



# Overordnet analyse

Vedlegg til Plan for  
forvaltningsrevisjon 2016-2020

**Karmøy kommune**

Februar 2016

[www.kpmg.no](http://www.kpmg.no)





# Innhold

<b>1</b>	<b>Bakgrunn og formål</b>	<b>4</b>
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Formål	4
<b>2</b>	<b>Framgangsmåte og involvering</b>	<b>5</b>
2.1	Innsamling av data og metode	5
2.2	Teoretisk fundament og vesentlige hensyn	6
<b>3</b>	<b>Risikovurdering</b>	<b>8</b>
3.1	Generell drift	9
3.2	Regulatorisk risiko	11
3.3	Økonomisk risiko	13
3.4	Kommunale mål/vedtak og strategi	14
	<b>Vedlegg 1 Identifisering og vurdering av risikoområder - alle</b>	<b>15</b>

# 1 Bakgrunn og formål

## 1.1 Bakgrunn

Etter §10 i forskrift om kontrollutvalg, skal kontrollutvalget utarbeide plan for forvaltningsrevisjon. Planen skal være basert på en overordnet analyse av kommunen.

Kontrollutvalget i Karmøy kommune har bestilt en overordnet analyse fra KPMG som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon, som skal gjelde i perioden 2016-2020.

## 1.2 Formål

Formålet med den overordnede analysen er å identifisere mulige områder/temaer for forvaltningsrevisjon i fireårsperioden 2016-2020.

KPMG har gjennomført en overordnet analyse av risiko og vesentlighet. Analysen gir grunnlag for å prioritere områder i kommunal virksomhet som kan være gjenstand for forvaltningsrevisjon de neste årene.

Denne overordnede analysen vil med andre ord presentere identifiserte områder i den kommunale virksomheten hvor risikoen for feil/mangler er til stede. Analysen danner grunnlaget for kontrollutvalgets prioritering av områder som kan være gjenstand for forvaltningsrevisjon i planperioden.

# 2 Framgangsmåte og involvering

Kapittel 2 gir oversikt over metoden som er brukt for å samle inn data, teoretisk fundament og vesentlige hensyn som har blitt benyttet i risikovurderingen.

## 2.1 Innsamling av data og metode

Som det går fram av § 10 i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner skal plan for forvaltningsrevisjon være basert på risiko og vesentlighetsvurderinger. Derfor har vi fokusert på å gjennomføre overordnede analyser med utspring i risiko og vesentlighet. I arbeidet med analysen har KPMG vektlagt risiko for manglende kontroll med vesentlige sider ved virksomheten og tjenestene til Karmøy kommune. Begrepene er av KPMG definert slik:

**Vesentlighet** – handler om å identifisere de viktige/sentrale områdene for kommunen (og der igjennom viktige områder for forvaltningsrevisjon), og er særlig knyttet til vurderingen av betydningen for kommunen av konsekvensene dersom en gitt risiko inntreffer. Identifiseringen har skjedd gjennom filtrering ved hjelp av ulike kriterier, blant annet:

- ✓ Liv og helse
- ✓ Sikring av verdier
- ✓ Brukerperspektivet – rettigheter og oppfylling og kvalitet
- ✓ Kostnadseffektivitet
- ✓ Områder med politisk aktualitet

**Risiko** – handler om å identifisere hvor sannsynlig det er at den kommunale virksomheten ikke blir utøvd på den måten den skal bli utført på. Med andre ord risiko for mangelfull virksomhet og tjenestetilbud. Måten virksomheten skal utføres på, er blant annet styrt av:

- ✓ Lovverk og andre reguleringer
- ✓ Formål, vedtak og målsettinger
- ✓ Planverk og strategier
- ✓ Organisering
- ✓ Budsjett

Den overordnede analysen er fundamentet for de områder kontrollutvalget og kommunestyret prioriterer for forvaltningsrevisjon. Derfor har det vært særlig viktig å identifisere områder som har en iboende høy risiko, vesentlige uønskede konsekvenser dersom risiko inntreffer, og som det potensielt vil være nyttig å gjennomføre revisjon på, sett fra et politisk ståsted, fra administrasjonens ståsted og

ut i fra et brukerperspektiv i kommunen. Dette innebærer at vi i arbeidet har tatt høyde for områder hvor revisjon kan ha verdi for kommunen i et forbedrings- og læringsøyemed og hvor revisjon kan ha forebyggende karakter. Det vil si at et revisjonsprosjekt ikke bare ser tilbake på hva som har skjedd, men at en kan gå inn på pågående prosjekter og prosesser hvor revisjonen kan være grunnlag for korrigerende grep.

Av den grunn har vi gjennomført en prosess som har inkludert samspill med ulike deler av kommunen; administrasjon, tillitsvalgte/verneombud og politikere fra henholdsvis kontrollutvalg og kommunestyre. Dette har vært viktig for å kunne finne vesentlige risikoer og de "rette" områder for revisjon.

Arbeidet har vært delt i tre hovedbolker:

- 1) Kartlegge og forstå kommunen
- 2) Arbeidsmøte med kommunen for å etablere og verifisere mulige områder for forvaltningsrevisjon
- 3) Dokumentere analysen

