

Særskilt bestilling 2020

Utarbeidet av Hedmark  
Revisjon IKS på oppdrag fra  
kontrollutvalget i Elverum  
kommune

# Plan for forvaltningsrevisjon for Elverum kommune 2020-2023



Hedmark  Revisjon IKS

Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://hedmark-revisjon.no>

E-post: [post@hedmark-revisjon.no](mailto:post@hedmark-revisjon.no)

Org.nr: 974 644 576 MVA

## 1 Vedtak om plan for forvaltningsrevisjon

Områder og temaer som har vært aktuelle å ta inn i plan for forvaltningsrevisjon er behandlet i kontrollutvalgets møte 3.5.19 sak KU- 023/19 og 30.5.20 sak KU- 014/20. Hedmark Revisjon IKS har utarbeidet «Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon – Elverum kommune (2019)», som har vært kontrollutvalgets arbeidsdokument i forbindelse med valg av tema. Betegnelsen «overordnet analyse» tilsvarer det som i ny kommunelov betegnes som «risiko- og vesentlighetsvurderinger»<sup>1</sup>. Den foreløpige listen over temaer til Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023, kan oppsummeres som følger (nummereringen henviser til punkter i overordnet analyse (full liste fremgår av vedlegg B)):

- **Nr. 4 «Budsjettering og økonomistyring i Elverum kommune»**
- **Nr. 5 «Kommunens eierstyring av selskaper»**
- **Nr. 7 «Innkjøp»**
- **Nr. 9 «Heltid/deltid»**
- **Nr. 15 «Næringsutvikling»**
- **Nr. 19 «Vikarbruk i Pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten»**
- **Nr. 28 «Tiltak for å forhindre barnefattigdom»**
- **Nr. 29 «Tilpasset undervisning og spesialundervisning»**
- **Nr. 33 «Skolemiljø og mobbing (etterlevelse av opplæringsloven kap. 9A)»**
- **Nr. 36 «Tilbud til barn i barnehage med særskilt behov»**
- **Nr. 37 «Tilskudd til private barnehager»**
- **Nr. 39 «Styring av byggeprosjekter – internkontroll, oppfølging og økonomi**

Temaene prioriteres av Kontrollutvalget, som også bør gis mulighet til å gjøre endringer i planen i løpet av planperioden dersom det skulle bli nødvendig. I dette dokumentet legger Hedmark Revisjon IKS frem forslag til prosjekter innenfor de 12 nevnte temaer. Vi fastholder de prosjektnumre som fremgår ovenfor, slik at linjen tilbake til den overordnede analysen fortsatt er tydelig<sup>2</sup>.

Notatet viser våre forslag til problemstillinger, hvor vi har tatt utgangspunkt i en vesentlighets- og risikovurdering jf. vedlegg B. Kontrollutvalget vil for hvert tema få utarbeidet en prosjektplan hvor revisor og kontrollutvalg utreder videre hva som er relevant og ønskelig at prosjektene undersøker. Det er i denne forbindelse sentralt at forvaltningsrevisjonsprosjektene gir informasjon og innspill til eventuelle forbedringspunkter, og at prosjektene blir til nytte både for kommunens administrasjon som for de innbyggere som benytter de kommunale tilbudene.

Løten, den 13. mai 2020

Jo Erik Skjeggstad  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Magnus Michaelsen  
Utøvende forvaltningsrevisor

<sup>1</sup> I den grad det i dette dokumentet henvises til «overordnet analyse» gjelder dette den analysen som ble gjennomført av Hedmark Revisjon IKS våren 2019, før ny kommunelov trådte i kraft.

<sup>2</sup> Se også liste over temaer fra overordnet analyse i vedlegg B.

## Innhold

1	Vedtak om plan for forvaltningsrevisjon.....	1
2	Plan for forvaltningsrevisjon – Hva er det? .....	3
3	Plan for forvaltningsrevisjon i Elverum kommune .....	4
4	Hensynet til øvrige bestillinger.....	4
5	Forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunen har eierinteresse i .....	5
6	Forslag til prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon.....	5
6.1	Prosjekt nr. 4 «Budsjettering og økonomistyring i Elverum kommune» .....	5
6.2	Prosjekt nr. 5 «Kommunens eierstyring av selskaper» .....	6
6.3	Prosjekt nr. 7 «Innkjøp» .....	9
6.4	Prosjekt nr. 9 «Heltid/deltid» .....	10
6.5	Prosjekt nr. 15 «Næringsutvikling» .....	12
6.6	Prosjekt nr. 19 «Vikarbruk i Pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten».....	14
6.7	Prosjekt nr. 28 «Tiltak for å forhindre barnefattigdom».....	16
6.8	Prosjekt nr. 29 «Tilpasset opplæring og spesialundervisning» .....	17
6.9	Prosjekt nr. 33 «Skolemiljø og mobbing (etterlevelse av opplæringsloven kap. 9A)» .....	19
6.10	Prosjekt nr. 36 «Tilbud til barn i barnehage med særskilte behov» .....	21
6.11	Prosjekt nr. 37 «Tilskudd til private barnehager» .....	23
6.12	Prosjekt nr. 39 «Styring av byggeprosjekter – Internkontroll, oppfølging og økonomi» .....	24
7	Referanser .....	26
7.1	Skriftlige dokumenter.....	26
7.2	Nettsteder .....	26
	Vedlegg A: Samlet oversikt over prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023.....	27
	Vedlegg B: Aktuelle områder for forvaltningsrevisjon i overordnet analyse 2019 .....	29

## 2 Plan for forvaltningsrevisjon – Hva er det?

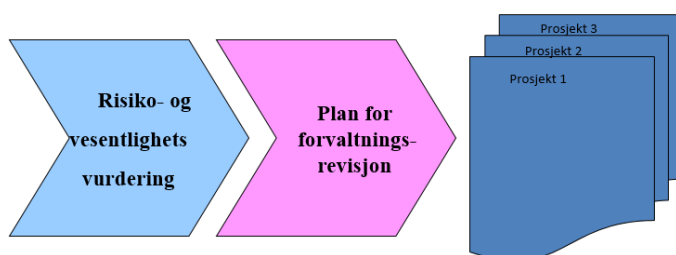
Kontrollutvalget skal etter kommunelovens § 23-2 se til at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Det er dette som forstås som forvaltningsrevisjon.<sup>3</sup>

Det følger av Kommunallovens § 23-3 at kontrollutvalget skal utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen i kommunen og i kommunens selskaper minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. Kommunestyret står også fritt til å bestemme at slike planer skal utarbeides oftere. For at planene skal være effektive og inneha nødvendige kvaliteter, kan det være hensiktsmessig at disse utarbeides årlig – eventuelt at planen hvert år undergis en vurdering med henblikk på behov for endringer. Det kan også være hensiktsmessig å samordne planleggingen av forvaltningsrevisjon med planleggingen av eierskapskontroll etter KL § 23-4.

Planen for forvaltningsrevisjon vedtas av kommunestyret. Kontrollutvalget vedtar hvilke revisjoner som skal gjennomføres med utgangspunkt i denne planen. Kontrollutvalgets myndighet til å foreta eventuelle endringer i den vedtatte planen vil bero på hvilke rammer kommunestyret har satt. Eksempelvis kan kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden. Ofte vil kommunens utfordringer endre seg over tid, slik at risikoområder med behov for forvaltningsrevisjon også endrer seg kontinuerlig.

Plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en vurdering av risiko og vesentlighet for kommunens virksomhet. Målet i denne vurderingen er å avdekke indikasjoner på avvik eller svakheter som kan være gjenstand for en forvaltningsrevisjon sett i forhold til økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og kommunestyrets vedtak. Målsettinger og risikovurderinger henger nøye sammen, da risikovurderingen består i å identifisere relevante trusler for oppnåelse av kommunens målsettinger. Risiko kan skyldes både interne og eksterne forhold. Eksempel på eksterne forhold kan være ny lovgivning eller reguleringer, endring i kommunens økonomi osv. Interne faktorer kan være organisatoriske endringer, rekrutteringsproblemer, kompetanse og kapasitet, organisasjonskultur osv.

I oversiktsform blir forløpet frem mot en plan for forvaltningsrevisjon og gjennomføring av forvaltningsrevisjon som følger:



Risiko- og vesentlighetsvurderingene, plan for forvaltningsrevisjon og prosjektrapportene vil i utgangspunktet være offentlig tilgjengelig for allmennheten, jf. offentlighetsloven § 2.

<sup>3</sup> I tillegg til forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalget bestille «særskilte bestillinger». Særskilte bestillinger adskiller seg fra forvaltningsrevisjon ved at prosjektene ikke fullt ut gjennomføres i samsvar med standarden, RSK001, som forvaltningsrevisjon følger. De særskilte bestillingene blir videre ikke underlagt kvalitetskontroll fra Norges Kommunerevisorforbund. Særskilte bestillinger vil typisk være mindre i omfang og ha et mer innsnevret fokusområde enn i en forvaltningsrevisjon.

### 3 Plan for forvaltningsrevisjon i Elverum kommune

Kontrollutvalget i Elverum kommune fikk første gang fremlagt en overordnet analyse i møte den 3.5.19. Analysen er utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS og bygger på informasjon fra:

- Kommuneplan 2010-22
- Handlings- og økonomiplan 2019-22
- Årsrapport for 2017 og 2018
- Forespørsel og samtale med rådmannen
- Samtaler med utvalgte ansatte hos Hedmark Revisjon IKS
- Diverse statistikk fra KOSTRA, folkehelseprofilen, Kommunebarometeret etc.
- Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)

På bakgrunn av den overordnede analysen har kontrollutvalget valgt en rekke temaer som kan være relevante i en plan for forvaltningsrevisjon. I dette dokumentet, presenterer vi de valgte prosjektene nærmere.

I sak 34/18 bestilte Kontrollutvalget et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot tjenestetilbudet inne psykisk helsearbeid og rus. Dette prosjektet er omtalt i plan for forvaltningsrevisjon 2015-2019 (prosjekt 11) og er ikke nærmere beskrevet i dette dokumentet. Overordnet analyse skulle gi det kontrollutvalget som satt frem til høsten 2019 et grunnlag for å fatte vedtak om en foreløpig plan for forvaltningsrevisjon. Den foreløpige planen ble overlevert til nytt kontrollutvalg som har hatt i oppgave å utarbeide det endelige forslaget til planen som oversendes kommunestyret til behandling. Intensjonen er videre at kontrollutvalget skal stå for prioritering av prosjektene (hvilken rekkefølge de skal gjennomføres i) i den planen kommunestyret vedtar.

Det bør også tas stilling til om kontrollutvalget skal ha mulighet for å gjøre endringer i planen i planperioden. I så fall, bør dette spørsmålet legges frem for kommunestyret – enten ved å ta det inn i selve planen, eller som en innstilling i saken som legges frem for kommunestyret.

