

Overordnet analyse av Oppdal kommune og Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon



INNHold

1	INNLEDNING	3
1.1	Innledning	3
1.2	Hva er forvaltningsrevisjon	3
1.3	Det skal utarbeides en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon	4
1.4	Planen skal baseres på en overordnet analyse	4
2	HVA KAN EN OVERORDNET ANALYSE VÆRE?	5
2.1	Hensikt med analysen	5
2.2	Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?	5
2.3	Produserer kommunen de tjenestene innbyggerne har krav på, og skjer produksjonen på en rasjonell og effektiv måte?	6
2.4	Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?	6
2.5	Har kommunen en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?	7
3	MODELL FOR DENNE ANALYSEN	7
3.1	Mål for virksomheten	8
3.2	Risikofaktorer	8
3.3	Risikovurdering	8
3.4	Risikoreducerende tiltak som er iverksatt	9
3.5	Vesentlighet	9
3.6	Sammenfattende vurdering	9
4	BESKRIVELSE AV OPPDAL KOMMUNE	9
4.1	Politisk og administrativ organisering av kommunen	10
4.2	Sentrale lover og forskrifter som stiller krav til planlegging av kommunens virksomhet	12
4.3	Styringsplaner i kommunen	14
4.3.1	Kommuneplanens samfunnsdel for Oppdal kommune 2010-2025	14
4.3.3	Styringssystem	18
5.	ANALYSE AV OPPDAL KOMMUNE	19
5.1	Politisk styring og generell saksbehandling	19
5.2	Økonomistyring	21
5.3	Administrativ ledelse, stabsavdelingene og fellestjenestene	24
5.4	Tjenesteproduksjon	30
5.5	Bærekraftig utvikling	36
6	PLAN FOR GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREVISJON 2016-2019	39

Oppdal, 22. august 2016

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

Merete Lykken
Revisor

1 INNLEDNING

1.1 Innledning

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

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

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

Gjennom denne bestemmelsen blir forvaltningsrevisjon definert som:

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

1.2 Hva er forvaltningsrevisjon

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

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

- a) *forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger*
- b) *forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området*
- c) *regelverket etterleves*
- d) *forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige*
- e) *beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav*
- f) *resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd*

Kapittel 5 i forskrift om kontrollutvalg inneholder utfyllende bestemmelser om kontrollutvalgets oppgaver ved forvaltningsrevisjon. I følge forskriftens § 9 er det kontrollutvalgets ansvar å påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for

forvaltningsrevisjon. Av departementets merknader til paragrafen framgår det at det i siste instans påhviler kommunestyret å sørge for at det blir mulig for kontrollutvalget å oppfylle forskriftens krav på dette punktet, blant annet ved å stille de nødvendige budsjettmidler til rådighet for kontrollutvalget.

1.3 Det skal utarbeides en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon

Forskrift for kontrollutvalg § 10 lyder som følger:

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

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

1.4 Planen skal baseres på en overordnet analyse

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

I departementets merknader til forskriften sies det at:

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

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

2 HVA KAN EN OVERORDNET ANALYSE VÆRE?

2.1 Hensikt med analysen

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

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

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

De fire forholdene som er beskrevet ovenfor kan 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 kunne motstå trusler avgjøres av dens evne til styring, organisering og ledelse, rutiner og systemer, kultur og holdninger. Dette er indre faktorer som man til en viss grad har muligheter til å kontrollere. I tillegg kommer ytre rammevilkår og ellers andre samfunnsmessige forhold som truer mulighetene til måloppnåelse. Det kan være befolkningsutviklingen, befolkningens alderssammensetning, skatteinntekter, rammetilskuddets størrelse etc.

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

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

2.2 Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?

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

- i hvor stor grad administrasjonen iverksetter vedtak fattet av folkevalgte organer
- sakene som legges fram for folkevalgte organer er tilfredsstillende utredet
- kravene i forvaltningsloven og offentlighetsloven overholdes

- sakene legges fram på en måte som treffer de folkevalgte som målgruppe

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

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

- opplæringsloven
- barnehageloven
- sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- helse- og omsorgstjenesteloven
- barnevernloven
- plan- og bygningsloven
- brann- og eksplosjonsvernloven
- Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg
- Lov om vern mot forurensninger og mot avfall

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

2.4 Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?

Her må risiko- og vesentlighetsvurderingen fokusere på kommunens virksomhet i et 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.

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

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

3 MODELL FOR DENNE ANALYSEN

Bakgrunn for valg av metode

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

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

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

Disse problemstillingene vil gå på tvers av samtlige områder i den kommunale virksomheten. Økonomi og effektivitet med korrekt saksbehandling vil danne grunnlag for de fleste risikofaktorene på tjenestoområdene.

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 risikoreducerende effekt.

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

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

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

Følgende forhold må da beskrives/ behandles i analysen:

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

3.1 Mål for virksomheten

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

3.2 Risikofaktorer

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

3.3 Risikovurdering

Vurdering av konsekvens hvis hendelsen inntreffer:

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

Vurdering av sannsynlighet for at hendelsen inntreffer:

- Hvor sannsynlig er det at hendelsen inntreffer?

3.4 Risikoreduserende tiltak som er iverksatt

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

3.5 Vesentlighet

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

3.6 Sammenfattende vurdering

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

4 BESKRIVELSE AV OPPDAL KOMMUNE

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

- Gjeldene lover og forskrifter
- Vedtak og forutsetninger fra kommunestyret

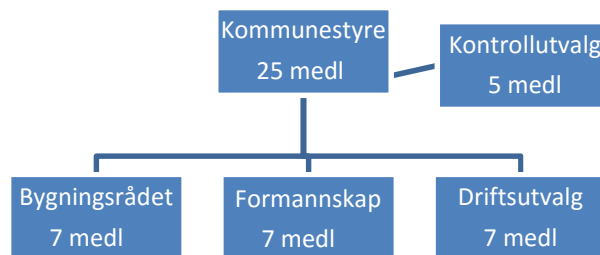
Som utgangspunkt deler vi inn kommunens forvaltning/virksomhet inn i 5 områder (med utgangspunkt i tredelingen i kommunelovens § 1). Målsettinger for de ulike områdene hentes fra lovverket som styrer den kommunale virksomheten og kommunens egne formulerte målsettinger:

1. Politisk styring og generell saksbehandling jfr kommuneloven § 1: funksjonsdyktig kommunalt selvstyre.
2. Økonomistyring
3. Administrativ ledelse

4. Tjenesteproduksjon
5. Bærekraftig utvikling

4.1 Politisk og administrativ organisering av kommunen

Politisk organisering



Andre utvalg:

- Administrasjonsutvalget
- Eldrerådet
- Heimevernsnemnda
- Klagenemnda
- Kommunalt råd for funksjonshemmede
- Koordineringskomiteen
- Valgstyret

Administrativ organisering

Oppdal kommunes administrasjon er organisert i en "flat struktur". Dette er en tonivåmodell med rådmannen som kommunens øverste leder og tjenesteproduksjonen er organisert i 11 enheter. Lederne for enhetene har resultatansvar innenfor hvert sitt område og rapporterer direkte til rådmannen. Ansvarsområdene Utvikling, Lønns- og personalkontor, Økonomikontor IKT og PAS er organisert som stab. Dette betegnes som stab - og støttefunksjoner.

