



Overordnet analyse

Forvaltningsrevisjon i Tynset kommune
(2016 - 2019)

Oslo 6. desember 2016

Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

Innholdsfortegnelse

1. Bakgrunn, formål og metode.....	3
1.1. Metode.....	3
1.1.1. Dokumentanalyser	3
1.1.2. Økonomiske analyser og tjenesteanalyser for forvaltningsrevisjon	3
1.1.3. Intervju	3
2. Forvaltningsrevisjon	4
2.1. Overordnet styringsinformasjon	4
2.2. Strategi	5
2.2.1. Styringssystem og sentrale aktiviteter	5
2.2.2. Organisering.....	5
2.2.3. Ledelse og arbeidsmiljø.....	7
2.3. Drift og økonomi	8
2.3.1. Ressursbruk.....	8
2.3.2. Tjenesteprofilanalyser	11
2.3.3. Investeringer	15
2.4. Etterlevelse av regelverk.....	15
3. Risiko og vesentlighetsvurdering	17
3.1. Kommunens økonomi	17
3.2. Kommunens organisasjon	17
3.3. Kommunens tjenester	17
3.4. Etterlevelsesrevisjoner	18
4. Anbefaling vedrørende forvaltningsrevisjon.....	18

1. Bakgrunn, formål og metode

Kontrollutvalget i Tynset kommune skal påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon¹. Videre skal kontrollutvalget minst én gang i løpet av valgperioden, og senest innen utgangen av året etter kommunestyrets konstituering utarbeide plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon². Planen som vedtas av kommunestyret, skal være bygget på en overordnet analyse av kommunens virksomhet. Denne rapporten er ment å danne grunnlag for kontrollutvalgets arbeid med plan for forvaltningsrevisjon for 2016 - 2019. Analysen har som siktemål å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon innen de ulike sektorene/områdene i kommunens virksomhet, ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Kontrollutvalget og kommunestyret har relativt stor frihet til å definere hvordan forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres gjennom formål og problemstillinger. Videre kan de gjennomføres innenfor alle av kommunens tjenesteområder. Hvilke forvaltningsrevisjoner kommunen ønsker å gjennomføre vil fremgå av endelig plan for gjennomføring.

Vår analyse tar for seg risiko på et overordnet og generelt grunnlag, det vil si at den ikke er uttømmende på områder som det kan være hensiktsmessig å utføre forvaltningsrevisjon innenfor.

1.1. Metode

Informasjonen som ligger til grunn for analysene er hentet inn gjennom kommunens styringsdokumenter og økonomiske rapportering. Videre bygger våre analyser på informasjon som fremkom i samtale med rådmannen i kommunen. Rapporten har blitt forelagt rådmannen for kvalitetssikring av faktabeskrivelsen.

1.1.1. Dokumentanalyser

Vi har innhentet og gjennomgått dokumentasjon fra kommunen, herunder:

- Årsrapport
- Handlingsplan

1.1.2. Økonomiske analyser og tjenesteanalyser for forvaltningsrevisjon

I analyser av finansielle nøkkeltall med utgangspunkt i KOSTRA har sammenlignet Tynset med KOSTRA-gruppe 11 (som Tynset kommune er en del av), gjennomsnittet for landet uten Oslo og gjennomsnittet for kommunene i Hedmark.

BDO har gjennomført en såkalt tjenesteprofilanalyse for Tynset kommune. Denne analysen forklarer behovsforskjeller mellom kommuner, og den viser enkelte viktige aktivitetsparametre som forklarer utgiftsnivået. Disse analysene er således utvidet sammenlignet med ordinære KOSTRA-analyser. Det er gjennomgående vist til KOSTRA-funksjoner for å angi hvilke områder som er omtalt.

De kommuner som inngår i sammenligningsgrunnlaget er: Vindafjord, Kvinnherad, Notodden, Vågsøy, Eid, Sel, Åsnes, Rauma, Kvam, Brønnøy, Balsfjord, Grue, Andøy og Nord-Fron. Disse kommunene er valgt ut basert på SSBs gruppering av kommuner basert på folkemengde, indeks for bundne kostnader og indeks for korrigerede inntekter³. I tillegg har vi tatt ut de kommunene i kommunegruppen som Tynset tilhører som har tilsvarende behov for tjenester.

1.1.3. Intervju

¹ I henhold til kontrollutvalgsforskriften §§ 9 og 13

² I henhold til kontrollutvalgsforskriften §§ 10 og 13

³ SSB Rapport 2015/19 – Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser.

Vi har som del av kartleggingen intervjuet rådmann der tema blant annet har vært:

- Kommunens administrative organisering, styring og ledelse, arbeidsmiljø og sykefravær
- Økonomisk situasjon, herunder større investeringer
- Tjenestegjennomgang; herunder strategi, politiske føringer, økonomi, ressursituasjon
- Støttefunksjoner og IT-systemer
- Oppfølging av vedtak
- Anskaffelser
- Kommunens eierutøvelse

2. Forvaltningsrevisjon

For at planen skal kunne vise til de områdene i kommunen der det er størst behov for forvaltningsrevisjon, har BDO på oppdrag fra kontrollutvalget gjennomført en overordnet analyse av virksomheten til kommunen. Formålet med den overordnede analysen er å gi kontrollutvalget og kommunestyret et grunnlag for å velge områder innen kommunens virksomhet som det kan være hensiktsmessig å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Ifølge kommuneloven § 77 nr. 4 skal kontrollutvalget bl.a. 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 vedtak og forutsetninger. Det nærmere innholdet i forvaltningsrevisjon er beskrevet i revisjonsforskriften § 7 første ledd:

- 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) Beslutningsgrunnlag 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.

2.1. Overordnet styringsinformasjon

Kommunen utarbeider økonomiplan, årsbudsjett, og rapporterer økonomi- og tjenesteproduksjon i tertialrapporter, årsregnskap og årsberetning. I inneværende virksomhetsplan med økonomiplan for 2016 - 2019 framgår det:

«Tynset kommune har over tid hatt en betydelig utvikling i tjenestetilbudet og antall årsverk har økt. Som en del av utviklingen har kommunen også gjennomført omfattende investeringer»⁴.

Viktige overordnede mål for Tynset kommune er:

- Utøve tydelig ledelse av kommunen.
- Gjøre tjenesteområdene gode i sin tjenesteproduksjon.

Fra de ulike tjenesteområdene fremheves følgende overordnede mål:

- En skole for alle, med blick for den enkelte.
- Elevene i Tynset skal daglig tilegne seg kunnskap og oppleve mestring.
- Bidra til tidlig innsats i barnehage og skole.

⁴ Virksomhetsplan med økonomiplan for 2016-2019 side 1

- Arbeide forebyggende og systemrettet med fokus på læringsmiljø og pedagogisk ledelse.
- God ressursutnyttelse i barnehagene.
- Kompetente og myndiggjorte medarbeidere skal yte helse og omsorgstjenester med fokus på egen mestring og samhandling.

Det fremheves i tillegg fra rådmannen at kommunen har et stort behov for økonomisk innsparing. Dette er blant annet sett i sammenheng med målene i handlingsplanen for eldreomsorgen. Herunder nevnes det: «For å oppnå økonomiske innsparinger, samt å friggi midler til gjennomføring av nevnte målsettinger, besluttet kommunestyret i virksomhetsplanen for 2015 - 2018 å redusere antall bemannede omsorgsboliger. Omstillingen er av ulike årsaker ikke gjennomført som forutsatt og må derfor fortsette i 2016».⁵

2.2. Strategi

2.2.1. Styringssystem og sentrale aktiviteter

Kommunen har de lovpålagte kommuneplanene (og -delplanene), økonomiplan og årsbudsjett. Kommunens virksomhetsplan med økonomiplan for 2016-2019 inkluderer budsjett for de kommende årene, samt en beskrivelse av strategier for de ulike virksomhetene. Kommunen benytter i tillegg årshjul som planleggingsverktøy i styringssystemet.

