

Tromsø kommune – plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020-2024

Beslutningsgrunnlag

Forfattere:

Martin Sollund Krane

Rapport nr. 29-2020, Norce samfunnsforskning



Rapporttittel	Tromsø kommune – plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020-2024. Beslutningsgrunnlag
Institusjon	Norce samfunnsforskning
Oppdragsgiver	K-Sekretariatet IKS
Gradering	Åpen
Rapportnr	29
ISBN	978-82-8408-100-7
Antall sider	26
Publiseringsdato	15. september 2020
Bildekreditering	Dennis Loose
Geografisk område	Tromsø
Stikkord/ Keywords	Forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll, offentlig politikk og administrasjon, kommune

Sammendrag

Denne rapporten utgjør et beslutningsgrunnlag for Tromsø kommunes plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for perioden 2020-2020, basert på en overordnet analyse av kommunens virksomhet og eierskap i selskaper. Analysen er gjennomført ved hjelp av triangulering av flere ulike metoder og kilder, herunder kvantitative registerdata (KOSTRA), og kvalitativ dokumentanalyse. Beslutningsgrunnlaget munner ut i en prioritert liste over anbefalte forvaltningsrevisjoner.

Innhold

1.	Innledning.....	3
1.1.	Forvaltningsrevisjon – definisjon og formål	3
1.2.	Tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i Tromsø kommune.....	4
1.3.	Framgangsmåte og metode.....	5
1.3.1.	Nærmere om metodene og datagrunnlaget	5
1.3.2.	Risiko- og vesentlighetsvurderinger	7
2.	Overordnet analyse – Tromsø kommune.....	8
2.1.	Overordnet oversikt over organisering og drift av Tromsø kommunes virksomhet.....	8
2.2.	Kontrollutvalgets innspill.....	10
2.3.	Tjenestemrådene og selskapene	11
2.3.1.	Helse og omsorg.....	11
2.3.2.	Grunnskoleopplæring.....	13
2.3.3.	Barnehage.....	15
2.3.4.	Administrasjon og styring.....	17
2.3.5.	Sosialtjenester.....	18
2.3.6.	Kultur.....	20
2.3.7.	Barnevern	20
2.3.8.	Tekniske tjenester (utenom samferdsel) og bygg- og eiendomsforvaltning.....	22
2.3.9.	Kommunens eierskap i foretak og selskaper	22
3.	Sammendrag: Aktuelle tema for forvaltningsrevisjonstema.....	24
4.	Referanser:	25
5.	Vedlegg: Plan for forvaltningsrevisjon – kontrollutvalgets prioriteringer.....	26

1. Innledning

1.1. Forvaltningsrevisjon – definisjon og formål

I henhold til kommunelovens § 23 -3 skal kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegerere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

Forvaltningsrevisjon innebærer at det gjennomføres undersøkelser som gir de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging av vedtak og forutsetninger i kommunestyret, og resultatet av disse. Når det utføres forvaltningsrevisjon rettes fokus mot økonomi og måloppnåelse i vid forstand. Formålet med forvaltningsrevisjon er blant annet å bidra til en bedre og mer effektiv kommunal forvaltning.

Den formelle definisjonen av forvaltningsrevisjon finnes i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 7. Ifølge denne bestemmelsen innebærer forvaltningsrevisjon *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 eller fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket 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.

Forvaltningsrevisjon ble første gang lovfestet ved endringer i kommuneloven i 1992. Bakgrunnen for at forvaltningsrevisjon ble innført som en del av revisjonen av kommunene og fylkeskommunene var økte krav om effektivitet og måloppnåelse. Forvaltningsrevisjon fungerer som et viktig verktøy for kommunens øverste politiske organ for å føre tilsyn og kontroll med kommunens totale forvaltning og resultatene som oppnås.

Identifisering og utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter ut fra overordnede risiko- og vesentlighetsanalyser er viktig – slik at ressursene settes inn på de riktige områdene, og kommunen får prosjekter som har god nytteverdi. På den måten kan forvaltningsrevisjon i størst mulig grad gi effekter i form av organisasjonsmessig læring og utvikling i kommunen.

1.2. Tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i Tromsø kommune

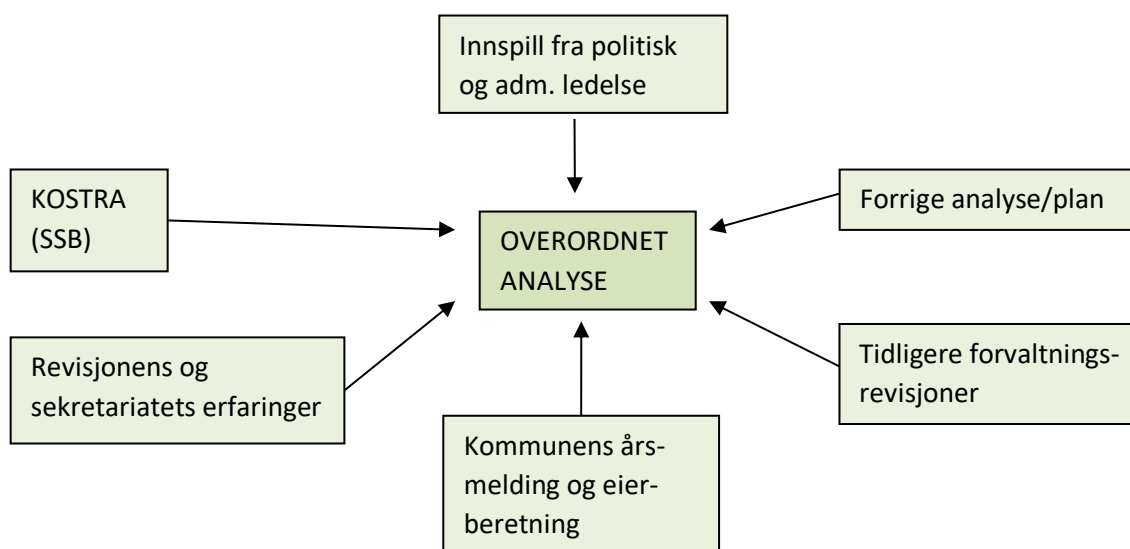
Siden 2008 har følgende 27 forvaltningsrevisjoner av Tromsø kommunes virksomhet vært gjennomført (prosjekt gjennomført i løpet av siste planperiode er uthevet):

- *Kvalitet og ressursbruk i barneverntjenester (2008)*
- *Offentlige anskaffelser (2009)*
- *Arbeidsmiljø, sykefravær og skader ved sykehjemmene (2009)*
- *Ressursbruk i forbindelse med OL-søknaden (2010)*
- *Psykisk helsearbeid (2011)*
- *Farlig avfall (2011)*
- *Utbetaling av godtgjøring til folkevalgte (2011)*
- *Tromstun skole (2012)*
- *Kvalitet i eldreomsorgen (2013)*
- *Brann og redning (tre rapporter) (2014)*
- *Ressursbruk i grunnskolen (2014)*
- *Kvalitet i grunnskolen (2014)*
- *Barnevern (2015)*
- *Flyktningetjenesten (to rapporter) (2016)*
- *Remiks Husholdning AS (2016)*
- ***Offentlige anskaffelser Tromsø Havn KF (2017)***
- ***Beregning av eiendomsskatt (2017)***
- ***Anskaffelse av redningsbåt (2017)***
- ***Håndtering av henvendelser fra innbyggere (2018)***
- ***Økonomistyring og økonomisk internkontroll i Brann og redning (2018)***
- ***Bierverv i barneverntjenesten (2019)***
- ***Arnestedet Eiendom AS (2019)***
- ***Investeringsprosjektet Prosteneset Havneterminal (2019)***
- ***Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet (2019)***
- ***Offentlige anskaffelser (2019)***
- ***Internkontroll og ressursbruk i barneverntjenesten (2020)***

1.3. Framgangsmåte og metode

Som grunnlag for beslutningsgrunnlaget vi presenterer nedenfor har vi benyttet metode- og datatriangulering. Det vil si at vi har forsøkt å belyse kommunens virksomhet fra ulike hold, ved hjelp av ulike metoder og datakilder. Formålet med den fremgangsmåten er, innenfor de tilgjengelige tids- og ressursrammene, å kunne gi et mest mulig helhetlig og balansert bilde av kommunens virksomhet på et overordnet nivå. Figur 1 nedenfor viser en oversikt over de ulike kildene som er brukt for å vurdere og synliggjøre innenfor hvilke av kommunens tjeneste- og forvaltningsområder forvaltningsrevisjon bør iverksettes.

Figur 1: Overordnet analyse – oversikt over kilder og metoder



I kildematerialet inngår Tromsø kommunes årsberetning for 2018 og eierberetning for 2019, den forrige overordnede analysen og planen for forvaltningsrevisjon i kommunen (for perioden 2016-2020), rapporter fra tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i Tromsø, revisjonens og sekretariatets erfaringer, data fra Statistisk Sentralbyrås (SSB) KOSTRA-publiserings 15. juni 2020 for Tromsø kommune og sammenligningsgrupper gjeldende for årene 2018 og 2019, i tillegg til innspill fra politikere, administrasjon og kontrollutvalgets medlemmer.

1.3.1. Nærmere om metodene og datagrunnlaget

*Tromsø kommunes årsmelding for 2018*¹ gir informasjon om hvilke utfordringer kommunen har hatt, på overordnet nivå og innenfor kommunens ulike områder, samt om eventuelle forventede framtidige utfordringer. Årsmeldingen kan dessuten indikere mulig forbedringspotensial innenfor ulike områder. *Tromsø kommunes eierberetning for 2019*² gir oversikt og informasjon om

¹ Tromsø kommune (2018b): «Årsmelding 2018. Sammen for et varmt og livskraftig Tromsø»

² Tromsø kommune (2019a): «Eierberetning 2019. Kommunale selskaper»

kommunens eierskap i selskaper, samt hensikter, målsetninger og eventuelle utfordringer knyttet til eierskapene.

