

Harstad kommune – plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020-2024

Beslutningsgrunnlag

Forfattere:

Martin Sollund Krane

Rapport nr. 30-2020, Norce samfunnsforskning



Rapporttittel	Harstad kommune – plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020-2024. Beslutningsgrunnlag
Institusjon	Norce samfunnsforskning
Oppdragsgiver(e)	K-Sekretariatet IKS
Gradering	Åpen
Rapportnr.	30
ISBN	978-82-8408-101-4
Antall sider	24
Publiseringsdato	22. september 2020
Bildekreditering	Steve Nilsen
Geografisk område	Harstad
Stikkord	Forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll, offentlig politikk og administrasjon, kommune

Sammendrag

Denne rapporten utgjør et beslutningsgrunnlag for Harstad 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 Harstad 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 – Harstad kommune	8
2.1.	Overordnet oversikt over organisering og drift av Harstad kommunes virksomhet.....	8
2.2.	Kontrollutvalgets innspill.....	10
2.3.	Tjenestoområdene og selskapene.....	11
2.3.1.	Helse og omsorg	11
2.3.2.	Grunnskoleopplæring.....	13
2.3.3.	Barnehage	14
2.3.4.	Administrasjon og styring.....	15
2.3.5.	Sosialtjenester	17
2.3.6.	Kultur	18
2.3.7.	Barnevern	18
2.3.8.	Samferdsel, tekniske tjenester og bygg- og eiendomsforvaltning.....	19
2.3.9.	Kommunens eierskap i foretak og selskaper	20
3.	Sammendrag: Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon.....	22
4.	Referanser:	23
5.	Vedlegg: Plan for forvaltningsrevisjon – kontrollutvalgets prioriteringer	24

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 delegere 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 Harstad kommune

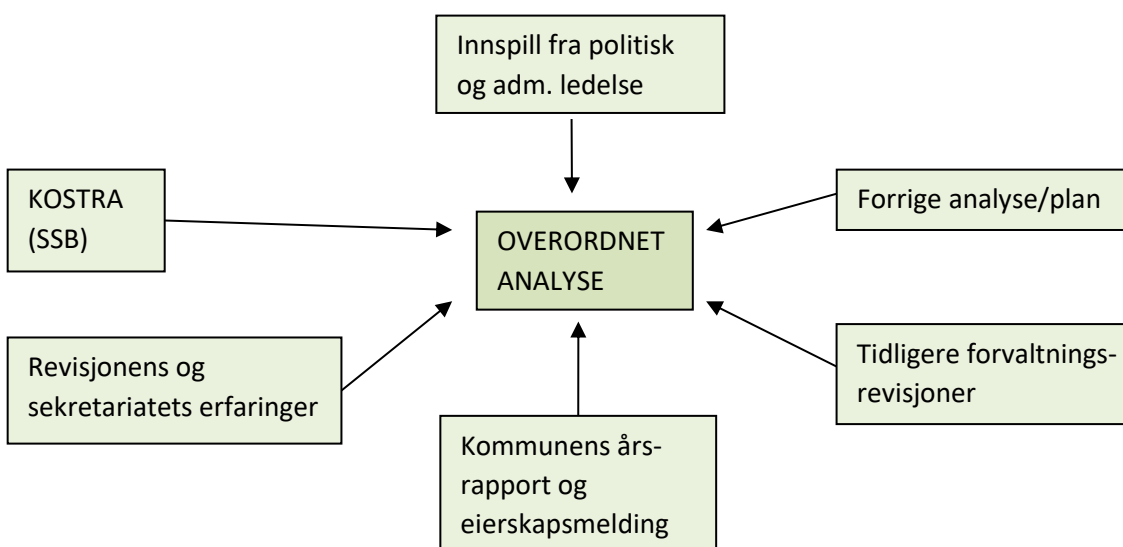
Siden 2010 har følgende tretten forvaltningsrevisjoner av Harstad kommunes virksomhet og selskap vært gjennomført eller bestilt (prosjekt gjennomført eller påbegynt i løpet av siste planperiode er uthevet):

- *Analyse av administrativ struktur (2010)*
- *Harstad kommunes kjøp av tjenester fra Sama Maskin AS og Stenhaug Transport AS (2011)*
- *Selvkost på vann- og avløpsområdet (2013)*
- *Kartlegging – ressursbruk i pleie- og omsorgstjenestene (2014)*
- *Kvalitet ved sykehjemmene Slottet og Stangnes (2015)*
- *Selvkost på tjenester i Hålogaland Ressursselskap (2015)*
- ***Legemiddelhåndtering og medikamentavvik ved sykehjemmene (2017)***
- ***Kvalitet i hjemmetjenester til tjenestemottakere med psykisk utviklingshemming (2017)***
- ***Offentlige anskaffelser (2019)***
- *Forebyggende arbeid og barnevern (under gjennomføring)*
- *Kvalitet i psykiatritjenesten (under gjennomføring)*
- *Saksbehandling og internkontroll ved drift og utbygging (under gjennomføring)*
- *Saksbehandling innenfor enheten areal og byggesak (under gjennomføring)*

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 Harstad kommunes årsrapport for 2019, den forrige overordnede analysen og planen for forvaltningsrevisjon i kommunen (for perioden 2016-2020), rapporter fra tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i Harstad, revisjonens og sekretariatets erfaringer, data fra Statistisk Sentralbyrås (SSB) KOSTRA-publiserings 15. juni 2020 for Harstad 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

*Harstad kommunes årsrapport for 2019*¹ gir informasjon om hvilke utfordringer kommunen har hatt, på overordnet nivå og innenfor kommunens ulike områder, samt om eventuelle forventede framtidige utfordringer. Årsrapporten inkluderer et kapittel om kommunens eierskap i selskaper.