Kommunen har tatt i bruk Compilo som kvalitetssikringssystem hvor avviksrapportering inngår som del av funksjonaliteten. Ifølge rådmann har kommunen avviksrapportering på alle tjenesteområder.

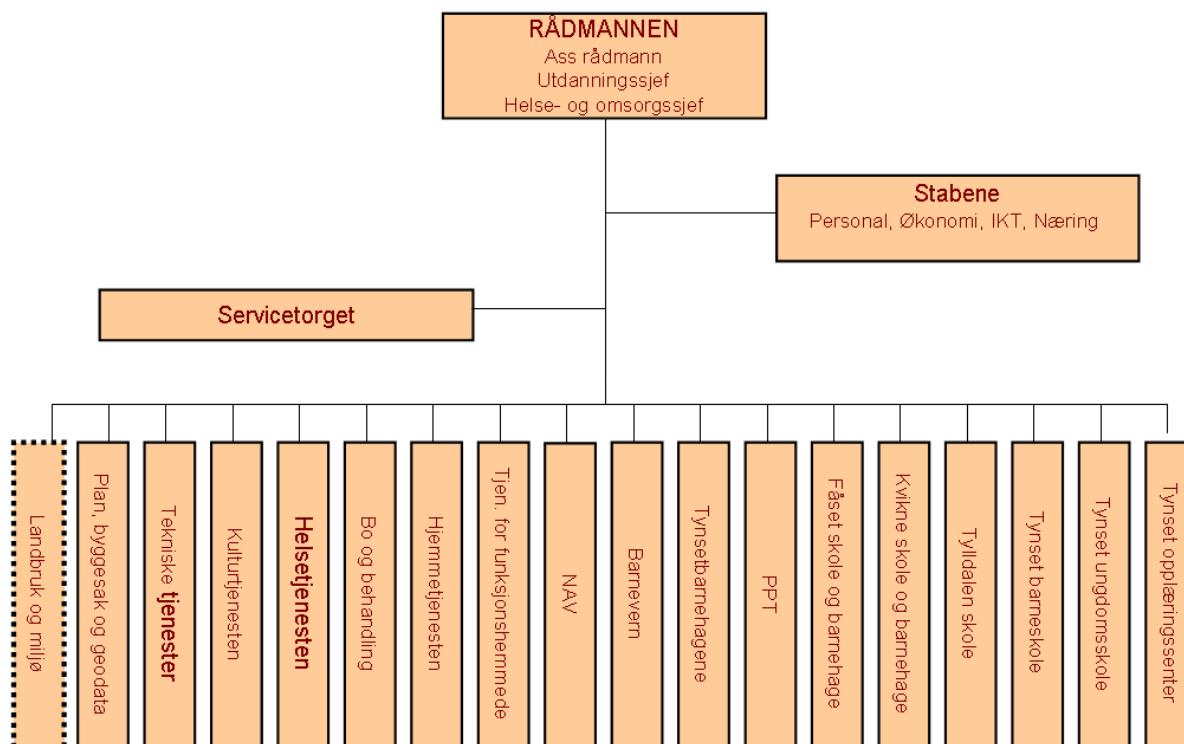
Kommunen har videre drevet organisasjonsutvikling siden 2011, der styrking av forvaltningspraksis, prosedyrer og strategier har vært sentrale temaer. I tillegg har kommunens administrasjon arbeidet med å optimalisere støttesystemer rundt driften. Rådmannen opplyser også at de i de siste årene har hatt fokus på å maksimere ressursutnyttelsen ved de ulike virksomhetene. Herunder har kommunens administrasjon gjennomført ulike KOSTRA-analyser av kommunen hvor man har sammenlignet seg med andre tilsvarende kommuner. I tillegg har kommunen deltatt i Kommunekompasset⁶ gjennomført av KS-konsulent.

2.2.2. Organisering

Kommunen har en såkalt flat organisering (2-nivå) med rådmannen og to kommunalsjefer i ledelsen, og 17 virksomhetsledere. Figuren på neste side illustrerer kommunens organisering.

⁵ Ibid: 2

⁶ Kommunekompasset vurderer forvaltningspraksisen i norske kommuner ved å analysere blant annet styring og kontroll, lederskap og ansvar.



Figur 10: Organisasjonskart Tynset kommune, Kilde Tynset kommune sin hjemmeside

Rådmannen påpeker at kommunen i praksis opererer med en blanding av en to-nivå og tre-nivå organisering. Dette innebærer at enkelte virksomheter rapporterer til kommunalsjefene, og enkelte virksomheter rapporterer direkte til rådmannen.

Til sammen rapporterer syv enheter til utdanningssjefen, blant disse er skolene, PPT og Tynset opplærings senter. Tjenesten for funksjonshemmede (TFF), hjemmetjeneste, bobehandling, sykehjem og helsestasjon rapporterer til helse og omsorgssjef. De resterende virksomhetene rapporterer direkte til rådmann.

Rådmannen mener at med denne modellen blir rapporteringen på store virksomhetsområder samordnet og koordinert før rapporteringen går videre til rådmannen.

Kommunen deltar i en rekke interkommunale samarbeid. Listen på neste side viser at kommunen er vertskommune for blant annet barnevernstjenesten, legevaktsentral, PP-tjenesten og Plan, byggesak og geodata.

Tiltak	Deltakerkommuner	Kontorsted
Arbeidsgiverkontrollen	Tynset, Alvdal, Tolga, Rendalen, Os, Roros, Tydal, Holtålen	Roros
Barnevernssamarbeid	Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal og Rendalen	Tynset
Destinasjon Roros	Holtålen, Roros, Os, Tolga, Tynset, Alvdal	Roros
Dovrefjell Nasjonalparkstyre	Tynset, Folldal, Dovre, Lesja, Oppdal, Rauma, Nesset, Sunndal, Hedmark, Sør-Trøndelag, Oppland og Møre og Romsdal fylkeskommuner	Hjerkinn
FIAS (avfallsselskap)	Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal, Rendalen, Os, Stor-Elvdal, Roros, Holtålen	Tolga
Fjellregionen IKT (FARTT)	Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal, Rendalen	Tynset
Geodatasamarbeid	Tynset, Folldal, Rendalen, Alvdal, Tolga, Os	Tynset
IKA Opplandene IKS	Kommuner i Hedmark og Oppland	Lillehammer
Innkjøpssamarbeid, Abakus AS	Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal, Rendalen, Os, Roros, Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil, Åmot	Engerdal
Jordmorfølgetjeneste	Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal, Rendalen, Stor-Elvdal	
Landbruk og miljø	Tynset, Alvdal	Alvdal
Legevaktordningen	Folldal, Alvdal, Tynset, Tolga, Rendalen	Tynset
Legevaktsentralen	Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal, Rendalen, Stor-Elvdal	Tynset
MeSkano	Rendalen, Folldal, Alvdal, Tynset, Tolga, Os	Tynset
Midt-Hedmark brann- og redningsvesen IKS	Våler, Elverum, Trysil, Engerdal, Stor-Elvdal, Alvdal, Rendalen, Tolga, Folldal, Tynset	Elverum/ Tynset
Nord-Østerdal Musiker	Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal, Os	Tolga
Nord-Østerdalsmuseet	Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal, Rendalen, Os	Tynset
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal, Rendalen, Os, Hedmark fylkeskommune	Tynset
Plan, byggesak og geodata	Tynset, Alvdal	Tynset
Regionrådet for Fjellregionen	Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal, Rendalen, Os, Roros, Holtålen, Hedmark og Sør-Trøndelag fylkeskommuner	Tynset
Forvaltningsstyret for Forollhogna	Midtre-Gauldal, Holtålen, Roros, Os, Tolga, Tynset, Rennebu	Roros
Skolefaglig rådgivning	Tynset, Alvdal, Tolga	Tynset
Ttrafo (Teater i Fjellregionen)	Tolga, Tynset, Rendalen, Alvdal, Folldal, Os	Tynset
Tverrfaglig opplæringskontor i Fjellregionen	Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal, Rendalen, Os, Roros	Roros
Gudbrandsdal krisesenter	Lillehammer, Lesja, Dovre, Sel, Skjåk, Lom, Vågå, Nord-Fron, Sør-Fron, Ringebu, Øyer, Gausdal, Alvdal, Folldal, Os, Rendalen, Stor-Elvdal, Tolga og Tynset.	Lillehammer
Voksenopplæring	Tynset, Tolga, Alvdal og Folldal	Tynset

