



KONTROLLUTVALET FOR MODALEN KOMMUNE

SÆRUTSKRIFT

Møtedato: 29. september 2016
Stad: Formannskapssalen, kommunehuset
Kl.: 09.00 – 11.45
Tilstade: Knut Moe (leiar), Sigmund Vikane (nestleiar) og Trude Langedal (medlem)
Innkalla: Rådmann Øivind Olsnes, teknisk sjef Tone Selmer Skuggevik og varamedlem Bjørn Helland (til sak 19/16, 20/16)
Revisjon: Reidar Bjørsvik og Randi Rykkje
Sekretær: Tonje Husum Aarland
Forfall:

.....

21/16 Plan for forvaltningsrevisjon

Saksvedlegg: «Overordna analyse – Modalen kommune»

I følge kommuneloven § 77 pkt. 4 skal det gjennomførast forvaltningsrevisjon. I forskrift om kontrollutval står det i §10 at kontrollutvalet skal utarbeide ein plan for forvaltningsrevisjon som kommunestyret vedtek. Kommunestyret kan gi fullmakt til kontrollutvalet å foreta endringar i planperioden.

Kontrollutvalet har fått tilsendt ein overordna analyse for kommunen, med forslag til aktuelle område for forvaltningsrevisjon. Ut i frå dagens ressursituasjon, vert det antyda at kontrollutvalet kan prioritere 1-3 område for forvaltningsrevisjon i kommunestyreperioden.

Frå KU sak 05/16 i møte 18.02.2016:

Med bakgrunn i denne analysen var der følgjande forslag til område som kunne vere aktuelle for forvaltningsrevisjon i denne kommunestyreperioden:

- *Samfunnstryggleik – og beredskapsarbeidet*
- *Økonomistyring*
- *Etikk – korleis arbeidar kommunen med problemstillingar knytt til etikk og varsling i organisasjonen?*
- *Offentleglova og innsyn*
- *IKT: ressursbruk, organisering og måloppnåing*
- *Vedtaksoppfølging – har kommunen system som sikrar at vedtak vert følgt opp?*
- *Vedtaksutforming – stettar dei formkrava i lov og regelverk? Har kommunen godt nok grunnlag når vedtak vert fatta? Korleis er kvalitetssikringa?*
- *Status for kommunale planar – vurdering av prosess og måloppnåing*
- *Tenestetilbod til barn og unge med særskilte behov*
- *KOSTRA – kvalitet på rapporteringa frå kommunen*
- *Miljøplanlegging i kommunen*
- *Økonomistyring*
- *Investeringsprosjekt – organisering, ansvar, prosjektstyring*
- *Barnehageområdet – korleis forvaltar og driftar kommunen dette tenesteområdet*

Kontrollutvalet vurderte dei ulike temaområda og gjorde ei heilskapleg prioritering.

Desse tema vart særskilt diskutert som aktuelle:

- Spesialundervisning
- Miljøplanlegging i kommunen
- Selskapskontroll

Kontrollutvalet vurderte dei ulike temaområda på nytt og gjorde ei heilskapleg prioritering. Kontrollutvalet trakk fram samfunnstryggleik- og beredskapsarbeidet som svært aktuelt for ein forvaltningsrevisjon, sett i samanheng med ROS-analysearbeidet som vart framlagt for kommunestyret i haust.

Samrøystes vedtak:

Kontrollutvalet ønskjer å prioritere følgjande område for forvaltningsrevisjon i denne kommunestyreperioden:

- Samfunnstryggleik – og beredskapsarbeidet

Kontrollutvalet ser det som naudsynt at ein kan foreta endringar i dei prioriterte prosjekta i planperioden og eventuelt komme inn med nye prosjekt dersom det er meir aktuelt. Omfanget av prosjekta vert bestemt ut i frå revisjonen sitt timetal til rådighet for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, denne er for Modalen kommune estimert til ca. 520 timer i løpet av perioden.

Kontrollutvalet sitt forslag til vedtak i kommunestyret:

Kommunestyret prioriterer følgjande område for forvaltningsrevisjon i denne kommunestyreperioden:

- Samfunnstryggleik – og beredskapsarbeidet

Modalen, 29.09.2016



Knut Moe/leiar



Sigmund Vikane/nestleiar



Tonje Husum Aarland/sekretær



Overordna analyse **Modalen kommune**

Januar 2016

INNHALD

1 Innleiing	3
1.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering	4
1.2 Generelle målformuleringar i Modalen kommune	4
1.3 Kjelder	4
2 Overordna analyse	5
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	16
2.4.4 Lege og fysioterapi - kommunehelsetenesta	17
2.4.5 Kultur	17
2.4.6 Teknisk, miljø og landbruk	17
2.5 Berekraftig utvikling	18
3 Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt	19

1 Innleiing

Kapittel 5 i Forskrift om kontrollutval inneheld utfyllande føresegn 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 vesentlighetsvurdering

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

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 eventuelt 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 Modalen kommune

Kommunen sine overordna hovudmål er nedfelt i «Kommuneplan Modalen 2015 – 2026». «Hovudmål 2015 - 2026:

1. *Modalen er ein attraktiv, trygg og inkluderande plass å bu*
2. *Modalen kommune er ein aktiv samfunnsutviklar og attraktiv arbeidsgjevar med relevant kompetanse, tilstrekkeleg kapasitet og gode tenester*
3. *Næringslivet i Modalen er tufta på god samhandling mellom fleire kompetansemiljø*
4. *I Modalen er område som fostrar fysisk aktivitet, og god folkehelse lett tilgjengelege for alle*
5. *I Modalen har ein fokus på eit effektivt og allsidig landbruk»*

Dei fem hovudmåla, som utgreidd i samfunnsdelen, har fleire delmål og retningslinjer til kvart punkt. I kommuneplanen sin arealdel er det ressursbruken gjennom arealforvaltninga som er hovudfokuset.

1.3 Kjelder

Dei viktigaste kjeldene for den overordna analysen er:

- ❑ Kommunen si årsmelding og rekneskap 2013 og 2014
- ❑ Kommuneplan 2015 - 2026
- ❑ KOSTRA (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.