¹ Harstad kommune (2020): «Årsrapport 2019 med årsberetning i henhold til forskrift om årsregnskap og årsberetning»

Harstad kommunes gjeldende eierskapsmelding² gir informasjon om kommunens eierskap i selskaper, samt hensikter, målsetninger og eventuelle utfordringer knyttet til eierskapene. Eierskapsmeldingen er imidlertid ikke oppdatert siden 2013, og informasjonen i denne må derfor i mindre grad tillegges vekt enn en oppdatert eierskapsmelding ville blitt.

Harstad kommunes overordnede analyse og plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2020³ 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 – 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.

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 Harstad kommune er sammenlignet med gjennomsnittlige tall for kommunegruppe tretten i KOSTRA (KG13). Det er en gruppe kommuner sammenlignbare med Harstad 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

² Harstad kommune (2013): «*Eierskapsmelding 2013 for Harstad kommune*»

³ KomRev NORD (2016): «*Harstad 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 Harstad 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 10. mars 2020 (sak 15/20). Det har imidlertid ikke kommet innspill til verken Norce eller K-Sekretariatet 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 for Harstad kommune – med den hensikt å kunne identifisere aktuelle områder eller tema for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for perioden 2020-2024. 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.

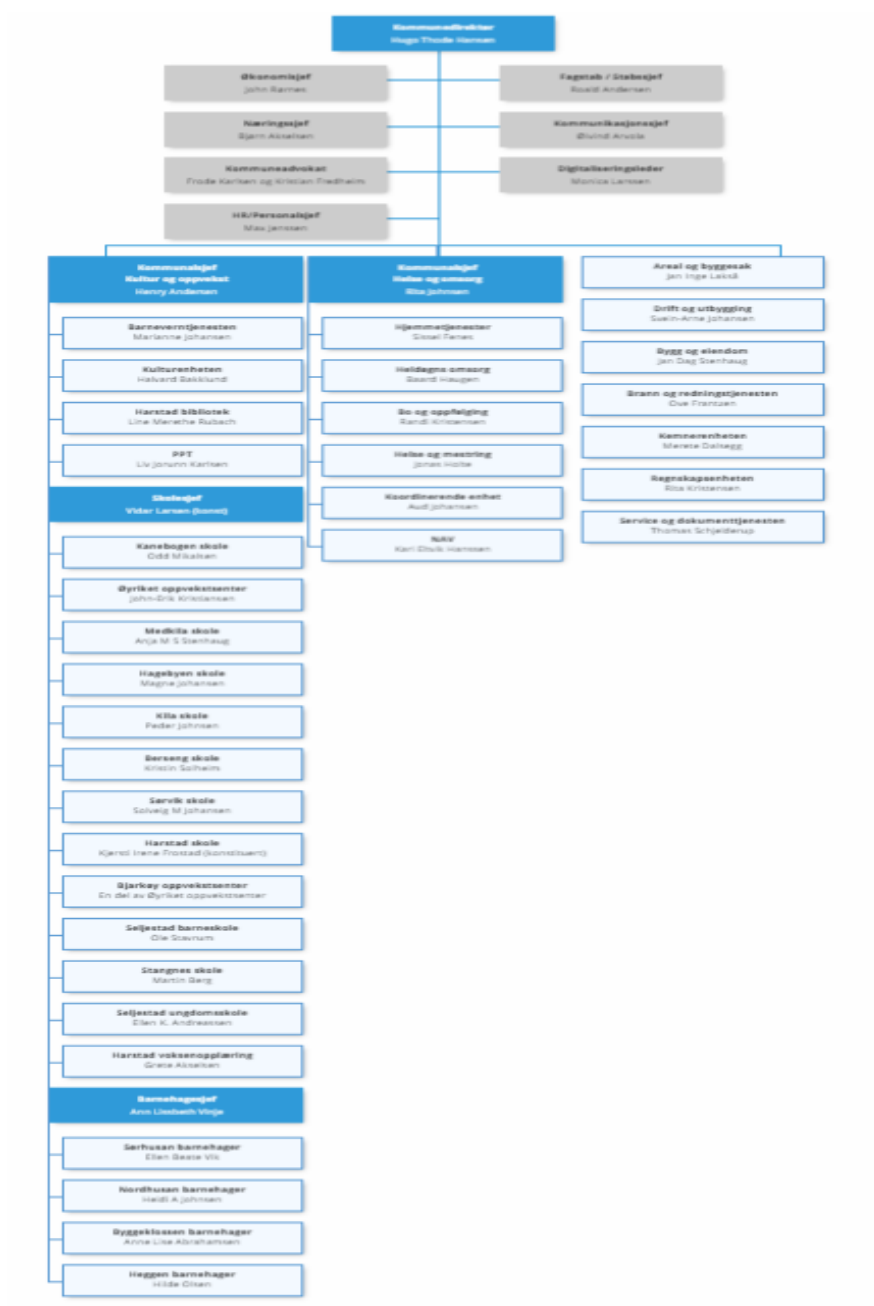
Kapitlet nedenfor inneholder en overordnet analyse for Harstad kommune – basert på kildene som er vist til tidligere i dette kapitlet.

2. Overordnet analyse – Harstad kommune

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

Harstad kommunes administrative organisering framgår av figur to nedenfor.

