

Møteinnkalling

Kontrollutvalget Våler

Møtested: Rådhuset, møterom kommunestyresalen

Tidspunkt: 14.09.2022 kl. 09:00

Eventuelle forfall meldes til Anita Dahl Aannerød på telefon 900 867 40 eller til e-post:
rona@fredrikstad.kommune.no

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Vi gjør kontrollutvalget oppmerksom på at etter ordinært møte vil Østre Viken
Kommunerevisjon IKS ta en gjennomgang av metodikkprogrammet *Descartes*

Våler 06.09 2022

Tom André Brubak
Leder (s)

Saksliste

Saksnr.	Innhold	
PS 22/21	Godkjenning av innkalling og saksliste	
PS 22/22	Valg av representant til å signere protokoll	3
PS 22/23	Workshop og bestilling av forvaltningsrevisjoner for august 2022 til juli 2024	4
PS 22/24	Overordnet revisjonstrategi for regnskapsåret 2022	5
PS 22/25	Forslag til budsjett for kontrollarbeidet 2023	41
PS 22/26	Referater og meldinger	51
PS 22/27	Eventuelt	65
		117

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/136
Dokumentnr.: 23
Løpenr.: 230892/2022
Klassering: 3018-191
Saksbehandler: Bjørn Gulbrandsen

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Våler	Møtedato 14.09.2022	Utvalgssaksnr. 22/21
---	-------------------------------	--------------------------------

Godkjenning av innkalling og saksliste

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Innkalling og saksliste godkjennes

Fredrikstad, 25.07.2022

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Saksliste er fremlagt og godkjent av kontrollutvalgets leder

Vurdering

Innkalling og saksliste godkjennes

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/136
Dokumentnr.: 25
Løpenr.: 230896/2022
Klassering: 3018-191
Saksbehandler: Bjørn Gulbrandsen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	14.09.2022	22/22

Valg av representant til å signere protokoll

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Til å signere protokollen sammen med leder er Egil Holm

Fredrikstad, 25.07.2022

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

I henhold til kontrollutvalgets rutine som ble behandlet i kontrollutvalgets møte 26.02 2020 (sak 20/3) skal det ved hvert møte settes opp en sak: «Valg av en representant til signering av protokoll». Kontrollutvalget var enstemmige om at Egil Holm signerer protokoll sammen med leder. Ved fravær velges det en representant til signering i begynnelsen av møtet.

Vurdering

Ingen

Saksnr.: 2022/134
Dokumentnr.: 19
Løpenr.: 224906/2022
Klassering: 3018-188
Saksbehandler: Anita Dahl Aannerød

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	14.09.2022	22/23

Workshop og bestilling av forvaltningsrevisjoner for august 2022 til juli 2024

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget vedtar «Bestilling av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune august 2022 til juli 2024», med de føringer som fremkom i møtet, herunder for prosjekt 2:
for prosjekt 3:
2. Bestillingen oversendes Østre Viken kommunerevisjon IKS, med en forventning om at det blir levert som forutsatt.
3. Dersom det senere skal gjøres endringer i bestillingen, eller revisjonen ikke kan levere i henhold til bestilling, settes dette opp som egen sak i møte i kontrollutvalget.

Fredrikstad, 07.07.2022

Vedlegg

1. Bestilling av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune august 2022 til juli 2024
2. Plan for forvaltningsrevisjon Våler kommune januar 2022 – juli 2024
3. Risiko- og vesentlighetsvurderinger Våler kommune 2021

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Kontrollutvalgssak 22/18, 25.05.2022, Rutine for avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune
- Kontrollutvalgssak 21/35, 01.12.2021, Plan for forvaltningsrevisjon Våler kommune januar 2022 – juli 2024
- Kommunestyresak 70/21, 09.12.2021, Plan for forvaltningsrevisjon Våler kommune januar 2022 – juli 2024

Saksopplysninger

Kontrollutvalget behandlet den 25.05.2022, sak 22/18, «Rutine for avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune. Kontrollutvalget vedtok:

1. Forslag til "Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune", vedtas
2. Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune for perioden august 2022 til juli 2024, skal behandles i kontrollutvalgets første møte høsten 2022.

Det er imidlertid ikke enighet mellom revisjonen og kontrollutvalget om signering av en slik avtale.

Sekretariatet legger derfor saken frem for kontrollutvalget og kaller saken bestilling av forvaltningsrevisjoner i perioden august 2022 til juli 2024.

Plan for forvaltningsrevisjon januar 2022-juli 2024 er allerede vedtatt av både kontrollutvalg og kommunestyret. Dette ble utarbeidet med utgangspunkt i en risiko- og vesentlighetsvurdering i henhold til kommunelovens § 23-3. Planverket bør derfor være utgangspunktet for en bestilling til revisjonen. Forvaltningsrevisjoner kan også være hendelsesbaserte. Det vil si ikke planlagte revisjoner med bakgrunn i en uønsket hendelse/tilstand, basert på henvendelser/varslinger/medieoppslag/ kommunestyresaker eller lignende. Dette må tas stilling til løpende i planperioden.

Målet med bestillingen er å sikre en god dialog og en gjensidig forståelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter som er vedtatt skal gjennomføres i denne planperioden. Kontrollutvalget skal i dagens møte tydeliggjøre hva de ønsker bestilt. Dette skal innarbeides i bestillingen.

Følgende områder er det vedtatt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon i planperioden:

- 1 Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter
- 2 Grunnskole med fokus på spesialundervisningen
- 3 Hjemmetjenesten – oppfølging av kvalitetsforskriften

I møtet skal det være en workshop hvor kontrollutvalget skal drøfte bakgrunnen og formålet med de ulike prosjektene som er vedtatt skal gjennomføres. Kontrollutvalget kan og bør også gi innspill til problemstillinger til det enkelte prosjekt.

Revisjonen skal videre utarbeide en prosjektplan der omfang og problemstillinger knyttet til forvaltningsrevisjonen fremkommer i tråd med bestillingen. Denne skal legges frem for kontrollutvalget til behandling. For prosjekt 1 er det allerede vedtatt en prosjektplan, denne vil bli innarbeidet i bestillingen.

Forvaltningsrevisjon må gjennomføres innenfor budsjettrammen for revisjonen for årene 2022 – 2024. Budsjettrammen blir innstilt av kontrollutvalgene til kommunestyret årlig, men dette etter innspill fra representantskapet i Østre Viken kommunerevisjon IKS sitt årlige vedtatte budsjett.

Det er vedtatt å gjennomføre 2-3 prosjekter i denne perioden. Det er i budsjettperioden anslått 750 timer (antall budsjetterte timer for forvaltningsrevisjon 2022*2,5. (Oppfølgingsrapporter er ikke iberegnet denne summen)).

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt krever i gjennomsnitt 300-400 timer. Kommunestyret har delegert til kontrollutvalget å vurdere eventuelle behov for endringer i planen i planperioden. Ved endringer i enten prosjektplaner, eller nye hendelsesbaserte prosjekt, som utgjør at det må benyttes flere forvaltningsrevisjonstimer enn forventet, må kontrollutvalget søke kommunestyret om ekstra bevilgning. Kommunestyret kan også selv bestille forvaltningsrevisjoner utover planverk.

Vurdering

Sekretariatet vurderer at en skriftlig bestilling kan bidra til god dialog og gjensidig forståelse av forvaltningsrevisjonsprosjektet, mellom kontrollutvalget og revisjonen. Det er derfor viktig at kontrollutvalget har en workshop hvor de går gjennom de ulike områdene, i forkant av at revisjonen utarbeider forslag til prosjektplan.

Aktuelle temaer i en workshop bør være:

Hva er hovedutfordringen ved området?

Hva ønsker vi å oppnå ved å gjennomføre en forvaltningsrevisjon på området?

Hvordan kan dette snevres inn og konkretiseres?

Hva kan gå galt hvis dette ikke er på plass?

Kontrollutvalget bør også lese, og ha i bakhodet, det som står beskrevet av området i risiko- og vesentlighetsvurderingen som ble utarbeidet høsten 2021, se vedlegg 3. Det er også viktig at kontrollutvalgets medlemmer kommer med innspill hvis de er kjent med utfordringer eller annet.

Sekretariatet vurderer at en bestilling gir en god oversikt over forventet leveranse og sikrer at leveranse av forvaltningsrevisjonsprosjekter skjer i henhold til bestilling. Hvis revisjonen av ulike årsaker ikke har mulighet til å levere i henhold til bestilling, bør revisjonen sende en skriftlig orientering om dette. Dette skal legges frem for kontrollutvalget.

Sekretariatet påpeker at plan for forvaltningsrevisjon januar 2022- juli 2024 er vedtatt av kommunestyret. Planverket er slik sett bindende, og det må rapporteres til kommunestyret hvis ikke planverket blir fulgt.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å vedta bestillingen med de føringer som fremkommer i workshopen i møtet.

Sekretariatet foreslår at dersom det senere skal gjøres endringer i bestillingen bør den settes opp som sak i møte i kontrollutvalget.

Bestilling av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune august 2022 til juli 2024

Bestillinger for 2022 – 2024

Kontrollutvalget behandlet i sitt møte 14.09.2022, sak xx/xx, Bestilling av forvaltningsrevisjoner for august 2022 til juli 2024. Utvalget la til grunn plan for forvaltningsrevisjon for Våler kommune 2022 – 2024.

Problemstilling og risiko:

Forvaltningsrevisjoner skal ta utgangspunkt i en risiko- og vesentlighetsvurdering i tråd med § 23-3 i kommuneloven. Risiko- og vesentlighetsvurderingen vil bli lagt til grunn for prosjektet. Prosjekt kan også bestilles av hendelsesbaserte årsaker.

Prosjektplan:

Revisjonen utarbeider en prosjektplan for bestillingen der omfang og problemstillinger knyttet til forvaltningsrevisjonen fremkommer. Dette gjøres for å sikre en felles forståelse mellom revisjonen og kontrollutvalget knyttet til bestillingens innhold, samt sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres i tråd med god kommunal revisjonsskikk (Standard for forvaltningsrevisjon - RSK 001). Prosjektplanen vil bli lagt frem for kontrollutvalget i god tid før forvaltningsrevisjonsrapporten legges frem for kontrollutvalget.

Omfang og problemstillinger som vil bli besvart i prosjektet vil fremkomme av prosjektplanen.

Omfang og økonomisk ramme

Forvaltningsrevisjon gjennomføres innenfor budsjettrammen for revisjonen for årene 2022-2024. Budsjettet skal sees i sammenheng med vedtatt plan for forvaltningsrevisjon for perioden januar 2022 - juli 2024. I plan for forvaltningsrevisjon for Våler kommune 2022-2024 er det vedtatt å gjennomføre 3 forvaltningsrevisjonsprosjekter i planperioden. Det er i budsjettperioden anslått 750 timer (antall budsjetterte timer for forvaltningsrevisjon 2022*2,5)

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt krever i gjennomsnitt 300 timer. Kommunestyret har delegert til kontrollutvalget å vurdere eventuelle behov for endringer i planen i planperioden. Dersom et prosjekt anslås å overstige 300 timer med mer enn ti prosent må kontrollutvalget enten redusere antall prosjekter i planen eller be kommunestyret om en ekstra bevilgning.

I perioden er det vedtatt å gjennomføre 3 forvaltningsrevisjonsprosjekter.

1	Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter
2	Grunnskole med fokus på spesialundervisningen
3	Hjemmetjenesten – oppfølging av kvalitetsforskriften

Følgende 3 prosjekter bestilles i perioden august 2022 til juli 2024

PROSJEKT 1: Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter
Forslag fra kontrollutvalget til eventuelle problemstillinger -Prosjektplan vedtatt 25.05.2022, sak 22/17
Anslått leveringstidspunkt for prosjektplan: Til sekretariatet: 11.05.2022 Til behandling i KU-møte: 25.05.2022 Leveringstidspunkt for rapport: Anslått til sekretariatet: 15.11.2022 Anslått til behandling i KU-møte: 30.11.2022

PROSJEKT 2: Grunnskole med fokus på spesialundervisningen
Forslag fra kontrollutvalget til eventuelle problemstillinger (med utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsvurdering og kontrollutvalgets behandling)
Anslått leveringstidspunkt for prosjektplan: Til sekretariatet: 2. møte 2023 Til behandling i KU-møte: 2. møte 2023 Leveringstidspunkt for rapport: Anslått til sekretariatet: 5. møte 2023 Anslått til behandling i KU-møte: 5. møte 2023

PROSJEKT 3: Hjemmetjenesten – oppfølging av kvalitetsforskriften
Forslag fra kontrollutvalget til eventuelle problemstillinger (med utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsvurdering og kontrollutvalgets behandling)
Anslått leveringstidspunkt for prosjektplan: Til sekretariatet: 2. møte 2024 Til behandling i KU-møte: 2. møte 2024 Leveringstidspunkt for rapport: Anslått til sekretariatet: 5. møte 2024 Anslått til behandling i KU-møte: 5. møte 2024

Plan for forvaltningsrevisjon

Våler kommune

Januar 2022 - juli 2024



ØKUS KOF

Østfold kontrollutvalgssekretariat Kommunalt oppgavefellesskap

Innhold

1	Innledning og sammendrag	2
2	Om forvaltningsrevisjon	2
3	Gjennomføring av forvaltningsrevisjon.....	3
3.1	Oversikt over gjennomførte prosjekter	4
4	Forvaltningsrevisjon i perioden januar 2022- juli 2024	5
4.1	Kontrollutvalgets prioriteringer	5
4.2	Kommunestyrets vedtak	5
4.3	Rammebetingelser for forvaltningsrevisjon	6
4.4	Delegering til kontrollutvalget	6

1 Innledning og sammendrag

Kontrollutvalget har ansvar for å påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at by/kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsanalyse av kommunens virksomhet, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon innen de ulike sektorer og virksomheter¹

Dette dokumentet bygger på *Risiko- og vesentlighetsvurderinger - Våler kommune*², og er utarbeidet av ØKUS KOF på vegne av kontrollutvalget.

Kontrollutvalget har i møtet 01.12.2021, sak 21/35 vurdert det slik at følgende områder bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon i perioden januar 2022- juli 2024:

I prioritert rekkefølge:

1	Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter
2	Grunnskole med fokus på spesialundervisningen
3	Hjemmetjenesten – oppfølging av kvalitetsforskriften

Kommunestyret behandlet planen i sak 70/21 den 09.12.2021 og følgende områder ble vedtatt for forvaltningsrevisjon:

I prioritert rekkefølge:

1	Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter
2	Grunnskole med fokus på spesialundervisningen
3	Hjemmetjenesten – oppfølging av kvalitetsforskriften

2 Om forvaltningsrevisjon

I henhold til kommuneloven kapittel 23, § 23-2 c har kontrollutvalget ansvar for at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og av selskaper kommunen har eierinteresser i. Etter kommunelovens § 23-3, 1.ledd innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regelverksetterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Kontrollutvalget har i henhold til kommunelovens § 23-3, andre ledd, første punktum en plikt til å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon. Denne planen skal behandles og vedtas i kommunestyret/bystyret.

Gjennomføring og rapportering på forvaltningsrevisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, og det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte prosjekt. Ved gjennomføring av prosjekter benyttes standard RSK 001 utarbeidet av NKRF³, "Standard for forvaltningsrevisjon."

¹ kommuneloven kapittel 23, § 23-2 c og kommunelovens § 23-3, 1.ledd

² Eget dokument som ligger som vedlegg 2 til saken

³ NKRF - Norges Kommunerevisor Forening

Hensikten med en forvaltningsrevisjon er blant annet å bidra til en bedre og mer effektiv kommunal forvaltning. Når det utføres forvaltningsrevisjon, kan det blant annet settet fokus på økonomi, måloppnåelse og oppfølging av lovverk.

Behovet for forvaltningsrevisjon er stort. Kommunen står overfor betydelige utfordringer. Innbyggerne stiller større kvalitet til tjenestene, sentrale myndigheter stiller krav til økonomisk effektivitet, men også innhold i tjenester, markeder skaper økt konkurranse, og det er ofte manglende samsvar mellom mål og tilgjengelige ressurser. Det er også viktig at folkevalgte får nøytral styringsinformasjon. Dette medfører at kommunene som oftest må rette større fokus på ressursbruk, styring og ledelse. Det må styres etter flere variabler enn økonomiske data, med evaluering av måloppnåelsen, og det blir stilt større krav til ledelse.

Ved utøvelse av forvaltningsrevisjon bidrar kontrollutvalget blant annet til:

- Å påvise forbedringsområder som bidrar til økt produktivitet og måloppnåelse i forhold til politiske vedtak og forutsetninger
- Å bidra med informasjon til kommunens beslutningstakere som er til nytte for
 - å styrke kommunestyrets grunnlag for styring
 - kontrollutvalgets tilsyn med forvaltningen
 - ledelsens vurdering av muligheter for mer sparsom/ økonomisk drift, økt produktivitet, større effektivitet og bedre måloppnåelse
 - rasjonell, målrettet og kostnadseffektiv drift

3 Gjennomføring av forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjonsplan skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering⁴ av kommunens virksomhet og selskaper. Risiko- og vesentlighetsvurderinger innebærer å vurdere på hvilke områder av kommunens virksomhet, eller i hvilke selskaper, det er risiko for vesentlige avvik, og hvor alvorlige konsekvenser disse avvikene vil kunne få.

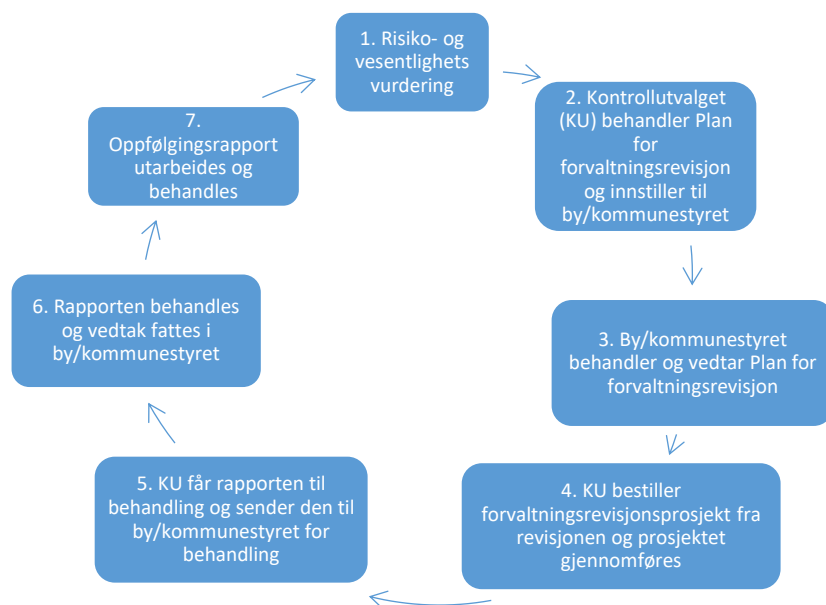
Hensikten med vurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Bestemmelsen i lovverket må forstås slik at det må utarbeides en plan som sikrer at det regelmessig gjennomføres forvaltningsrevisjon på de områdene hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon, og i et omfang som er tilpasset kommunens størrelse, kompleksitet og risiko.

Ved utformingen av et forvaltningsrevisjonsprosjekt vil kontrollutvalget avgrense temaet slik at prosjektet blir konkret og gir kontrollutvalget de nødvendige opplysninger for deres kontroll med kommunen.

Forvaltningsrevisjon skal organiseres som et prosjekt og består av fasene som figur 1. under illustrerer:

⁴ Eget dokument som ligger som vedlegg 2 til saken

Syklusen i forvaltningsrevisjon:



Figur1.

1. Sekretariatet utfører risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for valg av områder det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon på.
2. Kontrollutvalget (KU) behandler og vedtar *Plan for forvaltningsrevisjon* med en prioritert liste over områder det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon. Planen blir sendt til by/kommunestyret for behandling.
3. By/kommunestyret behandler og vedtar planen, (eventuelt med andre prioriteringer).
4. KU bestiller prosjekt fra revisjonen og vedtar en prosjektplan. Prosjektet gjennomføres av revisjonen, rapporten verifiseres av kontaktperson og kommunedirektør gir sin uttalelse til rapporten og eventuelle anbefalinger i rapporten.
5. KU behandler rapporten, gir sin innstilling og sender den videre til by/kommunestyret for behandling⁵.
6. Rapporten behandles og vedtak fattes i by/kommunestyret, om nødvendig blir det gjort vedtak på hva administrasjonen skal følge opp.
7. Ca 1 år etter by/kommunestyrets vedtak blir det gjennomført en oppfølging av by/kommunestyrets vedtak for å se om administrasjonen har fulgt opp eventuelle pålegg om retting av feil/mangler. Rapporten behandles i KU og sendes deretter til by/kommunestyret.

3.1 Oversikt over gjennomførte prosjekter

I tabellen under vises en oversikt over hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter som fra 2012 til dags dato er blitt gjennomført i Våler kommune:

Prosjekt	Årstall for gjennomført prosjekt
Barnevernets rammevilkår	2012
Eierskapskontroll	2013
Strategier og planer for utvikling	Ble startet i 2014, vedtatt avsluttet av KU

⁵ Forvaltningsrevisjonsrapporter skal fortløpende sendes til bystyret/kommunestyret etter kontrollutvalgets behandling.

Prosjekt	Årstall for gjennomført prosjekt
Fosterhjem	2015
Oppfølging av politiske vedtak	2016
Tiltak og rutiner for forebygging og oppfølging av sykefravær	2019
IT-sikkerhet og personvern	2020
Kvalitet i sykehjemstjenesten for Våler kommune	2020
Overordnet internkontroll (tidligere Administrasjon og styring)	2021

4 Forvaltningsrevisjon i perioden januar 2022- juli 2024

4.1 Kontrollutvalgets prioriteringer

Med bakgrunn i risiko- og vesentlighetsvurderingen skal kontrollutvalget gi forslag til prioritering og utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Kontrollutvalget behandlet, med grunnlag i risiko- og vesentlighetsvurderingen, *Plan for forvaltningsrevisjon Våler kommune januar 2022 – juli 2024* i sitt møte den 01.12.2021, sak 21/35.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt krever gjennomsnittlig 300 timer i ressurser⁶. Ut fra dette skal det avholdes 2 til 3 prosjekter i kommende to og et halvt årsperiode i Våler kommune.

Kontrollutvalget har vurdert det slik at følgende områder bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon i perioden 2022-2024:

I prioritert rekkefølge:

1	Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter
2	Grunnskole med fokus på spesialundervisningen
3	Hjemmetjenesten – oppfølging av kvalitetsforskriften

Se risiko- og vesentlighetsvurderingen datert 22.11. 2021 for omtale av prosjektområder.

4.2 Kommunestyrets vedtak

I kommunestyrets sak 70/21 den 09.12.2021 ble følgende områder vedtatt:

I prioritert rekkefølge:

1	Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter
2	Grunnskole med fokus på spesialundervisningen
3	Hjemmetjenesten – oppfølging av kvalitetsforskriften

⁶ Gjennomsnittlig (hele landet) brukes det ca. 280 timer på et forvaltningsrevisjonsprosjekt. (Jf. Rapport "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane", KRD desember 2009, bygger på Nordlandsforsknings rapport 4/2007). I tillegg kommer tid til planlegging og administrasjon.

4.3 Rammebetingelser for forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget sender hvert år samlet forslag til budsjett for kontrollarbeidet til by/kommunestyret⁷. I vedlegg til årsbudsjettet er ressurser til forvaltningsrevisjon spesifisert med et beløp som utgjør 430 timer årlig, av disse er det satt av 130 timer til oppfølgingsrapporter.

For hvert prosjekt vil det bli avsatt gjennomsnittlig 60 timer i ressurser til oppfølging ett år etter at prosjektet er behandlet i kommunestyret.

De overordnede føringene for forvaltningsrevisjon vil ligge i plan for forvaltningsrevisjon. Kommunens valgte revisor gjennomfører forvaltningsrevisjonen i henhold til avtale. Kontrollutvalget har fullmakt til å foreta nærmere planlegging av forvaltningsrevisjonen, herunder vedta de enkelte undersøkelser/prosjektbeskrivelser og inngå avtaler om gjennomføring med revisjonen.

4.4 Delegering til kontrollutvalget

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon skal i henhold til kommunelovens § 23-3 vedtas av bystyret/kommunestyret. Etter samme paragraf kan by/kommunestyret delegere til kontrollutvalget å vedta endringer i planen i planperioden ved eventuelle behov for dette. Dette gjelder bare hvis kontrollutvalget har fått slik fullmakt fra kommunestyret. Det fremgår av forarbeidene til loven at slike fullmakter kan være hensiktsmessige fordi risiko- og vesentlighetsvurderinger kan bli uaktuelle, og nye forhold kan komme til, slik at det av den grunn oppstår behov for å avvike fra den opprinnelige planen.

Kommunestyret fattet i sitt møte den 09.12.2021, sak 70/21 vedtak om at kontrollutvalget gis fullmakt til å gjøre endringer i planen i planperioden ved eventuelle behov for dette.

⁷ i henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon §2

Risiko og vesentlighetsvurderinger

VÅLER KOMMUNE 2021



ØKUS KOF

Østfold kontrollutvalgssekretariat Kommunalt oppgavefelleskap

Innhold

1. Forord	2
2. Sammendrag.....	3
3. Metode	3
4. Risiko- og vesentlighetsvurdering per seksjon:	5
4.1 Stab økonomi, innkjøp og IT.....	5
4.2 Stab HR og administrasjon (HRA)	8
4.3 Seksjon oppvekst og kultur.....	9
4.4 Seksjon helse og velferd	12
4.5 Seksjon miljø og teknikk	12
5. Covid-19.....	14
6. Selskaper	14
7. Kommunedirektørens uttalelse	15

1. Forord

Kommuneloven fastslår at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, skal utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper. At kommunens selskaper også skal vurderes i forbindelse med valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter kommer som en følge av en endring i ny kommunelov¹.

Det er viktig at utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter skjer med bakgrunn i en risiko- og vesentlighetsvurdering. Dette for at revisjonsressursene settes inn på de områdene av kommunal forvaltning der det er størst behov for forvaltningsrevisjon. På den måten kan forvaltningsrevisjon i størst mulig grad gi effekter i form av organisasjonsmessig læring og utvikling i kommunen.

Østfold kontrollutvalgssekretariat KOF i samarbeid med Østre Viken kommunerevisjon IKS har utarbeidet en risiko- og vesentlighetsvurdering for Våler kommune, denne legges til grunn for plan for forvaltningsrevisjon 2022-2023

Rolvsøy, 22. november 2021

Østfold kontrollutvalgssekretariat KOF

¹ Kommunelovens § 23-3, andre ledd, andre punktum

2. Sammendrag

Kontrollutvalgssekretariatet vurderer at det er 3 hovedområder med til sammen 5 områder som skiller seg ut og tilsier middels til høy risiko/vesentlighet (Helse og velferd er ikke vurdert, se kapittel 3.Metode). Disse områdene blir kort fortalt i tabellen under, tabell 1.

