

Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål

Dokument 3:7 (2012–2013)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 741 370

Denne publikasjonen er tilgjengeleg på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlege etatar kan tinge publikasjonen frå
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan tinge frå
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-214-6

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøking av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål

Dokument 3:7 (2012–2013)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument 3:7 (2012–2013)
*Riksrevisjonens undersøking av kommunane si styring og kontroll med
tenester med nasjonale mål.*

Riksrevisjonen, 19. februar 2013

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhald

1	Hovudfunn	7
2	Riksrevisjonens merknader	7
3	Tilrådingar frå Riksrevisjonen	10
4	Oppfølging frå departementet	10
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	11

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	13
---	-----------

Vedlegg 2: Statsrådets svar	17
------------------------------------	-----------

Vedlegg 3: Rapport

1	Innleiing	29
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	30
3	Revisjonskriterium	33
4	Kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål	38
5	Kommunal- og regionaldepartementets ansvar når det gjeld styring og kontroll i kommunane	59
6	Vurderingar	62
7	Referanseliste	66

Utbrett: Bakgrunn og funn for undersøkinga. Funn og tilrådingar.	
---	--

Kommunal- og regionaldepartementet

Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål

Formålet med undersøkinga har vore å vurdere styringa og kontrollen kommunane har med tenester med nasjonale mål. Det har også vore eit mål å undersøkje i kva grad Kommunal- og regionaldepartementet varetek det overordna ansvaret sitt for styring og kontroll i kommunane.

Kommunane har ei sentral rolle i den offentlege tenesteproduksjonen. Konsekvensane av svak styring og kontroll med tenestene kan vere alvorlege. Det kan bety at brukarane ikkje får dei tenestene dei skal ha, at ein utnyttar ressursane lite effektivt, og at ein ikkje når nasjonale mål.

For å vurdere styringa og kontrollen til kommunane er det valt ut nasjonale mål innan tre tenesteområde, som alle er viktige for innbyggjarane – grunnskolen, heimetenesta og avløpstenesta. Undersøkinga omfattar i hovudsak perioden 2010–2012.

Rapporten vart lagd fram for Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Miljøverndepartementet ved brev av 25. oktober 2012. Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Miljøverndepartementet har i brev av høvesvis 19. november 2012, 6. desember 2012, 22. november 2012 og 22. november 2012 kommentert rapporten. Kommentara er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, oversendingsbrevet frå riksrevisorkollegiet til Kommunal- og regionaldepartementet 18. desember 2012 og svaret frå statsråden 8. januar 2013 følgjer som trykte vedlegg.

1 Hovudfunn

- Mange kommunar har svak styring og kontroll med tenester som er viktige for brukarane
 - Mange kommunestyre får ikkje systematisk rapportering om tilstanden på viktige tenesteområde
 - Administrasjonssjefane i mange kommunar har svak kontroll med tilstanden i tenestene

- Kommunane utnyttar i liten grad dei moglegheitene til kontroll med tenestekvalitet som ligg i forvaltningsrevisjon
- Ulike statlege sektorkrav og storleiken på kommunane påverkar styringa og kontrollen til kommunane
- Kommunal- og regionaldepartementet har i liten grad innhenta informasjon om bruken av lovpålagde styringsdokument i kommunane og i liten grad medverka til å samordne krava til internkontroll

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Mange kommunar har svak styring og kontroll med tenester som er viktige for brukarane

Mange kommunestyre får ikkje systematisk rapportering om tilstanden på viktige tenesteområde

Mange kommunestyre får ikkje rapportering om tilstanden eller kvaliteten på viktige tenesteområde med nasjonale mål. Halvparten av kommunestyra får ikkje rapportering om tilbodet til demente og kompetansen i heimetenesta, og endå færre får rapportering om ernæring og legemiddelhandtering. Over halvparten av kommunestyra får ikkje rapportering om leidningsfornyng eller overløp og lekkasjar i avløpsnettet.

Kommunestyra set også i liten grad mål om kvalitet på viktige tenesteområde med nasjonale mål. Over halvparten av kommunestyra set ikkje mål om tilbodet til demente, kompetanse i heimetenesta eller fornyng av avløpsnettet, og få kommunestyre set mål om ernæring og legemiddelhandtering.

Kommunestyra set i større grad mål og får også i større grad rapportering innan grunnskolen. I denne sektoren er det lovpålagt å rapportere til kommunestyret med utgangspunkt i obligatoriske indikatorar. Kommunestyra i store kommunar set i større grad mål og får i større grad rapportering om tilstanden enn i små kommunar.

Mange kommunar nyttar i liten grad dei lovpålagde styringsdokumenta – årsbudsjett og

årsrapport – til å setje mål og rapportere om resultat på viktige område. Desse dokumenta skal gje kommunestyret tilstrekkeleg styringsinformasjon for å kunne gjere nødvendige prioriteringar og vurdere resultata av verksemda i kommunen.

Det er ikkje sett krav om detaljeringsgrad når det gjeld styringsinformasjonen i kommunane. Den enkelte kommune må sjølv vurdere detaljeringsgraden og omfanget av rapporteringa ut frå lokale behov. Informasjonen må likevel vere tilstrekkeleg til å vurdere om tenestene er gode nok, slik at kommunen kan setje i verk nødvendige tiltak.

Slik Riksrevisjonen vurderer det, er målretta og tilstrekkeleg styringsinformasjon på sentrale område viktig for at kommunestyra skal kunne vareta ansvaret sitt for at brukarane får tilfredsstillande tenester. Styringsinformasjonen er ein nødvendig føresetnad for å kunne vareta omsynet til lokaldemokrati, optimal utnytting av ressursane og overordna nasjonale interesser som ligg til grunn for formålsparagrafen i kommunelova. Utan tilstrekkeleg informasjon kan ikkje kommunestyra gripe inn, prioritere og foreta nødvendige endringar. Konsekvensen av svak folkevald styring kan vere at brukarane ikkje får tilfredsstillande tenester, og at ein ikkje når nasjonale mål.

Administrasjonssjefane i mange kommunar har svak kontroll med tilstanden i tenestene

Administrasjonssjefane delegerer i stor grad myndigheit til dei tenesteutøvande einingane i kommunen. Dette føreset at administrasjonssjefen har etablert rutinar og system som sikrar tilstrekkeleg styringsinformasjon til å ha forsvarleg («betryggende») kontroll. Slik informasjon er også ein føresetnad for å kunne rapportere vidare til kommunestyret om tilstanden i tenestene.

Mange administrasjonssjefar får i liten grad rapportering om tilstanden og kvaliteten på sentrale tenestemråde. Nær halvparten av leiarane for heimetenesta rapporterer ikkje om ernæring, og om lag ein av tre rapporterer ikkje om tilbodet til demente eller legemiddelhandtering. Tilsvarande rapporterer få avløpsleiarar om overløp eller lekkasjar. Dei fleste ungdomsskoleleiarane rapporterer om læringsresultat og mobbing.

Brukarundersøkingar blir i avgrensa grad nytta til å følgje opp kvalitet i heimetenesta og avløpstenesta. Brukarundersøkingar blir i større grad nytta i grunnskolen, der kommunane er pålagde å delta årleg i ei nasjonal elevundersøking. Evalueringar blir også i avgrensa grad nytta til å følgje

opp tenestene, men i noko større grad til å følgje opp grunnskolen enn dei andre tenestemråde.

Det nasjonale informasjonssystemet KOSTRA blir i varierende grad nytta til å følgje opp dei tenesteutøvande einingane. Over halvparten av kommunane nyttar i stor grad KOSTRA til å følgje opp skolen og heimetenesta, medan systemet i mindre grad blir nytta til å følgje opp avløpstenesta. KOSTRA inneheld likevel få indikatorar om resultat for brukarane.

Administrasjonssjefane nyttar i liten grad informasjon om avvik til systematisk arbeid med forbetring av tenestene. I mange kommunar innhentar ikkje den administrative leinga oversikter over ulike typar avvik i tenestene, og ein av fem kommunar har ikkje noko avvikssystem som dekkjer tenestekvalitet.

Administrasjonssjefane ser i varierende grad til at det er etablert internkontroll med utvalde sektorkrav i tenestene. Eit fåtal av administrasjonssjefane ser til at det er etablert internkontroll med ernæring i heimetenesta og med avløpstenesta. Administrasjonssjefane ser i større grad til at det er etablert internkontroll med legemiddelhandtering og med det psykososiale miljøet til elevane.

Få administrasjonssjefar har gjennomført skriftlege risikovurderingar av kvaliteten i tenestene. Administrasjonssjefane etterspør også i liten grad risikovurderingar frå dei tenesteutøvande einingane. Riksrevisjonen vil peike på at risikovurderingar er viktige for å identifisere kor i tenestene det er størst fare for uønskte hendingar eller manglande måloppnåing.

Dei fleste administrasjonssjefane legg mest vekt på effektiv økonomisk drift i styringa og oppfølginga av tenestene. Dette er ein viktig del av internkontrollen til administrasjonssjefen, og det kan medverke til at dei kommunale oppgåvene blir løyste på ein kostnadseffektiv måte.

Riksrevisjonen meiner at på bakgrunn av funna er det risiko for at mange administrasjonssjefar ikkje har tilstrekkeleg grunnlag for kontroll med tilstanden i tenestene. Svakheiter ved kontrollen til administrasjonssjefane kan føre til at ein ikkje avdekkjer lovbrøt, at ein ikkje får oversikt over problemområde, at ein ikkje set i verk nødvendige forbettingsprosessar, at ein ikkje når nasjonale og lokale mål, og at brukarane ikkje får tilfredsstillande tenester.

Føresegnene i kommunelova om internkontrollen til administrasjonssjefane er overordna utforma, og det er ikkje sett krav til særskilde system eller aktivitetar. Slik Riksrevisjonen vurderer det, er system som sikrar relevant informasjon om tilstanden og utfordringane i tenestene, uansett viktige element i ein tilfredsstillande internkontroll.

Kommunane utnyttar i liten grad dei moglegheitene som ligg i forvaltningsrevisjon, til kontroll med tenestekvalitet

Kontrollutvala skal blant anna sjå til at det årleg blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunane. Undersøkinga viser at 16 prosent av kommunestyra ikkje behandla nokon forvaltningsrevisjonar i 2011.

Kontrollutvala set i avgrensa grad i verk forvaltningsrevisjonar der kvalitet i tenestene står i fokus. Forvaltningsrevisjonar omhandlar i hovudsak økonomistyring og regelverksetterleving. Når få forvaltningsrevisjonar omhandlar tenestekvalitet, kan det kome av avgrensa kapasitet og kompetanse i revisjonseiningane. Det kan også kome av at kommunane er lite bevisste på dei moglegheitene som ligg i å bruke forvaltningsrevisjon, til å kontrollere kvaliteten i tenestene.

Kommunelova gjev kontrollutvalet eit vidt mandat i val av tema for forvaltningsrevisjon, og det kan vere gode grunnar til å leggje vekt på økonomistyring og regelverksetterleving. Slik Riksrevisjonen vurderer det, har mange kommunar likevel eit forbedringspotensial når det gjeld å utnytte dei moglegheitene som ligg i forvaltningsrevisjon, til å kontrollere resultata av tenestene.

2.2 Ulike statlege sektorkrav og kommunestorleik påverkar styringa og kontrollen til kommunane

Kommunestyra set i større grad mål og får i større grad rapportering om tenestekvaliteten i grunnskolen enn i heimetenesta og avløpstenesta. Den administrative leiinga i kommunen innhentar også meir styringsinformasjon om tenestekvalitet i grunnskolen enn i heimetenesta og avløpstenesta.

Ulike statlege sektorkrav og tilrettelegging av måleindikatorar påverkar i kva grad kommunane styrer etter mål og resultat i dei ulike sektorane. Innan pleie- og omsorgssektoren og avløpstenesta har staten i mindre grad medverka til å utvikle indikatorar for kvalitet i tenestene eller stilt krav om bruk av slike, enn innan grunnskolesektoren.

Kommunestyra i små kommunar får mindre rapportering om tenestekvalitet enn kommunestyra i store kommunar. Administrasjonssjefane i små kommunar innhentar også mindre styringsinformasjon enn i store kommunar, og dei nyttar i mindre grad slik informasjon til oppfølging av kvaliteten i tenestene.

Store og små kommunar kan ha ulike behov når det gjeld omfanget av system og rutinar for styring og kontroll. Riksrevisjonen vil peike på at alle kommunar er underlagde dei same lovkrava, og at kommunestyret har den same plikta til å føre tilsyn med verksemda i kommunen. Riksrevisjonen meiner at dette føreset tilstrekkeleg rapportering om tenestekvaliteten på viktige område, uavhengig av storleiken på kommunen. På same måten har administrasjonssjefane, uavhengig av storleiken på kommunane, eit ansvar for å etablere system og rutinar som kan sikre at ein når måla, og at ein overheld lover og reglar.

2.3 Kommunal- og regionaldepartementet har i liten grad innhenta informasjon om bruken av lovpålagde styringsdokument i kommunane og i liten grad medverka til å samordne krava til internkontroll

Ansaret til kommunestyret og administrasjonssjefen er forankra i kommunelova. Kommunal- og regionaldepartementet har, som forvaltar av lova, eit ansvar for å innhente informasjon om effektane av kommunelova, vurdere om ho er formålstenleg, og sørge for at det blir gjennomført nødvendige tiltak.

Kommunal- og regionaldepartementet har i liten grad innhenta informasjon om korleis kommunane bruker dei sentrale lovpålagde styringsdokumenta – årsbudsjett og årsrapport. Departementet har heller ikkje rettleidd om bruken av styringsdokumenta. Desse dokumenta skal blant anna sikre relevant informasjon for kommunestyret og andre brukarar.

Mange administrasjonssjefar har utfordringar med oppfølging og kontroll av kvaliteten i tenestene. Kommunal- og regionaldepartementet har fremma forslag om å innføre eit krav i kommunelova om rapportering om internkontrollen i årsmeldinga til kommunane. Dette tiltaket vil kunne medverke til å utvikle internkontrollen i kommunane.

Kommunal- og regionaldepartementet har eit ansvar for at verkemiddelbruken til departementa på dei ulike ansvarsområda skal vere samordna,

heilskapleg og konsistent, slik at kommunane ikkje får motstridande styringssignal. Mange kommunar opplever ulike sektorkrav om internkontroll som ei utfordring. Staten har utarbeidd mange krav til internkontrollen i kommunane, utan at desse er samordna ut frå eit kommuneperspektiv. Det er positivt at Kommunal- og regionaldepartementet har varsla at ein skal innhente kunnskap om statlege krav til internkontroll i kommunane. Riksrevisjonen vurderer det slik at det er behov for tiltak som kan medverke til eit meir samordna regelverk for internkontroll.

Riksrevisjonen har merka seg at Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere om KOSTRA dekkjer behovet for styringsinformasjon i kommunesektoren og staten, og om informasjonsinnhentinga er effektiv. Riksrevisjonen vurderer det slik at det er behov for å vidareutvikle KOSTRA, slik at systemet får fleire indikatorar som gjev meir informasjon om resultatkvaliteten på dei kommunale tenestene. Dette vil gje både staten og kommunane betre styringsinformasjon om korleis ein når nasjonale mål på sentrale område, og det vil redusere behovet til kommunane for å utvikle egne kvalitetsindikatorar.

3 Tilrådingar frå Riksrevisjonen

- 1 Riksrevisjonen meiner det er behov for tiltak som kan medverke til større bevisstheit om det ansvaret kommunestyra har for styring og kontroll. Det er spesielt behov for tiltak som kan medverke til at kommunestyret får nødvendig styringsinformasjon på viktige område. Ein bør særleg tilpasse tiltak til dei behova og utfordringane som små kommunar har. Aktuelle tiltak som Riksrevisjonen meiner Kommunal- og regionaldepartementet bør vurdere, er:
 - hente inn meir kunnskap om korleis kommunane bruker dei lovpålagde styringsdokumenta – årsbudsjett og årsrapport – til styring etter mål og resultat
 - gje rettleiing om styring, spesielt med tanke på behovet for målretta og tilstrekkeleg styringsinformasjon til kommunestyret
- 2 Kommunal- og regionaldepartementet bør setje i verk ytterlegare tiltak som kan støtte internkontrollen til administrasjonssjefane. Ein bør særleg tilpasse tiltaka til behova og utfordringane i små kommunar.
- 3 Kommunal- og regionaldepartementet bør medverke til eit meir samordna og forenkla regelverk for internkontroll for kommunesek-

toren, som også er tilpassa behovet til små kommunar.

- 4 Kommunal- og regionaldepartementet bør medverke til at KOSTRA får fleire indikatorar som gjev informasjon om resultatkvaliteten på dei kommunale tenestene.

4 Oppfølging frå departementet

Når det gjeld tilrådinga frå Riksrevisjonen om tiltak som kan medverke til større bevisstheit om det ansvaret kommunestyra har for styring og kontroll, svarer statsråden at det ikkje er stilt krav om at kommunane skal leggje mål- og resultatstyring til grunn for verksemda. Departementet vurderer mål- og resultatstyring som eitt av fleire aktuelle styringsprinsipp. Kommunane står fritt til å velje korleis dei ønskjer å styre innanfor gjeldande lover og reglar. Departementet har ikkje planar om å endre regelverket på dette området.

Rapportering kan vere eit av fleire verkemiddel for å oppnå god styring og kontroll. Samtidig må ein finne det rette nivået for rapportering. Statsråden kan ikkje sjå at det er kritikkverdig at kommunestyra ikkje får rapportar som dei etter lova ikkje er pålagde å få. Statsråden peiker vidare på at manglande rapportering til kommunestyret ikkje utan vidare gjev grunnlag for ein konklusjon om manglande styring og kontroll eller eit dårleg tenestetilbod.

Kommunelova regulerer relativt nøye kva dei kommunale styringsdokumenta – som årsbudsjett og årsrapport – skal innehalde. Statsråden meiner det ikkje er grunn til å tru at desse dokumenta gjennomgåande ikkje har det innhaldet som lova krev.

Når det gjeld tilrådinga om å bidra med rettleiing overfor kommunane, viser statsråden til at departementet i perioden 2002–2007 har publisert tre rettleiarar om korleis kommunane kan styre verksemda si. I tillegg er departementet i gang med å utarbeide ein rettleiar om økonomiplanlegging i kommunane.

Statsråden stiller seg positiv til tilrådinga frå Riksrevisjonen om at Kommunal- og regionaldepartementet bør vurdere ytterlegare tiltak som kan støtte internkontrollen til administrasjonssjefane. Statsråden er einig i at internkontrollen til administrasjonssjefen er viktig, og viser til tiltak som alt er sette i verk, og som er omtalte i Riksrevisjonens undersøking.

Statsråden opplyser at departementet kontinuerleg arbeider med samordning av statleg politikk overfor kommunane, også når det gjeld regelverk for internkontroll. Departementet vil halde fram med dette arbeidet.

Elles er statsråden einig med Riksrevisjonen i at det er potensial for forbedring når det gjeld forvaltningsrevisjonar som kontrollerer resultata i tenestene.

Statsråden er einig i at Kommunal- og regionaldepartementet bør medverke til at KOSTRA får fleire indikatorar som gjev informasjon om resultat kvaliteten på dei kommunale tenestene. Det vil også framover bli arbeidd med å utvikle resultatindikatorar, noko departementet meiner er krevjande på grunn av eigenskapane til dei data som blir samla inn.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har undersøkt styringa og oppfølginga til kommunane av viktige tenesteområde med utgangspunkt i nasjonale mål som i stor utstrekning er lovpålagde krav. Mange kommunestyre får ikkje informasjon om tilstanden i desse tenestene.

Riksrevisjonen registrerer at statsråden meiner at manglande rapportering til kommunestyret ikkje utan vidare gjev grunnlag for ein konklusjon om manglande styring og kontroll eller eit dårleg tenestetilbod. Riksrevisjonen vil peike på at kommunane gjennom lov og forskrift har fått i oppgåve å produsere vesentlege nasjonale tenester. Kommunestyret er øvste ansvarlege for tenestene i kommunane. Riksrevisjonen meiner derfor det er nødvendig at kommunestyret, uavhengig av

kva for nokre styringsprinsipp kommunen nyttar, får tilstrekkeleg informasjon om tilstanden i tenestene lokalt. Styringsinformasjon er ein nødvendig føresetnad for å vareta omsynet i formålet i kommunelova om lokaldemokrati, optimal utnytting av ressursar og overordna nasjonale interesser.

Konsekvensen av mangelfull styringsinformasjon kan vere at kommunestyret ikkje har eit godt nok grunnlag til å gjere nødvendige endringar og prioriteringar, noko som gjev risiko for eit dårleg tenestetilbod og for at ein ikkje når nasjonale mål.

Styringsdokumenta til kommunane – blant anna årsbudsjett og årsrapport – skal sikre relevant informasjon om målsetjingane og resultata av verksemda til kommunen. Riksrevisjonen legg til grunn at dette også omfattar informasjon om tilstanden i tenestene. På bakgrunn av funna i undersøkinga meiner Riksrevisjonen at Kommunal- og regionaldepartementet bør få betre kunnskap om kommunane bruker styringsdokumenta slik ein har lagt til grunn i kommunelova. Riksrevisjonen meiner også at Kommunal- og regionaldepartementet bør gje kommunane meir rettleiing om styring og bruk av styringsinformasjon. Ein bør særleg tilpasse rettleiinga til behova og utfordringane til små kommunar.

Riksrevisjonen registrerer at departementet arbeider kontinuerleg med samordning av det statlege regelverket overfor kommunesektoren. Riksrevisjonen meiner det er behov for eit meir samordna og forenkla regelverk for internkontroll, og vil peike på at dette arbeidet bør få auka prioritet. Eit meir samordna og forenkla regelverk vil spesielt vere viktig for dei mindre kommunane.

Saka blir send Stortinget.

Vedteke i Riksrevisjonens møte 31. januar 2013.

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Martin Engset

Per Jordal

Synnøve Brenden

Berit Mørk

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Morten Lindevall Kallevig 22241319
Vår dato 18.12.2012 Vår referanse 2011/00945-224
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. lov om Riksrevisjonen
§ 18 annet ledd

STATSRÅD LIV SIGNE NAVARSET
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål*.

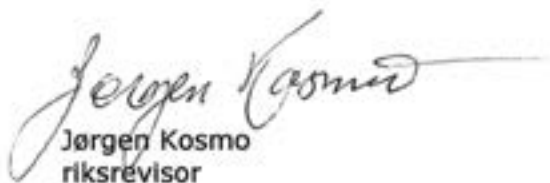
Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Miljøverndepartementet ved brev av 25. oktober 2012, og på departementenes svar av henholdsvis 19. november 2012, 6. desember 2012, 22. november 2012 og 22. november 2012. Departementenes kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dokumentet til Stortinget.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 9. januar 2013.

For riksrevisorkollegiet



Jørgen Kosmo
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Dykkar ref
2011/00945

Vår ref
10/3082-15

Dato
08.01.2013

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål

Eg viser til Riksrevisjonen sitt brev 18. desember 2012 med utkast til Dokument 3:X (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål*.

Om merknadene til Riksrevisjonen

Hovudføremålet med undersøkinga har vore å vurdere kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål. For å vurdere dette har Riksrevisjonen valt ut tre tenesteområde (grunnskulen, heimetenesta og avløpstenesta). Kommunane sine oppgåver er breie og mange. Det er viktig å understreke at denne undersøkinga berre gjeld desse tre utvalde områda, og at den difor neppe gjev grunnlag for å trekkje slutningar om kommunanes styring og kontroll på generelt grunnlag. Det er òg viktig å understreke at konsekvensar av styringa og kontrollen ikkje er ein del av undersøkinga til Riksrevisjonen. Undersøkinga seier altså ikkje noko om til dømes kvaliteten på det kommunale tenestetilbodet.

Eg vil peike på det kommunale sjølvstyret vi har i Noreg. Kommunane er ikkje underlagde andre statlege organ enn Stortinget som lovgjevar, så lenge ikkje andre underordningsforhold følgjer av lov. Regjeringa og departementa har såleis ikkje noko generelt styrings-, instruksjons- eller overprøvingsmynde over kommunane.

Dokumentutkastet inneheld ikkje ei nærare forklaring eller definisjon av kva Riksrevisjonen meiner med omgrepet "nasjonale mål". I sitt utkast til rapport som departementet mottok 25. oktober 2012, skriv Riksrevisjonen at dei legg til grunn ei vid forståing av omgrepet "nasjonale mål", som òg dekkjer nasjonale mål som kjem til uttrykk gjennom statlege styringssignal, prioriteringar og satsingar. Eg vil peike på at

kommunane først har ei forplikting i dét ei lov- eller forskriftsfesta oppgåve i form av ei kommunal plikt blir sett i kraft eller når kommunane tek imot øyremerkte middel med bestemte føresetnader. Nasjonale mål som ikkje er nedfelte i lov, forskrift eller føresetnader knytt til øyremerkte tilskot, kan difor ikkje vere relevante revisjonskriterium for måloppnåing i kommunane.

Eg registrerer Riksrevisjonens funn om at mange kommunestyre ikkje får systematisk rapportering om tilstand på dei tenesteområda som er undersøkt. Rapportering kan vere eitt av fleire verkemiddel for å oppnå god styring og kontroll. Samstundes må ein finne det rette nivået for rapporteringa. Detaljert rapportering til kommunestyret på alle kommunen sine ansvarsområde, gjev ikkje utan vidare god styring og kontroll. Rapporteringsvolumet kan bli for stort. Eg kan ikkje sjå at det er kritikkverdig at kommunestyra ikkje mottok rapportar som dei etter lov eller forskrift ikkje er pålagde å få.

Eg er samd med Riksrevisjonen i at det er eit potensiale for forbetring når det gjeld forvaltningsrevisjonar som kontrollerer resultat i tenestene, sjølv om det ikkje er krav om og neppe heller tenleg å gjennomføre forvaltningsrevisjon på alle tenesteområda i ein kommune kvart år. Dette handlar om kost-nytte-vurderingar. Forvaltningsrevisjonar skal baserast på ein overordna analyse av verksemda til kommunen mellom anna ut frå risikovurderingar.

Eg er ikkje overraska over at statlege sektorkrav kan påverke styringa og kontrollen til kommunane. Det er vel nært sjølvsgd at det i større grad vil bli rapportert på område der dette er lovpålagd samanlikna med område der det ikkje er lovpålagd rapportering. Eg vil likevel påpeike at manglande rapportering til kommunestyret ikkje utan vidare gjev grunnlag for ei slutning om manglande styring og kontroll. Endå mindre gjev det grunnlag for ei slutning om eit dårleg eller mangelfullt tenestetilbod.