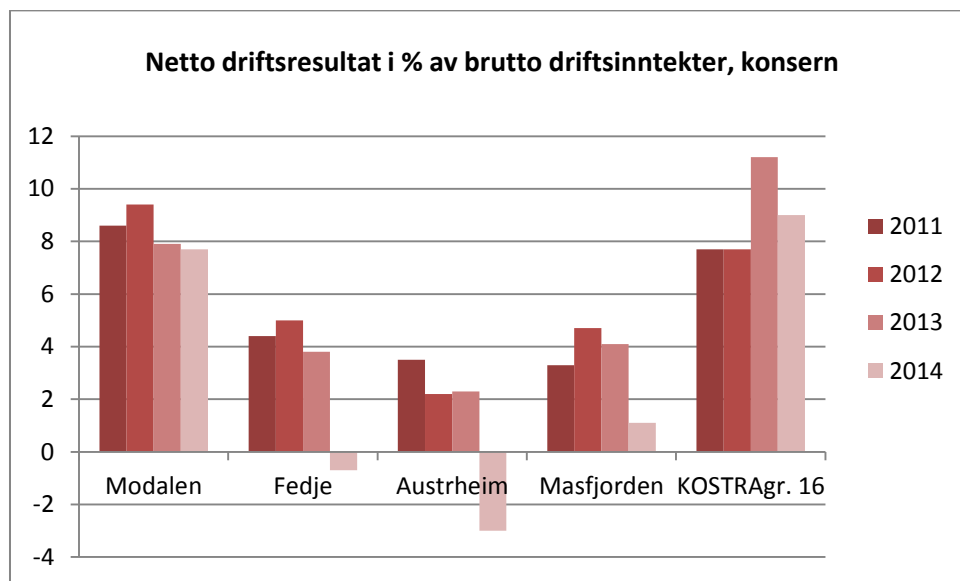
Hovudproblemstillingar i høve til ei overordna analyse av kommunens verksemd vert då:

- 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?*
- 3) *Medverkar kommunen gjennom si verksemd til ei bærekraftig utvikling?*

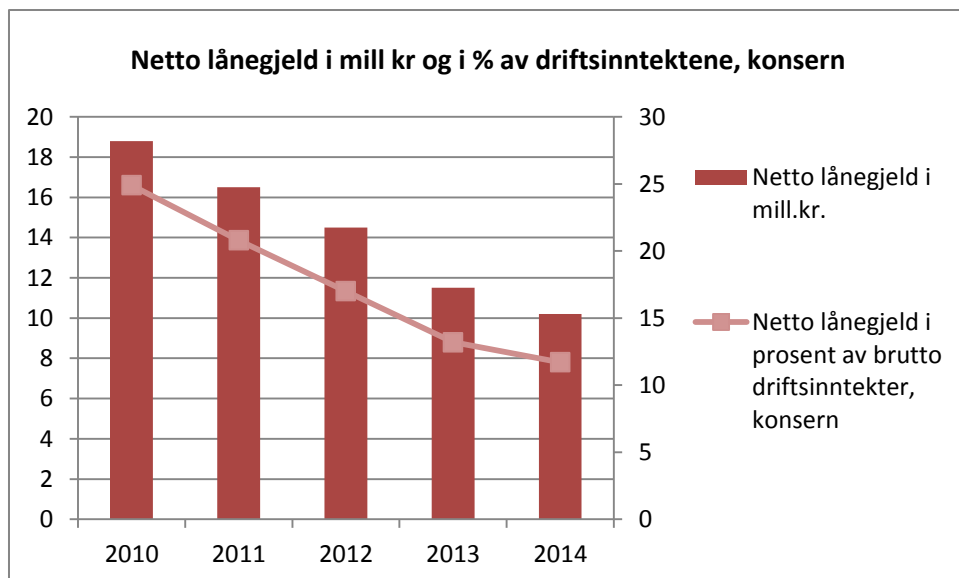
Analysen er på eit *overordna nivå*, slik at meir detaljert oversikt over tenesteområde, og utdjujing av problemstillingar vil skje på eit seinare tidspunkt, normalt i samband med bestilling av prosjekt i kontrollutvalet.

2.1 Økonomi

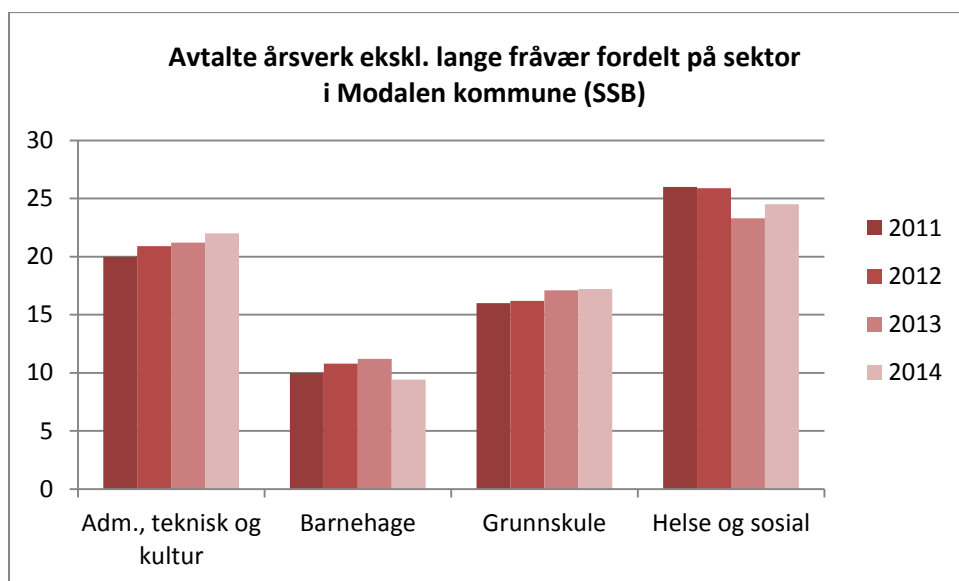
Modalen kommune har eit høgare inntektsgrunnlag enn gjennomsnitt for landet. I høve til berekna utgiftsbehov er dei frie inntektene (inkludert eigedomsskatt, konsesjonskraft) berekna til 248 i 2014 (Prop. 121 S (2014-2015), mot 100 som snitt for landet. Det betyr at Modalen har om lag 150 % høgare frie inntekter enn ein gjennomsnittskommune og har difor eit svært godt finansielt grunnlag for å kunne tilby gode tenester til innbyggjarane i kommunen.



