

Kontrollutvalget

Sekretariatet



Gjøvik, 3. september 2018.

J.nr./referanse: 15-18/SL/ks

KONTROLLUTVALGET I SØNDRE LAND KOMMUNE

Finn Øksne (Sp), leder

Tom Sørhagen (SBL), nestleder

Gerd Margot Michaelsen (Ap)

Kopi til:

- Ordfører og rådmann
- Innlandet Revisjon IKS

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

Det innkalles herved til møte i kontrollutvalget:

Dato: Mandag 10. september 2018

Tid: Kl. 0900 – ca. 1500

Sted: Formannskapssalen, rådhuset

Vedlagt følger saksliste og saksdokumenter.

Eventuelt forfall bes meddelt snarest til undertegnede på tlf. 995 77 903 eller e-post kjetil@kontrollutvalget.no.

Deltakelse fra andre i møtet:

- Sak 39 – Regnskapsrevisjon/revisjonsstrategi 2018:
Innlandet Revisjon IKS ved oppdragsansvarlig revisor Heidi Holm Olafsen orienterer. Saken er satt opp til behandling kl. 0900.
- Sak 40 – Risikovurderinger mv. på politisk nivå:
Ordfører er invitert til saken.
- Sak 42 – Revisjonsrapport – Tidlig innsats og tilpasset opplæring:
Innlandet Revisjon IKS ved oppdragsansvarlig revisor Guro Selfors Lund orienterer. Saken er satt opp til behandling kl. 1200.

Med hilsen

For leder i kontrollutvalget

Kjetil Solbrækken
utvalgssekretær

Adresse:

Kontrollutvalgstjenester Kjetil Solbrækken
Studievegen 7, 2815 Gjøvik
Tel. 995 77 903, e-post: kjetil@kontrollutvalget.no

KONTROLLUTVALGET I SØNDRE LAND KOMMUNE

SAKSLISTE

FOR MØTE I SØNDRE LAND RÅDHUS

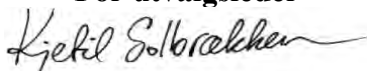
Mandag 10. september 2018 kl. 0900

(Sted: Formannskapssalen, rådhuset)

SAK NR. 37/2018	GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 04.06.2018
SAK NR. 38/2018	GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 23.08.2018
SAK NR. 39/2018	REGNSKAPSREVISJON: STRATEGI FOR REVISJON AV KOMMUNEREGNSKAPET FOR 2018
SAK NR. 40/2018	RISIKOVURDERINGER OG KORRUPSJONSFOREBYGGENDE ARBEID PÅ POLITISK NIVÅ
SAK NR. 41/2018	OPPFØLGING AV RÅD OM ETABLERING AV TIPSMOTTAK
SAK NR. 42/2018	FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT: TIDLIG INNSATS OG TILPASSET OPPLÆRING
SAK NR. 43/2018	KONTROLLUTVALGETS BUDSJETT FOR 2019
SAK NR. 44/2018	TERTIALRAPPORT 1/2018 FRA INNLANDET REVISJON IKS
SAK NR. 45/2018	REFERATSAKER

Gjøvik, 3. september 2018.

For utvalgsleder



Kjetil Solbrækken
utvalgssekretær

Kopi til orientering:

- Ordfører, rådmannen og vararepresentanter til kontrollutvalget
- Innlandet Revisjon IKS

SAK NR. 37/2018

Søndre Land kommune

GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 04.06.2018

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	10.09.2018	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Møteprotokoll fra møte 04.06.2018

Vedlagt:

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 04.06.2018 godkjennes.

SAKSOPPLYSNINGER:

Møteprotokollen fra forrige møte legges herved frem til formell godkjenning.

MØTEPROTOKOLL

KONTROLLUTVALGET I SØNDRE LAND KOMMUNE

Mandag 4. juni 2018 holdt kontrollutvalget møte i Søndre Land rådhus kl. 0900 – 1500.

Som medlemmer møtte:

Finn Øksne (Sp), leder
Tom Sørhagen (SBL), nestleder
Gerd Margot Michaelsen (Ap)

Ellers møtte:

Fra administrasjonen: Rådmann Arne Skogsbakken (sakene 27-29), økonomisjef Terje Lindalen (sakene 27 og 28) og kontorsjef Knut Viset (sakene 27 og 28) og rådgiver Walter Draget (sak 29).

Sekretær: Kjetil Solbrækken.

Møteprotokollen er sendt til:

Kommunestyret v/ordfører, varaordfører, rådmann, kontrollutvalgets medlemmer og varamedlemmer, Innlandet Revisjon IKS og Oppland Arbeiderblad.

**Utvalgsmøtet ble satt kl. 0900 med Finn Øksne som møteleder.
Innkalling og sakliste ble enstemmig godkjent.**

Til behandling:

SAK NR. 25/2018 GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 16.04.2018

<u>Vedtak, enstemmig:</u>	Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 16.04.2018 godkjennes.
---------------------------	---

**SAK NR. 26/2018 STATUS FOR FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKTET
«TIDLIG INNSATS OG TILPASSET OPPLÆRING»**

<u>Vedtak, enstemmig:</u>	Kontrollutvalget tar til orientering at arbeidet med revisjonsrapporten er i slutfasen, og at rapporten vil bli lagt frem til behandling i kontrollutvalgets møte den 10. september 2018.
---------------------------	---

**SAK NR. 27/2018 OVERORDNET SYSTEM FOR INTERNKONTROLL I
SØNDRE LAND KOMMUNE**

Fra behandlingen:

Rådmann Arne Skogsbakken orienterte om rådmannens overordnede system for å sikre betryggende kontroll med kommunens

virksomhet, herunder overordnede/sectorovergripende styringsdokumenter:

- Etske retningslinjer
- Delegeringsreglementet
- Budsjet/økonomiplan
- Maler for tertialrapportering
- Overordnet virksomhetsplan
- Personallåndbok (under revisjon)
- Prosjekthåndbok
- Månedrapportering økonomi
- Lederavtaler

Kontorsjef Knut Viset presenterte kommunens elektronisk kvalitetssystem som bl.a. har som mål å understøtte arbeidet med internkontroll (system: Compilo). Følgende ble særlig gjennomgått:

- Dokumentbasen
- Avviksmodule
- Risikovurderinger

Kontrollutvalget ble orientert om at det innenfor beredskapsområdet og innenfor grunnskolen er tatt i bruk egne systemer for risikovurderinger, og som erstatter bruk av Compilo.

Vedtak, enstemmig:

1. Rådmannens presentasjon av kommunens overordnede system for internkontroll, tas til orientering.
2. Med bakgrunn i presentasjonen i møtet har kontrollutvalget inntrykk av at rådmannen har etablert et overordnet system som er egnet til å sikre betryggende kontroll i tråd med kravet i kommunelovens § 23.
3. Kontrollutvalget ønsker å følge opp implementeringen av det elektroniske kvalitetssystemet. Saken følges opp senest i løpet av første halvår 2019 med fokus på følgende tema/områder:
 - Avvikshåndtering:
Det bes om en presentasjon av omfanget av meldte avvik på de ulike områder og hvordan avvikshåndtering fungerer i alle deler av organisasjonen. I hvilken grad har man lykket med å etablere en kultur for å melde avvik som grunnlag for læring og forbedring?
 - Risikovurderinger:
Risikovurderinger en viktig del av et forsvarlig internkontrollsystem. Det bes om en presentasjon av hvordan risikovurderinger gjennomføres og dokumenteres i de ulike delene av organisasjonen?

MISLIGHETER OG KORRUPSJON: RISIKOVURDERINGER OG FOREBYGGING

Fra behandlingen:

Rådmann Arne Skogsbakken orienterte om kommunens etiske retningslinjer og hvordan det jobbes i organisasjonen for å sikre gode etiske holdninger blant alle ansatte. Etiske retningslinjer, opplæring av nyansatte og tydelig krav i de interne lederavtalene (rådmannens avtale med sine ledere), ble særlig vektlagt.

Økonomisjef Terje Lindalen orienterte om tiltak for å motvirke misligheter og korrupsjon innenfor økonomiområdet, jf. kommunens økonomireglement.

Vedtak, enstemmig:

1. Med bakgrunn i rådmannens orientering i møtet har kontrollutvalget inntrykk av at det er etablert tilfredsstillende rutiner for å forhindre misligheter og korrupsjon. Det vises her til at øverste administrative ledelse i kommunen synes å ha et høyt bevissthetsnivå, og at det er iverksatt flere tiltak for å sikre at kommunens etiske retningslinjer er kjent i hele organisasjonen.
2. Kontrollutvalget har inntrykk av at det foreligger et forbedringspotensial knyttet til gjennomføring og dokumentasjon av helhetlige risikovurderinger på området. Ved senere oppfølging av temaet fra kontrollutvalgets side, vil det bli lagt vekt på å etterspørre konkrete risikovurderinger på området innenfor ulike deler av organisasjonen. Det vises her til de ulike «risikosonene», slik Transparency International Norge uttrykker det i sin veileder om antikorrupsjonsarbeid i kommuner:
 - Myndighetsrollen
 - Tjenesterollen
 - Utviklingsrollen
 - Eierrollen
3. Risikovurderinger og antikorrupsjonsarbeid på politisk nivå følges opp overfor ordfører i kontrollutvalgets møte den 10.09.2018, jf. kontrollutvalgets vedtak i sak 49/2017.

NY PERSONOPPLYSNINGSLOV – HVA BETYR DET FOR KOMMUNEN?

Fra behandlingen:

Rådgiver Walter Draget orienterte om nytt lovverk og om kommunens arbeid med å tilpasse seg dette. Det ble orientert om valg av personvernombud (ekstern leverandør), og bruk av kommunens elektroniske kvalitetssystem i arbeidet med å dokumentere arbeidet på området.

Rådmann Arne Skogsbakken supplerte orienteringen.

Vedtak, enstemmig:

1. Administrasjonens informasjon om ny personopplysningslov, og kommunens arbeid med å møte de nye kravene i loven, tas til orientering.
2. Med bakgrunn i presentasjonen i møtet har kontrollutvalget inntrykk av at kommunen har iverksatt et arbeid med å tilpasse seg kravene i den nye personopplysningsloven, men at det gjenstår en del arbeid før man er i mål.
3. Kontrollutvalget ønsker å følge opp implementeringen av ny personopplysningslov og vil be om en ny orientering fra rådmannen etter at nytt lovverk har fungert en periode. I tillegg til en generell orientering, bes det særskilt om en presentasjon av:
 - Kommunens oversikt over hvilke personopplysninger som kommunen behandler.
 - Gjennomførte risikovurderinger (risiko for personvernkonsekvenser).
 - Rutiner for avvikshåndtering ved sikkerhetsbrudd.
 - Status for arbeidet med å etablere en sikkerhetskultur i organisasjonen.
 - Retten til sletting av personopplysninger (jf. GDPR artikkel 17) og kommunens rutiner på området.
 - Oppnevnt personvernombud: Hvordan fungerer ordningen med innleid konsulent?

Saken følges opp senest i løpet av første halvår 2019.

SAK NR. 30/2018

DET KOMMUNALE RISIKOBILDET 2016-2020 (RAPPORT FRA KS / DELOITTE)

Fra behandlingen:

Utvalgssekretær presenterte hovedtrekkene i rapporten.

Vedtak, enstemmig:

1. Rapporten «Det kommunale risikobildet 2016-2020 tas til orientering.
2. Med bakgrunn i rapporten ønsker kontrollutvalget å se nærmere på hvordan man kan sikre at en større andel av forvaltningsrevisjonene rettes mot *kvalitet* på tjenester, *produktivitet* i tjenesteproduksjonen og *måloppnåelse*.

SAK NR. 31/2018

REFERATSAKER

Følgende saker ble referert:

1. Informasjon om barnevernet – Gjøvik Land barneverntjeneste (publisert på kommunens hjemmeside 11.04.2018)
2. Orientering om diverse kommunikasjon

3. Møtegodtgjørelse 1. halvår 2018 - kontrollutvalget
4. Diverse avisartikler
5. Neste møte: Tidspunkt/saksliste

Referatsak nr. 2 inneholdt taushetsbelagte opplysninger. Saken ble behandlet i lukket møte, jf. kommunelovens § 31, jf. offentlighetslovens § 13.

Under referatsak nr. 5 informerte utvalgssekretær om tidspunkt og opplegg for felles kontrollutvalgsmøte i Gjøvikregionen.


Vedtak, enstemmig:

1. Referatsakene tas til orientering.
2. Det tas til orientering av felles kontrollutvalgsmøte i Gjøvikregionen er fastsatt til torsdag 23.08.2018 og at møtet avvikles i kommunestyresalen i Vestre Toten kulturhus.

Hov, 4. juni 2018.

Finn Øksne
nestleder

**RETT UTSKRIFT:
Hov, 4. juni 2018.**



Kjetil Solbrækken
utvalgssekretær

NESTE MØTE

Dato:

TORS DAG 23. AUGUST 2018 (fellesmøte kontrollutvalg)

Tidspunkt:

KL. 0900

Aktuelle saker:

- *Horisont Miljøpark IKS: Presentasjon av selskapet og vurdering av felles forundersøkelse*
- *Kontrollutvalget som tipskanal*
- *Felles innkjøpsenhet i Gjøvikregionen – presentasjon v/innkjøpsleder*
- *Anskaffelser: Risikovurderinger og tiltak mot arbeidslivskriminalitet*
- *Hvordan oppnå økt fokus på evaluering av kvalitet, produktivitet og måloppnåelse i forvaltningsrevisjoner?*
- *Vurdering av felles revisjonsprosjekter i Gjøvikregionen*

Møte 10/9-18:

- *Korrupsjon: Risikovurderinger og antikorrupsjonsarbeid på politisk nivå (KU-sak 28/18)*
- *Forvaltningsrevisjonsrapport: Tidlig innsats og tilpasset opplæring*
- *Regnskapsrevisjon: Revisjonsstrategi for revisjon av Søndre Land kommunes regnskap for 2018*
- *Kontrollutvalgets budsjett for 2018*
- *Oppdragsavtale med Innlandet Revisjon IKS for 2018*

Saker til senere oppfølging:

- *Internkontroll: Risikovurderinger og avviksrapportering (KU-sak 27/18) – første halvår 2019*
- *Misligheter og korrupsjon – konkrete risikovurderinger (KU-sak 28/18)*
- *Implementering av ny personopplysningslov (KU-sak 29/18)*
- *Digitalisering (KU-sak 11/18)*
- *Tema: Varsling:*
 - *Veileder: Ytringsfrihet og varsling (utsatt sak 22/3-18)*
 - *NOU 2018:6: Varsling – verdier og vern*
- *Tomtesalg og markedsføringsavtale (KU-sak 02/18)*
- *NAV Søndre Land: Internkontroll og tilgjengelighet for brukerne (KU-sak 03/18)*
- *Kommunebarometeret 2018 (oppfølging barnehager, jf. KU-sak 04/18)*
- *Misligheter og korrupsjon – risikovurderinger og forebygging (KU-sak 49/17)*
- *Nye Hovli omsorgssenter (fokus på styring, etterlevelse av rutiner, oppfølging av politiske vedtak og kommunikasjon/rapportering), jf. KU-sak 49/16. Sosial dumping - Kontraktsvilkår og kontraktsoppfølging, jf. KU-sak 12/17)*
- *Revidert tilsynsstrategi - byggesak (KU-sak 31/17)*

Årlige saker:

- *Eksterne tilsynsrapporter – kartlegging – årlig sak (KU-sak 56/17)*
- *Oppfølging av politiske vedtak – årlig sak (KU-sak 42/17)*
- *Regnskapsrevisjon: Revisjon av beboerregnskap (tas fortrinnsvis i samme møte som behandlingen av årsregnskapet)*

Bestillinger - Innlandet Revisjon IKS:

- *Forvaltningsrevisjonsprosjekt: Tidlig innsats og tilpasset opplæring*

Kontrollutvalgets møteplan 2018:

- Torsdag 15.02. 2018 kl. 0900
- Torsdag 22.03. 2018 kl. 0900
- Mandag 16.04. 2018 kl. 0900
- Mandag 04.06. 2018 kl. 0900
- Torsdag 23.08.2018 kl. 0900 – ekstra møte (fellesmøte kontrollutvalg Gjøvikregionen)
- Mandag 10.09. 2018 kl. 0900
- Mandag 29.10. 2018 kl. 0900
- Mandag 10.12. 2018 kl. 0900

SAK NR. 38/2018

Søndre Land kommune

GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 23.08.2018

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	10.09.2018	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Møteprotokoll fra møte 23.08.2018

Vedlagt:

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 23.08.2018 godkjennes.

SAKSOPPLYSNINGER:

Møteprotokollen fra forrige møte legges herved frem til formell godkjenning.

MØTEPROTOKOLL

KONTROLLUTVALGET I SØNDRE LAND KOMMUNE

Torsdag 23. august 2018 holdt kontrollutvalget møte i kulturhuset i Vestre Toten kommune fra kl. 0900– 1510.

Møtet var et fellesmøte mellom kontrollutvalgene i Gjøvik, Østre Toten kommune, Vestre Toten kommune, Nordre Land kommune og Søndre Land kommune.

Som medlemmer møtte:

Finn Øksne (Sp), fungerende leder
Tom Sørhagen (SBL), fungerende nestleder
Gerd Margot Michaelsen (Ap)

Følgende medlemmer hadde meldt forfall:

Ingen

Ellers møtte:

Fra Horisont Miljøpark IKS: Daglig leder Stein Giæver, sjefsingeniør Bjørn E. Berg og økonomi og HR-sjef Kai Løvstad (alle deltok under sak 32)

Fra Gjøvik kommune: Leder for felles innkjøpsenhet i Gjøvikregionen, Thore Amundsen (sakene 34 og 35).

Fra Innlandet Revisjon IKS: Oppdragsansvarlig revisor Reidun Grefsrud (hele møtet) og Oppdragsansvarlig revisor Kristian Lein (sak 32).

Sekretariatet: Kjetil Solbrækken og Ole Kristian Rogndokken.

Andre: Bjørg Horn (leder av kontrollutvalget, i permisjon fra vervet)

Møteprotokollen er sendt til:

Kommunestyret v/ordfører, varaordfører, rådmann, kontrollutvalgets medlemmer og varamedlemmer, Innlandet Revisjon IKS og Oppland Arbeiderblad.

**Utvalgsmøtet ble satt kl. 0900 med Finn Øksne som møteleder.
Innkalling og sakliste ble enstemmig godkjent.**

Til behandling:

SAK NR. 32/2018

**HORISONT MILJØPARK IKS: PRESENTASJON AV
SELSKAPET OG VURDERING AV FORUNDERSØKELSE**

Fra behandlingen:

Under første del av saken fikk kontrollutvalget en orientering om Horisont Miljøpark IKS. Til stede fra selskapet var daglig leder Stein Giæver, sjefsingeniør Bjørn E. Berg og økonomi og HR-sjef Kai Løvstad.

Følgende hovedtema ble berørt i presentasjonen:

- Generelt om selskapet:

- Organisering, økonomisk utvikling, varestrømmer, diverse trender og statistikk mv
- Innsamling av husholdningsavfall
- Etterlevelse av arbeidsmiljøloven
- Selskapets arbeid med etikk
- Internkontroll og styring, risikovurderinger og eksterne tilsyn:
 - Rammebetingelser
 - Standardisering
 - Risikovurderinger (NS 5814)
- Selvkost:
 - Selvkostregnskap
 - Interne kontrollsystemer
 - Fordelingsnøkler
 - Splitt av balanseverdier
 - Etterkalkyle
- Sammenligninger, benchmarking
- Kommunen som eiere:
 - Eierstyring
 - Eierstrategi

Under andre del av saken presenterte oppdragsansvarlig revisor Kristian Lein (Innlandet Revisjon IKS) innspill til gjennomføring av foranalyse av selskapet.

Vedtak, enstemmig:

1. Horisont Miljøpark IKS sin presentasjon av selskapet, tas til orientering.
2. Kontrollutvalget ønsker mer kunnskap om selskapet, og ber Innlandet Revisjon IKS gjennomføre en foranalyse. Hensikten med foranalysen er å gi kontrollutvalgene et best mulig beslutningsgrunnlag for å vurdere behovet for gjennomføring av en felles eierskapskontroll og/eller forvaltningsrevisjon i selskapet.

SAK NR. 33/2018

KONTROLLUTVALGET SOM TIPSKANAL?

Fra behandlingen:

Sekretariatet ved Ole Kristian Rogndokken presenterte saken og svarte på spørsmål.

Vedtak, enstemmig:

1. Kontrollutvalget har merket seg følgende fra *Råd for etikkarbeidet i kommunesektoren* (rapport fra KS/Oslo Economics, 2018):

«I tillegg til varslingsrutiner bør kommunen ha tipsmottak for innbyggere som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen.»
2. Med bakgrunn i anbefalingen ønsker kontrollutvalget å drøfte:
 - a) Dagens ordning for å ta mot og håndtere tips fra innbyggere og andre som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i

kommunen.

b) Kontrollutvalgets rolle som tipskanal.

3. Saken følges opp høsten 2018 der det også bes om å bli fremlagt eksempler på hvordan tipsmottak praktiseres i andre kommuner.

SAK NR. 34/2018

**PRESENTASJON AV FELLES INNKJØPSENHET I
GJØVIKREGIONEN OG FELLES
ANSKAFFELSESSTRATEGI**

Fra behandlingen:

Leder for felles innkjøpsenhet i Gjøvikregionen, Thore Amundsen, orienterte og svarte på spørsmål.

Følgende hovedtema ble berørt i presentasjonen:

- Historikk - utviklingstrekk grunnlag for sammenslåing mv.
- Felles innkjøpsfunksjon
- Organisering
- Bakgrunn for anskaffelsesstrategien
- Hva legger man i begrepet offentlige anskaffelser – div påstander
- Private og offentlige innkjøp – noen forskjeller
- Hva er offentlige anskaffelser regulert av?
- Innkjøp en prosess. Verdikjede eller Supply chain mangement
- Anskaffelsesprosessen – Verdikjede
- Anskaffelsesprosessen – Anskaffelsesstrategien
- Hvordan er anskaffelser organisert i Gjøvikregionen?
- Anskaffelsesstrategien i Gjøvikregionen 2016-2020
- Felles innkjøpsreglement
- Organisering av anskaffelser
- Systemverktøy
- Anskaffelsenhetens oppgaver (rammeavtaler, enkeltavtaler, andre oppgaver)

Vedtak, enstemmig:

1. Leder av Felles innkjøpsenhet i Gjøvikregionen sin presentasjon av det interkommunale samarbeidet, tas til orientering.
2. Felles anskaffelsesstrategi i Gjøvikregionen, vedtatt av kommunestyret, tas til orientering.

SAK NR. 35/2018

**ANSKAFFELSER: RISIKOVURDERINGER OG ARBEIDET
MOT ARBEIDSLIVSKRIMINALITET I GJØVIKREGIONEN**

Fra behandlingen:

Leder for felles innkjøpsenhet i Gjøvikregionen, Thore Amundsen, orienterte og svarte på spørsmål.

Vedtak, enstemmig:

1. Presentasjon av risikovurderinger og Felles innkjøpsenhet i Gjøvikregionen sitt bidrag i kommunenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet, tas til orientering.
2. Med bakgrunn i presentasjonen i møtet har kontrollutvalget inntrykk av at Felles innkjøpsenhet gjennomfører systematiske risikovurderinger innenfor sitt område, og at det jobbes målrettet med tiltak for å redusere risikoen for bl.a. svart arbeid og sosial dumping i tilknytning til anskaffelser i kommunene.
3. Innspill som fremkom i møtet, tas med i kontrollutvalgets løpende arbeid med planlegging/prioritering av forvaltningsrevisjon i kommunen.

SAK NR. 36/2018

HVORDAN FÅ ØKT FOKUS PÅ TJENESTEKVALITET, PRODUKTIVITET OG MÅLOPPNÅELSE I FORVALTNINGSREVISJONER?

Fra behandlingen:

Innlandet Revisjon IKS ved oppdragsansvarlig revisor Reidun Grefsrud orienterte.

Vedtak, enstemmig:

1. Innlandet Revisjon IKS sin presentasjon av perspektivene tjenestekvalitet, produktivitet og måloppnåelse i forvaltningsrevisjonen, tas til orientering.
2. Kontrollutvalget oppfordrer Innlandet Revisjon IKS til økt bevissthet ved gjennomføring av forundersøkelser med hensyn til vurdering av nevnte perspektiver. Det oppfordres til å etablere praksis med å innarbeide vurderinger av perspektivene tjenestekvalitet, produktivitet og måloppnåelse i forundersøkelsesrapportene.

SAK NR. 37/2017

VURDERING AV FELLES REVISJONSPROSJEKTER – KONTROLLUTVALGENE I GJØVIKREGIONEN


Vedtak, enstemmig:

Saken utsettes.

