



Medlemmer i Bodø kommunes kontrollutvalg

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

Møtedato: Mandag 28. august 2017, kl 09.00

Møtested: Formannskapssalen, Moloveien 16

SAKSLISTE

Saksnummer	Sakstittel
32/17	Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 6. juni 2017
33/17	Redegjørelse fra administrasjonen: Status for fremdrift i kommunens arbeid med eierstrategier
34/17	Redegjørelse fra administrasjonen: Status drift og økonomi kommunens eiendomsforvaltning
35/17	Unntatt fra offentlighet Off.lov § 13, jfr fvl § 13: Henvendelse fra ansatt til kontrollutvalget om varslings sak
36/17	Forvaltningsrevisjonsrapport Helse og omsorg
37/17	Underveisrapportering og revisjonsdialog vedr bestilt selskapskontroll
38/17	Oversendelsesforslag fra bystyret 30. mars 2017: Interpellasjon fra Allan Ellingsen «Eiendomsskatt - har prosessen vært ryddig og uhildet?»
39/18	Invitasjon fra Nordland fylkeskommune til å delta i etablering av nytt interkommunalt revisjonsselskap
40/17	Budsjett for kontroll og tilsyn 2018
41/17	Revisors vurdering av egen uavhengighet
42/17	Orienteringer fra revisjon og sekretariat
43/17	Eventuelt

Eventuelle forfall bes meldt leder eller sekretariat (470 37 452)

Bodø 17. august 2017

Espen Rokkan (s)
Leder kontrollutvalget


Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

Kopi sendes: Ordfører, rådmann, Salten kommunerevisjon IKS, varamedlemmer i kontrollutvalget til orientering (eventuell innkalling skjer særskilt).

SAK 32/17

Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 6. juni 2017

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.08.2017

Vedlegg:

- Protokoll fra kontrollutvalgets møte 6. juni 2017

Bakgrunn for saken:

Protokoll fra forrige møte i kontrollutvalget legges frem for godkjenning.

Forslag til vedtak:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 6. juni 2017 godkjennes.

Inndyr, 17. august 2017


Lars Hansen

Sekretær for kontrollutvalget

PROTOKOLL – BODØ KONTROLLUTVALG

Møtedato: Tirsdag 6. juni 2017 kl. 09.00 – 11.25

Møtested: Blåsalen, Moloveien 16

Saksnr.: 24/17 - 31/17

Til stede:

Espen Rokkan, leder
Thor Arne Angelsen, nestleder
Lars Vestnes
Charlotte Ringkjøb

Forfall:

Åshild Opøyen

Varamedlemmer:

Odd Paulsen møtte for Åshild Opøyen

Øvrige:

Økonomi- og kommunikasjonsleder Inge Frantzen, sak 25/17
Leder økonomikontoret Eirik Eide Haugmo: sak 26/17 – 27/17
Rådgiver Mads-Olav Rønning: sak 27/17
Leder utvikling og innovasjon Stephan Skjelvan: sak 28/17
Avdelingsleder Liv Anne Kildal,
Forvaltningsrevisor Mailen Evjen, og
Forvaltningsrevisor Pål Strand, Salten kommunerevisjon IKS
Sekretariatsleder Lars Hansen, Salten kontrollutvalgsservice

**Godkjenning av innkalling
sakliste**

Innkalling og sakliste til møtet ble godkjent.

Merknader:

Ingen

SAKSLISTE

Saksnummer	Sakstittel
24/17	Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 26. april 2017
25/17	Årsregnskap 2016 Bodø kommunale eiendommer KF – uttalelse fra kontrollutvalget
26/17	Redegjørelse om status for kommunens økonomi
27/17	Redegjørelse om styringssystemet Styrhuset
28/17	Status for fremdrift i kommunens arbeid med eierstrategier
29/17	Status for fremdrift forvaltningsrevisjon
30/17	Orienteringer fra revisjon og sekretariat
31/17	Eventuelt

24/17 Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 26. april 2017

Forslag til vedtak:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 26. april 2017 godkjennes.

Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 26. april 2017 godkjennes.

25/17 Årsregnskap 2016 Bodø kommunale eiendommer KF – uttalelse fra kontrollutvalget

Økonomi- og kommunikasjonsleder Inge Frantzen møtte fra administrasjonen for å redegjøre og svare på spørsmål.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget har i møte 6. juni 2017 behandlet Bodø kommunale eiendommer KF sitt årsregnskap for 2016. Sammen med årsregnskapet forelå foretakets årsberetning og revisjonsberetning for 2016. Foretaket er vedtatt nedlagt fra og med 1.1.2017, og årsregnskap for 2016 er dermed avsluttende regnskap for foretaket.

Kontrollutvalget mener at presentasjon av årsregnskapet med tilhørende spesifikasjoner og noter samt foretakets årsberetning tilfredsstillende brukernes informasjonsbehov og gir et riktig inntrykk av Bodø Kommunale Eiendommer KF sin aktivitet i 2016.

Utover dette og det som fremgår av revisjonsberetningen til årsregnskapet datert 31. mars 2017, har kontrollutvalget ingen merknader til Bodø Kommunale Eiendommer KF sitt årsregnskap for 2016.

Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget har i møte 6. juni 2017 behandlet Bodø kommunale eiendommer KF sitt årsregnskap for 2016. Sammen med årsregnskapet forelå foretakets årsberetning og revisjonsberetning for 2016. Foretaket er vedtatt nedlagt fra og med 1.1.2017, og årsregnskap for 2016 er dermed avsluttende regnskap for foretaket.

Kontrollutvalget mener at presentasjon av årsregnskapet med tilhørende spesifikasjoner og noter samt foretakets årsberetning tilfredsstiller brukernes informasjonsbehov og gir et riktig inntrykk av Bodø Kommunale Eiendommer KF sin aktivitet i 2016.

Utover dette og det som fremgår av revisjonsberetningen til årsregnskapet datert 31. mars 2017, har kontrollutvalget ingen merknader til Bodø Kommunale Eiendommer KF sitt årsregnskap for 2016.

26/17 Redegjørelse om status for kommunens økonomi

Leder økonomikontoret Eirik Eide Haugmo møtte for å redegjøre og svare på spørsmål.

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Omforent forslag til vedtak:

Redegjørelsen fra administrasjonen tas til orientering.

Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Redegjørelsen fra administrasjonen tas til orientering.

27/17 Redegjørelse om styringssystemet Styrhuset

Leder økonomikontoret Eirik Eide Haugmo og rådgiver Mads-Olav Rønning møtte for å redegjøre og svare på spørsmål.

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Omforent forslag til vedtak:

Redegjørelsen fra administrasjonen tas til orientering.

Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Redegjørelsen fra administrasjonen tas til orientering.

28/17 Status for fremdrift i kommunens arbeid med eierstrategier

Leder utvikling og innovasjon Stephan Skjelvan møtte fra administrasjonen for å redegjøre og svare på spørsmål.

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Omforent forslag til vedtak:

Redegjørelsen fra administrasjonen tas til orientering.

Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Redegjørelsen fra administrasjonen tas til orientering.

29/17 Status for fremdrift forvaltningsrevisjon

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Omforent forslag til vedtak:

Redegjørelsen fra revisjonen tas til orientering.

Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Redegjørelsen fra revisjonen tas til orientering.

30/17 Orienteringer fra revisjon og sekretariat

Revisjonen orienterte:

- Bemanning: Bjørn Vegard Gamst er konstituert som oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor. Fylkesrevisjonen er bedt om hjelp til kvalitetssikring av forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Sekretariatet orienterte:

- Om dokumenter vedlagt saken.
- Kontrollutvalget er kopimottager av brev fra Fredrik Aa. Bjørkan til Bodø

kommune v/ rådmannen. Brevet inneholder klage på avkorting av produksjonstilskudd i landbruket, men også påstand om mulig inhabilitet ved den kommende klagebehandlingen.

- Om status for undersøkelser jfr oversendt interpellasjon fra bystyret om eiendomsskatt, kontrollutvalgets sak 21/17. Så langt er det gjennomført en samtale med interpellanten (Allan Ellingsen)

31/17 Eventuelt

Ingen ytterligere saker til behandling.

Bodø den 6. juni 2017

Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

Utskrift sendes:
Kontrollutvalgets medlemmer, varamedlemmer
Bodø kommune v/ ordfører og rådmann,
Salten kommunerevisjon IKS

SAK 33/17

Redegjørelse fra administrasjonen: Status for fremdrift i kommunens arbeid med eierstrategier

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.08.2017

Vedlegg:
• Ingen

Kontrollutvalget fikk i sitt møte 6. mars 2017, sak 10/17, en redegjørelse fra administrasjonen om kommunens arbeid med eierstrategier på selskapsnivå. Utvalget fattet følgende vedtak i saken:

Redegjørelsen fra administrasjonen tas til etterretning.


Utvalget ber om en orientering om fremdriften i arbeidet med eierskapsstrategier i sine kommende møter.

På bakgrunn av vedtaket er rådmannen, eller den rådmannen bemyndiger, bedt om å møte i kontrollutvalget for å redegjøre om kommunens arbeid med eierstrategier på selskapsnivå, samt svare på eventuelle spørsmål fra utvalget.

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Inndyr, 17. august 2017



Lars Hansen

Sekretær for kontrollutvalget

SAK 34/17

Redegjørelse fra administrasjonen: Status drift og økonomi kommunens eiendomsforvaltning

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.08.2017

Vedlegg:

- Ingen

Bakgrunn for saken:

Saken er satt på dagsorden etter avtale med utvalgets leder.

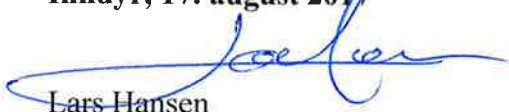
I tilknytning til at saken er satt på dagsorden er rådmannen, eller den rådmannen bemyndiger, bedt om å møte i kontrollutvalget klokken 09.15 for å redegjøre om status for økonomi og drift, herunder

- Kort og generelt om hvordan kommunens eiendomsforvaltning er organisert etter overgang fra kommunalt foretak til kommunal avdeling
- Eventuelle endringer i økonomisk status etter rapportering av tertialrapport 1
- Status for gjennomføring av planlagt aktivitet
- Status for bemanning / rekruttering til avdelingen, sykefravær

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Inndyr, 17. august 2017



Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

SAK 36/17

Forvaltningsrevisjonsrapport Helse og omsorg

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.08.2017

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS 15.08.2017: Forvaltningsrevisjon Internkontroll i Helse- og omsorgsavdelingen

Bakgrunn for saken:

Forvaltningsrevisjonen har bakgrunn i vedtatt Plan for forvaltningsrevisjon for 2016-2019, vedtatt i bystyrets sak 16/182. I planen var Styringsstruktur helse og omsorg prioritert nummer 1. På denne bakgrunn har kontrollutvalget i sin sak 42/16, 14. oktober 2016, bestilt en forvaltningsrevisjon på dette området.

Følgende problemstilling er undersøkt av revisor:

Har Helse- og omsorgsavdelingen etablert et internkontrollsystem som sikrer at driften er i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner

For å belyse problemstillingene har revisor gjennomført intervjuer, med kommunaldirektør HO, en rådgiver i dennes stab, leder tildelingskontor, hjemmetjenesteleder og to virksomhetsledere. I tillegg har revisor gått gjennom skriftlig dokumentasjon, bl.a i forhold til kommunens internkontroll og tidligere gjennomførte revisjoner og tilsyn.

Revisjonskriterier (krav og forventninger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen), er bl.a Kommuneloven, Helse- og omsorgstjenesteloven, Sosialtjenesteloven, samt tilknyttede forskrifter om internkontroll. Revisor har

operasjonalisert revisjonskriteriene med utgangspunkt i COSO, og vurderinger av tilstanden i Bodø kommune er gjort opp mot følgende fire områder:

1. Kontrollmiljø (rapportens kap 4.1)
2. Risikovurdering (4.2)
3. Kontrollaktiviteter (4.3)
4. Informasjon og kommunikasjon (4.4)
5. Overvåking (4.5)

Revisors funn og vurderinger: 1. Kontrollmiljø.

Revisjonskriterier: (COSO) Kontrollmiljøet setter standarden for en organisasjon når det gjelder å påvirke de ansattes holdninger til kontroll og styring. Det danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene og gir orden og struktur. Kontrollmiljøets faktorer inkluderer integritet, etiske verdier og kompetanse hos virksomhetens medarbeidere, ledelsens filosofi og driftsform, måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på og hvordan den organiserer og utvikler de menneskelige ressurser

Funn: Revisor beskriver hvordan flere ledere i hjemmetjenesten rapporterer om at de er utsatt for et krysspess mellom vedtak / økonomiske rammebetingelser på den ene side, og mennesker med behov for hjelp på den andre siden. Videre rapporterer revisor at flere ledere gir uttrykk for at det legges vekt på «åpenhet, transparens og at man praktiserer tillitsbasert ledelse». Videre nevner revisor at ledelsen i HO-avdelingen fremstår som åpne om feil, mangler og avvik, og at samtlige intervjuede ledere er positiv til tilsyn og kontroll. Videre nevnes at flere av de intervjuede gir uttrykk for at det arbeides med å få en kultur for å melde avvik. Virksomhetene involverer de ansatte i utviklingen av rutiner.

Revisors vurderinger:

Kommunens styringsstruktur ivaretar flere hensyn, men ser en utelukkende på området styring og kontroll er det mulig at kommunens tilnærming i praksis fører til en ubalanse i forholdet mellom ansvar og myndighet.

En forutsetning for en god internkontroll er en klar fordeling av ansvar og myndighet (god rolleforståelse), gode styringsprosesser og god kommunikasjon mellom politisk nivå, sentraladministrasjonen og det utførende ledd.

Helse og omsorgsavdelingen må forholde seg til en kompleks målstruktur, med konkurrerende- og til dels motstridende mål. (...)Helse- og omsorgsavdelingen møter utfordringene med varierte verktøy og teknikker; aktivitetsbasert finansiering, men også tillitsbasert ledelse, åpenhet, transparens og vilje til å bli sett i kortene. Det jobbes også systematisk med å få til en kultur for å melde avvik.

Revisors funn og vurderinger: 2. Risikovurdering

Revisjonskriterier: (COSO): Enhver virksomhet står overfor en rekke eksterne og interne risiki som den må forholde seg til. En forutsetning for å kunne vurdere disse er etablering av internt forenlige målsettinger som er knyttet til hvert enkelt nivå i bedriften. Risikovurdering består av identifisering og analyse av risiki som er relevante når det gjelder oppnåelse av virksomhetens målsettinger. Identifiseringen og analysen danner så et grunnlag for hvordan risiko skal håndteres. (...)

Funn:

Etablering av målsettinger: HO-avdelingen har startet et arbeid med en ny overordnet helse-, omsorg- og sosialplan med underliggende delplaner. Hovedmål 2 i Kommuneplan / Strategisk samfunnsdel berører HO-avdelingen idet det her nevnes at satsning på forebygging og tidlig innsats skal videreutvikles. Under satsningsområdet «Frisk befolkning – lenge i jobb» er det beskrevet målsetting om at den enkelte innbygger skal kunne ne ressurser, evner og muligheter han eller hun har for å mestre hverdagen. Det er videre beskrevet strategier for å nå disse målene.

Revisor nevner videre at mål- og resultatkrav til en viss grad er beskrevet i lederavtalene, men at de nevnte avtalene ikke er oppdaterte. Mål- og resultatkrav har primært vært knyttet til årsbudsjett og økonomiplan. Resultatmål for HO-avdelingen er i budsjettforslag 2016 og 2017 beskrevet som følger:

- *Økonomi: avdelingen skal oppnå økonomisk balanse*
- *Sykefravær: avdelingen samlet sett har satt 9% sykefravær som målsetting*
- *Kvalitet: Redusere avvik internt og eksternt*

Risiko- og sårbarhetsanalyser: Revisor får opplyst at det gjøres slike analyser ved omstillinger og organisasjonsendringer, men at det ikke er fremlagt risikovurderinger knyttet til etterlevelse av lover og regler.

Revisors vurderinger: Lederavtalene er under rulling, men det ser ut til at det i praksis er årsbudsjett og økonomiplan som brukes til å kommunisere mål og indikatorer. Det rapporteres på økonomi og sykefravær, og arbeides med å definere mål på kvalitet. Revisor viser til at det er stilt krav om etterlevelse på et overordnet nivå, men at det i hovedsak ikke er «*funnet formaliserte rutiner knyttet til rapportering på etterlevelse*».

Etter revisors vurdering brukes risiko- og sårbarhetsanalyser som forutsatt i rutinebeskrivelsen, men avdelingen kan ikke dokumentere slike analyser i et etterlevelsesperspektiv. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er et bevisst forhold til risiko.

Revisors funn og vurderinger: 3. Kontrollaktiviteter.

Revisjonskriterier: (COSO) Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføringen av ledelsens direktiver. De sørger for at de handlinger utføres, som er nødvendige for å håndtere risiki som kan hindre oppnåelse av virksomhetens målsettinger. (...)

Funn: Revisor har foretatt en gjennomgang av tidligere forvaltningsrevisjoner og eksterne tilsyn på området, og konstaterer at alle avvik er lukket, og tilsynene er avsluttet. Videre nevnes at avdelingen arbeider med systematisering og opprydding i rutinebeskrivelser. Det nevnes bl.a at det er utarbeidet kommunal forskrift om rettighet til langtidsplass, og at det arbeides med personvern og informasjonssikkerhet.

Vurdering: Revisor viser til at revisjoner / tilsyn de siste årene viser en mengde avvik og mangler ved internkontrollen, men at avvikene er lukket. «*Vesentlige mangler i etterlevelsen av forskrift om medikamenthåndtering kan ses på som en klar indikasjon på at internkontrollen ikke var god nok.*» (...) «*Samlet sett viser Helsetilsynets kommentarer til avdelingens internkontroll at det kan være behov for mer koordinering og kontroll og en oppfølging av at rutinene følges i praksis.*»

Revisors funn og vurderinger: 4. Informasjon og kommunikasjon.

Revisjonskriterier: (COSO) Viktig informasjon må identifiseres, fanges opp, og formidles til riktig tid og gjøre de ansatte i stand til å utføre sine ansvarsoppgaver. Informasjonssystemer skaffer informasjon om drift, økonomi og overholdelse av lover og regler som muliggjør en kontinuerlig og målrettet drift og styring av foretaket. (...)

Funn: Hjemmetjenesten har koordineringsmøter flere ganger daglig, og møtene nyttes til å forklare hvordan det skal arbeides og hva man skal ha fokus på. Videre viser revisor til at det er igangsatt et arbeid med Styrhuset, som er opprettet for å få et *«helhetlig styringssystem basert på sentrale styringsindikatorer.»* Styrhuset skal kunne kommunisere med kommunens ulike fagsystemer, og er direkte knyttet opp mot regnskap og sykefraværsregistrering. Det arbeides fortsatt med utvikling av systemet.

Revisors vurdering: *«Revisjonen oppfatter Helse- og omsorgsavdelingen, og Bodø kommune, som fremoverlent i tilnærmingen til det digitale skiftet og innføring av velferdsteknologi.(...) Kommunen disponerer gode verktøy for dokumenthåndtering, risikovurderinger og avvikshåndtering. «Styrhuset» er et ambisiøst prosjekt og det ligger antagelig et stort potensial i tankegangen automatisk datafangst og digitalisering i et styrings- og kontrollperspektiv.*

Revisors funn og vurderinger: 5. Overvåking.

Revisjonskriterier: (COSO) Interne kontrollsystemer krever overvåking – en prosess som vurderer hvor effektivt systemet er over tid. Dette oppnås gjennom kontinuerlig overvåking, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to. Kontinuerlig overvåking skjer parallelt med driften og inngår i den daglige ledelsen (...) Mangler i den interne kontrollen bør rapporteres til ledelsen og alvorlige forhold bør gå helt til toppledelsen (...).

Funn:

Kvalitetssikring: I kommunens kvalitetshåndbok fremkommer det bl.a at *«Kommunens tjenester skal beskrives i forhold til sentrale og lokale myndigheters krav, fagstandarder og etablert praksis. Tjenestebeskrivelser og kvalitetsstandarder skal angi konkret hvilke krav kommunen kan og ikke kan imøtekomme.»* Videre i forhold til intern revisjon at *«For å kontrollere at kvalitetssystemet virker etter sin hensikt, har Bodø kommune etablert et system for intern revisjon. Det vil si at revisjonsgruppen skal gjennomgå virksomheten regelmessig, og påse at de ulike elementene i kvalitetssystemet følges opp i alle deler av organisasjonen.»* Revisor har i intervjuene stilt spørsmål om kvalitetssikring, evaluering og overvåking. I svarene viser noen til årshjul og arbeidsmiljøgrupper, mens en annen leder nevner en kvalitetssirkel og at denne ligger i *«stabilt sideleie»*. Revisor nevner i tillegg at Hjemmetjenesteleder har iverksatt tiltak, med krav om økt fokus og rapportering på områder med mye avvik.

Brukermedvirkning, brukerundersøkelser: Avdelingen har ikke praksis med å foreta slike undersøkelser, men revisor får opplyst at det arbeides med en sak om dette til politisk behandling i løpet av 2017. For øvrig nevnes at en av virksomhetene har innført et system med primæransvar, der dialog med bruker om tilfredshet med tjenesten er ett av elementene.

Revisors vurdering:

Rutiner for ledelsens oppfølging av internkontrollen har etter revisors vurdering, og med henvisning til funn i kapitel 3 Kontrollaktiviteter, antagelig ikke vært fulgt opp i tilstrekkelig grad. Avdelingen har rutiner for brukermedvirkning, men ikke for brukerundersøkelser. *«Når kommunen får fullført det nye styringssystemet og får det i (full) drift vil dette kunne gi*

ledelsen et godt utgangspunkt og et grunnlag for løpende overvåking av tilstanden innen sentrale tjenesteområder og innen internkontrollen.»

Revisors anbefaling:

Kommunen bør prioritere arbeidet med å utvikle mål, indikatorer og rapporteringsrutiner, med et særlig fokus på etterlevelsesperspektivet

Kommunen bør prioritere arbeidet med å videreutvikle rutiner knyttet til brukermedvirkning og brukerundersøkelser

Kommunen bør øke fokuset på kontroll og oppfølging

Kommunen bør vurdere økt fokus på ledelsesforankring av internkontrollen og økt støtte til virksomhetene i form av kompetanse, verktøy og virkemidler

Rådmannens kommentar:

Rådmannens kommentar er i sin helhet lagt ved rapporten.

Vurdering:

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en undersøkelse og utarbeidet en rapport vedrørende i samsvar med bestillingen. Revisors prosjektplan datert 6.10.2016 hadde tittelen «Styringsstruktur helse og omsorg», men problemstillingen som skulle undersøkes var gjaldt internkontroll. Videre er revisjonen utført i samsvar med kravene i Standard for forvaltningsrevisjon.

Rapporten besvarer problemstillingen som skulle undersøkes, og gir anbefalinger ut fra de funn som ble gjort i revisors undersøkelser. Mange av de elementer som skal til for å ha en tilfredsstillende internkontroll er til stede, men rapporten får også frem mangler bl.a når det gjelder utvikling av måleindikatorer og ledelsens oppfølging av internkontrollen.

Forvaltningsrevisjonen ble bestilt av kontrollutvalget i oktober 2016, og rapporten skulle i henhold til prosjektplan være ferdigstilt 1. halvår 2017. Fra bestilling til rapport forelå har det gått 10 måneder, noe som er uforholdsmessig lang tid. Vedtatt Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 inneholder 8 prioriterte områder for forvaltningsrevisjon, og med nåværende tidsbruk vil kun et fåtall forvaltningsrevisjoner kunne gjennomføres slik vedtatt plan forutsetter. Det synes aktuelt å ta opp med revisor at det må settes inn tiltak som kan gi bedre fremdrift i arbeidet med forvaltningsrevisjon.

Forslag til vedtak:

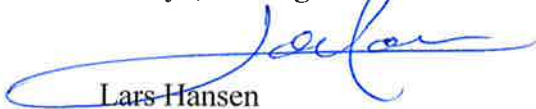
Kontrollutvalget registrerer at det har tatt lang tid fra bestilling til rapport foreligger. Utvalget ber revisor iverksette tiltak for å få bedre fremdrift i sitt arbeid med forvaltningsrevisjon.

Forslag til vedtak (innstilling til bystyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Internkontroll i Helse- og omsorgsavdelingen er forelagt kommunestyret i Bodø og tas til etterretning.

2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger.

Inndyr, 17. august 2017



Lars Hansen

Sekretær for kontrollutvalget

Salten kontrollutvalgsservice

Dato 17-08-2017

Jnr. 17/664

Arkiv nr. 412 9.3

Hjemmel u off:

SALTEN
KOMMUNEREVISJON

Forvaltningsrevisjon

***Internkontroll i
Helse- og omsorgsavdelingen***

Bodø kommune

«Offentlig sektor har mange og motstridende mål. Organisasjonsforskeren Keith Grint betegner utfordringer i sektoren som kompliserte og komplekse, såkalte "wicked-problems", og ikke enkle og lettløste, såkalte "tame problems". Problemene krever mer enn enkle teknikker og prosedyrer samt overflatisk kunnskap om dem, årsakene og sammenhenger. Solid fagkompetanse er nødvendig. Det kreves et langsiktig tidsperspektiv når man skal forstå, håndtere og løse dem. Organisering og ledelse i offentlig sektor krever et bevisst forhold til hvilke verdier offentlig sektor skal bidra til for den enkelte borger og samfunnet».

(Glomseth/Dagens Perspektiv 2014)

FORORD

Forvaltningsrevisjon i kommunesektoren innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger, med utgangspunkt i kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon er en lovfestet og særegen form for revisjon av offentlig virksomhet, og en del av den kommunale egenkontrollen.

Kontrollutvalget i Bodø kommune vedtok i møte 14. oktober 2016 å gjennomføre en undersøkelse av internkontrollen i Helse- og omsorgsavdelingen i Bodø kommune. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Prosjektet er gjennomført i tråd med Norges Kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon - RSK 001. Ansvarlig for gjennomføring av prosjektet har vært forvaltningsrevisor Pål Strand.

Bodø, 15.08.2017



Bjørn Vegard Gamst
ansvarlig forvaltningsrevisor



Pål Strand
forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse:

0. SAMMENDRAG	5
1. INNLEDNING	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Formål.....	9
1.3 Problemstilling	9
1.4 Avgrensninger	9
2. METODE OG GJENNOMFØRING	10
3. REVISJONSKRITERIER	11
4. FAKTA OG VURDERINGER	12
4.1. Kontrollmiljø	12
4.1.1. Fakta.....	12
4.1.2. Vurderinger	19
4.2. Risikovurdering	21
4.2.1. Fakta.....	21
4.2.2. Vurderinger	25
4.3. Kontrollaktiviteter.....	26
4.3.1. Fakta.....	26
4.3.2. Vurderinger	29
4.4. Informasjon og kommunikasjon	30
4.4.1. Fakta.....	30
4.4.2. Vurderinger	32
4.5. Overvåking	33
4.5.1. Fakta.....	33
4.5.2. Vurderinger	35
5. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	36
6. ANBEFALINGER	37
7. RÅDMANNENS KOMMENTAR	38
Kilder/Referanser:.....	39
Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar:	43
Vedlegg 2 - Revisjonskriterier	45

0. SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Bodø kommune vedtok i møte 14. oktober 2016 å gjennomføre en undersøkelse av internkontrollen i Helse- og omsorgsavdelingen i Bodø kommune.

Prosjektet er prioritert som nummer èn i plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2019. Formålet med prosjektet er å gjennomgå og vurdere Helse- og omsorgsavdelingens internkontrollsystem.

Problemstillingen er formulert slik:

- Har Helse- og omsorgsavdelingen etablert et internkontrollsystem som sikrer at driften er i samsvar med lov, forskrift og overordnede instruksjoner?

Revisjonskriteriene er utledet fra relevante lover og forskrifter, med fokus på forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten. Kriteriene er operasjonalisert med COSO-rammeverket.

Fakta og vurderinger kan oppsummeres som følger:

Kontrollmiljø

Omfang og innretning på organisasjonsstruktur, ledelse, stab og støtte i Helse- og omsorgsavdelingen har vært oppe til vurdering i flere sammenhenger. BDO har pekt på behovet for juridisk kompetanse, økonomistyring og kvalitetsrådgiver, og Bedriftskompetanse AS har gjort utredninger om forholdet mellom politikk og administrasjon. Kommunaldirektøren har fått (økt) tilgang til ressurser innen økonomistyring.

Bodø kommune innførte aktivitetsbasert finansiering i hjemmetjenesten i 2016 og arbeider i skrivende stund videre med å innføre modellen også innen andre deler av pleie og omsorg. Helse og omsorgsavdelingen har gått i balanse de to siste årene.

Avdelingen må forholde seg til et krysspress, hvor man på den ene siden skal ta hensyn til vedtak og økonomiske rammebetingelser og på den andre siden mennesker med et større eller mindre behov for hjelp, og variasjon i behovet både fra dag til dag og over tid. Fokus på forebygging og rehabilitering utfordres av at dette koster tid og penger samtidig som resultatene kan være usikre og vil vise seg over (lang) tid. Aktiviteten (omfanget), både på individ- og gruppenivå varierer.

Avdelingen legger vekt på åpenhet, transparens og man praktiserer tillitsbasert ledelse. Alle ledere som er intervjuet er klare på at man har tillit til de ansatte i førstelinjen og de vurderingene som gjøres fra dag til dag. Man ser på aktivitetsbasert finansiering som et verktøy eller et hjelpemiddel og ikke noe som kan erstatte kompetanse og integritet hos de ansatte.

Helse- og omsorgsavdelingen møter utfordringene med varierte verktøy og teknikker; aktivitetsbasert finansiering, men også tillitsbasert ledelse, åpenhet, transparens og vilje til å bli sett i kortene. Det jobbes også systematisk med å få til en kultur for å melde avvik.

Risikovurdering

Helse og omsorgsavdelingen er i startfasen i arbeidet med en ny, overordnet og helhetlig helse- omsorg og sosialplan med underliggende delplaner (fagplaner) etter behov.

Mål og resultatkrav er til en viss grad beskrevet i lederavtalene. Lederavtalene er ikke oppdaterte, og det opplyses at de er under rulling. Avdelingen har lagt frem dokumentasjon på gjennomførte årlige ledersamtaler hvor mål- og resultatkrav og fokusområder for perioden er omtalt. Den primære plattformen for mål- og resultatkrav har vært årsbudsjett og økonomiplan.

Avdelingen arbeider fortsatt med å komme frem til gode mål og indikatorer for kvalitet. Noen enheter har flere og/eller mer nyanserte mål og indikatorer som det rapporteres på, men dette gjenspeiles foreløpig ikke i noen formell plattform. I årsbudsjettet for 2016 er det angitt at man skal levere tjenester innenfor gjeldende lovverk og gitte økonomiske rammer. Det er dermed stilt krav til etterlevelse, på et overordnet nivå. Det er imidlertid ikke stilt krav til- og det er i hovedsak ikke funnet formaliserte rutiner knyttet til rapportering på etterlevelse.

På spørsmål om det gjøres risikovurderinger eller ros-analyser har revisjonen fått opplyst at det gjøres risikovurderinger ved omstillinger/organisasjonsendring. Avdelingen kan ikke dokumentere ros-analyser i et etterlevelsesperspektiv. Det er ikke dermed sagt at man ikke har et (bevisst) forhold til risiko; på et overordnet nivå er alle som er intervjuet enige om hvor det er fare for svikt. Dette er særlig innenfor medikamentbehandling og samhandling, noe som også fremgår av gjennomførte tilsyn og rapporterte avvik. Det er også innenfor disse områdene avdelingen har fokus og har gjennomført tiltak.

Kontrollaktiviteter

Gjennomførte revisjoner og tilsyn de siste årene viser en mengde avvik og vesentlige mangler i internkontrollen. Avvikene er lukket og tilsynene er avsluttet. Helse- og omsorgsavdelingen er for tiden i gang med en opprydding i- og samkjøring av rutinebeskrivelsene i Kvalitetslosen.

Samlet sett viser Helsetilsynets kommentarer til avdelingens internkontroll at det kan være behov for mer koordinering og kontroll og en oppfølging av at rutinene følges i praksis.

Informasjon og kommunikasjon

I hjemmetjenesten har man koordineringsmøter flere ganger pr dag. Dette er et sentralt virkemiddel. Andre sentrale plattformer for informasjon og kommunikasjon er

kvalitetssystemet Compilo: Kvalitetslosen – som benyttes av hele kommunen, Gerica og et nytt system som er under utvikling; Styrhuset.

Kommunen arbeider fortsatt med å utvikle Styrhuset. Parallelt arbeider man med å rulle ut aktivitetsbasert finansiering i flere områder i Helse og omsorg. Flere ledere uttaler at de har litt innkjøringsproblemer når det gjelder brukergrensesnittet, at de er litt usikre på om de kjenner seg igjen eller om de kan stole på tall og prognoser. En leder uttaler at «vi er ikke økonomer» og at de ønsker seg mer støtte til økonomistyring. En annen leder forklarer at man «jukser litt» og bruker Visma for å få oversikt over den økonomiske situasjonen.

Revisjonen oppfatter Helse- og omsorgsavdelingen, og Bodø kommune, som fremoverlent i tilnærmingen til det digitale skiftet og innføring av velferdsteknologi. Kommunen disponerer gode verktøy for dokumenthåndtering, risikovurderinger og avvikshåndtering. «Styrhuset» er et ambisiøst prosjekt og det ligger antagelig et stort potensial i tankegangen automatisk datafangst og digitalisering i et styrings- og kontrollperspektiv.

Overvåking

Kvalitetshåndboken beskriver rutiner for rådmannens- og ledelsens oppfølging av internkontrollen. Gjennomgangen av revisjon og tilsyn i kapittel 4.3 viser at dette antagelig ikke har vært fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Helse- og omsorgsavdelingen har rutiner for brukermedvirkning, både ved søknad om tjenester og via primærkontakt og tredagerssamtaler. Avdelingen har ingen rutiner for brukerundersøkelser. Her er det rom for større ambisjoner. Avdelingen har et pågående arbeid i denne sammenheng.

Når kommunen får fullført det nye styringssystemet og får det i (full) drift vil dette kunne gi ledelsen et godt utgangspunkt og et grunnlag for løpende overvåking av tilstanden innen sentrale tjenesteområder og innen internkontrollen.

Oppsummering

Helse- og omsorgsavdelingen har vært utsatt for et høyt endrings- og omstillingstrykk, etter flere år med kostnadsøkninger og budsjettoverskridelser. Fokus har derfor i stor grad vært på økonomistyring.

Mye tyder på at Bodø kommune leverer tjenester av høy kvalitet. Revisjonen mener Helse- og omsorgsavdelingen arbeider systematisk og målrettet på strategisk nivå, med fokus på blant annet forebygging, rehabilitering, hverdagsmestring, frivillighet og velferdsteknologi, i tråd med nasjonale føringer og politiske vedtak.

Arbeidet med kvalitet og internkontroll ser ut til i stor grad (i praksis) å være delegert til det utøvende nivå i organisasjonen. Bodø kommune bør vurdere økt fokus på ledelsesforankring og økt støtte til virksomhetene i form av kompetanse, verktøy og virkemidler.

Anbefalinger

Med bakgrunn i den gjennomførte undersøkelsen har revisjonen følgende anbefalinger:

- ✓ Kommunen bør prioritere arbeidet med å utvikle mål, indikatorer og rapporteringsrutiner, med et særlig fokus på etterlevelsesperspektivet
- ✓ Kommunen bør prioritere arbeidet med å videreutvikle rutiner knyttet til brukermedvirkning og brukerundersøkelser
- ✓ Kommunen bør øke fokuset på kontroll og oppfølging
- ✓ Kommunen bør vurdere økt fokus på ledelsesforankring av internkontrollen og økt støtte til virksomhetene i form av kompetanse, verktøy og virkemidler

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Prosjektet er prioritert som nummer èn i plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2019, og ble bestilt i møte 14. oktober 2016.

1.2 Formål

Formålet med prosjektet er å gjennomgå og vurdere Helse- og omsorgsavdelingens internkontrollsystem.

1.3 Problemstilling

Har Helse- og omsorgsavdelingen etablert et internkontrollsystem som sikrer at driften er i samsvar med lov, forskrift og overordnede instruksjer?

1.4 Avgrensninger

«Intern kontroll kan defineres som en prosess iscenesatt og gjennomført av foretakets styre, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder: Målrettet og kostnadseffektiv drift, pålitelig ekstern regnskapsrapportering og overholdelse av lover og regler» (COSO 1996). Dette prosjektet avgrenses til å gjelde overholdelse av lover og regler («etterlevelse» / «compliance»).

Vi har ikke tatt mål av oss til å undersøke eller beskrive internkontroll innen alle tjenesteområder og virksomheter. Fokus er på internkontrollen på avdelingsnivå. I et juridisk perspektiv er spørsmålet om administrasjonssjefen har «betryggende kontroll» jf. kommuneloven § 23 annet ledd. Vi legger til grunn at for alle praktiske formål gjelder det samme for kommunaldirektøren i Helse- og omsorgsavdelingen.

Noen funksjoner og rutiner finnes eller ivaretas i praksis på andre nivåer i organisasjonen. For å få et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingen har vi derfor også sett på enkelte rutiner og forhold både på kommune/rådmanns-nivå og på område- og virksomhetsnivå. Av hensyn til ressursbruken har vi begrenset oss til kun ett tjenesteområde, nemlig hjemmetjenesten. Dette området er komplekst og utsatt for stor variasjon i omfanget av aktivitet (herunder lovpålagte oppgaver). Dette gjør at styring og kontroll er ekstra krevende i denne delen av sektoren.

Prosjektet er ment å være en systemrevisjon. Vi har i liten grad hatt fokus på hvordan rutinene fungerer i praksis.

2. METODE OG GJENNOMFØRING

Prosjektet er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon - RSK 001.

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med følgende personer i Bodø kommune:

- Kommunaldirektør Helse- og omsorg
- En rådgiver i kommunaldirektørens stab
- Leder for tildelingskontoret
- Hjemmetjenesteleder
- To virksomhetsledere

For øvrig har revisjonen etterspurt og fått fremlagt dokumentasjon knyttet til deler av den formaliserte og dokumenterte delen av internkontrollen.

I kapittelet om kontrollaktiviteter baserer vi oss blant annet på tidligere gjennomførte revisjoner og tilsyn. En del av disse er gjennomført for flere år siden, noe som fremgår av faktabeskrivelsen. Det er ikke gitt at disse er representative for situasjonen i dag. Det er tatt høyde for dette i de vurderingene som er gjort.

Revisjonen anser dataenes pålitelighet og gyldighet som tilfredsstillende. Revisjonen mener datagrunnlaget er tilstrekkelig til å svare på problemstillingene.

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i bestemmelser i:

- Kommuneloven
- Helsepersonelloven
- Sosialtjenesteloven
- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten
- Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen

Vi har valgt å operasjonalisere kriteriene med utgangspunkt i COSO-rammeverket (sammendrag). Et sammendrag av innholdet i de enkelte elementene i COSO presenteres innledningsvis, knyttet til hvert kapittel. For en mer utførlig beskrivelse av hva som går inn under de forskjellige elementene og sammenhengen mellom dem, henvises det til COSO-rapporten.

01.01.2017 ble «forskrift om internkontroll i helse og omsorgstjenesten» erstattet av «forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten». I den nye forskriften er strukturen bygget opp som en kvalitetssirkel, hvor innholdet er fordelt på plikten til å - «planlegge», «gjennomføre», «evaluere» og «korrigere».

Innholdet er i stor grad det samme som før, men den nye forskriften er mer nyansert og utfyllende enn internkontrollforskriften. Det er mulig at dette i praksis vil føre til økte krav til kvalitetsarbeidet i kommunene generelt, og til formalisering og dokumentasjon spesielt.