Netto driftsresultat har vore tilfredsstillande dei siste åra (over 3 % av driftsinntektene). Det gjer at kommunen har kunna finansiera ein del av investeringane sine med eigen midlar.



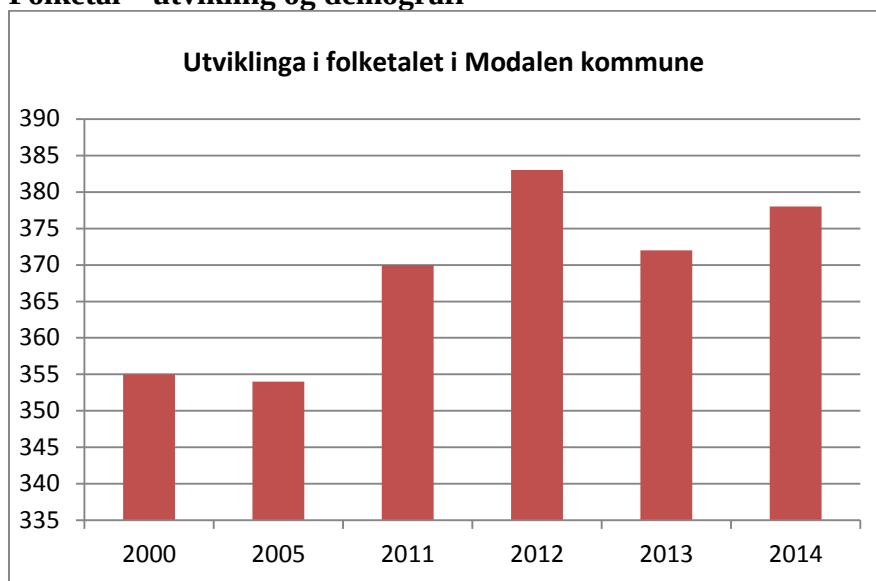
Netto lånegjeld er gradvis redusert i perioden 2010-2014. Samstundes er driftsinntektene til kommunen noko redusert. Netto lånegjeld utgjorde i underkant av 12 % av driftsinntektene til kommunen i 2014. Det er lågt samanlikna med andre kommunar.



Den viktigaste innsatsfaktoren i drifta av ein kommune vil vera arbeidskrafta. Det er difor interessant å sjå korleis talet på årsverk utviklar seg. Dei siste tre åra har det vore i underkant av 75 årsverk i kommune.

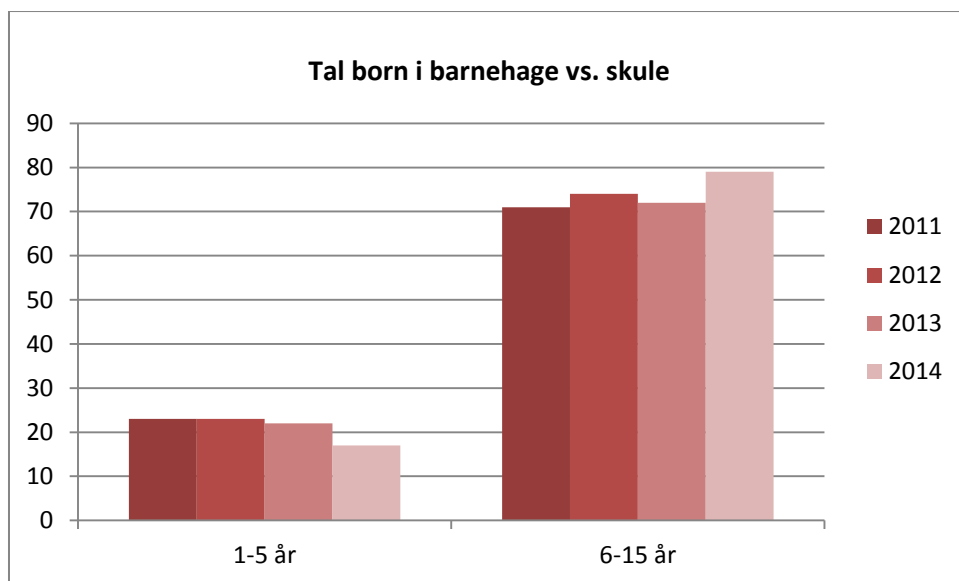
2.2 Demografisk utvikling i kommunen

Folketal – utvikling og demografi

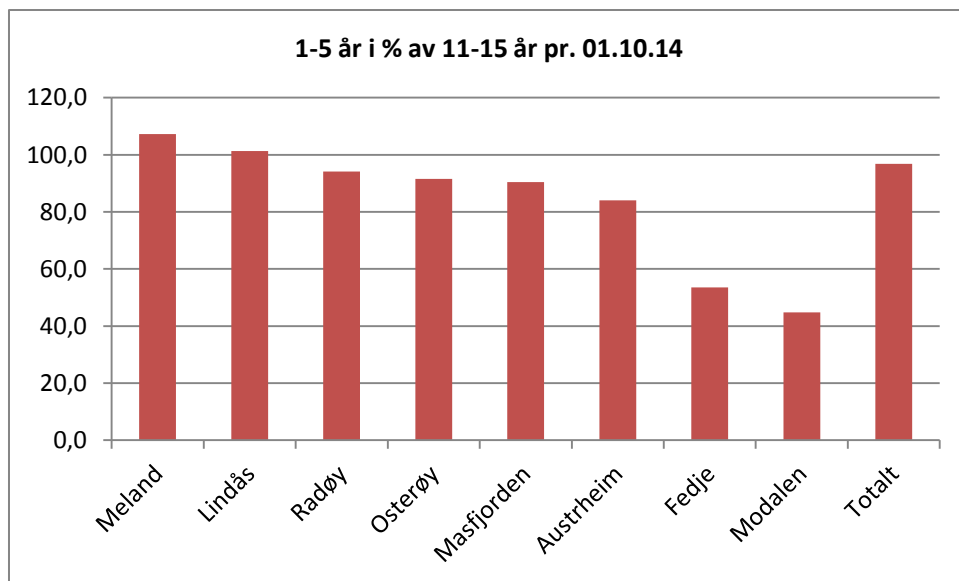


Modalen kommune hadde 378 innbyggjarar pr 31.12.14. Ser ein folketalet i Modalen i høve til dei siste fire åra, er folketalet svingande. Ser ein det derimot over lengre tidsperiode, er det ein tendens til at folketalet aukar.