Figur 2: Oversikt over interkommunale samarbeid, Kilde Årsmeldingen 2015 Tynset kommune

Rådmannen gir uttrykk for flesteparten av disse samarbeidene fungerer tilfredsstillende. Ettersom Tynset kommune er vertskommune for enkelte samarbeider, kan det fremstå som at kommunen har uforholdsmessige kostnader. Dette er tilfellet for eksempel på barnevern ifølge rådmannen.

2.2.3. Ledelse og arbeidsmiljø

I kommunekompasset fra 2015 konkluderer KS-konsulent med at Tynset kommune gjennom en felles overordnet og helhetlig lederplakat utviklet forståelse av hva som er god kommunal ledelse i Tynset kommune. Planen er ifølge kommunekompasset utviklet i tverrfaglige ledernetverk i det gjennomførte lederutviklingsprogrammet. Denne fokuserer på kontinuerlige forbedrings- og utviklingsarbeid gjennom ledervisjonen «Små endringer kan skape store bevegelser». Rådmannen viser til at kommunen har gjennomført lederutvikling på virksomhetsledere, og at det er planlagt å gjennomføre lederutvikling også for avdelingsledere og teamledere. Rådmannen sier at det er et godt arbeidsmiljø innad i kommunen, og dette gjenspeiles i blant annet et lavt sykefravær.

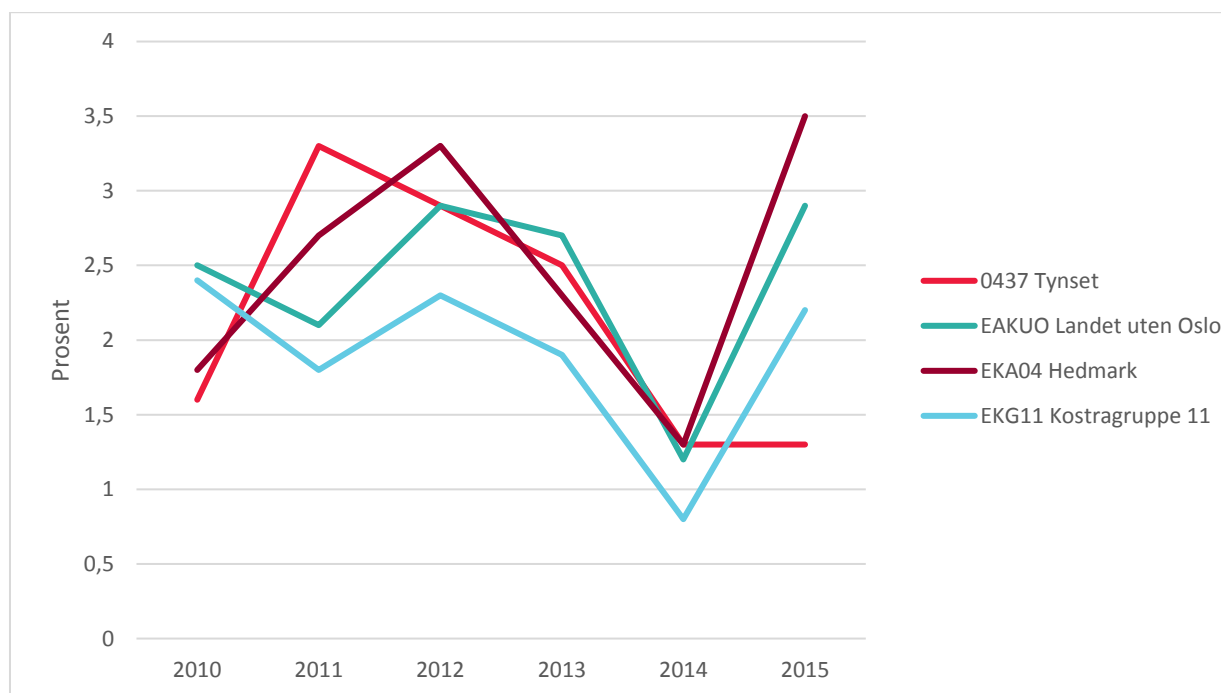
2.3. Drift og økonomi

2.3.1. Ressursbruk

I dette avsnittet blir kommunens ressursbruk vurdert ut fra finansielle nøkkeltall og tjenesteprofilanalyser. Disse vurderingene bygger på ressursbruken fra tidligere år, og sammenligning med andre kommuner. For sammenligning av finansielle nøkkeltall, ser vi på gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11, gjennomsnittet for alle kommunene i Hedmark samt gjennomsnittet for hele landet uten Oslo.