Risikofaktor (RF) 1 = i liten grad, 2 = i middels grad, 3 = i stor grad.

Vesentlighetsfaktor (VF) 1 = i liten grad, 2 = i middels grad, 3 = i stor grad.

Kommunalområde/ selskap:	Risiko:	Vesentlighet:	Evt. kommentar:
Stab økonomi, innkjøp og IT	2	3	To områder: - Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter (restanse i inneværende plan) - Offentlige anskaffelser
Oppvekst og kultur	3	3	To områder: - Grunnskole - spesialundervisning (prosjekt i inneværende plan som ikke er påbegynt) - Barnevern
Miljø og teknikk	2	3	Selvkostområdet

Tabell 1.

3. Metode

Sekretariatet har gjennomført en risiko- og vesentlighets vurdering av Våler kommune. For kommuneområdet Helse og velferd har ikke kontrollutvalgssekretariatet gjennomført risiko- og vesentlighetsvurdering. Dette fordi daglig leder i ØKUS er i nær familie med kommunalsjef for området. Derfor trår habilitetskravet i forvaltningslovens § 6b inn, samt § 6, 3. ledd inn, og ØKUS er ikke habile til å gjennomføre en slik vurdering av området. Dette området er derfor ikke omtalt i dette dokumentet. Imidlertid har Østre Viken kommune IKS gjennomført en vurdering for området. Dette ligger som vedlegg 3 til saken.

Hverken kommunelov eller forskrift om kontrollutvalg og revisjon legger føringer på hva en risiko- og vesentlighetsvurdering er, kun at det skal gjennomføres i forkant av behandling av plan for forvaltningsrevisjon. I lovforarbeidene framgår imidlertid at risiko- og vesentlighetsvurderinger innebærer å vurdere på hvilke områder av kommunens virksomhet eller i hvilke selskaper det er risiko for vesentlige avvik, og hvor alvorlige konsekvenser disse avvikene vil kunne få (vesentlighet). Det framgår videre at risiko- og vesentlighetsvurderingen er grunnlaget for å vurdere temaer, antall forvaltningsrevisjoner og når de skal utføres.

Fordi hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å identifisere aktuelle områder for forvaltningsrevisjon, er vår vurdering av risiko knyttet til:

- Overholdelse av lover og bestemmelser
- Økonomi
- Produktivitet

- Måloppnåelse

Vesentlighet er vurdert ut fra ulike perspektiver, herunder blant annet:

- Fra et økonomisk perspektiv, vurdert ut fra omfanget av et tjenesteområdes driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter.
- Fra brukernes perspektiv, vurdert ut fra hva brukerne av kommunale tjenester anser som vesentligst.
- Fra medarbeidernes perspektiv, vurdert ut fra hva de ulike medarbeiderne innenfor et tjenesteområde anser som vesentligst.
- Fra et samfunns- og miljøperspektiv, vurdert ut fra hva som er vesentligst ved kommunens virksomhet sett i forhold til storsamfunnet og miljøet.

Følgende analyser og vurderinger er gjort i forbindelse med risiko- og vesentlighetsvurderingen:

➤ Spørreundersøkelse:

I arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingen har vi gjennomført tre Questback/ spørreundersøkelser, en sendt til kommunens administrasjon, en sendt til kommunens folkevalgte, samt en sendt til kommunens kontrollutvalgsmedlemmer.

Samlet ble undersøkelsen til administrasjonen sendt til 7 personer (kommunens ledergruppe), og det var 5 som besvarte undersøkelsen, svarprosenten utgjør 71 %.

Samlet ble undersøkelsen til folkevalgte sendt til 7 personer (formannskapet), og det var 4 som besvarte undersøkelsen, svarprosenten utgjør 57 %.

Samlet ble undersøkelsen til kontrollutvalget sendt til 14 personer og det var 7 som besvarte undersøkelsen, svarprosenten utgjør 50%.

➤ Dokumentanalyse:

Kontrollutvalgssekretariatet har også gjort en dokumentanalyse hvor vi har gjennomgått innspill fra revisjonsplan/revisjonsstrategi, budsjett/ økonomi og handlingsplan, virksomhetenes årsrapport og kommunedirektørens beretning.

➤ KOSTRA-analyse:

Det er også blitt gjort en analyse av KOSTRA-tall fra statistisk sentralbyrå. Tallene er analyser og vurdert opp mot sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 01.

➤ Workshop:

Vi har gjennomført en workshop med kontrollutvalgets medlemmer den 10.06.2021

➤ Andre kilder:

Risiko- og vesentlighetsvurderingen sees også opp mot aktuelle lovendringer, tilbakemeldinger fra revisjonen, tidligere henvendelsessaker, tidligere risiko- og vesentlighetsvurderinger, samt tidligere planer for forvaltningsrevisjon, saker i media og statlige tilsyn.

➤ Samtale/ møte med ordfører og kommunedirektør

Avslutningsvis hadde kontrollutvalgssekretariatet et møte med ordfører og kommunedirektør den 09.11.2021. I dette møtet drøftet vi deres synspunkter på våre foreløpige funn, og de

kom med innspill på hvilke områder i kommunen de mente var viktige å se nærmere på. Kommunedirektør har også kommet med en skriftlig uttalelse til risiko- og vesentlighetsvurderingen, denne ligger i sin helhet i kapittel 7.

Risikofaktor (RF): 1 = i liten grad, 2 = i middels grad, 3 = i stor grad.

Vesentlighetsfaktor (VF): 1 = i liten grad, 2 = i middels grad, 3 = i stor grad.

4. Risiko- og vesentlighetsvurdering per seksjon:

Våler kommune er administrativt organisert med tre beslutningsnivåer; kommunedirektør, kommunal-/stabssjefer og virksomhetsledere. Delkapitlene under gir en oversikt over eventuelle funn og risiko- og vesentlighetsvurdering for hver enkelt seksjon.

Organisasjonskart:

2



4.1 Stab økonomi, innkjøp og IT

Oppgaver som inngår i staben er administrativ ledelse og koordinering av etatene, interkommunalt samarbeid, innkjøp, sekretariat og regnskapsføring for legater, økonomiforvaltning som budsjett, regnskap, finansforvaltning, fakturering, innfordring, eiendomsskatt, kommunens innovasjon og utviklingsarbeid og IT og digitalisering.

I budsjett for 2021 beskriver kommunedirektør en økonomisk krevende situasjon og et stramt budsjett. Behov for investeringer, særlig innenfor IKT og digitalisering, økende gjeld i

² <https://www.valer-of.kommune.no/organisasjon/organisasjonskart>

forhold til renovering og oppgradering av kommunens bygningsmasse og at det må regnes med lavere driftsrammer de kommende årene påvirker budsjettet.

Budsjettet beskriver at det er gjennomført en omstrukturering av stabene og kommunalområdene med virkning 01.01.2021, blant annet med mål om bedre internkontroll, større grad av tverrfaglighet og en tydelig lederstruktur med vekt på fag, økonomi og personalforvaltning. Stabene er dermed redusert fra 4 til 2 staver og toppledelsen blir samlokalisert.

Budsjettet beretter om arbeid med å bygge nye strukturer i økonomisystemet: «Det er viktig å isolere selvkostregnskapet slik at det ikke blir en del av driftsbudsjettet. I tillegg så skal det vedtatte økonomi- og finansreglementet implementeres i organisasjonen.».

Når det gjelder innkjøp beskrives et uutnyttet potensiale knyttet til anskaffelser og oppfølging av avtaler. Kapasitet og kompetanse, strategisk satsing på anskaffelser og oppmerksomhet på innkjøpets betydning er nøkkelord. Videre satses det på kontinuerlig forbedring og fornying innenfor IT. Blant annet har det vært en gjennomgang av lisensiering, utstyr, rutiner og rammeavtaler.

Årsberetningen 2020 viser at driftsutgiftene økte mer enn driftsinntektene. Driftsutgiftene viser at det er brukt ca. 8 millioner kroner mer enn justert budsjett. Hovedårsaken oppgis å være pandemien som medførte ekstrakostnader utover det som ble kompensert fra staten på ca. 7,7 mill. Netto driftsresultat ble minus 14,9 mill.

Det påpekes i budsjettet at kommunen står overfor stor gjeldsøkning blant annet grunnet mindre statlige overføringer og bygging av ny barneskole og ungdomsskole på Kirkebygden.

Folketallet i kommunen anslås å stige fra 5800 i dag til 7000 innbyggere i 2030. Særlig er det en økning i gruppen 6-15 år. Antall fødte per 1000 innbyggere, registrert arbeidsledige i prosent og andel innvandrerbefolkning ligger noe høyere enn gjennomsnittet i sammenlignbare kommuner³.

Ved revisjon av årsregnskap for 2020 mottok kommunen revisjonsbrev nr. 2/2021 med kommentarer til forhold som angår manglende rapportering av finansforvaltningen og avvik mellom registrerte og innberettede lønnsutgifter (skjema RF 1022). Etterlevelserevisjon datert 26.05.2021 har kontrollert om kommunen har dokumentert anskaffelser ved å føre anskaffelsesprotokoller i henhold til forskrift om offentlig anskaffelser. Revisjonen konkluderer følgende: «Basert på de utførte handlingene og innhentede bevis mener vi at Våler kommune ikke har etterlevd § 10-5 i forskrift om offentlige anskaffelser.»

Kommunedirektørens tilbakemelding er som følger:

- «Rapportering om finansforvaltning: Våler kommune har endret sine rutiner og vil heretter rapportere til kommunestyret minst 2 ganger i året om forvaltningen av finansielle midler og gjeld.
- Skjema RF 1022 Lønns- og pensjonskostnader: Våler kommune har innført nye rutiner slik at det gjennomføres avstemming av regnskapet løpende.
- Anskaffelse i etterlevelserekontrollen: Våler kommune har rutiner for å føre protokoll for gjennomføring av anskaffelsene. Denne rutinen er nå skjerpet inn slik at alle skal føre protokoll ved gjennomføring av anskaffelser.»

³ [KOSTRA Befolkningsprofil Våler - SSB](#) , datert 15.06.2021 (hentet 11.08.2021)

Spørreundersøkelsen viser at administrasjonen trekker fram offentlige innkjøp, personvern og IT-sikkerhet som risikoområder i kommunen. Administrasjonen og de folkevalgte opplyser i spørreundersøkelsen at de i middels grad opplever at kommunen har rutiner som sikrer god økonomistyring.

Regnskapsrevisor har kommet med generelle innspill som gjelder alle kommuner:

- Anskaffelser i kommunen – håndteres i tråd med Lov om offentlige anskaffelser? Rutiner, håndtering og internkontroll både for enkeltanskaffelser og rammeavtaler?
- Selvkost – håndteres etter ny forskrift og veileder?
- Internkontroll – hvordan overholdes kravene i kommuneloven til kommunedirektør
- Styring av investeringsprosjekter
- Vedlikeholdsetterslep på bygningsmassen

Videre påpeker regnskapsrevisor anskaffelser spesielt for kommunen. Dette på bakgrunn av revisjonsbrev og uttalelse til etterlevelseskontroll.

I 2020 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon av «IT-sikkerhet og personvern». Rapporten ga kommunen ni anbefalinger som er vedtatt av kommunestyret i 2021.

I gjeldende plan for forvaltningsrevisjon ligger «Prosjektering og planlegging av investeringsprosjekter» som nummer 2 (restanseprosjekt). Dette prosjektet blir ikke gjennomført i gjeldende planperiode.

I møte med ordfører og kommunedirektør fortalte kommunedirektør at kommunen har en vekst i aldersgruppen 20-60 år, men ingen stor vekst i gruppen over 70 år. Dette er gunstig for kommunens økonomi.

Når det gjelder investeringsprosjekter la kommunedirektør til at offentlige anskaffelser generelt kunne være et nyttig område å se nærmere på.

Kommunedirektør fortalte at kommunen nå er i forhandlinger med Ikomm⁴ og skybaserte løsninger. Digitalisering, informasjonssikkerhet og personvern er alltid et aktuelt område.

Sekretariatets vurderinger og konklusjon:

Sekretariatet vurderer at det ligger risiko knyttet til økt folketall og økende gjeldsgrad sammen med drift av kommunens tjenestetilbud innenfor gjeldende lovverk og bestemmelser. Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter vurderes vesentlig for kommunens økonomi og tjenestetilbud. Forvaltningsrevisjonsprosjekt på området blir ikke gjennomført i inneværende plan og bør vurderes på nytt i ny plan.

Sekretariatet vurderer risiko på området for offentlige anskaffelser på bakgrunn av innspill fra regnskapsrevisor og revisjonsbrev på området. Imidlertid er risikoen kjent for kommunen som har endret sine rutiner. På generelt grunnlag er det likevel vesentlig både for kommunens økonomi og for innbyggernes tillit at lov og forskrift overholdes.

Videre vurderer sekretariatet at området knyttet til digitalisering og hensyn til informasjonssikkerhet og personvern innehar risiko, særlig i forhold til oppfyllelse av personopplysningsloven og trusselen når det gjelder datakriminalitet. Kommunen er i forhandlinger med Ikomm i forhold til skybaserte løsninger. Vesentlighetsområdet blir derimot mindre på bakgrunn av nylig gjennomført forvaltningsrevisjon på området og oppfølging av denne i kommende periode.

⁴ Ikomm er en digitaliseringspartner som leverer tjenester til det private og offentlige. <https://www.ikomm.no/>

Risiko og vesentlighetsvurdering på området økonomi, innkjøp og IT er: **RF 2 / VF2**

4.2 Stab HR og administrasjon (HRA)

Stabens viktigste områder er sak/arkiv, lønn og tariff, lov og avtaleverk innenfor personalforvaltning, fraværsadministrasjon, arbeidstidsordninger, personalsaker, HMS, inkluderende arbeidsliv, sentralbord og politisk møtesekretariat

Av fokusområder kan nevnes internkontroll, kompetanseutvikling, rekruttering og organisasjons-/lederutvikling. I tillegg er digitalisering av HR området en prioritert oppgave.

I budsjett for 2021 er digitalisering av prosesser prioritert, i 2021 skal VismaTid⁵ implementeres. For 2020 er det innført Visma Flyt i skolene og Visma Ressursstyring er videreutviklet i virksomhet Helse og Velferd. Disse skal samordnes mot det sentrale Visma HRM⁶, som kobler sammen data fra de nevnte systemer.

Digitalt sentralbord ble etablert i 2020 og elektronisk sak-arkivsystem skal implementeres i 2021.

Årsberetningen for 2020 beretter om at kommunen har igangsatt arbeidet med å oppdatere sentrale rutiner, prosedyrer og reglement. Blant annet skal etisk reglement opp til ny gjennomgang i 2021. I 2020 ble kommunal planstrategi for 2020-2024 utarbeidet og vedtatt. Kommunen opplyser at det er utarbeidet rutiner for varsling og at «Simployer» brukes som avvikssystem hvor de ansatte melder inn avvik.

Spørreundersøkelsen viser at det oppleves risiko både hos de folkevalgte og hos administrasjonen knyttet til internkontrollsystemer og antikorrupsjonsplaner og tiltak. Noen av de spurte fra administrasjonen trekker fram internkontroll som et risikoområde generelt, og et manglende helhetlig kvalitetssikringssystem spesielt.

Regnskapsrevisor kom med innspill generelt for alle kommuner på området for internkontroll og hvordan kravene i kommuneloven til kommunedirektør overholdes.

Det er **tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon** «Oppfølging av politiske vedtak» 2016, «Tiltak og rutiner for forebygging og oppfølging av sykefravær» 2019 og «Overordnet Internkontroll» 2021.

I møte med ordfører og kommunedirektør var kommunedirektør interessert i oppfølging i forhold til internkontroll og nytt elektronisk system som skal etableres.

Sekretariatets vurderinger og konklusjon:

Kommuneloven §25-1 pålegger kommunen å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette innebærer blant annet å beskrive virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp risikoområder og dokumentere og evaluere internkontrollen.

⁵ Elektronisk time- og fraværsregistreringssystem

⁶ HMR - Human Resource Management, Ledelse av menneskelige ressurser
(<https://no.wikipedia.org/wiki/HRM>)

Sekretariatet vurderer at det er risiko knyttet til internkontroll og internkontrollsystemer. Risikoen er kjent for kommunen som nylig har behandlet en forvaltningsrevisjon på området og skal følge opp fire anbefalinger som handler om systematisering, etablering av rutiner og oppfølging og evaluering av disse. Det skal leveres en oppfølgingsrapport fra revisjonen høsten 2022.

Foreløpig risiko og vesentlighetsvurdering på området HR og administrasjon er: **RF 2 / VF 2**

4.3 Seksjon oppvekst og kultur

Seksjon oppvekst og kultur har driftsansvar for kommunal grunnskole- og voksenopplæring, kommunale barnehager, kulturtilbud og barnevernstjenester.

Budsjett for 2021 beretter om drift preget av koronasituasjonen. Fysisk stengte barnehager og skoler har ført til digital undervisning, men med tilrettelegging for sårbare barn. Ved innføringen av digitale systemer er det etablert ulike lisens- og leasingavtaler: «Noen av lisensavtalene er ikke i bruk eller kun i bruk av få. Vi vil gjennomgå lisensavtalene og si opp lisenser som ikke er av stor nok nytte for virksomhetene og seksjonen.»

Kommunen inngikk i 2020 et samarbeid med Råde kommune om PPT⁷ Råde og Våler: «Våler kommune har nå tre PP-rådgivere og deler utgifter til ledelse og administrasjon med Råde kommune. Dette vil medføre en økt utgift for Våler kommune med virkning fra 1. mai 2020.»

Barnevernstjenesten beretter om en betydelig økning av akuttvedtak (fra 2 til 6). I koronaperioden har det også vært en økning av bekymringsmeldinger og en underbemannet situasjon.

Budsjettet beskriver at det vil være nødvendig å redusere antallet ansatte i skolen da lærertettheten er for høy. Ledelsen både i skole og barnehage skal styrkes.

Årsberetning 2020 viser et regnskap for seksjonen med et merforbruk på 3,6 millioner. I bevilgningsoversikt drift utgjør differansen mellom regnskap og justert budsjett 2,2% i merforbruk. Årsberetningen viser at utgifter til private barnehager og skoleskyss utgjør et merforbruk på 2,0 mill. Økte lønnskostnader ved Kirkebygden skole utgjør 2,0 millioner og barnevernstjenesten hadde et merforbruk på 1,9 millioner.

Årsberetningen beskriver at pandemien har preget seksjonen, men at både skoler, barnehager og SFO hadde et tilbud til de sårbare barna og til barn med foreldre i kritiske samfunnsfunksjoner. Flere planlagte kulturarrangementer er avlyst grunnet pandemien. Det er inngått et tverrfaglig samarbeid mellom barnehage, skole, helse og barnevern kalt «Tidlig identifisering og oppfølging av utsatte barn» (TIO) sommeren 2020. TIO er en helhetlig, tverrsektoriell modell for å styrke tidlig tverrfaglig innsats og oppfølging av utsatte barn. Finansieres av Buffdir.

Årsberetning 2020 forteller at elevtallet i Våler kommune stiger noe hvert år, noe som gir utfordringer knyttet til areal og antall elever per trinn. IKT har vært satsningsområde de siste årene og årsberetningen beskriver en godt rustet skole knyttet til digital hjemmeundervisning. Vålerskolen jobber med kompetanseheving på området lesing på digitale flater for 1.-4. trinn.

⁷ PPT – Pedagogisk psykologisk tjeneste

I spørreundersøkelsen svarer de folkevalgte at de i middels til stor grad opplever at den enkelte elev blir ivaretatt i kommunen.

For barnehage viser spørreundersøkelsen at mange av de folkevalgte ikke vet om det er en hensiktsmessig bemanning av pedagoger i kommunens barnehager (25% fra formannskapet og 57,1% fra kontrollutvalget).

De folkevalgte svarer at de i middels grad opplever at det er gode tjenestetilbud i kommunen knyttet til barnevern. Nærmere 43% av besvarelsene fra formannskapet svarer «vet ikke» på om barnevernstilbudet i kommunen er godt.

KOSTRA nøkkeltall for grunnskole viser at dobbelt så mange elever får særskilt norskopplæring sammenlignet med kostragruppen. Elever som får spesialundervisning ligger noe lavere enn kostragruppen. Elever på mestringsnivå 3-5 i nasjonale prøver i lesing og regning for 8.trinn ligger noe lavere enn gjennomsnittet. Gjennomsnittlig grunnskolepoeng ligger imidlertid likt som kostragruppen.

Kostratall for barnehage viser at andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning ligger noe lavere enn gjennomsnittet i kostragruppen. Tallene viser at barn i barnehage som får spesialpedagogisk hjelp ligger lavere enn kostragruppen.

Når det gjelder barnevern har kommunen en høyere prosentandel barn med melding enn kostragruppen. Det samme gjelder barn med undersøking. Barn med barnevernstiltak ligger noe lavere. Antall barn med undersøking eller tiltak pr årsverk ligger på 34,3 mot 17,8 i kostragruppen. 27% av sakene overstiger 3 måneders behandlingstid.

Den 8.april 2020 brant Våler ungdomsskole ned og kommunestyret vedtok 22. april 2021 at ungdomsskolen skulle etableres midlertidig i innleide brakker på grusbanen på Våk. Kommunestyret vedtok 17.06.2021 konseptplan for ny Kirkebygden barneskole og Våler ungdomsskole.

I kontrollutvalgets workshop ble ulike områder knyttet til pandemien diskutert, som skole, læringsutbytte, de ansattes situasjon og pandemiens virkning på sårbare grupper. Det ble også diskutert om ipad var gunstig for elevene.

Lovendringer:

- Barnevernsreformen 2022 - gir kommunene et større faglig og økonomisk ansvar
- Fagfornyelsen 2020 – nye læreplaner (del av kunnskapsløftet)
- Barnehageloven 2021 – handler om internkontroll, det psykososiale barnehagemiljøet, krav om likebehandling og uavhengighet av kommunale og private barnehager og statlig tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager

Tidligere forvaltningsrevisjoner på området:

- «Barnevernets rammevilkår» 2012
- «Fosterhjem» 2016 (oppfølgingsrapport behandlet i kommunestyret i juni 2020)

Statlige tilsyn:

Statsforvalteren gjennomførte et landsomfattende tilsyn med barneverntjenesten i Våler kommune i september 2020. Konklusjonen er som følger: «Tilsynet har vist at Våler

kommune gjennom sin styring og ledelse ikke sikrer en forsvarlig planlegging og gjennomføring av undersøkelser, herunder:

- barnets situasjon og behov for hjelp kartlegges ikke grundig nok
- barnets rett til medvirkning blir ikke tilstrekkelig ivaretatt
- det gjøres ikke en samlet avsluttende vurdering av alle relevante forhold til slutt i undersøkelsen

Dette er lovbrudd på: bvl. §§ 1-4, 4-3, 1-6 og fvl. § 17. Videre er dette et brudd på bvl. § 2-1 og forskrift om internkontroll § 4»

I **plan for forvaltningsrevisjon for 2021** er «Grunnskole» vedtatt av kommunestyret som prioritet 1. Prosjektet er per dags dato ikke påbegynt og det må tas stilling til om dette prosjektet skal påbegynnes i høst og/eller være med i ny plan.

I **møte med ordfører og kommunedirektør** vurderer kommunedirektør skole og spesialundervisning som et meget aktuelt tema. Ordfører forteller at det var flertall i kommunestyret for å heve skoleområdet til første prioritet da innværende plan ble behandlet.

Kommunedirektør anser også barnevern som aktuelt på bakgrunn av kostnadsøkning og en økning i antall barnevernssaker. Trenden er per i dag nedadgående. Årsaken til økningen er usikker, det kan være knyttet til pandemien, men ikke nødvendigvis. Det er relativt nylig ansatt ny barnevernsleder. Kommunedirektør forteller at det statlige tilsynet nå er lukket og at kommunen har lagt om rutiner i forhold til saksbehandling.

Sekretariatets vurderinger og konklusjon:

Sekretariatet vurderer at barnehageområdet generelt vil inneholde risiko og vesentlighet for enkeltbarns muligheter for utvikling dersom det oppstår avvik og lovbrudd på området. Det framkommer ikke av innhentede opplysninger noe som øker risikoen spesielt for Våler kommune.

Sekretariatet vurderer at **skoleområdet** inneholder risiko og vesentlighet for kommunen og innbyggerne. Det er et økende antall elever i skolen, det er en høy andel elever med særskilt norskundervisning og det er behov for å redusere antall ansatte i skolen. Kommunens ungdomsskole brant ned våren 2021 og elevene er etablert i midlertidige lokaler på Våk. Videre skal det bygges ny skole på Kirkebygden. Omstillingsprosesser medfører generelt risiko, og kan være vesentlig for enkeltbarns helse, utvikling og utdanningsmuligheter. Videre utgjør området en stor andel av kommunens budsjett. Kommunedirektør ser også risiko på området og vurderer spesialundervisning som et viktig område. Grunnskole ligger som prosjekt i nåværende plan, men er ikke påbegynt. Sekretariatet vurderer høy risiko og vesentlighet på området.

Sekretariatet vurderer risiko på **barnevernsområdet**. Faktorer som økende antall bekymringsmeldinger, økning i akuttvedtak, høy prosentandel med melding og undersøkelse sammenlignet med kostrgruppen og at behandlingstiden overstiges i en del av sakene gjør at området er vesentlig både for enkeltpersoners helse og utvikling og for de ansattes arbeidsmiljø. Videre er det vesentlig for kommunens overholdelse av lovverk. Området er også vesentlig grunnet risiko for oppreisningssaker hvis avvik oppstår. På bakgrunn av statlig tilsyn i 2020 anses risikoen kjent for kommunen. Kommunedirektør anser også barnevern som et relevant område. Det skal innføres ny barnevernsreform i 2022, dette kan også ses som en risiko, da kommunen vil få et større faglig og økonomisk ansvar. Sekretariatet vurderer at det kan være hensiktsmessig å eventuelt vurdere revisjon av området sent i

planen slik at kommunen kan arbeide med pålegg fra statsforvalteren og få tid til å etablere ny barnevernsreform.

Risiko og vesentlighetsvurdering på området oppvekst og kultur: **RF 3 / VF 3**

4.4 Seksjon helse og velferd

Utarbeidet av Østre Viken Kommunerevisjon IKS. Se vedlegg 3 til saken.

4.5 Seksjon miljø og teknikk

Kommunen beskriver seksjonens viktigste ansvarsområder som skog og jordbruk, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg, veier og plasser, kummer og avløpsledninger, renhold kommunale bygg, vannforsyning, natur og friluftsliv, viltforvaltning, renovasjon, byggesak og geodata.