Uansett hvilken forskrift man tar utgangspunkt i, og om man reviderer direkte på en av disse eller om man operasjonaliserer med COSO eller andre rammeverk: Internkontrollen må tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig ut i fra forholdene. Hvilke tiltak man tar i bruk og hvordan man velger å gjennomføre disse, er opp til kommunen. Det avgjørende er at man i sum oppnår en rimelig grad av sikkerhet for at kommunen etterlever krav stilt i lov og forskrift, med andre ord - om administrasjonssjefen har «betryggende kontroll», jf. kommuneloven § 23 (2).

Kommuneloven § 23. Administrasjonssjefens ansvar og myndighet

(2) Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

4. FAKTA OG VURDERINGER

4.1. Kontrollmiljø

- ✓ COSO 1996: *Kontrollmiljøet setter standarden for en organisasjon når det gjelder å påvirke de ansattes holdninger til kontroll og styring. Det danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene og gir orden og struktur. Kontrollmiljøets faktorer inkluderer integritet, etiske verdier og kompetanse hos virksomhetens medarbeidere, ledelsens filosofi og driftsform, måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på og hvordan den organiserer og utvikler de menneskelige ressurser.*

4.1.1. Fakta

Organisasjonsstruktur - ledelse, stab og støtte

Som mange andre kommuner innførte Bodø kommune rundt årtusenskiftet en tonivåmodell med resultatenheter, flat struktur, fokus på effektivitet og omdisponering av ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Innen Helse og omsorg innebar det 25 virksomheter direkte under kommunaldirektøren, og stor grad av desentralisering av myndighet og ansvar (Bystyret: K.sak 121/01). Den tradisjonelle modellen med fagkontor ble forlatt. I 2002 innførte kommunen en bestiller-utfører modell med et markert skille mellom forvaltning og drift. Bestillerkontoret fikk ansvar for saksbehandling og tildeling av plasser, men ikke budsjettansvar.

I saksfremlegg av 03.02.2010 foreslår kommunaldirektøren å endre strukturen slik at avdelingen får en mindre ledergruppe og at avdelingen tilføres en stilling som stabsleder og to stillinger som kan fungere som koordinerende ledd opp mot hhv. institusjon og hjemmetjenesten. Stabsleder skal ha funksjoner som ledelse av stabsansatte, oppfølging og lederstøtte til virksomhetsledere utenom institusjon og hjemmehjelp og oppgaver innen politikk, planlegging, HMS og økonomi.

I forbindelse med prosjekt Framtida Vårres del 2, ble BDO engasjert for å utarbeide et beslutningsgrunnlag med fokus på en organisering og et styringssystem som skal bidra til økt styring og kontroll i avdelingen. BDO utredet blant annet organiseringen av stab og støttefunksjoner og skriver i sin sluttrapport ([link](#)) at det bør vurderes å avklare hvorvidt økonomiresurser skal tilknyttes HO direkte og å ansette juridisk kompetanse. BDO legger frem et «foreløpig utkast til fremtidige funksjoner / roller i stab» og dette inkluderer blant annet økonomi, juridisk kompetanse / rådgiver og kvalitet/hms-ansvarlig. BDO mener stabsmiljøet bør organiseres sentralt hos kommunaldirektøren: «*Dette begrunner vi med det særlige store behovet Bodø i dag har for å styrke styringen og kontrollen i HO*».

BDO gjennomførte intervjuer med ansatte i Helse og omsorg og skriver følgende om hovedinntrykk av bemanningssituasjonen:

«Tilgang på økonomikompetanse: Opplevs som for dårlig, både for staben og for virksomhetene. Denne kunnskapen / kompetansen skal leveres fra sentraladministrasjonen, men oppleves som distansert/perifer. Velger Bodø kommune å implementere en annen styringsform (Aktivitetsbasert finansiering), så må kommunen være forberedt på at økonomisk kompetanse vil etterspørres i vesentlig større grad».

«Tilgang på juridisk kompetanse: Dette tas opp av flere av informantene. Den juridiske kompetansen som Bodø kommune besitter oppleves som distansert / perifer». (...)

BDO anbefaler, som følge av endringen i styringsmodell, at rollebeskrivelsene innenfor henholdsvis støttefunksjoner (servicefunksjoner) og stabsfunksjoner (strategiske funksjoner innen styring, kontroll og utvikling) bør tydeliggjøres. BDO anbefaler at stabsfunksjonen bør styrkes med strategisk viktige funksjoner som blant annet juss og utviklingskompetanse. BDO anbefaler at støttefunksjonen styrkes innen økonomi og personal.

Ved politisk behandling av rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan 2014-2017 ble det vedtatt å redusere kommunaldirektørens stab med fire årsverk (PS 13/162).

Stillingen som stabsleder er senere fjernet. Avdelingen er nå i gang med å innføre en områdeleder for miljøtjenesten, slik at man på nivået direkte under kommunaldirektør vil operere med tre områdeledere. Kommunaldirektøren har også fått (økt) tilgang til ressurser innen økonomistyring. Kommunens siviløkonomer er organisatorisk plassert i økonomiavdelingen, men to årsverk er nå dedikert til å støtte Helse- og omsorgsavdelingen.

BDO konstaterer at dagen styringsmodell «har ikke bidratt til kostnadsbevissthet og kostnadskontroll (...) Dagens styringsmodell kobler ikke budsjett og tildelingsmyndighet. (...) I Bodø kommune har ikke tildelingskontoret ansvar for budsjettet» (...) BDO anbefaler innføring av aktivitetsbasert finansiering».

Bodø kommune innførte aktivitetsbasert finansiering i hjemmetjenesten i 2016 og arbeider i skrivende stund videre med å innføre modellen også innen andre deler av pleie og omsorg.

I forbindelse med bystyrets behandling av økonomiplan 2013-2016 og årsbudsjettet for 2013 ble det fattet et vedtak der rådmannen bes om å utarbeide en sak for etablering av en ressursenhet for analyse, modernisering og samhandling, RAMS. I denne forbindelse ble Bedriftskompetanse AS engasjert for å utarbeide en «analyse av muligheter og begrensninger innenfor forståelsen av vedtaket» ([link](#)).

Bedriftskompetanse analyserer vedtaket i lys av kommunelovens forutsetninger om forholdet mellom politikk og administrasjon og problematiserer med utgangspunkt i at

rådmannen instrueres i hva som skal være løsningen på problemet, heller enn at dette overlates til rådmannen: «*Dette kan oppfattes som om bystyret griper inn på rådmannens banehalvdel*». Bedriftskompetanse skriver at: «*Vedtaket kan uansett forstås som at Bodø kommune har behov for et helhetlig styringssystem*».

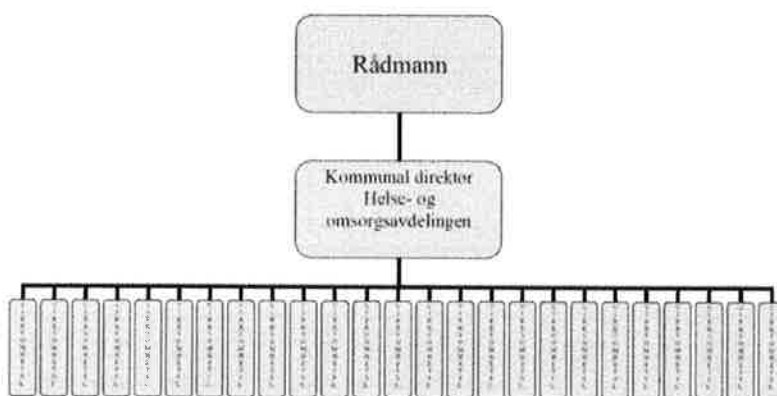
I utredningen pekes det på at økonomistyring i et helhetlig perspektiv handler om noe mer enn budsjetter, økonomiplaner og regnskap:

«De fleste styringssystemer som benyttes i organisasjoner gir viktig styringsinformasjon, men det er mennesker som fatter beslutninger og dermed utøver reell styring. Dette innebærer at det er nødvendig å legge et helhetlig perspektiv til grunn for å utvikle god økonomistyring».

«Det er ofte slik at ikke alle i kommuneorganisasjonen prioriterer økonomistyringen høyt. Økonomene vil være opptatt av at økonomistyringen skal sørge for at en oppnår god produktivitet og effektivitet, mens andre beslutningstakere vil være opptatt av å øke ressursgrunnlaget for å få bedre kvalitet på tjenester. Atter andre har ulike politiske «kjepphester» som krever økt ressurstilgang».

«Årsaken til svikt i økonomisk styring er ofte at beslutningstakere ikke har tilstrekkelig kunnskap om foreliggende problemer. Det må derfor etableres systemer som sikrer at ledelsen til enhver tid holdes orientert om hvilke problemer eller utfordringer som er tilstede i kommunen og om grad av måloppnåelse».

Dette er bakgrunnen for utviklingen av styringssystemet Styrhuset, som omtales i kapittelet om informasjon og kommunikasjon.



Kommune 2.0

Organisasjonsstruktur i Helse- og sosialavdelingen 2000-2010 ([nord.no 2014](#))

Ledelsens filosofi og driftsform

Flere ledere i hjemmetjenesten forklarer at man er utsatt for et krysspress, hvor man på den ene siden skal forholde seg til vedtak og økonomiske rammebetingelser og på den andre siden mennesker med et større eller mindre behov for hjelp, og variasjon i behovet både fra dag til dag og over tid. Fokus på forebygging og rehabilitering utfordres av at dette koster tid og penger samtidig som resultatene kan være usikre og vil vise seg over (lang) tid.

Flere ledere uttaler at man legger vekt på åpenhet, transparens og at man praktiserer tillitsbasert ledelse. Alle ledere som er intervjuet er klare på at man har tillit til de ansatte i førstelinjen og de vurderingene som gjøres fra dag til dag:

«Det handler om mennesker, det handler om kvalitet, ikke om tall». «Vi bruker ikke stoppeklokke».

Leder for hjemmetjenesten uttaler at avdelingen ønsker å ha kompetente medarbeidere som gjør selvstendige vurderinger. I den daglige tjenesten kan man oppleve at vedtak/tildeling ikke er tilstrekkelig for det behovet som skal dekkes akkurat den dagen. Og motsatt kan det enkelte dager være at brukeren har en god dag og ikke trenger så mye hjelp. Man ser på aktivitetsbasert finansiering som et verktøy eller et hjelpemiddel og ikke noe som kan erstatte kompetanse og integritet hos de ansatte.

Aktiviteten (omfanget), både på individ- og gruppenivå varierer. En leder gir et anslag på at ca. 70% av aktiviteten er forutsigbar, 30% er uforutsigbar. Dette er selvfølgelig svært skjønnsmessig, men anslaget tar utgangspunkt i statistikk over variasjon i aktiviteten i avdelingen over flere år.

«ABF er for meg bare et verktøy i den grad vi kan gjøre tjenesten vår forutsigbar. Å jobbe i hjemmetjenesten mener jeg er, vi er en beredskapsorganisasjon, (...) vi vet aldri hva som skjuler seg bak døra. Vi har trygghetsalarmer, vi har folk som blir syke og som plutselig må ha hjelp».

Konfrontert med et avisoppslag om hjemmetjenesten uttaler hjemmetjenesteleder at «det er sånne medarbeidere vi vil ha», «kompetente medarbeidere som gjør selvstendige vurderinger». En ansatt forklarte at man ofte opplever at man må overprøve vedtaket, da tiden ikke strekker til. Hjemmetjenesteleder forklarer at det er behovet som avgjør, om det tar fem minutter eller en time, og det handler om tillit til de ansatte i førstelinjen.

Flere ledere uttaler at de ansatte skal ha gode rammer. Samtidig må man ha fokus på hensynet til økonomi, man må finne frem til «riktig tid».

«Men vi skal være edruelige, vi skal bruke tida. (...) Vi vil være transparente – det er mitt utgangspunkt. Jeg tror medarbeiderne når de sier jeg har det travelt, ja så tror

jeg de på det. De som jobber innenfor vår sektor, de er interessert i å gjøre en god jobb».

Andre ledere uttaler det samme, at man har tillit til de ansatte. En leder opplever at dette er en tilnærming og et syn som gjelder på alle nivåer i organisasjonen, helt opp til og med rådmannen.

En virksomhetsleder uttaler at de har fokus på å finne den rette balansen mellom effektivitet og kvalitet. I innkjøringsfasen presset man (for) mange brukere inn på listene. Det viste seg etter en tid at det måtte justeringer til. Det påpekes at det er en sammenheng mellom tid og kvalitet. Man mener at man nå har tidsestimater (vedtak) som er «reelle», som er tilpasset behovet.

«Jeg er leder, men jeg er også fagperson og jeg tenker at det viktigste vi gjør - kvaliteten skjer i møtet mellom hjelper og bruker (...)»

En virksomhet har kuttet ut midtrapporten til kveldsskiftet, noe som fører til en økning i direktetid. Vurderingen er at det ikke er så mye som skjer i første del av skiftet og at man heller prioriterer å komme seg tidligere i gang med kveldsstell. Man har også hatt fokus på at rapporteringen skal være reell, at man skal bruke den tiden man trenger ute hos bruker, og at man skal rapportere «reelt» enten man bruker mer eller mindre tid enn normert. Man skal logge seg inn når man går inn og ut når man går ut. Og om det hender at man bruker mindre tid enn normert betyr ikke det at vedtaket vil bli redusert. Det betyr bare at den eller den dagen var det bare det det var behov for.

«Det er jo mennesker vi arbeidet med (...) Noen dager står det en halvtime, men så bruker vi bare femten minutter, det kan være pårørende der, de er i bra form, de klarer seg, det går helt greit – neste dag må vi bruke tre kvarter».

En leder som er intervjuet mener man ikke har et for høyt innsparings- eller effektiviseringspress, men uttaler at:

«Vi har et samfunnsansvar i forhold til å forvalte disse pengene best mulig». Min jobb med taner å få mest mulig ut av de midlene man har tilgjengelig. Både sånn at brukerne får best mulig tjenester og de ansatte skal være mest mulig fornøyd».

En leder uttaler at det er mulig at enkelte ansatte oppfatter det som et press, når tida på mobilen «blir rød», og sier at man har brukt mye tid og ressurser på å forklare at det ikke er tida eller klokka det handler om, det skal være godt å jobbe i hjemmetjenesten:

«Det er ikke klokka det handler om, det er brukere og kvalitet, og følelsen av at man er ute og gjør en god jobb». (...) Folk har jobbet her i massevis av år. Det er klart at det er mennesker som jobber med mennesker. Det er komplekst».

En annen leder uttaler at:

«Det er jo det som er våre krysspressområder. Det er lovverk, det er nasjonale føringer, det er innbyggerne sine etterhvert store meninger om hva som er forsvarlig. Det kan være uenighet enkelte ganger om hva forsvarlig er. Og kommunen sine kriterier og budsjett/økonomi. Det er klart det er et krysspress. Nå tror ikke jeg at Bodø kommune er dårlig stilt. Jeg tror ikke vi har det verre enn andre kommuner».

Avdelingen må forholde seg til incitamenter som trekker i forskjellige retninger. Fokuset på forebygging, rehabilitering, hverdagsmestring er et område som er gjenstand for nasjonale føringer, men hvor kommunen også har egne (langsiktige) økonomiske interesser. Vi tar med et sitat for å illustrere kultur, brytninger og den omstillingen sektoren står i:

«I det siste året har vi hatt fokus på (...) hverdagsmestring. (...) Og så er det sånn at vi, de fleste som arbeider her hos oss, vi har en omsorgsbakgrunn. Vi har en omsorgsbakgrunn som nærmer seg en misforstått omsorg, vi gjør alt for mye for folk, de får ikke brukt sine ressurser på det de kan gjøre selv (...) Det vi har erfart er at de brukerne vi har hatt, over mange år (...) de kan gjøre ting selv, men de gjør det ikke selv, de er avlært til å gjøre det selv».

«Også har vi jobbet godt med hverdagsmestring. Og vi har nå klart i større grad å få folk til å mestre ting, du går inn med en helt annen holdning; hva kan jeg hjelpe deg med, hvordan kan jeg hjelpe deg så du kan klare det meste selv? og det er en kjempeviktig holdningsendring hos folk som skal gå inn og hjelpe.

Og det der er en kjempeviktig holdningsendring som det tar langt tid å implementere. Og det er en av de viktigste erkjennelsene vi kan gjøre, både administrativt og politisk, at endring tar tid. Det er mange tusen hoder som skal snus, og det er ikke bare å gjøre det. Man må tenke at det er en lang prosess. Det er ikke bare å lage dette papiret: sånn skal du gjøre det. Og så er det gjort».

Ledelsen i Helse- og omsorgsavdelingen fremstår som åpne om feil, mangler og avvik. Alle som er intervjuet snakker åpent om det man oppfatter som svakheter/mangler eller forbedringspotensial i egen enhet. Samtlige ledere uttaler seg også positivt om kontroll & tilsyn og revisjon.

Kommunaldirektøren uttaler at hun er positiv til at folk, klager og at man gjerne ser at folk klager mer. Klager, og Fylkesmannens behandling av klagen, er med på å sikre at kommunen ligger på rett nivå. Det understrekes at man mener man har en god dialog med Fylkesmannen.

Leder for tildelingskontoret uttaler at:

«Vi har hatt tilsyn fra Fylkesmannen, og det er egentlig veldig bra (...), det kan man se på som en mulighet til å forbedre ting (...) (om å bli sett i kortene:) nei det tror jeg er helt nødvendig». «Jeg synes heller at vi har for dårlig system på ... (...)»

Kommunens avvikssystem omtales kort i kapittelet om overvåking. Vi tar her med to sitater for å illustrere kultur/holdninger til å melde avvik. En leder forklarer at de jobber aktivt med å få en kultur for å melde avvik:

«Vi sier det skal være veldig lav terskel for å rapportere avvik. (...) Og det er ingen som skal henges ut på noen som helst måte. Avvik rapporterer vi for at for at vi skal bli bedre på ting. Vi har stort fokus på dette».

En annen leder uttaler at:

«Vi har et ganske innarbeidet forhold til Kvalitetsloven og avvikssystemet, men jeg tror det er ganske langt igjen før alle avvik blir meldt, også er det også noe med en holdningsendring ift at det ikke er illojalt å melde avvik. (...) Så det har vi jobbet en del med, og det ser vi - det øker jevnt og trutt».

«Kommuner som har jobbet mye med avvikssystemer mener disse fungerer best når de er satt inn i en ramme hvor kulturen bærer preg av læring og fornyelse. Avvik anses i disse tilfellene som konstruktiv kritikk inn i organisasjonen og tilbakemeldinger som bidrar til utvikling. De kommunene som har lyktes med å skape en «god avvikskultur» har klart å få ansatte til å forstå nytten av systemet».

(Agenda Kaupang 2008)

Et gjennomgående trekk er at virksomhetene involverer de ansatte i utviklingen av rutiner. Det settes gjerne ned arbeidsgrupper som skal arbeide med rutiner og kvalitetsforbedring. Utkast til nye rutiner sendes ut på høring i avdelingen før de blir vedtatt.

4.1.2. Vurderinger

Organisasjonsstruktur - ledelse, stab og støtte

To organisasjonsnivåer er for lite i de fleste kommuner, mener Fafo-forsker Leif Moland. Moland mener mange kommuner ukritisk hopper på trenden med flat struktur og to ledelsesnivåer - uten å se om det passer i deres kommune. (...) «- I teknisk etat, der oppgavene er mer forutsigbare, er færre ledere en mulighet. Oppgavene i omsorgssektoren er derimot så komplekse at de ansatte trenger en leder å rådføre seg med. Der er det nødvendig med ledere som er til stede og sier nei og ja i de enkelte situasjoner». (...) Kommunikasjonsbehovet må styre modellvalget, mener Moland».

Kommunal Rapport 2001

Internkontroll i kommunesektoren kan være tid- og ressurskrevende og kan i visse tilfeller kreve tilgang på personell med kompetanse på styring og kontroll og kanskje også juridisk kompetanse.

Omfang og innretning på organisasjonsstruktur, ledelse, stab og støtte i Helse- og omsorgsavdelingen har vært oppe til vurdering i flere sammenhenger: BDO peker på behovet for juridisk kompetanse, økonomistyring og kvalitetsrådgiver, og Bedriftskompetanse AS har gjort utredninger om forholdet mellom politikk og administrasjon. Det er verdt å merke seg at det er truffet politiske vedtak om kutt i kommunaldirektørens stab og at kommunen har valgt å sentralisere kompetanse og ressurser knyttet til styring og kontroll. Avdelingen må selvfølgelig også forholde seg til kommunens systemer for internkontroll, kvalitet, informasjon og kommunikasjon.

Internkontrollen i Helse- og omsorgsavdelingen kan derfor vanskelig forstås uten at man samtidig har et blick på overordnede styringssystemer, ledelsesfilosofi og politiske føringer.

Kommunens styringsstruktur ivaretar flere hensyn, men ser en utelukkende på området styring og kontroll er det mulig at kommunens tilnærming i praksis fører til en ubalanse i forholdet mellom ansvar og myndighet.

En forutsetning for en god internkontroll er en klar fordeling av ansvar og myndighet (god rolleforståelse), gode styringsprosesser og god kommunikasjon mellom politisk nivå, sentraladministrasjonen og det utførende ledd.

Ledelsens filosofi og driftsform

Helse og omsorgsavdelingen må forholde seg til en kompleks målstruktur, med konkurrerende- og til dels motstridende mål. Ledere og ansatte må løpende gjøre avveininger mellom forskjellige hensyn; økonomi, effektivitet, kvalitet, pasient- og brukersikkerhet og faglig forsvarlige tjenester. Hele tiden med et øye på krav stilt i lov og forskrift, nasjonale retningslinjer og politiske føringer. Skal kommunen nå målene sine, er man avhengig av at man klarer å balansere motstridende krav og forventninger på en god måte.

Helse- og omsorgsavdelingen har innført aktivitetsbasert finansiering for deler av tjenesten. Dette er et verktøy som av mange assosieres med detaljstyring og kontroll. I flere kommuner har innføring av aktivitetsbasert finansiering blitt møtt med sterk misnøye og protester fra brukere og ansatte, og negativ avisomtale. I Bodø har disse reaksjonene i hovedsak latt vente på seg. Ledere i avdelingen peker på blant annet kompetente ansatte, tillitsbasert ledelse og bruk av ny teknologi.

Med kompleksitet, variasjon og usikkerhet er ledelsen avhengig av å delegerer myndighet. Dette innebærer at man gir fra seg kontroll, noe som kan oppfattes som et paradoks; selv om man delegerer myndighet vil man fortsatt sitte med ansvaret. Men delegasjon av myndighet og den fleksibiliteten og tilpasningsevnen det fører med seg, er nødvendig for å kunne håndtere variasjon og uforutsette hendelser.

Risikostyring i kommunen handler ikke om å fjerne (all) risiko. utfordringen blir å forholde seg til- og å håndtere usikkerheten. En viss usikkerhet må kommunen leve med. BDO påpeker at: «*Variasjon i aktiviteten er et politisk ansvar*» ([link](#)). Med andre ord; dette er lovpålagte oppgaver som Helse- og omsorgsavdelingen ikke kan velge bort for å balansere budsjettet.

Helse- og omsorgsavdelingen møter utfordringene med varierte verktøy og teknikker; aktivitetsbasert finansiering, men også tillitsbasert ledelse, åpenhet, transparens og vilje til å bli sett i kortene. Det jobbes også systematisk med å få til en kultur for å melde avvik.

4.2. Risikovurdering

- ✓ *COSO 1996: Enhver virksomhet står overfor en rekke eksterne og interne risiki som den må forholde seg til. En forutsetning for å kunne vurdere disse er etablering av internt forenlige målsettinger som er knyttet til hvert enkelt nivå i bedriften.*
- ✓ *Risikovurdering består av identifisering og analyse av risiki som er relevante når det gjelder oppnåelse av virksomhetens målsettinger. Identifiseringen og analysen danner så et grunnlag for hvordan risiko skal håndteres. (...)*

4.2.1. Fakta

Etablering av målsettinger

Helse og omsorgsavdelingen er i startfasen i arbeidet med en ny, overordnet og helhetlig helse- omsorg og sosialplan med underliggende delplaner (fagplaner) etter behov.

Planstrategi Bodø kommune 2016-2020 beskriver status, utfordringer og behov for planlegging i perioden. Bodø kommune står ovenfor endringer i demografi, flere eldre og flere innbyggere med innvandrerbakgrunn. Antall brukere av kommunale helse- og omsorgstjenester forventes å øke. Økningen av antall eldre innbyggere beskrives som en «særlig utfordring». Kommunen forventer økende utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig helse- og sosialpersonell. Dagens situasjon og morgendagens utfordringer stiller høye krav til ledere på alle nivåer:

«For å ivareta det lovpålagte ansvaret og de krav som stilles til styringsystemer i form av internkontroll og kontinuerlig kvalitets- og pasientsikkerhetsarbeid kreves kompetente ledere på alle nivåer».

Kommuneplan 2014-2016 – Strategisk samfunnsdel Bodø 2030 gir retningslinjer og føringer for kommunens utvikling og har et langsiktig perspektiv. Hovedmål nummer to berører Helse- og omsorgsavdelingen: «Byen det er godt å bo i – mangfold, levekår og livskvalitet. Det slås fast at satsingen på forebygging og tidlig innsats skal videreutvikles:

«Det er et mål å utnytte de ressurser, evner og muligheter den enkelte selv har for å mestre hverdagen. Derfor må habilitering og rehabilitering være en naturlig og sentral del av all omsorg og pleie».

I kommuneplanen er det trukket frem seks satsningsområder. Et av disse er «Frisk befolkning – lenge i jobb». Hvert satsningsområde følges opp med mål og strategier. Målet er beskrevet slik: «Bodø er et samfunn der den enkelte innbygger kan nytte de ressurser, evner og muligheter han/hun har for å mestre hverdagen». Strategiene for å nå målet er:

- Bidra til at innbyggerne kan bo lengst mulig hjemme i eget hjem
- Utvikle hverdagsrehabilitering med tidlig innsats
- Stimulere til engasjement i frivillig sektor. Utvikle en strategi for frivillige omsorgsytere.

Mål og resultatkrav er til en viss grad beskrevet i lederavtalene. Lederavtalene er ikke oppdaterte, og det opplyses at de er under rulling. Avdelingen har lagt frem dokumentasjon på gjennomførte årlige ledersamtaler hvor mål- og resultatkrav og fokusområder for perioden er omtalt.

Den primære plattformen for mål- og resultatkrav har vært årsbudsjett og økonomiplan.

Overordnede målsettinger for Helse- og omsorgsavdelingen er ([Rådmannens forslag 2016](#)):

- Helse og omsorgsavdelingen skal levere tjenester av god kvalitet innenfor gjeldende lovverk og økonomiske rammebetingelser.
- Tjenestene har som overordnet mål å forebygge, behandle og legge til rette for mestring av sykdom, skade, lidelse og nedsatt funksjonsevne.
- Tjenestene skal bidra til økonomisk og sosial trygget slik at den enkelte får mulighet til å bo selvstendig, og bistå i overgang til arbeid og aktiv deltakelse i samfunnet

Måleindikatorer for Helse- og omsorgsavdelingen er angitt slik:

- Økonomi: avdelingen skal oppnå økonomisk balanse
- Sykefravær: avdelingen samlet sett har satt 9% sykefravær som målsetting
- Kvalitet: Redusere avvik internt og eksternt

I Årsbudsjett og økonomiplan 2017 ([link](#)) er angitte mål de samme som for 2016. Begrepet «indikator» er byttet ut med «resultatmål». Indikator for økonomi er fjernet og resultatmål for kvalitet er angitt slik: «Avdelingen ønsker økt fokus på bruk av avviksmeldinger for å kunne drive målrettet og systematisk arbeid med å øke kvaliteten på tjenestene».

De forskjellige områdene har egne resultatmål:

Institusjon:

- Det samlede sykefraværet skal ikke overstige 9%
- Øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse
- To sykehjem skal bli livsgledesertifisert
- Tre nye institusjoner starter med sertifiseringsprosessen

Hjemmetjenesten:

- Sykefravær under 9%
- Utføre tjenester i tråd med tildelte vedtak
- Øke direkte tid med 1%
- Øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse

Miljøtjenesten:

- Sykefravær under 9%
- Øke antall meldte avviksmeldinger
- Øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse

Tildelingskontoret:

- Sykefravær under 6%
- Beleggsprosent på korttidsplasser bedre enn 90%
- Saksbehandlingstid helsehjelp og korttidsplass – under 14 dager, langtidsplass under 30 dg.

Avdelingen arbeider fortsatt med å komme frem til gode mål og indikatorer for kvalitet.

Noen enheter har flere og/eller mer nyanserte mål og indikatorer som det rapporteres på, men dette gjenspeiles foreløpig ikke i noen formell plattform. Virksomhetene innen hjemmetjenesten rapporterer eksempelvis på sendte og mottatte epikriser og innleggelses/utskrivningsrapporter, i henhold til avtale med fastleger og sykehus.

Hjemmetjenesteleder oppgir at et slikt økt fokus har bidratt til at antall faktiske avvik har gått ned og at de er i gang med å avvikle denne rapporteringen. Et annet område det rapporteres på er antall gjennomførte samtaler innen tre dager etter utskrivning fra sykehus.

I årsbudsjettet for 2016 er det angitt at man skal levere tjenester innenfor gjeldende lovverk og gitte økonomiske rammer. Det er imidlertid ikke observert rapportering på etterlevelse av lover og forskrifter ut over det som er beskrevet her.

Arbeidet med rapporteringsrutiner, mål- og resultatkrav, indikatorer og styringsinformasjon må ses i sammenheng med prosjekt «Helhetlig styringssystem», «Styrhuset» og etablering av «Ressursenhet for analyse, modernisering og samhandling», RAMS, som omtales senere i denne rapporten.

Risiko- og sårbarhetsanalyser

På spørsmål om det gjøres risikovurderinger eller ros-analyser har revisjonen fått opplyst at det gjøres risikovurderinger ved omstillinger/organisasjonsendring. Det gjennomføres også årlige HMS-vernerunder og ellers vurderinger knyttet til HMS og enkelte potensielt vanskelige brukere. Det er ikke fremlagt risikovurderinger knyttet til etterlevelse av lover og regler.

Revisor har mottatt kopi av rutine for risikovurdering/konsekvensutredning. Rutinens virkeområde er angitt til «enhver endring på organisasjon eller virksomhetsnivå». I slike tilfeller skal det i forkant av beslutningen gjennomføres risikovurdering/konsekvensutredning som omfatter alle berørte virksomheter, arbeidsmiljø og personer.

I rutinen slås det fast at det skal utarbeides rutiner for å ivareta enkeltansatte før, under og etter omstilling og at verneombudet skal tas med på råd i beslutninger som angår arbeidsmiljøet. «*Virksomhetsendringer som fører til vesentlige endringer i arbeidsmiljøet skal behandles av AMU*».

Risikovurdering fremstilles med utgangspunkt i faktorene sannsynlighet og konsekvens, samt spørsmål om hva som kan gjøres for å redusere sannsynligheten for uønskede hendelser og å redusere konsekvensene dersom noe skjer.

Fagsystemet, Compilo – Kvalitetslosen, inneholder verktøy for gjennomføring og dokumentasjon av risikovurderinger. Revisjonen har fått oversendt to eksempler på nylig gjennomførte risikovurderinger. Risikovurderingene dokumenteres med en verbal beskrivelse av identifiserte risikofaktorer, en tallfesting av sannsynlighet og konsekvens, samt mulige tiltak for å redusere risikoen. Det samlede risikobildet fremstilles grafisk i et før og etter bilde; først risikoen slik den oppfattes på det nåværende tidspunkt, deretter risikoen slik en vurderer denne etter at foreslått tiltak er gjennomført.

4.2.2. Vurderinger

Etablering av målsettinger

En tanke bak bruken av verktøyet «lederavtale» er gjerne at dette skal brukes som grunnlag for å fastsette forpliktende resultatkrav, som et ledd i en NPM-inspirert styringsfilosofi. Lederavtalene er ikke oppdaterte og er under rullering. Som nevnt ser det ut til at det i kommunens styring av Helse- og omsorgsavdelingen, og internt i avdelingen, i praksis er årsbudsjett og økonomiplan som brukes til å kommunisere mål og indikatorer.

Helse- og omsorgsavdelingen rapporterer på økonomi og sykefravær og arbeider videre med å definere mål og indikatorer på kvalitet. Flere ledere forklarer at det ikke er så lett å finne frem til gode mål og indikatorer for kvalitet.

I et etterlevelsesperspektiv er det interessante om man overholder lover og regler som gjelder for virksomheten. På et overordnet nivå, i «Planstrategi Bodø kommune 2016-2020» er det angitt at:

«For å ivareta det lovpålagte ansvaret og de krav som stilles til styringssystemer i form av internkontroll og kontinuerlig kvalitets- og pasientsikkerhetsarbeid kreves kompetente ledere på alle nivåer».

Og i «overordnede målsettinger for Helse- og omsorgsavdelingen» i årsbudsjett og økonomiplan, slås det fast at:

«Helse- og omsorgsavdelingen skal levere tjenester av god kvalitet, innenfor gjeldende lovverk og økonomiske rammebetingelser».

Det er dermed stilt krav til etterlevelse, på et overordnet nivå. Det er imidlertid ikke stilt krav til- og det er i hovedsak ikke funnet formaliserte rutiner knyttet til rapportering på etterlevelse.

Risiko- og sårbarhetsanalyser

Kommunen disponerer gode verktøy for ros-analyser og det er revisors oppfatning at disse brukes som forutsatt i rutinebeskrivelsen.

Avdelingen kan ikke dokumentere ros-analyser i et etterlevelsesperspektiv. Det er ikke dermed sagt at man ikke har et (bevisst) forhold til risiko; på et overordnet nivå er alle som er intervjuet enige om hvor det er fare for svikt. Dette er særlig innenfor medikamentbehandling og samhandling, noe som også fremgår av gjennomførte tilsyn og rapporterte avvik. Det er også innenfor disse områdene avdelingen har fokus og har gjennomført tiltak.

4.3. Kontrollaktiviteter

- ✓ COSO 1996: Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføringen av ledelsens direktiver. De sørger for at de handlinger utføres, som er nødvendige for å håndtere risiki som kan hindre oppnåelse av virksomhetens målsettinger. (...)

4.3.1. Fakta

Revisjonen har i hovedsak ikke gått inn i rutiner og beskrivelser av hvordan avdelingen arbeider innen spesifikke fagområder og mot bestemte mål. Her tar vi utgangspunkt i tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eksterne tilsyn. Noen av disse omtales i det følgende. Felles for alle avvik som er påpekt i disse rapportene er at det er rettet opp i disse. Avvikene er lukket og tilsynene er avsluttet.

Salten kommunerevisjon gjennomførte høsten 2014 en forvaltningsrevisjon rettet mot internkontroll og kvalitetssikring i NAV ([link](#)). I revisjonsrapporten vises det til at Fylkesmannen i rapport etter tilsyn i 2010 påpeker vesentlige mangler i internkontrollen. Revisjonen konkluderer med at det fortsatt ikke er utarbeidet en rutinehåndbok og at det mangler rutiner for håndtering av feilutbetalinger:

Undersøkelsen er avgrenset til å vurdere tjenestens internkontroll og vedtakspraksis. Det gjøres ikke en overprøving av faglig skjønn i saksbehandlingen. I rapporten fremgår det at fylkesmannens tilsyn i 2010 viste at det var lite som pekte mot et aktivt internkontrollsystem i tjenesten.

Slik revisjonen oppfatter det, har det siden NAV- kontoret ble etablert, fortsatt ikke vært ferdigstilt og vedtatt et internkontrollsystem (rutinehåndbok). Man har et arbeidsdokument på fast basis. Rådgiverne ved de tre avdelingene har hatt ansvar for å utarbeide denne, men pga arbeidsbelastningen har de ikke klart å ferdigstille rutinehåndboken. Det fremgår også at det har vært en utfordring i dette arbeidet, at når nye styringssignaler (eks rundskriv kommer), så må man starte litt på nytt igjen. Det personellet revisjonen har snakket med gir også uttrykk for en usikkerhet om statusen til de aktuelle dokumentene.

Flere sier åpent at de ikke bruker disse dokumentene i særlig grad, og at det er rundskrivet fra departementet som er tjenestens «håndbok». Slik revisjonen oppfatter det er det også en svakhet at man ikke har en rutine for håndtering av feilutbetalingsaker, og at slike saker i stor grad ikke følges opp.

Helsetilsynet har de siste årene vært på flere tilsyn i Helse- og omsorgsavdelingen. I 2011 ble det gjennomført tilsyn med legemiddelhåndtering ved et antall sykehjem i Bodø kommune

([link](#)). Tilsynet ble gjennomført ved at kommunen selv vurderte egne rutiner opp mot kravene i legemiddelhåndteringsforskriften. Flere sykehjem meldte tilbake at det var funnet avvik. Avvikene gjaldt i hovedsak mangelfulle eller ikke oppdaterte rutinebeskrivelser.

I desember 2011 kom rapporten etter «tilsyn med tiltak for å identifisere, utrede og følge opp hjemmeboende eldre med demenssykdom, herunder forebygge og behandle underernæring hos eldre med demenssykdom ved hjemmetjenesten i Bodø kommune 2011» ([link](#)). Tilsynet ble avgrenset til Nordsia/Nedre Rønvik. Ved dette tilsynet ble det konstatert avvik fra lov eller forskrift og det ble gitt 1 merknad:

«Avvik: Kommunen sørger ikke for at endring av behov hos personer med demens fanges opp i tilstrekkelig grad. (...) Avviket bygger på følgende: (...) Det er ikke etablert noen fast rutine/praksis for å vurdere økende funksjonssvikt hos personer med demenssykdom (anbefales at dette gjøres hver 6. - 12 mnd.).»

«Merknad 1: Kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder fortløpende og systematisk kartlegging av ernæringsmessig risiko hos hjemmeboende eldre med vedtak om hjemmesykepleie». Merknaden bygger på følgende: Nye faglige retningslinjer for forebygging og behandling av underernæring er i liten grad implementert/tatt i bruk i virksomheten.»

Ved rapport etter tilsyn med kommunens arbeid med løpende oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer etter folkehelseloven i Bodø kommune i 2014 ble det ikke funnet avvik ([link](#)).

I rapport fra tilsyn med samhandling om utskrivning av pasienter fra spesialisthelsetjenesten til kommunen ved Bodø kommune 2015 ble det konstatert avvik fra lov eller forskrift ([link](#)). «Ved dette tilsynet ble det undersøkt om kommunen ved systematisk styring sikrer forsvarlig mottak og helsehjelp til pasienter som skrives ut fra sykehus til egen bolig, med behov for hjemmesykepleie».

Rapporten beskriver vesentlige substansielle avvik fra lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter og forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten. Fra rapporten hitsettes punkt 6 - Vurdering av virksomhetens styringssystem:

«Kommunen har ikke etablert et helhetlig styringssystem som sikrer at samhandling og utveksling av informasjon med sykehuset, samt planlegging, mottak og iverksetting av tjenester de første dagene etter hjemkomst planlegges, gjennomføres, kontrolleres og korrigeres i tilstrekkelig grad, jf. forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten.

Kommunen har ikke utarbeidet prosedyrer for vurdering av nylig utskrevne pasienter med behov for hjemmesykepleie, utover vedtak om tjenester. Kommunen var kjent med at samhandlingen mellom hjemmesykepleien og fastlegen jevnlig sviktet.»

I rapport fra tilsyn med saksbehandlingsprosessen ved søknad om sykehjemsplass og oppfølging av eldre hjemmeboende pasienter i Bodø kommune 2015, ble det funnet ett avvik ([link](#)). I beskrivelsen av funn er det pekt på både substansielle avvik og mangler innen internkontroll og kvalitetssystem.