Oversikt over rammeområder i Oppdal:

- Stab – lønn, personal, økonomi, IKT, servicetorg, post, arkiv, sekretariat, utvikling og næring, ordning for tillitsvalgt og hovedverneombud
- Plan og forvaltning
- Helse- og oppvekstforvaltning (ny fra 2016)
- Tekniske tjenester
- Midtbygda og Lønset skole
- Drivdalen skole
- Aune barneskole
- Oppdal ungdomsskole

- Oppdal helsesenter
- Hjemmetjenestene
- Helse og familie
- Kommunale barnehager

Annen organisering av kommunens virksomhet/ tjenester

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

Kommunale foretak (KF):

- Oppdal kulturhus
- Oppdal Distriktsmedisinske Senter

Interkommunale selskap (IKS):

- Interkommunalt arkiv Trøndelag IKS
- Revisjon Fjell IKS
- Kontrollutvalg Fjell IKS
- Midt-Norge 110-sentral IKS
- Nordmøre Interkommunale Renovasjon IKS (NIR)
- Trøndelag Brann og Redning IKS

Interkommunale samarbeid:

- NAV samarbeid med Rennebu
- Barnevern samarbeid med Rennebu, Oppdal er kontorkommune
- Plankontoret (KL § 27) sammen med Rennebu og Meldal, og Rennebu er kontor kommune
- Kemnerkontoret – samarbeid med Sunndal, og Sunndal er vertskommune
- Arbeidsgiverkontrollen – samarbeid med Sunndal kommune fra 1.1.2016, og Sunndal er vertskommune
- Gauldalsregionen (KL § 28), regionalt samarbeid som består av åtte kommuner og Rennebu kommune har sekretariatet for samarbeidet

Heleide aksjeselskap:

- Oppdal Everk AS
- Vitnett AS
- Vekst Oppdal AS inkludert datterselskap
- Oppdal Næringshus AS

Deleide aksjeselskaper:

- Trønderenergi AS – 2,92 %
- Snøhetta Utvikling AS – 33,33 %
- Rosenvik AS – 30,43 %
- Mediehuset Opp – 0,08 %
- Kommunekraft AS – 0,31 %
- Norsk Bane AS – 0,5 %
- Trøndelag Reiseliv AS – 0,96 %
- Midtnorsk Fly og Luftsportssenter AS – 10,5 %

Kommunesammenslåing/samarbeid

Regjeringen vil endre inntektssystemet fra 2017. Det vil bli innført et nytt strukturkriterium som skal gradere frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Dersom det blir vedtak om sammenslåing mellom Oppdal og Rennebu vil Oppdal beholde basistilskuddet på kr 13,2 mill i sin helhet.

I motsatt fall vil omtrent 3,4 mill kr av basistilskuddet falle bort. Ifølge departementets beregninger vil Oppdal få en gevinst på 0,4 mill kr på grunn av endring i de distriktspolitiske elementene i systemet. Samlet systemtap uten kommunesammenslåing er dermed beregnet til omtrent 3,0 mill kr.

Oppdal kommune har vedtatt to økonomiplaner for perioden hvorav en forutsatt at kommunesammenslåing blir vedtatt og en som forutsetter at kommunesammenslåing ikke blir vedtatt.

Temaet utdypes ikke nærmere i denne analysen ettersom saken ikke er ferdig behandlet i begge kommunene. Hvis det ikke blir sammenslåing av Oppdal og Rennebu er det mye som tyder på at det blir økt samarbeide på tjenesteområdene. I denne analysen vil vi hovedsakelig ta utgangspunkt i Økonomiplan 2017-2020 som forutsetter at det ikke blir kommunesammenslåing.

4.2 Sentrale lover og forskrifter som stiller krav til planlegging av kommunens virksomhet

Plan og bygningsloven § 10-1: Kommunal planstrategi

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

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

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

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

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

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

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen.

Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

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

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

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

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

Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer.

Handlingsdelen skal revideres årlig (§11-2).

Kommunelovens (KL) § 44 bestemmelser om økonomiplan:

§44. Økonomiplan.

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

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

§ 48. Årsregnskapet og årsberetningen.

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

4.3 Styringsplaner i kommunen

4.3.1 Kommuneplanens samfunnsdel for Oppdal kommune 2010-2025

DET GODE LIV I EI ATTRAKTIV FJELLBYGD

Oppdal kommune sin viktigste oppgave og målsetting er å legge grunnlag for at innbyggerne skal ha god livskvalitet i fremtida.

Følgende faktorer er avgjørende for hvordan folk opplever livskvaliteten:

- Å oppleve å bo i ei dynamisk og fremtidsretta fjellbygd
- Å oppleve å ha god helse
- Å oppleve å ha trygghet om å få hjelp dersom du skulle trenge det

Oppdal kommune har pekt på tre kritiske suksessfaktorer for å kunne lykkes med å legge grunnlag for at Oppdalingene skal kunne oppleve å ha god livskvalitet fremover:

1. Stedsutvikling
2. Folkehelse
3. Omsorg

Kommuneplanen som består av en samfunnsdel og arealdel gir langsiktige føringer for utviklingen. Samfunnsdelen viser hvilke områder kommunen skal fokusere på de neste 12 årene og hvilke strategiske mål kommunen skal strekke seg etter. Arealdelen viser hvilke byggetiltak som kan tillates i ulike områder.

Fra kommuneplanen – samfunnsdel for Oppdal kommune:

1. STEDSUTVIKLING – utvikling av ei attraktiv fjellbygd

Kommuneplanen formulerer 7 overordna områder der målet er ei utvikling som gjør at Oppdal er ei attraktiv fjellbygd:

1. Oppdal sentrum:

Oppdal sentrum er motor for utviklingen i hele kommunen, og å utvikle et sterkt, attraktivt, konsentrert, estetisk og universelt utformet sentrum er nøkkel for å få vekst. Satsingsområder som skal følges opp er tettere og mer kompakt sentrum, redusere behov for transport, utslipp av klimagasser samt beholde et samlet og attraktivt sentrum til glede både for bygdefolket og tilreisende.

2. Kretsene:

Oppdal er, og skal fortsatt være ei levende bygd med liv og røre i alle kretser og grender. Det er viktig i denne sammenheng at en får et riktig skole-/barnehagetilbud og tjenestetilbud som skaper sosial samhörighet for de som bor i disse områdene. Det er nødvendig at det sikres areal for attraktive boligtomter i kretsene. videreutvikles.

3. Attraktive og mangfoldige boligområder:

Trendene for utvikling framover tilsier at befolkningen vil øke mest i sentrum, og det

er her presset på areal er størst fremover. Nye boligområder bør av hensyn til å redusere transportbehov ligge innenfor gangavstand til skole og sentrumsfunksjoner. I sentrum skal en legge til rette for mer konsentrert utbygging

4. Nye produksjons- og kompetansearbeidsplasser:

Kommunen vil bidra ved å være med i å tilrettelegge byggeklare næringsarealer, næringshage for å etablere, legge til rette for knoppskyting og å satse på entreprenørskap hos unge og innvandrere

5. Kompetanse

Kommunen ønsker å tilby et godt undervisningstilbud til sine barn og unge. Det er viktig å få i stand desentralisert høyere utdanning innen skole, helse, reiseliv og tekniske fag.

6. Bærekraftig og lønnsom reiseliv

Gode naturgitte, kulturelle og menneskelige ressurser er bærebjelkene i reiselivet i Oppdal. Det er gjennomført store grunnlagsinvesteringer for nye etableringer. Kommunen og reiselivsnæringa må derfor gå sammen om å utvikle en reiselivsstrategi for å sikre vekst.

Gode kommunikasjonsmuligheter er også viktig for å kunne bo i Oppdal og arbeide i byen. Kommunen vil derfor arbeide for at en fremtidig bane for høyhastighetstog skal gå gjennom og stoppe i Oppdal.

