

PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON 2016 - 2019

OVERHALLA KOMMUNE

April 2016



FORORD

Kontrollutvalget har ansvar for å påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret/fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens/fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon innen de ulike sektorer og virksomheter¹.

Dette dokumentet viser hovedresultater fra en overordnet analyse av Overhalla kommunes virksomhet, og inneholder forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 med prosjekter i uprioritert rekkefølge.

Dokumentet er utarbeidet med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget i Overhalla kommune i sak 20/15.

Sted, dato

Unni Romstad
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Rikke Haave
Forvaltningsrevisor

¹ Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner §§ 9 og 10

INNHALDSFORTEGNELSE

1. Innledning	4
2. Formål med forvaltningsrevisjon	4
3. Planlegging av forvaltningsrevisjon.....	5
3.1 Om overordnet analyse	5
3.2 Hvordan analysen er gjennomført – datainnsamling.....	5
3.3 Vurdering av risiko og vesentlighet – SWOT-analyse.....	6
4. Resultater fra overordnet analyse.....	8
4.1 Innledning.....	8
4.2 Administrasjon og støttetjenester	10
4.2.1 Personal	10
4.2.2 Intern kontroll.....	10
4.2.3 Anskaffelser	11
4.2.4 Kommuneøkonomi.....	11
4.2.5 Annet	12
4.2.6 Fra analysen	12
4.3 Oppvekst og utdanning	12
4.3.1 Barnehage.....	12
4.3.2 Grunnskole	13
4.3.3 Barnevern	15
4.3.4 Fra analysen	15
4.4 Helse- og omsorgsområdet	16
4.4.1 Pleie- og omsorgstjenesten.....	16
4.4.2 Helse.....	17
4.4.3 Sosialhjelp	17
4.4.4 Fra analysen	18
4.5 Kultur.....	18
4.5.1 Kultur	18
4.5.2 Flyktningetjenesten	18

4.5.3	Fra analysen	19
4.6	Teknisk sektor	19
4.6.1	Vann og avløp	19
4.6.2	Eiendomsforvaltning	19
4.6.3	Byggesak og planlegging	19
4.6.4	Miljøforvaltning	20
4.6.5	Fra analysen	20
5.	Oppsummering: Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt.....	20

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget skal, i henhold til forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 9, påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Ifølge forskriftens § 10, skal det minst én gang i løpet av valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeides en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen, som skal vedtas av kommunestyret, skal være bygget på en overordnet analyse av kommunens virksomhet. Analysen har som siktemål å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon innen de ulike sektorene/områdene i kommunens virksomhet – ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Dette dokumentet viser hovedresultater fra en overordnet analyse av Overhalla kommunes virksomhet, og inneholder forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 med prosjekter i uprioritert rekkefølge. Kontrollutvalget skal foreta en prioritering av forvaltningsrevisjonsprosjekter før saken legges fram for behandling i kommunestyret. Kommunestyret kan delegere til kontrollutvalget å gjennomføre endringer i planen i løpet av planperioden.

Listen over forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter inneholder flere prosjekter enn hva som normalt vil kunne gjennomføres i løpet av 4-årsperioden. Basert på erfaringstall fra tidligere år blir det lagt fram 2-3 rapporter for Overhalla kommune i perioden, men antallet avhenger av de enkelte prosjektenes omfang.

Forvaltningsrevisjonsprosjekt i selskaper hvor kommunen har eierinteresser blir ikke omtalt i dette dokumentet, men omtales i en egen plan for selskapskontroll.

2. FORMÅL MED FORVALTNINGSREVISJON

I følge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§ 7) innebærer forvaltningsrevisjon 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 eller fylkestingets 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 blir satt i gang for å redusere risiko for avvik, peke på utfordringer og eventuelt gi forslag til forbedringer på utvalgte områder.

Identifisering og utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter ut fra overordnede risiko- og vesentlighetsanalyser er viktig – slik at ressursene settes inn på de riktige områdene, og kommunen får prosjekter som har god nytteverdi. På den måten kan forvaltningsrevisjon gi effekter i form av organisasjonsmessig læring og utvikling i kommunen.

3. PLANLEGGING AV FORVALTNINGSREVISJON

3.1 Om overordnet analyse

Plan for forvaltningsrevisjon bygger på en overordnet analyse av kommunens virksomhet, ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger. Selve begrepet *overordnet analyse* indikerer at analysen tar utgangspunkt i kommunens virksomhet på et overordnet plan. Hensikten er å identifisere områder der det er risiko for vesentlige avvik når det gjelder måloppnåelse, produktivitet, økonomi og regelverk.

Eksempler på risiki kan være:

- Risiko for at kvaliteten på en tjeneste ikke er god nok
- Risiko for at kommunen på et område ikke tilfredsstillers lovpålagte krav
- Risiko for at ressursene ikke utnyttes godt
- Risiko for at kommunen ikke oppfyller mål fastsatt av kommunestyret
- Risiko for at økonomistyringen ikke er tilfredsstillende
- Risiko knyttet til kommunens omdømme

3.2 Hvordan analysen er gjennomført – datainnsamling

For å få informasjon om risikoområder i kommunen er den overordnede analysen basert på flere ulike hovedkilder til informasjon:

- Sentrale kommunale dokumenter (bl.a. økonomiplan, budsjett, årsmelding) er gjennomgått.
- Vi har analysert kommunens nøkkeltall i KOSTRA-databasen og sammenliknet disse med nøkkeltall for andre kommuner, samt utvikling over tid. Vesentlige avvik i forhold til sammenliknbare kommuner eller store

svingninger over tid, er faktorer vi tar hensyn til når vi anbefaler områder for nærmere revisjon.