*Tromsø kommunes overordnede analyse og plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2020*³ gir utfyllende informasjon om bakgrunnen for prioriteringer som har blitt gjort når det gjelder gjennomføring av forvaltningsrevisjon i relativt nær fortid.

Rapporter fra tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner (og statlige tilsyn) – sammen med en gjennomgang av kommunens oppfølging av disse – gir informasjon om hvilke deler av kommunens virksomhet som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon tidligere, funn og resultater etter forvaltningsrevisjonene, og hvordan kommunen har fulgt opp revisjonens funn og anbefalinger. En gjennomgang av disse rapportene kan bidra til å gi informasjon om nåværende risikobilde innenfor de tidligere reviderte virksomhetene. I tillegg gjennomgås også enkelte rapporter fra relevante statlige tilsyn/systemrevisjoner i regi av Fylkesmannen som har vært gjennomført i løpet av de tre siste årene. Disse benyttes som supplerende datakilder i analysen.

Revisjonens og sekretariatets erfaringer – fra utøvelse av sekretariatsoppgaver, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon – er brukt i analysen fordi både kontrollutvalgssekretariatet og revisjonen, gjennom sitt arbeid skaffer seg inngående kjennskap til kommunens virksomhet. Disse har dermed gode forutsetninger til å gi relevante og nyttige innspill til hvilke temaer og områder som – ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger – vil kunne være aktuelle med hensyn til forvaltningsrevisjon kommende planperiode.

Statistikk hentet fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA-publisering benyttes også i analysen. KOSTRA⁴ er et nasjonalt rapporteringssystem der alle landets kommuner og fylkeskommuner rapporterer regnskaps- og tjenstedata til SSB. Utvalgte KOSTRA-indikatorer på overordnet nivå fra 2018 og 2019 for Tromsø kommune er sammenlignet med gjennomsnittlige tall for kommunegruppe tretten i KOSTRA (KG13). Det er en gruppe kommuner sammenlignbare med Tromsø når det gjelder innbyggertall og økonomiske rammebetingelser. Som sammenligningsgrunnlag er også tatt med gjennomsnittstall for henholdsvis alle kommunene i Troms fylke og alle kommunene i landet unntatt Oslo.⁵ KOSTRA-indikatorene som er benyttet i denne analysen er av to typer – prioriteringsindikatorer og produktivetsindikatorer. Prioriteringsindikatorer kan si noe om hvor stor andel av egne ressurser kommunen prioriterer å bruke på de enkelte tjenesteområdene. En tjeneste kan sies å være høyt prioritert hvis en kommune bruker en relativt stor andel av sine ressurser på den. Produktivetsindikatorene kan si noe om hva det koster å produsere hver enhet av tjenesten. Produktiviteten kan sies å være høy dersom ressursbruken er lav sett i lys av produksjonen.

Innspill fra politisk og administrativ ledelse er hentet inn gjennom en skriftlig henvendelse fra K-Sekretariatet med svarinstruksjoner og -frist til ordfører, gruppelederne i kommunestyret og

³ KomRev NORD (2016): «Tromsø kommune. Overordnet analyse – plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020»

⁴ «KOSTRA» er et akronym for «kommune-stat-rapportering».

⁵ Det innhentede tallmaterialet er reviderte tall fra KOSTRA-publiseringen 15.6.2020. SSB publiserer ureviderte tall for kommunene 15. mars, og opprettede (reviderte) tall 15. juni. Før publiseringen 15. juni har kommunene hatt anledning til å rette feil og mangler i sine data, og SSB har gjennomført kvalitetskontroller og revisjon av datamaterialet (jf. <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>).

kommunedirektøren i Tromsø kommune, samt kontrollutvalget. Innspillene fra disse personene, som antas å ha bred og inngående oversikt over kommunens virksomhet, vil kunne være av god relevans med tanke på å kartlegge risikobildet framover for de ulike områder av kommunens virksomhet. Kontrollutvalget har gitt sine innspill etter drøfting i møtet 20.4.2020 (sak 29/20). Det har imidlertid ikke kommet innspill til Norce fra noen av de øvrige mottakerne av henvendelsen fra K-Sekretariatet innen fristens utløp.

Vi er av den oppfatning at trianguleringen av de metodene og kildene som er benyttet til sammen sørger for å gi et relevant og tilstrekkelig datamateriale for å utarbeide en *overordnet* analyse som for Tromsø kommune – med den hensikt å kunne identifisere aktuelle områder eller tema for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2020. Vi har ingen holdepunkter for å anta at datamaterialet inneholder vesentlige feil, selv om slike selvfølgelig ikke kategorisk kan utelukkes (for eksempel kan det forekomme feil i tallmateriale som framkommer i KOSTRA eller kommunens årsberetning). Datagrunnlaget analysen bygger på betrakter vi ut fra det ovennevnte som både gyldig og pålitelig.

1.3.2. Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Vurderinger av risiko innebærer å identifisere, og vurdere betydningen av, relevante trusler mot oppnåelse av bestemte målsettinger. Med «målsettinger» menes i denne sammenhengen både kommunale vedtak og forutsetninger, krav i sentralt og lokalt regelverk, omforente mål for den kommunale tjenesteproduksjonen og generelle hensyn til effektiv og hensiktsmessig drift. En kommune vil vanligvis ha en rekke målsettinger.

For en kommunes vedkommende vil risiko- og vesentlighetsvurdering i denne sammenhengen innebære å gjøre en vurdering av innenfor hvilke områder av kommunens virksomhet det er risiko for vesentlige avvik fra de vedtak, forutsetninger og øvrige mål som er satt for virksomheten i kommunen. En overordnet analyse er rettet mot å synliggjøre – ut fra vurderinger av sannsynlighet for avvik og alvorlighetsgraden ved eventuelle avvik – områder i kommunen der det vil være mest hensiktsmessig å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Analysen skal også synliggjøre i hvilke av selskapene kommunen har eierskap i – og som iht. Kommuneloven er aktuelle for kontroll – det vil være mest hensiktsmessig å gjennomføre eierskapskontroll og/eller forvaltningsrevisjon.

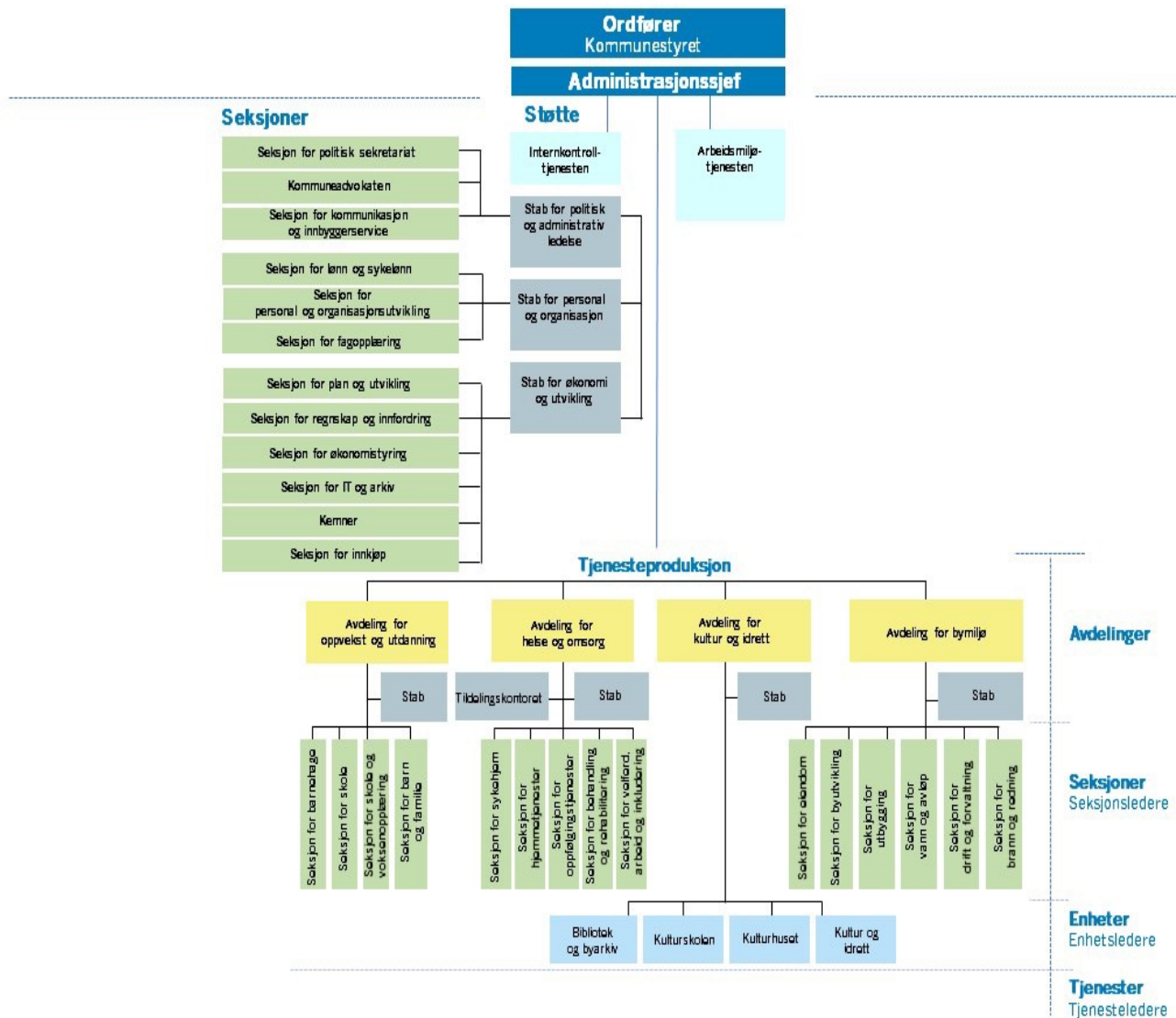
Kapittelet nedenfor inneholder en overordnet analyse for Tromsø kommune – basert på kildene som er vist til i kapittelet «*Framgangsmåte og metode*» over.

