



Overordna analyse Austrheim kommune

**Grunnlagsdokument
for plan
forvaltningsrevisjon**

Januar 2016

INNHALD

1	Innleiing	3
1.1	Risiko- og vesentlegheitsvurdering	4
1.2	Generelle målformuleringar i Austrheim kommune.....	4
1.3	Kjelder	4
2	Overordna analyse.....	4
2.1	Økonomi	5
2.2	Demografisk utvikling i kommunen.....	7
2.3	Funksjonsdyktig lokaldemokrati	10
2.4	Rasjonell og effektiv drift.....	13
2.4.1	Sentraladministrasjon (rådmann/formannskapskontor og kommunekassa)	13
2.4.2	Skule, SFO og barnehage.....	14
2.4.3	Pleie- og omsorgstenesta.....	17
2.4.4	Barnevern	18
2.4.5	Sosialtenesta.....	19
2.4.6	Lege og fysioterapi – kommunehelsetenesta	20
2.4.7	Kultur	20
2.4.8	Natur, næring og tekniske tenester.....	20
2.5	Berekraftig utvikling.....	21
3	Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt.....	22

1 Innleiing

Kapittel 5 i Forskrift om kontrollutvalg inneheld utfyllande bestemmelser om kontrollutvalet sitt ansvar og oppgåver, i samband med forvaltningsrevisjon. I følgje § 9 i forskrifta, er det kontrollutvalet si oppgåve å sjå til at det årleg vert gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Det skal utarbeidast ein plan for forvaltningsrevisjon, basert på ein overordna analyse av kommunen si tenesteproduksjon. Framlegg til plan for forvaltningsrevisjon skal leggst fram for kommunestyret, jf. § 10 i forskrifta:

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

Sjølve teksten i forskrifta gir ikkje føringar på kva ei slik analyse er, eller korleis den skal utførast, bortsett frå at den skal byggje på risiko- og vesentlighetsvurdering. Målet er å identifisere behov for forvaltningsrevisjon. I departementets merknader vert den overordna analysen omtala nærare. Her går det fram at føremålet med analysen er å framskaffe relevant informasjon om kommunen, slik at kontrollutvalet vert sett i stand til å lage ein plan for forvaltningsrevisjon, og å foreta ei prioritering av dei ulike forvaltningsrevisjonsprosjekta. Å identifisere dei ”rette” forvaltningsrevisjonsprosjekta er viktig, slik at ressursane vert sett inn på dei rette områda og gir kommunen prosjekter med høg nytteverdi.

Innhaldet i forvaltningsrevisjon er ytterlegare presistert i Forskrift om revisjon § 7:

”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.”*

Forvaltningsrevisjon er med andre ord eit viktig verktøy for å føre tilsyn og kontroll med kommunens forvaltning og dei resultat som vert nådd.

1.1 Risiko- og vesentlegheitsvurdering

Analysen skal byggje på risiko- og vesentlegheitsvurderingar. Risiko visar til faren for at ei uønska hending skal oppstå, eller at kommunen sine målformuleringar ikkje vert nådd. Vesentlegheit peiker på kor store konsekvensar det vil ha dersom det negative inntreffer.

Det finnes ein rekke risikofaktorar som kan inntreffe og medføre at måla ikkje vert nådd. Risikofaktorane må vurderast i høve til sannsyn for at dei vil inntreffe, og kva konsekvens det evt. vil ha for måloppnåinga. Det sentrale for kontrollutvalet er å identifisere områder kor det er vesentleg risiko og sannsyn for avvik/svakheiter i forvaltninga, i høve til lover, forskrifter og kommunale vedtak.

1.2 Generelle målformuleringar i Austrheim kommune

Kommunen har vedteke 5 hovudmål. Målformuleringane innafor dei ulike hovudmåla er generelle og kan i liten grad etterprøvast.

1.3 Kjelder

Dei viktigaste kjeldene for den overordna analysen er:

- Kommuneplanen
- Kommunen si årsmelding og rekneskap 2013 og 2014
- KOSTRA¹ (Kommune-Stat-Rapportering, www.ssb.no)
- www.skoleporten.no
- Diverse planar
- Informasjon frå rekneskapsrevisjon
- Tidlegare gjennomført forvaltningsrevisjon

2 Overordna analyse

Med utgangspunkt i kommuneloven si formålsparagraf, kan kommunen si verksemd kategoriserast i tre kategoriar:

- Leggje til rette for eit funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt *folkestyre*
- Stå for ei *rasjonell og effektiv* forvaltning av dei kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innan ramma av det nasjonale fellesskap
- Bidra til *bærekraftig utvikling*

Desse tre målkategoriane vert styrande for utforminga av den overordna analysen, og kommunen sine eigne målformuleringar og sentrale lovkrav, vert relatert i forhold til desse.

Hovudproblemstillingar i høve til ei overordna analyse av kommunens verksemd vert då:

- 1) *Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommunelova?*
- 2) *Produserer kommunen dei tenestene innbyggjarane har krav på, og skjer produksjonen på ein rasjonell og effektiv måte?*

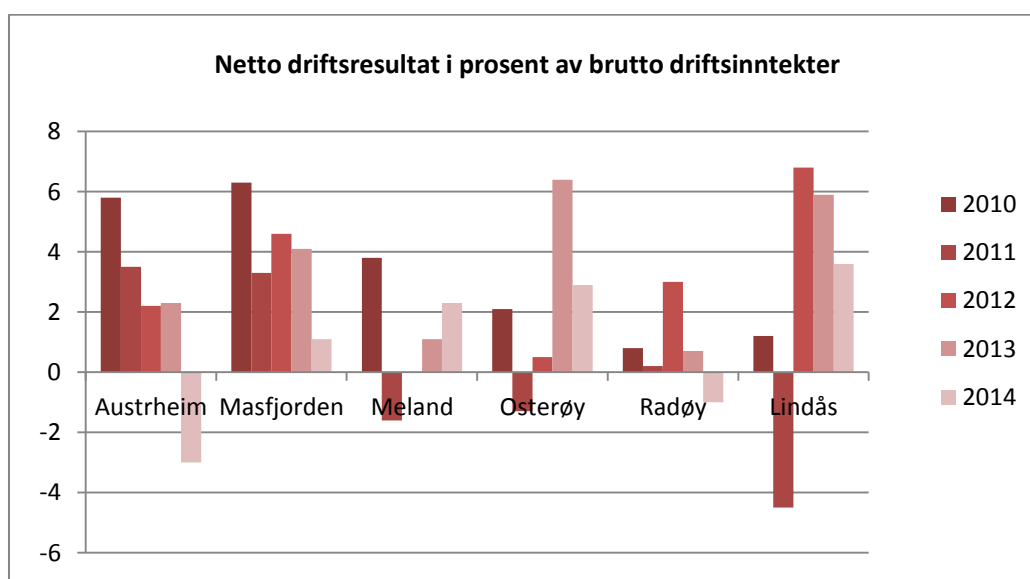
¹ KOSTRA-tal pr 15.03.08 (ureviderte).

3) Bidrar kommunen gjennom si verksemd til ei bærekraftig utvikling?

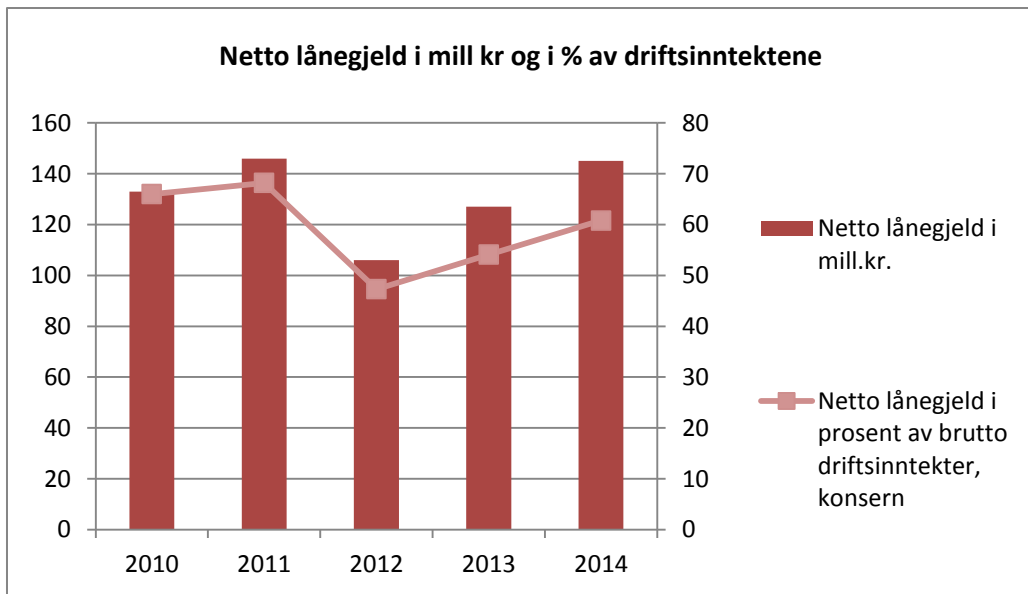
Analysen er på eit *overordna nivå*, slik at meir detaljert oversikt over tenestemråde, og utdjujing av problemstillingar vil skje på eit seinare tidspunkt, normalt i samband med bestilling av prosjekt i kontrollutvalet.