Kommunelova pålegg kommunane å gjere vedtak om nærare bestemte styringsdokument. Årsbudsjett og årsberetning er blant desse. Lova regulerer relativt nøye kva desse dokumenta skal innehalde. Eg har ikkje grunn til å tru at desse dokumenta gjennomgåande ikkje skulle ha det innhaldet som lova påbyr. Så vidt eg kan sjå, meiner heller ikkje Riksrevisjonen at lovføresegnene som regulerer desse styringsdokumenta ikkje blir overheldt.

Om tilrådingane til Riksrevisjonen

- 1) Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for tiltak som bidrar til økt bevissthet om kommunestyrenes ansvar for styring og kontroll og spesielt behovet for å skaffe nødvendig styringsinformasjon på viktige områder. Tiltak bør særlig tilpasses små kommuners behov og utfordringer. Aktuelle tiltak som Riksrevisjonen mener Kommunal- og regionaldepartementet bør vurdere er:*

- *Hente inn mer kunnskap om hvordan kommunene bruker de lovpålagte styringsdokumentene – årsbudsjett og årsrapport – til styring etter mål og resultater*

Det er ikkje stilt krav om at kommunane skal leggje mål- og resultatstyring til grunn for verksemda si. Kommunal- og regionaldepartementet har lagt til grunn at kommunar kan ha fridom til å velje korleis dei ynskjer å styre verksemda si innanfor gjeldande lover og reglar. Kommunal- og regionaldepartementet har ikkje planar om å endre regelverket på dette området.

- *Bidra med veiledning på området, spesielt når det gjelder behovet for målrettet og tilstrekkelig styringsinformasjon til kommunestyret*

Kommunal- og regionaldepartementet vurderer mål- og resultatstyring som eit av fleire aktuelle prinsipp som kommunar kan nytte for styring av verksemda si. I den samanheng har Kommunal- og regionaldepartementet publisert tre rettleiarar om temaet. Føremålet med desse har vore å utvikle og tilpasse verktøyet til kommunal sektor;

- (1) Rettleiaren "Resultat og dialog – Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor" blei gjeven ut av Kommunal- og regionaldepartementet i 2002. Rettleiaren fokuserer på utviklinga av sjølv BMS-systemet. Sentrale omgrep i BMS og gode råd for innføring av verktøyet er presentert.
- (2) Rettleiaren "Resultatledelse – Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålingar i kommunal sektor" blei gjeven ut i 2004 og byggjer på erfaring frå praktisk bruk av resultatleiing basert på balansert målstyring. Rettleiaren har særleg fokus på verksemdleiarar, fordi denne gruppa spelar ei nøkkelrolle for at dette verktøyet skal bli en suksess. Det er verksemdleiarar som følgjer opp resultata frå undersøkingane som blir gjort hjå brukarar og tilsette, og det er dei som skal ha ansvaret for å setje inn tiltak.
- (3) Rettleiaren "Resultatledelse for lokalpolitikere" blei gjeven ut i 2007. Dei føregåande rettleiarane har hatt stort fokus på utvikling av sjølv målekarta og erfaring rundt bruk av målekart. Utarbeiding av målekart vil vere ei konkretisering av visjonar, strategiar og hovudmål, og prosessen rundt fastsetjing av visjon mv., det vil seie den politiske delen, og har i dei to tidligare prosjekta vore gjeve mindre fokus. Føremålet med denne rettleiaren har vore å samle erfaringar om politikarane sin bruk av balansert målstyring/resultatleiing.

I tillegg har Kommunal- og regionaldepartementet under utarbeiding ein rettleiar om økonomiplanleggjing i kommunane. Målsettinga med rettleiaren er at den skal bidra til god praksis for langsiktig økonomiplanleggjing i kommunane. Rettleiaren skal fremje løysingar for god økonomiforvaltning på politisk og administrativt nivå i samsvar med gjeldande reglar.

- 2) *Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for at Kommunal- og regionaldepartementet iverksetter ytterligere tiltak som kan støtte administrasjonssjefens internkontroll. Tiltak bør særlig tilpasses små kommuners behov og utfordringer.*

Internkontrollen til administrasjonssjefen er viktig, og eg har sett i verk fleire tiltak for å støtte dette arbeidet. Som Riksrevisjonen skriv, har departementet gjort framlegg om å innføre eit krav i kommunelova om rapportering om internkontrollen i årsberetninga til kommunen. Framlegget blei vedteke av Stortinget 17. desember 2012. Departementet har òg gjeve økonomisk støtte til eit nettverksarbeid i kommunane i regi av KS for å styrkje internkontrollen til administrasjonssjefen. I tillegg har departementet tidlegare innhenta rapportar om dette temaet mellom anna for å styrkje vårt eget kunnskapsgrunnlag.

I Meld. St. 12 (2011-2012) er det eit eget kapittel om administrativ styring og kontroll i kommunane (kapittel 10). I meldinga gjev departementet uttrykk for at det er behov for ei kunnskapsinnhenting om dei gjeldande statlege krava til internkontrollen i kommunane.

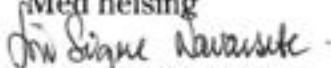
Eg er positiv til å vurdere om departementet kan kome med fleire tiltak for å støtte internkontrollarbeidet til administrasjonssjefen.

- 3) *Kommunal- og regionaldepartementet bør bidra til et mer samordnet og forenklet regelverk for internkontroll for kommunesektoren, som også er tilpasset små kommuners behov.*

I departementet arbeider vi kontinuerleg med samordning av staten sin politikk overfor kommunane, også når det gjeld regelverk for internkontroll. Vi vil halde fram med dette arbeidet.

- 4) *Kommunal- og regionaldepartementet bør bidra til at KOSTRA får flere indikatorer som gir informasjon om resultat kvaliteten på de kommunale tjenestene*

Det har over fleire år vore arbeidd for å få fleire kvalitetsindikatorar, også resultatsindikatorar, i KOSTRA. Framleis er det relativt få indikatorar som gir informasjon om resultat. Det vil også framover bli jobba med å vurdere og å utvikle indikatorar for resultat i KOSTRA. Gitt eigenskapane til data som blir samla inn i KOSTRA, så vil departementet peike på at dette er krevjande. Arbeidet skjer i KOSTRA sine arbeidsgrupper som er breitt samansatt, blant anna av fagdepartementa, direktorat, kommunane, Kommunal- og regionaldepartementet og andre relevante organisasjonar som har eigenskap til informasjonen.

Med helsing

Liv Signe Navarsete

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøking av kommunane si
styring og kontroll med tenester
med nasjonale mål

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standardar for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innleiing	29		
1.1	Bakgrunn	29		
1.2	Mål og problemstillingar	29		
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	30		
2.1	Om bruken av nasjonale mål i undersøkinga	30		
2.2	Datainnsamling	31		
2.2.1	Spørjeundersøkingar	31		
2.2.2	Djupundersøkingar	31		
2.2.3	Statistikk og sekundærdata	32		
2.2.4	Intervju med aktuelle departement og KS	32		
3	Revisjonskriterium	33		
3.1	Krav til styring i kommunane	33		
3.2	Krav til eigenkontroll i kommunane	34		
3.2.1	Generelle krav til internkontroll i kommunane	34		
3.2.2	Sektorvise krav til internkontroll i kommunane	35		
3.2.3	Krav til kontrollutval i kommunane	36		
3.3	Det overordna ansvaret til Kommunal- og regionaldepartementet	37		
4	Kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål	38		
4.1	Styring etter mål og resultat	38		
4.1.1	Kommunestyra sine mål for kvalitet i tenestene	38		
4.1.2	Rapportering til kommunestyra om tilstand eller kvalitet på tenestene	40		
4.1.3	Statleg sektorstyring	42		
4.2	Administrasjonssjefanes kontroll med kvaliteten på tenestene	44		
4.2.1	Delegering av fullmakter	44		
4.2.2	Formidling av mål eller krav til kvalitet i tenestene	44		
4.2.3	Eininganes rapportering om tilstand eller kvalitet i tenestene	45		
4.2.4	Brukarundersøkingar som grunnlag for oppfølging av tenestekvalitet	47		
4.2.5	Evalueringar som grunnlag for oppfølging av tenestekvalitet	47		
4.2.6	KOSTRA og andre statlege rapporteringssystem som grunnlag for oppfølging av tenestekvalitet	48		
4.2.7	Administrasjonssjefanes oppfølging av internkontroll i einingane	49		
4.2.8	Avvikssystem som grunnlag for oppfølging av kvalitet i tenestene	52		
4.2.9	Risikovurderingar av kvalitet i tenesta	53		
4.2.10	Administrasjonssjefanes utfordringar når det gjeld å følgje opp tenesteutøvande einingar	54		
4.2.11	Kva administrasjonssjefane legg vekt på i oppfølging av tenesteutøvande einingar	56		
4.3	Kontrollutvalas medverking til kontroll med kvaliteten på tenestene	57		
5	Kommunal- og regionaldepartementets ansvar når det gjeld styring og kontroll i kommunane	59		
5.1	Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av styring og kontroll i kommunane	59		
5.2	Samordning av statlege krav til styring og kontroll i kommunane	60		
6	Vurderingar	62		
6.1	Mange kommunar har svak styring og kontroll med tenester som er viktige for brukarane	62		
6.2	Ulike statlege sektorkrav og kommunestorleik påverkar styring og kontroll i kommunane	64		
6.3	Kommunal- og regionaldepartementet har i liten grad innhenta informasjon om bruken av lovpålagde styringsdokument i kommunane og i liten grad medverka til å samordne krava til internkontroll	64		
7	Referanseliste	66		

Tabelloversikt

Tabell 1	Svarprosent for spørjeundersøkingane	31
Tabell 2	Del av kommunane der måla kjem fram i årsbudsjettet (inkludert økonomiplan/handlingsprogram) for 2012	39
Tabell 3	Del av kommunane som rapporterer i årsrapporten for 2011	41
Tabell 4	Rapportering til kommunestyra i 2011 på tre utvalde område	42

Figuroversikt

Figur 1	Har kommunestyret sett konkrete mål som gjeld for 2012 på utvalde område? Tal i prosent	38
Figur 2	Rapporterte den administrative leiinga i kommunen i 2011 til kommunestyret om tilstand eller kvalitet på utvalde område?	40
Figur 3	I kva grad har den administrative leiinga i kommunen for 2012 formidla mål eller krav til kvalitet i tenestene gjennom skriftlege planar, leiaravalar, brev eller liknande?	45
Figur 4	Kor ofte har eininga di rapportert skriftleg til den administrative leiinga i kommunen om tilstand eller kvalitet på utvalde område etter januar 2011?	46
Figur 5	I kva grad nytta den administrative leiinga i kommunen brukarundersøkingar i oppfølging av kvalitet i tenestene i 2011?	46
Figur 6	I kva grad nytta den administrative leiinga i kommunen evalueringar i oppfølging av kvalitet i tenestene i 2011?	47
Figur 7	I kva grad nytta den administrative leiinga i kommunen KOSTRA i oppfølging av kvalitet i tenestene i 2011?	48
Figur 8	I kva grad har den administrative leiinga i kommunen i 2011 sett til at ei tenesteutøvande eining har etablert internkontroll på utvalde område?	50
Figur 9	I kva grad bruker den administrative leiinga i kommunen informasjon om avvik om kvalitet til systematisk forbedringsarbeid overfor tenesteutøvande einingar?	53

Figur 10	Har den administrative leiinga i kommunen i 2011 gjennomført skriftlege risikovurderingar av kvalitet i tenestene?	54
Figur 11	I kva grad meiner du at følgjande moment er ei utfordring for god oppfølging av tenesteutøvande einingar i kommunen din?	55
Figur 12	I kva grad legg den administrative leiinga i kommunen vekt på følgjande tilhøve i oppfølging av tenesteutøvande einingar?	56
Figur 13	Har kommunestyret i 2011 fått ein eller fleire forvaltningsrevisjonsrapportar på følgjande område?	56

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Eksempel på mål om kompetanse i pleie og omsorg	38
Faktaboks 2	Etterslep i vedlikehald av avløpsnettet	39
Faktaboks 3	Tilbodet frå kommunane til demente i heimetenesta	40
Faktaboks 4	Utfordringar når det gjeld kompetanse i kommunane	41
Faktaboks 5	Eksempel på bruk av årsbudsjett og årsrapport i ein kommune	42
Faktaboks 6	Eksempel på bruk av den årlege tilstandsrapporten for grunnskolen	43
Faktaboks 7	Om kvalitetsomgrepet og kvalitetsforbetring i pleie og omsorg	43
Faktaboks 8	Eksempel frå kommune med styringsutfordringar	44
Faktaboks 9	Eksempel frå ein stor kommune som stiller skriftlege krav til kvalitet i tenestene	45
Faktaboks 10	Eksempel på styringsutfordringar frå ein kommune utan lokale mål for grunnskolen	45
Faktaboks 11	Mangelfull rapportering om avløp	49
Faktaboks 12	Manglande internkontroll med retten til eit godt psykososialt miljø	50
Faktaboks 13	Manglande internkontroll med ernæring	50
Faktaboks 14	Kommune med manglande rutinar for førebygging og behandling av underernæring	51

Faktaboks 15	Manglande prosedyrar for legemiddelhandtering	51
Faktaboks 16	Om avvikssystem og læring av egne feil i heimetenestene	52
Faktaboks 17	Risikovurderingar i heimetenesta	54
Faktaboks 18	Eksempel frå kommune med liten kapasitet til å følgje opp dei tenesteutøvande einingane	55
Faktaboks 19	Eksempel frå kommune som har god økonomistyring som overordna mål	57
Faktaboks 20	Uttale frå Kommunal- og regionaldepartementet om årleg forvaltningsrevisjon	57
Faktaboks 21	Manglande kapasitet i revisjonsselskapa	58

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Kommunane har ei sentral rolle i den offentlege tenesteproduksjonen. Dei 429 kommunane i Noreg har i 2012 samla inntekter på 408 mrd. kroner (Prop. 110 S (2011–2012), s. 58). Omtrent halvparten av utgiftene til kommunane går til pleie og omsorg og grunnskole (SSB 2012b). I tillegg har kommunane ansvar for andre viktige oppgåver som barnehagar, helsetenester, sosialtenester, barnevern og tekniske tenester.

Svak styring og kontroll med tenestene i kommunane kan få alvorlege konsekvensar. Det kan medføre at brukarane ikkje får dei tenestene dei skal ha, at det er lite effektiv utnytting av ressursane, at feil og manglar ikkje blir oppdaga, og at ein ikkje når nasjonale mål.

Gjennomføringa av dei kommunale tenestene skjer i eit spenningsfelt mellom det lokale sjølvstyret og statleg styring. Stortinget har slått fast at rammestyring skal vere hovudprinsippet for den statlege styringa av kommunesektoren. Formålet med rammestyring er blant anna at kommunane skal ha eit handlingsrom til å fastsetje eigne mål og gjere lokale prioriteringar og tilpasse tenestene etter lokale forhold (Meld. St. 12 (2011–2012), s. 5–7). Kommuneleova legg til rette for at kommunane kan styre etter mål og resultat.

Det kommunale sjølvstyret står for eit sett av viktige verdiar, men må fungere innanfor rammene av nasjonale mål (Meld. St. 12 (2011–2012) s. 12; Innst. 270 S (2011–2012), s. 42). Statlege mål om likeverdige tenester, rettstryggleik for den enkelte innbyggjaren, ei berekraftig utvikling og effektivitet gjev behov for statleg styring som avgrensar fridomen til kommunane (Ot.prp. nr. 42 (1991–92)). Staten har sett nasjonale mål og minstekrav til kvalitet på mange av dei kommunale tenestekområda.

Kommunane har eit sjølvstendig ansvar for å kontrollere eiga verksemd. Kommunestyret har, som det øvste organet i kommunen, eit særskilt ansvar for å føre tilsyn med om kommunen når dei måla som er fastsette. Tilsynsansvaret til kommunestyret blir vareteke ved hjelp av eit kontrollutval som skal føre kontinuerleg tilsyn med

den kommunale forvaltninga på vegner av kommunestyret, og ved at administrasjonssjefen har fått eit sjølvstendig ansvar for å ha "betryggende kontroll" med administrasjonen. Den administrative internkontrollen er viktig for moglegheitene for folkevald styring og påverkar i kva grad ein når nasjonale mål på sektorområda (Meld. St. 12 (2011–2012), s. 9).

Kommunal- og regionaldepartementet har eit overordna ansvar for kommunal sektor. Departementet har forvaltningsansvaret for kommunelova som gjev dei overordna juridiske rammene for kommunane. Departementet har også ansvaret for å samordne den statlege styringa av kommunane.

1.2 Mål og problemstillingar

Formålet med undersøkinga er å vurdere den styringa og kontrollen kommunane har med tenester med nasjonale mål. Det er også eit mål å undersøkje i kva grad Kommunal- og regionaldepartementet varetek det overordna ansvaret sitt når det gjeld styring og kontroll i kommunane.

Problemstillingar i undersøkinga er:

- 1 I kva grad har kommunane styring og kontroll med tenester med nasjonale mål?
 - a) I kva grad styrer kommunestyra etter mål og resultat?
 - b) I kva grad har administrasjonssjefane "betryggende kontroll" med kvaliteten på tenestene?
 - c) I kva grad medverkar kontrollutvala til kontroll av kvaliteten på tenestene?
- 2 I kva grad varetek Kommunal- og regionaldepartementet ansvaret sitt når det gjeld styring og kontroll i kommunane?
 - a) I kva grad varetek Kommunal- og regionaldepartementet ansvaret sitt som forvaltar av føresegnene om styring og kontroll i kommunelova?
 - b) I kva grad varetek Kommunal- og regionaldepartementet samordningsansvaret sitt når det gjeld styring og kontroll i kommunane?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

2.1 Om bruken av nasjonale mål i undersøkinga

Staten har sett nasjonale mål og krav til kvalitet og innhald i mange kommunale tenester. For å vurdere om kommunane har styring og kontroll med tenester med nasjonale mål, har vi teke utgangspunkt i ti nasjonale sektormål for tenestekvalitet innan grunnskole, heimeteneste og avløp. I undersøkinga kartlegg vi om kommunane har styring og kontroll med tenestekvaliteten på desse områda.

Omgrepet "nasjonale mål" omfattar i denne undersøkinga både lov- og forskriftsfesta krav som er bindande for kommunane, og sentrale mål som kjem til uttrykk gjennom statlege styrings-signal, prioriteringar og satsingar. Nedanfor følgjer ein omtale av dei utvalde nasjonale områda:

Læringsresultat i grunnskolen

Eit sentralt mål for kvalitet i grunnskolen er at alle elevar som går ut av grunnskolen, skal meiste grunnleggjande ferdigheiter som gjer dei i stand til å ta vidareutdanning og delta i arbeidslivet (St.meld. nr. 31 (2007–2008), s. 11). Staten har utarbeidd indikatorar for å måle dei grunnleggjande ferdigheitene til elevane (læringsresultat).

Mobbing i grunnskolen

Det er eit sentralt mål at alle elevar skal inkludera og oppleve meistring (St.meld. nr. 31 (2007–2008), s. 11). Ifølgje opplæringslova (§ 9a–1) har alle elevar rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremmar helse, trivsel og læring. Regjeringa har som part i *Manifest mot mobbing 2011–2014* forplikta seg til å arbeide for at alle barn og unge skal ha eit godt og inkluderande oppvekst- og læringsmiljø med nulltoleranse for mobbing (Kunnskapsdepartementet 2011).

Kompetanse i grunnskolen

Etter opplæringslova § 10–1 skal dei som blir tilsette i undervisningsstillingar i grunnskolen, ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Stortinget har i 2012 vedteke endringar i opplæringslova som inneber at ein skjerpar kravet til kompetanse.

Tilbodet til demente i heimetenesta

I Omsorgsplan 2015 kjem det fram at ein bør setje demens øvst på prioriteringslista til omsorgstenestene, og at det blant anna er viktig å styrkje heimetenesta. Det er viktig at heimebuande med demens får eit tilrettelagt butilbod og dagtilbod (St.meld. nr. 25 (2005–2006), s. 13, 46, 57).

Ernæring i heimetenesta

I Omsorgsplan 2015 (St.meld. nr. 25 (2005–2006)) blir det lagt vekt på at mat og måltid er ein viktig del av verksemda til omsorgstenestene, blant anna i heimetenesta. Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstenestene skal sikre at personar som får pleie- og omsorgstenester, får dekt dei grunnleggjande behova sine, som blant anna tilstrekkeleg med næring, variert og helsefremmande kosthald og tilpassa hjelp ved måltid.

Legemiddelhandtering i heimetenesta

Forskrift om legemiddelhandtering inneheld blant anna krav til kompetanse, prosedyrar og rutinar ved legemiddelhandtering. Formålet med forskrifta er å medverke til å sikre riktig og god legemiddelhandtering.

Kompetanse i heimetenesta

Ifølgje St.meld. nr. 25 (2005–2006) er det eit mål å heve det formelle utdanningsnivået i omsorgstenestene og å skape ei større fagleg breidd. Det kjem fram i meldinga at den delen med høgskoleutdanning bør aukast, og den delen med tilsette utan fagutdanning bør reduserast (s. 12, 16).

Fornyng av avløpsnett

På avløpsområdet er målet til styresmaktene å verne miljøet mot uheldige verknader av utslepp av sanitært og kommunalt avløpsvatn (forureiningsforskrifta § 11-1). Det er eit hovudmål å sikre at avløpsnettet er funksjonelt heile tida, slik at det ikkje er årsak til forureiningar, og slik at komande generasjonar ikkje får store kostnader til vedlikehald og oppgraderingar, jf. kommentarar til forureiningsforskrifta. Som ansvarleg eigar av avløpsnettet skal kommunane dimensjonere, byggje og halde ved like avløpsnettet, særleg med tanke på blant anna å førebyggje lekkasjar og avgrense forureining (forureiningsforskrifta § 12-7, 13-6, 14-5).

Overløp eller lekkasjar frå avløpsnettet

Målet om eit funksjonelt avløpsnett inneber minst mogleg utslepp frå overløp og lekkasjar, jf. kommentarar til forureiningsforskrifta.

Kompetanse i avløpstenesta

Det er ikkje sett eksplisitte mål eller krav om kompetanse for avløpstenesta, men eit tilstrekkeleg kompetent personell er ein føresetnad for at ein kan lukkast med å halde avløpsnettet funksjonelt, jf. kommentarar til forureiningsforskrifta (NOU 2010:10, s. 107).

2.2 Datainnsamling

Problemstillingane i undersøkinga blir belyste gjennom:

- fire spørjeundersøkingar til leiarar i alle kommunane
- djupundersøkingar i fire kommunar
- intervju med aktuelle departement og KS
- statistikk og sekundærdata

Data som er innhenta, dekkjer i hovudsak perioden 2010–2012.

2.2.1 Spørjeundersøkingar

Våren 2012 vart det gjennomført fire elektroniske spørjeundersøkingar til leiarar i alle kommunane. Den eine spørjeundersøkinga vart send til administrasjonssjefane i alle kommunane. Dei tre andre vart sende til alle ungdomsskoleleiarane, alle leiarane for heimetenesta og alle leiarane for avløpstenesta.

Formålet med spørjeundersøkinga er å kartlegge om kommunane nyttar styrings- og kontrollsystema til å følgje opp tenestekvalitet og nasjonale mål. Spørjeundersøkinga til administrasjonssjefane legg vekt på rolla til kommunestyret, medan spørjeundersøkinga til tenesteleiarane i større grad belyser oppfølging av tenestene frå den administrative leiinga i kommunen.

Omgrepet "administrativ leiing i kommunen" blir nytta som samlenemning for alle administrative leiarnivå over dei tenesteutøvande einingane i kommunen. Det vil seie at omgrepet omfattar administrasjonssjef (ev. byrådsleiar), kommunalsjefar, direktørar, sektorleiarar og liknande. Mange av spørsmåla i dei fire spørjeundersøkingane er identiske og gjev grunnlag for samanlikningar på tvers av dei undersøkte tenestekområda, mellom ulike nivå og mellom ulike typar kommunar.

Tabell 1 Svarprosent for spørjeundersøkingane. Absolutte tal, prosent i parentes

Spørjeundersøking:	Distribuert	Gjennomført (N)
Administrasjonssjefar	429	326 (76 %)
Ungdomsskoleleiarar	1094	716 (65 %)
Leiarar for heimetenesta	634	499 (79 %)
Leiarar for avløpstenesta	429	324 (76 %)

Fråfallsanalysen viser at svarprosenten er noko lågare for dei minste kommunane i spørjeundersøkinga til administrasjonssjefane¹, leiarane for heimetenesta² og leiarane for avløpstenesta³. I spørjeundersøkinga til ungdomsskoleleiarane er det ingen forskjell i svarprosent mellom små og store kommunar⁴.

Det er gjennomført statistiske analysar for å vurdere eventuelle samanhengar mellom storleiken på kommunen og svara på utvalde spørsmål frå spørjeundersøkinga. Samanlikning av ulike grupper av kommunar er basert på definisjonen til Statistisk sentralbyrå (SSB). Små kommunar har færre enn 5 000 innbyggjarar, mellomstore har frå 5 000 til 19 999 innbyggjarar, og store kommunar har 20 000 eller fleire innbyggjarar.

2.2.2 Djupundersøkingar

Det er gjennomført djupundersøkingar i fire kommunar med ulike storleik. Dei valde kommunane er Kristiansand, Horten, Åsnes og Naustdal. Desse kommunane varierer også når det gjeld økonomi og organisatoriske løysingar. Formålet med djupundersøkingane har vore å forstå korleis styrings- og internkontrollmekanismar i kommunane fungerer, og korleis dei utvalde områda blir følgde opp.

I djupundersøkingane er det gjennomført intervju med ordføraren, administrasjonssjefen, kommunalsjefar og éin tenesteleiar innanfor kvar av dei tre utvalde sektorane. Vi har gjort analysar av lov- pålagde styringsdokument, som kommuneplan, økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport for 2010 og 2011. Andre kommunale styringsdokument, som for eksempel handlingsplanar, leiaravtalar, risikovurderingar, planar og rapportar for verksemder, er også gått gjennom.

- 1) Administrasjonssjefane: Svarfordelinga til store, mellomstore og små kommunar er 79 %, 82 % og 71 %.
- 2) Heimetenesteleiarane: Svarfordelinga til store, mellomstore og små kommunar er 80 %, 82 % og 75 %.
- 3) Avløpsleiarane: Svarfordelinga til store, mellomstore og små kommunar er høvesvis 85 %, 76 % og 73 %.
- 4) Ungdomsskoleleiarane: Svarfordelinga til store, mellomstore og små kommunar er 65 %, 66 % og 65 %.