Følgende teknikker har vært brukt for å samle inn data

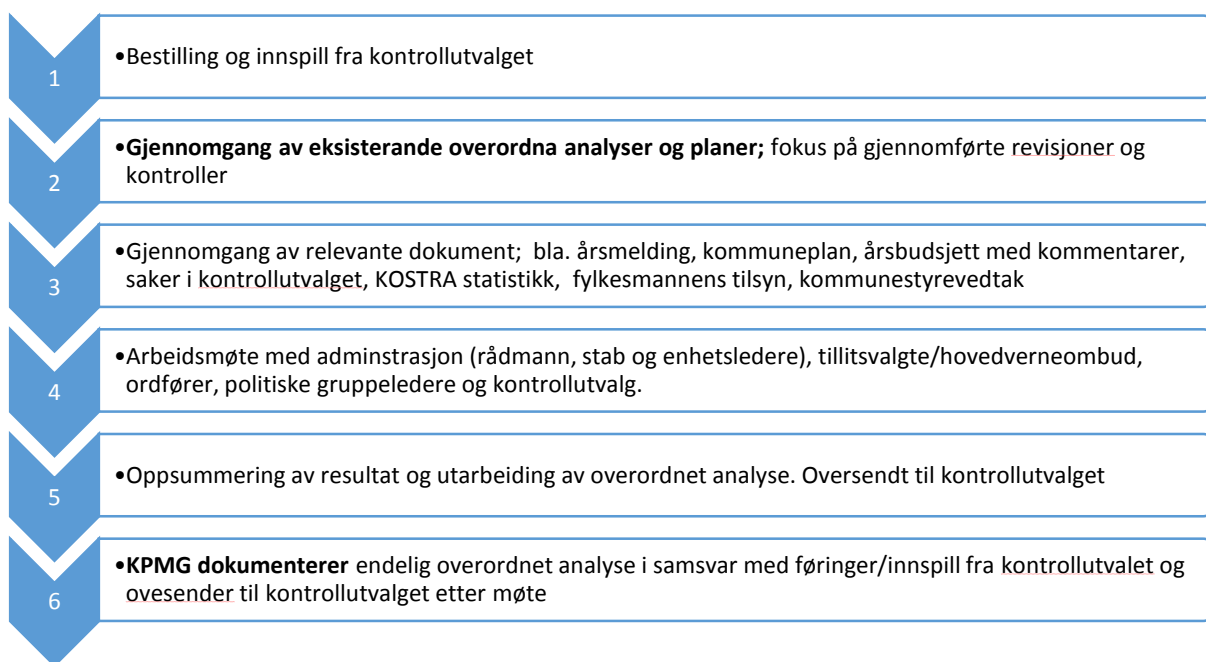
✓ Dokumentanalyse

KPMG har innhentet og gjennomgått dokumentasjon fra/om kommunen, blant annet årsmelding, kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett, tidligere revisjoner og tilsyn, og KOSTRA-statistikk.

✓ Arbeidsmøte

Felles arbeidsmøte for kontrollutvalget, politiske gruppeledere, tillitsvalgte, rådmann og ledergruppe.

Illustrert har prosessen i sin helhet vært slik:

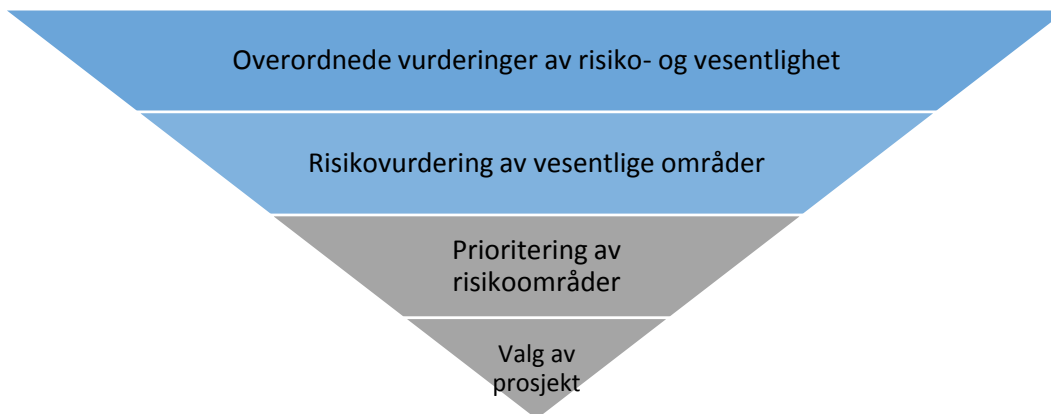


## 2.2 Teoretisk fundament og vesentlige hensyn

Arbeidet har fulgt en modell som er teoretisk forankret i statsvitenskap, organisasjonsteori og COSO ERM<sup>1</sup> og den tar utgangspunkt i kommunal virksomhet og tjenestetilbud. Skjematisk vil valg av forvaltningsrevisjoner bli et resultat av vurderinger av vesentlighet og risiko som truer virksomheten og tjenestetilbudet - vurderinger som "siler" ut prosjekter i fire overordnede steg. Dette kan illustreres slik<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. ERM – Enterprise Risk Management. Dette er en internasjonalt innarbeid standard for beste praksis innen området internkontroll og risikohåndtering i virksomheter.

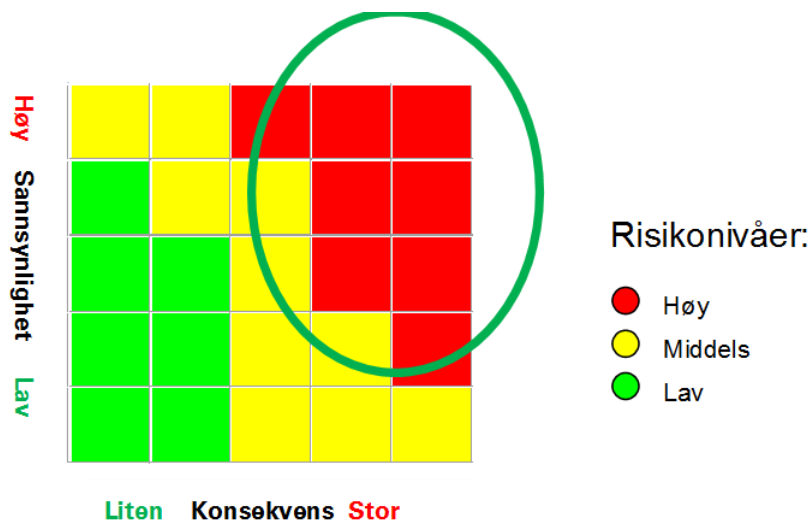
<sup>2</sup> De to nederste feltene blir tatt i vare av kontrollutvalget og kommunestyret.