2.1 Økonomi

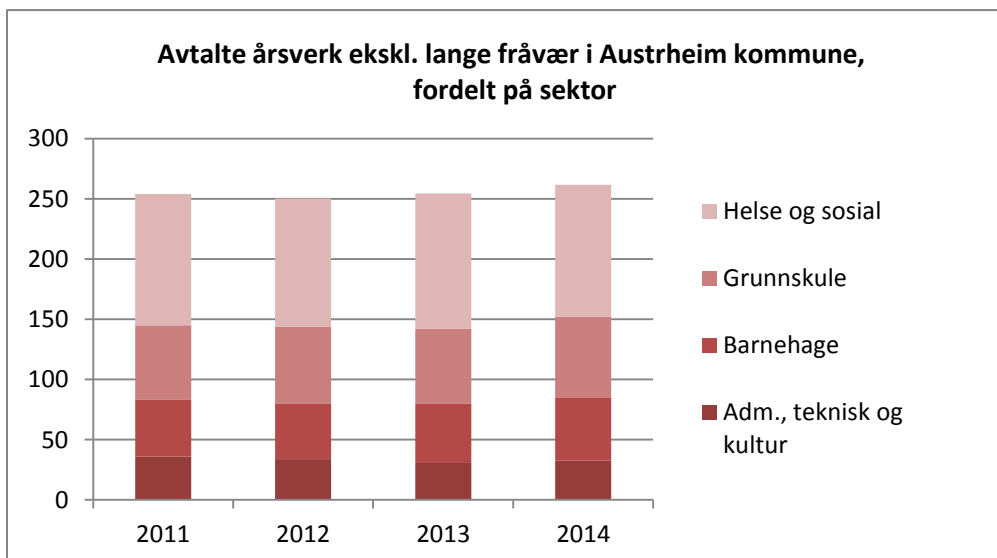
Austrheim kommune har eit betre inntektsgrunnlag enn gjennomsnitt for landet. I høve til berekna utgiftsbehov, låg dei frie inntektene (inkludert eigedomsskatt og konsesjonskraft) på 110 i 2014 (Prop. 121 S (2014-2015)), mot 100 som er gjennomsnittet for landet. Det betyr at Austrheim har om lag 10 % høgare frie inntekter enn ein gjennomsnittskommune og har såleis et godt finansielt grunnlag for å kunne tilby tenester til innbyggjarane i kommunen.



Det er, som hovudregel, anbefalt at netto driftsresultat bør utgjera minimum 1,75 % av driftsinntektene for ikkje å tæra på tidlegare reservar (justert ned frå 3 % på grunn av at inntekta frå mva kompensasjon frå investering ikkje lenger er med i driftsinntektene). Austrheim hadde tilfredsstillande netto driftsresultat t.o.m. 2013. I 2014 utgjorde netto driftsresultat -3% av driftsinntektene. Dette resultatet er ikkje tilfredsstillande i høve til anbefalinga og kommunen må snu trenden og sikra at utgiftene er lågare enn inntektene.



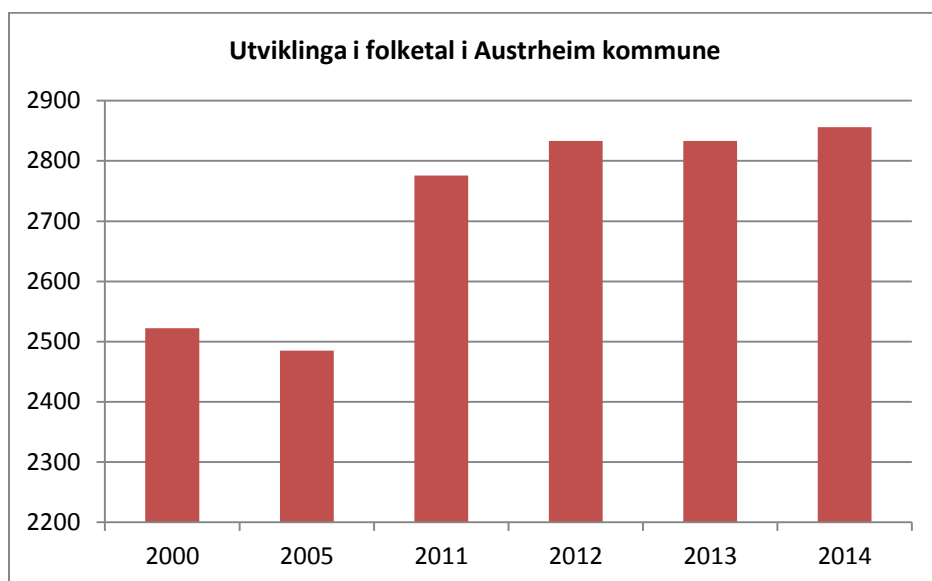
Netto lånegjeld har variert dei siste åra. Pr. 31.12.14 er netto lånegjeld 145 mill. kr. og utgjør vel 60 % av driftsinntektene til kommunen. Kommunen må vera budd på å nytta ein større del av inntektene til å betala renter og avdrag i åra som kjem.



Kjelde: KOSTRA

Den viktigaste innsatsfaktoren i drifta av ein kommune vil vera arbeidskrafta. Det er difor interessant å sjå korleis tal årsverk utviklar seg. Sidan 2011 har talet på årsverk auka med 7 % og pr. 2014 var det 286 årsverk i kommunen. Det er i grunnskule og barnehage at det er størst auke i talet på årsverk.

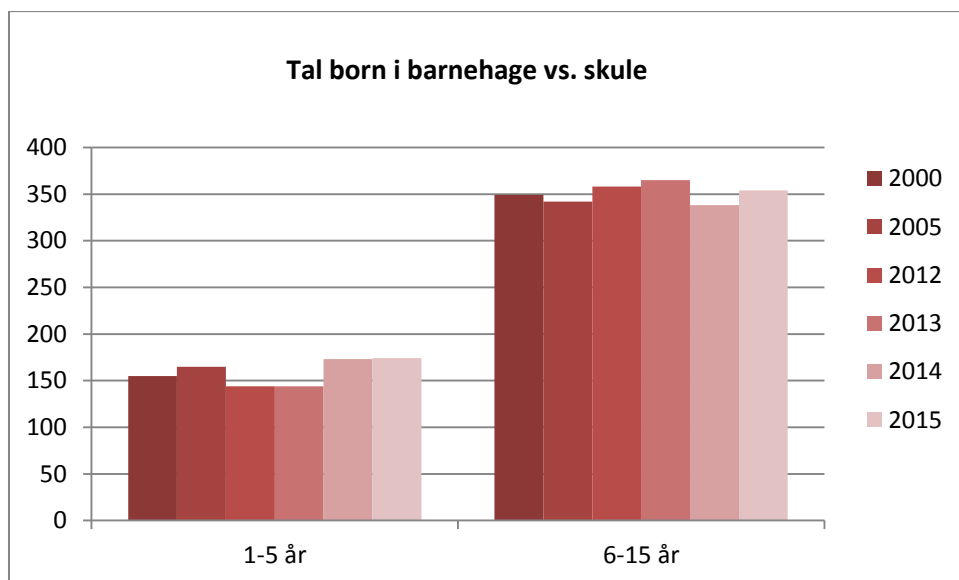
2.2 Demografisk utvikling i kommunen



Folketal – utvikling og demografi

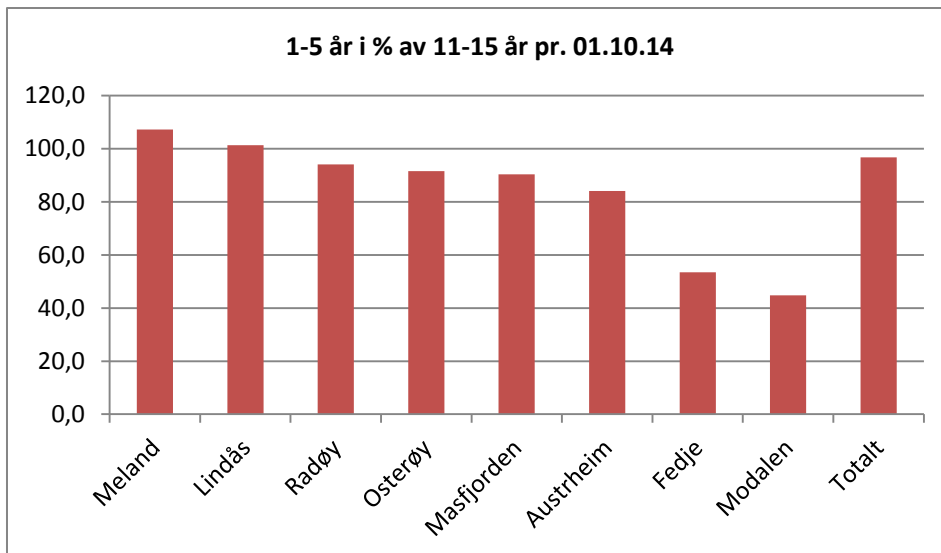
Austrheim kommune er ein kommune som over ei årrekke har hatt vekst i folketalet. Veksten har i midlartid flata ut og pr. 31.12.2014 hadde kommunen 2.856 innbyggjarar. Sidan 2013 har innbyggjartalet auka med 23 personar (0,8 %). Sidan 2000 har folketalet i kommunen auka med 334 personar. Det gjev ei årleg gjennomsnittleg auke på 1,1 % for perioden.

