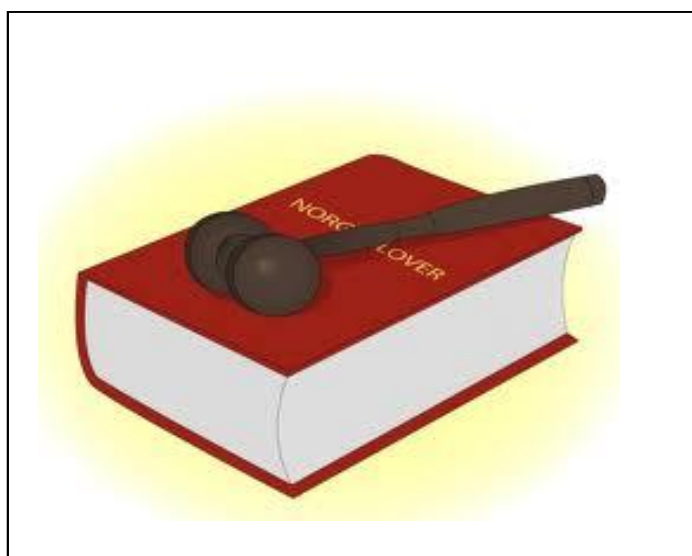


Overordnet analyse av ALVDAL kommune og Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon



INNHold

1	INNLEDNING	3
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
2	HVA KAN EN OVERORDNET ANALYSE VÆRE?	5
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
3	MODELL FOR DENNE ANALYSEN	7
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
4	BESKRIVELSE AV ALVDAL KOMMUNE	9
4.1	Politisk og administrativ organisering av kommunen	10
4.2	Sentrale lover og forskrifter med krav til kommunens virksomhet	11
4.3	Styringsplaner i kommunen	13
4.3.1	Kommuneplanens samfunnsdel for Alvdal kommune 2008-2020	13
4.3.2	Kommuneplanens arealdel 2008 – 2020	15
4.3.3	Økonomiplan og årsbudsjett	15
4.3.4	Andre planer	17
4.4	Generelle vurderinger	19
5	OVERORDNET ANALYSE AV ALVDAL KOMMUNE	20
5.1	Politisk styring og generell saksbehandling	20
5.2	Økonomistyring	22
5.3	Administrativ ledelse, stabsavdelingene og fellestjenestene	25
5.4	Tjenesteproduksjon	28
5.5	Bærekraftig utvikling	37
6	PLAN FOR GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREVISJON 2016 - 2019	43

Alvdal, den 5. oktober 2016

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

Henning Mikkelen
Oppdragsansvarlig revisor

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 Alvdal 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 delegere 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 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
- Plan- og bygningsloven
- Brann- og eksplosjonsvernloven
- Forurensningsloven
- Vass- og avløpsanlegglova

Her må risiko og vesentlighet 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 framtidrettet 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 formuesbevaring 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 vil gå på tvers av samtlige områder i den kommunale virksomheten. Økonomi og effektivitet med korrekt saksbehandling vil danne 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 da beskrives/ behandles 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 settes opp en sammenfattende vurdering på hvor konsekvens og sannsynlighet er størst etter risikoreduserende tiltak. Man 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 ALVDAL 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

Kommunen har ingen systematisk vurdering av måloppnåelse i forhold til overordnede målsettinger slik de framkommer i kommuneplanens strategiske del.

Imidlertid benytter Alvdal kommune seg av såkalte styringskort for de enkelte enhetene. Styringskortene innebærer konkretisering av målsettinger. Styringskortene t.o.m. 2010 er delt inn i følgende rubrikker; målområder, status fra året før gjøres opp (innebærer vurdering av måloppnåelse), mål for dette året og en rubrikk for resultatvurdering, tiltak som skal gjennomføres i året og en rubrikk for kommentarer. For 2016 er det gjort endringer i utformingen av styringskortene og de inneholder nå rubrikker for;

perspektiv, målsetting, suksessfaktorer, utvikling og prestasjonsmål. Systemet med styringskort, hvis brukt på en systematisk måte, vil være et godt styringsredskap. Vesentlig for at dette blir et godt styringsredskap er i hvor stor grad det gjøres vurderinger av resultater/måloppnåelse og om disse vurderingene bidrar til iverksetting av tiltak som hever kvaliteten på tjenesteutførelsen.

For Alvdal kommunes vedkommende er hovedmålene (målsettinger på overordnet nivå) beskrevet i kommuneplan 2008 – 2020. I årsmeldingen gjøres det målvurdering relatert til styringskortene for tjenesteområdene og mot eventuelle mål i sektorplaner.

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.

Vi deler analysen inn i 5 områder:

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

Politisk organisering

Kommunestyret består av 17 medlemmer, hvorav 7 medlemmer sitter i formannskapet. Det faste utvalget for plansaker består av de samme medlemmene som formannskapet, og behandler saker når dette ikke er delegert rådmannen i henhold til: Plan- og bygningsloven og Lov om konsesjon for erverv av fast eiendom av 2003-11-28-98.

Den politiske organiseringen er en såkalt komitemodell. Komiteene benevnes komite A og komité B. De av kommunestyrets medlemmer som ikke har sete i formannskapet, utgjør 5 av medlemmene i hver av komiteene. Komiteenes siste medlem er ordfører og varaordfører. Komiteene har ikke besluttende myndighet. Kommunestyret alene gir komiteene mandat, oppnevner saksordfører der det er aktuelt, tildeler ressurser for oppdraget og avgjør hvilken saksgang komiteenes innstilling skal underlegges videre i kommunens besluttende organer. Andre politisk utvalg er: kontrollutvalget, klagenemnda, partssammensatt utvalg, arbeidsmiljøutvalget, eldrerådet og rådet for likestilling for funksjonshemmede.

Administrativ organisering

Alvdal kommune har en flat organisasjonsstruktur, med 11 ytre enheter samt organisasjons- og serviceenheten, i alt 12 enheter. Alle som leder en enhet, har betegnelsen enhetsleder, og er direkte underlagt rådmannen. Enhetslederne har personal-, budsjett og særlovsmyndighet innenfor sine områder. Kommunestyret delegerer den myndighet som skal utøves administrativt til rådmannen, som delegerer videre til assisterende rådmann og enhetslederne.

Assisterende rådmann er rådmannens stedfortreder og leder av organisasjons- og serviceenheten. Organisasjons- og serviceenheten ivaretar støttefunksjonene, som kommunekasse, sentral personalforvaltning, sentralbord, organisasjonsutvikling, post/arkiv mv. Skatt og innfordring ligger også i organisasjons- og serviceenheten. Opplæringsloven sier at det skal være skolefaglig kompetanse i kommunen på nivået over skolene. Denne kompetansen ligger i organisasjons- og serviceenheten. Rådmannen har månedlige møter med enhetslederne, der saker som har betydning for hele eller deler av organisasjonen Alvdal kommune, blir tatt opp. Enhetslederne rapporterer direkte til rådmannen.