I felles arbeidsmøte ble risikoområder vurdert i forhold til hvor sannsynlig det er at risiko inntreffer og konsekvenser av risikoen. For konsekvensvurderinger ble følgende "hjelpeskriterier" benyttet:

- Liv og helse
- Sikring av verdier (f. eks materielle eller informasjonsmessige)
- Brukerrettigheter - oppfylning og kvalitet
- Kostnadseffektivitet/produktivitet
- Politisk aktualitet

Analysen av identifiserte områder og risiko er kategorisert i følgende matrise:



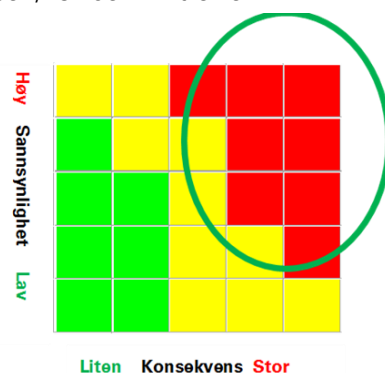
Den videre prosessen innebærer at kontrollutvalget prioriterer identifiserte områder/risikoer og innstiller til plan for forvaltningsrevisjon. Planen blir vedtatt i kommunestyret og kontrollutvalget velger/bestiller enkeltstående forvaltningsrevisjoner. Det er også ved bestilling av enkeltstående revisjoner at området/risikoen spisses og operasjonaliseres når det gjelder til hva og hvordan revisjonen skal innrettes. Med andre ord, den overordnede analysen identifiserer først og fremst områder for forvaltningsrevisjon, mens en ved bestillingen av enkeltstående prosjekter spisser og operasjonaliserer hvilke temaer som skal være gjenstand for revisjon og hvilke problemstillinger revisjonen skal svare på.

# 3 Risikovurdering

Nedenfor presenteres områder/risikoer som er vurdert som særlig relevante for revisjon; det vil si områder/risikoer som er kategorisert med 1) betydelig grad av sannsynlighet for at hendelsen/risikoen vil inntreffe og 2) betydelig konsekvens for kommunen dersom hendelsen/risikoen inntreffer.

I vedlegg er alle identifiserte og vurderte områder/risikoer presentert. Risikoområdene er delt inn i fire ulike bolker:

- ✓ Risiko ved generell drift
- ✓ Regulatoriske risikoer
- ✓ Økonomiske risikoer
- ✓ Risiko tilknyttet kommunale mål/vedtak og strategi



Både sannsynlighet og konsekvens er gitt en farge, hvor rød indikerer høy sannsynlighet / alvorlig konsekvens, gul indikerer middels, og grønn indikerer lav sannsynlighet / liten konsekvens.

De største risikoområdene som ble identifisert, sortert ut i fra score/vurdering, er presentert i tabellen nedenfor. Under tabellen presenterer vi så nærmere vurderinger for hvert av disse risikoområdene.

Risiko/hendelse	Virksomhet	Sannsynlighet	Konsekvens
1 For lav kostnadseffektivitet innenfor helse- og omsorgssektoren	Pleie og omsorg	●	●
2 Manglende effektivitet /kvalitet i fht. behov innenfor rus- og psykisk helsetjeneste	Helse og omsorg	●	●
3 For lav/varierende kvalitet på skolene mtp. læringsmiljø og læringsresultat	Grunnskole	●	●
4 Mangelfullt tilbud til flyktninger i kommunen	Flere	●	●
5 Kommunen er ikke nok rustet for økt behov for sosialhjelp	Sosialtjenesten	●	●
6 Brudd på barnevernsloven	Barneverntjenesten	●	●
7 Brudd på lov og forskrift og offentlige anskaffelser	Alle Teknisk	●	●
8 IKT-systemene understøtter ikke virksomhetens behov	IKT	●	●
9 Nye, ukjente oppgaver som følge av samhandlingsreformen	Pleie og omsorg	●	●
10 Brudd på opplæringsloven	Oppvekst og kultur	●	●



	Risiko/hendelse	Virksomhet	Sannsynlighet	Konsekvens
11	Brudd på lov om sosiale tjenester i NAV – kommunal del	Sosialtjenesten		
12	Merforbruk i forhold til budsjett	Alle		
13	Reduksjon i framtidig inntektsgrunnlag	Alle		
14	Kommunen har ikke tilstrekkelig/rett kompetanse til å dekke framtidig behov	Alle Personal		
15	Kommunen er ikke nok rigget til å ivareta framtidige eksterne krav/endringer	Alle		

## 3.1 Generell drift

### 3.1.1 Kostnadseffektivitet innenfor helse- og omsorgssektoren

For lav kostnadseffektivitet innen helse- og omsorgstjenestene ble vurdert til å være blant de største risikoområdene i kommunen. Konsekvenser kan være at enkelte brukere som har behov ikke får nødvendige helse- og omsorgstjenester og reduksjon av forebyggende hjelp/bistand. Området har iverende risiko for liv og helse.

Ifølge siste årsmelding bruker pleie og omsorg i Karmøy kommune mer penger enn kommunens inntekter og beregnede utgiftsbehov skulle tilsi. På felles arbeidsmøte i kommunen ble det spilt inn at det erfaringsmessig ikke oppleves problemer med kvalitet, men med kostnadsstyringen og -effektiviteten. Deler av dette skyldes uforutsigbarhet på området som kommunen selv ikke styrer over. Kommunen må ta hensyn til lover og regler som innebærer at enkeltpersoner som kommer til har rett på god oppfølging som koster mye. Det ble også drøftet at medvirkende årsaker til risiko kan være ineffektiv kontroll/systemer, ledelse og organisering på området. Det har vært iverksatt prosesser og tiltak på området, men det er usikkert om dette hittil har fått noen effekt. Det vil bli viktig å realisere effektiviseringstiltak, særlig i lys av en forventet "eldrebølge". Det er fare for høyt sykefravær på området.

