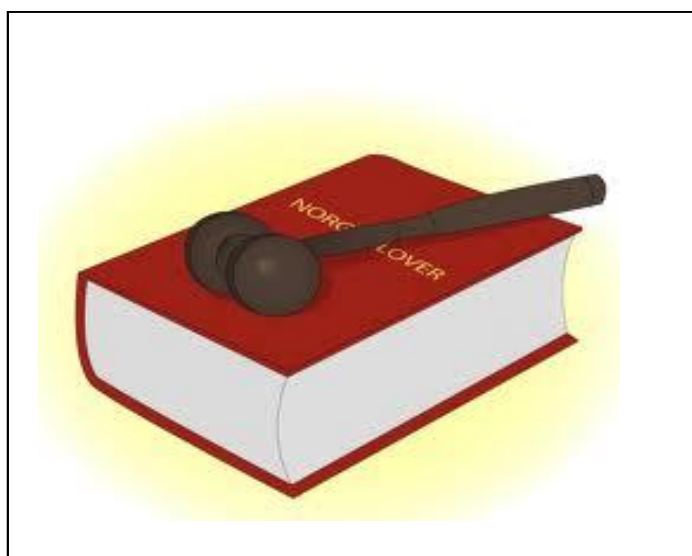


# Overordnet analyse av Tolga kommune og Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon



## INNHold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1	Innledning	3
1.2	Hva er forvaltningsrevisjon	3
1.3	Det skal utarbeides en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon	4
1.4	Planen skal baseres på en overordnet analyse	4
<b>2</b>	<b>HVA KAN EN OVERORDNET ANALYSE VÆRE?</b>	<b>5</b>
2.1	Hensikt med analysen	5
2.2	Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?	5
2.3	Produserer kommunen de tjenestene innbyggerne har krav på, og skjer produksjonen på en rasjonell og effektiv måte?	6
2.4	Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?	6
2.5	Har kommunen en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?	7
<b>3</b>	<b>MODELL FOR DENNE ANALYSEN</b>	<b>7</b>
3.1	Mål for virksomheten	8
3.2	Risikofaktorer	8
3.3	Risikovurdering	8
3.4	Risikoreducerende tiltak som er iverksatt	9
3.5	Vesentlighet	9
3.6	Sammenfattende vurdering	9
<b>4</b>	<b>BESKRIVELSE AV TOLGA KOMMUNE</b>	<b>10</b>
4.1	Politisk og administrativ organisering av kommunen	10
4.1.1	Politisk organisering	10
4.1.2	Administrativ organisering	11
4.1.3	Annen organisering av kommunens virksomhet/ tjenester	11
4.1.4	Styringssystem	12
4.2	Sentrale lover og forskrifter med krav til kommunens virksomhet	12
4.3	Styringsplaner i kommunen	14
4.3.1	Kommuneplanens samfunnsdel for Tolga kommune 2015-2027	14
4.3.2	Andre planverk	18
4.4	Demografi	19
4.5	Kommuneøkonomi	19
4.6	Generelle vurderinger	20
<b>5</b>	<b>OVERORDNET ANALYSE AV TOLGA KOMMUNE</b>	<b>21</b>
5.1	Politisk styring og generell saksbehandling	21
5.2	Økonomistyring	23
5.3	Administrativ ledelse, stabsavdelingene og fellestjenestene	26
5.4	Tjenesteproduksjon	30
5.5	Bærekraftig utvikling	36
<b>6</b>	<b>PLAN FOR GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREVISJON 2016 - 2019</b>	<b>42</b>

Tolga, 21. desember 2016

---

Svein Magne Evavold  
Revisjonssjef

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Innledning

Hensikten med den overordnede analysen er å gi kontrollutvalget et grunnlag for å kunne prioritere framtidig forvaltningsrevisjon av kommunal virksomhet i Tolga kommune.

Kontrollutvalget har ansvaret for at det utføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Dette framgår av kommunelovens § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

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

Gjennom denne bestemmelsen blir forvaltningsrevisjon definert som:

*... systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger...*

## 1.2 Hva er forvaltningsrevisjon

Det som ligger i begrepet forvaltningsrevisjon er utdypet i forskrift om revisjon § 7 første ledd:

*Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om:*

- a) *forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger*
- b) *forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området*
- c) *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*

Kapittel 5 i forskrift om kontrollutvalg inneholder utfyllende bestemmelser om kontrollutvalgets oppgaver ved forvaltningsrevisjon. I følge forskriftens § 9 er det kontrollutvalgets ansvar å påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Av departementets merknader til paragrafen framgår det at det i siste instans påhviler kommunestyret å sørge for at det blir mulig for kontrollutvalget å oppfylle forskriftens krav på dette punktet, blant annet ved å stille de nødvendige budsjettmidler til rådighet for kontrollutvalget.

### **1.3 Det skal utarbeides en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon**

Forskrift for kontrollutvalg § 10 lyder som følger:

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

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

### **1.4 Planen skal baseres på en overordnet analyse**

Forskriftens § 10 gir ingen føringer på hva en overordnet analyse skal være eller hvordan den skal gjennomføres, annet enn at den skal bygge på risiko- og vesentlighetsvurderinger med sikte på å identifisere behov for forvaltningsrevisjon på ulike sektorer og virksomheter.

I departementets merknader til forskriften sies det at:

*I uttrykket "risiko- og vesentlighetsvurderinger" ligger at det skal gjøres en vurdering av på hvilke områder av kommunens/fylkeskommunens virksomhet det er risiko for vesentlige avvik i forhold til de vedtak, forutsetninger og mål som er satt for virksomheten.*

Det heter videre i merknadene at kontrollutvalgets prioriteringer må ta utgangspunkt i de avvik eller svakheter i forvaltningen sett i forhold til lover, forskrifter og kommunestyrets vedtak og forutsetninger, som analysen avdekker. Med andre ord er det fokus på etterlevelse og måloppnåelse.

## 2 HVA KAN EN OVERORDNET ANALYSE VÆRE?

### 2.1 Hensikt med analysen

Hensikten er å identifisere mulige områder/virksomheter innen den kommunale velferdsproduksjonen som er utsatt for trusler og dermed risiko for at målene ikke blir nådd.

Kommunens oppgaver er fra et overordnet perspektiv, ifølge kommunelovens § 1:

- Å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre
- Rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser
- Bidra til en bærekraftig utvikling
- Legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard

Disse fire forholdene som er beskrevet i kommuneloven, kan da være et utgangspunkt for vurderinger av risiko/trusler og vesentlighet.

I hvor stor grad kommunen er i stand til å utføre primærfunksjonene, redusere risiko og dermed imøtegå trusler avgjøres av dens evne til styring, organisering og ledelse, rutiner og systemer, kultur og holdninger. Dette er indre faktorer som man til en viss grad har muligheter til å kontrollere. I tillegg kommer ytre rammevilkår og ellers andre samfunnsmessige forhold som truer mulighetene til måloppnåelse. Det kan være befolkningsutviklingen, befolkningens alderssammensetning, skatteinntekter, rammetilskuddets størrelse etc.

Med dette utgangspunktet kan det på et overordnet nivå være aktuelt å vurdere risiko og vesentlighet ut fra følgende fire perspektiver:

- Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?
- Produserer kommunen de tjenestene innbyggerne har krav på, og skjer produksjonen på en rasjonell og effektiv måte?
- Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?
- Har kommunen en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?

### 2.2 Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?

Risiko- og vesentlighetsvurderingene vil her være knyttet til spørsmålene om:

- I hvor stor grad administrasjonen iverksetter vedtak fattet av folkevalgte organer
- Sakene som legges fram for folkevalgte organer er tilfredsstillende utredet
- Kravene i forvaltningsloven og offentlighetsloven overholdes
- Sakene legges fram på en måte som treffer de folkevalgte som målgruppe

### **2.3 Produserer kommunen de tjenestene innbyggerne har krav på, og skjer produksjonen på en rasjonell og effektiv måte?**

Dette punktet omfatter det meste av kommunens økonomiske aktivitet, og gjelder kommunens ytelse av tjenester overfor innbyggerne. Kravet til de kommunale tjenestene finnes nedfelt i ulike lover og forskrifter. De mest sentrale lovene er:

- Opplæringsloven
- Barnehageloven
- Sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Barnevernloven
- Folkehelseloven
- Plan- og bygningsloven
- Brann- og eksplosjonsvernloven
- Forurensningsloven

Risiko og vesentlighet må vurderes i forhold til om kommunen oppfyller kravene til de ulike tjenestene som framgår av lovverket, både når det gjelder omfang og kvalitet, og om produksjonen skjer på en rasjonell og effektiv måte.

### **2.4 Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?**

Her må risiko- og vesentlighetsvurderingen fokusere på kommunens virksomhet i et framtidsrettet utviklingsperspektiv. Et sentralt spørsmål her er om kommunen har en beredskap i forhold til trender i befolkningsutviklingen og befolkningssammensetningen. Det er viktig å ha et bevisst forhold til nærings- og konjunkturutvikling og utviklingen i andre forhold som har betydning for kommunen.

Bærekraftig økonomisk utvikling innebærer at kommunen har en positiv driftsmargin. Netto driftsresultat må ha en viss størrelse for å gi kommunen økonomisk balanse på lengre sikt. Bærekraftig økonomisk utvikling innebærer at kommunen ikke tærer på sin formue, men greier å oppnå bevaring og helst en øking i formuen.

Bærekraftig utvikling kan også vurderes ut fra et miljømessig aspekt. Staten forventer at kommunene skal gå foran i arbeidet med å redusere klimautslipp og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunene. Kommunene skal innarbeide tiltak og virkemidler i sine planer for å redusere utslipp av klimagasser. Planer som behandler klima- og energispørsmål skal følges opp i kommuneplanens handlingsdel og være en veileder for kommunens detaljerte planlegging og myndighets- og virksomhetsutøvelse.

## 2.5 Har kommunen en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?

Her kan det være aktuelt å vurdere om kommunen har systemer for å sette i verk og følge opp tiltak for å sikre en høy etisk standard gjennom hele organisasjonen, for på den måten å skape tillit overfor kommunens innbyggere.

# 3 MODELL FOR DENNE ANALYSEN

## Bakgrunn for valg av metode

Med bakgrunn i den beskrevne firedelingen av kommunens virksomhet, kan det gjennomføres overordnede analyser med ulik detaljeringsgrad. Analysen kan gjennomføres på et overordnet nivå, sektornivå, tjenestenivå eller annet.