Enhetene er:

- Steigen skole
- Plassen skole
- Alvdal ungdomsskole
- Helse (legetjenester, helsestasjons-/skolehelsetjeneste jordmortjeneste, psykiatritjeneste, fysioterapitjenester, barnevern og krisesenter)
- NAV sosial
- Pleie, rehabilitering og omsorg (PRO)
- Landbruk og miljø (interkommunal enhet med Alvdal og Tynset kommune hvor Alvdal er vertskommune)
- Kultur
- Kommunalteknikk
- Alvdal barnehage
- Organisasjons- og serviceenheten som omfatter kommunekasse, sentral personforvaltning, sentralbord, organisasjonsutvikling, post/arkiv, skatt og innfordring
- Diverse – enheten omfatter de tjenester som ikke er plassert i noen av de ordinære driftsenhetene, bl.a. plan, byggesak og geodata (interkommunal enhet med Alvdal og Tynset kommuner hvor Tynset er vertskommune)

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.

I tillegg til rapportering av opplysninger om kommunens økonomiske stilling og resultat skal det rapporteres om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen. Dette kravet ivaretas av årsmeldingen som behandles sammen med årsregnskapet.

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

4.3.1 Kommuneplanens samfunnsdel for Alvdal kommune 2008-2020

Kommunal planlegging

Alvdal kommune vedtok i K-sak 75/07 den 29.11.2007 kommuneplanens tekstdel 2008 – 2020. 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.

Når det gjelder den såkalte tekstdelen (mål for utvikling og retningslinjer for sektorenes planlegging), så foreligger denne. Den kalles Tekstdel – Overordnede mål og retningslinjer for utviklingen av Alvdal 2008-2020.

Tekstdelen til kommuneplanen setter opp tre hovedmål med delmål under hvert hovedmål:

1.0 Finne "det gode liv" i Alvdal.

Delmål:

- 1.1 Folketall.
- 1.2 Næringsmiddelindustri og treforedling.
- 1.3 Kreativitet og initiativ.
- 1.4 Tradisjonelt landbruk og tilleggsnæringer.
- 1.5 Bosetting og boligtomter.
- 1.6 Kommunal tjenesteyting.
- 1.7 Trygt lokalsamfunn.
- 1.8 Fritid og det sosiale liv.

2.0 Økt satsing på reiseliv og turisme.

Delmål:

- 2.1 Merkevaren Alvdal. Lokal tradisjon, identitet og særpreg.
- 2.2 Reiselivssatsingen og Alvdal sentrum.
- 2.3 Bruk av lokale ressurser.
- 2.4 Opplevelses- og aktivitetstilbud.
- 2.5 Reiselivssatsingen og landbruksnæringen.
- 2.6 Fritidsfiske.
- 2.7 Overnattingstilbud.
- 2.8 Fritidsboliger.

3.0 Bærekraftig forvaltning og bruk av naturgrunnlag og ressurser.

Delmål:

- 3.1 Langsiktighet, helhetstenkning og kunnskapsbaserte valg.
- 3.2 Villrein.
- 3.3 Kulturarven.
- 3.4 Jordvern.
- 3.5 Kulturlandskap og seterlandskap.
- 3.6 Den geologiske historien.
- 3.7 Grusressurser.
- 3.8 Vassdragenes flerbruksverdi.
- 3.9 Mikro- og minikraftverk.
- 3.10 Gjennomfartsårer.

Delmålene under hovedmål 1 fokuserer på befolkning, arbeidsmarked, næringsutvikling, bolig, organisasjonsliv.

Delmålene under hovedmål 2 fokuserer på synliggjøring av kvalitetene ved stedet Alvdal, utvikle reiselivsprodukter med basis i lokal historie og kultur, reiseliv som tilleggsnæring, utnyttelse av utmarksressurser, overnattingsplasser, øking av antall fritidsboliger.

Delmålene under hovedmål 3 fokuserer på at avgjørelser og valg skal baseres på langsiktighet, helhetstenkning og kunnskap, herunder miljø- og klimahensyn, kunnskap om Alvdals kulturarv skal utvikles og spres, dyrket mark skal forvaltes på en langsiktig og bærekraftig måte, fortsatt åpent kulturlandskap og seterbruk, forvaltning av Alvdals vassdrag.

Under beskrivelsen av delmålene gis det retningslinjer for hvordan målsettingene skal nås.

Befolkningsendringer

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

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Endr. 2009-16	Endr. i %
0	31	35	20	29	35	30	31	33	+ 2	+ 6 %
1-5	145	148	151	148	144	154	151	148	+ 3	+ 2 %
6-12	217	223	230	217	223	214	217	231	+ 14	+ 6 %
13-15	96	97	95	105	104	110	94	90	- 6	- 6 %
16-19	132	133	135	128	126	122	132	139	+ 7	+ 5 %
20-44	679	695	694	675	687	678	660	653	- 26	- 4 %
45-66	680	685	694	707	716	712	722	718	+ 38	+ 6 %
67-79	250	250	247	248	246	247	253	258	+ 8	+ 3 %
80-89	141	149	156	142	139	137	131	128	- 13	- 9 %
90 år +	28	26	25	32	29	28	27	28	0	0 %
Totalt	2399	2441	2447	2431	2449	2432	2418	2426	+ 27	

Fra 2009 til 2016 har det vært en økning i folketallet på 27 personer, en økning på 1,1 %. En kan merke seg en relativt stor nedgang i aldersgruppen 80-89 år og aldersgruppen 20-44 år, mens aldersgruppen 45-66 år viser en relativt stor økning. Alderssammensetningen har betydning for rammetilskuddet. Andelen av befolkningen i skolepliktig alder og eldre over 80 år har stor betydning for beregning av rammetilskuddet. Andelen yrkesaktive har stor betydning for utviklingen i skatteinngangen til kommunen.

4.3.2 Kommuneplanens arealdel 2008 – 2020

Arealdelen har vært gjenstand revisjon. Kommuneplanens arealdel for Alvdal 2008 – 2020 ble «endelig» behandlet av kommunestyret 25.06.2009 i sak 36/09. På bakgrunn av innsigelser fra Fylkesmannen i Hedmark til 5 hytteområder, ble det avholdt meklingsmøte mellom fylkesmannen og Alvdal kommune 12.10.09. Resultatet av meklingen: «*Innsigelsene knyttet til områdene G3, G4 og G5 trekkes tilbake. Innsigelsene til områdene H1 og H2 opprettholdes.*» Ordfører aksepterte løsningen med forbehold om kommunestyrets godkjenning. Meklingsprotokoll av 12.10.09 ble behandlet av kommunestyret 03.12.2009 i sak 59/09, hvor det ble fattet følgende vedtak:

Kommunestyret i Alvdal slutter seg til meklingsforslaget fra fylkesmannen i Hedmark, slik som det framkommer i protokoll fra meklingsmøte 12.10.09.