Det er gjennomført intervju med leiaren i kontrollutvalet, kommunerevisoren og sekretæren i kontrollutvalet. I tillegg har vi analysert sentrale dokument frå kontrollutvalet.

2.2.3 Statistikk og sekundærdata

Vi har gått gjennom sentrale stortingsdokument, nasjonale tilsynsrapportar, utgreiingar og evalueringar som belyser styring og kontroll i kommunane. Vi har også nytta KOSTRA og andre nasjonale statistikkjelder.

2.2.4 Intervju med aktuelle departement og KS

Til slutt i undersøkinga er det gjennomført intervju med Kommunal- og regionaldepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Miljøverndepartementet og KS. Formålet har vore å innhente synspunkt på resultat av undersøkinga. Kommunal- og regionaldepartementet og KS har i tillegg vorte intervjuet om korleis departementet varetek det overordna ansvaret sitt når det gjeld styring og kontroll i kommunane.

3 Revisjonskriterium

3.1 Krav til styring i kommunane

I formålsparagrafen i kommunelova er det lagt vekt på omsynet til det lokale folkestyret, optimal utnytting av tilgjengelege ressursar og overordna nasjonale interesser (kommunelova § 1; Ot.prp. nr. 42 (1991–1992), s. 446; Innst. O. nr. 95 (1991–1992)).

Ifølgje Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) er mål- og resultatstyring viktig for å vareta prinsippet i formålsparagrafen i kommunelova om optimal utnytting av tilgjengelege ressursar for å kunne gje eit best mogleg tenestetilbod, også internt i kommunesektoren. Som det overordna organet i eit system med mål- og resultatstyring vil kommunestyret ha som ei viktig oppgåve å trekkje opp hovudlinjene for verksemda gjennom å fastsetje resultatmål og dei økonomiske rammene som desse skal realiserast innanfor (s. 5). I proposisjonen peiker ein vidare på at mål- og resultatstyring føreset god rapportering til kommunestyret, blant anna for å sikre reell demokratisk innverknad (s. 28).

Føresegnene i kommunelova er utforma slik at ein kan bruke mål- og resultatstyring i kommunane. Dette gjeld særleg føresegnene i kommunelova om styringsreiskapar, det vil seie årsbudsjett, årsrekneskap, årsmelding og økonomiplan og KOSTRA (Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 5 og 23), jf. også Innst. O. nr. 82 (1999–2000)). I merknader til forskrifta om årsbudsjett går det fram at forskrifta legg til rette for at kommunane kan drive utstrakt målstyring, men at det ikkje er noko krav. Etter allment aksepterte prinsipp for styring bør ein setje mål for verksemda og etablere system for resultatoppfølging.

Mål- og resultatstyring er ei styringsform som inneber at ein har søkjelys på samanhengen mellom målsetjingar og dei resultata ein oppnår. I Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) går det fram kva for nokre element som bør inngå i mål- og resultatstyring (s. 24):

- Mål: Ein grunnleggjande føresetnad for å styre er å vite kva ein vil. Måla bør beskrive det resultatet som ein skal oppnå, og ikkje dei aktivitetane som er nødvendige for å nå eit mål.

Resultatmåla bør vere objektivt målbare, tidsbestemte, realistiske og utviklande.

- Planlegging: Ein må utarbeide konkrete handlingsplanar for å realisere dei definerte resultatmåla. Verksemda må skissere kva for nokre tiltak som kan gje dei resultata ein ønskjer. Ein må planleggje med utgangspunkt i resultatmåla.
- Gjennomføring: Iverksetjing av dei planlagde aktivitetane.
- Registrering og samanlikning av resultat: Verksemda må etter gjennomføringa registrere resultat og samanlikne desse med resultatmåla. Ei slik evaluering er nødvendig for læring og vidare planlegging. Evalueringa kan medføre at gjennomføringa held fram som før, målet blir omformulert, eller at ein set i verk tiltak for å sikre betre måloppnåing.

Det kan vere vanskeleg å finne gode objektive resultatmål i kommunale verksemder, og i slike tilfelle bør ein akseptere andre resultatindikatorar og meir kvalitative vurderingar (Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 26; Innst. O. nr. 82 (1999–2000)).

Kommunane er pålagde å utarbeide fire overordna styringsdokument. Dette er kommuneplan, økonomiplan, årsbudsjett og årsmelding/-rekneskap. Styringsdokumenta kan inngå i eit mål- og resultatstyringssystem i kommunen.

Kommuneplanen skal vareta kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgåver og bør omfatte alle viktige mål og oppgåver i kommunen. Kommuneplanen skal ha ein handlingsdel som viser korleis planen skal følgjast opp dei fire følgjande åra eller meir og reviderast årleg. I samfunnsdelen i kommuneplanen skal kommunen ta stilling til langsiktige utfordringar, mål og strategiar for kommunen som heilskap og kommunen som organisasjon (plan- og bygningslova §§ 11-2, 11-1).

Etter § 44 i kommunelova skal kommunestyret ein gong i året vedta ein rullerande økonomiplan for dei fire neste budsjettåra. Planen skal leggjast til grunn ved budsjettarbeidet og anna planleggingsarbeid i kommunen (Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 27).



Kommunestyret har, som det øvste organet i kommunen, eit tilsynsansvar for den kommunale forvaltninga.

Kjelde: NTB Scanpix

Vidare skal kommunestyret innan utgangen av året vedta budsjett for det komande kalenderåret. Årsbudsjettet er ein bindande plan for bruken av midlar i kommunane i budsjettåret. Årsbudsjettet skal vere sett opp på ein oversiktleg måte. Prioriteringane til kommunestyret, og dei målsetjingane og premissane som årsbudsjettet byggjer på, skal kome tydeleg fram (kommunelova §§ 45.1, 46.1, 46.4). Ifølgje forarbeida skal føresegnene medverke til å sikre at brukarane (blant andre innbyggjarane i kommunen) får tilgang til relevant informasjon. I årsbudsjettet vil kommunestyret kunne fastsetje mål og resultatkrav (Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 27, 190).

Kommunen skal for kvart kalenderår utarbeide årsrekneskap og årsmelding, som kommunestyret skal vedta. I årsmeldinga skal ein opplyse om tilhøve som er viktige for å kunne bedømme den økonomiske stillinga til kommunen og resultatet av verksemda, og om andre tilhøve som har mykje å seie for kommunen (kommunelova §§ 48.1, 48.2 og 48.5). I årsrekneskapen og årsmeldinga vil kommunestyret få informasjon om resultatoppnåinga (Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 27).

Bruken av KOSTRA vil kunne gje kommunane eit betre grunnlag for intern styring, planlegging og budsjettering ved at nøkkeltala gjer det mogleg å vurdere måloppnåing i forhold til politiske prioriteringar, og dei gjev grunnlag for å samanlikne med andre kommunar (Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 27).

3.2 Krav til eigenkontroll i kommunane

Kommunestyret har, som det øvste organet i kommunen, eit tilsynsansvar for den kommunale forvaltninga (kommunelova § 76). I dette ansvaret ligg det at kommunestyret skal sjå til at verksemda er organisert slik at kommunen når dei måla som er sette, og at ein førebyggjer og unngår materielle og prosessuelle feil. Dette inneber at kommunestyret har ansvar for at kontroll- og tilsynsverksemda er innretta slik at ein tek omsyn til særlege risikofaktorar i den organiseringa ein vel.

Tilsynsansvaret medfører plikt til å skaffe informasjon om verksemda når dei måla som er fastsette innanfor dei prosedyrekrava som gjeld. Kommunestyret har plikt til å gripe inn og gjere nødvendige endringar dersom verksemda ikkje når måla sine på ein tilfredsstillande måte (Ot.prp. nr. 17 (2008–2009), s. 17).

Tilsynsansvaret til kommunestyret blir vareteke gjennom to linjer – kontrollutvalet, som blir utnemnd av kommunestyret, og administrasjonssjefen, som blir tilsett av kommunestyret (Ot.prp. nr. 17 (2008–2009), s. 20).

3.2.1 Generelle krav til internkontroll i kommunane

Det går fram av kommunelova § 23.2 at administrasjonssjefen skal sjå til at dei sakene som blir lagde fram for folkevalde organ, er forsvarleg utgreidde, og at vedtak blir sette i verk. Administrasjonssjefen skal syte for at administrasjonen blir driven i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar, og ha "betryggende kontroll" med verksemda.

Det følgjer av forarbeida at kravet om "betryggende" kontroll i praksis betyr at administrasjonssjefen har eit overordna ansvar for at kommunen har forsvarleg internkontroll. Føresegna er i tråd med allment aksepterte leiingsprinsipp om at leiaren av ei verksemd har plikt til å etablere rutinar og system som blant anna skal medverke til å sikre at organisasjonen når dei måla som er sette. Føresegna er generell og inneheld ikkje krav om særskilde system eller aktivitetar ((Ot.prp. nr. 70 (2000–2003), s. 14; Innst. O. nr. 19 (2003–2004), Meld. St. 12 (2011–2012), s. 108)).

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) (s. 13) blir internkontroll definert som ein prosess, sett i verk av leiinga i verksemda og dei tilsette, med det for-

målet å sikre at ein når måla på følgjande område:

- målretta og kostnadseffektiv drift
- påliteleg ekstern rapportering
- at ein overheld gjeldande lover og regelverk

Denne definisjonen tilsvare definisjonen som blir nytta i COSO-rammeverket, som er eit internasjonalt anerkjent rammeverk for internkontroll (Ot. prp. nr. 17 (2008–2009), s. 19). Ifølgje COSO består intern kontroll av fem innbyrdes relaterte komponentar som reflekterer den måten leiinga styrer verksemda på. Komponentane heng saman og er eit kriterium på om systemet er effektivt (COSO 1996, s. 4–13). Leiinga i verksemda har ansvar for at

- det er etablert eit tilfredsstillande *kontrollmiljø*. Kontrollmiljøet set standarden for ein organisasjon når det gjeld å påverke haldninga dei tilsette har til kontroll og styring, og danner grunnlaget for dei andre kontrollkomponentane.
- det blir gjennomført *risikovurderingar*. Risikovurdering består av identifisering og analyse av risikoar som er relevante for målsetjingane til verksemda. Identifiseringa og analysen danner så eit grunnlag for korleis ein skal handtere risiko.
- det blir gjennomført *kontrollaktivitetar*. Kontrollaktivitetar er handlingsplanar og rutinar som sikrar at direktiva til leiinga blir gjennomførte. Dei syter for at ein utfører nødvendige handlingar for å handtere risikoar som kan hindre at ein når målsetjingane for verksemda.
- det er etablert *informasjons- og kommunikasjonssystem*. Viktig informasjon må identifiserast og formidlast til riktig tid og gjere dei tilsette i stand til å utføre ansvarsoppgåvene sine. Effektiv kommunikasjon må gjennomsyre organisasjonen både vertikalt og horisontalt.
- internkontrollen blir overvaka. Interne kontrollsystem treng overvaking for å vurdere kor effektive dei er over tid. Dette oppnår ein gjennom kontinuerleg overvaking, frittstående evalueringar eller ved ein kombinasjon av dei to. Overvaking av den interne kontrollen er også ei oppgåve for leiinga.

Ein bør tilpasse internkontrolltiltak etter eigenarten til verksemda, og dei bør forankrast på overordna nivå for å sikre relevans og eit fullstendig risikobilde.

3.2.2 Sektorvise krav til internkontroll i kommunane

Kommunelova har eit overordna krav om heilskapleg internkontroll, medan sektorregelverket

har meir detaljerte krav til internkontroll i kommunane. Kommunane må ta omsyn til særskilde sektorkrav til internkontroll i arbeidet med den overordna internkontrollen (Meld. St. 12 (2011–2012), s. 109).

Grunnskolen

Som skoleeigar skal kommunen ha eit forsvarleg system for å vurdere om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte (opplæringslova § 13-10). Kommunen skal også ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og frå nasjonale kvalitetsvurderingar. Skoleeigar står i utgangspunktet fritt til å utforme eit forsvarleg system som er tilpassa lokale tilhøve, men systemet skal vere eigna til å avdekkje eventuelle tilhøve som er i strid med lovverket, og sikre at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004), s. 21; Innst. O. nr. 92 (2003–2004)). Kommunen skal utarbeide ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa når det gjeld læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Skoleeigar (kommunestyret) skal drøfte den årlege rapporten (opplæringslova § 13-10).

Etter § 9a-4 i opplæringslova skal skolane drive eit systematisk arbeid (internkontroll) for å fremme helse, miljø og sikkerheit for elevane. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av dette. Arbeidet skal gjelde både det fysiske og det psykososiale miljøet i skolen. Kommunen har som skoleeigar ansvar for å sjå til at den enkelte skolen jamleg gjennomfører ei vurdering (skolebasert vurdering) av om i kva grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringa medverkar til at ein når dei måla som er fastsette i læreplanverket (forskrift til opplæringslova § 2-1).

Kommunen skal medverke til å etablere administrative system for å innhente statistiske og andre opplysningar som ein treng for å vurdere tilstanden og utviklinga innanfor opplæringa. Kommunen skal vidare syte for at nasjonale undersøkingar om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedverknad, elevdemokrati og det fysiske miljøet blir gjennomførte og følgde opp lokalt (forskrift til opplæringslova §§ 2-2 og 2-3).

Heimetenesta

Kommunane skal ha internkontroll i heimetenesta etter krava i forskrift om internkontroll i sosial- og helsetenesta. I forskrifta blir internkontroll definert som systematiske tiltak som skal sikre at aktivitetane i verksemda blir planlagde, organi-

serte, utførte og haldne ved like i samsvar med dei krava som er fastsette i eller i medhald av sosial- og helselovgjevinga (§ 3).

Ifølgje forskrift om internkontroll i sosial- og helsetenesta (§ 4) skal den eller dei som er ansvarlege for verksemda, blant anna bruke erfaringar frå pasientar, tenestemottakarar og pårørande til å forbetre verksemda og beskrive hovudoppgåvene og måla for verksemda. Den eller dei som er ansvarlege for verksemda, skal også skaffe oversikt over område i verksemda der det er fare for svikt, eller der myndigheitskrava ikkje er oppfylte. Vidare skal dei som er ansvarlege for verksemda, utvikle, setje i verk, kontrollere, evaluere og forbetre nødvendige prosedyrar, instruksar, rutinar og andre tiltak for å avdekkje, rette opp og førebyggje brot på sosial- og helselovgjevinga og systematisk overvake og gjennomgå internkontrollen.

I tillegg fastset forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstenestene at kommunane skal etablere eit system av prosedyrar som blant anna skal sikre at den enkelte brukaren får dei tenestene som vedkomande har behov for, til rett tid, og at tenestetilbodet er heilskapleg, samordna og fleksibelt. Kommunen skal vidare utarbeide skriftlege prosedyrar som skal sikre at brukarane får tilfredsstilt grunnleggjande behov som er nemnde i forskrifta.

Avløpstenesta

Kommunen skal syte for at internkontroll med eigne avløpsanlegg er i tråd med føresegnene i forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid i verksemdar (internkontrollforskrifta). Forskrifta har heimel blant anna i lov om vern mot forurensningar og om avfall (forureiningslova).

I internkontrollforskrifta blir internkontroll definert som systematiske tiltak som skal sikre at aktivitetane i verksemda blir planlagde, organiserte, utførte og haldne ved like i samsvar med dei krava som er fastsette i eller i medhald av helse-, miljø- og sikkerheitslovgjevinga (§ 3). Den som er ansvarleg for verksemda, skal syte for at det blir innført og gjennomført internkontroll i verksemda, at internkontrollen blir overvaka og gjennomgått for å sikre at han fungerer slik det var meint, og at han blir dokumentert. Det går fram av forskrifta at vurderingar av risiko og planar og tiltak for å redusere risikotilhøve er område som skal dokumenterast (§§ 4 og 5).

Kommunane er forureinings- og tilsynsmyndigheit for utslepp av avløpsvatn frå bustadhus, hytter og mindre tettbygde strøk (forureiningsforskrifta kap. 12 og 13), og skal blant anna føre tilsyn med at føresegnene i forureiningslova om utslepp av avløpsvatn blir følgde. Som tilsynsmyndigheit etter forureiningslova er kommunen også tilsynsmyndigheit etter internkontrollforskrifta, jf. kommentarar til forureiningsforskrifta.

Kommunen skal som ein del av internkontrollen ha ei samla oversikt over alle overløp og lekkasjar som har noko å seie for avløpsnettet (forureiningsforskrifta §§ 13-6, 14-5).

3.2.3 Krav til kontrollutval i kommunane

Kommunestyret skal velje eit kontrollutval som på vegner av kommunestyret skal føre jamleg tilsyn med den kommunale forvaltninga.

Kontrollutvalet skal blant anna sjå til at det årleg blir gjennomført forvaltningsrevisjon av verksemda i kommunen (kommunelova § 77, forskrift om kontrollutval i kommunar og fylkeskommunar § 9). Forvaltningsrevisjon inneber å gjennomføre systematiske vurderingar av produktivitet, måloppnåing og verknader ut frå vedtak og føresetnader i kommunestyret, blant anna om ressursbruken og verkemidla er effektive i høve til fastsette mål, om regelverket blir etterlevd, om styringsverktøy og verkemiddel er formålstenlege, og om resultat i tenesteproduksjonen er i tråd med føresetnadene til kommunestyret (forskrift om revisjon i kommunar og fylkeskommunar § 7).

Kontrollutvalet skal minst ein gong i valperioden utarbeide ein plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Ein skal basere planen på ein overordna analyse av verksemda i kommunen ut frå vurderingar av risiko og vesentlegheit, med sikte på å finne ut om det er behov forvaltningsrevisjon i dei ulike sektorane og verksemdene. Kommunestyret skal vedta planen. Kontrollutvalet skal rapportere til kommunestyret om kva for nokre forvaltningsrevisjonar som er gjennomførte, og om resultat av dei. Vidare skal kontrollutvalet sjå til at vedtak i kommunestyret om behandling av rapportar om forvaltningsrevisjon blir følgde opp, og rapportere til kommunestyret om korleis administrasjonen har følgd opp merknadene til kommunestyret (forskrift om kontrollutval i kommunar og fylkeskommunar §§ 10, 11 og 12).

3.3 Det overordna ansvaret til Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet har eit overordna ansvar for kommunal sektor (Prop. 1 S (2011–2012), s. 13). Departementet har eit ansvar som forvaltar av kommunelova og som samordningsdepartement for statleg styring av kommunesektoren. I tråd med prinsippet om rammestyring er kommunane sjølve ansvarlege for å utvikle styringa og kontrollen i administrasjonen (Meld. St. 12 (2011–2012), s. 108).

Kommunal- og regionaldepartementet skal som forvaltar av kommunelova innhente informasjon om effektane av regelverket og sjå om det er formålstenleg. Departementet skal leggje fram forslag til endringar dersom det er nødvendig, og har også ansvar for å gjennomføre informasjons tiltak – for eksempel i form av rundskriv. Departementet har vidare ansvar for å rettleie i saker som gjeld tolking av kommunelova.

Departementet har som samordningsdepartement eit ansvar for å syte for at styringa til dei ulike departementa av kommunesektoren skal vere samordna, heilskapleg og konsistent. Vidare skal verkemiddelbruken på ulike sektorområde vere harmonisert, slik at kommunesektoren ikkje får motstridande styringssignal. For å vareta samordningsansvaret er det nødvendig med eit breitt samarbeid med andre departement og statlege verksemdar for å sikre ei heilskapleg tilnærming og best mogleg måloppnåing (Prop. 1 S (2011–2012), s. 29, 30).

Eit sentralt verkemiddel i samordningsarbeidet til departementet er å gje innspel til korleis ulike tiltak og reformer i sektoren kan innrettast for å medverke til at prinsippa for statleg styring av kommunesektoren blir følgde. Departementet kan også setje i verk evalueringar av statlege styringsverkemiddel (Prop. 1 S (2011–2012), s. 67–70).

Etter utgreiingsinstruksen skal Kommunal- og regionaldepartementet vere høyringsinstans i saker som har økonomiske eller administrative konsekvensar for kommunane. Utkast til stortingsmeldingar eller -proposisjonar som omhandlar økonomi eller administrative tilhøve i kommunane, skal leggjast fram for departementet (St. meld. nr. 33 (2007–2008), s. 40).

Med utgangspunkt i rolla som samordnar og forvaltar av kommunelova har departementet eit ansvar for å følgje med på rammene for den over-

ordna internkontrollen på tvers av sektorane (Meld. St. 12 (2011–2012), s. 108).

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for å samordne rapporteringa frå kommunesektoren. Departementet forvaltar føresegnene i kommunelova om rapportering som heimlar KOSTRA og Kommunalt rapporteringsregister (KOR) (kommunelova §§ 49 og 49a). Formålet med KOSTRA er å gje staten informasjon om kommunale tenester og bruken av ressursar på dei ulike tenesteområda. Slik informasjon utgjer eit nødvendig grunnlag for å kunne vurdere om ein når nasjonale mål (Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) s. 102, 103). Kommunalt rapporteringsregister skal gje ei samla oversikt over statleg pålagde rapporteringsplikter overfor kommunesektoren og skal vere eit verktøy for samordning (Ot.prp. nr. 85 (2004–2005)).

4 Kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål

4.1 Kommunestyra si styring etter mål og resultat

4.1.1 Kommunestyra sine mål for kvalitet i tenestene

I undersøkinga er mål avgrensa til mål som konkret viser kva ein skal oppnå, og omfattar ikkje visjonar og beskriv ikkje aktivitetar og tiltak.

Figur 1 viser at kommunestyra i større grad har sett mål for 2012 på dei utvalde områda innan grunnskolen enn innan heimetenesta og avløpstenesta. Rundt tre av fem kommunestyre har sett konkrete mål om læringsresultat og mobbing i grunnskolen.

Til samanlikning har rundt ein av tre kommunestyre sett mål om tilbodet til demente, og færre har sett mål om legemiddelhandtering og ernæring. Mindre enn to av fem kommunestyre har sett mål om leidningsfornyng og overløp eller lekkasjar i avløpstenesta.

Rundt ein av tre kommunestyre har sett mål om kompetanse i grunnskolen og i heimetenesta, medan færre har gjort det for avløpstenesta.

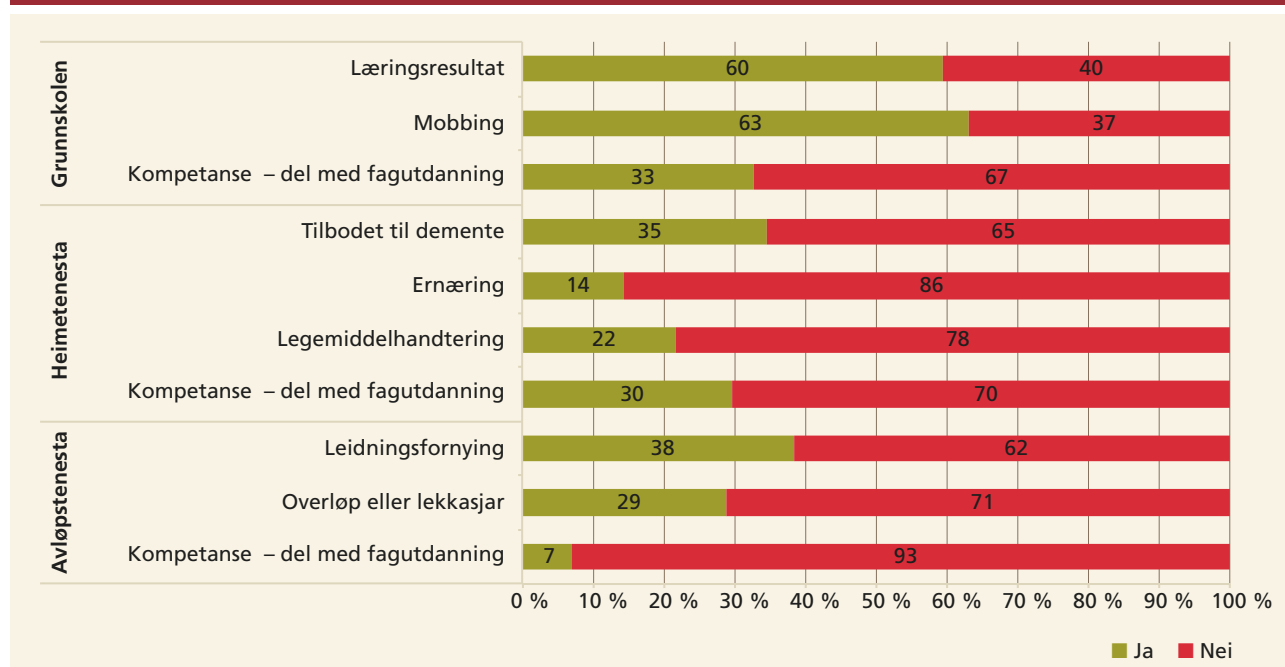
Omtrent eit av fem (21 prosent) kommunestyre (69 kommunar) har ikkje sett konkrete mål på nokon av dei utvalde områda. I gjennomsnitt har kommunestyra sett konkrete mål på tre av ti utvalde område.

Store kommunar har i større grad sett mål enn mindre kommunar.⁵ Kommunestyra i små kommunar har i gjennomsnitt sett mål på 2,5 av dei 10 områda, medan mellomstore og store kommunar i gjennomsnitt har sett mål på høvesvis 3,7 og 5,2 område.

Faktaboks 1 Eksempel på mål om kompetanse i pleie og omsorg

Den største kommunen i djupundersøkinga har eit resultatmål om kompetanseutvikling i helse- og sosialsektoren i handlingsplanen. Måleindikatoren er talet på tenesteiningar som har ein kompetanseplan. Den nest største kommunen har eit overordna mål i årsbudsjettet om rekruttering av fagkompetanse og tilrettelegging for at dei tilsette tek formell utdanning. Kommunen har også ein handlingsplan for kompetanse innan pleie og omsorg, med konkrete resultatmål for talet på tilsette med fagutdanning. Dei to minste kommunane i djupundersøkinga har ikkje sett mål om kompetanse i pleie og omsorg.

Figur 1 Har kommunestyret sett konkrete mål som gjeld for 2012 på utvalde område? Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til administrasjonssjefar 2012

5) Pearsons $r = 0,25$ (sig. = 0,0).