7. Fritidsboliger

Fritidsinnbyggerne er viktig for næringslivet og servicetilbudet i kommunen. Det er derfor viktig å tilrettelegge for at flere fritidsboliger kan bygges. Det er viktig å kunne tilby forskjellige typer tomter og områder med ulike kvaliteter og beliggenhet.

2. FOLKEHELSE – forebygge mer for å reparere mindre

Kommunen formulerer 7 overordna områder der målet er å forebygge mer for å reparere mindre, og vil derfor fokusere på forebyggende og helsefremmende arbeid. Målet er å skape gode forutsetninger for at alle skal kunne ta ansvar for egen helse.

1. Gode levevaner:

Oppdal kommune skal bidra til å fremme gunstige levevaner hos barn og ungdom. Sunt kosthold og drikkevaner, fysisk aktivitet og røykfritt samfunn vil ha positiv betydning for den fremtidige folkehelsen. Samarbeid med næringslivet om plassering og profilering av sunne matvaner i butikkene kan være et tiltak.

2. Økt fysisk aktivitet

Fysisk aktivitet gir god helsegevinst der 30 minutter av moderat karakter daglig for voksne og 60 minutter for barn er anbefalt.

Utbygging av gang- og sykkelveger og turløyper er derfor viktig. Samfunnsøkonomisk forskning viser at nytten av gang- og sykkelvegnettene trolig er 4-5 ganger større enn kostnadene.

3. Gode boforhold

Trygge boforhold, bolig for alle og tilgang på grøntområder/turområde/gode leke-

arealer er positive helsefaktorer. Målet er at alle skal kunne bo i en nøktern bolig tilpasset sine behov i et godt bomiljø. Oppdal kommune må spesielt arbeide videre med å gi bedre botilbud til yngre funksjonshemmede.

4. Skole og arbeid for alle

Det er et mål å legge til rette for at alle gjennomfører videregående skole fordi dette åpner mulighetene videre til deltakelse i arbeidslivet. Det er påvist sammenheng mellom utdanning, tilfredsstillende inntekt og god helse.

5. Gode oppvekstkår for barn og unge

Å gi barn og unge gode levekår gir gode effekter i tiår fremover. Helsestasjonene, barnehagene og skolene har en særlig posisjon i det helsefremmende arbeidet da de møter alle barn på et tidlig tidspunkt.

6. Godt ytre miljø og sikkerhet

Gjennom arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, skal innbyggerne sikres et godt og sikkert ytre miljø.

7. Sammen om folkehelsen

Det er et mål å oppnå systematisk, forpliktende og helhetlig folkehelsearbeid. Skal det lykkes, må mange aktører i samfunnet mobiliseres. I denne sammenhengen er den fysiske og psykiske helsa like viktig. Et nytt og samhandlende virkemiddel i dette arbeidet er utvikling av frisklivssentral.

3. OMSORG – bidra til at den enkelte kan leve et trygt, meningsfullt og mest mulig selvstendig liv

Kommunen formulerer 6 overordnede områder der målet er å bidra til at den enkelte kan leve trygt, meningsfullt og mest mulig selvstendig liv.

1. Omsorg er å skape mest mulig helse

Fysisk god trening og aktivitet skal være en del av alle omsorgstjenester. Å legge til rette for at alle skal kunne delta i samfunnet ved universell utforming, ordninger for å kunne delta og oppleve kultur, må også prioriteres.

2. Universell utforming

Alle skal kunne delta i samfunnet på likeverdige vilkår, uavhengig av funksjonsevne og ressursstyrke.

3. Økonomisk trygghet

Økonomisk trygghet er avgjørende for opplevd livskvalitet og helse. Langtidsmottakere av sosialhjelp må få en raskere utredning og kommer over på mer stabil økonomisk situasjon, som for eksempel uførhetstrygd.

4. Beste effektive omsorgsnivå og næromsorg

Vi (kommunen) må forberede oss på at antall eldre som trenger omsorgstjenester i framtida øker. Vi må få på plass forebyggende tiltak, forberede en gradvis utbygging

av tjenestetilbudet, investere i omsorgsboliger og utnytte ny omsorgsteknologi. Å få på plass nødvendig bemanning vil kanskje bli den største utfordringen

5. Rammebetingelser og interkommunale løsninger

Kommunen må sikre sine medarbeidere muligheter til å møte brukerens og pårørendes behov ved å utøve skjønn samtidig som lovens vedtakskrav følges. Interkommunale løsninger på tvers av kommune-/fylkesgrensene kan gjøre tjenestene mer robuste til å takle fremtidens utfordringer.

6. Frivillig innsats

Kommunen må støtte og tilrettelegge for et sterkere frivilling engasjement og sørge for økt ansvar for pårørende gjennom økonomisk finansiering av avlastende tiltak.

4.3.2 Andre planer

Kommuneplanen er det øverste leddet i plansystemet, og gir langsiktige føringer for utviklingen. Kommuneplanen består av samfunnsdel og arealdel. Samfunnsdelen viser hvilke områder kommunen skal fokusere på de neste 12 årene. Arealdelen viser hvilke byggetiltak som kan tillates i ulike områder.

Handlingsplanen inneholder delmål til kommuneplanen og økonomiplan for de 4 neste årene, samt tiltaksplan fra enhetene. Den rulleres årlig, og gjennomføring av tiltak kommer i årsbudsjetter.

Årsbudsjett og tiltaksplan for utviklingsarbeidet. Delmålene fra handlingsprogrammet er gjengitt her. Det er dessuten i tilknytning til delmålene satt opp resultatmål for budsjettperioden og en beskrivelse av ansvar og tidsrom for gjennomføring, budsjettdekning / ressursbruk.

Årsmelding som inneholder regnskapsinformasjon og årsmelding for de enkelte driftsenhetene. **Årsrapporten** for driftsenhetene beskriver oppgaver og målsettinger for enheten, ressursinnsats, resultatvurdering (i forhold til delmålene i tiltaksplan) og innspill til videre utvikling av enheten.

Tertialrapporter med forklaringer til budsjettavvik og oppstilling av delmålene/resultatmål med eventuell vurdering av resultatoppnåelse. Fra 1. tertial 2005 er også rapportering av politiske vedtak og iverksetting/gjennomføring inntatt som en del av tertialrapporten.

Planene **utarbeides** slik kommunelovens §§ 44 og 45 bestemmer. Dessuten har kommunen et politisk forankret økonomireglement som regulerer administrative og politiske prosesser mht planverket.

Andre planer:

Kommunen har i tillegg andre vedtatte planer som ikke er nevnt her.

4.3.3 Styringsystem

Oppdal kommune har innført **resultatledelse** som verktøy for styring og utvikling. Det betyr at kommunen har fokus på resultat som måles og dokumenteres. Kommunen har valgt tre kritiske suksessfaktorer som beskriver hva kommunen må lykkes med for at innbyggerne skal oppleve høy livskvalitet og det er folkehelse, omsorg og stedsutvikling.

Resultatledelse i Oppdal kommune skal:

- Baseres på mål og resultat
- Sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak
- Sikre etterlevelse av lover og forskrifter
- Baseres på risikostyring og kontinuerlig forbedring
- Sikre effektive arbeidsprosesser og riktig ressursanvendelse
- Sikre læring, forbedring og innovasjon

Kommunen må ha gode tjenester, orden på økonomien og ansvarsbevisste medarbeidere for å lykkes. Derfor er livskvalitet, brukere, økonomi og medarbeidere valgt som fokusområder for resultatledelsen av organisasjonen.

Internkontroll er en integrert del av resultatledelse. God internkontroll bidrar til at organisasjonen når mål, overholder lover, vedtak, økonomiske rammer og interne rutiner, for slik å forebygge styringssvikt, feil og mangler.