Hov, 23. august 2018.

Finn Øksne
fungerende leder

**RETT UTSKRIFT:
Hov, 23. august 2018.**



Kjetil Solbrækken
utvalgssekretær

NESTE MØTE

Dato:

MANDAG 10. SEPTEMBER 2018

Tidspunkt:

KL. 0900

Aktuelle saker:

- *Korrupsjon: Risikovurderinger og antikorrupsjonsarbeid på politisk nivå (KU-sak 28/18)*
- *Forvaltningsrevisjonsrapport: Tidlig innsats og tilpasset opplæring*
- *Regnskapsrevisjon: Revisjonsstrategi for revisjon av Søndre Land kommunes regnskap for 2018*
- *Kontrollutvalgets budsjett for 2019*
- *Oppfølging av råd om etablering av tipsmottak (KU-sak 33/18)*

Møte 29/10:

- *Oppdragsavtale med Innlandet Revisjon IKS for 2019*
- *Vurdering av felles revisjonsprosjekter i Gjøvikregionen (utsatt sak fra møte 23/8-18)*

Saker til senere oppfølging:

- *Internkontroll: Risikovurderinger og avviksrapportering (KU-sak 27/18) – første halvår 2019*
- *Misligheter og korrupsjon – konkrete risikovurderinger (KU-sak 28/18)*
- *Implementering av ny personopplysningslov (KU-sak 29/18)*
- *Digitalisering (KU-sak 11/18)*
- *Tema: Varsling:*
 - *Veileder: Ytringsfrihet og varsling (utsatt sak 22/3-18)*
 - *NOU 2018:6: Varsling – verdier og vern*
- *Tomtesalg og markedsføringsavtale (KU-sak 02/18)*
- *NAV Søndre Land: Internkontroll og tilgjengelighet for brukerne (KU-sak 03/18)*
- *Kommunebarometeret 2018 (oppfølging barnehager, jf. KU-sak 04/18)*

- *Misligheter og korrupsjon – risikovurderinger og forebygging* (KU-sak 49/17)
- *Nye Hovli omsorgssenter* (fokus på styring, etterlevelse av rutiner, oppfølging av politiske vedtak og kommunikasjon/rapportering), jf. KU-sak 49/16. Sosial dumping - Kontraktsvilkår og kontraktsoppfølging, jf. KU-sak 12/17)
- *Revidert tilsynsstrategi - byggesak* (KU-sak 31/17)

Årlige saker:

- *Eksterne tilsynsrapporter – kartlegging – årlig sak* (KU-sak 56/17)
- *Oppfølging av politiske vedtak – årlig sak* (KU-sak 42/17)
- *Regnskapsrevisjon: Revisjon av beboerregnskap* (tas fortrinnsvis i samme møte som behandlingen av årsregnskapet)

Bestillinger - Innlandet Revisjon IKS:

- *Forvaltningsrevisjonsprosjekt: Tidlig innsats og tilpasset opplæring*
- *Foranalyse – Horisont Miljøpark IKS (vedtak i fellesmøte 23/8-18)*

Kontrollutvalgets møteplan 2018:

- Torsdag 15.02. 2018 kl. 0900
- Torsdag 22.03. 2018 kl. 0900
- Mandag 16.04. 2018 kl. 0900
- Mandag 04.06. 2018 kl. 0900
- Torsdag 23.08.2018 kl. 0900 – ekstra møte (fellesmøte kontrollutvalg Gjøvikregionen)
- Mandag 10.09. 2018 kl. 0900
- Mandag 29.10. 2018 kl. 0900
- Mandag 10.12. 2018 kl. 0900

Søndre Land kommune**REGNSKAPSREVISJON: STRATEGI FOR REVISJON AV
KOMMUNEREGNSKAPET FOR 2018**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	10.09.2018	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Hovedtrekkene i overordnet revisjonsstrategi (brev av 31.08.2018 fra Innlandet Revisjon IKS) Vedlegg 1
2. Vurdering av oppdragsansvarlig revisors uavhengighet (brev av 04.07.2018 fra Innlandet Revisjon IKS) Vedlegg 2

FORSLAG TIL VEDTAK:

1. **Revisors presentasjon av hovedtrekkene i overordnet revisjonsstrategi for revisjon av kommuneregnskapet for 2018, tas til orientering.**
2. **Oppdragsansvarlig revisors vurdering av egen uavhengighet tas til orientering.**

SAKSOPPLYSNINGER:**Oppsummering:**

I tråd med etablert praksis presenterer Innlandet Revisjon IKS v/oppdragsansvarlig revisor hovedtrekkene i overordnet revisjonsstrategi for revisjon av kommuneregnskapet for inneværende år. Hensikten er å holde kontrollutvalget løpende orientert om regnskapsrevisjonens arbeid, jf. kravene i forskrift om kontrollutvalg.

I tillegg til beskrivelse av hovedtrekkene i overordnet revisjonsstrategi, presenteres også revisors egenervurdering av sin uavhengighet til kommunen /oppdraget (se vedlegg). Det siste følger av krav i lovverket om årlig å avgi en slik erklæring.

Saken er en orienteringssak for kontrollutvalget.

Revisjonsstrategien og kontrollutvalgets rolle/ansvar:

Bakgrunnen for revisors presentasjon av revisjonsstrategien overfor kontrollutvalget er forskrift om kontrollutvalg § 6:

”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap og kommunale eller fylkeskommunale foretaks årsregnskap blir revidert på en betryggende måte, herunder å holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og påse at dette foregår i samsvar med de bestemmelser som følger av lov og forskrift, god kommunal revisjonsskikk og kontrollutvalgets instruksjer, eller avtaler med revisor.”

Dersom man skal holde seg ”løpende orientert” mv. slik forskriften krever, vil kunnskap om revisors planlegging og revisjonsstrategi være viktig informasjon. Dette fremgår også av egen veileder for kontrollutvalget om det ansvaret kontrollutvalget har overfor regnskapsrevisor (utgitt av Norges Kommunerevisorforbund, 2010). I veilederen står bl.a.:

Kunnskap om revisjonens innhold

For at kontrollutvalget skal kunne ha en oppfatning av om regnskapene blir revidert på en betryggende måte, bør kontrollutvalgene ha kunnskap om hva revisjonsarbeidet omfatter.

Et engasjementsbrev fra revisor vil kunne være til hjelp. Hensikten med et engasjementsbrev er å informere den reviderte om revisjonsoppdragets art og klargjøre de involverte partenes oppgaver og plikter. Her vil formål og innhold i revisjonen utdypes nærmere, sammen med en avklaring av hva som er kommunens ansvar.

Det er utarbeidet en revisjonsstandard som omhandler vilkårene for et revisjonsoppdrag og engasjementsbrev. Spesielt forhold knyttet til rapportering og kommunikasjon vil kunne bidra til nyttige avklaringer i forhold til kontrollutvalgets oppgave og forventninger. Hva kan det forventes at revisor skal rapportere når og i hvilken form? Eksempler vil være revisjonsberetningen og hva som ligger til grunn for denne, rapporteringsrutiner om avdekkede misligheter, såkalte nummererte brev og hva som vil bli rapportert i disse og eventuelt annen rapportering fra revisor. Det vises til ISA 210 Inngåelse av avtale om vilkårene for revisjonsoppdraget når det gjelder engasjementsbrev fra revisor. Kontrollutvalget må gjøre seg kjent med dette brevet.

Årlig presentasjon av revisjonsstrategien er også nedfelt i kontrollutvalgets avtale med Innlandet Revisjon IKS (oppdragsavtalen). Krav og forventninger til den årlige presentasjonen er beskrevet slik i avtalens vedlegg 1:

- *Formål/resultatkrav:
Kontrollutvalget får tilstrekkelig informasjon til å vurdere at revisjonen av kommunens årsregnskap er lagt opp på en betryggende måte.*
- *Hovedtrekkene i overordnet revisjonsstrategi legges frem for kontrollutvalget.
Hovedtrekkene er overordnet beskrivelse og vurdering av:*
 - *Inndeling av kommunen i revisjonsområder*
 - *Risiko- og vesentlighetsvurderinger*
 - *Metodikk og angrepsvinkel*
 - *Risikofaktorer til oppfølging*
- *Strukturert orientering med muligheter for dialog med kontrollutvalget.*



Innlandet Revisjon IKS

Gjøvik, 31. august 2018
J.nr./Referanse: 2018-806/HHO

Kontrollutvalget i Søndre Land kommune

Hovedtrekkene i overordnet revisjonsstrategi for 2018.

1. Innledning.

Hovedtrekkene i overordnet revisjonsstrategi skal forelegges kontrollutvalget, jf. oppdragsavtalen.

Vi gjennomfører revisjonen i henhold Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.09.1992 § 78, herunder Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. av 15.06.2004, God kommunal revisjonsskikk og Internasjonal Auditing and Assurance Standards Board, ISA.

Vårt mål med revisjonen er å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet som helhet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil, og å avgi en revisjonsberetning som inneholder vår konklusjon. Betryggende sikkerhet er en høy grad av sikkerhet, men ingen garanti for at en revisjon alltid vil avdekke vesentlig feilinformasjon som eksisterer.

Revisor skal planlegge revisjonsoppdraget slik at revisjonsarbeidet blir utført på en måleffektiv måte. Vi utarbeider overordnet revisjonsstrategi for oppdraget som er inndelt i følgende punkter:

- Inndeling av kommunen i revisjonsområder
- Risiko- og vesentlighetsvurderinger
- Tidspunkt for gjennomføring av revisjonen og styringen av oppdraget
- Metodikk og angrepsvinkel
- Identifiserte risikoområder som følges opp

ISA 300 gir føringer for revisors metode for og innhold til overordnet revisjonsstrategi. Strategien baserer seg på revisors risiko og vesentlighetsvurderinger ut fra tidligere erfaringer med oppdraget og årets foreløpige vurderinger. Revisjonsstrategien vil utvikles gjennom revisjonsprosessen. Endringer som får vesentlig innvirkning på revisorsutførelsen vil bli kommunisert til kontrollutvalget.

2. Inndeling av kommunen i revisjonsområder

Regnskapet deles inn i revisjonsområder. Revisjonsområdene dekker alle deler av drifts-, investerings- og balanseregnskapet samt årsberetningen.

Hovedkontor:
Kirkegata 76
2609 Lillehammer
Tlf. 61 28 90 80

Kontor Gjøvik:
Studievegen 7
2815 Gjøvik
Tlf. 61 28 90 80

Kontor Otta:
Ola Dahlgate 3 A
2670 Otta
Tlf. 61 28 90 80

Firma:
E-post: postmottak@irev.no
www.irev.no
Postboks 988
2626 Lillehammer
Reg. nr. 987 769 386 MVA
Bank kto. 1604 11 46927

3. Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Revisjonsarbeidet er basert på en vurdering av risiko og vesentlighet i henhold til de internasjonale revisjonsstandardene. Revisors risiko og vesentlighetsvurderinger er skjønsmessige vurderinger.

Revisors målsetting med å identifisere og anslå risikoene for vesentlig feilinformasjon i regnskapet er å danne seg grunnlag for utforming og iverksettelse av handlinger for å håndtere de anslåtte risikoene.

Med **risiko** menes risikoen for at det foreligger vesentlig feilinformasjon i regnskapet. I den overordnede revisjonsstrategien vurderes dette på overordnet nivå basert på revisors erfaringer med oppdraget, analyser, diskusjoner i revisjonsteamet og kommunikasjon med rådmannen.

Vi vurderer risikoen for vesentlig feilinformasjon, enten den skyldes misligheter eller feil, på regnskaps- og påstandsnivå, gjennom forståelse av enheten og dens omgivelser, herunder enhetens interne kontroll.

Vår foreløpige vurdering av risiko for at det foreligger vesentlig feilinformasjon i regnskapet er at risikoen er **lav til middels**.

Følgende momenter er lagt til grunn:

- Kommunen er en offentlig virksomhet som drives av offentlige bevilgninger og er underlagt offentlighetsloven
- Kommunen er regel- og budsjettstyrt
- Kommunen er en relativt stor virksomhet med etablert organisering og etablerte internkontrollsystemer
- Vår erfaring med kommunen

Vesentlighet blir i rammeverk for finansiell rapportering vanligvis forklart med at **feilinformasjon**, herunder utelatelse, er å anse som **vesentlige** dersom de rimelig kan forventes å påvirke de økonomiske beslutningene som treffes av brukerne på grunnlag av regnskapet. Skjønsmessige vurderinger av vesentlighet foretas i lys av rådende omstendigheter og påvirkes av feilinformasjonens størrelse eller type, eller en kombinasjon av begge av forhold som vurderes som vesentlig for brukerne av regnskapet som en gruppe. Den mulige virkningen av feilinformasjon for bestemte individuelle brukere, hvis behov kan variere i stor grad, tas ikke i betraktning.

Revisor tallfester vesentligheten i planleggingsfasen. Vesentligheten revurderes etter hvert som revisjonen utføres.

Vår foreløpige vurdering av vesentlighet for regnskapet totalt sett er at grensen settes til **middels nivå**.

Følgende momenter er lagt til grunn:

- Kommunen har relativt god økonomi, men har framlagt prognoser som varsler merforbruk for 2018
- Kommunen har rimelig god økonomistyring
- Kommunen har et bra finansielt utgangspunkt med moderat lånegjeld og noe disp.fond
- Kommunen har store investeringsplaner som gir utfordringer framover
- Kommunen er eksponert for omtale i media

4. Tidspunkt for gjennomføring av revisjonen og styringen av oppdraget

Det er avtalt i oppdragsavtalen totalt 550 timer (ekskl. møter) til regnskapsrevisjon i 2018. Regnskapsrevisjonen er fordelt på revisjon av årsregnskapet 400 timer, attestasjoner og revisjonsuttalelser 120 timer og veiledning/bistand 30 timer.

Oppdragsansvarlig revisor har ansvaret for gjennomføring av revisjonen av årsregnskapet, herunder å skrive revisjonsberetning. Oppdragsansvarlig revisor for kommunen er Heidi Holm Olafsen og medarbeider i revisjonsteamet er May Tove Ringsveen.

Revisjonen kan deles i tre hovedfaser:

- Planleggingsfasen, tidlig høst
- Løpende revisjon gjennom året, september til februar
- Revisjon av årsregnskapet, februar til april

Lovfestet frist for revisjonsberetning er 15. april 2019. Oppdragsansvarlig revisor presenterer revisjonsarbeidet og revisjonsberetningen for kontrollutvalget.

5. Metodikk og angrepsvinkel

Revisor skal gjennomføre revisjonen i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk herunder de internasjonale revisjonsstandardene. For å sikre en effektiv og målrettet revisjon benytter Innlandet Revisjon IKS revisjonsverktøyet Descartes.

Testing av regnskapspåstander og tilleggsopplysninger skjer ved

- Test av kontroller
- Kontroll av transaksjoner, kontosaldoer og tilleggsopplysninger
- Analytiske kontroller

Ved test av kontroller vil vi vurdere å bygge på tester av kontroller som er utført de to foregående år.

6. Identifiserte vesentlige risikoområder

Vi har gjennom den overordnede planleggingen identifisert risikoområder som følges opp ved revisjonen av årsregnskapet. Risikoområdene omfatter både lovbestemte og andre oppgaver.

Lovbestemte oppgaver:

- Kontroll av vesentlige budsjettavvik, jf. kommuneloven § 78 med tilhørende forskrift
- Vurdere om ledelsen har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av kommunens regnskapsopplysninger i samsvar med lov og forskrifter jf. kommuneloven § 78 med tilhørende forskrift.

Revisors identifiserte vesentlige risikofaktorer:

- Datasikkerhet, tilgangskontroller, endringshåndtering og sikring av data
- Årsregnskapet, avleggelse av regnskapet med noter og årsberetning
- Investeringsregnskapet, skille drift og investering
- Ubrukte lånemidler og budsjettering av investeringer
- Selvkosttjenester, beregning av selvkost og selvkostfond
- Kortsiktige fordringer, verdsettelse
- Fond, bruk og avsetning
- Anordning av inntekter og utgifter

Mislighetsrisikofaktorer:

- Ledelsens overstyring av intern kontrollen
- Svakheter i intern kontroll

Risikofaktorer vurderes løpende i revisjonsprosessen.

7. Attestasjonsoppgaver

Revisor for kommuner og fylkeskommuner har attestasjonsoppgaver knyttet til kommunens og fylkeskommunens rapportering til andre, hovedsakelig staten. Revisors attestasjonsoppgave kan være pålagt ved lov slik som kontroll og attestasjon av kompensasjonsoppgavene for merverdiavgift jf. Lov om kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner § 8, eller den kan være pålagt fra rapportmottaker.

Med hilsen



Heidi Holm Olafsen
Oppdragsansvarlig revisor



Innlandet Revisjon IKS

Gjøvik, 4. juli 2018
J.nr./Referanse: 2018-744/HHO

Til kontrollutvalget

Vurdering av oppdragsansvarlig revisors uavhengighet i forhold til Søndre Land kommune

Innledning

I henhold til forskrift om revisjon (revisjonsforskriften) § 12 skal oppdragsansvarlig revisor for kommuner ha ført en hederligandel. Oppfølging av dette kravet tilligger kontrollutvalget, jmfør merknader til nevnte bestemmelse.

I følge revisjonsforskriften § 15 skal oppdragsansvarlig revisor hvert år, og ellers ved behov, avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget. Krav til uavhengighet og objektivitet gjelder også for revisors medarbeidere, men det er kun oppdragsansvarlige revisorer som plikter å legge fram en skriftlig vurdering for kontrollutvalget.

Lovgivningsmessige krav til revisors uavhengighet

Følgende fremgår av kommuneloven § 79:

Den som foretar revisjon for en kommune eller fylkeskommune kan ikke ivareta revisjons- og kontrolloppdrag for kommunen eller fylkeskommunen dersom revisor eller dennes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dens ansatte eller tillitsmenn, at dette kan svekke revisors uavhengighet og objektivitet. Det samme gjelder dersom det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisors uavhengighet og objektivitet ved gjennomføring av oppgavene. Ansettelse som revisor i kommunen eller fylkeskommunen, eller i en interkommunal samarbeidsordning, medfører ikke i seg selv at revisoren mangler nødvendig uavhengighet og objektivitet.

Som nærstående regnes

- a) ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold
- b) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskapsliknende forhold og
- c) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.

Hovedkontor:
Kirkegata 76
2609 Lillehammer
Tlf. 61 28 90 80

Kontor Gjøvik:
Studievegen 7
2815 Gjøvik
Tlf. 61 28 90 80

Kontor Otta:
Ola Dahls gate 3
2670 Otta
Tlf. 61 28 90 80

Firma:
E-post: postmottak@irev.no
www.irev.no
Postboks 988
2626 Lillehammer
Reg. nr. 987 769 386 MVA
Bank kto. 1604 11 46927

Krav til uavhengighet er nærmere spesifisert i revisjonsforskriften § 13.

- Revisor kan etter denne forskrift ikke inneha andre stillinger hos kommunen eller fylkeskommunen eller i virksomhet som den kommunen eller fylkeskommunen deltar i ved siden av revisoroppdraget.
- Revisor kan ikke være medlem av styrende organer i virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen deltar i.
- Revisor 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 følgende begrensninger ved gjennomføring av oppgaver, jf. revisjonsforskriften § 14:

- revisor kan ikke utføre rådgivnings- eller andre tjenester der dette er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet
- revisor kan ikke yte tjenester som hører inn under den revisjonspliktiges (dvs kommunens) egne ledelses- og kontrolloppgaver
- revisor kan ikke opptre som fullmektig for den revisjonspliktige, unntatt ved bistand i skattesaker etter domstolloven.

Oppdragsansvarlig revisors vurdering av uavhengighet

Pkt 1: Ansettelsesforhold	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn i Innlandet Revisjon IKS.
Pkt 2: Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som Søndre Land kommune deltar i.
Pkt 3: Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Pkt 4: Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til Søndre Land kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Pkt 5: Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 14, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor Søndre Land kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p>

Pkt 6: Tjenester under kommunens egne ledelses- og kontroloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor Søndre Land kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontroloppgaver.
Pkt 7: Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptrer ikke som fullmektig for Søndre Land kommune.
Pkt 8: Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Med hilsen

Heidi H. Olafsen

Heidi Holm Olafsen

Oppdragsansvarlig revisor

SAK NR. 40/2018

Søndre Land kommune

RISIKOVURDERINGER OG KORRUPSJONS- FOREBYGGENDE ARBEID PÅ POLITISK NIVÅ

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	10.09.2018	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Søndre Land
2. Råd for etikkarbeid i kommune (utgitt av KS, 2018)
3. Beskytt kommunen – Håndbok i antikorrupsjon (utgitt av KS i samarbeid med Transparency International Norge, 2014)

Vedlagt:

- Vedlegg 1
- Vedlegg 2
- Ikke vedlagt

FORSLAG TIL VEDTAK:

Ordførers informasjon om risikovurderinger og antikorrupsjonsarbeidet på politisk nivå tas til orientering.

SAKSOPPLYSNINGER:

Bakgrunn/oppsummering:

I kontrollutvalgets møte den 04.06.2018 fikk kontrollutvalget en orientering fra rådmannen om kommunens etiske retningslinjer, og hvordan det jobbes i organisasjonen for å sikre gode etiske holdninger blant alle ansatte. Økonomisjefen orienterte om tiltak for å motvirke misligheter og korrupsjon innenfor økonomiområdet.

Som oppfølging av saken fattet kontrollutvalget vedtak i møtet den 04.06.2018 om å invitere ordfører til dialog om risikovurderinger og arbeidet med korrupsjonsforebygging på politisk nivå.

Med bakgrunn i vedtaket er ordfører invitert til saken.

Bakgrunnen for at kontrollutvalget stiller spørsmål om risikovurderinger og antikorrupsjonsarbeid er primær forankret i følgende:

1) **Kommunens etiske retningslinjer:**

Retningslinjene gjelder både for ansatte og politikere. Det er viktig at alle kjenner til retningslinjene. Hvordan sikres forankring av retningslinjene på politisk nivå?

2) **Råd for etikkarbeid i kommuner:**

Kommunenes Sentralforbund ga tidligere i 2018 ut heftet «Råd for etikkarbeid i kommuner». I innledningen til dette heftet står følgende:

Kommunesektoren arbeider kontinuerlig for å hindre uetisk atferd og korrupsjon. På oppdrag fra KS har Oslo Economics, i samarbeid med Prof. Tina Søreide ved NHH, utviklet et sett råd for hvordan kommuner og fylkeskommuner bør jobbe for å hindre uetisk atferd og korrupsjon. Rådene er ment som en støtte til ledere og folkevalgte.

Rådene er inndelt i ni sentrale arbeidsområder. For hvert arbeidsområde gis to til fem råd om etikkarbeidet og oppfølgingen av dette. Rådene er utarbeidet på grunnlag av beste praksis nasjonalt og internasjonalt (hovedkilde OECD). En del av rådene bygger på lovkrav og/eller gir veiledning til hvordan lovbestemmelser kan etterleves i praksis.

Rådene er relevante for alle kommuner og fylkeskommuner, uavhengig av organisasjonsform. For enkelhets skyld er rådene formulert for en kommune styrt etter formannskapsmodellen. Rådene retter seg primært mot ledere i kommuner og fylkeskommuner. Når det i et råd står at «kommunen bør», betyr dette at administrasjonssjef, enhetsledere og andre ledere i administrasjonen og virksomhetene bør ta ansvar for at det skjer. Der politiske utvalg har ansvar for etikkarbeidet beskrives det eksplisitt.

Rådene følger vedlagt saken (se vedlegg 1).

3) **KS-veilederen «Beskytt kommunen – Håndbok i antikorrupsjon»**
(utgitt av KS i samarbeid med Transparency International Norge, 2014):

Kommunens Sentralforbund har, i samarbeid med Transparency International, gitt ut en egen veileder innenfor området. Denne er egnet å ta utgangspunkt i når man skal tenke risiko og hvilke områder i kommunen som kan være utsatt.

KS-veilederen deler bl.a. inn i følgende risikosoner i kommuneforvaltningen:

- **Demokratirollen** (ombud for innbyggere, interessekonflikter, habilitet, partilag)
- **Myndighetsrollen** (tillatelser, påbud/forbud, tjenestetildeling, løyver)
- **Tjenesterollen** (brukertilpasning og dialog, elev-lærer, pleier-beboer osv.)
- **Samfunnsutviklingsrollen** (proaktiv, forhandle og være attraktiv, bygge arenaer)
- **Eierrollen – forretningsdrift** (eierstyring, styrerepresentasjon, kontroll, innsyn)

4) **Konkrete saker i kommuner:**

Kontrollutvalget har tidligere blitt orientert om flere saker fra kommune-Norge der det er foregått korrupsjon. Korrupsjonssaken i Drammen (byggesak) er spesielt gjennomgått.