Tabell 2 Del av kommunane der måla kjem fram i årsbudsjettet (inkludert økonomiplan/handlingsprogram) for 2012 (N=326). Tal i prosent

	Utvalde mål	Del av kommunar der måla kjem fram i årsbudsjettet ⁶
Grunnskolen	Læringsresultat	45 (60)
	Mobbing	40 (63)
	Kompetanse – den med fagutdanning	19 (33)
Heimetenesta	Tilbodet til demente	28 (35)
	Ernæring	9 (14)
	Legemiddelhandtering	13 (22)
	Kompetanse – del med fagutdanning	21 (30)
Avløpstenesta	Leidningsfornyng	33 (38)
	Overløp eller lekkasjar	22 (29)
	Kompetanse – del med fagutdanning	5 (7)

Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til administrasjonssjefar 2012

Tabell 2 viser at under halvparten av kommunane har sett mål på dei utvalde områda i årsbudsjettet for 2012. Nær halvparten av kommunane har mål om læringsresultat og mobbing, medan rundt ein av tre kommunar har mål om tilbod til demente og leidningsfornyng. På dei andre områda har ein av fem, eller færre, av kommunane sett mål i årsbudsjettet.

Avviket mellom den delen som set mål generelt, og den delen der måla kjem fram i årsbudsjettet, kan kome av at kommunestyra har sett mål i andre dokument, som sektorvise handlingsplanar, strategiar eller liknande. Spørjeundersøkinga viser at ein av tre kommunestyre i perioden 2007–2011 ikkje har vedteke handlingsplanar eller strategiar som omfattar tenestekvalitet innan grunnskolen og pleie og omsorg.

Ifølgje Prop. 1 S (2011–2012) for Helse- og omsorgsdepartementet (s. 221) har ikkje kommunane lagt tilstrekkeleg vekt på området omsorgsplanlegging, og det går fram at kommunane må utvikle omsorgsplanar som ein del av det heilskaplege planverket sitt. I proposisjonen viser ein til at fleire kommunar ikkje har ein pleie- og omsorgsplan, og at mange av dei vedtekte planane er vage og dårleg integrerte i det andre planarbeidet i kommunen. Ifølgje Helsetilsynet må leiinga i kommunane planleggje, organisere og styre tenestene meir aktivt (Helsetilsynet 2011).

Over halvparten av kommunestyra (58 prosent) har ikkje vedteke handlingsplanar eller strategiar som omfattar avløpstenesta i perioden 2007–

2011. I ein rapport, som blant anna belyser tilstanden innan avløpssektoren, kjem det fram at fleire kommunar ikkje har oppdatert hovudplanen for vatn og avløp. I rapporten peiker ein på at ein politisk forankra hovudplan er eit viktig verktøy for planlegging av nødvendige tiltak innan sektoren både på kort og lang sikt (Rådgivende ingeniørers forening 2010, s. 59).

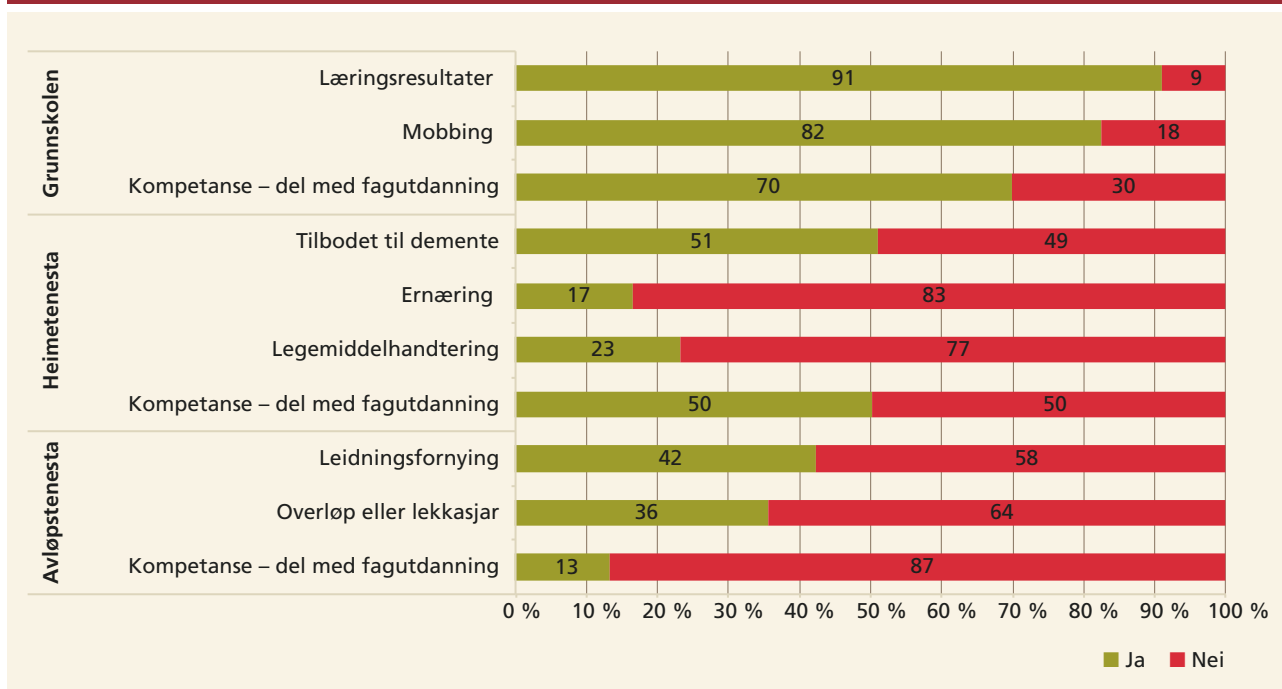
Faktaboks 2 Etterslep i vedlikehald av avløpsnett

Kommunesektoren har eit betydeleg etterslep i vedlikehaldet av avløpsnett. I ei vurdering av avløpsanlegga går det fram at mange anlegg er i så dårleg forfatning at funksjonaliteten er trua. Det er behov både for å erstatte dårleg eksisterande nett og for å auke kapasiteten for klimaendringar (Rådgivende ingeniørers forening 2010, s. 3, 11). I 2011 vart 0,44 prosent av avløpsnettet fornya, noko som medfører at med dagens takt vil det ta 200 år å fornye heile avløpsnett (SSB 2012b).

I Omsorgsplan 2015 (St.meld. nr. 25 (2005–2006), s. 15) opplyser Helse- og omsorgsdepartementet at kommunestyret bør fastsetje kvalitetskrav til pleie- og omsorgstenestene. Dette vil gjere ansvaret for tenestene tydeleg og sikre at kvalitetskrava blir politisk behandla og diskuterte. Slike krav kan eksempelvis fastsetjast gjennom serviceerklæringar, tenestebeskrivingar eller liknande. Spørjeundersøkinga viser at to av tre kommunestyre (63 prosent) ikkje har vedteke kvalitetskrav til heimetenesta i serviceerklæringar eller liknande i perioden 2007–2011.

6) Den delen av kommunane som har sett mål på området i parentes, jf. figur 1.

Figur 2 Rapporterte den administrative leinga i kommunen i 2011 til kommunestyret om tilstand eller kvalitet på utvalde område? (N=326). Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til administrasjonssjefar 2012

4.1.2 Rapportering til kommunestyra om tilstand eller kvalitet på tenestene

Figur 2 viser at kommunestyra i større grad får rapportering på dei utvalde områda innan grunnskolen enn innan heimenesta og avløpstenesta. Meir enn fire av fem kommunestyre har fått rapportering om tilstanden eller kvaliteten når det gjeld læringsresultat og mobbing i grunnskolen i 2011.

Til samanlikning har halvparten av kommunestyra ikkje fått rapportering om tilstanden og kvaliteten når det gjeld tilbodet til demente eller kompetanse i heimenesta, medan rundt fire av fem ikkje har fått rapportering om ernæring og legemiddelhandtering. Om lag tre av fem kommunestyre har ikkje fått rapportering om leidningsfornyng og overløp eller lekkasjar i 2011.

Nær tre av fire kommunestyre har fått rapportering om kompetanse i grunnskolen, medan halvparten har fått rapportering om kompetanse i heimenesta og vel ein av ti om kompetanse i avløpstenesta. Kommunane har fått pålegg om å rapportere i KOSTRA om kompetanse innan pleie og omsorg og grunnskole.

Faktaboks 3 Tilbodet frå kommunane til demente i heimenesta

Det går fram av St.meld. nr. 25 (2005–2006) at mange heimebuande med demens ikkje har eit tilrettelagd butilbod, og at personar med symptom på demens ofte ikkje er tilstrekkeleg utgreidde og manglar diagnose (s. 46, 47). I underkant av ein av ti heimebuande personar med demens hadde eit dagaktivitetstilbod i 2010 (Helse- og omsorgsdepartementet 2011, s. 7). Tilsyn viser at demensomsorg i heimenestene i kommunane er eit område med svikt både i 2010 og i 2011 (Helsetilsynet 2011; Helsetilsynet 2012).



Halvparten av kommunestyra har ikkje fått rapportering om tilstanden og kvaliteten når det gjeld tilbodet til demente i heimenesta.

Kjelde: NTB Scanpix

Faktaboks 4 Utfordringer når det gjeld kompetanse i kommunane

Kommunane har utfordringer når det gjeld kompetanse innanfor fleire sektorar. Lærarar og skoleleiarar har behov for vesentleg større kompetanse (Prop. 1 S (2011–2012), Kunnskapsdepartementet, s. 61). Kartleggingar viser at mange lærarar på ungdomstrinnet manglar fordjuping i fag dei underviser i (Meld. St. 22 (2010–2011), s. 89). Pleie- og omsorgstenestene i kommunane manglar tilgang på helsefagarbeidarar (hjelpepleiarar og omsorgsarbeidarar), og framskrivingar viser at det på sikt også kan oppstå stor mangel på sjukepleiarar (Prop. 1 S (2012–2013), Helse- og omsorgsdepartementet, s. 149, 157, 235). Avløpssektoren har utfordringer med å rekruttere og halde på personell med avløpsfagleg kompetanse. I løpet av fem til ti år kan talet på ingeniørar med avløpsfagleg kompetanse bli halvert (NOU 2010:10, s. 107).

I gjennomsnitt har kommunestyra fått rapportering om tilstanden eller kvaliteten på i underkant av fem av ti utvalde område. Halvparten av kommunestyra har fått rapportering om kvalitet på fire eller færre av dei utvalde områda. 13 prosent (43 kommunar) har fått rapportering om tilstanden eller kvaliteten på åtte eller fleire av områda.

Kommunestyra i store kommunar får i gjennomsnitt rapportering på fleire av dei utvalde områda enn kommunestyra i små kommunar.⁷ I små kommunar får kommunestyra i gjennomsnitt rapportering om tilstanden eller kvaliteten på 4,2 område, medan kommunestyre i store og mellomstore kommunar i gjennomsnitt får rapportering på 5 og 6,2 av dei 10 utvalde områda.

Det er ein samanheng mellom om kommunestyra set mål, og om dei får rapportering om tilstanden eller kvaliteten på dei utvalde områda.⁸

Tabell 3 viser at årsrapportane til kommunane for 2011 i større grad inneheld informasjon om tilstanden og kvaliteten innan grunnskolen enn innan heimetenesta og avløpstenesta. I tre av fire kommunar er det rapportert om læringsresultat i årsrapporten, og i over halvparten er det rapportert om mobbing og kompetanse i grunnskolen. Til samanlikning inneheld årsrapportane i under halvparten av kommunane informasjon om tilbodet til demente og kompetanse i heimetenesta, og færre inneheld informasjon om legemiddelhandtering og ernæring. Årsrapportane inneheld i liten grad informasjon om leidningsfornyng eller overløp og lekkasjar i avløpstenesta.

Årsrapportane for 2010 for dei fire kommunane i djupundersøkinga viser at rapportering om heimetenesta i stor grad omhandlar økonomi, medan kvalitet i tenesta blir omtala i liten grad. I intervju vart det gjeve uttrykk for at politisk nivå generelt får mykje og god informasjon om innsatsfaktorar og fordeling av ressursar, men lite informasjon om kvaliteten på tenestene.

Tabell 3 Del av kommunane som rapporterer i årsrapporten for 2011 (N=326). Tal i prosent

	Utvalde mål	Del av kommunane som rapporterer i årsrapport ⁹
Grunnskolen	Læringsresultat	75 (91)
	Mobbing	61 (82)
	Kompetanse – den med fagutdanning	51 (70)
Heimetenesta	Tilbodet til demente	39 (51)
	Ernæring	8 (17)
	Legemiddelhandtering	13 (23)
	Kompetanse – del med fagutdanning	40 (50)
Avløpstenesta	Leidningsfornyng	28 (42)
	Overløp eller lekkasjar	23 (36)
	Kompetanse – del med fagutdanning	8 (13)

Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til administrasjonssjefar 2012

7) Pearsons $r = 0,177$ (sig. = 0,001).

8) Pearsons $r = 0,459$ (sig. = 0,0).

9) Del kommunane som rapporterer til kommunestyret på området i parentes, jf. figur 2.

Faktaboks 5 Eksempel på bruk av årsbudsjett og årsrapport i ein kommune

I ein av dei mindre kommunane i djupundersøkinga hadde ikkje administrasjonen utarbeidd eigne budsjett-dokument for 2010 og 2011. Eit saksframlegg var lagt fram for kommunestyret, med ei svært kort og overordna vurdering av den økonomiske situasjonen i kommunen, saman med eit budsjettskjema og eit styringskort. Dokumentet inneheldt ikkje mål for tenestekvalitet og beskrev ikkje kva for nokre premisser budsjettet byggjer på. Årsrapporten til kommunestyret for 2010 er sett saman av separate rapportar frå dei ulike tenesteutøvande einingane. Desse delrapportane har ein felles struktur, med blant anna overskrifta "Resultatvurdering og måloppnåing", men det varierer mellom einingane frå den same sektoren kva for ein type resultatinformasjon som blir formidla under denne overskrifta. Med unntak av ei kort vurdering av tilstanden innan grunnskolen får ikkje kommunestyret ei samla vurdering av resultatata for sektorane.

Tabell 4 viser at sjølv om kommunestyra har sett mål for tenestene, får dei ikkje nødvendigvis informasjon om tilstanden i form av samanlikningar med eigne mål. Av kommunestyra som har sett mål for kompetanse i heimetenesta (30 prosent) og leidningsfornyng i avløpstenesta (38 prosent), har halvparten eller færre fått informasjon om tilstanden i form av samanlikningar med dei fastsette måla. Den delen av kommunestyra som har fått informasjon i form av samanlikning med eigne mål, er høgare for læringsresultat i grunnskolen.

I 2011 fekk kommunestyra i liten grad informasjon om kompetansesituasjonen i heimetenesta og leidningsfornyng ved at det vart gjort samanlikningar med tidlegare år, samanlikningar med andre kommunar eller evalueringar. Dette vart i større grad gjort når det gjeld læringsresultat.

4.1.3 Korleis statleg sektorstyring forklarar variasjoner i styringa og kontrollen til kommunane

Kommunestyra set i større grad mål og får rapportering om læringsresultat og mobbing i grunnskolen enn på dei utvalde områda innan heimetenesta og avløpstenesta.

I intervju i djupundersøkinga kjem det fram at statleg tilrettelegging av måleindikatorar på grunnskoleområdet gjer det enklare å setje målbare mål innan grunnskolen enn innan andre sektorar. Utdanningsdirektoratet har gjort måleindikatorar om læringsresultat og mobbing lett tilgjengelege for kommunane på nettstaden skoleporten.no. Kunnskapsdepartementet opplyser i intervju at det har vore viktig med statlege initiativ på området for å få kommunestyra og administrasjonssjefane til å følge opp tenestekvalitet.

Innan grunnskolen er det eit krav i lova at kommunestyret årleg skal drøfte ein rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa, som blant anna skal innehalde obligatoriske indikatorar om læringsresultat og læringsmiljø. Det kjem fram av djupundersøkinga at dette lovkravet er ein viktig årsak til at kommunestyra i større grad set mål og får rapportering om resultat innan grunnskolen enn på andre område. Det kjem også fram at kommunestyret ideelt sett burde ha den same rolla i alle sektorar. Det er også sett andre lovkrav til skoleeigarrolla, blant anna at skoleeigaren skal ha skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået.

Eit sentralt funn i ei evaluering utført på oppdrag frå Utdanningsdirektoratet (Rambøll 2012) var at tilstandsrapportane gjennomgåande vart vurderte som eit viktig bidrag for å gjere skoleeigarar bevisste og ansvarlege når det gjeld kvalitet og resultat i skolen. Evalueringa peiker likevel på fleire faktorar som hemmar bruken av rapporten i kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunane. Rap-

Tabell 4 Rapportering til kommunestyra i 2011 på tre utvalde område (N=326). Tal i prosent

Fekk kommunestyret i 2011 informasjon om tilstand i form av...	Læringsresultat	Kompetanse i heimetenesta – del med fagutdanning	Leidningsfornyng
...samanlikningar med målet til kommunestyret ¹⁰	50 (60)	15 (30)	13 (38)
...samanlikningar med tidlegare år	79	28	17
...samanlikningar med andre kommunar	75	22	8
...evaluering av tiltaka på området	55	20	15

Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til administrasjonssjefar 2012

10) Den delen av kommunestyra som har sett mål, i parentes, jf. figur 1.

portane ber preg av å vere deskriptive statusbeskrivingar og ser i liten grad framover. Vidare manglar rapportane ofte informasjon om lokale tilhøve og føresetnader som påverkar resultatane, og rapportane blir ikkje sett i samanheng med det andre kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunane.

Faktaboks 6 Eksempel på bruk av den årlege tilstandsrapporten for grunnskolen

Alle kommunane i djupundersøkinga har utarbeidd den lovpålagde tilstandsrapporten om grunnskoleopplæringa til kommunestyret. Rapportane inneheld informasjon om læringsresultat og mobbing.

I ein av dei store kommunane blir det langsiktige utviklingsmålet for grunnskolane referert i tilstandsrapporten for grunnskolen for 2011. Rapporten viser lokale resultatmål baserte på prosentfordeling på ulike meistringsnivå på nasjonale prøver og mål om å ha same gjennomsnitt som samanliknbare kommunar når det gjeld grunnskolepoeng og eksamensresultat. Resultata for 2011 blir samanlikna med tidlegare år og med andre kommunar etter systemet i skoleporten.no. I rapporten går det tydeleg fram om ein har nådd resultatmåla for skoleåret, og ein vurderer kort dei ulike resultatområda med beskrivingar av tendensar. Under kvart resultatområde er det lista opp felles tiltak for komande år. Rapporten har også eit samandrag med overordna vurderingar, med blant anna resultat og tiltak for elevar på ulike meistringsnivå. I saksframlegget for kommunestyret skisserer ein hovudutfordringane for grunnskolen for å imøtekome intensjonane i Kunnskapsløftet og dei visjonane kommunen har for grunnskolane.

Innan pleie- og omsorgssektoren (Econ 2008) og avløpstenesta har staten i mindre grad medverka til å utvikle indikatorar for kvalitet i tenestene eller stilt krav om bruk av slike.

Helse- og omsorgsdepartementet peiker i eit intervju på at det kan vere utfordrande å lage gode kvalitetsindikatorar innan pleie og omsorg. I ein rapport som er utarbeidd for KS, gjev ein fleire konkrete eksempel på kvalitetsindikatorar som kan nyttast til å måle kvalitet i heimetenesta, blant anna avvik i samband med legemiddelhandtering og ernæring og dagsentertilbod i heimetenesta (Senter for økonomisk forskning 2012).



Den lovpålagde tilstandsrapporten om grunnskoleopplæringa er ein viktig årsak til at kommunestyra set mål og får rapportering om resultat innan grunnskolen.

Kjelde: NTB Scanpix

Faktaboks 7 Om kvalitetsomgrepet og kvalitetsforbetring i pleie og omsorg

Helse- og omsorgsdepartementet definerer ikkje omgrepet "kvalitet" i ny lov om helse- og omsorgstenester. Grunngevinga er at det er vanskeleg å beskrive innhaldet i kvalitetsomgrepet med få ord, og at det heller ikkje er rettsleg nødvendig å definere omgrepet "kvalitet" i sjølve lova. Forståinga av kva som ligg i kvalitetsomgrepet, endrar seg over tid. Det er likevel slått fast at alle som yter helse- og omsorgstenester, har plikt til systematisk arbeid for å forbetre kvaliteten. Dette er likevel eit prosesskrav og ikkje eit krav til eit bestemt nivå av kvalitet. Prosesskravet stiller først og fremst eit krav om systematisk styring og leiing av den aktuelle tenesta og gjer det tydeleg at arbeid for systematisk forbetring av kvaliteten er ei viktig oppgåve for verksemda. Det går fram av lovforarbeida at det systematiske arbeidet med å forbetre kvaliteten blir sett på som ein naturleg del av internkontrollsystemet til verksemda (Prop. 91 L (2010–2011), s. 270–271).

I Meld. St. 16 (2010–2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan* (2011–2015) (s. 95) gjer Helse- og omsorgsdepartementet greie for sentrale dimensjonar som inngår i kvalitetsomgrepet. Ifølgje meldinga betyr god kvalitet på tenestene at dei har verknad, er trygge og sikre, samordna og prega av kontinuitet, at dei involverer brukarane og utnyttar ressursar på ein god måte.

4.2 Administrasjonssjefanes kontroll med kvaliteten på tenestene

4.2.1 Delegering av fullmakter

Mange kommunar har gått over frå tre eller fleire leiarnivå til to nivå (flat struktur) utan mellomliggjande etatsjefsnivå. Dette inneber blant anna meir delegering av ansvar til dei tenesteutøvande einingane og at talet på einingar som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået, aukar (St. prp. nr. 64 (2003–2004), s. 58; NIBR 2008, s. 31, 109; Hillestad 2003).

Over halvparten av administrasjonssjefane (53 prosent) i spørjeundersøkinga beskriv kommunen som ein tonivåkommune, medan omtrent kvar tredje (33 prosent) svarer at kommunen har tre eller fleire nivå. Resten av administrasjonssjefane (14 prosent) svarer at talet på nivå varierer mellom sektorane.

Faktaboks 8 Eksempel frå kommune med styringsutfordringar

Ein av dei mindre kommunane i djupundersøkinga har negative erfaringar med ei rein tonivåorganisering. Tonivåmodellen vart innført i 2001 og medførte at alle tenesteutøvande einingar i kommunen vart lagde direkte under administrasjonssjefen utan mellomliggjande leiarar. Administrasjonssjefen opplyser at kontrollspennet har vorte for stort. Oppfølging av dei tenesteutøvande einingane har i hovudsak skjedd gjennom fellesmøte kvar månad med alle leiarane for einingane. På desse møta har ein lagt vekt på økonomi og felles saker på tvers av einingane. Kvaliteten på tenestene har i liten grad vore tema. Tenesteleiarar i kommunen peiker på at ansvaret for styringa av tenestene i realiteten har vore lagt til dei tenesteutøvande einingane med lite oppfølging frå sentralt hald i kommunen.

Nær ni av ti administrasjonssjefar (85 prosent) er heilt eller delvis einige i at dei tenesteutøvande einingane i kommunen er svært sjølvstendige når det gjeld den faglege styringa av tenestene. Tilsvarande er dei fleste tenesteleiarane (90 prosent eller meir) einige i at dei er svært sjølvstendige i den faglege styringa av tenestene.

Dei fleste kommunane har formelt delegert myndigheit frå kommunestyret til administrasjonssjefen, og frå administrasjonssjefen til leiarar for dei tenesteutøvande einingane.¹¹ Ni av ti administrasjonssjefar (91 prosent) opplyser at kommune-

11) Stortinget vedtok våren 2012 ei endring i kommunelova, som medfører at kommunestyret i kvar valperiode skal vedta eit nytt delegeringsreglement (Innst. 266 L (2011–2012)).



Administrasjonssjefane delegerer i stor grad myndigheit til dei tenesteutøvande einingane i kommunen. Kjelde: NTB scanpix

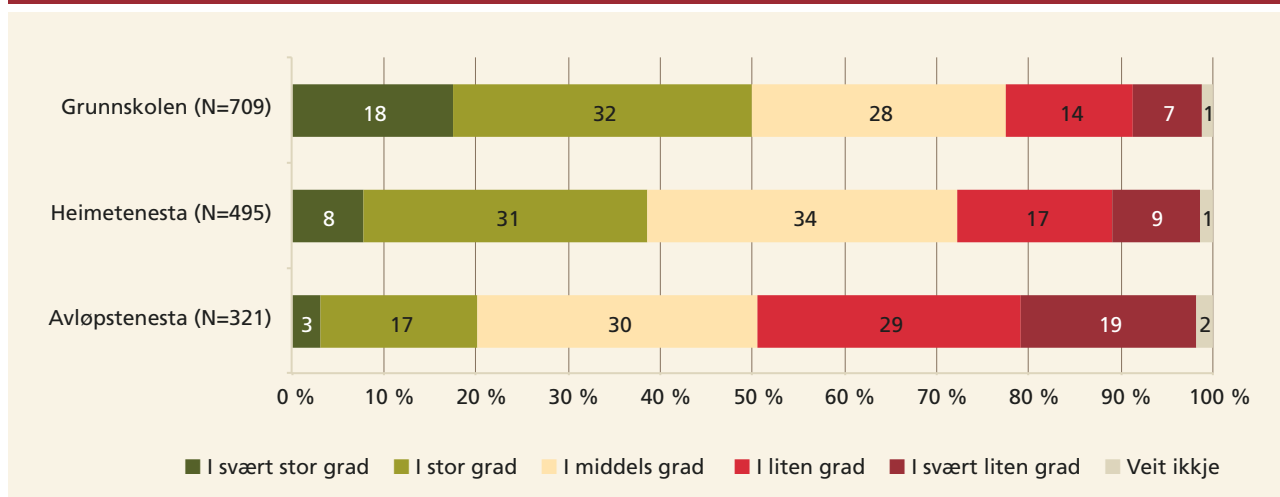
styret i perioden 2007–2011 har delegert myndigheit til dei gjennom eit delegeringsreglement. Nesten like mange administrasjonssjefar (89 prosent) har i den same perioden formelt vidaredelegert myndigheit til leiarane for dei tenesteutøvande einingane, for eksempel gjennom eit administrativt delegeringsreglement.

4.2.2 Formidling av mål eller krav til kvalitet i tenestene

Administrasjonssjefen har ansvar for at fastsette mål og krav blir formidla til dei tenesteutøvande einingane i kommunen. Dette kan gjerast blant anna gjennom skriftlege planar, leiaravtalar, brev eller liknande.