En forvaltningsrevisjon kan for eksempel se på i hvilken grad målsettinger for pleie og omsorgstjenesten blir nådd, herunder for økonomistyring og budsjettkontroll, tjenesteproduksjon og effektiviseringstiltak, og undersøke mulige årsaker til at det er utfordringer på området. Det kan undersøkes om tjenestene er organisert, styres og ytes på en hensiktsmessig måte i forhold til de ressursene som er stilt til rådighet, herunder om det foreligger hensiktsmessig rutiner og om rutinene faktisk blir etterlevd i praksis.

### 3.1.2 Effektivitet og kvalitet innenfor rus og psykisk helsetjeneste

Manglende samsvar mellom effektivitet/kvalitet i forhold til behovet innenfor rus- og psykiatritjenestene ble identifisert å være blant de største risikoområdene i kommunen.

I Karmøy kommune ble rus og psykisk helsetjeneste omorganisert i 2015 og det arbeides med å effektivisere driften. På arbeidsmøte i kommunen ble det spilt inn at SLT<sup>3</sup>-arbeid skal ha forbedret feltet, men at psykisk helse er et økende problem. Det er sårbarhet i overgangen mellom barn og voksne. Noen opplever at det er en uoversiktlig psykisk helsetjeneste i 1. og 2. linje. Generelt i kommuner kan

<sup>3</sup> SLT er en Samordningsmodell for Lokale, forebyggende Tiltak mot rus og kriminalitet. SLT skal sikre at de ressursene som allerede finnes hos kommunen og politiet, blir mer samkjørt og målrettet.

en typisk årsak til risiko på området være utfordringer med samhandling mellom rus, psykiatri og boligforvaltning.

Konsekvenser av ineffektivitet/mangelfull kvalitet på området kan være at det ikke blir gitt tilbud til alle brukere som har rett på tjenester, og det kan bli en økning i langtidsbrukere av systemet.

En forvaltningsrevisjon kan eksempelvis undersøke i hvilken grad det er hensiktsmessig organisering, rutiner og samarbeid mellom enheter i kommunen, samt mellom kommunen og andre relaterte instanser, som sikrer gode rus- og psykiatritjenester i kommunen, herunder identifisere hvor det er eventuelle utfordringer og behov for forbedringer.

### 3.1.3 Kvalitet i skolen

For lav/varierende kvalitet i grunnskolen ble identifisert som ett av de største risikoområdene. I Karmøy kommune er elevresultater på eksamener, nasjonale prøver og generelt karakterer lavere enn gjennomsnittet. Konsekvenser kan være at noen innbyggere får lavere kunnskapsnivå enn andre, problemer med å fullføre utdanning, og på lengre sikt kan det medføre økt antall innbyggere på trygd.

Generelle årsaker til risiko kan være at det ikke er nok planmessig arbeid med kvalitet i skolen, at det er manglende standardiserte rutiner, ulik praksis eller varierende bemanning og kompetanse i de ulike skolene. Fra kommunen ble det spilt inn at det skal være forbedringsprosesser på gang, at det har kommet felles verktøyer og at det er et planmessig arbeid på området. Det meldes likevel om at man ikke hittil ser resultater av dette arbeidet per i dag.

Mulige formål for en forvaltningsrevisjon på området kan være å kartlegge eventuelle forskjeller mellom skolene og bidra med et utenforstående blikk på arbeidet med å øke kvaliteten i skolen, herunder eksempelvis forsøke å identifisere eventuelle utfordringer og foreløpige effekter av forbedringsarbeidet.

### 3.1.4 Mangelfullt tilbud til flyktninger i kommunen

Europa og Norge står overfor en omfattende flyktningeutfordring. Et betydelig antall flyktninger vil få sin søknad innvilget og skal bosettes i kommunene. Kommunene skal i tillegg til å tilby et introduksjonsprogram som blant annet innebærer norskopplæring, sikre helsetjenester og nødvendig skole- og barnehagetilbud. Kommuner er også pålagt å sikre at alle har bolig. Nyankomne flyktninger vil ha behov for hjelp den første tiden til å skaffe boliger.

For å sikre en god integrering av flyktninger og bidra til at flest mulig blir selvhjulpne raskest mulig, er en god organisering av apparatet, herunder samarbeid med andre organisasjoner/næringslivet sentralt. I felles arbeidsmøte ble det blant annet påpekt at det er behov for å bedre tilrettelegge organiseringen i Karmøy kommune til veksten som forventes på området, og at det er behov for å få en større "fellestanke". Det oppleves at kommunen er mer organisert for historisk situasjon, enn for fremtiden. Det skal også være høyere bruk av midler i dag enn det som kommunen får til arbeidet. Mangelfullt tilbud og integrering kan på sikt påføre kommunen merkostnader.

En forvaltningsrevisjon kan være hensiktsmessig for å kartlegge hvordan kommunen håndterer nye, og til dels ukjente utfordringer. En forvaltningsrevisjon kan for eksempel se på:

- Organisering, samarbeid og koordinering på tvers av områder.
- Ivaretagelse av mindreårige flyktninger.
- Boligforvaltning.
- Etterlevelse av introduksjonsloven (morsmålsopplæring).
- Bruk av kvalifiseringsprogrammet (NAV).

### 3.1.5 Økt behov for sosialhjelp – sosialtjenesten

At kommunen ikke er nok rustet for økt behov for sosiale tjenester er identifisert som ett av de største risikoområdene til kommunen. KOSTRA-tall viser at Karmøy kommune har hatt en økning i sosialhjelpsutgifter, sosialhjelpsmottakere og gjennomsnittlig stønadslengde. Antallet som mottar

sosialhjelp i kommunen kan komme til å øke med økt arbeidsledighet og økt antall flyktninger. I gjeldende økonomiplan er det satt opp som et mål for 2016 å stille krav om aktivitetsplikt til mottakere av sosialstønad. På arbeidsmøte gikk det i hovedsak fram opplevelser av at det er et uoversiktlig bilde i en ny situasjon på området, og det ble stilt spørsmål til hvilken grad av satsning det er på området.

