

PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON 2016-2018

Sør-Trøndelag fylkeskommune

Vedtatt av fylkestinget 3.3.2016 i sak 18/16



1 Om forvaltningsrevisjon

I henhold til kommuneloven § 77 er kontrollutvalget ansvarlig for å påse at

kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger

Dette innebærer et ansvar for kontrollutvalgene, for at følgende oppgaver utføres:

- regnskapsrevisjon
- forvaltningsrevisjon
- selskapskontroll

Forvaltningsrevisjonens innhold er utdypet i forskrift om revisjon § 7 første ledd:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi,

produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om

- a) *forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,*
- b) *forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,*
- c) *regulverket etterleves,*
- d) *forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,*
- e) *beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav*
- f) *resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.*

Forvaltningsrevisjonen er med andre ord et viktig verktøy for fylkeskommunens øverste politiske organ for å føre tilsyn og kontroll med fylkeskommunens totale forvaltning og de resultater som oppnås.

1.1 Utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon

Fylkestinget er oppdragsgiver for forvaltningsrevisjonen. For å sikre at den revisjonen som utføres er i tråd med fylkestingets ønsker og behov, skal dette ifølge kontrollutvalgsforskriften § 10 vedta en egen plan for forvaltningsrevisjon, hvor det angis prioriteringer for forvaltningsrevisjon i en gitt periode:

§ 10. Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegeres til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.

Denne planen er utarbeidet for perioden 2016-2018. Planen er basert på dokumentet *overordnet analyse*, utarbeidet av Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS i januar 2016.

1.2 Gjennomføring av forvaltningsrevisjon

Fylkeskommunens revisor er Revisjon Midt-Norge IKS. De vil stå for den praktiske utføringen av forvaltningsrevisjonsprosjektene. Prosjektene utføres i tråd med kommuneloven § 78, *forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner* og *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund.

Kontrollutvalget vedtar med bakgrunn i planen en tidsplan for gjennomføring av prosjektene, og mer konkrete bestillinger av det enkelte prosjekt. Kontrollutvalget gis anledning til å fravike planen dersom de finner det nødvendig. Ved omfattende endringer rapporteres det om disse til fylkestinget.

2 Prioriterte områder i planperioden

Her angis prioriterte områder for forvaltningsrevisjon, med forslag til mulig innretning på prosjektene.

Prosjektene er vurdert på bakgrunn av risiko- og vesentlighetsvurderingene i den overordnede analysen. Det er prioritert totalt 8 prosjekter. Det er i prioriteringene også tatt hensyn til at det er ønskelig med en viss fordeling mellom ulike områder av fylkeskommunens virksomhet og at man prioriterer noen områder der det har vært gjennomført lite forvaltningsrevisjon i tidligere år. Videre er det tatt hensyn til hvorvidt forvaltningsrevisjon anses å være et godt virkemiddel til å forbedre kvaliteten på området. Prosjektene er oppgitt i rekkefølge etter prioritet, men rekkefølgen prosjektene gjennomføres i kan avvike fra dette avhengig av når det er hensiktsmessig å gjennomføre det enkelte prosjekt.

Utdypingene av innretning må ses på som eksempler på muligheter, ikke et bindende forslag til gjennomføring av prosjektene.

Område
<p>Tilrettelagt skoleskyss</p> <p>Skoleskyss er en fylkeskommunal oppgave, og består både av ordinær busstrafikk og transport av elever som har behov for særlig tilrettelegging av ulike årsaker. Utgiftene til tilrettelagt skoleskyss har vært sterkt økende og utfordrende å holde innenfor vedtatte budsjetter. Tendensen ved utgangen av 2015 var fortsatt økning i behovet for tilrettelagt skoleskyss. Tilrettelagt skoleskyss innebærer utfordringer med økonomi og logistikk i tillegg til behov for å håndtere til dels sensitiv personinformasjon som må utveksles mellom elevenes hjemkommune, fylkeskommunen, AtB og transportør. Fylkeskommunen har anskaffet et nytt elektronisk system for å håndtere den tilrettelagte skoleskyssen. En forvaltningsrevisjon kan belyse om organiseringen er hensiktsmessig og hvordan personvernet ivaretas hos og mellom de involverte aktørene.</p>
<p>Miljøpakken</p> <p>Miljøpakken er et av hovedvirkemidlene for utvikling av samferdselsløsninger i og rundt Trondheim. Det er derfor avgjørende at fylkeskommunen skal lykkes med sine målsetninger at dette samarbeidet fungerer etter hensikten. Forvaltningsrevisjon i Trondheim kommune indikererutilfredsstillende evaluering av måloppnåelse, og for svak kvalitetssikring av noen prosjekter. Det har også vært vist til utfordringer med gjennomsiktighet og innsyn samt at den balansen mellom tiltak som lå som en forutsetning for fylkestinget kan ha blitt endret underveis. En forvaltningsrevisjon kan belyse hvordan fylkesrådmannen har sørget for å ivareta fylkestingets målsettinger og prioriteringer i Miljøpakken.</p>