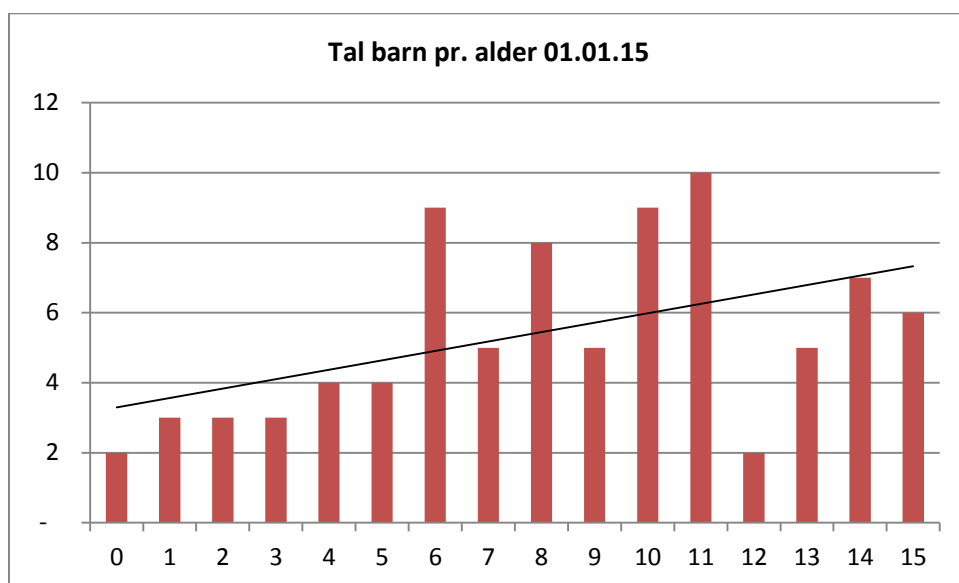
Dei aldersgruppene som krev mest tenester frå kommunen er barnehageborn 1-5 år, skuleborn i alderen 6-15 år og eldre i aldersgruppa 80 år og eldre.



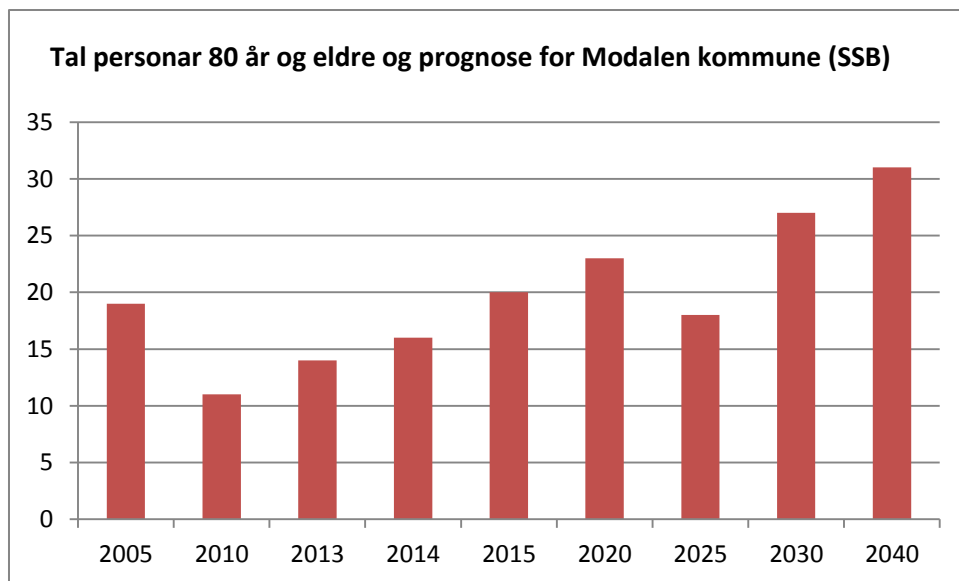
Talet på born i barnehagealder haldt seg relativt stabilt på 30 stk frå 2005, men falt til 23 i 2011, og er sidan redusert til 17 born ved utgangen av 2014. Talet på born i skulealder har synt ein litt stigande tendens dei siste åra.



For å kunna vurdere korleis tal barn 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.



Tal barn i dei ulike aldersklassane gir ein peikepinn på korleis elevtalet vil utvikla seg framover i Modalen. Dei som er 5 år er dei som starta på skulen hausten 2015. Trenden syner ein fallande tendens i Modalen.



Tal personar som er 80 år og eldre er 15 stk 31.12.14. Ifølgje SSB sin prognose vil talet på dei som er 80 år og eldre vera om lag 20 stk i 2015. Det er om lag som nivået som var i 2005. I ein liten kommune som Modalen, vil det vera stor usikkerheit i slik prognosar.

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 nokre viktige målsettingar for å sikre eit funksjonsdyktig lokalt sjølvstyre, og på moglege risikofaktorar som kan inntreffe og avgrense/påverke måloppnåinga. Mål og risikofaktorar skissert under punkt 2.3 må med andre ord sjåast på som generelle, og gjeld heile verksemda i kommunen. Dei er derfor ikkje direkte relatert til tenesteområda, og lista er heller ikkje uttømmende.