Håndtering av et økt behov fordrer at kommunen har gode og effektive prosesser og rutiner knyttet til sosiale tjenester/stønader. Nok avklarte ansvarsområder mellom kommunen og andre offentlige organer er et annet område hvor det potensielt kan være utfordringer. I tillegg til, eller som alternativ til disse vinklingene, kan en forvaltningsrevisjon undersøke om tjenesten etterlever de krav og regler som den er stilt ovenfor (se punkt 3.2.5).

### 3.1.6 IKT

I arbeidsmøtet ble utfordringer innenfor IKT-området pekt på som et av områdene med middels risiko (dvs. blant de nest største risikoområder) i kommunen. Det ble pekt på at det benyttes ulike programmer i etatene, noe som henger sammen med at det er lite samordning og mye "shopping", samt at kommunikasjon mellom etatene og IT-avdelingen ikke er god nok. Det ble også kommentert at kommunen strever med en del nedetid. Ifølge gjeldende økonomiplan erfares det et kontinuerlig og økende behov og ønske om økt bruk av IT-løsninger og IT-kapasitet i kommunen. Det kan legges til at det økende trusselbildet mot digitale tjenester og installasjoner også fordrer økte sikkerhetsmekanismer hos kommunen og krever forandringer i arbeidsprosessene.

En følge av å ha flere parallelle systemer, eller ikke-kompatible systemer i kommunen, kan være et unødvendig høyt kostnadsnivå og tapt verdiskaping/ineffektivitet kjernevirksomheten i forhold til det som er potensialet. Konsekvensen av å ha IKT-systemer som ikke er pålitelige, kan potensielt sett være store. I helse- og omsorgssektoren blir velferdsteknologi en stadig større del av hverdagen, og det kan i verste fall stå om liv og helse. Negativt omdømme og økonomisk tap er andre konsekvenser.

En forvaltningsrevisjon kan for eksempel:

- Gjennomgå kommunens kontroll, drift og vedlikehold av IKT-system
- Vurdere i hvilken grad kommunen har klare strategier og planer og knyttet til investeringer innenfor IKT-området og hvordan disse etterleves
- Kartlegge hvordan kommunen jobber for å avdekke og redusere potensielle IKT-risikoer, om det er gode nok tilgangs- og endringskontroller i systemene og beredskapsplaner som sikrer gjenopprettelse av IKT-systemer ved hendelser.

IKT og informasjonssikkerhet var ett av prioriterte tema i forrige plan for forvaltningsrevisjon, men er hittil ikke utført.

## 3.2 Regulatorisk risiko

### 3.2.1 Barnevernstjenesten

Brudd på barnevernloven ble identifisert å være blant de største risikoområdene. En mangelfull barnevernstjeneste kan først og fremst gi negative konsekvenser for brukere/enkeltmennesket, eksempelvis ved at barn med behov ikke fanges opp, men også gjøre kommunen erstatningsansvarlig samt føre til negativt omdømme. På arbeidsmøte ble det pekt på at en mulig konsekvens også er at antall fosterhjem kan bli redusert da en ikke får rekruttert fosterhjem.

I Karmøy kommune har det vært en sterk vekst i antall meldinger de siste år og økende andel barn i omsorgstiltak. Kommunen påpekte at det er utredninger på gang, hvor man er i påvente av en rapport, og at det også pågår en tilsynssak.

Det er nylig gjennomført en forvaltningsrevisjon av barnevernstjenesten, hvor tjenesten får betydelig kritikk for manglende internkontroll og etterlevelse av barnevernloven. Administrasjonen har fått en frist

til å rette opp de påviste manglene i forvaltningsrevisjonen. Der kan være aktuelt å gjøre en oppfølgende forvaltningsrevisjon, for å etterse om de tiltakene som kommunestyre vedtok er gjennomført i praksis, når det er gått noe tid.

### 3.2.2 Offentlige anskaffelser

Kommunen er underlagt lov om offentlige anskaffelser. Brudd på denne loven med forskrifter er identifisert som et av områdene med høyest risiko i kommunen. Et siktemål med loven er at innkjøp skal være underlagt konkurranse, blant annet for at innkjøp skal bli prismessig gunstig. Det er et komplisert regelverk som kan være utfordrende å etterleve.

Årsaker til risiko på området kan generelt være manglende rutiner og varierende praksis for innkjøp og oppfølging av kontrakter og liten kompetanse i regelverket. I arbeidsmøtet ble det spesielt pekt på sårbarhet som følge av store krav og lav innkjøpskompetanse i kommunen. Mangelfull etterlevelse av regelverket kan påføre kommunen økonomiske sanksjoner/ gebyr pga. feil i innkjøpsprosessen, og at kommunen kjøper inn til for høy pris, i tillegg til at det kan påvirke omdømmet til kommunen negativt. KOSTRA-tall viser at Karmøy kommune har en høy andel kjøp fra private aktører i forhold til sammenlignbare kommuner, særlig innenfor området VAR men også på andre områder.

En forvaltningsrevisjon kan for eksempel kartlegge kommunens interne rutiner knyttet til innkjøp, bruk av rammeavtaler og oppfølging av kontrakter, og/eller undersøke faktisk etterlevelse av regelverket i praksis.