Dei aldersgruppene som krev mest tenester frå kommunen er barn 1 – 5 år – barnehage, 6 – 15 år - grunnskule og aldersgruppa 80 år og eldre.

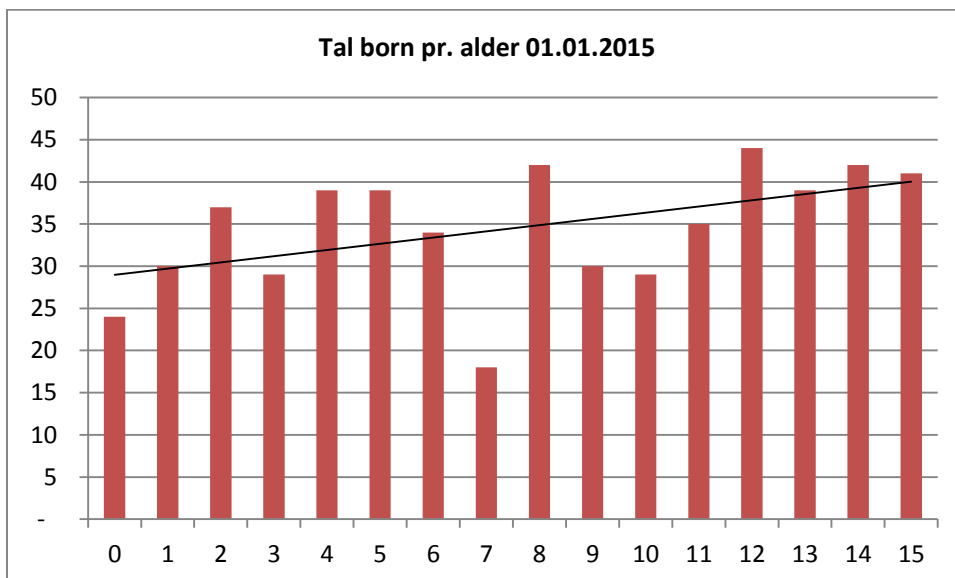


Kjelde: SSB

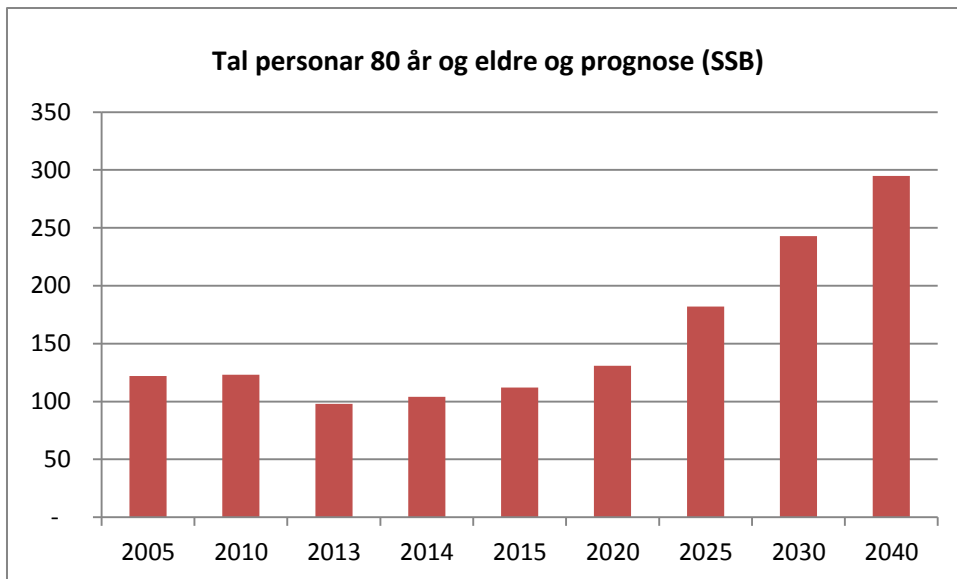
Tal barn i barnehagealder har sidan år 2000 auka med 19 born. Tal born i skulealder har hatt noko variasjon. Pr. 1.1.2015 er det 354 born i skulealder og svarar til ei auke på om lag 1,5 %.



For å kunna vurdera korleis tal born i skulen vil utvikla seg framover har ein samanlikna tal barn som er 1 – 5 år med dei som er 11 – 15 år. I regionen er det berre Lindås og Meland at den aldersgruppa som skal inn i skulen er større eller om lag lik. I tillegg er det disse to kommunane som har størst tilflytting. Disse to kommunane kan såleis rekna med ei viss auke i tal born i skulen, medan dei andre kommunane i regionen må sjå for seg ein viss reduksjon i elevtalet i komande 5 års periode.



Tal born i dei ulike aldersklassane gjev ein peikepinn på korleis elevtalet vil utvikla seg framover. Dei som er 5 år er dei som begynte på skulen hausten 2015. I og med at Austrheim har noko tilflytting vil nok tal born i dei yngste årsklassane auka og ein kan rekna med at elevtalet i skulen ikkje går så mykje ned som trenden i figuren viser. Det er likevel grunn til å tru at tal born i skulen vert noko redusert framover. Kommunen har også nokre barn frå Lindås kommune som elevar.



Pr. 1.1.2015 var det 112 personar som er 80 år og eldre i Austrheim kommune. Tal personar 80 år og eldre har blitt litt redusert dei siste åra. I SSB sin prognose vil talet auka svakt fram til år 2020. Så er der forventa ei stor auke på om lag 60 % fram til 2025. I 2030 er prognosen at det vil vera nesten 120 % fleire 80 år og eldre, enn i 2015.

2.3 Funksjonsdyktig lokaldemokrati

Med utgangspunkt i kommunelovens formålsparagraf, forstår revisjonen at kommunen si verkesemd skal leggja til rette for eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre. Under punkt 2.3 vil revisjonen peika på generelle risikofaktorar som kan påverka måloppnåinga på dette området. Mål og risikofaktorar skissert under punkt 2.3, må med andre ord sjåast på som generelle, og berører heile kommunens verksemd. Dei er derfor ikkje direkte relatert til tenesteområde, og lista er heller ikkje uttømmende.

Mål	Risikofaktorar
Administrasjonen følgjer opp alle politiske vedtak	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Manglande oppfølgingssystem<input type="checkbox"/> Manglande kapasitet<input type="checkbox"/> Uklare ansvarsforhold<input type="checkbox"/> Manglande kompetanse
Alle saker som vert lagt fram for folkevalte organ er tilstrekkeleg utreda, og skal leggjast fram på ein forståeleg måte.	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Manglande kompetanse<input type="checkbox"/> Manglande kapasitet<input type="checkbox"/> Bevisst tilbakehalding av informasjon<input type="checkbox"/> Bruk av fagspråk<input type="checkbox"/> Uklar struktur<input type="checkbox"/> Stort omfang/detaljeringsgrad<input type="checkbox"/> Korte fristar
Alle vedtak skal utformast i høve til krav i offentleglova og forvaltningslova.	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Manglande kunnskap om lovverket<input type="checkbox"/> Manglande kvalitetssikringssystem<input type="checkbox"/> Manglande oppdatering<input type="checkbox"/> Negativ haldning til open organisasjon
Sakshandsamingsprosessen skal ivareta krava i offentleglova, forvaltningslova og arkivlova	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Manglande kompetanse<input type="checkbox"/> Tidspress/ressursmangel<input type="checkbox"/> Uklare ansvarsforhold
Kommunen skal ha etisk og samfunnsansvarleg drift	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Manglande etiske retningslinjer<input type="checkbox"/> Manglande kompetanse<input type="checkbox"/> Uklare krav frå leiinga<input type="checkbox"/> Usystematisk arbeid<input type="checkbox"/> Eit ledelsesanliggende<input type="checkbox"/> Organisasjonskultur

Vedtaksoppfølging og status for planar

Merksemd kring politiske vedtak og utforming av planar er ofte størst i forkant av at vedtaka vert fatta. Samstundes gjer kommunen mange vedtak, både av administrativ og politisk art. Dersom det ikkje er på plass eit system/rutine som sikrar at vedtak vert utført, er det ein risiko for at uforutsette hendingar førar til at vedtak ikkje vert sett ut i livet, eller at planar ikkje vert realisert, jf. risikofaktorar i oversikten over.