- Vi har gjennomført samtale med rådmannen og økonomisjef om hvilke utfordringer og mulige risiki kommunens virksomhet står overfor. Samtidig er rådmannen gitt anledning til å komme med innspill til konkrete prosjekt.
- Informasjon fra andre tilsynsmyndigheter (fylkesmannen).
- Både det avtroppende og det nyvalgte kontrollutvalget er bedt om å komme med innspill til prosjekt/områder vi bør se nærmere på.
- Erfaringer fra tidligere forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon ligger til grunn for våre vurderinger om hvilke prosjekt som bør gjennomføres fremover.

3.3 Vurdering av risiko og vesentlighet – SWOT-analyse

En risikovurdering er sammensatt av to elementer:

- Vurdering av *konsekvens* dersom risikofaktoren inntreffer
- Vurdering av *sannsynlighet* for at risikofaktoren inntreffer

I risikovurderingen tas det hensyn til eventuelle tiltak som kommunens ledelse har satt i verk for å redusere muligheten for at risikofaktorene skal inntreffe, og redusere virkningene dersom risikofaktoren likevel slår til.

Dersom vi vurderer risikoen innen et gitt område til å være høy, samtidig som vi vet at ledelsen ikke har iverksatt tiltak for å redusere risiko, og at det vil få stor negativ betydning dersom situasjonen blir en realitet, er det grunn til å vurdere området som vesentlig.

Vesentlighet, det vil si hva som har størst (negativ) betydning kan vurderes ut fra ulike perspektiver, og vesentlighetsgraden avhenger av hvilket perspektiv en ser situasjonen ut fra, herunder:

- Økonomisk perspektiv
- Politisk perspektiv
- Brukerperspektiv
- Medarbeiderperspektiv
- Samfunns- og miljøperspektiv

En måte å foreta en slik risiko- og vesentlighetsanalyse på, er ved hjelp av en SWOT-analyse. Siktemålet med en SWOT-analyse er å få en oversikt over indre og ytre styrker og svakheter i en organisasjon. De fire bokstavene ”SWOT” står for forbokstavene i de engelske ordene Strengths (sterke sider), Weaknessess (svake

sider), Opportunities (muligheter) og Threats (trusler). En slik analyse kan brukes for å kartlegge og analysere kommunens stilling og kan være et nyttig verktøy for å identifisere områder for forbedring².

I en SWOT-analyse grupperes nøkkelinformasjon i to hovedkategorier – interne faktorer og eksterne faktorer. De interne faktorene omfatter kommunens sterke og svake sider. De sterke sidene representerer kommunens positive egenskaper, det som kommunen er god til og som gir trygghet internt i organisasjonen i forhold til måloppnåelse. Svakheter er det som den kommunale organisasjonen mangler eller utfører dårlig i forhold til oppfylling av mål. De eksterne faktorene omfatter eksterne muligheter og trusler. Eksterne muligheter er muligheter som ligger i omgivelsene og som kommunen kan velge å utnytte. Eksterne trusler er trusler og hindringer som kan motarbeide kommunens forsøk på å utnytte foreliggende muligheter.

I et forvaltningsrevisjonsperspektiv er det naturlig å fokusere på kommunens svake sider for å vurdere på hvilke områder det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon.

Figur 1. SWOT-analyse

	Styrker	Svakheter
Interne		
	Muligheter	Trusler
Eksterne		

Det er i vurderingene også tatt hensyn til at det er ønskelig med en viss fordeling mellom ulike områder av kommunens virksomhet og at man prioriterer noen områder der det har vært gjennomført lite forvaltningsrevisjon i tidligere år. Videre er det tatt hensyn til hvorvidt forvaltningsrevisjon anses å være et godt virkemiddel til å forbedre kvaliteten på området.

² NKRF: Veileder i gjennomføring av overordnet analyse (2010).

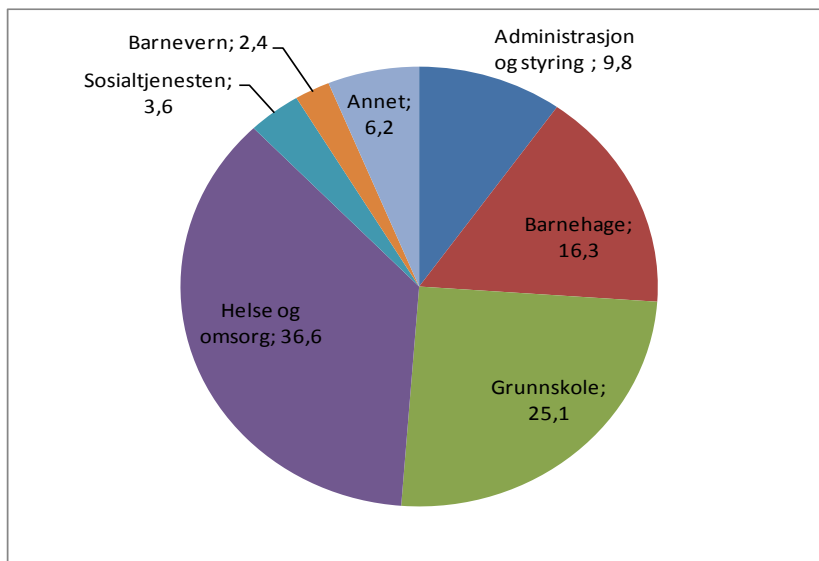
4. RESULTATER FRA OVERORDNET ANALYSE

Dette kapitlet beskriver sentrale utfordringer, utviklingstrekk og mulige risikoområder innen de ulike tjenesteområdene i kommunen, samt enkelte forhold som går på tvers av tjenesteområder.