### 3.2.3 Samhandlingsreformen

Mangelfull ivaretagning av nye oppgaver etter samhandlingsreformen er identifisert å være blant de områdene med middels risiko i kommunen. Kommunen har fått større ansvar for øyeblikkelig hjelp-tilfeller ved lov gjeldende fra 1.1.16. Kommunen har generelt fått mer krevende faglige oppgaver/pasienter og ansvar grunnet overføring av oppgaver fra spesialisthelsetjenesten, noe som gir behov for faglig omstilling og heving av faglig nivå. Det ble pekt på at det er behov for kompetanseheving innen spesialpleie. Samhandlingsreformen krever også godt samarbeid mellom kommunene, spesialisthelsetjenesten og fastlegene, og lovpålagte samarbeidsavtaler må etterleves. Samarbeidet med helseforetak oppleves i kommunen som krevende.

Konsekvensen av mangelfull ivaretagelse av nye oppgaver kan blant annet være at pasienter ikke blir tilstrekkelig eller rett behandlet i overganger mellom kommunen og sykehus. Et tilsyn gjennomført i vestland fylker i 2015 viser at dette er en reell fare, da det ble funnet at feil informasjon om legemiddelbehandling ved innlegging i og utskrivning av sjukehus var en gjennomgående risiko.

Hvordan de ulike kravene/utfordringene blir håndtert i Karmøy kommune kan være aktuelle tema for forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjonen bør spisses til visse områder innenfor samhandlingsreformen.

### 3.2.4 Opplæringsloven

Brudd på opplæringsloven kom opp blant områder med middels risiko i kommunen. Kommunen plikter blant annet å tilby spesialundervisning til elever som har rett og behov for det i grunnskolen. Spesialundervisning er en viktig rett for elever som har behov for det for å kunne mestre skolen.

På arbeidsmøte i kommunen ble det pekt på at det foregår god kontroll på området selv om det er forbundet med risiko. En forvaltningsrevisjon på tema spesialpedagogiske tiltak, spesialundervisning og PPT ble gjennomført i 2015. En undersøkelse på tema mobbing skal også pågå.

### 3.2.5 Sosiale tjenester i NAV – kommunal del

Brudd på lov om sosiale tjenester i NAV, herunder særskilt kommunale tjenester, ble identifisert å være blant områder med middels risiko i kommunen. Brudd på loven kan gjøre kommunen erstatningsansvarlig og medføre et negativt omdømme. Mangelfulle sosiale tjenester kan medføre negative konsekvenser for mange brukere. På arbeidsmøte ble det påpekt at det er gode prosesser på

gang og at omdømmet skal ha forbedret seg ved NAV-kontoret, men at det likevel trolig er forbedringsområder.

Et nasjonalt tilsyn om kvalifiseringsprogram 2013-2014 fant lovbrudd i 76 av 90 undersøkte NAV-kontorer. Videre var søkerens situasjon ikke godt nok kartlagt ved søknad om kvalifiseringsprogram i nesten halvparten av kommunene undersøkt. Dette peker på en generell utfordring som det eksempelvis kan være aktuelt å undersøke nærmere i Karmøy kommune. Nok avklarte ansvarsområder mellom kommunen og andre offentlige organ er et annet område hvor det generelt erfarer utfordringer i kommuner.

## 3.3 Økonomisk risiko

### 3.3.1 Merforbruk i forhold til budsjett

På felles arbeidsmøte i kommunen ble det vurdert å være en risiko for merforbruk i forhold til budsjett. Risikoen kom totalt ut som middels, men det ble påpekt høy risiko på området helse og omsorg spesielt. Siste årsmelding viser at Karmøy kommune har hatt utfordringer med merforbruk i ordinær drift. Det er allerede gjort en rekke strukturelle grep innenfor barnehage-, skole, kultur og omsorgssektor for å få ned utgiftene, men det oppleves utfordringer med økonomistyringen ute i virksomhetene. Eventuelle mangler i styring av forbruket framover kan generelt påføre kommunen store økonomiske konsekvenser, og på sikt gi lavere handlefrihet og påvirke tjenestetilbudet i kommunen negativt.

På arbeidsmøtet ble det blant annet stilt spørsmål om det kan være en underbudsjettering, og pekt på at det er delt måloppnåelse i forskjellige etater. Mulige årsaker til risiko som ble drøftet var relatert til organisering/ledelse og kompetanse/opplæring. Herunder ble veiledning fra sentraladministrasjonen påpekt som sentralt.

For å best mulig kunne ivareta budsjetttrammer er det viktig med gode rutiner for økonomistyring, herunder planlegging, oppfølging og iverksetting av tiltak. Det er viktig at det er tilstede en god avvikshåndtering i praksis. En forvaltningsrevisjon av kommunens økonomistyring ble utført i 2013. En eventuell ny forvaltningsrevisjon kan eksempelvis spisses mot deler av virksomheten eller visse temaer:

- Undersøke hvilke rutiner kommunen har for økonomistyring, og opplæring i disse rutinene.
- Vurdere om budsjett oppfyller krav til realisme, herunder om budsjettprosessen blir gjennomført i samsvar med politiske vedtak og forutsetninger
- Se på budsjettstyring og oppfølging, herunder om rutiner for økonomirapportering blir fulgt opp og hvordan budsjettavvik blir håndtert.

### 3.3.2 Reduksjon i fremtidig inntektsgrunnlag

Reduksjon i framtidig inntektsgrunnlag ble på felles arbeidsmøte i kommunen identifisert som et av områdene med middels risiko i kommunen. Gjeldende styrende dokumenter påpeker at Karmøy kommune har små økonomiske buffere og er sårbar for negativ utvikling i forutsetninger som budsjett bygger på. Driftssituasjon må kunne raskt tilpasses. På felles arbeidsmøte i kommunen gikk det frem at forhold som indikerer reduksjon i framtidig inntektsgrunnlag blant annet endring i eiendomsskatten, men det er flere uavklarte forhold tilknyttet inntektssystemet. Dersom inntektsgrunnlaget svekkes mye kan det innebære krevende innsparingsbehov og vesentlig lavere handlefrihet i kommunen.