Budsjett for 2021 beskriver et arbeid med å ta igjen vedlikeholdsetterslep på kommunens belysning, bygg og eiendom og veier: «Det er satt av investeringsmidler til å gjennomføre de nødvendige rehabiliteringene av bygg/vei og nyinvestering i ny teknologi på kommunens belysning. Dette er et program som ble startet i 2020 og vil videreføres fremover i økonomiplanperioden». Videre påpekes viktigheten av en god infrastrukturutvikling tilpasset kommunens befolkningsvekst.

Budsjettet beskrev at det arbeides med å utarbeide en helhetlig ROS-analyse⁸. Denne ble vedtatt i kommunestyret 16.09.2021, sak 42/21.

For 2021 er det planlagt å investere for rundt 3 millioner kroner i miljø og teknikk, blant annet til rehabilitering av veier, bruer og kommunale bygg.

For bygging av ny Kirkebygden skole legges det opp til en total kostnadsramme på 400 millioner kroner.

Når det gjelder selvkostområdet beskrives det en løpende oppgradering av kommunens avløpsrør, kummer og pumpestasjoner. Det er budsjettet med 6,1 millioner kroner til rehabilitering av avløpsnettet for 2021. Det skal gjøres en politisk vurdering av Svinndal renseanlegg i løpet av 2021.

Årsberetning 2020 beskriver gode resultater der det er gjennomført strømperehabilitering av betongrør. Det berettes om problemer med fremmedvann i avløpsanleggene. Det registrert rundt 400 ulike renseanlegg i kommunen der det viser seg at mange av disse ikke tilfredsstiller rensekrav.

Når det gjelder investeringer er Energispareprosjektet (EPC) 100 % fullført ved utgangen av 2020: «Det pågår for tiden diskusjoner vedrørende kostnader for deler av prosjektet. Det endelige sluttoppgjøret er derfor ikke avklart.»

Det berettes at kommunen har tatt i bruk «Varsling 24» for å kunne varsle innbyggerne effektivt ved for eksempel vedlikeholdsarbeid på ledningsnett, vei, koronarelaterte meldinger og beredskap.

⁸ ROS – Risiko- og sårbarhetsanalyse

Bevilgningsoversikt drift viser at området Miljø og teknikk har et mindreforbruk på rundt 2,7 millioner kroner.

I spørreundersøkelsen svarer en respondent fra de folkevalgte at det oppleves lav styring fra kommunen når det gjelder boligbyggingen og forhold knyttet til vei-, vann- og kloakk-kapasitet. Spørreundersøkelsen viser videre at virksomhetslederne i liten til middels grad opplever at det er utarbeidet planer for nærings- og konjunkturutvikling, som antas å ha betydning for kommunen. 20% svarer «vet ikke».

Kostra-analyser viser at kommunen har en høyere saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist enn gjennomsnittet, men ligger likevel innenfor 12 uker (70 dager). For byggesaker med 3 ukers frist ligger kommunen en god del lavere enn gjennomsnittet med 12 dagers behandlingstid. Kommunen har kun behandlet 3 slike søknader i 2020.

Regnskapsrevisor har kommet med innspill generelt for alle kommuner som gjelder om selvkostområdet håndteres etter ny forskrift og veileder og innspill som angår vedlikeholdsetterslep på bygningsmassen.

Selvkostforskriften kom ny i 2019 med virkning fra 01.01.2020. Forskriften utfyller bestemmelsene i kommuneloven § 15-1 om beregning av selvkost. Videre kom veileder til selvkostforskriften høsten 2020.

Annet:

Vannforsyningen i Våler kommune ble løftet fram i forbindelse med brannen ved Våler ungdomsskole og Moss Avis skrev noen uker etter brannen om utilstrekkelig vanntilførsel og vansker knyttet til slukningsarbeidet. Problemet skal ha vært kjent over tid. Det beskrives i budsjettet at arbeidet med brannvann og vannforsyning til kommunale bygg, samt eksisterende og nye boligfelt intensiveres og prioriteres.

Våler vannverk inngikk i april 2021 en intensjonsavtale med Våler kommune der det tas sikte på at Våler kommune overtar driftsansvaret så raskt som mulig og at selskapet legges ned innen 31.12.2021. Kommunestyret tok saken til orientering 06.05.2021, sak 25/21.

I 2011 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon av vedlikehold av kommunale eiendommer.

I møte med ordfører og kommunedirektør informerte kommunedirektør om at det er mye som gjøres i forhold til vann og vannverket. Kommunedirektør forteller at de har god oversikt og kontroll på arbeidet. For Svinndal renseanlegg skal det igangsettes et forprosjekt for å se på løsninger. Selvkost er videre et komplisert område og kommunedirektør er åpen for at det gjerne kan gås gjennom på generelt grunnlag.

Sekretariatets vurderinger og konklusjon:

Sekretariatet vurderer at det er risiko på området for vann og avløp. Dette på bakgrunn av manglende brannvann, problemer med overvann og utilstrekkelig rensing ved private renseanlegg. Dette kan få konsekvenser både for innbyggerne og for miljøet. Kommunens infrastruktur er vesentlig for å overholde lov og forskrifter på området og blant annet sikre innbyggerne rent vann. Området er finansiert av selvkost og vil nå omfatte kommunal drift av både vann og avløp. Risikoen anses kjent for kommunen, men det kan likevel være vesentlig for innbyggernes tillit til kommunen å få en revisjon på området. Kommunedirektør informerer om god kontroll og oversikt i forhold til vann og avløp, men ser risiko ved selvkostområdet

generelt. Sekretariatet vurderer at selvkostområdet også innehar risiko i forhold til ny forskrift og veileder.

Risiko- og vesentlighet på området: RF: 2 / VF: 3

5. Covid-19

Generelt har Covid -19 situasjonen hatt innvirkning på alle områder. Nasjonalt har flere kontrollutvalg ønsket at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjonen av kommunens håndtering av Covid19-pandemien. Pandemien har påvirket de fleste kommunale områder i stor eller mindre grad. Det kan være ulik tilnærming til hva det er ønskelig en forvaltningsrevisjon skal innebære. Fokuset nasjonalt har vært sett opp mot beredskapsplan, ettervirkninger psykisk helse/ levekår, utsatte barn og ungdom og økonomiske konsekvenser.

Folkehelseloven (2011) § 28, 2. ledd, pålegger kommunen å utarbeide en beredskapsplan for sine oppgaver etter lovens kapittel 3 og i samsvar med helseberedskapsloven kapittel 2. Covid-19-pandemien har ført til et økt fokus på krise- og beredskapsplaner i samfunnet.

I spørreundersøkelsen svarer de folkevalgte at de i middels til stor grad opplever at kommunen har utarbeidet gode krise- og beredskapsplaner, men at de i liten grad har vært med på arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunen. Administrasjonen svarer at de i middels til stor grad er kjent med lovverk i forbindelse med krise- og beredskapsplaner.

I kontrollutvalgets workshop i forbindelse med risiko- og vesentlighetsvurdering knyttet til plan for forvaltningsrevisjon, 9.juni 2021, ble pandemiens beredskap, håndtering og virkning diskutert, særlig når det gjelder sårbare grupper.

I møte med ordfører og kommunedirektør fortalte kommunedirektør at beredskapen ble økt med mer enn det staten kompenserte i begynnelsen av pandemien. Dette fordi det var vanskelig å vite omfanget og utfallet av pandemien. Kommunedirektør er åpen for evaluering på området, særlig i forhold til barn, unge og eldre.

Sekretariatets vurderinger og konklusjon:

Sekretariatet er ikke kjent med at det er spesielle utfordringer som gjelder for Våler kommune i denne sammenheng. Det kan likevel være hensiktsmessig å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt sett opp mot Covid19-situasjonen, ikke minst for å kunne ha en evaluering og lære hvis det oppstår lignende situasjoner i fremtiden.

Foreløpig risiko- og vesentlighetsvurdering på området er: RF: 2 / VF: 2

6. Selskaper

I kommunal sektor er det blitt mer og mer vanlig å organisere deler av tjenesteproduksjonen i fristilte selskap, foretak, stiftelser og lignende. I ØKUS sitt forslag til plan for eierskapskontroll for perioden 2022-2023 framkommer det at «selskapsorganisering kan gi styringsmessige utfordringer for kommunestyret som er den øverste beslutningstaker. I tillegg reiser det

spørsmål i forhold til tilsyn og kontroll med denne type organisering av virksomheten. Det faktum at en oppgave som tidligere lå innenfor forvaltningen er organisert inn i et utenforliggende selskap, bør ikke i seg selv føre til mindre tilsyn og oppfølging av kontroll- og tilsynsorganet i kommunen. Tvert om, det kan være nødvendig med en økning i oppfølging og koordinering da den ligger utenfor det tradisjonelle forvaltningsorganet.» Planen skal behandles i kontrollutvalgets siste møte i 2021.

I møte med ordfører og kommunedirektør kom den ingen innspill på området. Dersom det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i et selskap er det hensiktsmessig å samarbeide med andre kommuner som har eierskap i selskapet. Dette grunnet Våler kommunes lave eierandel.

Sekretariatets vurderinger og konklusjon:

Sekretariatet har ikke funnet grunnlag til å foreta en ytterligere risiko- og vesentlighetsvurdering av selskapene hvor kommunen har medeierskap. Sekretariatet har heller ikke vurdert at det foreligger noe behov for forvaltningsrevisjon av selskapene. Det vil foreligge en plan for eierskapskontroll for perioden 2022-2023 i begynnelsen av året 2022. I forrige planperiode (2017-2020) har det blitt gjennomført eierskapskontroll av Mosseregionens Næringsutvikling AS, Krisesenteret i Moss IKS og Personalpartner AS (2021).

Risiko og vesentlighetsvurdering på området er: **RF: 1/ VF:2**

7. Kommunedirektørens uttalelse

Rådmann har gitt sin uttalelse til denne risiko- og vesentlighetsvurderingen vurdert av ØKUS KOF i e-post datert 22. november 2021.

Uttalelsen er sakset ut og ligger i sin helhet nedenfor:

Vi har ikke noe å bemerke i forhold til utsendt høringsutkast

Med vennlig hilsen

Ivar Nævra

Kommunedirektør

Telefon: +47 99445040



Risiko og vesentlighetsvurdering – kommunalområde Helse og velferd i Våler kommune

Mandat og metode for gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderingen

Revisjonen har fått i oppdrag av Østfold kontrollutvalgssekretariat KOF å utarbeide risiko- og vesentlighetsvurderingen for kommunalområdet Helse og velferd i Våler kommune. Vi har basert vår vurdering av risiko på faktaopplysninger samlet inn gjennom spørreundersøkelse til kontrollutvalg, formannskap og administrasjonen i kommunen, analyse av informasjon fra blant annet årsberetning og årsregnskap for 2020, budsjett/handlingsprogram og tertialrapporter for 2021, nøkkeltall fra KOSTRA og erfaringer fra tidligere gjennomførte revisjoner. Kommune-lovens § 25-5 fastslår følgende: «I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken». Denne risiko- og vesentlighetsvurderingen er tilsendt kommunedirektøren, revisjonen har imidlertid ikke mottatt noen uttalelse innen oppsatt frist.

Kommunalområdets organisering og økonomi

Ifølge årsmeldingen og kommunens nettside har seksjon Helse og velferd driftsansvar for et bredt sett med kommunale tjenester knyttet til blant annet pleie og omsorg, kommunale helsetjenester, kommunale bofelleskap, psykisk helse og rus, flyktning- og integreringsarbeid, tildeling av tjenester, NAV-tjenester med mer.

I regnskap for 2020 viser bevilgningsoversikt drift etter budsjett og regnskapsforskriften § 5-4 et merforbruk for kommunalområdet på 3 256 398 (2,6 %). I kvartalsrapport per 31.08.2021 vises det til at seksjon for Helse og velferd så langt har et merforbruk på 9,1 mill. Ifølge rapporten skyldes dette i hovedsak merutgifter til koronapandemien på 5,4 mill. og periodiseringsavvik, det vises også til at årsprognosen viser tilnærmet budsjettbalanse når virkningen av foreslått budsjettendring er vedtatt (jf. sak 49/21 i kommunestyret).

Våler er en av de kommunene i Norge som ifølge SSB vil få den største framskrevne befolkningsveksten frem til 2050 målt i prosent¹ (44,8 prosent i perioden 2020-2050, 2 572 personer). I samme periode viser den framskrevne veksten for gruppen 67 år og eldre i Våler kommune en økning på 152 % (1110 personer)². En høy befolkningsvekst generelt og særlig innen de eldre befolkningsgruppene indikerer at presset på kommunale helse- og omsorgstjenester vil komme til å øke fremover.

Datagrunnlag

Årsberetningen beskriver at seksjon Helse og velferd har arbeidet intenst med å bekjempe koronapandemien i 2020, noe som også har medført at andre oppgaver har blitt satt på vent. I alle ledd beskrives det utfordringer knyttet til blant annet gjennomføringer av aktiviteter, arbeid i kohorter og ukentlig koronatesting av medarbeidere. Lederne i Helse og velferd opplever mye arbeid med å planlegge for nye

¹ <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/voksende-byer-og-aldrende-bygder> (11.11.21)

² Statistikkbanken SSB

turnuser, oppfølging av medarbeidere, bestille smittevernutstyr, rapporteringer og møter i tillegg til øvrig drift. Kommuneoverlegen har vært frikjøpt fra andre oppgaver, og arbeidet 100 % som smittevernlege fra mars 2020 og ut året. Fastlegene har bistått inn, som vikarer på sykehjem og helsestasjon, og som tilkallingsvakter for sykehjemmet.

Ved tjenesten for psykisk helse og rus meldes det om et jevnt tilslag av nye brukere, og at mange opplever økt ensomhet som følge av pandemien. Formålet til tjenestene innenfor psykisk helse og rus er ifølge kommunens nettside å «Fremme helse og gi hjelp til å mestre livet for personer som opplever funksjonstap på grunn av psykiske plager eller rusproblemer». I årsberetningen meldes det også om at de ansatte på Bergskrenten bofelleskap daglig står i situasjoner som kan være utfordrende, og at det har vært avholdt kurs i håndtering av vold og trusler for alle ansatte. Dette kurset har også ansatte i NAV og Psykisk helseteam gjennomført. Videre beskrives det i årsberetningen at det som en følge av koronapandemien ikke har vært dagsenter lavterskeltilbud siden mars i 2020. I den akutte fasen var også det lovpålagte dagsentertilbudet til personer med demens nede. Dette opplyser imidlertid kommunen om at kom i gang igjen ganske raskt, og har vært et fullverdig tilbud til de som har behov.

Respondentene som deltok fra formannskapet og kontrollutvalget ga uttrykk for i spørreundersøkelsen at de i gjennomsnitt i middels grad opplevde at kommunen har fokus på overholdelse av lovverk sett opp mot demente. Vedrørende om kommunens hjemmesykepleie fungerte hensiktsmessig, samt om kommunen har tilstrekkelig med sykehjemsplasser, svarte respondentene at de i stor grad opplevde dette. I spørreundersøkelsen ble formannskap og kontrollutvalg også spurt om i hvilken grad de opplever at personer med psykisk utviklingshemming får et hensiktsmessig tilbud, her svarte de i gjennomsnitt mellom middels grad og stor grad.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon av kvalitet i sykehjem som ble behandlet i kommunestyret i mai 2020. Her fremkom det at kvaliteten i tjenesten oppleves som god, men at det er et forbedringspotensial knyttet til systemer og rutiner i tjenesten, deriblant system for avvik og for gjennomføring av bruker- og pårørendeundersøkelser. Kommunen opplyser i årsberetningen at systemer for dette ikke kom på plass i løpet av 2020. Kommunestyret og kontrollutvalget har bestilt en oppfølging av denne forvaltningsrevisjonen, og revisjonen har påbegynt denne høsten 2021.

Utover ovennevnte forvaltningsrevisjon er det, jamfør oversikten i gjeldende plan for forvaltningsrevisjon, ikke gjennomført forvaltningsrevisjoner som spesifikt har omhandlet tjenester som har falt innunder seksjon Helse og velferds ansvarsområde de siste 10 årene.

I Våler kommunes «Handlingsprogram 2021-2024 inkl. økonomiplan 2021-2024 og årsbudsjett 2021» (heretter kalt handlingsprogrammet), fremgår det i budsjett for 2021 at det er vedtatt følgende budsjettavlastende tiltak for seksjon Helse og velferd:

- Helse og velferd: Budsjettet reduseres med 1,5 mill., ved at det reduseres 8 plasser ved sykehjemmet. Dette gjør at en kan redusere med 4 årsverk, hvor 1,5 årsverk overføres til bemanningspool, og 2,5 årsverk kuttes.
- NAV: Økonomisk sosialhjelp reduseres med 0,5 mill.
- Helseteam asylmottak: Budsjettet reduseres med 0,4 mill.

Samtidig er det vedtatt budsjettbelastende tiltak på følgende områder:

- Uloba prisøkning 0,6 mill.
- Legevakt prisøkning 0,5 mill.
- Økt årsverk kjøkken 0,3 mill.

Det ble også vedtatt en investering vedrørende elektronisk medisinhåndtering på 1,2 millioner. Kommunen har opplevd svinn i forbindelse med narkotikapreparater, hvorav et av forholdene har blitt politianmeldt.

I handlingsprogrammet beskriver kommunedirektøren at kommunen opplever å ha mange ledige rom på sykehjemmet, og at det på bakgrunn av dette skal reduseres med 8 plasser. En konsekvens av dette vil bli at kommunen tidvis må tåle ventelister på sykehjemsplass (kommunestyret har imidlertid vedtatt i forbindelse med budsjettet at kommunestyret skal holdes orientert hvis det skulle oppstå en situasjon hvor det kan være behov for å åpne for flere plasser, samt at ledige rom foreløpig ikke skal omdisponeres til varig bruk eller bygges om til andre formål). Det er lagt til grunn en reduksjon av bemanningen på grunn av dette med 2,5 årsverk. Disse besparelsene vil imidlertid først komme ved naturlig avgang til stilling og ved de vakante stillingene. Utover kutt i bemanningen overføres 1,5 årsverk til ytterligere styrking av vikarpool. Dette gjøres ved å trekke turnuser ned til et minimum, og heller ha en pool der kommunen kan hente personalet inn der behovet finnes.

Det nevnes også i handlingsprogrammet at årsverk må overføres fra sykehjem til hjemmesykepleie for å demme opp mot redusert kapasitet i sykehjem, og at det etter kommunens oppfatning finnes pasienter i sykehjemmet som kunne ha fungert godt i bemannede omsorgsboliger. Samtidig nevnes det at det er behov for en utredning om bemannede boliger for personer med demens (ifølge rapport 2. tertial 2021 behandlet i kommunestyret 28.10.21 er dette påbegynt). Det pekes også på krevende prosesser med tanke på å realisere nasjonale føringer vedrørende anskaffelse og implementering av velferdsteknologiske løsninger som skal tas i bruk for å avlaste de ordinære tjenestene, og at dette også krever dedikert personell.

Det beskrives også i handlingsprogrammet at alle pasienter innskrevet i hjemmesykepleien skal være kartlagt for ernæringsstatus, som er et lovpålagt, stort og krevende arbeid som må følges opp. Videre beskrives det at undersøkelser viser at tett opp til 50 % av alle pasienter i hjemmesykepleien er underernært eller i risiko for underernæring, og at det med dette følger mye arbeid og krav til oppfølging og dokumentasjon. Kjøkkenet nevnes som et viktig bidrag i dette arbeidet, og at det å få tilpasset og tilstrekkelig mat er vesentlig. Det beskrives også at det er et mål å styrke de hjemmebaserte tjenestene slik at helsehjelpen ytes i pasientens hjem.

I handlingsprogrammet fremkommer det også at Våler kommune mangler boliger tilrettelagt for de mest vanskeligstilte, herunder personer med rusproblematikk. Sosialtjenesteloven § 27 tilsier at sosialtjenesten skal bistå de som av ulike årsaker ikke får leie bolig privat. Det oppgis videre at det her er store mangler spesielt i forhold til der det er aktiv rus, og at det i henhold til boligsosial plan som ble vedtatt av kommunestyret i 2015 er behov for å kjøpe eller bygge en til to boenheter til denne gruppen.

Av nøkkeltallene i KOSTRA (tabell 1 på neste side) vedrørende psykisk helse og rus kan vi se at kommunen generelt har færre vedtak om midlertidige tiltak til rusmisbrukere sammenlignet med KOSTRA-gruppe 1 (sammenlignbare kommuner). Kommunen har færre årsverk per 10 000 innbygger med videreutdanning i psykisk helsearbeid, men høyere andel årsverk med videreutdanning innen rusarbeid sammenlignet med KOSTRA-gruppen. Årsverk med psykiatriske sykepleiere er tilnærmet lik KOSTRA-gruppen og landsgjennomsnittet.

Tabell 1 Utvalgte nøkkeltall Psykisk helse og rus	Enhet	Våler	K-gruppe 01	Landet uten Oslo
		2020	2020	2020
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere (helse- og omsorg)	antall	5	4,7	4,9
Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial)	antall	6,6	8,3	9
Årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial)	antall	3,9	3,2	3,3
Antall vedtak om midlertidige tiltak til rusmiddelmissbrukere per 10 000 innbyggere 18-66 år	antall	2,7	4	3,7

Psykisk helse er et område det har vært betydelig fokus på i nyere tid på nasjonalt nivå, noe som har ført med seg et større ansvar og kostnader for kommunene, både når det gjelder det forebyggende arbeidet, unges psykiske helse og psykisk helse i tilknytning til rusmisbruk. Sentrale myndigheter har merket seg at mange kommuner rapporterer at psykisk helse er deres største folkehelseutfordring, og at det er mangel på kunnskap om tiltak, verktøy og metoder som kan tas i bruk. Psykisk helse skapes ikke i helsesektoren, og et viktig strategisk mål for regjeringen har derfor vært å sørge for at de sektorer som har de mest sentrale virkemidlene for å fremme psykisk helse også har et eierskap til området. Barnehager, skoler, arbeidsplasser, lokal- og nærmiljø er viktige arenaer for å fremme god psykisk helse og forebygge psykiske helseproblemer³.

Tabell 2 på neste side viser et utvalg KOSTRA-nøkkeltall i tilknytning til kommunale helse- og omsorgstjenester. Her kan vi blant annet se at Våler i 2020 hadde lavere utgifter til kommunale helse- og omsorgstjenester per innbygger (ca. 17 % lavere) og et betydelig lavere antall årsverk (ca. 28 % lavere) enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 1. Hvor mye en kommune bruker på helse- og omsorgstjenester og hvor midlene benyttes avhenger av befolknings sammensetningen og det reelle behovet for de ulike tjenestene. Netto driftsutgifter til omsorgstjenester i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter viser at Våler i noe mindre grad bruker midler til omsorgstjenester enn i sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet. «Årsverk per bruker av omsorgstjenesten» sier noe om hvor mye ressurser kommunen benytter per bruker, her ser vi at Våler ligger noe lavere enn KOSTRA-gruppen og landsgjennomsnittet. Kommunen har et høyere antall brukere av hjemmetjenester i gruppen 80 år og over enn resten av landet, samtidig har de også et lavere antall beboere på sykehjem. Det er som hovedregel ønskelig for en kommune at brukere av omsorgstjenester benytter seg av hjemmetjenester så lenge det er hensiktsmessig. Utgifter per oppholdsdøgn i institusjon ligger ca. 50 % høyere i Våler enn i KOSTRA-gruppe 1. Beboere på sykehjem mottar også flere legetimer enn i sammenlignbare kommuner og landet for øvrig.

Sett ut fra netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten som del av kommunens totale utgifter, koster denne tjenesten marginalt mer enn i sammenlignbare kommuner og landet for øvrig. Avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten er vesentlig høyere enn i andre kommuner, som vil si at kommunen setter inn mye ressurser her sett opp mot målgruppens størrelse (innbyggere 0-20 år).

³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/folkehelse/innsikt/psykisk-helse-og-livskvalitet/id2544452/> (11.11.2021)

Tabell 2	Enhet	Våler	K-gruppe 01	Landet uten Oslo
Utvalgte nøkkeltall		2020	2020	2020
Kommunale helse- og omsorgstjenester				
Utgifter kommunale helse- og omsorgstjenester per innbygger	kr	25177	30475	29271
Årsverk helse og omsorg per 10 000 innbygger	årsverk	238,8	333,7	315,4
Netto driftsutgifter til omsorgstjenester i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter	prosent	27,1	33,8	32,1
Årsverk per bruker av omsorgstjenester (årsverk)	årsverk	0,41	0,51	0,58
Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester	prosent	35,6	32,6	29,2
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på sykehjem	prosent	8,1	10,4	11,2
Utgifter per oppholdsdøgn i institusjon	kr	6265	4074	4033
Legetimer per uke per beboer i sykehjem	timer	1,07	0,55	0,57
Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter	prosent	5,8	5,3	5,5
Avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten per 10 000 innbyggere 0-20 år	årsverk	82	50,9	45,7

Vurderinger

Kommunalområdet Helse og velferd har som tidligere nevnt ansvar for et bredt sett med kommunale tjenester som strekker seg fra blant annet helsetjenesten og pleie og omsorg til sosialtjenesten og arbeid med psykisk helse og rusproblematikk. Fakta samlet inn fra våre kilder tilsier at det kan eksistere risiko for at feil og uønskede hendelser kan inntreffe og true måloppnåelsen til kommunen. I den forbindelse vil vi særlig trekke frem følgende 3 områder:

Internkontroll i seksjon Helse og velferd

Kommunen melder at de ikke har kommet i mål i 2020 med å følge opp kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon «Kvalitet i sykehjem». Her ble det blant annet avdekket at kommunens kvalitetssystem hadde mangler med hensyn til å inneholde riktig informasjon, og at kommunen ikke hadde på plass et system for bruker- og pårørendemedvirkning. Det er avgjørende å ha en systematisk internkontroll på plass for å avdekke feil og risiko for feil, som igjen er grunnlaget for å iverksette tiltak for å forbedre praksis i de ulike tjenestene. Ut fra dette ville revisjonen isolert sett ha vurdert risikoen for manglende internkontroll som høy ved kommunalområdet Helse og velferd i Våler kommune. Imidlertid anser vi det også som risikoreduserende at kommunestyrets vedtak nå følges opp av kontrollutvalget i forbindelse med forvaltningsrevisjon «Kvalitet i sykehjem». Revisjonen er også kjent med gjennom arbeidet med forvaltningsrevisjonen «Overordnet internkontroll» at kommunens ledelse for tiden har fokus på å utvikle og forbedre internkontrollen i hele kommunen. I forbindelse med behandlingen av denne rapporten har også kommunestyret lagt føringer for arbeidet men internkontroll gjennom sitt vedtak, som igjen skal følges opp av kontrollutvalget om ett års tid.

Ut fra en helhetlig vurdering konkluderer revisjonen med at det finnes en middels risiko for feil og mangler for området internkontroll innenfor seksjon Helse og velferd. Vesentligheten vurderes som høy, blant annet på bakgrunn kommunalrådets størrelse og at tjenestene som ytes i stor grad er viktige opp mot innbyggernes liv og helse. At kommunen har systematiske internkontrolltiltak på plass er viktig for at seksjonen unngår uønskede hendelser og forbedrer tjenestene kontinuerlig.