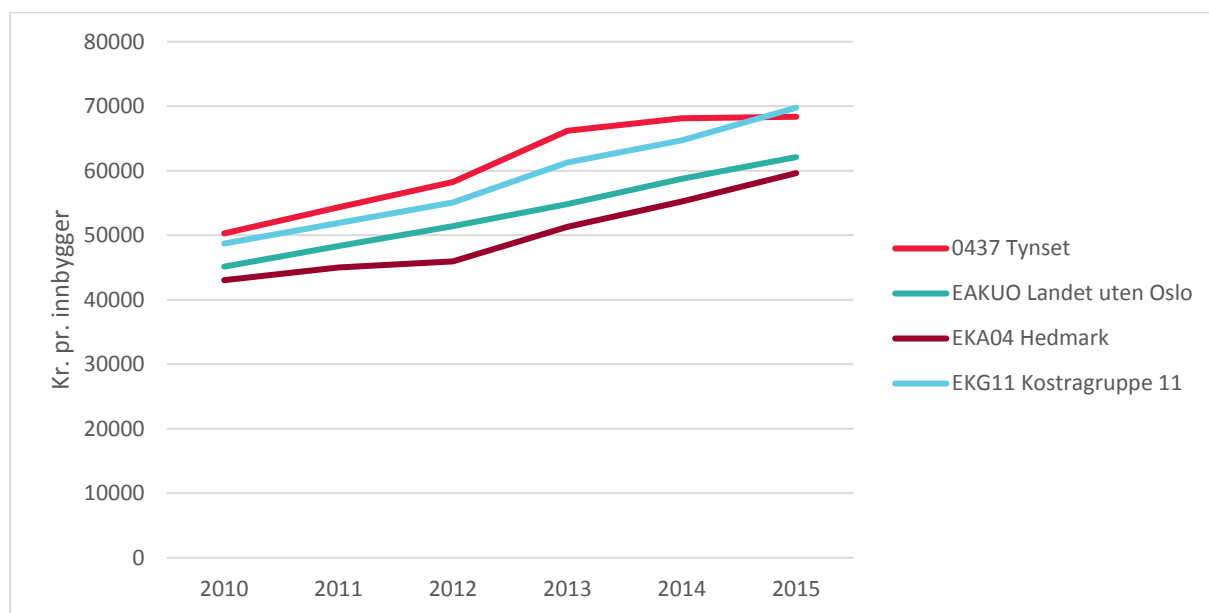
Finansielle nøkkeltall

Netto driftsresultat



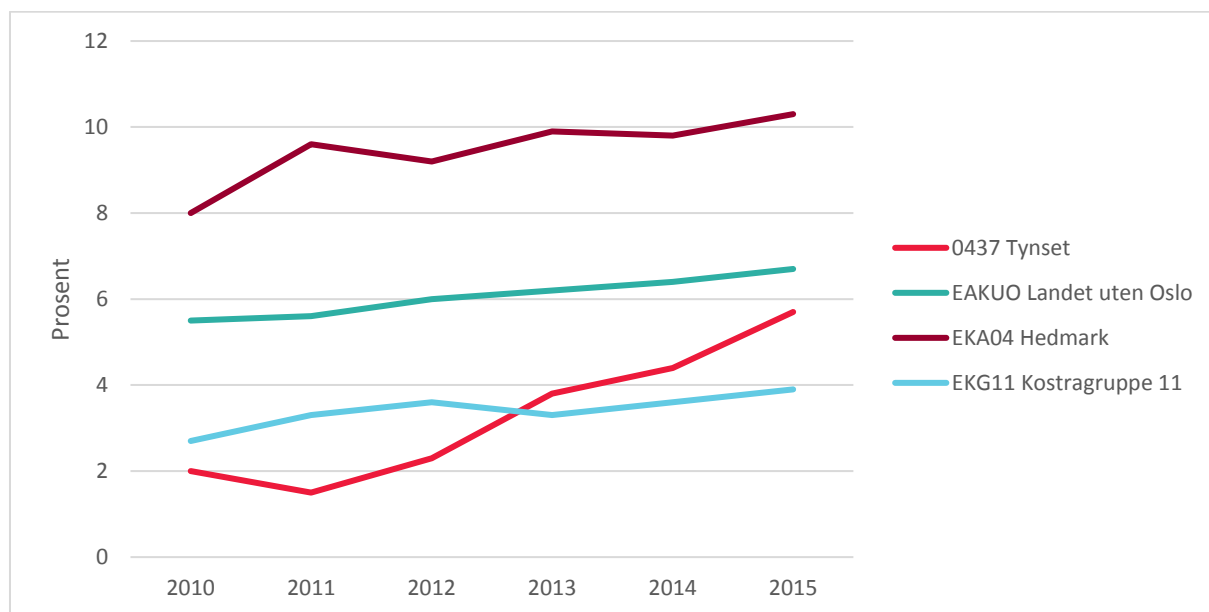
Tabell 1: Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter 2010 - 2015. Kilde: KOSTRA (tall for 2015 er foreløpige).

Netto driftsresultat omfatter kommunens ordinære driftsvirksomhet og er fratrukket netto finanskostnader samtidig som avskrivninger er erstattet med avdrag på lån. Grafen viser at Tynset kommune har hatt et positivt netto driftsresultat i perioden 2010 til 2015. Kommunens resultat ligger under landssnittet for 2015. Teknisk beregningsutvalg (TBU) anbefaler i sin siste gjennomgang at norske kommuner bør ha et netto driftsresultat på 1,75% for å kunne betegnes å ha en *sunnn* økonomi. For 2015 lå Tynset kommune lavere enn dette nivået. Rådmannen sier at kommunen har tradisjonelt god styring på økonomien. Kommunen har derimot de siste årene mistet 20 millioner kroner i inntekt. Dette skyldes primært reduserte konsesjonskraftinntekter. Kommunen har i tillegg mistet noen regionale støttemidler de siste årene. Ifølge rådmannen er derfor både 2016 og 2017 utfordrende økonomisk sett.

Netto lånegjeld pr. innbygger

Tabell 2: Netto lånegjeld pr. innbygger 2010 - 2015. Kilde: KOSTRA (tall for 2015 er foreløpige).

Netto lånegjeld viser kommunens langsiktige gjeld, ikke inkludert pensjonsforpliktelser, fratrukket utlån og ubrukte lånemidler. Tynset kommune har en relativt høy, og stigende, netto lånegjeld pr. innbygger på kr 68.369 i 2015. Dette er noe over snittet i landet, men under gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11.

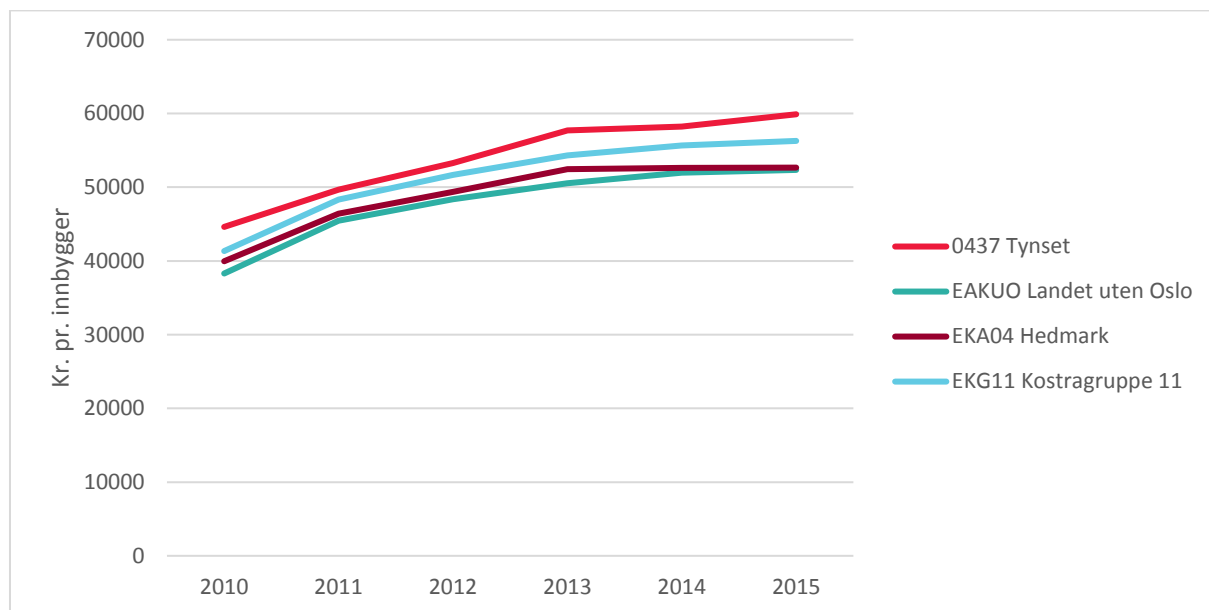
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter

Tabell 3: Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2010 - 2015. Kilde: KOSTRA (tall for 2015 er foreløpige).