Det kan være en utfordring å sikre at analysen er tilstrekkelig overordnet slik at kontrollutvalget får et oversiktsbilde av hele den kommunale virksomheten, samtidig som den går tilstrekkelig dypt til å kunne danne et meningsfullt grunnlag for kontrollutvalgets plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Det er et sentralt moment at analysen gir et helhetlig risikobilde av hele kommunens virksomhet, og at den bidrar til å se ulike risikofaktorer på tvers av sektorer og områder.

Vi har med bakgrunn i ovennevnte valgt å utarbeide analysen på et overordnet nivå, med dypere detaljeringsgrad på generell politisk, administrativ og økonomisk styring.

Disse problemstillingene går på tvers av samtlige områder i den kommunale virksomheten. Økonomi og effektivitet med korrekt saksbehandling danner grunnlag for de fleste risikofaktorene på tjenesteområdene.

Modellen som benyttes for analysen har som utgangspunkt at det er en sammenheng mellom virksomhetens mål, risikoene som foreligger for at målene ikke nås, og de styrings- og kontrolltiltak som er etablert for å sikre at målene blir nådd.

Enhver virksomhet bør ha mål for sin virksomhet. God virksomhetsstyring tilsier at det bør iverksettes styrings- og kontrolltiltak for å sikre at virksomheten når sine mål. Samtidig vil det i alle virksomheter inntreffe hendelser som kan hindre virksomhetens måloppnåelse. Slike hendelser representerer risiko. Det er viktig å identifisere og vurdere betydningen av ulike typer risiko, og det bør iverksettes tilpassede styrings- og kontrolltiltak for å håndtere de risikofaktorer som foreligger. Hensikten med tiltakene er at de skal ha en risikoreduserende effekt.

En virksomhets risikohåndtering (Enterprise Risk Management – ERM) omfatter følgende komponenter/aktiviteter:

- Virksomhetens interne miljø - som danner grunnlaget for hvordan risiko og kontroll blir vurdert og ivaretatt av de ansatte i enheten.
- Etablere formål og målsettinger for virksomheten.
- Identifisere hendelser og risikofaktorer som kan hindre måloppnåelse.
- Risikovurdering – i forhold til de identifiserte hendelsene og risikofaktorene, herunder vurdering av
  - o Konsekvens
  - o Sannsynlighet
- Risikorespons, dvs. å velge strategi for om det skal iverksettes tiltak for å bringe risikonivået til et nivå som er i samsvar med enhetens risikoappetitt
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Overvåkning
- Intern kontroll

Risikostyring er et ansvar som tilligger politisk og administrativ ledelse. Kunnskapen om hvordan risikostyringen ivaretas, vil ha betydning for prioritering av revisjonsoppgavene, og er derfor relevant med tanke på overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon.

Følgende forhold må vurderes i analysen:

- Mål for virksomheten
- Risikofaktorer
- Risikovurdering
- Risikoreduserende tiltak som er iverksatt
- Vesentlighet

### **3.1 Mål for virksomheten**

Her framgår de målsettinger som kommunen arbeider under. Målsettingene settes både sentralt i form av lover, forskrifter osv., og av kommunen selv i egne styringsdokumenter. Mål kan også fremgå ut fra kommunestyrets egne vedtak og forutsetninger på ulike nivåer.

### **3.2 Risikofaktorer**

Under dette punktet settes opp risikofaktorer. Man vurderer hvilke interne og eksterne faktorer eller hendelser som kan påvirke måloppnåelsen. Risikofaktorene er satt opp ut fra generell informasjon om kommunen og dens rammebetingelser. I tillegg er det lagt vekt på de erfaringer revisjonen har tilegnet seg gjennom sitt arbeid.

### **3.3 Risikovurdering**

Vurdering av konsekvens hvis hendelsen inntreffer:

- Hvor store konsekvenser vil det ha for kommunen og/eller brukerne dersom de oppsatte målene ikke nås?



Vurdering av sannsynlighet for at hendelsen inntreffer:

- Hvor sannsynlig er det at hendelsen inntreffer?

### **3.4 Risikoreduserende tiltak som er iverksatt**

Det er tiltak som settes i verk for å redusere risiko til et akseptabelt nivå. Eksempler kan være kommunens egne retningslinjer og rutiner, kontrollaktiviteter, tidligere forvaltningsrevisjoner osv. Dette vil være faktorer som vil redusere konsekvensene av hendelsene, eller sannsynligheten for at disse inntreffer.

### **3.5 Vesentlighet**

Vesentlighet i betydningen er alvorsgraden i den trussel som den enkelte risikofaktor representerer i forhold til måloppnåelse.

### **3.6 Sammenfattende vurdering**

Til slutt i analysen setter vi opp en sammenfattende vurdering på hvor konsekvens og sannsynlighet er størst etter risikoreduserende tiltak. Vi kommer da fram til på hvilke områder kontroll vil være vesentlig og praktisk mulig å utføre. Ulike aktører med ulike ståsteder vil vurdere vesentlighet på områdene ulikt. Det kan være ut fra et økonomisk perspektiv, brukerperspektiv, politisk perspektiv, medarbeiderperspektiv eller fra et samfunns- og miljøperspektiv.

## 4 BESKRIVELSE AV TOLGA KOMMUNE

Formålet med denne analysen er å avdekke indikasjoner på avvik eller svakheter sett i forhold til lover, forskrifter, kommunestyrets vedtak og forutsetninger. I hovedsak vil denne gjennomgangen gi en oversikt over de oppgaver kommunen har, på et overordnet nivå, og dermed kunne være et hjelpemiddel for kontrollutvalget å lokalisere områder innen kommunen der det er hensiktsmessig å utføre forvaltningsrevisjon. Analysen kan ta utgangspunkt i to kilder for mål for kommunens virksomhet:

- Gjeldene lover og forskrifter
- Vedtak og forutsetninger fra kommunestyret

Som utgangspunkt deler vi inn kommunens forvaltning/virksomhet inn i 5 områder (med utgangspunkt i tredelingen i kommunelovens § 1). Målsettinger for de ulike områdene hentes fra lovverket som styrer den kommunale virksomheten og kommunens egne formulerte målsettinger:

1. Politisk styring og generell saksbehandling jfr. kommuneloven § 1: funksjonsdyktig kommunalt selvstyre.
2. Økonomistyring
3. Administrativ ledelse
4. Tjenesteproduksjon
5. Bærekraftig utvikling

### 4.1 Politisk og administrativ organisering av kommunen

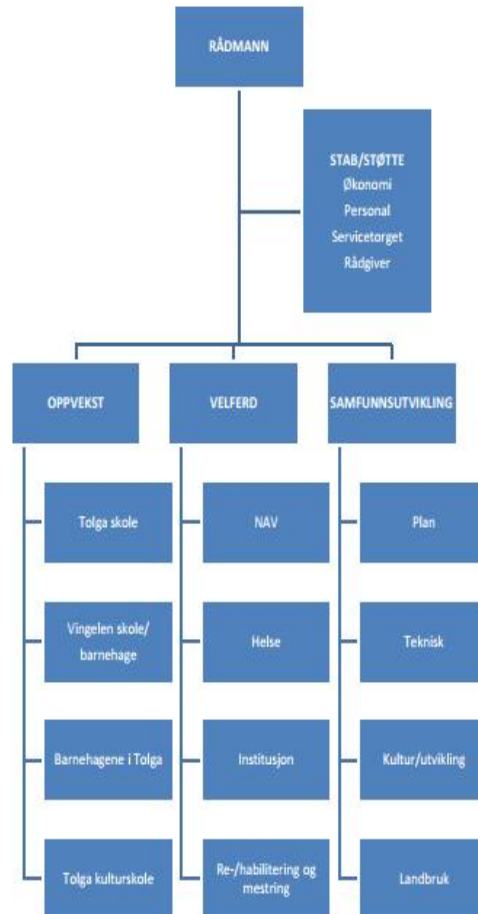
#### 4.1.1 Politisk organisering

Kommunestyret har 15 medlemmer, hvorav 5 sitter i formannskapet. Kommunestyret oppnevner komiteer med opptil 5 medlemmer på ad hoc-basis avhengig av behovet for å få utredet ulike saker. Kommunestyremedlemmer samt varamedlemmer til hver partiliste kan velges inn i komiteene. Flertallet i komiteene må sitte i kommunestyret. Ordfører, rådmann og kommunestyremedlemmer kan foreslå komitesaker. Kommunestyret avgjør hvilke saker som skal utredes. Ordfører utformer mandat for komiteene. Mandat, budsjett og tidsramme for komiteearbeidet legges fram og vedtas av kommunestyret. Komiteene er ikke gitt beslutningsmyndighet til å avgjøre saker, men fremmer innstilling for kommunestyret i de sakene som er tildelt.

## 4.1.2 Administrativ organisering

Tolga kommune er administrativt organisert i 3 sektorer, oppvekst, velferd og samfunnsutvikling som er underlagt rådmannen med tilknyttet stab og støttefunksjoner. Under hver av de 3 sektorene ligger 4 virksomheter. Sektor velferd har egen sektorleder, mens det for de to andre sektorene er en virksomhetsleder som fungerer som koordinerende sektorleder.

Organiseringen framgår i følgende organisasjonskart:



## 4.1.3 Annen organisering av kommunens virksomhet/ tjenester

I tillegg har Tolga kommune organisert virksomheter i selskaper og har samarbeid med andre kommuner:

**Tolga kommune deltar i interkommunale selskap (IKS):**

- IKT Fjellregionen IKS
- Revisjon Fjell IKS
- Kontrollutvalg Fjell IKS
- Midt-Hedmark brann og redningsvesen IKS

**Deleide aksjeselskaper:**

- TOS ASVO AS – 50 %
- Abakus AS - 9,1 %
- Fjellregionen interkommunale avfallsselskap AS – 7 %
- Meskano AS – 1,1 %
- Rådhuset Vingelen AS – 30,2 %
- Vingelen Nærvarme AS – 10 %

**Interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 28:**

- PP-tjeneste
- Arbeidsgiverkontroll
- Kemnerkontor
- Legevakt og AMK
- Jordmortjeneste
- Barnevern
- Geo-gata
- Skoleledersamarbeid
- Nord-Østerdal musiker

#### 4.1.4 Styringssystem

Kommuneplanen er retningsgivende for arbeidet både i politiske organ og i kommunens administrasjon. Tiltak og mål i økonomiplanen, årsbudsjettet og sektorplaner skal speile det som er trukket opp som mål i kommuneplanen og sektorplanene for oppvekst, velferd og samfunnsutvikling.