### 4 Hensynet til øvrige bestillinger

Mange undersøkelser på ett og samme tjenesteområde kan medføre en stor belastning for den aktuelle administrasjonen. Med mindre det er et særskilt behov for det, bør det derfor tilstrebes at undersøkelsene ikke berører områder hvor det nylig er gjennomført andre særskilte bestillinger eller forvaltningsrevisjoner. Følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter har blitt gjennomført eller skal gjennomføres i Elverum kommune (leveringsår i parentes):

- Samhandlingsreformen, kapasitet og kompetanse - utskrivningsklare pasienter (2016)
- Styring og intern kontroll i kultursektoren (2016)
- Integrasjon av flyktninger (2017)
- Eiendomsforvaltning og vedlikehold (2018)
- Midt-Hedmark brann og redningsvesen IKS – Varslingsrutiner (2018)
- Helseforebygging (leveres høsten 2019)
- Barneverntjenesten (leveres høsten 2019)
- Koordinering av psykiatriske tjenester (startes opp i 2020)
- Oppfølgingskontroll etter forvaltningsrevisjon ved kultursektoren (2016)
- Selskapskontroll i Agena AS (2017)

- Undersøkelse innenfor barneverntjenesten – m/fokus på oppfølging av meldinger, tidsoverskridelser og kategorisering av årsaker til henleggelse (2017)
- Selskapskontroll Terningen Arena og Kultur AS, inkl. driftsselskap (2018)
- Oppfølgingskontroll TAIK AS og TAIKD AS (2019)

## 5 Forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunen har eierinteresse i

Oversikt over kommunens eierskap er presentert i overordnet analyse 2019. I forbindelse med de risiko- og vesentlighetsvurderingene som er gjort, er kommunale tjenester som utøves av kommunalt eide selskaper tatt hensyn til i overordnet analyse og aktuelle forvaltningsrevisjoner har blitt vurdert av kontrollutvalget. Det utarbeides en egen plan for eierskapskontroll i kommunens selskaper, som kan ses i sammenheng med plan for forvaltningsrevisjon.

## 6 Forslag til prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon

### 6.1 Prosjekt nr. 4 «Budsjettering og økonomistyring i Elverum kommune»

Kommunen ligger som nummer 409 av 422 innenfor kommuneøkonomi på Kommunebarometret for 2019. Dette er ned 19 plasser fra 2018, og 91 plasser siden 2017.

KOSTRA-tall viser at kommunens arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter er kun 4 % i 2017, noe som er vesentlig lavere enn for landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppe 13. Prosenten har vært fallende fra 2015, noe som tilsier at kommunen, i større grad enn tidligere, kan ha utfordringer med å betale sine løpende forpliktelser (svakket likviditet). Gjeldsgraden (langsiktig gjeld) har vært økende de senere år og ligger ca. 30 % over landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppe 13. Brutto investeringsutgifter i forhold til brutto driftsinntekter har økt med 16 % i perioden 2015-2017, og ligger godt over landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppe 13. Kommunen har relativt lav grad av egenfinansiering. Disse forholdene innebærer risiko knyttet til likviditet, økende gjeldsgrad og sårbarhet mht. renteendringer som følge av mange og store investeringer de senere år.

I årsberetningen for 2018 skriver rådmannen:

*«Regnskapet for 2018 viser et negativt netto driftsresultat på 5,2 millioner kroner som utgjør en resultatgrad på – 0,31%. Resultatet er betydelig svekket i forhold til regnskap 2015, 2016 og 2017. Negativt netto driftsresultat svekker kommunens økonomiske balanse. Inndekningen av dette må gjøres med bruk av frie inntekter eller tidligere års avsetning av frie midler. Sammenliknet med et mål om 2 % netto driftsresultat av brutto driftsinntekter, er det et avvik på 39,4 millioner kroner. Dette avviket viser Elverum kommune sin største utfordring i tiden som kommer. Det er et alt for høyt aktivitetsnivå sett opp mot løpende inntekter. Aktivitetsnivået er i denne sammenheng ikke relatert til de investeringer Elverum kommune har gjennomført og som pågår i gjeldende økonomiplanperiode. Økte finansutgifter i form av renter og avdrag kommer for fullt i 2019 og årene som kommer. Dette er utgifter som kommer i tillegg til den aktivitet som har medført et merforbruk i 2018. I 2018 fikk Elverum kommune en økning i frie inntekter, ved å sammenlikne opprinnelig budsjett og regnskap, på til sammen 18,2 millioner kroner. Økningen skyldes god skatteinngang nasjonalt og lokalt. Sentrale myndigheter har meddelt at kommunene ikke kan påregne at dette vil fortsette. De fleste kommuner har klart å avsette denne merinntekten til fond. Elverum kommune har måtte bruke den til å saldere et merforbruk på tjenesteområdene. Årets driftsregnskap legges fram med et regnskapsmessig merforbruk på 3,1 millioner kroner. Dette må dekkes inn med bruk av fond».*

Rådmannen peker på at korrigert arbeidskapital er negativ, og at dette er en indikasjon på at kommunen må være forberedt på å ta opp likviditetslån/kassakreditt for å betale løpende forpliktelser. Videre må kommunen korrigere aktivitetsnivået slik at man får et positivt netto driftsresultat. Videre peker rådmannen på at budsjettet for 2018 er det andre budsjettet der budsjettet er fordelt på

tjenesteområder og ikke sektorer. Administrasjonen sliter fortsatt med å få koordinert rapporteringen av ressursbruk fra sektor til tjenesteområder. Dette har medført at noen sektorer også i 2018 har store avvik på grunn av manglende budsjettjusteringer gjennom året.

Det blir helt sentralt med god økonomistyring og at aktivitetsnivået i kommunen holdes under kontroll i årene som kommer.

Med bakgrunn i ovenstående forhold anser revisjonen at området er aktuelt. En revisjon kan vurdere om kommunen lever opp til føringer for budsjettering og økonomistyring generelt. Revisjonen kan eksempelvis ta utgangspunkt i reglene om budsjettering fra kommuneloven eller i forhold til kommunens evne til risikostyring (COSO).

Revisjonskriterier kan eksempelvis utledes fra kommuneloven som har eget kapittel om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering. Forskrift om årsbudsjett og forskrift om årsregnskap vil være aktuelle kilder, samt veiledere i økonomiplanlegging i kommunene og kommunens egne retningslinjer og skriftlige prosedyrer og rutiner.

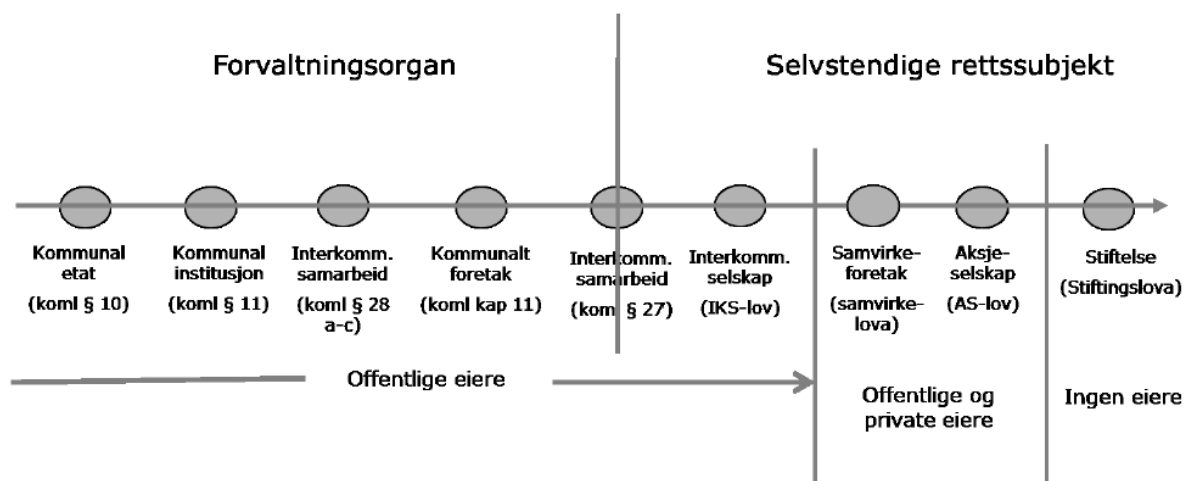
Vi ser for oss en forvaltningsrevisjon med følgende formål og problemstillinger:

<b>Formål</b>	Å undersøke om Elverum kommune følger lover og regler for budsjettering og om en har en budsjettoppfølgingen og rapportering som bidrar til god økonomistyring og tar hensyn til risiko på området.
<b>Problemstillinger</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Hvilken prosess har Elverum kommune etablert for å utarbeide og beslutte økonomiplan og budsjett i samsvar med gjeldende regelverk?</li><li>2. I hvilken grad bidrar budsjettprosessen i Elverum kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring?</li><li>3. I hvilken grad bidrar budsjettoppfølgingen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk?</li><li>4. I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Elverum kommune oppnår god økonomistyring?</li></ol>
<b>Nytteverdi</b>	<p>I en situasjon der kommunens økonomi blir stadig mer anstrengt er det viktig at kommunen har gode prosesser rundt budsjettering og økonomistyringen slik at budsjettene blir mest mulig realistiske og at relevant risiko tas hensyn til i økonomistyringen. En forvaltningsrevisjon kan sette fokus på kommunens praktisering og eventuelt bidra til forbedring.</p> <p>Budsjettprosessen og rapportering er videre en viktig del av de folkevalgte sin styring av kommunen. Måten dette legges opp på vil ha stor betydning for lokaldemokratiet. En forvaltningsrevisjon kan belyse og eventuelt komme med forbedringsforslag overfor måten dette praktiseres på i kommunen.</p>

## 6.2 Prosjekt nr. 5 «Kommunens eierstyring av selskaper»

Det er vanlig at kommuner og fylkeskommuner organiserer deler av sin virksomhet i mer fristilte organisasjonsmodeller som selskaper, stiftelser og andre ulike typer kommunale samarbeid. Dette medfører en mer kompleks og fragmentert organisering i kommunesektoren, og innebærer utfordringer når det gjelder folkevalgt, demokratisk styring og kontroll. Følgende modell illustrerer

ulike selskapsmodeller og de folkevalgtes påvirkningsgrad gjennom kommunestyret, representantskap og generalforsamling (merk at § 27-samarbeid endres med ny kommunelov)<sup>4</sup>:



Elverum kommune har en rekke eierskap i denne typen selskaper:

- Elverum kommuneskoger KF (100 %)
- Agena AS (100 %)
- Elverumregionens Næringsutvikling AS (33,3 %)
- Elverum Kommunale Industribygg AS (100 %)
- Elverum kommunale industribygg Utvikling AS (100 %)
- Elverum tomeselskap AS (100 %)
- Elverum Energi AS (100 %)
- Terningen Arena Idrett og Kultur AS (100 %)
- Terningen Arena Idrett og Kultur Drift AS (100 %)
- Flerbruksanlegget AS (100 %)
- AVR Institute Norway AS (33,3 %)
- Nordavind DC Sites AS (11,11 %)
- Sør-Østerdal Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (50 %)
- Midt-Hedmark Brann- og Redningsvesen IKS (30,5 %)
- Hedmark Revisjon IKS (11,6 %)
- Elverum kommunale pensjonskasse (100%)
- Stiftelsen Festspillene i Elverum
- Elverum kommunes stiftelse for utdanning
- Elverum kommunes stiftelse for jord, skog og bygdepleie
- Elverum kommunes stiftelse for helse, omsorg og pleie

Lovpålagte tjenester som renovasjon, brann- og redningsvesen og revisjon er organisert som interkommunale selskaper, hvor Elverum kommune deltar sammen med andre kommuner i Hedmark. Elverum er heleier av åtte aksjeselskaper, og deleier i tre.