«Avvik 1: Kommunen har ikke etablert et system som sikrer forsvarlig identifisering, utredning og oppfølging av hjemmeboende eldre med demens.»

Fra begrunnelsen hitsettes seks av seksten punkter:

- *Den anbefalte nasjonale veileder for demensutredning i kommunehelsetjenesten brukes ikke i kommunen (...)*
- *Det er ikke etablert rutine/praksis for hvordan hjemmetjenesten skal identifisere og følge opp mulig utvikling av demens*
- *Det er ikke etablert rutiner for vurdering av ADL-funksjon*
- *Det er ikke etablert rutiner for risikovurdering i hjemmet (...)*
- *Kommunen har ikke fulgt opp sine egne prosedyrer som ble utarbeidet etter tilsyn i 2011 (...)*
- *Ledelsen har ikke etablert noe system som har fulgt med på at nye rutiner prosedyrer etterleves og om de er hensiktsmessige*

Helse og omsorgsavdelingen har et pågående arbeid med å systematisere og rydde opp i rutinebeskrivelser og å oppdatere og samkjøre der det er mulig. En leder uttaler at det finnes et høyt antall rutinebeskrivelser i Kvalitetslosen, og at «Når det kom (Kvalitetslosen, rev.anm) så satt alle på hver sin kant og så ble det veldig uoversiktlig».

En virksomhetsleder uttaler at man gjennom dette arbeidet har fått noen aha-opplevelser. Man har hatt egne rutiner og egne måter å gjøre ting på, uten at man har hatt særlig innblikk i hvordan andre virksomheter gjør de samme tingene, og når man løfter blikket så ser man at virksomhetene kan ha mye å lære av hverandre.

Endringer initieres gjerne på avdelingsnivå og spilles inn via virksomhetsledere etter en intern prosess. Nye felles rutiner i hjemmetjenesten godkjennes av hjemmetjenesteleder, nye rutiner som er felles for hele avdelingen godkjennes av kommunaldirektøren etter dialog med kvalitetsstyret, altså kommunaldirektørens ledergruppe.

Tildelingskontoret arbeider med å utarbeide kriterier for tildeling av tjenester og har nå utarbeidet kommunal «forskrift om rettighet til langtidsplass». «Det er ikke riktig alle områder vi har laget kommunale kriterier på, men vi har på de ordinære hjemmetjenester som helsehjelp hjemme, praktisk bistand, personlig stell og egenomsorg og praktisk bistand ift institusjonsplasser».

Tildelingskontoret arbeider også med «prosesser rundt personvern og informasjonssikkerhet» og flere rutinebeskrivelser er nå til godkjenning.

Medikamenthåndtering er regulert av egne regler og virksomhetene har egne prosedyrer som skal svare på disse. Man har blant annet egne medisinromansvarlige sykepleiere som har ansvaret for å oppdatere rutinene. Rutinene for det enkelte medisinrom fastsettes lokalt og formidles på sykepleiermøter. Revisjonen har ikke gått nærmere inn i disse prosedyrene.

4.3.2. Vurderinger

«Det skal være over 6000 lover og forskrifter som regulerer kommunal virksomhet. Det er mer enn én pr. innbygger i over 60 prosent av kommunene! Ikke til å undres over at å styre en kommune er en kompleks affære, for å si det mildt. Skal man kontrollere at alle følges, så krever det et omfattende byråkrati, bare for å sikre seg mot å gjøre feil».

(Monsen 2012)

Gjennomførte revisjoner og tilsyn de siste årene viser en mengde avvik og vesentlige mangler i internkontrollen. Avvikene er lukket og tilsynene er avsluttet. Helse- og omsorgsavdelingen er for tiden i gang med en opprydding i- og samkjøring av rutinebeskrivelsene i Kvalitetslosen.

Rutiner knyttet til medikamenthåndtering er basert på- og må ta høyde for krav stilt i forskrift om legemiddelhåndtering. Dette er et område hvor svikt kan få alvorlige konsekvenser og hvor en må forvente at rutiner og kontroller er på plass. Gjennomførte intervjuer viser at avdelingen oppfatter dette som et risikoområde. Kravene til hvordan kommunen skal forholde seg er for en stor del ganske konkrete og man må forvente at avdelingen operasjonaliserer og følger opp disse på en slik måte at en oppfyller kravene.

Vesentlige mangler i etterlevelsen av forskrift om medikamenthåndtering kan ses på som en klar indikasjon på at internkontrollen ikke var god nok.

Samhandling, særlig mot spesialisthelsetjenesten, er et annet risikoområde. Dette er et område med en helt annen kompleksitet enn medikamenthåndtering. Innen pleie- og omsorg har man satt i verk målrettede tiltak, blant annet krav om månedlig rapportering og man er nå inne i en positiv utvikling.

Samlet sett viser Helsetilsynets kommentarer til avdelingens internkontroll at det kan være behov for mer koordinering og kontroll og en oppfølging av at rutinene følges i praksis.

4.4. Informasjon og kommunikasjon

- ✓ COSO 1996: *Viktig informasjon må identifiseres, fanges opp, og formidles til riktig tid og gjøre de ansatte i stand til å utføre sine ansvarsoppgaver. Informasjonssystemer skaffer informasjon om drift, økonomi og overholdelse av lover og regler som muliggjør en kontinuerlig og målrettet drift og styring av foretaket. (...)*

4.4.1. Fakta

Generelt

I hjemmetjenesten har man koordineringsmøter flere ganger pr dag. Dette er et sentralt virkemiddel. Flere ledere beskriver hvordan man bruker disse møtene til å forklare hvordan man skal arbeide, hva man skal ha fokus på, hvordan man skal tenke.

Sentrale plattformer for informasjon og kommunikasjon er kvalitetssystemet Compilo: Kvalitetslosen – som benyttes av hele kommunen, Geric og et nytt system som er under utvikling; Styrhuset.

Styrhuset

I økonomiplan og årsbudsjett 2013 vedtok bystyret opprettelsen av en ressursenhet for analyse, modernisering og samhandling (RAMS): «*For å oppnå de politiske intensjonene til RAMS ble dette avgrenset til at det utvikles og implementeres et helhetlig styringssystem basert på sentrale styringsindikatorer. Et styringssystem skal styrke kommunens evne til å drive styring på kort og lang sikt, både administrativt og politisk*» ([link](#)).

Målsetninger er angitt slik:

- *Innføring av et helhetlig styringssystem skal bidra til bedre styring av Bodø kommune på en slik måte at administrativ og politisk ledelse får informasjon som gir forståelse og oversikt over kommunens driftssituasjon.*
- *Utvikling av et mer helhetlig styringssystem med fokus på mer enn økonomi, det vil si effektivitet, produktivitet og tjenestekvalitet, samt medarbeiderindikatorer.*
- *I etablering og utvikling av et helhetlig styringssystem må alle områdeledere som har ansvaret for kommunens drift være involvert i kartleggingen av aktuelle måle/resultatindikatorer.*
- *Innføring av tekniske løsninger som kan fungere på kort og lang sikt.*
- *Samarbeid med andre kommuner i regionen dersom det er til felles nytte.*

Et vesentlig element er ment å være automatisk datafangst; Styrhuset må kunne kommuniserer med de forskjellige fagsystemene som er i bruk allerede i kommunen, slik

som Gerica og Visma. Dette innebærer at en neppe kan benytte seg av hyllevare, men at programvaren (i hvert fall til en viss grad) må skreddersys.

«Kommunen har en omfattende tjenesteproduksjon. (...) Det er mange «fagsiloer» som inneholder mye styringsinformasjon som må gjøres bedre tilgjengelig, men det må også tilrettelegges for andre informasjonskilder som lokale regneark eller sentrale datakilder».

«Styringssystemet til Bodø kommune skal ikke være et tradisjonelt system for balansert målstyring. Målsettingen er å tilrettelegge for et dynamisk styringsverktøy som legger vekt på styringsinformasjon som endres hyppig og som er avgjørende for den løpende tjenesteproduksjon. Et dynamisk styringsverktøy skal gi alle ledere i Bodø kommune nødvendig styringsinformasjon og som også er tilrettelagt for resultatrapportering. Det er ikke tilstrekkelig med bare målinger av det som har skjedd. Et dynamisk styringsverktøy skal også inneholde trender/prognoser». (ibid)

Styrhuset er knyttet direkte opp mot regnskap og sykefraværsregistrering i Visma. Regnskapstall og tall for sykefravær oppdateres hver natt. For hvert ansvarsnummer, virksomhet, område og sektor kan man følge utviklingen i forholdet mellom regnskap og budsjett. Styrhuset inneholder en egen mal for økonomirapportering – det legges opp til at dette skal skje hver måned unntatt juni og desember. Avvik kan kommenteres og tiltak skal foreslås. For sykefravær skal tallene være oppdatert til den 10. hver måned. Sykefraværet kan analyseres nærmere og helt ned til fraværet for hver enkelt ansatt. Det kan gis varslinger i systemet om frist for ulike lovpålagte tiltak i sykefraværsoppfølgingen, som påminnelser til leder. Systemet er rollestyrt, slik at hver leder kan se bare den delen av kommunen som vedkommende har ansvaret for.

Arbeidet med å fastsette mål og indikatorer er omtalt tidligere. Kommunen arbeider fortsatt med å utvikle systemet. Parallelt arbeider man med å rulle ut aktivitetsbasert finansiering i flere områder i Helse og omsorg.

Flere ledere uttaler at de har litt innkjøringsproblemer når det gjelder brukergrensesnittet, at de er litt usikre på om de kjenner seg igjen eller om de kan stole på tall og prognoser. En leder uttaler at «vi er ikke økonomer» og at de ønsker seg mer støtte til økonomistyring. En annen leder forklarer at man «jukser litt» og bruker Visma for å få oversikt over den økonomiske situasjonen.

4.4.2. Vurderinger

Revisjonen oppfatter Helse- og omsorgsavdelingen, og Bodø kommune, som fremoverlent i tilnærmingen til det digitale skiftet og innføring av velferdsteknologi. Ledelsen peker på bruken av Geric/Lifecare i hjemmetjenesten som en viktig variabel for en vellykket innføring av aktivitetsbasert finansiering.

Kommunen disponerer gode verktøy for dokumenthåndtering, risikovurderinger og avvikshåndtering. «Styrhuset» er et ambisiøst prosjekt og det ligger antagelig et stort potensial i tankegangen automatisk datafangst og digitalisering i et styrings- og kontrollperspektiv.

4.5. Overvåking

- ✓ COSO 1996: *Interne kontrollsystemer krever overvåking – en prosess som vurderer hvor effektivt systemet er over tid. Dette oppnås gjennom kontinuerlig overvåking, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to. Kontinuerlig overvåking skjer parallelt med driften og inngår i den daglige ledelsen (...) Mangler i den interne kontrollen bør rapporteres til ledelsen og alvorlige forhold bør gå helt til toppledelsen (...).*

4.5.1. Fakta

Kvalitetssikring

Helse- og omsorgsavdelingen viser til Bodø kommunes kvalitetshåndbok. Bodø kommune definerer kvalitet slik:

«Vi definerer kvalitet som opplevd resultat i forhold til de forventninger som brukere, tjenesteytere og oppdragsgivere har til en tjeneste».

I kvalitetshåndboken fremgår det at kvalitetssystemet skal inneholde og bygge på lederavtaler, tjenestebeskrivelser og kvalitetsstandarder, HMS-systemet, rutiner for dokumentasjon og dokumentstyring, et avvikssystem, intern revisjon, brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser og prosedyregjennomgang - herunder ledelsens gjennomgang.

Under punktet «Tjenestebeskrivelser» fremgår det at *«Kommunens tjenester skal beskrives i forhold til sentrale og lokale myndigheters krav, fagstandarder og etablert praksis. Tjenestebeskrivelser og kvalitetsstandarder skal angi konkret hvilke krav kommunen kan og ikke kan imøtekomme».*

Under punktet «Intern revisjon» er det angitt at *«For å kontrollere at kvalitetssystemet virker etter sin hensikt, har Bodø kommune etablert et system for intern revisjon. Det vil si at revisjonsgruppen skal gjennomgå virksomheten regelmessig, og påse at de ulike elementene i kvalitetssystemet følges opp i alle deler av organisasjonen. (...)*

Revisjonen har stilt spørsmål om kvalitetssikring, evaluering og overvåking. En leder forklarer at de har et årshjul, og «pålagte» arbeidsmiljøgrupper. Gruppen ivaretar flere områder; arbeidsmiljø, HMS, kvalitet, prosedyrer. En annen leder uttaler at de har en kvalitetssirkel og at den ligger i «stabilt sideleie», men de skal nå ansette en person som skal jobbe med å få dette i gang igjen.

Flere ledere viser til Kvalitetsloven og avvikssystemet. Avdelingen har fokus på å melde avvik. Alle lederne peker på de samme områdene når det gjelder risiko for avvik. Avvik behandles i linjen og tas opp i plenum.

Hjemmetjenesteleder har iverksatt målrettede tiltak, krav om økt fokus og rapportering, innenfor enkelte områder med mye avvik. Virksomhetene rapporterer blant annet på antall gjennomførte tredagersamtaler (en samtale med bruker innen tre dager etter utskrivning/ankomst):

«Vi opplever at denne samtalen gir oss veldig mye. Vi oppdager veldig mye elendighet på de samtalene der, uansett hvor det er, om det er innad i kommunen eller om de kommer utenfra, så oppdager vi ganske mange store avvik som vi må ta tak i der og da».

En leder uttaler at de har fokus på kvalitet og avvik: «at alle har opplæring på å skrive avvik for eksempel, og der ser vi at vi er veldig bakpå der ift opplæring av nytilsatte – så det er noe vi skal ha fokus på i år».

«Selv når det er etablert rutiner for rapportering, er det relativt mange hendelser som ikke blir rapportert. I helsesektoren og i maritim sektor har man beregnet at mindre enn halvparten av hendelsene som burde vært rapportert, faktisk blir det».

(Kongsvik 2013 s. 97)

Brukermedvirkning, brukerundersøkelser

Tildelingskontoret arbeider med å fastsette kriterier for tildeling av tjenester, men fremhever samtidig at det må gjøres en individuell vurdering i hver enkelt sak. Saksbehandlerne dokumenterer bruker og/eller pårørendes ønsker og kan man ikke ta disse til følge forklares dette i begrunnelsen.

Avdelingen har ingen praksis for å gjøre brukerundersøkelser eller målinger av brukertilfredshet, men her pågår det et arbeid og man planlegger å legge frem en sak for politisk behandling i løpet av året. Tildelingskontoret har søkt om midler til et mer helhetlig pårørendearbeid og forklarer at det skal det legges mer vekt på fremover.

En virksomhet opplyser at de har innført «primæransvar». En medarbeider har da typisk ansvar for fire til fem brukere og skal gjennomføre primærsamtaler to ganger i året. I løpet av disse samtalene går man gjennom vedkommendes mappe og vedtak og har dialog om tilfredshet med tjenesten og lignende. Når det gjelder demente brukere inviteres pårørende med på møtet.

4.5.2. Vurderinger

Kvalitetshåndboken beskriver rutiner for rådmannens- og ledelsens oppfølging av internkontrollen. Gjennomgangen av revisjon og tilsyn i kapittel 4.3 viser at dette antagelig ikke har vært fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Helse- og omsorgsavdelingen har rutiner for brukermedvirkning, både ved søknad om tjenester og via primærkontakt og tredagerssamtaler. Avdelingen har ingen rutiner for brukerundersøkelser. Her er det rom for større ambisjoner. Avdelingen har et pågående arbeid i denne sammenheng.

Når kommunen får fullført det nye styringssystemet og får det i (full) drift vil dette kunne gi ledelsen et godt utgangspunkt og et grunnlag for løpende overvåking av tilstanden innen sentrale tjenesteområder og innen internkontrollen.

5. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Helse- og omsorgsavdelingen har vært utsatt for et høyt endrings- og omstillingstrykk, etter flere år med kostnadsøkninger og budsjettoverskridelser. Fokus har derfor i stor grad vært på økonomistyring. Avdelingen har gjort justeringer i styringsstrukturen og innført aktivitetsbasert finansiering, og har gått i balanse de to siste årene.

Mye tyder på at Bodø kommune leverer tjenester av høy kvalitet. Revisjonen oppfatter Helse- og omsorgsavdelingen, og Bodø kommune, som fremoverlent i tilnærmingen til det digitale skiftet og innføring av velferdsteknologi. Revisjonen mener Helse- og omsorgsavdelingen arbeider systematisk og målrettet på strategisk nivå, med fokus på blant annet forebygging, rehabilitering, hverdagsmestring, frivillighet og velferdsteknologi, i tråd med nasjonale føringer og politiske vedtak.

Kommunen har hatt mindre fokus på risiko og risikostyring, usikkerhet og variasjon i omfanget av lovpålagte oppgaver. Økt oppmerksomhet på dette vil antagelig være hensiktsmessig.

Påviste svakheter i rutiner og rutinebeskrivelser er i ferd med å bli rettet opp. Det vil antagelig også være behov for økt fokus på overvåking og kontroll i tiden fremover.

Arbeidet med kvalitet og internkontroll ser ut til i stor grad (i praksis) å være delegert til det utøvende nivå i organisasjonen. Bodø kommune bør vurdere økt fokus på ledelsesforankring og økt støtte til virksomhetene i form av kompetanse, verktøy og virkemidler.

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten trådte i kraft 01.01.2017. Forskriften er mer nyansert og utfyllende enn internkontrollforskriften, og det er mulig at dette i praksis vil føre til økte krav til kvalitetsarbeidet i kommunene generelt, og til formalisering og dokumentasjon spesielt.

6. ANBEFALINGER

Med bakgrunn i den gjennomførte undersøkelsen har revisjonen følgende anbefalinger:

- ✓ Kommunen bør prioritere arbeidet med å utvikle mål, indikatorer og rapporteringsrutiner, med et særlig fokus på etterlevelsesperspektivet
- ✓ Kommunen bør prioritere arbeidet med å videreutvikle rutiner knyttet til brukermedvirkning og brukerundersøkelser
- ✓ Kommunen bør øke fokuset på kontroll og oppfølging
- ✓ Kommunen bør vurdere økt fokus på ledelsesforankring av internkontrollen og økt støtte til virksomhetene i form av kompetanse, verktøy og virkemidler

7. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar til rapporten finnes i vedlegg 1.

Det er ikke gjort endringer i rapporten på bakgrunn av rådmannens kommentar.

Kilder/Referanser:**Lov og forskrift:**

LOV-1992-09-25-107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV-1999-07-02-64: Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)

LOV-2009-12-18-131: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

LOV-2011-06-24-30: Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

FOR-2002-12-20-1731: Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten (opphøvet)

FOR-2010-11-19-1463 Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen

FOR-2016-10-28-1250 Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten

Internkontroll:

COSO: Intern Kontroll – et integrert rammeverk – COSO-rapporten (norsk oversettelse): Cappelen Akademisk Forlag AS, 1996.

COSO: Internkontroll – et integrert rammeverk - Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet / Agenda Kaupang 2008: Internkontroll i norske kommuner - Status og utviklingsbehov

PWC: Internkontroll i kommuner. 2009

KS: Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus? 2013

Vestby, Storebø / Indre Hordaland revisjonsdistrikt: Arbeidsmiljø, organisasjon og internkontroll i Jondal kommune. IHR-rapport nr. 5/2010

Artikkel/Nettside: Ove Monsen, Kommuneforlaget: Styring er primært, internkontroll sekundært

Bodø kommune:

Bodø kommune – Kommuneplan 2014-2026 & Planstrategi Bodø 2012-2016

Bodø kommune – PS 15 / Rådmannens forslag, Budsjett 2016 Økonomiplan 2016-2019

Bodø kommune – PS 14/ Rådmannens forslag, Budsjett 2015, Økonomiplan 2015-2018

Bodø kommune – PS 13/162 Bystyrets vedtak, Budsjett 2014, Økonomiplan 2014-2017

Bodø kommune – PS 12/193 Bystyrets vedtak, Budsjett 2013. Økonomiplan 2013-2016

Bodø kommune / Helse- og sosialavdelingen, Helse- og sosialavdelingen – lederstruktur. Saksfremlegg av 03.02.2010. Løpenummer 6426/2010.

Bodø kommune – Orientering – Innføring av et nytt styringssystem i Bodø kommune. Referatsak av 15.06.2015. Løpenr. 43998/2015.

Notat – Forvaltning Helse og omsorg i Bodø kommune. BDO – 9.04.2014.

Notat – RAMS Analyse av muligheter og begrensninger innenfor forståelsen av vedtaket. Bedriftskompetanse AS. Vedlegg i saksfremlegg av 08.05.2015. Løpenr. 31479/2013.

Bodø kommune - Bystyret K.sak 121/01

Revisjoner og tilsyn:

Moholt/Salten kommunerevisjon: Internkontroll og kvalitetssikring i NAV Bodø. 2014

Helsetilsynet: Rapport fra tilsyn med samhandling (...) 2015

Helsetilsynet: Rapport fra tilsyn med saksbehandlingsprosessen ved søknad om sykehjemsplass og oppfølging av eldre hjemmeboende pasienter i Bodø kommune 2015

Helsetilsynet: Rapport fra tilsyn med kommunens arbeid med løpende oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer etter folkehelseloven i Bodø kommune 2014

Helsetilsynet: Bodø kommune selvmeldingstilsyn legemiddelhåndtering sykehjem 2011

Helsetilsynet: Rapport fra tilsyn med (...) hjemmeboende eldre med demenssykdom, (...) hjemmetjenestene i Bodø kommune 2011

Styring, organisasjon og ledelse:

Jacobsen og Thorsvik: Hvordan organisasjoner fungerer. 4. utg. 2013. Fagbokforlaget.

Trond Kongsvik: Sikkerhet i organisasjoner. Akademika 2013.

Michael Power: The Audit Society – Rituals of verification. Oxford University Press 2013.

Pollitt m.fl.: Performance or compliance. Oxford University Press 2002.

Anthony and Young: Management control in nonprofit organizations, third edition.
Richard D. Irwin Inc. 1984

[Artikkel/nettside: Bjørnenak i Magma 4/2014: Hva var nå problemet?](#)

[Artikkel/nettside: Hagness m.fl. i Magma 4/2014: Effektiv virksomhetsstyring](#)

[Artikkel/nettside: Ladegård/Vabo i Magma 1/2011: Ledelse, styring og verdier](#)

[Artikkel/nettside: Mintzberg`s Organizational Configurations](#)

[Artikkel/nettside: Cynefin for beslutningsstøtte og ledelse](#)

[Artikkel/nettside: Rune Glomseth i Dagens Perspektiv 8.4.14: Gjenoppfinn det offentlige lederskapet](#)

[Hvordan komme «Tett på»? Masteroppgave – Universitetet i Nordland - 2014](#)

[Nina Røvik: Lederavtalen i Bodø kommune – verktøy eller mote – Masteroppgave / Universitetet i Nordland, 2016](#)

Tillitsbasert ledelse:

[Youtube: Dan Pink - The puzzle of motivation \(tekst\)](#)

[Youtube - 5.06.2012: Anders Dysvik/BI - Støttende ledelse](#)

[Youtube - 30.05.2017: Bård Kuvås – Tillitsbasert ledelse](#)

[Bård Kuvås – dn.no 12.03.17: Tillitsbasert ledelse virker](#)

[Elisabeth Holvik – dn.no 03.05.17: Verdien av tillit](#)

Kvalitetsmål og -indikatorer:

Halland: Aktivitetsbasert finansiering av hjemmesykepleietjenesten i Bergen kommune: en beskrivelse av modellen og evaluering av om den har ført til bedre kostnadseffektivitet. Masteroppgave – Norges Handelshøyskole. 2011.

KomrevNord: Kvalitet og ressursbruk i pleie- og omsorgssektoren i Sørreisa kommune. 2012.

Neby & Aalerud/Follo distriktsrevisjon: Kvalitet i helseinstitusjonene i Oppegård kommune. Rapport nr. 4/09

Innst. S. nr. 163 (2003-2004) Kvalitet i dei kommunale tenestene

Sigrid Nakrem/HisT: Hvordan sikre brukersentrerte mål? Kvalitetsmål i pleie og omsorgstjenesten. Temamøte Standard Norge. 14. mars 2012

Helsenorge.no: Kvalitetsindikatorer for kommunale helse- og omsorgstjenester

Nygren/Helsedirektoratet – Arena for forvaltningsrevisjon, NKRF 2017: Utvikling av nasjonale kvalitetsindikatorer for kommunale helse- og omsorgstjenester

Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar:

Salten kommunerevisjon IKS
09.08.2017

Helse- og omsorgsavdelingen - forvaltningsrevisjon - rådmannens uttalelse

Rådmannen viser til Salten kommunerevisjons forvaltningsrevisjon og rapport datert juni 2017.

Salten kommunerevisjon IKS har utarbeidet en grundig rapport knyttet til internkontrollen i helse- og omsorgsavdelingen, og rådmannen sier seg tilfreds med rapporten som oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Av tjenesteområdene i helse- og omsorgsavdelingen har revisjonen denne gang spesielt sett nærmere på hjemmetjenesten. Det fremgår av rapporten at mye tyder på at Bodø kommune leverer tjenester av høy kvalitet. Rådmannen oppfatter at dette er en anerkjennelse av det arbeidet som utføres i avdelingen. Av rapporten fremkommer 4 punkter med anbefalinger.

Kommunen bør prioritere arbeidet med å utvikle mål, indikatorer og rapporteringsrutiner, med et særlig fokus på etterlevelsesperspektivet.

Kommunen bør prioritere arbeidet med å videreutvikle rutiner knyttet til brukermedvirkning og brukerundersøkelser.

Kommunen bør øke fokuset på kontroll og oppfølging.

Kommunen bør vurdere økt fokus på ledelsesforankring av internkontrollen, og økt støtte til virksomhetene i form av kompetanse, verktøy og virkemidler.

Rådmannen oppfatter det slik at disse punktene i hovedsak vil være en naturlig videreføring av det arbeidet som utføres i kommunen i dag.

Helse- og omsorgsavdelingen har et godt samarbeid med øvrige avdelinger i kommunen. Rådmannen deler den oppfatningen som revisjonen synes å legge opp til at vurderinger knyttet til hvor godt internkontrollen fungerer i avdelingen ikke kan vurderes løst fra status på internkontrollen i de andre avdelinger som understøtter avdelingens aktivitet. Spesielt viktig er dette der avdelingen ikke har egne ressurser, men må trekke veksler på de ressurser og kompetanse som er organisert i andre avdelinger. Rådhusprosjektet vil bidra til å videreutvikle det interne samarbeidet i kommunen ytterligere.

Styrhuset er Bodø kommunes nye helhetlige styringssystem som løpende er under videreutvikling. Når det gjelder rapporteringsrutiner og etterlevelsesperspektivet vil Styrhuset være tilrettelagt for dette fra 2018. Dette er nå utviklet og skal testes. Forøvrig arbeides det med å gjøre brukervennligheten til Styrhuset bedre. Ny funksjonalitet og økt brukervennlighet vil komme på plass i løpet av høsten 2017.

Arbeidet med å utvikle mål er i flere år blitt gjennomført i bla økonomiplanprosessen. Dette kan videreføres og forbedres, og rådmannen har i sitt budsjetttrundskriv for økonomiplan 2018-2021/ årsbudsjett 2018 fremhevet viktigheten av dette arbeidet, og forpliktelsen som ligger i oppfølgingen av mål og nøkkelindikatorer. Kommunens årsmelding skal videreutvikles som dokument for rapportering på etterlevelse. Dette gjelder også lederavtalene som nå skal revideres.

Helse- og omsorgsavdelingen har rutiner for brukermedvirkning på individnivå bla ved søknad om tjenester og via primærkontakt. På systemnivå har Bodø kommune flere politiske råd som løpende behandler saker som angår tjenestemottakerne. Når det gjelder brukerundersøkelser er det allerede et administrativt og politisk fokus på dette. Brukerundersøkelser har over tid vært gjennomført i ulike former. Rådmannen ser behovet for å se nærmere på hvordan brukerundersøkelser i Bodø kommune gjennomføres slik at disse kan benyttes aktivt i videreutviklingen av de kommunale tjenestene. Innenfor helse- og omsorg er det planlagt å komme med en egen politisk sak som omhandler brukerundersøkelser i avdelingens regi.

Kontroll og oppfølgingsarbeid gjennomføres som ledd i det systematiske arbeidet i Styrhuset, og som det fremgår av rapporten vil kommunen ha et godt grunnlag for løpende overvåkning av tilstanden i tjenesteområdene og internkontrollen når dette arbeidet er gjennomført. Utover dette er det et løpende fokus på å videreutvikle Kvalitetsloven. Rådmannen vil sette fokus på internt revisjonsarbeid, som et viktig tiltak for å se om rutiner etterleves. Kommunen øker nå eksempelvis sin ressursinnsats innenfor HMS arbeidet med ansettelse av ny HMS rådgiver, som vil understøtte avdelingens aktivitet.

I rapporten fremkommer det at arbeidet med kvalitet og internkontroll i stor grad synes å være delegert til det utøvende nivå i organisasjonen. Dette er til dels en konsekvens av ønsket politikk der kommunaldirektørens stab over tid er redusert. Rådmannen ønsker å fremheve at denne aktiviteten er styrt avdelingens ledelse, og de respektive områdelederne. Helse- og omsorgsavdelingen har nå til vurdering hvordan ressursene til kvalitetsarbeidet på overordnet nivå i avdelingen kan økes.

Revisjonen er av den oppfatning at helse- og omsorgsavdelingen arbeider systematisk og målrettet på strategisk nivå med fokus på blant annet forebygging, rehabilitering, hverdagsmestring, frivillighet og velferdsteknologi i tråd med nasjonale føringer og politiske vedtak. Rådmannen ønsker å gi sin honnør til avdelingens ledelse, virksomhetsledere og medarbeidere for den målrettede jobben som så langt er gjort. Videre utviklingsarbeid står vi sammen om. Avdelingens tjenester er viktig for at Bodø kommune skal være en god kommune å bo i.

Rolf Kåre Jensen
Rådmann

Vedlegg 2 - Revisjonskriterier

Helse- og omsorgstjenesteloven

§ 3-1. Kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester

(1) Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.

(3) Kommunens ansvar etter første ledd innebærer plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om pliktens innhold.

§ 3-10 Pasienters og brukernes innflytelse og samarbeid med frivillige organisasjoner

(1) Kommunen skal sørge for at representanter for pasienter og brukere blir hørt ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjeneste.

(2) Kommunen skal sørge for at virksomheter som yter helse- og omsorgstjenester omfattet av loven etablerer systemer for innhenting av pasientenes og brukernes erfaringer og synspunkter.

(3) Helse- og omsorgstjenesten skal legge til rette for samarbeid med brukergruppens organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgaver som helse- og omsorgstjenesten.

§ 4-1. Forsvarlighet

Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:

- a) den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud,
- b) den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud,
- c) helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
- d) tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene.

§ 4-2. Kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet

Enhver som yter helse- og omsorgstjeneste etter loven her skal sørge for at virksomheten arbeider systematisk for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.

Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten:**§ 1. Formål**

Formålet med forskriften er å bidra til faglig forsvarlige helse- og omsorgstjenester og at helse- og omsorgslovgivningen oppfylles gjennom krav til systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid i tjenestene.

§ 3. Internkontroll

I denne forskriften betyr internkontroll systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av sosial- og helselovgivningen.

§ 4. Internkontrollens innhold

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av sosial- og helselovgivningen.

Internkontroll innebærer at den/de ansvarlige for virksomheten skal:

- a) Beskrive virksomhetens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,
- b) Sikre tilgang til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for virksomheten,
- c) Sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet samt om virksomhetens internkontroll,
- d) Sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,
- e) Gjøre bruk av erfaringer fra pasienter/ tjenestemottakere og pårørende til forbedring av virksomheten,
- f) Skaffe oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,
- g) Utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendig prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosial- og helselovgivningen,
- h) Foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.

§ 5. Dokumentasjon

Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten**§ 1. Formål**

Formålet med forskriften er å bidra til faglig forsvarlige helse- og omsorgstjenester, kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet, og at øvrige krav i helse- og omsorgslovgivningen etterleves.

§ 3. Ansvar for styringssystem

Den som har det overordnede ansvaret for virksomheten skal sørge for at det etableres og gjennomføres systematisk styring av virksomhetens aktiviteter i tråd med denne forskriften og at medarbeiderne i virksomheten medvirker til dette.

§ 4. Definisjon

I denne forskriften betyr styringssystem for helse og omsorgstjenesten den del av virksomhetens styring som omfatter hvordan virksomhetens aktiviteter planlegges, gjennomføres, evalueres og korrigeres i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse- og omsorgslovgivningen.

§ 5. Omfang og dokumentasjon

Styringssystemet, jf. pliktene i § 6 – § 9, skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig. Hvordan pliktene etter denne forskriften etterleves, skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig ut i fra virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

§ 6. Plikten til å planlegge

Plikten til å planlegge virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- a) ha oversikt over og beskrive virksomhetens mål, oppgaver, aktiviteter og organisering. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt og hvordan det skal arbeides systematisk for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet i virksomheten
- b) innhente tilstrekkelig informasjon og kunnskap til å kunne planlegge og gjennomføre oppgavene
- c) ha oversikt over relevant regelverk, retningslinjer og veiledere, og planlegge hvordan dette skal gjøres kjent i virksomheten
- d) ha oversikt over områder i virksomheten hvor det er risiko for svikt eller mangel på etterlevelse av myndighetskrav og områder hvor det er behov for vesentlig forbedring av kvaliteten på tjenesten og pasient- og brukersikkerheten
- e) planlegge hvordan risiko som beskrevet i § 6 d kan minimaliseres og særlig legge vekt på risikofaktorer forbundet med samhandling internt og eksternt
- f) ha oversikt over medarbeideres kompetanse og behov for opplæring
- g) ha oversikt over avvik, herunder uønskede hendelser, evalueringer, klager, brukererfaringer, statistikk, informasjon og annet som sier noe om virksomheten

overholder helse- og omsorgslovgivningen, inkludert om tjenestene er faglig forsvarlige og om virksomheten arbeider systematisk for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.

§ 7. Plikten til å gjennomføre

Plikten til å gjennomføre virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- a) sørge for at virksomhetens oppgaver, organisering og planer er kjent i virksomheten og gjennomføres
- b) sørge for at medarbeidere i virksomheten har nødvendig kunnskap om og kompetanse i det aktuelle fagfeltet, relevant regelverk, retningslinjer, veiledere og styringssystemet
- c) utvikle og iverksette nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av helse- og omsorgslovgivningen, inkludert brudd på krav til faglig forsvarlighet og systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet
- d) sørge for at virksomhetens medarbeidere medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes
- e) sørge for å gjøre bruk av erfaringer fra pasienter, brukere og pårørende.

§ 8. Plikten til å evaluere

Plikten til å evaluere virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- a) kontrollere at virksomhetens oppgaver, tiltak, planer og mål gjennomføres
- b) vurdere om gjennomføringen av oppgavene, tiltakene og planene er egnet til å etterleve krav i helse- og omsorgslovgivningen, inkludert krav til faglig forsvarlighet og systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet
- c) evaluere om iverksatte tiltak ivaretar kravene i helse- og omsorgslovgivningen
- d) vurdere virksomheten på bakgrunn av pasienter, brukere og pårørendes erfaringer
- e) gjennomgå avvik, herunder uønskede hendelser, slik at lignende forhold kan forebygges
- f) minst en gang årlig systematisk gjennomgå og vurdere hele styringssystemet opp mot tilgjengelig statistikk og informasjon om virksomheten for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring av virksomheten.

§ 9. Plikten til å korrigere

Plikten til å korrigere virksomhetens aktiviteter innebærer følgende oppgaver:

- a) rette opp uforsvarlige og lovstridige forhold
- b) sørge for korrigerende tiltak som bidrar til at helse- og omsorgslovgivningen etterleves, inkludert faglig forsvarlige tjenester, og at systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet gjennomføres.
- c) forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av helse- og omsorgslovgivningen, inkludert krav til faglig forsvarlighet og systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.

SALTEN KOMMUNEREVISJON

A landmark paper appeared last December in the National Science Review (summary). It describes the complex interdependencies between climate, consumption, population, demographics, inequality, economic growth, migration, and more. Written by an interdisciplinary team of 20 authors hailing from organizations worldwide including NASA, Johns Hopkins, and more, the paper explains that it is impossible to understand these systems in isolation. There are important - and non-obvious - interactions. Poverty impacts climate. Inequity impacts the status of women. Conflict impacts resource usage. And much more. The bottom line:

*Our understanding of the world is no longer good enough.
We need to raise our game.*

(220617: <http://www.lorienpratt.com/category/complex-systems/>)



SAK 37/17

Underveisrapportering og revisjonsdialog vedr bestilt selskapskontroll

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.08.2017

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS 09.02.2017: Prosjektplan Kommunale selskaper og stiftelser i Bodø kommune
- Salten kontrollutvalgsservice 9. mars 2017: Saksprotokoll sak 11/17: Bestilling selskapskontroll / forvaltningsrevisjon Kommunale selskaper og stiftelser i Bodø kommune

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget har i møte 6. mars 2017 bestilt gjennomføring av selskapskontroll i form av forvaltningsrevisjon om Kommunale selskaper og stiftelser i Bodø kommune. Vedlagt saken er prosjektplanen som ble vedtatt, og den påfølgende bestilling til revisjonen.

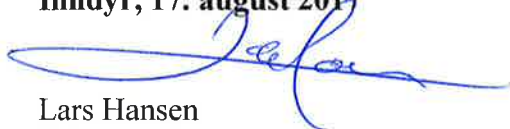
I henhold til prosjektplanen var ansvarlig og utførende for prosjektet ikke avklart på tidspunktet planen ble utarbeidet, men det var opplyst at prosjektet skulle starte opp høsten 2017. I kontrollutvalgets vedtak godkjente utvalget bestillingen slik det er beskrevet i prosjektplanen, og ba samtidig om å bli holdt orientert om ansvarlige personer, samt *«oppdatert fremdriftsplan så snart som mulig»*

Revisor har gitt tilbakemelding til kontrollutvalgets sekretær om at det er utfordringer i forhold til gjennomføring av prosjektet, og har bedt om at det settes på dagsorden en sak om prosjektet i kontrollutvalgets møte. Utvalgsleder har sagt ja til at det settes opp en slik sak. Sekretariatet har bedt revisor gi en skriftlig tilbakemelding til utvalget om prosjektets status. Dette foreligger ikke enda, men ettersendes til utvalget så snart det foreligger.

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Inndyr, 17. august 2017



Lars Hansen

Sekretær for kontrollutvalget

SALTEN KOMMUNEREVISJON	Kommune/Etat/Institusjon: Kommunale selskaper og stiftelser i Bodø kommune	År: 2017	Arkiv: 3. Planl. av prosj
Utført dato: sign: 09.02.17 Navn IEH	Prosjektplan	Kontr. dato: sign:	Side: 1 av 2

Sjekkpunkter

1. Bakgrunn prosjektinformasjon (*Hvorfor forvaltningsrevisjon*)

Kommentar: Prosjektet «Eierinnflytelse i Bodø kommune» ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 14.10.16 og står som nummer en i plan for selskapskontroll 2016-2019. Kontrollutvalget har valgt å utvide prosjektet til også å omfatte styrearbeid i IKS og AS, samt en undersøkelse av kommunens forhold til stiftelser, jfr. kontrollutvalgets sak 50/16 og 51/16.

2. Formål (*Målformulering*) (*Er revisjonens formål av interesse for kommunen og/eller administrasjonen?*)

Kommentar:

Formålet med prosjektet er å vurdere Bodø kommunes eierinnflytelse i IKS og AS, styrearbeidet i disse selskapene og hvordan kommunen følger opp sine interesser i stiftelser. Problemstilling 3.1 vil være en selskapskontroll. Problemstilling 3.2 og 3.3 er forvaltningsrevisjon.