Pleie og omsorg

Utfordringsbildet innen pleie og omsorgstjenestene er komplekst, i datagrunnlaget fremkommer det at kommunen har lavere kostnader på dette området enn i sammenlignbare kommuner samlet sett, samtidig koster det også mer per oppholdsdøgn i institusjon enn i sammenlignbare kommuner. Det beskrives at det er krevende å sikre at alle som er innskrevet i hjemmesykepleien blir tilstrekkelig kartlagt med hensyn til ernæring. Dette arbeidet oppfatter revisjonen som svært viktig for å ivareta brukernes behov for tilstrekkelig og tilpasset mat, og unngå uheldige hendelser som følge av underernæring.

Det er også behov for å følge opp sentrale føringer vedrørende innføring av velferdsteknologiske løsninger på dette området, ikke minst er dette viktig for å demme opp for den økende andelen eldre i samfunnet som nå og fremover vil legge stort press på offentlige tjenester. I en slik sammenheng vil det også være viktig å styrke de hjemmebaserte tjenestene slik at helsehjelpen ytes i pasientens hjem. En slik utvikling vil også bety at kvaliteten og effektiviteten i de hjemmebaserte tjenestene i økende grad vil være viktig for brukernes liv og helse og kommunens økonomi.

Et risikoreduserende element i sammenheng med pleie og omsorg er at det i forbindelse med forvaltningsrevisjon «Kvalitet i sykehjem» ble konkludert med at tjenestene som ble levert opplevdes som relativt gode av både ansatte, pårørende og elderrådet i kommunen. Denne undersøkelsen var imidlertid avgrenset til å gjelde sykehjemmet.

Revisjonen vurderer den generelle risikoen for området som høy, imidlertid har enkelte områder relativt nylig hatt forvaltningsrevisjon som også følges opp av kontrollutvalget (herunder kvalitet og internkontroll i sykehjem), dette vurderer vi som risikoreduserende. Revisjonen merker seg også at opplysninger fra spørreundersøkelsen og handlingsprogrammet peker i retning av at tjenestene mot demente personer kan forbedres, samtidig ser revisjonen at kommunen har igangsatt et arbeid med å utrede bemannede boliger for personer med demens, som igjen kan tale for at det er lite hensiktsmessig å igangsette forvaltningsrevisjon på dette området i nærmeste fremtid. Det er likevel flere temaer/områder som det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon på i nærmeste fremtid, som for eksempel kvalitet i hjemmebaserte tjenester eller knyttet til innføringen av velferdsteknologi. Tjenestene som ytes innenfor pleie- og omsorg i kommunen er av stor betydning for brukernes helse og kommunens økonomi. I et fremtidsperspektiv vil betydningen av å gi god kvalitet på tjenestene på en kostnadseffektiv måte bli enda viktigere. Vesentligheten vurderer vi dermed som høy.

Psykisk helse og rus

Sentrale myndigheter har over tid rettet økt fokus mot både rusfeltet og problematikk knyttet til psykisk helse. Et godt forebyggende arbeid innen psykisk helse og rusproblematikk kan redusere risikoen både for at personer opplever alvorlig psykisk sykdom og/eller omfattende rusproblematikk som utløser tyngre tjenestebehov.

Arbeid med dette området i et folkehelseperspektiv begrenser seg ikke bare til dette spesifikke tjenesteområdet, men til alt arbeid innenfor kommunens virksomhet som tar sikte på å forebygge psykiske helseplager og rusmisbruk, herunder eksempelvis i grunnskolen, barnehagen, barnevernet m.m.

Ved tjenesten for psykisk helse og rus meldes det om et jevnt tilsig av nye brukere, og at mange opplever ensomhet i tilknytning til pandemien. Fra KOSTRA-tallene kan vi se at kommunen har færre årsverk med videreutdanning i psykisk helsearbeid enn i sammenlignbare kommuner. Det fremkommer også av budsjett og handlingsplan at Våler kommune mangler boliger tilrettelagt for de mest vanskeligstilte, herunder personer med rusproblematikk. Tjenestens primære formål virker for revisor å være å fremme helse og gi hjelp til å mestre livet for personer som allerede opplever psykiske plager eller rusproblemer. Hvordan kommunen ivaretar det forebyggende perspektivet innenfor psykisk helse og rus, er etter revisjonens vurdering mindre klart.

Revisjonen vil etter en helhetlig vurdering konkludere med at området har en høy risiko, både med tanke på tilbudet som gis til personer som opplever problemer med psykisk helse og rus, og i tilknytning til det mer langsiktige perspektivet som omhandler forebygging av slik problematikk.

Tjenesteområdet har et stort fokus rettet mot seg fra sentrale myndigheter, og er svært viktig for helsen til de som benytter seg direkte av tjenestene i dag, samt er viktig for innbyggere generelt i et mer langsiktig og forebyggende folkehelseperspektiv. Vi vurderer dermed vesentligheten som høy.

Oppsummering av vurdering av risiko- og vesentlighet innen seksjon Helse og velferd

Tjenesteområde:	Risiko:	Vesentlighet:
Internkontroll i seksjon Helse og velferd	Middels	Høy
Pleie og omsorg	Høy	Høy
Psykisk helse og rus	Høy	Høy

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/131
Dokumentnr.: 25
Løpenr.: 231339/2022
Klassering: 3018-186
Saksbehandler: Bjørn Gulbrandsen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	14.09.2022	22/24

Overordnet revisjonstrategi for regnskapsåret 2022

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Overordnet revisjonstrategi for 2022, tas til orientering

Fredrikstad, 29.08.2022

Vedlegg

Overordnet revisjonsstrategi for Våler kommune 2022, datert 25.08 2022

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Den overordnede revisjonsstrategien omfatter regnskapsrevisjon av årsregnskapet for 2022.

Formålet med en overordnet revisjonstrategi, er å vise kontrollutvalget hvordan revisjonen vurderer revisjonsoppgavene knyttet til kommunen. Strategien tar utgangspunkt i revisjonens erfaring, og eventuelle endringer i risikobilde for de enkelte oppdragene/revisjonsområdene. Revisor redegjør for hvilke fokusområder som legges til grunn for 2022.

Det legges til grunn at arbeidet skal gjennomføres i henhold til forskrift om revisjon, revisjonsstandarder og revisjonsmetodikk. Funn som er av vesentlig betydning for risikovurderingen rapporteres fortløpende slik revisjonsforskriften tilsier.

Vurdering

Kontrollutvalget skal etter forskrift om kontrollutvalg (§ 3) påse at regnskapsrevisjonen fungerer på en betryggende måte. Det betyr at revisjonen skal planlegge, gjennomføre og rapportere slik lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk krever. I tråd med dette vil oppdragsansvarlig revisor presentere revisjonsstrategien for året 2022 i kontrollutvalgets møte. Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget om å ta presentasjonen av overordnet revisjonstrategi for 2022 til orientering.

VÅLER KOMMUNE
2022

Overordnet revisjonsstrategi

Innhold

1	Formål.....	3
2	Kommunens virksomhet	3
3	Karakteristiske trekk ved oppdraget	4
4	Risikovurdering og vesentlighet	5
	4.1 Kommunens økonomiske resultater	5
	4.2 Vurdering av kontrollmiljø og informasjonssystemet	5
	4.3 Vesentlighet	6
	4.4 Angrepsvinkel	7
	4.5 Områdevurdering	7
5	Fokusområder	8
6	Gjennomføring og ressurser	9

1 Formål

Rammene for revisjon av kommuner er hjemlet i kommunelovens kapittel 24. Revisjonen skal planlegge, gjennomføre, dokumentere og rapportere sitt arbeid i samsvar med lov og forskrift og god kommunal revisjonsskikk.

Revisjonen skal avgi en revisjonsberetning til kommunestyret der revisor skal uttale seg om følgende:

- a) om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift
- b) om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift
- c) om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever
- d) om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet
- e) om det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik.

Revisjonsberetningen skal også omfatte andre forhold som revisor mener det er nødvendig å opplyse om i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

Videre skal revisjonen utføre forenklet etterlevelseskontroll, der regnskapsrevisor skal se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal, i henhold til standard ISA 300¹, utarbeide en overordnet revisjonsstrategi som beskriver revisjonens innhold, når den skal utføres og angrepsmåte. I tillegg skal strategien gi veiledning for utarbeidelsen av revisjonsplanen.

Planleggingen skal omfatte alle oppdrag, enheter og områder, og bidra til at risikoområder blir avdekket så tidlig som mulig og viet nødvendig oppmerksomhet slik at det utføres effektive og rasjonelle revisjonshandlinger i tilstrekkelig omfang. Videre skal planleggingen bidra til å sikre de nødvendige ressurser og en god oppgavefordeling.

2 Kommunens virksomhet

Kommunen er forvalter av fellesskapets verdier og driften er regelstyrt og sterkt regulert. Kommunen har plikt å følge kommuneloven med tilhørende forskrifter, bokføringsloven samt skatte- og avgiftslovgivning. I tillegg kommer særlover som eksempelvis lov om offentlige anskaffelser, offentlighetsloven, forvaltningsloven og personvernloven.

Østre Viken kommunerevisjon² har revidert kommunens regnskap over lang tid, og har opparbeidet seg god kunnskap om oppdraget.

¹ Planlegging av revisjon av et regnskap

² Sammenslåing av selskapene Indre Østfold kommunerevisjon IKS og Østfold kommunerevisjon IKS fra januar 2020.

3 Karakteristiske trekk ved oppdraget

Organisasjonskart for Våler kommune, effektivt fra januar 2021, hentet fra kommunens nettside.



Ifølge tall fra statistisk sentralbyrå er det 5 994 innbyggere i kommunen 2.kvartal 2022³. Ifølge årsmelding for 2021 er det 422 årsverk i kommunen.

Kommunens overordnede ledende organer er kommunestyret, formannskapet og kommunedirektør. Under kommunedirektøren er det 3 kommunalsjefer med tilhørende virksomheter og ledere. I tillegg kommer staber økonomi/IT og stab HR.

Årsregnskapet omfatter kommunens virksomhet. Kommunen deltar også i interkommunale selskap, og disse utarbeider egne regnskaper som blir revidert særskilt, f.eks. MOVAR IKS.

Lønn utgjør hoveddelen av utgiftene og har de senere år vært svært påvirket av pensjonskostnader og lønnsglidning. Driften styres av budsjett som fastsettes av kommunestyret. Tjenesteproduksjonen er organisert i virksomheter som rapporterer til respektive kommunalsjef. Kommunalsjefer rapporterer til kommunedirektør. Stabssjefer rapporterer til kommunedirektør som er stabenes kommunalsjef.

Våler kommunes økonomiavdeling er liten og vil være sårbar ved fravær. Det er i løpet av det siste årene ansatt ny økonomisjef, ny kommunedirektør og ny fagsjef for regnskap. Revisjonens erfaringer er at kommunen har få skriftlige rutiner på økonomi og lønnsområdet. Det er høsten 2020 vedtatt nytt finans- og økonomireglement. Dette inneholder også regler om bl.a. innkjøp, investeringsprosjekter, anskaffelser, attestasjon/anvisning, budsjett (rapportering) og garantier.

Våler kommune er i stor vekst og har planer om flere store investeringsprosjekter. Kommunen er i gang med å bygge ny skole etter at den gamle brant ned.

³ <https://www.ssb.no/kommunefakta/valer-viken>

Våler kommune har de siste årene hatt store mindreforbruk, og bygd opp disposisjonsfond. Dette kan bidra til økt sikkerhet i framtiden ved uforutsette negative endringer. Med økt investeringsnivå vil også lånegjelden til kommunen øke. Dette vil gjøre kommunen mer utsatt for renteendringer og kan redusere handlingsrommet kommunen har.

4 Risikovurdering og vesentlighet

Revisjonsstandard ISA 315⁴ inneholder krav for hvilke handlinger revisor skal utføre for å skaffe seg et grunnlag for å identifisere og anslå risikoer for vesentlig feil informasjon i regnskapet.

4.1 Kommunens økonomiske resultater

Tabellen nedenfor viser utvikling i kommunens økonomi. Tall i minus betyr inntekt/overskudd.

Tekst	Regnskap 2019	Regnskap 2020	Regnskap 2021	Opprinnelig budsjett 2022
Driftsinntekter	-439 500 174	-461 294 031	-533 587 027	-479 363 000
Driftsutgifter	452 875 777	479 067 862	520 965 749	481 535 000
Brutto driftsresultat	13 375 603	17 773 831	-12 621 278	2 172 000
Finanstransaksjoner	10 541 871	12 766 947	13 570 377	13 600 000
Netto driftsresultat	9 419 449	14 849 474	-14 316 305	-3 828 000
Mer-/Mindreforbruk	-16 534 300	0	0	0
Sum investeringer	51 018 750	63 419 893	31 580 459	52 600 000
Netto egenkapital (UB ekskl kapitalkonto)	84 422 096	51 197 040	66 545 502	budsjetteres ikke
Langsiktig gjeld	768 552 572	749 383 374	775 631 195	budsjetteres ikke
hvorav pensj.forpl. utgjør	470 221 933	459 594 584	455 784 840	budsjetteres ikke

Budsjett for 2022 er vedtatt av kommunestyret 9.12.2021 i sak 72/21.

Regnskapstall for 2021 viser at driftsinntektene er høyere enn driftsutgiftene. I opprinnelig vedtatt budsjett er det lagt opp til et negativt brutto driftsresultat.

Kommunen har per 31.12.2021 egenkapital på kr 66,5 mill eksklusiv kapitalkontoen. Dette er en økning fra 2020 på ca kr 15,3 mill som i all hovedsakelig skyldes mindreforbruk i driftsregnskapet.

4.2 Vurdering av kontrollmiljø og informasjonssystemet

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette fremkommer av kommunelovens kapittel 25. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen og skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst en gang i året.

Flere rutiner og reglementer ligger lagret på fellesområdet i kommunen. Enkelte ting ligger også på intranettsiden.

⁴ Identifisering og vurdering av risikoene for vesentlig feilinformasjon gjennom forståelse av enheten og dens omgivelser.

Det er utarbeidet og vedtatt ny økonomistyringsmodell som er gjeldende fra 01.01.2020. Denne angir hva som skal rapporteres og hvor ofte. Modellen legger opp til jevnlig rapportering på budsjett fra virksomheter opp til kommunedirektør og videre til kommunestyret.

Økonomisjefen har det overordnet ansvaret for økonomikontroll. Det er høsten 2020 vedtatt nytt finans- og økonomireglement. Dette inneholder også regler om bl.a. innkjøp, investeringsprosjekter, anskaffelser, attestasjon/anvisning, budsjett (rapportering) og garantier.

Kommunen har et stort spekter med elektroniske informasjonssystemer og har en egen IT-avdeling. Det brukes i hovedsak kjente og godt innarbeidede systemer på økonomisiden og det ligger en etablert driftsorganisasjon bak IT-systemene.

I brev til revisjonen, datert 10.8.2021, erkjenner kommunen sitt ansvar for internkontroll for å forhindre og avdekke misligheter. Ledelsen jobber kontinuerlig med å utvikle og forbedre internkontrollsystemet. Videre informeres det om at etisk refleksjon er satt opp i årshjulet til kommunen og gjennomføres i de ulike ansatte- og lederfora. De ansatte er klar over følgene dersom etisk adferd ikke foreligger. Ledelsen har ikke kjennskap til eventuelle faktiske, mistenkte eller påståtte misligheter som påvirker kommunen.

Videre er kommunens vurdering at risikoen er begrenset for feilinformasjon som skyldes misligheter eller at misligheter ikke blir oppdaget. Det jobbes aktivt for å utvikle og innarbeide et godt styrings- og kvalitetssystem. Kommunen har etter hvert fått på plass gode kontrollrutiner.

4.3 Vesentlighet

Regnskapsrevisjonen har som utgangspunkt å forhindre at regnskapet inneholder vesentlige feil. Før gjennomføringen av revisjonen må vi derfor gjøre oss opp en mening om hva som er en vesentlig feil. Vesentlighetsgrensen (ISA 320/ISA 450) vi kommer fram til er blant de faktorer som bestemmer omfanget av revisjonen. Foreligger det feil i regnskapet som har resultateffekt, skal disse vurderes opp mot en slik vesentlighetsgrense. Deretter må det vurderes om regnskapet kan godkjennes.

«En feil er vesentlig dersom brukerne av regnskapet hadde tatt en annen beslutning dersom feilen ikke hadde vært der» (DnR)⁵.

Vesentlighetsgrensen fastsettes med utgangspunkt i ett eller flere referanseverdier i regnskapet som antas å ha betydning for brukerne av regnskapet. I denne forbindelse benytter revisjonen også et profesjonelt skjønn i hvert enkelt tilfelle.

En generell tommelfingerregel er at på oppdrag med lav toleransegrense for feil, settes en lav vesentlighetsgrense, noe som igjen tilsier at mer revisjonsarbeid må gjøres for at regnskapet kan godkjennes. Motsatt, oppdrag der en høyere toleransegrense kan aksepteres, tilsier at omfanget av revisjonsarbeidet kan reduseres.

Vesentlighetsgrense er beregnet på grunnlag av avlagt regnskap 2021 og budsjett 2022.

⁵ Den norske Revisorforening

4.4 Angrepsvinkel

Revisjonen er avhengig av at kommunen selv har en tilfredsstillende intern kontroll for både inntekter og utgifter, eiendeler og gjeld for å kunne avgi en kvalifisert uttalelse om regnskapet. Rutiner kartlegges på hvert område og kontrollene i rutinene skal testes i en treårsperiode dersom de inneholder nøkkelkontroller. Test av kontroller utføres i henhold til en rotasjonsplan. Vi bruker også revisjonsbevis som er innhentet ved tidligere test av kontroller gjennom såkalt rullering⁶.

I tillegg vil revisor utføre substanskontroller som for eksempel analyser, bilagskontroll og kontroll av finanstransaksjoner. Detaljkontroller gjennomføres gjennom året og ved årsoppgjøret. Avstemmingskontroller foretas i årsoppgjøret på samtlige områder.

Revisjonen har tilgang til kommunens digitale regnskap og øvrig dokumentasjon. Revisjonshandlingene utføres i all hovedsak digitalt med støtte av revisjonsverktøyet Descartes og analyseverktøyet IDEA.

4.5 Områdevurdering

Lønn

Lønn utgjør ca. 67 % (inkl. sosiale utg.) av kommunens utgifter og omfatter en stor mengde transaksjoner. Det er et meget komplisert område med bl.a. bokføring av pensjonsutgifter.

Innkjøp

Kommunens regnskap inneholder mange transaksjoner som gjelder innkjøp av varer og tjenester. Elektronisk fakturahåndtering (skanning) bidrar til en kontrollerbar behandling i forhold til godkjenning (tilhørighet), fullstendighet, periodisering og riktig beløp. Området omfatter også tilskudd til private barnehager.

Driftsmidler

Anskaffelser ved investeringer skal håndteres ifølge samme bestemmelser som øvrige innkjøp (se ovenfor) samt lov om offentlige anskaffelser. Regnskapsføring i investeringsregnskapet avgrenses mot driftsregnskapet etter særskilte bestemmelser⁷. Lov om offentlige anskaffelser og skille drift/investering følges opp gjennom bilagskontroll i forbindelse med mva-komp.

Finans

Kommunen har utarbeidet et nytt finansreglement som er vedtatt høsten 2020. Området omfatter blant annet finansforvaltning, utlån og opptak av lån. Det rapporteres på finansforvaltning til politisk nivå sammen med tertialrapportering. Startlånordningen (utlån) håndteres i eget undersystem til Visma.

Overføringer

Kommunens hovedinntekt kommer fra skatt og rammetilskudd, men dette er forutsigbare inntekter og kan følges opp ved analyse. Eiendomsskatt er en overføringsinntekt som utfaktureres sammen med kommunale gebyrer. Overføringsutgiftene inneholder også økonomisk sosialhjelp (bidrag og lån).

Salg

Det aller meste av salgsinntektene håndteres gjennom fakturasystemet, og det er viktig at kommunen har en etablert internkontroll som bekrefter fullstendighet i inntektene. I tillegg finnes et antall mindre

⁶ Rullering/rotasjon innebærer å undersøke hvorvidt tidligere etablerte kontroller fortsatt gjelder. Dersom de ikke er endret, tester revisjonen i stedet andre kontroller som ikke er testet.

⁷ Standard KRS nr 4 fastsatt av forening for god kommunal regnskapsskikk.

kontantsalgskasser i kommunen. Omsetningen derfra er ubetydelig i et vesentlighetsperspektiv, men må vurderes i et mislighetsperspektiv. Det bør følges opp om det er innført elektronisk kassesystem, der det er krav om dette (bl.a. svømmehallen). Salgsområdet omfatter også selvkost. Kommunen håndterer dette ved å bruke det digitale verktøyet Momentum.

Likvid

Området er regulert av formelle disposisjonsmyndigheter i gjeldende bankavtale og håndteringen skal preges av arbeidsdeling. Remittering⁸ av leverandørfakturaer utføres av kommunen flere ganger i uken og håndteres med systemstyrt arbeidsdeling.

Merverdiavgift

Området inkluderer både ordinær merverdiavgift ved kommunens salg og innkjøp av varer og tjenester i henhold til merverdiavgiftsloven, samt kommunens kompensasjon av inngående merverdiavgift i henhold til egen lov og forskrift. Lov- og forskriftsverk rundt dette er komplekst, men våre fakturakontroller har vist at kommunen gjør få feil.

Områdeovergripende

Kommunens rapportering til politisk miljø, budsjett, budsjettendringer, sentral håndtering av IKT samt selve regnskapsavslutningen er noe av det som revisjonen kontrollerer under områdeovergripende.

Regnskapsavslutningen preges generelt av spesielle føringer med vesentlige beløp. Kommunen har vedtatt nytt årshjul, med virkning fra 1.1.2020, knyttet til budsjettering og rapportering på budsjett fra virksomheter og videre opp til kommunestyret.

Skatt

Kommunen har informert revisjonen om at de ikke håndterer næringsavfall i egen regi.

5 Fokusområder

Følgende områder vil være i fokus:

- utbetaling av lønn
- fakturahåndtering
- lov om offentlige anskaffelser og krav til anskaffelsesprotokoller
- rapportering til kommunestyret
- opptak av lån
- refusjon sykepengar
- utfakturering
- selvkost
- merverdiavgift
- budsjett
- regnskapsavslutning

⁸ Remittering vil si at kommunen betaler regninger fra regnskapsprogram ved å overføre en liste med fakturaer til et venteregister i banken. Regnskapsprogrammet produserer en forfallsliste som overføres til nettbanken for godkjenning.

6 Gjennomføring og ressurser

Revisjonsperioden strekker seg fra mai til april året etterpå. Nedenstående tabell viser fasene i revisjonsprosessen.

Regnskapsrevisjon												
	mai	juni	juli	aug	sep	okt	nov	des	jan	feb	mar	apr
1. Planlegging												
2. Kartlegging, testing av kontroller												
3. Substanshandlinger												
4. Årsoppgjørrevisjon												
5. Attestasjoner												

Revisjonsteamet består av:

- Jostein Ek, oppdragsansvarlig revisor
- Inger Marie Karlsen-Moum, Mahnaz Esmaeili, og Madeleine Strandin

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy 25.8.2022

Jostein Ek
oppdragsansvarlig revisor

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/137
Dokumentnr.: 19
Løpenr.: 230902/2022
Klassering: 3018-192
Saksbehandler: Bjørn Gulbrandsen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	14.09.2022	22/25

Forslag til budsjett for kontrollarbeidet 2023

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Budsjett for kontrollarbeidet for 2023 med en kostnadsramme på kr. 1 212 000.-, godkjennes
2. Budsjett for kontrollarbeidet for 2023 oversendes ordfører for videre politisk behandling etter § 2 i "Forskrift om kontrollutvalg og revisjon"

Fredrikstad, 29.08 2022

Vedlegg

1. Forslag til samlet budsjettoppsett for kontrollarbeidet for 2023 for Våler kommune.
2. Østfold kontrollutvalgssekretariat KOF: Budsjett for ØKUS KOF 2023, vedtatt 02.09 2022
3. Østre Viken Kommunerevisjon IKS: Samlet budsjett 2023 og økonomiplan 2023 – 2025 for Østre Viken Kommunerevisjon IKS, datert 12.07 2022
4. Østre Viken Kommunerevisjon IKS: Budsjett for Våler kommune - 2022

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Forskrift om kontrollutvalg og revisjon - FOR-2019-06-17-904
- Reglement for godtgjørelse til folkevalgte i Våler kommune, sist oppdatert og vedtatt av kommunestyret 13.02 2020

Saksopplysninger

I henhold til nye forskrift om kontrollutvalg og revisjon (ikrafttredelse fra konstituerende møte ved oppstart av valgperioden 2019 – 2023) nærmere bestemt § 2, «Kontrollutvalgets rolle i fastsettelsen av budsjettet for kontrollarbeidet», skal kontrollutvalget utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen. I kontrollutvalgets forslag til budsjetttramme skal kontrollutvalgets egen drift, kjøp av sekretariats- og revisjonstjenesten innarbeides.

Vurdering

Kontrollutvalgets godtgjørelser og driftsutgifter

Til kontrollutvalgets egen drift er det innarbeidet godtgjørelse til leder og møtegodtgjørelse til øvrige medlemmer i tråd med reglement for godtgjørelse til folkevalgte for Våler kommune. Budsjettforslaget til kontrollutvalgets egen drift bygger på en normal møteaktivitet på fem møter i 2023. I forslaget er det foreslått følgende:

- kr. 40 000.- til kurs/opplæring
- kr. 2 500.- til servering i forbindelse med avholdelse av utvalgets møter, og
- kr. 2 000.- til skyss og kostgodtgjørelse.

Budsjettforslaget for kontrollutvalget 2023 utgjør samlet kr.103 500.-, som er en reduksjon på 2,8 % sammenlignet med 2022.(se vedlegg 1.)

Østfold kontrollutvalgssekretariat

I henhold til samarbeidsavtalen som er vedtatt i samtlige eierkommuner, skal representantskapet behandle og vedta budsjett og økonomiplan for oppgavefellesskapet. Representantskapet har i møte den 2. september 2022 vedtatt budsjettet for 2023.

I henhold til budsjettvedtaket og selskapets vedtekter (fordelingsnøkkel) vil Våler kommune sin andel utgjøre kr. 310 600.- for 2023. Sekretariatets budsjett medfører en kostnadsøkning på 4,2 % sammenlignet med budsjett for 2022. (se vedlegg 2.)

Østre Viken Kommunerevisjon IKS

For interkommunale selskaper (IKS) som Østre Viken kommunerevisjon er organisert som, er det selskapets representantskap som endelig vedtar budsjettet (jf lov om interkommunale selskaper § 18).