Figur 3 viser at den administrative leiinga i kommunen i varierende grad har formidla mål eller krav om kvalitet i tenestene for 2012 til tenesteleiarane gjennom skriftlege planar, leiaravtalar, brev eller liknande. Halvparten av ungdomsskoleleiarane svarer at den administrative leiinga i kommunen i stor eller svært stor grad har formidla mål og krav til kvalitet, medan under halvparten av leiarane for heimetenestene og ein av

Figur 3 I kva grad har den administrative leiinga i kommunen for 2012 formidla mål eller krav til kvalitet i tenestene gjennom skriftlege planar, leiaravalar, brev eller liknande? Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til ungdomsskoleleiarar, leiarar for heimetenesta og leiarar for avløpstenesta 2012

fem leiarar for avløpstenesta opplyser det same. Administrasjonssjefane stadfestar at det i størst grad er formidla mål og krav til ungdomsskoleleiarar og i minst grad til leiarar for avløpstenesta.

Tenesteleiarar i store kommunar svarer i større grad at den administrative leiinga formidlar mål eller krav til kvalitet overfor ungdomsskolar,¹² heimetenester¹³ og avløpstenester¹⁴ enn tenesteleiarar i mindre kommunar. I store kommunar svarer over halvparten av tenesteleiarane¹⁵ at den administrative leiinga i stor eller svært stor grad formidlar mål eller krav til kvalitet. I mellomstore kommunar svarer under halvparten av tenesteleiarane det same,¹⁶ og i små kommunar mindre enn kvar tredje¹⁷.

Faktaboks 9 Eksempel frå ein stor kommune som stiller skriftlege krav til kvalitet i tenestene

I den største kommunen i djupundersøkinga blir det inngått årlege styringskontraktar mellom administrasjonssjefen og direktørar med sektoransvar. Direktørane inngår liknande kontraktar med einingsleiarane innan sin sektor. Styringskontraktane inneheld mål frå handlingsprogrammet i kommunen og eigne satsingsområde og resultatkrav for einingane. Kontraktane blir følgde opp gjennom faste samtalar. Innanfor dei rammene og måla som kommunestyret har sett, og det som følgjer av årskontrakten, har direktørane stor grad av fridom til å utvikle eigen sektor.

12) Pearsons $r = 0,385$ (sig. = 0,0) (N= 708).

13) Pearsons $r = 0,205$ (sig. = 0,0) (N= 495).

14) Pearsons $r = 0,165$ (sig. = 0,0) (N= 321).

15) Svarfordeling store kommunar: ungdomsskolar = 71 prosent, heimetenester = 59 prosent og avløpstenester = 46 prosent.

16) Svarfordeling mellomstore kommunar: ungdomsskolar = 47 prosent, heimetenester = 34 prosent og avløpstenester = 28 prosent.

17) Svarfordeling små kommunar: ungdomsskolar = 29 prosent, heimetenester = 29 prosent og avløpstenester = 9 prosent.

Faktaboks 10 Eksempel på styringsutfordringar frå ein kommune utan lokale mål for grunnskolen

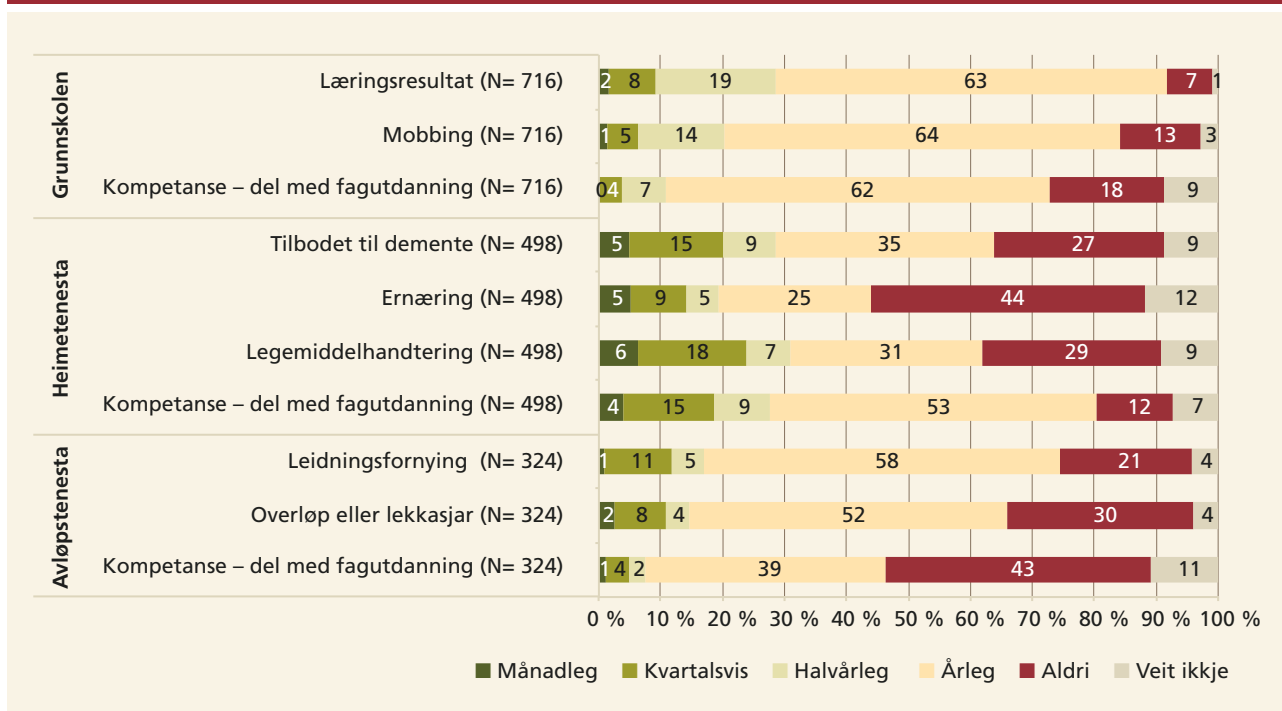
I ein av kommunane i djupundersøkinga hadde ikkje kommunestyret vedteke felles mål eller resultatkrav for grunnskolorne for 2010 og 2011. Det var heller ikkje uttrykt konkrete mål eller forventningar frå den administrative leiinga i kommunen. Det har vore opp til den enkelte skole å setje seg mål og avgjere kva for nokre tiltak dei skal setje i verk innanfor budsjettamma. Skolorne i kommunen er i stor grad sjølvstendige og har over tid utvikla seg svært forskjellig. Enkelte skolar har laga gode styringssystem, medan andre i liten grad arbeider systematisk. Styringsdialogen mellom kommunalsjefen og rektorane er i hovudsak uformell og munnleg, men kvar tredje veke blir det gjennomført eit møte med alle rektorane der enkelte felles utfordringar blir diskuterte. Det kjem fram i intervju at ein opplever det som utfordrande å setje i verk felles tiltak for skolorne utan at ein har klare mål frå kommunestyret å halde seg til.

4.2.3 Eininganes rapportering om tilstand eller kvalitet i tenestene

God informasjon om tilstanden og kvaliteten til kommunestyret føreset at administrasjonssjefen har etablert gode rapporteringsrutinar frå dei tenesteutøvande einingane.

Figur 4 viser at dei tenesteutøvande einingane i hovudsak rapporterer ein gong i året eller hyppigare til den administrative leiinga i kommunen. Djupundersøkinga tyder på at den årlege rapporteringa skjer i samband med arbeidet med årsrapporten til kommunen eller kan tilskrivas den lov-pålagde årlege tilstandsrapporten om grunnskolen.

Figur 4 Kor ofte har eininga di rapportert skriftleg til den administrative leiinga i kommunen om tilstand eller kvalitet på utvalde område etter januar 2011? Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til ungdomsskoleleiarar, leiarar for heimenesta og leiarar for avløpstenesta 2012

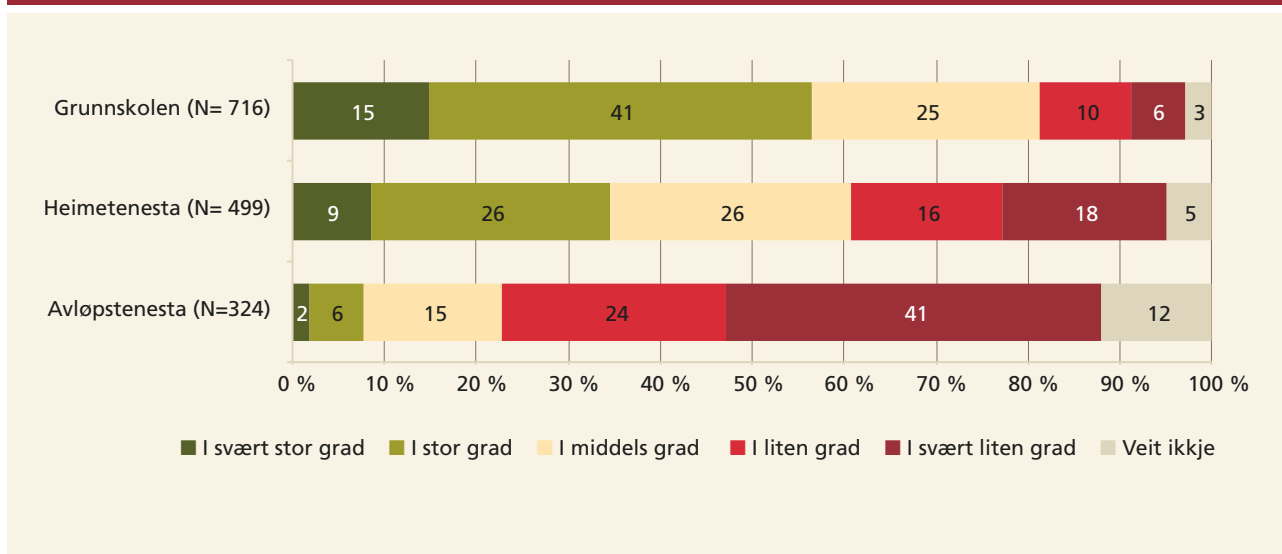
Figur 4 viser at tenesteleiarane rapporterer i større grad innan grunnskolen enn innan heimenesta og avløpstenesta. Om lag ni av ti ungdomsskoleleiarar har rapportert årleg eller oftare om læringsresultat og mobbing til den administrative leiinga i kommunen i 2011.

For fleire av dei utvalde områda, særleg innan heimenesta og avløpstenesta, kjem det samtidig fram at mange tenesteleiarar ikkje har rapportert i 2011. I underkant av halvparten av leiarane for

heimetenesta har ikkje rapportert om ernæring. Nær ein av tre tenesteleiarar har heller ikkje rapportert om tilbodet til demente, legemiddelhandtering eller overløp og lekkasjar.

Svara frå administrasjonssjefane viser i stor grad den same tendensen. Administrasjonssjefane i store kommunar svarer i gjennomsnitt at dei får rapportar på dei utvalde områda noko oftare enn administrasjonssjefar i mindre kommunar¹⁸. Medan einingane i små og mellomstore kommu-

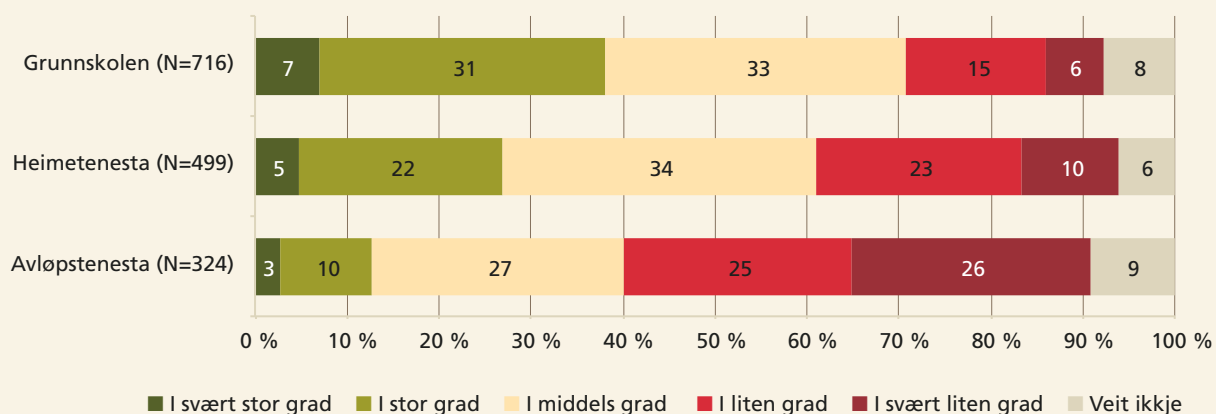
Figur 5 I kva grad nytta den administrative leiinga i kommunen brukarundersøkingar i oppfølging av kvalitet i tenestene i 2011? Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til ungdomsskoleleiarar, leiarar for heimenesta og leiarar for avløpstenesta 2012

18) Pearsons $r = 0,122$ (sig. = 0,029).

Figur 6 I kva grad nytta den administrative leiinga i kommunen evalueringar i oppfølging av kvalitet i tenestene i 2011?
Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens undersøking til ungdomsskoleleiarar, leiarar for heimetenesta og leiarar for avløpstenesta 2012

nar rapporterer i gjennomsnitt høvesvis 1,5 og 1,7 gonger per år på dei utvalde områda, rapporterer einingane i store kommunar i gjennomsnitt 2,2 gonger per år.

4.2.4 Brukarundersøkingar som grunnlag for oppfølging av tenestekvalitet

Figur 5 viser at brukarundersøkingar i varierende grad er nytta av den administrative leiinga i kommunen til å følgje opp kvaliteten i tenestene i 2011. Over halvparten av ungdomsskoleleiarane og meir enn ein av tre leiarar for heimetenesta svarer at brukarundersøkingar i stor eller svært stor grad er nytta til å følgje opp kvaliteten på tenestene. Til samanlikning svarer færre enn ein av ti leiarar for avløpstenesta det same. Svar frå administrasjonssjefane på tilsvarende spørsmål stadfestar tendensen.

På grunnskoleområdet er kommunane pålagde å gjennomføre brukarundersøkingar (elevundersøkinga) som kartlegg tilhøve som er viktige for læring og trivsel på skolen. Dei fleste administrasjonssjefane (70 prosent) svarer at elevundersøkinga i stor eller svært stor grad blir nytta i oppfølginga av kvalitet i grunnskolen.

Mangel på andre informasjonskjelder om tenestekvalitet gjer at brukarundersøkingar er viktige i oppfølginga av kvalitet i heimetenesta. Om lag 40 prosent av kommunane har ikkje rapportert i KOSTRA at dei har system for brukarundersøkingar i heimetenesta i 2011. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i Meld. St. 16 (2010–2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan* (2011–2015) (s. 95) at systematisk innhenting av

brukarerfaringar er eit viktig verktøy i arbeidet med å forbetre kvaliteten.

Den administrative leiinga i store kommunar nyttar i større grad brukarundersøkingar til å følgje opp kvalitet i tenestene i grunnskolen,¹⁹ heimetenesta²⁰ og avløpstenesta²¹ enn i mindre kommunar. Medan dei fleste (rundt 70 prosent)²² av administrasjonssjefane i store kommunar svarer at brukarundersøkingar i stor eller svært stor grad blir brukte til å følgje opp kvalitet i grunnskolen og heimetenesta, svarer rundt kvar tredje administrasjonssjef dette i små kommunar²³. I mellomstore kommunar svarer omtrent halvparten at brukarundersøkingar i stor eller svært stor grad blir nytta til å følgje opp kvalitet i grunnskolen og heimetenesta²⁴.

4.2.5 Evalueringar som grunnlag for oppfølging av tenestekvalitet

Figur 6 viser at evalueringar blir nytta i større grad i grunnskolen og i heimetenesta enn i avløpstenesta. Nær to av fem ungdomsskoleleiarar og vel ein av fire leiarar for heimetenesta svarer at den administrative leiinga i kommunen i stor eller svært stor grad brukte evalueringar til å følgje opp kvaliteten i tenestene i 2011. Til samanlikning

19) Pearsons $r = 0,25$ (sig.= 0), $N = 319$ (administrasjonssjefar som svarer "veit ikkje" er haldne utanfor analysen).

20) Pearsons $r = 0,27$ (sig.= 0), $N = 312$ (administrasjonssjefar som svarer "veit ikkje" er haldne utanfor analysen).

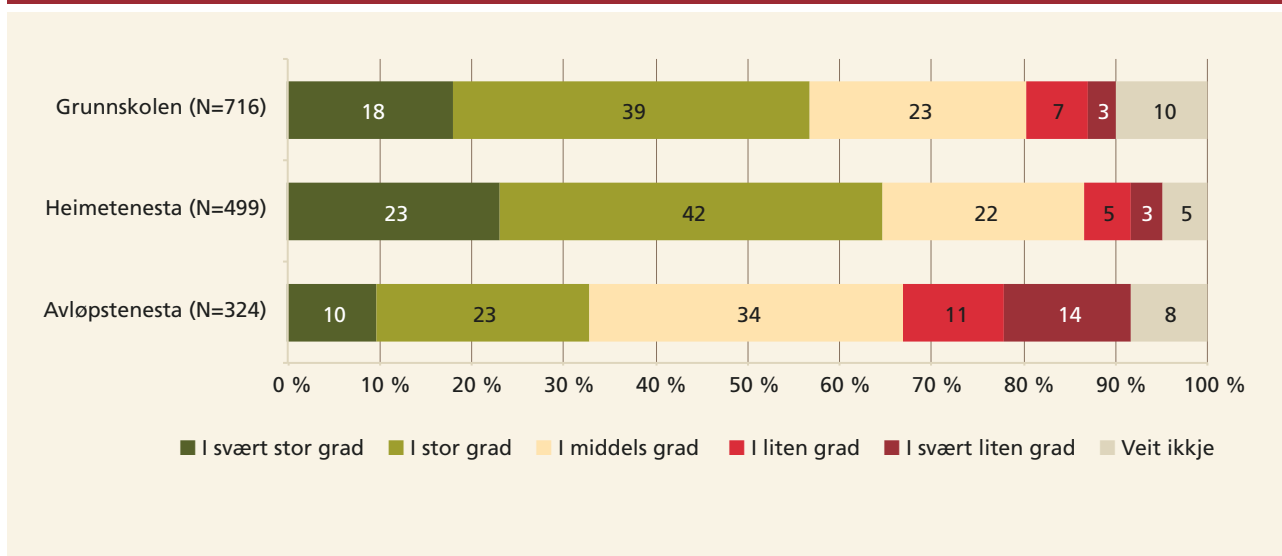
21) Pearsons $r = 0,27$ (sig.= 0), $N = 302$ (administrasjonssjefar som svarer "veit ikkje" er haldne utanfor analysen).

22) Svarfordeling store kommunar: grunnskole = 73 prosent, heimetenester = 68 prosent og avløpstenester = 27 prosent.

23) Svarfordeling små kommunar: grunnskole = 35 prosent, heimetenester = 26 prosent og avløpstenester = 9 prosent.

24) Svarfordeling mellomstore kommunar: grunnskole = 55 prosent, heimetenester = 45 prosent og avløpstenester = 15 prosent

Figur 7 I kva grad nytta den administrative leiinga i kommunen KOSTRA i oppfølging av kvalitet i tenestene i 2011?
Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til ungdomsskoleleiarar, leiarar for heimetenesta og leiarar for avløpstenesta 2012

svarer i overkant av ein av ti leiarar for avløpstenesta det same. Svar frå administrasjonssjefane på tilsvarende spørsmål stadfestar tendensen.

Den administrative leiinga i store kommunar nyttar i større grad evalueringar enn mindre kommunar.²⁵ Over halvparten av administrasjonssjefane (54 prosent) i store kommunar svarer at dei i stor eller svært stor grad nyttar evalueringar i oppfølging av kvaliteten i grunnskolen, medan under halvparten svarer dette i mellomstore (43 prosent) og små kommunar (32 prosent). Når det gjeld heimetenesta, svarer rundt 40 prosent av administrasjonssjefane i store og mellomstore kommunar at dei i stor eller svært stor grad nyttar evalueringar, medan 29 prosent svarer dette i små kommunar. Tendensen er den same når det gjeld bruk av evalueringar i avløpstenesta.

4.2.6 KOSTRA og andre statlege rapporterings-system som grunnlag for oppfølging av tenestekvalitet

Figur 7 viser at KOSTRA i større grad blir brukt av den administrative leiinga i kommunen til å følgje opp kvalitet i grunnskolen og heimetenesta enn i avløpstenesta. Over halvparten av ungdomsskoleleiarane og to av tre heimetenesteleiarar svarer at den administrative leiinga i kommunen i stor eller svært stor grad bruker KOSTRA til å

følgje opp kvalitet i tenesta. Til samanlikning svarer ein av tre leiarar for avløpstenesta det same. Svar på tilsvarende spørsmål til administrasjonssjefane stadfestar tendensen.

Dei fire kommunane i djupundersøkinga nyttar i hovudsak KOSTRA til å følgje opp dei tenesteutøvande einingane når det gjeld innsatsfaktorar og økonomi (kostnadsnivå). Kommunane samanliknar seg blant anna med andre kommunar i same KOSTRA-gruppe for å sjå på om det finst moglegheiter for innsparing. KOSTRA blir i liten grad nytta til å følgje opp kvaliteten på tenestene.

KOSTRA skil mellom strukturkvalitet (økonomiske rammevilkår, kompetanse og utdanning til personalet), prosesskvalitet (organisering), produktkvalitet (innhald i tenesta og service) og resultatkvalitet (behovsdekning). Dei fleste kvalitetsindikatorane i KOSTRA gjeld strukturkvalitet og prosesskvalitet.

Innan grunnskole er det fire kvalitetsindikatorar, og tre av dei beskriv resultatkvalitet. Innan pleie og omsorg er det fire kvalitetsindikatorar, og ein gjeld særskilt for heimetenesta. På avløpsområdet er det to kvalitetsindikatorar. Ingen av indikatorane innan pleie og omsorg og avløpstenesta måler resultatkvalitet.

25) Grunnskole: Pearsons $r = 0,225$ (sig. = 0,0), $N = 319$. Heimeteneste: Pearsons $r = 0,166$ (sig. = 0,003), $N = 316$. Avløp: Pearsons $r = 0,163$ (sig. = 0,004), $N = 307$. Dei som svarer "veit ikkje", er haldne utanfor analysen.

I intervju hevdar KS at KOSTRA i større grad bør innehalde indikatorar som måler resultat-kvaliteten i dei kommunale tenestene. Dette vil kunne redusere behovet til kommunen for å utvikle egne kvalitetsindikatorar. I ein rapport som er bestilt av KS, går det fram at dei fleste eksisterande indikatorane beskriv eigenskapar ved tenestene (utdanningsnivå, bemanningstett-leik og ressursbruk), medan svært få indikatorar beskriv resultat-kvalitet for brukarane (Senter for økonomisk forskning 2012).

Faktaboks 11 Mangelfull rapportering om avløp

Kommunane pliktar å rapportere til KOSTRA om tilstanden på avløpsnett. Kommunane skal blant anna rapportere om lengde, alder og utskiftingstakt på avløpsnett, talet på regnvassoverløp og kloakkstoppar. Fleire kommunar har mangelfull rapportering i KOSTRA på kritiske område i avløpsstatistikken (SSB 2011, s. 18, 19). I perioden 2008–2011 har om lag halvparten av kommunane ikkje rapportert om fornying av avløpsnett, og i overkant av ein tredjedel har ikkje rapportert om talet på overløp (SSB 2012a).

IPLOS (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) er eit nasjonalt register med data som beskriv ressursar og bistandsbehov til dei som søker om og får kommunale helse- og sosialtenester. IPLOS er utvikla for at helsestyresmaktene nasjonalt og lokalt skal kunne utvikle tenestene på grunnlag av kunnskap om bistandsbehovet til søkjaren/tenestemottakaren, og for at ein skal kunne følgje med på utviklinga innanfor helse- og omsorgssektoren (Helsedirektoratet 2012).

Under halvparten (46 prosent) av leiarane for heimetenesta opplyser at den administrative leiinga i kommunen i stor eller svært stor grad har nytta IPLOS i oppfølginga av kvalitet i heimetenesta i 2011.

Djupundersøkinga i dei fire kommunane viser at den administrative leiinga i kommunen i liten grad nytta IPLOS-data i styringa av pleie- og omsorgstenestene. Dette heng blant anna saman med at ein vurderer det slik at kvaliteten på data i IPLOS er låg.



Fleire kommunar har mangelfull rapportering i KOSTRA på kritiske område i avløpsstatistikken. Kjelde: NTB Scanpix

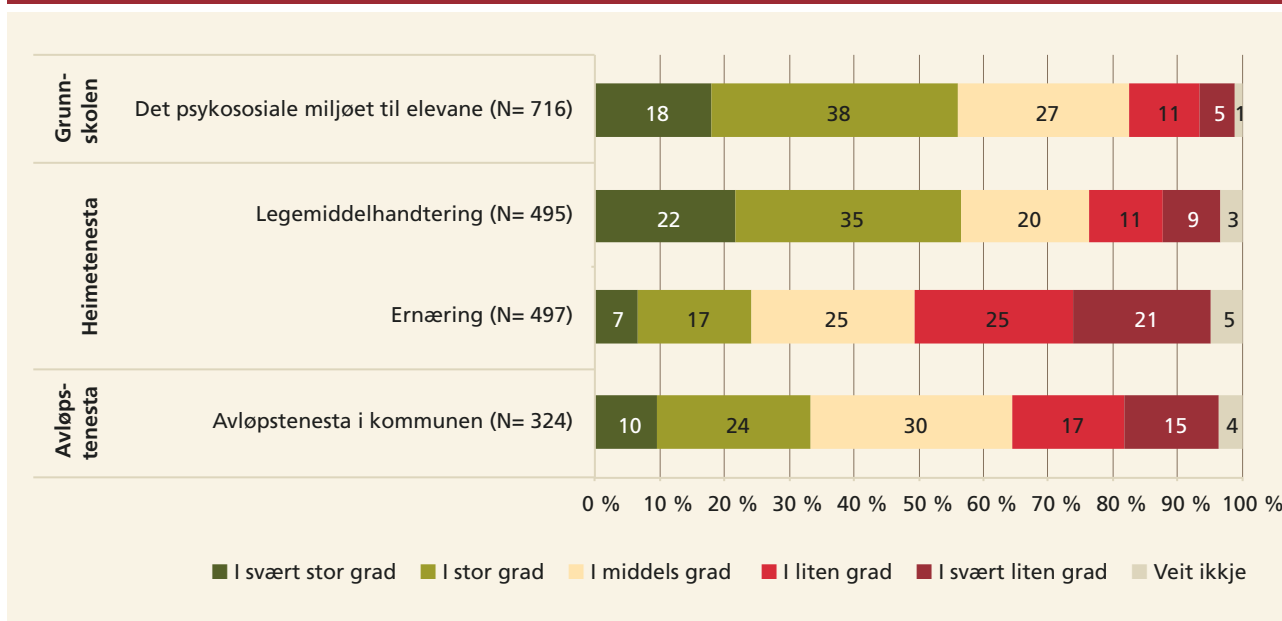
Grunnskolen Informasjonssystem (GSI) inneheld mange opplysningar om kvar grunnskole og er ei viktig kjelde til grunnskoledata. Utdanningsdirektoratet er ansvarleg for innsamlinga og syter, i samarbeid med Statistisk sentralbyrå, for at utvalde data blir overførte til KOSTRA (Skoleporten 2012).