3. Problemstillinger (*En spesifisering/konkretisering av formålet*).

3.1 På hvilken måte utøver Bodø kommune eierinnflytelse i kommunale AS og IKS?

Vurderinger i forhold til:

- *eierskapsmelding*
- *folkevalgtopplæring*
- *eierorganer i selskapene, valg av eierrepresentanter*
- *valg av styrerepresentanter*
- *kommuneadministrasjonens rolle i forhold til eierinnflytelse*

3.2 Hvordan gjennomføres styrearbeidet i praksis i kommunale AS og IKS?

Vurderinger i forhold til:

- *styreinstruks, instruks daglig leder*
- *kriterier for styreevaluering, evaluering av daglig leder*
- *kursing i styrearbeid, styreseminar*
- *hvordan vurderer styret sitt behov for kompetanse*
- *har styret nødvendig komplementær kunnskap og bransjekunnskap*
- *styrets arbeid med selskapets strategi*
- *arbeidsfordeling administrasjon – styre*
- *er saker godt nok utredet og får styret de sakene som bør behandles der*
- *hvordan defineres/prioriteres saker i styret*
- *styrets rolle i forhold til personalledelse i selskapet*
- *hvordan arbeider styret med resultatoppfølging*
- *hvordan arbeider styret i forhold til opprettholdelse av selskapets verdier*
- *ut fra hvilke kriterier vurderer styret selskapets stilling i forhold til fortsatt drift*
- *styrets vurdering av framtidige kapitalbehov*

SALTEN KOMMUNEREVISJON	Kommune/Etat/Institusjon: Kommunale selskaper og stiftelser i Bodø kommune	År: 2017	Arkiv: 3. Planl. av prosj
Utført dato: sign: 09.02.17 Navn IEH	Prosjektplan	Kontr. dato: sign:	Side: 2 av 2

3.3 Hvordan følger Bodø kommune opp stiftelsene i kommunen?

Vurderinger i forhold til:

- valg av styrerepresentanter og daglig leder til stiftelser, kompetanse
- oppfølging av stiftelsenes vedtekter i forhold til kommunen
- kommunens innsyn i stiftelsene
- hvilke kontaktpunkter finnes og hvilke opplysninger/dokumenter utveksles mellom kommunen og stiftelsene
- økonomisk samhandling mellom kommunen og stiftelsene – økonomiske konsekvenser for partene

4. Revisjonskriterier (Grunnlag for vurdering). Relevante revisjonskriterier kan være utledet av vedtak og forutsetninger, lov, forskrift, veiledere, rundskriv, resultatmål, anerkjent praksis, fagteori og kommunale planer mv.

- KS-anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak
- Bodø kommunes eierskapsmelding for 2015
- KommuneLOven
- Aksjeloven, IKS-loven, Stiftelsesloven
- Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi, Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget, 2011
- Styret (tante, barbar eller klan?) Morten Huse, Fagbokforlaget, 2011

5. Metodisk tilnærming og gjennomføring/revisjonshandlinger (Datainnsamling og – analyse) Hvordan? Hensiktsmessig? Gjennomførbart? Tilstrekkelig kompetanse? Relevant?

Kommentar

Dokumentanalyse, intervjuer, spørreskjema.

Avgrensing: lovverket setter grensene for hvilke selskap vi kan gå inn i.

6. Organisering og ressursbehov (Personell, budsjett, ansvarsfordeling) Har vi nødvendig kompetanse? Ekstra bistand? Kritiske punkter?

Kommentar:

Ansvarlig for prosjektet er ikke avklart.

Utførende revisor er ikke avklart.

7. Milepæler (Oversikt over milepæler) Er fremdriftsplanen realistisk?

Kommentar:

Oppstart av prosjektet: høst 2017

SALTEN KOMMUNEREVISJON	Kommune/Etat/Institusjon: Kommunale selskaper og stiftelser i Bodø kommune	År: 2017	Arkiv: 3. Planl. av prosj
Utført dato: sign: 09.02.17 Navn IEH	Prosjektplan	Kontr. dato: sign:	Side: 3 av 2



SAKSPROTOKOLL – KONTROLLUTVALGET I BODØ

Saksbehandler: Lars Hansen

Saksgang

Kontrollutvalget i Bodø 06.03.2017 11/17

11/17 Bestilling av selskapskontroll / forvaltningsrevisjon Kommunale selskaper og stiftelser i Bodø kommune

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget godkjenner bestilling av selskapskontroll / forvaltningsrevisjon slik det er beskrevet i prosjektplan datert 09.02.2017.

Omforent forslag:

Kontrollutvalget godkjenner bestilling av selskapskontroll / forvaltningsrevisjon slik det er beskrevet i prosjektplan datert 09.02.2017.

Utvalget ber om å bli holdt oppdatert om ansvarlige personer, samt oppdatert fremdriftsplan så raskt som mulig.

Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

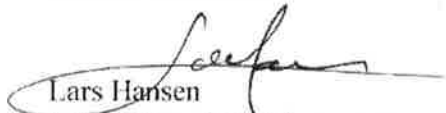
Vedtak:

Kontrollutvalget godkjenner bestilling av selskapskontroll / forvaltningsrevisjon slik det er beskrevet i prosjektplan datert 09.02.2017.

Utvalget ber om å bli holdt oppdatert om ansvarlige personer, samt oppdatert fremdriftsplan så raskt som mulig.

Rett utskrift:

Dato: 9. mars 2017


Lars Hansen

Sekretær for kontrollutvalget

Saksprotokoll sendt:
Salten kommunerevisjon



SAK 38/17

Oversendelsesforslag fra bystyret 30. mars 2017: Interpellasjon fra Allan Ellingsen «Eiendomsskatt - har prosessen vært ryddig og uhildet?»

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.08.2017

Vedlegg:

- Bystyret 30. mars 2017: Utdrag av protokoll gjeldende bystyrets sak FO 17/8 Interpellasjon Allan Ellingsen, FrP: Eiendomsskatt – har prosessen vært ryddig og uhildet?
- Bodø kommune 18.10.2016: Møteinnkalling Sakkyndig nemnd og klagenemnd – Eiendomsskatt
- Bodø kommune 03.04.2017: Møteinnkalling Sakkyndig nemnd og klagenemnd – Eiendomsskatt

Bakgrunn for saken:

Til sitt møte 26. april 2017, sak 21/17, fikk kontrollutvalget fremlagt en interpellasjon vedtatt oversendt fra bystyret 30. mars 2017: Eiendomsskatt – har prosessen vært ryddig og uhildet? Kontrollutvalget ba sekretariatet undersøke grunnlaget for problemstillingene tatt opp i interpellasjonen gjennom samtaler med «*interpellanten, og lederne for nemndene*».

Spørsmålene som ble stilt til ordfører var som følger:

1. Skal/bør felles møter mellom disse nemndene forekomme midt i takseringsprosessen?
2. Kan ordfører bekrefte at det har vært felles møte/r mellom sakkyndig nemnd og sakkyndig klagenemnd?
3. Hva var tema og ble diskutert i møtet 26.oktober, og finnes det protokoll fra møtet som kan forelegges bystyrets medlemmer?

4. Ser ordføreren at det kan være grunn til å stille spørsmål rundt takseringsprosessen og den formelle prosess i det arbeidet som er gjort og videre skal gjøres gjennom klagenemnda?
5. Kan ordføreren avkrefte at forhold som er egnet til å påvirke skattegrunnlaget og videre saksbehandling var tema i møtet?

Samtale med interpellant Allan Ellingsen ble gjennomført 31. mai 2017, og deretter 9. august med leder skattetakstnemnd, Jon Tørset, og 10. august leder overtakstnemnd Arid Nohr.

Oppsummert har kontrollutvalgssekretær notert følgende fra samtalene:

Notat fra samtale med Allan Ellingsen 31. mai 2017 vedr bakgrunn for interpellasjon eiendomsskatt:

- AE fikk allerede i januar tilbakemeldinger om at det var noe merkelig med de to nemndenes (sakkyndig nemnd og sakkyndig klagenemnd) møter
- I møtet 26. oktober (felles møte for de to nemndene) ble det sagt at det ble diskutert takster
- Videre har AE fått informasjon om at leder av sakkyndig klagenemnd i møtet hadde sagt noe om at det var viktig å få opp takstene så mye som mulig. AE sier han har snakket med Arild Nohr om dette, men at sist nevnte ikke kunne huske at dette hadde vært nevnt.
- Det ble ikke skrevet protokoll fra dette møtet. AE: Det bør skrives protokoll om hvilke tema som har vært drøftet.
- Både politikere og folk fra administrasjonen som var til stede ga uttrykk for at dette møtet burde det aldri blitt kalt inn til.
- AE har fått forståelse av at faktorene ble justert etter 26. oktober.
- AE har inntrykk av at nemnda har endret faktorene fra den administrative tilrådinga.
- AE oppfatter at det er flere i det administrative miljøet som stiller spørsmål ved behandlingen

Notat fra samtale med Jon Tørset 9. august 2017 vedr problemstillingene som ble tatt opp i Allan Ellingsens interpellasjon.

- På spørsmål om de to møtene der både Skattenemnd og Overtakstnemnd deltok, svarer JT at nemndene ble orientert om forskjell på første instans og andre instans.
- JT husker ikke datoene for møtene, men nevner at Skattenemnda forlot når Overtakstnemnda begynte sin behandling.
- Etter JT sitt utsagn har nemndene prøvd å holde «skottene klar».
- Møtene var ikke et formelt møte, men en orientering.
- «Hvis noen har villet påvirke oss, ville vi sagt fra»

Notat fra samtale med Arild Nohr 10. august 2017 vedr problemstillingene som ble tatt opp i Allan Ellingsens interpellasjon

- Det var 2 felles møter i fjor høst, bl.a med Kommunenes Sentralforbund som bl.a oppfordret til at nemdene skulle holde kontakt i fht handtering av typer med saker
- Sakkyndig nemnd står for taksering og testing av takst. Overtakstnemnda har ikke vært inne i det hele tatt i forhold til Skattenemnda. Overtakstnemnda måtte til og med etterlyse takstene da de skulle begynne å behandle klager.

- Deretter kom bystyrets endring av bunnfradraget. Det var uheldig at det ble flere runder på dette.
- AN nevner også at han var med på nemndarbeidet for 10-12 år siden, og at det da også var flere møter med begge nemndene for å bli kjent med saksgangen. I runden som nå pågår er det mange medlemmer som er nye i forhold til dette med eiendomsskatt.

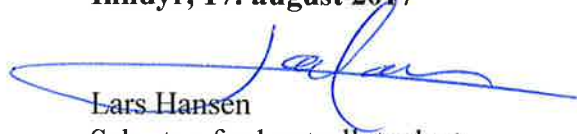
Vurdering:

Saken legges frem for kontrollutvalget for vurdering av mulig ytterligere utredning eller tilbakemelding til bystyret. Ut over de to vedlagte møteinnkallingene foreligger kun muntlig informasjon fra noen av de involverte, om hva som har foregått i møter som ble holdt opptil 10 måneder tilbake i tid. Det er vanskelig for kontrollorganer å drive kontroll i ettertid når de skriftlige innkallingene til møtene er såpass fri for informasjon om møtenes innhold, og det heller ikke foreligger protokoll som viser hva som har foregått. Kommunen har dessuten et generelt ansvar for å dokumentere sin virksomhet, og for å legge til rette for offentlig innsyn i forvaltningen.

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Inndyr, 17. august 2017


Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

Fra protokoll
bystyret 30/3/17

eksempelvis forskriftsendring om opphold på humanitært grunnlag. Hvorvidt det er åpning for at Bodø kommune kan inngå i pilotprosjekt for bruk av midlertidig arbeidstillatelse må utredes nærmere.

Ordfører vil berømme Johnsen for å ta opp denne viktige utfordringen, og mener at bystyret kan støtte forslaget til vedtak, slik at vi får mer kunnskap om mulighetene for å skape en lokal løsning for ureturnerbare asylsøkere som bor i Bodø kommune.

Votering

Forslaget ble vedtatt mot 2 stemmer (2Frp)

Vedtak

Bystyret ber rådmannen utrede muligheten for å etablere en lokal løsning som innebærer at Bodø kommune blir en pilotkommune for utstedelse av midlertidig arbeidstillatelse til lengdeværende asylanter uten oppholdstillatelse som har bodd i Bodø i minimum fire år.

FO 17/8 Interpellasjon Allan Ellingsen, FrP

Eiendomsskatt - har prosessen vært ryddig og uhildet?

Bystyret har valgt en sakkyndig nemnd som har ansvaret for takseringen av eiendommer i Bodø kommune. Videre har bystyret valgt en sakkyndig klagenemnd som skal behandle klager på takstnemndas vedtak. Klagenemnda kan da overprøve takstnemndas vedtak på et uhildet grunnlag.

Begge nemndene skal såvidt meg bekjent arbeide uhildet av hverandre og er omfattet av forvaltningslovens bestemmelser. Sakkyndig klagenemnd skal på et fritt og uavhengig grunnlag behandle klagesakene.

Jeg er blitt kjent med at det skal ha funnet sted et møte mellom sakkyndig nemnd og sakkyndig klagenemnd den 26.oktober 2016. Et slikt møte vekker umiddelbart bekymring rundt nemndenes rolle uavhengig av hverandre og stiller spørsmål om ryddigheten i takseringsprosessen og det videre arbeidet. Som vi er kjent med ble takstene utskrevet i februar 2017.

Spørsmål til ordfører:

1. Skal/bør felles møter mellom disse nemndene forekomme midt i takseringsprosessen?
2. Kan ordfører bekrefte at det har vært felles møte/r mellom sakkyndig nemnd og sakkyndig klagenemnd?
3. Hva var tema og ble diskutert i møtet 26.oktober, og finnes det protokoll fra møtet som kan forelegges bystyrets medlemmer?
4. Ser ordføreren at det kan være grunn til å stille spørsmål rundt takseringsprosessen og den formelle prosess i det arbeidet som er gjort og videre skal gjøres gjennom klagenemnda?
5. Kan ordføreren avkrefte at forhold som er egnet til å påvirke skattegrunnlaget og videre saksbehandling var tema i møtet?

Forslag:

Bystyret ber kontrollutvalget snarest gjøre nødvendige undersøkelser for å få klarhet i om det har vært kontakt mellom sakkyndig nemnd og sakkyndig klagenemnd som kan ha påvirket takseringsarbeidet og/eller vil kunne få betydning for arbeidet i klagenemnda.

Svar fra ordfører:

Representanten Ellingsen har stilt noen spørsmål knyttet til nemndenes arbeid. Det er knyttet til om det skal eller bør forekomme møter mellom nemndene i takseringsprosessen. Ordfører vil her vise til KS sine retningslinjer, som Bodø kommune har lagt til grunn for arbeidet, hvor det heter at "Takseringsretningslinjer kan også fastsettes i samarbeid mellom skattetakstnemnd/ sakkyndig nemnd og klagenemnda.

Det har vært holdt felles orienteringsmøte mellom nemndene 26.oktober. Ordfører er ikke kjent med at det finnes noe protokoll fra møtet, og som det fremgår av møteinnkallingen var dette et informasjonsmøte mellom de to nemndene i tråd med retningslinjene fra KS.

Ut over det vil ordfører anmode om at representanten forespør lederne av nemndene dersom han ønsker ytterligere informasjon, da dette er et arbeid som ordfører ikke er involvert i og dermed ikke har anledning til å kommentere nærmere.

Ordfører mener at kontrollutvalget står fritt til å gjøre en revisjon av arbeidet, men vil anta at det er hensiktsmessig at man ferdigstiller arbeidet før en slik revisjon eventuelt gjøres. Ordfører ser ikke noen grunn til at bystyret skal pålegge eller legge føringer for en slik revisjon med den kunnskapen vi har i dag.

Votering

Forslaget ble omgjort til oversendelsesforslag, og ble enstemmig vedtatt oversendt kontrollutvalget.

FO 17/5 Interpellasjon Ida Gudding Johnsen (V) - Papirløse asylsøkere

FO 17/6 Interpellasjon Grethe Monica Fjærvoll (H) - Eiendomsskatt 2017 og 2018 i Bodø kommune

FO 17/7 Interpellasjon Bente Haukås (KrF) - Reduksjon av eiendomsskatt i Bodø

FO 17/8 Interpellasjon Allan Ellingsen (FrP) - Eiendomsskatt - har prosessen vært ryddig og uhildet?

FO 17/9 Interpellasjon Allan Ellingsen (FrP) - Reduksjon i eiendomsskatten

PS 17/49 Referatsaker

Bystyrets behandling i møte den 30.03.2017:

RS 17/4 En offensiv boligpolitikk

Saken ble enstemmig besluttet omgjort fra referatsak til politisk sak.

Forslag

Fra Randolv Gryt på vegne av Ap, Rødt, SV, Sp og MDG:

Tilleggsforslag:

Svar Svar til alle Videre send

VS: Møteinnkalling fellesmøte Sakkyndige nemnder eiendomsskatt

Berit Skaug

Til: Lars Hansen

Vedlegg: Fellesmøte sakkyndige nem~1.DOCX (27 kB) [Åpne i webleser]

Beste hilsen

Berit Skaug

Leder politisk sekretariat/
formannskapssekretær

Telefon: 75 55 50 15/ 99 25 36 25



NORGES MEST ATTRAKTIVE BY

Fra: Kirsti Simonsen

Sendt: 7. april 2017 13:34

Til: Berit Skaug

Emne: SV: Møteinnkalling fellesmøte Sakkyndige nemnder eiendomsskatt

Hei Berit.

Jeg vedlegger møteinnkallingen til fellesmøtet 26. oktober 2016, som ble sendt til medlemmene og noen av varamedlemmene i begge nemndene på vegne av de to nemndslederne.

Møtet ble holdt i Moloveien 16 uten sekretær og det ble ikke skrevet protokoll fra dette møtet.

Mvh. Kirsti Simonsen

Fra: Berit Skaug

Sendt: fredag 7. april 2017 kl. 13.19

Til: Kirsti Simonsen

Emne: SV: Møteinnkalling fellesmøte Sakkyndige nemnder eiendomsskatt

Hei Kirsti

Kan du sende innkallingen til fellesmøtet mellom nemdene som ble holdt i oktober i fjor til Salten kontrollutvalgsservice: lars.hansen@salten.no

God påske til deg!

Salten kontrollutvalgsservice
Dato 10.04.2017
Jnr. 17/309
Arkiv nr. 412 6-1
Hjemmel u off: 7. april 2017 13:44

Møteinnkalling

Utvalg: Sakkyndig nemnd og klagenemnd - Eiendomsskatt
Møtested: Moloveien 16, Blåsalen i DNB-bygget i 6. etg.
Dato: 26.10.2016
Tidspunkt: 13:00

Forfall bes meddelt sekretæren for de sakkyndige nemnder, Kirsti Simonsen, telefon 75 55 52 02, e-post: kirsti.simonsen@bodø.kommune.no.

Tema for fellesmøtet:

Felles forståelse for innretningen av eiendomsskatt.

Bodø, 11. april 2017

Jon Tørset (sign.)
Leder Sakkyndig nemnd

Arild Nohr (sign.)
Leder Sakkyndig klagenemnd

Møteinnkalling

Utvalg: Sakkyndig nemnd og klagenemnd - eiendomsskatt
Møtested: Herredshuset Møterom 4. etg.
Dato: 03.04.2017
Tidspunkt: 12:00 – 15:00

Forfall med angivelse av forfallsgrunn bes meddelt Sakkyndige nemnders sekretariat, tlf 473 96943, e-post: kirsti.simonsen@bodo.kommune.no så tidlig at varamedlem kan innkalles med rimelig varsel.

Varamedlemmer møter kun etter særskilt innkalling.

Dagsorden:

Godkjenning av innkalling.

Tema:

Klagesaksbehandlingen som nå pågår v/prosjektleder Øyvind Næss.

Bodø, 11. april 2017

Jon Tørset (sign.)
leder

Kirsti Simonsen
sekretær

SAK 39/17**Invitasjon fra Nordland fylkeskommune til å delta i etablering av nytt interkommunalt revisjonsselskap****Saksgang:**
Kontrollutvalget**Møtedato:**
28.08.2017**Vedlegg:**

- Nordland fylkeskommune 04.07.2017: Brev til fylkets kommuner: Invitasjon til å delta i arbeidet med å etablere nytt interkommunalt sekretariatselskap og revisjonsselskap i Nordland, med vedlegg.

Bakgrunn for saken:

Nordland fylkeskommune har i vedlagte brev sendt invitasjon til fylkets kommuner om å delta i en prosess for etablering av nytt interkommunalt revisjonsselskap i Nordland. Inneværende sak med kommunens svar på invitasjonen legges frem for kontrollutvalg, deretter kommunestyret. Kommunene som sier seg interessert i å delta i arbeidet inngår deretter i grunnlaget for utredning av nytt selskap, før ny sak legges frem for kontrollutvalg og kommunestyret for endelig behandling med vedtak om stiftelse av det nye selskapet.

Invitasjonen gjelder også deltagelse i nytt interkommunalt sekretariatselskap. Sak om svar på denne delen av invitasjonen legges frem i eget saksfremlegg.

Bakgrunnen for invitasjonen er at fylkeskommunen på oppdrag fra fylkestinget har utredet de tre alternative mulige former for revisjon (og sekretariat): egne ansatte, interkommunal ordning eller kjøp av tjenester. Fylkestinget har konkludert med fortsatt offentlig revisjon, og har bedt sitt kontrollutvalg ta initiativ for å etablere en felles revisjonsenhet i form av et interkommunalt selskap (IKS) innen 1. juli 2018.

Nordland fylkeskommune opplyser at formålet med etableringen av et nytt interkommunalt selskap for revisjon, er å sikre kommunene gode tjenester innenfor tilsyn og kontroll, samt nærhet til denne kompetansen ved at de lokale kontorene kan videreføres. Videre nevnes at et større kompetansemiljø kan gjøre det lettere å behold og utvikle kompetansearbeidsplasser i Nordland, og gjennom dette sikre stabilitet og redusere sårbarhet. I tillegg at et større selskap kan gi økt effektivitet ved at kompetanse / erfaring kan nyttiggjøres i flere kommuner.

Kommunene i Nordland blir i dag revidert av en rekke ulike revisjonsselskaper:

Revisjonsvirksomhet	Org.form	Antall kommuner
Salten kommunerevisjon	IKS	9
KomRev Nord	IKS	9
KomRev Trøndelag	IKS	8
Ytre Helgeland kommunerevisjon	K.lov § 27	6
Kommunerevisjonen i Lofoten	K.lov § 27	6
Private revisjonsselskap	AS	5
Ansatt revisor i kommune		1

Utviklingen når det gjelder revisjon i landets fylker utenom Nordland, har vært at mindre interkommunale revisjonsselskaper har slått seg sammen i større selskaper. KomRev Nord IKS (Troms og nordre Nordland) og KomRev Trøndelag IKS (Nord-Trøndelag og Sør-Helgeland) er eksempler på denne utviklingen.

Fremdriftsplan for etablering av interkommunalt revisjonsselskap:

Fremdriftsplanen har følgende hovedpunkter:

Oppgave	Frist:
Vedtak om deltakelse i etableringsprosess	31. oktober 2017
Opprettelse av styringsgruppe og arbeidsgrupper, fastsettelse av mandat for utredningen	November 2017
Utkast til selskapsavtale og eieravtale for nytt selskap	Januar 2018
Vedtak om stiftelse av nytt revisjonsselskap	April 2018
Etablering av nytt selskap	1. juli 2018

Dagens revisjonsordning for Bodø:

Bodø og de øvrige 8 kommunene i Salten er eiere og betaler for revisjon utført av Salten kommunerevisjon IKS. Selskapet ble startet i 2004, ved at mindre kommunerevisjoner ble slått sammen til en større enhet. Det er for tiden 10 ansatte (3 forvaltningsrevisorer og 7 regnskapsrevisorer), og virksomheten har kontor i Bodø og på Fauske.

Salten kommunerevisjon IKS har de siste årene inngått et faglig samarbeid med tre kommunale revisjonsvirksomheter i Nordland: Lofoten, Ytre Helgeland og Nordland fylkeskommune. De fire virksomhetene har til sammen 24 ansatte revisorer.

Styret i Salten kommunerevisjon har i oktober 2016 behandlet en sak vedrørende fremtidig organisering av revisjon, og har vedtatt at de ønsker å bli en del av et større interkommunalt

revisjonsselskap. Dette er begrunnet bl. a med at et slikt større selskap vil sikre kommunene og fylkeskommunen revisjonstjenester av høy kvalitet til en riktig pris. Vedtaket er betinget av at deltagerkommunene fatter nødvendige vedtak om integrasjon i et større selskap. Kommunerevisjonene i Lofoten og Ytre Helgeland har gjort lignende vedtak. To av kommunestyrene i Ytre Helgeland har vedtatt at de ikke vil delta i et nytt interkommunalt selskap for revisjon.

Vurdering:

Mens fylkeskommunen for sin del har utredet bredt ulike former for revisjon (og sekretariat), bygger inneværende sak til kommunen utelukkende på fylkeskommunens invitasjon om å delta i et interkommunalt selskap.

Den kommende utredningen av det nye revisjonsselskapet må gi kommunene svar på spørsmål som vedrører økonomiske forhold for det nye selskapet (driftskostnader, eierandeler, kostnadsfordeling etc). I tillegg må det avklares ansattes rettigheter i forhold til overgang til nytt selskap, videre selskapets navn, og stedlig lokalisering i fylket.

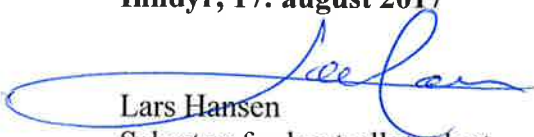
Det er fremsatt gode grunner til å etablere et nytt og større revisjonsselskap, både med tanke på å redusere sårbarhet, sikre stabilitet og bedre rekruttering. I tillegg nevnes at det kan forventes at revisjonsutgiftene vil kunne bli lavere enn i dag fordi større kompetansemiljøer kan muliggjøre bedre ressursutnyttelse. Som for øvrige tjenester innen kommunal sektor er det viktig at også kontroll og tilsyn foregår på en effektiv måte. Derfor også at denne nevnte mulige stordriftsfordelen faktisk oppnås.

Forslag til vedtak (innstilling til bystyret):

Bodø kommune stiller seg positiv til Nordland fylkeskommunes invitasjon til å delta i arbeidet med å etablere et nytt interkommunalt revisjonsselskap i Nordland.

Bodø kommune forutsetter at revisjonsutgiftene kan reduseres som følge av stordriftsfordelen ved å inngå i et større selskap.

Inndyr, 17. august 2017


Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

Kopimottaker
Saltens kontrollutvalgsservice
Lars Hansen
Lyngmo - Breihaugen

8140 INNDYR

Invitasjon til å delta i arbeidet med å etablere nytt interkommunalt sekretariatselskap og revisjonsselskap i Nordland

Fylkestinget i Nordland har i møte 12. juni 2017 vedtatt å sette i gang en prosess for å etablere to nye interkommunale selskap, et sekretariatselskap og et revisjonsselskap. På bakgrunn av fylkestingets vedtak (vedlagt) inviteres alle kommuner i Nordland til å delta i prosessene.

Formålet med etableringen av de to nye interkommunale selskapene er å sikre kommunene gode tjenester innenfor tilsyn og kontroll, samt nærhet til denne kompetansen ved at de lokale kontorene kan videreføres. Et større kompetansemiljø vil gjøre det lettere å beholde og utvikle kompetansearbeidsplasser i Nordland og derigjennom sikre stabilitet og redusere sårbarhet. Videre vil det gi økt effektivitet ved at kompetanse/erfaring kan gjenbrukes ved at samme selskap utfører like oppdrag i flere kommuner. Veiledning og erfaringsoverføring mellom kommunene og fylkeskommunen vil bli styrket. Større fagmiljø vil også gi større mulighet til å rekruttere høyt utdannede medarbeidere og bevare kompetansearbeidsplassene i kommunene i Nordland. I dag sysselsetter de fem kommunale sekretariatsordningene fem kontrollutvalgssekretærer og de fire kommunale revisjonsordningene sysselsetter 24 revisorer.

Det er videre forventet at revisjonsutgiftene, avhengig av kontrollutvalgenes bestillinger og kommunens internkontroll vil kunne bli lavere enn i dag på grunn av at større kompetansemiljøer muliggjør bedre ressursutnyttelse. Utgifter til sekretariatsfunksjon og revisjon vil bli regulert i selskapsavtaler og eieravtaler.

Det vises til styrevedtak i revisjonsselskapene Saltens kommunerevisjon IKS, Ytre Helgeland kommunerevisjon og Kommunerevisjonen i Lofoten om å delta i en prosess med å etablere et nytt interkommunalt revisjonsselskap i Nordland. Vedtakene følger vedlagt. Dersom det er ønskelig vil det være mulig å be om at eksisterende samarbeidsavtale mellom Saltens kommunerevisjon og fylkesrevisjonen, samt avtale mellom Ytre Helgeland kommunerevisjon og fylkesrevisjonen videreføres.

Arbeidet med de to prosjektene vil ha følgende milepæler

1. Oktober 2017 - Kommunestyrenes vedtak om eventuell deltakelse i etableringsprosessen.
2. Januar 2018 - Utkast til selskapsavtale og eieravtale .
3. Februar 2018 – april 2018 – Kommunestyrenes og fylkestingets vedtak om stiftelse av nytt revisjonsselskap og nytt sekretariatselskap.

Adresse: Postmottak Tlf.:
Fylkeshuset E-post: post@nfk.no
8048 Bodø

Kontrollutvalget
Berit Pauline Pedersen
Tlf: 75 65 07 21

Besøksadresse: Prinsens gate 100

4. 1.juli 2018 - Etablering av selskapene.

Kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune inviterer kontrollutvalgslederne i Nordland til et møte mandag 4.september 2017, for å orientere om saken og svare på spørsmål. Møtet avholdes på Nordland kultursenter/møterom Stabburet fra kl. 1500 – 1700. (Gamle riksvei 53, Bodø). Påmelding kan sendes pr. epost til berped@nfk.no innen 31. august 2018.

En mer detaljert fremdriftsplan og en kort prosessveileder følger vedlagt.

Kontrollutvalget i Nordland ber kommunene sende skriftlig tilbakemelding om de ønsker å delta i prosessen med å etablere selskapene, fristen settes til 31.oktober 2017.

Med vennlig hilsen

Berit Pauline Pedersen
kontrollutvalgets sekretariat

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Hovedmottakere:

Alstahaug kommune v/Kontrollutvalget	Rådhuset	8805	SANDNESSJØEN
Beiarn kommune v/Kontrollutvalget	Moldjord	8110	MOLDJORD
Bodø kommune v/Kontrollutvalget	Postboks 319	8001	BODØ
Dønna kommune v/Kontrollutvalget	Solfjellsjøen	8820	DØNNA
Fauske kommune v/Kontrollutvalget	Postboks 93	8201	FAUSKE
Flakstad kommune v/Kontrollutvalget		8380	RAMBERG
Gildeskål kommune v/Kontrollutvalget	Postboks 54	8138	INNDYR
Hamarøy kommune v/Kontrollutvalget	Oppeid	8294	HAMARØY
Herøy kommune v/Kontrollutvalget	Silvalveien 1	8850	HERØY
Leirfjord kommune v/Kontrollutvalget	Kommunehuset	8890	LEIRFJORD
Meløy kommune v/Kontrollutvalget	Gammelveien 5	8150	ØRNES

Hovedmottakere:

Moskenes kommune v/Kontrollutvalget		8390	REINE
Rødøy kommune v/Kontrollutvalget	Postboks 93	8185	VÅGAHOLMEN
Røst kommune v/Kontrollutvalget	Rådhuset	8064	RØST
Saltdal kommune v/Kontrollutvalget	Kirkegt. 23	8250	ROGNAN
Steigen kommune v/Kontrollutvalget	Leinesfjord	8283	LEINESFJORD
Sørfold kommune v/Kontrollutvalget	Rådhuset	8226	STRAUMEN
Træna kommune v/Kontrollutvalget	Postboks 86	8770	TRÆNA
Vestvågøy kommune v/Kontrollutvalget	Postboks 203	8376	LEKNES
Værøy kommune v/Kontrollutvalget		8063	VÆRØY
Vågan kommune v/Kontrollutvalget	Postboks 802	8305	SVOLVÆR

Kopi til:

Berit Hundåla	Hundåla	8666	MOSJØEN
Brynjar Gilberg			
Daniel Bjarmann Simonsen			
Espen Thorvaldsen	Storøyveien 9	8300	SVOLVÆR
Hanne Nora Nilssen	Mølnushaugen 19B	8800	SANDNESSJØEN
Indre Helgeland kontrollutvalgssekretariat	Sentrumsveien 1	8646	KORGEN
Kjell-Are Johansen	Storgata 31	8480	ANDENES
Ordføreren i Fauske kommune	Storgata 37	8370	LEKNES
Ordføreren i Flakstad kommune	Rådhuset	8305	SVOLVÆR
Ordføreren i Gildeskål kommune			
Ordføreren i Hamarøy kommune			
Ordføreren i Herøy kommune			
Ordføreren i Leirfjord kommune			
Ordføreren i Meløy kommune			
Ordføreren i Moskenes kommune			
Ordføreren i Rødøy kommune			
Ordføreren i Røst kommune			
Ordføreren i Saltdal kommune			
Ordføreren i Steigen kommune			
Ordføreren i Sørfold kommune			
Ordføreren i Træna kommune			
Ordføreren i Vestvågøy kommune			
Ordføreren i Værøy kommune			
Ordføreren i Vågan kommune			

Kopi til:

Salten kommunerevisjon IKS,
Fauske

Salten kontrollutvalgsservice
SE-KON

Ytre Helgeland kommunerevisjon

Ordføreren i Værøy kommune

Ordføreren i Vågan kommune

Salten kommunerevisjon IKS,

Fauske

Postboks 140

8201

FAUSKE

Salten kontrollutvalgsservice

Lyngmo - Breihaugen

8140

INNDYR

SE-KON

Postboks 252

8801

SANDNESSJØEN

Ytre Helgeland kommunerevisjon

Postboks 45

8801

SANDNESSJØEN

Vedlegg:

	DokID
1 Fylkestingets vedtak sak 079-2017 og 080-2017	887335
2 Veileder ved valg av revisjonsordning og oppdragsansvarlig revisor	888110
3 Fremdriftsplan for etablering	888105
4 Fremtidig organisering av revisjonsenheten	773776
5 E-postmelding	773775
6 Oversendelse av styrevedtak i forbindelse med fremtidig organisering av revisjonsenheten	719790
7 E-postmelding	719789
8 Felles kommunerevisjon i Nordland	773151
9 Sak 07 Nordland kommunerevisjon1.docx	773152
10 vedtak komrev nordland.doc	773163
11 Fremtidig organisering av revisjonsenheten	888599

Fylkestingets vedtak: Sak 079/2017 Utredning av kontrollutvalgets sekretariatsordning i Nordland fylkeskommune

1. *Fylkestinget anbefaler fortsatt en offentlig sekretariatsordning for kontrollutvalget.*
2. *Fylkestinget ber kontrollutvalget igangsette en utredningsprosess for å etablere en interkommunal løsning for kontrollutvalgets sekretariat, innen 01.07.2018.*
3. *Fylkestinget ber kontrollutvalget åpne for at offentlige sekretariatsjenester i Nordland gis mulighet til å delta/inngå i arbeidet.*
4. *Forslag til løsning legges frem for behandling i fylkestinget i løpet av våren 2018.*

Fylkestingets vedtak: Sak 080/2017 Utredning av revisjonsordningen i Nordland fylkeskommune

1. *Fylkestinget anbefaler fortsatt en offentlig revisjon.*
2. *Fylkestinget ber kontrollutvalget sette i gang en utredningsprosess mellom Nordland fylkeskommune, Salten kommunerevisjon, Ytre Helgeland kommunerevisjon og kommunerevisjonen i Lofoten med sikte på å danne et felles revisjonsenhet (IKS) i Nordland fylke fra og med 01.07.2018. Det bes også at andre kommuner som i dag har andre samarbeid og løsninger gis mulighet til å delta/inngå i et samlet revisjonsselskap.*
3. *Fylkestinget ber kontrollutvalget i samarbeid med de øvrige kommunale kontrollutvalgene å oppnevne en arbeidsgruppe som skal utarbeide grunnlaget for en sammenslåing av enhetene og forslag til ny selskapsavtale.*
4. *Resultatet av prosessen legges frem for behandling i fylkestinget våren 2018.*

Veileder ved valg av revisjonsordning og oppdragsansvarlig revisor

Kommunelovens kapittel 12 gir kontrollutvalgene i kommunene og fylkeskommunene en viktig rolle og et omfattende ansvar for tilsyn, kontroll og revisjon av kommunens/fylkeskommunens virksomhet.

Kontrollutvalgene skal på kommunestyrets/fylkestingets vegne stå for det løpende tilsynet med den kommunale forvaltningen og påse at kommunene/fylket har en forsvarlig revisjonsordning.

Kommuneloven § 78 nr. 3:

Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med annen revisor. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.

Kommuneloven § 78 nr. 4:

Kommunestyret eller fylkestinget velger selv revisor. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.

Det er kommunestyrene/fylkestinget som avgjør hvilken revisjonsordning kommunen/fylket skal ha. Dette kan ikke delegeres. Kommuneloven slår fast at kommunestyrets/fylkestingets vedtak skal treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget. Dette innebærer at kontrollutvalget må få forelagt en saksutredning som gjør rede for de aktuelle alternativene. På bakgrunn av dette fatter kontrollutvalget sin innstilling som oversendes kommunestyret/fylkestinget som fatter det endelige vedtaket.

I følge kommuneloven § 78 nr. 4 er det kommunestyret/fylkestinget som selv velger revisor. Vedtaket skal treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget. Dette medfører at kommunestyret/fylkestinget må behandle sakene om revisjonsordning og valg av revisor som to separate saker. Først må kommunestyret/fylkestinget fatte vedtak om selve revisjonsordningen og deretter velge revisor i samsvar med den valgte ordningen.

Det følger av forskrift om kontrollutvalg at kontrollutvalget har en viktig forberedende rolle både i valg av revisjonsordning og valg av revisor. Fra departementets merknader til kontrollutvalgsforskriften kan kommunestyret/fylkestinget pålegge kontrollutvalget å utrede spørsmålet om valg av revisjonsordning, men kontrollutvalget kan også av eget tiltak foreta en slik utredning og avgi innstilling overfor kommunestyret/fylkestinget.

Av dette følger at kommuneloven med forskrifter ikke legger opp til at valg av revisjonsordning skal skje i form av framsetting av et ikke utredet forslag i et kommunestyre/fylkestingsmøte, eller som innbakt i en annen sak.

Oppsummering:

Saksforberedelsene og innstillingsmyndigheten i disse sakene kan ikke legges til noen annen organ enn kontrollutvalget.

Med andre ord kommunestyret/fylkestinget kan bare gjøre vedtak om revisjonsordning og valg av revisor med utgangspunkt i en saksutredning og innstilling fra kontrollutvalget.

Det er viktig at kontrollutvalgene påser at kommunelovens bestemmelser blir fulgt på dette området slik at autoriteten og omdømme til kommunens/fylkets eget kontroll- og tilsynsapparat opprettholdes.