Styret og representantskapet i Østre Viken kommunerevisjon IKS har avholdt sine budsjettmøter i henholdsvis 16. august og 25. august 2022. For budsjettåret 2023 er Våler kommunes andel beregnet og vedtatt til kr. 797 900,-. Budsjettandelen medfører en økning på 3,2 % i honorarsatsene fra 2022 til 2023.

Sekretariatet viser for øvrig til revisjonens kommentarer til budsjettforutsetningene i vedlegg 3 og 4.

Samlet ramme til budsjettforslaget for kontrollarbeidet 2023

- | | |
|---|------------------------|
| • Kontrollutvalget: | kr. 103 500.- |
| • Østfold kontrollutvalgssekretariat KOF: | kr. 310 600.- |
| • Østre Viken kommunerevisjon IKS | kr. 797 900.- |
| <u>Samlet Sum:</u> | <u>kr. 1 212 000.-</u> |

Samlet ramme til budsjettforslaget for kontrollarbeidet 2023 innebærer en økning med 2,9 % i forhold til budsjettet for 2022.

Sekretariatet anbefaler derfor at kontrollutvalget godkjenner forslaget til budsjett for kontrollarbeid for 2023. Budsjettforslaget oversendes ordfører for videre politisk behandling etter § 2 i "Forskrift om kontrollutvalg og revisjon".

Våler kommune

Budsjett for kontrollarbeidet 2023

Kontrollutvalget	Forslag 2023	Budsjett 2022	Endring i %	Regnskap 2021	Merknader
Godtgjørelse leder	kr 11 000,00	kr 21 000,00		kr 9 064,00	1% per år *
Møtegodtgjørelse medlemmer	kr 35 000,00	kr 28 000,00		kr 21 720,00	1,3% per møte*
Telefongodtgjørelse					
Tapt Arbeidsfortjeneste	kr 5 000,00	kr 5 000,00			
Arbeidsgiveravgift	kr 8 000,00	kr 8 000,00		kr 2 553,00	14,1% av godtgjørelsen
<i>Sum lønn</i>	kr 59 000,00	kr 62 000,00		kr 33 337,00	
Representasjon/servering	kr 2 500,00	kr 2 500,00		kr -	
Kurs/opplæring og kontorutg.	kr 40 000,00	kr 40 000,00		kr 8 700,00	
Skyss og kostgodtgjørelse	kr 2 000,00	kr 2 000,00		kr 459,00	**
Abonnement					
<i>Sum driftsutgifter</i>	kr 44 500,00	kr 44 500,00		kr 9 159,00	
Samlet sum Kontrollutvalget	kr 103 500,00	kr 106 500,00	(2,8)	kr 42 496,00	Kontrollutvalgets egen drift
Kjøp av sekretariattjenester (ØKUS)	kr 310 600,00	kr 298 120,00	4,2	kr 290 000,00	Kommunens andel av ØKUS samlede budsjett
Kjøp av revisjonstjenester (ØVKR)	kr 797 900,00	kr 773 100,00	3,2	kr 873 396,00	kommunens andel av ØKR samlede budsjett
Sum for hele kontroll- og tilsyn	kr 1 212 000,00	kr 1 177 720,00	2,9	kr 1 205 892,00	Inkluderer KU, ØKR og ØKUS

*Godtgjøring som andel av en stortingsrepresentants faste årlige godtgjøring

** Godtgjøring for skyss, kost og overnatting etter § 2 første ledd bokstav a gis etter de til enhver tid gjeldene satsene i statens reiseregulativ. (Forskrift om folkevalgtes godtgjøring, \

Våler kommune, Viken

Østfold kontrollutvalgssekretariat KOF- tilskudd for 2023

	1/3 per kommune		2/3 per kommune		
	(fast beløp)		Stipulert forbruk		Sum
Fredrikstad	kr	129 850,00	kr	437 850,00	kr 567 700,00
Sarpsborg	kr	129 850,00	kr	330 750,00	kr 460 600,00
Moss	kr	129 850,00	kr	400 350,00	kr 530 200,00
Halden	kr	129 850,00	kr	224 150,00	kr 354 000,00
Råde	kr	129 850,00	kr	180 750,00	kr 310 600,00
Hvaler	kr	129 850,00	kr	180 750,00	kr 310 600,00
Indre Østfold	kr	129 850,00	kr	400 350,00	kr 530 200,00
Rakkestad	kr	129 850,00	kr	180 750,00	kr 310 600,00
Våler	kr	129 850,00	kr	180 750,00	kr 310 600,00
Marker	kr	129 850,00	kr	159 450,00	kr 289 300,00
Skiptvet	kr	129 850,00	kr	180 750,00	kr 310 600,00
SUM	kr	1 428 350,00	kr	2 856 650,00	kr 4 285 000,00

Budsjettet for 2023 skal gå i balanse og kostnadene fordeles på eierkommunene etter en fastsatt fordelingsnøkkel.

Tilskudd fra kommunene fremkommer slik at kostnadene fordeles som følger:

- 1/3 av kostnadene fordeles likt kommunene imellom (fast beløp)
- 2/3 av kostnadene fordeles etter medgått tid.

Vedrørende fordelingsprinsippet vises det til kommunestyrenes behandling av samarbeidets opprettelse, og til samarbeidets vedtekter (§ 5).

Budsjett 2023

Økonomiplan 2023-2026

Rolvsøy
12.07.2022

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	BUDSJETTPROSESSEN.....	3
2	BUDSJETTFORUTSETNINGER	3
3	BUDSJETTSKJEMA	4
4	ØKONOMIPLAN 2023-2026	6

1 BUDSJETTPROSESSEN

Kontrollutvalgets budsjett

Iht §2 i Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, skal kontrollutvalget utarbeide forslag til budsjett for kontroll i kommunen. Forslaget skal følge innstillingen til årsbudsjettet etter kommuneloven § 14-3 tredje ledd til kommunestyret. Østfold kontrollutvalgssekretariat utarbeider forslag til budsjett for kontrollutvalgene som inkluderer revisjonens, sekretariatets og kontrollutvalgets kostnader. Disse blir behandlet i de respektive kontrollutvalgene i første møte over sommeren.

Østre Viken kommunerevisjon (Øvkr) budsjett

Iht Lov om interkommunale selskaper §18 er det representantskapet som vedtar selskapets budsjett, etter innstilling fra styret. Det samsvarer med §2 i Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper. Årsbudsjettet skal gi et realistisk bilde av virksomheten.

Budsjettet er innarbeidet i obligatorisk budsjettskjema for hhv. drift- og investering og viser samlet overføring fra eierkommunene samt andre inntekter.

Budsjetteringsmodellen

Selskapsavtalen, har i pkt. 2, en bestemmelse om at «Deltakerkommuner betaler sin andel av pensjonspremien det enkelte år. Andelen beregnes etter folketall. For øvrig fakturerer selskapet for leverte tjenester til den enkelte kommune ut fra reelt medgåtte ressurser på det enkelte oppdrag. Selskapet skal operere med en timesats som gjør at selskapet over tid ikke er egnet til å gå med overskudd (selvkostprinsipp)». Dette er ivare tatt i budsjettet.

I budsjett for de enkelte kommuner vil timer til forvaltningsrevisjon samt eierskapskontroll synliggjøres slik at omfanget blir tydelig. Behovet for spesifisering av timeforbruket har sammenheng med fokuset på utgiftsnivået på de samlede revisjonstjenestene.

Planlagte timer for regnskap- og forvaltningsrevisjon fastsettes som tidligere år ut fra revisors skjønn for å sikre betryggende revisjon. Det er i budsjettet tatt hensyn til ytterligere reduksjon av kjøp av varer og tjenester, generell effektivisering av selskapets drift samt økte utgifter som følge av endringer i kommuneloven som krever flere revisjonshandlinger. Videreutvikling av selskapet og økende pensjonsutgifter er hensyntatt i personalbudsjettet(lønnsutgifter).

2 BUDSJETTFORUTSETNINGER

Selvkost

Øvkr driftes etter selvkostprinsippet. Det betyr at utgifter, i samsvar med budsjett, skal dekkes inn av deltakerkommunene. Det er to hovedposter på utgiftssiden: Lønn og sosiale utgifter (87%) og kjøp av varer og tjenester (13%).

Øvkr har ikke som formål å gå med overskudd. Dersom Øvkr i løpet av året har ledige ressurser og får mulighet til å påta seg tilleggsoppdrag kan det gi et positivt regnskapsmessig resultat. Det er representantskapet som ved godkjenning av årsregnskapet disponerer eventuelle ekstra inntekter.

Normal drift

Forutsetningen for budsjettet er normal drift. Øvkr har en detaljert oppfølging av påløpte timer. Tilleggsoppgaver utover ordinære revisjonshandlinger som kommunen har bestilt eller er varslet om, kan bli tilleggsfakturert hvis det går ut over planlagt timebudsjett.

Revisjonsfaglig

Ledelse og medarbeidere arbeider kontinuerlig med forbedringer og videreutvikling av tjenestespekteret, både for forvaltnings- og regnskapsrevisjon, og i egen administrasjon. Medarbeiderne i Øvkr har alle relevant høyere utdanning, gjennomfører årlig lovpålagt faglig etterutdanning og har bred revisjonserfaring. Kompetansen i fagavdelingene utfyller hverandre og samarbeidet på tvers av avdelingene vil ytterligere heve kvaliteten på de samlede tjenestene.

Øvkr er medlem i NKRF -kontroll og revisjon i kommunene.

NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for revisjon og kontroll av kommunal/offentlig virksomhet.

NKRF har fokus på utvikling av revisjon og kontroll ved kommunal/offentlig sektor.

Øvkr deltar i NKRF fagkomiteer. NKRF har på vegne av medlemmene også et arbeid gående med digitalisering av revisjonstjenestene.

Budsjett for 2023 gjenspeiler selskapets satsing på videreutvikling av kompetanse samt opprettholdelse av en effektiv revisjon.

Sikre et stabilt fagmiljø

For deltakerkommunene sikrer forannevnte en betryggende revisjon, gjennom et interkommunalt revisjonsselskap, som har revisjon av kommuner som sitt spesialfelt. At deltakerkommunene opprettholder Øvkr som førstevalget for revisjonstjenestene er en sterk bidragsyter til et trygt og forutsigbart arbeidsmiljø - noe alle ansatte verdsetter høyt.

3 BUDSJETTSKJEMA

BUDSJETT 2023 - DRIFT

	Budsjett 2023	Budsjett 2022	Budsjett 2021
Driftsinntekter			
Salgsinntekter	1 502 250	1 384 750	1 345 750
Refusjoner	821 600	420 000	380 000
Refusjoner, stat mva kompensasjon	650 000	530 000	501 000
Overføringer fra kommuner	20 783 700	19 910 000	20 024 550
Andre driftsinntekter			
<i>Sum driftsinntekter</i>	23 757 550	22 244 750	22 251 300
Driftsutgifter			
Lønn inkl. sosiale utgifter	20 643 856	19 263 291	19 555 829
Kjøp av varer og tjenester	3 022 000	3 113 000	3 056 360
Overføringer			
Kalkulatoriske avskrivninger			
Andre driftsutgifter, mva kompensasjon	650 000	530 000	501 000
<i>Sum driftsutgifter</i>	24 315 856	22 906 291	23 113 189

<i>Driftsresultat</i>	- 558 306	-661 541	-861 889
Finansposter			
Renteinntekter	75 000	75 000	35 000
Renteutgifter			
Avdrag på lån			
Mottatte avdrag på lån			
<i>Netto finansinntekter/- utgifter</i>	75 000	75 000	35 000
Motpost kalkulatoriske avskrivninger			
<i>Ordinært resultat</i>	- 483 306	-586 541	-826 889
Interne finansieringstransaksjoner			
Avsatt til dekning fra tidligere år (undersk)			
Avsatt til disposisjonsfond			
Avsatt til bundne driftsfond			
Bruk av udisponert fra tidl. år (overskudd)			
Bruk av disposisjonsfond	603 306	736 541	936 889
Bruk av bundne driftsfond			
Overført til investeringsregnskapet	120 000	150 000	110 000
<i>Sum avsetninger</i>	- 483 306	-586 541	-826 889

Regnskapsmessig resultat

BUDSJETT 2023 - INVESTERING		
	Budsjett 2023	Budsjett 2022
Investeringer		
Investeringer i varige driftsmidler		
Utlån		
Kjøp av aksjer og andeler	120 000	150 000
<i>Sum investeringer</i>	120 000	150 000
Finansiering		
Bruk av lån		
Salg av fast eiendom		
Tilskudd og refusjon vedr. investeringer		
Kompensasjon for merverdiavgift		
Mottatte avdrag på utlån		
Salg av aksjer og andeler		
Bidrag fra årets driftsbudsjett	120 000	150 000
Netto avsetninger		
<i>Sum finansiering</i>	120 000	150 000

4 ØKONOMIPLAN 2023-2026

Forutsetningen for planen er at Øvkr leverer revisjon til alle deltakerkommunene som i dag, og at overføringsinntekter fra enkelte eierkommuner blir redusert. Dette gjøres ved at selskapet skal effektivisere driften ved utvikling av revisjonsmetodikken, samt reduksjon av driftsutgifter.

Det er imidlertid en liten økning på kommuner hvor det historisk sett har vært noe urealistisk budsjettering på forvaltningsrevisjoner.

Driftsresultat	Budsjett 2023	Plan 2024	Plan 2025	Plan 2026
Overføring fra eierkommuner	20 783 700	20 500 000	20 350 000	20 300 000
Andre inntekter	2 973 850	2 950 000	3 100 000	3 100 000
<i>Sum inntekter</i>	<i>23 757 550</i>	<i>23 450 000</i>	<i>23 450 000</i>	<i>23 400 000</i>
Lønn og sosiale utgifter	20 643 856	20 300 000	20 350 000	20 350 000
<i>Kjøp av varer og tjenester</i>	<i>3 022 000</i>	<i>2 900 000</i>	<i>2 850 000</i>	<i>2 750 000</i>
Andre driftsutgifter	650 000	550 000	520 000	510 000
<i>Sum driftsutgifter</i>	<i>24 315 856</i>	<i>23 750 000</i>	<i>23 720 000</i>	<i>23 610 000</i>
Driftsresultat	-558 306	-300 000	-270 000	-210 000
Finansposter	75 000	95 000	100 000	100 000
Ordinært resultat	-483 306	-205 000	-170 000	-110 000
Interne finansieringstransaksjoner	483 306	205 000	170 000	110 000
Regnskapsmessig resultat	0	0	0	0

Budsjett 2023

Våler kommune

- *Basert på vedlagt budsjett for selskapet*
 - *Vedtatt i Øvkrs styre, 16.08.2022*
 - *Vedtatt i Øvkrs representantskap,*
25.08.2022

29.08.2022

BUDSJETT 2023 – VÅLER KOMMUNE

Administrasjonen har utarbeidet forslag til budsjett for Østre Viken kommunerevisjon IKS (Øvkr). Budsjettet ble behandlet i styremøte 16.08.2022 og vedtatt i representantskapet 25.08.2022, Sak 11/22- Budsjett 2023 og handlingsplan 2023-2026.

Vedtak:

Drifts- og investeringsbudsjett for 2023, samt økonomiplan for årene 2023 -2026, vedtas.

Etter selskapsavtalen skal Øvkr utføre eierkommunenes lovpålagte revisjonsoppgaver. Selskapsavtalens punkt 2 har følgende bestemmelse:

«Deltakerkommuner betaler sin andel av pensjonspremien det enkelte år. Andelen beregnes etter folketall. For øvrig fakturerer selskapet for leverte tjenester til den enkelte kommune ut fra reelt medgåtte ressurser på det enkelte oppdrag».

I budsjettet er pensjonskostnader inkludert i timeprisen, men ved fakturering vil de enkelte kommunenes pensjonskostnader synliggjøres. Budsjettet pensjonskostnad for Våler kommune, fordelt på grunnlag av eierandel (1,90%), er kr 46 460.

Grunnleggende forutsetninger for budsjetteringen er:

- Revisjonen skal ha nødvendig størrelse, og faglig kompetanse, til å dekke eiernes normale behov for revisjonstjenester.
- Kompetansen skal vedlikeholdes i samsvar med lov og avtaler, og spesialiseres i forhold til de særlige krav som stilles til kommunal sektor.
- Virksomheten skal drives sparsommelig og til selvkost.

Budsjettet for 2023 viser en samlet overføring fra deltakerkommunene på kr 20 783 700. Det er en liten økning fra budsjett 2022. Det er også budsjettet med andre inntekter på kr 1 502 250 som skal faktureres særskilt, og inngår i «Salgsinntekter» i budsjettskjemaet (samlet budsjett vedtatt av styre og representantskapet).

Økningen i overføringer fra deltakerkommunene har grunnlag i:

- liten økning av forvaltningstimer i de fleste kommuner grunnet bestilling av oppfølgingsrapporter og eierskapskontroller.

Det er budsjettet med bruk av fond med kr 603 306.

Kommunens andel av samlet overføring fra kommuner:

Våler kommune	B 2023	B 2022	B 2021	B 2020
Samlet overføring fra kommunen for regnskap og forvaltningsrevisjon	797 900	773 100	785 500	795 259
<u>Regnskapsrevisjon inkluderer:</u>				
kommuneregnskap, attestasjoner				
fellesråd, menigheter, legater m.m				
henvendelser, etterlevelserevisjon				

Våler kommune -oversikt timer forvaltning	Antall
Forvaltningsrevisjoner	310
Eierskapskontroll	60
Oppfølgingsrapporter	60
Administrasjon	30
Sum timer	460

Planlagt timeforbruk:

- For forvaltningsrevisjon er det planlagt samme timeforbruk som tidligere år.
- For regnskapsrevisjon vurderes timeforbruket årlig og er tilpasset kommunens behov og en betryggende revisjon.

Dersom Øvkr får andre inntekter i løpet av året, uten å måtte øke bemanningen, vil inntekten fremkomme som et positivt resultat ved årets slutt. Representantskapet vedtar hvordan årets resultat skal disponeres.

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/136
Dokumentnr.: 22
Løpenr.: 227687/2022
Klassering: 3018-191
Saksbehandler: Caroline Klæboe Roos

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	14.09.2022	22/26

Referater og meldinger

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering

Fredrikstad, 01.09.2022

Vedlegg

1. Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 25.05.2022
2. FKT – Veileder – Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget (2022)
3. Saksprotokoll kommunestyrets møte den 15.06.2022, sak 25/22, Våler kommunes årsregnskap og årsberetning for 2021
4. Statsforvalteren i Oslo og Viken, Tilsynsrapport - Kommunens ansvar som barnehagemyndighet, Våler kommune 2022, datert 11.04.2022

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Vedlegg 1: Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 25.05.2022 ligger vedlagt, til orientering

Vedlegg 2: Forum for kontroll og tilsyn har laget en veileder for håndtering av henvendelser til kontrollutvalget. Veilederen er ment å være et supplement til Kontrollutvalgsboka. Ligger vedlagt til orientering.

Vedlegg 3: Kommunestyret behandlet den 15.06.2022, sak 25/22, Våler kommunes årsregnskap og årsberetning for 202. Til orientering.

Vedlegg 4: Statsforvalterens tilsynsrapport - Kommunens ansvar som barnehagemyndighet, Våler kommune 2022, ligger vedlagt. Statsforvalteren har fattet vedtak med pålegg om retting. Frist er satt til 30.08.2022. Til orientering.

Vurdering

Sekretariatet vurderer at kontrollutvalget kan ta referater og meldinger til orientering.

Møteprotokoll

Kontrollutvalget Våler

Møtedato: 25.05.2022,
Tidspunkt: fra kl. 09:00 til kl. 10:30
Møtested: Rådhuset, møterom kommunestyresalen
Fra – til saksnr.: 22/10-22/20

Frammøteliste

Medlemmer	Møtt	Varamedlemmer møtt
Tom André Brubak - leder	X	
Jorunn H. Tinglum	X	
Fredrik Bjerketvedt	X	
Anne Kristine Graff	X	
Egil Holm	X	

Antall stemmeberettigede fremmøtte 5 av 5.

Møtende fra kontrollutvalgssekretariatet: Daglig leder Anita Dahl Aannerød og rådgiver Anita Rovedal

Møtende fra revisjonen: Daglig leder Jolanta Betker og forvaltningsrevisor Bjørnar Bakker Eriksen.

Møtende fra administrasjonen: kommunedirektør Ivar Nævra og Leder for Stab økonomi, innkjøp og IT Rolf Terje Hårberg, (sak 22/12, 22/13 og 22/17)

Tom André Brubak (leder)

Egil Holm

Merknader

Sak 22/17 tas etter sak 22/11

Saksliste

Saksnr.	Innhold
PS 22/10	Godkjenning av innkalling og saksliste
PS 22/11	Valg av representant til å signere protokoll
PS 22/12	Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsberetning for 2021
PS 22/13	Revisjonsbrev nr. 3/2022 - Kontrollutvalgets oppfølging
PS 22/14	Oppsummering av regnskapsrevisjon 2021
PS 22/15	Revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen 2021
PS 22/16	Kommunedirektørens oppfølging av forvaltningsrevisjon "Sykefravær"
PS 22/17	Prosjektplan forvaltningsrevisjon "Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter"
PS 22/18	Rutine for avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune
PS 22/19	Referater og meldinger
PS 22/20	Eventuelt

PS 22/10 Godkjenning av innkalling og saksliste

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Innkalling og saksliste godkjennes

Kontrollutvalget Vålers behandling 25.05.2022:

Leder innledet saken og gjorde oppmerksom på at sak 22/17 ville bli behandlet før sak 22/12.

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Vålers vedtak 25.05.2022:

Innkalling og saksliste godkjennes

PS 22/11 Valg av representant til å signere protokoll

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Til å signere protokollen sammen med leder er Egil Holm

Kontrollutvalget Vålers behandling 25.05.2022:

Leder innledet saken

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Vålers vedtak 25.05.2022:

Til å signere protokollen sammen med leder er Egil Holm

PS 22/12 Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsberetning for 2021

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget avgir uttalelse til årsregnskap og årsberetning 2021 for Våler kommune som vist i vedlegg 1 til saken
2. Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskapet og årsberetningen 2021 sendes kommunestyret med kopi til formannskapet.

Kontrollutvalget Vålers behandling 25.05.2022:

Leder innledet saken

Sekretariatet redegjorde for saken

Kommunedirektør redegjorde for saken
Revisjonen redegjorde for saken

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Vålers vedtak 25.05.2022:

1. Kontrollutvalget avgir uttalelse til årsregnskap og årsberetning 2021 for Våler kommune som vist i vedlegg 1 til saken
2. Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskapet og årsberetningen 2021 sendes kommunestyret med kopi til formannskapet.

PS 22/13 Revisjonsbrev nr. 3/2022 - Kontrollutvalgets oppfølging

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Revisjonsbrev nr. 3/2022 tas til orientering. Kontrollutvalget ber rådmann om å sørge for at revisjonens påpekning blir fulgt opp med nødvendige tiltak
2. Kontrollutvalget ber rådmann om en skriftlig tilbakemelding om tiltak som iverksettes, til kontrollutvalgets møte den 30.11 2022

Kontrollutvalget Vålers behandling 25.05.2022:

Leder innledet saken

Revisjonen redegjorde for saken
Sekretariatet redegjorde for saken

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Vålers vedtak 25.05.2022:

1. Revisjonsbrev nr. 3/2022 tas til orientering. Kontrollutvalget ber rådmann om å sørge for at revisjonens påpekning blir fulgt opp med nødvendige tiltak
2. Kontrollutvalget ber rådmann om en skriftlig tilbakemelding om tiltak som iverksettes, til kontrollutvalgets møte den 30.11 2022

PS 22/14 Oppsummering av regnskapsrevisjon 2021

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Revisors oppsummering av utført regnskapsrevisjon for regnskapsåret 2021, tas til orientering

Kontrollutvalget Vålers behandling 25.05.2022:

Leder innledet saken

Sekretariatet redegjorde for saken
Revisjonen redegjorde for saken. Revisjonen kan ta en gjennomgang av metodikkprogrammet *Descartes* på kontrollutvalgets neste møte.

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Vålers vedtak 25.05.2022:

Revisors oppsummering av utført regnskapsrevisjon for regnskapsåret 2021, tas til orientering

PS 22/15 Revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen 2021

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar kontroll med etterlevelsen av området «*Merverdiavgift – Overholdelse av regelverk og egne rutiner*», til orientering

Kontrollutvalget Vålers behandling 25.05.2022:

Leder innledet saken

Revisjonen redegjorde for saken
Sekretariatet redegjorde for saken

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Vålers vedtak 25.05.2022:

Kontrollutvalget tar kontroll med etterlevelsen av området «*Merverdiavgift – Overholdelse av regelverk og egne rutiner*», til orientering

PS 22/16 Kommunedirektørens oppfølging av forvaltningsrevisjon "Sykefravær"

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar kommunedirektørens oppfølging til orientering.

Kontrollutvalget Vålers behandling 25.05.2022:

Leder innledet saken

Sekretariatet redegjorde for saken

Vedtak enstemmig som innstilt

Kontrollutvalget Vålers vedtak 25.05.2022:

1. Kontrollutvalget tar kommunedirektørens oppfølging til orientering.

PS 22/17 Prosjektplan forvaltningsrevisjon "Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter"

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Enten: Prosjektplan forvaltningsrevisjon «Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter» godkjennes.
2. Eller: Prosjektplan forvaltningsrevisjon «Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter» sendes tilbake til revisjonen og kontrollutvalget ber om en korrigert prosjektplan i tråd med kontrollutvalgets innspill i møtet.

Kontrollutvalget Vålers behandling 25.05.2022:

Leder innledet saken

Sekretariatet redegjorde for saken

Revisjonen redegjorde for saken. Det ble sagt at regnskapsrevisjonen skal gjennomføre en «Røde flagg» kontroll, og at regnskapsrevisjonen vil legge frem et notat til kontrollutvalget når denne kontrollen er gjennomført.

Utvalget drøftet saken og vedtok enstemmig innstillingens pkt. 1

Kontrollutvalget Vålers uttalelse/innstilling/vedtak 25.05.2022:

1. Prosjektplan forvaltningsrevisjon «Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter» godkjennes.

PS 22/18 Rutine for avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Forslag til "Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune", vedtas
2. Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune for perioden august 2022 til juli 2024, skal behandles i kontrollutvalgets siste møte før sommeren i 2022

Kontrollutvalget Vålers behandling 25.05.2022:

Leder innledet saken

Sekretariatet redegjorde for saken, da dette er siste møte før sommeren vil avtalen bli lagt frem først på høsten.

Revisjonen redegjorde for saken

Vedtak enstemmig som innstilt, med behandling av avtalen på høsten.