Kommunar flest utarbeidar ei rekke planar, og for at desse skal vere eit reelt styringsverktøy, er det viktig at dei vert evaluert. Det er alltid ein risiko for at utviklinga tek ei anna retning enn kva som var tanken i utgangspunktet. I mange tilfelle kan det vere riktig, men det er

viktig at dette er eit bevisst val. Manglande realisering av vedtak og planar, kan påverke kommunen sitt omdømme og føre til at folkestyret ikkje vert realisert i tråd med føresetnadene.

Tilstreккеleg og forståeleg saksutgreiing

Vedtak som vert fatta av politiske organ er i all hovudsak basert på saksutgreiing frå administrasjonen. Det er avgjerande for utfallet at sakene er tilstrekkeleg utgreidd, og at informasjonen vert framstilt på ein forståeleg måte. Risikofaktorar kan vere t.d. tidpress og manglande kompetanse. Då det vert fatta mange kommunestyrevedtak gjennom ei valperiode, er det ikkje usannsynleg at saksutgreiing til tider kan vere både utilstrekkeleg og vanskeleg å forstå, utan at revisjonen har kunnskap om dette som kan generaliserast. Konsekvensen av utilstrekkeleg og uklar saksutgreiing, kan vere at vedtaka vert fatta på feil grunnlag, noko som kan få konsekvensar både for innbyggjarane og kommuneøkonomien. Kontrollutvalet har stilt spørsmål i konkrete saker om sakshandsaminga har vore tilfredsstillande.

Vedtaksutforming

At sjølvve vedtaket er utforma i tråd med formkrava i t.d. offentleglova og forvaltningslova, er avgjerande for at innbyggjarar og andre kan forstå og etterprøve vedtaka. Risikofaktorar som kan inntreffe er t.d. at det ikkje er etablert kvalitetssikringssystem, manglande kompetanse eller manglande ajourføring av lov og regelverk. Det er ikkje usannsynleg at slike risikofaktorane kan inntreffe, men der er ikkje noko haldepunkt for å sei at Austrheim skil seg ut på dette området. Mangelfull vedtaksutforming kan få avgjerande konsekvensar for innbyggjarane i kommunen.

Sakshandsamingsprosessen

Sjølvve sakshandsamingsprosessen er regulert av t.d. forvaltningslova, offentleglova og arkivlova, men også av anna særlovgiving. Det er avgjerande for prosesskvaliteten at krava vert stetta, men det vil alltid vere risiko for at t.d. manglande kompetanse og tidspress, reduserer prosesskvaliteten. Forvaltningslova stiller krav til bruk av førebelse svar, habilitetsvurderingar, rettleiing osv, offentleglova til innsynsrett og offentleggjering av informasjon og arkivlova stiller krav til arkiveringsrutinar og oppfølging av sakshandsaminga. Konsekvensen av redusert prosesskvalitet kan vere stor for innbyggjarane i kommunen, og kan t.d. føre til at saker ikkje vert handsama likt, redusere effektiviteten i tenesteproduksjonen og påverke rettssikkerheten. Kontrollutvalet har tidlegare registrert at det registreringa av dokument i kommunen sitt journal/arkiv system har vore mangelfull.

Etikk

Kommunen er avhengig av tillit og godt omdømme. Uetisk framferd blant kommunen sine tilsette eller politikarar, vil ha vesentlege konsekvensar for både tillit og omdømme. Den siste tida har både staten og sentrale organisasjonar som KS og NHO, arbeidd aktivt med å sette etikk på dagsorden. Fokus har vore på betydninga av å arbeida *systematisk* med etiske problemstillingar i *heile organisasjonen*.

I 2009 vart det gjort ein forvaltningsrevisjon med tema «Etikk og varsling» i Austrheim kommune. Rapporten peika på at det etiske regelverket var for dårleg kjent i organisasjonen og det same gjaldt varslingsrutinane. Ifølgje årsmeldinga til kommunen er føremålet med dei etiske retningslinjene som gjeld tilsette og politikarar og m.a. «skapa betre medvit om haldningar og etiske verdiar». Årsmeldinga seier ikkje noko om på kva måte kommunen arbeider med og set fokus på retningslinjene i sitt virke.

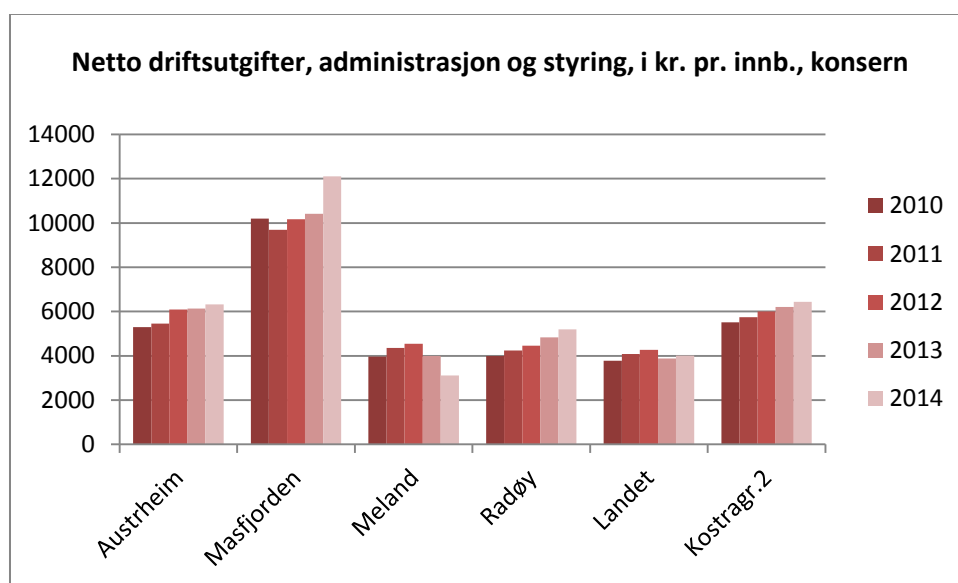
Risikofaktorar som kan inntreffe er at det ikkje er tid og ressursar til å arbeide med etikk, eller at etikk vert diskusjonstema avgrensa til leiinga i kommunen. Som sagt er det avgjerande for kommunen at innbyggjarane har tillit til kommunen, og uetisk framferd blant kommunen sine representantar, vil kunne ha vesentlege konsekvensar for både tillit og omdømme. Å førebyggje uetisk framferd er derfor ei svært viktig oppgåve.

Under punkt 2.3. er der peika på nokre viktige målsettingar for å sikra eit funksjonsdyktig lokalt sjølvstyre, og moglege risikofaktorar som kan inntreffa, og avgrensa måloppnåinga. Desse målsettingane er av relativt generell art, og berører på mange vis heile organisasjonen. Dei er også relatert til kommunen sine egne målsettingar, som t.d. å tilby kvalitativt gode tenester.

2.4 Rasjonell og effektiv drift

Under punkt 2.4, tek analysen utgangspunkt i 2. ledd i formålsparagrafen, som fokuserer på at kommunen skal stå for ei ”*rasjonell og effektiv forvaltning av dei kommunale (...) fellesinteresser innan ramma av det nasjonale fellesskap*”. Dei ulike tenesteområde vert kort presentert, saman med eit utval risikofaktorar i høve til måloppnåing og oppfyljing av lovkrav. Gjennomgangen er i hovudsak basert på KOSTRA-analyse og erfaringar frå revisjonen. Analysen er gjennomført på eit overordna nivå, slik at gjennomgangen ikkje er uttømmende med omsyn til tenesteproduksjon og risikofaktorar.

2.4.1 Sentraladministrasjon (rådmann/formannskapskontor og kommunekassa)



Om lag 10 % av totale netto driftsutgifter gjekk til administrasjon og styring i Austrheim i 2014. Det er litt over gjennomsnittet for landet men litt lågare enn for kostragruppe 2 (kommunar med mindre enn 5.000 innbyggjarar). Ulik organisering og rapportering kan forklara noko av årsaka til ulik ressursbruk. Ressursbruk til administrasjon har som regel stordriftsfordelar slik at ein kan forventa lågare ressursbruk pr innbyggjar med aukande kommune størrelse. Sentraladministrasjonen femnar om fleire ulike tenestetypar og støttefunksjonar, som angår tenesteproduksjon og måloppnåing på fleire ulike områder i kommunen.