Framdriftsplan for etablering av nytt interkommunalt revisjonsselskap og nytt interkommunalt sekretariatsselskap i Nordland

Oppgave	Ansvar	Frist
<i>Utført</i>		
Vedtak om utredningsprosess for å etablere en interkommunal løsning for kontrollutvalgets sekretariat og en felles revisjonsenhet i Nordland	Fylkestinget	Vedtak 12. juni 2017
Utsendelse av invitasjon til kommunene som er deltakere i de eksisterende revisjonsenhetene i Nordland om å delta i utredningsprosessen	Fylkeskommunens kontrollutvalgssekretariat	Før sommeren
Utsendelse av invitasjon til øvrige kommuner i Nordland om å delta i utredningsprosessen	Fylkeskommunens kontrollutvalgssekretariat	Før sommeren
<i>Videre prosess</i>		
Fremleggelse av sak til kommunestyret med innstilling til vedtak om å delta i arbeidet med å etablere nytt interkommunalt sekretariatsselskap og nytt revisjonsselskap i Nordland	Kommunenes kontrollutvalg	I tilstrekkelig tid før kommunestyremøtet i september – oktober 2017
Vedtak om eventuell deltakelse i etableringsprosessen	Kommunestyrene	31. oktober 2017
Forberedelse av møte for berørte kontrollutvalgsledere	Kontrollutvalgssekretariatene	November 2017
Opprettelse av én felles styringsgruppe for kontrollutvalgssekretariat og revisjonsselskap	Kontrollutvalgslederne	November 2017
Oppnevning av to arbeidsgrupper, én arbeidsgruppe for kontrollutvalgssekretariatet og en arbeidsgruppe for revisjonsselskapet	Kontrollutvalgslederne	November 2017
Fastsette mandat for arbeidsgruppene	Styringsgruppen	November 2017
Oppnevning av sekretær for arbeidsgruppene, oppfølging av framdriftsplan, utredning av de to nye ordningene, selskapsavtaler, eieravtaler og løpende rapportering til styringsgruppen	Arbeidsgruppene	November 2017 – januar 2018
Utkast til selskapsavtale og eieravtale for et nytt kontrollutvalgssekretariat og et nytt revisjonsselskap	Arbeidsgruppene	Januar 2018
Behandling og oversendelse av dokumentene til kontrollutvalgssekretariatene	Styringsgruppen	Januar 2018
Utarbeidelse likelydende sak som sendes til kontrollutvalgene	Kontrollutvalgssekretariatene	Januar 2018
Behandling og fremleggelse av saken for kommunestyrene og fylkestinget med likelydende innstilling	Kontrollutvalgene	Februar 2018
Vedtak om stiftelse av nytt revisjonsselskap og nytt sekretariatsselskap	Kommunestyrene og fylkestinget	April 2018
Valg av representanter til de to representantskapene	Kommunestyrene og fylkestinget	April 2018
Utnevnelse av styre, herunder leder og nestleder	Representantskap	Mai 2018
Etablering av selskapene	Representantskap	1. juli 2018
Ansettelse av daglig leder for hvert selskap	Styre	1. juli 2018

SAKSPROTOKOLL – STYRET I SALTEN KOMMUNEREVISJON IKS

Deres ref.: *

Vår ref.: ADM/STYRET/PAA

Dato: 31. oktober 2016

Saksbehandler: Per Asbjørn Andersen

Saksgang

Styret i Salten kommunerevisjon IKS 31.10.2016 Sak 12/2016

Sak 12/2016 Fremtidig organisering av revisjonsenheten

Forslag til vedtak:

Under forutsetning av at Nordland fylkeskommune velger å satse på et felles interkommunalt revisjonsselskap fremover, ønsker styret å gi uttrykk for følgende:

Salten kommunerevisjon IKS ønsker å bli en del av en slik ordning.

Styret mener at etablering av et konkurransedyktig offentlig alternativ er viktig med hensyn til behovet for kompetansekrevene arbeidsplasser i fylket. En slik etablering vil etter vårt skjønn sikre deltakerkommunene og fylkeskommunen revisjonstjenester av høy kvalitet til en riktig pris, og vil heller ikke avskjære andre løsninger i fremtiden. En senere konkurranseutsetting vil alltid være mulig.

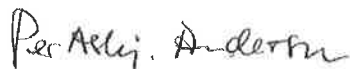
Salten kommunerevisjon IKS vilje til å bli en del av et felles interkommunalt revisjonsselskap med nedslagsfelt i Nordland fylke, er selvsagt betinget av at våre deltakerkommuner for sin del fatter de nødvendige vedtak som gjør en slik integrasjon mulig.

Innholdet i vedtaket sendes til kontrollutvalgene Salten og kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune.

Vedtak:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Rett utskrift:



Per Asbjørn Andersen/Daglig leder

Saksprotokoll sendt:

Kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune

Kontrollutvalgene i Salten v/Salten Kontrollutvalgservice

Salten kommunerevisjon IKS www.salten-revisjon.no

Org. nr.: 986 655 271 MVA E-post: post@salten-revisjon.no

Hovedkontor Fauske

Postadresse: Postboks 140, 8201 Fauske

Besøksadresse: Torggata 10, 2.etg.

Telefon: 75 61 03 80

Faks: 75 61 03 89

Avdeling Bodø

Postadresse:

Besøksadresse:

Telefon:

Faks:

Postboks 429, 8001 Bodø

Posthusgården, Havnegata 9

75 61 03 90

75 61 03 98

Fra: Per Asbjørn Andersen <per.asbjorn.andersen@salten-revisjon.no>
Sendt: 31. oktober 2016 14:59
Til: Berit Pedersen; 'Lars Hansen'
Emne: Fremtidig organisering av revisjonsenheten
Vedlegg: Untitled_31102016_145307.pdf

Saken har vært behandlet i styret i Salten kommunerevisjon IKS
Saksprotokoll vedlegges
Original sendt pr. post

Med vennlig hilsen
Per Asbjørn Andersen/Daglig leder

Styremøte 13.04.2016
Saksbehandler: TLA

SAK 10/2016 – FREMTIDIG ORGANSIERING AV REVISJONSENHETEN

Innledning

Utgangspunktet for saken er i hovedtrekk:

- ① Nordland fylkeskommune har i mars 2016 besluttet å utrede egen revisjonsordning
- ② Deltakerne i Ytre Helgeland Kommunerevisjon har i januar 2016 besluttet tilsvarende utredning
- ③ I Nordland er det ikke etablert et større interkommunalt selskap slik som i andre fylker

Bakgrunn

Det har tidligere blitt vurdert en sammenslåing av enhetene Salten Kommunerevisjon IKS, Indre Helgeland Kommunerevisjon og Ytre Helgeland Kommunerevisjon, jfr. vedlagte prosjektrapport med arbeidstittel «Nordland Revisjon». Det viste seg imidlertid at dette sammenslåingsprosjektet, som etter vår vurdering var både tilfredsstillende utredet og rasjonelt begrunnet, av ulike årsaker ikke lot seg gjennomføre. Vi har ikke full oversikt når det gjelder rekkefølgen av begivenheter, samt hva som eventuelt utgjør årsak og virkninger. Det er imidlertid et faktum at kommunene Rana, Nesna og Lurøy konkurransutsatte revisjonstjenestene for perioden 01.01.2015–30.06.2017. I kjølvannet av denne prosessen, har etter hva vi forstår de øvrige av Indre Helgeland Kommunerevisjons tidligere klienter (kommunene Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Hemnes) valgt å knytte seg opp mot enten KomRev Trøndelag IKS eller KomRev NORD IKS. Inngåelse av avtaler om interkommunalt samarbeid eller deltakelse i interkommunale selskaper regnes som såkalt egenregi, og medfører slik sett ikke et krav om konkurransutsetting av revisjonstjenestene.

Det har nå oppstått en ny situasjon – ved at fylkestinget har vedtatt en utredning av alternative modeller for sin revisjonsordning. Dette innebærer at fylkeskommunen kan komme til å ta initiativ til opprettelse av et interkommunalt revisjonsselskap, som vil kunne styrke den kommunale revisjonen i hele fylket. Det er grunn til å anta at prosjektet «Nordland Revisjon» ville ha lyktes dersom fylkeskommunen den gangen hadde gått inn for å etablere en større kommunal revisjonsethet.

Nærmere om fylkestingets vedtak

Fylkestinget i Nordland besluttet på sin samling 7.–9. mars 2016 å be kontrollutvalget om å utrede revisjonsordningen. Alternativene er dagens ordning (revisjonsethet i fylkeskommunen), deltakelse i et felles interkommunalt selskap eller kjøp av tjenestene etter forutgående konkurransutsetting. Saken skal legges frem til behandling under fylkestingets samling i juni. Det er forutsatt at utredningen gjennomføres av en «uhildet» part, samt at nødvendig involvering og ivaretagelse av berørte arbeidstakere finner sted.

Saksdokumentene kan leses i sin helhet på hjemmesiden til Nordland fylkeskommune, og er dessuten vedlagt dette fremlegget i sammendratt form. Vi går derfor ikke nærmere inn på detaljene i denne omgang.

Nærmere om vedtaket hos deltakerne i Ytre Helgeland kommunerevisjon

Deltakerne i det interkommunale samarbeidet er Herøy kommune, Alstahaug kommune, Leirfjord kommune, Dønna kommune, Rødøy kommune og Træna kommune. Sistnevnte kommune har gjort vedtak om konkurranseutsetting i løpet av 2016, og vil i så fall tre ut av samarbeidet.

Deltakerkommunene har i løpet av januar og februar 2016 besluttet å be kontrollutvalgene foreta en vurdering av organiseringen av revisjonstjenestene. Aktuelle løsninger er nåværende ordning (interkommunalt samarbeid), sammenslåing med andre revisjonsenheter (interkommunale samarbeid eller interkommunalt selskap) eller kjøp av revisjonstjenestene basert på konkurranseutsetting.

Kommunene har bedt om at kontrollutvalgene fremlegger en fremdriftsplan for arbeidet innen utgangen av april måned.

Kommunerevisjonsbransjen i Nordland i dag

Sett i et overordnet perspektiv er bildet av aktører og markedsandeler slik:

Aktør	Org. form	Kunder	Folketall	Andel I	Andel II	Gj. snitt
Salten Kommunerevisjon	IKS	9	80 338	20,5 %	33,2 %	8 926
KomRev Nord	IKS	9	45 591	20,5 %	18,9 %	5 066
KomRev Trøndelag	IKS	8	29 557	18,2 %	12,2 %	3 695
Ytre Helgeland Kommunerevisjon	§27	6	14 541	13,6 %	6,0 %	2 424
Kommunerevisjonen i Lofoten	§27	6	24 178	13,6 %	10,0 %	4 030
Ansatt i kommunen	Ingen	1	4 991	2,3 %	2,1 %	4 991
Andre ordninger	AS	5	42 486	11,4 %	17,6 %	8 497
TOTALT		44	241 682	100,0 %	100,0 %	5 493

Opplysningene om befolkning er basert på statistikk pr. 01.01.2015. Markedsandelene (I og II) er basert på hhv. antall kommuner i klientporteføljen, og folketallet i de samme kommunene.

KomRev Trøndelag er hjemmehørende i Nord-Trøndelag fylke, og KomRev Nord i Troms fylke. Begge er hver for seg betydelig større revisjonsenheter enn aktørene i Nordland, og utfører også revisjonstjenestene for respektive fylkeskommuner.

KomRev Trøndelag har disse klientene blant kommunene i Nordland fylke:

Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Vefsn, Grane og Hattfjelldal.

KomRev NORD har følgende kommunekunder i vår region:

Narvik, Hemnes, Tysfjord, Lødingen, Tjeldsund, Evenes, Ballangen, Bø og Sortland.

Så vidt vi kjenner til, revideres følgende kommuner i Nordland av private revisjonsselskaper:

Nesna, Rana, Lurøy, Hadsel og Øksnes.

Kommunerevisjonsmarkedet i Nordland er vanskeligere å bedømme når det gjelder antall årsverk. Men løst anslått snakker vi trolig om minst 50–60 årsverk totalt sett, spesielt tatt i betraktning at det må antas å være en tendens til at det gjennomføres for lite forvaltningsrevisjon og for lite selskapskontroll i enkelte kommuner.

Administrasjonenes vurdering

Situasjonen har vært gjenstand for diskusjon blant lederne i de aktuelle revisjonsenhetene, og vår felles vurdering er at bransjeutviklingen samt den senere tids hendelser skaper et gunstig vindu for etablering av en konkurransedyktig offentlig aktør forankret i vårt eget fylke. Ytre Helgeland Kommunerevisjon har hele tiden hatt som overordnet strategisk målsetting nettopp å søke samarbeid og om mulig tettere integrasjon med andre offentlige aktører i kommunerevisjonsbransjen.

Utfordringen knyttet til drift av små og mellomstore revisjonsenheter er blant annet:

- Fagmiljøer som er sårbare for gjennomtrekk
- Manglende attraktivitet i kampen om de beste kandidatene
- Konkurransedyktighet når det gjelder kostnader
- Kundegrunnlaget er ofte begrenset
- Det er vanskelig å tiltrekke seg nye kunder

I tillegg vil prosesser knyttet til kommunesammenslåing etter hvert kunne stille enhetene overfor nye rasjonaliseringskrav, og de minste enhetene vil i beskjeden grad ha mulighet til å realisere stordriftsfordeler samtidig med at det ytes en fullverdig og faglig forsvarlig revisjonstjeneste.

Oppsummering

Ser man utviklingen i et litt større perspektiv, viser utviklingen innenfor andre samfunnssektorer at mangel på konkurransedyktige offentlige alternativer over tid kan gi opphav til økte kostnader. Blant annet fordi revisjon er kompleks tjeneste med et betydelig kommunikasjonsmoment, noe som blant annet krever lokal tilstedeværelse og utstrakt grad av samhandling mellom mennesker. Dette gjør at styring av omfang og kvalitet gjennom rene kommersielle kontrakter ikke alltid gir det optimale resultatet for oppdragsgiver.

Av hensyn til den fremtidige konkurransen i markedet for kontroll og tilsyn av offentlig virksomhet, er det uten tvil slik at det vil tjene både økonomiske og andre interesser hos kjøperne av disse tjenestene at det skapes en robust konstellasjon forankret i Nordland. Målsettingen hos offentlige revisjonsenheter vil være å skape maksimal nytte for kundene. Virksomheten er ikke profittmotivert.

Vi ser for oss at en samling av eksisterende ressurser i Nordland først og fremst vil kunne realisere kostnadssynergi på områder som planlegging, oppdragsledelse og kvalitetskontroll.

Videre må det forutsettes at mer fylkeskommunal revisjon ute i distriktene vil kunne utføres gjennom lokal tilstedeværelse, og slik sett neppe vil innebære atter en runde med «sentralisering».

Avslutningsvis er det etter vår oppfatning slik at en samling av kommunerevisjonsbransjen i Nordland vil sikre eksisterende kompetansearbeidsplasser i hele fylket, og trolig ha et visst potensial for å kunne skape nye. Man må unngå at kontroll og tilsyn i offentlig sektor bare blir oppfattet som et lavinteresseprodukt og utelukkende som en kostnadspost. Velorganiserte revisjonstjenester er en av de mest sentrale forutsetningene for et fungerende lokaldemokrati, og Ytre Helgeland Kommunerevisjon bør etter administrasjonens oppfatning delta aktivt i en prosess som bidrar positivt i denne retningen. Dette toget går etter vårt skjønn nå.

Vedtak:

Under forutsetning av at Nordland fylkeskommune velger å satse på et felles interkommunalt revisjonsselskap fremover, ønsker styret å gi uttrykk for følgende:

Ytre Helgeland Kommunerevisjon er interessert i å bli en del av en slik ordning.

Styret mener at etablering av et konkurransedyktig offentlig alternativ er viktig med hensyn til behovet for kompetansekrevende arbeidsplasser i fylket. En slik etablering vil etter vårt skjønn sikre deltakerkommunene og fylkeskommunen revisjonstjenester av høy kvalitet til en riktig pris, og vil heller ikke avskjære andre løsninger i fremtiden. En senere konkurranseutsetting vil alltid være mulig.

Ytre Helgeland Kommunerevisjons vilje til å bli en del av et felles interkommunalt revisjonsselskap med nedslagsfelt i Nordland fylke, er selvsagt betinget av at våre deltakerkommuner for sin del fatter de nødvendige vedtak som gjør en slik integrasjon mulig.

Innholdet i vedtaket sendes til kontrollutvalgene i revisjonssamarbeidets deltakerkommuner og kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune.

Fra: Berit Pedersen
Sendt: 15. juni 2016 08:46
Til: Kristin Mathisen
Kopi: Kristin Karlsen
Emne: VS: Oversendelse av vedtak til kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune
Vedlegg: Vedtak sak 10.2016 - TIL KONTROLLUTVALGET I NORDLAND FYLKESKOMMUNE.pdf

Hei

Kan dere journalføre denne eposten.

Med vennlig hilsen

Berit Pedersen Rådgiver - Kontrollutvalget Mob: +47 91360938 berped@nfk.no
<<mailto:berped@nfk.no>>
[Skype <sip:berped@nfk.no>](skype://berped@nfk.no)



Tenk på miljøet. Ikke skriv ut denne e-posten hvis du ikke må.

Fra: Joseph Landu Lunda [<mailto:Joseph.Landu.Lunda@alstahaug.kommune.no>]
Sendt: 15. juni 2016 08:35
Til: Berit Pedersen <berped@nfk.no <<mailto:berped@nfk.no>>>
Emne: VS: Oversendelse av vedtak til kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune

Hei Berit,

Dette er Joseph Lunda fra Ytre Helgeland kommunerevisjon. Jeg viser til en kort samtale i går i Bodø og sender deg styrevedtak vedr. fremtidig organisering av revisjonsenheten.

Ha en fin dag.

Med vennlig hilsen

Joseph Landu Lunda

Fra: Joseph Landu Lunda
Sendt: 21. april 2016 12:00
Til: 'berit.pedersen@nfk.no'
Emne: Oversendelse av vedtak til kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune

Hei,

På vegne av styret i revisjonsenheten oversendes herved gjenpart av fremlegg og vedtak i sak 10/2016.

Jeg bekrefter at det vedlagte er rett utskrift.

Ta gjerne kontakt dersom det skulle være spørsmål.

Med vennlig hilsen

Joseph Landu Lunda
Kommunerevisor
Ytre Helgeland kommunerevisjon

Postboks 45, 8805 Sandnessjøen

Tel: 75075780/90780630

Mail: joseph.landu.lunda@alstahaug.kommune.no

[<mailto:joseph.landu.lunda@alstahaug.kommune.no>](mailto:joseph.landu.lunda@alstahaug.kommune.no)

Fra: Else-Annie Hansen <Else-Annie.Hansen@vestvagoy.kommune.no>
Sendt: 28. oktober 2016 14:02
Til: Berit Pedersen
Emne: Felles kommunerevisjon i Nordland
Vedlegg: Sak 07 Nordland kommunerevisjon1.docx

Vedlagt følger utskrift av vedtak i styret for Kommunerevisjonen i Lofoten.

Med vennlig hilsen
Kommunerevisjonen i Lofoten

Else-Annie Hansen
Revisjonssjef

Tlf.: 48040449



Tillegg til sakliste Styremøte 10.10.2016

SAK 07/2016 – FREMTIDIG ORGANSIERING AV REVISJONSENHETEN

Innledning

Utgangspunktet for saken er i hovedtrekk:

- 1 Nordland fylkeskommune har i mars 2016 besluttet å utrede egen revisjonsordning
- 2 I Nordland er det ikke etablert et større interkommunalt selskap slik som i andre fylker

Bakgrunn

Det har tidligere blitt vurdert en sammenslåing av enhetene Salten Kommunerevisjon IKS, Indre Helgeland Kommunerevisjon og Ytre Helgeland Kommunerevisjon, jfr. vedlagte prosjektrapport med arbeidstittel «Nordland Revisjon». Det viste seg imidlertid at dette sammenslåingsprosjektet, som etter vår vurdering var både tilfredsstillende utredet og rasjonelt begrunnet, av ulike årsaker ikke lot seg gjennomføre. Vi har ikke full oversikt når det gjelder rekkefølgen av begivenheter, samt hva som eventuelt utgjør årsak og virkninger. Det er imidlertid et faktum at kommunene Rana, Nesna og Lurøy konkurransutsatte revisjonstjenestene for perioden 01.01.2015–30.06.2017. I kjølvannet av denne prosessen, har etter hva vi forstår de øvrige av Indre Helgeland Kommunerevisjons tidligere klienter (kommunene Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Hemnes) valgt å knytte seg opp mot enten KomRev Trøndelag IKS eller KomRev NORD IKS. Inngåelse av avtaler om interkommunalt samarbeid eller deltakelse i interkommunale selskaper regnes som såkalt egenregi, og medfører slik sett ikke et krav om konkurransutsetting av revisjonstjenestene. Det har nå oppstått en ny situasjon – ved at fylkestinget har vedtatt en utredning av alternative modeller for sin revisjonsordning. Dette innebærer at fylkeskommunen kan komme til å ta initiativ til opprettelse av et interkommunalt revisjonsselskap, som vil kunne styrke den kommunale revisjonen i hele fylket. Det er grunn til å anta at prosjektet «Nordland Revisjon» ville ha lyktes dersom fylkeskommunen den gangen hadde gått inn for å etablere en større kommunal revisjonsenhet.

Nærmere om fylkestingets vedtak

Fylkestinget i Nordland besluttet på sin samling 7.–9. mars 2016 å be kontrollutvalget om å utrede revisjonsordningen. Alternativene er dagens ordning (revisjonsenhet i fylkeskommunen), deltakelse i et felles interkommunalt selskap eller kjøp av tjenestene etter forutgående konkurransutsetting. Saken skal legges frem til behandling under fylkestingets samling i juni. Det er forutsatt at utredningen gjennomføres av en «uhildet» part, samt at nødvendig involvering og ivaretagelse av berørte arbeidstakere finner sted. Saksdokumentene kan leses i sin helhet på hjemmesiden til Nordland fylkeskommune. Vi går derfor ikke nærmere inn på detaljene i denne omgang.

Kommunerevisjonsbransjen i Nordland i dag

Sett i et overordnet perspektiv er bildet av aktører og markedsandeler slik:

Opplysningene om befolkning er basert på statistikk pr. 01.01.2015. Markedsandelene (I og II) er basert på hhv. antall kommuner i klientporteføljen, og folketallet i de samme kommunene.

KomRev Trøndelag er hjemmehørende i Nord-Trøndelag fylke, og KomRev Nord i Troms fylke. Begge er hver for seg betydelig større revisjonsenheter enn aktørene i Nordland, og utfører også revisjonstjenestene for respektive fylkeskommuner.

KomRev Trøndelag har disse klientene blant kommunene i Nordland fylke:

Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Vefsn, Grane og Hattfjelldal.

KomRev NORD har følgende kommunekunder i vår region:

Narvik, Hemnes, Tysfjord, Lødingen, Tjeldsund, Evenes, Ballangen, Bø og Sortland.

Så vidt vi kjenner til, revideres følgende kommuner i Nordland av private revisjonsselskaper:

Nesna, Rana, Lurøy, Hadsel og Øksnes.

Kommunerevisjonsmarkedet i Nordland er vanskeligere å bedømme når det gjelder antall årsverk. Men løst anslått snakker vi trolig om minst 50–60 årsverk totalt sett, spesielt tatt i betraktning at det må antas å være en tendens til at det gjennomføres for lite forvaltningsrevisjon og for lite selskapskontroll i enkelte kommuner.

Administrasjonenes vurdering

Situasjonen har vært gjenstand for diskusjon blant lederne i de aktuelle revisjonsenhetene, og vår felles vurdering er at bransjeutviklingen samt den senere tids hendelser skaper et gunstig vindu for etablering av en konkurransedyktig offentlig aktør forankret i vårt eget fylke. Ytre Helgeland Kommunerevisjon har hele tiden hatt som overordnet strategisk målsetting nettopp å søke samarbeid og om mulig tettere integrasjon med andre offentlige aktører i kommunerevisjonsbransjen.

Utfordringen knyttet til drift av små og mellomstore revisjonsenheter er blant annet:

- Fagmiljøer som er sårbare for gjennomtrekk
- Manglende attraktivitet i kampen om de beste kandidatene
- Konkurransedyktighet når det gjelder kostnader
- Kundegrunnlaget er ofte begrenset
- Det er vanskelig å tiltrekke seg nye kunder

I tillegg vil prosesser knyttet til kommunesammenslåing etter hvert kunne stille enhetene overfor nye rasjonaliseringskrav, og de minste enhetene vil i beskjeden grad ha mulighet til å realisere stordriftsfordeler samtidig med at det ytes en fullverdig og faglig forsvarlig revisjonstjeneste.

Oppsummering

Ser man utviklingen i et litt større perspektiv, viser utviklingen innenfor andre samfunnssektorer at mangel på konkurransedyktige offentlige alternativer over tid kan gi opphav til økte kostnader. Blant annet fordi revisjon er kompleks tjeneste med et betydelig kommunikasjonsmoment, noe som blant annet krever lokal tilstedeværelse og utstrakt grad av samhandling mellom mennesker. Dette gjør at styring av omfang og kvalitet gjennom rene kommersielle kontrakter ikke alltid gir det optimale resultatet for oppdragsgiver. Av hensyn til den fremtidige konkurransen i markedet for kontroll og tilsyn av offentlig virksomhet, er det uten tvil slik at det vil tjene både økonomiske og andre interesser hos kjøperne av disse tjenestene at det skapes en robust konstellasjon forankret i Nordland. Målsettingen hos offentlige revisjonsenheter vil være å skape maksimal nytte for kundene. Virksomheten er ikke profittmotivert.

Vi ser for oss at en samling av eksisterende ressurser i Nordland først og fremst vil kunne realisere kostnadssynergi på områder som planlegging, oppdragsledelse og kvalitetskontroll.

Videre må det forutsettes at mer fylkeskommunal revisjon ute i distriktene vil kunne utføres gjennom lokal tilstedeværelse, og slik sett neppe vil innebære atter en runde med «sentralisering».

Avslutningsvis er det etter vår oppfatning slik at en samling av kommunerevisjonsbransjen i Nordland vil sikre eksisterende kompetansearbeidsplasser i hele fylket, og trolig ha et visst potensial for å kunne skape nye. Man må unngå at kontroll og tilsyn i offentlig sektor bare blir oppfattet som et lavinteresseprodukt og utelukkende som en kostnadspost. Velorganiserte revisjonstjenester er en av de mest sentrale forutsetningene for et fungerende lokaldemokrati, og Ytre Helgeland Kommunerevisjon bør etter administrasjonens oppfatning delta aktivt i en prosess som bidrar positivt i denne retningen. Dette toget går etter vårt skjønn nå.

Styret for Kommunerevisjonen i Lofoten innbys til å fatte følgende Vedtak:

Under forutsetning av at Nordland fylkeskommune velger å satse på et felles interkommunalt revisjonsselskap fremover, ønsker styret å gi uttrykk for følgende:

Kommunerevisjonen i Lofoten er interessert i å delta i utredning av en slik ordning.

Styret mener at etablering av et konkurransedyktig offentlig alternativ er viktig med hensyn til behovet for kompetansekrevene arbeidsplasser i fylket. En slik etablering vil etter vårt skjønn sikre deltakerkommunene og fylkeskommunen revisjonstjenester av høy kvalitet til en riktig pris, og vil heller ikke avskjære andre løsninger i fremtiden. En senere konkurranseutsetting vil alltid være mulig.

Kommunerevisjonen i Lofoten vilje til å bli en del av et felles interkommunalt revisjonsselskap med nedslagsfelt i Nordland fylke, er selvsagt betinget av at våre deltakerkommuner for sin del fatter de nødvendige vedtak som gjør en slik integrasjon mulig.

Innholdet i vedtaket sendes til kontrollutvalgene i revisjonssamarbeidets deltakerkommuner og kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune.

Leknes 16.09.2016

Else-Annie Hansen
revisjonssjef



KOMMUNEREVISJONEN I LOFOTEN

RØST - VÆRØY - MOSKENES - FLAKSTAD - VESTVÅGØY - VÅGAN

10

Sak 07/16 **Intensjon om en Kommunerevisjonen i Nordland – faglig samarbeid mellom kommunerevisjonene i Nordland.**

Innstilling:

Styret for Kommunerevisjonen i Lofoten innbys til å fatte følgende Vedtak:

Under forutsetning av at Nordland fylkeskommune velger å satse på et felles interkommunalt revisjonsselskap fremover, ønsker styret å gi uttrykk for følgende:

Kommunerevisjonen i Lofoten er interessert i å delta i utredning av en slik ordning. Styret mener at etablering av et konkurransedyktig offentlig alternativ er viktig med hensyn til behovet for kompetansekrevene arbeidsplasser i fylket. En slik etablering vil etter vårt skjønn sikre deltakerkommunene og fylkeskommunen revisjonstjenester av høy kvalitet til en riktig pris, og vil heller ikke avskjære andre løsninger i fremtiden. En senere konkurranseutsetting vil alltid være mulig.

Kommunerevisjonen i Lofoten vilje til å bli en del av et felles interkommunalt revisjonsselskap med nedslagsfelt i Nordland fylke, er selvsagt betinget av at våre deltakerkommuner for sin del fatter de nødvendige vedtak som gjør en slik integrasjon mulig.

Innholdet i vedtaket sendes til kontrollutvalgene i revisjonssamarbeidets deltakerkommuner og kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune.

Vedtak:

Under forutsetning av at Nordland fylkeskommune velger å satse på et felles interkommunalt revisjonsselskap fremover, ønsker styret å gi uttrykk for følgende:

Kommunerevisjonen i Lofoten er interessert i å delta i utredning av en slik ordning. Styret mener at etablering av et konkurransedyktig offentlig alternativ er viktig med hensyn til behovet for kompetansekrevene arbeidsplasser i fylket. En slik etablering vil etter vårt skjønn sikre deltakerkommunene og fylkeskommunen revisjonstjenester av høy kvalitet til en riktig pris, og vil heller ikke avskjære andre løsninger i fremtiden. En senere konkurranseutsetting vil alltid være mulig.

Kommunerevisjonen i Lofoten vilje til å bli en del av et felles interkommunalt revisjonsselskap med nedslagsfelt i Nordland fylke, er selvsagt betinget av at våre deltakerkommuner for sin del fatter de nødvendige vedtak som gjør en slik integrasjon mulig.

Innholdet i vedtaket sendes til kontrollutvalgene i revisjonssamarbeidets deltakerkommuner og kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune.

Enstemmig vedtatt.

Hovedkontor Vestvågøy

Avd. Vågan

Kommunerevisjonen i Lofoten

Else-Annie Hansen
Revisjonssjef

Ole Marhaug
styreleder

Hovedkontor Vestvågøy

Postboks 188 - 8376 LEKNES
Tlf.: 760 56000

Avd. Vågan

Rådhuset - 8300 SVOLVÆR
Tlf.: 754 20000

Til styret i Salten kommunerevisjon IKS

Deres ref.: *

Vår ref.: adm/styret/PAA

Dato: 14. oktober 2016

SAK 12/2016 – FREMTIDIG ORGANSIERING AV REVISJONSENHETEN

Innledning

Utgangspunktet for saken er i hovedtrekk:

- ① Nordland fylkeskommune har i mars 2016 besluttet å utrede egen revisjonsordning
- ② Deltakerne i Ytre Helgeland kommunerevisjon har i januar 2016 besluttet tilsvarende utredning
- ③ I Nordland er det ikke etablert et større interkommunalt selskap slik som i andre fylker

Bakgrunn

Det har tidligere blitt vurdert en sammenslåing av enhetene Salten Kommunerevisjon IKS, Indre Helgeland kommunerevisjon og Ytre Helgeland kommunerevisjon. Det ble utarbeidet en prosjektrapport med arbeidstitel «Nordland Revisjon» som konkluderte med å anbefale at det ble etablert et felles interkommunalt selskap for disse tre revisjonsenheter. Denne er tidligere behandlet av styret i Salten kommunerevisjon i sak 13/13 og styret sluttet seg til rapportens konklusjoner. Det viste seg imidlertid at dette sammenslåingsprosjektet, som etter vår vurdering var både tilfredsstillende utredet og rasjonelt begrunnet, av ulike årsaker ikke lot seg gjennomføre. Se styresak 8/14. Vi har ikke full oversikt når det gjelder rekkefølgen av begivenheter, samt hva som eventuelt utgjør årsak og virkninger. Det er imidlertid et faktum at kommunene Rana, Nesna og Lurøy konkurranseutsatte revisjonstjenestene for perioden 01.01.2015–30.06.2017. I kjølvannet av denne prosessen, har etter hva vi forstår de øvrige av Indre Helgeland Kommunerevisjons tidligere klienter (kommunene Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Hemnes) valgt å knytte seg opp mot enten KomRev Trøndelag IKS eller KomRev NORD IKS. Inngåelse av avtaler om interkommunalt samarbeid eller deltakelse i interkommunale selskaper regnes som såkalt egenregi, og medfører slik sett ikke et krav om konkurranseutsetting av revisjonstjenestene.

Det har nå oppstått en ny situasjon – ved at fylkestinget har vedtatt en utredning av alternative modeller for sin revisjonsordning. Dette innebærer at fylkeskommunen kan komme til å ta initiativ til opprettelse av et interkommunalt revisjonsselskap, som vil kunne styrke den kommunale revisjonen i hele fylket. Det er grunn til å anta at prosjektet «Nordland Revisjon» ville ha lyktes dersom fylkeskommunen den gangen hadde gått inn for å etablere en større kommunal revisjonsenhet.

Nærmere om fylkestingets vedtak

Fylkestinget i Nordland besluttet på sin samling 7.–9. mars 2016 å be kontrollutvalget om å utrede revisjonsordningen. Alternativene er dagens ordning – egen fylkesrevisjon, deltakelse i et felles interkommunalt selskap eller kjøp av tjenestene etter forutgående konkurranseutsetting.

Salten kommunerevisjon IKS www.salten-revisjon.no Org. nr.: 986 655 271 MVA E-post: post@salten-revisjon.no

Hovedkontor Fauske

Postadresse: Postboks 140, 8201 Fauske
Besøksadresse: Torggata 10, 2.etg.
Telefon: 75 61 03 80
Faks: 75 61 03 89

Avdeling Bode

Postadresse: Postboks 429, 8001 Bode
Besøksadresse: Posthusgården, Havnegata 9
Telefon: 75 61 03 90
Faks: 75 61 03 98

Det er forutsatt at utredningen gjennomføres av en «uhildet» part, samt at nødvendig involvering og ivaretagelse av berørte arbeidstakere finner sted.

Nærmere om vedtaket hos deltakerne i Ytre Helgeland kommunerevisjon

Deltakerne i det interkommunale samarbeidet er Herøy kommune, Alstahaug kommune, Leirfjord kommune, Dønna kommune, Lurøy kommune og Træna kommune. Sistnevnte kommune har gjort vedtak om konkurranseutsetting i løpet av 2016, og vil i så fall tre ut av samarbeidet.

Deltakerkommunene har i løpet av januar og februar 2016 besluttet å be kontrollutvalgene foreta en vurdering av organiseringen av revisjonstjenestene. Aktuelle løsninger er nåværende ordning (interkommunalt samarbeid), sammenslåing med andre revisjonsenheter (interkommunalt selskap) eller kjøp av revisjonstjenestene basert på konkurranseutsetting.

Kommunerevisjonsbransjen i Nordland i dag

Sett i et overordnet perspektiv er bildet av aktører og markedsandeler slik:

Aktør	Org. form	Kunder	Folketall	Andel I	Andel II	Gj. snitt
Salten Kommunerevisjon	IKS	9	80 338	29,5 %	33,2 %	8 926
KomRev Nord	IKS	9	45 391	28,5 %	18,9 %	5 066
KomRev Trøndelag	IKS	8	29 557	18,2 %	12,2 %	3 695
Ytre Helgeland Kommunerevisjon	§27	6	14 541	13,6 %	6,0 %	2 424
Kommunerevisjonen i Lofoten	§27	6	24 178	13,6 %	10,0 %	4 030
Ansatt i kommunen	Ingen	1	4 991	2,3 %	2,1 %	4 991
Andre ordninger	AS	5	42 486	11,4 %	17,6 %	8 497
TOTALT		44	261 682	100,0 %	100,0 %	5 893

Opplysningene om befolkning er basert på statistikk pr. 01.01.2015. Markedsandelene (I og II) er basert på hhv. antall kommuner i klientporteføljen, og folketallet i de samme kommunene.

KomRev Trøndelag er hjemmehørende i Nord-Trøndelag fylke, og KomRev Nord i Troms fylke. Begge er hver for seg betydelig større revisjonsenheter enn aktørene i Nordland, og utfører også revisjonstjenestene for respektive fylkeskommuner.

KomRev Trøndelag har disse klientene blant kommunene i Nordland fylke:

Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Vefsn, Grane og Hattfjelldal.

KomRev NORD har følgende kommunekunder i vår region:

Narvik, Hemnes, Tysfjord, Lødingen, Tjeldsund, Evenes, Ballangen, Bø og Sortland.

Så vidt vi kjenner til, revideres følgende kommuner i Nordland av private revisjonsselskaper:

Nesna, Rana, Lurøy, Hadsel og Øksnes.

Kommunerevisjonsmarkedet i Nordland er vanskeligere å bedømme når det gjelder antall årsverk. Men løst anslått snakker vi trolig om minst 50–60 årsverk totalt sett, spesielt tatt i betraktning at det må antas å være en tendens til at det gjennomføres for lite forvaltningsrevisjon og for lite selskapskontroll i enkelte kommuner.

Administrasjonenes vurdering

Situasjonen har vært gjenstand for diskusjon blant lederne i de aktuelle revisjonsenheterne, og vår felles vurdering er at bransjeutviklingen samt den senere tids hendelser skaper et gunstig vindu for etablering av en konkurransedyktig offentlig aktør forankret i vårt eget fylke. Salten kommunerevisjon IKS har hele

tiden hatt som overordnet strategisk målsetting nettopp å søke samarbeid og om mulig tettere integrasjon med andre offentlige aktører i kommunerevisjonsbransjen.

Utfordringen knyttet til drift av små og mellomstore revisjonsenheter er blant annet:

- Fagmiljøer som er sårbare for gjennomtrekk
- Manglende attraktivitet i kampen om de beste kandidatene
- Konkurransedyktighet når det gjelder kostnader
- Kundegrunnlaget er ofte begrenset
- Det er vanskelig å tiltrekke seg nye kunder

I tillegg vil prosesser knyttet til kommunesammenslåing etter hvert kunne stille enhetene overfor nye rasjonaliseringskrav, og de minste enhetene vil i beskjeden grad ha mulighet til å realisere stordriftsfordeler samtidig med at det ytes en fullverdig og faglig forsvarlig revisjonstjeneste.

Oppsummering

Ser man utviklingen i et litt større perspektiv, viser utviklingen innenfor andre samfunnssektorer at mangel på konkurransedyktige offentlige alternativer over tid kan gi opphav til økte kostnader. Blant annet fordi revisjon er kompleks tjeneste med et betydelig kommunikasjonsmoment, noe som blant annet krever lokal tilstedeværelse og utstrakt grad av samhandling mellom mennesker. Dette gjør at styring av omfang og kvalitet gjennom rene kommersielle kontrakter ikke alltid gir det optimale resultatet for oppdragsgiver.

Av hensyn til den fremtidige konkurransen i markedet for kontroll og tilsyn av offentlig virksomhet, er det uten tvil slik at det vil tjene både økonomiske og andre interesser hos kjøperne av disse tjenestene at det skapes en robust konstellasjon forankret i Nordland. Målsettingen hos offentlige revisjonsenheter vil være å skape maksimal nytte for kundene. Virksomheten er ikke profittmotivert.

Vi ser for oss at en samling av eksisterende ressurser i Nordland først og fremst vil kunne realisere kostnadssynergi på områder som planlegging, oppdragsledelse og kvalitetskontroll.

Videre må det forutsettes at mer fylkeskommunal revisjon ute i distriktene vil kunne utføres gjennom lokal tilstedeværelse, og slik sett neppe vil innebære atter en runde med «sentralisering».