Figur 2: Organisasjonskart, administrativ organisering, Harstad 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 Harstad 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, Harstad kommune⁷

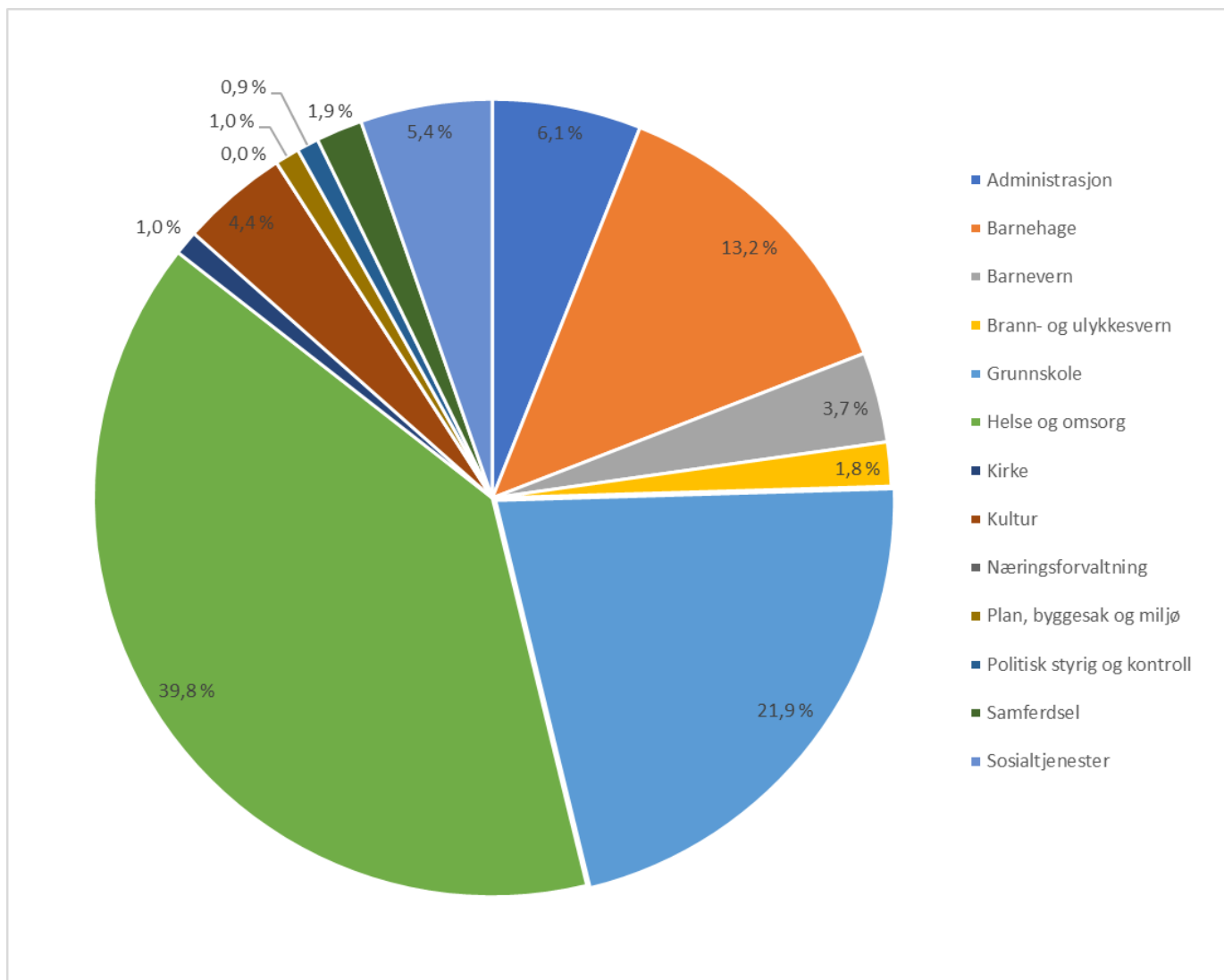


Diagram 1 over gir en framstilling av sammensetningen av Harstad kommunes totale netto driftsutgifter fordelt på tjenesteområder. Diagrammet viser størrelsesforhold som er typiske for større norske kommuner. Tjenesteområdene *helse og omsorg* (39,8 %), *grunnskoleopplæring* (21,9 %), *barnehage* (13,2 %) og *administrasjon* (6,1 %) utgjør de fire største andelene av kommunens totale netto driftsutgifter.

⁷ Kilde: SSBs KOSTRA-publiserings 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
971 035 749	Harstad Havn KF	Ja	100 %	-
959 019 126	Hålogaland Ressursselskap IKS	Ja	33,3 %	Kommunene Narvik, Tjeldsund, Evenes, Gratangen, lbestad, Lavangen og Kvæfjord
988 064 920	K-Sekretariatet IKS	Ja	10,4 %	27 andre (fylkes-) kommuner
986 574 689	KomRev NORD IKS	Ja	9,2 %	31 andre (fylkes-) kommuner
965 864 792	Harstad Kulturhus AS	Ja	100 %	-
979 338 376	Grottebadet AS	Ja	100 %	-
986 358 013	Bredbåndsfylket Troms AS	Ja	0,81 %	Øvrige (fylkes-) kommuner i Troms
916 256 973	Hålogaland Kraft AS	Ja	48,6 %	Kommunene Lødingen, Tjeldsund, Gratangen, lbestad og Kvæfjord

2.2. Kontrollutvalgets innspill

Som del av analysegrunnlaget for dette beslutningsgrunnlaget har kontrollutvalget besluttet å komme med sine innspill også innledningsvis i prosessen med utarbeiding av dette beslutningsgrunnlaget. 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 15/20. Vedtaket var som følger:

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

- a) Grunnskolen – tilpasset opplæring, spesialundervisning og elevenes psykososiale miljø
- b) Koordinerende enhet – brukerundersøkelse
- c) Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg
- d) Anskaffelser – etterlevelse av regelverket – Harstad Havn KF
- e) Kvalitet og ressursbruk innen helse og omsorg
- f) Økonomisk internkontroll
- g) Anskaffelser – Harstad kommune
- h) Beredskap

- i) Eierskapskontroll – Hålogaland Kraft AS
- j) Eierskapskontroll – Hålogaland Ressursselskap IKS
- k) Harstad Kulturhus AS
- l) Eierskapskontroll – Grottebadet AS