4.1 Innledning

Befolkningen har økt, og var i 2015 i underkant av 4000 innbyggere. Det er en ung alderssammensetning, noe som ofte gjenspeiler en kommune i vekst.

Figur 1 Kostnadsfordeling 2014, netto driftsutgifter



Kilde: KOSTRA

Kommuneplanen 2007 – 2018 ble vedtatt videreført gjennom planstrategi for 2012-2015. Planen bygger på en SWOT-analyse peker på følgende som viktige områder for kommunen:

Lokalsamfunn

- Overhalla preges av etableringslyst og spennende arbeidsplasser hvor samarbeid og utvikling vektlegges.
- I Overhalla skaper man stadig begeistring, tilhørighet og mangfold.
- Flotte naturressurser og nærmiljø utnyttes med høy miljøbevissthet.
- Overhallingene preges av god folkehelse.

Brukere

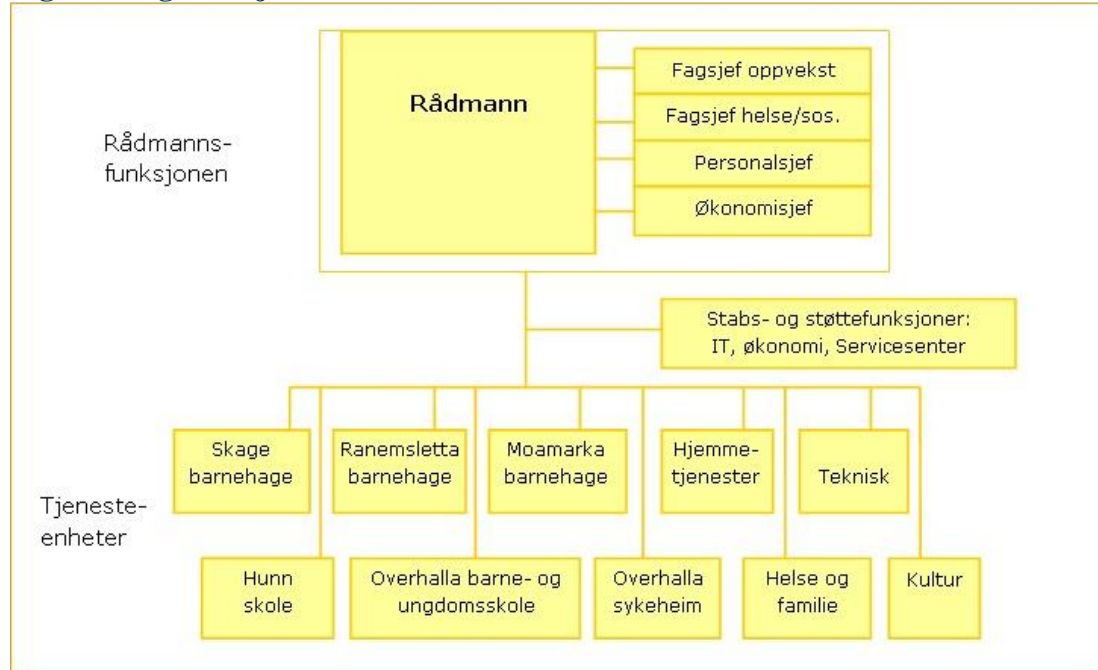
- Barn og unge er glade for å få utvikle seg i Overhalla.
- Godt fornøyde brukere av kommunale tjenester.

Medarbeidere

- Kommunen har kompetente medarbeidere som har arbeidsglede og utviklingslyst

Økonomi

- Overhalla kommune har god økonomistyring, effektiv ressursbruk og omstillingsevne

Figur 2 Organisasjonskart Overhalla kommune

Kommunen er organisert i 2 hovednivåer: rådmannsfunksjonen og tjenesteenheter. Enhetslederne har delegert myndighet innenfor drift, økonomi og personal som gjør det mulig å ha et fullstendig resultatansvar.

I tillegg deltar kommunen i det interkommunale samarbeidet i Midtre Namdal samkommune (MNS). Følgende tjenester er lagt til MNS:

- Barnevern
- PPT
- Kommuneoverlege
- Miljø- og landbruksforvaltning
- Næringsavdeling/MNS utvikling
- Lønn- og regnskapskontor
- Skatteoppkrever
- NAV

I følge budsjettet for 2015 har MNS oppgavene med drift av felles datanettverk og servere. De fleste fagprogrammene som kommunen disponerer er kjøpt inn i fellesskap i samkommunen.

Fagsjef helse/sosial ivaretar rollen som beredskapskoordinator. Det er en egen oversikt over beredskapsplaner o.l. på kommunens hjemmeside. Kommunen har plan for kommunal kriseledelse, sist oppdatert i 2014. Ordfører har pekt på krisehåndtering som tema for forvaltningsrevisjon.

Oversikt over kommunens vedtatte planer finnes på kommunens hjemmesider.³

³ <http://overhalla.custompublish.com/plandokumenter.117123.no.html>

4.2 Administrasjon og støttetjenester

Kommunen har egen personalsjef. Han er også ledelsens representant i forhold til oppfølging av miljøarbeidet (miljøsertifiseringen). Det er også en IKT-seksjon, økonomiseksjon og en seksjon for servicesenter.

4.2.1 Personal

Medarbeiderundersøkelse gjennomføres hvert annet år. Det er bedring fra 2007 på de fleste områdene og totalt.

Kompetanse

På området faglig og personlig utvikling har scoren oi medarbeiderundersøkelsen bedret seg fra 2009. Det går fram av årsmeldingen for 2014 at det innen pleie og omsorg er en vedtatt egen kompetanseplan, og at det også innenfor innkjøpsområdet er fokus på kompetanseheving.