Lovkrav i forvaltningslova, offentleglova og arkivlova med forskrifter, stiller ulike krav til sjølve forvaltningsprosessen. Moglege risikofaktorar kan vere manglande rutinar og ressursar i høve til t.d. avskrivning, arkivering, rapportering, kompetanseutvikling, kvalitetssikringssystem og uklare ansvarsforhold.

Organisering og regulering av innkjøpsfunksjonen er sentral i høve til å nå mål om rasjonell og nøktern drift. Risikofaktorar i denne samanheng er t.d. uklare innkjøpsavtalar og ansvarstilhøve, manglande kompetanse og oppdatering i høve til avtalar og lovverk. Manglande måloppnåing eller stetting av lovkrav kan føre til innkjøp som er meir kostbare enn naudsynt, og i verste fall søksmål i høve til offentlege anbudsprosessar.

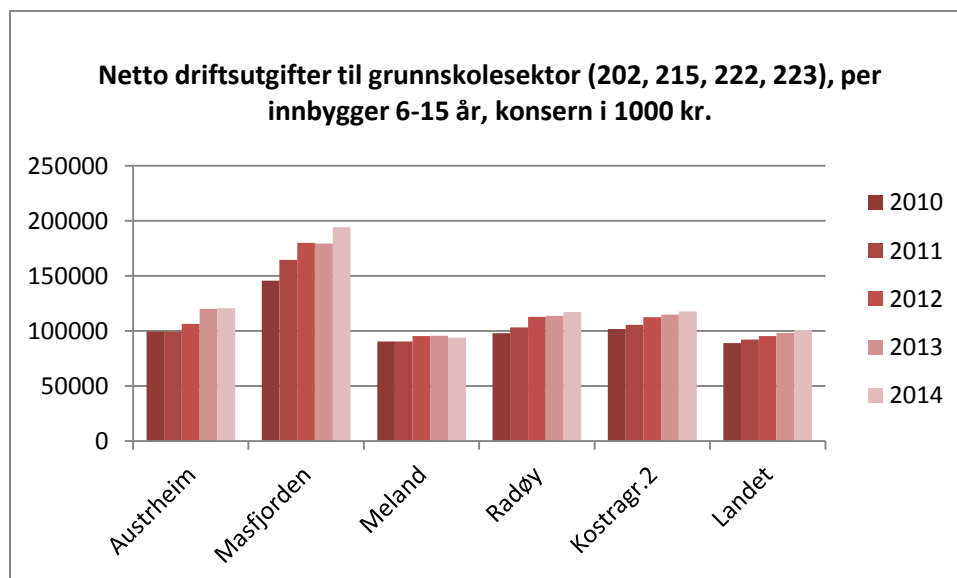
Kommunen har i utgangspunktet eit godt inntektsgrunnlag, men må sikra at ein har ein stram økonomisk styring. Det vil difor vera svært viktig å ha god kontroll på økonomien. Det har i dei seinare åra vore sterkt fokus på økonomi.

I ein kommune med relativ høg lånegjeld er det viktig at kommunestyret har eit godt saksgrunnlag når nye investeringar skal vedtakast. Dette for å sikra at ein prioriterer investeringar på dei rette områda og at investeringane held seg innafor dei rammene som er budsjettert. Dessutan må investeringsprosjekta ha ei god prosjektstyring med omsyn til framdrift, kostnader og ansvarsstruktur.

2.4.2 Skule, SFO og barnehage

Skule

Skulen er ein sentral faktor i oppvekstvilkåra for born og unge. Det er to 1-10 skular i kommunen. Målsettingane for skulen kjem ikkje tydeleg fram i årsmeldinga. Dei to skulane rapporterer også ganske ulikt i årsmeldinga slik at det er vanskeleg å få noko heilskapleg bilete av tenesteområde skule.



Det har vore ei betydeleg auke i netto driftsutgifter pr elev i **skulen**. I perioden frå 2010 til 2014 auka netto driftsutgifter med vel 21 % og gjev ein driftskostnad på vel 120.000 kr pr elev.

Ifølgje skoleporten.no ligg standpunktarakterane i dei fleste faga noko under det som er gjennomsnittet i fylket og for landet. Det er likevel enkelte år, der standpunktarakterane er høgare i enkelte fag, enn gjennomsnitta i fylket og landet. Når det gjeld eksamenskarakterane så skil desse seg jamt over mindre frå gjennomsnittet for fylket og landet. Men her også finn ein enkelte år der eksamenskarakterane er betydeleg høgare eller lågare i enkelte fag, enn gjennomsnittet i fylket og landet.

Opplæringslova stiller krav til kommunen som skuleeigar, med omsyn til oppfølging av m.a. ressursbruk og kvalitet i skulen. Risikofaktorar som kan påverka måloppnåinga kan t.d. vera manglande ressursar, manglande kompetanse/kompetanseutvikling, skulemiljø som ikkje er tilfredsstillande, dårlege bygg/inneklima, manglande tilrettelegging for IKT og gruppestorleik. I 2014-2015 gjennomførte Fylkesmannen tilsyn ved Årås skule og Kaland barne- og ungdomsskule. Temaet var forvaltningskompetanse i avgjerder om særskilt tilrettelegging av opplæring. Avvik som Fylkesmannen påpeika i rapportane sine, var ikkje lukka då den overordna analysen vart utarbeidd.

Risikofaktorar i høve til skulemiljøet kan m.a. vera dårleg vedlikehald av bygg. Tidlegare hadde elevundersøkinga fokus på fysisk skulemiljø som m.a. omhandla spørsmål om inneklima, bygg, læringsmateriell og uteområde. Dette vart endra frå og med 2013. Ifølgje brev til fylkesmannen (28.02.12) er begge skulane i kommunen godkjent etter forskrift om miljøretta helsevern, men det var peika på at skulane har eit etterslep på vedlikehald.

Det har dei seinare år vore stadig større fokus på kommunen som skuleeigar. Risikofaktorar som kan inntreffa og påverka måloppnåinga kan vere manglande ressursar til å følgja opp utviklinga i skulen, manglande bruk av kvalitetsindikatorar og brukarundersøkingar m.m.

Skulefritidsordninga (SFO)

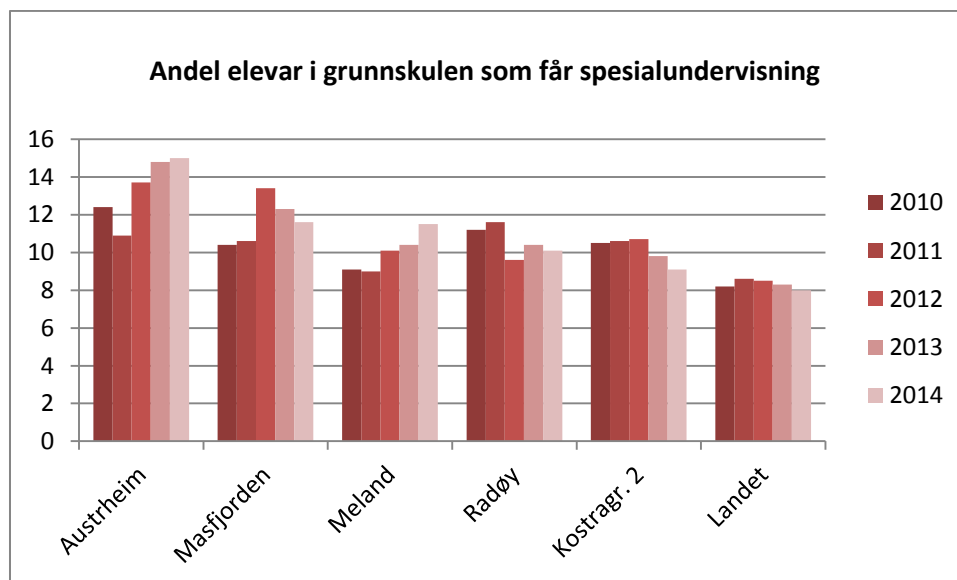
KOSTRA-tala syner ganske store variasjonar i ressursbruk til SFO blant kommunar i regionen. Samanlikna med nærliggjande kommunar, er Austrheim kommunen sine netto driftsutgifter til SFO gjennomsnittlege og utgjorde vel 4100 kr pr innbyggjar i alderen 6-9 år pr. 31.12.2014. Andelen av 6-9 åringar som nyttar SFO i Austrheim er sidan 2011 redusert med 15% og ligg lågare enn andre kommunar i regionen.

PPT

Austrheim kommune har hatt eige PPT kontor sidan 2007 og leverer m.a. tenester til Fedje og Lindås kommunar. Ifølgje årsmeldinga for 2014 er kontoret bemanna 2,8 årsverk.