Kommuneplanens arealdel for Alvdal 2008 – 2020 endres i henhold til meklingsforslaget.

4.3.3 Økonomiplan og årsbudsjett

Alvdal kommunes økonomiske styringsverk består av følgende elementer:

- Årsbudsjett for drift og investeringer
- Økonomiplan, 8-årig

¹ Kilde: Statistisk Sentralbyrå (SSB)

- Styringskort
- Tertialrapporter
- Årsregnskap, årsmelding og KOSTRA-rapportering

Økonomiplan og investeringsplan har et 8-årig perspektiv og rulleres årlig sammen med den årlige revideringen av styringskort. Det skal rapporteres i forhold til fremlagte styringskort.

Rådmannen skriver i økonomiplanen:

Etter endt administrativ prosess med årsbudsjett 2016 og økonomiplan 2016 – 2023, legger nå rådmannen fram et forslag som innebærer svært store tiltak og endringer i kommunens framtidige drift. Det foreslås investeringer på 256 millioner kr fordelt på de neste 3 årene. Lånegjelda vil som følge av dette mer enn doble seg fra det den er nå, noe som fører til en økning i finansutgiftene på ca. 8,2 mill. kr fra 2016 til 2019. Foruten et forslag om økt eiendomsskatt på hus og hytter opp til høyeste lovlige sats som er 0,7 % fra og med 2018, må resten av de økte finanskostnadene dekkes inn ved reduksjon i drift. En del driftsreduksjoner kommer på flere områder som en naturlig konsekvens av de planlagte investeringer, samt planlagte omstillinger innen PRO. Men ytterligere driftsreduksjoner er foreslått, og vil kunne oppleves som en betydelig reduksjon i tjenestenivå. Rådmannen mener det framlagte forslaget skal være realistisk, men usikkerhet vil det alltid være. Usikkerheten vil først og fremst være knyttet til de store investeringene som skal gjennomføres. Å ha tilstrekkelig og riktig kompetanse i prosjekt og utbyggingsfase vil her være avgjørende for å redusere risikoen. Innen drift vil det kreve mye av administrasjonen å gjennomføre alle driftsreduksjoner som skal gjennomføres. Også her handler det mye om kompetanse. Men aller viktigst er likevel holdningene. Holdningene til at kommunen må evne og omstille seg for framtida. Og at omstilling kan bety utfasing av oppgaver som kommunen tidligere har utført til fordel for nye oppgaver. Vi må også, administrativt og politisk, samkjøre forventningene til hva som er «godt nok». Med den foreslåtte økonomiplanen, vil det være umulig å opprettholde tjenesteomfanget på de ulike områdene kommunen har ansvaret for. Men det skal likevel være et mål å opprettholde tjenestekvaliteten innen viktige områder som helse, omsorg og skole.

Rådmannens vurdering er imidlertid at Alvdal kommune er godt i gang med å bli en omstillingsdyktig kommune, men at gode prosesser nødvendigvis tar tid. Slik sett er vår kommune heldig stilt, da vi er i økonomisk situasjon som faktisk gir oss tid og rom for dette. Og vi er heldige fordi omstillingene kommer på bakgrunn av nye framtidsrettede tiltak i stedet for tilpasninger til befolkningsnedgang, som er et vanlig scenario i mange distriktskommuner.

Konsekvenser av gjennomførte og vedtatte investeringer

Kommunen har i 2015 ferdigstilt tidligere vedtatte investeringer. Dette gjelder bl.a. det nye TFF-bygget med en kostnad på 24 mill. I beløpet er inkludert sluttfaktura fra entreprenør på 4,9 mill. Det er dissens mellom kommunen og entreprenøren om sluttfakturaens innhold og størrelse. På grunn av forsinkelser i entreprenørarbeidet for prosjekt Steia og dermed ekstrakostnader for Alvdal kommune, har kommunen gått til sak mot prosjekterende firma.

Investeringsregnskapet er gjort opp med et udekket beløp på 2,1 mill. Eventuell inndekking avventes inntil sluttoppgjør vedrørende TFF-bygget er avklart og rettsavgjørelse vedr. Steia-prosjektet foreligger.

I tillegg er det planlagt store investeringer i 2016 i forbindelse med oppstart av arbeidet med bygging av ny barneskole med flerbrukshall. Kommunens samlede lånegjeld pr. 31.12.2015 ekskl. pensjonsforpliktelser er på 127 mill. Som følge av investeringer i 2016 planlegges låneopptak på 51 mill. Samlet lånegjeld som skal betjenes med renter og avdrag i årene fremover vil være 256 mill. Kommunens renteutgifter vil også øke vesentlig.

Driftsregnskapet for 2015 viser et netto driftsresultat på hele 14,7 mill. og utgjør 6,4 % av driftsinntektene. *Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)* har i sin rapport av juni 2016 anbefalt at nivået på netto driftsresultat for kommunene for 2015 anslås til 1¾ prosent av driftsinntektene. Ifølge fylkesmannens norm bør netto driftsresultat ikke underskride 3 % av driftsinntektene. For Alvdal er netto driftsresultat i 2015 vesentligere høyere enn disse normtallene. Regnskapet er oppgjort med et mindreforbruk på 7,5 mill. etter netto avsetninger på 7,1 mill. Netto driftsresultat har dermed vært tilstrekkelig til å øke både frie og bundne fondsmidler, idet disse viser en økning i forhold til 2014 på 9,9 mill.

Fordeling drift viser at samtlige enheter har overholdt tildelte rammer. Det kan derfor konkluderes med at budsjett disiplinen i kommunen er god.

Det er i økonomiplanperioden lagt opp til betydelige investeringer. De største investeringene er:

- Ny barneskole og hall
- Universiell tilpasning av Alvdal tannklinikk
- Bygge 2 nye leiligheter til omsorgsboliger på Solbakken
- EPC kontrakt, etterisolering, skifting av vinduer, etc.
- Veier
 - * Gata i sentrum
 - * Veiomlegging v/Skurlaget
- Næringsareal

Samlet i økonomiplanperioden er medtatt behov for investeringer på i alt 248 mill.

4.3.4 Andre planer

Planstrategi

I følge plan- og bygningsloven § 10-1 skal alle kommuner utarbeide en kommunal planstrategi. Kommunestyres 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.

Alvdal kommune har vedtatt planstrategi. Oversikt over gjeldende planer er datert 26.05.16.

Planstrategien inneholder en oversikt over status for kommunens planer. Det faste utvalget for plansaker i Alvdal kommune vedtok den 09.06.16 i sak 8/16 å sende forslag til Kommunal planstrategi 2016 – 2019 på høring til nabokommuner, fylkeskommunale og regionale myndigheter og legge den ut til offentlig ettersyn i minimum 30 dager, jf. plan- og bygningsloven § 10-1.

Etiske retningslinjer

Kommunestyret har 29.03.2012 vedtatt *etisk retningslinjer* for Alvdal kommune i sak 13/12.