Respekt: Når ansatte og folkevalgte opptre i sammenhenger der vi kan oppfattes som representanter for kommunen, vil vi alltid forsøke å gi et så godt inntrykk av Søndre Land kommune som mulig. Vi skal behandle alle vi møter med respekt, enten de er innbyggere, brukere, besøkende, kolleger eller andre samarbeidspartnere. Det er spesielt viktig for oss å opptre med respekt og omsorg overfor de som står i et avhengighetsforhold til kommunen.

Tillit: Kommunens ansatte og folkevalgte skal i alle sammenhenger opptre slik at tilliten til oss og vår forpliktelse til rettferdig likebehandling bevares. Vi skal heller ikke akseptere gaver, fordeler, rabatter eller liknende som kan skape tvil om at vi handler i tråd med dette idealet. Gaver av ubetydelig verdi som blomster, konfekt eller liknende fra fornøyde samarbeidspartnere eller brukere, og oppmerksomhetsgaver som utveksles i samsvar med vanlig skikk og bruk er i utgangspunktet akseptable. Når tvil oppstår, skal man rådføre seg med nærmeste leder. Ansatte og folkevalgte i Søndre Land kommune skal skille sine private interesser fra arbeidet de gjør. Ingen skal behøve å tvile på at vi har fokus på å utføre våre oppgaver på best mulige måte.

Mot: Vår kultur og omgangsform skal være romslig og sjenerøs. Vi skal ha et godt klima for samarbeid, for å gi ros, og for å ta opp ting som bør endres. Vi må arbeide for å skape gode relasjoner. Det skal være aksept for å gjøre feil, og for å være åpen om feil som blir gjort. Åpenhet om feil og mangler gjør oss i stand til å lære, og bidrar til å utvikle oss slik at vi kan gi innbyggerne et best mulig tilbud.

Etiske retningslinjer ble vedtatt av kommunestyret: 20.juni 2011

Se div. reglement på Søndre Land kommunes Intranett.



Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Søndre Land kommune.

Navigasjonshjulet



Stolte sammen
Respekt, Tillit, Mot

Mål: Kommunens mål er at disse etiske retningslinjene skal fungere som et støttende verktøy i vår daglige virksomhet, og bidra til å utvikle etisk skjønn hos den enkelte medarbeider og folkevalgt, og i kommunen som helhet. Retningslinjene skal gi et klart bilde av våre sentrale verdier og de etiske forventninger vi har til oss selv som ansatte, politikere, og til våre samarbeidspartnere.

Atferd: En ansatt eller folkevalgt skal, uansett tidspunkt, oppføre seg på en måte som ikke kan krenke menneskeverdet. De skal opptre høflig, vennlig og imøtekomende. Vi har tillit til at ansatte og folkevalgte bruker sosiale medier på en respektfull måte som ikke bringer Søndre Land kommunes virksomhet, omdømme eller andre ansatte i miskreditt.

Blikk for helheten: Helheten som skapes gjennom kommunens virksomhet er viktig for oss. Ansatte og folkevalgte vil opptre med faglig integritet, og forsikre oss om at de vi møter får den behandling de har krav på. Søndre Land kommunes handlinger skal holde en høy etisk standard, noe som krever at vi også tar hensyn til miljøet og kommende generasjoner. Etikk skal vektlegges i alle deler av kommunens virksomhet, i daglig praksis så vel som ved valg av samarbeidspartnere, ved innkjøp og i forvaltningen av fellesskapets midler.

Rettferdig likebehandling: Ingen skal som resultat av våre handlinger urettmessig favoriseres eller stilles i en ugunstig posisjon. Like tilfeller skal behandles likt, med mindre det er en saklig og relevant forskjell. Habilitet skal vurderes av ansatte og folkevalgte for å sikre tilliten til den offentlige forvaltning.

Informasjon: Kommunen tar sin rolle som forvalter, myndighetsutøver og tjenesteyter alvorlig, og er seg bevisst at forutsetningen for å ha god kvalitet på vårt arbeid er at alle berørte parter har den informasjonen de behøver. Kommunen vil derfor sørge for å gi tydelig og riktig informasjon til de som ønsker det. Som tjenesteyter og myndighetsutøver skal vi ha et bevisst forhold til vår omgang med sensitiv informasjon. All sensitiv informasjon skal behandles med respekt, og aldri formidles til andre enn dem som har krav på den for å utføre sine oppgaver på en god måte. Om vi oppdager at sensitiv informasjon har kommet på avveie, skal vi straks gripe inn for å rette opp skaden. Taushetsplikten skal overholdes av ansatte og folkevalgte.

Åpenhet: Offentlighet og en åpen diskusjon er en forutsetning for et velfungerende demokrati. Det skal derfor være åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med kommunens virksomhet og få innsikt i hvordan kommunen skjøtter sine oppgaver.

Lederansvar: Ledere og folkevalgte i Søndre Land kommune har ansvaret for at ansatte er fortrolige med de etiske retningslinjene og vår tenkemåte, slik at de er godt rustet til å møte de etiske problemer som skulle dukke opp. Ledere og folkevalgte skal også følge opp innspill fra ansatte og omverdenen, og jevnlig revidere de etiske retningslinjene slik at de hele tiden reflekterer det vi mener er en god etisk praksis.

Når vi er i tvil: Når vi er usikre på hva som er riktig å gjøre, vil vi rådføre oss med kollegaer eller nærmeste leder eller folkevalgt. Nye og vanskelige situasjoner kan oppstå uten forvarsel, og det er verken ønskelig eller mulig å ha regler som dekker alle eventualiteter. Vi vil heller oppmuntre våre medarbeidere og folkevalgte til å utvikle skjønn og ta selvstendig ansvar for at vi handler på en god måte. I tillegg til å be om råd, anbefaler vi alle å bruke Navigasjonshjulet fra Humanistisk Akademi til støtte i sitt daglige arbeid.



Råd for etikkarbeid i kommuner

Del av Oslo Economics rapport 2017-61

Råd for etikkarbeid i kommuner

Kommunesektoren arbeider kontinuerlig for å hindre uetisk atferd og korrupsjon. På oppdrag fra KS har Oslo Economics, i samarbeid med Prof. Tina Søreide ved NHH, utviklet et sett råd for hvordan kommuner og fylkeskommuner bør jobbe for å hindre uetisk atferd og korrupsjon. Rådene er ment som en støtte til ledere og folkevalgte.

Rådene er inndelt i ni sentrale arbeidsområder. For hvert arbeidsområde gis to til fem råd om etikkarbeidet og oppfølgingen av dette. Rådene er utarbeidet på grunnlag av beste praksis nasjonalt og internasjonalt (hovedkilde OECD). En del av rådene bygger på lovkrav og/eller gir veiledning til hvordan lovbestemmelser kan etterleves i praksis.

Rådene er relevante for alle kommuner og fylkeskommuner, uavhengig av organisasjonsform. For enkelthets skyld er rådene formulert for en kommune styrt etter formannskapsmodellen. Rådene retter seg primært mot ledere i kommuner og fylkeskommuner. Når det i et råd står at «kommunen bør», betyr dette at administrasjonssjef, enhetsledere og andre ledere i administrasjonen og virksomhetene bør ta ansvar for at det skjer. Der politiske utvalg har ansvar for etikkarbeidet beskrives det eksplisitt.

Vi håper at rådene vil være til nytte for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å vurdere og forbedre sitt etikkarbeid.

1. VERDIER, HOLDNINGER OG KULTUR

- Kommunen bør ha verdier som tydeliggjør rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og brukere av kommunale tjenester
- Kommunen bør ha offentliggjort sine verdier
- Kommunen bør iverksette tiltak slik at medarbeidere og folkevalgte får en god forståelse for verdienes praktiske betydning og tar ansvar for at de etterleves, for eksempel gjennom dilemmatrening og medarbeidersamtaler

2. ETISKE RETNINGSLINJER

- Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler
- De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene
- Nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten

3. RISIKOANALYSER FOR Å AVDEKKE SÅRBARE OMRÅDER OG PROSESSER

- Kommunen bør jevnlig kartlegge hvilke prosesser som er mest utsatt for risiko for uetisk atferd og korrupsjon
- Kommunen bør prioritere kartlegging av risiko for uetisk atferd og korrupsjon i kjente risikoområder som anskaffelser, plan- og byggesaksbehandling og eierstyring av kommunale selskap
- Kommunen bør iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon

4. KLAR ROLLE- OG ANSVARFORDDELING

- Administrativ og politisk ledelse bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen
- Kommunen bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere innad i administrasjonen
- Administrasjonssjef og ordfører bør jevnlig gjøre rede for hvordan ulike deler av administrativ og politisk ledelse opprettholder en klar rolle- og ansvarsfordeling i praksis

5. KOMMUNENS KONTROLLUTVALG

- Kontrollutvalget bør ha fokus på å avdekke uetisk atferd og korrupsjon
- Kontrollutvalget bør få gjennomført kontroller på grunnlag av risikoanalyser og mistanke om uetisk atferd

6. INTERNKONTROLL MED FOKUS PÅ UETISK ATFERD OG KORRUPSJON

- Rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon bør inngå som en del av internkontrollen
- Internkontroll for å hindre uetisk atferd og korrupsjon bør gjennomføres på grunnlag av risikoanalyser og mistanke, samt i form av stikkprøver
- Administrasjonssjefen bør jevnlig redegjøre overfor kommunestyret om hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon

7. VARSLINGSRUTINER FOR Å AVDEKKE KRITIKKVERDIGE FORHOLD

- Kommunen bør anerkjenne verdien av varsling og arbeide for et godt yringsklima
- Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold
- Varslingsrutiner bør beskrive hvordan medarbeidere kan si fra om kritikkverdige forhold til andre enn sin egen leder
- Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere kjenner til varslingsrutinene og varslernes rettigheter
- I tillegg til varslingsrutiner bør kommunen ha tipsmottak for innbyggere som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen

8. ÅPENHET OG INNSYN FOR OFFENTLIGHETEN

- Kommunen bør gi medarbeidere en praktisk veiledning om hvilken type informasjon som skal og ikke skal unntas offentlighet
- Veiledningen bør legge vekt på meroffentlighetsprinsippet
- Kommunen bør gjøre det enkelt for publikum å bli kjent med beslutningsprosesser, forvaltningspraksis, tjenesteyting og -kvalitet
- Kommunen bør gjennomføre tilfeldige kontroller av saker og informasjon unntatt offentlighet og vurdere om offentlighetsloven etterleves

9. BRUKE MULIGHETENE I DIGITALISERING FOR Å HINDRE UETISK ATFERD OG KORRUPSJON

- Der det er mulig bør kommunens medarbeidere bruke digitale saksbehandlingssystem som sikrer at saksbehandlere kun har tilgang til egne saker, at spor lagres, og at personer med rett fullmakt må godkjenne saker før endelige vedtak
- Kommunen bør arbeide aktivt for at digitale løsninger innrettes på en måte som hindrer uetisk atferd og korrupsjon
- Kommunen bør bruke potensialet i digitale løsninger for å gi økt åpenhet og innsyn i kommunenes arbeid

Forklaring av råd for etikkarbeid i kommuner

1. VERDIER, HOLDNINGER OG KULTUR

Verdier, holdninger og kultur er grunnleggende elementer for å fremme etisk atferd og hindre korrupsjon.

For å støtte opp om gode holdninger og en sunn kultur, kan kommunen skrive ned og offentliggjøre sine verdier. Verdiene skal uttrykke hva som kjennetegner kommunens virksomhet i dens roller og funksjoner. Verdiene er rettesnoren for alle medarbeidere og folkevalgte, og signaliserer for omverdenen hva som skal kjennetegne kommunens virksomhet.

Ved å ha et aktivt og bevisst forhold til verdiene, vil de som opptre på vegne av kommunen stå bedre rustet til å møte uetisk atferd og korrupsjon. Det vil også kunne forhindre utglidninger og dermed forebygge at uheldig praksis finner fotfeste.

For å sikre at de etterleves, må verdiene synliggjøres, tas opp med jevne mellomrom og gjøres relevante i den praktiske hverdagen i alle deler av kommunen. Det kan være enkelt å glemme verdier hvis de ikke gjentas og gjøres kjent gjennom praktiske eksempler. Små avvik kan over tid føre til aksept og at verdigrunnlaget skifter, slik at større avvik ikke lenger oppleves som alvorlige. Ledere er viktige rollemodeller i dette arbeidet og er avgjørende for å bygge en kultur med høy etisk bevissthet.

Råd 1: Kommunen bør ha verdier som tydeliggjør rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og brukere av kommunale tjenester

Kommunene leverer velferdstjenester og forvalter offentlig myndighet og fellesskapets midler. Verdiene bør bidra til å fremme kommunenes mål ved å tydeliggjøre rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og kommunens innbyggere.

Råd 2: Kommunen bør ha offentliggjort sine verdier

I teorien kan verdier ofte oppfattes som allmenne og enkle å slutte seg til. I praksis kan medarbeidere og folkevalgte oppleve at verdiene settes på prøve, at det oppstår dilemmaer eller konflikter hvor det ikke er opplagt hvordan en skal opptre. Verdiene kan gi veiledning i etiske dilemmaer som ikke er regulert gjennom lover og retningslinjer. Som et minimum bør kommunen skriftliggjøre og offentliggjøre sine verdier for å gjøre dem best mulig kjent for flest mulig.

Råd 3: Kommunen bør iverksette tiltak slik at medarbeidere og folkevalgte får en god forståelse for verdienes praktiske betydning og tar ansvar for at de etterleves, for eksempel gjennom dilemmatrening og medarbeidersamtaler

Det er ikke nok å formulere og offentliggjøre gjennomtenkte verdier hvis de ikke blir forstått og etterlevd i praksis. Etikk handler i mange tilfeller om dilemmaer, gråsoner og vanskelige valg. Derfor er det nødvendig at alle tar ansvar for verdiene og at riktig atferd trenes. Dilemmatrening gir medarbeidere og folkevalgte muligheten til å reflektere over konkrete etiske problemstillinger og utfordre egne og andres holdninger. Dilemmatrening bør være tilpasset faktiske problemstillinger den enkelte medarbeider og folkevalgte møter i hverdagen.

En annen anledning til å styrke verdigrunnlaget er medarbeidersamtaler. Ved å ta opp verdigrunnlaget og diskutere innholdet og etiske problemstillinger, kan ledere bruke disse samtalen til å forme holdningene hos medarbeiderne i kommunen.

Det finnes flere andre tiltak som kommunen kan iverksette for å gjøre innholdet i verdiene kjent, for eksempel opplæring eller seminarer, og introduksjonskurs for nye medarbeidere og folkevalgte.

Tiltakene for å gi medarbeidere og folkevalgte bedre kjennskap til verdiene kan også brukes for å bedre forståelsen for og etterlevelsen av de etiske retningslinjene.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- [Etikk og verdier i Bergen kommune](#)
- [Eksempler på etiske dilemma fra KS Folkevalgtprogram](#)
- [Kortfilmer om etisk refleksjon \(KS\)](#)
- [Etiske valg – et e-læringsprogram \(Oslo kommune\)](#)

Relevant lovverk/forskrift

- [Kommuneloven, paragraf 1 \(lovens formål\)](#)

ARBEIDSRÅDE 2: ETISKE RETNINGSLINJER

Etiske retningslinjer er rettesnorer for håndtering av etiske problemstillinger som oppstår for medarbeidere og folkevalgte i kommunen. Retningslinjene kan være konkretiseringer av kommunens verdier. De bør gi praksisorientert veiledning og klare anvisninger om hvilken type atferd som forventes i hvilke situasjoner.

Etiske retningslinjer bør utarbeides lokalt, men mange kommuner velger å ta utgangspunkt i andres når de lager sine egne retningslinjer. Det er nyttig å se hvordan andre kommuner har løst dette, men det er likevel viktig at retningslinjene bygger på en selvstendig vurdering tilpasset den enkelte kommunes situasjon.

Råd 1: Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte

Mange kommuner har utarbeidet etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte. Kommuner som ikke har gjort det, bør prioritere dette arbeidet. De etiske retningslinjene bør behandles av kommunestyret og offentliggjøres – for eksempel ved å legge dem på intranett, på nettsiden eller gjennom en etikklakat. Offentliggjøring bidrar til å gjøre retningslinjene kjent og dermed til at de etterleves.

Noen kommuner har kun etiske retningslinjer for medarbeidere, mens andre har det både for medarbeidere og folkevalgte. Det anbefales at det utarbeides etiske retningslinjer også for folkevalgte, enten egne retningslinjer eller felles for medarbeidere og folkevalgte. Begrunnelsen for å ha etiske retningslinjer for folkevalgte er den samme som for medarbeidere; de bidrar til at kjente etiske problemstillinger håndteres riktig.

Råd 2: De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler

Det er viktig at de etiske retningslinjene gjør det enklere for medarbeidere og folkevalgte å håndtere interessekonflikter. Interessekonflikter oppstår blant annet ved at ansatte eller folkevalgte har egne interesser som kan påvirke deres objektivitet og integritet, noe som kan resultere i at hensynet til kommunens interesser blir skadelidende. For eksempel kan det oppstå en interessekonflikt når en leder i kommunen skal ansette en medarbeider og en nær venn er blant søkerne.

De etiske retningslinjene skal bidra til å håndtere disse interessekonfliktene på en etisk riktig måte, for eksempel gjennom regler for habilitet. I det nevnte eksemplet kan lederen være inhabil og bør overlate ansettelsesprosessen til andre. Andre sentrale problemstillinger knyttet til interessekonflikter, som også bør reguleres av etiske retningslinjer, er bierverv og gaver/fordeler.

Råd 3: De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene

For å underbygge at de etiske retningslinjene følges bør det defineres reaksjoner ved brudd på disse. Reaksjoner bør helst være rettet mot ansvarlige enkeltpersoner. For eksempel kan bøter til virksomheter ofte være en lite målrettet reaksjon ettersom det først og fremst fører til lavere tjenestekvalitet, som straffer brukerne og ikke de som har brutt retningslinjene. På generelt grunnlag er det mer virkningsfullt å sanksjonere ansvarlige enkeltpersoner, eventuelt pålegge tilsyn/rapportering som påvirker deres arbeidshverdag. Å vise at brudd på etiske retningslinjer gir reaksjoner kan ha en viktig forebyggende funksjon.

Råd 4: Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene

At medarbeidere og folkevalgte kjenner de etiske retningslinjene er en absolutt forutsetning for at de følges. I tillegg er det svært viktig for etterlevelsen at det blir reagert ved brudd på retningslinjene.

Ved jevnlig å undersøke om medarbeidere og folkevalgte faktisk kjenner retningslinjene og om det blir reagert ved brudd, kan kommunen bidra til at kunnskapen oppfriskes og at retningslinjer følges. I tillegg kan svarene fra undersøkelsen brukes til å vurdere behovet for videre etikkarbeid i kommunen.

Hva som kan regnes som jevnlig undersøkelse avhenger av kommunens karakter og størrelse. For mange kommuner vil en oppfølging hvert 2-3 år være tilstrekkelig. For andre kommuner, som i en periode fokuserer mye på etikkarbeid, kan det være hensiktsmessig å undersøke årlig. Undersøkelsens form avhenger også av kommunens karakter og størrelse. I noen kommuner og sammenhenger kan en enkel og uformell undersøkelse være et nyttig bidrag. For andre kommuner vil det være nødvendig med en anonym spørreundersøkelse.

Råd 5: Nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten

Å be nye medarbeidere underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene har flere fordeler. For det første bidrar det til at de gjør seg kjent med retningslinjene. For det andre vil de trolig være mindre tilbøyelige til å bryte noe de har underskrevet på. For det tredje kan det gjøre det lettere for arbeidsgiveren å reagere ved brudd på retningslinjene. I sum kan dette bidra til å hindre uetisk atferd i kommunen.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- **Etisk standard Bærum kommune**
- **Etiske regler for ansatte i Oslo kommune**
- **Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Kristiansand kommune**
- **Rammeverk for etiske retningslinjer (KS)**

ARBEIDSRÅDE 3: RISIKOANALYSER FOR Å AVDEKKE SÅRBARE OMRÅDER OG PROSESSER

Hensikten med risikoanalyser er å finne ut hvordan etikk- og antikorrupsjonsarbeidet bør innrettes og hva som bør prioriteres. Kommunen har begrensede ressurser som skal fordeles på en effektiv måte. Ved å gjennomføre risikoanalyser kan en få frem hvor det er størst fare for uetisk atferd og korrupsjon. Kartlegging og analyse av risiko er derfor et nødvendig utgangspunkt for å vurdere og etablere risikoreduserende tiltak.

Risiko for uetisk atferd og korrupsjon oppstår spesielt i situasjoner der kommunen forvalter goder og avgjørelser som kan ha stor økonomisk betydning for den enkelte (for eksempel innkjøpsmidler og regulering av arealer til utbygging), og der det gjøres skjønnsmessige vurderinger som er vanskelige å etterprøve.

Risiko for uetisk atferd og korrupsjon bør analyseres både på administrativt og politisk nivå. Kort forklart kan en risikoanalyse gjøres ved å forsøke å besvare tre grunnleggende spørsmål:

Hvor og hvordan kan uetisk atferd og korrupte handlinger skje i virksomheten?

Hvor sannsynlig er disse hendelsene?

Hvilke konsekvenser kan hendelsene ha?

Basert på en slik risikokartlegging kan kommunen eller enkelte virksomheter i kommunen sette sammen et helhetlig bilde av risikoen for uetisk atferd og korrupsjon, og på grunnlag av det prioritere risikoreduserende tiltak. Analysen kan gjøres enkelt eller mer formelt, avhengig av behov og ressurser.

Råd 1: Kommunen bør jevnlig kartlegge hvilke prosesser som er mest utsatt for risiko for uetisk atferd og korrupsjon

Risikobildet forandres hele tiden ettersom organisasjonen utvikles og omverdenen forandres. Det er derfor viktig å oppdatere risikoanalysene. Hva som er et hensiktsmessig tidsintervall for risikoanalyser varierer fra kommune til kommune og fra område til område. For områder, kommuner eller virksomheter som er kjent med at de har utfordringer, anbefales det å gjennomføre eller oppdatere risikoanalyser for eksempel hvert 1-3 år. For andre områder, kommuner eller virksomheter kan det være tilstrekkelig å gjøre dette for eksempel hvert 4-5 år.

Råd 2: Kommunen bør prioritere kartlegging av risiko for uetisk atferd og korrupsjon i kjente risikoområder som anskaffelser, plan- og byggesaksbehandling og eierstyring av kommunale selskap

Fra undersøkelser vet vi at anskaffelser, plan- og byggesaker og eierstyring av kommunale selskaper er områder hvor det er særlig risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Det skyldes blant annet at det på disse områdene forvaltes betydelige ressurser og knappe ressurser, som til dels blir skjønnsmessig fordelt. Risikoanalyser rettet mot disse områdene bør derfor prioriteres.

Råd 3: Kommunen bør iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon

Når risiko avdekkes er det behov for handling. Inspirasjon til mulige tiltak finnes blant annet i denne listen med råd for etikkarbeid.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- Veileder i gjennomføring av risikoanalyser for uetisk atferd i «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» (KS/ Transparency International) (side 26-27)
- Oppsummering fra Risiko- og sårbarhets (ROS) analyse: etikk og antikorrupsjon i Drammen kommune
- Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll fra KS

ARBEIDSRÅDE 4: KLAR ROLLE- OG ANSVARSFORDELING

En klar rolle- og ansvarsfordeling har en viktig funksjon i forebygging av uetisk atferd og korrupsjon. Ved å fordele ansvar og makt på flere posisjoner, oppnår kommunen «checks and balances». Kommunestyret og fylkestinget har en plikt til å definere ansvarsfordeling gjennom delegasjonsreglementet i kommunelovens paragraf 39.

Kommunen skal sikre en klar rolle- og ansvarsfordeling, både mellom de folkevalgte og administrasjonen og innad i administrasjonen sentralt og i de forskjellige virksomhetene. Det er viktig at rolle- og ansvarsfordeling ikke bare eksisterer på papiret, men at denne følges i praksis.

Råd 1: Administrativ og politisk ledelse bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen

En klar rolle- og ansvarsfordeling mellom administrasjonen og folkevalgte i kommunestyret er grunnleggende viktig. Administrativ og politisk ledelse har ofte et tett samarbeid. I noen kommuner vil kommuneledere og politikere også ha en privat relasjon gjennom personlige vennskap eller annet. I slike tilfeller er det ekstra viktig å være oppmerksom på rolle- og ansvarsfordelingen.

Råd 2: Kommunen bør arbeide aktivt for å opprettholde klar rolle- og ansvarsfordeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere innad i administrasjonen

Klar rolle- og ansvarsfordeling innad i administrasjon sentralt og i de ulike virksomhetene i kommunen er viktig for å forebygge uetisk atferd og korrupsjon. For å hindre at relasjoner visker ut rolle- og ansvarsfordelingen er det viktig at kommunen gjør at aktivt arbeid for å opprettholde og tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordelingen, for eksempel mellom personalfunksjonen/avdelingen og virksomhetsledere, og økonomi/regnskapsfunksjonen/avdelingen og virksomhetsledere. Klar rolle- og ansvarsfordeling er ikke til hinder for viktig samarbeid på tvers i kommunens virksomhet.

