



Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering

Tolga kommune

pr 1.6.2020



OPPSUMMERING

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal danne grunnlag for kontrollutvalgets og eventuelt kommunestyrets videre arbeid med valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter og herunder plan for forvaltningsrevisjon for en nærmere angitt periode. Revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsvurdering identifiserer områder hvor det anbefales å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med risiko og vesentlighet menes her sannsynligheten for at et forhold kan inntreffe og konsekvensen dersom angjeldende forhold inntreffer. Rød fargekode indikerer at revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er høyt. Gul farge indikerer at behovet ligger på et moderat nivå, mens grønn farge indikerer et lavt behov for forvaltningsrevisjon.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen ser på områder innenfor kommuneorganisasjonen, tjenesteområdene og selskaper som kommunen har eierinteresser i. Tabellen nedenfor gir en oppsummering av risikovurderingen som er gjort i Tolga kommune innenfor kommuneorganisasjon og tjenesteområdene. Nærmere beskrivelse av datagrunnlag og vurderinger inngår i de ulike kapitlene for områdene.

Tabell 1. Oppsummering av risiko- og vesentlighetsanalyse. Forvaltningsrevisjon i kommuneorganisasjonen

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Økonomi		
	- Økonomi - Budsjetteringsprosessen og budsjettoppfølging - Offentlige anskaffelser	- Finans - Økonomisk internkontroll
Organisasjon		
- Organisering - Etikk og varsling	- Arbeidsgiverpolitikk, kompetanse og ledelse - Rådmannens interkontroll og kvalitetssikring - Informasjons- og kommunikasjonsteknologi - Helse miljø og sikkerhet	Beredskapsplaner og Risiko og sårbarhetsanalyser

	Saksbehandling i kommunen	
Oppvekst		
- Barnehage - Grunnskole - PPT og logopedtjenesten	Barnevern	- Voksenknopplæring - Kultur / barne- og ungdomstiltak
Velferd		
Helse og omsorg	- Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede - Psykatri / psykisk helsevern og rus - Lege / legevakt / psykolog / helsetasjon - Økonomisk sosialhjelp - Flyktninger	Bolig
Samfunnsutvikling		
Planarbeid	- Eiendomsforvaltning - Vann og avløp - Brann- og redningstjenesten - Samferdsel, herunder vei, park og idrettsanlegg - Miljø og klima	- Byggesak - Renovasjon - Næring

Risiko- og vesentlighetsvurderingen ser også på selskaper som kommunen har eierinteresser i, og hvordan kommunen følger opp eierskapet sitt. Generelt blir kommunens muligheter til å styre redusert når utførelsen tjenestene skjer utenfor kommunens organisasjon. Styrken er at virksomhet som utføres i samarbeid med andre kommuner blir mer robust. Tabellen nedenfor gir en oppsummering av risikovurderingen som er gjort i Tolga kommune og eierskapsoppfølging av ulike selskaper. Nærmere beskrivelse av datagrunnlag og vurderinger inngår i de ulike kapitlene for områdene.

Tabell 2. Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurdering. Eierskap i selskaper

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Generell eierskapskontroll	- Tos Asvo AS - Tolga 2020 AS - Rådhuset Vingelen AS - Midt-Hedmark brann og redningsvesen IKS	- Fjellregionens Interkommunale Avfallsselskap / FIAS AS

INNHOLDSFORTEGNELSE

OPPSUMMERING	2
1 INNLEDNING	7
2 UTVIKLINGSTREKK I OVERORDNEDE RAMMEBETINGELSER	9
2.1 Demografiske endringer	9
2.2 Klima, energi og beredskap	9
2.3 Kommunestruktur	10
2.4 Regelverksendringer	11
2.5 Økonomi og kontroll.....	11
2.6 Digitalisering	11
3 TOLGA KOMMUNEN	12
3.1 Utviklingstrekk i Tolga.....	12
3.2 Kommuneorganisasjonen	14
3.2.1 Kommunesamarbeid	16
3.2.2 Investeringsplaner.....	20
3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn	21
4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING	28
4.1 Kommuneorganisasjonen	28
4.1.1 Økonomi	28
4.1.2 Organisasjon.....	34
4.2 Tjenesteområdene.....	43
4.2.1 Oppvekst	43
4.2.2 Velferd	52
4.2.3 Samfunnsutvikling.....	62
4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER.....	71
4.3.1 Eierskapskontroll.....	74
4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper	75
Vedlegg 1 Metode	78
Datagrunnlag	78
Vurderinger	78

Tabell

Tabell 1.	Oppsummering av risiko- og vesentlighetsanalyse. Forvaltningsrevisjon i kommuneorganisasjonen	2
Tabell 2.	Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurdering. Eierskap i selskaper.....	4
Tabell 3.	Om kommunen.....	12
Tabell 4.	Utdrag av Revisjon Fjell IKS sin risiko- og vesentlighetsanalyse for perioden 2016-2019 og forslag til mulige forvaltningsrevisjonsprosjekter.	21
Tabell 5.	Tolga kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene	22
Tabell 6.	Økonomisk situasjon	30
Tabell 7.	Finansiering av driften	32
Tabell 8.	Økonomisk internkontroll	33
Tabell 9.	Sykefravær.....	39
Tabell 10.	Barnehage	45
Tabell 11.	Oppvekst.....	46
Tabell 12.	Barnevern	49
Tabell 13.	Helse og omsorg	54
Tabell 14.	Kompetanse i helse og omsorg	55
Tabell 15.	Psykiatri og rusomsorg.....	56
Tabell 16.	Økonomisk sosialhjelp.....	59
Tabell 17.	Bolig.....	60
Tabell 18.	Byggesak	64
Tabell 19.	Eiendomsforvaltning.....	65
Tabell 20.	Vann og avløp.....	66
Tabell 21.	Renovasjon	66
Tabell 22.	Beskrivelse av sannsynlighet	79
Tabell 23.	Beskrivelse av konsekvens	79