Kommunens økonomiske soliditet og evne til å møte uforutsette hendelser avhenger av de frie økonomiske reserver kommunen har til rådighet. Disse reservene utgjøres i hovedsak av disposisjonsfondet. Dette fondet kan kommunen disponere fritt til både drifts- og investeringsformål. Tynset kommune har et moderat disposisjonsfond i 2015, men noe lavere enn gjennomsnittet for

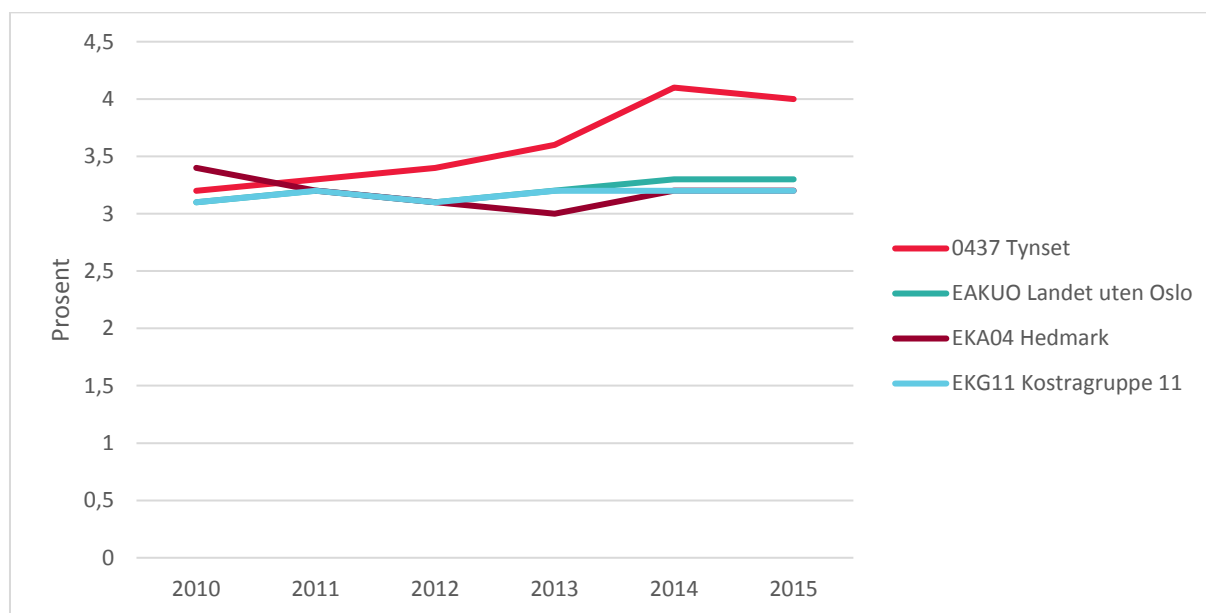
landet og gjennomsnittet for kommunene i Hedmark. Kommunen har imidlertid også en handlingsregel for disposisjonsfondet, som bør utgjøre 10% av brutto driftsinntekter. Kommunen har aldri vært nær dette nivået i perioden fra 2010 til 2015.

Netto driftsutgifter pr. innbygger



Tabell 4: Netto driftsutgifter pr. innbygger 2010 - 2015. Kilde: KOSTRA (tall for 2015 er foreløpige).

Netto driftsutgifter pr. innbygger gir uttrykk for de samlede driftsutgiftene kommunen har til alle tjenesteformål. Tynset kommune har, i likhet med de sammenlignbare gruppene, steget jevnt i denne fem års perioden. Kommunes forbruk pr. innbygger ligger i snitt noe over landsgjennomsnittet og snittet for Oppland, samt gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11. Vi ser nærmere på utgiftene til utvalgte tjenestegrupper i avsnitt 2.3.2.

Netto avdrag på lån

Tabell 5: Netto avdrag i prosent av brutto driftsinntekter 2010 - 2015. Kilde: KOSTRA (tall for 2015 er foreløpige).

Når det gjelder netto avdrag på lån (altså korrigert for formidlingslån) har kommunen ligget relativt stabilt mellom 3 % og 4 % målt i prosent av brutto driftsinntekter i løpet av denne 5 års perioden. Dette er noe over gjennomsnittet for sammenligningsgruppene. Nøkkeltallet henger sammen med kommunens gjeldsbelastning, som er noe høyere enn de sammenlignbare gruppene (se foran).

2.3.2. Tjenesteprofilanalyser

Tjenesteprofilanalysene skal leses slik at rød stolpe forklarer kommunens beregnede utgiftsbehov basert på kostnadsnøklene i inntektssystemet gjengitt i Kommunal- og regionaldepartementets publikasjon Grønt Hefte for 2015. Den heltrukne grønne linjen er gjennomsnittet av de kommunene som er med i sammenligningsgrunnlaget, normalisert; dvs. satt til 100 % for alle indikatorene. De blå indikatorene er relatert til utgifter. Nivået på denne er normalisert i forhold til 100 % slik at en verdi på for eksempel 120 sier at kommunen på den aktuelle indikatoren ligger 20 % høyere enn gjennomsnittet i sammenligningsgrunnlaget. De grønne indikatorene er relatert til aktivitetsnivå. Disse er også normalisert på samme måte som de blå indikatorene. De gule indikatorene (finnes kun for noen få tjenesteområder) er relatert til kvalitet, og er normalisert på samme måte som de blå indikatorene. I tillegg viser grafen høyest og lavest skår per indikator innenfor de utvalgte kommunene i sammenligningsgrunnlaget, dvs. den kommunen i utvalget som har høyest og lavest utslag.

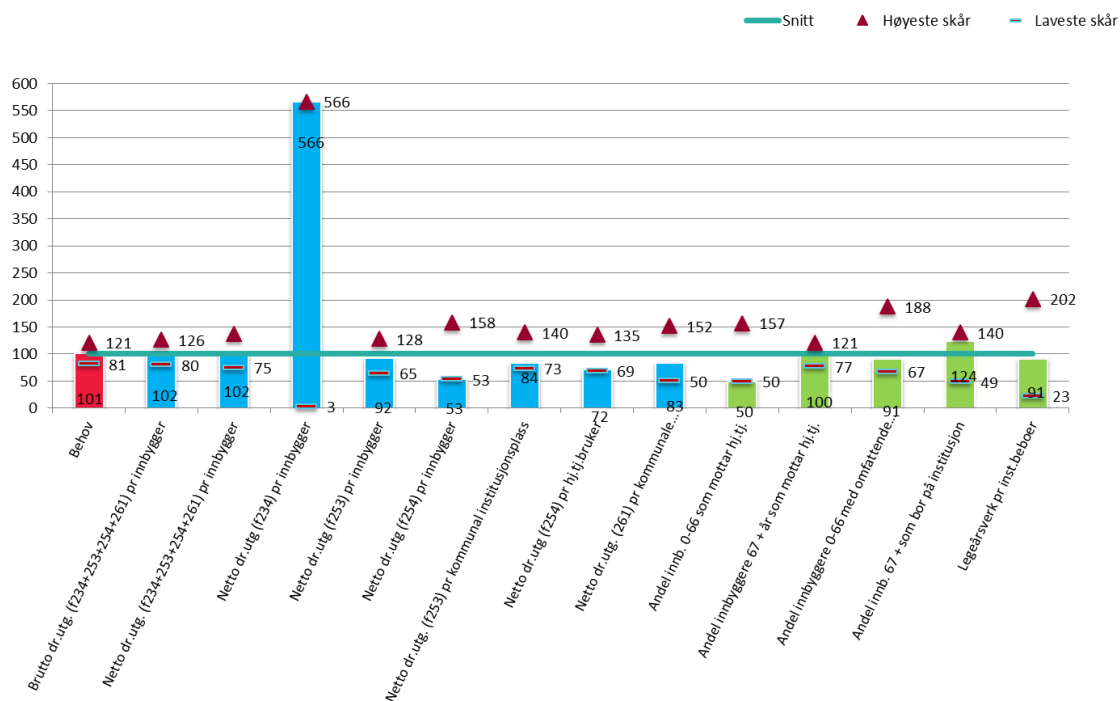
Vi har valgt å gjøre tjenesteprofilanalyser innenfor de fem største tjenesteområdene i Tynset kommune: Skole, barnehage, helse og sosial, pleie og omsorg og administrasjon. Det presiseres at disse analysene er bygd på KOSTRA tall for 2015.