Kontrollutvalget Vålers vedtak 25.05.2022:

1. Forslag til "Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune", vedtas
2. Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Våler kommune for perioden august 2022 til juli 2024, skal behandles i kontrollutvalgets første møte høsten 2022

PS 22/19 Referater og meldinger**Sekretariatets innstilling**

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering

Kontrollutvalget Vålers behandling 25.05.2022:

Leder innledet saken

Vedtak enstemmig som innstilt

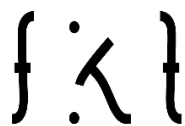
Kontrollutvalget Vålers vedtak 25.05.2022:

Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering

PS 22/20 Eventuelt**Kontrollutvalget Vålers behandling 25.05.2022:**

Følgende saker ble tatt opp under eventuelt:

- Tinglum etterspurte oppfølging av forvaltningsrevisjonen «Informasjonssikkerhet og personvern». Denne ble behandlet i kontrollutvalget 7. oktober 2020 og i kommunestyret 17.juni 2021. Revisjonen starter på oppfølgingsrapporter ett år etter behandling i kommunestyret, den er forventet levert til behandling i kontrollutvalgets møte november 2022.
- Kontrollutvalgets møte i juni utgår.



Forum for
kontroll og tilsyn

.....

VEILEDER

Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget

© Forum for kontroll og tilsyn 2022

Innhold

Oppsummering av anbefalinger.....	3
1. Innledning	4
2. Kontrollutvalgets mandat og avklaring av roller	6
2.1 Kontrollutvalgets mandat og forholdet til kommunestyret.....	6
2.2 Rolleavklaringer.....	6
3. God forvaltningsskikk	7
3.1 God forvaltningsskikk.....	7
3.2 Skriftlige henvendelser	7
3.3 Muntlige henvendelser.....	8
3.4 Tilbakemelding til avsender – sekretariatets veiledningsplikt	9
4. Sekretariatets behandling av henvendelser	11
4.1 Ulik praksis	11
4.2 Forslag til fremgangsmåte	11
5. Kontrollutvalgets vurdering av henvendelser.....	12
5.1 «Trafikklysmodellen».....	12
5.2 Henvendelser som faller utenfor kontrollutvalgets mandat	12
6. Kontrollutvalgets oppfølging av henvendelser	14
6.1 Ressurser	14
6.2 Valg av kontrollhandlinger.....	14
7. Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid	15
7.1 Informasjon til innbyggere og andre	15
7.2 Kommunikasjonsstrategi	15
VEDLEGG 1 Eksempel på retningslinjer for håndtering av henvendelser til kontrollutvalget	16
VEDLEGG 2 Tiltak for god dialog og samhandling med kommunestyret	18
VEDLEGG 3 Hva er et saksdokument?	19
VEDLEGG 4 Om klagerett over kontrollutvalgets vedtak	20

Oppsummering av anbefalinger

Anbefaling 1

Alle skriftlige henvendelser til kontrollutvalget skal journalføres.

Anbefaling 2

Muntlige henvendelser må skriftliggjøres for å kunne behandles av kontrollutvalget.

Anbefaling 3

Den som henvender seg til kontrollutvalget må i tråd med god forvaltningsskikk få en skriftlig tilbakemelding på at henvendelsen er mottatt.

Anbefaling 4

Kontrollutvalget bør utarbeide egne retningslinjer for håndtering av henvendelser. Disse bør inneholde en fremgangsmåte for saksbehandling av henvendelser.

Anbefaling 5

Kontrollutvalget bør bruke «trafikklysmodellen» når kontrollutvalget skal vurdere om innholdet i en henvendelse skal følges opp.

Anbefaling 6

Kontrollutvalget bør unngå å gå videre med saker som uttrykker generell misnøye med et politisk fattet vedtak, dreier seg om en enkeltsak, er under behandling i et annet organ eller har en annen naturlig behandlingsvei.

Anbefaling 7

Kontrollutvalget bør i sitt budsjettframlegg ta høyde for uforutsette kontrollhandlinger.

Anbefaling 8

Kontrollutvalget bør drøfte hvordan utvalget vil synliggjøre sin rolle og mandat, og hvorfor utvalget ønsker å motta henvendelser.

1. Innledning

Henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid med å føre kontroll med den kommunale forvaltningen.

Henvendelser kan være generelle innspill til tema og områder for revisjon eller andre kontrollhandlinger. Slike henvendelser bør sees i sammenheng med kontrollutvalgets planarbeid.

Henvendelser kan også være tips om mer konkrete og mulige kritikkverdige forhold. Denne veilederen gir først og fremst råd om hvordan denne type henvendelser kan håndteres. Henvendelser kan for eksempel komme fra innbyggere, folkevalgte, næringsaktører, ansatte, media, organisasjoner og revisor.

Veilederen er ment å være et supplement til Kontrollutvalgsboka.¹

I en uformell spørreundersøkelse som ble gjennomført blant deltakerne på FKTs fagkonferanse i 2021, svarte 65 prosent ja på spørsmålet om henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid. 55 prosent svarte at henvendelser har ført til at viktige forhold ble avdekket.

Det er få kontrollutvalg og sekretariat som har avtalt faste rutiner for hvordan henvendelser skal mottas og følges opp. På bakgrunn av dette opprettet FKT en arbeidsgruppe i juni 2021. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å utarbeide en veileder for hvordan kontrollutvalget kan håndtere henvendelser.

Arbeidsgruppen har bestått av: Henning Warloe kontrollutvalget i Bergen, Trond Egil Nilsen kontrollutvalget i Måsøy, Solveig Kvamme Sunnmøre kontrollutvalgssekretariat IKS, Ragnhild

Aashaug Kontrollutvalg Fjell IKS, Hilde Rasmussen Nilsen 2. vara til styret og Anne-Karin F Pettersen generalsekretær.

Høsten 2021 gjennomførte arbeidsgruppen en undersøkelse blant FKTs medlemmer om hvordan henvendelser blir håndtert. Underveis i veilederen oppsummerer vi noen fakta og viser eksempler fra undersøkelsen.

Målgruppen for veilederen er primært kontrollutvalgsmedlemmer og ansatte i kontrollutvalgssekretariat.

Det er opp til kontrollutvalget selv å beslutte hvordan henvendelser skal behandles. Formålet med dette dokumentet er derfor å gi råd og anbefalinger.

¹ [Kontrollutvalgsboka](#) 3. utgåve, januar 2022.

Fakta:

Resultater etter Deloitte's uformelle undersøkelse på fagkonferansen juni 2021:

Henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid

- ✓ 65 prosent svarer ja på spørsmålet om henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid

Henvendelser har ført til at viktige forhold ble avdekket

- ✓ 55 prosent svarte at henvendelser har ført til at viktige forhold ble avdekket

Innbyggerne er den viktigste kilden for henvendelser

- ✓ 40 prosent svarer at innbyggerne er den viktigste kilden for henvendelser
- ✓ Andre kilder er folkevalgte, næringsaktører, ansatte, media og organisasjoner

Området for henvendelser er i stor grad byggesak, plan og eiendom

- ✓ 40 prosent svarer at henvendelsene gjelder byggesak, plan og eiendom
- ✓ Andre tema er økonomi, innkjøp, kontrakt, personalsaker, arbeidsmiljø, saksbehandling generelt og barnevern

Kilde: Kommunerevisoren 4-2021

2. Kontrollutvalgets mandat og avklaring av roller

Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan. God rolleforståelse og et godt samarbeid mellom kontrollutvalget og kommunestyret kan bidra til økt interesse for kontrollarbeidet.

2.1 Kontrollutvalgets mandat og forholdet til kommunestyret

Kontrollutvalgets mandat er å være kommunestyrets utøvende kontrollorgan. Det innebærer at kontrollutvalget skal gi uttalelse om kommunens årsregnskap og årsberetning, utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll og rapportere til kommunestyret om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

I tillegg har kontrollutvalget et påseansvar i forbindelse med regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Kontrollutvalget skal også påse at kommunens økonomiforvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak.

Utover det som er bestemt i lov og forskrift, kan kontrollutvalget i prinsippet ta opp ethvert forhold ved kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, så lenge det kan defineres som kontrollarbeid.

God dialog og samhandling mellom kontrollutvalget og kommunestyret gjør det lettere å få aksept for at kontrollutvalgets arbeid med henvendelser er viktig og relevant. Derfor bør kontrollutvalget diskutere hvordan utvalget kan skape forståelse og interesse for kontrollutvalgets arbeid blant medlemmene i kommunestyret. Vedlegg 2 i veilederen lister opp en rekke tiltak for god dialog og samhandling med kommunestyret.

2.2 Rolleavklaringer

Styringsrolle²

Folkevalgte har fire sentrale roller: representasjonsrollen (ombudsrollen), lederrollen, styringsrollen og arbeidsgiverrollen. Kontrollutvalgets oppgaver med å føre kontroll på vegne av kommunestyret, tilhører styringsrollen som blant annet handler om oppfølging og kontroll.

Henvendelser fra innbyggerne om mulige kritikkverdige forhold til kontrollutvalgets medlemmer, bør derfor håndteres mer formelt enn det rollen som folkevalgt ellers gir rom for.

Arbeidsmåte

Kontrollutvalgsmedlemmer bør ikke gjøre egne undersøkelser av en henvendelse eller starte innsamling av fakta. Det kan bli oppfattet som om saksbehandlingen er påbegynt før kontrollutvalget som organ har gjort sin vurdering. Dersom det er behov for å innhente mer informasjon før kontrollutvalget får henvendelsen, så gjøres det i samarbeid med sekretariatet for å sikre krav til forsvarlig saksbehandling.

Kontrollutvalget er ikke et ordinært forvaltningsorgan som fatter enkeltvedtak.³ Kontrollutvalget kan ikke fatte eller omgjøre vedtak som er bindende for administrasjonen.⁴ Videre betyr dette at de som kommer med henvendelser til kontrollutvalget, ikke er en part⁵ i påfølgende kontrollsak. Det er ikke klagerett på kontrollutvalgets vedtak. Det er noen unntak, se vedlegg 4.

² Tillit, KS folkevalgtprogram 2019-2023, kap. 2.

³ Forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav b.

⁴ Kontrollutvalgsboka 2021, s. 18.

⁵ Forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav e.

3. God forvaltningsskikk

Kontrollutvalget er et offentlig organ⁶ og sekretariatet skal ivareta organets journalførings- og arkivplikt.

3.1 God forvaltningsskikk

God forvaltningsskikk bygger på de fire grunnleggende forvaltningsverdiene: demokrati, faglig integritet, effektivitet og rettssikkerhet. Verdiene blir ivaretatt ved at offentlige organ følger «forfatningsreglene» i forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven.

Alle offentlige organ plikter å ha et arkiv som er ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilde for samtid og ettertid, jf. arkivlova § 6. Et dokument er arkivverdig dersom det enten har blitt saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon. Det er et sekretariatsansvar å forvalte kontrollutvalgets arkiver i tråd med gjeldende arkivlov og arkivforskrift.⁷

Offentlige organ har journalføringsplikt som følge av både offentleglova og arkivforskriften. Journalen er et viktig redskap for å sikre åpenhet om offentlig saksbehandling, og er en forutsetning for demokratiet. Det er sekretariatet sitt ansvar å sørge for journalføring av kontrollutvalget sine dokumenter og korrespondanse. Sekretariatet har videre ansvar for å opprettholde personvernet til avsender ved å kontrollere at innkommende dokumenter helt eller delvis avskjermes, dersom det er hjemmel for dette.

Journalen er et viktig arbeidsverktøy som kan brukes som dokumentasjon på når en henvendelse ble mottatt, og hvordan den blir fulgt opp.

Arkivverket har utarbeidet en enkel sjekkliste⁸ som kan være til hjelp for sekretariatet.

3.2 Skriftlige henvendelser

I dag foregår det meste av kommunikasjonen digitalt, også det som kommer inn til kontrollutvalget. Det brukes mange ulike kanaler, former og sjangre. Det som før kanskje kom som et brev, kan i dag komme som en SMS, e-post, melding på sosiale medier, et dokument via et digitalt møte, eller en registrering på en webportal, for å nevne noe. Det er sekretariatet sin oppgave å avgjøre hva som skal journalføres og arkiveres av kontrollutvalgets korrespondanse.⁹

Det er med andre ord sekretariatets ansvar å ivareta hensynet til god forvaltningsskikk. Derfor bør utvalgets medlemmer som mottar en henvendelse, oversende henvendelsen til sekretariatet slik at de kan bli håndtert etter fastlagte rutiner.

Anbefaling 1

Alle skriftlige henvendelser til kontrollutvalget skal journalføres.

⁶ [Rettleiar til offentleglova](#) kap. 3.1 omtaler hva som er et offentlig organ, jf. offentleglova § 2.

⁷ For mer informasjon om arkiv, se [FKT og NKRFs felles veileder for arkivordning for](#)

kontrollutvalgssekretariat [\(2015\)](#)

⁸ [Sjekkliste for journalføring og arkivering i departementene og statlige virksomheter - 2019.](#)

⁹ Dokument og saksdokument er nærmere definert i vedlegg 2.

Eksempel, skriftlig henvendelse:

Kontrollutvalgets medlem får en SMS fra en bekjent der det gis informasjon som er interessant og som medlemmet tenker at kontrollutvalget bør se nærmere på. Kontrollutvalgets medlem takker avsender for informasjonen og informerer om at den blir lagt fram for kontrollutvalget til vurdering.

Kontrollutvalgets medlem bør ta skjermdump av SMS-dialogen eller videresende den til sekretariatet for journalføring.

Anbefaling 2

Muntlige henvendelser må skriftliggjøres for å kunne behandles av kontrollutvalget.

Eksempel, muntlig henvendelse:

Et medlem i kontrollutvalget møter en innbygger på butikken og vedkommende sier at "du som er med i kontrollutvalget..." Så gir vedkommende informasjon som medlemmet finner interessant.

Kontrollutvalgets medlem bør oppfordre innbyggeren til å sende det skriftlig enten rett til sekretariatet eller via medlemmet slik at det kan håndteres og journalføres.

3.3 Muntlige henvendelser

Både sekretariatet og kontrollutvalgets medlemmer blir noen ganger oppringt av innbyggere og andre som mener de har informasjon som kontrollutvalget bør se nærmere på. Den som ringer bør oppfordres til å gjøre henvendelsen skriftlig og sende den til sekretariatet.

Alternativt kan mottakers notater fra muntlige samtaler arkiveres som et internt notat.

3.4 Tilbakemelding til avsender – sekretariatets veiledningsplikt

Et flertall av de som svarte på undersøkelsen som FKT sin arbeidsgruppe gjennomførte høsten 2021, svarer at avsender får en bekreftelse på at henvendelsen er mottatt og en skriftlig underretning om hvordan henvendelsen ble behandlet (60 prosent).

Den som henvender seg til et offentlig organ som kontrollutvalget er, bør få en skriftlig tilbakemelding på at henvendelsen er mottatt og journalført. Tilbakemeldingen bør gi informasjon om at kontrollutvalget tar den til vurdering og at det ikke er klagerett på kontrollutvalgets vedtak. Videre bør avsender informeres om at hen ikke er part om det blir en sak.

Tilbakemeldingen bør videre inneholde veiledning dersom henvendelsen heller bør rettes til en annen instans.

Avsender har ikke rett på skriftlig tilbakemelding etter kontrollutvalgets behandling. Kontrollutvalget kan likevel vurdere om avsender skal få flere skriftlige tilbakemeldinger.

Anbefaling 3

Den som henvender seg til kontrollutvalget må i tråd med god forvaltningsskikk få en skriftlig tilbakemelding på at henvendelsen er mottatt.

Eksempel 1:

«Kontrollutvalssekretariatet har på vegne av kontrollutval motteke henvendinga di. Alle henvendingar til kontrollutvalet vert journalførte som innkomen post med namn på avsendar(-ar).

Henvendinga di vert lagt fram for kontrollutvalet til vurdering. Om kontrollutvalet vel å gå nærare inn på det som henvendinga gjeld, vil du kunne sjå i møteprotokollen som du finn på heimesida vår.

Ut over dette vil du ikkje få noko meir svar frå kontrollutvalet på henvendinga di.

Vi gjer deg merksam på at kontrollutvalet kun har plikt til å behandle dei saker som kommunestyret ber dei om, eller der det går fram av forskrift om revisjon i kommunar. Når det gjeld henvendingar frå andre enn kommunestyret eller revisjonen, må kontrollutvalet sjølv vurdere om dei vil prioritere å sjå nærare på det ei henvending tek opp.

På generelt grunnlag kan ein seie at det er utanfor kontrollutvalet sitt mandat og reglement å behandle henvendingar som gjeld klagesaker, saker som er til behandling i rettsapparatet, usemje i politiske vedtak eller varsel etter Arbeidsmiljøloven kap. 2a.»

Kilde:

Sunnmøre kontrollutvalsekretariat IKS

Eksempel 2

Kontrollutvalssekretariatet har på vegne av kontrollutval motteke henvendinga di. Alle henvendingar til kontrollutvalet vert journalførte som innkomen post med namn på avsender(-ar). Henvendinga di vert lagt fram for kontrollutvalet til vurdering.

Utan at vi har vurdert henvendinga di, vil vi på generelt grunnlag seie at det i hovudsak er utanfor kontrollutvalet sitt mandat og reglement å behandle henvendingar som m.a. gjeld klagesaker, saker som er til behandling i rettsapparatet, usemje i politiske vedtak eller varsel etter Arbeidsmiljøloven kap. 2a.

Vi gjer deg merksam på at kontrollutvalet kun har plikt til å behandle dei saker som kommunestyret ber dei om, eller der det går fram av kommunelova kapittel 23 og 24 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83> og forskrift om kontrollutval og revisjon i kommunar <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-904>. Når det gjeld henvendingar frå andre enn kommunestyret, må kontrollutvalet sjølve vurdere om dei vil prioritere å sjå nærare på det henvendinga tek opp.

Vi gjer også merksam på at kontrollutvalet ikkje er eit forvaltningsorgan som fattar enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2. Personar som henvender seg til kontrollutvalet er ikkje å rekne som part i ei eventuell påfølgjande kontrollsak. Det vil difor ikkje vera klagerett på vedtak gjort av kontrollutvalet, eller andre partsrettar etter forvaltningslova § 28 knytt til vedtak gjort av utvalet.

Du vil etter behandlinga i kontrollutvalet verta orientert om vedtaket, men som det går fram over vil du ikkje ha klagerett på vedtaket.

Kjelde:

Vestland fylkeskommune, sekretariat for kontrollutval

4. Sekretariatets behandling av henvendelser

Det er ulik praksis for hvordan henvendelser blir saksbehandlet før de legges fram for kontrollutvalget.

4.1 Ulik praksis

I undersøkelsen som arbeidsgruppen gjennomførte blant FKTs medlemmer høsten 2021, stilte vi spørsmål om hvordan henvendelsene blir lagt fram for kontrollutvalget. Svarene tyder på at det er ulik praksis.

Flertallet (63 prosent) svarer at de legger alle henvendelser fram som informasjons- eller meldingssak. I møte avgjør kontrollutvalget hva som er innenfor mandatet og hva som skal utredes videre av sekretariatet.

Under 20 prosent svarte at sekretariatet saksbehandler alle henvendelser før de blir lagt fram for kontrollutvalget som sak.

Det kan bety at sekretariatet i saksfremlegget gjør en vurdering av om saken hører inn under kontrollutvalgets mandat, og gir en anbefaling.

Rundt 20 prosent svarte at sekretariatet kun saksbehandler henvendelser som er innenfor mandatet til kontrollutvalget. Svarene kan tyde på at det er utvalgsleder som forhåndsvurderer hva som hører inn under mandatet.

Hvilken ordning som velges vil innvirke på hvor lang tid det tar fra en henvendelse kommer inn og til den er ferdigbehandlet.

4.2 Forslag til fremgangsmåte

Retningslinjer for hvordan kontrollutvalget behandler henvendelser, kan bidra til en større forutsigbarhet og økt tillit til saksbehandlingen. Retningslinjer må være i tråd med forvaltningslovens regler og god forvaltningsskikk. Saksbehandlingen kan foregå på følgende måte:

- ✓ Sekretariatet gjør en vurdering av innholdet i henvendelsen. Her kan spørsmålene i «trafikklysmodellen» være et egnet hjelpemiddel.
- ✓ Hvis henvendelsen åpenbart er utenfor kontrollutvalgets mandat, svarer sekretariatet avsender og legge henvendelsen og svaret fram for kontrollutvalget til orientering.
- ✓ Henvendelser som ikke åpenbart er utenfor kontrollutvalgets mandat, drøfter sekretariatet med kontrollutvalgets leder som avgjør om henvendelsen skal settes opp som sak på sakslisten.
- ✓ For henvendelser som skal på sakslisten, gjør sekretariatet en vurdering av innholdet i henvendelsen og kommer med et forslag til kontrollutvalget om hvordan den kan håndteres, i tråd med vanlig saksforberedelse.

Anbefaling 4

Kontrollutvalget bør utarbeide egne retningslinjer for håndtering av henvendelser. Disse bør inneholde en fremgangsmåte for saksbehandling av henvendelser.

5. Kontrollutvalgets vurdering av henvendelser

Kontrollutvalget kan i prinsippet ta opp ethvert forhold ved kommunens virksomhet, så lenge det kan defineres som kontrollarbeid. I vurderingen av hvilke henvendelser som kontrollutvalget skal gå videre med, kan det være nyttig å stille noen kontrollspørsmål.

5.1 «Trafikklysmodellen»

Hvorvidt kontrollutvalget skal følge opp en ekstern henvendelse bør skje utfra en helhetlig vurdering. "Trafikklysmodellen" kan være et nyttig hjelpemiddel.

«Trafikklysmodellen» på neste side er utarbeidet av Deloitte AS. Tabellen nevner noen aktuelle spørsmål kontrollutvalget bør stille seg når utvalget skal bestemme om henvendelsen er en sak som skal følge opp eller ikke. Listen er ikke uttømmende, og relevansen av det enkelte spørsmål kan vektes ulikt.

Selv om kontrollutvalget i prinsippet kan ta opp ethvert forhold ved kommunens virksomhet, faller det utenfor utvalgets mandat å vurdere om politiske vedtak er formålstjenlige. Utvalget skal heller ikke brukes som arena for «omkamp».

Anbefaling 5

Kontrollutvalget bør bruke «trafikklysmodellen» når kontrollutvalget skal vurdere om innholdet i en henvendelse skal følges opp.

5.2 Henvendelser som faller utenfor kontrollutvalgets mandat

Kontrollutvalget bør unngå å gå videre med saker som dreier seg om en enkeltsak, som er under behandling i et annet organ eller som har en annen naturlig behandlingsvei, som hos politiet,

rettsapparatet, statsforvalteren, sivilombudet, KOFA, klageorgan i kommunen eller kommunens varslingskanal. Vedtak i en enkeltsak kan likevel avdekke systemsvikt som kontrollutvalget kan vurdere å se nærmere på.

Dersom henvendelsen gjelder et avvik, må det vurderes om det er andre instanser i kommunen som først skal vurdere dette, og om det dekkes av internkontrollen.

Henvendelser kan medføre mye støy og uklarhet rundt hvilken rolle kontrollutvalget kan og skal ha i en konkret sak. Fallgruvene kan være mange dersom kontrollutvalget involverer seg i en sak som egentlig ikke egner seg for kontrollutvalget og de verktøyene kontrollutvalget disponerer. Det er fare for at oppfølging av henvendelser fortrenger risikoområder der behovet for kontroll er større. Kontrollutvalget må også være forberedt på at det er sannsynlig at de ikke vil klare å møte forventningene til den som har kommet med henvendelsen.

Anbefaling 6

Kontrollutvalget bør unngå å gå videre med saker som uttrykker generell misnøye med et politisk fattet vedtak, dreier seg om en enkeltsak, er under behandling i et annet organ eller har en annen naturlig behandlingsvei.

Sentrale spørsmål – «Trafikklysmodellen» Kryss på røde felt kan peke i retning av å ikke følge opp henvendelsen, mens kryss på grønne felt kan tale for å følge opp henvendelsen.	Ja	Delvis	Nei	Ukjent
Vedrører henvendelsen misnøye med et politisk fattet vedtak?				
Dreier henvendelsen seg om en klage på et enkeltvedtak som kommunen har fattet?				
Viser henvendelsen til lovbrudd, manglende etterlevelse av kommunale rutiner eller manglende oppfølging av kommunale vedtak?				
Viser henvendelsen til en risiko knyttet til system, rutiner, praksis i kommunen mer generelt innenfor et område?				
Dreier henvendelsen seg i hovedsak om en isolert hendelse?				
Er henvendelsen under annen behandling i et annet organ? (rettsapparat, sivilombud, statsforvalter, KOFA, klageorgan i kommunen, varslingskanal)?				
Er det annen naturlig behandlingsvei for henvendelsen (ref. organene nevnt over)?				
Kan henvendelsen, og henvendelsens oppmerksomhet, bidra til at det stilles spørsmål om tilliten til kommunens saksbehandling av en type saker?				
Berører henvendelsen et tema som kontrollutvalget allerede har vurdert som aktuelt for oppfølging i sin risiko- og vesentlighetsanalyse?				
Foreligger området som et tema i plan for forvaltningsrevisjon eller plan for eierskapskontroll?				
Kan en gjennomgang bidra til læring og forbedring?				
Bør henvendelsen prioriteres foran andre planlagte oppgaver?				

Tabell 1 Kilde: Deloitte AS

6. Kontrollutvalgets oppfølging av henvendelser

Hvordan kontrollutvalget kan gå videre med henvendelsen, er avhengig av ressurssituasjonen og sakens karakter.

6.1 Ressurser

Kontrollutvalget skal hvert år utarbeide framlegg til budsjett som skal behandles i kommunestyret. For å gi kontrollutvalget gode arbeidsvilkår må kommunestyret stille nødvendige ressurser til disposisjon. Kontrollutvalget må på sin side synliggjøre for kommunestyret at det kan oppstå uventede situasjoner, som for eksempel henvendelser fra innbyggere, som kontrollutvalget må følge opp. Hvis kontrollutvalget ikke har tilgjengelige budsjettmidler, kan utvalget fremme sak om ekstramidler fra kommunestyret.

Anbefaling 7

Kontrollutvalget bør i sitt budsjettframlegg ta høyde for uforutsette kontrollhandlinger.

6.2 Valg av kontrollhandlinger

Under følger noen eksempler på fremgangsmåter for kontrollutvalget:

Samle informasjon

Kontrollutvalget kan be sekretariatet om å samle inn informasjon som angår henvendelsen. Kontrollutvalget vurderer om det skal gjøre videre undersøkelser.

Orienteringer

Kontrollutvalget kan invitere kommunedirektøren eller andre til å orientere om kommunens system og rutiner for den type saker eller om det den konkrete henvendelsen tar opp. Dette kan gi kontrollutvalget et grunnlag for å vurdere om et saksfelt er tilstrekkelig belyst, eller om det er behov for ytterligere oppfølging og undersøkelse.

Inn i ROV-analysen

Kontrollutvalget kan ta det henvendelsen peker på videre med som innspill til mulig risiko i risiko- og vesentlighets analyse (ROV), eller til eksisterende prosjekt som gjelder samme tema i plan for forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll.