Etikk

Det er en klar holdning at høy etisk standard skal prege alle organisasjonsnivå og tjenesteområder av den kommunale virksomheten. Temaet er viet økende oppmerksomhet de senere år både i form av konkrete tiltak som er planlagt/iverksatt fra sentraladministrasjonen, og slike som er initiert og gjennomført innenfor de ulike tjenesteområder og tjenesteenheter.

Tiltak

- Gjennomgang/repetisjon og refleksjoner
- Ethiske refleksjoner, bl.a. deltakelse KS prosjekt
- Deltar i prosjekt om offentlige anskaffelser
- Klima og miljøplan, bl.a. samfunnsansvar, bærekraftig utvikling og etisk handel

Sykefravær

Sykefraværet økte fra 6,0 % i 2012 til 7,8 % i 2014. Landsgjennomsnittet har ligget på 9,8 % i disse årene. Det er variasjon mellom enhetene.

Ufrivillig deltid

Det er gjennomført prosjekt ved Overhalla sykehjem som ble avsluttet i 2014. Fra 2011 – 2014 har antall heltidsansatte ved sykehjem økt fra 3 til 10, antall med uønsket deltid er redusert fra 24 til 4. Innføring av årsturnus angis som viktig bidrag til dette resultatet.

4.2.2 Intern kontroll

Overhalla kommune har et eget kvalitetssystem for alle fagområdene og avvikssystem som brukes til melding av eventuelle avvik. I tilknytning til at Overhalla er ISO 14001-sertifisert, har kommunen utarbeidet kvalitetssystem som

sikrer oppfølging og gjennomføring slik at standardkrav og kommunens miljøprestasjoner følger målsettingene.

4.2.3 Anskaffelser

Kommunen har egen anskaffelsesstrategi 2015 – 2020 vedtatt av kommunestyret. Verdiskapende, nytenkende og bærekraftige anskaffelser er målet, og målgruppene er politikere, ledere og personer som jobber med anskaffelser i kommunen.

NTFK har signalisert at de trekker seg ut av deler av innkjøpssamarbeidet de hatt med kommunene i Namdalen.

Regnskapsrevisors sjekk av internkontroll ved innkjøp høsten 2015 viser at det stort sett er greit, men følgende anbefalinger til forbedringer ble gitt.

- Henvisning til avtaler, ordre mm:
For faktura som ikke opplyser om ytelsens art og omfang, men som kun viser til ordre, avtale eller lignede, anbefaler vi at det innføres rutine for henvisning fra regnskapsbilaget, for eksempel i notatfeltet, til arkivreferanse for underdokumentasjonen.
- *Når få personer er satt til å kontrollere fakturaene og innkjøpene, blir det større ansvar til den enkelte å sjekke at innkjøpet gjelder kommunen, at fakturaene er formelt riktige og at de er korrekt registrert i systemet. Når samme person foretar bestilling, mottak og attestasjon blir internkontrollen svekket.*

4.2.4 Kommuneøkonomi

I KS sitt kommunebarometer for 2014 beskrives Overhallas økonomi som litt under middels målt mot resten av Kommune-Norge. Korrigert netto driftsresultat viste en drift som går litt i pluss. Målt over siste fireårsperiode har den underliggende driften gått akkurat i pluss. Kommunen har et lite disposisjonsfond, som bør økes på sikt.

Kommunens årsmelding for 2014 viser til et regnskapsmessig mindreforbruk på 6 millioner kroner i 2014, og et netto driftsresultat på 2 %. Den største utgiftsposten er lønn og sosiale utgifter som utgjorde 61 % i 2014.

Nytt økonomireglement fra 2013 legger grunnlaget for økonomisk internkontroll.

I budsjettforslaget for 2016 går det fram at Overhalla i de siste årene har hatt en positiv inntektsvekst som knyttes til innføring av eiendomsskatt og vekst i innbyggertallet. Driftsutgiftene har hatt en lavere vekst enn driftsinntektene.

Kommunens langsiktige gjeld har i perioden 2004 til 2015 økt med 75 %, og er ved årsskifte kr 302 millioner.

Hovedrevisors inntrykk er at Overhalla kommune har god kontroll over sin virksomhet.

4.2.5 Annet

KomRev Trøndelag IKS gjennomfører vinteren 2015/16 en forvaltningsrevisjon på området rundt arkivtjenesten, og får gjennom denne belyst hvordan kommunen ivaretar sitt ansvar på dette området.

Ordfører har kommet med innspill om at arbeidet med kommunereformprosessen bør evalueres.

4.2.6 Fra analysen

Overhalla kommune framstår som velorganisert, og som en kommune som har god kontroll på forhold omkring organisering, forhold omkring personalarbeid og økonomi.

Det forrige kontrollutvalget var opptatt av om kommunen hadde kompetanse til å overta mer av innkjøpsansvaret etter at NTFK har trukket seg ut. Også rådmannen var nevnte offentlige anskaffelser som mulig tema en forvaltningsrevisjon. På bakgrunn av disse innspillene vil vi sette temaet opp slik at kontrollutvalget kan ta det med i sin prioritering.

Fra KU har det også kommet innspill om at varslingsrutiner bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon, men vi ser ikke noe i det øvrige materialet vi har gjennomgått som tilser at dette bør prioriteres.

Vårt inntrykk er at forhold omkring krisehåndtering er tilfredsstillende ivaretatt, og ser ikke behov for en nærmere gjennomgang av dette området. Vi ser heller ikke at en gjennomgang av kommunereformprosessen er egnet som forvaltningsrevisjon.