Klima- og energiplan 2010 – 2020

Kommunedelplan Klima og energi 2010 – 2020. Status og handlingsplan 2010 – 2013. Planen består av en statusdel som beskriver utslipp av klimagasser, energiforbruk og tilgang på lokale fornybare ressurser. Planen definerer mål for reduksjon av klimagassutslippene, og handlingsplan som viser prioriterte tiltak, ansvarlig for gjennomføring, kostnad og tidsrammer.

Sektorplaner

Det foreligger sektorplaner for de fleste tjenestoområder som er styrende for den enkelte virksomhet. Her kan nevnes:

- Kommunedelplan Alvdal tettsted 2011 – 2014 (20)
- Plan for helsemessig- og sosial beredskap i Alvdal kommune
- Psykiatriplan for Alvdal kommune 2012 – 2015
- Retningslinjer for psykososial omsorg og støtte ved større ulykker og katastrofer i Alvdal kommune, revidert 3.5.2012 – Delplan under Plan for helsemessig og sosial beredskap i Alvdal kommune
- Smittevernplan Alvdal kommune
- Interkommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan 2007 – 2010 (Endelig plandokument – desember 2007)
- Ruspolitisk tiltaksplan 2010 – 2014 for Alvdal kommune
- Friluftspan 1995
- Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet 2005 – 2008 (2016), rullering av handlingsdel 2011
- Plan for den kulturelle skolesekken 2010/2013
- Handlingsplan for landbruket i Alvdal 2005 – 2008
- Eldreplan 2000
- Framtidas pleie- og omsorgstjeneste i Alvdal (Komiterapport 2007)
- «Den gode dagen» - Demensplan for Alvdal kommune 2010 – 2013 (oppdatert 10.05.10)
- Rehabiliteringsplan for Alvdal kommune 2012 – 2015 (oppdatert 09.08.12)
- «Visjon: Alvdal – en trygg, skapende og framtidsretta læringsarena for alle» (Rapport fra komite A, vedtatt i kommunestyret 18.05.2006)

- Plan for IKT i grunnskolen i Alvdal 2008 – 2011 «lære for å bruke – bruke for å lære»
- Hovedplan for avløp 2002
- Avløpsplan 2002

Planer på høring:

- Kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljøer i Alvdal og Tynset
- Kommunal planstrategi 2016 – 2019

4.4 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 Alvdal kommunes vedkommende er visjon, overordnede mål og innsatsområder beskrevet i kommuneplanens tekstdel 2008 – 2020.

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

- Kommunedelplan Klima og energi
- Kommunedelplan Alvdal tettsted
- Psykiatriplan
- Ruspolitisk tiltaksplan
- Sektorplan for samfunnsutvikling
- Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet
- Handlingsplan for landbruket
- Demensplan
- Rehabiliteringsplan
- Plan for IKT i grunnskolen

Alvdal kommune legger vekt på arbeidet med målstyring. Det innebærer at det i økonomiplanen innarbeides målsettinger som reflekterer sentrale hovedmål fra kommuneplanens tekstdel. 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 ALVDAL 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 tilbakereportering 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.
- Videre vil 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.
- Om rettssikkerheten er sikret gjennom at det finnes gode rutiner for å fatte tilfredsstillende enkeltvedtak innen sårbare områder som barnevern, helse- og omsorg og skole.

Risikovurdering.

Konsekvens:

- Dersom andre vedtak ville blitt gjort om beslutningsgrunnlaget har vært mer relevant og tilstrekkelig, så vil det selvfølgelig kunne ha store konsekvenser. For eksempel vil manglende likebehandling ha store konsekvenser.
- Hele det politiske fundamentet settes i fare dersom viktige vedtak ikke blir iverksatt og det ikke rapporteres om dette.
- Manglende kvalitet på saksbehandlingen av enkeltvedtak vil ha store konsekvenser. Her er det spørsmål om å ivareta innbyggernes rettssikkerhet og likebehandling.

Sannsynlighet:

- Sannsynligheten for at dette kan skje er avhengig av saksbehandlerens kompetanse og enhetenes ressurser.
- Det er mange saksbehandlere, så sannsynligheten er stor for at enkelte saker ikke er tilstrekkelig utredet.
- Alvdal kommune er administrativt organisert etter en to-nivåmodell med 12 enheter. Det er en oppfatning i kommunen at denne modellen har fungert bra.
- Manglende rutiner for iverksetting og rapportering av vedtak og det at mange er involvert i iverksettelsen, er det stor sannsynlighet for at beslutningsmyndighet ikke har kontroll med iverksettelsen av egne vedtak.

Konklusjon:

- Sannsynligheten for at enkelte saker ikke blir utredet eller at saker ikke blir tilstrekkelig utredet, øker med kutt i de administrative ressursene.
- Kommunen har en administrativ organisering som fungerer bra.

Risikoreduserende tiltak:

- Noen saksbehandlere har lang erfaring og kjenner lovverket godt.
- Kommunen har utarbeidet tjenestebeskrivelser.
- Delegeringsreglementet er klart og rulleres jevnlig.
- Arkivplan og rutinebeskrivelser for post og arkiv samt generell saksbehandling.
- Gjennomført forvaltningsrevisjon om kvalitet på saksbehandling etter plan- og bygningsloven.
- Gjennomført forvaltningsrevisjon relatert til enkeltvedtak innen pleie-, rehabilitering- og omsorgsområdet (PRO).

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.

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon relatert til politisk styring og generell saksbehandling i 2014.

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. Kommunen har ikke skriftlige rutiner for iverksettelse av vedtak og rapportering om iverksettelse. Dette er et ansvar som blir lagt til hver enkelt saksbehandler. 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.

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.

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 rutiner ble vesentlig forbedret etter gjennomført forvaltningsrevisjon relatert til enkeltvedtak innen pleie-, rehabilitering- og omsorgsområdet i 2009.

5.2 Økonomistyring

Alvdal kommunestyre tildeler enhetene midler gjennom netto driftsrammer, i tillegg kommer selvkostområdene og områder som er direkte underlagt rådmannen. Det er videre delegert til administrasjonen å fastsette detaljbudsjettet for de enkelte enhetene og tjenesteområdene.

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 ajour som mulig. Regnskapsinformasjonen må være forståelig for de som er ansvarlig for budsjettkontrollen. Det må videre være rutiner for hvordan avvik fra budsjettet skal håndteres.

Mål for virksomheten

I økonomireglementet § 1 heter det at Alvdal kommune skal sikre etisk og effektiv forvaltning av kommunens verdier i tråd med kommunestyrets planer og målsettinger.

Formålet med økonomireglementet:

- Å beskrive kommunens økonomi og regnskapssystem.

- Å bidra til en effektiv og forsvarlig økonomiforvaltning i kommunen.
- Å bidra til en bedre økonomistyring.
- Å gi de folkevalgte/arbeidsgiver et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.
- Å dokumentere noen viktige økonomirutiner.