<sup>4</sup> Interkommunale samarbeid etter § 27 må omdannes til kommunalt oppgavefellesskap, interkommunalt politisk råd eller alternativt omorganiseres til annen selskapsform (IKS, AS eller SA). Kommunene har fire år på gjennomføre endringene etter at ny kommunelov trer i kraft.



Gjennom eierutøvelsen vil representanter valgt av kommunestyret representere kommunestyret i representantskap og generalforsamlinger. Representantene trenger ikke å være folkevalgte. Dersom representantene ikke er valgt blant kommunestyrets medlemmer, vil det kunne være større risiko for at styringssignaler fra, og informasjon tilbake til, kommunestyret ikke kommer frem. For å kunne yte god eierrepresentasjon er det også viktig at det er god folkevalgtopplæring om hvordan man som kommunens representant handler i de ulike eierorganene og i selskapsformene.

I en del selskaper er det kutyme for at ordfører/varaordfører er representert i øverste forsamling. De samme partene er som oftest også til stede på eiermøter. Eiermøter er uformelle møter mellom eierne og selskapenes ledelse. Det er viktig at man har forståelse for at eiermøter ikke kan fatte vedtak, og at eiermøtene ikke kan ta avgjørelser, selv om det kan bli gitt signaler til ledelsene som senere vil kunne bli fremmet i representantskap/generalforsamling. Disse signalene bør først ha vært behandlet av kommunestyret.

Uansett om kommunens motiv for selskapsdannelse er forretningsmessig drift eller basert på et ønske om å ivareta samfunnsmessig viktige oppgaver, er et aktivt eierskap grunnleggende for en best mulig lokalpolitisk forvaltning av de samlede verdiene i kommunen.

Elverum kommune har utarbeidet eierskapsmelding som skal beskrive hva man vil med selskapene. Dette kan bidra til å redusere risiko. Kommunen har opplyst at de arbeider med å revidere eierskapsmeldingen. Arbeidet har tatt tid, og er så vidt vi er kjent med, ikke fullført per april 2020. Siste endring i eierskapsmeldingen stammer fra 2013.

Kommunen har etablert et selskapssekretariat bestående av assisterende rådmann og en jurist. Hvert år er det eiermøte i starten av året og på høsten er det generalforsamling. Det er også dialog mellom disse møtene.

I ny kommunelov stilles det nye krav til kommunens åpenhet vedrørende kommunens virksomhet (Kommuneloven kapittel 4). Kommunen skal legge til rette for at alle skal få tilgang til kommunens virksomhet også om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Kommunen skal være aktiv med informasjonen, noe som betyr at kommunen selv må være pådriver for å gjøre informasjonen tilgjengelig. Dette vil da inkludere oppdatert informasjon om kommunens selskaper.

Et prosjektet på området vil kunne vurdere i hvilken grad Elverum kommunes praktisering av eierskap er i henhold til anerkjente prinsipper for eierstyring og kommunens mål og øvrige vedtak. I flere selskaper hvor Elverum kommune har eierskap, har det blitt gjennomført selskapskontroller i løpet av de senere år, eksempelvis Agena AS, Terningen Arena Idrett og Kultur AS, Terningen Arena Idrett og Kultur Drift AS mv. Det innebærer at kommunen er kjent med en del forhold som bør forbedres.

Et alternativ er å gjøre kontroller med hensyn til eierstyring ved å gjennomføre flere selskapskontroller der det er fokus på eierstyring.

Vi ser for oss en forvaltningsrevisjon med følgende formål og problemstillinger:

---

**Formål**

Å undersøke om Elverum kommune følger veiledende prinsipper for god eierstyring i selskapsformer hvor kommunen har eierskap.

**Problemstillinger**

1. I hvilken grad følger eierrepresentantene opp kommunestyrets vedtak ved eierutøvelsen?

2. I hvilken grad får kommunestyret informasjon tilbake fra representantskapsmøter og generalforsamlinger?
3. Er Elverum kommunes eierstyring i tråd med retningslinjer for god eierstyring?

#### Nytteverdi

Kommunene har ulike grunner til å gå inn i selskaper med ulike modeller, men fellesnevneren er at kommunen har et formål med eierskapet, om det så er fordi selskapet skal forvalte kommunens interesser eller yte lovpålagte tjenester.

Valg av selskapsmodell har innvirkning på hvor fleksibelt selskapet er med hensyn til politiske styringslinjer og signaler.

God dialog og informasjonsflyt mellom kommunestyret, eierrepresentantene og selskapene vil øke sannsynligheten for at selskapene følger de politiske ønskene i kommunen. Dette kan gi utslag i at kommunens interesse med eierskapet, forvaltningen selskapet driver og tjenestene de yter følger kommunens ønsker med eierskapet.

### 6.3 Prosjekt nr. 7 «Innkjøp»

Hedmark Revisjon IKS har tidligere (2012) gjennomført forvaltningsrevisjon av Elverum kommunes etterlevelse av anskaffelsesregelverket hvor revisor vurderte at det forelå omfattende brudd på anskaffelsesregelverket for anskaffelsene mellom kr. 100.000,- og 500.000,- eks. mva. i Elverum kommune. Dette er nå flere år siden, og det kan være grunn for å følge opp med en ny forvaltningsrevisjon på området.

Elverum kommune deltar i innkjøpssamarbeid sammen med kommunene Hamar, Ringsaker, Stange og Løten, og har inngått en rekke rammeavtaler sammen med disse. Tidligere innkjøpsrådgiver har fratrudd sin stilling og ny innkjøpsrådgiver tiltrådte stillingen den 1.4.19. Elverum kommune er også medeier og kjøper tjenester fra Abakus AS i forbindelse med anskaffelser.

Et prosjekt på innkjøp kan omhandle etterlevelse av anskaffelsesregelverket, men også oppfølging av inngåtte kontrakter. Ved offentlige innkjøp skal en anskaffelse som hovedregel lyses ut for å innhente tilbud. Hva som er det beste tilbudet må avgjøres etter et sett kriterier. Disse kriteriene refereres som oftest til som kravspesifikasjoner og blir vedlagt utlysningen av tilbudskonkurransen.

Valget av hvilken tilbyder man skal inngå kontrakt med gjennomføres etter en evaluering av det beste og mest passende tilbudet i henhold til hva som ble lagt som forutsetninger for anskaffelsen. Denne kontrakten skal stå i samsvar med tilbudet. Slike kontrakter inngås for en gitt tidsperiode/leveranse. Over tid kan rammebetingelsene for opprinnelig utlysning bli endret, som for eksempel svingninger i leverandørpriser, endringer i tilbyders driftsutgifter, inflasjon, konsumprisvekst mv. Det kan også forekomme aktiviteter i selskapene som tilbyr varer og tjenester som bryter med for eksempel arbeidsmiljøloven eller hvitvaskingsforskriften. De samme forhold kan gjelde underleverandører. Kommunen har et ansvar også overfor disse så lenge de er kjent med at det opereres med underleverandører.

Endringer av rammebetingelsene ved kontraktsinngåelse kan medføre at tilbudt tjeneste eller vare endres. Slike endringer kan for eksempel bestå av behov for nedbemanning, høy bruk av midlertidig ansatte, bruk av overtid, eller at det går ut over varens kvalitet. Kommunen har en etisk forpliktelse ved anskaffelser (anskaffelsesforskriften kap. 9 og 24), og eventuelle kritikkverdige forhold kan i beste

fall medføre dårlig omdømme for kommunen. Det kan derfor være hensiktsmessig å drive kontraktsoppfølging underveis i kontraktperioden for å kontrollere om tilbyder fortsatt leverer på inngått kontrakt.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidet en veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser. Veilederen kan benyttes som et utgangspunkt for hvilke krav som kan stilles til kommunens kontraktsoppfølging i prosjektets revisjonskriterier.

Vi ser for oss en forvaltningsrevisjon med følgende formål og problemstillinger:

<b>Formål</b>	Å undersøke om Elverum kommune driver kontraktsoppfølging etter inngåtte anskaffelser.
<b>Problemstillinger</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Inngår Elverum kommune skriftlig kontrakt for alle anskaffelser?</li><li>2. Har kommunen tilfredsstillende retningslinjer/rutiner for oppfølging av kontrakter?</li><li>3. Har kontraktene et innhold som muliggjør oppfølging av anskaffelsen?</li><li>4. Er kontraktsbestemmelsene fulgt opp på en tilfredsstillende måte?</li></ol>
<b>Nytteverdi</b>	<p>Når kommuner går til anskaffelser av varer og tjenester skal kommunene som hovedregel følge retningslinjene for offentlige anskaffelser. Det er viktig at disse utlysningene inneholder kravspesifikasjoner slik at kommunen kan differensiere mellom tilbyderne og for å fastsette nøyaktig det som kommunen har behov for.</p> <p>I og med at mange anskaffelser inngås med kontrakter som forløper over lengre tidsperioder, vil det være risiko for at rammebetingelsene for kontrakten endres. Dette kan påvirke både kostnader og kvalitet på det som leveres. Det kan derfor være hensiktsmessig at kommunen følger opp kontraktene i løpet av perioden. En aktiv oppfølging vil kunne sikre at kommunen får det de har ønsket gjennom anskaffelsen.</p> <p>En forvaltningsrevisjon kan frembringe informasjon om hvorvidt Elverum kommune har et godt system for å sikre at kommunen får de varer og tjenester som de har inngått avtaler for.</p>

#### 6.4 Prosjekt nr. 9 «Heltid/deltid»

Heltid/deltid er et tema som har vært og er aktuelt i kommunal sektor. Elverum kommune har i handlings- og økonomiplan 2016 – 2019, vedtatt at kommunen skal ha fokus på heltidskultur. Dette følger av kommunestyrevedtak av 15.12.15, punkt 15. I 2017, i forbindelse med kommunestyrets behandling av Handlings- og økonomiplan 2018-2021, fattet kommunestyret vedtak om at rådmannen skulle fremme en sak til politisk behandling der strategier og tiltak for redusert bruk av deltidsstillinger i Elverum kommune skulle fremgå. Det ble spesifikt vist til at kvinner langt oftere er ansatt i deltidsstillinger enn menn, og at det er viktig å redusere denne forskjellen, særlig ved reduksjon av ufrivillig deltid blant kvinnelige ansatte. Saken ble lagt frem for kommunestyret 29.8.18 (sak 095/18) som orienteringssak.

Høsten 2016 ble det opprettet en partssammensatt arbeidsgruppe som har samlet fakta rundt utbredelsen av deltidsstillinger i kommunen og sett på ulike løsninger som kan fremme heltidskultur. Deltidsproblematikken har vært størst innenfor sektor for pleie, rehabilitering og omsorg.

Arbeidsgruppen valgte derfor å fokusere på nettopp denne sektor for å se på ulike alternative turnusordninger, i den hensikt å vurdere om dette kan føre til større stillinger for flere og på den måten legge bedre til rette for en heltidskultur. Rapporten ble lagt frem for kommunestyret den 13.12.18 (sak 170/18).