Tolga kommunes økonomiplan er handlingsplanen for kommuneplanen og skal gi politikerne og administrasjonen oversikt over det økonomiske handlingsrommet for måloppnåelse i tråd med kommuneplanen.

I økonomiplanen er det innarbeidet mål og resultatindikatorer for hver virksomhet. Det er gitt en verbal beskrivelse av målene og angitt målemetode/indikator, tallfesting for hvert mål for budsjettåret og tallfesting for hvert mål innen utgangen av økonomiplanperioden.

Mål og resultatindikatorer skal så følges opp i tertial- og årsrapporteringen.

## 4.2 Sentrale lover og forskrifter med krav til kommunens virksomhet

**Plan og bygningsloven § 10-1: Kommunal planstrategi**

Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til

bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.

### **Plan og bygningsloven § 11-1 og § 11-2:**

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Den kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen» (§ 11-1).

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den skal inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig (§11-2).

### **Kommunelovens (KL) § 44 bestemmelser om økonomiplan:**

#### **§44. Økonomiplan.**

1. Kommunestyret og fylkestinget skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan
2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår
3. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte
4. I økonomiplanen skal det for hvert enkelt år økonomiplanen omfatter, angis dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp, jf. § 46 nr. 6

**Kommunelovens (KL) § 48 nr. 5** sier noe om rapportering:

**§ 48. Årsregnskapet og årsberetningen.**

I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en betryggende kontroll en høy etisk standard i virksomheten. Det skal redegjøres for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i fylkeskommunen eller kommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å hindre forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven, samt for å fremme formålet i diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven om seksuell orientering.

### **Folkehelseloven**

Loven skal sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarlig måte. Loven skal legge til rette for et langsiktig og systematisk folkehelsearbeid.

## **4.3 Styringsplaner i kommunen**

Kommunens planer er samlet i kommunens kvalitetssikringssystem. Kommunestyret skal en gang i hver valgperiode, og senest ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi.

### **4.3.1 Kommuneplanens samfunnsdel for Tolga kommune 2015-2027**

Tolga kommune vedtok i k – sak 49/2015 den 24. september 2015 kommuneplanens samfunnsdel 2015 – 2027. Den er kommunens overordnede styringsdokument og gir rammer for utvikling av lokalsamfunnet og forvaltning av arealressursene, Planen skal fungere som styringsverktøy for kommunens helhetlige planlegging.

Nedenfor har vi tatt med visjon, innsatsområder og mål for planperioden.

#### **Visjon og utviklingsstrategi:**

Kommunen skal legge til rette slik at alle skal kunne delta på alle områder så langt det er mulig.

Overordnede mål/verdier i planen er:

- Livskraftige Tolga
- Trivelige Tolga
- Lærende Tolga
- Ærlige Tolga

- Kreative Tolga

Med visjonen: **Tolga – dyrker måltidet**

Tolga kommune har vedtatt to overordna strategiske føringer som har gitt føringer for kommuneplanen.

- Folkehelse
- Omdømme

### **Innsatsområder:**

- **Identitet og tilhørighet**
- **Bolyst og attraktivitet**
- **Næringsutvikling**
- **En del av en region**
- **Kommunale tjenester**
- **Arealstrategier**
- **Sikkerhet og beredskap**

### **Identitet og tilhørighet**

Å skape en identitet og en følelse av tilhørighet er viktig for utvikling og vekst. Innbyggerne er de viktigste ambassadørene for Tolga, og ved å spille på lokalsamfunnenes verdier skaper vi grunnlag for å styre utviklingen.

#### **Tolga kommune vil:**

- Tolga kommune skal ha et godt helhetlig oppvekstmiljø med mestring, tilhørighet og inkludering
- Alle skal gis nødvendig helsehjelp og reell mulighet til å oppleve tilhørighet og mestring av egen hverdag
- Tolga bibliotek skal være et godt bibliotek
- Stimulere til kulturell deltakelse, kreativitet og fremme fysisk aktivitet. Videreføre regionalt samarbeid for å utvikle en best mulig skole
- Vi må dyrke vertskapsrollen for å skape en kultur der alle føler seg velkommen. Det være seg innbygger, som turist eller som kjøper av varer/tjenester i Tolga. Det er viktig å heve bevisstheten om hva som skal til for å være et godt vertskap, og hva som finnes i Tolga og regionen.

### **Bolyst og attraktivitet**

Steder skapes av folk gjennom å bo der, arbeide der og å besøke stedet. Tolga er avhengig av de kvaliteter Tolga er gode på oppfattes som attraktive, etterspørres av flere, og at flere som kommer hit velger å bli over tid.

**Tolga kommune vil:**

- I Tolga skal det være godt å bo i alle livssituasjoner. Vi skal ha attraktive og varierte bomiljøer.

## **Næringsutvikling**

Næringsutvikling henger tett sammen med befolkningsvekst, noe som igjen resulterer i levende lokalsamfunn og økt attraktivitet. Dette er også avgjørende for det offentlige tjenestenivået og for grunnlaget for lokalsamfunnene. Vi har både nasjonale og regionale føringer for at kommunene å ha fokus på et verdiskapingsperspektiv med vekt på lokal natur og kulturressurser.

**Tolga kommune vil:**

- Opprettholde, utvikle og styrke næringslivet i kommunen.
- Tolga kommune skal være forutsigbar, positiv og utviklingsorientert. I arealpolitikken, byggesaker og annet skal dette være utgangspunktet for god samhandling mellom kommunen og næringslivet.
- Være med og bidra til et mangfoldig næringsliv i regionen, spesielt stedsuavhengig virksomhet.
- At Tolga kommune skal være av landets beste på landbruk og tilknyttede næringer. Vi vil arbeide for at jordbruket minst skal være på dagens nivå.
- Ta vare på landskap og kulturminner gjennom aktiv og bærekraftig bruk.
- Arbeide for et inkluderende næringsliv i det regionale arbeidsmarkedet i lys av behovet for sosial utjevning.

## **En del av en region**

Vi er i dag en liten kommune som på mange områder er avhengige av å samarbeide med andre kommuner. Det er viktig at vi til enhver tid vurderer hvilke områder det er fornuftig å samarbeide på, og med hvem.

**Tolga kommune vil:**

- Utnytte vår sentrale plassering i et regionalt bo- og arbeidsmarked.
- Finne Tolga sitt ståsted og posisjon uavhengig av regional tilhørighet og identitet.
- Utvikle tjenester videre alene eller sammen med andre.
- Bidra til utvikling i hele regionen.
- Utvikle effektiv, trygg og miljøvennlig infrastruktur, jf. Hovedprinsippene i Tolga kommunes plan for Energi- og klima.
- Vurdere utvikling av Tolga sin posisjon i Verdensarven.
- Videreutvikle Vingelen som nasjonalparklandsby som spydspiss for regionen og Forollhogna Nasjonalpark.



## Kommunale tjenester

God styring er nødvendig for å sikre framtidige muligheter for vekst og utvikling. Tolga sin klart største utfordring er befolkningsnedgang og demografiske sammensetning av kommunenes befolkning. Det gir utfordringer for kommunal forvaltning og langsiktig og kortsiktig planlegging.

### Tolga kommune vil:

- Kommunen skal være en positiv tilrettelegger.
- Samarbeid og effektivitet. Ved effektiv ressursbruk, tilby tjenester som i kvalitet og innhold tilfredsstillende innbyggernes grunnleggende behov.
- Følge opp mål satt i Tolga kommunes vedtatt Klima- og energiplan 2010 – 2020.
- Være en attraktiv arbeidsgiver.
- Bygge videre på det gode samarbeidet kommunen har med kommunens innbyggere og frivillige.
- Kommunen skal yte gode tjenester innenfor sine kjerneområder, i samarbeid med innbyggerne. Prioritering av forebyggende arbeid er viktig både for helse og bærekraft på sikt.
- Tolga kommune skal sikre at alle barn har tilbud om barnehageplass av god kvalitet.
- Vi vil ha et oppvekstmiljø med trygge, glade, selvstendige og skapende barn og unge.

## Arealstrategier

At vi har levende grender er viktig for å beholde mangfoldet, bosetting og arbeidsplasser i kommunen. At den enkelte bygd skal ha muligheten til å utvikle seg avhenger i stor grad av bygda selv og innbyggerne som bor der, men det er viktig at vi i samhandling med dagens og morgendagens innbyggere vurderer hvor og hvordan folk vil bo og bygge hytte/fritidsboliger. Vi ønsker nå å prioritere en videreutvikling i tilknytning til eksisterende infrastruktur.

### Tolga kommune vil:

- Bygdene skal styrkes som attraktive bosteder.
- Styrke næringsgrunnlaget for landbruket og landbrukstilknyttede næringer.
- Satse med målrettet på fritidsbebyggelse.
- Verdensarv
- Universell utforming.
- Følge opp mål knyttet til arealforvaltning satt i Tolga kommunes vedtatte klima- og energiplan.

## **Sikkerhet og beredskap**

Det moderne samfunn er sårbart i forhold til plutselige og uforutsette hendelser. Beredskapsmessige hensyn skal derfor ivaretas i all planlegging, for å hindre at unødvendige situasjoner oppstår. Dette for å sikre innbyggerne og de som besøker oss, best mulig mot at kriser og ulykker skjer; altså samfunnssikkerhet og trygghet – så langt det lar seg gjøre.

### **Tolga kommune vil:**

- Arbeide for et kommunalt tjenestetilbud som også fungerer for uventa hendelser med fokus på beredskap og samfunnssikkerhet i hele organisasjonen

### **4.3.2 Andre planverk**

#### **Planstrategi**

I følge plan- og bygningsloven § 10-1 skal alle kommuner utarbeide en kommunal planstrategi. Kommunestyret skal minst en gang hver valgperiode og senest innen ett år etter konstituering utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Formålet med planstrategien er å drøfte strategiske valg og planleggingsbehov samt redegjøre for hvilke planoppgaver kommunen prioriterer. Planstrategien er retningsgivende for kommunens planlegging og har ingen direkte rettsvirkning i forhold til kommunens innbyggere.