Dette er et tema som kan inngå i en forvaltningsrevisjon som ser på kommunens økonomistyring. Herunder kan man eksempelvis se på hvilke prosesser og rutiner kommunen har på plass for å identifisere, håndtere og gjøre tiltak for å tilpasse sin økonomi når økonomiske forutsetninger som inntektgrunnlag endrer seg. (Se også om økonomistyring under punkt 3.3.1).

## 3.4 Kommunale mål/vedtak og strategi

### 3.4.1 Strategisk kompetansestyring

Risiko for at kommunen ikke har tilstrekkelig/rett kompetanse til å dekke framtidens behov ble på arbeidsmøte i kommunen identifisert som et av områdene med middels risiko. Det ble påpekt behov for økt fokus på og rigging av kommunens kompetanse for morgendagen, i motsetning til fokus på dagen i dag. Eksempelvis er leger en utfordring.

Strategisk eller planmessig styring av kompetanse er nødvendig for at en kommune skal kunne sikre tilstrekkelige/tilfredsstillende tjenester for innbyggerne sine til enhver tid. Dette handler om kartlegging av hvilken kompetanse kommunen har, å vite hvor mye kompetanse kommunen trenger framover, samt planmessig styring av kommunens kompetansebeholdning for å kunne dekke behovene som identifiseres. Sistnevnte innebærer planlegging og gjennomføring av tiltak, f. eks målrettet rekruttering eller kompetanseheving hos kommunens ansatte.

En forvaltningsrevisjon kan undersøke kompetansesituasjonen til kommunen, samt undersøke hvordan og vurdere i hvilken grad kommunen arbeider systematisk for å sikre seg nødvendig kompetanse.

Kommunens arbeid med å rekruttere, beholde og utvikle tilstrekkelig kompetanse innen ulike tjenesteområder var blant prioriterte områder i forrige plan for forvaltningsrevisjon men har hittil ikke vært gjennomgått som tema.

### 3.4.2 Omstillingsevne fremtidige krav og endringer

Et av risikoområdene som ble identifisert er at kommunen ikke skal være nok rigget til å ivareta framtidige eksterne krav og endringer som krever at kommunen omstiller seg. Mangelfullt omstillingsarbeid kan generelt komme til å påvirke negativt kommunens tjenestekvalitet, økonomi og omdømme (som arbeidsplass etc.). Det er i hovedsak kommunens generelle omstillingsevne det blir stilt spørsmål ved, men eldrebølgen innenfor helse -og omsorgstjenestene ble trukket fram som et aktuelt eksempel på endrede vilkår som man er usikker på om kommunen er tilstrekkelig rustet for.

Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon kan være å se på hvordan Karmøy kommune sikrer at kommunen identifiserer behov for å gjøre endringer i tide, og om det er tilstede hensiktsmessige prosesser og rutiner for å planlegge og gjennomføre endring og omstilling i forhold til lovverk og det som anses som god praksis. Eventuelt kan forvaltningsrevisjonen inkludere å se på hvordan konkret omstillingsarbeid har vært gjennomført for å dra læring fra tidligere erfaringer til framtidig omstillingsarbeid.

## Vedlegg 1 Identifisering og vurdering av risikoområder - alle

Nedenfor presenterer vi alle risikoområdene som har vært identifisert og vurdert i prosessen:

### Generell drift

















Nr.	Risiko/hendelse	Virksomhet	Konsekvens (ikke utelukkende)	Sanns.	Kons.
1	Interne og/eller eksterne misligheter	Alle	Tap som følge av intern svindel og andre personlige vinninger Svekket omdømme		
2	Støttetjenestene leverer ikke tilstrekkelig verdi til kommunen	Servicetorg Adm.	Ineffektivitet/dårlig kvalitet hindrer tjenestene og politisk virksomhet i å gjøre en god nok jobb, f eks. utredning av politiske saker. Variert/dårlig serviceopplevelse og dårlig omdømme hos innbyggerne Ressurser utnyttes ikke optimalt, økte kostn		
3	IKT-systemene understøtter ikke virksomhetens behov	IKT	Uautoriserte tilganger og endringer Tapt verdiskaping/ineffektivitet og økte kostnader i kjernevirksomheten i fht potensial som følge av ikke kompatible systemer i kommunen		
4	Svakheter i system for samfunnssikkerhet og beredskap	<i>Merknad. Tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap utført i 2015. Området anses godt dekket.</i>			
5	Sosial dumping	Alle	Negativt omdømme		
6	Prosjekter leverer ikke iht. tid, kostnad og kvalitet	Teknisk	Kostnadsprekk kan føre til økte gebyr og relativt store økonomiske tap Kvalitetsutfordringer Forsinkelser i prosjekt kan føre til at inntektsstrømmen fra investeringen forsinkes, med følger for øvrig virksomhet		
7	Vedlikeholdsarbeidet er for lite planmessig/langsiktig	Teknisk	Vedlikeholdsetterslep som gir økte kostnader på lengre sikt Økte investerings- og driftskostnader		
8	For lav kostnads-effektivitet innenfor helse- og omsorgssektoren	Pleie og omsorg	Enkelte brukere som har behov får ikke nødvendige helse- og omsorgstjenester. Reduksjon av forebygging		
9	For lav kostnads-effektivitet innenfor grunnskolesektor	Grunnskole	Andre får ikke tjenestene de har behov for		
10	Manglende effektivitet/kvalitet i fht. behov innenfor rus- og psykisk helsetjeneste	Helse og omsorg	Økt risiko for at enkelte blir langtidsbrukere av systemet Ikke tilbud til alle som har rett på tjenester		