Arbeidsgruppens rapport viser at det er utfordrende å løfte gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie, rehabilitering og omsorg. En del kommuner har jobbet med heltidskultur i perioden 2011-2015 gjennom et prosjekt av KS. De klarte i perioden å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse med 6 %, fra 61 % til 67 %. KS sitt mål var 82 %. Ved utgangen av 2015 var gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie, rehabilitering og omsorg på 63,78 %.

Ønsket om heltidskultur er et overordnet samfunnsutfordring og ikke primært et lokalt problem for Elverum kommune. Det er en utbredt holdning i arbeidstakernes organisasjoner at økt frekvens på helgearbeid ikke er ønskelig. Dagens etablerte måte å organisere turnusarbeid på bremser en økning av heltidsstillinger. Det er blant annet frekvensen av helgearbeid hver tredje helg som medfører at turnusen har behov for flere små helgestillinger for å kunne levere en forsvarlig tjeneste gjennom hele uka. Dette gir enkelte stillinger ned i ca. 20 %. Arbeidsgruppen i Elverum kommune har blant annet vurdert langturnus, og holdningsendring i forbindelse med hyppighet av helgearbeid, for å finne bemanningsløsninger som kan løse noe av deltidsproblematikken. Det er også gjort forsøk på å komme til enighet med de tillitsvalgte i bruk av årsturnus som en forsøksordning i en konkret enhet. Det vil si at det utarbeides en turnus for hele året, der ansatte får muligheten til å plukke vakante vakter utover sin ordinære stillingsstørrelse, med mulighet for å øke stillingsstørrelsene.

Arbeidsgruppen gjennomførte en undersøkelse blant ansatte i pleie, rehabilitering og omsorg. De viktigste punktene å merke seg er at mer enn åtte av ti jobber turnus og fire av ti er misfornøyd med sin stillingsstørrelse. Det er likevel viktig å bemerke at av de som er misfornøyd med stillingsstørrelsen, er det kun fire av ti som ønsker heltidsstilling, mens fire av ti ønsker en stilling på 80-90 %.

I årsberetningen for 2018 skriver rådmannen at deltidsproblematikken ikke kan løses uten økt arbeid på helg og/eller styrking av grunnbemanning for å kunne gjennomføre turnuser uten små deltidsstillinger i samme grad som nå. Arbeidsgruppen viser til at forskning viser at langvakter i turnusyrker er det som er mest effektivt for å øke stillingsandelene. I arbeidsgruppens undersøkelse er det kun én av fire i pleie, rehabilitering og omsorg som ønsker å prøve ut langvakter. Fire av ti sier nei.

Hovedregelen i arbeidsmiljøloven er at arbeidstagere skal være ansatt i faste stillinger. Det kan imidlertid også inngås midlertidige ansettelsesforhold, som for eksempel ved tilsetning i vikariater. Kvalifiserte deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling ved ledighet. Deltidsansatte som i over 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i perioden, så sant behovet for merarbeid fortsatt foreligger.

Avslutningsvis i arbeidsgruppens rapport blir det vist til at det i forbindelse med hovedtariffoppgjøret 2018 skulle bli utarbeidet retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte. I KS hovedtariffavtale punkt 2.3.1 fremgår det at det skal utarbeides lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte, og at disse retningslinjene bør inneholde blant annet elementer knyttet til fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.

Med bakgrunn i ovenstående mener vi det kan være aktuelt å se på heltid- / deltidsproblematikk i kommunen. Revisjonskriterier kan ta utgangspunkt i kommunens egne mål, vedtatte strategier, arbeidsmiljøloven og KS' veileder for lokalt arbeid med heltidskultur.

Det antas at følgende formål og problemstillingen kan være aktuelle i en forvaltningsrevisjon:

<b>Formål</b>	Formålet med en forvaltningsrevisjon vil være å undersøke Elverum kommunes arbeid med målsettingen om å i størst grad sikre heltidsstillinger for ansatte i kommunen.
<b>Problemstillinger</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. I hvilken grad følger kommunen opp kommunale mål om å redusere bruken av deltidsstillinger?</li><li>2. Har Elverum kommune utarbeidet lokale retningslinjer for å øke antall heltidsansatte?</li></ol>
<b>Nytteverdi</b>	Kommunestyret i Elverum har vedtatt å prioritere iverksettelse av tiltak for å øke graden av heltidsstillinger. En forvaltningsrevisjon vil kunne gi politisk ledelse informasjon om hvorvidt tiltakene er fulgt opp og har bidratt til å øke graden av heltidsstillinger.

### 6.5 Prosjekt nr. 15 «Næringsutvikling»

Media har satt fokus på næringsutvikling i Elverum kommune den senere tid som følge av at Hedmark fylkeskommune har etterlyst satsning på området. Det kan være grunn til å se nærmere på hvilke målsettinger kommunen har på området, og hva kommunen gjør for å oppfylle disse.

Elverum kommune har en strategisk næringsplan som ble vedtatt av kommunestyret den 22.10.14. Planen løp fra 2014-2018. Planen redegjør for mål og strategier på fem fokusområder:

- Virksomheter
- Besøk
- Bosetting
- Byutvikling og infrastruktur
- Omdømme

Hovedmålene for hvert fokusområdet er listet slik med indikatorer og status:

<b>Fokusområde</b>	<b>Mål</b>	<b>Indikator</b>
<b>Virksomheter</b>	Økt antall arbeidsplasser til 11 000 innen 2020	Antall nye arbeidsplasser Årlig økning på 1,1 %
	Økt antall nyregistrerte virksomheter	Antall nyregistrerte virksomheter Mellom 100-120 nyregistreringer årlig
	Mer «grønn» næringsutvikling	Igangsatte «grønne utviklingsprosjekt Årlig økning på 2-5 miljøsertifiserte bedrifter
<b>Besøk</b>	Flere besøkende til Elverum	Økt verdiskaping i kultur- og opplevelsesnæringene

		Økt antall besøkende
		Flere arrangementer
		Flere unike og kvalitativt gode opplevelser
	Godt samarbeid mellom aktører innen besøksnæringene	Etablert et arrangementsnettverk
<b>Bosetting</b>	Økt bosetting til 22 000 innbyggere innen 2020	1 % årlig vekst i antall innbyggere
	Flere byggeklare boligtomter i attraktive områder	Opparbeides årlig 130 boenheter fordelt på flerfamilieboliger og eneboliger
	Elverum kommune skal ha mål om full barnehagedekning for å tiltrekke seg unge innflyttere	Ingen barn på venteliste for å få barnehageplass i Elverum kommune
<b>Byutvikling/infrastruktur</b>	Et funksjonelt og estetisk bysentrum med urbane kvaliteter	Byplan vedtas i 2016
	Funksjonell infrastruktur	Næringsarealer tatt i bruk
<b>Omdømme</b>	Elverum skal fremstå som et attraktivt sted å bo, besøke og drive næringsvirksomhet	Gjennomført tiltak for å få flere til å bosette seg og drive næringsvirksomhet i Elverum
		Resultater i Nærings-NM

Det vil kunne være nyttig å se på om de fastsatte målsettingene følges opp og at det blir rapportert på måloppnåelse for disse.

Hedmark Revisjon IKS har gjennomført en selskapskontroll i Elverumregionens Næringsutvikling AS (ERNU) i 2013. Hovedproblemstillingene omhandlet om Elverum kommune førte kontroll med sine eierinteresser i ERNU AS, og om kommunens eierinteresser ble utøvd i samsvar med kommunestyrevedtak, kommunens eierskapsmelding og eierstrategi, samt etter aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse. Rapporten oppsummerer at disse forholdene i det alt vesentligste var i tråd med det som er å forvente av eierstyring. I den grad det ble gitt anbefalinger, omhandlet dette skriftlige eieravtaler, formalisert rapportering til styret om virksomhet, stilling og resultatutvikling, formell behandling av styreinstruksen i generalforsamlingen, vurdering av behov for styreforsikring og om man burde registrere styret i styrevervregisteret i samsvar med kommunens eierstrategi.

Høsten 2018 fratrådte Elverum kommunes næringssjef stillingen og gikk over til ny arbeidsgiver. Elverum kommune har etter dette stått uten kommunal næringssjef. I kommunestyret 3.4.19, i sak 40/19, orienterte rådmannen om at Elverum kommune ønsker at næringssjeffunksjonene som Elverum kommune må ivareta skal reguleres i form av en særskilt avtale mellom kommunen og Elverum Vekst, som ble stiftet som «morselskapet» til blant annet ERNU. Kommunestyret vedtok at det skal være fire årlige eierdialoger mellom Elverum Vekst og kommunen/generalforsamlingen.

Kommunestyret vedtok den 28.8.19, i sak 101/19, å etablere Elverum Vekst. Formannskapet ble oppnevnt som generalforsamling og ga ordfører fullmakt til signering av stiftelsesdokumentet. Selskapets stiftelsesdokument er datert samme dag som kommunestyrets vedtak.

En forvaltningsrevisjon kan enten fokusere på oppfølgingen fra Elverum kommune og rapporteringen til kommunen, eller at man gjennomfører en forvaltningsrevisjon i næringssselskapet Elverum Vekst. I og med at selskapet Elverum Vekst er blitt stiftet i august 2019, vil vi anbefale at man avventer et eventuelt forvaltningsrevisjonsprosjekt til slutten av kontrollutvalgsperioden.

Vi ser for oss at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle:

<b>Formål</b>	Formålet med forvaltningsrevisjon er å se etter at hele kommunen bidrar til å oppfylle sentrale målsettinger for næringsutviklingsarbeidet, at en har gode rutiner for arbeidet og at kommunen følger opp og rapporterer på fastsatte målsettinger.
<b>Problemstillinger</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. I hvilken grad har Elverum kommune fulgt opp målsettinger og strategier i den gjeldende næringsplanen?</li><li>2. I hvilken grad har Elverum kommune rutiner som sikrer en forsvarlig behandling på området?</li><li>3. I hvilken grad har Elverum kommune foretatt rapportering av resultater knyttet til arbeidet med å iverksette tiltakene i næringsplanen?</li><li>4. I hvilken grad foreligger det god samhandling mellom Elverum kommune og Elverum Vekst i næringsutviklingsarbeidet?</li></ol>
<b>Nytteverdi</b>	Næringsutviklingsarbeidet i kommunen er viktig for å skape vekst og utvikling i kommunen. Resultatene av den innsatsen som settes inn kan være vanskelig å måle, og revisors erfaring er at rapporteringen blir deretter. Det er flere av kommunens enheter/avdelinger som er/bør være involvert i arbeidet og, som på andre områder i kommunen, som bør ha gode rutiner for gjennomføringen. En forvaltningsrevisjon kan sette fokus på disse forholdene og avdekke eventuelle svakheter eller avvik slik at disse kan forbedres.

## 6.6 Prosjekt nr. 19 «Vikarbruk i Pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten»

Av kommunens årsberetning for 2018, fremkommer det at pleie og omsorg har et negativt avvik på i overkant av 13 millioner kroner. Det største merforbruket skyldes at hjemmebaserte tjenester gjennom hele 2018 har hatt vesentlig flere vedtakstimer enn de har hatt budsjett til å drifte, noe som har medført stort behov for ekstra innleie av personell. Årsaken er både nye og eksisterende brukere, hvor enkelte har hatt store og sammensatte behov, både for ordinære hjemmesykepleie og psykisk helsetjeneste. Jotuntoppen bo- og omsorgssenter har også hatt behov for flere ressurser enn først antatt for å sikre forsvarlig bemanning. I tillegg til bruk av egne vikarer, har det vært et stort behov for å kjøpe tjenester fra vikarbyrå.