2. Overordnet analyse – Tromsø kommune

2.1. Overordnet oversikt over organisering og drift av Tromsø kommunes virksomhet⁶

Tromsø kommunes administrative organisering framgår av figur to nedenfor.

Figur 2: Organisasjonskart, administrativ organisering, Tromsø kommune



⁶ Inkludert kommunens eierskap i selskaper relevante mtp. eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

I det følgende gis innledningsvis (i diagram én) en oversikt over fordelingen av Tromsø kommunes netto driftsutgifter i 2019 på kommunens ulike forvaltnings- og tjenesteområder, før det gis en oversikt over kommunens eierskap i selskaper som er aktuelle for eierskapskontroll og/eller forvaltningsrevisjon, iht. kommunelovens § 23-6. Deretter beskrives våre funn og vurderinger når det gjelder de ulike tjeneste-/forvaltningsområdenes og selskapenes aktualitet i forbindelse med prioritering i plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for perioden 2020-2024.

Diagram 1: Sammensetning av totale netto driftsutgifter i 2019, Tromsø kommune⁷

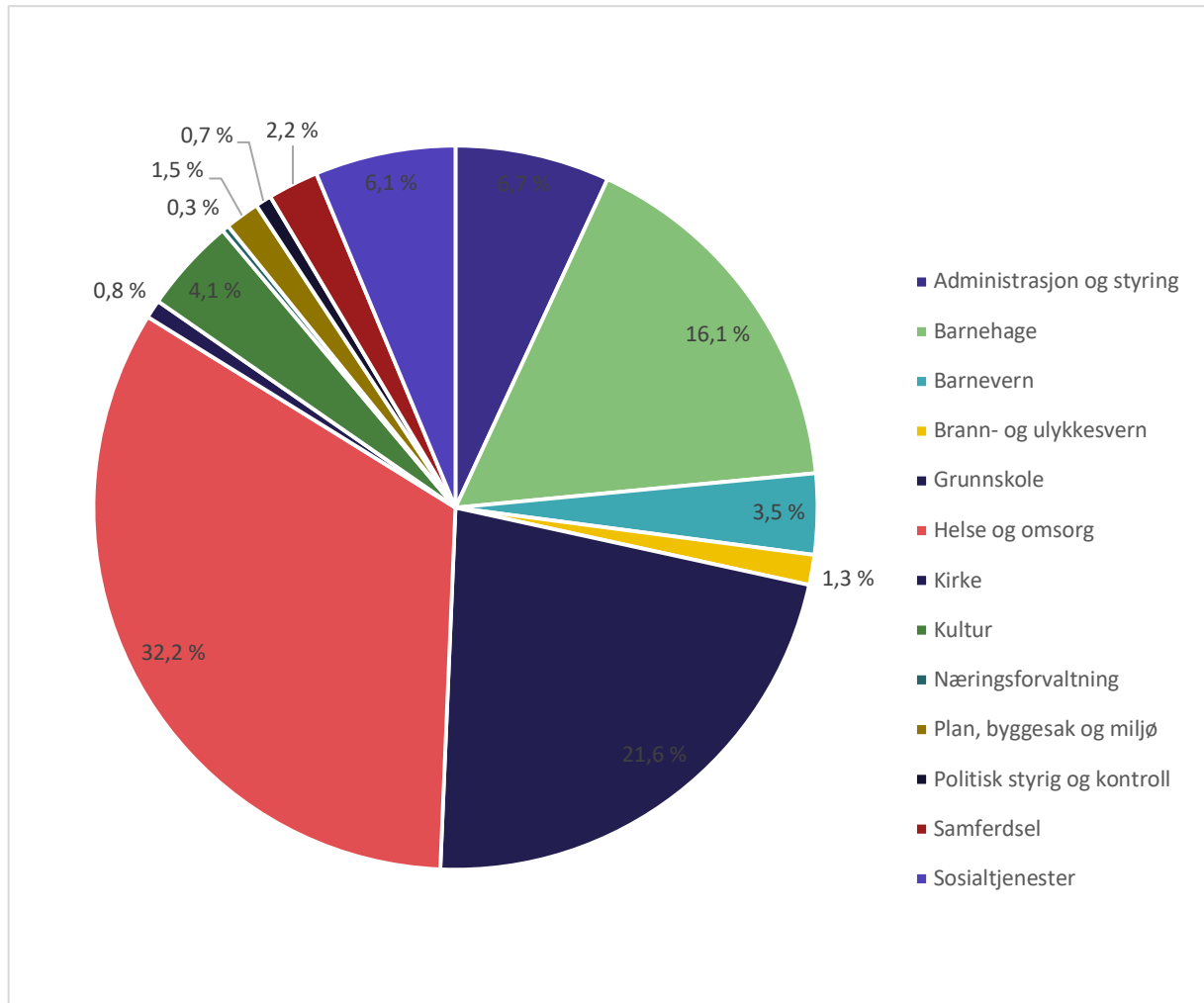


Diagram 1 over gir en framstilling av sammensetningen av Tromsø kommunes totale netto driftsutgifter fordelt på tjenesteområder. Diagrammet viser størrelsesforhold som er typiske for større norske kommuner. Tjenesteområdene *helse og omsorg* (32,2 %), *grunnskoleopplæring* (21,6 %), *barnehage* (16,1 %) og *administrasjon og styring* (6,7 %) utgjør de fire største andelene av kommunens totale netto driftsutgifter.

⁷ Kilde: SSBs KOSTRA-publisering 15.6.2020 (www.ssb.no/kostra)

Tromsø kommunes eierskap i selskaper som er aktuelle for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll iht. kommunelovens § 23-6 framgår av tabellen nedenfor.

Tabell 1: Kommunens eierskap

Org.nr.	Selskapsnavn	Aktivt	Eierandel	Andre eiere
971 035 714	Tromsø Havn KF	Ja	100 %	-
819 869 162	Tromsøbadet KF	Ja	100 %	-
991 817 948	Aurora Kino IKS	Ja	64,4 %	Alta kommune og Sør-Varanger kommune
988 064 920	K-Sekretariatet IKS	Ja	27,7 %	27 andre (fylkes-) kommuner
986 574 689	KomRev NORD IKS	Ja	23,99 %	31 andre (fylkes-) kommuner
931 012 193	Arnestedet Eiendom AS	Ja	100 %	-
912 994 481	Tromsø Parkering AS	Ja	100 %	-
852 190 582	Tromsø ASVO AS	Ja	100 %	-
894 462 132	Tromsø Miljøpark AS	Ja	99,99 %	Karlsøy kommune
946 677 183	Tromsø Veg AS	Ja	66,67 %	Troms og Finnmark fylkeskommune
994 387 693	Arktisk Filharmoni AS	Ja	50 %	Bodø kommune
979 468 792	Troms Kraft AS	Ja	40 %	Troms og Finnmark fylkeskommune
920 093 914	Hålogaland Teater AS	Ja	25 %	Troms og Finnmark fylkeskommune
919 302 755	Ressurs Tromsø AS	Ja	23,46 %	Øvrige (fylkes-) kommuner i Troms
986 358 013	Bredbåndsfylket Troms AS	Ja	0,81 %	Øvrige (fylkes-) kommuner i Troms

2.2. Kontrollutvalgets innspill

Som del av analysegrunnlaget for dette beslutningsgrunnlaget har kontrollutvalget besluttet å komme med sine innspill også innledningsvis i prosessen. Hensikten er at utvalgets innledende innspill skal inngå som én del av datamaterialet analysen i dette overordnede beslutningsgrunnlaget skal bygge på. Kontrollutvalgets innspill til aktuelle prosjekter for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i planperioden framgår av vedtak i kontrollutvalgssak 29/20. Vedtaket var som følger:

«1. Kontrollutvalget gir innspill til følgende aktuelle prosjekter for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i planperioden:

- a) Dreis (påbegynt)
- b) Kvalitet i eldreomsorgen
- c) Aurora Kino IKS
- d) Evaluering etter koronasituasjonen; ROS/smittevern, vedtak, delegasjon
- e) Kommunens dispensasjonspraksis i byggesaker
- f) Varslingsrutiner
- g) Kommunens oppfølging av mobbesaker etter opplæringslovens § 9a
- h) Offentlige anskaffelser

2. Innspillene medtas og vurderes av sekretariatet opp mot øvrige kilder og aktuelle prosjekter i forslaget til plan.»

2.3. Tjenesteområdene og selskapene

I det følgende presenteres våre funn og vurderinger når det gjelder de ulike tjeneste- og forvaltningsområdenes og selskapenes aktualitet i forbindelse med prioritering i plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024. Gjennomgangen presenteres sektorvis, mens kommunens eierskap i selskaper framgår som eget delkapittel avslutningsvis.

2.3.1. Helse og omsorg

Helse- og omsorgstjenester betegner en rekke ulike tjenester.⁸ Området utgjør samlet sett – med en andel på 32,2 % av de totale netto driftsutgiftene – kommunes største driftspost (jf. diagram 1). Tabell 2 nedenfor viser overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for helse og omsorg i Tromsø kommune, gruppen av sammenlignbare kommuner (KG13), gjennomsnittet for kommunene i Troms fylke og landsgjennomsnittet (sett bort fra Oslo).