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 39,8 % av de totale netto driftsutgiftene – kommunes største driftspost (jf. diagram 1). Tabell 2 nedenfor viser overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for helse og omsorg i Harstad 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	Harstad 2018	Harstad 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 drifts	34,1	34,5	31,6	31,9	31,9	32,4	34,2	34,5
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, helse- og omsorgstjenester	28 329	30 107	24 949	26 481	27 245	28 772	31 903	33 813
Antall årsværk per bruker av omsorgstjenester	0,45	0,55	0,57	0,59	0,56	0,58	0,64	..
Netto dr.utg. kommunehelse-tjenesten i % av samlede netto driftsutgifter	5,1	5,3	4,5	4,6	4,8	5	5	5,2
Avtalte legeårsværk per 10 000 innbyggere	12,5	12,1	11	11	11	12	14	14

Av tabell 2 over framgår det at den klart største andelen av utgiftene innen helse og omsorg i Harstad kommune, som i andre kommuner, går til omsorgstjenestene. Av tabellen framgår videre at Harstad kommune både i 2018 og 2019 lå noe over gjennomsnittet i gruppen av sammenlignbare kommuner (KG13) når det gjaldt *netto driftsutgifter til per innbygger til pleie- og omsorgstjenester* – og helt på linje med landsgjennomsnittet (utenom Oslo)).

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)

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 Harstad kommune en noe høyere andel av de totale netto driftsutgiftene til dette området enn sammenlignbare kommuner, men er omtrent på linje med landsgjennomsnittet (utenom Oslo). Kommunen har flere legeårsverk per innbygger enn sammenlignbare kommuner og fylkesgjennomsnittet for Troms (men lavere enn gjennomsnittlig i hele landet uten Oslo). I Harstad kommunes årsrapport for 2019 framgår at området helse og omsorg i 2019 hadde et merforbruk på 38,8 millioner kroner sett i forhold til vedtatt budsjett. Det påpekes videre i rapporten at det arbeides for å synliggjøre konsekvenser av å kunne ivareta en drift som er i balanse med vedtatte budsjetttrammer og at resultatet i 2019 tilsa at drift ikke var tilpasset den økonomiske rammen (Harstad kommune 2020).

Revisjonen har basert på sine erfaringer etter revisjon av Harstad kommune gitt innspill til områder 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 påpeker revisjonen at selv om området er et stort og viktig tjenesteområde – både i økonomisk og sosial forstand – og dermed alltid er aktuelt, har kontrollutvalget de siste årene i betydelig grad fokusert på området. Siden 2010 har fem av de tretten forvaltningsrevisjonene bestilt av kontrollutvalget i Harstad kommune vært rettet mot helse og omsorg. Under følger en oversikt over forvaltningsrevisjoner som enten har vært gjennomført eller er under gjennomføring innenfor sektoren i perioden 2010-2020:

- Kartlegging – ressursbruk i pleie- og omsorgstjenestene (2014)
- Kvalitet ved sykehjemmene Slottet og Stangnes (2015)
- Legemiddelhåndtering og medikamentavvik ved sykehjemmene (2017)
- Kvalitet i hjemmetjenester til tjenestemottakere med psykisk utviklingshemming (2017)
- Kvalitet i psykiatritjenesten (under gjennomføring)

I den forrige overordnede analysen for Harstad kommune (for perioden 2016-2020) ble forvaltningsrevisjon knyttet til temaet *kvalitet i psykiatritjenesten* anbefalt. En slik forvaltningsrevisjon ble prioritert høyest i planen for forvaltningsrevisjon som gjaldt perioden 2016-2020, og er under gjennomføring. Videre ble det anbefalt å få gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens *implementering av samhandlingsreformen*. Et slikt forvaltningsrevisjonsprosjekt ble prioritert på niendeplass i forrige plan for forvaltningsrevisjon, men ble ikke gjennomført i løpet av planperioden.

Helse og omsorg utgjør en betydelig andel av Harstad kommunes virksomhet – målt i andel av netto driftsutgifter, og det er et område av stor velferdsmessig og sosial betydning. Til tross for at det har vært gjennomført mange forvaltningsrevisjoner innen sektoren i løpet av de siste årene, vil området likevel synes aktuelt med tanke på kommende planperiode. På bakgrunn av at **implementering av samhandlingsreformen** ble anbefalt i den forrige analysen, den gang på bakgrunn av at Harstad kommunes implementering av reformen ikke hadde vært gjenstand for evaluering, og at prosjektet ble prioritert i den forrige planen for forvaltningsrevisjon, vil vi anbefale at dette prosjektet gis prioritet i løpet av kommende planperiode. Kontrollutvalget har i sak 15/20 gitt innspill om at **kvalitet og ressursbruk innen helse og omsorg** er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon kommende planperiode. På bakgrunn av dette, sammenholdt med KOSTRA-tallene som viser at Harstad kommune har høyere driftsutgifter per innbygger til omsorgstjenester

enn sammenlignbare kommuner, samt merforbruket til tjenestene i 2019, anbefaler vi videre at også dette temaet vurderes prioritert i løpet av planperioden – til tross for at temaet var gjenstand for forvaltningsrevisjon så sent som i 2017.

2.3.2. Grunnskoleopplæring

Tjenesteområdet grunnskoleopplæring¹⁰ utgjorde i 2019 det området blant alle kommunens tjeneste- og forvaltningsområder der den nest største andelen (21,5 %) av Harstad kommunes totale netto driftsutgifter ble brukt (jf. diagram 1). Tabell 3 nedenfor viser utvalgte prioriterings- og produktivetsindikatorer for grunnskoleopplæring/-sektoren i Harstad kommune, gruppen av sammenlignbare kommuner (KG13), gjennomsnittet for kommunene i Troms fylke og landsgjennomsnittet (sett bort fra Oslo).