To av tre (67 prosent) av ungdomsskoleleiarane opplyser at den administrative leiinga i kommunen i stor eller svært stor grad har nytta GSI til å følgje opp kvalitet i grunnskolen i 2011.

4.2.7 Administrasjonssjefanes oppfølging av internkontroll i einingane

I spørjeundersøkinga svarer 38 prosent av administrasjonssjefane at den administrative leiinga i kommunane ikkje har utarbeidd skriftlege rett-leiarar eller retningslinjer om internkontroll for heile kommunen.

Figur 8 I kva grad har den administrative leiinga i kommunen i 2011 sett til at ei tenesteutøvande eining har etablert internkontroll på utvalde område? Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til ungdomsskoleleiarar, leiarar for heimetenesta og leiarar for avløpstenesta 2012

Figur 8 viser at over halvparten av leiarane for heimetenesta og ungdomsskolane svarer at den administrative leiinga i kommunen i stor eller svært stor grad har sett til at einingane har etablert internkontroll med legemiddelhandtering og med det psykososiale miljøet til elevane i 2011. Til samanlikning svarer ein av fire leiarar for heimetenesta det same om ernæring, medan ein av tre svarer dette om avløpstenesta i kommunen.

Faktaboks 12 Manglande internkontroll med retten til eit godt psykososialt miljø

Elevundersøkinga for 2012 viser at 6,8 prosent av elevane opplever å ha vorte mobba to til tre gonger i månaden eller meir. Ein analyse som NTNU Samfunnsforskning (2012) har gjort, viser at talet på elevar som opplever å ha vorte mobba, er stabilt frå 2007 til 2012.

Tilsyn med om kommunane oppfyller krava i opplæringslova om retten til elevane til eit godt psykososialt miljø i 2010 og 2011, viser at mange skolar og kommunar ikkje følgjer regelverket. Om lag 95 prosent av dei kontrollerte kommunane fekk pålegg om å rette avvik (Utdanningsdirektoratet 2012).

Faktaboks 13 Manglande internkontroll med ernæring

Det kjem fram av St.meld. nr. 25 (2005–2006) at mange av brukarane i omsorgstenesta har problem som underernæring eller feilernæring, blant anna i heimetenesta (s. 99). Tilsyn i 2010 og 2011 viser at forebygging og behandling av underernæring er ei svakheit i heimetenesta i mange kommunar (Helsetilsynet 2011; Helsetilsynet 2012).

I ein rapport som er utarbeidd på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet, kjem det fram at koplinga mellom rutinar og det som faktisk blir gjort, og ettersyn med at rutinane blir følgde og dokumenterte, ser ut til å mangle i fleire kommunar. Toppleiinga i mange kommunar syter ikkje for at internkontrollen er forankra i toppleiinga, og leiinga etterspør ikkje kvalitets-system i dei kommunale sektorane. Dette blir beskrive som ei manglande kopling i den kommunale internkontrollen. Leiinga i mange kommunar forstår ikkje tilstrekkeleg kva internkontroll er (NIBR 2011, s. 78).

Den administrative leiinga i store kommunar ser i større grad til at dei tenesteutøvande einingane har etablert internkontroll med dei utvalde områda enn leiinga i mindre kommunar²⁶. Når det gjeld ernæring, svarer 45 prosent av tenesteleiarane i store

26) Det psykososiale miljøet til elevane: Pearsons $r = 0,145$ (sig.= 0,0), N= 706, Ernæring: Pearsons $r = 0,228$, (sig.= 0,0), N= 473, Legemiddelhandtering, Pearsons $r = 0,161$ (sig.= 0,0), N= 478, Avløp: Pearsons $r = 0,086$, (sig.= 0,129), N= 312. Samanhengen mellom kommunestørleik og om leiinga ser til at eininga har internkontroll innan avløp, er ikkje signifikant. Dei som svarer "veit ikkje", er haldne utanfor.

kommunar at den administrative leiinga i kommunen har sett til at eininga har etablert internkontroll, medan høvesvis 21 prosent og 15 prosent svarer dette i mellomstore og små kommunar.

Faktaboks 14 Kommune med manglande rutinar for førebygging og behandling av underernæring

Ein av kommunane i djupundersøkinga har hatt system for rapportering og oppfølging av legemiddelhandtering, men ikkje for ernæring. Ved tilsyn vart det påvist at einingane mangla rutinar for å førebyggje og behandle underernæring i heimetenesta. Tilsynet førte til at kommunen utarbeidde og innførte nye rutinar for alle omsorgseiningane i kommunane. Etter gjeldande rutine skal ein ta stilling til ernæringsstatus og vurdere vektkontroll i kvart tilfelle. Dette er spesielt viktig når det gjeld demente. Tidlegare var det situasjonar der underernæring først vart avdekt ved innlegging i sjukehus.

Krav om skolebaserte vurderingar i grunnskolen

To av tre (67 prosent) av ungdomsskoleleiarane svarer at den administrative leiinga i kommunen har sett til at skolen jamleg gjennomfører vurderingar av verksemda (skolebasert vurdering) i 2011.²⁷ Ungdomsskoleleiarar i store kommunar svarer i større grad dette enn i mindre kommunar.²⁸ Medan 76 prosent av ungdomsskoleleiarane i store kommunar svarer at den administrative leiinga i kommunen ser til at skolen gjennomfører skolebaserte vurderingar, svarer høvesvis 69 prosent og 55 prosent dette i mellomstore og små kommunar.

Krav om skriftlege prosedyrar som sikrar grunnleggjande behov i heimetenesta

Den administrative leiinga i kommunen ser i mindre grad til at heimetenesta har skriftlege prosedyrar for ernæring enn for legemiddelhandtering. 76 prosent av leiarane for heimetenesta opplyser at den administrative leiinga i kommunen i 2011 har sett til at heimetenesta har skriftlege prosedyrar som sikrar at brukarane får dei legemidla som er føreskrivne, medan 39 prosent svarer tilsvarande når det gjeld ernæring.

Leinga i store kommunar ser i større grad til at heimetenesta har skriftlege prosedyrar som sikrar tilstrekkeleg næring, og at brukarane får føreskrivne legemiddel, enn leinga i mindre kommunar.²⁹ 56 prosent av leiarane i heimetenesta i store

kommunar svarer at kommuneleiinga ser til at eininga har skriftlege prosedyrar som sikrar tilstrekkeleg næring, medan 31 prosent svarer dette i små kommunar.

Faktaboks 15 Manglande prosedyrar for legemiddelhandtering

Ifølgje Helsetilsynet er det svakheiter ved legemiddelhandteringa i mange kommunar. Tilsyna i 2010 og 2011 viser blant anna at mange kommunar manglar eller ikkje har oppdatert prosedyrar og rutinar for legemiddelhandtering, og at mange kommunar ikkje syter for at personellet som deler ut medisinar, har den kompetansen som trengst (Helsetilsynet 2011; Helsetilsynet 2012).

Krav om tilsyn og oversikt over overløp i avløpstenesta

I spørjeundersøkinga svarer under halvparten (45 prosent) av avløpsleiarane at den administrative leiinga i kommunen har sett til at det blir ført tilsyn med avløpsanlegga i kommunen.

Ei undersøking av 46 kommunar viser at få (5) kommunar fører tilsyn med avløpsanlegg der kommunane er tilsynsmyndigheit. Manglande tilsyn med mindre avløpsanlegg kan medføre skadeleg forureining, for eksempel av lokale drikkevasskjelder (Klima- og forureiningsdirektoratet 2011).

Eit krav til den kommunale internkontrollen med avløpstenesta er at kommunen skal ha ei samla oversikt over alle overløp og lekkasjar som har noko å seie for avløpsnettet. Ein kontroll av avløpsanlegg i 79 kommunar viser at ein tredjedel av anlegga ikkje hadde slik oversikt (Klima- og forureiningsdirektoratet 2010). I ei tilstandsbeskriving av avløpstenesta i 61 kommunar kjem det fram at i overkant av 40 prosent av kommunane mangla oversikt over utslepp frå overløp (Norsk Vann 2011).

Andre tiltak for å følgje opp internkontrollen

Kommunane er ulike når det gjeld blant anna storleik og organisering. For nokre kommunar kan det vere formålstenleg å etablere egne funksjonar som følgjer opp internkontrollen i kommunen, for eksempel internrevisjon eller kontrollarar.

I spørjeundersøkinga svarer tre av fire administrasjonssjefar at den administrative leiinga i kommunen ikkje har etablert internrevisjon, kontrollarar eller liknande som fører kontroll med kvali-

27) N=716.

28) Pearsons $r = 0,126$ (sig.= 0,001), N= 715.

29) Ernæring: Pearsons $r = 0,169$, (sig.= 0,0). Legemiddelhandtering; Pearsons $r = 0,092$ (sig.= 0,039), N=499.

teten på tenesta. Det er først og fremst dei store kommunane som nyttar internrevisjon og kontrollarar til å kontrollere kvaliteten på tenestene.³⁰ Medan 66 prosent av administrasjonssjefane i dei store kommunane svarer at dei har internrevisjon eller kontrollarstillingar, svarer høvesvis 28 prosent og 11 prosent dette i mellomstore og små kommunar.

4.2.8 Avvikssystem som grunnlag for oppfølging av kvalitet i tenestene

Spørjeundersøkinga viser at det varierer om kommunane har etablert avvikssystem som dekkjer tenestekvalitet, og på kva for eit nivå systema er etablerte. Ein av fem kommunar har ikkje noko avvikssystem som dekkjer tenestekvalitet.

Over halvparten av kommunane (56 prosent) har etablert eit felles avvikssystem som dekkjer tenestekvalitet. I djupundersøkinga kjem det fram at felles avvikssystem på tvers av tenestene kan vere eit viktig verkemiddel for at administrasjonssjefen skal kunne vareta føresegnene i kommunelova om "betryggende kontroll".

Rundt halvparten av kommunane har etablert eigne avvikssystem innan dei ulike sektorane. Spørjeundersøkinga til leiarane for dei tenesteutøvande einingane viser at eigne avvikssystem for eining eller sektor er mest vanleg innan pleie og omsorg og avløpstenesta, medan færre kommunar har eigne avvikssystem for grunnskolen.

Rundt halvparten av administrasjonssjefane har i 2011 i stor eller svært stor grad nytta avvikssystem i oppfølginga av kvalitet i heimetenesta, medan færre opplyser om dette for grunnskolen og avløpstenesta. Innan heimetenesta er avviksbehandling eit sentralt krav til internkontrollen i kommunen.

Den administrative leiinga i store kommunar nyttar i større grad avvikssystem til å følgje opp kvalitet i tenesta i grunnskolen³¹, heimetenesta³² og avløpstenesta³³ enn i mindre kommunar. Medan 68 prosent av administrasjonssjefane i store kommunar svarer at avvikssystem i stor eller svært stor grad blir nytta til å følgje opp kvalitet i heimetenesta, svarer høvesvis 45 prosent og 26 prosent dette i mellomstore og små kommunar.

Figur 9 viser at den administrative leiinga i kommunen i avgrensa grad nyttar informasjon om avvik til systematisk forbetningsarbeid overfor dei tenesteutøvande einingane. Ein av tre leiarar for heimetenesta svarer at den administrative leiinga i kommunen i stor eller svært stor grad bruker informasjon om avvik til systematisk forbetningsarbeid. Rundt ein av fem leiarar for grunnskolen og avløpstenesta svarer det same.

Mange kommunar har utfordringar med å få dei tenesteutøvande einingane til å rapportere avvik. I underkant av to av tre (61 prosent) administrasjonssjefar er heilt eller delvis einige i at det er underrapportering av avvik om kvalitet i dei tenesteutøvande einingane. På tilsvarende spørsmål til tenesteleiarane svarer 63 prosent av leiarane for heimetenesta at dei er heilt eller delvis einige i at det er underrapportering av avvik om kvalitet, medan 53 prosent av ungdomsskoleleiarane og 42 prosent av avløpsleiarane er heilt eller delvis einige i dette. Underrapportering av avvik fører til at kommuneleiinga ikkje får nødvendig informasjon om feil og manglar i tenestene og ikkje vil kunne nytte informasjon om avvik til forbetningsarbeid.

Rapportering av avvik er spesielt viktig for å kunne måle kvalitet i heimetenesta, blant anna fordi det finst få gode kvalitetsindikatorar for tenesta. I spørjeundersøkinga til leiarar av heimetenesta³⁴ svarer under halvparten (47 prosent) at avvik som gjeld ernæring, blir meldt i avvikssystemet til kommunen, medan meir enn ni av ti (93 prosent) svarer at avvik som gjeld legemiddelhandtering, blir meldt i avvikssystemet.

Faktaboks 16 Om avvikssystem og læring av eigne feil i heimetenestene

I Helsetilsynets samlerapport frå tilsyn i 2010 kjem det fram at mange kommunar ikkje bruker erfaringar frå feil til å forbetre heimetenestene. I kommunar som har eit system for å melde avvik, kjenner ikkje alltid dei tilsette til systema eller til korleis dei kan brukast. Dersom leiinga ikkje nyttar høvet til å forbetre tenestene sine ved å lære av feil og nestenfeil, kan det auke moglegheita for at det skjer uønskte hendingar, og at dei gjentek seg. Vidare var heimetenesta i mange kommunar lite bevisst på og hadde ikkje ei felles oppfatning av kva som var avvik, og avviksmeldingar vart i liten grad nytta til systematisk forbetring av praksis (Helsetilsynet 2011, s. 23).

30) Pearsons $r = 0,425$, $N = 326$.

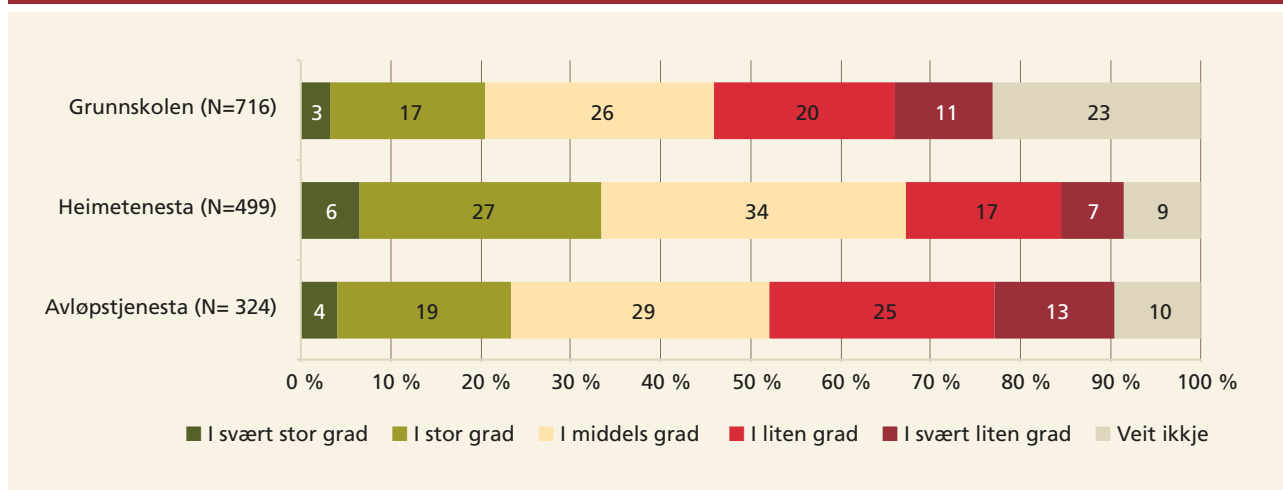
31) Pearsons $r = 0,243$ (sig. = 0,0), $N = 315$.

32) Pearsons $r = 0,272$ (sig. = 0,0), $N = 312$.

33) Pearsons $r = 0,269$ (sig. = 0,0), $N = 302$.

34) $N = 499$.

Figur 9 | Kva grad bruker den administrative leiinga i kommunen informasjon om avvik om kvalitet til systematisk forbetningsarbeid overfor tenesteutøvande einingar? Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøkingar til ungdomsskoleleiarar, leiarar for heimetenesta og leiarar for avløpstjenesta 2012

I mange kommunar innhentar ikkje den administrative leiinga oversikter over ulike typar avvik i dei tenesteutøvande einingane. Rundt kvar tredje administrasjonssjef svarer at leiinga ikkje fekk oversikt over avvik i heimetenesta (33 prosent) og grunnskolen (38 prosent) i 2011, og over halvparten (51 prosent) svarer at leiinga ikkje fekk oversikt over avvik i avløpstjenesta.

Administrasjonssjefar i store kommunar får i større grad oversikter over avvik enn administrasjonssjefar i mindre kommunar³⁵. Medan dei fleste administrasjonssjefar i store kommunar svarer at leiinga får oversikter over avvik i grunnskolen (76 prosent) og heimetenesta (85 prosent), svarer rundt halvparten dette i små kommunar. Når det gjeld avløpstjenesta, svarer nær to av tre (63 prosent) av administrasjonssjefane i store kommunar at leiinga får oversikt over avvik, medan om lag ein av tre (36 prosent) svarer dette i små kommunar.

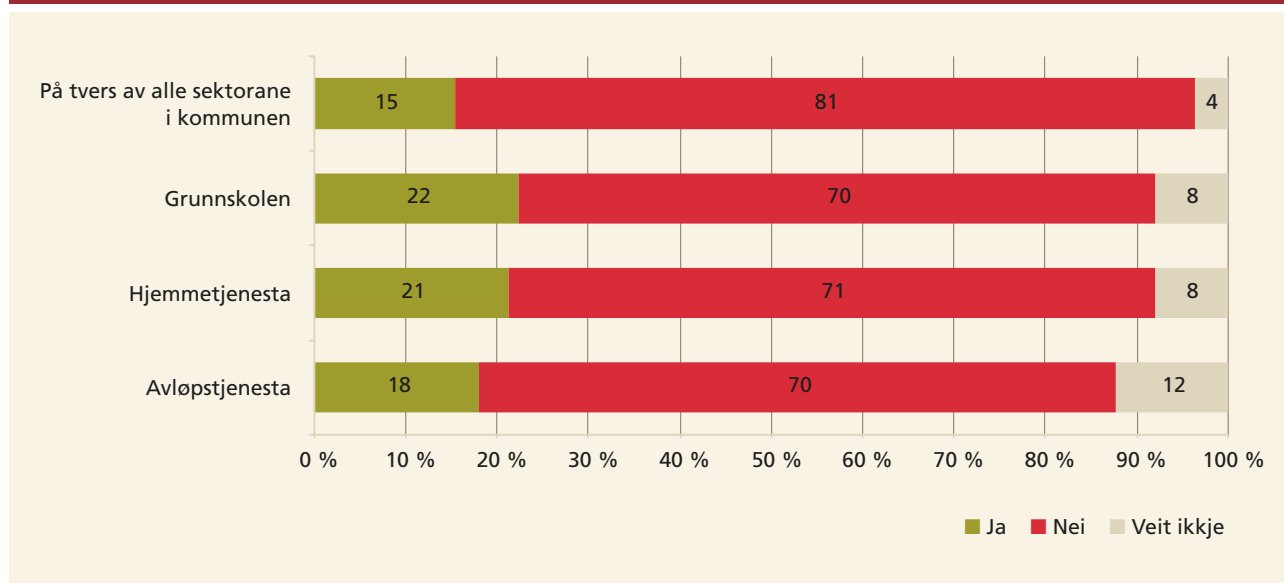
Undersøkingar, som er bestilte av Kommunal- og regionaldepartementet, underbyggjer at avviksoppfølging er ei utfordring i mange kommunar. I ei undersøking kjem det fram at i fleire kommunar er det behov for å etablere system for avviksoppfølging for at det skal vere mogleg å ha god oppfølging av myndigheitskrav (PwC 2009, s. 22). I ei anna undersøking blir det trekt fram at kommuneleiinga må få dei tilsette til å forstå nytten av systemet og bruke avvika aktivt i utvikling og styring av kommunen for at avvikssystemet skal fungere (Agenda 2008, s. 9, 38).

4.2.9 Risikovurderingar av kvalitet i tenesta

Risikovurderingar er eit sentralt element i anerkjente standardar for internkontroll (COSO) og er eit element i fleire forskrifter og rettleiarar om internkontroll, blant andre for pleie- og omsorgstenesta. Ei risikovurdering kan bestå i å identifisere og analysere tilhøve som kan føre til uønskte hendingar, eller som kan hindre måloppnåing.

35) Grunnskole: Pearsons $r = 0,166$ (sig. = 0,003), Heimeteneste: Pearsons $r = 0,191$ (sig. = 0,001), Avløp: Pearsons $r = 0,093$ (sig. = 0,095). Kommunestorleik har ein svak positiv samanheng med om leiinga får oversikter over avvik innan avløp, men denne er ikkje signifikant. N = 326.

Figur 10 Har den administrative leiinga i kommunen i 2011 gjennomført skriftlege risikovurderingar av kvalitet i tenestene? (N=326). Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til administrasjonssjefar 2012

Figur 10 viser at den administrative leiinga i kommunen i liten grad gjer skriftlege risikovurderingar av kvaliteten i tenestene. I meir enn to av tre kommunar har den administrative leiinga ikkje gjennomført skriftlege risikovurderingar av kvaliteten i tenestene innanfor grunnskolen, heimetenesta og avløpstenesta i 2011. Fire av fem har ikkje gjennomført skriftlege risikovurderingar på tvers av sektorane.

Vidare har den administrative leiinga i kommunen i liten grad etterspurt skriftlege risikovurderingar av kvaliteten i dei tenesteutøvande einingane. Tre av fire har ikkje etterspurt skriftlege risikovurderingar av kvalitet frå dei tenesteutøvande einingane innan grunnskole og heimeteneste, og færre har etterspurt risikovurderingar innan avløpstenesta.

Andre undersøkingar underbyggjer at kommunane i liten grad gjennomfører systematiske risikovurderingar som grunnlag for internkontrollen (Agenda 2008; PwC 2009; KPMG 2011; KRDs arbeidsgruppe 2009). Kommunal- og regionaldepartementet viser i intervju til at internkontrollarbeidet og risikovurderingar kan gjennomførast utan at kommunane nyttar fagterminologien som gjeld på området. Det har kome fram at mange kommunar ønskjer statleg rettleiing når det gjeld risikovurdering og styring (Agenda 2008, s. 8).

Faktaboks 17 Risikovurderingar i heimetenesta

I Helsetilsynets samlerapport frå tilsyn i 2010 kjem det fram at mange kommunar ikkje gjer risikovurderingar på dei områda der det er størst fare for svikt i tenestene. Mange kommunar vurderer ikkje kvar det er sårbare område i tenestene til brukarar med demens og i arbeidet med førebygging og behandling av underernæring i heimetenesta. Kommuneleiinga har dermed ikkje oversikt over område med fare for svikt eller der ein ikkje oppfyller krava frå styresmaktene (Helsetilsynet 2011, s. 23, 33).

4.2.10 Administrasjonssjefanes utfordringar når det gjeld å følgje opp tenesteutøvande einingar

Figur 11 viser at manglande kapasitet er det momentet som dei fleste administrasjonssjefane opplyser at er ei utfordring for god oppfølging av dei tenesteutøvande einingane i kommunen. Om lag to av tre administrasjonssjefar meiner at manglande kapasitet i stor eller svært stor grad er ei utfordring. På tilsvarande spørsmål stadfestar tenesteleiarane at manglande kapasitet er ei utfordring for god oppfølging av dei tenesteutøvande einingane i kommunane.

Administrasjonssjefane i store kommunar ser i noko mindre grad på kapasitet som ei utfordring for god oppfølging av dei tenesteutøvande einingane samanlikna med administrasjonssjefar i mellomstore og små kommunar.³⁶ Bortimot halvparten (49 prosent) av administrasjonssjefane i dei store kommunane svarer at manglande kapasitet i stor eller svært stor grad er ei utfordring for

36) Pearsons $r = 0,123$ (sig. = 0,027) $N = 324$.

god oppfølging av dei tenesteutøvande einingane, medan i overkant av to av tre administrasjonssjefar i mellomstore (68 prosent) og små (71 prosent) kommunar svarer dette. Svara samsvarer med ei utgreiing som er bestilt av Kommunal- og regionaldepartementet, der det går fram at dei små kommunane i større grad opplever kapasiteten til administrasjonen og storleiken på fagmiljøa som eit problem (Agenda 2006, s. 8).

Faktaboks 18 Eksempel frå kommune med liten kapasitet til å følgje opp dei tenesteutøvande einingane

I den minste kommunen i djupundersøkinga består den administrative leiinga i kommunen av administrasjonssjefen og fire rådgjevarar med sektoransvar. Rådgjevarane følgjer opp dei tenesteutøvande einingane i kommunen fagleg, økonomisk og administrativt, i hovudsak utan administrativ støtte. Administrasjonssjefen opplyser at kommunen har for lite administrative ressursar til å følgje opp dei tenesteutøvande einingane på ein god nok måte. Rådgjevaren med ansvar for oppfølging av grunnskolen er i tillegg ansvarleg for barnehagane og kulturområdet. Vedkomande seier at det er eit stort behov for meir administrative ressursar på skoleområdet, blant anna for å implementere kommunestyrevedtak og nasjonalt regelverk.