Helse og omsorg

Helse og omsorgssektoren utgjør den største andelen av kommunens driftsbudsjett. I tjenesteprofilanalysen for dette området inngår:

- 234 Aktivisering og servicetjenester overfor eldre og funksjonshemmede
- 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon
- 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende
- 261 Institusjonslokaler

Nøkkeltallene for disse tjenestene er:



M

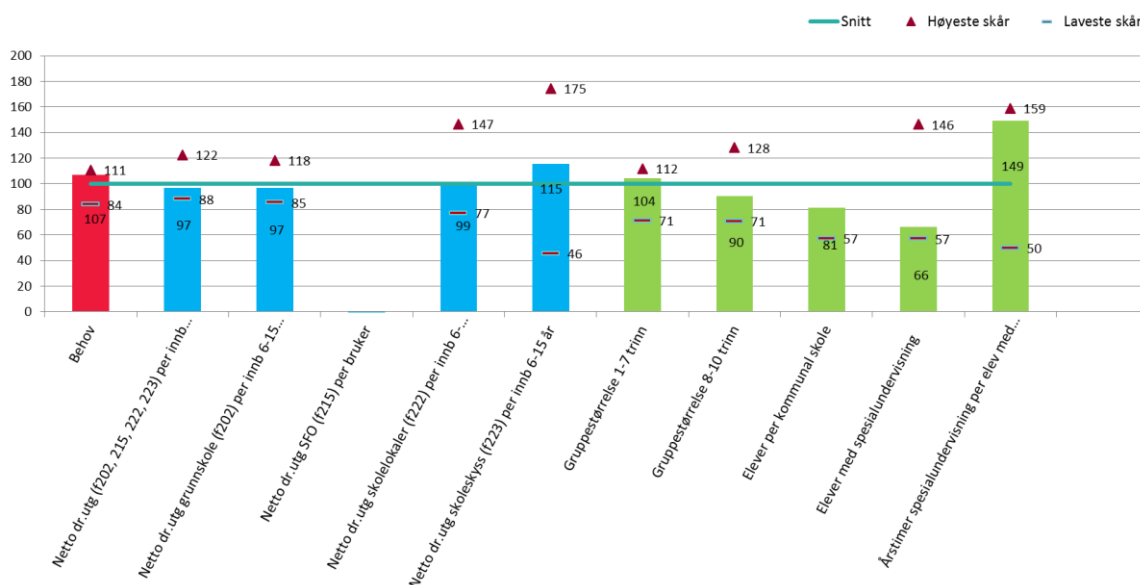
Tabell 6: Tjenesteprofilanalyse for pleie- og omsorgssektoren. Beregninger foretatt av BDO med data fra SSB/KOSTRA og andre offentlige statistikkilder for 2015.

Kommunens behovsindeks er på 101, dvs. at behovet for helse- og omsorgstjenester i Tynset kommune er beregnet til å ligge 1 % høyere enn gjennomsnittet for resten av gruppen. Behovet er primært drevet av andelen eldre over 67 år. I tillegg vektes personer med nedsatt funksjonsevne relativt høyt for dette tjenesteområdet. Indikatoren for utgifter knyttet til de ulike tjenesteområdene viser at kommunen bruker svært mye ressurser knyttet til aktivisering av eldre og personer med funksjonsnedsettelse (F234). Høye utgifter til aktivisering skyldes i all hovedsak at kommunen har mange personer med nedsatt funksjonsevne som har behov for kommunale tjenester. I tillegg viser analysen at kommunen har noe lavere utgifter til opphold i institusjon (F253), og vesentlig lavere utgifter knyttet til hjemmetjenester (F254). Vi ser videre at kommunen har en høyere andel innbyggere på institusjon sammenlignet med de andre kommunene, og en andel som mottar hjemmetjenester som er på nivå med de andre kommunene. Rådmannen påpeker at i handlingsplanen for eldre har man et mål om å dreie tjenestene i retning av økt bruk av hjemmetjenester. Rådmannen påpeker at virksomhetsområdet har vært gjennom en krevende omstillingsprosess, der deler av tiltakene ikke har blitt gjennomført. Dette innebærer fortsatt høy pleiefaktor i bemannede boliger og kommunen vil få et merforbruk på 10 mill. kroner i 2016 innenfor pleie- og omsorg.

Grunnskole

Grunnskole er det nest største tjenesteområdet i Tynset kommune og består av følgende funksjoner:

- 202 Grunnskole
- 213 Voksenopplæring
- 214 Spesialskoler
- 215 Skolefritidstilbud
- 222 Skolelokaler
- 223 Skoleskyss



Tabell 7: Tjenesteprofilanalyse for grunnskolesektoren. Beregninger foretatt av BDO med data fra SSB/KOSTRA og skoleporten for 2015. Tall for nasjonale prøver er hentet fra 2013/2014.

Kommunens behov knyttet til grunnskole er beregnet til å være 7 % høyere enn gjennomsnittet i denne gruppa. Behovet er primært drevet av andelen barn mellom 6 og 15 år. Kommunens driftsutgifter ligger samtidig også noe lavere enn sammenligningskommunene. Kommunen har generelt noe lavere utgifter enn gjennomsnittet innenfor samtlige tjenesteområder, bortsett fra utgifter til skoleskys. Spesielt fremheves relativt lave utgifter knyttet til SFO (F215), som skyldes at tjenesten er selvfinansierende.

Kommunen ligger noe lavere på gruppestørrelse, dvs. forholdet mellom elevtimer og lærertimer, altså lærertetthet på ungdomstrinnet. Tynset kommune har færre elever per skole sammenlignet med gjennomsnittet. Dette til tross for at flere kommuner i utvalget har skolestruktur med enda færre elever pr. skole og dermed trekker snittet betydelig ned. Tynset kommune har også færre elever med spesialundervisning og gir samtidig flere årstimer pr. elev med vedtak.

Samlet sett har kommunen lavere netto driftsutgifter til skole enn de sammenlignbare kommunene (summen av funksjonene, første blå søyle).

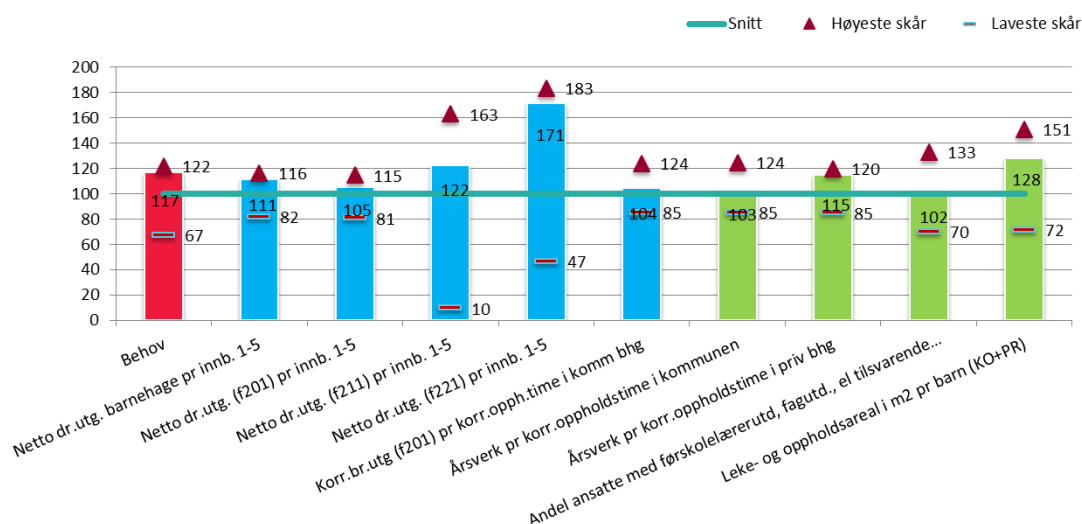
Rådmannen påpeker at kommunen lange og gode tradisjoner med styring og kontroll innenfor skole og oppvekst. Det påpekes også at Tynset kommune i kommunebarometeret er rangert som nr. 2 i Norge på grunnskole. Kommunebarometeret består av 17 nøkkeltall som inkluderer mål på avgangskarakterer, frafall og resultater fra nasjonale prøver. Rådmannen påpeker at strukturen med fem skoler er en utfordring i et kostnadsperspektiv.

Barnehage

Følgende kostnadsfunksjoner inngår i tjenesteprofilanalysen av barnehage:

- 201 Førskole
- 211 Styrket tilbud til førskolebarn
- 221 Førskolelokaler og skyss

Nøkkeltall for de utvalgte tjenestene er:



Tabell 8: Tjenesteprofilanalyse for barnehagesektoren. Beregninger foretatt av BDO med data fra SSB/KOSTRA og andre offentlige statistikkilder for 2015.

Kommunens behov for barnehagetjenester er 17 % høyere sammenlignet med de øvrige kommunene i sammenligningsgrunnlaget. Behovet for barnehagetjenester er primært drevet av andelen barn fra ett til fem år. Kommunens driftsutgifter ligger 11 % over snittet innenfor samtlige av de tre KOSTRA-funksjonene, og følgelig også samlet (første blå søyle). Oversikten viser også at kommunen har noe høyere korrigerede brutto utgifter til førskole pr. korrigerede oppholdstimer i de kommunale barnehagene. Kvalitetsindikatorerne viser at Tynset ligger noe over snittet for årsverk per korrigerede oppholdstimer innenfor både kommunale og private barnehager, og har noe høyere andel med fagutdanning.

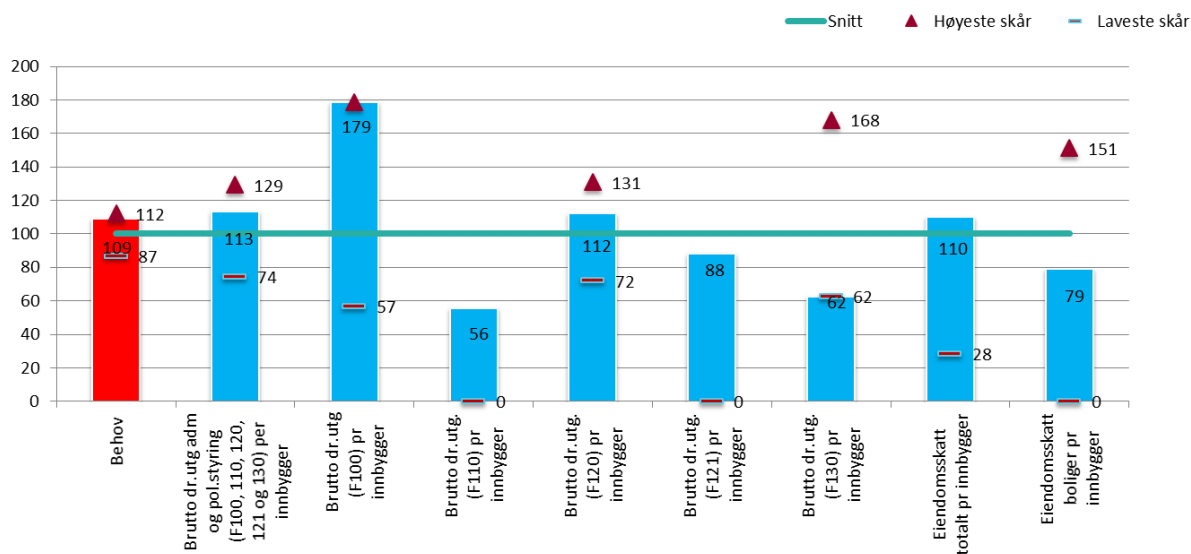
Rådmannen påpeker at kommunen hadde en lite hensiktsmessig barnehagestruktur med mange mindre barnehager som vanskeliggjorde god kapasitetsutnyttelse. Kommunen har derfor nå bygget en ny stor kommunal barnehage. Dette har gitt en helt annet fleksibilitet og vil gjenspeiles i driftskostnader.

Fra politisk hold har kommunen et uttrykt mål om at alle som vil skal få plass i barnehage i Tynset kommune når de ønsker det. Dette er årsaken til at kommunen innenfor dette tjenesteområdet opererer med ledig kapasitet fra høsten.

Administrasjon

Følgende tjenester inngår i profilanalysen:

- 100 Politisk styring
- 110 Kontroll og revisjon
- 120 Administrasjon
- 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen
- 130 Administrasjonslokaler



Tabell 9: Tjenesteprofilanalyse for administrasjon. Beregninger foretatt av BDO med data fra SSB/KOSTRA og andre offentlige statistikkilder for 2015.

Kommunen har et behov som er 9 % høyere enn gjennomsnittet. Driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon (alle funksjoner) ligger 13 % over gjennomsnittet for sammenligningskommunene. Et høyere behov i Tynset kommune skyldes i all hovedsak at kommunen skårer høyere på basiskriteriet⁷ og landbrukskriteriet⁸. Tjenestene kontroll og revisjon ligger betydelig lavere enn de øvrige kommunene, mens administrasjon ligger høyere.

2.3.3. Investeringer

Kommunens administrasjon påpeker selv at man har hatt et høyt investeringsnivå i perioden fra 2013 til 2016. I den inneværende perioden fra 2016 - 2019 har kommunestyret lagt opp til samlede investeringer på 175 millioner. For 2016 er investeringsrammen på nær 70 millioner. De største investeringene for 2016 er ny barnehage, bygging av utleieboliger og bygging av branngarasje. Av investeringsrammen er det foreslått at 54 millioner finansieres gjennom lån.

2.4. Etterlevelse av regelverk

Kommunal tjenesteproduksjon er preget av et stort antall lover og regler for å gi innbyggerne like og rettferdige tjenester. Også generelle regler for forvaltningen er sentrale, så som kommunelov, forvaltningslov, offentlighetslov og lov om offentlige anskaffelser.

«Forvaltningsrevisjonsregisteret»⁹ kan gi informasjon om aktuelle regulatoriske temaer («regelverksetterlevelse») som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon i andre kommuner den senere tiden. Eksempler er:

⁷ Basiskriteriet er lik for alle kommuner, og gjennom dette kriteriet får alle kommuner et likt beløp per kommune gjennom utgiftsutjevningen.

⁸ Landbrukskriteriet består av tre kriterier: tallet på jordbruksbedrifter, tallet på landbrukseiendommer (kol. 38) og det totale arealet i kommunen.

⁹ Utgitt av NKRF – Norges kommunerevisorforbund

Pkt.	Tema	Tjenesteområde
1	Internkontroll (kommunelovens krav)	Rådmannen, økonomi
2	Psykisk helse - brukertilpassede tjenester og myndighetsutøvelse	Barnevern
3	Arkivering, journalføring, saksbehandling	Annet
4	Innkjøp og anskaffelser	Anskaffelser
5	Sikker vannforsyning	Beredskap
6	Tilskudd til idrettslag	Kultur
7	Informasjonssikkerhet	Annet
8	Vedtaksoppfølging - iverksetting av politiske vedtak	Annet
9	Psykisk helsearbeid og rusomsorg	Pleie og omsorg
10	Selvkost - gebyrbelagte tjenester	Tekniske tjenester
11	Barnevern - samarbeid og kvalitet	Barnevern
12	Bekymringsmeldinger barnevern	Barnevern
13	PPT i skole og barnehage	Skole, barnehage
14	Bruk av administrasjonsfunksjonen i KOSTRA	Annet (administrasjon)
15	Tildeling av skoleskyss	Skole
16	Lønns- og arbeidsvilkår leverandører/underleverandører	Annet
17	Kvalitetslosen - en undersøkelse av avviksbehandling ved sykehjem	Pleie og omsorg
18	Byggesaksbehandling, gebyr	Plan og bygg
19	Etikk og habilitet, varsling	Annet
20	Spesialundervisning	Skole
21	Arbeidsmiljø og sykefravær	Pleie og omsorg
22	Kvalitet i grunnskolen	Skole
23	Plan- og byggesaker	Plan og bygg
24	Korttidsopphold i institusjon - tildelingspraksis	Helse og omsorg
25	Samhandlingsreformen	Pleie og omsorg
26	Utskrivningsklare pasienter	Pleie og omsorg

Tabell 10: Utdrag fra forvaltningsrevisjonsregisteret – regelverksetterlevelse 2014 – 2016. Kilde: NKRF.

3. Risiko og vesentlighetsvurdering

3.1. Kommunens økonomi

Kommunen har hatt relativt gode driftsresultater frem mot 2013. Fra 2014 til 2015 har kommunen hatt svakere resultater hovedsakelig på grunn av reduserte inntekter fra blant annet konsesjonskraft. I budsjettet og økonomiplanen legges det fortsatt opp til besparelser og nedskjæringer innenfor sentrale områder som pleie- og omsorg. Dette er tiltak som kommunen har direkte påvirkning på, og er viktige for å imøtekomme de nye økonomiske rammene og skape driftsbalanse. Kommunen påpeker derimot at kommunen vil være avhengig av benytte seg av disponible midler (disposisjonsfond) i både 2016 og 2017.

Kommunestyret har besluttet relativt store investeringsplaner frem mot 2019. Samtidig har kommunen høy lånegjeld som gir store utgifter til renter og avdrag i driften. Kommunen har høyere netto finansutgifter (renteinntekter/renteutgifter) enn sammenlignbare kommuner i kommunegruppen. Rente- og avdragsutgiftenes belastning på driften er på 4 % av driftsinntektene. Generelle risikoer ved investeringer er at de ikke blir gjennomført i samsvar med vedtak, at prosjektorganiseringen ikke sikrer tilstrekkelig gjennomføringskraft og at prosjektene gir overskridelser. Større investeringsprosjekter er avhengig av et godt leverandørmarked slik at anbudsprisene holdes på en forventet nivå, alternativt at det må fremmes budsjettjusteringer etter at tilbudene er mottatt og behandlet. Samlet sett for 2015 var det justerte investeringsbudsjettet (i anleggsmidler) på 44,9 millioner kroner, mens regnskapet viste 36,4 millioner kroner.

Kommunen har relativt store beholdninger av fond. Dette gir en økonomisk sikkerhet mot uventede hendelser og vil være viktig i periode med omstilling.

Kommunen har i sum hatt relativt god økonomi de siste årene, men vil etter vår vurdering ta grep for å holde driftsutgiftene nede i perioden frem mot 2019.

3.2. Kommunens organisasjon

Kommunen har en relativt flat organisasjon som innebærer et stort antall virksomheter som rapporterer til rådmannen. Vi vurderer at kommunen har lagt opp til en hensiktsmessig tilpasning av to-nivåmodellen, der rådmannen har fått et koordinerende ledd på de største tjenesteområdene.

Det planlegges nedskjæringer innen pleie og omsorg, og det er kjent at omstillingsprosessen som har pågått innenfor dette tjenesteområdet i den senere tid, har påvirket sykefraværet negativt. Det forventes derfor at den forestående omstillingsprosessen vil stille store krav til ledere, og det er en risiko for at de ansattes blir mindre tilfredse. Vi mener det derfor er positivt at kommunen har arbeidet aktivt med lederutvikling det siste året, og at det planlegges en fortsatt satsing på lederutvikling på lavere nivåer i kommunen for 2017.

3.3. Kommunens tjenester

De største tjenesteområdene er pleie og omsorg, skole og barnehage. Tekniske tjenester er også et vesentlig tjeneste, og VAR-områdene finansieres gjennom gebyrer.

Kommunen har som uttalt politisk målsetting at eldre skal bo hjemme lengst mulig. Dette innebærer at kommunen prioriterer hjemmetjenester framfor institusjonsplasser. Til tross for dette har kommunen store økonomiske utfordringer innenfor dette tjenesteområdet. Dette skyldes døgnbemannede boliger som har vært svært kostnadskrevende.

Innen skolesektoren ligger kommunen lavere enn de sammenlignbare kommunene når det gjelder driftsutgifter, men kommunen har et høyere behov. Innenfor barnehagesektoren har også kommunen et høyere behov for tjenesten sammenlignet med andre kommuner. Her har kommunens også et noe

høyere utgiftsnivå. Det forventes lavere driftsutgifter i de kommunale barnehagene som følge av nye større barnehager. Dette vil også ha betydning for utmåling av tilskudd til private barnehager. Vi ser at kontroll med tilskudd til private barnehager har vært aktuelle forvaltningsrevisjonsprosjekter i andre kommuner (regelverkssetterlevelse).

I møte med kontrollutvalget er det pekt på at den kommunale boligmassen bør gjennomgås i en egen forvaltningsrevisjon. Dette begrunnes med at man er bekymret for at kommunens boligmasse ikke tilfredstiller krav til boligstandard. Eksempelvis kan mangel på vedlikehold medføre negative helsemessige effekter for leietagerne.

En annen tjeneste som det er forbundet risiko med i norske kommuner, er tjenester knyttet til psykisk helse blant unge. Dette er områder som andre kommuner har gjennomført forvaltningsrevisjon med, og som i tillegg har vært høyt på den nasjonale politiske agendaen. I 2013 kom den daværende regjeringen med et rundskriv om forebyggende innsats for barn og unge, som stadfester at forebyggende arbeid skal sikte på å fremme sunne barn og unge som håndterer framtidige utfordringer og risikoer.

3.4. Etterlevelsesrevisjoner

Forvaltningsrevisjonsregisteret viser eksempler på områder og tjenester som andre kommuner har funnet vesentlige og/eller risikofylte. Dette kan være både fordi tjenesteområdet er omfattende, komplekst eller preget i samfunnsdebatten. Barnevern og flyktninger er eksempler på dette siste.

I kjølvannet av Kommunaldepartementets anbefalinger om styrket egenkontroll ble det iverksatt flere tiltak, bl.a. tok KS hansken og startet et utviklingsarbeid og ga et opplæringstilbud om hva rådmannens internkontroll kunne omfatte. Internkontroll er vidtfavnende og vil i prinsippet omfatte styring, organisering, økonomi, tjenester og etiske sider, herunder gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderinger knyttet til måloppnåelse. Rådmannens internkontroll generelt og avgrensede tema som eksempelvis oppfølging av internkontrollen spesielt, kan være aktuelt.

Gjengangere innen forvaltningsrevisjon er etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser, selvkostkalkyler innen gebyrbelagte tjenester, byggesaksbehandling og etikk/varsling. Alle disse områdene er både vesentlige og risikofylte, særlig da regelverket kan være krevende å etterleve.

Et annet forhold som er relevant for kontroll, er kommunens etterlevelse av informasjons- og påseplikten i forbindelse med bruk av leverandører og entreprenører i byggeprosjekter. Dette vil i så fall dreie seg om kommunens rutiner for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår.

4. Anbefaling vedrørende forvaltningsrevisjon

Den overordnede analysen bygger på informasjon gitt i intervjuer, mottatte styringsdokumenter og selvstendige analyser. Ut fra en samlet vurdering av risiko og vesentlighet, er det noen områder som peker seg ut som særlig aktuelle for framtidige forvaltningsrevisjonsprosjekter. Følgende oppstilling gir en oversikt:

Pkt.	Tema	Tjenesteområde
1	Analyse og ressursgjennomgang av tjenester for funksjonshemmede	Pleie- og omsorg
2	Psykisk helse blant unge	Pleie- og omsorg
3	Forvaltning og vedlikehold av den kommunale boligmassen.	Eiendom

Tabell 11: Oversikt over aktuelle forvaltningsrevisjonsprosjekter i Tynset kommune i perioden 2016 – 2019.