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

GRUNNSKOLEOPPLÆRING	Harstad 2018	Harstad 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	22,4	21,5	23	23	21,4	21,1	23,1	23
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor i kr per innbygger 6-15 år	113 868	118 186	103 719	108 253	122 884	128 051	112 568	117 308
Andel elever i komm. og priv. gr.skoler som får spesialunderv. (%)	6	6	8	7	9	9	8	8

Når det gjelder prioritering av grunnskoleopplæring framgår det av tabellen at Harstad kommunes *netto driftsutgifter i grunnskolesektoren per skolepliktig innbygger* i 2018 og 2019 var noe høyere enn gjennomsnittet i gruppen av sammenlignbare kommuner (KG13), og omtrent på linje med landsgjennomsnittet (med Oslo holdt utenfor), og lavere enn 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 både i 2018 og 2019 i Harstad 6 %, og er lavere enn gjennomsnittene i alle referansegruppene.

Ifølge kildene vi har tilgang til, fremkommer det ingen opplysninger om at det tidligere har vært gjennomført forvaltningsrevisjon innen grunnskolesektoren i Harstad kommune.¹² I den forrige overordnede analysen overordnede analysen (for perioden 2016-2020) ble det anbefalt å gjennomføre forvaltningsrevisjon innen grunnskoleopplæring, nærmere bestemt rettet mot temaet kvalitet i grunnskolen – med særskilt fokus på spesialundervisning og tilpasset opplæring, og i planen for forvaltningsrevisjon som gjaldt perioden 2016-2020, ble en slik forvaltningsrevisjon prioritert på fjerdeplass. Dette prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i juni 2018, men ble avbrutt på grunn av et nylig gjennomført tilsyn fra Fylkesmannen og påfølgende forbedringsarbeid. Revisjonen har i forbindelse med datainnsamlingen til denne analysen gitt innspill om at forvaltningsrevisjon med fokus på tilpasset opplæring, spesialundervisning og

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

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

¹² I overordnet analyse for perioden 2016-2020 opplyser KomRev NORD at det iallfall ikke har vært gjennomført forvaltningsrevisjon innen grunnskolesektoren i kommunen siden 2004 – da KomRev NORD overtok revisoransvaret for kommunen (KomRev NORD 2016).

elevenes psykososiale arbeidsmiljø ses som aktuelt kommende periode – blant annet på bakgrunn av at det i tilsynene som ble gjennomført ble funnet avvik. Også kontrollutvalget har i forbindelse med sine innspill (jf. sak 15/20) signalisert at forvaltningsrevisjon med slikt tema bør prioriteres svært høyt. I kommunens årsrapport for 2019 framkommer videre at elevundersøkelsene som gjennomføres årlig viser en klart negativ utvikling når det gjelder mobbing (Harstad kommune 2020). På bakgrunn av at grunnskoleopplæring utgjør en betydelig del av kommunens virksomhet, samtidig som grunnskolen i Harstad ikke tidligere har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon vil vi anbefale kontrollutvalget i løpet av inneværende periode å høyt 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. Vi anbefaler 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 grunnskolene, 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 bør kontrollutvalget vurdere 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, samt opplysningene i kommunens årsrapport som peker på en negativ utvikling.

2.3.3. Barnehage

Som illustrert i diagram 1 utgjorde barnehager 13,2 % av Harstad kommunes totale netto driftsutgifter i 2019. Tabell 4 under viser overordnede prioriterings- og produktivetsindikatorer for barnehagesektoren i Harstad kommune, KG13, kommunene i Troms fylke og landsgjennomsnittet (utenom Oslo).

Tabell 4: Overordnede prioriterings- og produktivetsindikatorer for barnehagesektoren, 2018 og 2019¹³

BARNEHAGE	Harstad 2018	Harstad 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	13,5	13,2	15,1	15,2	12,7	12,9	14,3	14,3
Netto driftsutgifter til barnehager per innbygger 1-5 år (kr)	155 169	166 646	151 141	160 003	160 322	175 304	153 538	163 207
Korrigerte brutto driftsutg. til bhg. per oppholdstime i komm. bhg.	76	79	74	78	73	80	74	79

¹³ Kilde: SSB (KOSTRA) (www.ssb.no/kostra)

Som det framgår av tabellen var Harstad 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 korrigeret oppholdstid i kommunale barnehager*, at Harstad kommune i 2019 framsto med lavere produktivitet sammenlignet med alle de tre referansegruppene.

I Harstad kommunes årsrapport for 2019 framgår blant annet at sykefraværet blant ansatte i kommunens barnehager dette året var 10,8 % - og til tross for at dette innebar en reduksjon på 0,9 % fra året før, var andelen høyere enn målsetningene. Det opplyses videre at de fleste barnehagene har utarbeidet en strategi for godt arbeidsmiljø – noe som anses som viktig med tanke på å nå målet om lavere sykefravær (Harstad kommune 2020).

I den forrige overordnede analysen (for perioden 2016-2020) ble kommunens utfordringer knyttet til sykefravær i sektoren påpekt, og det ble anbefalt å gjennomføre forvaltningsrevisjon rettet mot temaene arbeidsmiljø og sykefravær i barnehagene. Et slikt prosjekt ble prioritert på åttendeplass i planen for forvaltningsrevisjon som gjaldt perioden 2016-2020, men det ble likevel ikke gjennomført forvaltningsrevisjon innen sektoren i løpet av perioden. I løpet av den perioden vi har kjennskap til (2010-2020) har det ikke vært gjennomført forvaltningsrevisjon innen barnehagene i Harstad kommune.