Balansert styring med **målekart**

Målekartene angir mål og skal fortelle hvilke kritiske suksessfaktorer som kommunen må lykkes med for å bli gode på fokusområdene.

I tillegg til måleindikatorer benyttes analyse av **nøkkeltall** knyttet til samfunnsutviklingen og tjenesteproduksjonen.

Bruker-, innbygger- og medarbeiderundersøkelser

Spørreundersøkelser er et sentralt verktøy for å utvikle kvaliteten i kommunens tjenester. Det skal gjennomføres medarbeiderundersøkelser hvert annet år, og brukerundersøkelser på tjenestesteder årlig eller hvert annet år.

Resultatledelse vektlegger en balansert styring mot mål i form av målt kvalitet og opplevd kvalitet. Det er derfor avgjørende at styringsnivåene gir tilbakemelding på resultatet fra undersøkelser til de det gjelder og at resultatene følges opp.

Styringsdialog og resultatsamtale

Dette er en dialog om måloppnåelse og resultatoppfølging og derfor et sentralt element i resultatledelse. En dialog på våren tilknyttet resultatrapport og årsmelding, og en på høsten i forbindelse med utarbeidelse av mål og budsjett.

5. ANALYSE AV OPPDAL KOMMUNE

5.1 Politisk styring og generell saksbehandling

Funksjonsdyktig kommunalt selvstyre (kommuneloven § 1):

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

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

Kommuneloven § 23: *Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.*

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.

2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Mål for politisk styring og saksbehandling i virksomheten:

Hentet fra Kommuneplan 2010 – 2025 og Handlingsplan 2017 - 2020

Handlingsplanen for 2017-2020: Resultatledelse i Oppdal kommune skal:

- Baseres på mål og resultat
- Sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak
- Sikre etterlevelse av lover og forskrifter
- Baseres på risikostyring og kontinuerlig forbedring
- Sikre effektive arbeidsprosesser og riktig ressursanvendelse
- Sikre læring, forbedring og innovasjon

Risikofaktorer:

- Politikerne er som regel prisgitt saksvurderinger utført av administrasjonen. Risiko for mangelfulle beslutningsgrunnlag for politikerne avhenger av saksbehandlerens kompetansenivå som blant annet kjennskap til lovverk, erfaring, vurderingsevne og egne holdninger og verdier
- Kapasitet og tid kan også få avgjørende betydning for kvaliteten på saksframleggene.
- Politiske vedtak blir ikke iverksatt
- Vedtak blir gjort administrativt – men skulle vært behandlet i politisk organ.

Risikovurdering:

Konsekvenser hvis:

- Andre vedtak ville blitt gjort om beslutningsgrunnlaget hadde vært utredet grundigere
- Manglende likebehandling
- Viktige vedtak ikke blir iverksatt og det ikke rapporteres om dette

Sannsynlighet:

- Ved nytilsettinger
- Flere saksbehandlere med erfaring og kompetanse danner et fagmiljø som bidrar til redusert sannsynlighet for at saksbehandlingen blir mangelfull.
- Området er regulert av en mengde lover og forskrifter som bidrar til å redusere sannsynligheten for at saksbehandlingen blir mangelfull.
- Gjennomført forvaltningsrevisjon på området som har bidratt til synliggjøring av forbedringstiltak i forbindelse med saksbehandling for planmiljø- og byggesaker. Rapport: *Kvalitet på saksbehandlingen* ble behandlet i kommunestyret sak 06/66 og fulgt opp av Revisjon og kontrollutvalget i 2007.

Risikoreduserende tiltak:

- Oppdal kommune er organisert etter en tonivå-modell med 11 virksomheter som etter revisjon sin vurdering fungerer godt.
- Vedtatt delegasjonsreglement av kommunestyret
- Vedtatt økonomireglement av kommunestyret
- Rutiner for tilbakerapportering (rundskriv: 3/2005 behandlet i f-skap 09.06.05). Det er tilbakerapportering på 3 områder. Det er avviksrapportering for driftsbudsjettet, status for resultatoppnåelse i f t tiltaksplanen og status for oppfølging av politiske vedtak.
- Etablert et system for oppfølging og gjennomføring av vedtak i kommunestyret
- Vedtak kan sendes til fylkesmannen hvis et mindretall krever dette.
- Gjennomført forvaltningsrevisjon 2006: kvalitet på saksbehandlingen
- Gjennomført forvaltningsrevisjon 2015: Byggesaksbehandling

Vesentlighet:

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

KONKLUSJON:

Kvaliteten på saksbehandlingen i kommunen vil generelt være et område for forvaltningsrevisjon. Oppdal kommune har etablert rutiner for rapportering og

iverksetting slik at dette ikke peker seg ut spesielt i denne perioden. Det er også gjennomført forvaltningsrevisjon på området, og rådmannen har fulgt opp revisjonens anbefalinger.

En forvaltningsrevisjon med tema «enkeltvedtak etter forvaltningsloven» vil kunne være aktuell. Spesielt med tanke på at innbyggernes rettssikkerhet blir ivaretatt vil det være viktig at rutiner og kompetanse til å fatte enkeltvedtak innen områdene barnevern, helse- og omsorg og skole er på plass. Å gjennomføre en forvaltningsrevisjon med dette som tema synes å være viktig.

5.2 Økonomistyring

Oppdal kommune benytter seg av styringssystemet Resultatledelse. Det betyr at kommunen har fokus på resultater som måles og dokumenteres.

Kommunestyret tildeler enhetene midler gjennom rammebevilgninger. Rådmannen fastsetter detaljbudsjett for hvert ansvarsområde og hvert investeringsprosjekt i samsvar med de målsettinger, forutsetninger og bevilgninger som kommunestyret har fastsatt for det enkelte ansvarsområde og investeringsprosjekt.

Økonomistyring innebærer at enhetene styrer aktiviteten etter bevilgede rammer gitt av kommunestyret. God økonomistyring forutsetter at informasjonen om forbruk av midler og inntekter er så å jour som mulig. Regnskapsinformasjonen må være forståelig for de som er ansvarlig for budsjettkontrollen. Det må være rutiner for hvordan avvik fra budsjettet skal håndteres.

Kommunen har vedtatt økonomireglement

Mål for økonomistyringen i Oppdal kommune:

Handlingsplanen for 2017-2020: Resultatledelse i Oppdal kommune skal:

- Baseres på mål og resultat
- Sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak
- Sikre etterlevelse av lover og forskrifter
- Baseres på risikostyring og kontinuerlig forbedring
- Sikre effektive arbeidsprosesser og riktig ressursanvendelse
- Sikre læring, forbedring og innovasjon

Kommunestyret må ha sikkerhet for at det ikke brukes mer penger til hvert formål enn det som er bestemt. Store avvik vil bety at politiske prioriteringer neglisjeres, og at man drar med seg økonomisk etterslep som gjør det vanskelig å planlegge økonomien.

I analysen er det budsjettområdene som ligger under rådmannens kontroll som tas med. Oppdal kulturhus KF, Oppdal Distriktsmedisinske senter KF, kirkelig fellestid, politisk styring/kontroll og tilleggsbevilgningsreserven holdes utenfor.

For driftsbudsjettet måles regnskapet gjennom året opp mot periodisk budsjett, og ved slutten av året opp mot årsbudsjett før slutføring mot disposisjonsfond. Alle investeringsprosjekt som ikke er avsluttet på telletidspunktet tas med i beregningen. Et prosjekt har overskridelse dersom regnskapsførte utgifter er større enn bevilget utgiftsramme på telletidspunktet.