Mål	Risikofaktorar
Administrasjonen følgjer opp alle politiske vedtak	☐ Manglande oppfølgingssystem ☐ Manglande kapasitet ☐ Uklare ansvarsforhold ☐ Manglande kompetanse
Alle saker som vert lagt fram for folkevalte organ er tilstrekkeleg utreda, og skal leggjast fram på ein forståeleg måte.	☐ Manglande kompetanse ☐ Manglande kapasitet ☐ Bevisst tilbakehalding av informasjon ☐ Bruk av fagspråk ☐ Uklar struktur ☐ Stort omfang/detaljeringsgrad ☐ Korte fristar
Alle vedtak skal utformast i høve til krav i offentleglova og forvaltningslova.	☐ Manglande kunnskap om lovverket ☐ Manglande kvalitetssikringssystem ☐ Manglande oppdatering ☐ Negativ haldning til open organisasjon
Sakshandsamingsprosessen skal ivareta krava i offentleglova, forvaltningslova og arkivlova	☐ Manglande kompetanse ☐ Tidspress/ressursmangel ☐ Uklare ansvarsforhold
Kommunen skal ha etisk og samfunnsansvarleg drift	☐ Manglande etiske retningslinjer ☐ Manglande kompetanse ☐ Uklare krav frå leiinga ☐ Usystematisk arbeid ☐ Eit leiingsansvar ☐ 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 uventa 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. På eit generelt grunnlag kan ein seie at det er sannsynleg at vedtak og planar til tider ikkje vert følgt tilfredsstillande opp. Manglande realisering av vedtak og planar kan påverke kommunen sitt omdømme og føre til at folkestyret ikkje vert realisert i tråd med føresetnadene.

Årsmeldinga for 2014 i Modalen kommune har eit eiga avsnitt, «Møte i politiske organ og oppfølging av vedtak», som omhandlar dette.

Tilstrekkeleg 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.

Vedtaksutforming

At sjølve 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, utan at revisjonen har haldepunkt for å sei at Modalen skil seg ut på dette området. Mangelfull vedtaksutforming kan få avgjerande konsekvensar for innbyggjarane i kommunen.

Sakshandsamingsprosessen

Sjølve 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 tilbakemeldingar, habilitetsvurderingar, rettleiing osv., offentleglova til innsynsrett og offentleggjering av informasjon og arkivlova stiller krav til arkivrutinar 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.

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 vært på verdien av å arbeide *systematisk* med etiske problemstillingar i heile organisasjonen.

I desember 2010 vedtok kommunestyret etiske retningslinjer for tilsette og folkevalgte i Modalen kommune. I innleiinga står der følgjande:

«Modalen kommune legg stor vekt på å opptre skikkelig i all si verksemd. Både folkevalde og tilsette har ansvar for at ærlegdom og openheit skal kjenneteikne verksemda. Som forvaltar av fellesmidlane til samfunnet vert det stilt høge krav til den einskild tilsette og folkevalde si etiske haldning i arbeid og gjeremål for kommunen.

Alle pliktar å overhalde lover, forskrifter, avtaler og reglement som gjeld for kommunen si verksemd. Den som overskrid Modalen kommune sine reglar eller retningslinjer må vere førebudd på å verte møtt med reaksjonar tilpassa overskridinga si art og omfang. Tilsette sin rett til og ansvar for å seie frå om uetiske tilhøve i verksemda, vert ivareteke gjennom rutinar for varslings.»

Det er også vektlagt i dei etiske retningslinjene at dette ikkje er eit arbeid ein vert ferdig med.

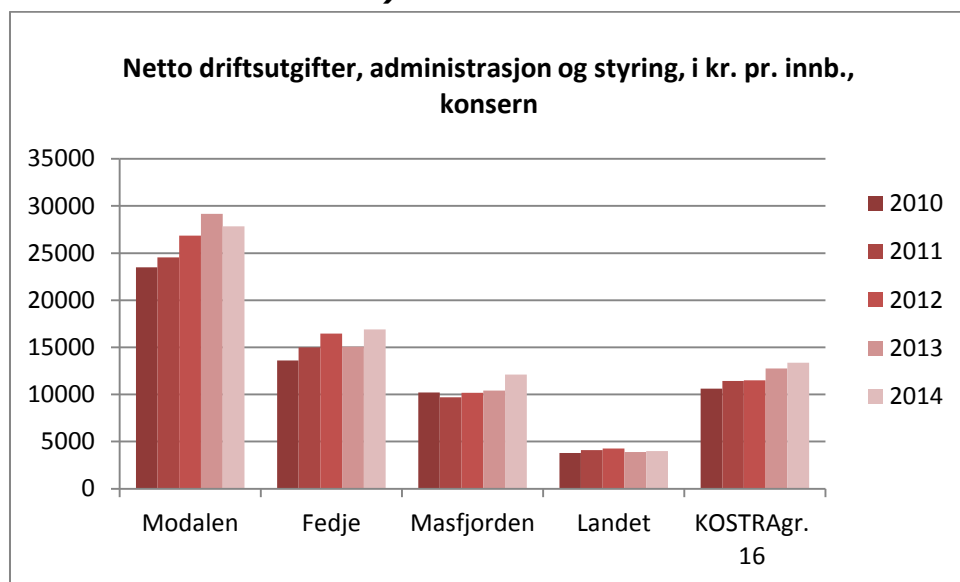
«Den einskilde leiar i Modalen kommune må vere medviten på eigne haldningar og arbeide for å integrere god etisk praksis i verksemda. I den samanheng må leiarane ta opp vanskelege problemstillingar i si verksemd og sikre openheit og diskusjon om aktuelle tema. Slike prosessar er viktige for å styrkje og utvikle den etiske standard som skal kjenneteikne Modalen kommune.»

Årsmeldinga til kommunen frå 2014 seier lite om korleis ein føl opp dei etiske retningslinjene. Det er fokus på likestilling ved tilsetting og nyvalde, men ikkje så mykje på prosessar i dei ulike verksemdene. Årsmeldinga peiker på manglande tilgjenge til andre etasje i kommunehuset for funksjonshemma, men at det ikkje er «registrert tilhøve som bryt med etiske retningslinjer» (side 12, Årsmelding 2014). 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, og det kan på sikt vere interessant å undersøke i kva grad kommunen har klart å forankre etiske verdiar og varslingsrutinar i heile organisasjonen.

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 tenesteområda vert kort presentert, saman med eit utval risikofaktorar i høve til måloppnåing og oppfylling 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. I og med at Modalen er ein svært liten kommune og har god råd vil det kanskje vera av størst interesse å sjå på utviklinga av ressursbruken innan eigen kommune. Det vil difor vera få kommunar som er relevante og samanlikna seg med, men samstundes bør kommunen vera seg medviten sin spesielle tilstand.