Området barnehage utgjør en stor del av kommunens virksomhet. På bakgrunn av dette, sammen med anbefalingen i den forrige analysen, samt prioritering i den forrige planen – uten at prosjektet ble gjennomført, sammenholdt med opplysningene i årsrapporten om fortsatt høyt sykefravær i barnehagene, anbefaler vi kontrollutvalget å prioritere å få gjennomført forvaltningsrevisjon av **arbeidsmiljø og sykefravær i barnehagene** i løpet av kommende planperiode.

2.3.4. Administrasjon og styring

Av Harstad kommunes totale netto driftsutgifter i 2019 utgjorde «administrasjon og styring» 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 Harstad kommune, KG13, kommunene i Troms fylke og landet uten Oslo.

Tabell 5: Overordnede prioriteringsindikatorer for administrasjon og styring, 2014 og 2015¹⁴

Administrasjon og styring	Harstad 2018	Harstad 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. (konsern)	6,4	6,1	6,7	6,8	8	8	7,3	7,4
Netto driftsutg. til administrasjon og styring i kr. pr. innbygger (konsern)	3 841	3 906	3 803	3 985	5 260	5 543	4 359	4 603

¹⁴ Kilde: SSB (KOSTRA) (www.ssb.no/kostra)

Av tabellen framgår at Harstad kommunes netto driftsutgifter til administrasjon og styring per innbygger både i 2018 og 2019 var lavere enn gjennomsnittene i KG13, Troms fylke og hele landet (Oslo holdt utenfor).

Innenfor kommunens oppgaver som kan knyttes til området «administrasjon og styring» var ett av de to høyest prioriterte prosjektene i forrige planperiode (2016-2020) knyttet til administrasjon og styring, nærmere bestemt «*offentlige anskaffelser*». Dette prosjektet ble anbefalt i den forrige overordnede analysen – som en oppfølgende undersøkelse av hvorvidt innkjøpspraksisen hadde blitt forbedret siden forrige forvaltningsrevisjon rettet mot anskaffelsestematikken. Prosjektet ble i løpet av perioden bestilt av kontrollutvalget – og ble ferdigstilt i 2019. Revisjonen har likevel gitt innspill om at temaet kan være aktuelt, siden det stadig dukker opp påstander om brudd på anskaffelsesregelverket i kommunen – og siden det forrige prosjektet var begrenset til områdene brøytetjenester og enkelte rammeavtaler. På bakgrunn av dette anbefaler vi at det vurderes å prioritere ny forvaltningsrevisjon av **offentlige anskaffelser** i Harstad kommune i løpet av kommende planperiode. Siden 2010 har følgende to øvrige prosjekter som kan knyttes til administrasjon og styring vært gjennomført: «Analyse av administrativ struktur» (2010) og «Harstad kommunes kjøp av tjenester fra Sama Maskin AS og Stenhaug Transport AS» (2011).

Både revisjonen og kontrollutvalget (jf. sak 15/20) har gitt innspill om at økonomisk internkontroll er et aktuelt område med tanke på forvaltningsrevisjon kommende periode. For revisjonens del begrunnes dette blant annet med egne erfaringer, samt at det har vært en del utskiftninger av nøkkelpersonell på dette området for lønn. Harstad kommunes økonomiske internkontroll har ikke vært gjenstand for forvaltningsrevisjon i løpet av de ti siste årene. Blant annet fordi tilfredsstillende økonomistyring og økonomisk internkontroll er sentralt for den folkevalgte styringen av, og kontrollen med, kommunens virksomhet og ressursbruk, vil det kunne være av betydning å bidra til å sikre at kommunen har – og etterlever – rutiner og systemer som gir tilstrekkelig økonomisk internkontroll og at kommunen har rapporteringsrutiner som sikrer kontinuerlig god økonomistyring. På bakgrunn av det ovennevnte vil vi anbefale at kontrollutvalget i løpet av perioden vurderer å prioritere å få gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot **økonomistyring og økonomisk internkontroll** i Harstad kommune.

Kontrollutvalget har gitt innspill om at «beredskap» er et aktuelt tema med tanke på forvaltningsrevisjon kommende periode. Vi anbefaler at det på bakgrunn av dette, 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.

Forvaltningsrevisjon av administrasjonens oppfølging av politiske vedtak ble prioritert i den forrige planen for forvaltningsrevisjon, men ble ikke gjennomført i løpet av perioden. Temaet har heller ikke vært gjenstand for forvaltningsrevisjon (minst) i løpet av de siste ti årene. På bakgrunn av dette vil vi anbefale kontrollutvalget å vurdere bestilling av forvaltningsrevisjon av **oppfølging av politiske vedtak** – gjerne i kombinasjon med en undersøkelse av **kvaliteten på saksutredninger til de folkevalgte** i løpet av inneværende periode. Administrasjonens iverksettelse – og oppfølging av – vedtak gjort av de folkevalgte er en sentral forutsetning for et fungerende lokaldemokrati.

2.3.5. Sosialtjenester

Tjenesteområdet sosialtjenester utgjorde i 2019 5,4 % av Harstad 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 Harstad kommune, KG13, Troms fylke og landet utenom Oslo.¹⁵

Tabell 6: Overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for sosialtjenester, 2018 og 2019¹⁶

SOSIALTJENESTER	Harstad	Harstad	KG13	KG13	Troms	Troms	Landet uten	Landet uten
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	Oslo 2018	Oslo 2019
Ressursbruk på sosialtjenester								
Netto driftsutg. til sosialtjenesten i % av saml. netto driftsutgifter	5,4	5,4	6,5	6,1	5,5	5	6	5,6
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten i kr. per innbygger	3 204	3 443	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 Harstad kommune både i 2018 og 2019 lå lavere enn gjennomsnittet i sammenlignbare kommuner (KG13), noe høyere enn snittet for hele Troms fylke. I 2019 lå disse utgiftene for Harstads vedkommende marginalt lavere enn landsgjennomsnittet (utenom Oslo).