Tolga kommune har vedtatt planstrategi for 2012 – 2015, 22.11.2012.

Planstrategien inneholder en oversikt over status for kommunens planer.

#### **Økonomisk styringssystem**

Tolga kommunes økonomiske styringssystem består av følgende elementer:

- Handlings- og økonomiplan, 4-årig
- Årsbudsjett for drift og investeringer
- Tertialrapporter
- Årsregnskap, årsmelding og KOSTRA-rapportering

Handlings- og økonomiplanen har et 4-årig perspektiv og rulleres hvert år. Planen utarbeides slik at den tilfredsstiller kommunelovens krav til økonomiplan, jfr. kommuneloven § 44.

**Kommuneplanens arealdel**, vedtatt av kommunestyret i 2008.

**Energi- og klimaplan 2010 – 2020**, Vedtatt av kommunestyret i 2010

Planen legger opp til at bærekraftig utvikling skal ligge til grunn for all virksomhet i Tolga.

#### 4.4 Demografi

##### Utviklingen i folketallet de siste 8 år (tall pr. 1. januar)

Alderssammensetning har betydning for rammetilskuddet. Andelen av befolkningen i skolepliktig alder og eldre over 80 år har stor betydning for beregning av rammetilskuddet. Andel yrkesaktive har stor betydning for utviklingen i skatteinngangen til kommunen.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0 - 9 år	181	184	181	173	175	177	182	181
10-19 år	298	271	271	257	241	234	232	215
20-69 år	958	976	991	1016	1028	1013	1007	990
70-79 år	119	121	129	128	129	127	134	137
80-89 år	100	96	87	80	78	80	76	68
90 år +	22	23	25	27	30	27	25	29
	1678	1671	1684	1681	1681	1658	1656	1620

Alderssammensetning har betydning for rammetilskuddet. Andelen av befolkningen i skolepliktig alder og eldre over 80 år har stor betydning for beregning av rammetilskuddet. Andel yrkesaktive har stor betydning for utviklingen i skatteinngangen til kommunen.

#### 4.5 Kommuneøkonomi

Noen hovedtall fra driftsregnskapene for 2011 – 2015 (alle tall i hele tusen):

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Sum driftsinntekter</b>	132 704	143 291	148 239	152 291	153 370
<b>Sum driftsutgifter</b>	127 209	138 649	143 951	152 957	144 745
<b>Brutto driftsresultat</b>	5 495	4 641	4 292	- 664	8 625
<b>Ekstern finansiering</b>	-7 700	-8 013	-7 153	-7 477	-6 245
<b>Motpost avskrivninger</b>	5 175	5 130	4 541	5 231	6 233
<b>Netto driftsresultat</b>	<b>2 970</b>	<b>1 757</b>	<b>1 682</b>	<b>-2 911</b>	<b>8 613</b>
<b>Sum bruk av avsetninger</b>	4 797	7 846	6 090	6 864	6 043
<b>Sum avsetninger</b>	6 426	9 603	7 772	6 322	11 329
<b>Regnskapsmessig merforbruk/mindreforbruk</b>	<b>1 328</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-2 370</b>	<b>3 327</b>

Noen hovedtall fra investeringsregnskapene for 2011 – 2015 (alle tall i hele tusen):

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Sum utgifter</b>	6 094	7 359	12 348	17 332	21 393
<b>Bruk av lån</b>	6 048	6 125	8 498	12 437	5 861
<b>Udekket/udisponer</b>	0	496	347	387	0

Noen hovedtall fra balansen for 2011 – 2015 (alle tall i hele tusen):

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Disposisjonsfond</b>	5 008	6 371	5 487	2 908	5 834
<b>Regnskapsmessig merforbruk</b>	0	0	0	2 370	1 620
<b>Andre lån</b>	85 618	85 903	86 877	93 379	98 169

Tolga kommune har hatt grei balanse i driften med positive netto driftsresultater med unntak for 2014. Kommunen har også en mindre reserve på disposisjonsfond.

Det er gjennomført store investeringer de siste årene, noe som også innebærer at kommunens lånegjeld har økt.

#### 4.6 Generelle vurderinger

Formålet med denne analysen er som nevnt å avdekke indikasjoner på avvik eller svakheter sett i forhold til lover, forskrifter, kommunestyrets vedtak og forutsetninger. I hovedsak vil denne gjennomgangen gi en oversikt over de oppgaver kommunen har, på et overordnet nivå, og dermed kunne være et hjelpemiddel for kontrollutvalget til å lokalisere områder innen kommunen der det er hensiktsmessig å utføre forvaltningsrevisjon.

Analysen kan ta utgangspunkt i to kilder for mål for kommunens virksomhet:

- gjeldende lover og forskrifter
- vedtak og forutsetninger i kommunestyret

For Tolga kommunes vedkommende er visjon, overordnede mål og innsatsområder beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel 2015 – 2027.

Det foreligger sektorplaner for enkelte tjenesteområder som er styrende for den enkelte virksomhet. Her kan nevnes:

- Strategisk næringsplan
- Beredskapsplan
- Sektorplan for oppvekst
- Sektorplan for velferd
- Sektorplan for samfunnsutvikling
- Folkehelsestrategi
- Boligpolitisk helhetlig plan
- Eierskapsmelding
- Trafikksikkerhetsplan
- Klima- og energiplan

Tolga kommune legger vekt på arbeidet med målstyring. Det innebærer at det i økonomiplanen innarbeides målsettinger som reflekterer sentrale hovedmål fra kommuneplanens samfunnsdel. Dette skal følges opp med rapportering etter en felles mal i forhold til de fastsatte målsettingene.

I analysen vil vi ta utgangspunkt i målsettinger for kommunens virksomhet som firedelingen i § 1 i kommuneloven gir uttrykk for (funksjonsdyktig kommunalt selvstyre, rasjonell og effektiv forvaltning, bærekraftig utvikling, en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard).

Videre vil vi i analysen i hovedsak ta utgangspunkt i generelle mål som uttrykkes gjennom lovverket som styrer den kommunale virksomheten. I tillegg vil vi bruke kommunens egne formulerte målsettinger og vår kjennskap til kommunen.

## 5 OVERORDNET ANALYSE AV TOLGA KOMMUNE

### 5.1 Politisk styring og generell saksbehandling

Funksjonsdyktig kommunalt selvstyre (kommuneloven § 1):

I dette ligger at det er de folkevalgte som skal gjøre de vedtak som gir retning til kommunenes virksomhet innenfor de sentralt gitte lover og pålegg. De viktige avgjørelsene skal gjøres på politisk nivå.

Det må foreligge klare rutiner for hvem som har ansvar for å iverksette vedtak og gi tilbakerapportering til politisk nivå om gjennomføring.

Kommuneloven § 23: *Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.*

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.
2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

#### **Risikofaktorer:**

- Som regel er politikerne prisgitt saksutredninger og vurderinger som administrasjonen har gjort.
- Risiko for mangelfulle beslutningsgrunnlag for politikerne vil avhenge av saksbehandlers dyktighet og ferdigheter, kjennskap til lovverk, vurderingsevne, holdninger og verdier.
- Kapasitet og tid til å forberede saker være av avgjørende betydning for kvaliteten på saksframleggene.

- Politiske vedtak blir ikke iverksatt.
- Vedtak blir gjort administrativt, men skulle vært fremmet for politisk organ.
- Nytilsatte med manglende erfaring og utdanning rettet mot kommunal saksbehandling. Særlig gjelder dette der lovverket er komplisert og det gjøres enkeltvedtak. For eksempel saksbehandling etter plan- og bygningsloven, sosialtjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, opplæringsloven og andre.
- Risiko for manglende politisk styring og oppfølging etter etablering av interkommunale samarbeid

### **Risikovurdering**

#### ***Konsekvenser:***

- Andre vedtak ville blitt gjort om beslutningsgrunnlaget hadde vært utredet grundigere
- Viktige vedtak ikke blir iverksatt og det ikke rapporteres om dette
- Manglende kvalitet på saksbehandling av enkeltvedtak vil ha store konsekvenser. Her er det spørsmål om å ivareta innbyggernes rettssikkerhet og likebehandling.
- Manglende styring av interkommunale samarbeid

#### ***Sannsynlighet:***

- Sannsynligheten for at dette kan skje er avhengig av saksbehandlerens kompetanse og enhetenes ressurser
- Flere saksbehandlere med erfaring og kompetanse danner et fagmiljø som bidrar til redusert sannsynlighet for at saksbehandlingen blir mangelfull.
- Tolga kommune har etablert et system for oppfølging og gjennomføring av vedtak i formannskapet og kommunestyret.
- Området er regulert av en mengde lover og forskrifter som bidrar til å redusere sannsynligheten for at saksbehandlingen blir mangelfull.
- Ved økt grad av interkommunale samarbeid hvor Tolga ikke er kontorkommune

#### **Risikoreducerende tiltak:**

- Noen saksbehandlere har lang erfaring og kjenner lovverket godt.
- Kommunestyret har vedtatt delegeringsreglement
- Rådmannen har i eget reglement delegert myndighet videre til virksomhetslederne.
- Etablerte rutiner for rapportering vedrørende iverksetting og gjennomføring av politiske vedtak.

#### **Vesentlighet:**

Å sikre god politisk styring gjennom god saksbehandling er viktig. Folkestyre skal sikre at innbyggerne får de velferdsgoder de har krav på etter lovgivningen og at det skjer likebehandling. At det finnes god kompetanse og ressurser nok til at det gjennomføres tilstrekkelig saksbehandling er vesentlig for et fungerende lokaldemokrati.

## **Konklusjon:**

Generelt vil kvaliteten på saksbehandlingen, iverksetting av vedtak og rapportering være områder for forvaltningsrevisjonsprosjekter.

De viktige vedtakene som gir retningen på kommunens virksomhet skal gjøres av de folkevalgte. Det vil være viktig å følge opp at disse vedtakene faktisk blir iverksatt. Det anbefales at kontrollutvalget følger opp at politiske vedtak blir iverksatt og at kommunens system for rapportering fungerer. Dette kan være et tema for en forvaltningsrevisjon.