2.4.1 Sentraladministrasjon (rådmann/formannskapskontor og kommunekassa)



Nesten 18 % av totale netto driftsutgifter gjekk til administrasjon og styring i Modalen i 2014. Det er noko høgare enn for gjennomsnittet for kommunegruppe 16 som består av kommunar med eit høgt inntektsnivå, mest kraftkommunar. Ulik organisering og rapportering kan forklara noko av årsaka til ulik ressursbruk. Ressursbruk til administrasjon har som regel klare stordriftsfordelar slik at ein kan forventa lågare ressursbruk pr innbyggjar med aukande kommune størrelse. Sentraladministrasjonen femnar om fleire ulike tenestetypar og støttefunksjonar, som angår tenesteproduksjonen og måloppnåinga på fleire områder i kommunen. I små kommunar vert det også slik at ein del av det som går under administrasjon og styring i større kommunar vil koma med under dei ulike tenesteområda.

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

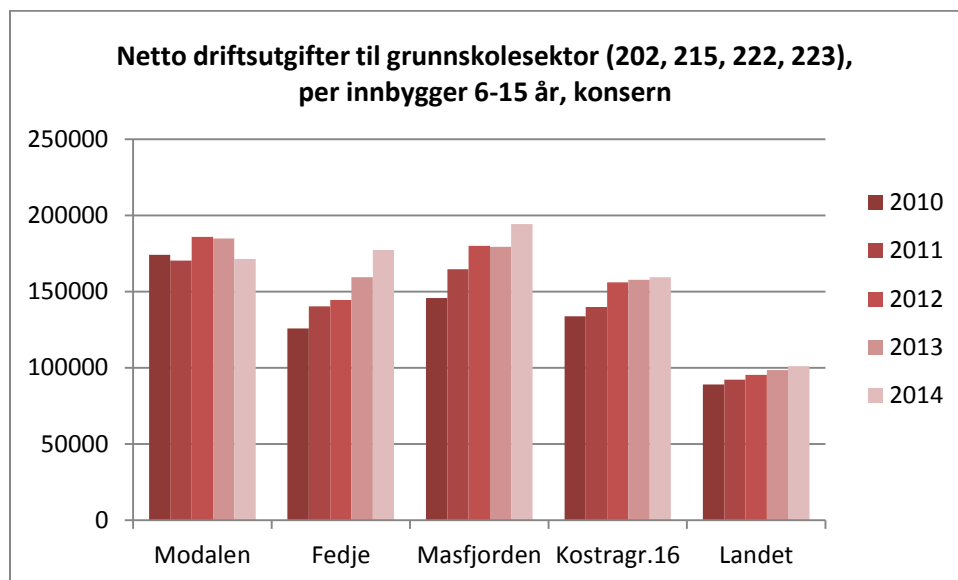
Organisering og regulering av innkjøpsfunksjonen er sentral i høve til å nå mål om rasjonell og nøktern drift. Risikofaktorar i denne samanheng er t.d. uklare innkjøpsavtalar og ansvarstilhøve, manglande kompetanse og oppdatering i høve til avtalar og lovverk.

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.

2.4.2 Skule, SFO og barnehage

Skule

Skulen er ein sentral faktor i oppvekstvilkåra for barn og unge. Det er ein 1-10 skule i kommunen.



Netto driftsutgifter til **skule** har gått litt ned pr. elev, sidan 2010 og fram til utgangen av 2014. Denne reduksjonen må sjåast i samanheng med eit aukande elevtal i perioden, som medfører at utgiftene går ned pr elev. Kommune ligg høgare enn gjennomsnittet for kostragruppe 16 og landet. Trass i dette var driftsutgiftene lågare pr. elev i Modalen, enn i Fedje og Masfjorden kommunar i 2014.

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, ikkje tilfredsstillande skulemiljø, dårlege bygg/inneklima, manglande tilrettelegging for IKT, gruppestorleik osb.

I årsmeldinga for 2014 står der følgjande:

«Nasjonale prøver vart gjennomført på 5., 8. og 9. trinn hausten 2014. Mo skule bruker resultata internt i arbeidet med å heva kvaliteten på opplæringa og for å auka elevane si læring. Analysen av resultata på Mo skule syner at elevane sine prestasjonar ligg midt på treet, og i nokre tilfelle over gjennomsnittet. Samstundes er det vanskeleg å samanlikne resultata med andre kommunar fordi skulen har relativt få elevar. Mo skule nyttar resultata frå dei nasjonale prøvane til å kunna fokusera på den enkelte elev sine resultat og utvikling.»

Risikofaktorar som kan inntreffe og påverke måloppnåing kan vera manglande ressursar til å følgje opp utviklinga i skulen. Der er utarbeida ein handlingsplan som heiter « Handlingsplan for Mo skule 2014/15».

Skulefritidsordninga (SFO)

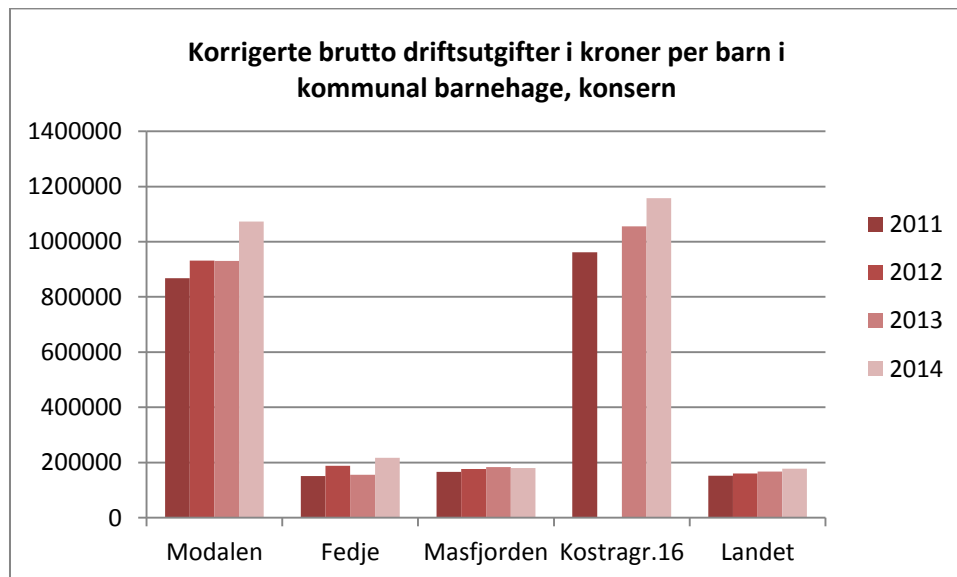
Netto driftsutgifter til SFO pr innbyggjar 6-9 år, har auka med nærare 30% sidan 2010. KOSTRA-tala indikerer at ressursbruken er meir enn 30% høgare enn for kommunegruppe 16. Samanlikna med mange av dei andre kommunane i regionen så er det ein langt høgare andel av dei som er 6-9 år som nyttar SFO og dei som ønskjer det, får SFO-plass.