Tilpasset opplæring

Opplæringsloven gir alle lever rett til tilpasset opplæring ut fra egne evner og forutsetninger. Enkelte elever trenger større grad av tilpasning i form av spesialpedagogisk hjelp, særlige tilpasninger i opplæringen eller spesialundervisning. Det er stor variasjon i antall elever i undervisningsgruppene på de videregående skolene. Enkelte skoler har høy gruppestørrelse, som gir flere elever pr. lærer, og kan være en utfordring for å gjennomføre individuell tilpasning. Det er også viktig at fylkeskommunen har systemer for å ivareta elevenes behov ved overgang fra ungdomsskole til videregående, blant annet ved å sørge for å få kjennskap til og iverksette tiltak tidlig nok. Det er blant annet også viktig at tiltak og vurderinger gjennomføres av tilstrekkelig kvalifisert personale i tråd med opplæringsloven. En forvaltningsrevisjon kan vurdere om fylkeskommunene ivaretar opplæringslovens krav på en forsvarlig måte.

Virksomhetsstyring og internkontroll

Fylkeskommunens organisering er preget av utstrakt delegering. For at rådmannen skal ha tilstrekkelig kontroll med at enhetene iverksetter politiske vedtak, følger lover og forskrifter og har en effektiv drift er det viktig at fylkesrådmannen har etablert en fungerende internkontroll. Flere forvaltningsrevisjoner de siste årene har vist at fylkeskommunen i for liten grad har drevet etter prinsipper om risikostyring og at internkontrollen ikke har vært god nok. Fylkeskommunen har de siste årene deltatt i et prosjekt om internkontroll og risikostyring i KS-regi, to enheter er piloter. Dette arbeidet bør etter hvert gi uttelling i en styrket risikobasert internkontroll. En forvaltningsrevisjon bør vurdere om fylkesrådmannen har en internkontroll som gir betryggende kontroll med driften.

Kvalitet i fagopplæringen

Fylkeskommunen utdanner et høyt antall lærlinger og lærekandidater årlig. Fylkeskommunen har et hovedansvar for utdanningen, men når lærlingene får opplæring i bedrift er de ansatt i bedriften. Tidligere forvaltningsrevisjon har vist at fylkeskommunen i liten grad har oversikt over kvaliteten på undervisningen som gjennomføres i bedrift. Tilbakemeldinger tyder også på at det blant annet er utfordringer med underveivurderinger. En forvaltningsrevisjon kan belyse hvilken veiledning og opplæring lærebedriftene får for å sikre tilstrekkelig kvalitet i undervisningen, og hvordan lærebedrifter godkjennes og følges opp senere.

Gjennomføring av anskaffelser

Det stilles strenge krav til hvordan offentlige aktører gjennomfører anskaffelser, både for å ivareta krav til konkurranse i markedet, effektiv ressursbruk og forebygge misligheter. Det har tidligere vært avdekket betydelig forbedringspotensial på dette området innenfor bygge- og eiendomstjenesten. Fylkeskommunen står også for mange store anskaffelser innenfor veiområdet, som utføres av Statens vegvesen. En forvaltningsrevisjon kan for eksempel vise hvordan regelverkets krav ivaretas i anskaffelser innenfor bygg- og eiendom og fylkesveier.

Kollektivtrafikk i distriktene

Sør-Trøndelag har i stor grad et todelt kollektivtilbud mellom Trondheimsområdet og resten av fylket. Mens kollektivsatsingen i og rundt Trondheim har generelt har vært ansett som en stor suksess har det vært betydelig mer støy rundt kollektivtrafikken i distriktene. Det har blant annet vært flere indikasjoner på at anbudsprosessene har vært lite vellykket. Det er også stilt spørsmål ved hvorvidt fylkestingsvedtak om å utnytte muligheter til bestillingstransport er fulgt opp i tilstrekkelig grad. En forvaltningsrevisjon kan for eksempel innrettes mot å vurdere oppfølging av fylkestingets vedtak, vurdere den faktiske tilstanden og tilfredsheten med tilbudet og årsaker til eventuelle problemer.

Skjetlein grønt kompetansesenter

Skjetlein grønt kompetansesenter ble etablert i 2012, og drives i fylkeskommunal regi. Senteret skal være et regionalt knutepunkt og et fremtidsrettet kompetansesenter som tilbyr dagsaktuell kunnskap og rådgivning for landbruket og andre grønne næringer. Senteret hadde et akkumulert driftsunderskudd på om lag 3 mill. kr. ved utgangen av 2014, og har i liten grad vært gjenstand for politisk behandling etter opprettelsen. En forvaltningsrevisjon av kompetansesenteret bør belyse om målene for kompetansesenteret er oppnådd.