Det vil være viktig at innbyggernes rettssikkerhet blir ivaretatt gjennom kommunens saksbehandling. Her står enkeltvedtak sentralt og er et viktig og aktuelt område for forvaltningsrevisjon. Det kan være saker som behandles etter plan- og bygningsloven, helse- og omsorgstjenesteloven eller opplæringsloven.

Kommunens deltagelse i interkommunale samarbeid er økende. I dette kan det ligge utfordringer i politisk og administrativ styring av samarbeidene. Kommunen delegerer myndighet til andre kommuner og har ikke lenger egen styring og kontroll med de aktuelle tjenestene. Dette kan være et aktuelt område for forvaltningsrevisjon.

## **5.2 Økonomistyring**

Tolga kommunestyre tildeler enhetene midler gjennom netto rammebevilgninger. Det er videre delegert til administrasjonen å fastsette detaljbudsjettet for de enkelte virksomhetsområdene.

Økonomistyring innebærer at enhetene styrer aktiviteten etter bevilgede rammer gitt av kommunestyret. God økonomistyring forutsetter at informasjonen om forbruk av midler og inntekter er så oppdatert som mulig.

Regnskapsinformasjonen må være forståelig for de som er ansvarlig for budsjettkontrollen. Det bør videre være rutiner for hvordan avvik fra budsjett håndteres.

### **Mål for virksomheten:**

God økonomistyring er generelt et overordnet mål.

Tolga kommune har vedtatt økonomireglement i 2002. Økonomireglementet skal sikre en etisk og effektiv forvaltning av kommunens verdier i tråd med kommunestyrets planer og målsettinger. Rådmannens anvisningsfullmakt innenfor kommunens budsjett er delegert til de stillinger som har det budsjettmessige ansvar innenfor de enkelte deler av kommunens budsjett.

### **Risikofaktorer:**

Generelt kan det stilles opp en del risikofaktorer:

- Manglende fokus på budsjettdisiplin.

- Manglende forståelse av regnskapsrapportene for budsjettansvarlige.
- Manglende rutiner for informasjon og rapportering om overskridelser og inntektssvikt.
- Forsinkelser mht. attestering, anvisning og registrering av bilag
- Manglende rutiner for tidlig nok iverksettelse av tiltak for å få budsjettet i balanse.
- Manglende overholdelse av innkjøpsrutiner, innkjøpsavtalen og brudd på lov om offentlige anskaffelser.
- Manglende rutiner for innsending av refusjonskrav og søknader om mulige støtteordninger.
- Feil beregning av brukerbetalinger.
- Manglende rutiner for fakturering og manglende purrerutiner.
- Presentasjon av tertialrapporteringen og årsregnskap gir et feil uttrykk for kommunens resultat og stilling.
- Manglende kompetanse i forhold til å registrere og kreve kompensasjon for merverdiavgift.
- Behov for å revidere/oppdatere gjeldende økonomireglement fra 2002.

### **Risikovurdering:**

#### ***Konsekvenser:***

- Hensikten med det omfattende og vesentlige arbeidet som utarbeiding av budsjettet er, blir bortkastet dersom budsjettansvarlige ikke har fokus på budsjettoverholdelse.
- Manglende forståelse for regnskapsrapportene og ferdigheter til å ta ut regnskapsrapporter fra økonomisystemet begrenser mulighetene til oversikt over situasjonen og dermed dårlig grunnlag for handlinger.
- Hvis regnskapet ikke er oppdatert, særlig i forbindelse med tertialrapportering og årsavslutningen, vil politikeren få mangelfulle opplysninger om situasjonen på tidspunkt da det burde vært iverksatt tiltak for å holde budsjettet.
- Innkjøpsavtalen skal sikre at kommunen gjør innkjøp som er effektive og at lovverket mht. innkjøp overholdes.
- Manglende kjennskap/oversikt over gjeldende avtaler kan føre til at det gjøres innkjøp som er dyrere enn det ellers kunne vært gjort.
- Det foreligger mange muligheter for tilskudd og refusjoner. Om disse ikke blir benyttet, så kan inntektsmuligheter falle bort.
- At det skjer forsinkelser i bilagsflyten og registreringen innebærer at tiltak for å rette opp den økonomiske situasjonen kommer for sent.
- Feil beregning av brukerbetaling vil normalt ha mindre betydning for kommunens økonomi, men kan ha større konsekvenser for den enkelte bruker.

#### ***Sannsynlighet:***

- Sannsynlighet for at alle innkjøperne ikke alltid har fokus på overholdelse av budsjett.
- De budsjettansvarlige har god erfaring og det er derfor lite sannsynlig at avvik ikke blir oppdaget.
- Det er innarbeidet gode rutiner for bilagsflyt og ajourhold av regnskapet.



- Innkjøpsavtalen er omfattende og vanskelig å ha full oversikt over. Sannsynlig at mindre innkjøp blir foretatt lokalt og utenfor avtalen.
- Ved store anskaffelser og investeringer vil normalt innkjøpsreglene bli overholdt, men om det ikke skjer kan det ha store konsekvenser.

#### **Risikoreduserende tiltak:**

- Tertialrapportering reduserer risiko forutsatt at kvaliteten på rapporteringen er tilfredsstillende.
- Det er etablert rutiner for internkontroll om overholdelse av innkjøpsavtaler.
- Tolga kommune er tilsluttet interkommunal samarbeidsordning om innkjøpsavtaler.
- Rutiner for finansforvaltning er fastsatt i kommunens finansreglement

#### **Vesentlighet:**

Økonomistyring omfatter hele kommunens virksomhet og vil derfor ha betydning for effektiv drift og god utnyttelse av ressursene. Å få økonomistyringen til å fungere er derfor av stor vesentlighet.

#### **Konklusjon:**

Tolga kommune har fastsatt nødvendige reglementer og innarbeidet gode rutiner for økonomistyring. Kommunens økonomireglement er av eldre dato og trenger en oppdatering.

Det rapporteres til kommunestyret om økonomiske avvik i driften gjennom tertialrapportering og det gjennomføres budsjettreguleringer.

Kommunestyret gjør vedtak om fordeling av netto driftsrammer på virksomhetsområdene.

Administrativ ledelse og økonomi er presset i forhold til tilgjengelige økonomiske ressurser. Kommunen står dermed svakt i forhold til å tåle endringer i behovet for tjenester, noe som også vil gjøre økonomistyringen vanskelig.

Offentlig sektor foretar store anskaffelser hvert år. Det er derfor gitt et regelverk som skal sikre at offentlige midler utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive innkjøp. Norge er gjennom internasjonale avtaler forpliktet til å følge bestemte framgangsmåter ved offentlige anskaffelser. I tillegg er det fastsatt nasjonale regler for anskaffelser som ligger under de internasjonale terskelverdiene.

I tillegg til at regelverket skal sikre kostnadseffektive innkjøp og likebehandling av leverandører, skal det også være med å bidra til å motvirke korrupsjon og øke den etiske standarden i offentlige anskaffelser.

I de senere årene har det vært registrert mange tilfeller hvor offentlige virksomheter har kommet i fokus på grunn av uheldige omstendigheter i forbindelse med anskaffelser. Det avdekkes stadig brudd på det offentlige innkjøpsregelverket og slike brudd har i flere tilfeller vært knyttet opp mot korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet rettet mot offentlige virksomheter.

I tillegg til risikoen for å bli utsatt for økonomiske misligheter, kan nå også offentlige innkjøpere bli ilagt straffegebyr for anskaffelser som ikke har fulgt innkjøpsregelverket.

Det anses viktig at kommunen etterlever gjeldende regelverk fordi kommunen er avhengig av en kostnadseffektiv drift og tillit hos innbyggerne med hensyn til at kommunen opptrer med integritet og samfunnstjenlig forvaltning av offentlige midler.

Med bakgrunn i dette vil det være hensiktsmessig å gjennomføre forvaltningsrevisjon av kommunens anskaffelser. Temaer for revisjon kan grupperes slik:

- Etterlevelse av inngåtte innkjøpsavtaler
- Vare- og tjenestekjøp utenom rammeavtalene
- Bygge- og anleggsarbeider

For mange tjenester skal brukerne ikke betale mer enn hva det koster å levere tjenestene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i 2014 fastsatt nye retningslinjer for hvordan selvkost skal beregnes.

Det ble gjennomført forvaltningsrevisjon på selvkost i 2014, men etter at de nye retningslinjene har fått virke i noen tid vil kommunens selvkostberegninger være et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon.

Tolga kommune beregner ikke selvkost for områdene kart og oppmåling og byggesaksbehandling. Dette vil være et aktuelt område for en forvaltningsrevisjon.

### **5.3 Administrativ ledelse, stabsavdelingene og fellestjenestene**

#### **Målsetting:**

Samfunnsdelen til kommuneplan gir ingen konkrete målsettinger for strategisk og effektiv ledelse. På generelt grunnlag kan det gis uttrykk for følgende målsettinger:

- God kommunikasjon mellom rådmann og kommunallederne.
- God kommunikasjon mellom ledelse og medarbeidernes fagorganisasjoner.
- Gi riktige og effektive interne tjenester.
- En god førstelinjetjeneste.
- Profesjonelt sekretariat.
- Gode og sikre IKT-systemer
- Kommunen bør legge vekt på at dens virksomhet holder en høy etisk standard.

Målsetting for rådmannens internkontroll framgår i kommuneloven § 23 2. ledd: *Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

Kommunen har vedtatt handlingsplan for seniorpolitikk. I denne uttrykkes målsettingen om at en medarbeider bør føle det meningsfylt å stå i arbeid fram til ordinær pensjonsalder, men at det også skal gis mulighet til å slutte før for de som føler det.

I St.prp. nr. 67 (2006-2007) om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen) heter det "at tillitsnivået i samfunnet kan sies å være en av våre mange ressurser i Norge, som det er viktig å ta vare på". Et eget kapittel i proposisjonen omhandler etikk i kommunesektoren der det bl.a. står:

" Kommunene er berørt av de allmenne, samfunnsmessige utfordringene knyttet til etikk og samfunnsansvar. Etske spørsmål må tas på alvor fordi det er viktig at allmennheten har tillit til at kommunene har høy etisk standard i sin virksomhet." Det begrunnes videre hvorfor etikk må tas på alvor.