Dette tilsier at enheter innenfor pleie og omsorg har hatt merforbruk knyttet til vikarer og innleie av arbeidskraft. Vi mener derfor det kan være sentralt å se på kommunens bruk av heltids- og deltidsstillinger, samt vikarbruk. Årsberetningen for 2018 viser at det i 2018 har vært slik at tildelte vedtak ikke har vært tilpasset bemanningen. Det er risiko for at dette også blir tilfellet fremover. Kontrollutvalget har vært opptatt av at en kartlegging av omfanget og behov for vikarer i pleie- og omsorgssektoren bør omfatte en kartlegging av om, eller hvor mange stillinger som er spart i de hjemmebaserte tjenestene etter sammenslåing av soner.

Arbeidsmiljøloven, kapittel 10, inneholder bestemmelser om arbeidstid. Det fremgår her at arbeidstidsordningen skal være slik at arbeidstakere ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og at det må være mulig å ivareta sikkerhetshensyn.

Hvis arbeidstakerne arbeider til ulike tider på døgnet skal det utarbeides en arbeidsplan. Denne skal vise hvilke uker, dager og tider den enkelte skal arbeide. Planen skal utarbeides i samarbeid med tillitsvalgte.

Det er en hovedregel at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger ni timer i løpet av 24 timer, og 40 timer i løpet av sju dager. Dersom ansatte arbeider i turnus, skal ikke arbeidstiden overstige ni timer i løpet av 24 timer og 38/36 timer i løpet av sju dager, med unntak av særskilte avtaler dersom arbeidstakerne er bundet av tariffavtale.

Det er også en hovedregel at overtidsarbeid ikke må overstige ti timer i løpet av sju dager, 25 timer i fire sammenhengende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker, med unntak av særskilte avtaler dersom arbeidstakerne er bundet av tariffavtale eller ved dispensasjon fra Arbeidstilsynet.

Det skal foreligge oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet.

Arbeidsmiljøloven sier også at dersom det er behov for ansettelser skal stillingene informeres om internt, inkludert til innleide arbeidstakere. Bruken av deltidsstillinger skal drøftes med de tillitsvalgte en gang i året.

Kvalifiserte deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling ved ledighet, og deltidsansatte som i over 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i perioden, så sant behovet for merarbeid fortsatt foreligger. Et prosjekt rettet mot vikarbruk kan således også ses i sammenheng med prosjekt nr. 9 «Heltid/deltid».

Det er fra kontrollutvalget gitt uttrykk for at dette er en problemstilling som bør inkluderes i en forvaltningsrevisjon om vikarbruk i pleie- og omsorgstjenesten. I forbindelse med tilsetninger ønsker kontrollutvalget videre at en forvaltningsrevisjon omfatter en kartlegging av hvordan vurdering av personlig egnethet praktiseres og balanseres opp mot formell kompetanse og erfaring.

Hovedregelen i arbeidsmiljøloven er at ansatte skal være ansatt i faste stillinger. Det kan imidlertid også inngås midlertidige ansettelsesforhold, som for eksempel ved tilsetning i vikariater. Uansett vil en vurdering av formell kompetanse, erfaring og personlig egnethet være aktuell.

Vi vurderer følgende formål og problemstillinger til å være aktuelle å undersøke:

<b>Formål</b>	Formålet med prosjektet er å kartlegge bruken av, og behovet for vikarer i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten, og se etter at kommunen har et forsvarlig system for bruk av vikarer.
<b>Problemstillinger</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Hvor omfattende er Elverum kommunes vikarbruk innen pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten?</li><li>2. Er antall stillinger i de hjemmebaserte tjenesten redusert som følge av sammenslåing av soner?</li><li>3. Oppfyller Elverum kommune lovkrav til arbeidstidsordning, arbeidstid og arbeidsplaner i produksjonen av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenester?</li><li>4. Oppfyller vikarene kravene til kompetanse, sertifiseringer og personlig egnethet som er avkrevd i stillingene?</li></ol>



5. Blir det iverksatt tiltak for å redusere uønsket bruk av deltidsarbeid?

**Nytteverdi**

En forvaltningsrevisjon vil ha som hensikt å finne ut av om Elverum kommune etterlever regelverk til arbeidsforhold i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten. Et slikt prosjekt vil være nyttig for administrasjonen og politisk ledelse da prosjektet kan fremskaffe informasjon om arbeidssituasjonen til ansatte i berørte tjenester, samt om tjenesteytelsen. En forvaltningsrevisjon kan også belyse effekten av organisasjonsendringer i hjemmebaserte tjenester.

6.7 Prosjekt nr. 28 «Tiltak for å forhindre barnefattigdom»

Folkehelsebarometeret for 2019 viser at Elverum kommune har en større andel av lavinntektsusholdninger (0-17 år) enn landsgjennomsnittet. Bufdir har utarbeidet et nettsted som gir informasjon om barnefattigdomsstatistikken i kommuner, fylker og nasjonalt. På nettstedet kan man sammenligne dataene, og få indikasjoner både på situasjonen lokalt og risikoområder. Siste oppdaterte tall er fra 2017 (det vil komme oppdaterte tall høsten 2020 (for 2018)). Barnefattigdomsstatistikken tar utgangspunkt i et fattigdomsbegrep basert på beregning av total husholdningsinntekt under 60 % av medianinntekten. Medianinntekt er det aller midterste inntektsnivået dersom man stiller opp alle inntekter på en linje fra lavest til høyest.

Fattigdomsgrensen vil være avhengig av hvilke inntekter man inkluderer. Dersom man benytter nasjonal fattigdomsgrense velger man å se bort ifra at lokale arbeidsforhold er irrelevant for kommunen eller fylket man benytter statistikken for. Det vil for eksempel være naturlige forskjeller i inntektsnivåer i regioner med en overvekt av næringer i tilbakegang kontra regioner med en overvekt av sterke næringer. Bufdir har derfor både oversikt over fattigdomsandelene nasjonalt og etter lokale lavinntektsgrenser. For sistnevnte tar man utgangspunkt i kommunens eller regionens medianinntekt.

Lokal lavinntektsgrense kan være mer relevant som indikator fordi det å vokse opp i lavinntekt oppleves for den det gjelder gjennom sammenligning til andre personer i sitt sosiale miljø. Store variasjoner, i for eksempel en skoleklasse, kan medføre at de som har mindre midler til bruk på fritidsaktiviteter blir stående utenfor aktiviteter som andre i klassen kan delta på.

Etter nasjonal lavinntektsgrense utgjør barn i lavinntektshusholdninger en større andel enn når man beregner etter lokal lavinntektsgrense. Statistikken viser likevel at andelen barn i lavinntektshusholdninger etter lokal grense i Elverum har økt siden 2013, fra 8,7 % til 10,3 % i 2017. Andelen utgjorde i 2017 441 barn.

Elverum kommune har en strategisk plan for å forebygge og å bekjempe barnefattigdom. Planen gjaldt for perioden 2013-2016. Hovedmålet for denne planen har vært å holde andelen barn i lavinntektsstatistikken under 7 %. Involverte tjenester/tjenesteytere som blir nevnt i planen er:

- de som arbeider med økt innovasjon og næringsutvikling,
- psykisk helse i ungdomsskolen og PPT,
- samarbeid med BUP,
- tjenester som driver råd og veiledning til foreldre,
- barnehagene,
- skolene,
- barneverntjenesten,
- tjenester som arbeider med rus og psykisk helse,
- NAV,

- boligsosialt team (som arbeider med tildeling av kommunale boliger og formidler Husbankens virkemidler),
- ungdommens hus og
- utekontakten<sup>5</sup>.

Elverum kommune har også en strategisk plan for folkehelsearbeidet i Elverum for perioden 2019-2023. Strategiens første målsetting omhandler å arbeide aktivt og synlig for å utjevne effektene av sosiale forskjeller, særlig overfor barn og unge i kommunen. Elverum kommunes strategier for å nå dette målet er å arbeide for å få flere barn med i organisert fritidsaktivitet, utrede behovsprøvd betaling av SFO, gjennomføre godt boligsosialt arbeid og å samordne og fremme bruk av allaktivitetsarenaer. Sektor for kultur er ansvarlig for målet, og samarbeidet innad i kommunen skal omfatte NAV, service og IKT-stab, og sektor for utdanning. En forvaltningsrevisjon kan for eksempel gå inn på hvordan disse samarbeidene fungerer for å nå kommunens målsetting.

Ut fra dette kan det være av interesse for kontrollutvalget og kommunestyret å få oversikt over hva kommunen gjør og har gjort for å forhindre barnefattigdom, hva formålet med arbeidet er og hvorvidt man lykkes med å nå sine mål. Målsettingene kan hentes fra kommunens målregime gjennom studier av planer og strategier. Et prosjekt på området kan se på om det skjer en helhetlig oppfølging av lavinntektshusholdninger. Det kan være aktuelt å se på samarbeid og helhetlig tjenesteyting, samt mål- og resultatstyring mv.

Vi ser for oss at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle:

<b>Formål</b>	Formålet er å undersøke hvordan kommunen arbeider med å nå sine mål med å forebygge og bekjempe barnefattigdom.
<b>Problemstillinger</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. I hvilken grad mål- og resultatstyrer Elverum kommune sine tiltak og prosjekter i arbeidet med forebygging og bekjemping av barnefattigdom?</li><li>2. I hvilken grad klarer kommunen å utnytte kunnskapen i kommunens hjelpeapparat på en måte slik at kommunens tjenestetilbud blir helhetlig?</li></ol>
<b>Nytteverdi</b>	<p>Elverum kommune har en målsetting om å holde andelen barn i lavinntektshusholdninger jevnt under et 7 %-nivå, noe de ikke har klart i planperioden. I stedet har andelen økt.</p> <p>En forvaltningsrevisjon vil kunne være nyttig for å finne ut av forbedringspotensialet i hvordan kommunen arbeider med tematikken på tvers av de kommunale tjenestene. Et prosjekt kan også belyse overfor administrasjonen og politisk ledelse hvordan man ivaretar kompetanse om tematikken barnefattigdom i kommunen.</p>

## 6.8 Prosjekt nr. 29 «Tilpasset opplæring og spesialundervisning»

Elever har ifølge opplæringslovens § 5-1 rett til spesialundervisning, hvis de ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet. Samtidig krever opplæringsloven at opplæringen skal tilpasses den enkelte elev sine evner og forutsetninger. Skolen skal sørge for egnet intensiv opplæring

<sup>5</sup> Noen av disse tilbudene finnes ikke i dag.

i basisferdighetene lesing, skriving eller regning raskt etter at skolen avdekker at elever på 1.-4. trinn henger etter læringsmålene.

Elverum har totalt sett hatt litt høyere andel elever som får spesialundervisning enn landsgjennomsnittet, mens årstimetallet til spesialundervisning per elev med spesialundervisning har ligget godt under landsgjennomsnittet. Det er vanlig at antall vedtak om spesialundervisning øker etter alderen på elever. Det kan være risiko i forhold til om tiltakene iverksettes tidsnok.