Avslutningsvis er det etter vår oppfatning slik at en samling av kommunerevisjonsbransjen i Nordland vil sikre eksisterende kompetansearbeidsplasser i hele fylket, og trolig ha et visst potensial for å kunne skape nye. Man må unngå at kontroll og tilsyn i offentlig sektor bare blir oppfattet som et lavinteresseprodukt og utelukkende som en kostnadspost. Velorganiserte revisjonstjenester er en av de mest sentrale forutsetningene for et fungerende lokaldemokrati, og Salten kommunerevisjon IKS bør etter administrasjonens oppfatning delta aktivt i en prosess som bidrar positivt i denne retningen. Dette toget går etter vårt skjønn nå.

Forslag til vedtak:

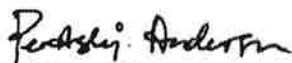
Under forutsetning av at Nordland fylkeskommune velger å satse på et felles interkommunalt revisjonsselskap fremover, ønsker styret å gi uttrykk for følgende:

Salten kommunerevisjon IKS er interessert i å bli en del av en slik ordning.

Styret mener at etablering av et konkurransedyktig offentlig alternativ er viktig med hensyn til behovet for kompetansekrevene arbeidsplasser i fylket. En slik etablering vil etter vårt skjønn sikre deltakerkommunene og fylkeskommunen revisjonstjenester av høy kvalitet til en riktig pris, og vil heller ikke avskjære andre løsninger i fremtiden. En senere konkurranseutsetting vil alltid være mulig.

Salten kommunerevisjon IKS vilje til å bli en del av et felles interkommunalt revisjonsselskap med nedslagsfelt i Nordland fylke, er selvsagt betinget av at våre deltakerkommuner for sin del fatter de nødvendige vedtak som gjør en slik integrasjon mulig.

Innholdet i vedtaket sendes til kontrollutvalgene Salten og kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune.



Per Asbjørn Andersen
Daglig leder

SAK 40/17

Budsjett for kontroll og tilsyn 2018

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.08.2017

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS: Honorarer eierkommunene
- Salten kontrollutvalgsservice – prognose kostnader 2018 fordelt på kommune

Bakgrunn for saken

Forskrift om kontrollutvalg § 18 pålegger kontrollutvalget å utarbeide forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen. I merknadene heter det at budsjettet skal omfatte kontrollutvalgets og revisjonens samlede virksomhet. Kontrollutvalgets forslag til budsjettramme skal følge formannskapetets innstilling til kommunestyret:

§ 18. Budsjettbehandlingen

Kontrollutvalget utarbeider forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen eller fylkeskommunen. Kontrollutvalgets forslag til budsjettramme for kontroll- og revisjonsarbeidet skal følge formannskapetets/kommunerådets eller fylkesutvalgets/fylkesrådets innstilling til kommunestyret eller fylkestinget.

Budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen omfatter revisor, kontrollutvalg og sekretariat.

Utgifter til revisjon

Når det gjelder revisor er Bodø kommune tilsluttet Salten kommunerevisjon IKS, der representantskapet vedtar budsjetttramme for virksomheten. Utgifter fordeles budsjettmessig ut fra revisors planlagte aktivitet for den enkelte eierkommune. Det er ikke lagt opp til vesentlige endringer i driften fra 2017 til 2018. Bodø kommunes honorar til revisjonen var beregnet til ca kr 2 465 000 i 2017. Selskapet opplyser at det beregner honorar for 2017 til kr 2 526 000 – en økning på cirka 2,5 % fra 2017.

Utgifter til sekretariat

Salten kontrollutvalgsservice yter sekretariattjenester til kommunene i Salten, også Bodø. Det er ikke lagt opp til vesentlige endringer i driften fra 2017 til 2018. Utgiftene til sekretariatet fordeles ut fra folketall, aktivitet i kontrollutvalgene og et fastbeløp. Bodø kommunes andel av sekretariatets utgifter er for 2018 beregnet til ca kr 435 000. Tilsvarende tall for 2017 var kr 431 000. Den faktiske utgiften avhenger av utviklingen i folketall i de 9 eierkommunene, samt møtehyppheten i de 9 kontrollutvalgene.

Kontrollutvalgets egne kostnader

Ordinære driftsutgifter tilknyttet kontrollutvalget, så som godtgjørelser, tapt arbeidsfortjeneste etc er budsjettert sammen med utgifter til øvrige politiske organer. Det kan ut over dette være behov for at kontrollutvalgets medlemmer deltar på kurs eller opplæring som vedrører utvalgets arbeidsområde. For 2017 foreslås det at det settes av kr 60.000 til dette formålet. Det legges opp til ca 7 møter i utvalget i 2017. (Det ble gjennomført 9 møter i 2015, og 7 møter i 2016).

Alle tall er basert på forventet aktivitet. Endret aktivitet kan medføre endret utgiftsnivå. Oppsummert utgjør forslag til budsjett til kontroll og tilsyn følgende:

Regnskaps- og forvaltningsrevisjon, selskapskontroll	Kr 2 526 000
Sekretærbistand	Kr 435 000
Kurs og opplæring, andre driftsutgifter	Kr 60 000
Sum	Kr 3 021 000

Utgifter til revisor og sekretariat har historiske sett vært budsjettert på grunnlag av forventet omfang av ordinært revisjons- henholdsvis sekretariatsarbeid gjennom året. Det er ikke satt av egne midler til kontrollutvalgets disposisjon dersom det skulle oppstå behov for større granskninger eller utredninger utenom dette. Dersom et slikt behov skulle oppstå, så må man i det enkelte tilfelle be bystyret om midler.

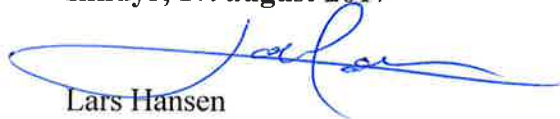
Forslag til vedtak:

Bodø kommunes utgifter til tilsyn og kontroll (revisjon, sekretariat og kontrollutvalg) 2018 foreslås budsjettert til kr 3 021 000.

Regnskaps- og forvaltningsrevisjon, selskapskontroll	Kr 2 526 000
Sekretærbistand	Kr 435 000
Kurs og opplæring, andre driftsutgifter	Kr 60 000
Sum	Kr 3 021 000

Saken oversendes formannskapet, jfr forskrift om kontrollutvalg § 18.

Inndyr, 17. august 2017



Lars Hansen

Sekretær for kontrollutvalget

*

Deres ref.:

Var ref.:

Dato:

7) Honorarer eierkommunene

Disse er basert på de forutsetninger som lå til grunn ved omdanning av Salten kommunerevisjon til IKS og således godkjent av eierkommunene. Økningen i budsjettrammen utgjør 2,5 %. Jeg foreslår derfor samme økning i honorarer eierkommunene i 2018:

	Budsjett 2017	Fordeling budsjettramme 2018
Steigen-63	548 000	562 000
Sørfold-65	564 000	578 000
Saltdal-124	1 076 000	1 103 000
Hamarøy-68	595 000	610 000
Beiarn-59	513 000	526 000
Fauske-179	1 563 000	1 602 000
Bodø-283	2 465 000	2 526 000
Meløy-94	825 000	846 000
Gildeskål-65	564 000	578 000
Til sammen	8 713 000	8 931 000

Prognose fordeling kostnader SKU 2018- detaljer

Salten kontrollvalgservice

Budsjett total 2018 kr 1 420 000

Anslag møtehyppighet ut fra erfaringstall per kommune

Folketall pr 1/1 2017

Kommune	Innbyggere pr 1/1 2017	Vekt	Budsjett ant. møter	Vekt	Fastbeløp 1/9 av total	Vekt	% tot	Sum pr kommune
Beiam	1 043	1/3	2	1/3	kr 52 593	1/3	5,84 %	kr 82 941
Bodø	51 022	1/3	7	1/3	kr 52 593	1/3	30,61 %	kr 434 727
Fauske	9 729	1/3	6	1/3	kr 52 593	1/3	12,82 %	kr 182 080
Gildeskål	2 024	1/3	3	1/3	kr 52 593	1/3	7,10 %	kr 100 792
Hamarøy	1 810	1/3	3	1/3	kr 52 593	1/3	7,01 %	kr 99 545
Meløy	6 435	1/3	6	1/3	kr 52 593	1/3	11,47 %	kr 162 894
Saltdal	4 702	1/3	4	1/3	kr 52 593	1/3	9,05 %	kr 128 526
Steigen	2 543	1/3	4	1/3	kr 52 593	1/3	8,17 %	kr 115 951
Sørfold	1 958	1/3	4	1/3	kr 52 593	1/3	7,93 %	kr 112 544
Sum	81 266		39					
Sum					kr 473 333		100,00 %	kr 1 420 000



SAK 41/17

Revisors vurdering av egen uavhengighet

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.08.2017

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS 7. august 2017: Egenvurdering av uavhengighet

Bakgrunn for saken:

I henhold til forskrift om revisjon § 15 skal oppdragsansvarlig revisor for regnskapsrevisjon og oppdragsansvarlig revisor for forvaltningsrevisjon minimum hvert år avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget

Vedlagt følger en kortfattet egenvurdering datert 7. august 2017 fra Salten kommunerevisjon v/Liv Anne Kildal, som oppdragsansvarlig regnskapsrevisor, og Bjørn Vegard Gamst som oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor.

Nærmere bestemmelser om revisors uavhengighet finnes i forskrift om revisjon § 13:

Den som foretar revisjon etter denne forskrift kan ikke inneha andre stillinger hos kommunen eller fylkeskommunen eller i virksomhet som den kommunen eller fylkeskommunen deltar i ved siden av revisoroppdraget.

Den som foretar revisjon kan ikke være medlem av styrende organer i virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen deltar i.

Den som foretar revisjon kan ikke delta i, eller ha funksjoner i annen virksomhet når dette kan føre til at vedkommendes interesser kommer i konflikt med interessene til oppdragsgiverne eller på annen måte er egnet til å svekke tilliten til den som foretar revisjon.

I tillegg er det gitt bestemmelser i samme forskrift § 14 vedrørende rådgivningstjenester mv:

Den som foretar revisjon for en kommune eller fylkeskommune etter denne forskrift kan ikke utføre rådgivnings- eller andre tjenester for kommunen eller fylkeskommunen, dersom dette er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet.

Den som foretar revisjon kan ikke yte tjenester som hører inn under den revisjonspliktiges egne ledelses- og kontrolloppgaver.

Den som foretar revisjon kan ikke opptre som fullmektig for den revisjonspliktige. Unntak fra dette gjelder ved bistand i skattesaker etter domstolsloven § 218.

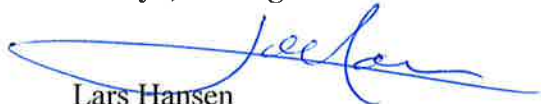
Vurdering

Sekretariatet har ingen merknader til egenvurderingen. Kontrollutvalgsforskriften pålegger kontrollutvalget et "påse"-ansvar i forhold til revisor, og dette ansvaret følges opp bl.a ved den årlige formelle behandlingen av revisors erklæring om uavhengighet.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget i Bodø kommune tar revisors egenvurdering av sin uavhengighet datert 7. august 2017 til etterretning. Utvalget ber om å bli løpende orientert om forhold som kan endre vurderingen av uavhengighet.

Inndyr, 17. august 2017



Lars Hansen

Sekretær for kontrollutvalget

Salten kontrollutvalgsservice
Dato 17.08.2017
Jnr. 17/678
Arkiv nr. 412 3.1
Hjemmel u off:

Kontrollutvalget i Bodø

Deres ref.: *

Vår ref.: 5010/A2/bvg/lak

Dato: 7. august 2017

EGENVURDERING AV UAVHENGIGHET

I henhold til forskrift av 15. juni 2004 om revisjon av kommuner, jf § 15, skal revisor vurdere sin egen uavhengighet i forhold til revisjonen av kommunen.

Uavhengigheten er vurdert i forhold til Bodø kommune. Jeg ser ingen forhold som er til hinder for å revidere regnskapet til Bodø kommune og øvrige kommunale regnskap, eller til å være ansvarlig for gjennomføring av de planlagte forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Liv Anne Kildal

Liv Anne Kildal

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor

Bjørn Vegard Gamst

Bjørn Vegard Gamst

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Hovedkontor Fauske

Postadresse: Postboks 140, 8201 Fauske
Besøksadresse: Torggata 10, 2.etg.
Telefon: 75 61 03 80
Faks: 75 61 03 89

Avdeling Bodø

Postadresse: Postboks 429, 8001 Bodø
Besøksadresse: Posthusgården, Havnegata 9
Telefon: 75 61 03 90
Faks: 75 61 03 98

SAK 42/17

Orienteringer fra revisjon og sekretariat

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.08.2017

Vedlegg:

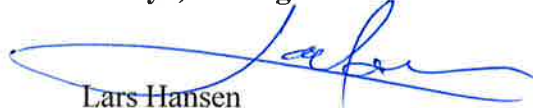
- Fylkesmannen i Nordland, udatert: Tilsynsrapport: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen (Hunstad ungdomsskole)
- Fylkesmannen i Nordland, udatert: Tilsynsrapport: Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging (Hunstad ungdomsskole)
- Helsetilsynet 15.06 2017: Tilsynsrapport: Rapport fra tilsyn med tjenester til eldre i sykehjem i Bodø kommune 2017

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget gis orienteringer fra revisjon og sekretariat om status når det gjelder arbeidet med kontroll og tilsyn.

I samsvar med tidligere praksis, og med anbefaling i rapporten ”85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll”, holdes kontroll utvalget orientert om rapporter fra statlige tilsyn som har ”*interesse for kommunen og kontrollarbeidet*”. Vedlagt er derfor 2 rapportdokument fra Fylkesmannen i Nordland, og ett fra Helsetilsynet.

Inndyr, 17. august 2017



Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

Salter	kontrollutvalgsservice
Dato	16.06.2017
Jnr.	17/607
Arkiv nr.	412 6.1
Hjemmel u off:	

TILSYNSRAPPORT

Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen

Bodø kommune - Hunstad ungdomsskole



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Bodø kommune – Hunstad ungdomsskole	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	4
2.2 Tema for tilsynet.....	4
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
3. Skolens arbeid med opplæringen i fag	5
3.1 Rettslige krav	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	6
3.3 Fylkesmannens vurderinger.....	8
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	9
4. Undervisvurdering for å øke elevens læringsutbytte	10
4.1 Rettslige krav	10
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	11
4.3 Fylkesmannens vurderinger.....	13
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	14
5. Undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning	14
5.1 Rettslige krav	14
5.2 Fylkesmannens undersøkelser	15
5.3 Fylkesmannens vurderinger.....	16
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	16
6. Vurdering av behov for særskilt språkopplæring	17
6.1 Rettslige krav	17
6.2 Fylkesmannens undersøkelser	17
6.3 Fylkesmannens vurderinger.....	18
6.4 Fylkesmannens konklusjon.....	18
6.5 Fylkesmannen bemerker.....	18
7. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd	19
7.1 Tilsynet er ikke utvidet til å omfatte skoleeiers system	19
8. Frist for retting av brudd på regelverket	19
9. Skoleeiers frist til å rette	21
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	22



Sammendrag

Tema og formål

Fylkesmannen gjennomfører i perioden 2014 – 2017 felles nasjonalt tilsyn med temaet *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen*. Tilsynet er delt inn i fire undertema: skolens arbeid med opplæringen i fag, individuell undervisvurdering i fag, spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Fylkesmannen foretar nå tilsyn over dette tema med Bodø kommune, der Hunstad ungdomsskole er valgt ut for stedlig tilsyn inneværende år.

Det overordnede målet for tilsynet er å bidra til at alle elever i grunnopplæringen får et godt utbytte av den opplæringen som tilbys. Formålet med tilsynet er å sjekke om skolen følger opplæringsloven med forskrifter, og å bidra til bedre regel forståelse og regeletterlevelse i kommuner og skoler.

Gjennomføring

Det ble gjennomført veiledning for skoleeier og skoleledere i Bodø 8. desember 2016, hvor det ble informert nærmere om tema og bakgrunn for tilsynet. I tillegg ble veiledningsmateriell og egenvurderingsskjema utarbeidet av Utdanningsdirektoratet presentert.

Etter varsel om tilsyn av 17. januar 2017, har skolen sendt inn forespurt dokumentasjon. Den 22. og 23. mars 2017 ble det gjennomført stedlig tilsyn ved Hunstad ungdomsskole hvor rektor og utvalgte lærere ble intervjuet. Vi har også hatt samtaler med elever og foreldre.

Fylkesmannen har nå gransket og vurdert skriftlige og muntlige opplysninger.

Avdekkede brudd på regelverket

Oppfyllelse av elevenes rett til et godt utbytte av opplæringen skjer på skolen. Det er skoleledelsen og de ansatte som i det daglige må arbeide for at elevene skal få et godt utbytte av opplæringen. Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlige for at pliktene i opplæringsloven blir oppfylt. Skoleeier må ha et forsvarlig system for å sikre at kravene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter blir oppfylt.

Fylkesmannen har avdekket forhold som tilsier at praksis må endres.

Status på rapporten og veien videre

I denne tilsynsrapporten får kommunen en *rimelig frist* til å rette de brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Dersom bruddene på regelverket ikke rettes innen rettefristen vil Fylkesmannen vedta *pålegg om retting* i enkeltvedtak.



1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 17.01.2017 tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen i Bodø kommune. Undersøkelsene har vært på skolenivå ved Hunstad ungdomsskole.

Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handler om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av tre områder for tilsyn: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen (som denne rapporten omhandler), forvaltningskompetanse og skolebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell¹ knyttet til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og veiledningssamlinger.

Det er skoleeier som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Skoleeier er derfor adressat for denne foreløpige tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 31.08.2017. Dersom brudd på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2. Om tilsynet med Bodø kommune – Hunstad ungdomsskole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som brudd på regelverket, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er rettet mot skolens kjernevirksomhet: skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen.

Hovedpunkter i tilsynet vil være:

- Skolens arbeid med opplæringen i fag
- Undervisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte
- Undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning
- Vurdering av behov for særskilt språkopplæring

Tilsynet skal bidra til at skoleeier som ansvarlig sørger for at elevene:

- får kjennskap til og opplæring i målene som gjelder for opplæringen

¹ <http://www.udir.no/Regelverk/regelverk/tilsyn/>



- får tilbakemeldinger og involveres i eget læringsarbeid for å øke sitt utbytte av opplæringen
- får vurdert kontinuerlig hvilket utbytte de har av opplæringen
- blir fulgt opp og får nødvendig tilrettelegging når utbytte av opplæringen ikke er tilfredsstillende

I tilsynet vurderer vi om elevene får dette på Hunstad ungdomsskole.

Manglende etterlevelse av regelverket kan medføre at elevene ikke får realisert sine muligheter eller får lite utbytte av opplæringen.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Bodø kommune ble åpnet gjennom brev 17.01.2017. Skoleeier er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju, se vedlegg.

3. Skolens arbeid med opplæringen i fag

3.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med opplæringen i fag. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

Rektor skal sikre at opplæringens innhold er knyttet til kompetansemål i faget

Undervisningspersonalet skal tilrettelegge og gjennomføre opplæringen etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06), jf. opplæringsloven § 2-3 og forskrift til opplæringsloven § 1-1. Det betyr at opplæringen skal ha et innhold som bygger på kompetansemålene i læreplanen og bidrar til at disse blir nådd. Rektor må organisere skolen slik at dette blir ivaretatt, jf. opplæringsloven § 2-3.

Rektor skal sikre at undervisningspersonalet ivaretar elevens rett til å kjenne til mål for opplæring og hva som blir vektlagt i vurdering av elevens kompetanse.

Underveisevurdering skal brukes som et redskap i læreprosessen og bidra til å forbedre opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11. Eleven skal kjenne til hva som er målene for opplæringen og hva som vektlegges i vurderingen av hans eller hennes kompetanse, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-1. Det betyr at elevene må kjenne til kompetansemålene i læreplanene for fagene, og at de er grunnlaget for vurderingen av elevens kompetanse. De skal også kjenne til hva læreren vektlegger når læreren vurderer et arbeid. Fra og med 8. trinn skal elevene kjenne til hva som skal til for å oppnå de ulike karakterene. Rektor må organisere skolen for å sikre at undervisningspersonalet formidler dette til elevene.

Rektor skal sikre at opplæringen dekker alle kompetansemålene på hovedtrinnet / i faget og de individuelle opplæringsmålene i IOP.

Undervisningspersonalet skal tilrettelegge og gjennomføre opplæringen etter LK06, jf. opplæringsloven § 2-3 og forskrift til opplæringsloven § 1-1. For de fleste fag i



grunnskolen og for noen fag i videregående skole er kompetansemålene satt per hovedtrinn eller etter flere års opplæring. I slike tilfeller må rektor sikre at elevene får opplæring i alle kompetansemålene i faget / på hovedtrinnet gjennom opplæringsløpet. En elev som får spesialundervisning, kan ha unntak fra kompetansemålene i de ordinære læreplanene, jf. opplæringsloven § 5-5. Gjeldende opplæringsmål for eleven skal fremgå av en individuell opplæringsplan (IOP). Skolen må sikre at elevens opplæring dekker de individuelle opplæringsmålene.

Alle elever som har vedtak om spesialundervisning, skal ha IOP.

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever som får spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Det må fremgå av IOP-en hvilket tidsintervall den gjelder for.

Innholdet i IOP-en skal samsvare med enkeltvedtaket når det gjelder innholdet i opplæringen og synliggjøre eventuelle avvik fra LK06.

IOP-en skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres, jf. opplæringsloven § 5-5. Reglene for innhold i opplæringen gjelder så langt de passer for spesialundervisningen. Det kan medføre at målene for opplæringen avviker fra kompetansemålene i læreplanene i LK06.

Før skolen/skoleeier gjør et enkeltvedtak om spesialundervisning, skal PPT utarbeide en sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen skal gi tilrådning om innholdet i opplæringen, blant annet realistiske opplæringsmål for eleven og hvilken opplæring som gir eleven et forsvarlig opplæringstilbud. Vedtaket om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen, og eventuelle avvik må begrunnes. Vedtaket om spesialundervisning fastsetter rammene for opplæringen og dermed innholdet i IOP-en. IOP-en kan først tas i bruk etter at det er fattet enkeltvedtaket om spesialundervisning.

IOP-en må ha egne mål for opplæringen når elevens opplæring avviker fra ordinære læreplaner, og skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at IOP-en er samordnet med den ordinære opplæringsplanen (klassens) planer.

Reglene om innhold i opplæringen (kompetansemålene i læreplanene) gjelder for spesialundervisning så langt de passer, jf. § 5-5 i opplæringsloven. Skolen skal legge vekt på utviklingsmulighetene for eleven og de opplæringsmålene som er realistiske innenfor det samme totale undervisningstimetallet som for andre elever, jf. opplæringsloven § 5-1. Den individuelle opplæringsplanen skal vise målene for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-5. Dersom vedtaket om spesialundervisning ikke inneholder avvik fra LK06, eller bare angir færre kompetansemål i et fag enn i den ordinære læreplanen, må dette også komme klart frem i IOP-en. Det må også komme klart frem i hvilke fag eller deler av fag eleven eventuelt skal følge ordinær opplæring (i klassen). Skolen må ha en fremgangsmåte som angir hvordan spesialundervisningen og den ordinære opplæringen skal ses i sammenheng / arbeide sammen i slike tilfeller. Fremgangsmåten må være kjent og innarbeidet av de som har ansvaret for å utvikle IOP-en og for å gjennomføre opplæringen.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Skolen lager årsplaner i fag på de enkelte trinn. I planleggingsuka før skolestart settes det av tid til å gjennomgå årsplanene og justere for eventuelle endringer. Ledelsen gir beskjed til faglærerne hvis det er gjort endringer i læreplanene, og forventer at lærerne



holder seg oppdatert på læreplanene i sine fag. Kompetansemålene blir brutt ned og omgjort til læringsmål. Ut i fra årsplanene blir det laget halvårsplaner som igjen er utgangspunkt for 2-ukersplaner. På 2-ukersplanene er det mål for hva eleven skal lære i perioden.

Årsplanene legges i en mappestruktur som ledelsen er inne og ser på. Tilsynet viser at det i årsplaner i matematikk, kroppsøving og samfunnsfag på flere trinn er kompetansemål der deler er kuttet ut eller har andre verb.

Det er en forventning fra ledelsen om at lærerne skal gjøre elevene kjent med mål for opplæringen gjennom at det skal stå mål på arbeidsplanene og at mål skal kommuniseres til elevene i undervisningen. Lærerne er godt kjent med dette. Arbeidsplanene lages til hver klasse på trinnene. Gjennomgang av disse viser at det varierer hvordan mål skrives inn. I de fleste tilfellene er det læringsmål for den enkelte perioden som står. I noen fag er det kompetansemål, og i noen få tilfeller er det ikke mål i faget på trinnets arbeidsplan.

Det er fokus på å ha vurderingskriterier i fagene. Elevene får vite mål for opplæringen og det lages vurderingskriterier til oppgaver, innleveringer og prøver. Elevene er noen ganger med på å lage kriteriene.

Det er faggrupper i fagene på tvers av trinn. Disse møtes flere ganger i semesteret, men møtefrekvensen varierer fra fag til fag. Årsplanlegging gjennomføres på trinnet og av den enkelte faglærer. For store fag er det flere faglærere på trinnet, mens det i de mindre fagene stort sett er bare en lærer. Årsplanene som er sendt inn inneholder ikke alle kompetansemålene siden de er fordelt på trinn. Det legges opp til at trinnteamet følger elevene alle tre årene.

Det er kontaktlærer som har ansvar for å følge opp arbeidet med IOP. Kontaktlærer har i denne ansvar for den generelle delen av læreplanen. Det er faglærer som lager de faglige delene av IOP. Elever som ikke har unntak fra de ordinære kompetansemålene får som regel sin spesialundervisning sammen med resten av klassen. Elever som har unntak fra de ordinære kompetansemålene har i større grad undervisning i mindre grupper eller en til en. IOP'en er et verktøy som lærerne bruker i spesialundervisningen. Skolens PP-medarbeider benyttes aktivt.

Det gjennomføres overføringsmøter med avgiverskolene før elevene begynner på ungdomsskolen. Det gjennomføres egne overføringsmøter for elever med behov for særskilt tilrettelegging eller spesialundervisning. Kontaktlærerne får tidlig beskjed om elever som skal ha spesialundervisning. IOP skal utarbeides for elever som har vedtak om spesialundervisning. Tilsynet viser at det er klart kommunisert fra ledelsen. Elevene følges opp av ledelsen og skolens PP-medarbeider. For elever som har vedtak om spesialundervisning fra skolestart, er det frist for når IOP skal være ferdig. For elever som får vedtak i løpet av skoleåret, utarbeides det IOP så snart vedtaket foreligger.

Innsendte enkeltvedtak har klare mål for opplæringen. I vedtak der det avvikes fra LK06, er det egne mål i faget i vedtaket. Vedtakene bygger på sakkyndig vurdering, og de anbefalingene som gis der. Vi har ikke fått vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering. Tilsynet viser at de som skriver IOP benytter enkeltvedtak for å lage mål for eleven der det er snakk om avvik fra den ordinære læreplanen.



Tilsynet viser at det i enkelte tilfeller kan ta noe tid før rektor fatter enkeltvedtak. Da kan det hende at arbeidet med IOP starter før enkeltvedtaket er på plass. Lærerne er tydelig på at IOP'en ikke kan tas i bruk før enkeltvedtaket er klart.

Skolen har flere elever som har avvik fra de ordinære læreplanene. Graden av avvik varierer. Fra elever som har avvik i enkelte fag til elever som har avvik i alle fag. Det er opprettet et studierom som er bemannet med en lærer hele dagen, der elever som har spesialundervisning kan gå hvis de opplever at de trenger ekstra hjelp. Skolen har også et rom kalt «Pusterommet» der elever med stort behov for tilrettelegging kan oppholde seg og få undervisning store deler av dagen.

IOP viser at det er laget egne mål for elever der vedtaket viser at det er avvik fra LK06. Tilsynet viser at det er praksis å ha elevene mest mulig inne i klasserommet sammen med resten av klassen. Det legges opp til at mesteparten av spesialundervisningen kan gis i et tolærersystem i faget.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Tilsynet viser at skolen har ferdige årsplaner i fag som blir justert hvert år. Ledelsen ved skolen legger til rette gjennom å avsette tid til å oppdatere planene i planleggingsuka. Ledelsen gir også beskjed hvis det har vært endringer i de nasjonale planene. I flere av de innsendte årsplanene finner vi kompetansemål som har forskjellig verb fra de gjeldende læreplanene. Vi ser også noen årsplaner der det som heter kompetansemål er splittet opp, og bare deler av kompetansemålet ligger på trinnet. Forklaringen på dette varierer i intervjuene. Det fremkommer at kompetansemål som har endret innhold, ikke nødvendigvis blir endret på skolens årsplaner fordi det bare er språklige endringer, eller fordi endringene ikke anses å være betydelige.

Læreplanene er å regne som forskrifter, og innholdet i dem kan ikke endres. Selv om det kan være snakk om små språklige endringer, kan forskjellen på bruken av verb føre til en tolkning av innholdet som blir feil. Verb som brukes i kompetansemålene, vil også ha en betydning for hvordan elev og lærer vurderer kompetansen.

Siden vi finner at årsplanene inneholder kompetansemål som avviker fra gjeldende læreverk, kan vi ikke konkludere med at rektor sikrer at opplæringen har et innhold som bygger på kompetansemålene.

Ledelsen har lagt stor vekt på at lærerne skal gjøre målene kjent for elevene. Det gis uttrykk for at dette er forventet at skal gjøres til hver undervisningsøkt. Tilsynet viser at det er stor variasjon hvordan dette gjøres i undervisningen. Felles for alle er at elevene har 2-ukersplaner der det står mål i de fleste fag. Enkelte skriver i tillegg mål for undervisningen på tavla, andre sier dem muntlig. Det varierer også når elevene får vite målene for opplæringen. Enkelte gjør dette i hver økt, mens andre bare gjør dette i oppstarten av et tema.

Tilsynet viser at kompetansemålene i svært liten grad kommuniseres til elevene. Vi ser at det i enkelte fag står kompetansemål på arbeidsplanene til elevene, men det er mer unntaksvis. Enkelte læreverk har kompetansemålene skrevet, men det gjøres ingen sikring av om disse er gjeldende.

Vi finner at det er en innarbeidet fremgangsmåte at elevene i forbindelse med prøver og innleveringer får vite vurderingskriteriene. I enkelte tilfeller får også elevene være med å sette kriterier, men det er ikke en utbredt praksis ved skolen. Tilsynet viser også at det



er variasjoner mellom fag og mellom lærer på hvordan elevene får vite hva læreren vektlegger.

Som nevnt over er det en innarbeidet fremgangsmåte at årsplaner sjekkes ved skolestart, men endringer i kompetansemål blir ikke nødvendigvis oppdatert. Tilsynet har vist at det i enkelte tilfeller undervises etter kompetansemål som ikke er gjeldende. Våre funn viser at alle kompetansemålene dekkes av opplæringen. Delvis gjennom fagmøter på tvers av trinn og delvis ved at teamet følger trinnet alle tre årene. Vår vurdering er at dette ikke er tilstrekkelig. Ikke alle fagene har samme struktur for fagmøter. Særlig gjelder dette de praktisk-estetiske fagene. Vi finner heller ingen felles praksis for å sikre at alle kompetansemålene blir dekket ved bytte av lærer i faget underveis i opplæringen. Tilsynet viser at elever med vedtak om spesialundervisning får opplæring som dekker målene i IOP.

Vår konklusjon blir derfor at rektor sikrer at elever med spesialundervisning får opplæring som dekker målene i IOP, men at rektor ikke sikrer at opplæringen dekker alle kompetansemålene på hovedtrinnet i den ordinære opplæringen.

Tilsynet viser at elever med vedtak om spesialundervisning får IOP. De innsendte IOP og vedtak viser også at innholdet i IOP samsvarer med enkeltvedtakene. IOP og vedtak synliggjør avvik fra LK06 der det er aktuelt.

Våre funn viser også at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Skolen har ikke sendt inn vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering. De innsendte vedtakene bygger på den sakkyndige vurderingen. Tilsynet viser at lærerne som lager IOP bruker både enkeltvedtak og sakkyndig vurdering i arbeidet. I enkelte tilfeller kan arbeidet med IOP starte før enkeltvedtaket foreligger, men den blir ikke tatt i bruk før vedtaket er fattet.

Innsendte vedtak med avvik fra den ordinære opplæringen er tydelige på hvilke mål som eleven skal oppnå. IOP'ene viser også at vedtaket benyttes som utgangspunkt og at det lages konkrete mål for spesialundervisningen.

Funn fra tilsynet viser at skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at spesialundervisningen er samordnet med den ordinære opplæringen. Mye av undervisningen gis i form av tolærersystem i timene. I tillegg legges det opp til at så mye som mulig av opplæringen skal foregå i den ordinære klassen. Det er stor grad av samarbeid mellom den som gjennomfører spesialundervisningen og den som gjennomfører den ordinære opplæringen.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Rektor sikrer ikke at undervisningspersonalet knytter opplæringens innhold til kompetansemål i det enkelte faget.

Rektor sikrer ikke at opplæringen samlet dekker alle kompetansemålene på hovedtrinnet/i faget

Rektor sikrer at undervisningspersonalet ivaretar elevens rett til å kjenne til mål for opplæringen og hva som blir vektlagt i vurderingen av kompetanse

Rektor sikrer at opplæringen samlet dekker alle individuelle opplæringsmål i IOP.

Skolen utarbeider IOP hvert år for alle elever som har vedtak om spesialundervisning.

Innholdet i IOP samsvarer med enkeltvedtaket når det gjelder innholdet i opplæringen, herunder når det er gjort avvik fra LK06.



IOP-en har egne mål for opplæringen når elevens opplæring skal avvike fra ordinære læreplaner.

Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at IOP-en er samordnet med den ordinære opplæringen (klassens) planer.

4. Underveisvurdering for å øke elevens læringsutbytte

4.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med underveisvurdering for å øke elevens læringsutbytte av opplæringen. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller i forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

Elevene skal få veiledning i hvilke kompetansemål fra LK06 eller mål i IOP-en som opplæringen er knyttet til.

Elevene skal gjøres kjent med målene for opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-1. Dette gjelder for alle årstrinn og gjelder også for elever med individuelle mål i en IOP. Elevene skal gjøres i stand til å forstå hva de skal lære, og hva som er formålet med opplæringen. Lærerne gjennomfører opplæringen og må kommunisere dette til elevene.

Elevene skal få veiledning i hva det legges vekt på i vurderingen i faget.

Eleven skal kjenne til hva som vektlegges i vurderingen av hans eller hennes kompetanse, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-1. Det betyr at elevene skal kjenne til hva som kjennetegner ulik grad av kompetanse, og hva det legges vekt på i vurderingen av en prestasjon. Kravet til at det skal være kjent for eleven, innebærer at det ikke holder at informasjonen ligger på Internett eller kan fås ved å spørre læreren. Lærerne må kommunisere grunnlaget for vurderingen til elevene.

Elevene skal få tilbakemeldinger på hva de mestrer, og veiledning i hva de må gjøre for å øke sin kompetanse.

Vurderingen underveis i opplæringen skal gi god tilbakemelding og rettledning til eleven og være et redskap i læreprosessen, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 3-2 og 3-11. Underveisvurdering skal bidra til at eleven øker sin kompetanse i fag, jf. forskriften § 3-11. Underveisvurderingen skal gis løpende og systematisk, den kan både være skriftlig og muntlig, skal inneholde begrunnet informasjon om kompetansen til eleven og skal gis med sikte på faglig utvikling.

Elevene skal involveres i vurderingen av eget læringsarbeid.

Elevene skal delta aktivt i vurderingen av eget arbeid, egen kompetanse og egen faglig utvikling, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-12. Lærerne må sørge for at elevene involveres i dette. Elevens egenvurdering skal være en del av underveisvurderingen.

Elevene skal fra og med 8. årstrinn få halvårsvurdering midt i opplæringsperioden i alle fag og på slutten av opplæringsåret i fag som ikke er avsluttet. Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at lærerne i halvårsvurderingen gir informasjon om elevenes kompetanse i fagene og veiledning om hvordan elevene kan øke kompetansen sin.



Halvårsvurdering i fag er en del av undervisvurderingen og skal uttrykke elevens kompetanse knyttet til kompetansemålene i læreplanverket, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-13. Halvårsvurdering skal også gi veiledning i hvordan eleven kan øke kompetansen sin i faget.

Halvårsvurdering uten karakter skal elevene få gjennom hele grunnopplæringen. Dette gjelder alle elever uavhengig av vedtak og type opplæring. Vurderingen kan være både skriftlig og muntlig.

Fra og med 8. årstrinn skal halvårsvurdering både med og uten karakter gjennomføres midt i opplæringsperioden og på slutten av opplæringsåret dersom faget ikke blir avsluttet. Halvårsvurderingen med og uten karakter gjenspeiler da den samme kompetansen.

Skolen må gjennomføre halvårsvurderinger på riktig tidspunkt og ha en innarbeidet fremgangsmåte for at innhold er i samsvar med forskriften.

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at årsrapporten inneholder en vurdering av elevens utvikling ut fra målene i IOP-en.

For elever med spesialundervisning skal skolen, i tillegg til halvårsvurdering med og uten karakter, en gang i året utarbeide en skriftlig rapport. Rapporten skal blant annet gi vurdering av elevens utvikling i forhold til målene i IOP, jf. opplæringsloven § 5-5.

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at årsrapporter gis på riktige tidspunkt og har et innhold i samsvar med forskriften.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

Elevene skal vite hvilke opplæringsmål opplæringen er knyttet til. Hunstad ungdomsskole har lagt ved dokumentasjon i form av årsplaner, ukeplaner og IOP`er. Intervjuer viser at det er en klar forventning fra ledelsen at lærerne selv skal være med på å sikre at nye eller endrede kompetansemål blir fanget opp hvert år, men at det er svært variabelt om dette gjøres. Ledelsen opplyser om at de også gir beskjed til personalet om endringer i læreplanen.

I intervjuer med personalet kommer det fram at det er godt samarbeid om fag på hvert trinn, og at det brukes felles årsplan, maler for ukeplaner og prøver. Årsplanen blir gjennomgått hvert år av en faggruppe. Ledelsen opplyser om at de sjekker mål på årsplaner. Innsendte årsplaner inneholder mål, men flere planer har uriktige kompetansemål fra læreplanen LK06, mens andre har kompetansemål som har endret ordlyd i forhold til LK06. Fylkesmannen har mottatt noen årsplaner der det legges til grunn ufullstendige mål for samfunnsfag og kroppsøving. Årsplanene i samfunnsfag er endret, eksempler på dette er at verbet «undersøke» erstattes med «forklare», og at noen kompetansemål blir kuttet ned og slått sammen. Eksempel på dette er at kompetansemålet «gjøre greie for kolonialisering og imperialismen og gje døme på avkolonisering» er omskrevet til «Gjøre greie for imperialismen og forklare teknologiske og samfunnsmessige erfaringer som følge av den industrielle revolusjon».

Alle innsendte ukeplaner har formulerte mål, men dette er sjeldent kompetansemål fra LK06. Intervjuer viser at lærerne «pakker ut» kompetansemål til mer håndgripelige mål, og i noen tilfeller er dette emnemål eller innledning fra kapittelside i læreverket. Noen forteller oss at elevene på 10. trinn oftere får presentert kompetansemål fra LK06 enn på

8. trinn.

Det er en uttalt forventning fra ledelsen at mål skal kommuniseres ut til elevene skriftlig på tavla i begynnelsen av hver undervisningstime. I tilsynet går det fram at det er ulik praksis i personalet. Noe av veiledningen vedrørende kompetansemål blir gitt muntlig i timene, andre sier at målene skrives på tavla i tilfeller der dette er hensiktsmessig, mens andre forteller at de ikke har kommet i gang med dette ennå. Det synes å være enklere å presentere mål for en matematikktime enn i praktisk-estetiske fag.