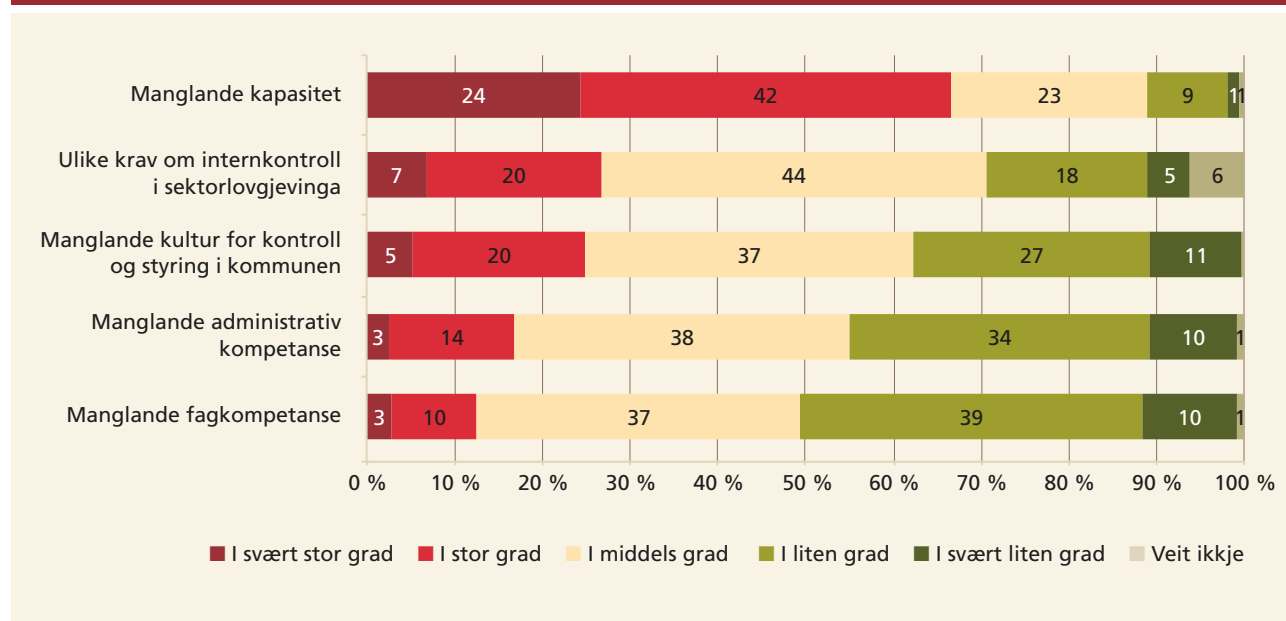
enn kvar fjerde administrasjonssjef (27 prosent) meiner at ulike krav om internkontroll i sektorlovgevinga i stor eller svært stor grad er ei utfordring for god oppfølging av dei tenesteutøvande einingane i kommunen. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i Meld. St. 12 (2011–2012) (s. 110) at internkontroll er eit leiaransvar og bør utformast som eit system lokalt, og at det derfor bør vere eit mål at dei statlege krava til internkontrollen legg til rette for det i framtida.

Figur 11 viser vidare at 25 prosent av administrasjonssjefane meiner at manglande kultur for kontroll og styring i stor eller svært stor grad er ei utfordring for god oppfølging av dei tenesteutøvande einingane. Ein mindre del (17 prosent) meiner at manglande administrativ kompetanse eller manglande fagkompetanse (13 prosent) i stor eller svært stor grad er ei utfordring for god oppfølging av dei tenesteutøvande einingane.

I ei undersøking om kompetanseutfordringar i kommunane, bestilt av Kommunal- og regionaldepartementet, blir det peikt på at store kommunar i langt større grad enn små kommunar har tilstrekkeleg kompetanse til å vareta styrings- og utviklingsoppgåvene (Agenda 2006, s. 8).

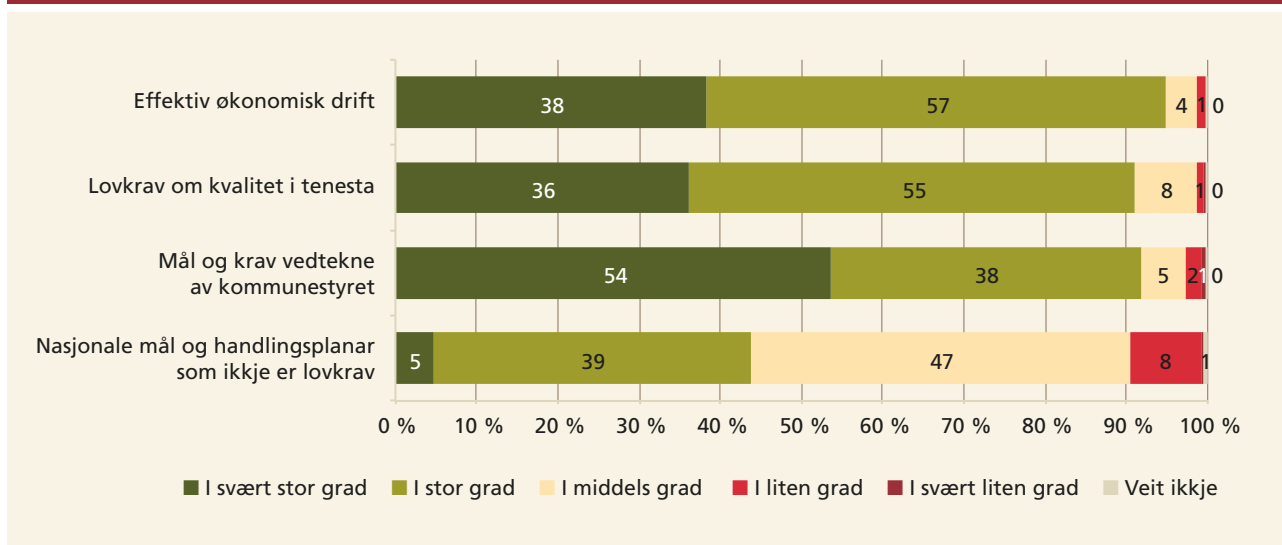
Internkontrollen i kommunane blir regulert av ei rekkje lover og forskrifter. Figur 11 viser at meir

Figur 11 I kva grad meiner du at følgjande moment er ei utfordring for god oppfølging av tenesteutøvande einingar i kommunen din? (N=326). Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til administrasjonssjefar 2012

Figur 12 I kva grad legg den administrative leiinga i kommunen vekt på følgjande tilhøve i oppfølging av tenesteutøvande einingar? (N=326). Tal i prosent



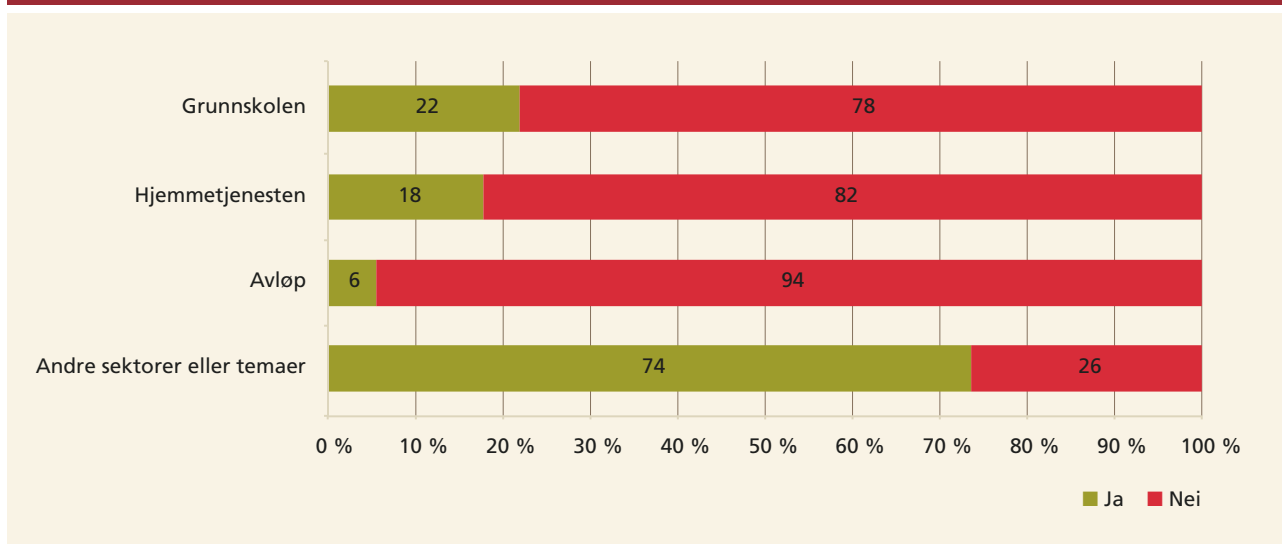
Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til administrasjonssjefar 2012

4.2.11 Kva administrasjonssjefane legg vekt på i oppfølging av tenesteutøvande einingar

Figur 12 viser at dei fleste administrasjonssjefane i stor eller i svært stor grad legg vekt på effektiv økonomisk drift, lovkrav om kvalitet i tenestene og mål og krav som kommunestyret har vedteke i oppfølginga av tenestene, medan under halvparten av administrasjonssjefane svarer det same når det gjeld å leggje vekt på nasjonale mål og handlingsplanar som ikkje er lovkrav.

Svara frå tenesteleiarane på det same spørsmålet stadfestar dette. Eit fleirtal av leiarane for heime-tenesta (91 prosent), grunnskolen (86 prosent) og avløpstenesta (68 prosent) svarer at den administrative leiinga i kommunen i stor eller i svært stor grad legg vekt på effektiv økonomisk drift. Til samanlikning svarer kvar tredje eller færre av tenesteleiarane at den administrative leiinga i kommunen i stor eller i svært stor grad legg vekt på nasjonale mål og handlingsplanar som ikkje er lovkrav.

Figur 13 Har kommunestyret i 2011 fått ein eller fleire forvaltningsrevisjonsrapportar på følgjande område? (N=326). Tal i prosent



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking til administrasjonssjefar 2012

Faktaboks 19 Eksempel frå kommune som har god økonomistyring som overordna mål

I ein av kommunane i djupundersøkinga er det overordna målet for kommunen å ha god økonomistyring for å kome ut av ein vanskeleg økonomisk situasjon (ROBEK), samtidig som tenestene er "fagleg forsvarlege". Kommunestyret har vedteke at administrasjonen skal ha "lovlege og forsvarlege tenester". Kor grensene går for kva som er lovleg og forsvarleg, blir blant anna følgt opp gjennom aktiv bruk av og dialog med tilsynsmyndighetene. Den administrative leiinga i kommunen er oppteken av å vareta minimumsføresegner i lover og forskrifter og held seg i mindre grad til nasjonale styringssignalar som ikkje er lovfesta.

4.3 Kontrollutvalas medverking til kontroll med kvaliteten på tenestene

Figur 13 viser at i 2011 har rundt ein av fem kommunestyre behandla forvaltningsrevisjonar om grunnskolen og heimetenesta, medan færre har fått forvaltningsrevisjonar om avløpstenesta. Tre av fire kommunestyre har behandla forvaltningsrevisjonar om andre sektorar eller tema.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har i samarbeid med KS og Kommunal- og regionaldepartementet etablert eit register over gjennomførte forvaltningsrevisjonar. For året 2011 inneheld registeret forvaltningsrevisjonsrapportar frå rundt kvar tredje kommune, til saman 228 forvaltningsrevisjonsrapportar. Blant dei registrerte forvaltningsrevisjonsrapportane frå 2011 omhandla omtrent 15 prosent tenestområdet skole, medan høvesvis 13 prosent og 4 prosent omhandla pleie og omsorg og renovasjon, vatn og avløp.

Undersøkinga viser vidare at 16 prosent av kommunestyra ikkje har behandla nokon forvaltningsrevisjonar i 2011. I små kommunar har 22 prosent av kommunestyra ikkje fått nokon forvaltningsrevisjonar, medan tala for mellomstore og store kommunar er høvesvis 13 prosent og 2 prosent.

Undersøkinga viser at mange kommunestyre ikkje fekk forvaltningsrevisjonar i 2011 om dei utvalde områda for undersøkinga. Rundt 10 prosent av kommunestyra har fått forvaltningsrevisjonar om høvesvis læringsresultat og mobbing, medan 5 prosent har fått forvaltningsrevisjonar som omhandlar kompetanse i grunnskolen. I underkant av 10 prosent av alle kommunestyra har fått forvaltningsrevisjonar om høvesvis lege-

middelhandtering, tilbodet til demente og kompetanse i heimetenesta, medan 4 prosent har fått forvaltningsrevisjonar som omhandlar ernæring. Vidare fekk 2 prosent av kommunestyra forvaltningsrevisjonar om høvesvis leidningsfornying, overløp eller lekkasjar og kompetanse i avløpstenesta.

Faktaboks 20 Uttale frå Kommunal- og regionaldepartementet om årleg forvaltningsrevisjon

Kommunal- og regionaldepartementet gav i 2005 ei tolking av føresegna om at kontrollutvalet skal sjå til at det årleg blir gjennomført forvaltningsrevisjon av verksemda i kommunen (forskrift om kontrollutval § 9). Departementet uttalte at forvaltningsrevisjon bør gjennomførast kvart år, men at forskrifta likevel etter sin ordlyd ikkje er til hinder for at kommunestyret kan vedta at det ikkje skal gjennomførast forvaltningsrevisjon eitt bestemt år, dersom ein meiner det er nødvendig ut frå omsynet til økonomiske ressursar og behovet for å prioritere andre formål. Derimot vil det ikkje vere i samsvar med regelverket dersom kommunestyret vedtek at det ikkje i det heile skal gjennomførast forvaltningsrevisjon i løpet av valperioden (Brev frå Kommunal- og regionaldepartementet av 28. november 2005).

Kommunal- og regionaldepartementet viser i brev av 22. november 2012 til den breie oppgåveporteføljen til kommunane og peiker på at det kan vere mange område der det kan gjennomførast forvaltningsrevisjon, og at val av forvaltningsrevisjonar blir avgjort på grunnlag av lokale vurderingar. Dette tilseier at det vil vere nokså få område der det i stor grad vil bli gjennomført forvaltningsrevisjon.

I NKRFs register over forvaltningsrevisjonar har revisjonsselskapa ved registrering av rapportane opplyst om tema og fokus for forvaltningsrevisjonane. Halvparten av forvaltningsrevisjonane hadde internkontroll og økonomistyring og -forvaltning som tema. Dei fleste rapportane frå 2011 (61 prosent) har fokus på regelverksetterleving, medan 18 prosent er retta mot måloppnåing, 12 prosent mot styringsinformasjon og -verktøy og 4 prosent mot produktivitet. 3 prosent av rapportane har fokus på kvalitet, mens 2 prosent har fokus på "anna" (NKRF 2012).

I ein rapport, utført på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet, kjem det fram at dei fleste forvaltningsrevisjonane peiker på mindre alvorlege rutine- og regelbrot (Nordlandsforskning 2009, s. 28).

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i intervju at NKRFs register over forvaltningsrevisjonar stadfestar at bruken av forvaltningsrevisjon som kontrollform i kommunane varierer. I Meld. St. 12 (2011–2012) (s. 9) gjev departementet uttrykk for at ein ventar at kommunane må bli meir aktive både med å setje i gang, bruke og følgje opp forvaltningsrevisjonar.

Kontrollutvalet skal velje tema for forvaltningsrevisjon basert på vurderingar av risiko og vesentlegheit i verksemda til kommunen. I dei tre minste kommunane i djupundersøkinga hadde ein i liten grad gjort risikovurderingar av kvaliteten på tenestene innan grunnskole, heimetenesta eller avløpstenesta i perioden 2007–2011. Det var heller ikkje sett i verk forvaltningsrevisjonar som omhandla kvalitet i tenestene innan desse sektorane. Både risikovurderingane og forvaltningsrevisjonane var i stor grad retta mot økonomistyring og regelverksetterleving.

Kontrollutvalet i den største kommunen gjennomførte i perioden 2007–2011 risikovurderingar som omfatta kvalitet i tenestene i grunnskolen, pleie og omsorg og teknisk avdeling (avløp). Kontrollutvalet leverte også forvaltningsrevisjonsrapportar til kommunestyret som omhandlar kvalitet i tenestene innan desse sektorane i perioden.

I dei tre minste kommunane i djupundersøkinga opplyser fleire informantar at revisjonen har lite ressursar til å utføre forvaltningsrevisjon. Ein prioriterer derfor å gjennomføre avgrensa prosjekt med søkjelys på etterleving av regelverk og økonomistyring. Det kjem også fram at kompetansen til dei tilsette i revisjonsselskapa kan ha noko å seie for kva for nokre forvaltningsrevisjonar som blir gjennomførte.

Ei arbeidsgruppe som vart sett ned av Kommunal- og regionaldepartementet i 2008, trekkjer blant anna fram at storleiken og breidda på fagmiljøet innan kommunal revisjon påverkar kvaliteten på forvaltningsrevisjonane, og ein tilrår at kommunane og revisjonseiningane vurderer stor-

leiken på og organiseringa av interkommunale revisjonseiningar. Arbeidsgruppa peiker på at det har vore ei utvikling i retning av større revisjonseiningar, men at nokre av revisjonseiningane framleis er relativt små (KRDs arbeidsgruppe 2009, s. 73, 91).

Faktaboks 21 Manglande kapasitet i revisjonsselskapa

I den minste kommunen i djupundersøkinga opplyser både administrasjonssjefen, ordføraren og leiaren for kontrollutvalet at revisjonen har for lite ressursar til å gjennomføre tilstrekkeleg mange og gode nok forvaltningsrevisjonar. I kommunestyreperioden 2007–2011 produserte revisjonsselskapet berre ein forvaltningsrevisjon for kontrollutvalet. Revisjonsselskapet opplever sjølv at det har svært avgrensa med ressursar til forvaltningsrevisjon. Selskapet har to stillingar som skal gjennomføre forvaltningsrevisjon i elleve kommunar. På grunn av lite ressursar foreslår revisjonen vanlegvis svært avgrensa forvaltningsrevisjonar overfor kontrollutvala. Revisjonen forsøker også å få kontrollutvala i dei ulike kommunane til å vedta forvaltningsrevisjonar innanfor same tema. Dette forklarar ein med at det er tidkrevjande å setje seg inn i nye område og utarbeide nye revisjonsopplegg. Revisjonen opplever at selskapet ikkje har kapasitet og kompetanse til å gjere omfattande undersøkingar av kvaliteten i tenestene.

I djupundersøkinga kjem det fram at tre av kontrollutvala ikkje har som rutine å rapportere til kommunestyret om korleis administrasjonen har følgd opp kommunestyrevedtak ved behandling av forvaltningsrevisjonar. Eit av kontrollutvala rapporterer om oppfølging av kommunestyrevedtak i årsmeldinga frå utvalet.

I spørjeundersøkinga er 80 prosent av administrasjonssjefane heilt eller delvis einige i at forvaltningsrevisjonar medverkar til betre kvalitet på tenestene. Dette er i tråd med funn i ein rapport, bestilt av Kommunal- og regionaldepartementet, der det kjem fram at ein opplever dei fleste forvaltningsrevisjonar som gode og konstruktive bidrag til korleis administrasjonen og forvaltninga kan bli betre (Nordlandsforskning 2009).

5 Kommunal- og regionaldepartementets ansvar når det gjeld styring og kontroll i kommunane

5.1 Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av styring og kontroll i kommunane

Styring etter mål og resultat

I ein gjennomgang av økonomiføresegnene i kommunelova i 2000 la departementet vekt på at føresegner om styringsreiskapar (årsbudsjett, årsrekneskap, årsmelding og økonomiplan) vart utforma slik at mål- og resultatstyring kan brukast i kommunane. Bakgrunnen var at departementet vurderte det slik at mål- og resultatstyring var viktig for å vareta prinsippet i formålsparagrafen i kommunelova om optimal utnytting av tilgjengelege ressursar med sikte på å kunne gje eit best mogleg tenestetilbod (Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 23).

I åra 2000, 2004 og 2008 vart det på oppdrag av departementet gjennomført spørjeundersøkingar i alle kommunane i landet som blant anna kartlegg bruken av mål og resultatinformasjon. Underøkingane var ein del av datainnsamlinga til Kommunal organisasjonsdatabase (NIBR 2000, NIBR 2004, NIBR 2008). I ei tilsvarende spørjeundersøking i 2012 vart spørsmåla om mål- og resultatstyring ikkje førte vidare. I intervju grunngjev departementet dette blant anna med at spørsmåla var upresise og lite dekkjande. Departementet opplyser at det i framtida ved behov vil ta initiativ til ei kunnskapsinnhenting om bruken av mål og resultatinformasjon i kommunane.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i intervju at det dei siste åra ikkje har innhenta informasjon eller evalueringar spesifikt om bruk av mål og resultatinformasjon i kommunane. Departementet har heller ikkje innhenta systematisk kunnskap om korleis kommunane nyttar dei lovpålagde styringsdokumenta (årsbudsjett, årsrekneskap, årsmelding og økonomiplan).

Kommunal- og regionaldepartementet gav i perioden 2000–2007 ut tre rettleiarar som omhandlar ulike aspekt ved bruken av mål- og resultatstyring i kommunane (KRD 2002; KRD 2004; KRD 2007). Dei to første rettleiarane er i hovudsak retta mot den administrative leiinga i kommunane og omhandlar blant anna bruken av målekort med styringsindikatorar. Den tredje rettleiaren omhandlar lokalpolitisk styring på bakgrunn av

resultatinformasjon. Departementet har ikkje gjeve ut rettleiarar som omfattar bruken av mål- og resultatstyring etter 2007. Mål- og resultatstyring var heller ikkje tema i den siste stortingsmeldinga om tilhøvet mellom staten og kommunane (Meld. St. 12 (2011–2012)). Departementet opplyser i intervju at det har planar om å utarbeide ein ny rettleiar om økonomiplanlegging i kommunesektoren.

Formålet med KOSTRA er at både staten og kommunane skal ha tilgang på styringsinformasjon som kan brukast i utviklinga av tenestene. I intervju opplyser departementet at det ser det som sitt ansvar å forvalte rapporteringsregelverket og utforme krav til innhaldet i rekneskapsrapporteringa i KOSTRA. Statistisk sentralbyrå har ansvar for å utforme krav til innhaldet i rapportering av tenestedata, medan fagdepartementa er endeleg ansvarlege for statistikken på sitt fagområde. Arbeidet i KOSTRA blir utført av ei rekkje arbeidsgrupper med eit samordningsråd som koordinerer arbeidet til arbeidsgruppa. Kommunal- og regionaldepartementet er representert i alle arbeidsgruppene som samordningsdepartement og leier samordningsrådet.

KOSTRA inneheld nokre kvalitetsindikatorar for kommunale tenesteområde, som blant anna kan nyttast til mål- og resultatstyring i kommunane. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i intervju at utvikling av informasjon i KOSTRA, medrekna kvalitetsindikatorar, skjer kontinuerleg og er basert på eit breitt samarbeid mellom fleire partar. Departementet viser til at det i 2005 vart initiert eit eige arbeid for å få fram kvalitetsindikatorar i KOSTRA, og at denne prosessen føregjekk i arbeidsgruppene fram til 2008. Departementet har førebels ikkje gjennomført evalueringar av KOSTRA, men varslar i Meld. St. 12 (2011–2012) at det vil vurdere om KOSTRA dekkjer behovet for styringsinformasjon i kommunesektoren og staten, og om informasjonsinnhentinga er effektiv (s. 82).

Eigenkontroll – internkontrollen til administrasjonssjefen og kontrollutvalet

Kommunal- og regionaldepartementet sette i november 2008 ned ei arbeidsgruppe som skulle kome med forslag til tiltak og utarbeide rett-

leiingsmateriell som kan styrkje arbeidet med eigenkontrollen i kommunane. Departementet har fått utarbeidd to konsulentrapportar om internkontroll i kommunane (Agenda 2008, PwC 2009) og forskingsrapportar om kontrollutval og forvaltningsrevisjon i norske kommunar (Nordlandsforskning 2007, Nordlandsforskning 2009) som vart nytta som grunnlag for arbeidet til arbeidsgruppa. Rapporten frå arbeidsgruppa kom i 2009, og han inneheldt 85 ulike tilrådingar retta mot blant andre kommunestyret, kontrollutvalet, administrasjonssjefen og staten.

Rapporten med dei 85 tilrådingane la hovudvekta på å styrkje den administrative internkontrollen i kommunane. Arbeidsgruppa tilrådde blant anna at det blir laga ein rettleiar som gjev konkrete råd til administrasjonssjefar om arbeidet med internkontroll i kommunane, blant anna om gjennomføring av risikovurderingar, utforming av kontrollaktivitetar, oppfølging og vedlikehald av kontrollregimet og samspelet mellom internkontroll og andre delar av styringssystemet (KRDs arbeidsgruppe 2009, s. 66). I Meld. St. 12 (2011–2012) sluttar Kommunal- og regionaldepartementet seg til synspunkta frå arbeidsgruppa om at den administrative styringa og kontrollen i kommunane bør styrkjast (s. 109).

Når det gjeld den konkrete tilrådinga frå arbeidsgruppa om rettleiing om internkontrollen, peiker departementet i stortingsmeldinga på at kommunane sjølve er ansvarlege for å utvikle styringa og kontrollen i administrasjonen, og at dette ikkje er eit statleg ansvar (s. 108). Kommunal- og regionaldepartementet vil medverke gjennom å innhente ny kunnskap og spreie informasjon, og departementet legg vekt på at styrkt internkontroll kan ein først og fremst oppnå ved innsats lokalt. Departementet opplyser at det har gjeve støtte til ei utgreiing i regi av KS om internkontroll i kommunane (s. 108). I tillegg til utgreiinga om internkontroll (KPMG 2011) har departementet gjeve støtte til to nettverk i regi av KS om internkontrollen til rådmannen, der 24 kommunar deltek. KS har utarbeidd rettleiingsmateriell som grunnlag for nettverksarbeidet (KS 2012).

Kommunal- og regionaldepartementet har følgd opp andre av tilrådingane frå arbeidsgruppa ved å fremme forslag om lovendringar. I Prop. 119 L (2011–2012) vart det lagt fram forslag om å innføre eit krav i kommunelova om rapportering om internkontrollen i årsmeldinga til kommunen. Bakgrunnen for forslaget er blant anna at eit slikt krav vil medverke til å setje arbeidet med intern-

kontroll på dagsordenen lokalt, og at kommunestyret vil få informasjon og høve til å drøfte internkontrollarbeidet i kommunen.

Rapporten med dei 85 tilrådingane inneheldt også ei rekkje tilrådingar om kontrollutvalet, blant anna at det er behov for rettleiing om arbeidet i kontrollutvalet. Som ei oppfølging av tilrådingane har departementet gjeve ut ein rettleiar som klargjer rolla og oppgåvene til kontrollutvalet (KRD 2011), og gjeve tilskot til å opprette eit nasjonalt register over forvaltningsrevisjonar i regi av Norges kommunerevisorforbund. I Prop. 119 L (2011–2012) foreslo ein også ei rekkje endringar i kommunelova som vedkjem verksemda til kontrollutvalet, blant anna at møta som hovudregel skal vere opne for allmenta.

5.2 Samordning av statlege krav til styring og kontroll i kommunane

Samordning av krav om internkontroll

I Meld. St. 12 (2011–2012) kjem det fram at Kommunal- og regionaldepartementet med utgangspunkt i rolla som samordnar og som forvaltar av kommunelova har eit ansvar for å følgje med på rammene for den overordna internkontrollen på tvers av sektorane (s. 109). Departementet meiner det bør vere eit mål at statlege krav til internkontroll i framtida bør leggje til rette for heilskaplege internkontrollsystem i kommunane, og at statlege krav ikkje stiller unødvendig omfattande krav til kontrollaktivitetar og dokumentasjon (s. 110).