Prinsippet om tilpasset opplæring omfatter både den ordinære opplæringen og spesialundervisningen. Prinsippet er hjemlet i opplæringsloven. I denne loven står det blant annet at opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger (bedre kjent som det alminnelige prinsippet om tilpasset opplæring). Dette betyr at alle elever innenfor de ordinære ressursrammene har krav på å få tilpasset undervisningen til sitt eget nivå i rimelig grad. Dette må ikke blandes sammen med retten til spesialundervisning. Opplæringen kan tilpasses gjennom for eksempel:

- organiseringen av opplæringen,
- valg av arbeidsmåter og metoder,
- bruk av lærestoff,
- ulikt tempo i opplæringen og
- variasjon av læringsstrategier.

En elev har rett på spesialundervisning dersom denne ikke har oppnådd et tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, etter eventuelle tilpasninger. Det vil da kunne bli gjort et enkeltvedtak om å sette inn særskilte tiltak for den aktuelle eleven. Enkeltvedtaket om tilbud om spesialundervisning og innholdet i denne undervisningen, skal bygge på en sakkyndig vurdering. Det er den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) som har ansvaret for utarbeidelsen av disse vurderingene. Hva eleven skal ha av spesialundervisning kommer frem av den individuelle opplæringsplanen (IOP). Her skal blant annet elevens alternative læringsmål fremgå.

Et prosjekt på området kan se på hvordan kommunene kartlegger elevene, og om kommunen når sine mål på området, herunder resultatmål mht. karakter i ulike fag, grunnskolepoeng og resultater på nasjonale prøver. Et prosjekt på området kan også se på om elevenes rettigheter til spesialundervisning og / eller tilpasset undervisning blir ivarettatt. Dette kan eventuelt også inkludere morsmålsopplæring.

Revisjonskriterier kan utledes fra opplæringsloven med forskrifter, forvaltningsloven, læreplanverket og anbefalinger fra utdanningsdirektoratet. Det kan også være aktuelt å utlede kriterier fra NOU-er, stortingsmeldinger og andre offentlige utredninger, samt forskningsrapporter og teori på området. Det gjøres oppmerksom på at utredning om ny opplæringslov er ute på høring (NOU 2019:23) med høringsfrist i juli 2020, så her kan det komme lovmessige endringer i kontrollutvalgsperioden.

Vi ser for oss at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle

<b>Formål</b>	Formålet er å undersøke hva slags system og rutiner kommunen og den enkelte skole har for å sikre tilpasset opplæring og om de etterlever lovkravene vedrørende spesialundervisning.
<b>Problemstillinger</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Får elevene i Elverumskolen opplæring som er tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger?</li><li>2. Har kommunen systemer, rutiner og ressurser som sikrer etterlevelse av lovbestemmelsene om spesialundervisning i Opplæringsloven?</li></ol>

3. Har kommunen et forsvarlig system (jfr. Oppl.l § 13-10) for å vurdere om elevene får den opplæringen de har krav på?

**Nytteverdi**

At elevene i grunnskolen får tilpasset undervisning og spesialundervisning når det er behov for det, er avgjørende for den enkeltes skoleresultater. Det er derfor svært viktig at kommunene både har systemer, rutiner og avsetter tilstrekkelig ressurser for å sikre elevenes rettigheter på dette området.

Det er også planlagt å sette fokus på kommunens kvalitetssystem, om dette tilfredsstillende lovens krav og i hvilken grad dette sikrer at elevene får den opplæringen de har krav på. En forvaltningsrevisjon vil ha som hensikt å avdekke svakheter med kommunens praksis på området og sette fokus på forbedring.

6.9 Prosjekt nr. 33 «Skolemiljø og mobbing (etterlevelse av opplæringsloven kap. 9A)»

Et prosjekt på området kan ta utgangspunkt i opplæringslovens bestemmelser om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Det foreligger en plikt for kommunalt ansatte til å undersøke, varsle og gripe inn dersom en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. Skolen skal videre drive internkontroll for å sikre et godt skolemiljø.

Fra 1. august 2017 ble kapittel 9A i opplæringsloven endret, og det ble lovfestet nulltoleranse mot mobbing i skolen. Det nye regelverket skal forebygge mobbing i elevenes skolehverdag. Endringene innebærer en tydelig og handlingsrettet aktivitetsplikt for alle ansatte i skolen. Eleven og foreldre får et sterkere sikkerhetsnett dersom skolene ikke sørger for at elevene har det trygt og godt på skolen. De viktigste endringene var som følger:

- Trygt og godt skolemiljø: Lovteksten endres fra «et godt psykososialt miljø» til «et trygt og godt skolemiljø».
- Nulltoleranse for krenkelser: Det lovfestet at skolen skal ha nulltoleranse for krenkelser som mobbing, vold og diskriminering.
- Hele skolens virksomhet og alle skolens ansatte: Lovteksten innlemmer nå SFO og leksetid. Det tydeliggjøres at samme bestemmelser gjelder for hele skolens virksomhet og alle skolens ansatte.
- Aktivitetsplikt: Alle ansatte ved skolen skal aktivt følge med på, og følge opp elevenes skolemiljø. Dette gjelder også personale uten direkte tilknytning til elever, som renholdere o.l. Dersom en ansatt observerer krenkelser skal hen så langt det er mulig gripe inn. Dersom en ansatt mistenker eller får informasjon om at elever krenkes eller ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, skal den ansatte informere rektor. Skolen plikter å undersøke saken umiddelbart og så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Dersom en ansatt ved skolen krenker en elev foreligger en skjerpet aktivitetsplikt. Skolen skal også dokumentere hva som gjøres for å oppfylle aktivitetsplikten.
- Tiltaksplan erstatter enkeltvedtak: Skolen skal ikke lenger fatte enkeltvedtak om tiltak i saker der eleven ikke opplever sitt skolemiljø som trygt og godt. Heretter skal skolen skrive en tiltaksplan der det står hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene og når tiltakene skal evalueres.

- Endret klageadgang til Fylkesmannen: Tidligere kunne elever og deres foreldre klage skolens enkeltvedtak inn for Fylkesmannen. Klageadgang til Fylkesmannen gjøres nå enklere. En uke etter at rektor har fått melding om at elev ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, kan eleven eller elevens foresatte kontakte Fylkesmannen om saken. Eleven kan også være elev ved skolen det meldes sak om på tidspunktet saken meldes. Når det meldes sak til Fylkesmannen, skal skolen, uten hensyn til taushetsplikten, legge frem alle opplysninger som Fylkesmannen mener må til for å utrede saken. Fylkesmannen vil gjennomgå saken, og kan pålegge skolen tiltak og tidsfrist for gjennomføring av tiltakene. Fylkesmannen kan også vedta reaksjoner etter skolens ordensreglement, eller at en elev skal bytte skole jf. § 8-1 fjerde ledd. Disse bestemmelsene gjelder elever som krenker.
- Eleven skal høres og barnets beste skal styre: Det skal være et bærende prinsipp at alle involverte elever høres, og at all håndtering og tiltak i tilknytning til elevenes skolemiljø skal ta utgangspunkt i vedkommendes beste.

Temaet mobbing er i en årrekke satt i fokus fra statlige myndigheters side. Det finnes både åpen og skjult mobbing. Med inntoget av sosiale medier har mobbing funnet nye arenaer, og konsekvensen for det enkelte offer kan bli stor. Vi merker oss at Elverum kommer godt ut i Folkehelsebarometeret på trivsel på skolen (10. klasse). Dette er likevel et område der det bør være nulltoleranse, og det å avdekke og håndtere trakassering og/eller mobbing har avgjørende betydning for den enkelte.

Selv om de fleste elever som regel har det bra i skolen, kan det være enkeltindivider som opplever en utrygg skolehverdag og som får sin oppvekst ødelagt som følge av dårlige psykososiale forhold. Tilfeller av mobbing kan som nevnt klages inn for Fylkesmannen. I enkelte tilfeller får slike saker stor negativ oppmerksomhet i media. Elverum kommune fikk negativ pressdekning rundt denne tematikken våren 2019. Kommunen fikk også pålagt å rette avvik etter tilsyn fra Fylkesmannen. En revisjon kan gå inn på om hvorvidt kommunen har fulgt opp avvikene, korrigert svakheter i systemet og endret praksis for å forebygge, oppdage og redusere mobbing ved den enkelte skole.

Revisjonskriterier kan utledes fra opplæringsloven med forskrifter, veileder på området, NOU-er, stortingsmeldinger og andre utredninger, forskning og annen relevant litteratur på området. En forvaltningsrevisjon kan rettes mot kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elever, avdekke og bekjempe mobbing i skolen, samt hvordan kommunen følger opp avdekkede mobbesaker.

Vi anser at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle:

#### Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan skolene i kommunen jobber med skolemiljø og mot mobbing, ved å se på det forebyggende mobbearbeidet som skolen gjør, hvordan skolene jobber med å avdekke mobbing og dårlig skolemiljø, og hvordan skolene håndterer saker når de først oppstår.

#### Problemstillinger

1. Arbeider kommunens skoler systematisk for å forebygge mobbing og dårlig psykososialt skolemiljø?
2. Har skolene systemer og rutiner som sikrer at mobbing og dårlig psykososialt skolemiljø blir avdekket?
3. Håndteres og følges saker som gjelder mobbing og dårlig psykososialt skolemiljø opp på en betryggende måte?

## Nytteverdi

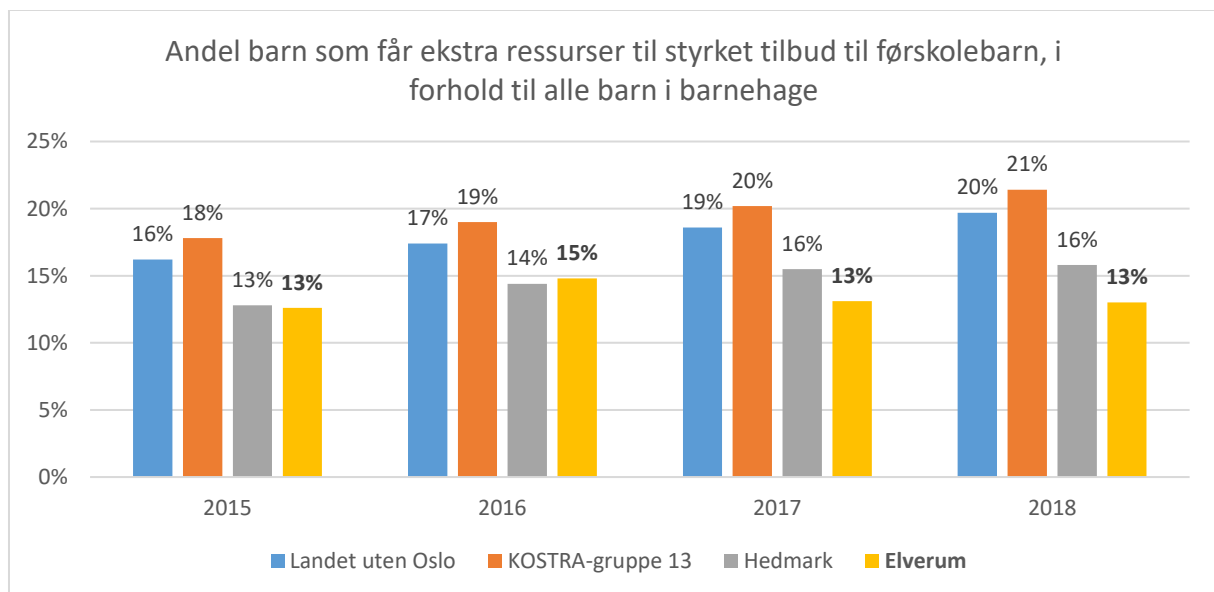
Mobbing og situasjoner der elever opplever utrygghet/mistrivsel i skolesituasjonen vil alltid oppstå og det er viktig at kommunen har gode systemer, rutiner og ansatte med gode holdninger slik at disse situasjonene kan oppdages og håndteres på en god måte. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan kartlegge og belyse hvordan skolene jobber med dette. Det er en målsetting at eventuelle svakheter i system og rutiner forbedres ved at en fokuserer på disse.

Det har tidvis kommet opp saker i media der norske kommuner (også i vårt distrikt) ikke har fulgt opp det ansvaret de har overfor elever i grunnskolen med det resultat at kommunen har blitt erstatningspliktig overfor tidligere elever. Den minste utfordringen rundt dette er det økonomiske tapet kommunen blir påført. Langt verre er tap av renommé for kommunen, og i verste fall ødelagte liv for de det gjelder.

### 6.10 Prosjekt nr. 36 «Tilbud til barn i barnehage med særskilte behov»

Forebygging og tidlig innsats kan forhindre at kommunen senere driver «reparerende» arbeid. Det har vist seg at kostnadene ved å komme sent inn ved skjevutvikling er høyere enn når man kommer inn tidlig og kan forhindre senere effekter av skjevutviklingen.

I KOSTRA kan man hente ut oversikt over andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn. Når man sammenligner Elverum med landsgjennomsnittet (uten Oslo) og med kommunens KOSTRA-gruppe (gruppe 13), ser man at Elverum ligger langt under landsgjennomsnitt og egen KOSTRA-gruppe for 2018, selv om Elverum ikke ligger veldig langt under fylkesgjennomsnittet.



Dette kan indikere at kommunen har en lavere innsats ved tidlig skjevutvikling enn det andre sammenlignbare kommuner i landet har, men når man ser at det ikke er stor forskjell mellom fylkessnittet og kommunen, kan det også indikere at Hedmarkskommuner generelt sett bruker mindre på tidlig innsats overfor barnehagebarn enn andre regioner i Norge. KOSTRA-gruppe 13 inneholder 49 kommuner. Elverum, Ringsaker og Hamar er de tre fra Hedmark. Alle tre ligger godt under gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Dersom man ser på de kommunene som ligger over gjennomsnittet, så er disse ganske så fortettet innenfor de samme fylkene, noe som kan indikere at fokuset på tidlig innsats avhenger av geografisk område.

Til tross for at Elverum kommune ligger noe lavere enn øvrige sammenlignbare størrelser, beskriver rådmannen i Elverum kommunes årsmelding 2018 at barnehagene har et merforbruk på 0,6 millioner kroner med hensyn til kostnader for å dekke behovene til barn med særskilte behov. Merforbruket tilskrives nødvendig oppbemanning for å ta seg av barn med nedsatt funksjonsevne.

Noen barn har krav på ekstra ressurser gjennom rettigheter i lovverk. For de av barna som ikke har rettigheter i lovverket, vil innsatsen bero på prioriteringer. Her kan for eksempel kommuneøkonomien spille inn på innsatsen. Et paradoks kan være at de som ikke får styrket tilbudet sitt i barnehagen som følge av at man på daværende tidspunkt ikke har lovfestede rettigheter, kan ha krav på et styrket tilbud senere i grunnskolen som følge av at de da utløser en lovfestet rett til spesialundervisning.

Den lovfestede retten vil kunne være førende for hvilke tjenesteområder som skal yte tjenester for å dekke barnets behov. Dette kan være PPT, BUP, logoped, lavterskeltilbud i forbindelse med foreldreveiledning, helsestasjon mv. I strategiplanen for oppvekst fremgår det at man skal sørge for tett samarbeid mellom helsestasjon, PPT, skolehelsetjenesten, familieteam, barnehage og skole. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan for eksempel gå inn på hvordan dette samarbeidet fungerer i praksis.

Elverum kommune har en strategisk plan for utdanning i Elverum, som løper fra 2017-2022. Strategien gjelder både for barnehager og for grunnskolen. I strategiplanen blir det ikke nevnt spesifikt at man skal arbeide med tidlig innsats i opplæringsløpet. Det fremgår en oversikt over handlingsplaner for barnehageområdet og minimumsstandarder for sektoren, men her fremgår heller ikke noe konkret om tidlig innsats. Målene som fremgår i planen er svært overordnede. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan for eksempel gå inn på hvordan disse målene blir operasjonalisert og omsatt til tiltak og handling i barnehagene.

Vi anser at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle:

#### Formål

Formålet med en forvaltningsrevisjon om tidlig innsats i barnehage vil være å undersøke om barnehagene har operasjonalisert målene i strategien for oppvekst, og om barn i barnehagene i Elverum kommune får tidlig innsats dersom det er behov for ekstra oppfølging, for å forebygge og forhindre skjevutvikling.

#### Problemstillinger

1. I hvilken grad har Elverum kommunes barnehager utarbeidet tiltak for å iverksette tidlig innsats for å nå målene i strategien for oppvekst?
2. Er tjenesteområdene rundt barn med særskilte behov tilstrekkelig koordinert slik at barna gis helhetlige tjenester?

#### Nytteverdi

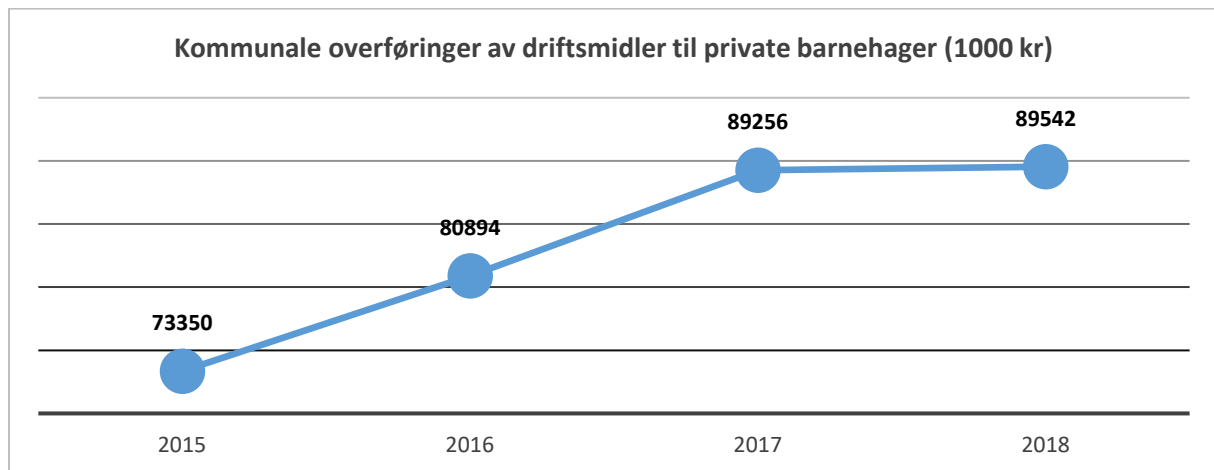
Elverum kommune har mange strategier som omhandler utvikling av byen og byens innbyggere for å skape vekst og gode boforhold. Grunnlaget for arbeidet er å gi barn og unge gode og trygge oppvekstvilkår, og å gi de motivasjon til å ta utdanning slik at de kan delta i Elverum kommunes arbeidsmarked. Skjevutvikling i oppveksten kan bidra til at det blir vanskelig å nå disse målene.

Tidlig innsats og forebygging har vist seg å være mindre ressurskrevende og gir bedre resultater enn når man kommer inn når behovene for oppfølging er omfattende og ofte komplekse. En forvaltningsrevisjon av temaet om tidlig innsats i barnehage vil kunne belyse Elverum kommunes arbeid med å gripe fatt i utfordringer så tidlig som mulig slik at man reduserer behovet for mer omfattende tiltak senere i barnets oppvekst.

### 6.11 Prosjekt nr. 37 «Tilskudd til private barnehager»

En forvaltningsrevisjon kan rettes mot beregningen og håndtering av tilskuddet til private barnehager (saksbehandling). Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager skriver seg fra 2015. Forskriften pålegger kommunen å fatte vedtak om tilskudd til private barnehager én gang i året, og skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Elverum kommune har 8 private barnehager.

Dekningsgraden av driftstilskudd til private barnehager ble endret i 2015 fra 88 % til 100 % av faktiske driftskostnader per barnehageplass. KOSTRA viser at de kommunale overføringene av driftsmidler til private barnehager i Elverum har økt med 22 % fra 2015-2018 selv om antallet private barnehager i kommunen har vært det samme:



Økningen kan skyldes at barnehagene har opprettet flere plasser, men også at andre driftskostnader har tilkommet. Det har for eksempel i perioden blitt innført en bemannings- og pedagognorm som vil ha følger for barnehagenes driftskostnader. KOSTRA<sup>6</sup> viser også at andelen barn i private barnehager har økt noe fra 2015-2018.

Kravet til grunnbemanning i barnehager ble innført 1.8.18. Barnehagene må ha minimum én ansatt per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Pedagognormen innebærer at barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per sju barn under tre år, og minst én pedagogisk leder per fjorten barn over tre år. Barnehagene har hatt frist til 1.8.19 å innfri kravet.

Kommunen har et oppfølgingsansvar mht. til å kontrollere rapporteringen fra de private barnehagene, og at midlene benyttes til det de skal. Nyhetsoppslag det siste året har vist at enkelte eiere i private barnehager i Norge har tatt seg store friheter med hensyn til bruk av tilskuddene. Noen barnehager har fått krav på å tilbakebetale tilskudd etter at kommunene har gjennomført kontroller av tilskuddsbruken. Også andre forhold er blitt påpekt i barnehager med hensyn til bemanningssituasjon, pedagogtetthet, pedagogisk leders nærvær og arbeidsrettslige forhold med hensyn til tariff- og pensjonsavtaler.

Kommunen er tilsynsmyndighet overfor barnehager, både kommunale og private. For å drive tilsyn er det naturlig at man har rutiner for hva man kontrollerer og hvordan man kontrollerer for å utøve

<sup>6</sup> Kilde: Tabell 12562.



ansvaret i tråd med intensjonen. Tilsynsansvaret innebærer også oppfølging av gjennomførte tilsyn dersom man har påpekt avvik som må korrigeres. En revisjon kan for eksempel gå inn på Elverum kommune som tilsynsmyndighet for barnehager.

Revisjonskriterier kan utledes fra Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager og fra kommunens egne rutiner for tilsyn med barnehager.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan ha følgende formål og problemstillinger:

<b>Formål</b>	Formålet med prosjektet er å vurdere om Elverum kommune følger retningslinjene for tildeling av tilskudd til private barnehager, og om Elverum kommune ivaretar sitt tilsynsansvar overfor barnehager i kommunen.
<b>Problemstillinger</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Har Elverum kommune et system for beregning av tilskudd som tilfredsstillende kravene i forskrift for tilskudd til private barnehager?</li><li>2. Har Elverum kommune et tilfredsstillende system for å sikre at tilskuddene til private barnehager benyttes til de formål som de skal benyttes til?</li><li>3. Har Elverum kommune et tilfredsstillende system for tilsyn med private barnehager og for oppfølging av gjennomførte tilsyn?</li></ol>
<b>Nytteverdi</b>	<p>Kommunen er tilsynsmyndighet overfor barnehager i kommunen. Gjennom tilsynsmyndigheten skal kommunen forvalte et ansvar og en tillit, både med hensyn til barnehagenes forvaltning av kommunens midler, men også med hensyn til barnehagenes drift og tilbud.</p> <p>En forvaltningsrevisjon vil kunne komme med anbefalinger for kommunens tilsynsaktivitet, som del av internkontrollen og kontroll med tildeling av tilskudd.</p>

## 6.12 Prosjekt nr. 39 «Styring av byggeprosjekter – Internkontroll, oppfølging og økonomi»

Byggeprosjekter er forbundet med store kostnader, og det er ikke uvanlig at prosjektene går ut over sine rammer. Dette kan tidvis tilskrives mangelfull styring. Grunnlaget for å lykkes er god planlegging, klar ansvarsfordeling og gode rutiner for gjennomføring. Risiko kan for eksempel knyttes opp til manglende usikkerhetsanalyse, underdimensjonert prosjektorganisasjon, utydelige rollebeskrivelser, manglende systematiske risikovurderinger, underkommunikasjon og kompetanse.

Elverum kommune har hatt flere store byggeprosjekter de siste årene som nylig er avsluttet eller som etter planen skal avsluttes i 2019<sup>7</sup>. Elverum kommunes regnskap viser at de i 2016 investerte 242 millioner kroner i anleggsmidler, i 2017 for 490 millioner kroner, mens det i 2018 ble investert for 575 millioner kroner. Investeringsstakten har med andre ord økt. I Elverum kommunes handlings- og økonomiplan 2019-2022 fremgår det at det i perioden er planlagt investeringsprosjekter i kommunal regi på 1 050 millioner kroner. De største investeringsprosjektene er ny skole og barnehage i Ydalir og Elverum Helsehus. Investeringene medfører låneopptak og netto lånegjeld i utgangen av 2022 er anslått å være på 103 000 kroner per innbygger kontra 85 000 per innbygger ved utgangen av 2017.

<sup>7</sup> Kilde: Elverum kommune. 2018. Handlings- og økonomiplan 2019, side 9.

Det kan være aktuelt å utlede revisjonskriterier fra kommuneloven og anbefalinger med hensyn til kommunens internkontroll. Det kan også være aktuelt å legge til grunn standarder og anbefalinger med hensyn til gjennomføring av byggeprosjekter, samt eventuelle retningslinjer som kommunen selv legger til grunn på området.

En forvaltningsrevisjon kan ta utgangspunkt i et fåtall utvalgte prosjekter, for eksempel med ulike størrelse og type.

Vi anser at følgende formål og problemstillinger kan være aktuelle:

<b>Formål</b>	Å vurdere om Elverum kommune har gode rutiner for planlegging, gjennomføring og evaluering av byggeprosjekter slik at disse blir gjennomført på en forsvarlig måte innen fastsatte rammer.
<b>Problemstillinger</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Har Elverum kommune en betryggende organisering, styring og oppfølging av byggeprosjekter?</li><li>2. Er det lagt til rette for en hensiktsmessig rapportering til administrasjonen og politisk nivå for byggeprosjektene?</li><li>3. Bli byggeprosjektene evaluert med den hensikt å finne områder som kommunen kan forbedre?</li></ol>
<b>Nytteverdi</b>	En forvaltningsrevisjon vil kunne belyse om kommunen har god nok kompetanse, hensiktsmessige verktøy og klare rutiner for gjennomføring av byggeprosjektene. Det må videre være et mål å kartlegge hvordan kompetanse, verktøy og rutiner benyttes i praksis. Dette for å tette eventuelle huller i systemet.

## 7 Referanser

### 7.1 Skriftlige dokumenter

*Folkehelseprofil 2019, Elverum kommune*

Hedmark Revisjon IKS. *Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon – Elverum kommune (2019)*

KS (2012): *Rådmannens internkontroll – Orden i eget hus*

Norges interne revisorerers forening (2005): *Helhetlig risikostyring-Et integrert rammeverk (COSO)*

Helsedirektoratet (2012): *Nasjonale faglige retningslinjer for utredning og oppfølging for personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse*

Barne- og likestillingsdepartementet (2017): *Prop.72 (2016-2017) Endringer i barnevernloven (Barnevernreform)*

Arbeids- og sosialdepartementet (2005): *Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven)*

Elverum kommune (2018): *Handlings- og økonomiplan 2019-2022*

Elverum kommune (2010): *Kommuneplan 2010-2022*

Elverum kommune (2019): *Strategisk plan. Folkehelsearbeid i Elverum 2019-2023*

Elverum kommune (2013): *Barnefattigdom – Bekjempelse og forebygging 2013-2016*

Elverum kommune (2014): *Strategisk næringsplan for Elverum 2014-2018*

Elverum kommune (2017): *Strategisk plan: Utdanning i Elverum 2017-2022*

Elverum kommune (2019): *Årsrapport 2018*

Elverum kommune (2018): *Årsrapport 2017*

Elverum kommune (2011, sist endr. 2013): *Eierskapsmelding for Elverum kommune*

Elverum kommune (2016): *Helse og omsorg i Elverum 2016-2020*

### 7.2 Nettsteder

SSB, KOSTRA: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>

Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI):  
<https://gsi.udir.no/registrering/oss/>

Elverum kommune: <http://elverum.kommune.no>

## Vedlegg A: Samlet oversikt over prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023

Nr.	Tittel	Formål
4	<b>Budsjettering og økonomistyring i Elverum kommune</b>	Å undersøke om Elverum kommune følger lover og regler for budsjettering og om en har en budsjettoppfølgingen og rapportering som bidrar til god økonomistyring og tar hensyn til risiko på området.
5	<b>Kommunens eierstyring av selskaper</b>	Å undersøke om Elverum kommune følger veiledende prinsipper for god eierstyring i selskapsformer hvor kommunen har eierskap.
7	<b>Innkjøp</b>	Å undersøke om Elverum kommune driver kontraktsoppfølging etter inngåtte anskaffelser.
9	<b>Heltid/deltid</b>	Formålet med en forvaltningsrevisjon vil være å undersøke Elverum kommunes arbeid med å i størst grad sikre heltidsstillinger for ansatte i kommunen.
15	<b>Næringsutvikling</b>	Formålet med forvaltningsrevisjon er å se etter at hele kommunen bidrar til å oppfylle sentrale målsettinger for næringsutviklingsarbeidet, at en har gode rutiner for arbeidet og at kommunen følger opp og rapporterer på fastsatte målsettinger.
19	<b>Vikarbruk i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten</b>	Formålet med prosjektet er å kartlegge bruken av vikarer i pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten.
28	<b>Tiltak for å forhindre barnefattigdom</b>	Formålet er å undersøke hvordan kommunen arbeider med å nå sine mål med å forebygge og bekjempe barnefattigdom.
29	<b>Tilpasset opplæring og spesialundervisning</b>	Formålet er å undersøke hva slags system og rutiner kommunen og den enkelte skole har for å sikre tilpasset opplæring og om de etterlever lovkravene vedrørende spesialundervisning.
33	<b>Skolemiljø og mobbing (etterlevelse av Opplæringsloven kap. 9A)</b>	Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan skolene i kommunen jobber med skolemiljø og mot mobbing, ved å se på det forebyggende mobbearbeidet som skolen gjør, hvordan skolene jobber med å avdekke mobbing og dårlig skolemiljø, og hvordan skolene håndterer saker når de først oppstår.
36	<b>Tilbud til barn i barnehage med særskilte behov</b>	Formålet med en forvaltningsrevisjon om tidlig innsats i barnehage vil være å undersøke om barnehagene har operasjonalisert målene i strategien for oppvekst, og om barn i barnehagene i Elverum kommune får tidlig innsats dersom det er behov for ekstra oppfølging, for å forebygge og forhindre skjevutvikling.

Nr.	Tittel	Formål
37	<b>Tilskudd til private barnehager</b>	Formålet med prosjektet er å vurdere om Elverum kommune følger retningslinjene for tildeling av tilskudd til private barnehager, og om Elverum kommune ivaretar sitt tilsynsansvar overfor barnehager i kommunen.
39	<b>Styring av byggeprosjekter – Internkontroll, oppfølging og økonomi</b>	Å vurdere om Elverum kommune har gode rutiner for planlegging, gjennomføring og evaluering av byggeprosjekter slik at disse blir gjennomført på en forsvarlig måte innen fastsatte rammer.

## Vedlegg B: Aktuelle områder for forvaltningsrevisjon i overordnet analyse 2019

Denne oversikten viser de presenterte prosjektene i overskrifter med angivelse av revisors vurdering av risiko for avvik (R) og sakens vesentlighet (V) (kontrollutvalgets utvalgte tema i uthevet skrift). For utdyping av prosjektenes innhold, henvises til overordnet analyse for forvaltningsrevisjon 2019 i Elverum kommune.

Tematikk	R	V
<b>Økonomi, administrasjon og fellesfunksjoner</b>		
1	M	M
2	M	H
3	M	H
<b>4</b>	M	H
<b>5</b>	M	M
6	M	H
<b>7</b>	M	H
8	M	M
<b>9</b>	M	M
10	M	M
11	M	H
12	M	H
13	M	H
14	M	M
<b>15</b>	M	H
<b>Sektor for pleie, rehabilitering og omsorg</b>		
16	M	H
17	M	M
18	H	H
<b>19</b>	M	H
20	M	M
21	M	H
<b>Sektor for familie og helse inkl. NAV</b>		
22	M	H
23	M	M
24	M	H
25	M	H
26	M	H
27	H	H
<b>28</b>	M	H
<b>Sektor for utdanning</b>		
<b>29</b>	M	H
30	H	M
31	M	H
32	M	H
<b>33</b>	M	H
34	M	H
35	M	M
<b>36</b>	H	H

Tematikk		R	V
37	<b>Tilskudd til private barnehager</b>	M	H
Sektor for kultur			
	<i>Vi har ikke funnet områder på kultursektoren som både har middels eller høyere risiko og/eller vesentlighet</i>		
Sektor for teknikk og miljø inkl. eiendom			
38	<i>Sikring av eiendeler, inventar og utstyr</i>	M	M
39	<b>Styring av bygge-/investeringsprosjekter – Internkontroll, oppfølging og økonomi</b>	M	H
40	<i>Selvkost. Tekniske tjenester, evt. vann og avløp, renovasjon etc.</i>	M	H
41	<i>Brann og ulykkesvern – Effektiv drift</i>	M	M
Tema tatt inn i overordnet analyse etter kontrollutvalget behandling - sak KU- 023/19			
42	<i>Drift av kulturskolen (økonomistyring og samhandling med skolene)</i>	M	M
43	<i>Integreringstilskudd til flyktninger</i>	M	M