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, innkjøpsavtaler og brudd på lov om offentlige anskaffelser.
- Manglende kunnskap om muligheter for tilskudd og refusjoner.
- Manglende rutiner for innsending av refusjonskrav og søknader om mulige støtteordninger.
- Feil beregning av brukerbetaling.
- Manglende rutiner for fakturering og manglende purrerutiner.
- Det foreligger mange muligheter for tilskudd og refusjoner. Om disse ikke blir benyttet kan inntektsmuligheter falle bort.
- Presentasjonen av tertialrapportering og årsregnskap gir et feil uttrykk for kommunens resultat og stilling.
- Manglende kompetanse i forhold til å registrere og kreve kompensasjon for merverdiavgift.

Risikovurdering:

Konsekvens:

- Hensikten med det omfattende og viktige 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.
- Dersom regnskapet ikke er ajour, særlig i forbindelse med tertialrapportering og årsavslutning, vil politikerne få mangelfulle opplysninger om situasjonen på tidspunkt da det burde vært iverksatt tiltak.
- Innkjøpsavtalen skal sikre at kommunen gjør innkjøp som er effektive og at lovverket mht offentlige innkjøp overholdes.
- Manglende kjennskap/oversikt over gjeldende avtaler kan føre til at det gjøres innkjøp som er dyrere enn det som ellers kunne vært gjort.
- Om muligheter for tilskudd og refusjoner ikke blir benyttet 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:

- Stor 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 vil redusere risiko forutsatt at kvaliteten på rapporteringen er tilfredsstillende.
- Kommunen har utarbeidet et godt økonomireglement.
- Det er gjennomført forvaltningsrevisjon om kommunens etterlevelse av selvkostprinsippet for vann, avløp, renovasjon og feiing.
- Det er gjennomført forvaltningsrevisjon om selvkost for avløp.
- Det er etablert rutiner for internkontroll om overholdelse av innkjøpsavtaler.
- Alvdal kommune er tilsluttet interkommunal samarbeidsordning om innkjøpsavtaler.
- Det er gjennomført forvaltningsrevisjon om offentlige anskaffelser med fokus på vare- og tjenestekjøp utenom rammeavtalene.
- Det er gjennomført forvaltningsrevisjon om offentlige anskaffelser med fokus på bygge- og anleggsarbeider.

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:

Alvdal kommune har fastsatt nødvendige reglementer og innarbeidet gode rutiner for økonomistyring. Det skal rapporteres til kommunestyret om økonomiske avvik gjennom tertialrapportering.

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.

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 beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14). Etter at de nye retningslinjene har trådt i kraft og fått virke i noen tid vil kommunens selvkostberegninger være et aktuelt område for forvaltningsrevisjon. Det samme gjelder oppmåling og byggesaksbehandling.

5.3 Administrativ ledelse, stabsavdelingene og fellestjenestene

Målsetting:

Overordnede målsettinger i tekstdelen til kommuneplanen gir ingen konkrete målsettinger for strategisk og effektiv ledelse.

På generelt grunnlag kan det gis uttrykk for følgende målsettinger:

- Kommunen bør legge stor vekt på at dens virksomhet holder en høy etisk standard.
- God kommunikasjon mellom rådmannen og enhetslederne.
- God kommunikasjon mellom rådmannen og medarbeidernes fagorganisasjoner.
- Gi riktige og effektive interne tjenester.
- En god førstelinjetjeneste.
- Profesjonelt sekretariat.

Kommunen har utarbeidet styringskort for organisasjons- og serviceenheten. Følgende målområder er behandlet der (2016); økonomi, medarbeidere og kompetanse og brukere. Målsetting under utvikling: «Hvilken utvikling må til for å nå målene?»

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.

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.
- Mangelfulle styringssystemer.
- 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.

Risikovurdering:

Konsekvens

- Sviktende etisk standard blant ansatte har store konsekvenser for innbyggernes tillit til kommunen.
- Mangelfulle etiske holdninger vil gjøre kommunen mer utsatt for misligheter og korrupsjon.
- Manglende helhetlig oversikt kan ha store konsekvenser.
- Manglende samspill med ansatte og ansattes fagorganisasjoner vil bidra til misnøye blant medarbeiderne. Dette har store konsekvenser.

- 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 målsettinger om næringsutvikling.

Sannsynlighet

Medarbeidere med god integritet. Fravær av skriftlige retningslinjer øker sannsynligheten for uheldige hendelser.

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.

Risikoreduserende tiltak:

- Kommunen har regelmessige ledermøter.
- Som et ledd i styringssystemet har kommunen innført styringskort for enhetene.
- En oversiktlig organisasjon med gode muligheter til samspill mellom ledelse og ansattes organisasjoner.
- Lang erfaring og omfattende kunnskaper i stabsavdelingene og sekretariatet.
- Gjennomført forvaltningsrevisjon om bruk av næringsfondsmidler.
- Fastsatt etiske retningslinjer.

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 ellers i organisasjonen.

Det har blitt økt oppmerksomhet rundt etikk i kommunesektoren i de siste årene. Etiske 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:

Alvdal 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.

Revisjonen igangsatte en forvaltningsrevisjon om etikk i forrige periode etter vedtak i kontrollutvalget. Prosjektet ble imidlertid i samråd med kontrollutvalget stanset, idet rådmannen satte i gang arbeid internt med å utarbeide etiske retningslinjer. Forslag til etiske retningslinjer for Alvdal kommune ble av rådmannen fremmet for politisk behandling 29.03.2012. Kommunestyret vedtok forslaget, med endringer fremkommet under behandlingen i formannskapet, jfr. K-sak 13/12.

Etter at de etiske retningslinjene har fått virke i noen tid, vil dette kunne være et aktuelt område for forvaltningsrevisjon.

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.

Alvdal kommune har som en del av styringssystemet, utarbeidet tjenestebeskrivelser for de enkelte enhetene. Videre benyttes såkalte styringskort med større grad av konkretisering av målsettinger og tiltak. I sammenheng med styringskortene legges det opp til vurderinger av gjennomførelse/status av tiltakene. I fortsettelsen, under denne delen av analysen, og i tillegg til målsettinger som fremkommer i lovverket, benytter vi disse to dokumentene for å beskrive målsettinger kommunen arbeider for å oppnå.

Grunnskolen

Grunnskole og voksenopplæring:

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 kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

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

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 utforskartrong.

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.

Alvdal kommunes visjon og mål for skolen slik det fremkommer i rapport fra Komité A "En trygg, skapende og framtidssretta læringsarena for alle" vedtatt i kommunestyret 18.mai 2006

Visjon:

Alvdal - en trygg, skapende og framtidssretta læringsarena for alle.

Mål:

- Gi elevene kunnskap, innsikt og ferdigheter for å kunne handle som skapende mennesker.
- Sette elevene i stand til å ivareta og utvikle demokrati, kulturarv og næringsgrunnlag.
- Bidra til at elevene er i stand til å skape seg et meningsfullt liv.