PPT

Andelen elevar som mottar spesialundervisning i Modalen har auka sidan 2010, og utgjorde nærare 23 % i 2014. Dette er høgare enn andre kommunar i regionen, samt kostragruppe 6 og landsgjennomsnittet.

Barnehage

Modalen kommune har ein barnehage. KOSTRA-tala syner at kommunen sine brutto driftsutgifter pr barn i kommunal barnehage har auka med nærare 20% sidan 2011 til 2014. Det er for øvrig stor variasjon i KOSTRA-tala for kommunane i regionen, og det kan vera grunn til å stilla spørsmål ved KOSTRA-rapporteringa for tenesteområdet.

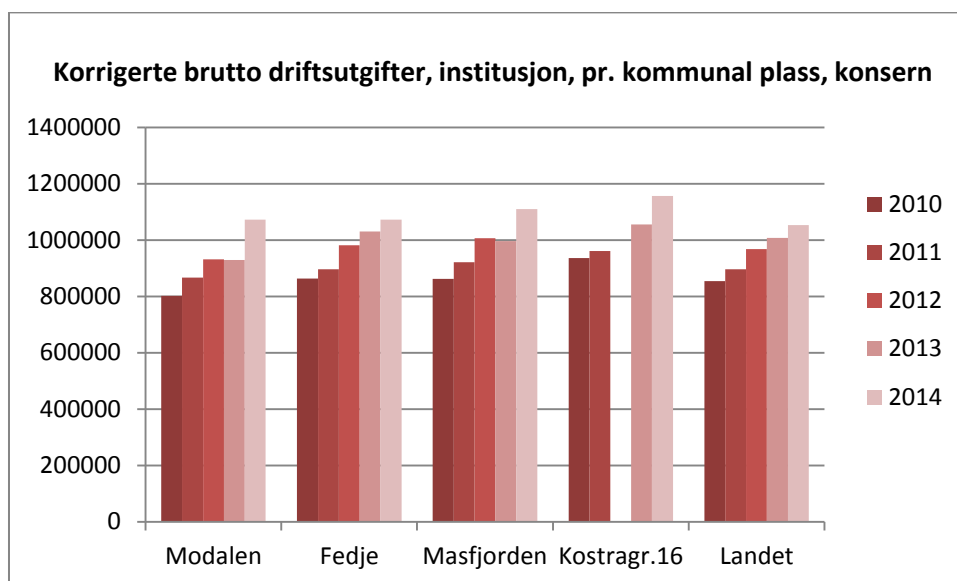


Staten sin finansiering av barnehagane går no inn i rammetilskottet til kommunane og er ein del av dei frie inntektene. Det gjer at netto driftsutgifter pr innbyggjar 1-5 år i 2011 ikkje kan samanliknast med tidlegare år. For Modalen synes ikkje tala som gjeld netto driftsutgifter til å vere riktige. Det kan ha samanheng med barn i frå andre kommunar og inntektene ikkje kjem fram. Andelen netto driftsutgifter som går til barnehage er i 2014 i underkant av 9 %, medan den for kostragruppe 16 er om lag 10,5%.

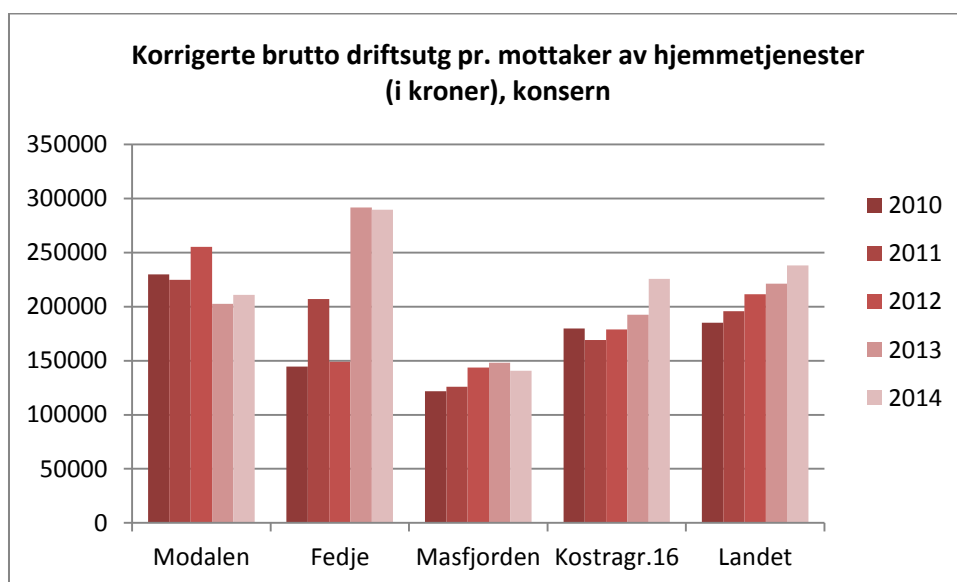
I høve til kvalitet, vil risikofaktorar t.d. vera manglande ressursar, manglande kompetanse(utvikling), tilgang på arbeidskraft, dårlege bygg og vedlikehald, samarbeidsrelasjonar i høve til t.d. skule, barnevern og PPT.

2.4.3 Pleie- og omsorgstenesta

Pleie- og omsorg er eit vesentleg tenesteområde, og netto driftsutgifter utgjorde vel 28 % av kommunens totale netto driftsutgifter i 2014.