Kartlegging (forundersøkelse)

Dersom man ønsker en begrenset undersøkelse av et område, kan kontrollutvalget undersøke forholdet nærmere uten å foreta en større undersøkelse av området – i alle fall ikke i første omgang. Kontrollutvalget kan også vedta å gjennomføre en konkret leverandørkontroll.¹⁰

Forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll

Kontrollutvalget kan vedta å gjennomføre en forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll. Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll betyr at man velger en systematisk tilnærming for å vurdere temaet som henvendelsen dreier seg om.

Videre undersøkelser

Dersom henvendelsen gjelder et spesifikt tilfelle som ikke egner seg for en systemgjennomgang slik en forvaltningsrevisjon ofte er, kan kontrollutvalget be om at det blir foretatt en mer omfattende undersøkelse.

Høring¹¹

En høring finner sted i forbindelse med møter i kontrollutvalget, der bestemte personer blir bedt om å svare muntlig på spørsmål fra medlemmene. Kontrollutvalget kan også be om at den som skal høres leverer inn sitt innspill skriftlig i forkant av høringen.

¹⁰ Jf. kommuneloven § 23-6, siste ledd.

¹¹ [Høring i kontrollutvalget? Veileder for høringer \(2014\).](#)

7. Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid

Henvendelser til kontrollutvalget kan være verdifulle informasjonskilder. Gjennom å informere om hva som er kontrollutvalgets rolle, hvilke oppgaver det har, og hvordan utvalget jobber, kan kontrollutvalget legge til rette for en økt forståelse for utvalgets mandat.

7.1 Informasjon til innbyggere og andre

Innbyggere og offentligheten ellers har ofte lite kjennskap til hva som er kontrollutvalgets oppgaver. Synlighet og åpenhet er et mål for den offentlige forvaltningen generelt, og synliggjøring av kontrollutvalgets rolle, mandat og hvordan utvalget jobber kan bidra til flere og mer relevante henvendelser.

Kontrollutvalget mottar henvendelser. For at henvendelsene skal bli en verdifull informasjonskilde, bør kontrollutvalget ha en tydelig kommunikasjon om hva som er kontrollutvalgets mandat og hvordan utvalget jobber. For å avklare forventningene, kan det være viktig å formidle at kontrollutvalget hele tiden prioriterer ut fra risiko, vesentlighet og annen kjennskap til innholdet i henvendelsen innenfor sitt mandat.

Eksempel:

Informasjon til innbyggere og andre som kan legges ut på hjemmesiden til sekretariatet eller kommunen:

<https://sekom.no/om-sekom/kva-gjer-sekom/innspeil-til-kontrollutvalga.17203.aspx>

7.2 Kommunikasjonsstrategi

Noen enkle retningslinjer for hvordan den interne og eksterne kommunikasjon skal bidra til å synliggjøre kontrollutvalgets arbeid, kan nedfelles i en kommunikasjonsstrategi. Det kan hjelpe kontrollutvalget til å nå sine mål, og man

kan i større grad forutse konsekvensene av det som formidles.

Mediene gir en mulighet til å kommunisere med innbyggerne. Gjennom å være åpen, troverdig og vise tydelighet i hva som er kontrollutvalgets rolle, kan innbyggerne og mediene oppfatte kontrollutvalget som et ryddig og viktig kontrollorgan. Spørsmål som bør vurderes er hvilke medier som er aktuelle å bruke, hvilke type saker man bør være varsom med å kommentere og hvordan utvalget gjennom media kan nå sine mål over for de ulike gruppene.

Ønsker utvalget å velge en aktiv strategi der kontrollutvalget går ut i media og kommenterer saker? Eller ønsker utvalget å velge en mer tilbakeholden strategi hvor utvalget kun responder når de blir utfordret? Hvilken rolle kontrollutvalget tar i media, avhenger av hvordan utvalget ønsker å jobbe. Det viktige er å skape tillit til at kommunen er underlagt en betryggende, folkevalgt kontroll.

Hvilken strategi som velges vil også være avhengig av den politiske kulturen i den enkelte kommune. Målet kan nås på ulike måter, men utvalget må være bevisst på hva som kan bli konsekvensene av de ulike valgene.

Anbefaling 8

Kontrollutvalget bør drøfte hvordan utvalget vil synliggjøre sin rolle og mandat, og hvorfor utvalget ønsker å motta henvendelser.

VEDLEGG 1 Eksempel på retningslinjer for håndtering av henvendelser til kontrollutvalget

1. Henvendelser til kontrollutvalgsmedlemmer

Henvendelser til kontrollutvalgsleder eller -medlemmer må til sekretariatet for journalføring og saksbehandling.

2. Muntlige henvendelser

Muntlige henvendelser må skriftliggjøres for å kunne journalføres og saksbehandles av sekretariatet.

3. Sekretariatets saksbehandling før kontrollutvalgets møte

Sekretariatet journalfører og arkiverer henvendelsen i tråd med rutiner for journalføring og arkivering.

Sekretariatet gjør en vurdering av innholdet i henvendelsen i forhold til kontrollutvalgets mandat, «trafikklysmodellen» og vanlige krav til saksforberedelse.

Hvis henvendelsen åpenbart er utenfor kontrollutvalgets mandat, svarer sekretariatet avsender i tråd med pkt. 4 og legger henvendelsen og svaret fram for kontrollutvalget til orientering.

Alle andre henvendelser drøfter sekretariatet først med kontrollutvalgets leder. Om nødvendig kan sekretariatet gjøre enkle avklaringer, for eksempel om henvendelsen er til behandling hos annen instans. Kontrollutvalgets leder beslutter om henvendelsen skal settes opp som sak på sakslisten.

For henvendelser som skal på sakslisten, gjør sekretariatet en vurdering av innholdet i henvendelsen og kommer med et forslag til kontrollutvalget om hvordan den kan håndteres, i tråd med vanlig saksforberedelse.

4. Tilbakemelding til avsender

Alle som henvender seg til kontrollutvalget må få tilbakemelding fra sekretariatet om at den er mottatt og blir vurdert. Om nødvendig gis det veiledning om hva som er rett instans for henvendelsen.

5. Partsrettigheter

Avsender har ingen partsrettigheter i en eventuell sak som behandles i kontrollutvalget. Avsender har heller ingen klagerett på kontrollutvalgets eventuelle vedtak om å ikke gå videre med saken.

6. Kontrollutvalgets vurderinger og prioriteringer

På grunnlag av saksutredningen fra sekretariatet vurderer kontrollutvalget i møte, om og eventuelt hvordan henvendelsen skal følges opp.

Kontrollutvalget kan bruke «trafikklysmodellen» som hjelp i sin vurdering av om henvendelsen egner seg til oppfølging av kontrollutvalget.

Kontrollutvalget må i tillegg vurdere om utvalget har ressurser til å følge opp den aktuelle problemstillingen.

7. Kontrollutvalgets handlingsalternativer

Kontrollutvalgets handlingsalternativer kan være:

- a. Kontrollutvalget vurderer at dette ikke er en sak som kontrollutvalget vil følge opp og tar henvendelsen til orientering. Saken avsluttes.
- b. Kontrollutvalget vedtar å følge opp henvendelsen ved å be om mer informasjon. Utvalget kan for eksempel be kommunedirektøren om å gi informasjon i neste møte. Utvalget kan også be sekretariatet om å hente inn mer informasjon.
- c. Kontrollutvalget vedtar å følge opp henvendelsen med en kontrollhandling.

8. Hvis henvendelsen skal følges opp med en kontrollhandling

Dersom kontrollutvalget mener at henvendelsen dreier seg om et saksfelt som utvalget bør se nærmere på, må kontrollutvalget vurdere følgende:

- Tilsier en risiko- og vesentlighetsvurdering at utvalget skal bruke ressurser på saken, nå eller senere?
- Hvilken kontrollaktivitet er det mest hensiktsmessig å iverksette dersom det skal gjennomføres en kontroll?
- Skal den aktuelle henvendelsen brukes direkte i selve kontrollen eller skal den brukes indirekte til å indikere risikoen på et område?

Dersom forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll er aktuell kontrollaktivitet, kan saksfeltet settes på planen for forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll når det skal lages ny plan eller planen skal rulleres. Eventuelt kan saksfeltet inkluderes i formål og/eller problemstillinger i en forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll som skal bestilles.

Dersom utvalget vedtar å bestille en forvaltningsrevisjon eller annen undersøkelse, følges vanlige prosedyrer for dette, jf. pkt. 9.

9. Videre behandling

Det videre forløpet i saksbehandlingen følger de vanlige prosedyrene i tråd med bestiller/utfører-modellen, tilsvarende som for en forvaltningsrevisjon eller den kontrollformen som er valgt av kontrollutvalget.

VEDLEGG 2 Tiltak for god dialog og samhandling med kommunestyret

- ✓ Kontrollutvalgets medlemmer bør inviteres til kommunestyrets folkevalgtopplæring slik at de får samme innsikt i rollen som folkevalgt. Her bør også kommunestyrets og kontrollutvalgets kontrolloppgave være tema.
- ✓ Kontrollutvalget/sekretariatet bør tidlig i valgperioden holde en presentasjon for kommunestyret om arbeidet til kontrollutvalget.
- ✓ Kontrollutvalget bør årlig ha et dialogmøte med ordfører hvor de snakker om hvilke forventninger kommunestyret og kontrollutvalget har til hverandre, og om det er saker eller områder som kontrollutvalget bør følge med på. Dette bør følges opp.
- ✓ Kontrollutvalget bør ta initiativ overfor kommunestyret til å drøfte rutiner for hvor ofte kontrollutvalget skal rapportere om sitt arbeid, utover det som er lovpålagt.
- ✓ Kontrollutvalget kan avtale med ordfører at protokollen fra kontrollutvalgets møter blir lagt fram som referatsak i kommunestyret. Kontrollutvalgets leder kan be om taletid for å gi utfyllende informasjon, også om kontrollutvalgets leder ikke er medlem av kommunestyret.
- ✓ Kontrollutvalgets leder bør ta ordet når kommunestyret skal behandle rapporter fra kontrollutvalget og orientere om funn og anbefalinger som utvalgets forslag til vedtak bygger på, også om kontrollutvalgets leder ikke er medlem av kommunestyret.
- ✓ Alle medlemmer, evt. ordfører og gruppeledere i kommunestyret, kan med fordel involveres i ROV-prosessen¹² og få mulighet til å komme med innspill på viktige temaer som kan legges inn i planene før behandling i kommunestyret.
- ✓ Kontrollutvalget bør midtveis i perioden rullere vedtatt plan, og også her kan f.eks. gruppeledere og andre folkevalgte, inviteres til å komme med innspill til nye temaer for revisjonen.
- ✓ Plan for utvalgets arbeid bør oversendes kommunestyret til orientering.
- ✓ Årsrapporten fra kontrollutvalget bør utformes på en måte som vekker interesse for utvalgets arbeid.
- ✓ I kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsberetning kan utvalget legge inn temaer og problemstillinger som kan være av interesse for kommunestyrets medlemmer, f.eks. kommunal økonomisk bærekraft (KØB

¹² Risiko- og vesentlighetsvurdering

VEDLEGG 3 Hva er et saksdokument?

Offentleglova [§ 4](#) har definert hva som er å regne som saksdokument.

Et **dokument** er informasjon som kan presenteres som en samlet, avgrenset helhet. Det kan være en e-post, en video, en SMS, et tradisjonelt brev på papir, eller en PDF-fil. Det er ikke teknologien eller formatet som bestemmer om noe er et dokument.

For å vite om noe er et **saksdokument** må en først vurdere om innholdet gjelder virksomhetens ansvarsområde. Og om det har kommet inn til, lagt fram for eller opprettet av virksomheten. Det meste sekretariatet oppretter på vegne av kontrollutvalget er å regne som saksdokumenter når det er sendt ut.

Offentleglova [§ 4](#) nevner også hva som ikke er å regne som saksdokument.

Er dokumentet sendt inn eller ut av virksomheten?

Hvis du har fått en henvendelse, eller selv henvendt deg til noen utenfor din egen virksomhet, regnes denne kommunikasjonen som «sending» inn eller ut. Det er ikke kanalen eller metoden som avgjør dette, men om dokumentet har blitt formidlet til eller fra en representant for virksomheten.

Blir dokumentet saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon?

Terskelen for hva som regnes som saksbehandling er lav. Saksbehandling er når du sammenstiller, vurderer eller bruker informasjon, for så å forberede eller ta en avgjørelse på vegne av virksomheten.

VEDLEGG 4 Om klagerett over kontrollutvalgets vedtak

I veilederens kapittel 2.2 *Rolleavklaringer*, andre avsnitt under overskriften *Arbeidsmåte* står det:

Kontrollutvalget er ikke et ordinært forvaltningsorgan som fatter enkeltvedtak¹³. Kontrollutvalget kan ikke fatte eller omgjøre vedtak som er bindende for administrasjonen¹⁴. Videre betyr dette at de som kommer med henvendelser til kontrollutvalget, er ikke en part¹⁵ i påfølgende kontrollsak. Det er ikke klagerett på kontrollutvalgets vedtak.

Det er noen unntak, se vedlegg 4.

Her er en nærmere redegjørelse om hovedregelen og unntakene knyttet til kontrollutvalgets vedtak og eventuell klagerett på disse:

Kontrollutvalget i kommuneloven og forvaltningsloven

- Etter kommuneloven § 5-1 andre ledd bokstav d) er kontrollutvalget et «*folkevalgt organ*».
- Kommunelovens kapittel 11 regulerer hvordan saksbehandling skal skje i folkevalgte organ. I denne sammenheng er det særlig relevant å vise til kommuneloven § 11-2 som sier at «*Folkevalgte organer skal behandle saker og **treffe vedtak** i møter*».

Hovedreglene i forvaltningsloven § 2 og § 28

- Et **vedtak** er ifølge forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a) «*en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)*».
Det er klart etter forvaltningsloven og kommuneloven at kontrollutvalget fatter *vedtak*.
- Et **enkeltvedtak** er ifølge forvaltningsloven § 2 første ledd b) «*et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer*».
Det er klart at de aller fleste av kontrollutvalgets vedtak ikke utløser noen rettigheter eller plikter for bestemte personer.
- Retten til å **klage** er regulert i forvaltningsloven § 28. Det er en forutsetning at det dreier seg om et *enkeltvedtak*.

Særlige vedtak som utløser klagerett

I forvaltningsloven § 2 er det nevnt noen særskilte avgjørelser som regnes som enkeltvedtak. At disse avgjørelsene regnes som enkeltvedtak gjør at de utløser klagerett for parter eller andre med rettslig klageinteresse. Dette gjelder også hvis det er kontrollutvalget som har fattet avgjørelsen.

¹³ Forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav b

¹⁴ Kontrollutvalgsboka 2021, s. 18.

¹⁵ Forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav e

Avgjørelsene § 2 nevner er:

- Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann.
- Vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordensstraff eller tilstå ham pensjon.
- Avgjørelser som gjelder avvisning av en sak¹⁶ eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak.

Forvaltningsloven har også enkelte særlige bestemmelser om klagerett over avgjørelser som ikke i seg selv kan regnes som egne enkeltvedtak, og visse særlige regler for behandlingen av slike klager:

- Den som blir pålagt å gi opplysninger har rett til å klage over pålegget dersom han mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene, jf. forvaltningsloven § 14.
- Den som blir utsatt for husundersøkelse, bokettersyn og annen gransking som ikke blir utført på offentlig kontor eller tjenestested, har rett til å klage over at granskingen fremmes, jf. forvaltningsloven § 15.
- En part som får avslag på begjæring om innsyn i et bestemt dokument eller om å få gjøre seg kjent med en bestemt opplysning som gjelder parten/partens sak, har klagerett, jf. forvaltningsloven § 21.

Sist, men ikke minst, så må det også nevnes at avslag på innsyn etter offentleglova kan påklages, jf. offentleglova § 32.

Forvaltningslovens kapittel VI regulerer nærmere vilkårene for å klage og hvordan eventuell klagebehandling skal skje.

¹⁶ Norsk Lovkommentar, note 49 til Forvaltningsloven:
Ved Jan Fridthjof Bernt. Noten er sist hovedrevidert 06.12.2017.

«Det følger av § 2 tredje ledd at avgjørelser som går ut på å avvise en sak, helt skal følge reglene for enkeltvedtak, slik at reglene i lovens kap. IV-VI kommer til anvendelse.

Avvisning etter § 2 tredje ledd vil si at vedkommende forvaltningsorgan beslutter å ikke treffe realitetsavgjørelse i en sak som formelt er innbrakt for organet, eller avviser en klage fremsatt etter § 28, f.eks. fordi den er for sent fremsatt eller at klager ikke har klagerett. Se også § 28 tredje ledd, om når det er klagerett over klageinstansens vedtak om avvisning av klage.

Det vil også være avvisning om et forvaltningsorgan returnerer søknad eller annen henvendelse under henvisning til at det ikke er rett organ, eller at dette ikke er et spørsmål som forvaltningen skal ta stilling til.»

Saksprotokoll

Utvalg: Kommunestyret
Møtedato: 15.06.2022
Sak: 25/22

Arkivsak: 22/385-20/RTH
Tittel: SAKSPROTOKOLL - VÅLER KOMMUNES ÅRSREGNSKAP OG ÅRSBERETNING FOR 2021

Behandling:

Innstillingen vedtatt enstemmig.

Vedtak:

1. Våler kommunes regnskap for 2021 fastsettes.
2. Våler kommunes årsberetning for 2021 fastsettes
3. Positivt premieavvik i pensjonsordningen for 2021 utgiftsføres i sin helhet
4. Særskilte øremerkede midler som er avsatt i 2021 i henhold til vedlegg rebevilles i 2022.
5. Uanvendte bevilgninger i investeringsregnskapet per 31.12.2021, i henhold til vedlegg videreføres i investeringsbudsjettet i 2022.
6. Til finansiering av tildelte startlån utover budsjett i 2021 økes budsjettet for 2022 med kr. 10 214 746,-.
7. Det foretas i tillegg slik budsjettjustering for 2022:

Driftsbudsjettet

Premieavvik

Amortisering av tidligere års premieavvik (konto 10906.9300.171)

settes opp med kr. 317 983,-

Arbeidsgiveravgift av amortisering av tidligere års premieavvik (konto 10996.9300.171)

settes opp med kr. 44 836,-

Bruk av disposisjonsfond (konto 19300.9400.880) settes opp med kr. 362 819,-

Investering

Udekket startlån 2021

Inndekning av udekket budsjett Videreutlån startlån (05220.9250.283)

settes opp med kr. 10 214 746,-



Tilsynsrapport

Kommunens ansvar som barnehagemyndighet

Våler kommune 2022





Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Våler kommune. Temaet for tilsynet er kommunens ansvar som barnehagemyndighet. Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

Tilsynet har som formål å kontrollere om barnehagemyndigheten oppfyller kravene i regelverket når det gjelder å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk, og da med spesielt fokus på risikovurderinger, valg av virkemidlene tilsyn og veiledning, og oppfølging etter tilsyn og veiledning.

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har ikke uttalt seg innen fristen. Vi har konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Barnehagemyndigheten i Vålerkommune skal påse og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 10 og 53.

Kommunen har rettefrist til 30. august 2022.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Våler kommune	4
1.2 Tema for tilsynet.....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
2 Kommunen som barnehagemyndighet	6
2.1 Risikovurderinger	6
2.1.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?	6
2.1.2 Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven?	7
2.1.3 Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn?	8
2.1.4 Er barnehagemyndighetens risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?	10
2.1.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger?	11
2.2 Veiledning.....	13
2.2.1 Bruker barnehagemyndigheten veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne?	13
2.2.2 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?	14
2.3 Gjennomføring av tilsyn	14
2.3.1 Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier?	14
2.3.2 Krav til barnehagemyndigheten ved gjennomføring av tilsyn	15
2.4 Reaksjoner i tilsyn	17
2.5 Vedtak i tilsyn.....	17
3 Statsforvalterens reaksjoner.....	19
3.1 Pålegg om retting	19
3.2 Oppfølging av påleggene.....	19
4 Kommunen har rett til å klage.....	19



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54. Reglene for statlig tilsyn er hjemlet i kommuneloven kapittel 30.

I tilsynet kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

1.1 Kort om Våler kommune

Våler kommune ligger i landskapet Østfold i Viken fylke. Kommunen har ifølge tall fra SSB 5 913 innbyggere per 4. kvartal 2021.

I kommunen er det åtte barnehager hvorav fem er kommunale og tre er private. Av disse åtte barnehagene, er to familiebarnehager, en kommunal og en privat. SSB sitt tall for 2020, viser at 89,9 % av barn i barnehagealder har plass i barnehage. 66 % av disse har plass i kommunal barnehage. Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år er kr 148 911 i Våler kommune. Våler kommune er i KOSTRA gruppe 1. Tilsvarende tall for denne gruppen er kr 166 432. For landet (uten Oslo) er tallet kr 168 389.¹

Kommunedirektøren er delegert myndighet fra kommunestyret. Det er kommunalsjef som utøver kommunedirektørens myndighet på sitt område. Det fremkommer av kommunens delegeringsreglement at for å ivareta rettssikkerhet og for å sikre legitimitet, er kommunens eierrolle i barnehagesektoren adskilt fra myndighetsrollen.

Rollen som barnehagemyndighet er delegert til kommunens controller og rapporterer direkte til kommunedirektøren. Risikovurderinger og tilsyn gjennomføres av controller i samarbeid med barnehagefaglig rådgiver. Fra januar 2022 veileder controller og barnehagefaglig rådgiver i fellesskap de private og kommunale barnehagene om regelverket.

Statsforvalteren ved tidligere Fylkesmannen i Østfold gjennomførte sist tilsyn med Våler kommune i 2016. Tilsynet var en del av Fylkesmannens samordnede tilsyn med Våler kommune etter barnehageloven og opplæringsloven. Tema for tilsynet var opplysningsplikten til barnevernstjenesten og kommunens ansvar for å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk på området. Fylkesmannen i Østfold avdekket ingen brudd på barnehagelovens område.

¹

KOSTRA nøkkeltall Våler – 2018 (Viken), Barnehager, oppdatert 15.06.2021



1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og § 53.

Under dette temaet kontrollerer vi:

- Om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn på en slik måte at dette fører til etterlevelse av regelverket i barnehagene.
- Om barnehagemyndighetens saksbehandling i forbindelse med tilsyn er i samsvar med forvaltningsloven.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til kommunens ansvar som barnehagemyndighet, og slik bidra til økt rettssikkerhet for barn og foreldre.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Våler kommune i brev 26.01.2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av barnehagefaglig rådgiver.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon fra kommunen:

1. kommunens organisasjonskart
2. kommunens delegasjonsreglement
3. møteplaner og referater fra veiledningsaktiviteter overfor barnehagene i 2021 og 2022
4. barnehagemyndighetens tilsynsplan for 2021 og 2022
5. kommunens risikovurdering 2022
6. mal for barnehagemyndighetens tilsyn med barnehagene

Dokumentasjon vi ba om, men ikke har fått:

1. En redegjørelse av hvordan kommunen får informasjon og kunnskap om barnehagene og hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.
2. Barnehagemyndighetens tilsynsrapporter fra tilsyn med private og kommunale barnehager. Vi ba om tilsynsrapportene fra de tre siste tilsyn med kommunale barnehager, og tilsynsrapportene fra de tre siste tilsyn med private barnehager.



3. Tilsynsrapporter fra eventuelle uanmeldte tilsynsbesøk i 2021 og 2022, og dokumentasjon på barnehagemyndighetens oppfølging av eventuelle regelverksbrudd.

4. Barnehagemyndighetens vedtak om pålegg om retting/stenging etter barnehageloven § 53.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen fra Våler kommune og kommunens egenvurdering i RefLex.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 18. mars 2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

2 Kommunen som barnehagemyndighet

Vi har vurdert barnehagemyndigheten plikt til å påse regelverksetterlevelse, jf. det rettslige grunnlaget knyttet til tilsynets tema. Dersom vi konkluderer med at barnehagemyndigheten ikke oppfyller kravene som ligger i det enkelte spørsmålet, er konklusjonen at barnehagemyndigheten ikke oppfyller sin forpliktelse til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og § 53.

2.1 Risikovurderinger

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.1.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må ha en overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven. For å oppfylle ansvaret om å påse regelverksetterlevelse i barnehagene etter barnehageloven § 10 første ledd, må barnehagemyndigheten ha oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med. Det er ikke nødvendig med detaljkunnskap om alle barnehageeierens plikter, eller at det foreligger en oversikt i et bestemt format. Det er ikke den enkelte barnehagemyndighets personlige kjennskap som er det sentrale, men barnehagemyndighetens samlede kjennskap til eierpliktene.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer Våler kommune at barnehagemyndigheten har utskrift av regelverket med kommentarer, at barnehagemyndigheten har tilgang til Lovdata Pro og at det abonneres på nyhetsvarsler fra overordnede myndigheter når det gjelder endringer og tolkninger av regelverket.

Etter vår vurdering er dette gode kilder for å holde seg oppdatert på regelverket og skaffe seg oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Kildene er videre av et format som er tilgjengelig for alle, ikke bare den enkelte ansatte.



Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

2.1.2 Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven?

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Dersom barnehagemyndigheten ikke har tilstrekkelig informasjon om barnehagenes praksis for å belyse om barnehageeierne ivaretar sine plikter, må den innhente det. Uten informasjon om regelverksetterlevelsen, kan ikke barnehagemyndigheten vurdere risikoen for brudd på regelverket og behovet for veiledning og tilsyn. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten at den har månedlige møter med styrerne i de private og de kommunale barnehagene, der tema for møtene er barnehageloven, status for barnehagedriften, endringer i regelverket, utfordringer m.m.

Dette samsvarer med det som fremkommer av møtereferatene som er innsendt i forbindelse med tilsynet. Etter vår vurdering er dette en viktig kilde til regelmessig innhenting av informasjon om den enkelte barnehage.

Alle barnehager rapporterer via rapporteringsløsningen BASIL (Barnehage-statistikk-innrapporteringsløsning) og barnehagemyndigheten har årlig gjennomgang av rapporteringen.

Barnehagemyndigheten får også informasjon om barnehagene gjennom foreldreundersøkelser og henvendelser fra foreldre.

Både BASIL og foreldreundersøkelser gir god og viktig informasjon om den enkelte barnehages praksis.

I tillegg til dette er spesialpedagogene som er ansatt i kommunen, ute i arbeid i både de private og i de kommunale barnehagene, ifølge kommunens redegjørelse. Også dette bidrar til informasjon om barnehagenes praksis.

Statsforvalteren er av den oppfatning at samlet, gir dette barnehagemyndigheten mye kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven, og at denne kunnskapen er tilstrekkelig.

Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.



2.1.3 Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn?

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen om barnehageeierne til å foreta løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven. Barnehagemyndigheten må gjøre dette både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene.