Råd 3: Administrasjonssjef og ordfører bør jevnlig gjøre rede for hvordan ulike deler av administrativ og politisk ledelse opprettholder en klar rolle- og ansvarsfordeling i praksis

Hovedansvaret for å opprettholde rolle- og ansvarsfordelingen mellom administrasjon og politikk ligger hos administrasjonssjefen og ordføreren, og er omtalt i Kommuneloven. Kommunestyret kan be administrasjonssjefen og ordføreren jevnlig redegjøre for dette. En slik redegjørelse kan gi viktig informasjon til andre i kommunen og innbyggerne generelt, samt sikre at administrasjonssjefen og ordføreren engasjerer seg i problemstillingen.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- KS Folkevalgtsprogram om samspillet politikk og administrasjon (kapittel 4)
- Delegeringsreglement (Asker kommune)
- Delegeringsreglement (Frogn kommune)

Relevant lovverk/forskrift

- Kommuneloven

ARBEIDSRÅDE 5: KOMMUNENS KONTROLLUTVALG

Kontrollutvalget skal føre tilsyn og kontroll med kommunens virksomhet på vegne av kommunestyret. Et velfungerende system for kontroll er avgjørende i kommunens arbeid for å forebygge og avdekke uetisk atferd og korrupsjon. Gode kontrollrutiner øker sjansen for at uetisk atferd og korrupsjon blir oppdaget og virker dermed forbyggende.

Råd 1: Kontrollutvalget bør ha fokus på å avdekke uetisk atferd og korrupsjon

Å bidra til å avdekke uetisk atferd og korrupsjon er en viktig del av kontrollutvalgets rolle, og bør settes høyt på dagsordenen.

Råd 2: Kontrollutvalget bør få gjennomført kontroller på grunnlag av risikoanalyser og mistanke om uetisk atferd

For å forebygge og hindre uetisk atferd og korrupsjon bør kontrollutvalget konsentrere sitt arbeid på områder med høy risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Dette kan oppnås ved å velge ut områder på grunnlag av risikoanalyser, i tillegg til områder der det er konkrete mistanker om uetisk atferd.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- Veileder til medlemmer av Kontrollutvalget – fokus på kommunal kvalitet (KS og NKRF)
- Kontrollutvalgsboken

Relevant lovverk/forskrift

- Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner

ARBEIDSRÅDE 6: INTERNKONTROLL MED FOKUS PÅ UETISK ATFERD OG KORRUPSJON

Internkontroll handler i prinsippet om å ha styring og kontroll med tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse, og at de sentrale støtteprosessene utføres i tråd med politiske mål, faglige krav, lover og regelverk. Internkontroll er administrasjonens styringssystem. En god internkontroll inneholder elementer som skal bidra til å forhindre og avdekke uetisk atferd og korrupsjon, og rette opp uheldig praksis

Råd 1: Rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon bør inngå som en del av internkontrollen

Å forebygge uønskede hendelser og hindre myndighetsmisbruk er eksplisitte mål med internkontrollen. For å oppnå disse målene og hindre uetisk atferd og korrupsjon spesielt, er det behov for rutiner for dette i internkontrollen.

Råd 2: Internkontroll for å hindre uetisk atferd og korrupsjon bør gjennomføres på grunnlag av risikoanalyser og mistanke, samt i form av stikkprøver

Internkontrollen bør innrettes slik at det blir et effektivt virkemiddel for å forebygge og avdekke uetisk atferd og korrupsjon. Den bør både være systematisk og samtidig ha et tilfeldig element som gjør at uetisk atferd kan avdekkes i alle deler av organisasjonen.

Kontroller bør i stor grad gjøres på grunnlag av risikoanalyser og mistanke (for eksempel som følge av tips fra brukere eller leverandører). For å forebygge uetisk atferd er det viktig at det i tillegg gjennomføres tilfeldige prøver (stikkprøver) av beslutninger og prosesser, uavhengig av risikoanalyser og mistanke. De tilfeldige prøvene vil i mange tilfeller ikke finne at det er skjedd noe uetisk. Deres verdi ligger i at de kan gi en effektiv forebyggende virkning for organisasjonen som helhet.

Råd 3: Administrasjonssjefen bør jevnlig redegjøre overfor kommunestyret om hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon

Administrasjonssjefen har det overordnede ansvaret for internkontrollen. For å sikre at internkontrollen også bidrar til å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon er det viktig at kommunestyret, som har det overordnede ansvaret for egenkontrollen, holdes informert om arbeidet. Dette kan sikres ved at administrasjonssjefen på jevnlig basis redegjør for kommunestyret hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon.

Redegjørelsen kan for eksempel gjøres muntlig for kommunestyret og/eller inngå som en del av årsberetningen fra administrasjonen. Kommuneleven (kapittel 8 § 48) stiller krav om at det i årsberetningen skal [...] redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- Veileder Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus (KS)
- Regjeringens sider med lenker til relevant lovverk rundt egenkontroll i kommuner
- Eksempel på årsberetning og rapportering (Asker kommune, side 11-12)

Relevant lovverk/forskrift

- Kommuneleven (kapittel 8 § 48)

ARBEIDSSOMRÅDE 7: VARSLINGSORDNING FOR Å AVDEKKE KRITIKKVERDIGE FORHOLD

Å varsle er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen til noen som kan gjøre noe med det. Begrepet «et varsel» kan omfatte både uformelle, muntlige beskjeder til nærmeste leder, og formaliserte prosesser gjennom skriftlige varslingskanaler. En varslingsordning skal bidra til at medarbeidere tør å si fra om kritikkverdige forhold, og dermed til å forhindre og forbedre disse.

Virksomheter med minst fem arbeidstakere skal ha varslingsrutiner. Flere kommuner har også tiltak som går utover lovens krav, som for eksempel anonyme varslingskanaler og tipsmottak for innbyggere.

Råd 1: Kommunen bør anerkjenne verdien av varsling og arbeide for et godt yringsklima

Kommunen har i henhold til arbeidsmiljøloven plikt til å oppmuntre sine medarbeidere til å varsle om kritikkverdige forhold og tilrettelegge for varsling. For å bidra til dette er det viktig at verdien av varsling anerkjennes i kommunen og at kommunen arbeider for å fremme et godt yringsklima. Noen mulige tiltak i denne sammenheng er å informere om hva varsling er, hva verdien er for kommunen, samt anerkjenne varslere.

Råd 2: Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold

Arbeidsmiljøloven gir vern mot gjengjeldelse av varsling og stiller krav til at det skal finnes en varslingsordning i kommunen. I tillegg til å tilfredsstille lovens krav er det viktig at det i kommunen i praksis er enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold, både muntlig og gjennom formelle kanaler.

For å bidra til å gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold bør det være klart for ansatte hva som kan regnes som kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass og hvordan de på ulike måter kan varsle om dem. Åpne diskusjoner på enkelte arbeidsteder kan være et godt tiltak. Det er viktig at varslingsrutinene legger til rette for enkle og ubyråkratiske måter å varsle på når det er mulig, for eksempel muntlige beskjeder til ledere og tillitsvalgte, i tillegg til formelle prosesser når det er nødvendig.

Råd 3: Varslingsrutiner bør beskrive hvordan medarbeidere kan si fra om kritikkverdige forhold til andre enn sin egen leder

I tilfeller der det varsles om en kollega på samme nivå eller i en annen avdeling, vil det ofte være hensiktsmessig å varsle til sin egen leder. Dette kan enten skje gjennom en muntlig beskjed, eller en mer formell prosess når det er nødvendig. En utfordring oppstår imidlertid når lederen er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet som arbeidstakeren vil varsle om, eller ikke reagerer på varslere om andre. I slike tilfeller er det viktig at medarbeideren kan si fra om det kritikkverdige forholdet til andre enn sin egen leder.

For å kunne varsle om egen leder kan det være en fordel om det er mulig å varsle konfidensielt. Konfidensialitet innebærer at varslersens identitet er kjent for den som mottar varselet, men ikke for dem det varsles om. Kommunen kan også vurdere å legge til rette for at varsling skjer anonymt for å styrke beskyttelsen av varsleren.

I noen tilfeller vil det etter varslersens oppfatning være personer på toppnivå i kommunen som er ansvarlig for det varsleren mener er kritikkverdig. Av den grunn bør varslingsrutiner beskrive hvordan og til hvem arbeidstakere da skal varsle til. Det kan også varsles eksternt, for eksempel til offentlige tilsynsmyndigheter. I en del tilfeller vil varslere om kritikkverdige forhold i kommunen gis til folkevalgte. Det bør derfor finnes rutiner for hvordan folkevalgte skal håndtere varslere.

Råd 4: Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere kjenner til varslingsrutinene og varslernes rettigheter

Kjennskap til varslingsrutiner og varslersens rettigheter øker sannsynligheten for at arbeidstakere vil si fra om kritikkverdige forhold. Kommunen bør derfor undersøke om arbeidstakerne kjenner til varslingsrutinene og varslersens rettigheter. Undersøkelsen kan i seg selv øke bevisstheten rundt varsling, samt avdekke eventuelt behov for kompetansebygging.

Råd 5: I tillegg til varslingsrutiner bør kommunen ha tipsmottak for innbyggere som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen

Varsling slik begrepet brukes i arbeidsmiljøloven, omfatter tilfeller der arbeidstakere (også innleide) sier fra om kritikkverdige forhold til noen som kan gjøre noe med det.

Som et supplement til varsling fra arbeidstakere, kan tips fra brukere, leverandører og innbyggere generelt være en viktig kilde til informasjon om kritikkverdige forhold i kommunen. Kommunen bør derfor innrette trygge tipsmottak også for personer som ikke er ansatt i kommunen. I en del tilfeller vil tips om

kritikkverdige forhold i kommunen gis til folkevalgte. Det bør derfor finnes rutiner for hvordan folkevalgte skal håndtere tips fra publikum.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- Ytringsfrihet og varsling - veileder for kommuner og fylkeskommuner (KS)
- Hva er varsling – temaside fra Fritt ord
- Varslingsrutiner i Gran kommune

Relevant lovverk/forskrift

- Arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling

ARBEIDSSOMRÅDE 8: ÅPENHET OG INNSYN FOR OFFENTLIGHETEN

Åpenhet og innsyn innebærer at omverden får se hvordan kommunen drives og hvordan beslutninger tas. Åpenhet og innsyn gjør at flere utenfor kommunen, inkludert media, får mulighet til å avdekke eventuelle kritikkverdige forhold. Dette kan bidra til å forebygge uetisk atferd og korrupsjon.

Råd 1: Kommunen bør gi medarbeidere en praktisk veiledning om hvilken type informasjon som skal og ikke skal unntas offentlighet

Visse typer informasjon skal unntas offentlighet. Dette er definert i lov og regler, og gjelder for eksempel personopplysninger. Det kan imidlertid oppstå usikkerhet om hvilke opplysninger som er omfattet av hvilke regler for offentliggjøring. Dette kan igjen føre til at for mye eller for lite unntas offentlighet. Som en støtte for medarbeidere bør ansvarlige ledere derfor sørge for at det gis praktisk veiledning i hvilke typer informasjon som skal og ikke skal unntas offentlighet.

Råd 2: Veiledningen bør legge vekt på meroffentlighetsprinsippet

Et godt prinsipp i spørsmål om hva som bør offentliggjøres er meroffentlighetsprinsippet. Prinsippet innebærer, i henhold til Justisdepartementets rundskriv G-18/2001, at «vedkommende forvaltningsorgan alltid skal vurdere om et dokument likevel skal gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet, og at det bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak».

Råd 3: Kommunen bør gjøre det enkelt for publikum å bli kjent med beslutningsprosesser, forvaltningspraksis, tjenesteyting og -kvalitet.

For å oppnå åpenhet og mulighet for innsyn er det ikke tilstrekkelig at informasjonen er offentlig tilgjengelig. For å kunne anvendes i praksis bør informasjonen også være lett tilgjengelig. Dette innebærer også åpne møter i folkevalgte organer i henhold til kommuneloven. Andre måter å gjøre informasjon tilgjengelig på er nettløsninger for publisering av informasjon og uthenting av dokumenter og data. Det bør være lett å finne, oversiktlig og enkelt å bruke.

Råd 4: Kommunen bør gjennomføre tilfeldige kontroller av saker og informasjon unntatt offentlighet og vurdere om offentlighetsloven etterleves

Kommunen bør følge opp hvilken type informasjon som unntas og ikke unntas offentligheten. Dette skal sikre at det er god åpenhet om kommunens drift og beslutninger, samt at mulighetene for innsyn ivaretas. Tilfeldige kontroller (stikkprøver) av hvilken type informasjon som unntas offentligheten er en effektiv måte å følge opp dette på.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- Felles reglement for åpenhet, innsyn og informasjon for Lillesand kommune
- Informasjonsreglement – åpenhet, innsyn og informasjon (Gjerstad kommune)

Relevant lovverk/forskrift

- Kommunelovens § 31.Møteoffentlighet
- Offentlighetsloven

ARBEIDSRÅDE 9: BRUKE MULIGHETENE I DIGITALISERING FOR Å HINDRE UETISK ATFERD OG KORRUPSJON

Digitalisering gir nye muligheter for å hindre uetisk atferd og korrupsjon. For eksempel kan digitale løsninger sikre at vedtak ikke kan fattes uten at personer med nødvendige fullmakter har godkjent saken. Videre kan digitalisering gi nye muligheter til etterprøvbare beslutningsprosesser og brukes i opplæringsformål.

Råd 1: Der det er mulig bør kommunens medarbeidere bruke digitale saksbehandlingssystem som sikrer at saksbehandlere kun har tilgang til egne saker, at spor lagres, og at personer med rett fullmakt må godkjenne saker før endelige vedtak

Digitale saksbehandlingssystemer brukes i de fleste tjeneste- og arbeidsområder i kommunen. Slike systemer kan forhindre misbruk og uetisk atferd, for eksempel ved at fullmakter til saksbehandlere er begrenset til egne saker og at tredjepersoner med riktige fullmakter må godkjenne saker. De digitale systemene bør innrettes slik at spor lagres og beslutningsprosesser kan etterprøves. I en del systemer kan det i tillegg være aktuelt å opprette systemvarsler til ledere ved mistenkelig atferd i saksbehandlingen. Dette kan være nyttig i for eksempel plan- og byggesakssystemer, samt digitale anskaffelses/konkurransgjennomføringsverktøy.

Råd 2: Kommunen bør arbeide aktivt for at digitale løsninger innrettes på en måte som hindrer uetisk atferd og korrupsjon

Digitalisering er en pågående prosess og foregår i høyt tempo i mange deler av kommunesektoren. Når det investeres i nye digitale løsninger, er det viktig at kommunen på relevante områder også tenker på hvordan løsningene kan bidra til å hindre uetisk atferd og korrupsjon.

Råd 3: Kommunen bør bruke potensialet i digitale løsninger for å gi økt åpenhet og innsyn i kommunenes arbeid

Digitale løsninger kan hjelpe til å samle informasjon om kommunenes aktivitet og gjøre den enklere tilgjengelig. De vil gi økt åpenhet og lettere mulighet for innsyn, som igjen kan forhindre uetisk atferd og korrupsjon. Et godt eksempel på god digital informasjon er internettløsninger med kart over pågående plan- og byggesaker.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- **Digitaliseringsstrategien i KS**
- **Planinnsyn - internettløsning for kart over plan- og byggesaker i Oslo kommune**

Søndre Land kommune

OPPFØLGING AV RÅD OM ETABLERING AV TIPSMOTTAK

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	10.09.2018	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. *Råd for etikkarbeidet i kommunesektoren* (rapport fra KS/Oslo Economics, 2018) Ikke vedlagt
2. Eksempel fra Oslo kommune Vedlegg 1
3. Eksempel fra Gran kommune Vedlegg 2

FORSLAG TIL VEDTAK:

SAKSOPPLYSNINGER:

Bakgrunn for saken er vedtak i kontrollutvalgets møte den 23.08.2018 (fellesmøte for kontrollutvalg i Gjøvikregionen) i forbindelse med saken «Kontrollutvalget som tipsmottak?»

1. **Kontrollutvalget har merket seg følgende fra *Råd for etikkarbeidet i kommunesektoren* (rapport fra KS/Oslo Economics, 2018):**

«I tillegg til varslingsrutiner bør kommunen ha tipsmottak for innbyggere som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen.»

2. **Med bakgrunn i anbefalingen ønsker kontrollutvalget å drøfte:**
 - a) **Dagens ordning for å ta mot og håndtere tips fra innbyggere og andre som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen.**
 - b) **Kontrollutvalgets rolle som tipskanal.**

3. Saken følges opp høsten 2018 der det også bes om å bli fremlagt eksempler på hvordan tipsmottak praktiseres i andre kommuner.

Rådet om å ha «tipsmottak for innbyggere...» aktualiserer spørsmålet (som tidvis har vært diskutert i kontrollutvalget) om behovet for etablering av en utvidet «varslingsordning», der også innbyggere og andre kan henvende seg. Dette som et supplement til den lovpålagte varslingsordningen for ansatte, jf. arbeidsmiljølovens krav.

Som omtalt på fellesmøtet den 23.08.2018 har kontrollutvalget i Gran kommune, som eneste kontrollutvalg i Gjøvik-, Hamar- og Hadelandsregionen, startet et arbeid med å etablere et slikt mottak i regi av kontrollutvalget. Avisartikkel som omtaler dette arbeidet ble referert for kontrollutvalget i møtet den 23.08.2018. Artikkelen vedlegges på ny som innspill i diskusjonen om kontrollutvalgets rolle i saken.

I tråd med kontrollutvalgets vedtak i fellesmøtet den 23.08.2018 legges spørsmålet frem til drøfting.

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Kort om Råd for etikkarbeidet i kommunesektoren:

Rådene er inndelt i ni sentrale arbeidsområder. For hvert arbeidsområde gis to til fem råd om etikkarbeidet og oppfølgingen av dette. Rådene er utarbeidet på grunnlag av beste praksis nasjonalt og internasjonalt (hovedkilde OECD). En del av rådene bygger på lovkrav og/eller gir veiledning til hvordan lovbestemmelser kan etterleves i praksis.

Rådene retter seg primært mot ledere i kommuner og fylkeskommuner. Når det i et råd står at «kommunen bør», betyr dette at administrasjonssjef, enhetsledere og andre ledere i administrasjonen og virksomhetene bør ta ansvar for at det skjer. Der politiske utvalg har ansvar for etikkarbeidet beskrives det eksplisitt.

Nedenfor er de ni arbeidsområdene listet opp:

1. VERDIER, HOLDNINGER OG KULTUR
2. ETISKE RETNINGSLINJER
3. RISIKOANALYSER FOR Å AVDEKKE SÅRBARE OMRÅDER OG PROSESSER
4. KLAR ROLLE- OG ANSVARFORDELING
5. KOMMUNENS KONTROLLUTVALG
6. INTERNKONTROLL MED FOKUS PÅ UETISK ATFERD OG KORRUPSJON
7. VARSLINGSRUTINER FOR Å AVDEKKE KRITIKKVERDIGE FORHOLD
8. ÅPENHET OG INNSYN FOR OFFENTLIGHETEN
9. BRUKE MULIGHETENE I DIGITALISERING FOR Å HINDRE UETISK ATFERD OG KORRUPSJON

Nærmere om rådet om tipsmottak:

I kommentarer til rådene fra KS, fremgår følgende under rådet om tipsmottak:

Varsling slik begrepet brukes i arbeidsmiljøloven, omfatter tilfeller der arbeidstakere (også innleide) sier fra om kritikkverdige forhold til noen som kan gjøre noe med det. Som et supplement til varsling fra arbeidstakere, kan tips fra brukere, leverandører og innbyggere generelt være en viktig kilde til informasjon om kritikkverdige forhold i kommunen. Kommunen bør derfor innrette trygge tipsmottak også for personer som ikke er ansatt i kommunen. I en del tilfeller vil tips om kritikkverdige forhold i kommunen gis til folkevalgte. Det bør derfor finnes rutiner for hvordan folkevalgte skal håndtere tips fra publikum.

EKSEMPEL

VARSLING

VEDLEGG 1

OSLO KOMMUNE



([HTTPS://WWW.OSLO.KOMMUNE.NO/](https://www.oslo.kommune.no/))

Varsling om korrupsjon, misligheter og andre lovbrudd

Varsling er å si fra om kritikkverdige forhold, som brudd på lover, regler eller etiske retningslinjer, til noen som kan gjøre noe med det. Varslingsordningen skal gjøre det enkelt og trygt å varsle om korrupsjon, misligheter og andre lovbrudd i Oslo kommune eller mot Oslo kommune.

Ansatte har en lovbestemt rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Oslo kommunes varslingsordning er åpen for både ansatte og for eksterne (brukere, leverandører og andre), og alle oppfordres til å si fra eller varsle ved kjennskap til brudd på lover og regler som:

- korrupsjon og økonomiske misligheter som tyveri og underslag
- brudd på regler om arbeidsmiljø og sosial dumping
- brudd på regler for anskaffelser
- upassende gaver eller bonuser
- mobbing, trakassering eller diskriminering
- brudd på kommunens etiske regler
- fare for liv og helse

Slik varsler du

Varsling via elektronisk skjema

Når du varsler via skjemaet varsler du via en kryptert nettløsning.

(<https://tjenester.oslo.kommune.no/secureekstern/snokweb/skjema/rad/rad001>) Skjemaet gjør det mulig å kommunisere med anonyme varslere.

Når du sender inn et varsel via webskjemaet, vil du få et referansenummer og en PIN-kode som du må ta vare på for tilbakemelding på saken din. **Logg inn med PIN-kode og referansenummer for å følge status og eventuelt gi ytterligere opplysninger.**

(<https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/whistleblower/index.html>)

Varsling via telefon eller personlig oppmøte

- Ring 800 82 775.
- Åpningstid for varslingstelefonen er mandag-fredag kl. 09:00-15:30.
- Innringers telefonnummer er ikke synlig for den som svarer.
- Du kan også avtale personlig oppmøte hos varslingsmottaket, i BDOs lokaler i Vika Atrium.

Dersom du varsler via telefon eller personlig oppmøte, får du referansenummer og PIN-kode fra varslingsmottaket.

Brev

- Send brev til
 - Varslingsmottaket i Oslo kommune
v/BDO AS, Forensic Services
Munkedamsveien 45
Postboks 1704 Vika
0121 Oslo

NB. Dersom du varsler anonymt via brev kan vi ikke gi deg tilbakemelding. Benytt varsling via elektronisk skjema dersom du ønsker tilbakemelding.

E-post

Av hensyn til sikkerhet er det ikke hensiktsmessig å varsle via e-post.

Anonymitet og innsyn

Du kan velge å varsle anonymt. Uansett om du oppgir navn eller varsler anonymt, vil varslingen bli håndtert i samsvar med lover og regler for offentlig saksbehandling. Dette kan bety at de som varselet direkte gjelder, får dette utlevert for å kunne imøtegå påstandene. Dersom man ikke kan identifisere enkeltpersoner eller taushetsbelagte forhold, så vil varselet også kunne bli gjort offentlig ved en begjæring om innsyn (se avsnitt under).

Oslo kommune er imidlertid opptatt av at varslingsordningen skal være trygg for alle som varsler, og vern for den det varsles om vil bli vektlagt i vurderingen. Innsyn vil også utsettes dersom det av hensyn til undersøkelsene i saken ikke anses tilrådelig.

Etter at du har varslet

Varselet vil bli behandlet av det sentrale varslingsrådet, som beslutter videre prosess. Varslingsrådet består i utgangspunktet av to faste kommunaldirektører (byrådslederens kontor og finans), og suppleres av en kommunaldirektør fra den berørte byrådsavdeling. Oppfølgingen av varselet er avhengig av hvilke forhold varselet gjelder. Du vil få informasjon om hvilken oppfølging varselet vil få. Varslingsrådet kan for eksempel beslutte at saken skal utredes eller at den skal følges opp i linjen av byrådsavdelingen som har ansvar.

Du vil også motta informasjon når saken er ferdig behandlet. Dersom det er gjort funn i saken vil du som hovedregel få en kort orientering om dette. Varslingsrådets beslutning vil imidlertid ikke være et enkeltvedtak og avgjørelsen kan ikke påklages.

Varsling og offentlighet - taushetsbelagte opplysninger unntas

Dokumenter i varslingssaker er underlagt samme lovverk for taushetsplikt og offentlighet som andre dokumenter. Det vil si at taushetsbelagte opplysninger alltid vil være unntatt offentlighet. Varslers identitet og opplysninger som er egnet til å identifisere varsler vil som hovedregel bli skjermet.