4.3 Oppvekst og utdanning

4.3.1 Barnehage

Ifølge kommunal rapport sitt kommunebarometer er bemanningen i de kommunale barnehagene under middels. Nesten alle styrere og pedagogiske ledere i kommunale barnehager har pedagogisk utdanning. Tre av fire øvrige ansatte i kommunale barnehager har relevant utdanning.

I årsmeldingen for 2014 pekes det på at barnehagene i Overhalla kommune ligger under gjennomsnittet i Nord-Trøndelag med hensyn til driftskostnader. Kommunen har fortsatt utfordringer knyttet til «stabil» barnehagedrift. Utbygging av Skage

barnehage vil gi en mer stabil situasjon. Ulike midlertidige løsninger må fortsatt benyttes for å oppfylle kommunens plikt med hensyn til barnehageplasser.

Kostra-tall for barnehagesektoren viser at netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i 2014 var ca. 123 000 kroner i Overhalla, mens tilsvarende tall for Namsos og Frosta var 127 500 kroner og 115 000 kroner. Landsgjennomsnittet var på 128 500 kroner.

I forslaget til økonomiplan for 2016-19 går det fram at Overhalla prioriterer barnehage høyest, med 16,2 % av netto driftsutgifter, i forhold til en del andre kommuner i samme kommunegruppe. Dette kan forklares med den høye andelen av barn i aldersgruppen 0-5 år. 88,4 % av barn i alderen 1-5 år har barnehageplass i Overhalla. Flere barn har et tilbud i Namsos.

Enhetskostnad pr barnehagebarn er middels i forhold til de kommunen har valgt å sammenligne seg med. Stadig flere har tilbud om en oppholdstid på over 32 timer pr uke.

Rådmannen skirvier at *«det er ønskelig at vi klarer å videreutvikle tilbudene i barnehagene på en slik måte at vi hele tiden klarer å ha fokus på tidlig innsats. Dette krever god kompetanse hos personalet for å kunne gi de barna det gjelder et godt nok tilbud. Det er ønskelig å bygge opp et «innsatsteam» for barnehagene som vi mener vil gi effekt på sikt».*

KomRev Trøndelag IKS gjennomførte i 2014/14 en forvaltningsrevisjon med tema samhandling mellom barnehage, skole og skolehelsetjeneste. Følgende ble avdekket:

- Skolene og barnehagene har ikke grundig kjennskap til hverandres opplegg og planer for skolestarterne.
- Målsettingen om at skolestarter skal få møte lærer i barnehagen er ikke gjennomført fullt ut
- Det gjennomføres ikke evalueringsmøter ved en av skolene
- Overføringsmøter fra barneskole til ungdomsskole følges ikke opp fullt ut
- Bruk av elevlogg er ikke implementert ved en skole
- Tilbakemeldinger fra ungdomsskole til barneskole oppleves ikke som tilfredsstillende.

4.3.2 Grunnskole

Kommunebarometeret oppsummerte tendensene om grunnskolen slik på bakgrunn av Kostra-tall i 2014: Avgangskarakterene på 10. trinn har vært omtrent middels de siste årene. I fjor var avgangskarakterene midt på treet. Nivået på nasjonale prøver ligger en god del lavere. Frafallet på videregående skole blant elever fra kommunen er litt høyere enn snittet. Få lærere står uten godkjent utdanning, men de beste kommunene har enda bedre tall her.

I årsmeldingen for 2014 går det fram at elevtallet vid OBUS har gått opp, ved Hunn skole noe ned, mens Øysletta skole er lagt ned. Kostnaden per elev i grunnskolen i Overhalla er for 2014 kr 330,- høyere enn gjennomsnittet i Nord-Trøndelag.

Det var forventet en økning i elevtallet for skoleåret 2014/2015, men flytting fra kommunen har ført til at dette ikke har slått til. Det forventes imidlertid en økning i elevtallet fra 2016, og det har også kommet signaler om at OBUS vil være full om 2 år.

Overhalla kommune har iverksatt en prosess med fokus på organiseringen av undervisningen og det samarbeides tett med PPT. Gjennom dette har antall spesialpedagogiske vedtak gått ned i løpet av 2014 (fra 14,9 % av elevene i 2013 til 8,9 % i 2014).

I sitt forslag til budsjett og økonomiplan 2016 -19 skriver rådmannen at kostnadene for grunnskole har vært forholdsvis høye i senere år. Det er gjennomført organisatoriske tiltak for å endre på dette. Kommunen brukte i 2014 25 % av netto driftsutgifter til grunnskole. Dette er i øvre sikt i forhold til de en har valgt å sammenlikne seg med. Enhetskostnaden fikk en tilbakegang i 2013 og økte med ca. 3 % i 2014 og er på kr 109.000 pr elev.

Gjennomsnittlig antall elever pr skole har økt i senere år. I 2012 var det 156 pr skole, mens i 2014 var det 241. Dette har, i følge rådmannen, stor betydning for hvor godt en klarer å fylle opp klassene. Sammenlikner med gjennomsnittet i Nord Trøndelag og landsgjennomsnittet kan en se at de har færre elever pr skole, men flere i klassene.

Grunnskolepoengene viser store variasjoner fra år til. Etter en tilbakegang i de to foregående år, ble det en bedring i 2014. Det går fram av folkehelseprofilen for Overhalla 2016 at omfanget av elever som på 5. trinn som ligger i laveste mestringsgrad er signifikant dårligere enn landet som helhet, og også dårligere enn gjennomsnitt for fylket.