Risikofaktorar knytt til kommunal PPT, kan t.d vera lite fagmiljø og avgrensa ressursar. Det er ikkje formidla mål for PPT i årsmeldinga, men utifrå skildra aktivitet, ser det ut til at PPT . fokuserer på kunnskapsutvikling, deltaking i prosjekt og nettverk som kan fremja dette, og samarbeid med relevante instansar.

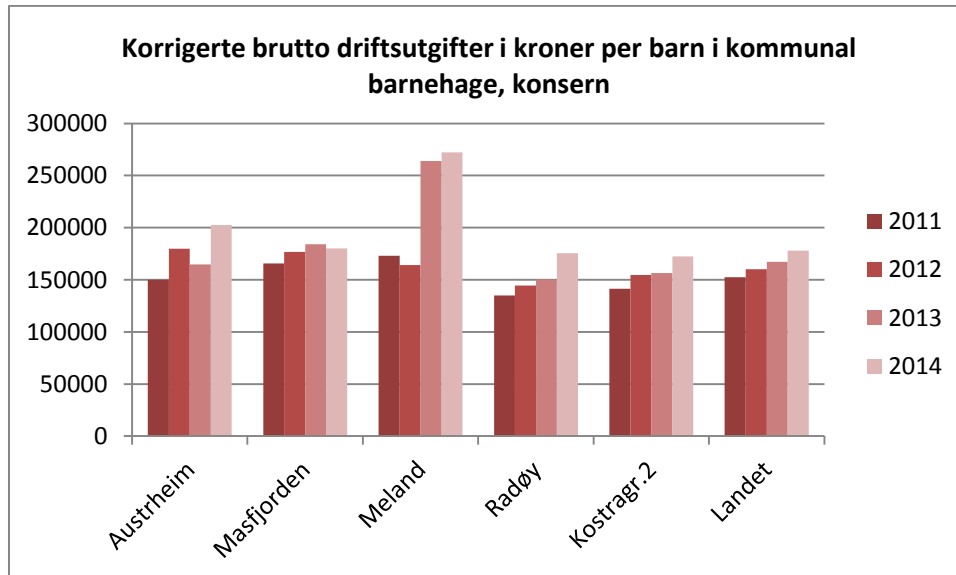
Tal på nye tilmeldingar, frå barnehage og skule, til PPT er relativt stabile for åra 2011-2014. Talet nye tilmeldingar frå skule er vesentleg høgare, enn talet nye tilmeldingar frå barnehage.



Andelen av elevar som mottar spesialundervisning i Austrheim utgjorde 15% i 2014 og har auka sidan 2010. Andelen er høgare enn landsgjennomsnittet. Ifølgje årsmeldinga for 2014 har Austrheim kommune som mål å redusera andelen av elevar med spesialundervisning ned mot 6%. I april 2012 mottok kommunen ein tilsynsrapport frå fylkesmannen som peika på nokre avvik. I august 2012 svara kommunen på korleis avvika skulle følgjast opp.

Barnehage

Austrheim kommune driv to barnehagar og der er ingen private barnehagar i kommune. Ifølgje KOSTRA-tal har det vore ei auke i kommunen sine brutto driftsutgifter pr barn i kommunal barnehage som svarar til om lag 24 %. Dette er på nivå med kostragruppe 2 og landet.



I perioden 2011-2014 auka brutto driftsutgifter pr barn i kommunal barnehage med 35 %, og utgjorde vel 202.000 kr i Austrheim. Dette er om lag 30.000 kr meir pr. born, enn gjennomsnittet i kostragruppe 2.

Det er relativt store svingingar i utgiftene pr. barn i barnehage i perioden frå 2011 til 2014. Det er for øvrig store variasjon i KOSTRA-tala for kommunane i regionen. Det kan vera grunn til å stilla spørsmål ved KOSTRA-rapporteringa for tenesteområdet i høve til ulik rekneskapsføring.

Sidan 2011 har staten si finansiering av barnehagane gått inn i rammetilskottet til kommunane og er ein del av dei frie inntektene. Det gjer at brutto driftsutgifter pr innbyggjar 1-5 år i 2011 ikkje kan samanliknast med tidlegare år.

Andelen av netto driftsutgifter som vart nytta til barnehage var på 15 % i 2014. Austrheim kommune er blant dei kommunane i regionen med høgaste driftsutgifter pr born. Ressursbruket er også høgare enn gjennomsnittet i kostragruppe 2. Ved utarbeidinga av den førre overordna analyse, var Austrheim blant kommunane med lågaste ressursbruk pr. barn i kommunal barnehage.

I 2014 var det gjennomført tilsyn, av kommunalsjef og ein barnehagefagleg person frå ein annan kommune, med tema «Barns medverknad». Tilsynet rapporterte følgjande konklusjon for begge barnehagane:

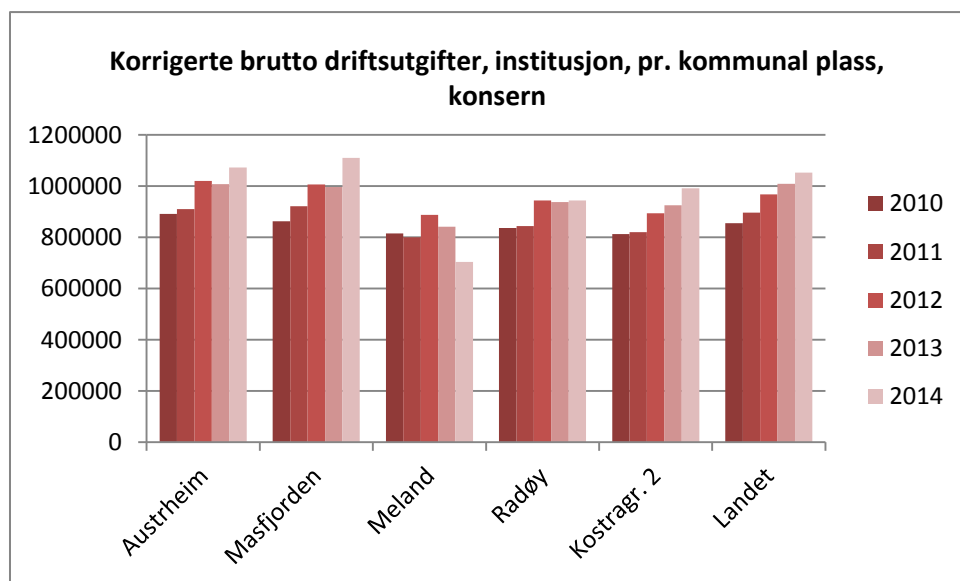
“Det er tilsynsorganet sitt syn at årsplanane er i samsvar med intensjonane i lov og rammeplan. Vi ser også at medverknad gjennomsyrrer praksis i dei ulike avdelingane i barnehagen. DUÅ er eit viktig verkty for å få dette til, og vi ser at leiingssignala er godt distribuert ut i avdelingane og til alle tilsette.”

I høve til kvalitet, vil risikofaktorar t.d. vera manglande ressursar, manglande kompetanse (utvikling), tilgang på arbeidskraft, dårlege bygg og vedlikehald, og samarbeidsrelasjonar i høve til t.d. skule, barnevern og PPT.

2.4.3 Pleie- og omsorgstenesta

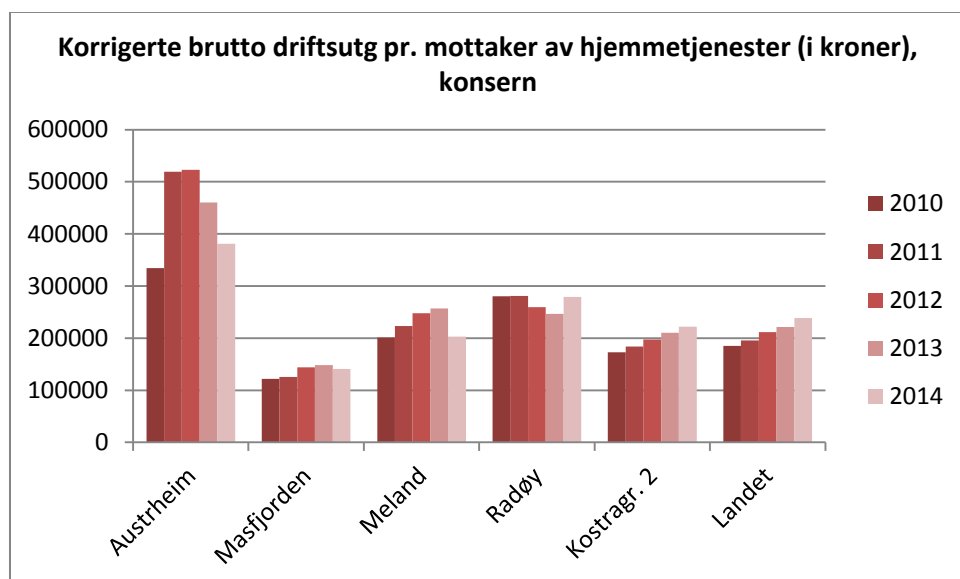
Pleie- og omsorg er eit vesentleg tenesteområde. Ifølgje Statistisk sentralbyrå var det 108 personar i Austrheim kommune som var 80 år og eldre pr. 1.1.2015. Netto driftsutgifter utgjorde om lag 28,5 % av kommunen sine totale netto driftsutgifter i 2014.