Pedagogisk plattform:

- a) Elevene har en iboende vilje til å lære og skape.
- b) Elevene kan ta ansvar for egen læring.
- c) Elevene kan og vil ta ansvar for hverandre og fellesskapets beste.
- d) Hver elev er unik og kan bidra til å berike fellesskapet.

Satsingsområder:

Kommunestyret i Alvdal har vedtatt en plan for utvikling av Alvdalsskolen. Særlige satsingsområder i denne planen er:

- Læring i levende lokalsamfunn
- God lese- og skriveopplæring
- Fysisk fostring og friluftsliv

I styringskortene for skolene er konkrete målsettinger for følgende målområder satt opp; økonomi, medarbeidere og kompetanse og innbyggere.

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 dannelse 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.

Ellers er det i tjenestebeskrivelsen og styringskortet for barnehagene satt opp målsettinger. Styringskortet for barnehagene omfatter målsettinger innen følgende målområder: økonomi, medarbeidere og kompetanse, brukere. Vi finner ellers beskrivelser av barnehagenes pedagogiske grunnsyn/menneskesyn. Videre utarbeides det årsplan for den enkelte barnehage. For eksempel har Plassen barnehage satt opp følgende satsingsområder i årspalkalender for 2016-17:

- Læring i levende lokalsamfunn.
- God lese- og skriveopplæring.
- Fysisk fostring og friluftsliv.

Helsetjenesten

Helsetjenesten 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 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

Enheten helse i Alvdal kommune omfatter lege- og helsestasjon (herunder fysioterapi, psykiaritjenesten, barnevern og krisesenter (interkommunalt samarbeid rundt barnevernstjenester – Alvdal, Tolga, Tynset).

I styringskortet for enheten er satt opp målsettinger innen følgende målområder: økonomi, medarbeidere og kompetanse og brukere.

Pleie, rehabilitering og omsorg

Virksomheten er lovregulert i lov om helse- og omsorgstjenester i kommunene og lov om pasientrettigheter og forskrifter til disse lovene, bl.a. forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten.

Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene uttrykker som formål:

å sikre at personer som mottar pleie- og omsorgstjenester etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven får ivaretatt sine grunnleggende behov med respekt for det enkelte menneskets selvbestemmelsesrett, egenverd og livsførsel.

Enheten administrerer følgende tjenester og hjelpeordninger:

- Institusjonsplasser, Solsida omsorgsheim
- Avlastningstiltak
- Ergoterapitjeneste
- Hjemmesykepleie
- Hjemmehjelp
- Ombringing av varmmat
- Omsorgslønn
- Ambulerende vaktmester
- Leie av trygghetsalarmer
- Utlån av tekniske hjelpemidler
- Tildeling av trygdeboliger
- Tjenesten for funksjonshemmede

I styringskortet for enheten er det fastsatt målsettinger for disse målområdene: økonomi, medarbeidere og kompetanse og brukere.

NAV sosial

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.

Ifølge styringskortet for NAV sosial foreligger målsettinger for følgende målområder: økonomi, medarbeidere og kompetanse og brukere.

Kultur

Enheten omfatter bibliotek, kulturskole og kulturforvaltning.

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

Folkebibliotekene skal ha til oppgave å fremme opplysning, utdanning og annen kulturell 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.

Styringskortet for kultur gir uttrykk for målsettinger innen målområdene: økonomi, medarbeidere og kompetanse og brukere.

I tjenestebeskrivelsen fra 2006 heter det:

Visjon for kulturseksjonen (Enhet kulturforvaltning, Enhet bibliotek og enhet kulturskole) Kulturseksjonen i Alvdal skal ha som sin hovedoppgave å bidra positivt til livskvaliteten for innbyggerne i Alvdal. Kulturytringer, kulturarv og kunstneriske ferdigheter skal være en kilde til opplevelse, kunnskap, utvikling og vekst for den enkelte og for samfunnet.

Mål for kulturseksjonen:

Kulturseksjonen i Alvdal kommune skal bidra til et kvalitativt godt og mangfoldig kulturliv for en bredest mulig del av Alvdals innbyggere. En skal søke å bidra til lokalt særpreg og lokal kultur i videste forstand, både som motivator, tilrettelegger, veileder og produsent av konkrete kulturtilbud. Likeledes skal kulturseksjonen arbeide for å gi innbyggerne møte med ukjente kulturelle uttrykk. Arbeidet skal involvere både næringsliv, foreningsliv og kulturinstitusjoner.

Kommunalteknikk

Lovhjemmel

Lover og forskrifter som regulerer tjenesten for enhet kommunalteknikk er:

- Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter
- Lov om skadeserstatning

- Drikkevannsforskriften
- Forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer
- Forskrift om vann-, avløps-, renovasjons- og septikrenovasjonsgebyrer i Alvdal kommune (kommunal forskrift)
- Plan- og bygningsloven
- Forurensningsloven
- Forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg
- Kommunale vedtekter til plan- og bygningsloven
- Gjeldende reguleringsplaner
- Kommunedelplaner
- Kommuneplanens arealdel
- Brann- og eksplosjonsvernloven m/forskrifter
- Vegloven
- Vegtrafikkloven
- Statens vegvesen normaler
- Konesjonsloven
- Delingsloven
- Eierseksjonsloven

Målområder beskrevet i styringskortet er: økonomi, medarbeidere og kompetanse, innbyggere og utvikling og satsning.

Ellers er følgende mål for enhet for kommunalteknikk uttrykt i tjenestebeskrivelsen fra 2006:

Enhet kommunalteknikk har som mål å drifte og vedlikeholde kommunens bygg og kommunaltekniske anlegg på en forsvarlig måte innenfor de gitte økonomiske rammer. VAR-området er politisk vedtatt skal være selvfinansiert gjennom avgiftsgrunnlaget, noe som er i tråd med sentrale myndigheters retningslinjer.

Lavere økonomiske rammer vil imidlertid føre til mindre vedlikehold på kommunenes bygningsmasse og andre kommunaltekniske anlegg unntatt innenfor VAR-området. Dette vil på sikt redusere standarden på kommunens bygningsmasse, kommunale veier/plasser og kommunale grøntanlegg, noe som vil berøre alle brukere så vel interne som eksterne.

Selvkostområdene vann, avløp og renovasjon (VAR) skal driftes på en effektiv måte innenfor de krav som stilles i lover og forskrifter for å unngå unødige gebyrøkninger. Kommunale veier skal så langt det er mulig til enhver tid være åpen for allmenn ferdsel.

Kommunale bygninger skal driftes med spesiell fokus på innemiljø og brannsikkerhet.