Kommunen har ikke økonomisk vinning som mål. Det er derfor ikke fornuftig å ha som mål at mest mulig penger skal legges til side. I stedet må man sette finansielle mål som sikrer en bærekraftig utvikling der man ikke sender regningen til etterkommere.

Risikofaktorer:

- Manglende fokus på budsjettdisiplin
- Manglende forståelse av regnskapsrapportene for budsjettansvarlige
- Manglende rutiner for informasjon og rapportering om overskridelser og inntektssvikt
- Forsinkelse mht attestering, anvisning og registrering av bilag
- Manglende rutiner for tidlig nok iverksetting av tiltak for å få budsjettet i balanse
- Manglende overholdelse av innkjøpsrutiner, innkjøpsavtalen og brudd på lov om offentlige anskaffelser
- Manglende rutiner for innsending av refusjonskrav og søknader om mulige støtteordninger
- Feil beregning av brukerbetalinger
- Manglende rutiner for fakturering og manglende purrerutiner
- Presentasjon av tertialrapporteringen og årsregnskap gir et feil uttrykk for kommunens resultat og stilling
- Manglende kompetanse i forhold til å registrere og kreve kompensasjon for merverdiavgift
- Gjennom rammebudsjettering skjer ofte en framskriving med prosentvise påplussinger eller beskjerper av rammer som er gitt tidligere år.

Risikovurdering:

Konsekvenser hvis:

- 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 grunnlaget for handlinger
- Regnskapet ikke er à jour, særlig i forbindelse med tertialrapportering til politikerne og ved årsavslutningen. Politikerne vil få mangelfulle opplysninger om situasjonen på tidspunkt da det burde vært iverksatt tiltak for å holde budsjetter.
- Det gjøres innkjøp som ikke er i henhold til kommunens innkjøpsavtale eller lov om offentlige anskaffelser. Kan føre til dyrere innkjøp og i særlige tilfeller av brudd på lov om offentlige anskaffelser kan kommunen bli erstatningspliktig

- Det er mange muligheter for tilskudd og refusjoner. Om disse ikke benyttes faller inntektsgrunnlag bort
- Forsinkelser i dokumentflyten (bilagsflyten) kan innebære at tiltak for å rette opp den økonomiske situasjonen kommer for sent
- Feil beregning av brukerbetaling har stor betydning for den enkelte bruker, men har normalt liten betydning for kommunens økonomi.

Sannsynlighet:

- At alle innkjøperne ikke alltid har fokus på overholdelse av budsjett
- Innkjøpsavtalen er omfattende og vanskelig å ha full oversikt over. Sannsynlig at mindre innkjøp blir foretatt lokalt og utenfor avtalen
- Budsjettansvarlige har god erfaring og det er derfor lite sannsynlig at avvik ikke blir oppdaget
- Ved store anskaffelser og investeringer vil normalt innkjøpsreglene bli fulgt, men om det ikke skjer kan det bety store konsekvenser
- Feil beregning av brukerbetaling.
- Det er innarbeidet gode rutiner for bilagsflyt og ajourhold av regnskapet

Risikoreduserende tiltak:

- Gode og kjente rutiner for budsjettbehandling, håndtering av kjøp og salg av varer og tjenester, registrering, regnskapsrapportering og behandling av investeringer i økonomireglementet som er vedtatt av kommunestyret
- Et godt og brukervennlig økonomisystem med gode rapporteringsmuligheter.
- Gode rutiner for tertialrapportering som ser ut til å følges opp av enhetene
- Kommunen er tilsluttet fylkeskommunens innkjøpsavtale
- Oppdatert fylkesavtale er tilgjengelig via internett
- Gjennomført forvaltningsrevisjon av innkjøpsavtalen i 2004 og 2007
- Gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens selvkostberegninger i 2004
- Etablert egen stilling som prosjektansvarlig som har ansvar for tilrettelegging og anbudsprosesser av bygge- og anleggsprosjekter i kommunen

Vesentlighet:

Økonomistyring omfatter hele kommunens virksomhet og vil derfor ha betydning for effektiv drift og god utnytting av ressursene. Å ha en økonomistyring som fungerer er derfor svært vesentlig.

Konklusjon:

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

Det foretas 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 fremgangsmåter 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 år har det vært registrert mange tilfeller hvor offentlige virksomheter har kommet i fokus på grunn av uheldige omstendigheter i forbindelse med offentlige anskaffelser. Det avdekkes stadig brudd på det offentlige innkjøpsregelverket og slike brudd har i flere tilfeller vært knyttet opp mot korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet rettet mot offentlige virksomheter. I tillegg til risikoen for å bli utsatt for økonomiske misligheter, kan nå også offentlige innkjøpere bli ilagt straffegebyr for anskaffelser som ikke har fulgt innkjøpsregelverket.

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

Med bakgrunn i dette vil overholdelse av lov om offentlige anskaffelser med forskrifter være et område for forvaltningsrevisjon.

Det ble gjennomført forvaltningsrevisjon i 2010 på *vare- og tjenestekjøp utenom Rammeavtalene*, og i 2007 *Etterlevelse av innkjøpsavtalen*

For mange tjenester skal brukerne ikke betale mer enn hva det koster å levere tjenestene. Kommunal og regionaldepartementer har fastsatt retningslinjer for hvordan selvkost skal beregnes. Siden forrige forvaltningsrevisjon (2004) av selvkost på VAR - området er det utgitt nye retningslinjer. Det er også aktuelt å foreta forvaltningsrevisjon av selvkostberegninger av betalingsberegningene på andre tjenesteområder som er prislagt, for eksempel gebyrer for byggesaksbehandling og kart- og oppmåling.

Forslag til prosjekter i forvaltningsrevisjon:

- Vare- og tjenestekjøp utenom rammeavtalene: Bygge- og anleggsarbeider
- Kommunens beregninger av gebyrer for kart- og oppmåling og/eller byggesak

5.3 Administrativ ledelse, stabsavdelingene og fellestjenestene

Oppdal kommune har innført resultatledelse som verktøy for styring og utvikling.

Mål for virksomheten:

Se kapittel 4.3.1 Kommuneplan 2010 – 2025.

Handlingsplan 2017-2020:

Handlingsplanen tar utgangspunkt i gjeldene Kommuneplan som har 4 fokusområder:

- Livskvalitet
- Brukere

- Medarbeidere
- Økonomi

Ut fra Handlingsplanen blir så årsbudsjett med enhetsvise målekart utarbeidet og godkjent i kommunestyret. Målekart utformes ved medvirkning og dialog mellom ansatte, ledere og politikere.

Gjennom kommuneplanprosessen for 2010-2025 er det fastsatt følgende struktur på kommunens overordna målekart:

	FOKUSOMRÅDE	MÅL	KRITISKE SUKSESS-FAKTORER	MÅLE-INDIKATORER	MÅLE-METODE	AMBISJONS-NIVÅ
SAMFUNN	LIVSKVALITET	Det gode liv i ei attraktiv fjellbygd	Stedsutvikling Folkehelse Omsorg			
ORGANISASJON	BRUKERE	Gode tjenester				
	ØKONOMI	God økonomistyring				
	MEDARBEIDERE	Best i lag				

Rapportering i målekartet skjer på bakgrunn av registreringer av resultater og systematisk bruk av spørreundersøkelser rettet mot innbyggere, brukere og ansatte. Tidspunkt for rapportering varierer for ulike styringsgrupper.

Enkelte rapporteres i forbindelse med tertialrapporter, mens andre rapporteres årlig i forbindelse med årsberetning.