I Austrheim har om lag 19 % av dei som er 80 år og eldre plass på institusjon. Austrheim har såleis ein relativt høg dekningsgrad på institusjonsplassar, og andelen er 5-6 % høgare enn gjennomsnitt for landet og kostragruppe 2. Når det gjeld heimetenester så mottar om lag 33 % av dei som er 80 år og eldre heimeteneste. Dette er om lag same nivå som gjennomsnittet for landet.



Driftsutgiftene pr institusjonsplass i Austrheim har auka med 20% sidan 2010 og gjev Austrheim litt høgare driftsutgifter enn gjennomsnittet for landet, kostragruppe 2 og fleire av kommunane i regionen. Kommunen har ein høg dekningsgrad for dei som er 80 år og eldre, og dette kan m.a. vera noko av forklaringa.

Dei som mottar heimetenester er ei samansett gruppe med omsyn til ressursbruk og alder. Ifølgje KOSTRA har Austrheim kommune hatt ein uvanleg høg ressursbruk pr. mottakar av heimetenester. Dette kan skuldast endringar i talet på ressurskrevjande brukarar, som delvis vert dekkja med tilskot.



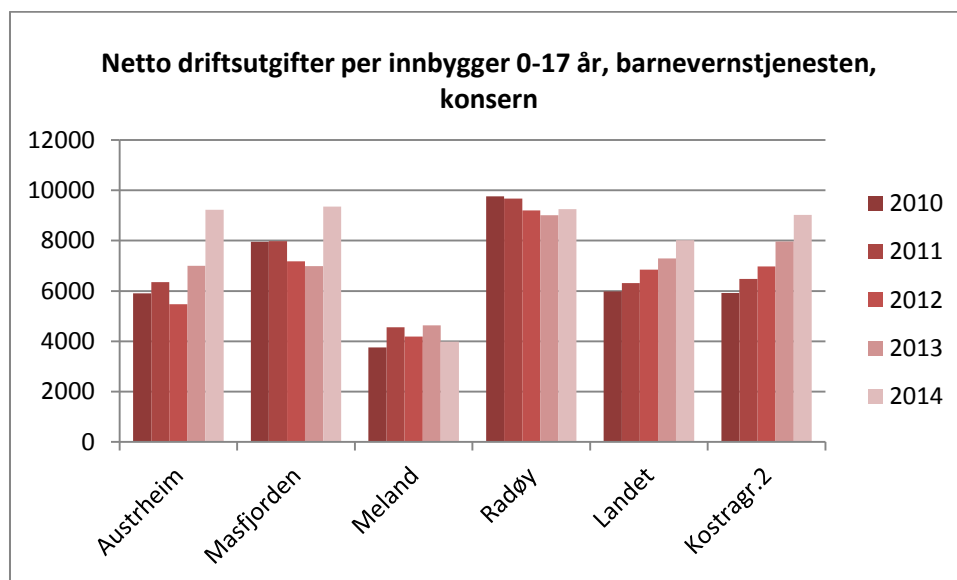
Brutto driftsutgifter pr. mottakar av heimetenester var svært høge i 2011 og 2012, men er noko redusert sidan. Brutto driftsutgifter pr mottakar er likevel svært høge i høve til nærliggjande kommunar og gjennomsnittet for kostragruppe 2 som er samanliknbare kommunar.

Dei som mottar heimetenester er ei samansatt gruppe med omsyn til ressursbehov og alder. Talet mottakarar av heimetenester har auka dei siste åra. I 2014 var det omlag 67 mottakarar, noko som svara til 20 fleire enn i 2013. Mottakarane fordeler seg som følgjer på aldersgruppene: 80 år og eldre – 51 % (35 stk), 67 – 79 år 17 % (11 stk) og under 67 år – 32 % (21 stk). Samanlikna med andre nærliggjande kommunar, har Austrheim få mottakarar og høge driftsutgifter pr mottakar av heimetenester. Det er uklart kva dette skuldast. Det kan vera som følgjer av ulike måtar for rapportering, men er evt. noko som kan undersøkjast.

Pleie- og omsorgssektoren er regulert av generelle lovkrav i forvaltnings- og offentleglova, og særskilt av Kommunehelsetenestelova og Sosialtenestelova. Overordna risikofaktorar for at kommunen ikkje leverer kvalitativt gode tenester innan pleie- og omsorgssektoren vil generelt sett vere manglande kompetanse(-utvikling), tilgang på arbeidskraft, tidsressursar, manglande krav til rapportering og dokumentasjon, og manglande brukarmedverknad.

2.4.4 Barnevern

Sosial og barnevern er tenesteområde som er regulert av særlovgeving i Barnevernslova og Sosialtenestelova, og dei meir generelle lovane som forvaltningslova og offentleglova.



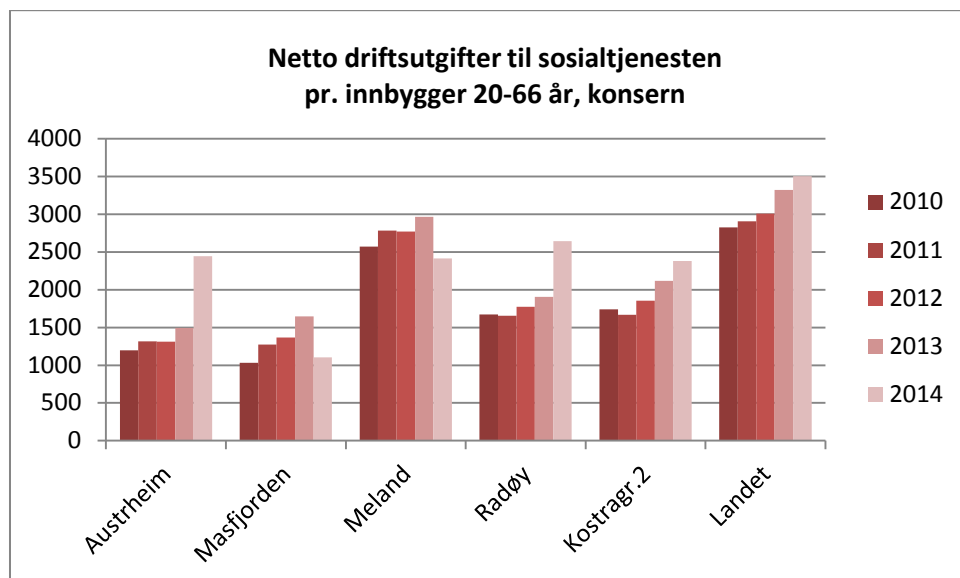
Netto driftsutgifter til barnevern fordelt på innbyggjarar som er 0 – 17 år auka i Austrheim i 2014. Auka svarar til om lag 32 %, og ein ser at netto driftsutgifter pr. innbyggjar i alderen 0-17 år er 15 % høgare enn gjennomsnittet for kostragruppe 2.

Ifølgje årsmeldinga for 2014 auka talet på tilmeldte saker med nærare 150% i høve til tal for 2013. Ifølgje KOSTRA- tala har andelen born 0-17 år som det er sett inn tiltak på auka med 1,1% i høve til 2013. Andelen undersøkingar der handsamingstida er meir enn 3 månadar utgjør 0 %.

I høve til mål om kvalitet og krav i lovverket, kan t.d. manglande ressursar, feil organisering, manglande kompetanse, uklare ansvars- og samarbeidsforhold til helsestasjon, barnehage og skule, vera risikofaktorar som kan redusera måloppnåinga. Desse risikofaktorane er også relevante dersom det vert aktuelt med etablering av asylmottak for einslege, mindreårige asylsøkjjarar i kommunen. I samband med dette er det uklart kva problemstillingar som kan oppstå og kva behov og tenester dette vil krevja frå barnevernstenesta, på kort og lang sikt.