I Modalen får dei som har behov for det plass på institusjon. Det går ikkje fram av KOSTRA tala kor stor andel av dei som er 80 år og eldre som mottar heimeteneste. Utgiftene pr plass kan gje noko missvisande bilete for Modalen dersom ein ikkje har fullt belegg heile året.



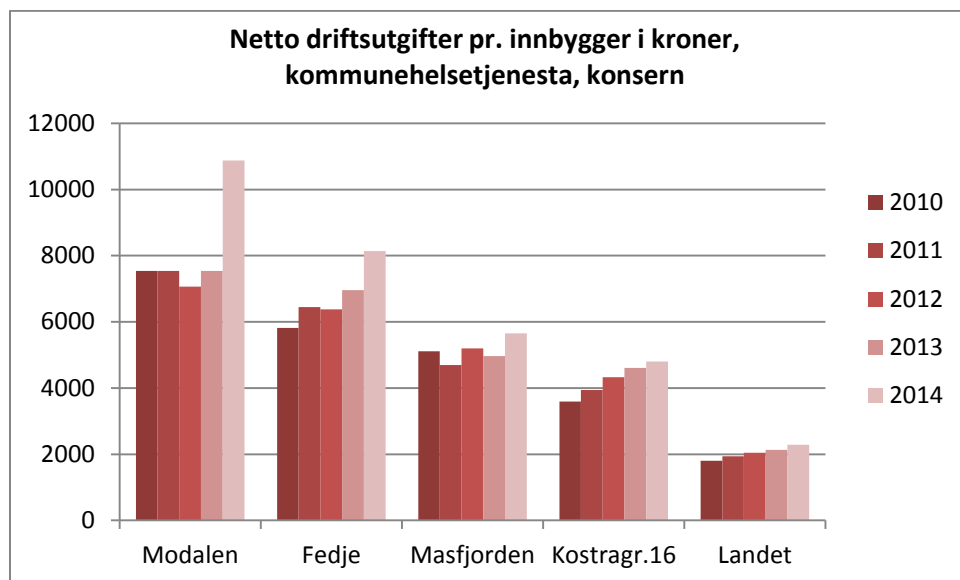
Dei som mottar heimetenester er ei samansett gruppe med omsyn til ressursbruk og alder. Gjennomsnittleg ressursbruk har variert ein god del dei siste åra. Ressursbruken pr mottakar er om lag som gjennomsnittet for landet.

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 Lege og fysioterapi - kommunehelsetenesta

Modalen har ei legedekning som er betre enn gjennomsnitt for landet og kommunegruppe 16 og det same gjeld for fysioterapi.



Netto driftsutgifter til kommunehelsetenesta var relativt stabile i åra 2010-2013, men fekk ei betydeleg auke i 2014. Netto driftsutgifter til kommunehelsetenesta er markant høgare i Modalen, samanlikna med andre kommunar i regionen, kostragruppe 16 og landsgjennomsnittet.

2.4.5 Kultur

Netto driftsutgifter til kultursektoren utgjorde om lag 9 % av netto driftsutgifter totalt. Dette var om lag 2% høgare enn snittet for Modalen er dette ein reduksjon av netto driftsutgifter på om lag 0,5% frå 2013.

2.4.6 Teknisk, miljø og landbruk

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

Årsmeldinga for 2014 gjer ei oversikt over oppgradering av ulike kommunale bygg og anna aktivitet tilhørande teknisk etat. Det står i årsmeldinga at ein i året som kjem vil fokusere på økonomi, vedlikehald av kommunale bygg, brannberedskap, landbruk, planarbeid, opprusting av Øvre Helland vassverk og oppgradering av Helsesenteret. Ifølgje tal frå KOSTRA så nyttar kommunen 33 kr pr m² til vedlikehald. I utgangspunktet er dette eit lågt nivå. Ressursbruken til drift pr m² ser derimot ut til å vera på eit høgt nivå, og det er mogleg at dette må sjåast i

samanheng. Driftsutgiftene i 2014 er på 897 kr pr m². Kommunen har eit bygningsareal på 22 m² pr innbyggjar. Det er det dobbelte av snittet i kostragruppe 16. Kommunen har såleis ein stor bygningsmasse og halde vedlike.

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 arbeidar/planlegg med sikte på å nå dette målet. Tek kommunen omsyn til miljøet i den kommunale planlegginga/utviklinga? På eit overordna nivå vil risikofaktorar vere at det ikkje er utarbeidd strategi/planar for satsing på miljøvennleg drift, manglande kompetanse og ressursar.

3 Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt

Den overordna analysen som i hovudsak er basert på KOSTRA-tal, revisjonen sine erfaringar og innhald i årsmeldingar og budsjettokument, gjev ei overordna oversikt over sentrale tema som *kan* vera aktuell for forvaltningsrevisjon. Rådmannen og ordføraren er gjevne moglegheit for å koma med innspel til prosjekt for perioden 2016-2019.

Konkrete problemstillingar og rammar for prosjekta vert formulert i samband med den konkrete bestillinga i kontrollutvalet.

I førre periode vart det gjort forvaltningsrevisjon med tema «Vedlikehald av kommunale bygg i Modalen kommune».

Det er opp til kontrollutvalet å prioritere nokre aktuelle prosjekt/tema/områder som kontrollutvalet ønskjer p gjennomføre i den inneverande fireårsperioden (2015 – 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:

- Samfunnstryggleik- og beredskapsarbeidet
- Økonomistyring
- Etikk – korleis arbeidar kommunen med problemstillingar knytt til etikk og varsling i organisasjonen?
- Offentleglova og innsyn
- IKT: ressursbruk, organisering og måloppnåing
- Vedtaksoppfølging – har kommunen system som sikrar at vedtak vert følgt opp?
- Vedtaksutforming -stettar dei formkrava i lov og regelverk? Har kommunen godt nok grunnlag når vedtak vert fatta? Korleis er kvalitetssikringa?
- Status for kommunale planar – vurdering av prosess og måloppnåing
- Tenestetilbod til barn og unge med særskilte behov
- KOSTRA – kvalitet på rapporteringa frå kommunen
- Miljøplanlegging i kommunen
- Økonomistyring
- Investeringsprosjekt – organisering, ansvar, prosjektstyring
- Barnehageområdet – korleis forvaltar og driftar kommunen dette tenesteområde