Rådmannen har innarbeidet mål og indikatorer for samfunnsdimensjonen – livskvalitet og for organisasjonen hva gjelder opplevd og målt tjenestekvalitet, medarbeidertilfredshet og økonomi. Målene på kommunenivået, vil være å finne igjen i enhetens målekart som er den del av årsbudsjettet.

Sentrale mål som inngår i Oppdal kommune sitt målekart er:

A. Stedsutvikling:

Kommunen har som overordnet mål at Oppdal skal kjennetegnes som ei attraktiv fjellbygd. Livskvalitet skal prege kommunens virksomhet og stedsutvikling er en av nøklene for å få dette til.

Sentrale utfordringer i planperioden 2017-2020:

- Ferdigstillelse av et attraktivt sentrum etter omleggingen av E6 og i henhold til vedtatt reguleringsplan
- Tilgjengelighet, skilting i sentrum
- Arbeide videre med varslet kommunereform

B. Folkehelse:

Satsing på folkehelse, forebygging og tidlig innsats er fundament i kommunens utforming av bærekraftige tjenester overfor barn, unge og eldre.

Kommuneorganisasjonen skal være handlekraftig og vise evne til omstilling.

Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse. Folkehelsearbeidet skal bygge på fem grunnleggende prinsipper:

- Utjevne sosiale helseforskjeller
- Helse i alt vi gjør
- Bærekraftig utvikling
- Føre-var-prinsippet
- Medvirkning

Sentrale utfordringer i planperioden 2017 – 2020:

- Implementering av forpliktende tverrfaglig samarbeid og samhandling som arbeidsform for å sikre helhetlige tjenester, effektiv ressursbruk og framtidsrettede løsninger.
- Sikre universell utforming i utbyggingsområder som ivaretar og fremmer folkehelsa
- Helsefremming i hele befolkningen

Enhetene vil fortsette å arbeide med disse utfordringene i planperioden:

- Tilrettelegge for økt fysisk aktivitet gjennom planlegging og utforming av skolegårder, utelekeplasser i barnehagene, friområder og sosiale møteplasser i sentrum
- Stimuler til utvikling av sosiale nettverk for selvhjelp og mestring i krevende livssituasjoner.
- Gjennomføre tiltak som bidrar til åpenhet og kunnskap om psykiske lidelser
- Begrense inntak av alkohol og andre rusmidler
- Styrke utsatte gruppers muligheter til å få innpass på arbeidsmarkedet
- Tilrettelegge for at flest mulig kan planlegge sin alderdom, mestre hverdagen og dermed bo hjemme lengst mulig
- Bidra til at foreldre opplever trygghet i foreldrerollen, blant annet gjennom en felles plan for foreldremøter fra barnehage til videregående skole
- Heve kompetanse innenfor barnehage og helsestasjon til tidlig inngripen overfor gravide og småbarnsforeldre i forhold til vansker knyttet til psykisk helse, rus og vold i nære relasjoner.

Rådmannen forventer at utfordringene innarbeides og gjenspeiler seg i enhetenes målekart.

C. Omsorg:

Alle skal kunne delta i samfunnet på likeverdige vilkår, uavhengig av funksjons- evne og ressursstyrke. Når personer har behov for ekstra bistand og omsorg i ulike faser i livet, er kommunen pålagt å stille opp.

Sentrale utfordringer i planperioden 2017-2020:

- Implementering av forpliktende tverrfaglig samarbeid og samhandling som arbeidsform for å sikre helhetlige tjenester, effektiv ressursbruk og framtidsrettede løsninger
- Hverdagsmestring og hverdagsrehabilitering
- Kapasitetsutvidelse av demensomsorgen
- Tilpassede boliger til yngre brukere med ulike behov
- Bistand og tilrettelegging til yngre brukere med særskilte behov i forhold til både aktivisering, sysselsetting
- Styrking av det boligsosiale arbeidet

Oppdal kommune skal i tjenesteytingen arbeide etter to prinsipper:

- Tidlig innsats
- Samhandling og forpliktende tverrfaglig samarbeid

D. Brukere av tjenestene

Rådmannen har vurdert de kritiske suksessfaktorene for å lykkes med gode tjenester til brukerne. Med bakgrunn i måloppnåelse, nøkkeltall og politiske føringer har rådmannen definert følgende sentrale utfordringer i planperioden 2017 – 2020:

- Fornye, forenkle og forbedre forvaltningen for innbyggere og næringsliv med digitale tjenester
- IKT – systemene må fungere for tjenesteområdene, og kvaliteten på den tekniske infrastrukturen må ha kapasitet til å håndtere kompleksiteten og veksten
- Utvidelse av dagtilbudet til personer med demens som bor hjemme
- Faglig omstilling med større vekt på tidlig innsats, rehabilitering og aktiv omsorg
- Samlokalisert bokollektiv for mennesker med utviklet demenssykdom
- Omsorgsboliger for unge omsorgstrengende med behov for praktisk bistand

E. Medarbeidere

Satsingsområdene for kommunens arbeidsgiverpolitikk er nedfelt i arbeidsgiverstrategien for Oppdal Kommune:

- Godt arbeidsmiljø
- Systematisk nærværarbeid
- Gode utviklingsmuligheter
- Nytenking og innovasjon for å møte omstillingsbehov
- Heltidskultur

F. Økonomi

Overordnet mål for økonomi

Kommunen har som mål å ha god økonomistyring.

Styringsdokumenter: Kommuneplan, handlingsplan og økonomiplan

Budsjett

Eierskapsmelding

Årsmelding, årsrapport og årsregnskap

Tertialrapporter

Reglement:

Reglement vedtatt av kommunestyret:

Reglement for formannskap og utvalgene

Reglement for godtgjørelse til folkevalgte

Reglement for kommunestyret

Delegeringsreglement for Oppdal kommune

Rådmannens delegeringsreglement

Økonomireglement

Kommunen har også andre planer og reglement som ikke er gjengitt her.

Økonomiplan for perioden 2017-2020

Kommunesektoren i Norge er i en endringsprosess og for Oppdal kommune er det en prosess med Rennebu kommune om sammenslåing. Ettersom utfallet av prosessen ikke var kjent under utarbeidelsen av økonomiplan for perioden 2017-2020 er det utarbeidet to planer. Likevel er det felles forutsetninger som er uavhengig av en kommunesammenslåing. Det er ikke avgjort pr i dag så vi ser videre på felles forutsetninger for perioden.

- Vekst i frie inntekter forutsetter en befolkningsøkning på 30 – 40 personer i året
- For skatt på inntekt og formue er det lagt inn en generell realvekst på 0,5 % hvert år i planperioden
- For rammetilskuddet er det lagt til grunn en realvekst på 0,5 % hvert år i planperioden.
- Kraftinntektene er redusert på grunn av lavere priser på kraftmarkedet. Fortjenestemarginene antas å være lave i perioden.
- Konesjonskraft og Drivkraft er nedjustert siden forrige periode på grunn av lavere priser i markedet.
- Kommunen mottar konsesjonsavgift som skal avsettes til et fond som nyttes til utbygging av næringslivet i distriktet.
- Eiendomsskatten vil ikke endre seg vesentlig i perioden
- Andre generelle statstilskudd
- Styringsrenten er lav og kommunen har sikret ca 50 % av lånemassen med fastrente.
- Det er lagt til grunn akjeutbytte på 2 mill kr i perioden.