Når det gjelder veiledning i hva som blir vektlagt i vurderingen av elevens kompetanse, finner tilsynet store forskjeller mellom lærerne, og mellom fag. Noen forteller at de gjør dette, noen gjør det av og til mens andre ikke kjenner til forskjellen mellom vurderingskriterier og kompetansemål. Tilsynet finner også at det ikke er en innarbeid fremgangsmåte innad på trinnene, om hvordan elevene skal veiledes i hva som blir vektlagt i vurderingen av kompetanse. Ikke alle lærerne utarbeider vurderingskriterier for elevene, og oftest er det når elevene skal testes i etterkant at dette gjøres. I den grad vurderingskriterier utarbeides, er elevene sjeldent med på dette.

Elevene skal få tilbakemelding på hva de mestrer, og veiledning i hva de må gjøre for å øke sin kompetanse. Det gis både skriftlige tilbakemeldinger på prøver og innleveringer, samt muntlige tilbakemeldinger i timer og igjennom samtaler med elevene – den jevnlig tilbakemeldingen blir i stor grad gitt muntlig i det daglige arbeidet. I bare noen få tilfeller får elevene være med på å utarbeide kriterier. I tilbakemeldingene gis det også informasjon om hvordan elevene skal komme seg videre og oppnå en høyere kompetanse i faget.

Elevene skal involveres i vurderingen av eget læringsarbeid. Fylkesmannen har ikke blitt forevist noen dokumentasjon på egenvurdering og kan ikke se at det er noen innarbeidet rutine i skolens personale som sikrer elevene dette. Intervju med lærere gir oss ulike svar angående elevenes vurdering av eget læringsarbeid. Noen gjør dette, men det gjennomføres i liten grad, og det oppleves som tilfeldig. Noen lærere mener at samtalen på kontaktmøtet kan åpne opp for elevens egenvurdering. Personalet er ikke kjent med skolens rutiner for gjennomføring av egenvurdering, og gjennom intervjuer ser vi at det er store forskjeller mellom trinnene. Også samtaler med elever bekrefter at de i liten eller ingen grad involveres i vurderingen av sitt eget læringsarbeid.

Hunstad ungdomsskole har en innarbeidet fremgangsmåte med tanke på å gi halvårsvurdering i forbindelse med kontaktmøtet, der også de foresatte deltar. Halvårsvurdering i fag skjer to ganger pr år, i oktober og mars/april. Alle faglærere skal da gi skriftlig tilbakemelding for hver elev angående faglig ståsted og en framovermelding som inneholder begrunnelse for karakteren, samt veiledning om hvordan eleven kan øke sin kompetanse. Innsendt dokumentasjon viser at dette gjøres ulikt fra lærer til lærer – ikke alle gir veiledning i hvordan eleven kan øke sin kompetanse.

Halvårsvurderingen skrives inn i IT-systemet Visma FLYT Skole. Før kontaktmøtet sendes halvårsvurderingen hjem slik at den danner grunnlaget for samtalen på kontaktmøtet. I noen tilfeller deles denne ut på kontaktmøtet. Også elever med IOP har kontaktmøter og får halvårsvurdering.



Gjennom intervjuer går det fram at alle elevene, i tillegg til halvårsvurdering på kontaktmøtene, også får karakter i alle fag til jul og til sommeren. Halvårsvurderingen som blir gitt i oktober og mars/april, danner grunnlaget for karakteren elevene får ved semesterslutt.

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at årsrapporten for IOP inneholder en vurdering av elevens utvikling ut fra målene i IOP'en. Gjennom intervjuer kommer det fram at selv om det er en del av personalet som er usikre på rutiner rundt årsrapporten, så utarbeides det hvert år en skriftlig rapport for de elevene som har IOP. Den faglærer som har undervisningen, skriver også evalueringen. Kontaktlærer evaluerer i tillegg den generelle delen. Denne årsrapporten kommer i tillegg til halvårsvurderingen som alle andre elever også får. Hunstad ungdomsskole har sendt inn dokumenter som viser at dette blir gjort.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Praksis ved Hunstad ungdomsskole viser at det ikke er en omforent forståelse i personalet når det gjelder veiledning i hvilke kompetansemål fra LK06 som opplæringen knyttes til.

Gjennom de eksemplene på ukeplaner vi har fått, kommer det i liten grad fram hvilke kompetansemål som legger grunnlaget for undervisningen. Det er varierende bruk av mål på ukeplaner, og vi ser at kompetansemål brukes i mindre grad på 8. og 9. trinn. I intervjuer med personalet kommer det fram at det er godt samarbeid om fag på hvert trinn, og at det brukes årsplan, felles maler for ukeplaner og felles prøver. Likevel er det stor variasjon på hvilken måte målene kommuniseres ut til elevene. Dette kan være uheldig og sårbart dersom det er opp til hver enkelt lærer å avgjøre om, og hvordan, man velger å presentere målene til elevene.

Intervjuer viser at lærere ikke i stor nok grad veileder elevene i hva det legges vekt på i faget. Selv om dette gjøres sporadisk, viser tilsynet at det ikke er en innarbeidet fremgangsmåte, men personavhengig. Skolen har ikke framlagt dokumentasjon som viser at det blir utarbeidet vurderingskriterier. Vurderingskriterier ville gjort det lettere for elevene å skulle vurdere egen kompetanse og læringsarbeid, og lettet arbeidet for lærere i å grunnlegge karaktersetningen.

Fylkesmannens undersøkelser viser at det er forskjeller i hvordan lærerne arbeider med å gi tilbakemeldinger til elevene på hva de mestrer, og hvordan veiledningen blir gitt for å øke kompetansen. Likevel ser vi igjennom tilsynet at lærerne ved skolen veileder elevene på hvordan de kan øke sin kompetanse. Det blir gitt både muntlige og skriftlige tilbakemeldinger, og selv om de muntlige tilbakemeldingene også i stor grad vises i teoretiske fag, ser vi også at disse i stor grad brukes i f. eks kroppsøving og kunst og håndverk.

Intervju med lærere gir oss vage svar angående elevenes vurdering av eget læringsarbeid. Det som synes å være praksis er at mye skjer i dialog med eleven underveis, uten at elevene egentlig forstår at det handler om egenvurdering. Også på kontaktmøtene åpnes det opp for en viss egenvurdering på grunnlag av halvårsvurderingen, men dette vil da være på et mer generelt grunnlag. Fylkesmannen kan ikke se at det finnes noen innarbeidet fremgangsmåte i skolens personale som sikrer elevene egenvurdering, men også her ser vi store forskjeller mellom de ulike trinnene. Vi finner ikke en felles forståelse for kompetansebegrepet. En slik felles forståelse er viktig



for å kunne planlegge undervisning, og gi en god undervisvurdering som kan gi eleven innsikt i egen kompetanse og hva som må til for å øke denne.

Fylkesmannen finner at skolens praksis vedrørende halvårsvurdering i fag for elever på ungdomstrinnet ikke tilfredsstillende de kravene som er gitt i forskrift til opplæringsloven § 3-13. Hunstad ungdomsskole gir halvårsvurderingen like før, eller under, kontaktmøtet midt i semesteret høst og vår. Halvårsvurderingen med karakter gis til jul og til sommeren, og inneholder verken ståsted eller fremovermelding. Karakteren skal gjenspeile og være grunnlaget for den vurderingen som ble gitt i halvårsvurderingen. Dermed blir det for lenge mellom undervisvurderingen *uten* karakter gitt på kontaktmøtet, og halvårsvurderingen *med* karakter gitt til jul eller sommer.

Innsendt dokumentasjon viser at skolen i årsrapport for IOP vurderer elevens utvikling ut fra målene i IOP.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommune, Hunstad ungdomsskole, har ikke en innarbeidet fremgangsmåte for hvordan lærerne veileder elevene om hvilke kompetansemål opplæringen knyttes til, eller hvordan elevene blir kjent med hva som blir lagt vekt på i vurderingen.

Hunstad ungdomsskole sørger ikke for å involvere elevene i vurderingen av eget læringsarbeid.

Elevene fra og med 8. årstrinn får ikke halvårsvurdering uten karakter midt i opplæringsperioden i alle fag. De får heller ikke slik halvårsvurdering på slutten av opplæringsåret i fag som ikke er avsluttet.

Lærerne gir elevene tilbakemeldinger på hva de mester i fagene, og de veileder elevene om hva de må gjøre for å øke sin kompetanse i det enkelte faget.

Hunstad ungdomsskole har en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at lærerne i halvårsvurderingen gir informasjon om elevenes kompetanse i fagene, og veiledning om hvordan eleven kan øke sin kompetanse.

Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at årsrapporten for IOP inneholder en vurdering av elevens utvikling ut fra målene i IOP`en.

5. Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning

5.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og i forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Læreren skal, som en del av underveisvurderingen, vurdere om den enkelte eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11. Skolen



må ha en kjent og innarbeidet fremgangsmåte slik at lærerne vurderer systematisk og løpende om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø blir vurdert for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og basert på vurderingen må skolen eventuelt gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring.

Alle elever har krav på tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven § 1-3. Dersom en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal skolen først vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen må se på om tiltak knyttet til arbeidsmåter, vurderingspraksis og arbeidsmiljø kan bidra til at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Fremgangsmåten for dette må være kjent og innarbeidet. Dette skal skolen gjøre før eleven eventuelt blir henvist til PPT for en sakkyndig vurdering med tanke på spesialundervisning.

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning og sikre at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor.

I noen tilfeller vil skolens vurdering og eventuelle utprøving av tiltak etter opplæringsloven § 5-4 konkludere med at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Eleven har da krav på spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Det er viktig at prosessen for å kunne gi spesialundervisning blir startet så snart som mulig etter at behovet for dette er avdekket. Undervisningspersonalet har derfor både plikt til å vurdere om en elev trenger spesialundervisning og å melde fra til rektor når det er behov for det, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen må ha en fremgangsmåte som er kjent og innarbeidet blant lærerne slik at de vurderer og melder behov for spesialundervisning.

5.2 Fylkesmannens undersøkelser

Lærerne ved Hunstad ungdomsskole vurderer i varierende grad om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Tilsynet viser at det ikke finnes noen felles forståelse for når en bekymring er stor nok til å meldes inn. At det ikke er en felles forståelse for kompetansebegrepet, bidrar kanskje til det. Gjennom intervjuer framkommer det at enkelte bruker prøver/kapitteltester for å vurdere elevens læringsutbytte, noen bruker innleveringer og innsats i timene, mens andre nevner nasjonale prøver som eventuelt grunnlag for bekymring. Noen lærere uttaler at mye vurdering skjer kontinuerlig gjennom samtaler med elevene i timene.

Lærerne er opptatte av raskt å sette i gang tiltak når de mener at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Saken tas gjerne opp på trinnet først, slik at også andre lærere kan komme med sine tanker. Intervjuer viser at lærerne varierer på arbeidsmåter og mengde stoff som skal innlæres. Det kan lages andre typer planer, elevene kan benytte seg av studierommet for tettere oppfølging – et eget rom med begrenset antall plasser og som alltid har en pedagog til stede. Det vurderes også arbeidsmengde og struktur på arbeidsøkta, differensierte arbeidsplaner og ulike grupperinger av elever. Tilsynet viser at lærerne i liten grad ser på egen vurderingspraksis i de tilfeller elevene ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

I dokumentet «Når vi er bekymret for en elev – veileder», står det en sjekkliste for hvilke aktiviteter som skal gjennomføres fra bekymring til tiltaksplan. Her står det nedfelt at bekymring skal tas opp med trinnet før det samtales med eleven og deretter foresatte.

Så innkaller kontaktlærer foresatte til møte, eventuelt sammen med rektor/inspektør, før det utformes en tiltaksplan som over en periode på 4-6 uker skal gjennomføres og evalueres. Under intervjuene er det ingen som snakker om dokumentet «Når vi er bekymret for en elev – veileder» uten at det etterspørres eksplisitt om dette, og intervjuer med personalet viser at rutinen i dokumentet ikke er kjent.

Vi får sprikende svar om hva som skjer når en lærer er bekymret. Noen tar dette opp med læreren de deler klasse med, noen tar dette opp på teammøtet, noen går til HUS-teamet, mens mange nevner PPT-arbeider som har arbeidsplass på skolen. Bare en lærer sier at man går til rektor og melder bekymring.

Det framkommer i tilsynet at PPT-arbeider på skolen er rask til å gjennomføre observasjoner, tester og kartlegging. Dette fører til at det går kort tid fra bekymring meldes til tiltak settes i gang.

5.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen vurderer at lærere som ser at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, tar tak i dette og utveksler informasjon med andre lærere hvis det trengs. Tiltakene er variable, og selv om arbeidet er usystematisk viser våre funn at lærerne gjør sine vurderinger og greier å tilpasse opplæringen til den enkelte elev.

Vi finner ikke at det er en innarbeidet fremgangsmåte i arbeidet med å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer dette. Ulike svar i intervjuene under tilsynet viser at dette ikke er et systematisk arbeid. Det er heller ikke en ensartet praksis som sier noe om tidspunktet lærere bør sette inn tiltak.

Tilsynet avdekker at lærere i varierende grad reflekterer over egen vurderingspraksis i forbindelse med elevenes manglende læreutbytte. Arbeid med Vurdering for læring vil kunne hjelpe skolen å få dette implementert i praksis. Satsingen er inne i sitt siste år med pulje 7, men det finnes tilgjengelige ressurser som nettkurs.² Når det gjelder vurdering av arbeidsmåter og læringsmiljø, vurderes dette bredt og inngående og skolen har mange ulike innfallsvinkler og ressurser som kan brukes.

Ved Hunstad ungdomsskole har en PPT-arbeider sin arbeidsplass. Dette virker som en god løsning for skolen, da intervjuer viser at terskelen for å søke råd er lav, og videre at det er enkelt å få hjelp til å kartlegge elever for å vurdere om en elev har behov for spesialundervisning. Samtidig viser intervjuer at lærere ikke melder dette til rektor.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommune, Hunstad ungdomsskole, har ikke en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen har heller ikke en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres en vurdering av egen vurderingspraksis. Videre ser vi i tilsynet at vurderingen av både arbeidsmåter og læringsmiljø gjøres i stor grad.

Skolen har ikke en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor.

² <http://www.mooc.no/course/skolebasert-vurdering-for-laering/>



Fylkesmannen finner at Hunstad ungdomsskole gjennomfører tiltak når lærerne har mistanke om at en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Hunstad ungdomsskole har en felles innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning når de ikke får tilfredsstillende utbytte av den tilpassede opplæringen som er gitt.

6. Vurdering av behov for særskilt språkopplæring

6.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med å vurdere behov for særskilt språkopplæring. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og i forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk. For elever med behov for særskilt norskopplæring må en innarbeidet fremgangsmåte sikre at det blir vurdert om eleven også har behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Elever i grunnopplæringen med annet morsmål enn norsk og samisk, har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen på skolen, jf. opplæringsloven § 2-8. Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Skoleeier har ansvaret for at kartleggingen av elevens norskferdigheter blir gjort før vedtaket om særskilt språkopplæring. I de fleste tilfeller er det skolen som gjennomfører kartleggingen. Skolen må også vurdere om eleven eventuelt har behov for morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Skolen må ha en kjent og innarbeidet fremgangsmåte som sikrer dette.

Elever med vedtak om særskilt språkopplæring skal få kartlagt sine norskferdigheter underveis i opplæringen.

Skolen skal også kartlegge eleven underveis i opplæringen når eleven får særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8. Dette for å vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen på skolen. Skolen må foreta en individuell vurdering av tidspunktet for dette.

6.2 Fylkesmannens undersøkelser

Skolen følger Bodø kommunes retningslinjer for opplæring av flerspråklige elever, oppdatert desember 2016. Ifølge retningslinjene kan nyankomne elever velge om de vil starte på nærskolen eller på mottaksskole. De kan i utgangspunktet være på mottaksskole i ett år før de overføres til nærskolen. Det gjennomføres mottaksmøte med nyankomne elever som ledes av undervisningsinspektør II på Bankgata ungdomsskole. Rutinene sier videre at det skal fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Det legges opp til at elever som får vedtak om særskilt språkopplæring skal følge Læreplan i Grunnleggende norsk (GNO).

Flerspråklige elever får en egen språkperm som skal inneholde kartlegginger, vurderinger og elevarbeider. Denne permens skal følge eleven frem til avslutning av særskilt språkopplæring.



Kommunen har også utviklet en mal for enkeltvedtak etter oppl.l. § 2-8 med veiledning. Skolen bruker denne malen ved utarbeidelse av enkeltvedtak. De innsendte vedtak viser at det blir gjort en vurdering av elevens nivå i forhold til GNO plan. De viser til at det gis særskilt norskopplæring i et antall timer. Innsendte vedtak viser også at det skal gis tospråklig opplæring, men det angis bare språk. Det gis ingen begrunnelse eller angis antall timer. Intervju og annen innsendt dokumentasjon viser at skolen bruker begrepet *morsmålsopplæring*, selv om veilederen til enkeltvedtak sier at Bodø kommune ikke gir morsmålsopplæring.

Skolen har en lærer som har ansvar for særskilt norskopplæring på hvert trinn. Disse bruker språkpermen i arbeidet. Elevene blir jevnlig vurdert etter nivåene og målene i GNO planen. Det er vanlig med 114 årstimer (3 uketimer), og undervisningen gis enten som en-til-en eller i grupper. Elever med særskilt norskopplæring kan ha sin opplæring mens resten av klassen har andre fag.

Det blir gjort en kontinuerlig vurdering av om elevene har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Skolen har ikke hatt elever som er kommet så langt at det er fattet vedtak om avslutning av særskilt språkopplæring.

6.3 Fylkesmannens vurderinger

Ved å følge kommunens retningslinjer har skolen en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk. Dette gjøres i samarbeid med mottaksskole. Fylkesmannen kan ikke finne at det gjøres en vurdering av om eleven også har behov for tospråklig opplæring og/eller morsmålsopplæring. Tilsynet viser også at begrepene tospråklig opplæring og morsmålsopplæring blandes. Vi kan derfor ikke konkludere med at skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elever med særskilt norskopplæring også har behov for tospråklig opplæring og/eller morsmålsopplæring.

Skolen har egne lærere som har ansvar for særskilt norskopplæring på hvert trinn. Tilsynet viser at disse bruker språkpermene til elevene aktivt, og at elevenes norskferdigheter kartlegges underveis i opplæringen. Selv om skolen ikke har hatt elever som er vurdert til å ha gode nok norskferdigheter til å følge den ordinære opplæringen, viser våre funn at vurderingene som gjøres har til hensikt å avgjøre dette.

6.4 Fylkesmannens konklusjon

Skolen har ikke en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at det blir vurdert om eleven også har behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring når eleven har behov for særskilt norskopplæring.

Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk. Norskferdighetene til elever med vedtak om særskilt språkopplæring blir kartlagt underveis i opplæringen.

6.5 Fylkesmannen bemerker

Fylkesmannen har i dette tilsynet sett på skolens praksis med vurdering og kartlegging jf. oppl.l. § 2-8. Vi har ikke sett på organiseringen som sådan, men tilsynet viser forhold som vi ønsker å bemerke.

I Mal for enkeltvedtak er det i veiledningen sagt at Bodø kommune ikke gir morsmålsopplæring. Oppl.l. § 2-8 første ledd er tydelig på at behovet for morsmålsopplæring skal vurderes. Det er ikke anledning til på generelt grunnlag å si at



det er vurdert og ikke funnet behov. Det skal gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Dette bør konkretiseres i malen og veiledningen.

7. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd

7.1 Tilsynet er ikke utvidet til å omfatte skoleeiers system

Vi har vurdert å utvide tilsynet til å omfatte om skoleeier har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp om kravene i regelverket er oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Dette gikk frem av vårt varselbrev. Til å vurdere dette har vi lagt til grunn skoleeiers og skolens egenvurdering, intervju på skolen og dokumenter og funn i tilsynet. Samlet sett vurderer vi at informasjon fra disse kildene ikke tilsier en utvidelse av tilsynet til å omfatte om skoleeier har et forsvarlig system innenfor det temaet tilsynet omfatter. Vi viser da spesielt til:

- *Ledersamtaler med rektorer*
- *Utviklingsbesøk*
- *Bruk av kvalitetskontrollsystem (1310.no)*
- *Det er utviklet felles maler for vedtak og rapporter som gjennomgås av skoleeier*

Vi understreker at denne informasjonen ikke er et godt nok grunnlag til å vurdere om skoleeiers system oppfyller alle kravene i regelverket. Vi kan derfor på et senere tidspunkt gjennomføre tilsyn med om skoleeier har et forsvarlig system innenfor temaet i dette tilsynet eller på andre områder. Dette kan bli aktuelt dersom vi får nye opplysninger fra andre kilder eller gjennom andre tilsyn.

8. Frist for retting av brudd på regelverket

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 6 konstatert brudd på regelverket. I denne rapporten gis Bodø kommune frist til å rette brudd på regelverket, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 31.08.2017. Skoleeier må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddet på regelverket er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddet er rettet.

Dersom brudd på regelverket ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

Skolens arbeid med opplæring i fag

1. Bodø kommune må sørge for at det lokale arbeidet med læreplaner ved Hunstad ungdomsskole oppfyller kravene til opplæringsloven §§ 2-3, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 1-1, 3-1 og 3-2.

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Rektor sikrer at undervisningspersonalet knytter opplæringens innhold til kompetansemål i det enkelte faget.



- b. Rektor sikrer at opplæringen samlet dekker alle kompetansemålene på hovedtrinnet/i faget

Underveisvurdering for å øke elevens læringsutbytte

2. Bodø kommune må sørge for at den individuelle underveisvurderingen ved Hunstad ungdomsskole bidrar til at elevene får realisert sine muligheter til å nå målene for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-5 og forskrift til opplæringsloven §§ 3-1, 3-2, 3-11, 3-12 og 3-13.

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Lærerne veileder elevene om hvilke kompetansemål fra LK06 / mål i IOP som opplæringen er knyttet til.
- b. Lærerne veileder elevene i hva det legges vekt på i vurderingen i det enkelte faget.
- c. Lærerne sørger for å involvere elevene i vurderingen av eget læringsarbeid.
- d. Elevene fra og med 8. trinn får halvårsvurdering uten karakter
 - midt i opplæringsperioden i alle fag
 - på slutten av opplæringsåret i fag som ikke er avsluttet

Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning

3. Bodø kommune må sørge for at Hunstad ungdomsskole sikrer at den enkelte elevs utbytte av opplæringen blir systematisk vurdert og fulgt opp, jf. opplæringsloven §§ 1-3, 5-1, 5-4 og 5-5 og forskrift til opplæringsloven § 3-11.

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- b. Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av vurderingspraksis
- c. Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor

Vurdering av behov for særskilt språkopplæring

4. Bodø kommune må sørge for at Hunstad ungdomsskole sikrer at elever som ikke har norsk eller samisk som morsmål, får vurdert sitt behov for særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8.

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at det blir vurdert om eleven også har behov for morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring når eleven har behov for særskilt norskopplæring.



9. Skoleeiers frist til å rette

Som nevnt i kapitlet ovenfor er skoleeier gitt frist for å rette de brudd på regelverket som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er **31.08.2017**.

Skoleeier har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Eirik Arntsen

Håkon Baltzersen

Christina Thon

Tilsynsleder

Tilsynsmedarbeider

Tilsynsmedarbeider



Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Reflex egenvurdering skoleeier
- Reflex egenvurdering skoleledelse
- Reflex egenvurdering lærere
- Diverse arbeidsplaner alle trinn
- Diverse årsplaner samfunnsfag, kroppsøving og matematikk – alle trinn
- Årshjul fellestid
- Diverse halvårsvurderinger elever
- Diverse rutiner og håndbøker
- Sakkyndig vurdering, IOP, enkeltvedtak og møtereferat diverse elever

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 22. og 23. mars 2017

Det ble avholdt intervjuer med:

- Rektor og inspektør
- 9 lærere
- Elever
- FAU

Salten kontrollutvalgsservice
Dato 16.06.2017
Jnr. 17/608
Arkiv nr. 412 6.1
Hjemmel u off:

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Bodø kommune – Hunstad ungdomsskole

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Bodø kommune – Hunstad ungdomsskole.....	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler.....	4
2.2 Tema for tilsynet.....	4
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak	5
3.1 Rettslige krav	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	6
3.3 Fylkesmannens vurderinger.....	8
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	9
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	9
4.1 Rettslige krav	9
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	10
4.3 Fylkesmannens vurderinger.....	11
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	11
5. Enkeltvedtak om punktskriftopplæring.....	12
5.1 Rettslige krav	12
5.2 Fylkesmannen bemerker.....	12
6. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	13
6.1 Rettslig krav.....	13
6.2 Fylkesmannens undersøkelser	14
6.3 Fylkesmannens vurderinger.....	14
6.4 Fylkesmannens konklusjon.....	15
7. Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring.....	15
7.1 Rettslig krav	15
7.2 Fylkesmannen bemerker.....	16
8. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd	16
8.1 Tilsynet er ikke utvidet til å omfatte skoleeiers system	16
9. Frist for retting av brudd på regelverket	16
10. Kommunens frist til å rette.....	18
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	19

Sammendrag

Tema og formål

Fylkesmannen gjennomfører i perioden 2014 – 2017 felles nasjonalt tilsyn med temaet *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen*. Tilsynet er delt inn i fire undertema: *skolens arbeid med opplæringen i fag, individuell undervisningsvurdering i fag, spesialundervisning og særskilt språkopplæring*. Bodø kommune med Hunstad ungdomsskole er i den forbindelse valgt ut for skriftlig tilsyn inneværende år.

Det overordnede målet for tilsynet er å bidra til at alle elever i grunnsopplæringen får et godt utbytte av den opplæringen som tilbys. I denne delen av tilsynet er det kontrollert om saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak blir fulgt. Formålet med tilsynet er å sjekke om skolen følger opplæringsloven med forskrifter, og å bidra til bedre regel forståelse og regeletterlevelse i kommuner og skoler.

Gjennomføring

Det ble gjennomført veiledning for skoleeier og skoleledere i Bodø desember 2016, hvor det ble informert nærmere om tema og bakgrunn for tilsynet. I tillegg ble veiledningsmateriell og egenvurderingsskjema utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, presentert.

Etter varsel om tilsyn datert 17.01.2017, har kommunen og skolen sendt inn egenvurderingsskjema og understøttende dokumentasjon. Dette har blitt gransket av Fylkesmannen. Bodø kommune får anledning til å uttale seg om den foreløpige tilsynsrapporten innen en nærmere angitt frist.

Avdekkede lovbrudd

Det er den enkelte rektor som i hovedsak har myndighet til å treffe de enkeltvedtak som tilsynet omhandler. Det er følgelig rektor som i denne sammenhengen må kontrollere om kravene til saksbehandling er oppfylt. Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlige for at disse lovkravene overholdes.

Fylkesmannen i Nordland har avdekket forhold som tilsier at praksis må endres.

Status på rapporten og veien videre

I denne tilsynsrapporten får kommunen en *rimelig frist* til å rette de brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Dersom bruddene på regelverket ikke rettes innen rettefristen, vil Fylkesmannen vedta *pålegg om retting* i enkeltvedtak.

1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 17.01.2017 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging i Bodø kommune. Undersøkelsene har vært på skolenivå ved Hunstad ungdomsskole.

Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handler om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av tre områder for tilsyn: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse (som denne rapporten omhandler) og skolebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell¹ knyttet til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og veiledningssamlinger.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne foreløpige tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 31.08.2017. Dersom brudd på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2. Om tilsynet med Bodø kommune – Hunstad ungdomsskole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som brudd på regelverket, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er skolens forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. Det overordnede formålet med det nasjonale tilsynet er å bidra til at elever får et godt utbytte av opplæringen. For å sikre at dette gjelder for alle elever, er elever med behov for særskilt tilrettelegging gitt egne rettigheter i opplæringsloven. Særskilt tilrettelegging for elever innebærer avvik fra ordinært opplæringstilbud og er enkeltvedtak etter loven.

Hovedpunkter i tilsynet vil være:

- Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- Enkeltvedtak om spesialundervisning
- Enkeltvedtak om punktskriftoplæring
- Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring

¹ <http://www.udir.no/Regelverk/regelverk/tilsyn/>

Tilsynet skal bidra til at kommunen som skoleeier sørger for at skolen

- ivaretar elevens rettssikkerhet gjennom å involvere elever og foreldre i vurderingene før skolen tar avgjørelser om avvik fra ordinært opplæringstilbud
- følger reglene for innhold i enkeltvedtak
- sørger for å vurdere og kartlegge elevens behov på en faglig forsvarlig måte
- fatter vedtak som gir gode føringer for å tilrettelegge innholdet i opplæringen

I tilsynet vurderer vi om Hunstad ungdomsskole på denne måten sikrer elevenes rettigheter ved enkeltvedtak.

Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen kan medføre at elevene ikke får ivaretatt sine rettigheter. Det kan også medføre at avgjørelsene ikke gir gode faglige føringer for innholdet i opplæringen. Elevene står da i fare for å få en opplæring som ikke gir et forsvarlig utbytte.

Det er bare utvalgte deler av saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak som kontrolleres i tilsynet. Opplæringsloven og forskrift til loven har også krav som gjelder spesialundervisning, punktskriftoplæring og særskilt språkopplæring som ikke er inkludert i dette tilsynet.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Bodø kommune ble åpnet gjennom brev 17.01.17. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju, se vedlegg.

3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

3.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene som gjelder generelt for saksbehandling av enkeltvedtak. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til.

Elever og foreldre skal varsles før det fattes enkeltvedtak om avvik fra ordinært opplæringstilbud.

Dersom foreldre eller elever ikke allerede har uttalt seg i saken, skal de varsles før skolen gjør et vedtak. De skal ha anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. forvaltningsloven § 16. Skolen skal gi forhåndsvarslet skriftlig.

Varslet til foreldre gjelder for elever under 18 år. Når eleven er over 15 år, skal skolen varsle eleven selv om eleven er representert av foreldre. Skolen kan la være å varsle dersom eleven eller foreldre har

- søkt eller bedt om vedtaket
- hatt anledning til å gi sine synspunkter i saken
- fått kjennskap på annen måte til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg

Forhåndsvarslet skal gjøre rede for hva saken gjelder, og gi opplysninger om hvilke bestemmelser vedtaket bygger på, og hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

Forhåndsvarslet skal inneholde det som er nødvendig for at elever og foreldre kan ivareta sine interesser på en forsvarlig måte, jf. forvaltningsloven § 16. Varslet må derfor inneholde de faktiske forholdene: Hva det varslende vedtaket vil innebære for eleven, hvilken type avvik fra ordinær opplæring det dreier seg om og hvilke forhold som er grunnlaget for vedtaket.

Enkeltvedtaket skal inneholde begrunnelse for vedtaket med henvisning til hjemmelen, faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt.

Eleven eller foreldrene har rett til å klage på enkeltvedtaket. For å gi eleven eller foreldrene en reell mulighet til å argumentere for sitt syn, må vedtaket være skriftlig og begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 27. Begrunnelsen skal vise til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på, og hvilke hensyn skolen har lagt mest vekt på, jf. forvaltningsloven § 25. Skolen trenger ikke å begrunne vedtaket dersom vedtaket innvilger en søknad, og skolen ikke har grunn til å tro at elevene og foreldrene vil være misfornøyd med vedtaket.

Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Det er et krav at brevet med enkeltvedtaket skal opplyse om de formelle forhold som gjelder dersom eleven eller foreldrene vil klage, jf. forvaltningsloven § 27. Nærmere regler for saksbehandling ved klage går frem av forvaltningsloven § 27-32. Skolen må opplyse om at klagefristen er tre uker fra eleven eller foreldrene fikk vedtaket, at klagen skal sendes til skolen, og hvem som er klageinstans. Klageinstans ved de ulike aktuelle typer enkeltvedtak går frem av opplæringsloven § 15-2.

Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Foreldrene og elevene har rett til å gjøre seg kjent med dokumentene som inngår i saken, jf. forvaltningsloven § 27. Brevet om enkeltvedtaket skal informere om denne retten. I noen tilfeller har skolen grunn til å gjøre unntak fra innsynsretten. Nærmere om innsynsretten og unntak fra innsyn går frem av forvaltningsloven §§ 18 og 19.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Hunstad ungdomsskole har i tilsynet sendt inn enkeltvedtak som omhandler retten til spesialundervisning og retten til særskilt språkopplæring. Det er disse vedtakene med tilhørende saksbehandling som er vurdert når vi har sett på de generelle saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak.

I tilsynet har skolen sendt inn rutiner for særskilt språkopplæring og rutine på hva de gjør når de er bekymret for et barn. Videre er det sendt inn både maler og/eller utfylte versjoner av bekymringsmelding til Ressursteam, henvisninger til PP-tjenesten, referater fra mottakssamtale, pedagogiske rapporter, sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.

Når det gjelder saker som kan resultere i et vedtak om spesialundervisning bruker skolen heftet «Når vi er bekymret for en elev». Her fremgår det at bekymringen først drøftes på trinnet. Deretter skal det være en samtale med eleven og deretter med foreldrene. Det innkalles så til et møte med foreldrene hvor eventuelt rektor eller inspektør deltar. På



bakgrunn av dette skrives det en tiltaksplan som skal gjennomføres og normalt evalueres etter fire til seks uker. Dersom skolen i samarbeid med de foresatte fortsatt er bekymret for eleven meldes bekymringen videre til tverrfaglig team – Ressursteam. I Ressursteam sitter representanter fra skolens ledelse, PP-tjenesten, helsesøster, rådgiver/sosiallærer og miljøterapeut. Ressursteamet drøfter bekymringen, veileder de ansatte og kommer med forslag til ulike tiltak. Et av disse tiltakene kan være henvisning til PP-tjenesten.

Dersom en elev skal henvises til PP-tjenesten påpekes det at foreldre/foresatte må samtykke til dette. Kontaktlærer skal fylle ut et tilmeldingsskjema, samt skrive en pedagogisk rapport. Rektor skal så sende henvisningen hjem til gjennomlesning og underskrivning før den ekspederes videre til PP-tjenesten.

Når sakkyndig vurdering er ferdig skrevet sendes denne til skolen, mens kopi sendes foreldrene. Rektor redegjør i egenrevisningen for at alle foreldre blir orientert om vedtak via sakkyndig vurdering, samt gjennom møter mellom PP-tjenesten og BUP hvor foreldrene og skolen er representert. Det er ikke sendt møtereferat fra slike møter.

For saker som omhandler behov for særskilt språkopplæring følger skolen Bodø kommunes rutiner for mottak og opplæring av flerspråklige elever. Når det kommer nye flerspråklige elever til kommunen gjennomføres det en mottakssamtale med eleven og foreldrene. På denne skal skolen ved ledelse delta, flyktningkontoret, SFO-leder når eleven skal gå på SFO, kontaktlærer, samt at det anbefales at helsesøster deltar. Det skrives referat fra mottakssamtalen, mal for referat er sendt inn. Her skal det fremgå personopplysninger om eleven, opplysninger som har betydning for skole-hjem-samarbeid, elevens språk og eventuell tidligere skolegang. Etter dette fatter rektor enkeltvedtak om særskilt språkopplæring med utgangspunkt i mottakssamtalen.

Det er i tilsynet innsendt mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Videre er det sendt inn utfylte enkeltvedtak både innenfor særskilt språkopplæring og innenfor spesialundervisning. Vedtakene vedrørende særskilt språkopplæring viser til opplæringsloven § 2-8 som hjemmel for vedtaket, mens vedtakene vedrørende spesialundervisning viser til opplæringsloven § 5-1 som hjemmel.

Som faktisk grunnlag for vedtak om spesialundervisning vises det til sakkyndig vurdering. Når det gjelder vedtak om særskilt språkopplæring vises det til gjennomført kartlegging. Dersom eleven er helt ny skal det i følge malen vises til mottakssamtalen som grunnlag, fordi det da ikke er mulig å kartlegge elevens ferdigheter i norsk.

Når det gjelder hvilke hensyn som er vektlagt viser spesialundervisningsvedtakene også her til sakkyndig vurdering. Vedtakene som omhandler særskilt språkopplæring viser i noen av vedtakene til konkrete resultat av kartleggingen som begrunnelse for at det velges enten det ene eller andre nivået. Andre ganger vises det kun til kartleggingen som er foretatt i sin helhet.

I alle de innsendte vedtakene omhandler siste avsnitt muligheten parten(e) har til å klage på vedtaket. Det opplyses at de har rett til å klage, at klagefristen er tre uker fra vedtaket er mottatt, at klagen skal sendes til skolen eller skolekontoret og at Fylkesmannen i Nordland er klageinstans.

Alle vedtakene vedrørende særskilt språkopplæring viser til retten til å se sakens dokumenter.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

For vedtak om spesialundervisning finnes det rutiner som sikrer at elever og foreldre varsles før det blir fattet vedtak. Selv om det ikke sendes ut skriftlig forhåndsvarsel har foreldre og elever fått kjennskap til at vedtak skal treffes blant annet ved at de skriver under på henvisningen, samt gjennom møter med skolen både i for- og etterkant av henvisningen.

I henvisningen krysses det enten av for henvisningsgrunnen eller så opplyses det om bakgrunnen for henvisning til PP-tjenesten. I tillegg skal kontaktlærer utarbeide en pedagogisk rapport som vedlegges henvisningen. Det gjennomføres også møter og samtaler med eleven og foreldre/foresatte underveis i saksgangen. På bakgrunn av dette finner vi det sannsynliggjort at det i forhåndsvarselet for vedtak om spesialundervisning redegjøres for hva saken gjelder.

Når det gjelder det faktiske grunnlaget for det varslede enkeltvedtaket redegjør skolen for at de har møter med foresatte hvor den sakkyndige vurderingen gjennomgås. Det er i tilsynet ikke sendt inn referat fra slike møter. Fylkesmannen vurderer likevel på bakgrunn av rektors redegjørelse, samt at sakkyndig vurdering sendes i kopi hjem til foreldre/foresatte, at forhåndsvarselet for vedtak om spesialundervisning gir opplysninger om det faktiske grunnlaget for det varslede enkeltvedtaket. Den sakkyndige vurderingen inneholder videre en henvisning til opplæringsloven § 5-1, og vi vurderer derfor at forhåndsvarselet inneholder opplysninger om det rettslige grunnlaget.

For vedtak om særskilt språkopplæring er det rutiner for at alle elever og foreldre tas inn til mottakssamtale når eleven er ny ved skolen. Ut i fra innsendt dokumentasjon virker det som fokuset på mottakssamtalen er kartlegging av tidligere skolegang hos eleven, samt hvilken organisering foreldrene ønsker på opplæringen fremover. Det er ikke redegjort for at selve den særskilte språkopplæringen er et tema på mottakssamtalen. Vi kan heller ikke se at det er redegjort for at foreldrene og eventuelt eleven forhåndsvarsles før det fattes nye vedtak om særskilt språkopplæring underveis i opplæringsløpet.

Skolen har dermed ikke en enhetlig praksis når det gjelder å varsle elever og foreldre før det gjøres vedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet. Dette gjøres for vedtak vedrørende spesialundervisning, men ikke for vedtak vedrørende særskilt språkopplæring.

Alle de innsendte enkeltvedtakene i tilsynet viser til hjemmelen for vedtaket. I vedtakene vedrørende spesialundervisning vises det til den sakkyndige vurderingen i sin helhet, mens det i vedtakene vedrørende særskilt språkopplæring vises til den gjennomførte kartleggingen.

Fylkesmannens vurdering er at det er tilstrekkelig å vise til sakkyndig vurdering og gjennomført kartlegging som sakens faktiske grunnlag. Som begrunnelse for hvilke hensyn som er vektlagt blir derimot en slik generell henvisning for tynn.

