

# **PLAN FOR GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT**

2008 - 2011

**- LEVANGER KOMMUNE -**

**2008**

Trøndelag IKS

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Bakgrunn og formål med forvaltningsrevisjon .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Om planlegging av forvaltningsrevisjon .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Hvordan analysen er utført – identifisering av risikoområder .....</b>	<b>2</b>
3.1	Eksempler på risiki .....	3
3.2	Identifisering av risikoområder .....	3
3.3	Kriterier for valg av prosjekt.....	3
<b>4</b>	<b>Risikoområder i Levanger kommune– forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt.....</b>	<b>4</b>
4.1	Barneverntjenesten.....	4
4.2	Tilpasset opplæring og spesialundervisning .....	5
4.3	Tjenestetilbud pleie og omsorg – Tildeling av pleie og omsorgstjenester .....	5
4.4	Økonomistyring i en resultatenhed .....	6
4.5	Plan- og byggesak.....	6
4.6	Innkjøp – rutiner og praksis .....	7
4.7	Levanger kommune som arbeidsgiver .....	7

## 1 Bakgrunn og formål med forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er et viktig verktøy for å føre tilsyn og kontroll med kommunens forvaltning og de resultater som oppnås. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Forvaltningsrevisjon blir satt i gang for å redusere risiko for avvik, peke på utfordringer og eventuelt gi forslag til forbedringer på utvalgte områder. Vår ambisjon er å levere prosjekter som har nytteverdi for politikerne, administrasjonen og innbyggerne.

## 2 Om planlegging av forvaltningsrevisjon

Ifølge forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 10, skal det minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeides en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. KomRev Trøndelag IKS har gjennomført en overordnet analyse av Levanger kommunes virksomhet og presenterer på bakgrunn av denne forslag til plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2008-2011.

Plan for forvaltningsrevisjon skal vedtas av kommunestyret. Ifølge forskriften kan kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å gjennomføre endringer i planen i løpet av planperioden, dvs. endre prioriteringsrekkefølge eller foreslå nye prosjekt. Vi anbefaler at kontrollutvalget blir delegert slik myndighet.

I forbindelse med opprettelsen av KomRev Trøndelag IKS ble det utredet hva begrepet minimumsrevisjon skulle omfatte. Dette innebærer at det ble laget et anslag på antall timer revisjon, inkl. forvaltningsrevisjon per kommune per år. For Levanger kommune er det lagt opp til et estimat på 500 timer til forvaltningsrevisjon per år. Avhengig av omfanget på prosjektene, innebærer dette normalt 1-2 prosjekter i året. Det betyr at man innenfor planperioden ikke nødvendigvis vil gjennomføre alle prosjektene som er foreslått i avsnitt 4 i planen.

Forvaltningsrevisjonsprosjekt i selskaper hvor kommunen har eierinteresser blir ikke omtalt i denne rapporten, men omtales i en egen plan for selskapskontroll utarbeidet av KomSek.

## 3 Hvordan analysen er utført – identifisering av risikoområder

Plan for forvaltningsrevisjon bygger på en overordnet analyse av kommunens virksomhet, ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger. Selve begrepet *overordnet analyse* indikerer at analysen må ta utgangspunkt i kommunens virksomhet på et overordnet plan. Hensikten er å identifisere områder der det er risiko for vesentlige avvik når det gjelder måloppnåelse, produktivitet, økonomi og regelverk.

### 3.1 Eksempler på risiki

Eksempler på risiki kan være:

- Risiko for at kvaliteten på en tjeneste ikke er god nok
- Risiko for at kommunen ikke tilfredsstillter lovpålagte krav
- Risiko for at ressursene ikke utnyttes godt
- Risiko for at kommunen ikke oppfyller mål fastsatt av kommunestyret
- Risiko for at økonomistyringen ikke er tilfredsstillende

### 3.2 Identifisering av risikoområder

Identifisering og utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekt er viktig slik at ressursene settes inn på de riktige områdene, og kommunen får prosjekt med høy nytteverdi. For å identifisere risikoområder har vi gått fram på følgende måte:

- Kontrollutvalget er bedt om å komme med innspill til prosjekt/områder vi bør se nærmere på.
- Vi har analysert kommunens nøkkeltall i KOSTRA-databasen og sammenliknet disse med nøkkeltall for andre kommuner, samt utvikling over tid. Vesentlige avvik i forhold til sammenliknbare kommuner eller store svingninger over tid, er faktorer vi tar hensyn til når vi anbefaler områder for nærmere revisjon.
- Sentrale kommunale dokumenter (økonomiplan, budsjett, årsrapporter, kvartalsrapporter, saker til kommunestyret) er gjennomgått.
- Vi har gjennomført samtale med rådmannen om hvilke utfordringer og mulige risiki kommunens virksomhet står overfor. Samtalen er gjennomført etter en intervjuguide. Samtidig er rådmannen gitt anledning til å komme med innspill til konkrete prosjekt.
- Revisor har deltatt på kommunens Dialogseminar 4.-5. februar, der administrasjonen gjennomgikk det de anser for å være kommunens største utfordringer framover.
- Erfaringer fra tidligere forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon ligger også til grunn for våre prosjektanbefalinger.

### 3.3 Kriterier for valg av prosjekt

Følgende kriterier er lagt til grunn for foreslåtte prosjekt:

- Der det er størst risiko for at kommunen ikke fungerer ”optimalt” i forhold til måloppnåelse, produktivitet, økonomi, regelverk osv.
- Forhold av stor konsekvens og sannsynlighet (økonomisk, samfunnsmessig, menneskelig, miljømessig osv.).
- Tiltak som begrenser risikoen (f. eks der fylkesmannen har tilsyn eller at kommunen selv har gode interne kontrollrutiner).
- Ved en konkret utvelgelse av prosjekt har vi vurdert nytteverdien i forhold til forventet ressursbruk ved å gjennomføre prosjektet. Der vi har funnet flere likhetstrekk mellom flere kommuner vi reviderer, er de foreslått likelydende prosjekt/tema.

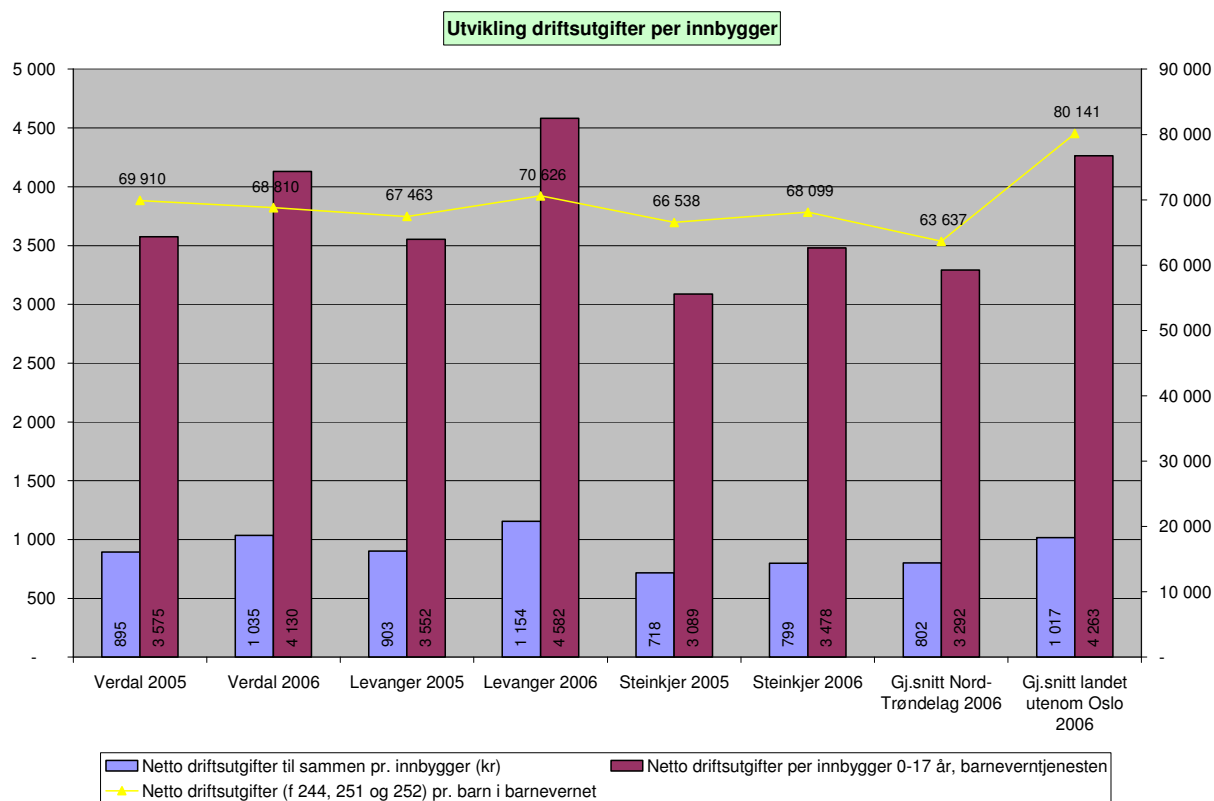
## 4 Risikoområder i Levanger kommune – forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt

Vi gir i dette avsnittet en begrunnelse for foreslåtte prosjekt. Vi gjør også oppmerksom på at kontrollutvalget og kommunestyret står fritt til velge prosjekt som ikke er listet opp i denne planen. Prosjektene er listet opp i uprioritert rekkefølge, bortsett fra barnevernprosjektet som vi anbefaler igangsettes vinteren 2008.

De foreslåtte problemstillingene under hvert tema er forslag til *mulige* vinklinger av prosjektet.

### 4.1 Barneverntjenesten

KOSTRA-tall for Levanger kommune viser at barneverntjenesten har hatt en markant økning i utgiftsnivå, se figuren nedenfor. Det fremgår også av figuren at netto driftsutgifter i barnevernet per innbygger 0-17 år er høyere i Levanger enn gjennomsnittet for landet og for fylket. Målt i utgifter per barn i barnevernet ligger Levanger omtrent på landsgjennomsnittet, men er høyere enn gjennomsnittet for fylket.



Ifølge årsrapporten for 2006 behandlet barnevernet i Levanger 216 saker pr 31.12.06. Dette var nesten 1/5 av alle sakene i Nord-Trøndelag. Videre beskrives arbeidspresset i barnevernet som stort. Barneverntjenesten har hatt betydelig overforbruk i forhold til budsjett de siste årene. Budsjettoverskridelsene forklares med generelt høye kostnader ved mange plasseringer utenfor hjemmet og mange barn med hjelpetiltak. Barneverntjenesten har også spesielle utfordringer som følge av at kommunen er vertskommune for transittmottak for flyktninger og at mottaket har avdeling for enslige mindreårige.

For å oppnå mer forutsigbarhet i framtida, er det viktig å finne årsaksfaktorer bak denne utviklingen.

Revisjonen anbefaler en bred gjennomgang av barneverntjenesten, og at dette arbeidet startes opp umiddelbart. Aktuelle problemstillinger/vinklinger kan være:

- Kartlegging av utviklingen i ressursbruk og tiltak i forhold sammenliknbare kommuner
- Hvilke faktorer kan forklare at Levanger har hatt en sterkere vekst og ligger på et høyere nivå når det gjelder antallet meldinger, antallet tiltak og kostnader?
- Kan vi på bakgrunn av utviklingen som har vært i Levanger og i andre kommuner si noe om forventet utvikling?

#### **4.2 Tilpasset opplæring og spesialundervisning**

Reformen Kunnskapsløftet ble innført i skolen fra høsten 2006, og tilpasset opplæring er en viktig del av den nye reformen. Levanger kommune har kvalitetsplan i skolen 2006-2009, der tilpasset opplæring er et av fokusområdene.

Kontrollutvalget var i forrige valgperiode på besøk ved Frol oppvekstsenter. Her var tema blant annet opplæringstilbudet til elever med spesielle behov. Enhetslederen framhevet det å gi et godt nok tilbud til fremmedspråklige elever, samt å tilfredsstille kravet om tilpasset opplæring, som særskilte utfordringer for skolen.

Revisjonen foreslår at det gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt om tilpasset opplæring og spesialundervisning i skolen. Aktuelle problemstillinger kan være:

- Hvordan praktiseres tilpasset opplæring i skolen? Har ansatte og skolene i Levanger felles målsettinger og forstås disse likt?
- Når settes spesialpedagogiske tiltak inn?
- Hvilke utfordringer står skolene overfor når det gjelder å tilrettelegge undervisningen til hver enkelt elev?
- Hvilket opplæringstilbud gis minoritetsspråklige barn i kommunen?

#### **4.3 Tjenestetilbud pleie og omsorg – Tildeling av pleie og omsorgstjenester**

SSBs framskrivninger i befolkningsutviklingen fram til 2025 viser at Levanger kommune vil få en økning i antallet eldre. Dette ble pekt på som en av kommunens hovedutfordringer på Dialogseminaret i februar 2008. Aldersgruppen 67 år og oppover vil øke med nesten 60 prosent i 2025 i forhold til i dag. Dette vil gi store utfordringer i pleie- og omsorgstjenestene.

Denne utviklingen kan medføre skjerpede tildelingskriterier for hjemmetjenester og plass i institusjon.

I 2006 hadde konsulentfirmaet Agenda en gjennomgang av kommunens pleie- og omsorgstjeneste. Analysen viste blant annet at det er relativt stramme kriterier for å få sykehjemsplass eller hjemmebaserte tjenester i Levanger. Videre står det i rapporten at dersom behovet for pleie- og omsorgstjenester øker, har kommunen tre alternativer: Å øke de økonomiske rammene, stramme inn på kriterier for tildeling, eller å senke standarden.

Aktuelle problemstillinger i et prosjekt kan være:

- Hvilke kriterier ligger til grunn for tildeling av tjenester? Hvordan praktiseres dette?
- Hvilke konsekvenser har en stadig eldre befolkning for kommunens tjenestetilbud?

#### **4.4 Økonomistyring i en resultat enhet**

Revisjonen gjennomførte i 2006/2007 et prosjekt som omhandlet økonomistyring på overordnet nivå i kommunen. Konklusjonen her var at kommunen på et overordnet nivå har tilfredsstillende rutiner som er med på å sikre god økonomisk styring. Prosjektet vurderte ikke økonomistyringen innad i de enkelte resultat enheter. I løpet av en valgperiode vil det erfaringsmessig være enheter der det oppstår problemer med å holde seg innenfor gitte budsjettammer. Revisjonen anbefaler derfor at det settes i gang prosjekt om økonomistyring i utvalgte enheter/områder etter hvor behovet anses som størst.

Eksempel på problemstillinger er:

- Har enhet XXXX tilfredsstillende økonomistyring?
- Er viktige rammebetingelser på plass for å sikre god økonomistyring?

#### **4.5 Plan- og byggesak**

Ifølge Årsrapporten for ISK for 2006 var det i perioder problematisk å overholde lovpålagte tidsfrister innen plan- og byggesak. Videre heter det at knapphet på saksbehandlerkapasitet medfører lengre behandlingstid og at enheten sliter med ressursknapphet i forhold til den aktiviteten de skal betjene. Knapp saksbehandlerkapasitet medfører risiko for at saker ikke blir behandlet tilstrekkelig grundig.

Det har både i Levanger kommune og Verdal kommune de siste årene vært generell oppmerksomhet rettet mot byggesaksbehandling, blant annet i ulike medieoppslag. Det har blitt gitt flere dispensasjoner i forhold til kommunens arealdelplan.

Med disse utviklingstrekkene som bakgrunn, kan prosjekt som omhandler saksbehandling innen plan- og byggesak være aktuelle. Mulige problemstillinger/vinklinger kan være:

- Hvordan håndteres dispensasjoner i forhold til plan- og bygningsloven og kommunens arealdelplan? (stikkord: omfang, likebehandling/konsistens, administrativ og politisk behandling)
- Overholdelse av tidsfrister.

#### **4.6 Innkjøp – rutiner og praksis**

I 2007 kjøpte Levanger kommune varer og tjenester for nesten 300 millioner kroner (både investeringer og drift).

Den nye loven om offentlige anskaffelser trådte i kraft fra 01.01.07. Innkjøpsområdet har generell høy økonomisk risiko for kommunesektoren. De økonomiske konsekvensene ved å bryte regelverket kan bli svært store (den positive kontraktsinteressen).