Store investeringer i perioden:

- Rehabilitering kommunale offentlig bygg og boliger kr 12 000 000
- Bofellesskap for demente kr 45 400 000
- Luvegen 9 kr 10 900 000

Risikofaktorer

- Manglende ressurser til å settes seg inn i kommunens rammevilkår kan gi feil beslutningsgrunnlag
- Skifte av nøkkelpersonell gir manglende helhetlig kunnskap om organisasjonen
- Manglende arenaer for kommunikasjon mellom rådmann og enhetsledere
- Manglende kunnskap om arbeidstakerrettigheter når det gjelder medbestemmelse og kjennskap til lovverk angående personalforvaltning
- Manglende kunnskaper om hvilke interne tjenester som er hensiktsmessig. De interne tjenestene kan være sårbare hvis viktig kompetanse besittes kun av en person og kan vanskelig erstattes på kort sikt.
- Manglende ressurser og rutiner i å motta henvendelser og gi god informasjon til innbyggerne
- Manglende rutiner/ressurser/kunnskap i sekretariatet
- Omorganiseringer, begrensede ressurser og nedskjæringer legger et stort press på ledelse og medarbeidere med hensyn på å utnytte tildelte ressurser på en god måte
- 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
- Mangel på riktige virkemidler til næringsutvikling. Feil prioriteringer og bruk av fondsmidler. Virkemidlene har ikke tilsiktet virkning på grunn av manglende oppfølging og evaluering.

Risikovurdering

Konsekvenser hvis:

- Manglende helhetlig oversikt
- Sviktende etisk standard blant ansatte kan få store konsekvenser for innbyggernes tillit til kommunen
- Manglende samspill med ansatte og ansattes fagorganisasjoner
- Det er misfornøyde brukere
- En ikke klarer å erstatte vesentlig og nødvendig kompetanse raskt
- Manglende og feil bruk av ressurser til viktige tiltak vil ha store konsekvenser for målsettinger om næringsutvikling

- 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.

Sannsynlighet:

- Medarbeidere med god integritet.
- Vedtatt etiske retningslinjer og retningslinjer for varsling.
- Stabilitet blant nøkkelpersonale betyr liten sannsynlighet for at uheldige hendelser skal oppstå, mens utskiftninger øker sannsynligheten for uheldige konsekvenser.
- Innarbeidet administrativ organisering innebærer mindre sannsynlighet for uheldige hendelser.

Risikoreduserende tiltak:

- Administrasjonen har regelmessige ledermøter
- En oversiktlig organisasjon med gode muligheter til samspill mellom ledelse og ansatte/ansattes organisasjoner
- Lang erfaring og god kompetanse i stabsavdelingene, sekretariatet og servicetorget (førstelinjetjeneste)
- Egen stilling som omfatter personalforvaltning
- Etablerte rutinebeskrivelser og retningslinjer
- Utarbeidet og vedtatt etiske retningslinjer
- Gjennomført forvaltningsrevisjon med fokus på etikk

Vesentlighet:

Dette området er av vesentlig betydning for hvordan hele organisasjonen fungerer. Dårlig ledelse, svikt i rutinene og manglende kompetanse her vil kunne påvirke kvaliteten på tjenestene ellers i organisasjonen.

Konklusjon:

Stabilitet blant nøkkelpersonale og gode rutiner betyr liten sannsynlighet for at uheldige hendelser oppstår. Oppdal kommune har etablert styringssystemet Resultatledelse. Oppdal kommune er en forholdsvis liten kommune og innenfor enkelte områder blir kommunen sårbar for tap av kompetanse ved at enkeltpersoner slutter eller blir sykmeldt.

5.4 Tjenesteproduksjon

Generelt

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

Målsettinger for de ulike tjenesteområdene er nedfelt i lovverket.

I tillegg er det i Handlingsplanen 2017 – 2020 fremhevet sentrale utfordringer i planperioden.

Grunnskolen:

Opplæringslovens formålsparagraf vil være rettesnor for skolens 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.

Opplæring 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 og kjem til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til og utvikla 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 fremja demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

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

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

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

Barnehager:

Barnehagens formål uttrykkes i barnehagelovens § 1:

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barna behov for omsorg og lek, fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.

Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanetisk 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 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 omsorgstjenesten:

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

Lovens formål er særlig å:

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

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

Barnevernstjenesten

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*

Flyktningetjenesten

Introduksjonsloven, §§ 1 og 3:

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

Kommunen sørger for tjenester etter denne loven til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen (§ 3).

Pleie- omsorg og rehabilitering (PRO-tjenesten):

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

Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene uttrykker som formål:
Skal bidra til å sikre at personer som mottar pleie- og omsorgstjenester etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven får ivarett sine grunnleggende behov med respekt for det enkelte menneskets selvbestemmelsesrett, egenverd og livsførsel.

Kulturtjenesten

Omfatter blant annet kulturadministrasjonen, bibliotek, kulturvern, kulturminner, bygdemuseum, kino, svømmehall, fritidsklubb og annet barne- og ungdomsarbeid

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 tjenester/ forvaltningsoppgaver/miljø/byggesak/landbruk:

I tekniske tjenester inngår følgende:

- Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg og eiendommer.
- Tjenesteområdet har også ansvar for kommunens byggeprosjekter
- Vannforsyning, anløpshåndtering, slamtømming og avfallshåndtering
- Kommunale samferdselsanlegg (kommunale gatelys, veger og parkeringsplasser)

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

- Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg
- Lov om skadeerstatning
- Lov om forbrukerkjøp
- Drikkevannforskriften
- Forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer
- Lov om vern mot forurensning og om avfall
- Forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg
- Brann- og eksplosjonsvernloven m/forskrifter
- Vegloven
- Vegtrafikkloven
- Statens vegvesen normaler
- Plan- og bygningsloven
- Kommunehelsetjenesteloven
- Kommunale vedtekter til plan- og bygningsloven

- Gjeldende reguleringsplaner
- Kommunedelplaner
- Kommuneplanens arealdel
- Konesjonsloven
- Delingsloven
- Eierseksjonsloven

Risikofaktorer:

- Brukerne får ikke oppfylt lovfestede rettigheter
- Manglende "egenproduserte målsettinger" og bevisstgjøring av medarbeiderne om disse.
- 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
- At øremerkede midler ikke blir brukt i henhold til krav fra tilskuddsgiver (eks. staten)
- Kommunens økonomi er ikke solid nok til å kunne håndtere nye oppgaver og ansvar som følge av samhandlingsreformen
- Om kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å yte nye tjenester
- Omfattende og kompliserte avtaler mellom kommunen og helseforetaket som gjør det vanskelig å følge opp ansvar og økonomisk fordeling

Risikovurdering:

Konsekvenser:

- Alle ovenfor nevnte risikofaktorer vil ha fra middels til store konsekvenser for brukerne av tjenestene. Vider 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 vil ha, særlig innen området for sosiale tjenester, helsetjenester og skole, store konsekvenser. På samme måte vil ressursmangel innen disse områdene få 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 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.

- Det gir konsekvenser hvis øremerkede midler ikke brukes iht krav fra tilskuddsgiver. Det kan føre til at utbetaling av øremerkede midler blir stoppet.

Sannsynlighet:

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

Risikoreduserende tiltak:

- Styringssystemet resultatledelse med årlig rapportering, og en 4-årig Handlingsplan med delmål og årsbudsjett er sentrale styringsdokumentet.
- I årsrapporteringen rapporterer enhetene om måloppnåelsen innenfor de ulike virksomhetsområdene. Prosessen i Oppdal kommune virker betryggende.
- Flere av medarbeiderne i sentrale stillinger har lang erfaring og god kompetanse
- Det gjennomføres opplæringstiltak på alle nivå i organisasjonen.
- Det foreligger sektorplanen innen enkelte områder
- Det er foretatt store investeringer i bygninger innen pleie, rehabilitering og omsorg de senere årene.
- Investeringer i skolesektoren er gjennomført og det planlegges ytterlige investeringer
- Det foretas brukerundersøkelser for å måle brukertilfredshet
- Spesialundervisning i skolen og barnehager er utredet og grundig behandlet i Kommunestyret som har godkjent beregningsmodell.

