntjenesten*, som tilhører planperioden 2013-2016, og ble vedtatt oppstartet i sak 9/15 den 26.05.15.

Gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen har blitt utsatt flere ganger, dels på grunn av særlige omstendigheter internt i forvaltningsområdet, og særlig begrunnet fra revisjonens side med at det ikke var mulig å få nødvendig etterspurt dokumentasjon fra kommunen. Den 21.11.18 sendte revisjonen et notat til kontrollutvalget hvor revisjonen melder at:

«(...) I forvaltningsrevisjonsprosjektet Barneverntjenesten har revisjonen ikke tilgang til/svært begrenset tilgang til aktuelle kilder – både informanter og dokumenter. I dette ligger det at vi ikke har tilgang til data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene, jf. RSK 001 pkt. 28.

Med bakgrunn i dette vurderer revisjonen det slik at kontrollutvalgets bestilling ikke lar seg gjennomføre på nåværende tidspunkt. Vi viser i den sammenhengen til RSK 001 pkt. 11, der det framgår at «[R]revisor må vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre, og om revisor er faglig uavhengig. Dersom revisor finner det påkrevd, må revisor avklare bestillingen med kontrollutvalget, eventuelt vurdere å si fra seg forvaltningsrevisjonsprosjektet.»

Revisjonen vurderer på bakgrunn av situasjonen følgende i sitt notat:

«Slik revisjonen vurderer det, er det ikke mulig å gjennomføre en undersøkelse i tråd med god kommunal revisjonsskikk innen tjenesteområdet på nåværende tidspunkt. Revisjonen vurderer det også som lite hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon på et tidspunkt der barnevernleder er i permisjon, og arbeidet med å etablere rutiner, retningslinjer og det formelle rammeverket pågår. Revisjonen foreslår med bakgrunn i dette at en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Loppa kommune utsettes til slutten av neste planperiode (2020).

Revisjonen finner avslutningsvis grunn til å påpeke at situasjonen innen tjenesteområdet er alvorlig. Det kan være hensiktsmessig at kontrollutvalget i Loppa kommune informerer Fylkesmannen i Finnmark, som er ansvarlig statlig tilsynsorgan, om situasjonen innen tjenesteområdet.»

Kontrollutvalget så seg etter dette nødt til å innkalle rådmannen til møte den 17.01.19 for å redegjøre for situasjonen i barneverntjenesten i Loppa, før utvalget behandlet revisjonens notat. Da rådmannens redegjørelse til dels ga et divergerende bilde av situasjonen innen barneverntjenesten i forhold til revisjonens notat, ble rådmannen bedt om å klargjøre fakta og gi en ny redegjørelse i kontrollutvalgets neste møte som senere ble berammet til 07.03.19, og rådmannen ga da en korrigert redegjørelse om situasjonen innen barneverntjenesten i kommunen. På denne bakgrunn ble også revisjonens notat behandlet i sak 5/2019. Kontrollutvalget vedtok da at denne forvaltningsrevisjonen utsettes til slutten av inneværende planperiode, dvs. slutten av 2020.

Sekretariatets vurderinger:

Som det fremgår ovenfor så har det hittil i planperioden vært store utfordringer i forhold til gjennomføring og leveranser av forvaltningsrevisjoner ut fra ulike årsakssammenhenger. Slik sekretariatet ser det skiller noen forhold seg ut:

Det ene er at det synes som problematisk for revisjonen å få tilsendt etterspurt dokumentasjon fra kommuneadministrasjonen/rådmannen. Dette må i seg selv betraktes som alvorlig da rådmannen har lovmessig plikt til å fremlegge slik dokumentasjon når dette etterspørres fra kontrollutvalget, sekretariatet, eller fra revisjonen i utøvelsen av sine oppgaver. At dette i sin tur kan medføre at kontrollutvalget ikke kan ivareta sitt lovpålagte kontrollansvar på en forsvarlig måte slik lov og forskrift krever, gjør saken desto alvorligere. Kontrollutvalget bør derfor innkalle rådmannen til dialog for å få avklart dette forholdet. Dersom problemet likevel vedvarer bør kontrollutvalget i siste instans rapportere forholdet opp til kommunestyret.

Det andre er at revisjonen muligens kunne ha vært mer offensiv i innhenting av manglende dokumentasjon. Særlig kommer dette til syne i saken vedrørende barneverntjenesten, hvor problemet fikk vedvare altfor lenge uten at andre metoder for innhenting ble prøvd, eller at klar rapportering til kontrollutvalget ble gitt. Dette hadde i sin tur gitt kontrollutvalget anledning til å ta grep på et tidligere tidspunkt, og eventuelt vurdert igangsettelse av andre ventende forvaltningsrevisjoner dersom naturlig.

Det forutsettes på generelt grunnlag at revisjonen rutinemessig allerede ved oppstart og ellers ved behov har tilstrekkelig dialog og informasjon mot den reviderte enhet gjennom oppstartsmøter og annet.

Det forutsettes videre at revisjonen har sørget for tilstrekkelig kapasitet til å ivareta sin oppdragsportefølje for kommunen. Forvaltningsrevisjonen *Kvalitet i pleie og omsorg* åpner for spørsmål om dette, da oppstart ble vedtatt allerede i mai 2017, men var ikke gjennomført av revisjonen så sent som høsten 2018, da fylkesmannen åpnet tilsyn med lege- og pleie og omsorgstjenesten i Loppa kommune. Dette var over ett år i tid etter at kontrollutvalgets oppstartsvedtak ble fattet. Et annet moment som bør nevnes i denne sammenheng er nåværende praksis ved oppstart av forvaltningsrevisjoner, hvor kontrollutvalgets sak om oppstart starter opp på initiativ fra revisjonen gjennom et oppstartsnotat/projektskisse.