Overhalla kommune har siden 2008 brukt anti-mobbeprogrammet ZERO. Arbeidet mot mobbing anses som særdeles viktig. Det går fram av økonomiplanen at det allerede jobbes med ulike tiltak med bakgrunn i funn i elevundersøkelsen høsten 2015.

Fylkesmannen gjennomførte i 2015 et tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen ved Overhalla barne- og ungdomsskole. Det ble sett på:

- skolens arbeid med opplæring i fag
- undervisningsvurdering for å øke elevenes læringsutbytte
- undervisningsvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning
- vurdering av behov for særskilt språkopplæring

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen ivaretar alle lovkrav på områdene som er undersøkt.

Tabell 1 Utvalgte Kostra-tall for grunnskolesektoren

	Overhalla 2013	Overhalla 2014	Namsos 2013	Namsos 2014	Frosta 2013	Frosta 2014	Kostragr 2 2014	Landet utenom Oslo 2014
Netto driftsutgifter (202, 215, 222, 223) i % av netto driftsutgifter	25,9	25,2	25,2	25,6	25,2	25,2	23,7	24,0
Andel innbyggere 6- 15 år	13	12,8	13,5	13,2	13,3	13,1	12,0	12,4
Andel elever med spesialundervisning	14,9	8,9	11,9	6,1	14,4	11,8	9,1	8,1
Andel timer su av antall læretimer totalt	33,1	25,3	18,1	13,2	41,6	19,1	17,1	17,4
Antall timer s.u. pr elev	168	206	97	150	183	97		
GJ. snitt grunnskolepoeng	38,6	41,1	39,1	38,9	43,1	40,0	----	40,3
Kostnad pr elev 202, 222, 223 i kommunal skole	104 135	107 351	96 944	98 451	102 309	105 426	118648	105 109
Netto driftsutgifter til grunnskole 202 pr innbygger 6-15	84 068	87 546	81 374	84 593	82 167	87991	93764	81129
Gj. snitt gruppe- størrelse 1-10	10,3	10,7	12,4	11,4	12,6	13,6	11,81	13,6
Avtalte årsverk pr elev	0,140	0,146	0,149	0,150	0,129	0,135		

*Kostrafunksjon 202: grunnskoleundervisning, 215: SFO, 222: skolelokaler, 223: skoleskyss

4.3.3 Barnevern

Barneverntjenesten drives av MNS. Rådmannen er opptatt av at det også skal drives barnevern i kommunen.

I følge økonomiplanen for 2016 -19 bruker Overhalla lite på barnevern. Kostra-tall viser at kommunen brukte ca 5 500 kroner på barneverntjenesten per innbygger 0 – 17 år i 2014. Det er mindre enn kommunegruppe, fylke og landsgjennomsnitt. Det samme gjelder utgiftene pr barn i barnevernet som var på ca 61 000 kroner i 2014.

4.3.4 Fra analysen

Etter utbygging av Skage barnehage forventes med stabil drift. Økning av antall barn i alderen 1-5 år kan gi utfordringer, men vi mener at det ikke er behov for å se nærmere på barnehagesektoren i perioden.

Vi har fått innspill på at en gjennomgang av overføring av elever fra Øysletta skole til OBUS bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Det går også fram at resultater fra elevundersøkelsen har ført til tiltak i forhold til elevenes psykososiale miljø, blant annet gjennom en revitalisering av antimobbeprogrammet Zero. Dette er begge viktige temaer som kan være gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Forrige KU ønsket å se på om kommunen får de barneverntjenestene som skal leveres. Vi mener dette vil kunne ivaretas gjennom et fellesprosjekt regi av KU i MNS, noe vi vet flere kontrollutvalg har uttrykt ønske om.

4.4 Helse- og omsorgsområdet

Sektoren består av 3 enheter som ledes av hver sin enhetsleder og fagleder innen hver tjeneste. Det er 10 fagledere som alle har avsatt ca. 1 dag i uken til ledelse.

8 ledere i helse- og omsorgssektoren tok utdanning innen endringsledelse i 2013/14. Kommunal øyeblikkelig døgnopphold (KØHD) startet opp i kommunen i 2014. Det er gjennomført opplegg for å:

Styrke utøveren:

- Introduksjonsprogram
- Fagutviklingsprogram
- Forflytning
- Ufrivillig deltid
- Kompetanseheving

Styrke brukeren

- Brukerundersøkelser
- Involvering
- Brukerråd på sykeheimen opprettet i 2015

4.4.1 Pleie- og omsorgstjenesten

I økonomiplanen for 2016 -19 går det fram at andelen av befolkningen som er over 67 år er 15 % og at Overhalla vil få en stor økning av i dette alderssegmentet fram mot 2040. Kommunen brukte 30 % av netto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2014. 47 % av dette gikk til institusjonsbasert omsorg. Det er en bevisst politikk å flytte mer av tilbudet over på mot hjemmetjenester

33 % av dem over 80 mottar hjemmetjenester.

I følge kommunebarometeret er kommunen blant de beste i landet når det gjelder å ha ansatte med fagutdanning i tjenesten i 2014. Det ble klart mindre tid med lege og fysioterapeut ved sykehjemmet i 2014, men kommunen har god dekning av

sykepleier innen geriatri. Korttidsopphold på sykehjemmet er av kort varighet, og alle utskrivningsklare pasienter kom tilbake til kommunen uten ekstra liggetid.

Kommunen har gjennomført en brukerundersøkelse. Svarprosenten var dårlig, men svarene viste relativt god score både for hjemmetjenesten og institusjon, men dårlig for tjenester for funksjonshemmede.