Vesentlighet

Sentrale myndigheters krav til effektivisering og god ressursutnyttelse pålegger kommunen å tenke nytt når det gjelder å gjøre ” de riktige oppgavene på en riktig måte”. Tjenesteproduksjon er kommunens vesentligste oppgave, da særlig innen helse, sosial omsorg og skole.

Konklusjon

Gjennomgangen er gjort på et overordnet nivå. Fokus kan generelt rettes mot spørsmål om innbyggerne får de tjenestene de har krav på. I det ligger at kommunen overholder lover og regler, og at administrasjonen 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.

Det har blitt satt søkelys på kostnader knyttet til spesialundervisning i kommunen. Spesialundervisningen i Oppdal har vært gjennomgått i sin helhet i 2008 og 2009 i ei intern og ei ekstern vurdering samt utredning fra desember 2010 behandlet i Kommunestyret i sak 11/12 februar 2011 der beregningsmodell ble godkjent.

Å fatte enkeltvedtak er en vesentlig arbeidsoppgave både innenfor skole og helse. Det er ofte avgjørende for hvordan personer/brukere med særskilte behov blir fulgt opp og om behovene blir dekket tilfredsstillende. Å foreta en forvaltningsrevisjon av enkelt vedtak er alltid aktuelt. Det kan også være et alternativ å undersøke hvordan kommunen følger opp enkeltvedtak.

Forslag til forvaltningsrevisjon i perioden:

1. Oppfølging av enkeltvedtak
2. Spesialundervisning
3. Analyse av KOSTRA – tall

5.5 Bærekraftig utvikling

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

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.

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

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

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

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

Plan- og bygningsloven er et av de viktigste eksisterende virkemidlene i kommunesektoren. I Ot.prp.nr 32 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) behandles klimautfordringen. Der heter det at "*Norske kommuner kan bidra betydelig til å redusere Norges utslipp av klimagasser. Det er et stort potensiale for at kommunene selv tar initiativ både til å redusere utslipp fra egen drift, og til å stimulere andre aktører til å redusere sine utslipp. Plan- og bygningsloven er 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.*"

Dette innebærer at kommunene tillegges ansvar når det gjelder energi- og klimautfordringene. En naturlig oppfølging er at kommunen utarbeider en energi- og klimaplan noe som er gjort i Oppdal kommune.

Energi- og klimaplanen, vedtatt i Kommunestyret 03.12.2008, gir en oversikt over historisk, status og utvikling av klimautslipp og energiforbruk i Oppdal. Den beskriver forutsetningene som finnes for å ta i bruk fornybare, alternative energikilder, og lister opp mål og tiltak for å redusere energibruken og klimautslippene. Planen har ikke blitt revidert.

Planen har som visjon:

- *Oppdal kommune skal sikre en miljøvennlig og bærekraftig energibruk*

Hovedmål, 3 i alt:

- Effektivisere og redusere energibruken med 10% med utgangspunkt i 2006-nivå i løpet av 2013
- Øke andel og bruken av ny, fornybar energi til 8GWh i løpet av 2013
- Redusere skadelig utslipp for klima og lokalt med miljø med 10% med utgangspunkt i 2006-nivå i løpet av 2013

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

- Verdiforringelse av anleggsmidler kommer dårlig til uttrykk gjennom kommunens avskrivninger. (avdragsutgiftene kan gi et dårlig uttrykk for verdiforringelsen)
- Manglende evne til å bidra til styrking og utvikling av lokalt næringsliv og dermed til bosetting.
- Relativt store planlagte investeringer i bofellesskap for eldre
- Større vedlikehold klassifiseres som investeringer og lånefinansieres
- Andre driftsoppgaver klassifiseres som investeringer og lånefinansieres
- Manglende fokus på utforming av miljøpolitikk og iverksetting av tiltak for å nå miljømålsettinger
- Kommunens virksomhet medfører skadevirkninger på miljøet ved at overordnede målsettinger ikke blir implementert i mer spesifikke driftsplaner.

Risikovurdering:

Konsekvenser:

Kommunens lånebelastning er stor. Små endringer i blant annet rentenivået vil kunne føre til store konsekvenser med hensyn til muligheter for å opprettholde en økonomisk bærekraftig utvikling.

Det vedtas store investeringsprosjekter utenom handlingsprogrammet. Konsekvenser for økonomisk bærekraftig utvikling om framtidige kostnader ved investeringen ikke er med i en "helhetsvurdering".

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

Sannsynlighet:

- Forholdene påvirkes av konjunktursvingninger, sentrale myndigheters økonomiske politikk/ distriktspolitikk og dermed størrelsen på overføringene til kommunene.
- Forverres rammebetingelsene for kommunens økonomi øker sannsynligheten for at driftsutgifter blir klassifisert som investeringer og lånefinansieres.
- Miljøpolitikk er viktig og det vil trolig bli satt større fokus på den i framtiden enn det hittil er gjort.

Risikoreducerende tiltak

- I Oppdal kommune er det fokus på økonomi ved planlegging av investeringer.
- 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 vedlikeholdet.

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 en investering. Det vil være vanskelig å forutsi hvordan denne standarden vil påvirke kommunens formuesbevaring.

- Målsettinger i Handlingsplanen bærer preg av at det på enkelte områder skal tas klimamessige hensyn.
- Det er vedtatt miljø/klimaplan i kommunen i 2008

Vesentlighet:

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

Konklusjon:

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

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

En forvaltningsrevisjon på skillet mellom drift og investering ble gjennomført i 2011.

Det er økt fokus på kommunenes miljø og klimahåndtering.

Ettersom planen er vedtatt i kommunestyret og har virket i noen tid, vil det være hensiktsmessig å gjennomføre forvaltningsrevisjon for å se etter om planens målsettinger blir nådd. Planen ble vedtatt av kommunestyret 3.12.2008 og gjelder for perioden 2008-2013. Planen er ikke revidert.

Et forslag til forvaltningsrevisjon i perioden er prosjekt relatert til miljø – klima og energispørsmål.

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 3 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

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 Oppdal kommune.

I og med at planen er fireårig vil den kun antyde prosjekter for forvaltningsrevisjon. Planen bør rulleres årlig for å fange opp behov for prosjekter med bakgrunn i situasjonsbestemte forhold.

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

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er lovbestemt etter kommuneloven og omfanget bestemmes i Forskrift om kontrollutvalg (minimumskrav) og ellers av kommunestyrets bevilgninger til formålet. Kommunestyret har plikt til å finansiere forvaltningsrevisjon.

Formålet med forvaltningsrevisjon, som på sikt vil være lønnsomt for kommunen, 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 oppgavene på en riktig måte) er forvaltningsrevisjonens formål noe som på lengre sikt vil lønne seg for kommunen

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

Oversikten over områder og konklusjoner vist i analysen gir grunnlaget for vår 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	2019
<i>Økonomistyring</i>	Etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser med prosjekter på: - Bygge- og anleggsarbeider	
	Kommunens beregninger av gebyrer for: - Kart og oppmåling og/eller byggesak	2018
<i>Administrativ ledelse, stabsfunksjonene og fellestjenestene</i>		
<i>Tjenesteproduksjon</i>	Oppfølging av enkeltvedtak	
	Spesialundervisning	
	Analyser med bakgrunn i KOSTRA-data	
<i>Økonomisk bærekraftig utvikling</i>	Oppfølging og etterlevelse av Energi- og klimaplan for Oppdal 2008-2013	2017