Landbruk og miljø (felles Alvdal/Tynset)

Lovhjemmel

- Forvaltningsloven
- Offentlighetsloven
- Kommuneloven
- Konesjonsloven
- Jordloven

- Skogbruksloven
- Forpaktingsloven
- Viltloven
- Lov om innlandsfiske
- Lov om motorferdsel i utmark
- Alle med tilhørende forskrifter
- En rekke lover, forskrifter og vedtekter vedrørende støtte, tilskudd etc. i landbruk og utmark

Kommunens mål uttrykt i tjenestebeskrivelsen for landbruk og miljø:

Enhet landbruk og miljø skal som organ for kommunene Alvdal og Tynset, samt som aktør i prosjektet "Storsteigen – et kraftsenter for landbruk og naturbruk" arbeide for et sterkt og utviklingsorientert landbruk i kommunene. Enheten skal utvikle spisskompetanse og i samarbeid med andre aktører på Storsteigen være et fyrtårn for naturbasert næringsutvikling i regionen. Spesifikt for Alvdal skal gjeldende handlingsplan for landbruket i Alvdal være retningsgivende for måloppnåelse.

Alvdal kommune har utarbeidet "Handlingsplan for landbruket i Alvdal 2005- 2008". Der er mål og tiltak for 22 ulike områder innen landbruket beskrevet.

I styringskortet for landbruk og miljø er følgende målområder beskrevet: økonomi, medarbeidere og kompetanse og brukere.

Plan, byggesak og geodata (felles Tynset/Alvdal)

Det foreligger ikke styringskort for denne enheten.

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.
- Mangel på 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.
- Stor fokus på effektivisering pga begrensede økonomiske ressurser.

- Manglende bruk av KOSTRA-tall i vurdering av prioriteringer mellom tjenesteområdene og av produktivitet/effektivitet i framstilling av tjenestene.
- Kommunens økonomi er ikke solid nok til å kunne håndtere nye oppgaver og ansvar som følge av samhandlingsreformen.
- Om kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å yte nye tjenester.
- Omfattende og kompliserte avtaler mellom kommunen og helseforetaket som gjør det vanskelig å følge opp ansvar og økonomisk fordeling.

Risikovurdering:

Konsekvenser

- Alle ovenfor nevnte risikofaktorer vil ha fra middels til store konsekvenser for brukerne av tjenestene. Videre kan de bidra til skape misnøye blant medarbeiderne.
- Manglende målsettinger og bevissthet om dem kan innebære at "retningen" på arbeidet blir uklart.
- 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 av kommunene og staten. Hensikten er blant annet å gi kommunene muligheter til å kunne vurdere sin egen ressursbruk og produktivitet opp mot andre kommuner. Om dette ikke blir gjort 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. Det vil være vanskelig å skaffe seg god kompetanse på alle oppgaver som kommunen er pålagt. Det innebærer at det er fare for at alle oppgaver ikke blir løst tilfredsstillende.

Risikoreduserende tiltak:

- ifølge styringskortet for servicekontoret var det et mål for 2010 at det skulle utarbeides kompetanseplan for enheten. Kompetansekartlegging er imidlertid pr. dato ikke gjennomført.
- Det er utarbeidet en felles kompetanseplan for skolene i Nord- Østerdal. Denne er vedtatt som Alvdal kommunes kompetanseplan for perioden 2005-2008. Planen skal oppdateres kontinuerlig.

Kompetanseplanen for skolene i Alvdal er ikke rullert. Det er nå etablert en regional kompetanseplan for skolene i distriktet som bearbeides årlig og som Alvdal kommune er med på, også økonomisk.

- I tillegg til felles kompetanseplan for Nord-Østerdal er det fra skolenes side signalisert behov i Alvdal for kompetanseheving innenfor områdene nedenfor.
- Enhet helse har utarbeidet «Handlingsplan for 2012 – 2015, kompetanseutvikling».
- Enhet pleie, rehabilitering og omsorg (PRO) og enhet helse har utarbeidet «Handlingsplan for 2013 – 2014, kompetanseutvikling».
- System med bruk av styringskort der enhetene bl.a. beskriver tiltak som er planlagt gjennomført stemmer ikke med de nye styrekortene.

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".

Tjenesteproduksjon er kommunens vesentligste oppgave, særlig innen oppvekst og pleie- rehabilitering og omsorg.

Konklusjon:

Gjennomgangen er gjort på et overordnet nivå.

Fokus kan generelt rettes mot spørsmål om innbyggerne får de tjenestene de har krav på. I det ligger at kommunen overholder lover og regler og at administrasjonen oppfylder 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 regnskapsskikk (GKRS) mener også at begrepet bærekraftig utvikling i stor grad dreier seg om kommunens evne til å dekke sine forpliktelser også på lengre sikt.

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. Alvdal 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:

- Å legge til rette for at kommunen til enhver tid har tilstrekkelig med likvide midler til den løpende driften.
- Å få best mulig avkastning på overskuddslikviditet uten å ta særlig risiko.
- Å få gunstigst mulig betingelser på lån som er vedtatt å skulle finansiere investeringer.
- Å forhindre at svingninger i markedsrenten skal få for store konsekvenser for kommunens økonomi.
- Å sikre at forvaltningen av kommunens finansielle midler skjer på legale, etisk forsvarlige og etterspørbare måter.

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 tekstdel er det satt fokus på bærekraftig bruk og forvaltning av naturgrunnlag og ressurser med angivelse av følgende tiltak:

- Avgjørelser og valg som har betydning for hvordan natur- og ressursgrunnlaget i Alvdal forvaltes, skal baseres på langsiktighet, helhetstenkning og kunnskap, herunder miljø- og klimahensyn.
- Alvdal skal ta et særlig forvaltningsansvar for villreinstammen i Alvdal Vestfjell. I leve- og influensområdet skal hensynet til villrein og øvrig biologisk mangfold prioriteres høyt.
- Kulturarven skal forvaltes på en slik måte at arven blir tatt vare på og brakt videre. Alvdal skal bruke sin kulturarv aktivt som en ressurs for verdiskaping og lokalsamfunnsutvikling. Kunnskapen om Alvdals kulturarv skal utvikles og spres.
- Dyrket mark skal forvaltes på en langsiktig og bærekraftig måte. I planperioden ønskes minst mulig dyrka mark omdisponert til andre formål.
- En ønsker et fortsatt åpent kulturlandskap og aktive seterbruk, blant annet som grunnleggende elementer i utvikling av et reiseliv basert på opplevelsesturisme.
- I Alvdals arealforvaltning skal det være høy bevissthet om den geologiske historien, herunder sammenhenger mellom geologi, landskapsformer og flora.
- En tilstrekkelig andel av Alvdals totale grusressurser skal benyttes til å dekke kommunens og regionens behov for grus som nødvendig byggeråstoff.
- I forvaltningen av Alvdals vassdrag skal det være høy bevissthet om vassdragenes flerbruksverdi; herunder landskapselement, ressurs for rekreasjon / friluftsliv, energiproduksjon, vannforsyning, biologisk mangfold m.v.
- Potensialet for å dekke deler av det framtidige behovet for kraft ved mikro- og minikraftverk skal utredes og vurderes.
- Kommunens planarbeid skal ha en langsiktig strategi for gjennomfartsåre i bygda.