Følgende områder foreslås som aktuelle for forvaltningsrevisjon, men er ikke prioritert i planen. Dersom endringer i forutsetninger gjør noen av de ovennevnte prosjekter mindre aktuelle å gjennomføre kan disse bli aktuelle for gjennomføring i perioden.

Område**Legemiddelhåndtering**

Tannklinikkene håndterer legemidler som kan ha ruseffekt og skal være underlagt streng kontroll. Fylkestannlegen har utarbeidet en egen veileder for hvordan tannklinikkene skal håndtere og føre kontroll med bruken av disse. En forvaltningsrevisjon kan undersøke om tannklinikkenes kontroll med legemidlene er i tråd med lovkrav og veilederen til fylkesrådmannen.

Handlingsplan for klima og energi

Den nye handlingsplanen for klima og energi gjelder perioden 2016-2018. Ved slutten av planperioden kan det være relevant å vurdere om fylkeskommunens arbeid er i tråd med målsetningene i planen. Her vil det også være relevant å undersøke om arbeidet med handlingsplanens mål og delmål er prioritert ved enhetene som skal iverksette dem, og om fylkeskommunen har etablert målekriterier og funnet fram til datakilder for å måle effekter av klimatiltakene.

Bortfall av undervisningstimer

Elevene skal ha en viss undervisningsmengde hvert semester. I forbindelse med fravær blant lærerne, avvikling av eksamen eller oppmøte på ulike arrangement i skoleåret kan det være utfordrende å opprettholde undervisningstilbudet. En forvaltningsrevisjon kan belyse hvordan fylkeskommunen registrerer bortfall av undervisning av ulike årsaker og sørger for at elevene får den undervisningen de har krav på.

Elevmedvirkning

De videregående skolene har ansvar for å legge til rette for reell elevmedvirkning, blant annet gjennom elevråd og skoleutvalg. Fylkestinget har også vedtatt egne retningslinjer for dette. Tilbakemeldinger tyder på at det er ulikt hvor godt dette fungerer ved skolene. En forvaltningsrevisjon kan belyse hvorvidt alle skolene tilrettelegger på en god måte og om hvorvidt elevdemokratiet fungerer tilfredsstillende.

Etikk i politisk virksomhet

Fylkeskommunens politikere er valgt til å ivareta et ansvar på vegne av sine velgere. Fylkestinget skal blant annet vedta etiske regelverk som skal gjelde for hele organisasjonen og sitter med det overordnede ansvaret for at fylkeskommunens virksomhet holder en høy etisk standard. Høy medieoppmerksomhet medfører også liten toleranse for avvik. Det kan derfor være på sin plass at fylkestinget ber om kontroll av politikernes egen virksomhet, for eksempel når det gjelder gaver og reiser, refusjon av utgifter og praktisering av habilitetsregler. Dette kan være særlig relevant der politikere opptre som representanter for fylkeskommunen utenfor den ordinære virksomheten, slik som ved representasjonsoppdrag eller i forbindelse med utøvelse av eierskap.

Arealplanlegging

Arealplanlegging er et område preget av målkonflikter mellom behovet for utbygging av boliger, næring og infrastruktur og hensynet til jordvern, kulturminnnevern, naturvern, vern av strandsone og klima- og miljøhensyn. Fylkeskommunen har både en forvalter- og utviklerrolle i arealspørsmål innenfor fylket, og skal se hensynene i et regionalt perspektiv. Å gjennomføre regionale og nasjonale målsetninger krever et tett samarbeid med kommunene, blant annet gjennom regional planlegging og lojal oppfølging av denne. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan for eksempel se på hvordan ulike nasjonale og regionale mål balanseres både i utviklingen av planer og i den konkrete praktiseringen av disse. Det kan også være aktuelt å se på om fylkeskommunen evner å balansere rollens om rådgiver og innsigelsesmyndighet på en hensiktsmessig måte.

Skoleadministrasjon

Fylkeskommunen har en høy grad av delegering av administrativt ansvar til den enkelte enhet. De videregående skolene er store virksomheter, noe som stiller høye krav til kapasitet, kompetanse og organisering for å ivareta blant annet økonomistyring, personalhåndtering, saksbehandling og andre administrative behov. Det kan være aktuelt å undersøke et utvalg skoler for å finne ut om betingelsene er tilstede for at skolen klarer å håndtere disse oppgavene på en god og effektiv måte. Sentrale momenter er kompetanse, kapasitet og organisering av skoleledelse og administrasjon i tillegg til veiledning fra fylkeskommunens støtteenheter.

3 Oppfølging og rapportering

I tråd med forskrift om revisjon § 8 skal revisor rapportere fortløpende til kontrollutvalget om resultater av gjennomført forvaltningsrevisjon. Videre er kontrollutvalget tillagt ansvar for å rapportere om sitt arbeid til fylkestinget. Kontrollutvalget legger normalt rapport for det enkelte prosjekt fortløpende frem for fylkestinget.

Oppfølging av prosjektene i etterkant rapporteres løpende ved behov, og samlet ved slutten av valgperioden.