Dette medfører at kontrollutvalget har relativt liten styring med tidspunkt for oppstart av de ulike forvaltningsrevisjoner. Samtidig blir det nærmest automatikk i forhold til valg av tema for undersøkelsen uten at kontrollutvalget har vurdert om det eventuelt har skjedd endringer i risikobildet som naturlig gjør omprioriteringer i planens prosjekter.

Samtidig er det kontrollutvalget som oppdragsgiver selv som har det overordnede ansvaret for sine prosjekter. Det er derfor viktig at kontrollutvalget har god styring både i forhold til oppstart, bestilling, rammesetting og oppfølging i alle sine prosjekter. Ikke minst gjelder dette fastsettelse av tidspunkt for oppstart og eventuell omprioritering av forvaltningsrevisjoner i det tilfelle at dette måtte være formålstjenlig. I alle disse fasene har også sekretariatet en rolle som praktisk utøver og tilrettelegger for kontrollutvalget.

Etter sekretariatets syn kan kontrollutvalgets rolle som oppdragsgiver på bakgrunn av erfaringene ovenfor kunne sikres bedre enn nå gjennom at kontrollutvalget fastsetter følgende rutiner for sine undersøkelser:

1. Kontrollutvalget tar selv initiativ til oppstart av de enkelte forvaltningsrevisjoner, i motsetning til nåværende praksis hvor revisjonen som leverandør tar dette initiativet ut fra eget skjønn.
2. Kontrollutvalget gir klare bestillinger til revisjonen med angivelse av forvaltningsrevisjonens formål, hovedproblemstillinger, avgrensninger. På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling utarbeider revisjonen projektskisse som legges fram til behandling i kontrollutvalget.

I det tilfellet at prosjektet er ment fakturert etter medgått tid skal prosjektskissen vedlegges et time- og kostnadsbudsjett for de ulike segmenter i prosjektet og med angivelse av timepris ekskl. mva.

Tilsvarende skal det ved avlevering av rapport vedlegges prosjektrekskap.

3. Kontrollutvalget setter klare tidsrammer for gjennomføring og rapportering.
4. Når kontrollutvalget har godkjent prosjektskisse og evt. time- og kostnadsbudsjett anses selve forvaltningsrevisjonen som endelig oppstartet og bestilt.
5. Kontrollutvalget v/sekretariatet innhenter statusrapport fra revisjonen underveis i undersøkelsens forløp i høvelig tid etter oppstart, med videre rapportering til leder når statusrapport foreligger, og til kontrollutvalget i påfølgende møte dersom dette finner sted før ferdig rapport fra forvaltningsrevisjonen foreligger.
6. Revisjonen skal dersom det oppstår særlige hindringer i forhold til gjennomføring av oppdraget som setter forvaltningsrevisjonen i fare, og problemet vurderes som fastlåst, gi skriftlig melding om dette til sekretariatet.

Samtidig må det forutsettes at rådmannen sikrer de interne rutiner i kommuneadministrasjonen slik at kontrollutvalgets kontroller ikke forsinkes eller i verste fall stopper opp grunnet manglende dokumentasjon fra kommunen.

Sekretariatets tilrådning:

Kontrollutvalget vedtar følgende rutiner ved oppstart og gjennomføring av forvaltningsrevisjoner og andre prosjektlignende oppdrag av en viss varighet for kontrollutvalget i Loppa kommune:

1. Kontrollutvalget tar selv initiativ til oppstart av de enkelte forvaltningsrevisjoner, i motsetning til nåværende praksis hvor revisjonen som leverandør tar dette initiativet ut fra eget skjønn.
2. Kontrollutvalget gir klare bestillinger til revisjonen med angivelse av forvaltningsrevisjonens formål, hovedproblemstillinger, avgrensninger. På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling utarbeider revisjonen prosjektskisse som legges fram til behandling i kontrollutvalget.

I det tilfellet at prosjektet er ment fakturert etter medgått tid skal prosjektskissen vedlegges et time- og kostnadsbudsjett for de ulike segmenter i prosjektet og med angivelse av timepris ekskl. mva.

Tilsvarende skal det ved avlevering av rapport vedlegges prosjektrekskap.

3. Kontrollutvalget setter klare tidsrammer for gjennomføring og rapportering.
4. Når kontrollutvalget har godkjent prosjektskisse og evt. time- og kostnadsbudsjett anses selve forvaltningsrevisjonen som endelig oppstartet og bestilt.
5. Kontrollutvalget v/sekretariatet innhenter statusrapport fra revisjonen underveis i undersøkelsens forløp i høvelig tid etter oppstartsvedtak, med videre rapportering til

leder når statusrapport foreligger, og til kontrollutvalget i påfølgende møte dersom dette finner sted før ferdig rapport fra forvaltningsrevisjonen foreligger.

6. Revisjonen skal dersom det oppstår særlige hindringer i forhold til gjennomføring av oppdraget som setter forvaltningsrevisjonen i fare, og problemet vurderes som fastlåst, gi skriftlig melding om dette til sekretariatet.