I 2014 ble det avdekket 276 avvik, alle er lukket. Kontrollutvalget er opptatt hvilken kultur det er for avviksmeldinger og hvilken sikkerhetsrisiko dette utgjør for brukere.

Det er de siste årene gjennomført mange ulike prosjekter i enhetene.

Kostra-tall viser at netto driftsutgifter per innbygger over 67 år i Overhalla i 2014 var ca. 110 800 kroner, tilsvarende tall i Namsos var ca. 114 400 kroner og i Frosta ca. 96 000 kroner. Landsgjennomsnittet var på ca. 113 200 kroner. Overhalla ligger også lavere enn dem vi har sammenlignet med i korrigerte brutto driftsutgifter pr bruker av kommunale tjenester.

Kontrollutvalget har kommet med innspill om prosjekt som skal se på hva som skjer med forholdet til, og sikkerheten for brukere, når tjenester og kommunikasjon digitaliseres.

4.4.2 Helse

Kommunebarometeret for 2014 viser at legedekningen var omtrent uendret, og at den er noe dårligere enn landsgjennomsnittet. Det er mye ledig plass på fastlegelisten (35 prosent ledige plasser). Tilbudet av helsesøster er under middels, mens omfanget av psykiatrisk sykepleie er meget godt.

KOSTRA-tall viser at Overhalla i 2014 hadde 56,8 årsverk helsesøster pr 1000 innbyggere 0-5 år, Frosta hadde 75,6 og Namsos hadde 82,6.

Folkehelsearbeid er en viktig del av samhandlingsreformen. Kommunen har i regi av MNS en folkehelseplan for 2011 – 2014. Temaet berøres ikke spesifikt i årsmeldingen for 2014, men relaterte tema som frisklivssentral, habilitering/rehabilitering omtales. Temaet er viktig og ordfører og kontrollutvalg har kommet med innspill om at dette bør tas med i vurderingene i forbindelse med overordnet analyse.

4.4.3 Sosialhjelp

I økonomiplanene for 2016-19 går det fram at det har vært økning i mottakere av sosialhjelp 2012/13 og at dette fortsatte i 2014. I kommunebarometeret går det fram at stønadstiden for de yngste er litt lenger enn normalen, mens de eldre ligger på nivå med landet for øvrig.

4.4.4 Fra analysen

Kontrollutvalget har, på bakgrunn av mange avviksmeldinger, kommet med innspill om at det er behov for en gjennomgang av brukernes sikkerhet. Vi vurderer at det faktisk at det skrives og lukkes avvik innenfor pleie og omsorg også kan være et tegn på at kommunen har et kvalitetssystem som fungerer, og at dette i seg selv ikke indikerer et tydelig behov for en kontroll.

Digitalisering av tjenester og særlig hva det kan bety for brukere når det gjelder kommunikasjon og sikkerhet kan oppfattes som en risiko. Konsekvensen av dårlige rutiner på dette området kan bli store for den enkelte. Varierende score på enkelte parametere i brukerundersøkelsen gjør at prosjekt om kvalitet i tjenesten vil kunne være en generell innfallsvinkel for ett eller flere prosjekter på området.

En gjennomgang av folkehelsearbeidet opp mot sentrale føringer og vedtatt plan kan være med å bidra til at dette viktige temaet får fornyet fokus.

4.5 Kultur

4.5.1 Kultur

2,4 % av netto driftsutgifter gikk til kultur i 2014, en nedgang fra året før. Snittet i Nord-Trøndelag og landet er henholdsvis 3,7 % og 3,8 %.

Netto driftskostnader til kulturskole pr innbygger i alderen 6-15 år har for 2014 økt fra tidligere år. I forhold til de andre i sammenlikningen har Overhalla noe høyere kostnader. Andel barn som har kulturskoletilbud har gått opp i 2014 til 37 % av de i alderen 6-15 år.

4.5.2 Flyktingetjenesten

Siden ordningen ble etablert i 2010 viser tjenesten et samlet overskudd på kr 6,8 millioner kroner som er avsatt til disposisjonsfond. I årsmeldingen for 2014 går det fram at det vil være viktig at en avsetter midler til fremtidige forpliktelse da integreringstilskuddet kun varer i 5 år for den enkelte bruker.

Tjenesten har for 2014 bestått av 18 enslige mindreårige og 17 ordinære flyktinger.

Voksne flyktinger bosettes rundt omkring i kommunen i egne leiligheter og hus. Personer mellom 18 og 55 år får tilbud om et toårig løp i introduksjonsprogrammet. Formålet er å styrke den nyankomne innvandrers mulighet for deltagelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Opplæringen foregår i hovedsak i Namsos.

4.5.3 Fra analysen

Innenfor denne sektoren mener vi det kan være interessant å se på ulike aspekter av integreringsarbeidet overfor flyktninger, selv om det ikke er forhold som peker på at det er et risikoområde pr i dag. Kan det at kommunen har hatt et mindreforbruk på området ha ført til at tjenestene ikke er så gode som de burde være?

4.6 Teknisk sektor

Teknisk avdeling består av administrasjon, uteavdelinger, feier og brannmannskap. Totalt er det 43 personer som budsjettmessig tilhører avdelinga. Dette utgjør 24 årsverk utenom deltids brannmannskaper.

4.6.1 Vann og avløp

Gebyrgrunlaget for Overhalla viser at det for vann er på samme nivå som gjennomsnittet i Nord Trøndelag, men noe høyere enn landsgjennomsnittet. For avløp er gebyrgrunlaget noe høyere.

Overhalla er den i sammenlikning som har den høyeste nettokostnaden pr km kommunal vei på kr 74.000,-. Dette er kr 27.000,- over KOSTRA-gruppe 1 og kr 20.000,- mer enn Nord Trøndelag. Ellers er en på samme nivå som Nord Trøndelag og under landsgjennomsnittet.