Tabell 2: Overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for helse- og omsorgstjenester, 2018 og 2019⁹

HELSE OG OMSORG	Tromsø 2018	Tromsø 2019	KG13 2018	KG13 2019	Troms 2018	Troms 2019	Landet uten Oslo 2018	uten Oslo 2019
Netto driftsutgifter til omsorgstjenester i % av kommunens totale netto driftsutgi	32	32,2	31,6	31,9	31,9	32,4	34,2	34,5
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, helse- og omsorgstjenester	25 261	26 244	24 949	26 481	27 245	28 772	31 903	33 813
Antall årsverk per bruker av omsorgstjenester	0,77	0,81	0,57	0,59	0,56	0,58	0,64	..
Netto dr.utg. kommunehelsestjenesten i % av samlede netto driftsutgifter	4,1	4,4	4,5	4,6	4,8	5	5	5,2
Avtalte legeårsverk per 10 000 innbyggere	12	13	11	11	11	12	14	14

Av tabell 2 over framgår det at den klart største andelen av utgiftene innen helse og omsorg i Tromsø kommune, som i andre kommuner, går til omsorgstjenestene. Av tabellen framgår videre

⁸ SSB definerer følgende tjenestetyper som «helse- og omsorgstjenester»: Forebygging; helsestasjons- og skolehelsetjeneste; annet forebyggende helsearbeid; aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse; diagnose, behandling og (re-)habilitering; helse- og omsorgstjenester i institusjon; helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende; medfinansiering somatiske tjenester; akutthjelp helse- og omsorgstjenester; og institusjonslokaler.

⁹ Kilde: SSBs KOSTRA-publiserings 15. juni 2020 (www.ssb.no/kostra)

at Tromsø kommune både i 2018 og 2019 lå på linje med gjennomsnittet i gruppen av sammenlignbare kommuner (KG13) når det gjaldt *netto driftsutgifter til per innbygger til pleie- og omsorgstjenester* – og noe lavere enn gjennomsnittene for de to øvrige referansegruppene (fylkesgjennomsnittet for Troms og landsgjennomsnittet (utenom Oslo)).

I tillegg til pleie- og omsorgstjenestene hører også *kommunehelsetjenesten* til under området «helse og omsorg». Dette området rommer forebygging, skolehelse- og helsestasjonstjeneste, helse og sosial, samt diagnose, behandling og (re-)habilitering. Når det gjelder kommunehelsetjeneste prioriterer Tromsø kommune en noe lavere andel av de totale netto driftsutgiftene til dette området enn alle sammenligningsgruppene, men har flere legeårsverk per innbygger enn sammenlignbare kommuner og fylkesgjennomsnittet for Troms (men lavere enn gjennomsnittlig i hele landet uten Oslo).

Revisjonen har basert på sine erfaringer etter revisjon av Tromsø kommune gitt innspill til områder der de mener det er knyttet risiko til, og som etter deres oppfatning kan være aktuelle med tanke på forvaltningsrevisjon i løpet av planperioden. Innenfor helse og omsorg trekker revisjonen fram *kvalitet i eldreomsorgen* som spesielt relevant – sett i lys av kommunens ressursbruk på området, mangelfull økonomistyring i og av disse tjenestene, samt tjenesteområdets store samfunnsmessige og sosiale betydning. Kontrollutvalget har også gitt innspill om at dette temaet er aktuelt med tanke på forvaltningsrevisjon kommende periode (jf. KU-sak 29/20). Videre trekker revisjonen fram forvaltningsrevisjon av kommunens *fastlegeordning* som aktuell i løpet av perioden.

I den forrige overordnede analysen for Tromsø kommune (for perioden 2016-2020) ble forvaltningsrevisjon innen helse og omsorg – med fokus rettet mot kvalitet og ressursbruk i pleie- og omsorgstjenesten – sterkt anbefalt. I planen for forvaltningsrevisjon i Tromsø kommune (for perioden 2016-2020) ble imidlertid ikke et slikt prosjekt prioritert, men forvaltningsrevisjon rettet mot *implementering av samhandlingsreformen* ble prioritert på tredjeplass i planen. Et slikt prosjekt ble anbefalt på bakgrunn av resultatene av et tilsyn gjennomført av Fylkesmannen i 2015, som viste at Tromsø kommune ikke sikret at informasjonsutvekslingen i forbindelse med utskriving av mottak av pasienter fra spesialisthelsetjenesten i kommunen var i samsvar med myndighetskrav. Det ble imidlertid ikke gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor helse og omsorg i løpet av planperioden. Siste forvaltningsrevisjon innen denne helse- og omsorgssektoren ble ferdigstilt i 2013, og dette prosjektet omhandlet *kvalitet i eldreomsorgen*. Prosjektet omhandlet opplevd kvalitet på sykehjemstjenester og hjemmebaserte tjenester i Tromsø kommune, og tok i tillegg for seg i hvilken grad Tromsø kommune hadde fulgt opp veivalgene utmeislet i handlingsplanen for eldreomsorg 2007-2010.

Kontrollutvalget har i løpet av vinteren og våren 2020 behandlet saker vedrørende Helsehuset i Tromsø kommune. Utvalget ba (etter vedtak i sak 13/20) kommunedirektøren om en redegjørelse vedrørende hvorvidt «dagens bruk av helsehuset er i samsvar med opprinnelig vedtak om etablering, herunder også om hvilke retningslinjer som gjelder for bruk av plasser, utvidelse til tomannsrom, mv.». Utvalget fikk i møte den 11.6.2020, i sak 47/20, en redegjørelse fra konstituert avdelingsdirektør for helse og omsorg vedrørende dagens drift av Helsehuset. Kontrollutvalget gjorde i saken vedtak om at «saken tas med i vurderingen i forbindelse med utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll». I saksutredningen i kontrollutvalgssak 47/20 framgår – kort fortalt – at sekretariatet har uttrykt bekymring for hvorvidt pasienter blir liggende for lenge på sykehus eller Helsehuset i påvente av sykehjemsplass, og om kommunen i så måte

bryter med regler for pasientrettigheter, og videre hvorvidt tilbudet som gis på Helsehuset er justert i en slik utstrekning at dagens drift bryter med forutsetninger i kommunestyrets vedtak ved opprettelse av tilbudet. Basert på det ovennevnte kan **forvaltningsrevisjon av kommunens drift av Helsehuset** anbefales i løpet av planperioden. En slik forvaltningsrevisjon kan rette fokus mot hvorvidt kommunens drift av Helsehuset er i tråd med forutsetningene i vedtakene om opprettelse (og senere vedtak) i folkevalgte organer, og hvorvidt kommunen gjennom driften av Helsehuset ivaretar bestemmelser i regelverket om pasientrettigheter. Et slikt forvaltningsrevisjonsprosjekt kan etter vår oppfatning vurderes ses i sammenheng med en bredere forvaltningsrevisjon av kommunens **implementering av samhandlingsreformen**.

I kommunens årsregnskap for 2019 framgår at det var et samlet merforbruk på 35 millioner kroner innenfor pleie og omsorg dette året (Tromsø kommune 2020). I kommunens årsberetning for 2018 framgår at kommunen dette året hadde et merforbruk på 80 millioner kroner. Blant de viktigste forklaringene på merforbruket som trekkes fram i årsmeldingen kan nevnes en aldrende befolkning som gir økning i helsebehov; manglende satsing på forebygging, lavterskeltilbud og rehabilitering; kostbare enetiltak, døgnbøter fra Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN) og kjøp av tjenester fra private på grunn av mangelfull bufferkapasitet i tjenesten; rekrutteringsutfordringer – som fører til vakanse og dermed overtidsbruk og innleie av vikarer; samt høyt krav til antall nattevakter på grunn av dårlig standard på bygningsmassen (Tromsø kommune 2019b).

Helse og omsorg utgjør en svært betydelig andel av Tromsø kommunes virksomhet – målt i andel av netto driftsutgifter. Området har likevel ikke vært gjenstand for kontroll i form av forvaltningsrevisjon siden 2013. På bakgrunn av dette, sammen med revisjonens og kontrollutvalgets innspill, anbefaler vi kontrollutvalget å bestille forvaltningsrevisjon av **kvalitet og ressursbruk i pleie- og omsorgstjenester**. Fokus i en slik forvaltningsrevisjon kan være om kommunen har system og rutiner som sikrer at brukere og pårørende får tjenester og blir ivaretatt i henhold til krav i regelverk og eventuelle lokale målsetninger, samt få gjennomført en sammenlignende analyse/kartlegging av ressursbruk i tjenestene. Det vil også kunne være mulig, i forbindelse med et slikt forvaltningsrevisjonsprosjekt å få gjennomført en kartlegging av graden av tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene blant brukere og pårørende.

2.3.2. Grunnskoleopplæring

Tjenesteområdet grunnskoleopplæring¹⁰ utgjorde i 2019 det området blant alle kommunens tjeneste- og forvaltningsområder der den nest største andelen (21,6 %) av Tromsø kommunes totale netto driftsutgifter ble brukt (jf. diagram 1). Tabell 3 nedenfor viser utvalgte prioriterings- og produktivetsindikatorer for grunnskoleopplæring/-sektoren i Tromsø kommune, gruppen av sammenlignbare kommuner (KG13), gjennomsnittet for kommunene i Troms fylke og landsgjennomsnittet (sett bort fra Oslo).

¹⁰ I begrepet «grunnskoleopplæring» inngår, slik det er definert av SSB, tjenesteområdene grunnskole, voksenopplæring, skolefritidstilbud, skolelokaler og skoleskys.

Tabell 3: Overordnede prioriterings- og produktivetsindikatorer for grunnskoleopplæring, 2018 og 2019¹¹

GRUNNSKOLEOPPLÆRING	Tromsø 2018	Tromsø 2019	KG13 2018	KG13 2019	Troms 2018	Troms 2019	uten Oslo 2018	uten Oslo 2019
Ressursbruk i grunnskolen								
Netto driftsutg. grunnskolesektor i % av saml. netto driftsutgifter	21,6	21,6	23	23	21,4	21,1	23,1	23
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor i kr per innbygger 6-15 år	108 462	111 966	103 719	108 253	122 884	128 051	112 568	117 308
Andel elever i komm. og priv. gr.skoler som får spesialunderv. (%)	9	8	8	7	9	9	8	8

Når det gjelder prioritering av grunnskoleopplæring framgår det av tabellen at Tromsø kommunes *netto driftsutgifter i grunnskolesektoren per skolepliktig innbygger* i 2018 og 2019 var lavere enn gjennomsnittet i gruppen av sammenlignbare kommuner (KG13) og landsgjennomsnittet (med Oslo holdt utenfor), men om lag på linje med fylkesgjennomsnittet for Troms. I KOSTRA-tabellen er det også inkludert en indikator som viser hvor stor andel av elevene i kommunen som mottar spesialundervisning. Denne andelen var i 2019 i Tromsø 8 % (nedgang fra 9 % i 2018), og skiller seg ikke nevneverdig fra gjennomsnittene i noen av referansegruppene.

I den forrige overordnede analysen (for perioden 2016-2020) ble det anbefalt å gjennomføre forvaltningsrevisjon innen grunnskoleopplæring et stykke ut i planperioden, nærmere bestemt rettet mot temaet **kvalitet i grunnskolen – med særskilt fokus på spesialundervisning**. Det ble imidlertid ikke prioritert forvaltningsrevisjon innenfor grunnskoleopplæring i planen for forvaltningsrevisjon som gjaldt perioden 2016-2020, og det ble heller ikke gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor sektoren i løpet av planperioden. Det siste forvaltningsrevisjonsprosjektet innen sektoren ble begge gjennomført i 2014 og omhandlet kvalitet i grunnskolen. Samme år gjennomførte også KomRev NORD på oppdrag for kontrollutvalget en *kartlegging av ressursbruk innen grunnskolesektoren* (KomRev NORD 2016).

I Tromsø kommunes årsregnskap for 2019 framgår at ansvarsramme «skole» hadde et regnskapsmessig mindreforbruk på om lag 8,5 millioner kroner sammenholdt med revidert budsjett dette året (Tromsø kommune 2020). I kommunens årsmelding for 2018 framgår blant annet at Tromsø kommune har styrket innsatsen i arbeidet med spesialundervisning og tilpasset opplæring – og har utarbeidet en ny, overordnet og helhetlig plan for tilpasset opplæring og spesialundervisning, samt utarbeidet kvalitetsrutiner for spesialundervisning. Videre opplyses at kommunen har forbedret og effektivisert kvalitetsoppfølgingssystemet for oppfølging av den enkelte skole. Det framgår også at strategiplan mot mobbing for barnehager og skoleelever har blitt revidert i henhold til endringer i opplæringsloven. Når det gjelder utfordringer i sektoren framover, trekkes i årsmeldingen blant annet fram at Tromsø kommune har en ressurskrevende skolestruktur med flere små skoler, både i distriktene og i de mer sentrale områdene. Videre framgår at selv om kommunen totalt sett har skolekapasitet til å imøtekomme elevtallsveksten fram til år 2030, vil det likevel være noen kapasitetsutfordringer for Sør-Tromsøya framover. Sykefraværet i grunnskolen trekkes også fram som utfordring i årsmeldingen. Selv om sykefraværet i 2018 på 8,2 % var lavere enn gjennomsnittet for hele kommunen, var andelen høyere enn målsetningen (Tromsø kommune 2019b).

¹¹ Kilde: SSB (KOSTRA) (www.ssb.no/kostra) [sist besøkt 14.9.2020]

Som nevnt tidligere har revisjonen gitt innspill til områder der de mener det er knyttet risiko til, og som etter deres oppfatning kan være aktuelle med tanke på forvaltningsrevisjon i løpet av planperioden. Innenfor området grunnskoleopplæring trekker revisjonen fram *kvalitet i grunnskoleopplæringen* som et område det med fordel kan rettes fokus mot. Begrunnelsen revisjonen gir for dette innspillet er at forvaltningsrevisjonen som ble gjennomført i 2013 avdekket blant annet relativt høy forekomst av saksbehandlingsfeil tilknyttet spesialundervisning i skolene. I en situasjon med presset kommuneøkonomi øker risikoen for avvik fra gjeldende regelverk for blant annet tildeling av spesialundervisning, ifølge revisjonen. Videre anbefaler revisjonen forvaltningsrevisjon rettet mot *elevenes psykososiale miljø* etter kapittel 9A i opplæringslova i løpet av planperioden. Kontrollutvalget har også gitt innspill om at forvaltningsrevisjon av kommunens oppfølging av mobbesaker er et av temaene som er aktuelle for forvaltningsrevisjon i løpet av kommende periode (jf. KU-sak 29/20).

På bakgrunn av at grunnskoleopplæring utgjør en betydelig del av kommunens virksomhet, samtidig som det i skrivende stund er seks år siden forrige gang sektoren var gjenstand for forvaltningsrevisjon, til tross for at forvaltningsrevisjon ble anbefalt i den forrige analysen, vil vi anbefale kontrollutvalget i løpet av inneværende periode å prioritere igangsetting av forvaltningsrevisjon rettet mot **kvalitet i grunnskolen**. En forvaltningsrevisjon av opplæringskvaliteten kan undersøke hvorvidt kommunen – gjennom sitt opplæringstilbud etterlever krav i sentralt regelverk og anbefalinger – knyttet til for eksempel timetall og pedagogisk kompetanse. Kommunen opplyser å ha innført ny plan og nye rutiner for tilpasset opplæring og spesialundervisning i 2018. Disse har nå virket i to år. Det kan være aktuelt å få undersøkt om de nye og planene og rutinene fungerer etter hensikten. Vi anbefaler derfor kontrollutvalget vurdere om en forvaltningsrevisjon av kvaliteten i grunnskoleopplæringen også skal omfatte en undersøkelse av i hvilken grad kommunen sørger for tilstrekkelig **tilpasset opplæring** i grunnskolen, særlig på lavere trinn, med sikte på å forebygge behovet for spesialundervisning senere i elevenes skoleløp. Videre kan kommunens arbeid med informasjonen om rettigheter i forbindelse med **spesialundervisning**, samt dens etterlevelse av bestemmelser knyttet til saksbehandlingen i forbindelse med tildeling av spesialundervisning, også inngå i en slik undersøkelse. Etter sekretariatets vurdering kan kontrollutvalget velge å kombinere undersøkelsestemaene som her er anbefalt innen grunnskoleområdet (opplæringskvalitet, tilpasset opplæring og spesialundervisning) i ett og samme forvaltningsrevisjonsprosjekt om ønskelig. Forvaltningsrevisjon rettet mot **kommunens ivaretagelse av elevenes psykososiale miljø** iht. opplæringslovas kapittel 9 A anbefales også prioritert i løpet av planperioden, basert på innspill fra kontrollutvalget og revisjonen.

2.3.3. Barnehage

Som illustrert i diagram 1 utgjorde barnehager 16,1 % av Tromsø kommunes totale netto driftsutgifter i 2019. Tabell 4 under viser overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for barnehagesektoren i Tromsø kommune, KG13, kommunene i Troms fylke og landsgjennomsnittet (utenom Oslo).

Tabell 4: Overordnede prioriterings- og produktivetsindikatorer for barnehagesektoren, 2018 og 2019¹²

BARNEHAGE	Tromsø 2018	Tromsø 2019	KG13 2018	KG13 2019	Troms 2018	Troms 2019	Landet uten Oslo 2018	Landet uten Oslo 2019
Ressursbruk i barnehagesektoren								
Netto driftsutg. bhg-sektor i % av komm.s totale netto driftsutgifter	15,7	16,1	15,1	15,2	12,7	12,9	14,3	14,3
Netto driftsutgifter til barnehager per innbygger 1-5 år (kr)	161 140	171 510	151 141	160 003	160 322	175 304	153 538	163 207
Korrigerte brutto driftsutg. til bhg. per oppholdstime i komm. bhg. (69	75	74	78	73	80	74	79

Som det framgår av tabellen var Tromsø kommunes prioritering av barnehagesektoren, slik den framstår av kommunens relative ressursbruk i sektoren – målt i *netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år*, i 2018 og 2019 høyere enn gjennomsnittet i KG13 og landet sett under ett (utenom Oslo), men noe lavere enn gjennomsnittlig i Troms fylke. Når det gjelder produktivitet viser tabellen, basert på indikatoren *korrigerte brutto driftsutgifter per korrigerte oppholdstime i kommunale barnehager*, at Tromsø både i 2018 og 2019 framsto med noe høyere produktivitet disse to årene sammenlignet med alle de tre referansegruppene.

Det framgår i Tromsø kommunes årsregnskap for 2019 at ansvarsrammen «barnehage» hadde et mindreforbruk på om lag 2,9 millioner kroner (Tromsø kommune 2020). I kommunens årsmelding for 2018 rapporteres det når det gjelder seksjon for barnehager blant annet om at en helhetlig plan for spesialpedagogisk hjelp, tilrettelagt barnehagetilbud, samt spesialundervisning, var under utvikling i samarbeid med seksjon for skole. Av utfordringer innen seksjonen framover trekkes blant annet fram rekrutteringsutfordringer knyttet til tilstrekkelig kvalifiserte barnehagelærere til sektoren i forbindelse med den nye nasjonale pedagognormen som ble innført i 2018. Innføringen av normen medførte en økning i antall dispensasjoner fra normen både i kommunale og private barnehager. Videre opplyses det at sektoren hadde høyt sykefravær i 2018, men at det ble arbeidet med dette – og at flere av barnehagene var inkludert i et nærværprosjekt. Videre opplyses at det økte kravet til digitalisering av pedagogiske og administrative oppgaver oppleves som en utfordring for barnehagene, og at det er behov for både økt kompetanse og mer digitalt utstyr og verktøy (Tromsø kommune 2019b).

Det har ikke siden 2005 vært gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor barnehagesektoren i Tromsø kommune.¹³ I den forrige overordnede analysen ble det anbefalt å gjennomføre forvaltningsrevisjon av *kvalitet i barnehagetilbudet* (eventuelt også i kombinasjon med en ressursbruksanalyse). Anbefalingen hadde bakgrunn i resultatene av et tilsyn gjennomført av Fylkesmannen i 2015, som avdekket to lovbrudd knyttet til henholdsvis barnehagenes etterlevelse av regelverket om opplysningsplikt til barneverntjenesten og kommunens saksbehandling ved enkeltvedtak med pålegg om retting.¹⁴ Barnehagesektoren ble imidlertid ikke prioritert i kommunens plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2020.

På bakgrunn av at barnehagesektoren utgjør en relativt stor andel av kommunens totale virksomhet (16,1 % av kommunens netto driftsutgifter gikk til sektoren i 2019), sammenholdt med at sektoren ikke har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon siden 2005, samt at temaet ble

¹² Kilde: SSB (KOSTRA) (www.ssb.no/kostra)

¹³ Forrige prosjekt i sektoren var KomRev NORDs gjennomgang av selvkostfinansiering av barnehagene i 2005 i rapporten «Beregning av selvkost for kommunale barnehager» (2005).

¹⁴ Etter barnehagelovens § 16 annet ledd kan kommunen gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold.

anbefalt i den forrige analysen (på bakgrunn av lovbrudd avdekket av Fylkesmannen), vil vi anbefale at det prioriteres å få gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor området i løpet av kommende planperiode. Vi vil be kontrollutvalget å vurdere bestilling av forvaltningsrevisjon rettet mot **kvalitet (og eventuelt ressursbruk) i barnehagene** i løpet av perioden. I en slik forvaltningsrevisjon kan det undersøkes i hvilken grad kommunen gjennom sørger for et barnehagetilbud i tråd med krav i regelverk og anbefalinger, herunder for eksempel knyttet til forhold som pedagogisk kompetanse blant personalet og leke- og oppholdsareal både innendørs og utendørs. Forvaltningsrevisjonsprosjekter som tar for seg kommunens arbeid med **forebygging og oppfølging av sykefravær i barnehagene** og **rekruttering av fagpersonell i barnehagene** kan også vurderes.

2.3.4. Administrasjon og styring

Av Tromsø kommunes totale netto driftsutgifter i 2019 utgjorde «administrasjon og styring» 6,7 % (jf. diagram 1). Slik området er definert av SSB inkluderer det politisk styring, kontroll og revisjon, administrasjon, forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, samt administrasjonslokaler. I tabell 5 nedenfor framgår overordnede prioriteringsindikatorer for administrasjon og styring for årene 2018 og 2019 i Tromsø kommune, KG13, kommunene i Troms fylke og landet uten Oslo.

Tabell 5: Overordnede prioriteringsindikatorer for administrasjon og styring, 2014 og 2015¹⁵

Administrasjon og styring	Tromsø 2018	Tromsø 2019	KG13 2018	KG13 2019	Troms 2018	Troms 2019	uten Oslo 2018	uten Oslo 2019
Ressursbruk på administrasjon og styring								
Netto driftsutg. til adm. og styring i % av totale netto driftsutg. (konsem)	6,8	6,7	6,7	6,8	8	8	7,3	7,4
Netto driftsutg. til administrasjon og styring i kr. pr. innbygger (konsem)	3 942	3 965	3 803	3 985	5 260	5 543	4 359	4 603

Av tabellen framgår at Tromsø kommunes netto driftsutgifter til administrasjon og styring per innbygger både i 2018 og 2019 var på linje med gjennomsnittet i KG13, og lavere enn gjennomsnittlig i de to øvrige referansegruppene.

Innenfor kommunens oppgaver som kan knyttes til området «administrasjon og styring» var de to høyest prioriterte prosjektene i forrige planperiode (2016-2020) knyttet til administrasjon og styring, henholdsvis «*oppfølging av politiske vedtak*» og «*kommunens gjennomføring av investerings-/utbyggingsprosjekter*». Det førstnevnte prosjektet ble imidlertid ikke gjennomført i løpet av perioden. Forvaltningsrevisjon av oppfølging av investeringsprosjektet har vært gjennomført, nærmere bestemt gjennom prosjektet «Investeringsprosjektet Prostneset Havneterminal» (2019). I løpet av siste planperiode har det vært gjennomført følgende fem forvaltningsrevisjoner som kan knyttes til området administrasjon og styring:

- Beregning av eiendomsskatt (2017)
- Håndtering av henvendelser fra innbyggerne (2018)
- Investeringsprosjektet Prostneset Havneterminal (2019)
- Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet (2019)

¹⁵ Kilde: SSB (KOSTRA) (www.ssb.no/kostra)

- Offentlige anskaffelser (2019)

Kontrollutvalget har gitt innspill om at tre temaer innenfor området er aktuelle for forvaltningsrevisjon inneværende planperiode, henholdsvis «*evaluering etter koronasituasjonen; ROS/smittevern, vedtak, delegasjon*», «*varslingsrutiner*» og «*offentlige anskaffelser*». Revisjonen på sin side har gitt innspill om at forvaltningsrevisjon rettet mot *kommuneadministrasjonens oppfølging av politiske vedtak* bør prioriteres svært høyt kommende planperiode. Revisjonen prioriterer et slikt prosjekt øverst i sin prioriteringsliste over aktuelle temaer. Som bakgrunn for anbefalingen nevner revisjonen at temaet er relevant i lys av Tromsø kommunes situasjon og økonomiske utvikling i løpet av de siste årene – og det fremheves at kommunestyret har fattet flere vedtak med formål om å bedre kommunens økonomiske situasjon – både konkrete økonomiske tiltak og vedtak som mer indirekte er ment å bidra til å den økonomiske situasjonen, bl.a. vedtak om endret organisering av tjenester, forbedringsprogram, mv.

Forvaltningsrevisjon knyttet til området administrasjon og styring har de siste årene vært tungt prioritert av kontrollutvalget (på bekostning av andre sektorer i kommunen), med hele fem prosjekter gjennomført siste planperiode. Likevel vil vi anbefale at forvaltningsrevisjon rettet mot kommuneadministrasjonens **oppfølging av politiske vedtak** prioriteres høyt denne planperioden – på bakgrunn av flere forhold. Prosjektet var prioritert øverst i den forrige planen, men ble ikke gjennomført i løpet av perioden, samtidig som revisjonen basert på sine erfaringer har gitt en tydelig anbefaling om at de anser at et slikt prosjekt bør prioriteres. Videre er administrasjonens iverksettelse – og oppfølging av – vedtak gjort av de folkevalgte er en sentral forutsetning for et fungerende lokaldemokrati, og det bør derfor etter vår oppfatning ved jevne mellomrom undersøkes hvordan administrasjonens oppfølging av de folkevalgtes beslutninger gjennomføres. I forbindelse med en slik forvaltningsrevisjon kan det også vurderes å gjennomføre en gjennomgang av **kvaliteten på administrasjonens saksutredninger til de folkevalgte**. Videre anbefaler vi at det litt ut i planperioden kan vurderes å få gjennomført en **evaluering av kommunens håndtering av situasjonen knyttet til Covid-19-pandemien** – med tanke på lærings- og forbedringseffekter i forbindelse med eventuelle lignende scenarier i framtiden.

2.3.5. Sosialtjenester

Tjenesteområdet sosialtjenester utgjorde i 2019 6,1 % av Tromsø kommunes totale netto driftsutgifter (jf. diagram 1). Slik dette tjenesteområdet er definert av SSB inkluderer det råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid; tilbud til personer med rusproblemer; arbeidsrettede tiltak i kommunal regi; introduksjonsordningen; kvalifiseringsordningen og økonomisk sosialhjelp. I tabell 6 under framgår overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for sosialtjenesten i Tromsø kommune, KG13, Troms fylke og landet utenom Oslo.¹⁶

¹⁶ I indikatorene tabellen viser er det imidlertid lagt til grunn en snevrere definisjon av «sosialtjenester» enn i den ovennevnte. Indikatorene viser utgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid; tilbud til personer med rusproblemer og økonomisk sosialhjelp.

Tabell 6: Overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for sosialtjenester, 2018 og 2019¹⁷

SOSIALTJENESTER	Tromsø 2018	Tromsø 2019	KG13 2018	KG13 2019	Troms 2018	Troms 2019	Landet uten Oslo 2018	Landet uten Oslo 2019
Ressursbruk på sosialtjenester								
Netto driftsutg. til sosialtjenesten i % av saml. netto driftsutgifter	6,4	6,1	6,5	6,1	5,5	5	6	5,6
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten i kr. per innbygger	3 731	3 649	3 658	3 586	3 602	3 490	3 572	3 497

Av tabellen over framgår at når det gjaldt *netto driftsutgifter til sosialtjenester per innbygger* i Tromsø kommune både i 2018 og 2019 lå noe høyere enn gjennomsnittet i alle de tre referansegruppene.

Av Tromsø kommunes årsregnskap for 2019 framgår at ansvarsrammen «sosialtjenesten» dette året gikk i balanse sett i lys av revidert årsbudsjett (Tromsø kommune 2020). I kommunens årsmelding for 2018 framgår at blant utfordringene framover er at mange av sosialhjelpsmottakere er innvandrere som står langt utenfor arbeidslivet – og at disse vil kreve en betydelig innsats fra Nav i de kommende årene. Når det gjelder sosialhjelp opplyses også at det har vært en betydelig økning i enhetskostnadene til sosialhjelpsmottakere. Videre framgår at mangel på tilpassede boliger utgjør en utfordring – både for innbyggere og personalet (Tromsø kommune 2019b).

I den forrige planen for forvaltningsrevisjon i Tromsø kommune (2016-2020) var det ikke prioritert prosjekter knyttet til området sosialtjenester, og det ble heller ikke gjennomført forvaltningsrevisjon innen området i løpet av perioden. Forrige forvaltningsrevisjon på området var i to forvaltningsrevisjoner av Tromsø kommunes flyktningstjeneste i 2016, som omhandlet henholdsvis *kartlegging av fysisk og psykososialt arbeidsmiljø ved flyktningstjenesten*¹⁸ og ansvarlig ledelses håndtering av dokumenterte varsler i Flyktningstjenesten i perioden 2003-2014. I den forrige overordnede analysen ble imidlertid forvaltningsrevisjon rettet mot kvalitet i *Nav/sosialtjenester* anbefalt som tredje høyest prioriterte prosjekt. Denne anbefalingen kom med bakgrunn i resultatene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført av KomRev NORD i forbindelse med utarbeidingen av analysen, hvor hele 44 % av respondentene hadde svart at Kommuntalt Nav/sosialtjenester» burde bli gjenstand for forvaltningsrevisjon i inneværende valgperiode (2016-2020). Svarene fra respondentene indikerte videre at saksbehandling og tjenestekvalitet burde være aktuelle undertema i en eventuell forvaltningsrevisjon på området.

På bakgrunn av revisjonens anbefaling av å prioritere forvaltningsrevisjon av **kvalitet i Nav/sosialtjenester** i den forrige analysen, igjen med bakgrunn i høy skår i spørreundersøkelsen, vil vi anbefale at kontrollutvalget vurderer å prioritere området i planen for inneværende periode. Forvaltningsrevisjon rettet mot saksbehandling og tjenestekvalitet innenfor sosialtjenesteområdet har ikke tidligere vært gjennomført i Tromsø kommune.

¹⁷ Kilde: SSB (KOSTRA) (www.ssb.no/kostra)

¹⁸ KomRev NORD (2016): «Kartlegging av fysisk og psykososialt arbeidsmiljø – Flyktningstjenesten i Tromsø kommune». I rapporten ble det blant annet vist til at funnene indikerte «arbeidsmiljøproblematikk av betydelig karakter.»

2.3.6. Kultur

Tjenesteområdet kultur utgjorde i 2019 4,1 % av Tromsø kommunes totale netto driftsutgifter (jf. diagram 1). Slik SSB definerer kulturområdet inkluderer det bibliotek, kino, muséer, kunstformidling, idrett og tilskudd til andres idrettslag, aktivitetstilbud til barn og unge, kultur- og musikkskoler, kommunale idrettsbygg og –anlegg, kommunale kulturbygg og andre kulturaktiviteter. Tabell 7 under viser overordnede prioriteringsindikatorer for tjenesteområdet kultur i Tromsø kommune, KG13, Troms fylke og landet utenom Oslo for årene 2018 og 2019.

Tabell 7: Overordnede prioriteringsindikatorer for kultur, 2018 og 2019¹⁹

KULTUR	Tromsø 2018	Tromsø 2019	KG13 2018	KG13 2019	Troms 2018	Troms 2019	Landet uten Oslo 2018	Landet uten Oslo 2019
Ressursbruk på kultur								
Netto driftsutgifter til kultur i % av kommunens totale netto driftsutgifter	3,9	4,1	4	4,1	3,5	3,6	3,9	4,1
Netto driftsutgifter for kultursektoren per innbygger i kroner	2 275	2 420	2 260	2 406	2 310	2 496	2 354	2 549

Av tabellen over framgår at Tromsø kommune når det gjaldt begge prioriteringsindikatorerne for kultur i 2018 og 2019 lå på samme nivå med gjennomsnittet i gruppen av sammenlignbare kommuner (KG13) og landsgjennomsnittet (utenom Oslo), noe som indikerer at kommunens prioritering av kulturområdet ikke i særlig vesentlig grad skiller seg vesentlig ut sammenlignet med andre kommuner. Driftsutgiftene til kultursektoren per innbygger var begge årene også på linje med gjennomsnittet for kommunene i Troms fylke. Av Tromsø kommunes årsregnskap for 2019 framgår at ansvarsrammen «kultur» hadde et mindreforbruk på om lag 2,5 millioner kroner dette året (Tromsø kommune 2020).

I den forrige overordnede analysen (for perioden 2016-2020) ble – på bakgrunn av resultatene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med analysen – det anbefalt vurdert gjennomført forvaltningsrevisjon av **kvalitet i kulturskolen** som også kunne inkludere **ressursbruk i kulturskolen**. Det ble ikke prioritert forvaltningsrevisjon innenfor kultursektoren i den forrige planen for forvaltningsrevisjon, og det ble heller ikke gjennomført forvaltningsrevisjon innen sektoren i løpet av perioden. Basert på informasjonskildene som er benyttet i forbindelse med denne analysen – på et overordnet nivå – er det etter vår vurdering ingen tungtveiende grunner til å anbefale kontrollutvalget å prioritere forvaltningsrevisjon innenfor kulturområdet inneværende valgperiode. Relatert til kulturområdet kan det imidlertid være aktuelt for kontrollutvalget å prioritere selskapskontroll (i form av eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon) av selskapet Aurora Kino IKS (jf. kap. 2.3.9).

2.3.7. Barnevern

I 2019 utgjorde barneverntjenestens andel 3,5 % av Tromsø kommunes totale netto driftsutgifter (jf. diagram 1). I tabell 8 under framgår overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for barneverntjenesten i Tromsø kommune, KG13, Troms fylke og landet utenom Oslo.

¹⁹ SSB (KOSTRA) (www.ssb.no/kostra)

Tabell 8: Overordnede prioriterings- og produktivetsindikatorer for barneverntjenesten, 2018 og 2019²⁰

BARNEVERN	Tromsø 2018	Tromsø 2019	KG13 2018	KG13 2019	Troms 2018	Troms 2019	uten Oslo 2018	Landet uten Oslo 2019
Ressursbruk på barnevern								
Netto driftsutgifter til sammen til barnevern per innbygger 0-22 år (kr)	7 396	7 839	7 879	7 920	8 657	9 202	8 318	8 393
Brutto driftsutgifter per barn med tiltak (funksjon 244)	54 209	57 292	48283	52582	51978	58639	49 927	54 769
Brutto driftsutg. til tiltak per barn som ikke er plassert av barnev. (funksjon 251)	37 959	51 028	40287	43069	33532	36921	39 258	41 690
Brutto driftsutg. per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252)	418 035	375 893	464 908	450 754	433 011	429 735	443 890	444 076

Av tabellen over framgår det at *netto driftsutgifter per innbygger til barneverntjenesten per innbygger 0-22 år* i Tromsø de to siste årene var lavere enn gjennomsnittlig i alle de tre referansegruppene. For produktivetsindikatorene²¹ viser indikatorene for drift av barneverntjenesten, saksbehandling, barnevernberedskap/-vakt, sakkyndig bistand og tolk at Tromsø kommune har noe lavere produktivitet enn referansegruppene KG 13 og landet ellers (utenom Oslo), men noe høyere enn gjennomsnittet for Troms fylke. For de to øvrige produktivetsindikatorene viser tallene at Tromsø kommune hadde en økning i brutto driftsutgifter til barn som ikke er plassert av barnevernet fra 2018 til 2019, men en nedgang i brutto driftsutgifter per barn som var plassert av barnevernet. Sistnevnte indikator viser at disse utgiftene var lavere enn i alle referansegruppene.

Siden 2008 har det vært gjennomført flere forvaltningsrevisjoner innenfor barnevern i Tromsø kommune. Det siste prosjektet ble gjennomført av KomRev NORD i 2020 – dette var et forvaltningsrevisjonsprosjekt hvor det kom det fram at det fremdeles er svikt i tjenestens leveranse til befolkningen. Dette dreier seg både om fristoverskridelser og tilsyns-/oppfølgingsarbeid som ikke blir gjennomført. Revisjonen har, på bakgrunn av dette, gitt innspill om at kontrollutvalget ikke bør slippe tak i denne tjenesten, men vurdere å bestille en forvaltningsrevisjon av **tjenestekvalitet innen barneverntjenesten** et stykke ut i perioden.

På bakgrunn av alvorlighetsgrad for brukere av tjenesten ved eventuelle avvik fra regelverk og målsetninger, bør tjenesteområdet etter vår vurdering fortløpende vurderes med hensyn til forvaltningsrevisjon. Siste revisjon innen barneverntjenesten i Tromsø ble ferdigstilt i 2020, og oppfølgingen av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet ikke er ferdig, tilrår vi kontrollutvalget å avvente en vurdering av bestilling av forvaltningsrevisjon innen området mot slutten av perioden, rettet mot en undersøkelse av **forebyggende arbeid, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten** til slutten av inneværende planperiode.

²⁰ Kilde: SSB (KOSTRA) (www.ssb.no/kostra)

²¹ I produktivetsindikatorene i tabellen refereres det til tre funksjoner (244, 251 og 252). Det er disse tre KOSTRA-funksjonene utgifter og inntekter knyttet til barnevern rapporteres på av kommunene. På funksjon 244 rapporteres utgifter til drift av barneverntjenesten, saksbehandling, barnevernberedskap/-vakt, sakkyndig bistand og tolk. På funksjon 251 rapporteres utgifter til barneverntiltak i de tilfellene der barnet ikke er plassert av barnevernet, og på funksjon 252 føres utgifter til tiltak i de tilfellene der barnet er plassert av barnevernet – altså utgifter til fosterhjem, akutt plasseringer, institusjoner, bofellesskap, tilsynsførere o.l.

2.3.8. Tekniske tjenester (utenom samferdsel) og bygg- og eiendomsforvaltning

På bakgrunn av at kommunens netto driftsutgifter til de tekniske tjenestene (utenom samferdsel) og bygg- og eiendomsforvaltning til dels inngår i andre tjenesteområders netto driftsutgifter, eksempelvis driftsutgifter til kommunale formålsbygg innenfor barnehage, grunnskole og helse og omsorg, presenteres ikke KOSTRA-indikatorer for de tekniske tjenesteområdene utenom samferdsel (jf. tabell 5 over) her. I tillegg til utgifter til drift og vedlikehold av eiendom kan de tekniske tjenestene sies å inkludere selvkosttjenester som vann, avløp og renovasjon (VAR-området), fysisk planlegging, byggesaksbehandling og brann- og ulykkesvern (herunder feiertjenester). Samlet sett utgjør ikke de tekniske tjenestene utenom samferdsel en veldig stor andel av de totale netto driftsutgiftene i kommunen.²²

I den forrige planen for forvaltningsrevisjon (for perioden 2012-2016) var det ikke prioritert forvaltningsrevisjon av tekniske tjenester innenfor tekniske tjenester, men i løpet av perioden ble det gjennomført to forvaltningsrevisjoner knyttet til tjenesten, nærmere bestemt *anskaffelse av redningsbåt* (2017), og *økonomistyring og økonomisk internkontroll i Brann og redning* (2018).

Revisjonen har ikke gitt innspill om aktuelle temaer innenfor de tekniske tjenestene i sin tilbakemelding i forbindelse med utarbeidelsen av dette beslutningsgrunnlaget. Kontrollutvalget har imidlertid gitt innspill om at et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon kan være «*ulovligheter i byggesaker*» (jf. KU-sak 29/20). I løpet av den tidsperioden vi har oversikt over (2008-2020) har det ikke tidligere vært gjennomført forvaltningsrevisjon av Tromsø kommunes byggesaksbehandling. På bakgrunn av det, sammenholdt med innspillet fra kontrollutvalget, anbefaler vi kontrollutvalget å vurdere å få gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens **byggesaksbehandling og tilsyn i byggesaker** i løpet av inneværende periode.

2.3.9. Kommunens eierskap i foretak og selskaper

Tromsø kommune har eierskap i 15 foretak og selskaper som er aktuelle for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i henhold til kommunelovens § 23-6 (jf. tabell 1). Selskapene er ulikt organisert (som kommunale foretak, interkommunale selskaper eller aksjeselskaper), og kommunen har både ulike eierandeler og ulike formål med eierskapet i selskapene. De aktuelle selskapene ivaretar funksjoner og oppdrag av ulik viktighetsgrad og forvalter i ulik grad verdier av betydning for kommunesamfunnet. Av kommunens eierberetning for 2019 framgår overordnede prinsipper for kommunens utøvelse av eierskap. I denne framgår at det i løpet av 2020 skal utarbeides en oppdatert eierstrategi for kommunale selskaper og foretak (Tromsø kommune 2019a).

²² I 2019 utgjorde utgifter til brann- og ulykkesvern 1,3 % og plan, byggesak og miljø 1,5 % av Tromsø kommunes samlede netto driftsutgifter. Utgifter til bygg- og eiendomsforvaltning inngår i stor grad i andre tjenesteområders netto driftsutgifter, og selvkosttjenestene (VAR og feiing) skal i prinsippet ikke innebære netto driftsutgifter for kommunen.

I løpet av planperioden 2016-2020 ble det gjennomført forvaltningsrevisjon i to vesentlige kommunale foretak, henholdsvis «*Offentlige anskaffelser Tromsø Havn KF*» og «*Arnestedet Eiendom AS*».

Revisjonen har gitt innspill om at Tromsø Parkering AS, Tromsø Veg AS og Tromsø kommunale pensjonskasse – gitt funksjoner de ivaretar og de verdiene de forvalter – kan trekkes fram som aktuelle for forvaltningsrevisjon inneværende periode.²³ Kontrollutvalget på sin side har trukket fram *Aurora kino IKS* som et selskap det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll i. I Tromsø kommunes eierberetning for 2019 framgår det at det samlede besøkstallet ble redusert med om lag tre prosent fra 2017 til 2018, men at selskapet til tross for dette leverte et lite overskudd i 2018 (Tromsø kommune 2019a). I likhet med kultursektoren for øvrig vil 2020 sannsynligvis bli et svært utfordrende år med tanke på publikumsinntekter. I eiermeldingen for 2019 framgår videre at selskapet har behov for styrking av egenkapital og likviditet framover, og at selskapets kortsiktige gjeld var for høy og driftsmarginen for lav (gjelder for 2018). I juni 2019 vedtok styret i *Aurora kino IKS* å avvikle avdelingen *Aurora billett* innen sommeren 2020. Bakgrunnen for vedtaket opplyses å være den langsiktige utviklingen i det aktuelle markedet, hvor *Aurora kino IKS* måtte bruke stadig mer ressurser på å imøtekomme arrangørers krav, samtidig som økt konkurranse presset marginene nedover, og avdelingen ville trolig blitt ulønnsom i løpet av få år (Tromsø kommune 2019a).

På bakgrunn av at det er gjennomført forvaltningsrevisjoner i de viktige selskapene *Tromsø Havn KF* og *Arnestedet Eiendom AS* i løpet av siste planperiode, anbefaler vi at kontrollutvalget vurderer selskapskontroll i andre selskaper i løpet av kommende periode. Utvalget kan – ut fra vurderinger av samfunnsoppdrag og verdiforvaltning – sammenholdt med innspill fra revisjonen og kontrollutvalget vurdere eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskapene *Aurora Kino IKS*, *Tromsø Parkering AS*, *Tromsø Veg AS* og *Tromsø kommunale pensjonskasse*.

²³ Revisjonen påpeker imidlertid at de ikke har revisjonsoppdrag for de kommunale selskapene, og dermed at deres forutsetninger for å vurdere risikoforholdene i de kommunale selskapene er svakere sammenlignet med forutsetningene for å vurdere risikoforhold i kommunens tjenester.

3. Sammendrag: Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

Basert på framstillingene og drøftingene over legger vi fram følgende *forslag* til tema – i prioritert rekkefølge – for forvaltningsrevisjon i Tromsø kommune for perioden 2020-2024:

1. *Kvalitet og ressursbruk i pleie- og omsorgstjenester*
2. *Kvalitet i grunnskoleopplæringen²⁴ – herunder eventuelt også undersøkelser knyttet til*
 - a. *elevenes psykososiale miljø i skolen (forebygging og bekjempelse av mobbing),*
 - b. *tilbudet om tilpasset opplæring og tildeling av spesialundervisning*
3. *Kommunens drift av Helsehuset/implementering av samhandlingsreformen*
4. *Oppfølging av politiske vedtak og kvaliteten på saksutredninger til de folkevalgte*
5. *Kvalitet (og eventuelt ressursbruk) i barnehagene*
6. *Kvalitet i Nav/sosialtjenester*
7. *Evaluerings av Tromsø kommunes håndtering av situasjonen knyttet til Covid-19-pandemien*
8. *Byggesaksbehandling og tilsyn i byggesaker*
9. *Selskapskontroll i²⁵*
 - a. *Aurora Kino IKS*
 - b. *Tromsø Parkering AS*
 - c. *Tromsø Veg AS*
 - d. *Tromsø kommunale pensjonskasse*
10. *Forebyggende arbeid, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten*
11. *Barnehagene – forebygging og oppfølging av sykefravær, og rekruttering av fagpersonell*

²⁴ Ved eventuell bestilling av slikt forvaltningsrevisjonsprosjekt bør kontrollutvalget ta stilling til prosjektomfang, herunder bruk av ressurser avsatt til forvaltningsrevisjon, gjennom å ta stilling til hvilke av de foreslåtte undertemaene (a-c) som skal inngå i prosjektet.

²⁵ Her inviteres kontrollutvalget til å prioritere mellom de nevnte selskapene.

4. Referanser:

KomRev NORD (2016): «Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon. Tromsø kommune 2016-2020»

Tromsø kommune (2019a): «Eierberetning 2019. Kommunale selskaper»

Tromsø kommune (2019b): «Årsmelding 2018. Sammen for et varmt og livskraftig Tromsø»

Tromsø kommune (2020): «Årsregnskap 2019. Versjon 24. februar 2020»

Statistisk sentralbyrå (2020): «KOSTRA-publisering 15. juni 2020 – Faglig veiledning til bruker»,
URL:<https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/20/hovedveileder-2020---endelig.pdf> [sist besøkt 14.9.2020]

5. Vedlegg: Plan for forvaltningsrevisjon – kontrollutvalgets prioriteringer

Kontrollutvalget i Tromsø kommune har i møte den 24. september 2020 utarbeidet følgende plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse:

Tabell 9: Kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024.

1	
2	
3	
4	
5	
6	