Forvaltningsrevisjon av *kvalitet i Nav/sosialtjenesten* ble anbefalt i den overordnede analysen som lå til grunn for forrige plan for forvaltningsrevisjon i Harstad kommune. Bakgrunnen for anbefalingen var blant annet resultatene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med analysen (KomRev NORD 2016). Et slikt prosjekt ble prioritert relativt høyt i planen for forvaltningsrevisjon for 2016-2020, men ble ikke gjennomført i løpet av perioden. I kommunens årsrapport for 2019 framgår at antallet sosialhjelpsmottakere har hatt en jevn nedgang de siste årene, men at antallet sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold økte, samtidig som gjennomsnittlig stønadslengde imidlertid ble redusert. Videre framgår at Nav-kontoret de siste årene har hatt fokus på å avklare brukere til arbeid eller riktig ytelse med tanke på å redusere antall sosialhjelpsbrukere og utgiftene til sosialhjelp (Harstad kommune 2020). Sosialtjenesten yter tjenester til sårbare grupper, og det er av vesentlig betydning for gruppene som har krav på bistand av tjenesten at saksbehandling og øvrig bistand kvalitetsmessig er i henhold til bestemmelser i regelverket og i tråd med god praksis. På bakgrunn av dette, samt at forvaltningsrevisjon innen sosialtjenesten ble prioritert i forrige plan på bakgrunn av resultatene fra spørreundersøkelsen, sammenholdt med at det ikke har vært gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot området i løpet av de siste ti årene, anbefaler vi kontrollutvalget vurdere å få gjennomført forvaltningsrevisjon av rettet mot **kvalitet i sosialtjenesten/Nav**.

¹⁵ 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.

¹⁶ Kilde: SSB (KOSTRA) (www.ssb.no/kostra)

2.3.6. Kultur

Tjenesteområdet kultur utgjorde i 2019 4,4 % av Harstad 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 Harstad kommune, KG13, Troms fylke og landet utenom Oslo for årene 2018 og 2019.

Tabell 7: Overordnede prioriteringsindikatorer for kultur, 2018 og 2019¹⁷

KULTUR	Harstad 2018	Harstad 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	4,1	4,4	4	4,1	3,5	3,6	3,9	4,1
Netto driftsutgifter for kultursektoren per innbygger i kroner	2 428	2 792	2 260	2 406	2 310	2 496	2 354	2 549

Av tabellen over framgår at Harstad kommune når det gjaldt begge prioriteringsindikatorerne for kultur i 2018 og 2019 lå noe høyere enn gjennomsnittet i alle tre referansegruppene.

I den forrige overordnede analysen (for perioden 2016-2020) ble det ikke anbefalt forvaltningsrevisjon innen kultursektoren. Det ble ikke prioritert forvaltningsrevisjon innenfor sektoren i den forrige planen for forvaltningsrevisjon, og det ble heller ikke gjennomført forvaltningsrevisjon innen kultur 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.¹⁸

2.3.7. Barnevern

I 2019 utgjorde barneverntjenestens andel 3,7 % av Harstad kommunes totale netto driftsutgifter (jf. diagram 1). I tabell 8 under framgår overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for barneverntjenesten i Harstad kommune, KG13, Troms fylke og landet utenom Oslo.

Tabell 8: Overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for barneverntjenesten, 2018 og 2019¹⁹

BARNEVERN	Harstad 2018	Harstad 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)	8 933	8 973	7 879	7 920	8 657	9 202	8 318	8 393
Brutto driftsutgifter per barn med tiltak (funksjon 244)	58 686	50 518	48 283	52 582	51 978	58 639	49 927	54 769
Brutto driftsutg. til tiltak per barn som ikke er plassert av barnev. (funksjon 25)	40 418	37 201	40 287	43 069	33 532	36 921	39 258	41 690
Brutto driftsutg. per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252)	339 234	398 678	464 908	450 754	433 011	429 735	443 890	444 076

¹⁷ SSB (KOSTRA) (www.ssb.no/kostra)

¹⁸ Kontrollutvalget har imidlertid gitt innspill om at det kan være aktuelt å gjennomføre eierskapskontroll av *Harstad Kulturhus AS* i løpet av perioden (jf. kap. 2.3.9).

¹⁹ Kilde: SSB (KOSTRA) (www.ssb.no/kostra)

Av tabellen over framgår det at *netto driftsutgifter per innbygger til barneverntjenesten per innbygger 0-22 år* i Harstad de to siste årene var høyere enn gjennomsnittlig i gruppen av sammenlignbare kommuner (KG13) og landsgjennomsnittet (utenom Oslo), men noe lavere enn fylkesgjennomsnittet (i 2019). For produktivetsindikatorene²⁰ viser indikatorene at Harstad kommune generelt sett har høyere produktivitet enn gjennomsnittlig i alle de tre referansegruppene.

I kommunens årsrapport for 2019 framgår at andelen fristoverskridelser når det gjaldt undersøkelser etter meldinger til barnevernet i Harstad dette året var 34,1 %, noe som delvis blir forklart med kapasitetsproblemer knyttet til sykefravær samtidig som antallet meldinger økte med 31,25 % sammenlignet med 2018 (Harstad kommune 2020). I den forrige overordnede analysen ble forvaltningsrevisjon innen barnevern, rettet mot kvalitet i tjenesten, anbefalt. Prosjektet ble prioritert i forrige plan for forvaltningsrevisjon, og bestilt av kontrollutvalget. Prosjektet *Forebyggende arbeid og barnevern* er under gjennomføring.

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. Ettersom en forvaltningsrevisjon innen området er under gjennomføring, kan kontrollutvalget imidlertid avvente eventuell ny vurdering av forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten til resultatene av denne undersøkelsen foreligger. Behovet for en eventuell ny forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten kan derfor avventes og vurderes mot slutten av kommende planperiode.