I Meld. St. 12 (2011–2012) går det fram at staten stiller krav til internkontroll i 18 lover og 24 forskrifter (s. 109). I meldinga blir det trekt fram som ei utfordring at dei ulike sektorkrava om internkontroll er ulike i form, innhald og nivå (s. 109).

Ein rapport som er skriven på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet, viser at sektormyndighetene kvar for seg har utforma sine krav til internkontrollsystem, og at dette i liten grad blir samordna ut frå eit kommuneperspektiv. Rapporten viser blant anna at både internkontrollføresetegner og tilsyn i varierende grad er retta mot den administrative toppleiinga i kommunen (NIBR 2011, s. 83–85).

I intervju opplyser Kommunal- og regionaldepartementet at årsakene til forskjellane i internkontrollkrava er at dei er utarbeidd av ulike fagde-

partement på ulike tidspunkt. Ifølgje departementet kom føresegnar om internkontroll først i sosial- og helsetenesta, og føresegnar som liknar, har seinare kome på andre velferdsområde. Departementet erfarer at fagdepartementa vanlegvis er meir opptekne av sitt fagområde enn av å samordne regelverk på tvers av sektorane.

I Meld. St. 12 (2011–2012) (s. 110) peiker departementet på at dei ulike statlege reglane om internkontroll i kommunane ikkje har vorte evaluerte, og varslar at det skal gjennomførast ei kunnskapsinnhenting om gjeldande statlege krav til internkontroll i kommunane. Kunnskapen som skal innhentast, skal danne grunnlaget for vidare regelverksutvikling og gje føringar for eit meir samordna regelverk om internkontroll i kommunane. Departementet opplyser at kunnskap om internkontroll vil vere eit viktig grunnlag for den vidare regelverksutviklinga i departementet og vil kunne gje føringar for arbeidet med eit meir samordna regelverk om internkontroll. I intervju opplyser departementet at ein eventuell prosess med å samordne regelverka vil vere krevjande og liggje litt fram i tid.

KS hevdar i intervju at det er behov for å harmonisere krava til internkontroll i kommunane, og trekkjer fram harmonisering av føresegnar om statleg tilsyn med kommunane (jf. kommunelova kap. 10A) som eit eksempel på at ein slik prosess lèt seg gjennomføre.

Generelt om samordning

Departementet viser i Meld. St. 12 (2011–2012) (s. 57) til at det er innhenta kunnskap gjennom ein rapport om utviklinga av regelverket innan skole og pleie og omsorg og miljøvern (Direktoratet for forvaltning og IKT 2010). Ifølgje rapporten har omfanget av regelstyring og detaljeringsgrad auka innan grunnskolen og pleie og omsorg, og nye krav til internkontroll blir trekte fram som eit eksempel på slik regelstyring. Rapporten viser også ein stor auke i talet på skriftlege rettleiarar på desse velferdsområda, noko ein må sjå i samanheng med etableringa av Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet (s. 1).

I intervju peiker Kommunal- og regionaldepartementet på at den store produksjonen til fagdirektorata av forskrifter og rettleiarar generelt er ei utfordring for samordningsfunksjonen til departementet når det gjeld regelverk som vedkjem kommunane. Departementet opplever at det ikkje i tilstrekkeleg grad er involvert i desse prosessane. Departementet opplever i enkelte tilfelle at for-

skrifter ikkje blir lagde fram for dei før dei blir sende på alminneleg høyring. Sjølv om departementet gjerne er høyringsinstans ved offentleg høyring, er det vanskeleg å vareta samordningsfunksjonen dersom det ikkje blir involvert tidleg i prosessane.

Kommunal- og regionaldepartementet peiker i intervju på at det kan vere ei uklar grensegang mellom rettleiingsfunksjonen til direktorata, som for eksempel medfører produksjon av rettleiarar, og myndigheitsutøving som medfører tilverking av forskrifter. Departementet viser til at direktorata utarbeider ei stor mengd med rettleiarar og retningslinjer som påverkar dei kommunale tenesene. Desse er ikkje omfatta av utgreiingsinstruksen, og departementet har dermed avgrensa moglegheit til å vareta samordningsfunksjonen sin. Ifølgje departementet kan utviklinga med store fagdirektorat føre til ei sektorstyring av kommunane som går på kostnad av omsynet til samordning. Regjeringa har i Meld. St. 12 (2011–2012) varsla at det skal innhentast meir kunnskap om tilhøvet mellom direktorata og kommunane som grunnlag for ei vurdering av samhandlinga mellom statleg og kommunalt nivå (s. 94).

Kommunal- og regionaldepartementet har, som eit supplement til utgreiingsinstruksen, laga ein rettleiar for arbeidet med reformer og tiltak som vedkjem kommunesektoren (H-2186) og retningslinjer for statleg regelverk retta mot kommunesektoren. Retningslinjene krev blant anna ei særskild grunngeving ved innføring av sterk lovstyring av kommunane. I Meld. St. 12 (2011–2012) går det fram at departementet vil revidere desse retningslinjene, slik at det blant anna blir krav om prosessar i departementa som sikrar dette (s. 7).

6 Vurderingar

6.1 Mange kommunar har svak styring og kontroll med tenester som er viktige for brukarane

Mange kommunestyre får ikkje systematisk rapportering om tilstanden på viktige tenestekområde

Kommunestyret er det øvste organet i kommunen og har det overordna ansvaret for dei kommunale tenestene. Kommunestyret har også eit tilsynsansvar som blant anna inneber ei plikt til å skaffe informasjon om kommunen når dei måla som er fastsette.

Undersøkinga viser at mange kommunestyre ikkje får rapportering om tilstanden eller kvaliteten på viktige tenestekområde med nasjonale mål. Halvparten av kommunestyra har i 2011 ikkje fått rapportering om tilbodet til demente og kompetanse i heimetenesta, og endå færre har fått rapportering om ernæring og legemiddelhandtering. Over halvparten av kommunestyra har ikkje fått rapportering om leidningsfornying eller overløp og lekkasjar i avløpsnettet.

Kommunestyra set også i liten grad mål om kvalitet på viktige tenestekområde med nasjonale mål. Over halvparten av kommunestyra har ikkje sett mål for 2012 om tilbodet til demente, kompetanse i heimetenesta eller fornying av avløpsnettet, og endå færre har sett mål om ernæring og legemiddelhandtering.

Kommunestyra har i større grad sett mål og fått rapportering innan grunnskolen. I denne sektoren er det lovpålagt å rapportere til kommunestyret med utgangspunkt i obligatoriske indikatorar. Undersøkinga viser også at kommunestyra i store kommunar i større grad set mål og i større grad får rapportering om tilstanden enn kommunestyra i små kommunar.

Dei lovpålagde styringsdokumenta – årsbudsjett og årsrapport – skal gje kommunestyret tilstrekkeleg styringsinformasjon til å gjere dei nødvendige prioriteringane og til å vurdere resultatene av verksemda i kommunen. Undersøkinga viser at mange kommunar i liten grad nyttar årsbudsjett og årsrapporten til å setje mål og rapportere om resultat på viktige område.

Det er ikkje sett krav om detaljeringsgrad når det gjeld styringsinformasjonen til kommunen. Den enkelte kommune må sjølv vurdere detaljeringsgrad og rapporteringsomfang ut frå lokale behov. Men informasjonen må vere tilstrekkeleg til å vurdere om tenestene er gode nok, slik at kommunen kan setje i verk nødvendige tiltak.

Tilstrekkeleg styringsinformasjon på sentrale område er viktig for at kommunestyra skal kunne vareta ansvaret sitt for at brukarane får tilfredsstillande tenester. Styringsinformasjon er også ein nødvendig føresetnad for å vareta omsynet til lokaldemokrati, optimal utnytting av ressursar og overordna nasjonale interesser som ligg til grunn for formålsparagrafen i kommunelova. Utan tilstrekkelig informasjon kan ikkje kommunestyra gripe inn, prioritere og foreta nødvendige endringar. Konsekvensen av svak folkevald styring kan vere at brukarane ikkje får tilfredsstillande tenester, og at ein ikkje når nasjonale mål.

Administrasjonssjefane i mange kommunar har svak kontroll med tilstanden i tenestene

Administrasjonssjefane har i kommunelova fått eit sjølvstendig ansvar for å ha "betryggende kontroll" med den administrative verksemda i kommunen. Det går fram av forarbeida at dette i praksis inneber eit ansvar for internkontrollen i kommunen.

Administrasjonssjefane delegerer i stor grad myndigheit til dei tenesteutøvande einingane i kommunen. Dette føreset at administrasjonssjefen har etablert rutinar og system som sikrar tilstrekkeleg styringsinformasjon til å ha "betryggende kontroll". Slik informasjon er også ein føresetnad for å kunne rapportere vidare til kommunestyret.

Den administrative leiinga i mange kommunar får i liten grad rapportering om tilstanden og kvaliteten på fleire sentrale tenestekområde. Nær halvparten av leiarane for heimetenesta rapporterer ikkje om ernæring, og om lag ein av tre rapporterer ikkje om tilbodet til demente eller legemiddelhandtering. Tilsvarande rapporterer få avløpsleiarar om overløp og lekkasjar. Når det gjeld grunnskolen, rapporterer ni av ti ungdomsskoleleiarar om læringsresultat og mobbing.

Vidare nyttar den administrative leiinga i kommunane i avgrensa grad brukarundersøkingar for å følgje opp kvaliteten i tenestene. Dette gjeld også heimetenesta der tilbakemeldingar frå brukarane er spesielt viktige. Brukarundersøkingar blir i større grad nytta i grunnskolen, der kommunane er pålagde å delta årleg i ei nasjonal elevundersøking. Evalueringar blir også nytta i avgrensa grad til å følgje opp tenestene, men i noko større grad innan grunnskolen enn innan dei andre tenestene.

Det nasjonale informasjonssystemet KOSTRA blir i varierende grad nytta til å følgje opp dei tenesteutøvande einingane. Over halvparten av kommunane nyttar i stor grad KOSTRA til oppfølging av grunnskolen og heimetenesta, medan systemet i mindre grad blir nytta til å følgje opp avløpstenesta. KOSTRA inneheld få indikatorar om resultat for brukarane.

Ein viktig del av kontrollansvaret til administrasjonssjefen er å syte for at det er etablert internkontroll etter særskilde sektorkrav. Undersøkinga viser at den administrative leiinga i varierende grad ser til at det er etablert internkontroll med utvalde sektorkrav i tenestene. Eit fåtal av leiarane for heimetenesta opplyser at den administrative leiinga har sett til at det er etablert internkontroll med ernæring i heimetenesta. Det same er tilfellet for internkontroll med avløpstenesta. Den administrative leiinga i kommunen har i større grad sett til at det er etablert internkontroll med legemiddelhandtering og med det psykososiale miljøet til elevane.

Informasjon om avvik er viktig for å vite kvar det er behov for forbetring, og kvar tiltak bør setjast inn. Mange av leiarane for dei tenesteutøvande einingane opplyser at den administrative leiinga i kommunen i liten grad nyttar informasjon om avvik til systematisk arbeid med å forbetre tenestene. I mange kommunar innhentar den administrative leiinga heller ikkje oversikter over ulike typar avvik i tenestene, og ein av fem kommunar har ikkje nokon avvikssystem som dekkjer tenestekvalitet.

I dei fleste kommunane har ikkje den administrative leiinga gjennomført risikovurderingar av kvalitet i tenestene. Den administrative leiinga i kommunen etterspør også i liten grad risikovurderingar frå dei tenesteutøvande einingane. Risikovurderingar, som er eit sentralt element i internkontrollen, er viktige for å identifisere

kvar i tenestene det er størst fare for uønskte hendingar eller manglande måloppnåing.

Undersøkinga viser at dei fleste administrasjonssjefane legg mest vekt på effektiv økonomisk drift i styring og oppfølging av tenestene. Dette er ein viktig del av den "betryggende kontrollen" til administrasjonssjefen og kan medverke til at dei kommunale oppgåvene blir løyste på ein kostnadseffektiv måte.

På bakgrunn av funna er det risiko for at mange administrasjonssjefar ikkje har tilstrekkeleg grunnlag for kontroll med tilstanden i tenestene. Svakheiter ved kontrollen til administrasjonssjefane kan føre til at ein ikkje avdekkjer lovbrøt, til manglande oversikt over problemområde, at nødvendige forbetringsprosessar ikkje blir sette i verk, at ein ikkje når nasjonale og lokale mål, og at brukarane ikkje får tilfredsstillande tenester.

Føresegnene i kommunelova om internkontrollen til administrasjonssjefen er overordna utforma, og det er ikkje sett krav til særskilde system eller aktiviteter. System som sikrar relevant informasjon om tilstanden og utfordringar i tenestene, er uansett vesentlege element i ein tilfredsstillande internkontroll.

Kommunane utnyttar i liten grad dei moglegheitene som ligg i forvaltningsrevisjon til kontroll med tenestekvalitet

Kontrollutvalet skal blant anna sjå til at det årleg blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunane. Undersøkinga viser at 16 prosent av kommunestyra ikkje behandla nokon forvaltningsrevisjonar i 2011.

Undersøkinga viser at kontrollutvala i avgrensa grad set i verk forvaltningsrevisjonar der kvalitet i tenestene står i fokus. Forvaltningsrevisjonar handlar i hovudsak om økonomistyring og regelverksetterleving. Når få forvaltningsrevisjonar handlar om tenestekvalitet, kan det kome av avgrensa kapasitet og kompetanse i revisjonseiningane. Det kan også kome av at kommunane er lite bevisste på dei moglegheitene som ligg i å bruke forvaltningsrevisjon, til å kontrollere kvaliteten i tenestene.

Kommunelova gjev kontrollutvalet eit vidt mandat i val av tema for forvaltningsrevisjon, og det kan vere gode grunnar til å leggje vekt på økonomistyring og regelverksetterleving. Slik revisjonen vurderer det, har mange kommunar likevel eit forbetringspotensial når det gjeld å

utnytte dei moglegheitene som ligg i forvaltningsrevisjon, til å kontrollere kvaliteten i tenestene.

6.2 Ulike statlege sektorkrav og kommunestorleik påverkar styringa og kontrollen i kommunane

Kommunestyra set i større grad mål og får i større grad rapportering om tenestekvaliteten innan grunnskolen enn innan heimetenesta og avløpstenesta. Den administrative leiinga i kommunen innhentar også meir styringsinformasjon om tenestekvalitet i grunnskolen enn innan heimetenesta og avløpstenesta.

Undersøkinga viser at ulike statlege sektorkrav og tilrettelegging av måleindikatorar påverkar i kva grad kommunane styrer etter mål og resultat i dei ulike sektorane. I grunnskolesektoren er det lovpålagt å rapportere årleg til kommunestyret om tilstanden i grunnskoleopplæringa med utgangspunkt i obligatoriske indikatorar. Kommunane er i tillegg pålagde å gjennomføre nasjonale prøver og brukarundersøkingar. Innan pleie- og omsorgssektoren og avløpstenesta har staten i mindre grad medverka til å utvikle indikatorar for kvalitet i tenestene eller stilt krav om bruk av slike.

Undersøkinga viser at kommunestyra i små kommunar får mindre rapportering om tenestekvalitet enn kommunestyra i store kommunar. Det er også ein tendens at den administrative leiinga i små kommunar innhentar mindre styringsinformasjon enn i store kommunar, og at dei i mindre grad nyttar slik informasjon til oppfølging av kvaliteten i tenestene. Kommunestyra i små kommunar har også i mindre grad fått forvaltningsrevisjonar i 2011 enn kommunestyra i store kommunar.

Store og små kommunar kan ha ulike behov når det gjeld omfanget av system og rutinar for styring og kontroll. Alle kommunar er likevel pålagde dei same lovkrava, og kommunestyret har den same plikta til å føre tilsyn med verksemda i kommunen. Dette føreset rapportering om tenestekvalitet på viktige område uavhengig av storleiken på kommunen. På same måte har administrasjonssjefane, uavhengig av storleiken på kommunen, eit ansvar for å etablere system og rutinar som medverkar til å sikre at ein når måla, og at ein overhald lover og reglar.

Undersøkinga viser at kapasitet hos den administrative leiinga i kommunen er det forholdet som

ein i størst grad opplever som ei utfordring for god oppfølging av dei tenesteutøvande einingane i kommunen. Dette er i større grad tilfellet i små og mellomstore kommunar enn i store kommunar.

6.3 Kommunal- og regionaldepartementet har i liten grad innhenta informasjon om bruken av lovpålagde styringsdokument i kommunane og i liten grad medverka til å samordne krava til internkontroll

Ansvar for kommunestyret og administrasjonssjefen er forankra i kommunelova. Kommunal- og regionaldepartementet har, som forvaltar av lova, eit ansvar for å innhente informasjon om effektane av regelverket, vurdere om det er formålstensleg, og sørge for at ein gjennomfører nødvendige tiltak.

Kommunal- og regionaldepartementet har i liten grad innhenta informasjon om korleis dei sentrale lovpålagde styringsdokumenta – årsbudsjett og årsrapport – blir brukte i kommunane. Departementet har heller ikkje rettleid om bruken av styringsdokumenta. Desse dokumenta skal blant anna sikre relevant informasjon for kommunestyret og andre brukarar. Departementet bør vurdere om det er behov for meir kunnskap om korleis kommunane bruker styringsdokumenta, og om det er behov for meir rettleiing på området.

Mange administrasjonssjefar har utfordringar med oppfølging og kontroll av kvaliteten i tenestene. I lys av utfordringa på området er det behov for tiltak som kan støtte internkontrollen til administrasjonssjefane. Tiltak som er tilpassa behova og utfordringane til små kommunar, bør ein særleg vurdere.

Kommunal- og regionaldepartementet har fremma forslag om å innføre eit krav i kommunelova om rapportering om internkontrollen i årsmeldinga til kommunen. Dette tiltaket vil kunne medverke til å utvikle internkontrollen i kommunane.

Kommunal- og regionaldepartementet har eit ansvar for at verkemiddelbruken til departementa på dei ulike ansvarsområda skal vere samordna, heilskapleg og konsistent, slik at kommunane ikkje får motstridande styringssignal. Mange kommunar opplever ulike sektorkrav om internkontroll som ei utfordring. Staten har over tid utarbeidd mange krav til internkontroll i kommunane utan at desse er samordna ut frå eit kom-

muneperspektiv. Det er positivt at Kommunal- og regionaldepartementet har varslet at det skal gjennomføres ei kunnskapsinnhenting om statlege krav til internkontroll i kommunane. Det er behov for tiltak som kan medverke til eit meir samordna regelverk for internkontroll.

Revisjonen har merka seg at Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere om KOSTRA dekkjer behovet for styringsinformasjon i kommunesektoren og staten, og om informasjonsinnhentinga er effektiv. Slik revisjonen vurderer det, er det behov for å vidareutvikle KOSTRA slik at systemet får fleire indikatorar som gjev meir informasjon om kvaliteten på tenestene for brukarane. Dette vil gje både staten og kommunane betre styringsinformasjon om korleis ein når nasjonale mål på sentrale område, og det vil redusere behovet til kommunane for å utvikle eigne kvalitetsindikatorar.

7 Referanseliste

Intervju

Det er gjennomført eitt eller fleire intervju med følgjande aktørar:

- Glåmdal revisjon IKS
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Horten kommune
- Kommunal- og regionaldepartementet
- KS
- Kristiansand kommune
- Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS
- Kryssrevisjon
- Kunnskapsdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Naustdal kommune
- Vestfold kommunerevisjon
- Åsnes kommune

Lover

- *Lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981* (forureiningslova).
- *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992* (kommunelova).
- *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998* (opplæringslova).
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008* (plan- og bygningslova).
- *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. av 24. juni 2011* (helse- og omsorgstenestelova).

Forskrifter

- *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter av 6. desember 1996* (internkontrollforskrifta).
- *Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000*.
- *Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten av 20. desember 2002*.
- *Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene av 27. juni 2003*.
- *Forskrift om begrensning av forurensning av 1. juni 2004* (forureiningsforskrifta).
- *Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004*.
- *Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. av 15. juni 2004*.
- *Forskrift til opplæringsloven av 23. juni 2006*.
- *Forskrift om legemiddelhåndtering for virksomheter og helsepersonell som yter helsehjelp av 03. april 2008*.

Stortingsdokument (forarbeid)

- Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.
- Innst. O. nr. 95 (1991–1992) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.
- Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.*
- Innst. O. nr. 82 (1999–2000) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*.
- Innst. O. nr. 19. (2003–2004) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*.
- Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*.
- Ot.prp. nr. 85 (2004–2005) *Om lov om endringer i kommuneloven (kommunalt rapporteringsregister)*

- St.prp. nr. 64 (2003–2004) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen).*
- Innst. O. nr. 92 (2003–2004) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringsloven og friskoleloven.*
- St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening – Framtidas omsorgsutfordringer.*
- St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen.*
- St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati.*
- Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) *Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner).*
- Meld. St. 16 (2010–2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015).*
- Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter.*
- Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).*
- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel.*
- Prop. 110 S (2011–2012) *Kommuneproposisjonen 2013.*
- Innst. 270 S (2011–2012) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel.*
- Prop. 1 S (2011–2012) *For budsjettåret 2012. Kommunal- og regionaldepartementet.*
- Prop. 1 S (2011–2012) *For budsjettåret 2012. Kunnskapsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2011–2012) *For budsjettåret 2012. Helse- og omsorgsdepartementet.*
- Prop. 119 L (2011–2012) *Endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.).*
- Innst. 266 L (2011–2012) *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om endringar i kommunelova m.m. (samkommune mv.).*

Retningslinjer og rettleiarar m.m.

- Helsedirektoratet (2012) *Rettleiar for personell i kommunale helse og sosialtenester.*
- Klima- og forureiningsdirektoratet (2012) *Kommentarer til forurensningsforskriften*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002) *Resultat og dialog, balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor.*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004) *Resultatledelse – Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor.*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007) *Resultatledelse for lokalpolitikere.*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007) *Statlig styring av kommunesektoren– veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner.*
- Kommunal- og regionaldepartementets arbeidsgruppe (2009) *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. H-2245*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2011) *Kontrollutvalgsboken.*
- KS (2012) *Rådmannens internkontroll. Orden i eget hus!*
- Kunnskapsdepartementet (2011) *Manifest mot mobbing 2011–2014.*

Planar m.m.

- Helse- og omsorgsdepartementet (2011) *Demensplan 2015. Den gode dagen. Revidert handlingsprogram for perioden 2012–2015.*
- Kunnskapsdepartementet (2011) *Manifest mot mobbing 2011–2014.*

Internettider

- Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) (2012) *Forvaltningsrevisjonsregister* < <http://www.nkrf.no/forvaltningsrevisjonsregister> > [Hentedato 17. september 2012].
- Skoleporten (2012) *Ressurser – Undervisningspersonell* < <http://skoleporten.udir.no/rapportvisning.aspx?enhetsid=00&vurderingsomrade=563c8f59-e31b-4db1-a533-7387f58fc430&utskrift=true> > [Hentedato 05. september 2012].
- Statistisk sentralbyrå (2012a) *Kommunalt avløp, 2011.21. juni 2012* < http://www.ssb.no/var_kostra/ > [Hentedato 17. september 2012].
- Statistisk sentralbyrå (2012b) *Kommuneregnskapsstatistikk 2011* < <http://www.ssb.no/kommregnko> > [Hentedato 05. september 2012].

Brev

- Helsetilsynet (2012) *Tilsyn med kommunenes sosial- og helsetjenester til eldre i 2011* <brev til Helse- og omsorgsdepartementet, 19. mars 2012.

Rapportar, evalueringar og utgreiingar

- Agenda (2006) *Kompetanseutfordringer i kommunene*.
- Agenda (2008) *Internkontroll i norske kommuner*.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2010) *Statlig styring av kommunen*.
- Econ Pöyry (2008) *Kvalitetsindikatorer i kommunene*.
- Helsetilsynet (2011) *Krevende oppgaver med svak styring*. Samlerapport fra tilsyn i 2010 med kommunenes sosial- og helsetjenester til eldre, 5/2011.
- Klima- og forureiningsdirektoratet (Klif) (2010) *Kontrollaksjon avløp 2010*.
- Klima- og forureiningsdirektoratet (Klif) (2011) *Kommuneundersøkelsen 2009 og 2010*. Gjennomført i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning.
- KPMG (2011) *Styrking av administrasjonssjefens internkontroll og risikovurdering*.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2000) *Kommunal organisering 2000*.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2004) *Kommunal organisering 2004*.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2008) *Kommunal organisering 2008*.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2011) *Samordning av statlig tilsyn og system-revisjon som tilsynsmetode*. NIBR-rapport 2011:28. Utført av Marthe Indset, Jan Erling Klausen, Eivind Smith og Marte Winsvold
- Nordlandsforskning (2007) *Kommunale kontrollutvalg, Uavhengighet eller flertallsdiktatur?* Utarbeidd av Gjertsen og Martinussen
- Nordlandsforskning (2009) *Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner*. Utført av Clausen og Madsen
- Norsk Vann (2011) *Tilstandsvurdering av kommunale vann- og avløpstjenester 2010*.
- NOU 2010:10 *Tilpassing til eit klima i endring*.
- NTNU Samfunnsforskning AS (2012) *Mobbing, diskriminering og uro i klasserommet*.
- PricewaterhouseCoopers (PwC) (2009) *Internkontroll i kommuner*.
- Rambøll (2012) *Evaluering av årlige tilstandsrapporter*.
- Rådgivende ingeniørers forening (RIF) (2010) *State of the Nation*.
- Senter for økonomisk forskning (SØF) (2012) *Bedre måling av kvalitet i kommunene*.
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2011) *Kommunalt avløp. Ressursinnsats, utslipp, rensing og slamdisponering 2010 – Gebyrer 2011*. Rapportar 46/2011
- Utdanningsdirektoratet (2012) *Oppsummering, Tilsyn med elevenes psykososiale skolemiljø, opplæringsloven kap. 9 a*

Bøkar og artiklar

- COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) (1996) *Intern kontroll- et integrert rammeverk*. Norsk omsetjing av COSO-rapporten. Cappelen Akademiske forlag.
- Hillestad, Tore (2003) *Lederskapets dilemma når hierarkiene faller*. I: Magma 2/2003.

◀ Bakgrunn og mål for undersøkinga.
Funn og tilrådingar.



241 344

Trykk: 07 Media 2013



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord: 22 24 10 00
Telefaks: 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528