På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen, må barnehagemyndigheten vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Dette innebærer at barnehagemyndigheten må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen. Videre må barnehagemyndigheten vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker den informasjonen den har om barnehagene, vil ikke temaene for tilsyn og veiledning være i tråd med de faktiske behovene. Dette vil igjen medføre at barnehagemyndigheten ikke påser regelverksetterlevelse ved gjennomføringen av veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 10 første ledd.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten at den gjennomfører systematisk risikovurdering. Barnehagemyndigheten skriver at noen elementer i risikovurderingen vil medføre tilsyn mens andre vil medføre veiledning.

Statsforvalteren har fått oversendt kopi av et skjema som har tittelen «Risikovurdering barnehageloven med forskrifter – kopi av Excel». I skjemaet er det listet opp bestemmelser fra barnehageloven, §§ 24 til og med 38.

I vårt brev 26. januar 2022 ba vi om en redegjørelse av hvordan barnehagemyndigheten får informasjon og kunnskap om barnehagene og hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

En slik redegjørelse har vi ikke mottatt, men i egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten at den har månedlige møter med styrerne i de private og de kommunale barnehagene, der tema for møtene er barnehageloven, status for barnehagedriften, endringer i regelverket, utfordringer m.m. Vi har derfor fått informasjon om hvordan barnehagemyndigheten får informasjon og kunnskap om barnehagene, men vi har ikke fått noen redegjørelse om hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen i sin risikovurdering for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

I referatene fra barnehagemyndighetens møter med styrerne, ser vi at veiledning om regelverket er fast post på agendaen. Vi har ingen informasjon om hva som ligger til grunn for barnehagemyndighetens valg av tema for denne veiledningen. Vi kan heller ikke se at de utvalgte veiledningstemaene finnes igjen i kommunens risikovurderingsskjema.

Slik vi forstår kommunens risikoskjema på barnehagelovens område, viser det at kommunen vurderer størst risiko knyttet til §§ 27 og 30. Barnehageloven § 27 gjelder krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage og § 30 gjelder politiattest.



I barnehagemyndighetens tilsynsplan for 2022 er barnehageloven § 27 om norskferdigheter, satt opp som tema for tilsyn i alle barnehagene i kommunen. Det samme gjelder barnehageloven § 30 om politiattest.

I kolonnen for kommentarer i risikovurderingen knyttet til § 27, omtaler barnehagemyndigheten det forhold at ansatte som er brukt som vikarer, etter hvert har krav på fast ansettelse. Videre at det er sannsynlig at noen av disse ikke har tilstrekkelige språkferdigheter.

De ansattes kompetanse i å støtte barns språkutvikling gjennom lek, samspill og samtaler har stor betydning for hvilket barnehage tilbud barna får. For at barna skal kunne utvikle norskferdighetene sine i barnehagen, er det avgjørende at de ansatte har tilstrekkelig norskspråklig kompetanse. Dette er særlig viktig for minoritetsspråklige barn som ikke i like stor grad får erfaringer med å kommunisere på norsk hjemme.²

Statsforvalteren er enig i at manglende norskkompetanse hos de ansatte, er et forhold som kan utgjøre en risiko i barnehagen.

Som det fremkommer av det rettslige grunnlaget som er gjengitt innledningsvis under dette kontrollspørsmålet, må barnehagemyndigheten foreta løpende vurderinger både av sannsynlighet og av konsekvenser for brudd på barnehageeiers plikter, på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene.

Selv om manglende norskkompetanse hos ansatte i barnehagen, utgjør en risikofaktor, og kommunen viser til at vikarer etter hvert kan ha krav på fast ansettelse, kan ikke vi ut fra kommunens risikovurdering, se i hvilke barnehager det eventuelt er sannsynlig med brudd på bestemmelsen om norskferdigheter. Heller ikke kan vi se at det skal være sannsynlig med brudd på bestemmelsen i alle kommunens barnehager.

At barnehagemyndigheten i sin tilsynsplan har bestemt at det skal føres tilsyn med de samme temaene i alle kommunens barnehager i løpet av 2022, tilsier etter vår vurdering at barnehagemyndigheten ikke bruker kunnskapen den har om hvordan den enkelte barnehageeier oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

Barnehagemyndigheten skal som det fremgår av det rettslige grunnlaget, også vurdere hvilke virkemidler som er best egnet til å påse regelverksetterlevelse. Vi kan imidlertid ikke se hvilke vurderinger som ligger til grunn for barnehagemyndighetens valg mellom bruk av virkemidlene veiledning og tilsyn.

Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten bruker ikke kunnskapen den har om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter, til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

² Prop.170 L (2016-2017) s. 10



2.1.4 Er barnehagemyndighetens risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den vurderer risiko for brudd på regelverket. Dette betyr at barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. Barnehagemyndigheten må bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter for å klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeier.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer Våler kommune ja på spørsmålet og viser til svaret på foregående spørsmål. Der skrev de at kommunen gjennomfører systematisk risikovurdering og at noen elementer i risikovurderingen vil medføre tilsyn mens andre vil medføre veiledning.

I kommunens skjema for risikovurdering som er oversendt Statsforvalteren er det to bestemmelser i barnehageloven som er markert med rødt og to bestemmelser som er markert med gult. Resten er markert med grønt. Vi forstår dette skjemaet dit hen at det etter kommunens vurdering er høyest risiko forbundet med § 27 og § 30 siden dette er markert med rødt. § 27 gjelder krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage. § 30 gjelder krav om politiattest. Vi forstår videre skjemaet slik at det er middels høy risiko knyttet til barnehageloven § 28 og § 33 som er markert med gult.

I skjemaets kommentarfelt står det at: «ansatte som er brukt som vikarer etter hvert vil ha krav om fast tilsetting og det er sannsynlig at noen ikke har tilstrekkelig norskferdigheter». I feltet for «kontrollgrunnlag» står det: «Se på dokumentasjon fra ansettelse i barnehagene. Først og fremst for assistenter».

Kravet om norskferdigheter i barnehageloven § 27 gjelder ikke for stillinger som styrer eller pedagogisk leder, jf. § 27 annet ledd bokstav a. Når barnehagemyndigheten i sin risikovurdering skriver at kontrollen først og fremst skal rette seg mot assistentene, er Statsforvalteren i tvil om barnehagemyndighetens risikovurdering er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven § 27. Dersom barnehagemyndighetens risikovurdering var basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven, ville det etter vår vurdering ikke være naturlig å ha med en kommentar om at kontrollen først og fremst skulle rette seg mot assistentene.

I barnehagemyndighetens tilsynsplan for 2022 er det også bestemt at det skal føres tilsyn med barnehageloven § 53 i alle kommunens barnehager.

Barnehageloven § 53 er kommunens hjemmel for å føre tilsyn med barnehagene og lyder slik: «Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.»

Bestemmelsen gir barnehagemyndigheten hjemmel for å gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold, og hjemmel for å stenge virksomheten dersom fristen for å rette pålegget ikke overholdes. Når barnehagemyndigheten har bestemt at det skal føres tilsyn



med barnehageloven § 53, trekker dette i retning av at barnehagemyndighetens risikovurderinger ikke er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Når det gjelder § 30 viser risikovurderingsskjemaet til mange nyansettelser og mye bruk av vikarer i barnehagene. Videre vises det til «Alle typer stillinger også renhold og driftsteknikerne.» Det står også i risikovurderingsskjemaet at for å velge hvilken virksomhet som skal «gjennomgå», skal det først gjennomføres en spørreundersøkelse i RefLex.

Etter vår vurdering kan dette tyde på at denne risikovurderingen er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven § 30, da § 30 bestemmer at ikke bare faste eller midlertidig ansatte skal legge frem politiattest, men at barnehageeier og barnehagemyndigheten kan kreve politiattest også for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen.

Selv om deler av risikovurderingen kan tyde på at vurderingene er basert på gjeldende forståelse av regelverket, er vi likevel etter en samlet vurdering, kommet til at barnehagemyndighetens risikovurderinger ikke er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Vår konklusjon

Barnehagemyndighetens risikovurderinger er ikke basert på oppdatert og gjeldende forståelse av regelverket.

2.1.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger?

Rettslig grunnlag

For at barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger, må den ha tilstrekkelig kunnskap om barnehagene, og på bakgrunn av kunnskapen vurdere behovet for veiledning og tilsyn. På denne måten vil barnehagemyndigheten få et bilde av hvor regelverksetterlevelsen eventuelt er mangelfull. På bakgrunn av denne informasjonen, må barnehagemyndigheten bruke sine virkemidler; veiledning og tilsyn. Barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn på en slik måte at den bidrar til økt regelverksetterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller den ikke sin plikt til å påse regelverksetterlevelse.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja og viser igjen til svar ovenfor.

Som vi viste til under kontrollspørsmål 2.1.4 er det i kommunens skjema for risikovurdering to bestemmelser i barnehageloven som er markert med rødt og to bestemmelser som er markert med gult. Resten er markert med grønt. Vi forstår dette skjemaet dit hen at det etter kommunens vurdering er høyest risiko forbundet med § 27 og § 30. Barnehageloven § 27 gjelder krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage. Barnehageloven § 30 gjelder krav om politiattest. Vi forstår videre skjemaet slik at det er middels høy risiko knyttet til barnehageloven § 28 og § 33 som er markert med gult.



Barnehageloven §§ 27 og 30 er satt opp som tema for kommunens tilsyn med barnehagene i 2022. Dette er således i samsvar med det som barnehagemyndigheten vurderer å utgjøre den største risikoen i barnehagene, jf. kommunens risikovurdering.

At barnehagemyndigheten i sin plan for tilsyn har lagt opp til å føre tilsyn med det samme temaet i alle barnehagene, ikke bare i utvalgte, indikerer imidlertid at det ikke er foretatt en vurdering av risiko i den enkelte barnehage. Dette trekker i retning av at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører tilsyn i samsvar med sine risikovurderinger. Med mindre barnehagemyndigheten har informasjon om at det er risiko for brudd på §§ 27 og 30 i alle barnehagene i kommunen, er det grunn til å tro at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører tilsyn som samsvarer med risikovurderingene. At tilsynsplanen inneholder tilsyn med temaer som ikke fremkommer av kommunens risikovurderinger, underbygger denne oppfatningen.

I kommunens risikovurderingsskjema er det to bestemmelser i barnehageloven som er markert med gult. Slik vi forstår skjemaet, er disse vurdert av barnehagemyndigheten til å utgjøre middels høy risiko. Dette er barnehageloven §§ 28 og 33. Disse bestemmelsene finner vi ikke som tema for barnehagemyndighetens tilsyn i 2022.

At ikke alle punkter som kan utgjøre en risiko i kommunens risikovurdering finnes igjen i tilsynsplanene, er ikke nødvendigvis brudd på barnehagemyndighetens plikt til å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier.

Ifølge kommunens tilsynsplan skal det føres tilsyn med barnehageloven §§ 41, 42 og 43, samt 53. Av barnehagemyndighetens oversendelse kan vi ikke se at disse bestemmelsene er vurdert å utgjøre en risiko i kommunens barnehager. Dette tilsier etter vår vurdering at tilsyn ikke gjennomføres i samsvar med barnehagemyndighetens risikovurderinger.

Selv om de to temaene som er markert med rødt, og således etter kommunens vurdering utgjør den høyeste risiko, finnes igjen i kommunens tilsynsplan for 2022, er vårt inntrykk likevel at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører tilsyn i samsvar med sine risikovurderinger.

At det i tillegg fremgår av barnehagemyndighetens redegjørelse at tilsynsplanen for 2021 ikke ble fulgt, tilsier også at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører veiledning og tilsyn i samsvar med sine risikovurderinger.

Det samme kan sies om barnehagemyndighetens veiledning. Her svarer barnehagemyndigheten ja på spørsmålet om den bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier. Den eneste dokumentasjonen vi har fått tilsendt når det gjelder veiledning, er referater fra de faste møtene barnehagemyndigheten har med alle styrerne i barnehagene. Temaer i risikovurderingsskjemaet synes ikke å bli tatt opp i disse møtene.

Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten gjennomfører ikke veiledning og tilsyn i samsvar med sine risikovurderinger.



2.2 Veiledning

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjon

2.2.1 Bruker barnehagemyndigheten veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne?

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten har et veiledningsansvar overfor barnehageeier, jf. forarbeidene til barnehageloven § 10. Kravet til å påse regelverksetterlevelse gjennom veiledning og tilsyn innebærer at barnehagemyndigheten må kunne vise hvordan den anvender sine virkemidler og hvorfor den har valgt denne løsningen, for å oppfylle kravet i barnehageloven § 10. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeieren.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer kommunen ja på spørsmålet.

I vårt brev 26. januar 2022 ba vi om en redegjørelse av hvordan barnehagemyndigheten får informasjon og kunnskap om barnehagene og hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

En slik redegjørelse har vi ikke mottatt, men i egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten at den har månedlige møter med styrerne i de private og de kommunale barnehagene, der tema for møtene er barnehageloven, status for barnehagedriften, endringer i regelverket, utfordringer m.m. Vi har derfor fått informasjon om hvordan barnehagemyndigheten får informasjon og kunnskap om barnehagene, men vi har ikke fått noen redegjørelse om hvordan barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

Vi ba også om møteplaner og referater fra veiledningsaktiviteter. Vi har mottatt møteplaner og referater fra barnehagemyndighetens faste møter med styrerne i alle barnehagene i kommunen.

Det er vår oppfatning at møteplanen bare gir en oversikt over møtedato, og sier lite om møtets innhold. Av referatene fremkommer det at tema på disse møtene har vært blant annet veiledning om barnehageloven §§ 41, 42 og 43 (jf. referat fra møtet 15.09.2021), spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging (jf. referat fra møtet 13.10.2021) og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (jf. referat fra møtet 09.11.2021).

Vi har ingen annen dokumentasjon som underbygger at barnehagemyndigheten bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeierne.

Vi legger imidlertid vekt på møteplanene og møtereferatene. Disse viser at gjennomgang av regelverket på barnehagelovens område, er fast punkt på alle møtene med styrerne i barnehagene. Vi legger også vekt på at møtene synes å være faste og relativt hyppige og at alle styrerne er invitert til å delta, både fra de private og de kommunale barnehagene.



Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser om barnehagemyndigheten i etterkant har vurdert om veiledningen har ført til regelverksetterlevelse. Når barnehagemyndigheten ikke vurderer dette i tilstrekkelig grad, medfører dette at den ikke nødvendigvis identifiserer behovet for veiledning eller tilsyn.

Selv om dokumentasjonen vi har mottatt er sparsom, har vi ikke grunnlag for å konkludere med at barnehagemyndigheten ikke bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne.

Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne.

2.2.2 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven. Barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeieren. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. Barnehagemyndigheten må bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter for å klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeieren. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeieren.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex skriver barnehagemyndigheten at den til enhver tid har oppdatert gjeldende regelverk og at den følger med på tolkninger fra Utdanningsdirektoratet.

Statsforvalteren legger barnehagemyndighetens egenvurdering til grunn og har ingen indikasjon på at noe annet skulle være tilfelle.

Vår konklusjon

Barnehagemyndighetens veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

2.3 Gjennomføring av tilsyn

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.3.1 Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier?

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig, jf. barnehageloven §§ 10 og 53. Tilsyn er kontroll av om barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet, og innebærer å undersøke praksis og



pålegge endring av praksis som ikke er i samsvar med regelverket. I motsetning til veiledning kan barnehagemyndigheten gjennomføre tilsyn mot barnehageeierens vilje. Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på spørsmålet.

I redegjørelsen fra kommunen datert 24. februar 2022 skriver imidlertid barnehagemyndigheten at den ikke har gjennomført tilsyn med barnehagene de siste årene. Dette begrunnes blant annet med hyppige lederskifter og endring i organiseringen av barnehagemyndigheten i kommunen.

Videre skriver barnehagemyndigheten at den i 2021 hadde planlagt å gjennomføre tilsyn med barnehagene på bakgrunn av risikovurderinger. Barnehagemyndigheten besluttet av ulike grunner å forskyve dette tilsynet til 2022.

Vi bemerker at barnehageloven ikke oppstiller et krav om at barnehagemyndigheten må gjennomføre tilsyn, men at barnehagemyndigheten skal bruke det virkemiddelet som er egnet for å påse regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage.

Barnehagemyndigheten må vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage. Dersom barnehagemyndigheten vurderer at tilsyn er nødvendig, skal den gjennomføre tilsyn.

Barnehagemyndigheten utarbeidet en tilsynsplan for 2021. Vi legger til grunn at denne tilsynsplanen var basert på barnehagemyndighetens risikovurdering og at barnehagemyndigheten vurderte at tilsyn var rett virkemiddel og at tilsyn var nødvendig. Når barnehagemyndigheten likevel ikke gjennomførte tilsyn etter planen, kan vi ikke se at barnehagemyndigheten bruker tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse.

Vår konklusjon

Barnehagemyndigheten bruker ikke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier.

2.3.2 Krav til barnehagemyndigheten ved gjennomføring av tilsyn

Rettslig krav

Barnehagemyndigheten må anvende loven i tråd med gjeldende rett når den fører tilsyn. Barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Videre må barnehagemyndigheten ha nok og egnet informasjon om barnehagenes praksis for å kunne vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. Det følger av forvaltningsloven § 17 at barnehagemyndigheten må opplyse saken så godt som mulig før den fattet vedtak.

For å påse regelverksetterlevelse må barnehagemyndigheten vurdere og konkludere på om praksis er i samsvar med regelverket eller ikke innenfor det som tema for tilsynet. For å



konkludere må barnehagemyndigheten vurdere barnehagens praksis opp mot de aktuelle rettslige kravene.

Barnehagemyndigheten må formidle sine vurderinger og konklusjoner fra tilsynet skriftlig til barnehageeieren, uavhengig av om den har avdekket brudd på regelverket i tilsynet eller ikke. Der barnehagemyndigheten har avdekket brudd, vil det være vanskelig for barnehageeieren å endre sin praksis uten at den får vurderingene og konklusjonene fra tilsynet skriftlig. Der barnehagemyndigheten ikke har avdekket brudd, tilsier likevel de ulovfestede prinsippene om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk at barnehageeier har krav på å få vite hvilke vurderinger som er gjort i tilsynet, og hvilken konklusjon barnehagemyndigheten har falt ned på.

Det er nødvendig med skriftliggjøring av barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner for å sikre etterprøvnbarhet og likebehandling. Videre er det nødvendig at den skriftlige rapporten formidles til barnehageeieren for å sikre at barnehageeiers rett til kontradiksjon blir ivaretatt. Tilsynsrapporten inneholder konkrete beskrivelser av barnehagen og barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner som det er viktig at barnehageeieren får muligheten til å uttale seg om.

Våre observasjoner og vurderinger

For å kontrollere om barnehagemyndighetens tilsyn gjennomføres i samsvar med de krav som regelverket oppstiller, er det utarbeidet flere kontrollspørsmål i RefLex og i tilsynsmaterialet for Statsforvalterens tilsyn med barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn.

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på kontrollspørsmålene som er knyttet til de krav som oppstilles til barnehagemyndighetens gjennomføring av tilsyn.

Statsforvalteren kan imidlertid ikke se at vi har grunnlag for å ta stilling til spørsmålene om barnehagemyndighetens praksis ved gjennomføring av tilsyn, da vi ikke har fått tilsendt noen rapporter fra gjennomførte tilsyn. Når det gjelder malene for tilsyn med barnehagene som kommunen har oversendt oss, er disse ingen dokumentasjon på barnehagemyndighetens praksis ved gjennomføring av tilsyn.

Vi har derfor ikke kunnet ta stilling til følgende kontrollspørsmål som gjelder gjennomføring av tilsyn:

- 2.3.3 Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?
- 2.3.4 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven?
- 2.3.5 Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven?
- 2.3.6 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier?



2.4 Reaksjoner i tilsyn

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten kan ikke gi pålegg om retting i andre tilfeller enn der den har funnet at et forhold er i strid med regelverket, eller er uforsvarlig, jf. barnehageloven § 53 andre ledd.

Barnehagemyndigheten må gi barnehageeier en frist for å rette opp brudd på regelverket. Fristen må tilpasses bruddets type og omfang. Fristen skal ikke være lengre enn det som er nødvendig for at barnehageeieren skal kunne rette regelverksbruddet.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på spørsmålet om den har gitt pålegg om retting og nei på spørsmålet om den har fattet vedtak om stenging av barnehage. Vi har imidlertid ikke fått oversendt noen dokumentasjon på dette. Barnehagemyndigheten har ikke sendt inn noen tilsynsrapporter fra gjennomførte tilsyn og heller ingen vedtak med pålegg om retting.

Vi har derfor ikke kunnet ta stilling til følgende kontrollspørsmål som gjelder reaksjoner i tilsyn:

- 2.4.1 Gir barnehagemyndigheten pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig?
- 2.4.2 Gir barnehagemyndigheten en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier? Inneholder forhåndsvarselet opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier, og en frist for uttalelse?
- 2.4.3 Følger barnehagemyndigheten opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet?
- 2.4.4 Vedtar barnehagemyndigheten stenging som reaksjon kun der barnehageeier ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette?
- 2.4.5 Sender barnehagemyndigheten stengingsvedtak til Statsforvalteren til orientering?
- 2.4.6 Sender barnehagemyndigheten forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehage?
- 2.4.7 Inneholder forhåndsvarselet opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier, og en frist for uttalelse?

2.5 Vedtak i tilsyn

Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Rettslig grunnlag

Pålegg om retting og vedtak om stenging skal være skriftlig.



Barnehagemyndigheten skal i enkeltvedtaket vise til hvilken bestemmelse som ligger til grunn for avgjørelsen. I tillegg må barnehagemyndigheten beskrive hvilke faktiske forhold den har brukt i sine vurderinger og hvilke hensyn som har vært utslagsgivende for skjønnnet.

Barnehageeieren har klageadgang på enkeltvedtak. Vedtaket må opplyse om klagerett og om fremgangsmåten ved klage.

Vedtaket må opplyse om barnehageeierens rett til å se sakens dokumenter. Videre må vedtaket inneholde informasjon om barnehageeierens rett til å be om at vedtaket ikke blir iverksatt før klagefristen er ute, eller klagen er avgjort.

Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på inngangsspørsmålet om barnehagemyndigheten gjennomfører tilsyn. Det svares også ja på spørsmålet om barnehagemyndigheten har fattet enkeltvedtak med pålegg om retting eller stenging.

Vi har imidlertid ikke fått oversendt noen dokumentasjon på dette. Kommunen har ikke sendt inn noen tilsynsrapporter fra gjennomførte tilsyn og heller ingen vedtak med pålegg om retting.

Vi har derfor ikke kunnet ta stilling til følgende kontrollspørsmål som gjelder vedtak i tilsyn:

- 2.5.1 Er pålegg om retting eller vedtak om stenging skriftlig?
- 2.5.2 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om de reglene vedtaket bygger på?
- 2.5.3 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging opplysninger om de faktiske forholdene vedtaket bygger på?
- 2.5.4 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn?
- 2.5.5 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og om fremgangsmåten ved klage?
- 2.5.6 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om retten til å se sakens dokumenter?
- 2.5.6 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse?



3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

Ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. barnehageloven § 54 og kommuneloven § 30-4:

Barnehagemyndigheten i Våler kommune skal påse og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 10 og 53.

Pålegget innebærer at:

- a) Barnehagemyndigheten skal bruke kunnskapen om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter, til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.
- b) Barnehagemyndighetens risikovurderinger skal være basert på oppdatert og gjeldende forståelse av regelverket.
- c) Barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning og tilsyn i samsvar med sine risikovurderinger.
- d) Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier.

Det er 18 av våre kontrollspørsmål vi ikke har kunnet ta stilling til. Kontrollspørsmålene gjelder gjennomføring av tilsyn, reaksjoner i tilsyn og vedtak i tilsyn. Grunnen til at vi ikke har kunnet ta stilling til disse kontrollspørsmålene, er at barnehagemyndigheten i Våler kommune ikke har gjennomført tilsyn de siste årene. Vi har derfor ingen informasjon om barnehagemyndighetens praksis ved tilsyn.

3.2 Oppfølging av påleggene

Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når pålegget er rettet, skal kommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet.

Frist for innsending er 30. august 2022. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at pålegget er rettet.

4 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss.



Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis ikke vi er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 11. april 2022

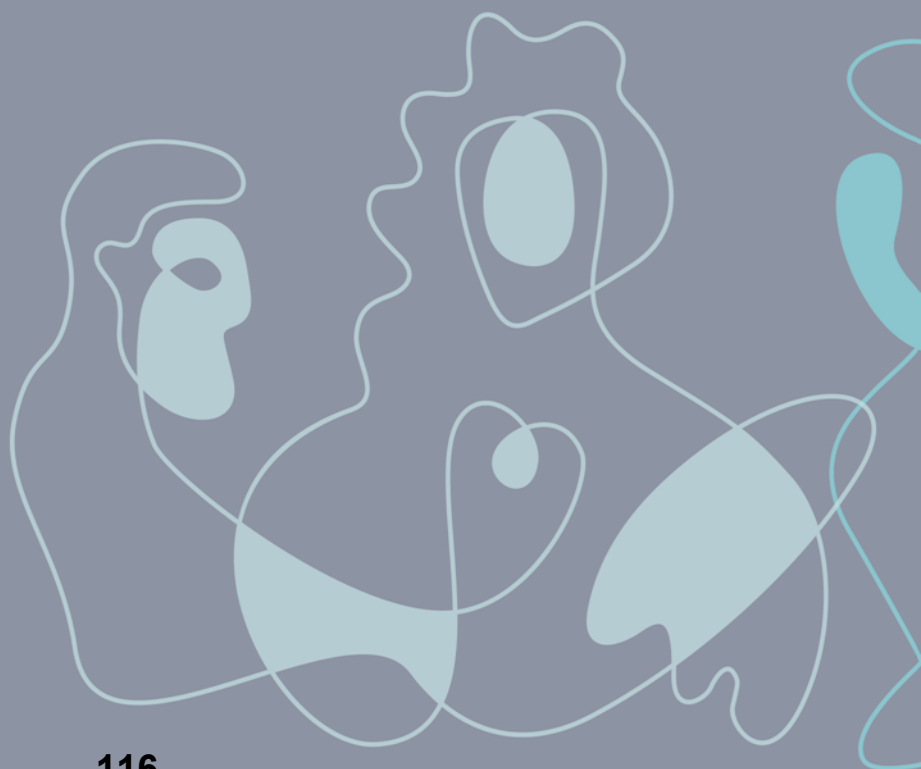
Jane Hjellegjerde Aambakk
seniorrådgiver, tilsynsleder

Xenia Pløger Grube
rådgiver



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov



ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/136
Dokumentnr.: 24
Løpenr.: 230894/2022
Klassering: 3018-191
Saksbehandler: Bjørn Gulbrandsen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	14.09.2022	22/27

Eventuelt