Nr.	Risiko/hendelse	Virksomhet	Konsekvens (ikke utelukkende)	Sanns.	Kons.
11	For lav/varierende kvalitet på skolene mtp. læringsmiljø og læringsresultat	Grunnskole	Lavt kunnskapsnivå Ikke fullføring av utdanning Økt antall innbyggere på trygd		
12	Mangelfullt tilbud til flyktninger i kommunen	Alle	Dårligere integrering, f. eks dårlig språk Økte kostnader Økt kriminalitet		
13	Kommunen er ikke nok rustet for økt behov for sosialhjelp	Sosial-tjenesten	Økte kostnader Uheldige konsekvenser for enkeltmennesker Langtidseffekt for samfunnet – økt behov		
14	Ikke tilstrekkelig kulturtilbud i kommunen i fht ønske	Kultur	Lite attraktivt for nye innbyggere Dårligere folkehelse		

## Regulatorisk risiko

Nr.	Risiko/hendelse	Virksomhet	Konsekvens (ikke utelukkende)	Sanns.	Kons.
1	Brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser	Alle Teknisk	Økonomiske tap, herunder erstatnings-søksmål og bøter pga. feil i innkjøps-prosessen og at kommunen kjøper inn til for høy pris Negativt omdømme		
2	Brudd på personopplysnings-loven	Alle, særlig helse og oppvekst	Erstatnings-søksmål Negativ påvirkning på omdømmet		
3	Brudd på arbeidsmiljøloven	Alle	Negative konsekvenser for enkeltansatte Negativ effekt på omdømmet		
4	Brudd på lov om offentlighet	Alle	Forskjellsbehandling – ulik saksbehandling Publikum får ikke tilgang til opplysninger Negativ påvirkning på omdømmet		
5	Brudd på krav til internkontroll i kommuneloven	Alle	Feil blir ikke rettet opp og dette kan igjen medføre lovbrudd, økte kostnader og skader. <i>Merknad. Forvaltningsrevisjon av kommunens internkontroll ble utført i 2013</i>		
6	Brudd på forvaltningsloven	Alle	Forskjellsbehandling – ulik saksbehandling Klagesaker - merkostnader		
7	Brudd på plan- og bygningsloven	Plan og byggesak	Manglende likebehandling Manglende samsvar mellom tiltak og krav/ tillatelser som gis		



Nr.	Risiko/hendelse	Virksomhet	Konsekvens (ikke utelukkende)	Sanns.	Kons.
8	Fastsettelse av selv-kostgebyr samsvarer ikke med krav	Teknisk	For høye eller for lave gebyrer		
9	Brudd på lovkrav innen helse og omsorg	Pleie og omsorg	Brukere får ikke nødvendige tjenester Får individuell plan for sent For lite brukermedvirkning <i>Merknad. Forvaltningsrevisjon om tildeling og tilgjengelighet til pleie- og omsorgstjenester for eldre ble utført i 2015.</i>		
10	Nye, ukjente oppgaver som følge av samhandlingsreform	Pleie og omsorg	Utilstrekkelig/feil behandling av pasienter i overganger mellom kommunen og sykehus Innbyggerne får ikke optimale tjenester Økte kostnader for kommunen Dårlig omdømme		
11	Dårlig brannsikkerhet / brudd på lovpålagte oppgaver i brantjenesten	Brannvern	Økt risiko for brann Skade på liv og helse Tap av materielle verdier		
12	Brudd på opplæringsloven	Oppvekst og kultur	Enkelte barn blir ikke fulgt tilstrekkelig opp Større sosiale og helsemessige problemer <i>Merknad. Forvaltningsrevisjon om spesialpedagogiske tiltak og PPT ble utført i 2015</i>		
13	Brudd på barnehageloven med forskrifter	Oppvekst og kultur - barnehage	Mangler i og klager på tilskudd til private barnehager Varierende kvalitet på barnehagene i kommunen		
14	Brudd på lov om sosiale tjenester i NAV – kommunal del	Sosial-tjenesten	Negativ konsekvens for bruker ved mangelfulle tjenester Kommunen kan bli erstatningsansvarlig Negativt omdømme		
15	Brudd på barnevernsloven	Barneverns-tjenesten	Enkelte barn blir ikke fanget opp / negativ konsekvens for den enkelte. Antall fosterhjem blir redusert da en ikke får rekruttert Kommunen kan bli erstatningsansvarlig Negativt omdømme		

## Økonomisk risiko

Nr.	Risiko/hendelse	Virksomhet	Konsekvens (ikke utelukkende)	Sanns.	Kons.
1	Merforbruk i forhold til budsjett	Alle	Negativ økonomisk konsekvens nå og for fremtiden <i>Merknad: Forvaltningsrevisjon av kommunens økonomistyring utført i 2013</i>		
2	Det er for svake beslutningsgrunnlag for investeringer/ utviklingsprosjekter	Alle Adm.	Det gjøres feil investeringsbeslutning Negativ økonomisk konsekvens		
3	Reduksjon i framtidig inntektsgrunnlag	Alle	Mindre handlefrihet Framtidig krevende innsparingsbehov		
4	Refusjoner kommunen har krav på blir ikke innkrevd	Særlig helse og omsorg, NAV og oppvekst	Økonomisk tap		

## Kommunale mål/vedtak og strategi

Nr.	Risiko/hendelse	Virksomhet	Konsekvens (ikke utelukkende)	Sanns.	Kons.
1	Administrasjonen håndterer oppgaver utover mandatet fra kommunestyret	Alle Adm.	Feil/andre prioriteringer gir mangelfull/ineffektiv realisering av politiske mål og vedtak		
2	Kommunen har ikke tilstrekkelig/rett kompetanse til å dekke framtidig behov	Alle Personal	Kommunen greier ikke å yte tilstrekkelige/tilfredsstillende tjenester		
3	Kommunen er ikke nok rigget til å ivareta framtidige eksterne krav/endringer	Alle	Virksomheten påvirkes negativt (tjenestekvalitet, økonomi, omdømme, arbeidsplass etc.).		
4	Mangelfull oppfølging av kommunale planer (merk ingen spesifikke planer ble påpekt)	Alle	Mangelfull gjennomføring av planer dermed realisering av målsettinger		