2.3.8. Samferdsel, tekniske tjenester og bygg- og eiendomsforvaltning

På bakgrunn av at kommunens netto driftsutgifter til de tekniske tjenestene 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 her. I tillegg til utgifter til samferdsel, 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 en veldig stor andel av de totale netto driftsutgiftene i kommunen.²¹

²⁰ 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.

²¹ I 2019 utgjorde utgifter til samferdsel 1,9 %, brann- og ulykkesvern 1,8 % og plan, byggesak og miljø 1 % av Harstad 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 den forrige overordnede analysen var det anbefalt forvaltningsrevisjon av kommunens byggesaksbehandling. Dette ble gitt prioritet i planen for forvaltningsrevisjon (for perioden 2016-2020), og forvaltningsrevisjonsprosjektet «Saksbehandling innenfor enheten areal og byggesak» ble bestilt av kontrollutvalget, og er under gjennomføring av KomRev NORD.

Revisjonen har gitt innspill om at et aktuelt tema innenfor de tekniske tjenestene med tanke på forvaltningsrevisjon kommende planperiode er kommunens systemer for *vedlikehold av kommunal eiendom*. Bakgrunnen for innspillet er at dette temaet ikke tidligere har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon, samtidig som forvaltningsområdet er av vesentlig betydning for kommunens evne til formuesforvaltning, gitt at kommunen besitter en betydelig bygningsmasse. Kontrollutvalget har også prioritert dette området høyt i forbindelse med sine innspill til dette beslutningsgrunnlaget; forvaltning, drift og vedlikehold prioriteres på tredje plass av de tolv tematiske innspillene utvalget har gitt (jf. sak 15/20). På bakgrunn av at kommunens bygg representerer store verdier og dermed også utgjør risiko for verditap for kommunen dersom man får en standardreduksjon som følge av for eksempel mangelfullt vedlikehold, anbefaler vi kontrollutvalget å prioritere bestilling av forvaltningsrevisjon rettet mot **forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg**. En forvaltningsrevisjon innenfor dette området vil kunne bidra til å rette fokus mot de verdier kommunens bygg utgjør, og at kortsiktige innsparinger på vedlikehold (herunder renhold) kan medføre høyere kostnader på lang sikt.

2.3.9. Kommunens eierskap i foretak og selskaper

Harstad kommune har eierskap i åtte foretak og selskaper som er aktuelle for *både* eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i henhold til kommunelovens § 23-6 (jf. tabell 1).²² 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. Det framgår i Harstad kommunes årsrapport for 2019 at «kommunestyrets eierskapsmelding skal være retningsgivende for utøvelse av kommunens eierskapsstrategi og politikk for de selskaper hvor kommunen er deltaker.»²³ Den gjeldende eierskapsmeldingen i kommunen er imidlertid ikke oppdatert siden 2013.

Siste selskapskontroll i Harstad kommune i form av forvaltningsrevisjon var i selskapet *Hålogaland Ressurselskap IKS*, og var rettet mot etterlevelsen av selvkostbestemmelsene (2015).

Revisjonen har gitt innspill om at selskapene Hålogaland Kraft AS og Grottebadet AS kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll kommende planperiode. Kontrollutvalget har gitt innspill om at forvaltningsrevisjon av etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Harstad Havn KF er aktuelt; utvalget har prioritert dette på fjerdeplass på sin prioriterte innspillsliste (jf. sak 15/20). Videre har utvalget gitt innspill om at eierskapskontroll i følgende selskap synes

²² For en fullstendig oversikt over samtlige selskap Harstad kommune har eierskap i (som alle i prinsippet er aktuelle for eierskapskontroll, men ikke forvaltningsrevisjon, vises til kontrollutvalgssak 15/20).

²³ Harstad kommune (2020)

aktuelt: Hålogaland Kraft AS, Hålogaland Ressurselskap AS, Harstad Kulturhus AS og Grottebadet AS.

Kontrollutvalget kan – ut fra vurderinger av samfunnsoppdrag og verdiforvaltning – sammenholdt med innspill fra revisjonen og kontrollutvalget vurdere eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskapene Harstad Havn KF (rettet mot offentlige anskaffelser), Grottebadet AS, Hålogaland Ressurselskap IKS og Harstad Kulturhus AS.

3. Sammendrag: Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

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

1. *Kvalitet i grunnskoleopplæringen²⁴ – herunder undersøkelser knyttet til*
 - a. *elevenes psykososiale miljø i skolen (forebygging og bekjempelse av mobbing),*
 - b. *tilbudet om tilpasset opplæring og tildeling av spesialundervisning*
 2. *Økonomistyring og økonomisk internkontroll*
 3. *Implementering av samhandlingsreformen*
 4. *Barnehagene – arbeidsmiljø og sykefravær*
 5. *Kvalitet og ressursbruk innen helse og omsorg*
 6. *Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg*
 7. *Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i Harstad Havn KF*
 8. *Kvalitet i Nav/sosialtjenester*
 9. *Offentlige anskaffelser*
 10. *Oppfølging av politiske vedtak og kvaliteten på saksutredninger til de folkevalgte*
 11. *Evaluering av Harstad kommunes håndtering av situasjonen knyttet til Covid-19-pandemien*
-
1. *Eierskapskontroll i²⁵*
 - a. *Grottebadet AS*
 - b. *Hålogaland Kraft AS*
 - c. *Harstad Kulturhus AS*
 - d. *Hålogaland Ressursselskap IKS*

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:

Harstad kommune (2013): «*Eierskapsmelding 2013 for Harstad kommune*»

Harstad kommune (2020): «*Årsrapport 2019 med årsberetning i henhold til forskrift om årsregnskap og årsberetning*»

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

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 Harstad kommune har i møte den 13. oktober 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	