Opplysninger som ikke kommer inn under unntaksbestemmelsene i offentleglova vil derimot kunne bli offentliggjort eller bli gitt innsyn i etter innsynsbegjæring eller vedtak hos Fylkesmannen.

At vi følger offentleglovas krav betyr også at eventuelle henvendelser som er utenfor formålet med varslingsordningen, som for eksempel klager på forsøpling etter feilparkerte biler, normalt ikke vil kunne unntas offentlighet, heller ikke avsenders navn dersom dette er oppgitt.

Klager på vedtak eller tjenester inngår ikke i varslingsordningen

Klage på enkeltvedtak må rettes til det tjenestestedet som fattet vedtaket innen klagefristen. Tjenestestedet kan hjelpe deg med å utforme klagen. Dersom du opplever feil eller mangler ved en tjeneste du mottar, må du kontakte tjenestestedet eller virksomheten som yter tjenesten.

Tipskanal for uetisk atferd og korrupsjon

Kontrollutvalget i Gran arbeider med å etablere en tipskanal for innbyggere og ansatte som har mistanke om uetisk atferd eller korrupsjon i kommunen.

HAAKON KALVSJØHAGEN
HAAKON.KALVSJØHAGEN@
HADELAND.NO

Kontrollutvalgsleder Bjørn Austad Hvaleby forteller at planen er å lage en kanal folk kan bruke for å henvende seg til kontrollutvalget, dersom de har kunnskap om forhold de mener bør undersøkes nærmere.

- Da kan vi se på saken og finne ut om noe har skjedd, eller om bare det er snakk om løse rykter. Prat på bygda kan være skadelig både for kommunen og for personer det snakkes om, sier Hvaleby. Han påpeker at det kan være like viktig med en avkreftelse som en bekreftelse.

For mange, for lenge

Hvaleby mener også at det er for mange saker av denne typen i Norge som har pågått for lenge før de har blitt avdekket.

Han nevner den såkalte «vannverkssaken» på Romerike som et eksempel på en sak som burde ha vært avdekket mye tidligere enn det den faktisk ble. For rundt ti år siden ble en tidligere vannverkssjef dømt til flere års fengsel for korrupsjon og økonomisk utroskap.

I vedtaket fra kontrollutvalgets møte i desember i fjor, går det fram at det ikke har vært varslingsaker i Gran de siste årene, gjennom kommunens eksisterende varslingsystem.

Kontrollutvalgets tipskanal skal være et supplement til kommunens interne varslingsrutiner for ansatte. Disse har utgangspunkt i arbeidsmiljølovens krav.

- Tipskanalen skal heller ikke være noen ankeinstans for politiske vedtak, presiserer Hvaleby.

- Kanalen må lages sammen



LAGER TIPSKANAL: - Prat på bygda kan være skadelig både for kommunen og for personer det snakkes om, sier Bjørn Austad Hvaleby. Nå lager kontrollutvalget en egen tipskanal der det kan varsles om uetisk atferd og korrupsjonsmistanker.

ARKIV

med, og i full forståelse med rådmannen, slik at vi er sikre på at vi får et system som fungerer slik det er tenkt, sier kontrollutvalgslederen.

Et lavterskeltilbud

Kontrollutvalget skal blant annet forestå løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen på kommunestyrets vegne.

- Som et ledd i denne oppgaven ønsker kontrollutvalget å få innspill om mulige kritikkverdige forhold knyttet til kommunens forvaltning og tjenesteproduksjon, heter det i sakspapirene til kontrollutvalgets møte forrige fredag.

Det hender utvalgets medlemmer får slike henvendelser i dag. Tanken nå er å formalisere ordningen og gjøre den kjent for innbyggere og ansatte, som et lavterskeltilbud der den som sender bekymringsmelding

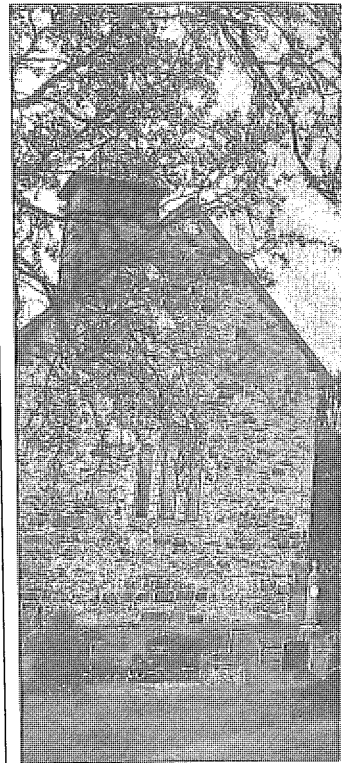
kan få bevare sin anonymitet så langt råd er, går det fram av sakspapirene.

Kontrollutvalget vedtok fredag at kontrollutvalgssekretariatet skal gå videre med å planlegge etableringen av en tipskanal i regi av kontrollutvalget.

I rapporten «Råd for etikkarbeidet i kommunesektoren» fra KS/Oslo Economics står det følgende: I tillegg til varslingsrutiner bør kommunen ha tipsmottak for innbyggere som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen.

Dette skal, i henhold til vedtaket, legges til grunn for det videre arbeidet med å utforme et praktisk opplegg i Gran kommune.

- Vi håper det ikke tar altfor lang tid før ordningen er klar til bruk, sier kontrollutvalgsleder Bjørn Austad Hvaleby.



STABILE TALL: Medlemstallet i bispedømme, her representert i året som har gått etter at kirke

Stabil opp om kirker atskillelse

Oppslutningen om kirker i Hamar bispedømme er fortsatt stor, etter at den ble skilt fra staten fra 1. januar 2017.

HAAKON KALVSJØHAGEN
haakon.kalvsjohagen@hadeland.no

- Et tilbakeblikk på året som gått viser at det fortsatt er oppslutning om kirken i bispedømmet vårt, sier Frede Knutsen, stiftsdirektør i Hamar bispedømme i en pressemelding.

Av 386.000 innbyggerne i Hedmark og Oppland er 84 prosent medlemmer i Den norske kirke. 814 meldte seg i 2017 mens 136 meldte seg inn i 2016.

Pressemeldingen forteller at 2170 barn ble døpt i 2017. Det er en økning fra 2016. 84 prosent av de døpte i 2017 er medlemmer i kirken. Samtidig er andelen døpte mot fødte i hele befolkningen gått ned fra 68 prosent til 60 prosent.

- Dette skyldes at befolkningen er blitt mer sammensatt med flere innbyggere fra utlandet, kulturer og religioner.

Søndre Land kommune**FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT: TIDLIG INNSATS OG TILPASSET OPPLÆRING**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	10.09.2018	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Forvaltningsrevisjonsrapport: Tidlig innsats og tilpasset opplæring (utarbeidet av Innlandet Revisjon IKS, rapport 10-2018)
2. Prosjektplan for revisjonsprosjektet

Vedlagt:

- Ja (eget vedleggdokument)
- Ikke vedlagt

FORSLAG TIL VEDTAK:**INNSTILLING TIL KOMMUNESTYRET:**

1. **Kommunestyret tar revisjonsrapporten til orientering.**
2. **Med bakgrunn i revisjonsrapportens anbefalinger ber kommunestyret rådmannen om å:**
 - **Få på plass et kvalitetssystem som inneholder nødvendige og oppdaterte rutiner i samsvar med opplæringsloven § 13-10. Herunder tilstrekkelig rapportering som sikrer at skoleeier har tilstrekkelig oversikt med at skolene oppfyller kravene som følger av opplæringsloven.**
 - **Fastlegge tydeligere rammer for det lokale læreplanarbeidet.**
 - **Innarbeide i rutinen om kartleggingsprøver at hvis det avdekkes utfordringer skal tiltak iverksettes så snart som mulig.**

SAKSOPPLYSNINGER:

Med bakgrunn i kontrollutvalgets *Plan for forvaltningsrevisjon for 2016-2020* ble det høsten 2016 bestilt en foranalyse. Foranalysen ble fremlagt for kontrollutvalget i møte den 05.12.2016.

Justert/endelig prosjektplan for revisjonsprosjektet ble godkjent i kontrollutvalgets møte den 27.03.2017. Prosjektet var planlagt gjennomført i løpet av 2017 innenfor en ramme på 180 timer.

- 1. Har Søndre Land kommune rutiner/system for å ivareta kravet om tilpasset opplæring - herunder system/rutiner for å vurdere elevenes behov for spesialundervisning?***
- 2. I hvilken grad har skolene tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats, undervisvurdering og tilpasset opplæring?***

Følgende problemstilling var opprinnelig foreslått i tillegg, men ble tatt ut i revidert plan etter kontrollutvalgets ønske.

- I hvilken grad sikrer skolene at det prøves ut tiltak innenfor ordinær opplæring i arbeidet med å vurdere elevenes behov for spesialundervisning?*

Revisjonsprosjektet er gjennomført og revisjonsrapporten følger vedlagt saken. Rapporten er forelagt rådmannen til uttalelse, jf. kravene i kommunelovens § 76 nr. 6:

6. Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. Før en sak rapporteres til kommunestyret eller fylkestinget skal den ha vært forelagt administrasjonssjefen til uttalelse.

Rådmannens uttalelse til rapporten følger som vedlegg til rapporten (se vedlegg 1, s. 38).

Forslag til vedtak i saken er utformet i tråd med etablert praksis med oversending av rapporten til kommunestyret som en innstillingssak. Rapportens anbefalinger er gjengitt i vedtaket.

Innlandet Revisjon IKS presenterer rapporten i møtet.

Forvaltnings- revisjonsrapport

TIDLIG INNSATS

Søndre Land kommune



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet Tidlig innsats som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Søndre Land kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Kontrollutvalget har ansvaret for å påse at det føres kontroll med at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkekestingets vedtak og forutsetninger (Kommunelovens § 77. nr 4).

Prosjektarbeidet er utført i perioden februar til juli av Birgitte Bue Mathisen og Guro Selfors Lund.

Utkast til rapport er sendt rådmannen til uttalelse. Svaret fra rådmannen er vedlagt rapporten (vedlegg 1). I svaret fra rådmannen ble det gitt tilleggsopplysninger og det var lagt ved et skjema som utgjør grunnlag for lokalt læreplanarbeid på skolenivå. Skjema er lagt ved svaret fra rådmannen (vedlegg 2).

Vi takker for godt samarbeid med ansatte i kommunen som vi har hatt kontakt med i prosjektarbeidet.

Lillehammer, august 2018

Guro Selfors Lund
Oppdragsansvarlig

Birgitte Bue Mathisen
Prosjektansvarlig

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	6
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	6
2. METODE	7
2.1 VALG AV METODE	7
2.2 VURDERING AV RELEVANS OG PÅLITELIGHET	8
3. REVISJONSKRITERIER	9
3.1 PROBLEMSTILLING NR. 1- KOMMUNENS RUTINER	9
3.2 PROBLEMSTILLING NR. 2- TILTAK HOS SKOLENE	13
4. ORGANISERING	17
5. PROBLEMSTILLING 1	18
5.1 REVISJONSKRITERIER.....	18
5.2 KOMMUNENS RUTINER FOR SKOLENE	18
5.3. REVISJONENS VURDERINGER	22
6. PROBLEMSTILLING 2	25
6.1 REVISJONSKRITERIER.....	25
6.2 SKOLENS RUTINER FOR TIDLIG INNSATS, UNDERVEISVURDERING OG TILPASSET OPPLÆRING	25
6.3 REVISJONENS VURDERINGER	33
7. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	35
7.1 PROBLEMSTILLING 1	35
7.2 PROBLEMSTILLING 2	35
7.3 ANBEFALINGER	36
REFERANSER	37
VEDLEGG 1 RÅDMANNENS UTTALELSE	38
VEDLEGG 2 VEDLEGG TIL RÅDMANNENS UTTALELSE	40

SAMMENDRAG

Bestilling og bakgrunn

Tidlig innsats og tilpasset undervisning var vedtatt i kommunens plan for forvaltningsrevisjon for 2016-2020. Kontrollutvalget behandlet prosjektplan 20.02.2018. Målet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke kommunens og skolenes oppfølging av de rutiner som er utarbeidet i forbindelse med tidlig innsats og tilpasset opplæring, og hvordan man oppdager og kartlegger elever som har ekstra behov.

Den første problemstillingen var om kommunen hadde rutiner/system for å ivareta kravet om tilpasset opplæring - herunder system/rutiner for å vurdere elevenes behov for spesialundervisning?

Kommunen som skoleeier har utarbeidet ulike rutiner som skal sikre at elevene får tilpasset opplæring og at det vurderes behov for spesialundervisning. Disse rutinene anses i stor grad å være i samsvar med opplæringsloven. Det mangler et tilstrekkelig kvalitetssystem som er et krav etter opplæringsloven § 13-10. Herunder bør det sikres at skoleeier får tilstrekkelig rapportering slik de kan følge med om skolene ivaretar kravene om tilpasset opplæring herunder system/rutiner for å vurdere elevenes behov for spesialundervisning.

Kommunen har et årshjul som ikke helt blir fulgt opp, denne rutinen anses ikke tilstrekkelig for skoleeier til å få nødvendig rapportering.

De rutinene som kommunen har, sikrer ikke etter vår vurdering at kravene til arbeid med lokale læreplaner blir ivaretatt fullt ut. Skoleeier bør påse at det utarbeides lokale læreplaner, og at dette gjøres systematisk.

Den andre problemstillingen var i hvilken grad har skolene tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats, undervisvurdering og tilpasset opplæring?

Skolene har styrket lærertettheten for 1. – 4. trinn i samsvar med kravene i opplæringsloven. Det finnes rutiner for overgang barnehage/barneskole/ungdomsskole.

Rektorene nevner alle sammen «Vurdering for læring» som følger av forskrift til opplæringsloven. Elevundersøkelsen fra ungdomsskolen viser at elevene er mer positive til undervisvurderinger enn landsgjennomsnittet.

Det er opplyst fra rektorene at skolene gjennomfører elevsamtaler, foreldresamtaler og gir halvårsvurderinger.

Kartleggingsprøvene brukes til å tilpasse undervisningen til elevene. Flere av rektorene nevner at det lages individuelle ukeplaner.

Revisjonens undersøkelser har vist at alle skolene som er undersøkt har ulike tiltak som gjør at de ivaretar krav om tidlig innsats, undervisvurdering og tilpasset opplæring slik kravene i opplæringsloven er.

Anbefalinger

- Kommunen bør få på plass et kvalitetssystem som inneholder nødvendige og oppdaterte rutiner i samsvar med opplæringsloven § 13-10. Herunder tilstrekkelig rapportering som sikrer at skoleeier har tilstrekkelig oversikt med at skolene oppfyller kravene som følger av opplæringsloven.
- Kommunen bør få fastlagt tydeligere rammer for det lokale læreplanarbeidet.
- Det bør fremgå av rutinen om kartleggingsprøver at hvis det avdekkes utfordringer skal tiltak iverksettes så snart som mulig.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

I sak 38/2016 i kontrollutvalgets møte 19.09.16 ble tilstandsrapporten for grunnskolen for 2015 presentert. Med bakgrunn i rapporten ble følgende tema tatt inn i kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019:

- Tidlig innsats og tilpasset undervisning
- Spesialundervisning
- Tidlig innsats og barnehagens rolle.

Innlandet Revisjon IKS ble bedt om å lage en forundersøkelse rettet mot tidlig innsats og tilpasset undervisning i grunnskolen i Søndre Land kommune.

Foranalyse om tidlig innsats var til behandling i kontrollutvalget 5.12.16 i sak nr. 66/2016. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget prioriterer å gå videre med planleggingen av et revisjonsprosjekt på området.
2. Innlandet Revisjon IKS bes om å lage en prosjektplan for et revisjonsprosjekt rettet mot kommunens (skolenes) oppfølging av de rutiner som er utarbeidet i forbindelse med tidlig innsats og tilpasset opplæring og hvordan man oppdager og kartlegger elever som har ekstra behov.

Kontrollutvalget fikk presentert prosjektplanen i møte 20.02.17 og det var i utgangspunktet foreslått tre problemstillinger. Det ble fattet vedtak om at to av de tre problemstillingene skulle undersøkes. I kontrollutvalgets vedtak står følgende «*Oppfølgingsprosjekt innenfor temaet tidlig innsats vurderes etter at revisjonsprosjektet er gjennomført*».

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Målet med prosjektarbeidet er å undersøke kommunens (skolenes) oppfølging av de rutiner som er utarbeidet i forbindelse med tidlig innsats og tilpasset opplæring, og hvordan man oppdager og kartlegger elever som har ekstra behov.

Prosjektet tar utgangspunkt i følgende problemstillinger/underproblemstillinger:

1. Har Søndre Land kommune rutiner/system for å ivareta kravet om tilpasset opplæring - herunder system/rutiner for å vurdere elevenes behov for spesialundervisning?
2. I hvilken grad har skolene tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats, underveisvurdering og tilpasset opplæring?

2. METODE

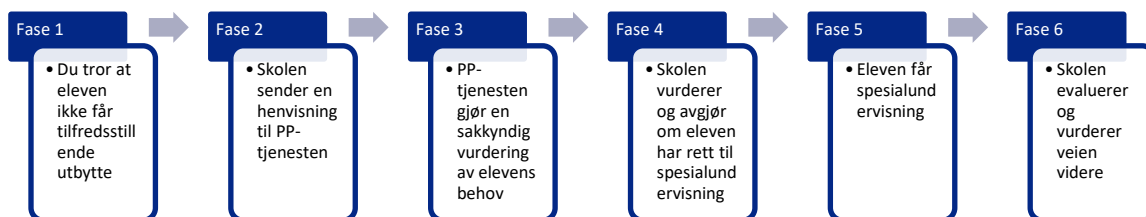
Det ble avholdt oppstartmøte den 23.01.18 på Søndre Land rådhus, Rådmann Arne Skogsbakken og kommunalsjef oppvekst Knut Åge Berge var til stede. Fra Revisjonen deltok Guro Selfors Lund og Birgitte Bue Mathisen. På møtet ble bl.a. prosjektplanen presentert, administrasjonen kom med innspill og opplysninger av relevans for det videre prosjektarbeidet og ulike sider ved gjennomføringen ble gjennomgått. Referat fra oppstartmøtet ble oversendt møtedeltakerne og verifisert. Revisjonen fikk også oversendt kommunens rutiner på området.

2.1 VALG AV METODE

Undersøkelsene bygger på flere metoder for datainnsamling. Revisjonen har innhentet opplysninger gjennom informasjon fra intervjuer og dokumentgjennomgang.

Figuren under viser seks faser i arbeidet med tidlig innsats slik det er definert av Utdanningsdirektoratet.

Figur 2.1 - Faser omkring arbeid med tidlig innsats - j.fr Utdanningsdirektoratet.



Revisjonens undersøkelser vil omhandle den første og andre fasen. Som nevnt innledningsvis har fokus i forvaltningsrevisjonen vært på kommunens rutiner og systemer for å ivareta kravet om tilpasset opplæring, herunder rutiner for å vurdere elevenes behov for spesialundervisning. Videre om skolene har tiltak for å ivareta kravet om tidlig innsats, undervisningsvurdering og tilpasset opplæring.

Intervjuer

For å få kunnskap om prosesser omkring tidlig innsats i Søndre Land kommune har vi innhentet informasjon fra rektorene ved alle de offentlige grunnskolene i kommunen. Revisjonen har også intervjuet leder for PPT i kommunen og spesialpedagog ved Fryal skole.

Alle intervjuene er gjennomført 12.04.18. Følgende er intervjuet:

- Hanne Bråten, rektor Odnes skole
- Anne Lilleengen, rektor Vestsida oppvekstsenter
- Håvard Eriksen, rektor Fryal skole
- Knut Solhaug, rektor Søndre Land ungdomsskole
- Inge Mona Eriksen, spesialpedagog Fryal skole
- Torunn Hansen Grimsbø, Avdelingsleder (PPT)

I intervjuene med rektorene hadde vi blant annet fokus på rektorenes kunnskap om rutinene, om rutinene ble brukt og om de ble fulgt opp som forutsatt.

Alle intervjuene er skriftliggjort og de er oversendt informantene for gjennomlesing og godkjenning.

Dokumentgjennomgang/datakilder

Revisjonen ba om å få tilsendt en oversikt over de rutinene kommunen har på området. Rutinene ble mottatt, og de er vurdert om de er i samsvar med gjelde lovverk på området. Disse dokumentene har vi mottatt:

- Kartleggingsprøver (gjeldene fra 15.8.14, sist revidert 30.03.17)
- Oppfølging kartleggingsresultater og utprøving av tiltak (gjeldene fra 15.8.14)
- Utkast kvalitetssystem for grunnskolen
- Utkast kvalitetssystem for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning (revidert 27.11.17)
- Rutine saksgang spesialundervisning (revisjonen gjelder fra 15.5.17)
- Årshjul kommunalområde oppvekst (gjelder fra 1.8.14)

Elevundersøkelsen

7. og 10.-trinn gjennomfører årlig elevundersøkelser som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, hvor elevene kan si sin mening om læring og trivsel i opplæringen. Vi har sett på tallene som gjelder vurdering for læring.

2.2 VURDERING AV RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas *relevans* er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med *pålitelighet* menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra rådmannen på utkast til rapport.

3. REVISJONSKRITERIER

Standard for forvaltningsrevisjon sier at det med utgangspunkt i problemstillingene skal etableres revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonsprosjekter. Med revisjonskriterier menes lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives.

Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative «standarder» som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

I kapittel 3.1 –3.2 nedenfor gjennomgås de ulike revisjonskriteriene for de to problemstillingene og vi viser utledning av revisjonskriterier.

3.1 PROBLEMSTILLING NR. 1- KOMMUNENS RUTINER

Problemstillingen er om Søndre Land kommune har rutiner/system for å ivareta kravet om tilpasset opplæring - herunder system/rutiner for å vurdere elevenes behov for spesialundervisning.

Opplæringsloven krever at kommunen skal ha et system for å følge opp at kravene i loven overholdes. Dette framgår av § 13-10 annet ledd. Her står:

«Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen /fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4.»

KS og Utdanningsdirektoratet har laget en veileder - Kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10. I denne er det listet opp en rekke elementer som bør være en del av et forsvarlig system:

- «• Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til regelverkets gjennomføring.*
- Beskrivelse av hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling knyttet til Opplæringsvirksomheten (eks: delegasjonsreglement). Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klargjort.*
- Rutiner for å sikre kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket.*
- Rutiner for å sikre informasjonsflyt for rapporteringer og tilbakemeldinger.*
- Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand og/*

eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.

- Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.
- Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten.
- Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring.

Systemet skal kunne dokumenteres skriftlig.»

Videre er det på side 7 i veilederen gitt eksempler på hvilke styringsdokumenter som vil være hensiktsmessig å inkludere i et forsvarlig system:

«• *Opplæringsloven med forskrifter*

- *Privatskoleloven med forskrifter og vedtak om godkjenning*
- *Forvaltningsloven*
- *Kommuneloven*
- *Læreplanverket for Kunnskapsløftet (forskrift)*
- *Lokale læreplaner*
- *Organisasjonskart*
- *Delegasjonsreglement*
- *Økonomiplan/budsjett*
- *Skoleeiers lokale planer (også jf avtaleverket)*
- *Skolenes planer*
- *Veiledere om regelverk som er utarbeidet av sentrale myndigheter»*

Et av hovedformålene med kravene til forsvarlig system er å bidra til kvalitetsutvikling hos skoleeierne. Et forsvarlig system er primært et kvalitetssikringssystem, men det vil også kunne være et hensiktsmessig verktøy for kvalitetsutvikling. Systemet skal ta opp i seg systemarbeid rundt kvalitetsforbedring av opplæringen knyttet til det nasjonale kvalitetssystemet, jf. veileder om kravet til forsvarlig system.

For å få svar på problemstillingen må det vurderes om kommunen har et slikt kvalitetssystem.

Det er et generelt prinsipp for skolens virksomhet at opplæringen skal tilpasses elevene, og opplæringsloven § 1-3 slår fast at: «*Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten.*»

Intensjonen i loven er at den tilpassede opplæringen skal gjennomføres innenfor den ordinære undervisningssituasjonen for flertallet av elevene. De elevene som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på spesialundervisning.

I NOU 2003:16¹ blir det presisert at alle elever har rett på tilpasset opplæring og at dette følger av opplæringsloven. Det blir vist til ulike problemstillinger tilknyttet det å tilpasse opplæringen til alle innenfor en elevgruppe med stor variasjonsbredde, samtidig som det gjerne ikke er like problematisk å tilpasse opplæringen til en såkalt «normalelev».

I St.meld. nr. 16 (2006-2007) og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring: blir tilpasset opplæring beskrevet på følgende måte på side 76:

«Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene.

Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. (...). Spesialundervisning kan være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring.