Vannforsyningen er sårbar pga strømbrudd, og kommunen har hatt prosess på dette. I årsmeldingen for 2014 går det fram at det er satt av forholdsvis stor andel av gebyret (28 % og 30 %) til selvkostfond som følge av at en har hatt behov for å styrke fondsbeholdningen. Det er i økonomiplanperioden planlagt en del større investeringer. Til tross for dette er det planlagt at dagens gebyrnivå skal videreføres ved at en reduserer avsetning til selvkostfond.

Kommunen har beredskapsplan for vannforsyning fra 2009 (basert på ROS-analyse).

4.6.2 Eiendomsforvaltning

Kommunen disponerer forholdsvis store arealer på bygningssiden, det bør reduseres med utgangspunkt i målsetting om mer energieffektive bygg. Produktiviteten per kvm viser at kommunen har lavere utgift enn dem det sammenlignes med.

Det er beregnet et etterslep på vedlikehold på ca. 3 millioner kroner pr år. 30 % av vaktmesters oppgaver går til vedlikehold.

4.6.3 Byggesak og planlegging

Kommuneplanenes areal del er fra 2007, og i gjeldende planstrategi er det ikke lagt opp til rullering. Kontrollutvalget har kommet med innspill til å se på kommunens planarbeid med fokus på forenkling og effektivisering.

4.6.4 Miljøforvaltning

Miljøarbeid er i fokus i Overhalla kommune, og er fremhevet i kommuneplanen. Som en av få kommuner i landet ble Overhalla høsten 2007 miljøsertifisert i henhold til ISO-standarden 14001. Dette dokumenterer at kommunen har innarbeidet miljøarbeidet i sitt sentrale styringssystem, noe som sikrer en konkret og kvalitetsmessig god oppfølging av de mål og tiltak som er satt på miljøområdet.

Klima- og miljøplan er revidert, og ble vedtatt av kommunestyret i juni 2014.

Kommunenes oppgaver knyttes i hovedsak til rollen som eier og driver av bygg og ansvaret for lokal og regional arealplanlegging. Kommunen har også et ansvar for miljø- og klimahensyn i byggesaker, og skal føre tilsyn som sikrer at miljøkravet blir i varetatt.

4.6.5 Fra analysen

Kommunen har gjennom flere år hatt et stort engasjement for miljøaspektet i sitt arbeid, og vi mener at dette ikke er naturlig tema for forvaltningsrevisjon i perioden.

Det er tatt tak for å forbedre vannforsynings situasjonen, og kommunen synes å være klar over utfordringer med eiendomsforvaltningen.

Innen VAR-området kan det være aktuelt å se på gjennomføring av investeringer, opp mot fondsoppbygging og selvkostprisnippet.

Vi ser ikke åpenbare temaer innfor teknisk sektor som aktuelle tema for forvaltningsrevisjon.

5. OPPSUMMERING: FORSLAG TIL FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

Tema
Offentlige anskaffelser
En generell gjennomgang der det kan ses på hvordan organisasjonen har sikret seg at dette området ivaretas på en tilfredsstillende måte: <ul style="list-style-type: none">• Kunnskap om regelverk• Kunnskap om innkjøpsavtaler• Oppfølging av innkjøpsstrategi

Tema Elevenes psykososiale miljø
<p>Et prosjekt om elevenes psykososiale skolemiljø vil kunne se nærmere på hvordan skolen organiserer arbeidet, informasjon og involvering til og av elever og foresatte, konfliktløsning osv.</p> <p>Aktuelt tema i flere kommuner.</p>
Tema Prossessen rundt flytting av lever til OBUS
<p>Et slikt prosjekt bør se på hvordan den praktiske samkjøringen av elever og ansatte har skjedd, og også se på læringsperspektivet i det arbeidet som er gjort.</p>
Tema Folkehelse
<p>Et prosjekt med dette temaet kan være aktuelt for å få oppmerksomhet rundt temaet, det vil trolig komme ønske om dette i flere kommuner.</p> <p>Vinkling vil kunne være</p> <ul style="list-style-type: none"> • Om lov og forskrift følges • Hvordan det arbeides i kommunen • Gjennomførte tiltak • Erfaringer, effekt
Tema Pleie og omsorg
<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitet i tjenesten der også brukermedvirkning og kommunikasjon belyses
Tema Flyktningetjenesten
<ul style="list-style-type: none"> • Gir kommunen lovpålagte tjenester, drives integreringsarbeidet tilfredsstillende. • Språkopplæring til minoritetsspråklige
Tema VAR
<ul style="list-style-type: none"> • Investeringer, fondsoppbygging, selvkost

REFERANSELISTE

Overhalla kommune 2015: Årsmelding 2014

Overhalla kommune 2015: Økonomiplan 2016 – 19

Overhalla kommune 2014: Kortversjon sluttrapport for prosjektet Heltid Deltid

Overhalla kommune 2012: Planstrategi 2012 - 2015

Overhalla kommune 2007 Kommuneplan – samfunnsdelen 2007 - 2019

Folkehelseinstituttet 2016: Folkehelseprofil 2016 for Overhalla

Kommunal rapport 2015: Kommunebarometeret endelig analyse hovedtall

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag 2015 Tilsynsrapport: Tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen.

TIDLIGERE FORVALTNINGSREVISJONS- RAPPORTER I OVERHALLA KOMMUNE

2010 Følge byggeprosjekt

2012 Økonomistyring

2014 Samhandling barnehage, skole og helsetjeneste



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 994 01 480

www.krt.no