2.4.5 Sosialtenesta

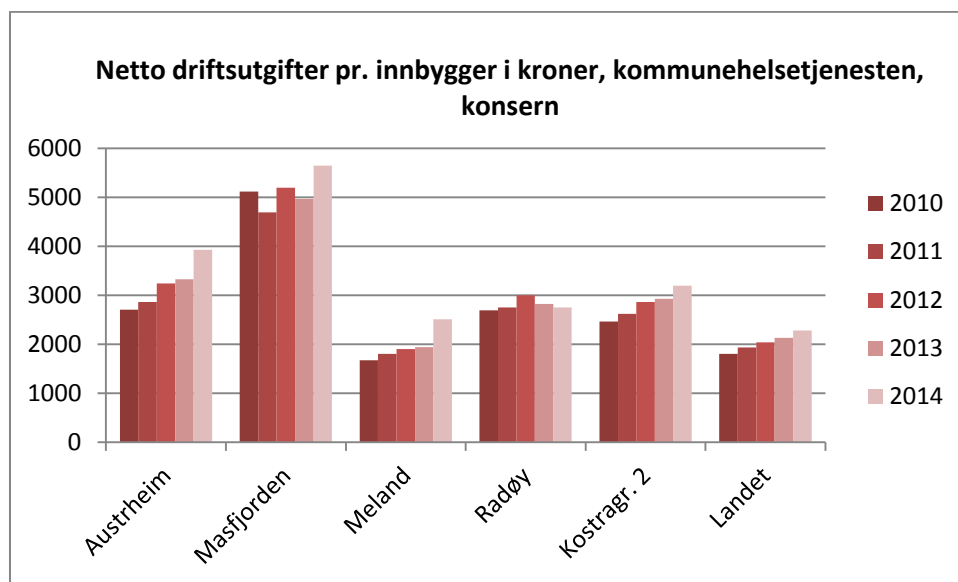
Tal mottakarar av sosialhjelp varierer ein god del frå år til år, og i frå 2013 til 2014 auka talet med 16 mottakarar. Som andel i forhold til aldersgruppa 20 – 66 år utgjer den nærare 4 %. Denne andelen er blant dei lågare i regionen og svarar til landsgjennomsnittet.



Netto driftsutgifter målt mot pr innbyggjar 20 – 66 år har vore relativt stabilt, men auka med om lag 64 % frå 2013 til 2014. I tillegg til auka ressursbruk kan andre risikofaktorar vera manglande kompetanse, manglande rutinar for dokumentasjon og rapportering, vedtaksutforming, avgrensa brukarmedverknad og oppfølging. Ifølgje KOSTRA så har ikkje kommunen gjennomført brukarundersøking. Ifølgje kommunen si årsmelding, kan noko av auken i netto driftsutgifter forklarast med at kommunen har tatt i mot 22 flyktningar og ytt sosialhjelp til desse fram til dei starta i introduksjonsprogrammet.

2.4.6 Lege og fysioterapi – kommunehelsetenesta

Austrheim har ei legedekning som har vore relativt stabil på vel 14% dei siste åra. Dette er betre enn gjennomsnitt for landet. Legedekninga er også betre enn i nabokommunane, med unntak av dei kommunane som er mindre. Det er også slik at personar i andre kommunar kan nytte legane i Austrheim, og målalet har såleis visse svakheiter. I høve fysioterapi har kommunen lågare dekning enn dei fleste av kommunane i regionen og landsgjennomsnittet.



Netto driftsutgifter til kommunehelsetenesta pr innbyggjar har auka jamt sidan 2010. Pr. 31.12.14 er netto driftsutgifter 72 % høgare i Austrheim kommune, enn gjennomsnittet i landet og 43 % høgare enn i Radøy kommune.

2.4.7 Kultur

Netto driftsutgifter til kultursektoren er 5,6 % av netto driftsutgifter totalt, og er i det øvre sjiktet i Nordhordland. Dette er om lag 2 % høgare enn gjennomsnittet i kostragruppe 2. I 2014 vart det nytta 3.618 kr pr. innbyggjar i netto driftsutgifter til kultur. Dette er om lag 700 kr høgare enn kva kommunen nytta i 2013.

2.4.8 Natur, næring og tekniske tenester

Tenesteområdet omfattar t.d. kart og oppmåling, vedlikehald av bygg og veg, vatn og avløp, byggjesak, plan, landbruk og miljø. Risikofaktorar innan teknisk som tenesteområde, kan t.d. vera lang sakshandsamingstid, manglande oppfølging av forvaltningslova/arkivlova, at kommunen krev for høge gebyr, manglande ressursar til vedlikehald av kommunale bygg og organisering av vedlikehaldstenesta.

I perioden 2011-2014 nytta Austrheim kommune i gjennomsnitt 59 kr. Pr. m² til vedlikehaldsaktivitetar i eigedomsforvaltninga. Normtalet som Multiconsult nytta i 2013 for verdibevarande vedlikehaldsaktivitetar, er 200 kr. pr. m² av kommunale bygg. Austrheim ligg svært lågt i høve til dette, noko som aukar sannsynet for at det byggjest opp eit vedlikehaldsetterslep.

2.5 Berekraftig utvikling

Føremålsparagrafen i kommuneloven fokuserer også på at den kommunale forvaltninga skal skje med sikte på ei bærekraftig utvikling. Miljø- og klimaspørsmål er sentrale tema, både i media og i rikspolitikken. Spørsmålet er korleis kommunen arbeider/planlegg med sikte på å nå dette målet. Tek kommunen omsyn til miljøet i den kommunale planlegginga/utviklinga? På eit overordna nivå vil risikofaktorar vera at det ikkje er utarbeidd strategi/planar for satsing på miljøvennleg drift, manglande kompetanse og ressursar.

I kommuneplanen for Austrheim kommune 2014 – 2024 kjem bærekraftig utvikling fram under Miljø og samfunnstryggleik og kommunen har utarbeidd eigen «Energi og klimaplan». Måla, henta frå kommuneplanen, er:

- *Redusera bruken av bil for personreiser og stimulera til auka kollektivtrafikk*
- *Auka fokuset på fortetting i bustadbygging*
- *Stimulera til tettstadutvikling med heilskapleg bu, arbeid og fritidstilbod*
- *Auke talet gåande og syklande*
- *Redusere utslepp for kommunale verkty gjennom å velje miljøvenlege løysingar*
- *Prioritera miljømerka/sertifiserte varer og tenester ved innkjøp*
- *Sikra tilgang til sjø utan den maritime miljøbelastninga vert større enn naudsynt*

3 Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt

Den overordna analysen som i hovudsak er basert på KOSTRA-tal, revisjonens erfaringar og innhald i årsmeldingar og budsjettokument, gir ei overordna oversikt over sentrale tema som *kan* vere aktuell for forvaltningsrevisjon. Konkrete problemstillingar og rammar for prosjekta vert formulert i samband med den konkrete bestillinga i kontrollutvalet. Ordførar og rådmann er gjeve moglegheit for å koma med innspel til aktuelle forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Det vart ikkje gjennomført forvaltningsrevisjonar i Austrheim kommune i førre periode. Prosjektet «Offentlege anskaffingar i Austrheim kommune» vart avslutta og følgd opp i førre periode. I tillegg gjennomførte Ernst & Young selskapskontrollen av AS Austrheim Næringssselskap, som førelåg i forvaltningsrevisjonsplanen. Det har ikkje vore utført forvaltningsrevisjonar i perioden. Trass i dette, har det likevel vore ein høg ressursbruk frå kontrollutvalet og revisjonen i perioden, til oppfølging av uføresette saker i Austrheim kommune. Forslag til forvaltningsrevisjonar som vart føreslått av kontrollutvalet i førre periode, men som ikkje vart utført, er tatt med som dei tre siste punkta i lista.

Det er opp til kontrollutvalet å prioritere aktuelle prosjekt/tema/områder, som KU ønskjer å gjennomføra i inneverande fireårsperiode (2016 - 2019). Kontrollutvalet står heilt fritt til å velje andre områder/tema, enn dei som inngår i den overordna analysen. Lista er sett opp i tilfeldig rekkefølge.

- Vedtaksoppfølging – har kommunen system som sikrar at vedtak vert følgt opp?
- Status for kommunale planar – vurdering av prosess og måloppnåing
- Tenestetilbod til barn og unge med særskilte behov
- Kommunen som skuleeigar
- Skulefritidsordninga (SFO) – ressursbruk, omfang og kvalitet på tenesta
- KOSTRA – kvalitet på rapporteringa frå kommunen
- Miljøplanlegging i kommunen
- Økonomistyring (er sett på i perioden 2003 – 2007)
- Investeringsprosjekt – organisering, ansvar, prosjektstyring
- Barnehageområdet – korleis forvaltar og driftar kommunen dette tenesteområde
- Barnevern
- Korleis sikrar kommunen at dei får del i dei aktuelle øyremerka tilskotta
- Korleis sikrar kommunen at dei får inn dei salsinntektene (kan vere foreldrebetaling SFO og barnehage, vatn og avløp) som dei har krav på
- PPT og spesialundervisning
- NAV – Ressursbruk
- Vedlikehald av kommunal eigedom – organisering og ressursbruk
- Vedtaksutforming -stettar dei formkrava i lov og regelverk? Har kommunen godt nok grunnlag når vedtak vert fatta? Korleis er kvalitetssikringa?
- Arkivtenesta: rutinar og organisering