Utdanningsdirektoratet² skriver at tilpasset opplæring er de tiltakene som skolen setter inn for å sikre at alle elevene får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen.

Kunnskapsløftet (skolereformen som ble innført i 2006) legger til grunn at tilpasset opplæring er en nøkkelfaktor for å bedre elevens faglige prestasjoner. Det understrekes at tilpasset opplæring ikke er et mål, men et virkemiddel for læring. Det betyr at opplæringen skal ta utgangspunkt i den enkelte elevens kompetansenivå og legge til rette slik at han/hun får tilfredsstillende utbytte av undervisningen.

Det følger av forskrift til opplæringslova³ § 3-11:

«Undervgsvurdering i fag skal brukast som ein reiskap i læreprosessen, som grunnlag for tilpassa opplæring. Undervgsvurderinga i fag, i orden og i åtferd skal givast løpande og systematisk og kan vere både munnleg og skriftleg.

Elvene har derfor krav på at det gis underveisvurdering og dette skal danne grunnlag for tilpasset opplæring.

Læreplanene i Kunnskapsløftet (LK06) er forskrifter til opplæringsloven, og er derfor juridisk forpliktende for alle skoler. Læreplanen er det styringsdokumentet som kanskje har størst betydning for skolens praksis, og som henvender seg direkte mot kjernen i skolens oppgave, det vil si mot skolens

1 NOU 2003:16 s. 85

2 Utdanningsdirektoratet artikkel sist endret 02.02.16, Tilpasset opplæring for alle elever

3 FOR-2006-06-23-724

mål og innhold. Det kan få alvorlige konsekvenser om det lokale arbeidet med læreplaner ikke skjøttes etter forventningene, påpekes for eksempel gjennom følgende formulering i St.meld. nr. 31 (2007-2008) punkt 4.3:

«... Det er imidlertid utfordringer knyttet til måten Kunnskapsløftet er utformet på. Læreplanene i Kunnskapsløftet har klare mål, men overlater mye av arbeidet med å legge opp undervisningen i tråd med målene til det lokale nivået. Dette kan føre til store variasjoner mellom kommuner og skoler i kvaliteten på de lokale planene, og dermed også innholdet i opplæringen»

Det forutsettes derfor at det lages lokale læreplaner. Dette arbeidet er en del av arbeidet med tilpasset opplæring. Det skal velges innhold og arbeidsmåter til beste for den enkelte elev og slik at kompetansemålene i læreplanen blir oppfylt. Samtidig som Læreplanverket for kunnskapsløftet (LK06) er et regulerende og forpliktende dokument for skolen, er intensjonen at læreplanverket skal tilpasses, konkretiseres og anvendes skjønnsmessig. Skolen har derfor stor betydning for hvordan læreplaner blir omformet og videreutviklet lokalt. Læreplanen er ikke utformet som et ferdig dokument som kan implementeres i praksis, men må videreutvikles, omformes, operasjonaliseres og forankres lokalt.

Skoleeier kan fastsette lokale læreplaner i fagene som ramme for den enkelte skoles videre arbeid med planer for opplæringen, men dette kan også gjøres på den enkelte skole, jf. veiledning i lokalt arbeid med læreplaner. Etter opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system er det kommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen etterlever kravene og pliktene i loven. Selv om skolen har det daglige ansvaret for at lovkravene relatert til lokalt arbeid med læreplaner blir etterlevd og oppfylt, er det kommunen som er ansvarlig for at elevens rettigheter blir oppfylt og som derfor er adressat for eventuelle pålegg om endring i samsvar med opplæringsloven § 14-1 tredje ledd. Skoleeier må derfor ha et system som sikrer at det utvikles lokale planer for opplæringen og at disse er i tråd med mål og prinsipper i LK06, jf. opplæringsloven § 13-10 annet ledd.

Videre var andre del av problemstillingen om kommunen har system/rutiner for å vurdere elevenes behov for spesialundervisning. Ifølge loven har elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet rett til spesialundervisning.

Skolen har plikt til å foreta en vurdering av om eleven kan få utbytte av det ordinære opplæringstilbudet og skal ha prøvd ut tiltak før PP-tjenesten kontaktes for sakkyndig vurdering. Før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning skal det ifølge § 5-3 foreligge en sakkyndig vurdering. Vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis.

For å undersøke problemstillingen har revisjonen valgt å se på om det er etablert skriftlige rutiner. Her er de utlede revisjonskriteriene for problemstilling 1:

- Skoleeier skal ha et forsvarlig system som sikrer at skolene ivaretar krav om tilpasset opplæring, herunder krav til:
 - tidlig innsats,
 - undervisvurdering,
 - arbeid med lokale læreplaner
 - vurdering/utprøving av opplæringstilbudet før eleven tilmeldes PPT

3.2 PROBLEMSTILLING NR. 2- TILTAK HOS SKOLENE

Problemstillingen er i hvilken grad skolene har tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats, undervisvurdering og tilpasset opplæring. Det finnes bestemmelser i opplæringslovens kapittel 1.3 om tilpasset opplæring, undervisvurdering og tidlig innsats.

I denne problemstillingen er det temaer som i stor grad overlapper hverandre, men vi har prøvd å dele de inn i tre områder for å gjøre det mer oversiktlig.

3.2.1 TIDLIG INNSATS

I St.meld.nr. 16 (2006-2007)⁴ pekes det på behovet for to former for tidlig innsats i skolen. Det ene er elever som har problemer med opplæringen – uavhengig av alder. Her bør det settes inn en ekstra innsats så snart som mulig. Det andre gjelder ekstra innsats på et tidlig tidspunkt i opplæringsløpet.

Denne stortingsmeldingen er fulgt opp av St.meld.nr. 31 (2007-2008)⁵ hvor utdanningsmyndighetene beskriver at det er et behov for forsterket opplæring i en tidlig fase i opplæringsløpet. Det er beskrevet ulike tiltak som vil kunne iverksettes for å kunne gi en ekstra innsats så tidlig som mulig. Et av forslagene var at departementet ville foreslå en ny bestemmelse som ville gi kommunene ansvar for forsterket opplæringen i lesing og regning på 1.–4. trinn.

Dette førte til endringer i opplæringsloven § 1-3 andre ledd hvor fremgår krav til å tidlig sette inn tiltak for å tilpasse opplæringen:

«På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.»

Dette er nærmere presisert i forarbeidene⁶ til bestemmelsen:

⁴ St.meld.nr.16 (2006-2007) ...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring

⁵ I St.meld.nr.31 (2007-2008) Kvalitet i skolen

⁶ Ot.prp.nr.55 (2008-2009) side 59

«Formålet med plikta til tidleg innsats er å styrkje dei grunnleggjande dugleikane i lesing og rekning, jf. kompetansemåla i lærerplanen. I faga norsk og samisk gjeld plikta der eleven får si grunnleggjande leseopplæring, dvs. i norsk eller i samisk som førstespråk.

....

Plikta til tidleg innsats etter andre ledd skal m.a. innebere «særleg høg lærartettleik». I dette ligg ei plikt til å sørgje for ein lærartettleik på desse trinna i dei aktuelle faga, slik at elevane får ein ekstra innsats i opplæringa av grunnleggjande dugleikar.»

Bestemmelsen i § 1-3 andre ledd lovfester plikt til tilrettelegging i form av tidlig innsats for elever på 1.-4. årstrinn i fagene norsk eller samisk og matematikk. Innsatsen skal rettes mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning.

I St.meld. nr. 18 (2010–2011) Læring og fellesskap blir viktigheten av tidlig innsats fremhevet, og det blir pekt på at det er viktig at barnehagene og skolene blir bedre på å fange opp og følge opp de som trenger hjelp. Det fremgår også at gode læringsmiljø skaper motivasjon og forebygger vansker og at tilpasset opplæring og tidlig innsats er en viktig strategi for å sikre høyest mulig læringsutbytte og forebygging av vansker.

3.2.2 UNDERVEISVURDERING

Det følger av forskrift til opplæringslova⁷ § 3-11:

«Undervegsvurdering i fag skal brukast som ein reiskap i læreprosessen, som grunnlag for tilpassa opplæring. Undervegsvurderinga i fag, i orden og i åtferd skal givast løpande og systematisk og kan vere både munnleg og skriftleg.

....

Eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten har minst éin gong kvart halvår rett til ein samtale med kontaktlæraren eller instruktøren om utviklinga si i forhold til kompetansemåla i faga.

....

Læraren skal i undervegsvurderinga vurdere om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa...»

Det er gitt ut et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet som heter «Individuelle vurdering Udir-5-2016» denne er oppdatert med endringer 30.05.17. I denne er det gitt føringer til hvordan elevene skal vurderes. Her står det at formålet med underveisvurdering er å:

- bidra til læring
- gi et grunnlag for tilpasset opplæring
- bidra til at eleven, lærlingen og lærekandidaten øker sin kompetanse i fag

Underveisvurderingen skal være løpende og systematiske, men dette innebærer ikke noen formkrav slik at vurderingen kan være muntlig og skriftlig.

Videre følger det av forskrift til opplæringslova § 3-13:

«Halvårsvurdering i fag er ein del av undervegsvurderinga og skal syne kompetansen til eleven opp mot kompetansemåla i læreplanen for faget. Ho skal også gi rettleiing om korleis eleven kan auke kompetansen sin i faget.

Det skal givast skriftleg og/eller munnleg halvårsvurdering utan karakter gjennom heile grunnopplæringa.»

3.2.3 TILPASSET OPPLÆRING

Tilpasset opplæring er et generelt prinsipp for skolens virksomhet og opplæringsloven § 1-3 slår fast at: *«Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidat.»*

Intensjonen i loven er at den tilpassede opplæringen skal gjennomføres innenfor den ordinære undervisningssituasjonen for flertallet av elevene. De elevene som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på spesialundervisning.

I NOU 2003:16⁸ blir det presisert at alle elever har rett på tilpasset opplæring og at dette følger av opplæringsloven. Det blir vist til ulike problemstillinger tilknyttet det å tilpasse opplæringen til alle innenfor en elevgruppe med stor variasjonsbredde, samtidig som det gjerne ikke er like problematisk å tilpasse opplæringen til en såkalt «normalelev».

I St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring, blir tilpasset opplæring beskrevet på følgende måte på side 76:

«Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene.

Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. (...). Spesialundervisning kan være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring.

Utdanningsdirektoratet⁹ skriver at tilpasset opplæring er de tiltakene som skolen setter inn for å sikre at alle elevene får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen.

⁸ NOU 2003:16 s. 85

⁹ Utdanningsdirektoratet artikkel sist endret 02.02.16, Tilpasset opplæring for alle elever

3.2.4 OPPSUMMERING REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING NR. 2

- Skolene skal ha en ekstra innsats rettet mot elever på 1. – 4. trinn med svake ferdigheter i lesing og regning
- Skolene skal gi systematisk og kontinuerlig underveisvurdering, herunder halvårsvurdering og halvårlige elevsamtaler.
- Underveisvurderingen skal danne grunnlag for tilpasset opplæring

4. ORGANISERING

Søndre Land kommune er organisert med to administrative styringsnivå¹⁰. Øverste nivå er rådmannens ledergruppe (inklusive de sentrale støtteenhetene), mens nivå to består av selvstendige tjenesteenheter. Rådmannen og 4 kommunalsjefer utgjør den administrative kommuneledelse. Rådmannens ledergruppe har det overordnede ansvar for de tjenestene kommunen utfører.



Figur 4-1 Administrativ organisering

Kommunens fire grunnskoler, tre barneskoler og en ungdomsskole er underlagt kommunalsjef for Oppvekst. I tillegg har kommunen en privat skole, Land montessoriskole. Skolene har hver sin rektor som er ansvarlig leder. Det er gitt følgende oversikt over skolene og antall elever i utkast til tilstandsrapport for 2017. Vestsida oppvekstsenter er vedtatt lagt ned fra høsten 2018.

Tabell 4-2 Antall elever i grunnskolen 2017

Skole	Elever
Fryal skole	235
Odnes skole	118
Vestsida oppvekstsenter	11
SLUS	183
Sum	605

I tillegg Land Montessoriskole med 29 elever

5. PROBLEMSTILLING 1

Vi har arbeidet etter følgende problemstilling:

Har Søndre Land kommune rutiner/system for å ivareta kravet om tilpasset opplæring - herunder system/rutiner for å vurdere elevenes behov for spesialundervisning?

5.1 REVISJONSKRITERIER

Følgende revisjonskriterier er utledet av kilder som er vist i kapittel 3:

- Skoleeier skal ha et forsvarlig system som sikrer at skolene ivaretar krav om tilpasset opplæring, herunder krav til:
 - tidlig innsats,
 - undervisvurdering,
 - arbeid med lokale læreplaner
 - vurdering/utprøving av opplæringstilbudet før eleven tilmeldes PPT

5.2 KOMMUNENS RUTINER FOR SKOLENE

Det er i kommunen utarbeidet flere rutiner som omhandler hvordan skolene skal kartlegge elevene og hvordan skolene skal følge opp resultatene fra kartleggingsprøvene. Kommunen arbeider med å få på plass et kvalitetssystem som er et krav etter opplæringsloven § 13-10. Dette er påpekt som en mangel ved spesialundervisningstilsynet som er utført av fylkesmannen i 2013.

Revisjonen har fått tilsendt følge dokumenter som er kommunens rutiner på området:

- Kartleggingsprøver grunnskolen (gjeldene fra 15.8.14, sist revidert 30.03.17)
- Oppfølging av kartleggingsresultater og utprøving av tiltak (gjeldene fra 15.8.14)
- Rutine saksgang spesialundervisning (revisjonen gjelder fra 15.5.17)
- Utkast kvalitetssystem for grunnskolen
- Utkast kvalitetssystem for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning (revidert 27.11.17)
- Årshjul kommunalområde oppvekst (gjelder fra 1.8.14)

5.2.1 RUTINER SOM OMHANDLER TILPASSET OPPLÆRING

Rutinen «kartleggingsprøver grunnskolen» inneholder de prøvene som 1-9. klasse er pålagt sentralt fra Utdanningsdirektoratet og de som kommunen selv pålegger skolene å utføre. Alle rektorene har opplyst at de er kjent med denne rutinen, og de sier at opplegget blir fulgt.

Kommunen har utarbeidet en lokal rutine som heter «oppfølging av kartleggingsresultater og utprøving av tiltak». Her er følger det at alle kartleggingsprøver som gjennomføres skal legges inn i et elektronisk system som heter Vokal. Kontaktlærer skal drøfte resultatet med en annen kollega,

fagperson eller representant for ledelsen. Hvis det er elever som skårer på eller under den kritiske grense så må det settes inn tiltak. Foreldre skal da underrettes om resultatet og hvilke tiltak som skal settes i verk. I de tilfellene der igangsatte tiltak ikke har effekt skal kontaktlærer drøfte eleven anonymt med PPT. Rektor skal informeres om dette, og PPT skal ikke motta henvisning på elever de ikke kjenner til.

Videre finnes det krav om hvilke tiltak som skolen skal iverksette i den lokale rutinen. Tiltak som skal settes i verk skal skje innenfor det ordinære opplæringstilbudet til skolen. Hvilke tiltak som iverksettes skal føres inn et skjema. Det er presisert at det er viktig å samarbeide med eleven og at det settes mål som også eleven skal forstå.

Det skal foretas en evaluering 3-4 uker etter at et tiltak er satt i gang. Dette trenger ikke innebære en ny prøve, men kan være en dialog med elev og foresatte. Evalueringen skal så skriftliggjøres.

Hvilke tiltak som skal iverksettes må tilpasses eleven og lærerens handlingsrom. Gjennomføring og skåring av kartleggingsprøver anses som en del av kontaktlærerens vanlig arbeidsoppgaver.

5.2.2 ROUTINE SOM OMHANDLER SPESIALUNDERVISNING

Kommunen har en rutine som heter «*saksgang spesialundervisning*» som er godkjent 15.01.16. Det står at den er en del av Søndre Land kommune sitt kvalitetssystem for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.

I denne rutinen er saksgangen delt inn i ulike faser som tilsvarer utdanningsdirektoratet sine faser vist under figur 2.1: før tilmelding og utredning, tilmelding til PP-tjenesten, utredningsfase, vedtaksfasen, planlegging/gjennomføring og evaluering/rapportering.

I første fase står det beskrevet at bekymringen tas opp med PPT, og det skal prøves ut tiltak. Det er rektor som skal avgjøre om eleven skal henvises til PPT. Hvis foreldre eller elevene krever at det skal gjøres undersøkelser eller ber om sakkyndig vurdering skal skolen sende saken til PPT uavhengig av om skolen mener eleven kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring.

Videre er det i rutinen beskrevet hvordan eleven skal tilmeldes til PPT. Før det innhentes sakkyndig vurdering skal skolen ha innhentet samtykke fra foreldrene. Henvisningen til PPT skal være skriftlig. Som vedlegg til henvisningen sender skolen beskrivelse av kartleggingsresultater, iverksatte tiltak for å tilpasse opplæringen og evaluering av disse tiltakene. Kopi av henvisningen sendes foreldrene.

Følgende dokumenter sendes PPT:

- Henvisningsskjema
- Samtykke fra foreldrene ved gjentatt tilmelding pedagogisk rapport

Den neste fasen er utredningsfasen, her er det beskrevet at skolen har plikt til å sørge for at det foreligger en sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak. Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende, men er en rådgivende uttalelse til den som skal fatte enkeltvedtak. Under arbeidet med

sakkyndig vurdering har PPT plikt til å rådføre seg med foreldrene. Deres synspunkter skal tillegges stor vekt.

Kravene til den sakkyndige vurderingen er utførlig beskrevet i Utdanningsdirektoratets veiledning om spesialundervisning s. 28 – 36.

Om vedtaksfasen er saksgangen presentert i rutinen. Vedtaksorganet skal innen en uke etter å ha mottatt sakkyndig vurdering sende forhåndsvarsel med innkalling til møte for å gjennomgå sakkyndig vurdering. Det skal innhentes skjema for samtykke fra foreldrene. Vedtaksorganet skal innen tre uker etter møte fatte vedtak om spesialundervisning.

Myndigheten til å fatte enkeltvedtak er i henhold til kommunens delegeringsreglement lagt til rektor. Videre er det beskrevet at vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og må utformes i tråd med saksbehandlingsreglene i den loven. Det er presisert at det skal fattes enkeltvedtak også i de sakene hvor det ikke innvilges spesialundervisning.

I vedtak der det er innvilget spesialundervisning skal elevens opplæringstilbud fremgå klart av enkeltvedtaket, hvor mål, innhold, omfang og organisering av opplæringen skal beskrives. Hvilken kompetanse som kreves hos den som skal forestå opplæringen skal også fremgå. Det er en egen kommunal mal for utforming av enkeltvedtak om spesialundervisning.

Neste fase er planlegging og gjennomføring. Det skal utformes individuelle opplæringsplanen (IOP) som skal vise hvordan vedtaket om spesialundervisning skal gjennomføres i praksis. IOP skal bygge på enkeltvedtaket og skal ikke inneholde mål eller temaer som ikke er angitt i vedtaket. Rektor har ansvar for at IOP er i samsvar med vedtaket.

Når enkeltvedtak foreligger til skoleårets begynnelse skal avdelingsleder som hovedregel ha godkjent IOP innen 15. september. For enkeltvedtak som fattes i løpet av skoleåret skal IOP være godkjent innen fire uker etter vedtaksdato.

For utforming av IOP er det vist til Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning, punkt 8.2 og 8.3. Det er vist til at elever med vedtak om spesialundervisning har samme rett til individuelle vurdering og undervisningsvurdering som andre elever, her er det vist til forskrift til opplæringsloven § 3-1. Det er også presisert at opplæringsloven § 3-1 elever med vedtak om spesialundervisning skal ha undervisningsvurdering både i forhold til målene i den ordinære læreplanen, og målene i IOP.

Siste fase som er beskrevet i rutinen er evaluering og rapportering. Den individuelle opplæringsplanen skal evalueres jevnlig i løpet av skoleåret og innen 1. februar skal det foreligge en skriftlig årsrapport hvor elevens måloppnåelse av IOP skal oppsummeres.

For de elever hvor årsrapporten konkludere med behov for fortsatt spesialundervisning skal dette meldes skriftlig til PPT innen 15. februar.

5.2.3 ÅRSHJUL

Kommunen har et årshjul som er datert 1.8.14, her er det delt inn i måneder hvor det er bestemt at det skal være medarbeidersamtale med kommunalsjef og avdelingsledere, at det skal utarbeides årsmelding, driftsmøter skol og barnehager, tertialrapport økonomi, tilstandsrapport behandles i kommunestyret. I begynnelsen av september skal det igjen være driftsmøte mellom kommunalsjef og avdelingsledere, og senere i måneden skal det være oppfølging av tilstandsrapporten, i november er det arbeid med budsjett og økonomi og i desember er det brukerundersøkelser.

Kommunalsjef for oppvekst har vist til at det er planer om å revidere hjulet siden vi har erfart at det ikke er kapasitet til å gjennomføre samtlige av aktivitetene. Det gjennomføres som regel kun et driftsmøte per år. Det kan variere om det skjer på våren eller høsten. Brukerundersøkelser har ikke vært gjennomført de seinere årene.

Rektorene som vi har intervjuet, har blitt spurt om hvilken rapportering de har til skoleeier, de har sagt at det stort sett er økonomi som det er rapportering om.

5.2.4 KVALITETSSYSTEMET

Opplæringsloven krever at kommunen skal ha et system for å følge opp at kravene i loven overholdes jf. opplæringsloven § 13-10.

Revisjonen har fått oversendt utkast til rutiner som skal være en del av et kvalitetssystem. Vi har mottatt rutine for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning datert 18.5.18. Vi har også fått oversendt utkast til rutiner for grunnskole og barnehage, foreløpig ferdigstillelsesdato er 1.5.18.

Søndre Land kommune ble etter tilsyn fra Fylkesmannen 2013 pålagt å etablere et forsvarlig system som sikrer at elever som har krav på det får spesialundervisning. Det hadde også vært tilsyn på lokalt læreplanarbeid og skolebasert vurdering. I begge tilsynene ble det påpekt at kommunen mangler et forsvarlig kvalitetssystem i samsvar med opplæringsloven § 13-10.

Revisjonen kan ikke se av de rutinene vi har fått oversendt at det er beskrevet at skolene har ansvaret for å utarbeide lokale læreplaner, men oppvekstsjefen har informert revisjonen om ansvaret ligger hos skolene.

Skoleeier har opplyst om at slutføring av kvalitetssystemet står på virksomhetsplanen for oppvekst våren 2018, men at de per i dag ikke ledige ressurser til å gjøre den jobben som gjenstår. Dato for ferdigstilling er derfor usikker.

5.3. REVISJONENS VURDERINGER

På bakgrunn av de innsamlede data/fakta skal revisor vurdere om kommunens praksis er i tråd med revisjonskriteriene. Vi viser til revisjonskriteriene i punkt 3.1:

Skoleeier skal ha et kvalitetssystem som sikrer at skolene ivaretar krav om tilpasset opplæring herunder krav til:

- Tidlig innsats
- Underveisvurdering
- Arbeid med lokale læreplaner
- Vurdering, utprøving og opplæringstilbudet før tilmelding PPT

5.3.1 KVALITETSSYSTEMET

Revisjonen har fått oversendt utkast til kvalitetssystem for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning datert og vi har også fått oversendt utkast til kvalitetssystem for grunnskole og barnehage. Disse er ikke ferdigstilt og kommunen ved oppvekstsjefen opplyser at det er usikkert når det blir ferdig og viser til at årsaken er ressurser. Dokumentet slik det er på nåværende tidspunkt er mangelfullt. Revisjonen vil allikevel bemerke noen sider ved dokumentet. Mange kommuner har oversikt over hvilke prosesser som en årlig del av skoleåret. Kvalitetssystem skal kunne bidra til å avdekke mangler. Det er usikkert for revisjonen hvordan kommunen har tenkt til gjennomføre dette.

Rektorene ble i intervjuer spurt om hvilke rapportering de hadde til skoleledelsen, det meste av rapportering opplyste de om at gjaldt økonomi. Skoleeier sitt forsvarlighetssystem skal være egnet til å avdekke mangler og sikre oppfølgingstiltak. Kommunen må sikre en systematisk oppfølging av skolens arbeid med å følge opp kravene i opplæringsloven.

Kommunen har begynt å arbeide med et kvalitetssystem som vil oppfylle kravene i opplæringsloven § 13-10, men dette arbeidet er ikke ferdig.

5.3.1 RUTINER SOM OMHANDLER TILPASSET OPPLÆRING HERUNDER TIDLIG INNSATS, UNDERVEISVURDERING, LOKALE LÆREPLANER

Ifølge kommunens oppvekstsjef er rutinene gjort kjent for de ansatte gjennom kommunens overordnede elektroniske system som heter Compilo.

Opplæringen skal tilpasses elevene.