I et slik prosjekt kan det være aktuelt å både se på om innkjøp er tråd med inngåtte avtaler eller følge en anbudsprosess. Eksempler på problemstillinger er:

- Foretas innkjøp i tråd med innkjøpsreglementet?
- Foretar kommunen innkjøp innenfor innkjøpsavtalene?
- Tilfredsstillers en utvalgt anbudsprosess kravene i lov og forskrift?
- Evaluering av innkjøpsavtaler

#### **4.7 Levanger kommune som arbeidsgiver**

Ansatte er Levanger kommunes viktigste ressurs. Kommunen har vært gjennom omfattende omstillingsprosesser og den økonomiske handlefriheten har vært trang. Dette har direkte konsekvenser for ansatte i kommunen, blant annet for muligheten for vedlikehold og videreutvikling av kompetanse. Endret befolknings sammensetning og behov hos innbyggerne vil også påvirke behovet for kompetanse og nyrekruttering av ansatte.

Med disse utviklingstrekkene som bakgrunn, kan prosjekt som omhandler Levanger kommune som arbeidsgiver være aktuelt. Her er det mulighet for ulike innfallsvinkler:

- Hvordan praktiseres seniorpolitikken i Levanger kommune?
- Sykefravær og inkluderende arbeidsliv (IA)
- Forholdet mellom kompetansemål og praksis
- Hvordan forbereder Levanger kommune seg på endrede behov i befolkningen?

PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON LEVANGER KOMMUNE

Nr.	Prosjekttema	Aktuelle problemstillinger/innfalsvinkler
1	Barneverntjenesten	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kartlegging av utviklingen i ressursbruk og ulike tiltak i forhold sammenliknbare kommuner</li> <li>○ Hvilke faktorer kan forklare at Levanger har hatt en sterkere vekst og ligger på et høyere nivå når det gjelder antallet meldinger, antallet tiltak og kostnader?</li> <li>○ Kan vi på bakgrunn av utviklingen som har vært i Levanger og i andre kommuner si noe om forventet utvikling?</li> </ul>
	Tilpasset opplæring og spesialundervisning	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hvordan praktiseres tilpasset opplæring i skolen? Har ansatte og skolene i Levanger felles målsettinger og forstås disse likt?</li> <li>○ Når settes spesialpedagogiske tiltak inn?</li> <li>○ Hvilke utfordringer står skolene overfor når det gjelder å tilrettelegge undervisningen til hver enkelt elev?</li> <li>○ Hvilket opplæringstilbud gis minoritetsspråklige barn i kommunen?</li> </ul>
	Tjenestetilbud pleie og omsorg. Tildelingskriterier	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hvilke kriterier ligger til grunn for tildeling av tjenester? Hvordan praktiseres dette?</li> <li>○ Hvilke konsekvenser har en stadig eldre befolkning for kommunens tjenestetilbud?</li> </ul>
	Økonomistyring innad i en resultatenheter	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Har enhet XXXX tilfredsstillende økonomistyring?</li> <li>○ Er viktige rammebetingelser på plass for å sikre god økonomistyring?</li> </ul>
	Saksbehandling plan og bygg	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hvordan håndteres dispensasjoner i forhold til plan- og bygningsloven og kommunens arealdelplan? (stikkord: omfang, likebehandling/konsistens, administrativ og politisk behandling)</li> <li>○ Overholdelse av tidsfrister</li> </ul>
	Innkjøp – ruiner og praksis	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Foretas innkjøp i tråd med innkjøpsreglementet?</li> <li>○ Foretar kommunen innkjøp innenfor innkjøpsavtalene?</li> <li>○ Tilfredsstillende en utvalgt anbudsprosess kravene i lov og forskrift?</li> <li>○ Evaluering av innkjøpsavtaler</li> </ul>
	Levanger kommune som arbeidsgiver	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hvordan praktiseres seniorpolitikken i Levanger kommune?</li> <li>○ Sykefravær og inkluderende arbeidsliv (IA)</li> <li>○ Forholdet mellom kompetansemål og praksis.</li> <li>○ Hvordan forbereder Levanger kommune seg på endrede behov i befolkningen?</li> </ul>