Alvdal kommune har i tekstdelen til kommuneplanen under punkt 3 ”Bærekraftig bruk og forvaltning av naturgrunnlag og ressurser: Retningslinjer - hvordan får vi det til”, bestemt at det skal utarbeides klima- og energiplan for Alvdal.

Kommunedelplan Klima og energi 2010 – 2020 med Status og handlingsplan 2010 - 2013 er vedtatt av kommunestyret 27. mai 2010.

Planarbeidet er gjennomført i samarbeid mellom Alvdal og Tynset kommuner, der enhet for landbruk og miljø har hatt hovedansvaret for planarbeidet i Alvdal og enhet for plan, byggesak og geodata har hatt hovedansvar for planarbeidet i Tynset. Rådmennene er formelt ansvarlige for utarbeiding av planen i egen kommune.

Planen består av en statusdel som beskriver utslipp av klimagasser, energiforbruk og tilgang på lokale fornybare ressurser. Faktagrunnlaget er til dels innhentet fra Nord-Østerdal kraftlags energiutredning for kommunen, klimagassopplysninger fra SFT og statistikk fra SSB.

Planen definerer mål for reduksjon av klimagassutslippene, og handlingsplan som viser prioriterte tiltak, ansvarlig for gjennomføring, kostnad og tidsrammer. Grunnleggende forutsetninger for gjennomføring av handlingsplanen: 1) Handlingsplanen må evalueres

og rulleres årlig og sees i sammenheng med budsjett og økonomiplan. 2) Det må være tilstrekkelige ressurser og kompetanse ved de ansvarlige enheter for oppfølging av plan og tiltak. 3) Tilstrekkelige økonomiske ressurser til gjennomføring av tiltak. 4) Eventuelt «klimapott» for gode tiltak i lokalsamfunnet. 5) Klimahensyn skal inn og vurderes og synliggjøres i alle planer knyttet til arealbruk og næringsutvikling, samt i byggesaker. Det skal spesielt vurderes i saker om dispensasjon.

Rådmannen skriver i årsberetningen under pkt. 7 Klima:

Det har i løpet av året vært jobbet med etablering av fjernvarme til Solsida, Solbakken, Solgløtt, eldreboliger, Øwretun barnehage og kommunehuset. Arbeidet utføres i tråd med målsettingen i gjeldende klima og energiplan. All fjernvarme planlegges basert på biovarme (flisfyring). Tiltaket med oppvarming har vært utlyst gjennom offentlig konkurranse. Det tas sikte på at nevnte bygg fyres med biovarme i løpet av 2016.

Gjennom deltakelse i felles interkommunalt prosjekt «energisparing i offentlige bygg», planlegges og utføres tiltak som skal redusere energibruken i kommunale bygg. Arbeidet utføres etter en såkalt EPC – modell. Dette betyr at kommunen gjennom innleid prosjektfirma, får enn beregning og en garanti for at de tiltak som gjennomføres, skal gi en total innsparing innen et avtalt antall år.

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 kunne finansiere investeringer.
- Lånebelastningen er så stor at det begrenser handlingsrommet for gjennomføring av oppgaver.
- Kommunen er sårbar for svingninger i rentenivået.
- Kommunes manglende evne til å bidra til styrking og utvikling av lokalt næringsliv og dermed til bosetting.
- Manglende fokus på utforming av miljøpolitikk og iverksetting av tiltak for å nå miljømålsettinger.
- Kommunens virksomhet medfører skadevirkninger på miljøet ved at overordnede målsettinger ikke blir implementert i mer spesifikke driftsplaner.
- Vedlikehold klassifiseres som investering og lånefinansieres.

Risikovurdering:

Konsekvens:

- Kommunens lånebelastning er relativt stor og vil øke vesentlig som følge av store planlagte investeringer i årene fremover. Små endringer i for eksempel rentenivå vil kunne føre til store konsekvenser med hensyn til muligheter for å opprettholde en økonomisk bærekraftig utvikling.

- Det er fokus på miljøtiltak både internasjonalt, nasjonalt og lokalt. Avvik fra miljømål gir dårlige signaler.

Sannsynlighet:

- Disse forholdene påvirkes av konjunktursvingninger, sentrale myndigheters økonomiske politikk/distriktpolitikk og dermed størrelsen på overføringene til kommunene.
- Kommunens miljøpolitikk er viktig og det vil trolig bli satt større fokus på den i framtiden enn det hittil er gjort.
- 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.

Risikoreduserende tiltak:

- Kommunal regnskapsstandard nr 4 (KRS 4) er vedtatt som foreløpig standard med virkning fra regnskapsåret 2010. Standarden 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 kommunene 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 i følge standarden være mulig å utsette vedlikehold for dermed å kunne ta en rehabilitering senere som investering.
- Fokus på bærekraftig bruk og forvaltning av naturgrunnlag og ressurser i kommuneplanen.
- Alvdal kommunestyre har vedtatt i sak 28/10 Kommunedelplan Klima og energi 2010 – 2020 med Status og handlingsplan 2010 – 2013.
- Reglementet for finansforvaltning gir retningslinjer for plassering av kommunens likvide midler og låneforvaltning.

Vesentlighet:

- I et langsiktig 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
- 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.

Dette innebærer at kommunene tillegges ansvar når det gjelder energi- og klimautfordringene. En naturlig oppfølging av disse utfordringene vil kunne være at kommunene utarbeider en energi- og klimaplan.

Kommunen har utarbeidet Klima- og energiplan i 2010. Videre er det laget en handlingsdel til denne. Der er konkretisert prioriterte tiltak, ansvarlig for gjennomføring, kostnad og tidsrammer. Det anses derfor å være hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon hvor tema kan være måloppnåelse, oppfølging og gjennomføring av tiltak som er behandlet i planen. Det vil være naturlig at en slik forvaltningsrevisjon kommer i begynnelsen av planperioden for denne forvaltningsrevisjonsplanen.

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 utvelgning 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 Alvdal 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.

<h2 style="text-align: center;">PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON 2016 – 2019</h2>		
OMRÅDER	FORSLAG TIL PROSJEKTER	PRIORITET
Politisk styring og generell saksbehandling	Kvalitet på saksbehandlingen i kommunen.	
	Enkeltvedtak etter forvaltningsloven.	
	Iverksetting og oppfølging av politiske vedtak.	2018
Økonomistyring	Etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser med prosjekter på: <ul style="list-style-type: none"> - Bygge- og anleggsarbeider - Vare- og tjenestekjøp utenom rammeavtalene 	
	Kommunens praktisering av selvkostprinsippet.	2019
Administrativ ledelse, stabsfunksjonene og fellestjenestene	Kommunens arbeid med etikk	
Tjenesteproduksjon	Kommunens byggesaksbehandling.	
	Oppfølging av enkeltvedtak.	
Økonomisk bærekraftig utvikling	Oppfølging og etterlevelse av kommunens klima- og energiplan.	2017