Lokale læreplaner.

Skolen har plikt til å vurdere om det er prøvd ut tiltak innenfor ordinær opplæring.

Revisjonens gjennomgang har vist at kommunen har rutiner som innebærer kartleggingsprøver av elevene i 1-9. klasse. Dette innebærer både de prøver som er pålagt fra sentralt hold, men også de som kommunen selv pålegger skolene. Rutinen *oppfølging av kartleggingsresultater og utprøving av tiltak* skal sikre at skolen bruker resultatene fra prøvene for å tilpasse undervisningen til elevene. Slik som

revisjonen leser rutinene er det de som trenger ekstra oppfølgingen som rutinen beskriver. Det er også satt en frist for å evaluere om tiltakene som er satt i verk fungerer. Det står ikke noe i rutinen om når tiltakene skal settes i verk. Det er et generelt prinsipp etter opplæringsloven at tiltak skal iverksettes så snart som mulig.

Utover dette har ikke kommunen skriftlige rutiner som beskriver hvordan undervisningen skal tilpasses til elevene. Revisjonen mener at dette kan være å anse som en del av generelle delen av hvordan undervisningen skal foregå og at det derfor ikke trengs egne rutiner som detaljert beskriver dette.

Kommunens rutiner sier ikke noe om arbeidet med lokale læreplaner. Det er skoleeier som kan fastsette lokale læreplaner i fagene, men dette kan også gjøres på den enkelte skole, jf. veiledning i lokalt arbeid med læreplaner. Etter opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system er det kommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen etterlever kravene og pliktene i loven. Det er ikke noe i de skriftlige rutinene som vi har fått oversendt som pålegger skolene å lage lokale læreplaner. Oppvekstsjefen har bemerket at det er skolene som har ansvaret for å utarbeide lokale læreplaner.

Mange av skolene har lokale læreplaner, og det lages også individuelle ukeplaner for elever. Dette er ikke tiltak som er beskrevet i rutiner som kommunen har pålagt. Hvordan undervisningen tilpasses elevene vil derfor variere fra skole til skole da det ikke finnes kommunale rutiner om hvordan undervisningen skal tilpasses.

Revisjonen er ikke kjent med om noen læreplaner som er utarbeidet av skoleeier. Hvis det er slik at skoleeier forutsetter at skolene selv skal utarbeide de lokale læreplanene så bør dette fremgå av en skriftlig rutine.

5.3.2 RUTINER SOM OMHANDLER VURDERING/UTPRØVING AV TILTAK FØR PPT

Kommunen har utarbeidet rutiner for saksgang spesialundervisning. Denne gjelder både skoleledelsen ved de enkelte skolene, og lærerne. Rutinen gjelder hele saksgangen knyttet til spesialundervisningen helt fra det oppstår en bekymring og frem til den individuelle opplæringsplanen skal evalueres.

Revisjonen vurderer at rutinene langt på veg er i samsvar med opplæringsloven og forvaltningsloven når det gjelder å definere kriterier for hva som skal være med når det skal utarbeides enkeltvedtak om spesialundervisning. Kommunen har en mal for enkeltvedtak som skolene kan bruke. Denne er forholdvis enkel, og er felles både for de tilfellene det er innvilget spesialundervisning og der det er gitt avslag. Revisjonen viser til malene for innvilgelse og avslag fra Utdanningsdirektoratet, disse er mer utfyllende. I rutinen er det vist til Utdanningsdirektoratets veiledning om spesialundervisning slik at disse er kjent, og man kan eventuelt slå opp der for å finne ytterligere veiledning. Dette er positivt, for da trenger ikke rutinen å være helt utfyllende, men veilederen kan brukes ved spørsmål.

Rektorene ved de ulike skolene har opplyst til revisjonen at de kjent med rutinen.

5.3.3 OPPSUMMERING

Revisjonens gjennomgang har vist at skoleeier har utarbeidet ulik rutiner for å sikre at skolene arbeider med tidlig innsats, underveivurdering, og utprøving av det ordinære opplæringsstilbudet før tilmelding

PPT. Det er stilt krav om at det skal gjennomføres kartleggingsprøver ved alle skolene. Dette skal både gjennomføres ved bruk av nasjonale kartleggingsprøver og lokale prøver. Videre er det en rutine om oppfølging av kartleggingsresultatene, her står det at det skal prøves ut tiltak ovenfor eleven hvis det er nødvendig.

Revisjonen kan ikke se at det finnes rutiner som skal sikre at skolene utarbeider lokale læreplaner.

De ulike rutinene som kommunen har utarbeidet skal slik revisjonen forstå det bli en del av det overordnede kvalitetssystemet som er et krav etter opplæringsloven § 13-10. Et slik system er foreløpig ikke på plass i kommunen. Videre er det ut i fra opplysningene som vi har innhentet grunn til å tro at skoleeier ikke har sikret tilstrekkelig rapportering fra skolene for å ivareta at opplæringsloven blir fulgt. Dette er et krav som følger av kvalitetssystemet etter opplæringsloven § 13-10.

6. PROBLEMSTILLING 2

Vi har arbeidet etter følgende problemstilling:

I hvilken grad har skolene tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats, underveisevurdering og tilpasset opplæring?

6.1 REVISJONSKRITERIER

Følgende revisjonskriterier er utledet av kilder som er vist i kapittel 3:

- Skolene skal ha en ekstra innsats rettet mot elever på 1. – 4. trinn med svake ferdigheter i lesing og regning
- Skolene skal gi systematisk og kontinuerlig underveisevurdering, herunder halvårsvurdering og halvårlige elevsamtaler
- Underveisevurderingen skal danne grunnlag for tilpasset opplæring

6.2 SKOLENS RUTINER FOR TIDLIG INNSATS, UNDERVEISVURDERING OG TILPASSET OPPLÆRING

Dette kapitlet er basert på informasjon innhentet gjennom intervjuer med rektorene ved de offentlige grunnskolen i kommunen. Vi har også intervjuet leder for PPT og spesialpedagogisk rådgiver ved Fryal skole. I intervjuene delte vi inn spørsmålene i underpunktene tidlig innsats, underveisevurdering og tilpasset opplæring. Dette er temaer som i stor grad dekker hele undervisningsløpet på en skole, og er derfor et stort område. Spørsmålene til rektorene har derfor i stor grad dreid som om hvilke rutiner/tiltak de har ved skolen. I dette kapitlet vil vi prøve å trekke ut den viktigste informasjonen fra intervjuene.

Revisjonen har ikke innhentet data fra lærerne om hvordan de mener sin skole organiserer undervisningen. Dataene vi har innhentet er derfor begrenset til det vi har fått opplyst fra rektorene.

6.2.1 SKOLENES RUTINER OM EKSTRA INNSATS LESING OG REGNING 1.-4. TRINN

Opplæringslovens § 1-3 andre ledd omhandler plikten til tilrettelegging i form av tidlig innsats for elever på 1.-4. årstrinn i fagene norsk/samisk og matematikk. Alle rektorene opplyser at dette følges opp ved deres skole. Flere av rektorene nevnte at det ved innføring av denne bestemmelsen fulgte det med øremerkede midler¹¹ som gjorde at de kunne ha høyere lærertetthet. De mente videre at det kan bli utfordrende å fortsette med det hvis de ekstra midlene forsvinner.

¹¹ Utdanningsforbundet ressurshefte 2/2017 – Øremerkede midler til økt lærertetthet på 1.-4. trinn

6.2.2 SKOLENES ØVRIGE RUTINER FOR TIDLIG INNSATS

PP-tjenesten

Avdelingsleder for PPT informerte om at det finnes rutiner i kommunen som gjelder tidlig innsats i skolene. Disse er fra 2016, og rutineene som er innført innebærer at skolene er forpliktet til å gjennomføre kartlegging og utprøving av tiltak gjennom tidlig innsats. Avdelingsleder opplever at disse rutineene følges og brukes i stor grad.

Det finnes lite skriftlige rutiner for PPT sitt interne arbeid. Det er faste møter med skolene. Avdelingsleder opplyser om at kommunen lager rutiner for skolene, men at disse ikke nødvendigvis følges. Det kan gjøres mer for å sikre at rutineene følges.

Fryal skole

Det er utdannet 2 leseveiledere ved skolen. Det er en styrket innsats i småskolen, med flere pedagoger og fagarbeidere. Det er fokus på tidlig innsats og leseopplæring er blitt prioritert.

«MITT VALG» er et universelt forebyggende undervisningsprogram i sosial- og emosjonell kompetanse¹². Programmet dekker barn og unges utdanningsløp fra de starter i barnehagen til de avslutter videregående skole. Rektor sier at skolene har økende utfordringer for å få klassene til å fungere på tidlig nivå, og at de derfor har valgt å arbeide etter dette programmet for å kvalitetssikre arbeidet med læringsmiljøet. Det har vært drøftet på ledernivå om en skal innføre dette programmet ved alle skolene i kommunen. Det jobbes med igangsetting av programmet på Odnnes.

Det finnes rutiner for overgang fra barnehage til skole og det avholdes overføringsmøter mellom barnehagen – skolen, hvor det er en gjennomgang av de elevene som skal begynne. Klassene settes sammen på bakgrunn av denne informasjonen. Klassesdelingen har hovedvekt på kjønn, sosiale, motoriske og faglige ferdigheter. Det er egne møter for de barna som barnehagen av ulike grunner mener det er vesentlig at skolen kjenner til.

Odnnes skole

Skolen har lesekurs 6 timer i uka for 3.-klasse (rektor mener dette er en kritisk alder og viktig å sette inn økte ressurser). Det er en liten 1.-klasse på skolen så dette gir automatisk høy lærertetthet. Rektor mener det er viktig med tett dialog med foreldrene for å kunne avdekke barn som har ekstra utfordringer.

Skolen har en rutine som gjelder overgang fra barnehage til skolen og denne fungerer bra. De har overgangsmøter. Det finnes en innskoleringsplan som følges, og de fleste elevene kommer fra den samme barnehagen.

De vet mye om elevene og om ulike tiltak som kan iverksettes, men økonomiske rammer kan gjøre dette vanskelig. Lærertetthet er et av problemene. Det er for stramme rammer om ressursene og rektor

¹² MITT VALG eies av Stiftelsen Det er mitt valg, som er en del av Lions Norge. Stiftelsen er ansvarlig for utvikling og revidering av programmet, opplæring av profesjonelle instruktører, skolering av brukere og evaluering.

mener det er en belastning for en lærer når de ser det mangler ressurser for å få satt inn de gode tiltakene.

Søndre Land ungdomsskole

Skolen jobber mye med klasseledelse og med relasjonsbygging, slik at elever og lærere blir godt kjent med hverandre.

De har rutiner om overføring fra barneskole til ungdomsskole, disse innebærer:

- Møter om enkeltelever (med faglige/sosiale utfordringer)
- Sammensetningsmøter med PPT og kontaktlærere som setter sammen klasser
- Foreldremøte med neste års 8-klasse (gjensidige forpliktelser)
- Møter med elever og kontaktlærere
- Besøk på barneskolene med info og samtale om overgangen til u-skolen.

Vestsida oppvekstsenter

Siden skolen er så liten kjenner alle lærerne elevene godt, og de tilpasser undervisningen til hver enkelt elev. Med små elevgrupper er det rom for å gi alle elevene tett oppfølging. Det er et stort sprang fra barnehage til skole, og ikke alle elever er klare for skolen når de skal begynne, Oppvekstleder ser det derfor som viktig med myk overgang fra barnehage til skole. Vestsida har en stor fordel av at barnehagen og skolen er sammen, de har felles aktiviteter, og skolen er en kjent arena for skolestarterne.

6.2.3 SKOLENES RUTINER FOR UNDERVEISVURDERING, HERUNDER HALVÅRSVURDERING OG HALVÅRLIGE ELEVSAMTALER

Fryal skole

«Vurdering for læring» har over tid vært satsningsområde i Søndre Land, hvor alle skolene har vært med, og det har blitt jobbet med tilpasset de ulike enheter. Sentralt i arbeidet har vært elevsamtaler og dialog. «Vurdering for læring», følger av forskrift til opplæringsloven. To lærere ved skolen har videreutdanning i vurdering for læring, og har fått ansvar for å lære dette videre til de andre lærerne og jobbe med bevisstgjøring omkring temaet. De har også ansvar for å drive lokalt utviklingsarbeid for å finne ut hvordan arbeide med undervisvurdering og ettervurdering.

Skolen har rutiner om halvårsvurdering og halvårlige elevsamtaler som det er avsatt faste tidspunkt for hvert halvår. Det er skjemaer for halvårsvurderinger og elevsamtaler. De har rutiner om vurderinger.

Odnes skole

«Vurdering for læring» er en egen rutine ved skolen, slik vurdering skal skje fortløpende. Vurdering er en integrert del av undervisningen.

Skolen har en egen rutiner for halvårsvurdering og halvårlige elevsamtaler.

Det er egenvurdering blant elevene – bl.a. trafikklys for egenvurdering.

Det er utarbeidet eget skjema for utviklingssamtaler. Skjema er i utgangspunktet likt på klassetrinnene, alle lærere skal bruke dette. (Noen felles overskrifter, kan være at lærer velger ut noen områder som er ekstra viktig for faget).

Undervisvurdering brukes for å gi tilpasset opplæring. Viktig redskap/ tiltak for å vite hvor eleven er.

Tiltak for å vurdere mulig behov for tilpassing,

- Dialog med foreldre – f. eks. er leksene for vanskelig? Da kan man gi hjelp når det er gis beskjed fra elev/hjem.
- Det foretas halvårlige utviklingssamtaler, men ekstra elevsamtaler ved behov.
- Foreldrene tar kontakt ved vanskeligheter.
- Lekseplaner hvor det er oversikt over læringsuka, det kan være tilpasset ukeplan med ulike vanskelighetsgrader (gul og grønn vanskelighetsgrad).
- Noen elever har egne lekseplaner.
- Eleven kan ha egen tilpasset læreplan, selv om eleven ikke har spesialundervisning.

Søndre Land ungdomsskole

Det gjennomføres undervisvurderinger, obligatoriske halvårsvurderinger og elevsamtaler.

Elevene gjennomfører egenvurdering. Skolen har fokus på elevdemokrati – elevene blir gode på å vurdere seg selv.

Skolen har egne rutiner for halvårsvurdering og halvårlige elevsamtaler som lærerne må følge, og rektor følger opp at disse blir fulgt.

Det er egenvurdering blant elevene og dette gjøres i alle fag. Man har også ulike verdimål i klassene, hvor adferd er en viktig del av vurderingen. Elevundersøkelsen viser at de er veldig fornøyd med elevdemokratiet ved skolen.

De to halvårlige elevsamtalene dokumenteres – og lærerne oppbevarer målene til neste samtale. Setter mål for arbeid som man skal arbeide med som egeninnsats.

Det føres lister over gjennomførte underveissamtaler/elevsamtaler - rektor samler inn disse listene for å ha oversikt over at det er gjennomført som forutsatt.

Elever får tilbake arbeid som er gjennomført – setter egen karakter på grunnlag av kommentarer fra lærer – dette gjøres før de får karakteren. Viktig for forståelse – egenvurdering – hvor de ligger for å nå mål.

Vestsida oppvekstsenter

Undervisvurdering foregår løpende, i samtale mellom lærer og elev, i ukentlig egenvurdering i forhold til mål, kameratvurdering, i form av uketester, kartleggingsprøver og andre prøver, på elevsamtaler og utviklingssamtaler mm. De skriftlige rutiner som finnes på skolen er f. eks ukeplaner og arbeidsplaner hvor elevene vurderer seg selv.

Det avholdes utviklingssamtaler en gang i halvåret, og elevsamtaler i forkant av disse.

Ukentlige ukeplaner og arbeidsplaner hvor egenvurdering gjøres av elevene i samarbeid med foreldre. Elevsamtaler dokumenteres av lærerne og brukes som grunnlag for utviklingssamtaler sammen med kartleggingsresultater, egenvurdering mm. Kartleggingsprøvene lagres i Conexus.

6.2.4 SKOLENES RUTINER FOR KARTLEGGING OG UNDERVEISVURDERINGEN SKAL DANNE GRUNNLAG FOR TILPASSET OPPLÆRING

Kommunen har en egen rutine om lokale kartleggingsprøver som vist til under punkt 5.2.1, alle skolene har opplyst at de følger denne rutinen.

Fryal skole

Skolen bruker de obligatoriske kartleggingsprøvene som er gitt sentralt, og bruker også den lokale kartleggingsrutinen som vist i kapittel 5.2.1. Resultatene brukes for å hjelpe elevene og for å redusere enkeltvedtak om spesialundervisning. Spesialpedagogisk rådgiver samler inn og følger opp alle kartleggingsprøvene. På denne måten blir det ikke opp til hver enkelt lærer om det følges opp. Færre enkeltvedtak om spesialundervisning gjør at det er en mulighet for å tilpasse ressursene fleksibelt.

Undervisvurderingene brukes for å gi tilpasset opplæring, det gis tilbakemelding ut i fra de målene som er satt opp til hver enkelt.

Skolen har deltatt i et prosjekt som handler om å fange opp elever som er flinke (trenger utfordringer) og de som trenger bistand (det har vært avsatt ressurser til et prosjekt om dette). Skolens arbeid med undervisvurdering handler ikke bare om de elevene som sliter – det kan også være vesentlig å finne de som har høyt læringspotensial, slik at disse ikke mister skolemotivasjonen.

Ulike tiltak for å kartlegge/fange opp dem med høyt læringspotensial.

- Det sendes spørreskjemaer med hjem hvor det spørres om hva de synes er enkelt eller for vanskelig.
- PPT har blitt brukt for å evneteste de evnerike elevene.
- Disse må ofte ha andre ting å drive med – må få anledning til å gjøre noe annet.

Et prosjekt for å fange opp elevene med særskilt læringspotensial er: «Læring i alle kroker». De har etablert mattekrok og sjakkrom med midler fra Sparebankstiftelsen. De setter i verk tiltak mot enkelt elever som er evnerike, f. eks var det en musikk lærer som hjalp en elev med komposisjon av musikk.

Tilpasset opplæring ivaretas blant annet ved sammensetning av timeplan, og bruk av 3-lærersystem. Enklere når det er færre enkeltvedtak om spesialundervisning, for da kan man fordele ressursene dit det trengs. Tilpasset opplæring handler mye om variasjon i undervisningen (varierte arbeidsmetoder, ulike innfallsvinkler, variere undervisningen så en fanger alle).

Variasjon er stikkordet for å treffe alle og det brukes undervisning inne/ ute og ulike innfallsvinkler for å variere undervisningen.

For å tilpasse undervisningen til elevene, lages det ukeplaner med varierende vanskelighetsgrader. Noen elever har også egne ukeplaner.

Dersom det er variasjon i undervisningen, så kan dette være tilpasset undervisning for de fleste. Det er stort fokus på tilpasset undervisning ved skolen og de mener at de er en foregangsskole på området med å se de evnerike barna.

Kurs for lærerne med fokus på de evnerike barna. Skolen jobber med ulike prosjekter, f. eks skal det lages en tidslinje med QR-koder som skal oppfordre til læring.

Odnas skole

De obligatoriske kartleggingsprøvene som er gitt sentralt brukes, og som vist i kapittel 5.2.1 bruker skolen også de lokale kartleggingsprøvene. Dette for å få et så bredt grunnlag som mulig. Fra skoleeier er det også utarbeidet rutiner for oppfølging av kartleggingsprøvene.

Rektor framhever at det viktigste i dette arbeidet handler om kultur på skolen. At en snakker om ungenes læring, og at en er opptatt av læringsutvikling. Kartleggingsprøvene er et viktig verktøy, men de må også ses i forhold til det psykososiale miljøet

- Kan evt. ta en retest av kartleggingsprøve.
- Viktig med dialog med foreldrene.

For å lære må alle ting være på plass. Tilpasset opplæring – rektor legger i dette begrepet at alle skal få opplæring ut fra sitt nivå. For å ha et godt utgangspunkt må en vite «hvor eleven er». Det er utarbeidet en plan for arbeidet med «vurdering for læring».

Kommunen har en leseplan «Gi rom for lesing» - utarbeidet i 2005, denne gjelder på tvers av alle fag. Selv om planen ble utarbeidet i 2005, sier rektor at den fortsatt er aktuell. Skolen har en lokal leseplan utarbeidet i 2012.

Skolen deltar også i et regionalt prosjekt – «øktlesing» i alle fag. Fokus på lesing – mener dette er viktig for alle fag. Det er viktig med begrepsforståelse og det er grunnleggende viktig å forstå tekster.

Skolen har underveisvurdering. Lekser blir tildelt med forskjellig innhold og mengede for å tilpasses eleven. Kartlegging for 1.-4. trinn dreier seg om å finne de som skårer dårligere. Det er viktig at alle

har det grunnleggende på plass. Skolen/lærer ser hvem de flinke er – men de nasjonale kartleggingsprøvene for 1.-4. trinn scorer ikke ut de flinke elevene.

Søndre Land ungdomsskole

Man prøver å finne de kartleggingsprøvene som fanger opp de som trenger ekstra bistand. Det gjennomføres både nasjonale og lokale prøver.

Skolen kartlegger gjennom stas test (Standardisert test i avkoding og staving) og nasjonale prøver. Skolen har også egen kartleggingsprøve i engelsk. Resultat av kartleggingsprøver brukes ikke for å sammenligne seg med Norge – men for å kartlegge og bruke resultatet i utvikling internt.

Det hender det oppdages dysleksi på ungdomsskolen – kan være elever som f.eks. har flyttet mye. Men mener dette i de fleste tilfeller bør være oppdaget i barneskolen. Kartleggingsprøvene brukes også for å kunne utvikle elevene best mulig.

Undervisvurderingene brukes for å gi tilpasset opplæring også hvis noen trenger høyere vanskelighetsgrad eller hvis det viser seg at noen trenger hjelp.

Det kan etter undervisvurderingene vise seg at det trengs tekniske hjelpemidler eller økt lærertetthet el.lign. Når man setter mål for elevene så må disse være tydelige slik at elevene forstår de.

Skolen jobber med ulike tiltak for å ivareta kravet om tilpasset opplæring. Det er slik at det er flere gutter som har utfordringer, i forhold til faglige prestasjoner. Det er god kjønnsbalanse blant lærerne. Alle klasser har to kontaktlærere, en mann og en kvinne. Dette fungerer bra. Hvis det er slik at en av kontaktlærerne skulle ha fravær, vil klassen fortsatt ha igjen en kontaktlærer.

Det jobbes mye med ulike læringsstrategier og lærerteknikk særlig ved oppstart i 8-klasse.

Det er viktig å ha god variasjon i undervisningen for å kunne fange opp alle elevene. Det har vært for lite fokus på det generelle i læreplanene fra nasjonalt hold.

Vestsida oppvekstsenter

Det gjennomføres både nasjonale og lokale prøver, rektor viser til rutine laget av skoleeier om dette, som beskrevet under punkt 5.2.1.

Undervisvurdering foregår løpende, i samtale mellom lærer og elev, i ukentlig egenvurdering i forhold til mål, kameratvurdering, i form av uketester, kartleggingsprøver og andre prøver, på elevsamtaler og utviklingssamtaler mm. De skriftlige rutiner som finnes på skolen er f. eks ukeplaner og arbeidsplaner hvor elevene vurderer seg selv.

Undervisvurderingene brukes for å gi tilpasset opplæring. Det foretas løpende vurderinger.

Hvis noe i f.eks. matematikken fremstår som vanskelig kan oppgavene tilpasses til riktig nivå for den enkelte elev og lesetekster kan tilpasses etter lesenivået til eleven. Dette gjøres fortløpende av lærerne i henhold til opplæringslovens krav til tilpasset opplæring. Tilpassingen skjer i samarbeid med hjemmet.

6.2.5 ELEVUNDERSØKELSEN 7. OG 10. TRINN

Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse der elever får si sin mening om læring og trivsel i skolen. Et viktig formål med Elevundersøkelsen er å gi elevene en mulighet til å uttale seg om eget læringsmiljø, læring og trivsel på skolen.

Tallene fra undersøkelsen (2017-18) som gjelder vurdering for læring er gjennomført i 7. og 10. trinn. Undersøkelsen viser at Søndre Land sine resultater, som gjelder vurdering for læring, er bedre enn de som gjelder for hele landet på alle punkt. Spørsmålene som ble stilt var blant annet *om eleven får lov å være med å foreslå hva det skal legges vekt på når arbeidet skal vurderes, om man får være med på vurderingen og om man får hjelp til å tenke igjennom hvordan en utvikler seg i et fag*. Det er videre stilt spørsmål om *hvor ofte man får tilbakemeldinger fra lærerne og om man får beskjed om hva som kan gjøres bedre og hva som er bra*.

6.3 REVISJONENS VURDERINGER

På bakgrunn av de innsamlede fakta skal revisor vurdere om kommunens praksis er i tråd med revisjonskriteriene.