Kommunen bruker innenfor mange tjenesteområder elektronisk kommunikasjon med sine brukere. IKT – sikkerhet, arkivering, offentlighet og personvern er vesentlige områder for kommunen. Det kan settes fokus på:

- Informasjonssikkerhet, herunder etterlevelse av personopplysningsloven
- Risikovurderinger
- IT – sikkerhet
- Katastrofeberedskap i forbindelse med IKT

### **Risikofaktorer:**

- Mangler overordnede retningslinjer for hvilke etiske grunnholdninger som skal legges til grunn for kommunens virksomhet.
- Den enkelte medarbeider er ikke bevisstgjort i forhold til hvilke krav til etiske holdninger som skal legges til grunn for virksomheten i kommunen.
- Manglende ressurser til å sette seg inn i kommunens rammevilkår kan gi feil beslutningsgrunnlag.
- Skifte av nøkkelpersonell/ledere gir manglende helhetlig kunnskap om organisasjonen.
- Manglende kunnskap om arbeidstakerrettigheter når det gjelder medbestemmelse og kjennskap til lovverk når det gjelder personalforvaltning.
- Manglende kunnskaper om hvilke interne tjenester som er hensiktsmessig. De interne tjenestene kan være sårbare da viktig kompetanse besittes av bare en person og kan vanskelig erstattes på kort sikt.
- Manglende ressurser og rutiner i å motta henvendelser og gi god informasjon til innbyggerne.

- Sekretariatet mangler rutiner og ressurser/kunnskaper.
- Mangel på riktige virkemidler til næringsutvikling. Feil prioriteringer og bruk av næringsfondsmidler. Virkemidlene har ikke tilsiktet virkning på grunn av manglende oppfølging og evaluering.
- Manglende systemer for intern kontroll

### **Risikovurdering:**

#### ***Konsekvens***

- Manglende helhetlig oversikt kan ha store konsekvenser.
- Manglende samspill med ansatte og ansattes fagorganisasjoner vil bidra til misnøye blant medarbeiderne.
- Hvis man har misfornøyde brukere av kommunale tjenester, oppfyller man ikke målene for løsning av oppgavene.
- Hvis vesentlig kompetanse ikke raskt kan erstattes, vil det ha store konsekvenser.
- Manglende og feil bruk av ressurser til viktige tiltak vil ha store konsekvenser for muligheter for måloppnåelse.
- Sviktende etisk standard blant ansatte har store konsekvenser for innbyggernes tillit til kommunen.
- Mangelfulle etiske holdninger vil gjøre kommunen utsatt for misligheter og korrupsjon.
- Manglende system for intern kontroll kan få konsekvenser for økonomistyringen og utføring av lovpålagte oppgaver.
- Svikt i kommunens IKT – systemer kan få store konsekvenser

#### ***Sannsynlighet:***

- Stor stabilitet blant nøkkelpersonale betyr liten sannsynlighet for at uheldige hendelser skal oppstå, mens utskiftninger øker sannsynligheten for uheldige hendelser
- Innarbeidet administrativ organisering innebærer mindre sannsynlighet for uheldige hendelser
- Uten fokus på etikk vil innbyggernes tillit til kommunen svekkes
- Manglende rutiner for evaluering av tiltak, virkemidler og prosjekter vil sannsynlig kunne føre til feil bruk av ressurser, liten læringseffekt og dårlig grunnlag for eventuelt å endre kursen
- Manglende rutiner for internkontroll gir økt sannsynlighet for at det oppstår feil i gjennomføring av viktige arbeidsoppgaver eller at de ikke blir gjennomført

### **Risikoreduserende tiltak:**

- En relativ oversiktlig organisasjon med gode muligheter til samspill mellom ledelse og ansattes organisasjoner.
- Lang erfaring og omfattende kunnskaper i stabsavdelingene, sekretariat og førstelinjetjeneste.
- Kommunen har tatt i bruk kvalitetssystemet Compilo.
- Kommunen har vedtatt egne etiske retningslinjer og rutiner for varsling.

### **Vesentlighet:**

Administrativ ledelse er av vesentlig betydning for hvordan hele kommunens organisasjon fungerer. Dårlig ledelse, svikt i rutiner og manglende kunnskaper/kompetanse her vil kunne påvirke kvaliteten på tjenestene som tilbys brukerne og ellers i organisasjonen.

Det har blitt økt oppmerksomhet rundt etikk i kommunesektoren i de siste årene. Etske spørsmål har vært opp til debatt og departement, Kommunenes Sentralforbund og andre fora har engasjert seg. Engasjementet har en klar sammenheng med korrupsjonsskandaler som har blitt avdekt. Det vil være vesentlig at etikk ikke bare lever på et teoretisk plan, men at den også gjennomsyrrer de handlinger som utføres til daglig i kommunen.

### **Konklusjon:**

Tolga kommune er en oversiktlig organisasjon, men en liten kommune må ha kompetanse og kjenne til lovverket i like stor grad som en større kommune med flere ansatte. På enkelte områder er kommunen sårbar for tap av kompetanse ved at enkeltpersoner slutter eller blir sykmeldt. Det kan på kort sikt være vanskelig å erstatte personer med spesiell kompetanse.

Begrensede ressurser og nedskjæringer legger et stort press på ledelse og medarbeidere med hensyn på å utnytte tildelte ressurser på en god måte.

Det er svært viktig at kommunen og dens medarbeidere i alle sammenhenger opptrer med en høy etisk standard. Kommunen er et offentlig organ som skal drive med samfunnsutvikling, forvaltning og velferdstjenester.

For at kommunen skal ha tillit og et godt omdømme blant innbyggerne må det sikres at det ikke kan reises tvil om likebehandling eller uetisk forvaltningspraksis. Innarbeidet etisk forvaltningspraksis vil også være viktig for å forhindre misligheter og korrupsjon. For å bidra til å kunne avdekke uetisk adferd vil det være av betydning at kommunen har etablert rutiner for varsling, noe som for øvrig også er lovpålagt.

Grunnregler for etikk og innarbeidede holdninger blant ansatte vil derfor være svært viktige for kommunen.

Det er vesentlig at kommunen har etablert tilstrekkelig med intern kontroll systemer og at intern kontrollen fungerer i praksis. Det gjelder for alle enheter, og særskilt på områder hvor innbyggernes midler forvaltes. Svakheter/mangel på internkontroll kan føre til dårlig økonomistyring eller at lovpålagte oppgaver ikke blir utført riktig.

## 5.4 Tjenesteproduksjon

### Målsettinger

- Rasjonell og effektiv tjenesteproduksjon, jfr. kommunelovens § 1.
- Tilfredsstillende brukernes krav til kvalitet på tjenestene.
- At lover, regler og vedtak overholdes.

Målsettinger for de ulike tjenesteområdene er ellers nedfelt i lovverket:

#### *Grunnskolen*

---

Opplæringslovens formålsparagraf vil være rettesnor for skolens virksomhet. Der heter det bl.a.:

Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapet til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng.

Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

### *Barnehager*

---

Barnehagens formål uttrykkes i barnehagelovens § 1:

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

### *Helse og omsorg*

---

Helse- og omsorgstjenesten i kommunen reguleres av lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

Lovens formål er særlig å:

1. forebygge, behandle og tilrettelegge for mestring av sykdom, skade, lidelse og nedsatt funksjonsevne,
2. fremme sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,
3. sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre,
4. sikre tjenestetilbudets kvalitet og et likeverdig tjenestetilbud,
5. sikre samhandling og at tjenestetilbudet blir tilgjengelig for pasient og bruker, samt sikre at tilbudet er tilpasset den enkeltes behov,
6. sikre at tjenestetilbudet tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet og verdighet og
7. bidra til at ressursene utnyttes best mulig

### *Sosialtjenesten/NAV*

---

Lovgrunnlaget her er lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, § 1 uttrykker formålet:

Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

### *Flyktninger*

---

Formål og oppgaver i introduksjonsloven, §§1 og 3:

*Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltagelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Kommunen sørger for tjenester etter denne loven til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen.*

### *Barnevern*

---

Lov om barnevernstjenester § 1-1:

- sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid,
- å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår

### *Plan/Teknisk og samfunnsutvikling*

---

Virksomhetens hovedoppgaver kan deles i to:

- Produksjon av tjenester
- Lovforvaltningsoppgaver

Målet er å gi kommunens innbyggere og næringsliv et forsvarlig tilbud av de tjenester som produseres og forvalte lovgivningen på kommunens vegne slik lovgiver har forutsatt.



Lovgrunnlag: lov om folkebibliotek, målsetting uttrykkes i § 1:

Folkebibliotekene skal ha til oppgave å fremme opplysning, utdanning og annen kultur virksomhet gjennom informasjonsformidling og ved å stille bøker og annet egnet materiale gratis til disposisjon for alle som bor i landet. Det enkelte bibliotek skal i sine tilbud til barn og voksne legge vekt på kvalitet, allsidighet og aktualitet.

I tjenesteområdene plan/teknisk og samfunnsutvikling inngår også:

- Kultur
- Landbruk
- Næringsutvikling
- Vann, avløp, septik, renovasjon, veier, gatelys og grøntområder
- Brann- og feiervesen
- Kommunale bygg, utleieboliger og eiendommer
- Kartverk, fradeling, oppmåling, byggesak, arealplanlegging og trafiksikkerhet
- Forurensning og miljøvern
- Friluftsliv, natur-, vilt- og fiskeforvaltning
- Motorferdsel i utmark
- Skogbruks- og jordlovsaker
- Støtteordninger landbruket
- Konesjonssaker

Tjenesteproduksjonen er regulert gjennom en rekke lover, forskrifter, standarder og retningslinjer. Av disse kan nevnes:

- Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter
- Lov om skadeserstatning
- Drikkevannsforskriften
- Forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer
- Forskrift om vann- og avløpsgebyrer i Tolga kommune (kommunal forskrift)
- Plan- og bygningsloven
- Kommunehelsetjenesteloven
- Forurensningsloven
- Forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg
- Kommunale vedtekter til plan- og bygningsloven
- Gjeldende reguleringsplaner
- Kommunedelplaner
- Kommuneplanens arealdel
- Brann- og eksplosjonsvernloven m/forskrifter
- En rekke lover, forskrifter og vedtekter vedrørende støtte, tilskudd etc. i landbruk og utmark
- Vegloven
- Vegtrafikkloven
- Statens vegvesen normaler
- Jordloven

- Skogbruksloven
- Odelsloven
- Konesjonsloven
- Forpaktningloven
- Delingsloven
- Eierseksjonsloven

### **Risikofaktorer:**

- Brukerne får ikke oppfylt lovfestede rettigheter
- Manglende ”egenproduserte målsettinger” og bevisstgjøring av medarbeiderne om disse.
- Manglende konkretisering av mål/resultatmål som gjør det vanskelig å kunne si noe om måloppnåelse og resultater.
- Manglende vurderinger av måloppnåelse i årsmeldinger og andre rapporter og dermed manglende grunnlag for iverksettelse av forbedringstiltak.
- Manglende planlegging og rutinebeskrivelser for hvordan arbeidet skal utføres.
- Ressursmangel i form av kvalifiserte medarbeidere.
- Manglende lederkompetanse med dårlig kjennskap til rettighetslovgivningen og lovgivningen innen området ellers.
- Omfattende bruk av deltidstilsetninger og permisjoner og dermed tilsetninger i vikariater.
- Stort fokus på effektivisering på grunn av begrensede økonomiske ressurser.
- Manglende bruk av KOSTRA-tall i vurdering av prioriteringer mellom tjenesteområdene og av produktivitet/effektivitet i framstilling av tjenestene
- Om kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å yte nye tjenester

### **Risikovurdering:**

#### ***Konsekvenser***

- Alle ovenfor nevnte risikofaktorer vil ha konsekvenser for brukerne av tjenestene. Videre kan de bidra til å skape misnøye blant medarbeiderne.
- Manglende målsettinger og bevissthet om dem kan innebære at ”retningen” på arbeidet blir uklar.
- Manglende kunnskap om lovverket innen områdene for sosiale tjenester, helsetjenester og skole vil ha store konsekvenser. På samme måte vil ressursmangel innen disse områdene ha store konsekvenser.
- Sentrale myndigheter legger vesentlig vekt på kommunal rapportering av data til statistikk for bruk både for kommunene selv og for staten. Hensikten er bl. a. å gi kommunene muligheter til å kunne vurdere sin egen ressursbruk og produktivitet mot andre kommuner eller gjennomsnitt av sammenlignbare kommuner. Om dette ikke gjøres systematisk av

kommunen, vil man ikke kunne dra nytte av viktig informasjon i styringen av de kommunale tjenestene.

### **Sannsynlighet**

- Kommunen har begrensede ressurser til rådighet, og med økende behov for kommunale tjenester er det stor sannsynlighet for at tjenestetilbudet blir for dårlig.
- Lovverket som styrer kommunal virksomhet er komplisert. Forståelse for det krever utdanning og erfaring, Derfor vil en liten kommune ha begrensede muligheter til å skaffe seg god kompetanse på alle oppgaver som kommunen er pålagt. Det innebærer at det er en fare for at alle oppgaver ikke blir løst tilfredsstillende.

### **Risikoreduserende tiltak:**

- Det er medarbeidere i sentrale stillinger som har lang erfaring og god kompetanse.
- Det gjennomføres opplæringstiltak på alle nivå i organisasjonen.
- Det er i de senere årene foretatt betydelige investeringer innen pleie-, rehabilitering og omsorg og skole.
- Ny oppbygging av budsjettdokumentene med større fokus på mål og tiltak.
- Fokus på omorganisering for å få mest mulig effekt ut av begrensede ressurser.
- Kompetanseutviklingsplan for grunnskolen.

### **Vesentlighet:**

Sentrale myndigheters krav til effektivisering og god ressursutnyttelse pålegger kommunene å tenke nytt når det gjelder å gjøre de "riktige tingene på en riktig måte".

Tjenesteproduksjonen er kommunens vesentligste oppgave, særlig innen oppvekst, helse, pleie, rehabilitering og omsorg.

### **Konklusjon:**

Gjennomgangen er gjort på et overordnet nivå. Kommunens økonomi tilsier at fokus generelt bør rettes mot spørsmål om innbyggerne får de tjenestene de har krav på. I det ligger at kommunen overholder lover og regler og at administrasjonen oppfyller de målsettingene som er uttrykt av den politiske ledelsen.

Nedskjæringer og organisatoriske endringer kan være indikasjoner på områder som kan medføre behov for oppfølging fra kontroll- og tilsynsfunksjonens side.

Statistikk med KOSTRA-data sier noe om kommunenes prioriteringer og ressursbruk på produksjon av tjenester. Videre sier statistikken noe om produktivitet/enhetskostnader (enhetskostnader = ressursbruk per enhet, for eksempel pr elev, pr institusjonsplass). Ved å sammenligne kommuner med hensyn på prioriteringer og produktivitet kan det finnes avvik som det kan være formålstjenlig å se nærmere på. Avvik kan skyldes ulike måter å løse oppgaver på. Negative avvik i forhold til gjennomsnitt av sammenlignbare kommuner kan være uttrykk for at det foreligger muligheter for forbedringer gjennom å gjøre ting på en annen måte.

Enkeltvedtak er grunnleggende for innbyggernes rettigheter og rettssikkerhet innenfor mange tjenesteområder. Det er ofte avgjørende for hvordan personer/brukere med særskilte behov blir fulgt opp og om behovene blir dekket tilfredsstillende. Et annet område hvor innbyggernes rettigheter blir regulert er gjennom kommunens byggesaksbehandling.

Å foreta forvaltningsrevisjon av enkeltvedtak er alltid aktuelt. Det kan også være et alternativ å undersøke hvordan kommunen følger opp enkeltvedtak.

## 5.5 Bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling betyr å overlate til våre etterkommere et samfunn i like bra eller bedre stand enn vi overtok det fra våre forgjengere.

### **Kommunens handlingsfrihet**

---

I kommunelovens § 1 formålsparagrafen står det at formålet med kommuneloven er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteressene innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.

I en økonomisk sammenheng vil det bety at kommunen ikke sløser med ressursene og formuen slik at det skjer en verdiforringelse, men at formuen bevares eller gjøres større.

For å sikre en bærekraftig utvikling er det litt flere begrensninger i kommunens handlingsfrihet. Emnet er omtalt i boka «Kommuneregnskapet» og det er oppgitt tre handlingsregler (jf. Rammeverk om grunnleggende regnskapsprinsipper, desember 2011, kapittel 2.4):

1) Balansekravet (Ot.prp.nr 43 (1999-2000) kapittel 4.2:

- I. Driftsresultatet skal minst dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger (jf. KL 46 nr 6)
  - II. Krav til inndekning av tidligere års regnskapsmessige underskudd (KL § 48 nr. 4)
- 2) Skillet mellom drift og investering (KL 46 nr 5)
- I. Ikke – løpende inntekter skal ikke brukes til dekning av driftsutgifter
- 3) Begrensninger i bruk av lånemidler og nedbetaling av lånegjeld (KL §50)
- I. Som hovedregel skal lånemidler bare brukes til å finansiere eiendeler av varig verdi
  - II. Kravet til årlige avdrag

Foreningen for God kommunal regnskapskikk (GKRS) mener også at begrepet bærekraftig utvikling i stor grad dreier seg om kommunens evne til å dekke sine forpliktelser også på lengre sikt.

I kommuneplanens samfunnsdel er det under innsatsområdet kommunen som tjenesteproducent og samfunnsutvikler satt fokus på fremtiden med angivelse av blant annet følgende tiltak:

- Være en tydelig aktør i steds- og samfunnsutviklingen
- Legge til rette for god balanse mellom økonomi og drift
- Vi har langsiktige vedlikeholdsplaner for kommunale bygg, veier og eiendom

### **Kommunens finansforvaltning**

---

Kommunestyret har vedtatt finansreglement i henhold til Kommunelovens § 52. Finansforvaltningen har som overordnet formål å sikre en rimelig avkastning samt stabile og lave netto finansieringskostnader for kommunens aktiviteter innenfor definerte risikorammer. Tolga kommune skal holde lav risikoprofil i sin finansforvaltning. Hensynet til stabile og forutsigbare finansresultat på et akseptabelt nivå skal veie tyngre enn mulighetene til å oppnå gevinster gjennom risikoeksponering.

Dette søkes oppnådd gjennom følgende delmål:

- Kommunen skal til enhver tid ha likviditet (inkl. eventuelle trekkrettigheter) til å dekke løpende forpliktelser
- Plassert overskuddslikviditet skal over tid gi en god og konkurransedyktig avkastning innenfor definerte krav til likviditet og risiko, hensyntatt tidsperspektiv på plasseringene.
- Lånte midler skal over tid gi lavest mulig total kostnad innenfor definerte krav til refinansieringsrisiko og renterisiko, hensyntatt behov for forutsigbarhet i lånekostnader.
- Dersom kommunen har langsiktige finansielle aktiva, skal forvaltningen av disse gi en god langsiktig avkastning til akseptabel risiko som over tid skal bidra til å gi kommunens innbyggere et best mulig tjenestetilbud.

## Miljø og klima

Med bakgrunn i landets miljøutfordringer har de sittende regjeringer utarbeidet stortingsmeldinger. Det er:

St.meld. nr 26 (2006 – 2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand

St.meld. nr 34 (2007 – 2007) Norsk Klimapolitikk

St.meld. nr 21 (2011 – 2012) Norsk Klimapolitikk

St.meld. nr 33 (2012 – 2013) Klimatilpasning i Norge

I St.meld. nr 21 Norsk Klimapolitikk heter det at kommunene kan bidra til å redusere utslipp av klimagasser i egen drift og ved å påvirke andre aktører til å redusere sine utslipp. Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging skal sikre at arealbruk og transportsystem utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse og miljømessig gode løsninger.

I St.meld. nr 33 står det at klimaendringenes lokale karakter plasserer kommunene i en førstelinje i møte med klimaendringene. For at kommunene skal kunne utføre oppgavene sine på en måte som sikrer robuste og bærekraftige lokalsamfunn i framtida er det nødvendig at hensynet til et endret klima blir en integrert del av de kommunale ansvarsområdene.

Plan- og bygningsloven er et av de viktigste eksisterende virkemidlene i kommunesektoren. I Ot.prp.nr 32 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) behandles klimautfordringen. Der heter det at ” Norske kommuner kan bidra betydelig til å redusere Norges utslipp av klimagasser. Det er et stort potensiale for at kommunene selv tar initiativ både til å redusere utslipp fra egen drift, og til å stimulere andre aktører til å redusere sine utslipp. Plan- og bygningsloven er at av de mest langsiktige virkemidlene til å påvirke utslipp av klimagasser i Norge i dag. Gjennom sin arealplanlegging har kommunen muligheter til å påvirke utslipp av klimagasser, særlig fra transport og stasjonær energibruk.”

Dette innebærer at kommunene tillegges ansvar når det gjelder energi- og klimautfordringene. Bærekraftig utvikling kan også vurderes ut fra et miljømessig aspekt.

I kommuneplanens samfunnsdel er det satt fokus på fremtidige klimaendringer og bærekraftig utvikling med angivelse av blant annet følgende tiltak:

- Utvikle effektiv, trygg og miljøvennlig infrastruktur, jf. Hovedprinsippene i Tolga kommunes plan for Energi- og klima.
- Ta vare på landskap og kulturminner gjennom aktiv og bærekraftig bruk.
- Følge opp mål satt i Tolga kommunes vedtatt Klima- og energiplan 2010 – 2020.
- Kommunen skal yte gode tjenester innenfor sine kjerneområder, i samarbeid med innbyggerne. Prioritering av forebyggende arbeid er viktig både for helse og bærekraft på sikt.

- Følge opp mål knyttet til arealforvaltning satt i Tolga kommunes vedtatte klima- og energiplan.

Tolga kommunestyre har vedtatt klima- og energi plan 2010 – 2020. I planen er det fastsatt mål for kommunens arbeid med energi- og klimatiltak.

- Mål for reduksjon av klimagassutslipp. Klimagassutslippene i Tolga-samfunnet skal reduseres med 15 % i 2020 med utgangspunkt i utslippene i 2007, det vil si med ca. 3.845 tonn CO2 ekvivalenter.
- Mål for reduksjon av energibruk. Den totale bruken av energi i Tolga-samfunnet skal reduseres med 10% fra 2007-nivået, dvs. 6,5 gWh.
- Mål for reduserte klimautslipp og redusert energiforbruk i Tolga kommunes virksomhet.
- Mål for energiproduksjon/forsyning. Innen 2020 skal det produseres eller leveres råstoff til bioenergi tilsvarende 10 gWh varme/elektrisitet i Tolga.

### **Risikofaktorer:**

- Verdiforringelse av kommunens realkapital/anleggsmidler på lang sikt blir ikke erstattet av tilsvarende investeringer
- Manglende egenkapitaloppbygging ved at netto driftsresultat er for lite til å kunne finansiere investeringer
- Lånebelastningen er så stor at det begrenser handlingsrommet for gjennomføring av oppgaver
- Kommunen er sårbar for svingninger i rentenivået
- Større vedlikehold klassifiseres som investeringer og lånefinansieres
- Andre driftsutgifter klassifiseres om investeringer og lånefinansieres
- Kommunens manglende evne til å bidra til styrking og utvikling av lokalt næringsliv og dermed til bosetting
- Uheldig befolkningsutvikling
- Manglende fokus på utforming av miljøpolitikk og iverksetting av tiltak for nå miljømålsettinger
- Kommunens virksomhet medfører skadevirkninger på miljøet ved at overordnede målsettinger ikke blir implementert i mer spesifikke driftsplaner

### **Risikovurdering:**

#### *Konsekvenser:*

- Kommunens lånebelastning er relativt stor og fondsreservene er små. Endringer i for eksempel rentenivå vil kunne føre til store konsekvenser med hensyn til muligheter for å opprettholde en økonomisk bærekraftig utvikling
- Det vedtas store investeringer utenom handlingsplan/økonomiplan. Konsekvenser for økonomisk bærekraftig utvikling om framtidige kostnader ved investeringen ikke er med i en «helhetsvurdering»
- Det er stort fokus på miljøtiltak både internasjonalt, nasjonalt og lokalt. Avvik fra miljømål gir dårlige signaler

### Sannsynlighet:

- Forholdene påvirkes av konjunktursvingninger, sentrale myndigheters økonomiske politikk/distriktspolitikk og dermed størrelsen på overføringene til kommunene
- I og med at kommunens økonomi er relativt lite robust, kan endringer i rammebetingelsene med stor sannsynlighet medføre en forverring av kommunens evne til bærekraftig utvikling
- Miljøpolitikk er viktig og det vil trolig bli satt større fokus på den i framtiden enn det hittil er gjort

### Risikoreduserende tiltak:

- Foreløpig kommunal regnskapsstandard nr 4 (KRS 4) omhandler hvilke krav som stilles for å klassifisere en utgift som investering, og hvor skille mellom vedlikehold og påkostning skal gå. Standarden kan i større grad pålegge kommunen å føre vedlikeholdsutgifter på anleggsmidlene i driftsregnskapet og ikke som investeringer. Vedlikehold vil til en viss grad opprettholde standarden på eiendelen. Hvis kommunene tidligere har belastet investeringsregnskapet med "vedlikeholdsutgifter" og nå er nødt til å belaste driften med det samme, så kan det være at man i stramme økonomiske tider, for å få driften i balanse, utsetter vedlikehold
- På den annen side så skal det heller ikke ifølge standarden være mulig å utsette vedlikehold for dermed å kunne ta en rehabilitering senere som investering.
- Reglementet for finansforvaltning gir retningslinjer for forvaltning av ledige likvide midler og andre midler for driftsformål, og for forvaltning av gjeldsportefølgjen og øvrige låneavtaler.
- Tolga kommune har fokus på miljøspørsmål gjennom sitt vedtak om klima- og energiplan
- Gjennomført forvaltningsrevisjon om etterlevelse av kommunens klima- og energiplan.

### Vesentlighet:

I et langsiktig bærekraftig perspektiv vil bærekraftig utvikling i forhold til miljø og formuesbevaring være vesentlig.

### Konklusjon:

Det vil være av stor betydning å ha bevissthet om hvor solid den økonomiske tilstanden i kommunen er når det gjelder:

- å tåle endringer i rentenivå
- å tåle et høyt lånenivå
- konsekvensene av å gjennomføre KRS 4
- endringer i avdragstid på lån
- til å kunne finansiere investeringer med egenkapital



En av forutsetningene for framtidig sunn økonomi vil være knyttet til om det skjer noe positivt med næringsetableringer, nye arbeidsplasser og dermed befolkningsutviklingen.

Det er økt fokus på kommunenes miljø- og klimahåndtering. Kommunen er tillagt ansvar når det gjelder energi- og klimautfordringene. En naturlig oppfølging av disse utfordringene var at kommunene utarbeidet en klima- og energiplan.

Tolga kommune har utarbeidet en slik plan og den ble vedtatt i kommunestyret i 2010.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon på oppfølging og etterlevelse av klima- og energiplanen i 2015. Revisjonen konkluderte i rapporten med følgende anbefalinger:

- Klima- og energiplanen bør revideres så snart so mulig
- Tolga kommune bør etablere system for oppfølging og rapportering av planlagte tiltak, samt evaluere og dokumentere de resultatene som oppnås.

## 6 PLAN FOR GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREVISJON 2016 - 2019

Som beskrevet i innledningen til analysen, er hensikten å identifisere risikofaktorer, som igjen vil være et utgangspunkt for utvelging av forvaltningsrevisjonsprosjekter.

I kommunelovens § 1 beskrives fra et overordnet perspektiv 4 forhold:

- å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt selvstyre
- rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser
- bidra til bærekraftig utvikling
- legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard

Analysen er gjennomført på et overordnet nivå og gir en generell oversikt over kommunens oppgaver og virksomhet.

Detaljeringsnivået i analysen er grovt, og vi går ikke spesifikt inn i enkelte tjenesteområder i denne omgangen. Risikofaktorene/truslene som er beskrevet, gjelder i mange tilfeller generelt for alle kommuner. Det antydes i tillegg noen risikofaktorer som gjelder spesielt for Tolga kommune.

I og med at planen skal være 4-årig vil den bare antyde prosjekter for forvaltningsrevisjon. Planen bør rulleres årlig for å kunne fange opp behov for prosjekter med bakgrunn i situasjonsbestemte forhold.

Konklusjonene i analysen under de ulike områdene kan være et foreløpig utgangspunkt. En mer spesifikk avgrensning av prosjekter med bakgrunn i disse områdene må kontrollutvalget ta stilling til ved en årlig rullering av planen.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er lovbestemt etter kommuneloven og omfanget bestemmes i forskrift om kontrollutvalg (minimumskrav) og ellers av kommunestyrets bevilgninger til formålet.

Kommunestyret har plikt til å finansiere forvaltningsrevisjon, noe som på lengre sikt vil være lønnsomt for kommunen.

Formålet med forvaltningsrevisjon er:

- å kunne avdekke brudd på regler og lover
- å kunne gi innspill til bedre utnytting av ressursene
- å bidra til at organisasjonen fungerer bedre (å gjøre de riktige tingene på en riktig måte)

Derfor må kommunestyret gjennom budsjettbehandlingen avsette tilstrekkelige midler slik at fornuftige prosjekter kan gjennomføres.

Den oversikten over områder og konklusjoner som er gjort i analysen gir grunnlag for følgende oppstilling av fokusområder og antydninger til temaer for prosjekter.

<b>PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON 2016 – 2019</b>		
<b>OMRÅDER</b>	<b>FORSLAG TIL PROSJEKTER</b>	<b>Prioritet</b>
<i>Politisk styring og generell saksbehandling</i>	Kvalitet på saksbehandling og iverksetting og oppfølging av politiske vedtak.	2020
	Enkeltvedtak etter forvaltningsloven og særlover.	
	Iverksetting og oppfølging av politiske vedtak.	
	Styring av interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 28 – vertskommune.	2017
<i>Økonomistyring</i>	Etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser med prosjekter på: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bygge- og anleggsarbeider</li> <li>- Vare- og tjenestekjøp utenom rammeavtalene</li> </ul>	2019
	Kommunens praktisering av selvkostprinsippet.	
	Vurdering av kommunens beregninger av gebyrer og betalingssetter på områdene kart- og oppmåling og byggesaksbehandling	2018
<i>Administrativ ledelse, stabsfunksjonene og fellestjenestene</i>	Arbeid med etikk i kommunen.	
<i>Tjenesteproduksjon</i>	Kommunens byggesaksbehandling	
	Interkommunalt samarbeid	
	Oppfølging av enkeltvedtak	
<i>Bærekraftig utvikling</i>		