Når det gjelder spesialundervisning må det her vises til vurderinger av hvorfor eleven har/ikke har et tilfredsstillende utbytte, og hva som eventuelt vil gi eleven et tilfredsstillende og forsvarlig utbytte av opplæringen. Hvis skolen her støtter seg til vurderingene i sakkyndig vurdering må det henvises konkret til disse punktene og ikke til den sakkyndige vurderingen i sin helhet. Det er vedtaket som angir hva eleven har rett til og hvorfor, ikke den sakkyndige vurderingen.

For særskilt språkopplæring må det også vises til hvilke hensyn som er vektlagt i begrunnelsen. I noen av de innsendte vedtakene vises det til konkrete deler av kartleggingen som begrunnelse, men her er det ikke en enhetlig praksis. I noen vedtak står det kun at kartleggingen viser at eleven skal følge et gitt nivå, uten at dette begrunnes ytterligere. Videre vil en del av begrunnelsen være en vurdering av behov for tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Det skal alltid vurderes individuelt om dette er nødvendig for hver enkelt elev.

Alle de innsendte enkeltvedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten ved klage.

Ikke alle de innsendte enkeltvedtakene vedørende spesialundervisning inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommune sikrer ikke at skolen varsler elever og foreldre som på annen måte ikke har uttalt seg i saken, før det fattes avvik fra det ordinære opplæringstilbudet. Dette gjelder for vedtak om særskilt språkopplæring. De sikrer heller ikke at det i forhåndsvarselet redegjøres for hva saken gjelder eller at det inneholder opplysninger om det faktiske og rettslige grunnlaget for det varslede enkeltvedtaket.

Bodø kommune sikrer at det i enkeltvedtaket vises til hjemmelen for vedtaket og hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn. De sikrer videre at enkeltvedtaket inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten ved klage.

Bodø kommune sikrer ikke at enkeltvedtaket inneholder en begrunnelse som viser til hvilke hensyn som er vektlagt. De sikrer heller ikke at det gis informasjon om retten til å se sakens dokumenter i de vedtakene som gjelder spesialundervisning.

4. Enkeltvedtak om spesialundervisning

4.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

Foreldre / elever over 15 år skal gi samtykke før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning.

Skolen må hente inn samtykke fra foreldrene til elever under 15 år, før PPT foretar sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4. Elever som har fylt 15 år, skal selv gi samtykke i saker om spesialundervisning og om at foreldre skal orienteres (forutsatt at de er samtykkekompetente). Dersom foreldrene/eleven selv har bedt om spesialundervisning, ligger samtykket implisitt i søknaden.

Foreldrene/eleven skal ha mulighet til å uttale seg om innholdet i en sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes.

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før skolen fattet et enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen kan gi

begrensinger i denne retten, jf. forvaltningsloven § 19 og reglene om taushetsplikt. Skolen og PPT har ansvar for at samarbeidet med eleven og foreldrene blir ivaretatt på en god måte på de ulike trinnene i prosessen. Foreldrene må få se den sakkyndige vurderingen og få rimelig tid til å uttale seg om innholdet.

Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for spesialundervisning, skal ha et enkeltvedtak.

Etter den sakkyndige vurderingen må skolen fatte et vedtak. Dette gjelder både dersom skolen innvilger spesialundervisning og dersom skolen ikke innvilger dette. Kravet om enkeltvedtak gjelder både når PPT anbefalte spesialundervisning og når de ikke anbefalte dette. En avgjørelse om spesialundervisning gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Avvik fra en sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtaket.

Dersom skolens vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, må skolen begrunne dette. Begrunnelsen skal vise hvorfor eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller elevens rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3. Skolen må få klart frem hva avviket består i, og hva opplæringstilbudet innebærer for eleven. Begrunnelsen må være slik at foreldrene forstår hvilke vurderinger som ligger til grunn for at skolen ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen.

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om hvilke omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen.

Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud, ta stilling til innholdet i opplæringen og gjøre rede for andre særlige forhold som er viktig for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3. Skolens vedtak om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen. Enkeltvedtaket må vise antall timer med spesialundervisning, hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det skal være avvik fra LK06, hvordan undervisningen skal organiseres, og hvilken kompetanse personalet skal ha.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

Skolen har i tilsynet innsendt heftet «Når vi er bekymret for en elev». Her fremgår det hvordan skolen skal gå frem når de f.eks. opplever at en elev blir hengende etter faglig. Skolens praksis på dette området er beskrevet ovenfor.

I rutineene fremgår det at foreldrene skal samtykke til at en bekymring vedrørende en elev meldes inn til Ressursteamet. Videre skal foreldrene samtykke dersom en elev skal henvises til PP-tjenesten. Det er i tilsynet innsendt flere utfylte henvisningsskjemaer hvor foreldrene har skrevet under på at de samtykker til henvisning til PP-tjenesten.

Som redegjort for ovenfor sendes sakkyndig vurdering til skolen og hjemmet når den er ferdig utarbeidet. Rektor redegjør i egenrevisningen for at skolen i etterkant av dette har møter med foreldrene vedrørende sakkyndig vurdering. Her kan PP-tjenesten og/eller BUP delta. Fylkesmannen har ikke mottatt referat fra disse møtene.

Det er i tilsynet innsendt seks enkeltvedtak vedrørende retten til spesialundervisning. Fem av de gir eleven rett til spesialundervisning, mens ett av vedtakene konkluderer med at eleven ikke har rett.



Rektor opplyser i egenvurderingen at skolen ikke har noen vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering. I ett av vedtakene er det opplyst at omfanget som er oppgitt er i årstimer som er 45-minuttersenheter. I sakkyndig vurdering fremgår det ikke at de oppgitte årstimerne er ment å være 45-minuttersenheter.

De innsendte enkeltvedtakene omtaler hvilke fag elevene skal ha spesialundervisning i, og om det skal være avvik fra LK06. Videre angis omfanget av spesialundervisningen, og i noen grad om disse timene skal gjennomføres av lærer eller assistent. Når det gjelder organiseringen av spesialundervisningen varierer det om den skal foregå i klassen, mindre grupper eller på studierommet som er pedagogisk bemannet.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

På bakgrunn av skolens rutiner, samt innsendte henvisningskjemaer vurderer Fylkesmannen det som sannsynliggjort at skolen innhenter samtykke fra foreldrene før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning. Vi minner her om at elever over 15 år selv samtykker til dette. Videre vurderer vi ut i fra rutinene og praksisen om at sakkyndig vurdering sendes hjem, at skolen gir foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak. Vi vil også her minne om at elever har selvstendig rett til å uttale seg.

På bakgrunn av de innsendte vedtakene og rektors redegjørelse finner Fylkesmannen det sannsynliggjort at skolen fatter vedtak for alle elever etter at sakkyndig vurdering foreligger.

Det er Fylkesmannens vurdering at de innsendte enkeltvedtakene er tydelig på hvilke fag eleven skal ha spesialundervisning i og om det skal være avvik fra LK06. Når det gjelder omfanget av spesialundervisningen følger alle de innsendte vedtakene sakkyndig vurdering, bortsett fra at det i ett av vedtakene er opplyst at det skal være 45-minuttersenheter. Dette fremgår ikke i sakkyndig vurdering. Det blir derfor uklart for Fylkesmannen hvorfor omfanget her plutselig oppgis i 45-minuttersenheter, og om dette er et avvik fra sakkyndig vurdering. Vår vurdering er derfor at skolen ikke begrunner eventuelle avvik i sakkyndig vurdering. Utover dette er det Fylkesmannens vurdering at vedtakene er tydelig på angivelse av omfang.

Alle de innsendte vedtakene inneholder opplysninger om organisering av spesialundervisningen. Angivelsen kan derimot være noe generell og uten begrunnelse. Hvor den sakkyndige vurderingen er tydelig og konkret på organiseringen bør også vedtaket være det, hvis ikke må vedtaket særskilt begrunne hvorfor de avviker. Vår vurdering er likevel at vedtakene oppfyller minstekravet til angivelse av organisering.

Når det gjelder hvilken kompetanse de som gjennomfører spesialundervisningen skal ha varierer det i hvilken grad dette fremgår av enkeltvedtaket. I noen vedtak er det tydelig hvilke timer som skal gis av lærer eller assistent, i andre ikke. Her er det dermed ikke en enhetlig praksis.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommune sikrer at Hunstad ungdomsskole innhenter samtykke fra foreldrene eller elever over 15 år før det igangsettes utredning av behov for spesialundervisning. Bodø kommune sikrer videre at skolen gir elever og/eller foreldre mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak.

Bodø kommune sikrer at skolen fatter enkeltvedtak etter at sakkyndig vurdering foreligger. De sikrer videre at enkeltvedtaket inneholder opplysninger om antall timer spesialundervisning (omfang), hvilke fag/områder og eventuelle avvik fra LK06 (innhold) og organisering av spesialundervisningen.

Bodø kommune sikrer ikke at enkeltvedtaket inneholder opplysninger om kompetansekrav for de som skal gjennomføre undervisningen. De sikrer heller ikke at enkeltvedtaket inneholder en begrunnelse for ev. avvik fra sakkyndig vurdering.

5. Enkeltvedtak om punktskriftoplæring

5.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om punktskriftoplæring. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for punktskriftoplæring, skal ha et enkeltvedtak som er basert på en sakkyndig vurdering, og som gir oversikt over hva som er nødvendig opplæring for eleven.

Sterkt svaksynte og blinde elever har rett til nødvendig opplæring i punktskrift, jf. opplæringsloven § 2-14. Skolen må fatte et enkeltvedtak om punktskriftoplæring etter at PPT har foretatt en sakkyndig vurdering av hva slags opplæring eleven har behov for.

Regelverket angir en maksimalramme for hvor mange timer elevene samlet kan få opplæring i punktskrift i tillegg til ordinær opplæring. Skolen må innenfor denne rammen vedta hvor mange timer den enkelte elev skal få, og hvor i løpet disse timene skal avholdes. En avgjørelse om punktskriftoplæring gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Enkeltvedtaket skal ta stilling til opplæring i nødvendige tekniske hjelpemidler.

Sterkt svaksynte og blinde elever har, i tillegg til rett til punktskriftoplæring, også rett til opplæring i å bruke nødvendige tekniske hjelpemiddel og i mobilitet, jf. opplæringsloven § 2-14. Skolen må vedta hvilken opplæring eleven skal ha i tekniske hjelpemidler og/eller mobilitet etter at PPT har foretatt en sakkyndig vurdering av behovet. Det er naturlig å samordne ulike vedtak for den svaksynte/blinde eleven. Skolen må da få klart frem om eleven bare skal ha opplæring i punktskrift, bare i tekniske hjelpemidler og/eller bare i mobilitet.

5.2 Fylkesmannen bemerker

På tilsynstidspunkter redegjør rektor for Hunstad ungdomsskole for at de ikke har hatt elever med behov for punktskriftoplæring. Følgelig er det pr. dags dato ikke truffet enkeltvedtak som kan forevises tilsynet. Med bakgrunn i dette har vi ikke gjort undersøkelser.

Vi vil imidlertid understreke viktigheten av at skoleeier er kjent med innholdet i opplæringsloven § 2-14, slik at skolene kan håndtere fremtidige elever med behov for punktskriftoplæring på en hensiktsmessig måte. Vi vil også minne om at dersom elever med behov for punktskriftoplæring *også* har behov for spesialundervisning, må det



fattes enkeltvedtak *både* etter opplæringsloven § 2-14 og etter reglene i opplæringsloven kapittel 5.

6. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

6.1 Rettslig krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven disse kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

Elever som har rett til særskilt språkopplæring, skal ha et enkeltvedtak.

Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring i skolen, jf. opplæringsloven § 2-8. Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Skolen må sørge for å kartlegge norskferdigheter før skolen vedtar særskilt språkopplæring. En avgjørelse om særskilt språkopplæring gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om omfanget av opplæringen, hvilke læreplaner eleven skal følge og organiseringen av opplæringen.

Eleven skal kartlegges før vedtak om særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8. Kartleggingen vil danne grunnlag for å vurdere behovet for språkopplæring og for å kunne ta stilling til omfanget (antall timer og varighet), for kobling mot ordinær opplæring og eventuelt behovet for tospråklig opplæring i fag eller morsmålsopplæring.

Skoleeier må også ta stilling til hvilken læreplan eleven skal benytte: læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller ordinær læreplan i norsk. Skolen skal bruke en egen læreplan for morsmålsopplæring for elever som får slik opplæring.

Organiseringen må gå klart frem av vedtaket. Kommunen kan organisere tilbudet om særskilt språkopplæring i egne grupper for nyankomne elever i inntil to år, jf. opplæringsloven § 2-8. Vedtak kan bare gjøres for ett år om gangen. Det er en forutsetning at skolen vurderer at egne grupper er det beste for eleven. Denne vurderingen må komme frem av vedtaket. I vedtaket kan skolen også gjøre avvik fra læreplanverket.

Det skal fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen.

Skolen må kartlegge elever som får særskilt språkopplæring, underveis i opplæringen, jf. opplæringsloven § 2-8. Dette for å vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring på skolen. Før skolen overfører eleven til å følge ordinær opplæring, må skolen fatte et enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring. Dette gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

6.2 Fylkesmannens undersøkelser

Skolen følger Bodø kommunes retningslinjer for opplæring av flerspråklige elever, oppdatert desember 2016. Ifølge retningslinjene kan nyankomne elever velge om de vil starte på nærskolen eller på mottaksskole. De kan i utgangspunktet være på mottaksskole i ett år før de overføres til nærskolen. Det gjennomføres mottaksmøte med nyankomne elever som ledes av undervisningsinspektør II på Bankgata ungdomsskole. Her gjennomføres det en innledende kartlegging.

Rutinene sier videre at det skal fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Det legges opp til at elever som får vedtak om særskilt språkopplæring skal følge Læreplan i Grunnleggende norsk (GNO). Skolen benytter kommunens plan med veiledning.

Malen viser til at det for nyankomne elever uten norskkunnskaper, er mottakssamtalen som er den innledende kartleggingen som gjøres før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring. Kommunen har en felles praksis med at opplæringen følger Læreplan i grunnleggende norsk for minoriteter, og legger opp til nye vedtak etter hvert som kartlegging viser at eleven har nådd et nytt nivå i denne.

Mal for vedtak inneholder egne rubrikker for organisering og omfang. Innsendte vedtak fra skolen viser at det blir beskrevet hvordan særskilt norskopplæring skal organiseres, men ikke omfang og organisering av tospråklig opplæring. Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring har i malen egne rubrikker. Innsendte vedtak viser at det kun beskrives hvilket språk eleven har i rubrikken for tospråklig opplæring. Begrunnelsen for vedtaket viser heller ikke til om behovet for tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring er vurdert. I mal og veiledning til vedtak står det at alle elever med vedtak om særskilt språkopplæring får et tilbud om tospråklig fagopplæring dersom det kan skaffes tospråklige lærere. Det er Bankgata skole som har ansvar for å skaffe lærere.

Kommunens rutine viser at nyankomne elever får tilbud om å gå på mottaksskole, i utgangspunktet i ett år. For elever på 1. og 2. trinn er det ikke et slikt tilbud. Det legges ikke opp til i rutinene, eller i mal med veiledning, at det skal gjøres en vurdering av om innføringstilbud er det beste for eleven.

Skolen har egne lærere på hvert trinn som har ansvaret for særskilt norskopplæring. Disse kartlegger elevene underveis i en egen perm. Rutinene sier at det skal fattes nytt vedtak når elevene når et nytt nivå i GNO planen. Innsendte vedtak og intervjuer viser at dette er kjent og gjøres. Skolen har ikke hatt elever som er overført til ordinær opplæring, men det fremkommer av rutinene at det da skal fattes et nytt enkeltvedtak.

6.3 Fylkesmannens vurderinger

Skolen følger kommunens rutiner. Det gjennomføres en mottakssamtale som for helt nyankomne elever er den første kartleggingen av norskferdigheter. Tilsynet viser at elever blir kartlagt og at det fattes enkeltvedtak. Både rutiner og maler er vage på hvordan vurderingen av behovet for tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring skal gjennomføres. Dette gjenspeiles også i skolens vedtak som ikke viser til noen vurdering rundt dette. Det skrives bare språket til eleven.

I malen er det lagt opp til individuell begrunnelse for vedtaket. Innsendte vedtak viser i begrunnelsen kun til at det er foretatt en kartlegging og til nivå i GNO planen. Det gjøres ingen vurdering av hvilke behov eleven har. I beskrivelsen av innhold og organisering sier vedtakene ingenting om hvordan elevens opplæring skal kobles opp mot den ordinære opplæringen. Vedtakene gir elevene 114 årstimer i GNO organisert i små

grupper. Vedtaket gir ingen begrunnelse for antallet timer, eller hvorfor denne organiseringen er valgt.

Bodø kommune har bestemt at elever som får særskilt språkopplæring skal følge Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Dette er fast innhold i vedtakene, og skolen har egne lærere på hvert trinn som har ansvaret for den særskilte norskopplæringen. Dette gjør at de som driver med særskilt norskopplæring er godt kjent med læreplan, kartlegging og vurdering.

Kommunen gir tilbud om mottaksskoler. Det sies ingenting i rutinene eller i vedtaksmal om dette er definert som et innføringstilbud. Vår vurdering er at det legges opp til at eleven og/eller foreldrene skal velge. Det er i utgangspunktet positivt at dette tilbudet gis. Det bør allikevel fremkomme i rutiner og maler at innføringstilbud kun kan gis hvis det er vurdert å være til det beste for eleven.

Fylkesmannen vurderer at vedtakene bærer preg av en skjematisk utfylling. Vi finner ikke at begrunnelsene og vurderingene som gjøres er tydelige nok til å kunne ta stilling til omfang, organisering og innhold i elevens opplæring på en forsvarlig måte.

Selv om skolen ikke har hatt elever som er overført til ordinær opplæring, viser tilsynet at rutinene for dette er kjent. Vi finner det derfor sannsynliggjort at skolen vil fatte vedtak om avslutning av særskilt språkopplæring dersom kartlegging viser at eleven har tilstrekkelige norskerferdigheter til å følge ordinær opplæring.

6.4 Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommune sikrer at elever som har rett til særskilt språkopplæring får enkeltvedtak. Kommunen sikrer også at det fattes enkeltvedtak ved opphør av særskilt språkopplæring.

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring inneholder ikke tilstrekkelig begrunnelse og vurdering av elevens behov. Vedtakene beskriver heller ikke opplæringens organisering og innhold i tilstrekkelig grad.

7. Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring

7.1 Rettslig krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om tegnspråkopplæring. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven disse kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

Elever som har behov for tegnspråkopplæring, skal ha et enkeltvedtak basert på en sakkyndig vurdering.

Elever som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til opplæring i og på tegnspråk, jf. opplæringsloven § 2-6.

Før skolen fatter vedtak om tegnspråkopplæring, skal PPT ha laget en sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 2-6. Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hva slags behov eleven har for slik opplæring. En avgjørelse om tegnspråkopplæring gjelder

rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om organiseringen av opplæringen og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen.

Kommunen kan fastsette at opplæringen i grunnskolen på tegnspråk skal foregå på en annen skole enn på den skolen eleven normalt tilhører, jf. opplæringsloven § 2-6. I enkeltvedtaket må skolen fastsette hvordan opplæringen skal organiseres for eleven.

Elevens rettigheter, sakkyndig vurdering og kommunens organisering av slik opplæring er grunnlaget for vedtaket. Skolen må innenfor denne rammen fastsette krav til undervisningspersonalets kompetanse.

7.2 Fylkesmannen bemerker

På tilsynstidspunkter redegjør rektor for Hunstad ungdomsskole for at de ikke har hatt elever med behov for tegnspråkopplæring. Følgelig er det pr. dags dato ikke truffet enkeltvedtak som kan forevises tilsynet. Med bakgrunn i dette har vi ikke gjort undersøkelser.

Vi vil imidlertid understreke viktigheten av at skoleeier er kjent med innholdet i opplæringsloven § 2-6, slik at skolene kan håndtere fremtidige elever med behov for tegnspråkopplæring på en hensiktsmessig måte, inklusive vurdere hvilke læreplaner eleven eventuelt skal følge. Vi vil også minne om at dersom elever med behov for tegnspråkopplæring *også* har behov for spesialundervisning, må det fattes enkeltvedtak *både* etter opplæringsloven § 2-6 og etter reglene i opplæringsloven kapittel 5.

8. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd

8.1 Tilsynet er ikke utvidet til å omfatte skoleeiers system

Vi har vurdert å utvide tilsynet til å omfatte om skoleeier har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp om kravene i regelverket er oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Dette gikk frem av vårt varselbrev. Til å vurdere dette har vi lagt til grunn skoleeiers og skolens egenvurdering, intervju på skolen og dokumenter og funn i tilsynet. Samlet sett vurderer vi at informasjon fra disse kildene ikke tilsier en utvidelse av tilsynet til å omfatte om skoleeier har et forsvarlig system innenfor det temaet tilsynet omfatter. Vi viser da spesielt til:

- *Ledersamtaler med rektorer*
- *Utviklingsbesøk*
- *Bruk av kvalitetskontrollsystem (1310.no)*
- *Det er utviklet felles maler for vedtak og rapporter som gjennomgås av skoleeier*

Vi understreker at denne informasjonen ikke er et godt nok grunnlag til å vurdere om skoleeiers system oppfyller alle kravene i regelverket. Vi kan derfor på et senere tidspunkt gjennomføre tilsyn med om skoleeier har et forsvarlig system innenfor temaet i dette tilsynet eller på andre områder. Dette kan bli aktuelt dersom vi får nye opplysninger fra andre kilder eller gjennom andre tilsyn.

9. Frist for retting av brudd på regelverket

Fylkesmannen har i kapitlene 3, 4 og 6 konstatert brudd på regelverket. I denne rapporten gis Bodø kommune frist til å rette brudd på regelverket, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 31.08.2017. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddet på regelverket er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddet er rettet.

Dersom brudd på regelverket ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

1. Bodø kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Hunstad ungdomsskole oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.
- b. Forhåndsvarslet redegjør for hva saken gjelder.
- c. Forhåndsvarslet inneholder opplysninger om
 - hvilke bestemmelser i loven vedtaket bygger på
 - hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

2. Bodø kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Hunstad ungdomsskole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder en begrunnelse som viser til
 - hvilke hensyn som er vektlagt
- b. Enkeltvedtaket (eller underretningen om enkeltvedtaket) inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

3. Bodø kommune må sørge for at Hunstad ungdomsskole ved behov for spesialundervisning oppfyller opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder begrunnelse for eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering.

- b. Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
 - kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

- 4. Bodø kommune må sørge for at Hunstad ungdomsskole ved behov før og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder opplysninger om begrunnelse, vurderinger, innhold og organisering av den særskilte språkopplæringen

10. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittelet ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de brudd på regelverket som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er **31.08.2017**.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Christina Nyeng Thon

Eirik Arntsen

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Egenvurderingsskjema utfyllt av rektor
- Heftet «Når vi er bekymret for en elev»
- Rutiner mottak og opplæring av flerspråklige elever
- Mal referat mottakssamtale
- Mal søknad om skoleplass/bekreftelse på skoleplass
- Rutinebeskrivelse flerspråklige elever
- Veileder og mal enkeltvedtak etter opplæringsloven § 2-8
- Meldeskjema til HUSS-team
- Elev A:
 - Enkeltvedtak særskilt språkopplæring
- Elev B:
 - Enkeltvedtak særskilt språkopplæring
- Elev C:
 - Pedagogisk rapport
 - Enkeltvedtak særskilt språkopplæring
 - Evaluering
 - Rapport fra PPT ved overgang til videregående opplæring
- Elev D: - HST
 - Sakkyndig vurdering
 - Enkeltvedtak spesialundervisning
- Elev E: - G.P
 - Sakkyndig vurdering
 - Enkeltvedtak spesialundervisning
 - Halvårsrapport
 - Henvisning til PPT
 - Pedagogisk rapport
 - IOP
 - Rapport fra PPT ved overgang til videregående opplæring
- Elev F: RSG
 - Henvisning PPT
 - Pedagogisk rapport
 - Invitasjon til inntaksmøte
 - Notat etter inntaksmøte
- Elev G: GG
 - Sakkyndig vurdering
 - Enkeltvedtak spesialundervisning
 - IOP
- Elev H:
 - Henvisning til PPT
 - Pedagogisk rapport
 - Bekreftelse på mottatt henvisning PPT
 - Utredningsrapport PPT
 - Sakkyndig vurdering
 - Enkeltvedtak spesialundervisning
 - IOP
- Elev I:

- Pedagogisk rapport
- Sakkyndig vurdering
- Enkeltvedtak spesialundervisning
- IOP
- Evaluering IOP – halvårsrapport
- Henvisning til PPT for videregående opplæring
- Elev J:
 - Henvisning til PPT
 - Bekreftelse på mottatt henvisning til PPT
 - Pedagogisk rapport
 - Inntakssamtale PPT
 - Referat fra inntakssamtale
 - Re-henvisning til PPT
 - Sakkyndig vurdering
 - Enkeltvedtak spesialundervisning

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 22. og 23. mars 2017.

Det ble avholdt intervjuer med:

- Rektor og inspektør
- 9 lærere
- Elever og foresatte



Salten kontrollutvalgsservice
Dato 21.06.2017
Jnr. 17/617
Arkiv nr. 412 6.1
Hjemmel u off:

Rapport fra tilsyn med tjenester til eldre i sykehjem i Bodø kommune 2017

Virksomhetens adresse: Bodø
Tidsrom for tilsynet: 01.02.17 -
13.06.17

15.06.2017

Fylkesmannen i Nordland

Sammendrag

1. Innledning

2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold

3. Gjennomføring

4. Hva tilsynet omfattet

5. Funn

6. Regelverk

7. Dokumentunderlag

8. Deltakere ved tilsynet

Sammendrag

Tilsynet har funnet sted ved Stadiontunet sykehjem 05.-06.04.17 og Hovdejordet sykehjem 19.-20.04.17.

Denne rapporten beskriver avviket som ble påpekt innen de reviderte områdene. Systemrevisjonen omfattet følgende områder:

- Tilsynet har undersøkt om kommunen gjennom systematisk styring og ledelse sikrer at beboere i sykehjem får forsvarlig helse- og omsorgstjenester. Under tilsynet hadde vi fokus på grunnleggende behov, herunder:
 - Ernæring
 - Medisinsk oppfølging
 - Brukermedvirkning
 - Aktivitet

Det ble ikke påpekt avvik ved Stadiontunet sykehjem. Det ble påpekt ett avvik ved Hovdejordet sykehjem.

Hovdejordet sykehjem

Avvik

Kommunen sikrer ikke at den enkelte pasient ved Hovdejordet sykehjem i tilstrekkelig grad får ivaretatt sine grunnleggende behov.

Dato: 13.06.17

Julie Tangen Karoline Olvik
revisjonsleder revisor

Benthe Westgaard
revisor

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter systemrevisjon i Bodø kommune i perioden 01.02.17 - 13.06.17.

Revisjonen inngår som en del av Fylkesmannens planlagte tilsynsvirksomhet i inneværende år.

Fylkesmannen er gitt myndighet til å føre tilsyn med helse- og omsorgstjenester etter lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenestene § 2, jf helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3.

Formålet med systemrevisjonen er å vurdere om virksomheten ivaretar ulike krav i lovgivningen gjennom sin internkontroll. Revisjonen omfattet undersøkelse om:

- hvilke tiltak virksomheten har for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av lovgivningen innenfor de tema tilsynet omfatter
- tiltakene følges opp i praksis og om nødvendig korrigeres
- tiltakene er tilstrekkelige for å sikre at lovgivningen overholdes

En systemrevisjon gjennomføres ved granskning av dokumenter, ved intervjuer og andre undersøkelser.

Rapporten omhandler avviket som er avdekket under revisjonen og gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av virksomhetens arbeid innenfor de områder tilsynet omfattet.

- **Avvik** er mangel på oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av lov eller forskrift
- **Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, men der tilsynsmyndigheten finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring

2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold

Bodø kommune hadde 51 022 innbyggere pr. 4. kvartal 2016.

Bodø kommune er organisert i fem avdelinger, herunder «helse- og omsorgsavdelingen». Hver av de fem avdelingene ledes av en kommunaldirektør som rapporterer til rådmannen.

Helse- og omsorgsavdelingen er igjen inndelt i seks seksjoner, herunder seksjonen sykehjem med en felles institusjonsleder. Sykehjemmene har hver sin virksomhetsleder.

Til sammen har sykehjemmene i Bodø kommune 338 institusjonsplasser fordelt på 263 langtidsplasser, 69 korttidsplasser og 6 kommunale øyeblikkelig hjelp plasser. Det leveres institusjonstjenester til et vidt spekter av ulike målgrupper og behov, fra personer med demens og alvorlige adferdsutfordringer, til kommunale øyeblikkelig hjelp plasser med store somatiske problemstillinger.

Stadiontunet sykehjem er et somatisk sykehjem med plass til totalt 56 pasienter fordelt på 3 etasjer. I 2. etg der tilsynet fant sted er det plass til 19 pasienter.

Hovdejordet sykehjem er et sykehjem for personer med demens. Hovdejordet sykehjem er inndelt i 5 bogrupper, hvor 4 bogrupper har 6 pasienter hver og 1 bogruppe har 12 pasienter.

Begge sykehjemmene har ansatt fast sykehjemslege som er til stede en dag i uken. Legene er også tilgjengelige på telefon når de ikke er på sykehjemmet. På ettermiddag-, natt- og helg kontaktes legevakten ved behov.

3. Gjennomføring

Systemrevisjonen omfattet følgende aktiviteter:

Revisjonsvarsel ble utsendt 01.02.17.

Felles åpningsmøte for begge sykehjem ble avholdt 05.04.17.

Intervjuer

9 ansatte ble intervjuet ved Stadiontunet sykehjem.

10 ansatte ble intervjuet ved Hovdejordet sykehjem.

Itillegg ble det gjennomført samtaler på telefon med 8 pårørende inklusiv brukerrepresentanter.

Det ble gjennomført befarings ved Stadiontunet sykehjem og Hovdejordet sykehjem.

Felles slutt møte for begge sykehjem ble avholdt 09.05.17.

Oversikt over dokumenter virksomheten har oversendt i forbindelse med tilsynet er gitt i kapitlet Dokumentunderlag.

4. Hva tilsynet omfattet

Tilsynet har undersøkt om kommunen gjennom systematisk styring og ledelse sikrer at pasienter i sykehjem får forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Under tilsynet hadde vi fokus på grunnleggende behov, herunder:

- Ernæring
- Medisinsk oppfølging
- Brukermedvirkning
- Aktivitet

5. Funn

Det ble ikke påpekt avvik ved Stadiontunet sykehjem. Det ble påpekt ett avvik ved Hovdejordet sykehjem.

Avvik 1

Kommunen sikrer ikke at den enkelte pasient ved Hovdejordet sykehjem i tilstrekkelig grad får ivarett sine grunnleggende behov.

Avvik fra følgende myndighetskrav:

Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1, jf . §§ 3-1 og 3-2

Forskrift om en verdig eldreomsorg §§ 2 og 3

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten §§ 7 og 8

Forskrift om pasientjournal § 8 bokstav d, e, f, i

Avviket bygger på følgende:

- Ved gjennomgang av dokumentasjon og intervju fremkommer det at flere av prosedyrene som er utarbeidet av kommunen ikke er tilfredsstillende implementert i virksomheten.
- Dette gjelder blant annet følgende prosedyrer:
 - Fallforebygging
 - Tiltaksplan-opprettelse og oppfølging
 - Utfordrende atferd hos pasienter med langtids plass i institusjon
 - Primæransvar i institusjon
- Virksomheten gjennomfører ikke systematisk kartlegging av pasientenes kognitive funksjon
- Det gjennomføres ikke systematisk kartlegging av individuelle aktivitetsbehov
- Ved journalgjennomgang fremkommer det at tiltaksplaner ikke er tilstrekkelig beskrivende i forhold til pasientens behov og de er i liten grad oppdatert

- Ved gjennomgang av permer i avdelingen finner vi følgende:
 - Alle pasientene har brukerkort som beskriver pasientens hjelpebehov. Disse er ikke oppdatert og samsvarer ikke alltid med tiltaksplanen i Gerica
 - Noen pasienter har fått utarbeidet hjelpemetode som er en individuelt tilpasset skriftlig plan over konkrete tiltak til pasienten. Disse er ikke datert
- Det er rutine for at pårørende fyller ut bakgrunnsopplysningsskjema (Livshistorie) til pasientene. Ved intervju og befaring fremkom det at disse blir i liten grad brukt av de ansatte

Tilsynsmyndigheten har for øvrig merket seg:

- Pårørende som vi har hatt samtale med gir uttrykk for at de er fornøyde med tilbudet deres nærmeste mottar ved sykehjemmene
- Begge sykehjemmene har fokus på ernæringsmessige forhold
- Begge sykehjemmene jobber mot å bli livsgledesykehjem
- Begge sykehjemmene har etablert rutiner for legemiddelgjennomgang og årskontroll
- Begge sykehjemmene har rutiner for oppfølging av tannhelsen hos pasientene

6. Regelverk

- Lov 30. mars 1984 om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten m.m
- Lov 26. juni 2011 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m
- Lov 24. juli 1999 om helsepersonell m.v
- Lov av 2. juli 1999 om pasient- og brukerrettigheter
- Forskrift av 27. juni 2003 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene
- Forskrift av 11. desember 2010 om en verdig eldreomsorg (verdighetsgarantien)
- Forskrift av 21. desember 2000 om pasientjournal
- Forskrift av 28. oktober 2016 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten

7. Dokumentunderlag

Virksomhetens egen dokumentasjon knyttet til den daglige drift og andre forhold av betydning som ble oversendt under forberedelsen av revisjonen:

- Tjenesteerklæring institusjonstjenestene
- Stillingsbeskrivelser
 - Tjenesteleder
 - Virksomhetsleder
 - Sykehjemslege
 - Avdelingsleder
 - Miljøterapeut/sykepleier/vernepleier
 - Helsefagarbeider/omsorgsarbeider/hjelpepleier
- Ulike prosedyrer
 - Ansvarsvakt i institusjon
 - Oppfølging ernæring i institusjon
 - Tannstell for pasienter i institusjon
 - Legevisitt i institusjon
 - Årskontroll i institusjon
 - Vedtak om helsehjelp til pasienter uten samtykkekompetanse som motsetter seg helsehjelpen
 - Prosedyre for vurdering av samtykkekompetanse i forbindelse med nødvendig helsehjelp
 - Årshjul livsglede fellesaktiviteter (lokal for Stadiontunet)
 - Primæransvar i institusjon
 - Ny pasient i institusjon
 - SKUV
 - Fallforebygging
 - Fall i institusjon generelle tiltak
 - Fall i institusjon spesielle tiltak
 - Utredning forvirringstilstand/delir
 - Utfordrende atferd hos pasienter i institusjon
 - Oppgaver og rutiner på natt (Stadiontunet)

Dokumentet er hentet fra <http://www.helsetilsynet.no>

- Retningslinjer for skriftlig dokumentasjon av pasientrettet virksomhet
- Personopplysninger min livshistorie
- Livsglede for eldre -info til pårørende
- Awikshåndtering (Stadiontunet)
- Internkontroll ved Hovdejordet
- Pasient -og pårørendesamarbeid ved langtids plass i institusjon
- Retningslinjer for brukerråd i Bodø kommune
- Tiltaksplan- opprettelse og oppfølging (lokal for Stadiontunet)
- Organisasjonskart Helse- og omsorgsavdelingen
- Organisasjonskart Institusjonsområdet
- Ansattliste Hovdejordet sykehjem
- Ansattliste Stadiontunet sykehjem
- Kompetanseplan Hovdejordet sykehjem
- Kompetanseplan Stadiontunet sykehjem
- Avvik fra Stadiontunet sykehjem 2. etg 01.12.16-28.02.17
- Avvik fra Hovdejordet sykehjem 01.12.16-28.02.17

Dokumentasjon som ble gjennomgått under revisjonsbesøket: Stadiontunet sykehjem:

- Gjennomgang 4 journaler (Gerica)
- Kartleggingsverktøy for screening av ernæringsmessige forhold
- Sjekkliste -ny beboer
- Beskjedboka
- Vaktboka (rød)

Hovdejordet sykehjem:

- Gjennomgang 6 journaler (Gerica)
- Brukerpermer fra 4 b-grupper
- Gjennomgått permer på ulike områder:
 - Menyforslag
 - Kursbevis for gjennomført ulike emner i Veileder.no
 - Velkommen som medarbeider ved Hovdejordet sykehjem
 - Velkommen til Hovdejordet sykehjem -ny pasient
 - Rutiner på vakt
 - Tverrfaglig Intervensjonsmodell ved utfordrende atferd ved demens (TID)
 - Beskjedbok -praktiske ting (tøy,utstyr o.l)
 - Årskontroll
 - Bakgrunnsopplysningsskjema (Livshistorie) for noen brukere

Korrespondanse mellom virksomheten og Fylkesmannen:

- Brev fra Fylkesmannen i Nordland med varsel om tilsyn, datert 01.02.17
- Brev fra Bodø kommune, vedlagt etterspurt dokumentasjon, datert 01.03.17
- Brev fra Fylkesmannen i Nordland med program for tilsynsdagene , datert 13.03.17

8. Deltakere ved tilsynet

I tabellen under er det gitt en oversikt over deltakerne på åpningsmøte og sluttmøte, og over hvilke personer som ble intervjuet.

Navn	Funksjon / stilling	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Ingunn Mosti	Kommunaldirektør	X	X	X
Kirsten	Institusjonsleder	X	X	X
Willumsen				

Dokumentet er hentet fra <http://www.helsetilsynet.no>

Karen Margrethe Konradsen	Avdelingsleder , Stadiontunet sykehjem	X	X	X
Ann Kristin Johnsen	Virksomhetsleder, Stadiontunet sykehjem	X	X	X
Gro Merete Reppen	Sykehjemslege, Stadiontunet sykehjem	X	X	X
Samer Andersen	Sykepleier, Stadiontunet sykehjem	X	X	X
Brith Paula Gulmælæ	Hjelpepleier, Stadiontunet sykehjem	X	X	
Natalja Vornes	Hjelpepleier, Stadiontunet sykehjem	X	X	X
Ingrida Geguzinskine	Hjelpepleier, Stadiontunet sykehjem	X	X	X
Nils Arne Hjelle	Sykepleier, Stadiontunet sykehjem	X	X	X
Grete Setså	Hjelpepleier, Stadiontunet sykehjem	X	X	X
Mari-Elisabeth Aaslid Myrvoll	Virksomhetsleder/avdelingsleder, Hovdejordet sykehjem	X	X	X
Lene Nilsen	Sykepleier, Hovdejordet sykehjem	X	X	
Kjell Ivar Jacobsen	Sykepleier, Hovdejordet sykehjem	X	X	X
Anita Røst	Vernepleier, Hovdejordet sykehjem	X	X	X
Anita Skreslett	Hjelpepleier, Hovdejordet sykehjem	X	X	X
Fabian Johnsen	Helsefagarbeider, Hovdejordet sykehjem	X	X	
Bjørn Fredrik Arntsen	Sykehjemslege, Hovdejordet sykehjem		X	X
Tone Jenssen	Hjelpepleier, Hovdejordet sykehjem	X	X	X
Siv Olsen	Konst. Avdelingsleder, Hovdejordet sykehjem	X		X
Astri Dankertsen	Beboerråd			X

Fra tilsynsmyndighetene deltok:

Karoline Olvik, rådgiver/jurist Benthe Westgaard, seniorrådgiver/sykepleier Julie Tangen, seniorrådgiver/sykepleier

SAK 43/17

Eventuelt

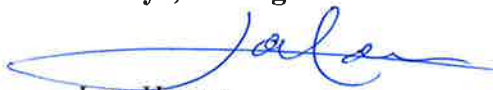
Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.08.2017

Vedlegg:

Forslag til vedtak:

Inndyr, 17. august 2017


Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget