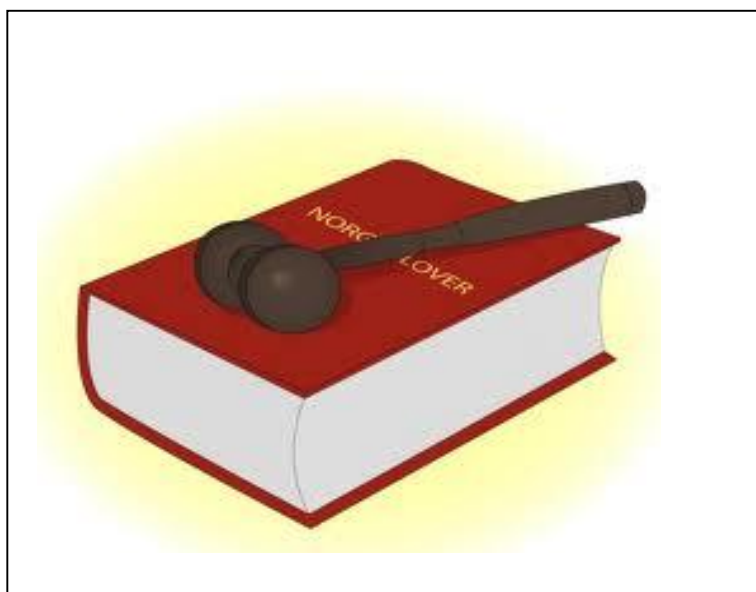


Forvaltningsrevisjon i Røros kommune

Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon i Røros kommune



INNHOOLD

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN.....	2
1.1 Innledning	2
1.2. Hva er forvaltningsrevisjon?	2
1.3 Det skal utarbeides en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon:.....	3
1.4 Planen skal baseres på en overordnet analyse	3
2. HVA KAN EN OVERORDNET ANALYSE VÆRE?	3
3. MODELL FOR DENNE ANALYSEN.....	5
4. BESKRIVELSE AV RØROS KOMMUNE	7
4.1 Politisk og administrativ organisering	7
4.1.1 Politisk organisering	7
4.1.2 Administrativ organisering	7
4.1.3 Annen organisering av kommunens virksomhet/ tjenester	8
4.1.4 Styringssystem.....	9
4.2 Sentrale lover og forskrifter	11
4.3 Kommunens planverk	12
4.3.1 Kommuneplanen.....	12
4.3.2 Andre planverk	15
4.4 Demografi	16
4.5 Kommuneøkonomi.....	16
4.6 Generelle vurderinger.....	17
5. OVERORDNET ANALYSE AV RØROS KOMMUNE	18
5. 1 Politisk styring og generell saksbehandling	18
5.2 Økonomistyring	20
5.3 Administrativ ledelse, stabsavdelingene og fellestjenestene	23
5.4 Tjenesteproduksjonen	26
5.5 Bærekraftig utvikling	31
6. PLAN FOR GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREVISJON 2016 – 2019 ..	35

Røros, 30. august 2016

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN

1.1 Innledning

Hensikten med den overordnede analysen er å gi kontrollutvalget et grunnlag for å kunne prioritere framtidig forvaltningsrevisjon av kommunal virksomhet i Røros 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 delegerer 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?

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

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

De fire forholdene som er beskrevet ovenfor, 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 å 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.

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

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

1. 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
- om sakene som legges fram for folkevalgte organer er tilfredsstillende utredet
- om kravene i forvaltningsloven og offentlighetsloven overholdes
- om sakene legges fram på en måte som treffer de folkevalgte som målgruppe

2. 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

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

3. Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?

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

Bærekraftig økonomisk utvikling innebærer at kommunen har en positiv driftsmargin. Netto driftsresultat må ha en viss størrelse for å gi kommunen økonomisk balanse på lengre sikt.

Bærekraftig økonomisk utvikling innebærer at kommunen ikke tærer på sin formue, men greier å oppnå 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

4. 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

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, administrativt 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 vil da måtte vurderes i analysen:

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.

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. Risikovurdering

- vurdering av konsekvens dersom 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?

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.

5. Vesentlighet

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

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 RØROS KOMMUNE

4.1 Politisk og administrativ organisering

4.1.1 Politisk organisering

Ny politisk organisering ble vedtatt av kommunestyret 26.03.2015.

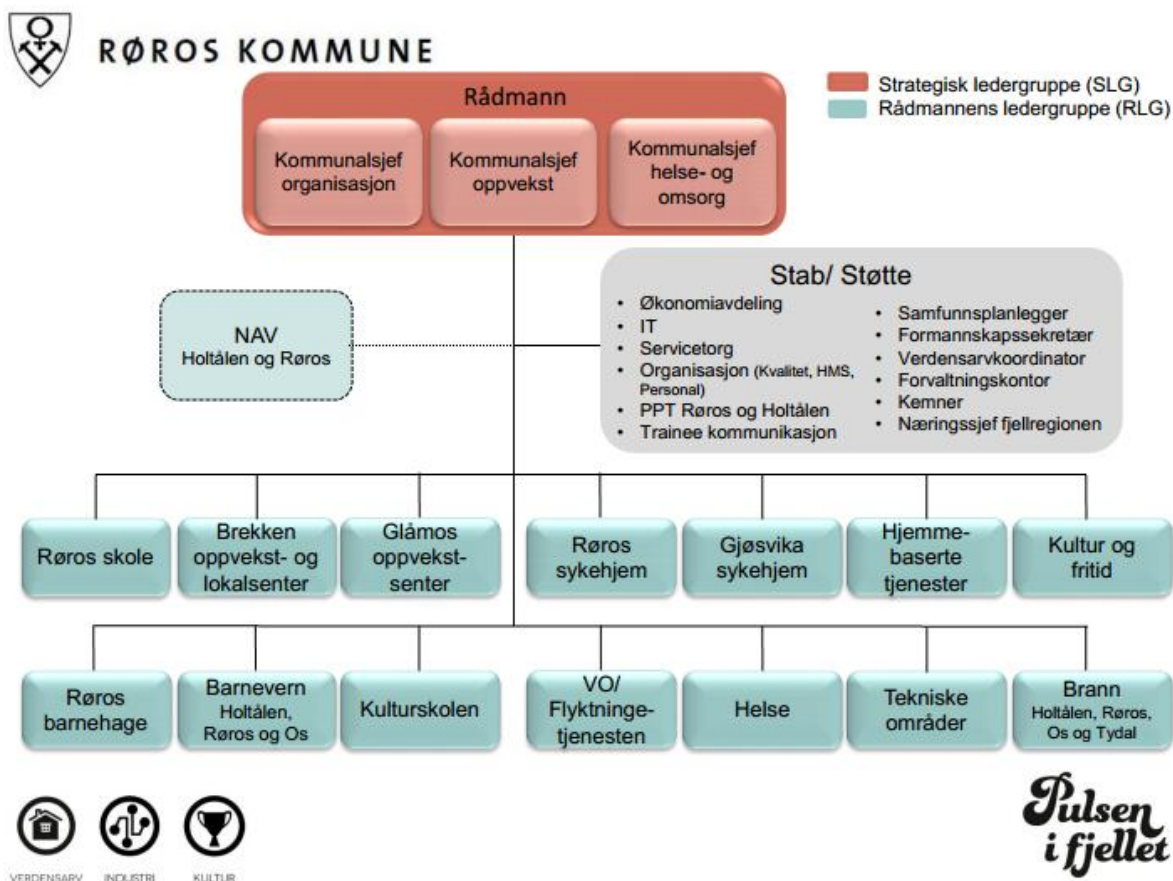
Kommunestyret har 27 medlemmer, hvorav 7 sitter i formannskapet. De øvrige 20 representantene er fordelt på 3 fagkomiteer og kontrollutvalget.

Kommunestyrets vedtak om politisk organisering er som følger:

1. Røros kommune innfører ny politisk organisering basert på komitemodellen fra høsten 2015.
2. Det etableres 3 fagkomiteer som de av kommunestyrets medlemmer som ikke sitter i formannskapet fordeles på. Komiteene dekker fagområdene helse- og omsorg, oppvekst og kultur og samfunn. Komiteene har innstillende myndighet til kommunestyret og treffer ikke beslutninger. Hvilke prinsipper som skal ligge til grunn angående sammensetningen av komiteene legges fram som egen sak.
3. Formannskapet vil foruten å ivareta rollen som det sentrale organ for økonomisk oppfølging også ivareta rollen som planutvalg og administrasjonsutvalg (+ ansattrepresentanter).
4. I utgangspunktet behandler formannskapet og treffer beslutning i alle særlovssaker for øvrig. Det forutsettes imidlertid at det etableres politiske retningslinjer og prinsipper som legges til grunn for vidtgående delegering av avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker til rådmannen.
5. Ny politisk organisering skal fungere fra det tidspunkt valg er gjennomført høsten 2015.
6. Det forutsettes at det gjennomføres en bred politikeropplæring som gis prioritet fra partier og enkeltrepresentanter, med oppstart umiddelbart etter valget.

4.1.2 Administrativ organisering

Ny administrativ organisering ble iverksatt fra 01.05.2015. Den bygger på en modell med 2 beslutningsnivåer, beslutningsnivå 1 – Rådmannen og beslutningsnivå 2- virksomhetene. Organiseringen framgår i følgende organisasjonskart:



4.1.3 Annen organisering av kommunens virksomhet/ tjenester

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

Røros kommune deltar i interkommunale selskap (IKS):

- Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS
- Revisjon Fjell IKS
- Kontrollutvalg Fjell IKS
- Midt-Norge 110-sentral IKS

Heleid aksjeselskap:

- Røros Parkering AS

Deleide aksjeselskaper:

- Optimus AS – 75 %
- Abakus AS - 9,1 %
- Fjellregionen interkommunale avfallsselskap AS – 19 %
- Reiselivets Hus AS – 35 %
- Røros Kultur og Konferansesenter AS – 50,6 %
- Røros E-verk AS – 66,7 %
- Røros Vekst AS – 44,9 %
- Røros Boligutleie AS – 33,3 %

- Røros Tomteselskap AS – 60 %
- Verket Røros AS – 73,2 %
- Rørosregionen Næringshage AS – 9,5 %
- Museene i Sør-Trøndelag AS – 4,2 %
- Røros Slakteri AS – 7,9 %
- AS Fæmund – 5,9 %
- Kommunekraft AS – 0,3 %

Interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 28:

- Samarbeid med Os og Holtålen
 - Felles barnevern
 - Felles legevakt
 - Felles lønningsavdeling
 - Felles kemnerkontor (gjelder også Tolga kommune)
 - Intermediæravdeling/Ø-hjelp
 - Felles IKT strategi
- Samarbeid med Holtålen
 - Felles NAV-kontor
 - Felles næringsfond
 - PP-tjenesten
- Regionale samarbeid som inkluderer flere kommuner
 - Arbeidsgiverkontrollen
 - Brann
- Nye samarbeidsområder i henhold til samarbeidsavtale mellom Røros, Os og Holtålen av 18.05.2016
 - Felles landbrukskontor
 - Felles regnskapskontor
 - Felles tjeneste for funksjonshemmede
 - Felles plan, miljø, geodata og byggesak-kontor
 - Felles forvaltningskontor innen Omsorgtjenesten
 - Teknisk drift/bygg/avløp, herunder beredskap
 - Spesialiserte helse og omsorgsfunksjoner
 - Samfunnssikkerhet og beredskap
 - Felles administrativ og faglig ledelse innen helsetjenester
 - Felles skolekontor
 - Felles barnehageadministrasjon
 - Felles næringstjeneste
 - Felles flyktningstjeneste

4.1.4 Styringssystem

Røros kommune har utarbeidet et strategidokument for etablering av helhetlig styring, vedtatt 19.06.2014 og sist oppdatert pr 03.02.2016.

Utviklingsstrategien som ble utarbeidet samtidig med det pågående omstillingsarbeidet bygger på en overordnet tenkning for myndiggjøring, resultatledelse, mål og resultatstyring, samt kvalitetsforbedring gjennom åpne og inkluderende prosesser. Sentralt i strategien står en effektiv forvaltning av fellesskapets midler, med bakgrunn i politisk vedtatte mål og rammer med klart og tydelig fokus på brukerne og innbyggerne i Røros kommune. Det helhetlige styringssystemet omhandler i hovedsak 3 ting:

1. Resultatledelse, hvor fokus er flyttet fra tiltak til resultat
2. Sette mål og styre på tjenestekvalitet, organisasjonskvalitet og samfunnskvalitet i tillegg til økonomi
3. Dialogbasert styring, med en systematisk styringsdialog med alle interessenter for å sikre felles forpliktelse og energi for retning og mål.

Målsettinger for det helhetlige styringssystemet:

- Øke det politiske handlingsrommet ved å
 - Skape et godt grunnlag for beslutninger ved å styre på kvalitet og resultat
 - I løpet av økonomiplanperioden budsjettere med et netto driftsresultat på 3,0 % etter inndekning av merforbruk.
- Øke den administrative gjennomføringsevnen ved å
 - Forankre et helhetlig styringssystem i hele organisasjonen, både administrativt og politisk
 - Ha en generell forenkling og forbedring av arbeidsprosesser
 - Styrke kvalitetsarbeidet for å gi bedre behovstilpassede tjenester
 - Styrke holdning og kultur for endrings- og forbedringsarbeid

Bruk av det helhetlige styringssystemet skal ligge til grunn ved utarbeidelsen av budsjettet for 2017 og tilhørende økonomiplan.

Etablering av kvalitetsprosesser i Røros kommune

Arbeidet med etablering av helhetlig styring og kontinuerlig forbedring i Røros kommune skal baseres på Demings kvalitetsforbedringshjul som visualiserer fire faser i et kontinuerlig kvalitetsarbeid.

- ✓ Planlegge
- ✓ Utføre
- ✓ Kontrollere
- ✓ Korrigere

Med utgangspunkt i forbedringshjulet skal det etableres årshjul på rådmannsnivå samt virksomhetsledernivå for å sikre en kontinuerlig fremdrift og styring av virksomhetene. Årshjulet vil være sentralt for virksomhetsledelsen og skal være en integrert del av kommunens kvalitetssystem. Status på årshjulets aktiviteter skal følges opp tertialvis i rådmannens ledergruppe.

Viktige verktøy for kvalitetsarbeidet vil være:

- Lederavtaler
- Delegeringsreglement
- Etablering av styringskort med kvalitetsmål
- Kvalitetssystem med styrende dokumenter, avviksregistrering og ROS-analyser
- Internrevisjoner
- Medarbeiderundersøkelser

- Innbyggerundersøkelse
- Brukerundersøkelse
- LEAN som forbedringsverktøy

4.2 Sentrale lover og forskrifter

Plan og bygningsloven § 10-1:

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:

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om kommunal planlegging. Det heter i plb. § 11-1: *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.

Det 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.

Det heter videre i plb. § 11-2: *at 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.

Økonomiplan

Bestemmelser om økonomiplan framgår kommuneloven § 44:

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.

Rapportering

Kommunelovens § 48 har bestemmelser 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 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 og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

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

4.3 Kommunens planverk

4.3.1 Kommuneplanen

Kommunestyret har vedtatt kommuneplanens samfunnsdel for 2016 – 2028 i møte 24.09.2015. Kommuneplanens samfunnsdel er en overordnet utviklingsplan for lokalsamfunnet Røros for de kommende 12 år. Planen inneholder visjon, satsingsområder, mål og strategier. Planen angir hvilken retning kommunestyret ønsker lokalsamfunnet skal utvikle seg og hvilke verdier som skal ligge til grunn.

Visjon:

Pulsen i fjellet

 RØROS KOMMUNE

Kvaliteter som betegner, beskriver og gir rørossamfunnet identitet:



Kultur



Verdensarv



Industri

Prioriterte satsningsområder:



Hovedmål verdiskaping:

- Høyere økonomisk vekst enn resten av innlandet
- På miljøet og kulturarvens premisser

Hovedstrategi verdiskaping:

- Langsiktig perspektiv
- Nødvendige tiltak og aktiviteter for vekst skal ikke redusere kulturarven eller svekke merkevaren Røros

Delmål verdiskaping:

1. Videreutvikle industrimiljø, skapervilje og kompetanse
2. Økt regionalt samarbeid om næringsutvikling
3. Styrket infrastruktur
4. Videreutvikle Røros som bærekraftig reiselivsdestinasjon og hyttekommune
5. Videreutvikle lokalmatproduksjon
6. Øke antall arbeidsplasser knyttet til kultur- og kulturbaserte næringer

Hovedmål bokvalitet:

- 6000 rørosinger i 2028
- Øke Røros sin attraktivitet som bosted

Hovedstrategi bokvalitet:

- Bolig, oppvekstmiljø, trygghet og arbeid

Delmål bokvalitet:

1. Få et mer variert tilbud av boliger og boligtomter på Røros
2. Utvikle gode bomiljø
3. Sentrumsutvikling
4. Opprettholde og videreutvikle kulturliv
5. Videreutvikle trivsel, bolyst og tilhørighet
6. Videreutvikle kommuneorganisasjonen

Folkehelse

Status og utfordringer for folkehelsearbeidet er kjent, fokus må rettes inn mot hva vi kan gjøre for å få en best mulig folkehelse på Røros.

Delmål folkehelse:

1. Satse på barn og unge
2. Stedsutvikling
3. Bedre inkludering
4. Strukturering og forankring
5. Friluftsliv

Verdensarv

Det er et hovedmål at hensynet til verdiene verdensarvstatusen hegger om vil ligge som en overordnet og sektorovergripende forutsetning for all lokal samfunnsplanlegging og ressursforvaltning på Røros. Dette for at kulturarven ikke gradvis blir svekket, men styrket.

Delmål verdensarv:

1. Styrke kompetansen på forvaltning av verdensarven
2. Styrke kompetansen på å drive næringsutvikling på verdensarvens premisser
3. Styrke formidlingskompetanse
4. Bedre og mer helhetlige planprosesser

4.3.2 Andre planverk

Planstrategi

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

Røros kommune har vedtatt planstrategi for 2012 – 2015 29.11.2012.

Økonomisk styringssystem

Røros kommunes økonomiske styringssystem består av følgende elementer:

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

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

I strateginotatet om helhetlig styring beskrives følgende om etablering av styringskort med kvalitetsmål:

Kvalitetsmål skal etableres på tjenestenivå for å være retningsgivende for utvikling av tjenestene. Kvalitetsmålene må være i samsvar med forpliktelsen til kontinuerlig forbedring, og oppnåelsen av dem må være målbar. Oppnåelsen av kvalitetsmålene skal ha en positiv virkning på produktkvalitet, driftseffektivitet og økonomiske resultater, og dermed på innbyggernes tilfredshet og tillit. Det skal etableres styringskort med kvalitetsmål som skal følges opp gjennom resultatdialogen med nærmeste leder.

Styringskortene vil være et sentralt element i kommunens fokus på målstyring, strategisk ledelse og rapportering.

Det planlegges at alle virksomhetene innen behandlingen av budsjett for 2017 og økonomiplan for 2017 – 2020 skal ha egne styringskort som inneholder alle definerte verdier for enhetenes styringsmål for perioden.

Dette vil gi virksomhetene muligheter til å presentere verdier for utvikling over tid samt at rådmannen og politikerne får beslutningsgrunnlag for langsiktig ledelse og prioriteringer.

4.4 Demografi

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0-9 år	590	582	550	557	538	530	516	501
10-19 år	724	722	753	735	724	712	676	670
20-69 år	3448	3493	3493	3538	3551	3530	3557	3588
70-79 år	449	434	449	443	452	473	507	532
80-89 år	304	289	284	278	265	275	282	285
90 år +	48	56	52	53	59	63	55	59
	5563	5576	5581	5604	5589	5583	5593	5635

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

4.5 Kommuneøkonomi

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

	2011	2012	2013	2014	2015
Sum driftsinntekter	404 757	428 233	444 794	457 456	491 049
Sum driftsutgifter	401 747	426 415	442 286	454 831	459 002
Brutto driftsresultat	3 010	1 818	2 508	2 625	32 047
Ekstern finansiering	-22 253	-27 167	-34 331	-31 692	-30 377
Motpost avskrivninger	13 827	14 932	15 241	17 141	18 567
Netto driftsresultat	-5 416	-10 417	-16 582	-11 926	20 237
Sum bruk av avsetninger	26 200	13 737	16 007	9 037	7 239
Sum avsetninger	20 782	8 271	12 789	10 291	16 092
Regnskapsmessig merforbruk/mindreforbruk	0	-4 951	-13 365	-13 180	11 384

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

	2011	2012	2013	2014	2015
Sum utgifter	60 374	45 034	37 983	60 572	50 114
Bruk av lån	63 865	35 263	47 156	56 170	43 619
Udekket	835	8 900	259	0	314

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

	2011	2012	2013	2014	2015
Disposisjonsfond	9 318	5 425	0	0	0
Regnskapsmessig merforbruk	0	-4 956	-17 143	-31 501	-26 501
Andre lån	395 814	398 818	411 764	442 299	456 926

Røros kommune har hatt et for høyt driftsnivå i årene fram mot 2015 med tømning av reserver og akkumulering av merforbruk. Det akkumulerte merforbruket utgjorde ved utgangen av 2014 31,5 mill. kr.

Den negative utviklingen ble snudd i 2015 og det akkumulerte merforbruket ble redusert til 15,1 mill. kr ved utgangen av 2015.

Kommunen har også hatt et høyt nivå på investeringer. Investeringene er i hovedsak finansiert med lån og kommunens lånegjeld har vokst betydelig.

4.6 Generelle vurderinger

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

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

- gjeldende lover og forskrifter
- vedtak og forutsetninger i kommunestyret

For Røros kommunes vedkommende er visjon, satsingsområder, mål og strategier beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel vedtatt av kommunestyret 24. september 2015. Planen angir hvilken retning kommunestyret ønsker lokalsamfunnet skal utvikle seg hvilke verdier som skal legges til grunn.

Kommunen planlegger å forbedre sitt økonomiske styringssystem ved å ta i bruk styringskort. Disse vil bli et sentralt element i kommunens fokus på målstyring, strategisk ledelse og rapportering.

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 RØROS KOMMUNE

Analysen er delt inn i 5 områder:

1. Politisk styring og generell saksbehandling
2. Økonomistyring
3. Administrativ ledelse
4. Tjenesteproduksjon
5. Bærekraftig utvikling

5.1 Politisk styring og generell saksbehandling.

Mål for virksomheten:

Funksjonsdyktig kommunalt selvstyre:

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

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

Kommuneloven § 23: *Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.*

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

Risikofaktorer:

- Politikerne er som regel prisgitt saksutredninger og vurderinger som administrasjonen har gjort. Risiko for mangelfulle beslutningsgrunnlag for politikerne vil avhenge av saksbehandlers dyktighet og ferdigheter, kjennskap til lovverk, vurderingsevne, holdninger og verdier.
- Kapasitet og tid til å forberede saker være av avgjørende betydning for kvaliteten på saksframleggene.
- Politiske vedtak blir ikke iverksatt.
- Vedtak blir gjort administrativt, men skulle vært fremmet for politisk organ.
- Om rettsikkerheten er sikret gjennom at det finnes gode rutiner for å fatte tilfredsstillende enkeltvedtak innen sårbare områder som barnevern, helse- og omsorg og skole.

Risikovurdering.

Konsekvenser:

- Dersom andre vedtak ville blitt gjort om beslutningsgrunnlaget hadde 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 saksbehandling av enkeltvedtak vil ha store konsekvenser for den enkelte innbygger.

Sannsynlighet:

- Sannsynligheten for at dette kan skje er avhengig av saksbehandlerens kompetanse og enhetenes ressurser.
- Flere saksbehandlere med erfaring og kompetanse danner et fagmiljø som bidrar til redusert sannsynlighet for at saksbehandlingen blir mangelfull.

Risikoreducerende tiltak:

- Ny politisk organisering satt i verk fra 2015
- Ny administrativ organisering etter en tonivå-modell med 14 virksomheter
- Kommunestyret har vedtatt delegeringsreglement
- Rådmannen har i eget reglement delegert myndighet videre til administrasjonen.
- Gjennomført forvaltningsrevisjon i 2015 på enkeltvedtak etter forvaltningsloven

Vesentlighet:

Å sikre god politisk styring gjennom god saksbehandling er viktig. Kommunen skal opptre ryddig i alle sammenhenger og framstå som et godt eksempel. Folkestyre skal sikre at innbyggerne får de velferdsgoder de har krav på etter lovgivningen og at det skjer likebehandling. At det finnes god kompetanse og ressurser nok til at det gjennomføres tilstrekkelig saksbehandling er vesentlig for et fungerende lokaldemokrati.

Konklusjon:

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

De viktige vedtakene som gir retningen på kommunens virksomhet skal gjøres av de folkevalgte. Det vil være viktig å følge opp at disse vedtakene faktisk blir iverksatt. Det anbefales at kontrollutvalget følger opp at politiske vedtak blir iverksatt og at det er etablert et system for å rapportere tilbake til de politiske organene.

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.

5.2 Økonomistyring

Røros kommunestyre tildeler enhetene midler gjennom netto driftsrammer. Det er opp til rådmannen å fastsette detaljbudsjettet for de enkelte virksomhetene.

Økonomistyring innebærer at virksomhetene styrer aktiviteten etter bevilgede rammer gitt av kommunestyret og rådmannen. 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:

God økonomistyring er generelt et overordnet mål.

En viktig del i kommunens nye administrative organisering fra 2015 var å oppnå bedre kostnadskontroll ved å fordele ansvar på de enkelte virksomhetene. Rådmannen og virksomhetene skal jobbe sammen med oppfølging av avvik mellom regnskap og budsjett. Rådmannens anvisningsfullmakt innenfor kommunens budsjett er delegert til de stillinger som har det budsjettmessige ansvar innenfor de enkelte deler av kommunens budsjett. Røros kommune skal ta i bruk styringskort senest innen behandlingen av budsjettet for 2017 med fokus på kvalitet, effektivitet og økonomiske resultater. Styringskortene vil være et sentralt element i kommunen fokus på målstyring, strategisk ledelse og rapportering.

Risikofaktorer:

Generelt kan det stilles opp en del risikofaktorer:

- Manglende fokus på budsjettdisiplin.
- Manglende forståelse av regnskapsrapportene for budsjettansvarlige.
- Manglende rutiner for informasjon og rapportering om overskridelser og inntektssvikt.
- Forsinkelser mht. attestering, anvisning og registrering av bilag
- Manglende rutiner for tidlig nok iverksettelse av tiltak for å få budsjettet i balanse.
- Manglende overholdelse av innkjøpsrutiner, innkjøpsavtalen og brudd på lov om offentlige anskaffelser.
- Manglende 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.
- Gjennom rammebudsjetteringen kan det skje en automatisk framskriving med prosentvise påplussinger eller beskjæringer av rammer som er gitt årene før.

Risikovurdering:

Konsekvenser:

- Hensikten med det omfattende og viktige arbeidet som utarbeiding av budsjettet er, blir bortkastet dersom de 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 à jour, 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 utnyttet 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 innkjøperne ikke alltid har fokus på overholdelse av budsjett.
- De budsjettansvarlige har solid 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.

Risikoreducerende tiltak:

- Tertialrapportering vil redusere risiko forutsatt at kvaliteten på rapporteringen er tilfredsstillende.
- Økonomireglementet har rutiner for budsjettbehandling, håndtering av kjøp og salg av varer og tjenester, registrering av regnskapsdata, regnskapsrapportering og behandling av investeringer.
- Et godt og brukervennlig økonomisystem med gode rapporteringsmuligheter.
- Det er gjennomført forvaltningsrevisjon om overholdelse av innkjøpsavtalen.

- Det er gjennomført forvaltningsrevisjon om kommunens selvkostberegninger for vann, avløp, renovasjon, feiing og byggesaksbehandling.
- Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på kommunens økonomistyring.

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:

Røros kommune har fastsatt nødvendige reglementer og innarbeidet gode rutiner for økonomistyring.

Det rapporteres til kommunestyret om økonomiske avvik gjennom tertialrapportering. Kommunestyret gjør vedtak om fordeling av netto driftsrammer.

Kommunen er registrert i ROBEK etter udekket merforbruk. Regnskapet for 2015 viste at den negative utviklingen var snudd, men merforbruk skal fortsatt dekkes inn og kommunen vil være presset i forhold til tilgjengelige økonomiske ressurser. Kommunen står dermed svakt i forhold til å tåle endringer i behovet for tjenester, noe som også vil gjøre økonomistyringen vanskelig.

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

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

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

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

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

For mange tjenester skal brukerne ikke betale mer enn hva det koster å levere tjenestene. Kommunal- og regionaldepartementet har i 2014 fastsatt nye retningslinjer for hvordan selvkost skal beregnes for kommunale betalingstjenester. Det er tidligere gjennomført

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

5.3 Administrativ ledelse, stabsavdelingene og fellestjenestene

Målsetting:

Røros kommune har utarbeidet et strategidokument for etablering av helhetlig styring, vedtatt 19.06.2014 og sist oppdatert pr 03.02.2016.

Målsettinger for administrasjonen i det helhetlige styringssystemet:

- Øke den administrative gjennomføringsevnen ved å
 - Forankre et helhetlig styringssystem i hele organisasjonen, både administrativt og politisk
 - Ha en generell forenkling og forbedring av arbeidsprosesser
 - Styrke kvalitetsarbeidet for å gi bedre behovstilpassede tjenester
 - Styrke holdning og kultur for endrings- og forbedringsarbeid

Bruk av det helhetlige styringssystemet skal ligge til grunn ved utarbeidelsen av budsjettet for 2017 og tilhørende økonomiplan.

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 virksomhetslederne.
- God kommunikasjon mellom rådmannen og medarbeidernes fagorganisasjoner.
- Gi riktige og effektive interne tjenester.
- En god førstelinjetjeneste.
- Profesjonelt sekretariat.

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.
- 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:

Konsekvenser:

- 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.
- 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 målsettingen om næringsutvikling og befolkningsvekst.

Sannsynlighet

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.

Risikoreducerende tiltak:

- Kommunen har nylig utarbeidet et strategidokument for helhetlig styring.

- Det er etablert rutiner for kvalitetsprosesser i administrasjonen.
- En relativt oversiktlig organisasjon med gode muligheter til samspill mellom ledelse og ansattes organisasjoner.
- Lang erfaring og omfattende kunnskaper i stabsavdelingene og sekretariatet.
- Kommunen har utarbeidet og vedtatt etiske retningslinjer.
- Gjennomført forvaltningsrevisjon på økonomistyring.
- Gjennomført forvaltningsrevisjon om bruk av næringsfondsmidler.
- Gjennomført forvaltningsrevisjon om postbehandling i Røros kommune.
- Gjennomført forvaltningsrevisjon om etisk arbeid i kommunen

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 gjennomfører de handlinger som utføres til daglig i kommunen.

Konklusjon:

Røros kommune er en relativt oversiktlig organisasjon, men en mindre 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.

Etter vår oppfatning er Røros kommune bevisst i forhold til viktigheten av en god administrativ ledelse. Kommunen har utarbeidet en strategi for etablering av helhetlig styring for å øke den administrative gjennomføringsevnen.

5.4 Tjenesteproduksjonen

Målsettinger.

Rasjonell og effektiv tjenesteproduksjon, jfr. kommunelovens § 1.

Tilfredsstille brukernes krav til kvalitet på tjenestene.

At lover, regler og vedtak overholdes.

Målsettinger for de ulike tjenesteområdene er ellers nedfelt i lovverket.

I tillegg skal det innen behandlingen av budsjett for 2017 og økonomiplan for 2017 – 2020 utarbeides styringskort som inneholder definerte verdier for enhetenes styringsmål for perioden. Styringskortene vil være et sentralt element i kommunens fokus på målstyring, strategisk ledelse og rapportering.

Grunnskolen:

Opplæringslovens formålsparagraf vil være rettesnor for skolen virksomhet. Der heter det:

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 einskilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

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

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.

Helse- og omsorg:

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

Lovens formål er særlig å:

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

Sosialtjenesten/NAV:

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

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

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

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

Flyktingetjenesten:

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

Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltagelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Kommunen sørger for tjenester etter denne loven til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen.

Barneverntjenesten:

Lovgrunnlaget er lov om barnevernstjenester § 1-1:

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

Kultur:

Generell kulturadministrasjon, Røros folkebibliotek, Røros kino, Storstuggu, frivilligsentralen og ungdommens hus.

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.

Tekniske områder/Brann:

Hovedoppgaver kan deles i to:

- Produksjon av tjenester
- Lovforvaltningsoppgaver

Tjenesteproduksjonen og lovforvaltningen som ligger til tekniske områder er regulert gjennom en rekke lover, forskrifter, standarder, retningslinjer, vedtekter og planer. Av disse kan nevnes:

- Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter
- Lov om skadeerstatning
- Forbrukerkjøpsloven
- Drikkevannforskriften
- Forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer
- Forskrift om vann- og avløpsgebyrer i Røros kommune (kommunal forskrift)
- Plan- og bygningsloven
- Kommunehelsetjenesteloven
- Forurensningsloven

- Forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg
- Kommunale vedtekter til plan- og bygningsloven
- Gjeldende reguleringsplaner
- Kommunedelplaner
- Kommuneplanens arealdel
- Brann- og eksplosjonsvernloven m/forskrifter
- En rekke lover, forskrifter og vedtekter vedrørende støtte, tilskudd etc. i landbruk og utmark
- Vegloven
- Vegtrafikkloven
- Statens vegvesen normaler
- Jordloven
- Skogbruksloven
- Motorferdselsloven
- Konesjonsloven
- Forpaktingsloven
- Delingsloven
- Eierseksjonsloven

Risikofatorer:

- Brukerne får ikke oppfylt lovfestede rettigheter
- Manglende "egenproduserte målsettinger" og bevisstgjøring av medarbeiderne om disse.
- Manglende konkretisering av mål/resultatmål som gjør det vanskelig å kunne si noe om måloppnåelse og resultater.
- Manglende vurderinger av måloppnåelse i årsmeldinger og andre rapporter og dermed manglende grunnlag for iverksettelse av forbedringstiltak.
- Manglende planlegging og rutinebeskrivelser for hvordan arbeidet skal utføres.
- Ressursmangel i form av kvalifiserte medarbeidere.
- Manglende lederkompetanse med liten kjennskap til rettighetslovgivningen og lovgivningen innen området ellers.
- Omfattende bruk av deltidstilsetninger og permisjoner og dermed tilsetninger i vikariater.
- Stort 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.
- 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
- Øremerkede midler blir ikke brukt i henhold til krav fra tilskuddsgiver

Risikovurdering:

Konsekvenser:

- Alle ovenfor nevnte risikofaktorer vil ha fra middels til store konsekvenser for brukerne av tjenestene. Videre kan de bidra til å skape misnøye blant medarbeiderne.

- Manglende målsettinger og bevissthet om dem kan innebære at "retningen" på arbeidet blir 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.
- Feil bruk av øremerkede midler gir konsekvenser i form av stopp i utbetalinger og krav om tilbakebetaling.

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.

Risikoreducerende tiltak:

- Kommunen har utarbeidet strategi for helhetlig styring.
- Kommunen skal ta i bruk styringskort for å kunne sette et systematisk fokus på kvalitet, effektivitet og økonomiske resultater.
- Det gjennomføres opplæringstiltak på alle nivå i organisasjonen.
- Medarbeidere i sentrale stillinger har lang erfaring og god kompetanse.
- Det foreligger sektorplaner innen enkelte områder.
- Det er i de senere årene foretatt store investeringer i bygninger innen pleie-rehabilitering og omsorg og i skoler.

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 helse, omsorg og skole.

Konklusjon:

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

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

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

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

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

5.5 Bærekraftig utvikling

Målsetting:

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

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.

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.

Plan- og bygningsloven er et av de viktigste eksisterende virkemidlene i kommunesektoren. I Ot.prp.nr 32 (2007 – 2008) 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 et 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."*

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. Røros kommune har satt fokus på miljøspørsmål

gjennom sitt vedtak 30.06.2010 om klima og energiplan. I planen er det definert 3 overordnede mål for kommunens arbeid med energi- og klimatiltak:

- Klimagassutslippene i rørossamfunnet skal være 10 % lavere enn tilsvarende klimagassutslipp i 2006, det vil si en reduksjon fra 31.000 tonn CO₂-ekvivalenter til 28.000 tonn CO₂-ekvivalenter.
- Veksten i energiforbruket skal reduseres og et enøkpotensiale på 10 % i forhold til 2006 skal realiseres innen 2020.
- Det skal stimuleres til at 3 GWh av total elektrisk energibruk erstattes med fornybar energi i løpet av planperioden.

Risikofaktorer:

- Verdiforringelse av kommunens realkapital/anleggsmidler på lang sikt blir ikke erstattet av tilsvarende investeringer.
- Manglende egenkapitaloppbygging ved at netto driftsresultat er for lite til å kunne finansiere investeringer.
- Lånebelastningen er så stor at det begrenser handlingsrommet for gjennomføring av oppgaver.
- Kommunen er sårbar for svingninger i rentemarkedet.
- Uheldig befolkningsutvikling.
- Vedlikehold klassifiseres som investering og lånefinansieres.
- Kommunens 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 nå miljømålsettinger.
- Kommunens virksomhet medfører skadevirkninger på miljøet ved at overordnede målsettinger ikke blir implementert i mer spesifikke driftsplaner.

Risikovurdering:

Konsekvenser:

- Kommunens lånebelastning er stor. Små endringer i for eksempel rentenivået vil kunne føre til store konsekvenser med hensyn til muligheter for å opprettholde en økonomisk bærekraftig utvikling.
- Det vedtas store investeringsprosjekter utenom økonomiplanen. Det gir konsekvenser for økonomisk bærekraftig utvikling om framtidige kostnader ved investeringen ikke er med i en "helhetsvurdering".
- 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 økonomi tilsier at endringer i rammebetingelsene med stor sannsynlighet kan medføre en forverring av evnen til bærekraftig utvikling.

- Kommunens miljøpolitikk er viktig og det vil trolig bli satt større fokus på den i framtiden enn det hittil er gjort.

Risikoreduserende tiltak:

- Kommunal regnskapsstandard nr 4 (KRS 4) er vedtatt som foreløpig standard med virkning fra regnskapsåret 2009. Standarden omhandler hvilke krav som stilles for å klassifisere en utgift som investering, og hvor skillet mellom vedlikehold og påkostning skal gå. Standarden kan i større grad pålegge kommunen å føre vedlikeholdsutgifter på anleggsmidlene i driftsregnskapet og ikke som investeringer. Vedlikehold vil til en viss grad opprettholde standarden på eiendelen. Hvis kommunene tidligere har belastet investeringsregnskapet med ”vedlikeholdsutgifter” og nå er nødt til å belaste driften med det samme, så kan det være at man i stramme økonomiske tider, for å få driften i balanse, utsetter vedlikehold. På den annen side så skal det heller ikke ifølge standarden være mulig å utsette vedlikehold for dermed å kunne ta en rehabilitering senere som investering.
- Røros kommune har satt fokus på miljøspørsmål gjennom sitt vedtak om klima- og energiplan.
- Strategisk næringsplan for 2012 – 2022 er utarbeidet og vedtatt i kommunestyret 28.06.2012.
- Reglementet for finansforvaltning gir retningslinjer for forvaltning av ledige likvide midler og andre midler for driftsformål, og for forvaltning av gjeldsportefølgjen og øvrige låneavtaler.

Vesentlighet:

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

Konklusjon:

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

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

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

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

- St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand
- St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk
- St.meld. nr. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk
- St.meld. nr. 33 (2012 -2013) Klimatilpasning 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.

Plan- og bygningsloven er et av virkemidlene kommunene har for å påvirke utslipp av klimagasser i Norge. Både kommuneplanens samfunns- og arealdel er sentrale redskaper for å redusere klimagassutslippene, samt forebygge skader som følge av framtidige klimaendringer. I plan- og bygningsloven er det fastsatt nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging som skal bidra til å fremme en bærekraftig utvikling, herunder bidra til å redusere klimagassutslipp.

Plan- og bygningsloven krever *konsekvensutredninger* for planer etter loven og tiltak etter annet lovverk som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. For disse planene kreves blant annet en særskilt beskrivelse og vurdering av virkningene for miljø og samfunn.

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

Ettersom kommunens klima- og energiplan har virket i noen år, vil det være hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon for å se etter om planens målsettinger har blitt nådd.

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 Røros 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 rulling 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.

PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON 2016 – 2019		
OMRÅDER	FORSLAG TIL PROSJEKTER	Prioritet
<i>Politisk styring og generell saksbehandling</i>	Kvalitet på saksbehandlingen i kommunen.	
	Enkeltvedtak etter forvaltningsloven.	
	Iverksetting og oppfølging av politiske vedtak.	2018
<i>Økonomistyring</i>	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
<i>Administrativ ledelse, stabsfunksjonene og fellestjenestene</i>		
<i>Tjenesteproduksjon</i>	Kommunens byggesaksbehandling	
	Oppfølging av enkeltvedtak	
<i>Økonomisk bærekraftig utvikling</i>	Oppfølging og etterlevelse av kommunens klima- og energiplan.	2017