6.3.1 SKOLENES RUTINER OM EKSTRA INNSATS LESING OG REGNING 1.-4. TRINN OG ØVRIGE RUTINER FOR TIDLIG INNSATS

I intervjuene med rektorene opplyser de om at de følger de kravene som er satt i opplæringsloven § 1-3. Det innebærer en høyere lærertetthet på i klassene for 1.-4. trinn. Skolene har ulike tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats, det som er nevnt er leseveiledere og leseskurs. Fryal skole har nevnt at de har et systemarbeid som kalles «Mitt valg» som skal kvalitetssikre arbeidet med læringsmiljøet.

Videre så oppgir skolene at de har en rutine for overgang barnehage til skole, og ungdomsskolen har en rutine med overgang fra barneskolen. De oppgir at denne fungerer bra. De får informasjon om barna som det er viktig at skolen vet om. Klassene settes sammen på bakgrunn av informasjon de får fra barnehagene.

Vestsida oppvekstsenter har opplyst at de helt klart har en fordel av at barnehagen og skolen er lokalisert sammen, de kjenne barna før de begynner.

Ungdomsskolen nevner at de mener det er viktig at elever og lærer blir godt kjent med hverandre. Da vet lærerne hvem som har ulike utfordringer, og at man raskere kan sette inn tiltak. Det at skolen har en slik rutine mener revisjonen er positivt og at dette kan bidra til at man kan sette inn tiltak tidlig.

6.3.2 SKOLENES RUTINER FOR UNDERVEISVURDERING, HERUNDER HALVÅRSVURDERING OG HALVÅRLIGE ELEVSAMTALER

Rektorene nevner «Vurdering for læring» som følger av forskrift til opplæringsloven. Noen av rektorene nevner at de har hatt prosjekt om «Vurdering for læring». En av skolene nevner at de har to lærere som har videreutdanning i vurdering, og at disse lærer opp de andre lærerne.

Alle skolene sier at de gjennomfører elevsamtaler og foreldresamtaler. Det brukes skjemaer for disse samtalerne. Vi har ikke gjennomgått om dette er dokumentert hos skolene.

Videre nevnes det av rektorene at de lager individuelle ukeplaner hos de som trenger det, med egne mål og at det foretas egenvurderinger og/eller kameratvurdering. Vi har ikke gjennomgått dokumentasjon på elevens egenvurdering, men dette skal inngå i elevsamtalerne.

Elevundersøkelsen som er gjennomført i 7. og 10 trinn viser at elevene i Søndre Land har en mer positiv oppfattelse av undervisvurdering som gis enn landsgjennomsnittet.

Informasjonen fra rektorene og resultatene fra elevundersøkelsen tyder på at det på at det arbeides med å gi undervisvurdering, i tråd med lovkravene

6.3.3 SKOLENES RUTINER FOR KARTLEGGING OG UNDERVEISVURDERINGEN SKAL DANNE GRUNNLAG FOR TILPASSET OPPLÆRING

Rektorene sier at de de følger de kartleggingsprøvene som finnes, både de sentralt og de lokale. Resultatene fra disse brukes igjen til å tilpasse undervisningen. Det er av noen av rektorene nevnt at de sentrale prøvene ikke fanger opp de evnerike elevene. De også har krav på tilpasset undervisning, ved den ene skolen har de hatt et prosjekt med fokus på dette. Ved den minste skolen kjenner lærerne eleven så godt, slik at de mener det er enkelt å tilpasse undervisningen til hver enkelt elev. Revisjonen ser at dette er en fordel ved små skoler og klasser.

Revisjonen har fra kommunen fått oversendt rutine om «*Oppfølging av kartleggingsresultater og utprøving av tiltak*».

Våre undersøkelser viser at det finnes et system for kartlegging av elevene, og at det legges opp til at denne informasjon blir brukt til å tilpasse undervisningen

7. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Målet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke kommunens og skolenes oppfølging av de rutiner som er utarbeidet i forbindelse med tidlig innsats og tilpasset opplæring, og hvordan man oppdager og kartlegger elever som har ekstra behov.

7.1 PROBLEMSTILLING 1

Den første problemstillingen var om kommunen hadde rutiner/system for å ivareta kravet om tilpasset opplæring - herunder system/rutiner for å vurdere elevenes behov for spesialundervisning?

Kommunen som skoleeier har utarbeidet ulike rutiner som skal sikre at elevene får tilpasset opplæring og at det vurderes behov for spesialundervisning. Disse rutineene er anses i stor grad å være i samsvar med opplæringsloven. Det mangler et tilstrekkelig kvalitetssystem som er et krav etter opplæringsloven § 13-10. Herunder bør det sikres at skoleeier får tilstrekkelig rapportering slik de kan følge med om skolene ivaretar kravene om tilpasset opplæring herunder system/rutiner for å vurdere elevenes behov for spesialundervisning.

Kommunen har et årshjul som ikke helt blir fulgt opp, denne rutinen anses ikke tilstrekkelig for skoleeier til å få nødvendig rapportering.

De rutineene som kommunen har, sikrer ikke etter vår vurdering at kravene til arbeid med lokale læreplaner blir ivaretatt fullt ut. Skoleeier bør påse at det utarbeides lokale læreplaner, og at dette gjøres systematisk.

7.2 PROBLEMSTILLING 2

Den andre problemstillingen var i hvilken grad har skolene tiltak for å ivareta krav om tidlig innsats, undervisvurdering og tilpasset opplæring?

Skolene har styrket lærertettheten for 1. – 4. trinn i samsvar med kravene i opplæringsloven. Det finnes rutiner for overgang barnehage/barneskole/ungdomsskole.

Rektorene nevner alle sammen «Vurdering for læring» som følger av forskrift til opplæringsloven. Elevundersøkelsen fra ungdomsskolen viser at elevene er mer positive til undervisvurderinger enn landsgjennomsnittet.

Det er opplyst fra rektorene at skolene gjennomfører elevsamtaler, foreldresamtaler og gir halvårsvurderinger.

Kartleggingsprøvene brukes til å tilpasse undervisningen til elevene. Flere av rektorene nevner at det lages individuelle ukeplaner.

Revisjonens undersøkelser har vist at alle skolene som er undersøkt har ulike tiltak som gjør at de ivaretar krav om tidlig innsats, underveisvurdering og tilpasset opplæring slik kravene i opplæringsloven er.

7.3 ANBEFALINGER

Forslag til tiltak som kan gjennomføres:

- Kommunen bør få på plass et kvalitetssystem som inneholder nødvendige og oppdaterte rutiner i samsvar med opplæringsloven § 13-10. Herunder tilstrekkelig rapportering som sikrer at skoleeier har tilstrekkelig oversikt med at skolene oppfyller kravene som følger av opplæringsloven.
- Kommunen bør få fastlagt tydeligere rammer for det lokale læreplanarbeidet.
- Det bør fremgå av rutinen om kartleggingsprøver at hvis det avdekkes utfordringer skal tiltak iverksettes så snart som mulig.

REFERANSER

Lover, forskrifter og offentlig dokumenter:

Lov 1998-07-17 nr 16: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Lov-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Forskrift 26. juni 2006 nr 724: Forskrift til opplæringslova

Ot.prp.nr.55 (2008-2009) side 59, Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova

St.meld.nr.31 (2007-2008) Kvalitet i skolen

St.meld.nr.16 (2006-2007) ...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring

NOU 2003:16 s. 85, I første rekke

Veileder om forsvarlig system § 13-10 – Veileder om kravet til skoleiere, Utdanningsdirektoratet

Veiledning i lokalt arbeid med læreplaner. Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet artikkel sist endret 02.02.16, Tilpasset opplæring for alle elever

Utdanningsforbundet ressushefte 2/2017 – Øremerkede midler til økt lærertetthet på 1.-4. trinn

Forvaltningsrapporter:

Tilpasset opplæring, forvaltningsrevisjon – Larvik kommune 2014-709015, Telemark Kommunerevisjon

Tilpasset opplæring, spesialundervisning og samarbeid med PPT, mai 2017 Askøy kommune, Deloitte

Kommunale dokumenter:

Kartleggingsprøver (gjeldene fra 15.8.14, sist revidert 30.03.17)

Oppfølging kartleggingsresultater og utprøving av tiltak (gjeldene fra 15.8.14)

Utkast kvalitetssystem for grunnskolen

Utkast kvalitetssystem for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning (revidert 27.11.17)

Rutine saksgang spesialundervisning (revisjonen gjelder fra 15.5.17)

Årshjul kommunalområde oppvekst (gjelder fra 1.8.14)

VEDLEGG 1 RÅDMANNENS UTTALELSE



SØNDRE LAND KOMMUNE

Dato..... 21.08.2018
Vår Ref..... KÅB-8243/18
Arkiv..... 037
Saksnr..... 15/1815
Deres Ref.....

Innlandet Revisjon IKS
Postboks 988

2626 LILLEHAMMER

Utsatt offentlighet OfI §5

HØRING - RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON TIDLIG INNSATS

Vi viser til brev av 2. juli hvor Innlandet revisjon har oversendt utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om tidlig innsats i skolen i Søndre Land.

Vi vil her besvare de spørsmål som er stilt i oversendelsesbrevet.

Informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring har etter vår vurdering vært god.

Prosjektets metode og kildebruk basert på innhenting av dokumenter og intervjuer, gir et godt grunnlag for å vurdere arbeidet med tidlig innsats i skolen i Søndre Land.

Det hevdes at rapporteringen fra skolen til skoleeier kun handler om økonomi. Vi vil i den forbindelse peke på to sentrale rapporteringsformer som muligens ikke er tatt i betraktning.

Ledermøtene, som gjennomføres minimum en gang i måneden, er en viktig arena for styringsdialogen mellom skolene og skoleeier. Som eksempler på saker forrige skoleår hvor den enkelte skole rapporterte om sin virksomhet kan nevnes: Oppfølging av rutinen om gjennomføring og oppfølging av kartleggingsprøver, skolenes oppfølging av nye bestemmelser i opplæringsloven knyttet til elevenes psykososiale miljø, skolenes oppfølging av saksgang spesialundervisning, resultater på nasjonale prøver og resultater på elevundersøkelsen. Skoleeier opplever denne form for rapportering, som gir mulighet for skolene til å høre hva andre skoler gjør og drøfte egen praksis med lederkollegaer og skoleeier, som en viktig del av oppfølgingen av den enkelte skole.

Dernest vil vi peke på at Utdanningsdirektoratets innsamling av resultater på nasjonale prøver og resultater på elevundersøkelsen gir skoleeier viktig informasjon om kvaliteten på undervisningen. Disse resultatene drøftes i ledermøtet, og presenteres i den årlige tilstandsrapporten som rådmannen legger fram for kommunestyret hvert år.

Revisjonsrapporten omtaler arbeidet med lokale læreplaner og peker på at det ikke er fastsatt rutine for utarbeidelse av lokale læreplaner. Vedlagt følger skjemaet for årsplan i fag som ble tatt i bruk i 2013. Vi mener at dette skjemaet er et godt grunnlag for lokalt læreplanarbeid på skolenivå.

Hovsbakken 1, 2860 Hov. Telefon: 61 12 64 00
E-post: epost@sondre-land.kommune.no
www.sondre-land.kommune.no
Bankgiro: 2075 08 01995 Org. nr.: 961 381 630

Når det gjelder lokalt læreplanarbeid vil vi også peke på at skolene i Søndre Land – sammen med de andre kommunene i Gjøvikregionen – i mai 2018 startet et utviklingsarbeid knyttet til den forestående fagfornyelsen i norsk skole. Målet med det igangsatte utviklingsarbeidet vil være å gjøre skolene i stand til å implementere de nye læreplanene på en god måte. Skoleeier vil samtidig måtte revidere sine rutiner for lokalt læreplanarbeid slik at de er tilpasset de nasjonale føringene i det nye læreplanverket.

For øvrig mener vi at rapporten gir et riktig bilde av situasjonen i Søndre Land med hensyn til tidlig innsats. Rapporten vil være til stor nytte i arbeidet med videreutvikle våre rutiner.

Rapporten har etter vår vurdering en god struktur, og et godt språk.

Med vennlig hilsen
Søndre Land kommune

Arne Skogsbakken
rådmann

Knut Åge Berge
Kommunalsjef
oppvekst

Etter våre rutiner er dette dokumentet godkjent og sendt uten underskrift

Vedlegg:

Kopi:

SAK NR. 43/2018

Søndre Land kommune

KONTROLLUTVALGETS BUDSJETT FOR 2019

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	10.09.2018	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:
(ingen)

Vedlagt:

FORSLAG TIL VEDTAK:

INNSTILLING TIL KOMMUNESTYRET:

Budsjett for kontrollutvalget for 2018 (ansvar 70030, tjeneste 1100) fastsettes med en økonomisk ramme på kr. 1 157 000, med utgangspunkt i følgende fordeling:

	Konto	Budsjett 2019
10801	Møtegodtgjørelse	50 000
10802	Tapt arb.fortjeneste	4 000
10990	Arb.giveravgift	6 000
11001	Aviser/tidsskrifter/faglitteratur	9 000
11151	Beverting møter	4 000
11500	Kursutgifter	20 000
11600	Kjøregodtgjørelse	1 000
13709	Kjøp av tjenester fra private (sekretærtjenester)	232 000
13750	Kjøp av tjenester fra Innlandet Revisjon IKS	831 000
14290	Momskompensasjon (utgift)	58 000
17290	Momskompensasjon (inntekt)	- 58 000
	Totalt	1 157 000

SAKSOPPLYSNINGER:

Spesielle regler om budsjettbehandlingen i kontrollutvalget:

Bakgrunn for saken er særbestemmelser om behandlingen av kontrollutvalgets budsjett, jf. § 18 i forskrift om kontrollutvalg:

”Kontrollutvalget utarbeider forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen eller fylkeskommunen. Kontrollutvalgets forslag til budsjetttramme for kontroll- og revisjonsarbeidet skal følge formannskapetets innstilling til kommunestyret eller fylkestinget.”

Med bakgrunn i lovverket utformes kontrollutvalgets vedtak som en innstilling til kommunestyret. Innstillingen kan behandles videre på følgende måter:

1. Egen sak til kommunestyret der kommunestyret tar eksplisitt stilling til kontrollutvalgets budsjetttramme forut for behandlingen av nytt budsjett for hele kommunen.
2. Rådmannen innarbeider innstillingen i sitt forslag til samlet budsjett for kommunen som legges frem for formannskapet senere i høst. Kontrollutvalgets budsjettforslag blir da en del av formannskapetets innstilling til kommunestyret. Informasjon om kontrollutvalgets forslag til egen budsjetttramme skal videre legges ved formannskapetets innstilling til kommunestyret, jf. forskrift om kontrollutvalg. God praksis tilsier at kommunestyret får kontrollutvalgets budsjett til særskilt behandling dersom formannskapet foreslår en lavere budsjetttramme for kontrollutvalget enn kontrollutvalgets eget forslag. Bakgrunnen for dette er at en eventuell reduksjon av kontrollutvalgets budsjett, foretatt av rådmannen og/eller formannskapet (som begge er underlagt tilsyn av kontrollutvalget), skal bli realitetsbehandlet av kommunestyret.

Budsjettforslag:

Nedenfor følger budsjettforslag for neste år. For sammenligningens skyld er årets budsjett og regnskapstall fra de foregående årene tatt med i oppstillingen.

	Konto	BUDSJETT- FORSLAG 2019	Budsjett 2018	Regnskap 2017	Regnskap 2016
10500	Trekkpliktige godtgjørelser			1 800	1 200
10800	Fast godtgjørelse			40 259	
10801	Møtegodtgjørelse	50 000	50 000	0	45 536
10802	Tapt arb.fortjeneste	4 000	3 000	4 458	0
10990	Arb.giveravgift	6 000	6 000	6 700	4 954
11001	Aviser/tidsskrifter/faglitteratur	9 000	9 000	4 425	9 380
11151	Beverting møter	4 000	4 000	7 377	3 950
11500	Kursutgifter	20 000	20 000	0	20 700
11600	Kjøregodtgjørelse	1 000	2 000	1 299	0
11704	Ikke oppgavepliktige reiseutgifter	0	0		1 412
11953	Lisensavtaler og dataprogrammer				10 337
13709	Kjøp av tjenester fra private (sekretærtjenester)	232 000	222 000	281 520	272 428
13750	Kjøp av tjenester fra Innlandet Revisjon IKS	831 000	807 000	532 020	704 680
14290	Momskompensasjon (utgift)	58 000	56 000	87 774	53 976
17290	Momskompensasjon (inntekt)	- 58 000	- 56 000	- 87 774	- 53 976
	Totalt	1 157 000	1 123 000	879 859	1 074 548

Budsjettet er økt med ca. 3,0 % fra 2018 til 2019.

Kommentarer til budsjettpostene:

- **Møtegodtgjørelse:**
Gjeldende godtgjøringsreglement (pr. 1/1-16): Utvalgsleder har 4% av ordføres godtgjørelse Dette utgjør ca. 35 000. Møtegodtgjørelse for øvrige medlemmer er kr. 700 pr. møte. Ved beregning av møtegodtgjørelse er det tatt høyde for inntil 8 møter pr. år, dvs. kr. 11 200 på årsbasis (2 medlemmer * 700 kr. * 8 møter). Budsjettposten avrundes til 50 000.
- **Tapt arb.fortjeneste:**
Basert på erfaringer siste år.
- **Arbeidsgiveravgift:** 10,6 % av møtegodtgjørelse.
- **Aviser, tidsskrifter mv.:**
Abonnement på fagtidsskriftet "Kommunerevisoren" (3* 350,-) og abonnement på Kommunal Rapport (for to medlemmer). Totalt ca. kr. 9 000.
- **Beverting:**
Enkel møteservering på hvert møte. Regnskapsført utgift tidligere år er lagt til grunn for budsjetteringen.
- **Kurs, opplæring:**
Det tas høyde for at utvalgets medlemmer kan delta på den årlige kontrollutvalgskonferansen i regi av Norges Kommunerevisorforbund. Ca. 6500 pr. person (2-dagers konferanse med overnatting)
- **Kjøp av tjenester fra andre (sekretærtjenester):**
Kommunene i Gjøvik- og Hadelandsregionen (8 kommuner) har inngått en felles avtale om kjøp av sekretærtjenester for perioden 2017-2020 (4 år) med opsjon ytterligere to år. Omfanget/antall timer til sekretærbistand er i stor grad knyttet opp til utvalgets aktivitet (antall møter, antall saker) og behov for saksbehandling. Budsjettert beløp er basert på en møteaktivitet på 5-6 møter med liten grad av saksbehandling. Budsjettert kr. 232 000.
- **Kjøp av tjenester fra interkommunalt selskap (Innlandet Revisjon IKS):**
Kontrollutvalget er delegert myndighet fra kommunestyret til å inngå avtale om kjøp av tjenester fra Innlandet Revisjon IKS. Etter avtale med selskapet v/daglig leder er det gjort et påslag på 3 % for å møte evt. prissstigning som kan bli vedtatt i selskapets representantskap på slutten av året.
Budsjett 2018: 807 000
Budsjett 2019: 831 000 (økning 3%)
- **Merverdiavgift:** Merverdiavgift regnskapsføres både som en utgift og en inntekt og får derfor ingen virkning. Mva-pliktig tjeneste (kjøp av sekretærtjenester) er derfor budsjettert eksklusiv mva. Kjøp av tjenester fra Innlandet Revisjon IKS utløser ikke beregning av mva.

SAK NR. 44/2018

Søndre Land kommune

TERTIALRAPPORT 1/2018 FRA INNLANDET REVISJON IKS

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	10.09.2018	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Terialrapport 1/2018 fra Innlandet Revisjon IKS

Vedlagt:

Ja

FORSLAG TIL VEDTAK:

Terialrapport 1/2018 fra Innlandet Revisjon IKS tas til orientering.

SAKSOPPLYSNINGER:

Saken er en oppfølging av inngått oppdragsavtale med Innlandet Revisjon IKS der det er avtalt tertialvis rapportering til kontrollutvalget m.h.t. økonomi:

4.5 Økonomirapportering

Innlandet Revisjon IKS rapporterer til kontrollutvalget 1. og 2. tertial (30/4 og 31/8), i tillegg til en årsrapport (31/12).

Rapporteringen gjøres på samme nivå som oppdragsavtalen og oversendes kontrollutvalget senest en måned etter utløp av rapporteringsperioden. Terialrapporteringene skal begrunne eventuelle vesentlige avvik mellom budsjett og prognose.

Uavhengig av tertialrapporteringen skal Innlandet Revisjon IKS løpende informere kontrollutvalget om forventede vesentlige avvik fra oppdragsavtalen.

Hensikten med rapporteringen er bl.a. å lette kontrollutvalgets arbeid med oppfølging av den vesentligste posten i kontrollutvalgets budsjett og bevisstgjøre kontrollutvalget på evt. ledige midler til gjennomføring/bestilling av forvaltningsrevisjon.

Vedlagt følger rapportering fra Innlandet Revisjon IKS til orientering.

Rapporten kan oppsummeres slik:

- Regnskapsrevisjon: Prognose 31/12 = budsjett (550 timer).
- Forvaltningsrevisjon: Prognose pr. 31.12.2018 viser at det ligger an til et forbruk på totalt 200 timer mot budsjettert 240 timer. Det betyr at det går mot et mindreforbruk/besparelse på budsjettposten på ca 40 timer.



Innlandet Revisjon IKS

Lillehammer, 25.05.2018
J.nr./Referanse: 2018-559 BH

Til Kontrollutvalget i Søndre Land kommune
v/sekretariatet

Tertialrapport 1/2018

Det vises til oppdragsavtalen pkt. 4.5. Innlandet Revisjon IKS skal rapportere til kontrollutvalget på samme nivå som oppdragsavtalen per 30.04., 31.08. og 31.12. Rapporten skal begrunne eventuelle vesentlige avvik mellom budsjett og prognose.

Nedenfor følger oversikt over ressursbruk per 30.04.2018.

	OPPDRAGS AVTALE		FORBRUK 1. tertial		Prognose	
	Timer	Pris	Timer	Pris	Timer	Pris
REGNSKAPSREVISJON						
Revisjon av årsregnskapet	400	930	189	930		
Attestasjoner og revisjonsuttalelser	120	930	46	930		
Veiledning og bistand	30	930	10	930		
SUM REGNSKAPSREVISJON	550	930	245	930	550	930
BESTILTE TJENESTER						
Bestilte mindre undersøkelser						
Forvaltningsrevisjon	240	1020	144	955	200	1020
Selskapskontroll	0					
SUM BESTILTE TJENESTER	240	1020	144	955	200	1020
Møter i KU og KST	50	1020	6	1020	50	1020
SUM TIMER	840		395		800	

Kommentarer vedrørende regnskapsrevisjon

Det er samlet for regnskapsrevisjon ikke vesentlig avvik mellom prognose i følge oppdragsavtalen og medgåtte ressurser per 1. tertial 2018. Vi antar at tidsbruken for året samlet for regnskapsrevisjon vil holde seg innenfor rammene i oppdragsavtalen.

Det ble i kontrollutvalgets møte i april gitt en muntlig orientering angående revisjonen av årsregnskapet 2017. Det er ingen nummererte brev til oppfølging.

Hovedkontor:
Kirkegata 76
2609 Lillehammer
Tlf. 61 28 90 80

Kontor Gjøvik:
Studievegen 7
2815 Gjøvik
Tlf. 61 28 90 80

Kontor Otta:
Ola Dahls gate 3 A
2670 Otta
Tlf. 61 28 90 80

Firma:
E-post: postmottak@irev.no
www.irev.no
Postboks 988
2626 Lillehammer
Reg. nr. 987 769 386 MVA
Bank kto. 1604 11 46927

Kommentarer vedrørende forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

	Forbruk hittil i år			Prognose 2018			Kommentarer
	Timer	Kroner	Pris	Timer	Kroner	Pris	
Sum timer FR og SK	144	137520	955	200	204000	1020	
10345 Tidlig innsats og tilpasset opplæring	144	137520	955	200	204000	1020	Prosjektet gjennomføres i løpet av 1. halvår og rapport legges fram for KU i møtet i september. Timeforbruket antas å bli ca 200 timer.
Oppdragsavtale forvaltningsrevisjon og selskapskontroll				240	244800	1020	

Med hilsen

Björg Hagen
Daglig leder

SAK NR. 45/2018

Søndre Land kommune

REFERATSAKER

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	10.09.2018	Kjetil Solbrækken	Vedlegg 1 er unntatt offentlighet, jf. off. loven §13.

Saksdokumenter:	
1. Orientering om brev til kontrollutvalget – UNNTATT OFFENTLIGHET	Vedlegg 1
2. Diverse avisartikler	Vedlegg 2
3. Neste møte: Tidspunkt/saksliste	Muntlig orientering

FORSLAG TIL VEDTAK:

Referatsakene tas til orientering.