Figurer

Figur 1.	Risikovurdering økonomi.....	28
Figur 2.	Risikovurdering organisasjon	34
Figur 3.	Risikovurdering oppvekst	43
Figur 4.	Risikovurdering velferd.....	52
Figur 5.	Risikovurdering samfunnsutvikling	62
Figur 6.	Risikovurdering eierskap	71
Figur 7.	Risikovurdering	80

1 INNLEDNING

Formålet med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å gi kontrollutvalget og kommunestyret et overordnet verktøy til å velge områder innen kommunens virksomhet som det kan være aktuelt å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt eller en eierskapskontroll.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal danne grunnlag for kontrollutvalgets og kommunens videre arbeid med valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter og herunder plan for forvaltningsrevisjon for en nærmere angitt periode.

Kommunelovens § 23-3 forklarer at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Andre ledd sier at kontrollutvalget minst en gang i valgperioden skal utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunes eller fylkeskommunens virksomhet eller virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurdering er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Kommunelovens § 23-4 omtaler eierskapskontroll, som innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak eller anerkjente prinsipper for eierstyring. På samme måte som for forvaltningsrevisjoner, skal det utarbeides en plan basert på risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Revisjon Midt-Norge SA utarbeider risiko- og vesentlighetsvurderinger ved starten av ny valgperiode og vurderingen oppdateres årlig med nytt tallmateriale og eventuelt nye vurderinger ved behov.

Revisjon Midt-Norge utarbeider risiko- og vesentlighetsanalyser i sine kommuner, inklusive fylkeskommunen. Analysen gjennomføres i samarbeid med oppdragsansvarlig revisor på finansiell revisjon.

Analysen er viktig for at revisorene innen finansiell og forvaltningsrevisjon skal kunne ha forståelse for risikoene i organisasjonen og hvor det er mest behov for å rette oppmerksomheten i revisjonsarbeidet. For forvaltningsrevisjon betyr det at revisor, sammen med kontrollutvalget, effektivt kan konkretisere problemstillinger og gjennomføre undersøkelser målrettet, og der det er mest behov for å gå inn med forvaltningsrevisjon og

eierskapskontroll. Analysen skal ligge til grunn for kommunens Plan for forvaltningsrevisjon og Plan for eierskapskontroll.

2 UTVIKLINGSTREKK I OVERORDNEDE RAMMEBETINGELSER

2.1 Demografiske endringer

Utviklingen i størrelsen på og sammensetningen av befolkningen vil ha betydning for dimensjonering av tjenestetilbud og kommunens inntekter og utgifter. Ifølge Statistisk Sentralbyrås (SSB) hovedalternativ for befolkningsframskrivninger vil befolkningsveksten i Norge flate ut de neste ti årene for deretter å synke videre. Forutsatt at de innenlandske flyttemønstrene vi har sett de siste ti årene fortsetter, viser befolkningsframskrivingene frem mot 2040 at sentrale strøk vil oppleve en vekst i folketallet, mens mange distriktskommuner vil få en nedgang i folketallet. Ifølge SSB innebærer framskrivingene en fortsatt sentralisering, særlig blant unge voksne. Et annet utviklingstrekk er at andelen eldre i befolkningen ventes å øke betydelig. I hovedalternativet til SSB øker andelen av befolkningen som er 70 år og eldre fra 12 prosent i 2018 til 21 prosent i 2060. Økningen er spesielt sterk blant de som er 80 år eller eldre. Ifølge SSB vil aldringen bli klart sterkest i distriktene. Aldringen i distriktene vil forsterkes ved at unge mennesker i fruktbar alder flytter mot byen og at barna deres også i større grad vil bli født i sentrale strøk. Når de eldre samtidig blir igjen på bygda, vil mer enn hver tredje innbygger i en del distriktskommuner ha passert 70 år i 2040. Endringer i befolkningens størrelse og sammensetning kan være vanskelig å fange opp i den kommunale planleggingen. Kommuner som forholder seg passivt til framskrivninger av kommunens befolkning løper en risiko for å bli ute av stand til å tilby riktige tjenester, i riktig omfang til riktig tid.

2.2 Klima, energi og beredskap

Både effekter av klimaendringene og omstillingen til lavutslippssamfunnet representerer risikoer for kommunene og lokalt næringsliv. Klimarisiko kan deles inn i fysisk risiko, overgangsrisiko og ansvarsrisiko. Fysisk risiko dreier seg om kostnader forbundet med fysisk skade som følge av klimaendringer (f.eks. mer ekstremvær, flom og ras). Overgangsrisiko dreier seg om samfunnsmessige konsekvenser som følge av endringer i politikk/reguleringer og teknologi når verden skal omstilles til et lavutslippssamfunn. Ansvarsrisiko handler om muligheten for erstatningskrav og søksmål knyttet til beslutninger eller mangel på beslutninger relatert til klimapolitikk eller klimaendringer. Ansvarsrisiko kan f.eks. være relevant i sammenheng med kommunenes ansvar for klimatilpasning, velfungerende avløpsnett og håndtering av overvann. Den samlede klimarisikoen vil på direkte eller indirekte vis kunne påvirke befolkningsutvikling, sysselsetting/næringsutvikling, skatteinntekter, verdi av eiendom/infrastruktur og derigjennom få stor betydning for kommuneøkonomien og kommunens generelle attraktivitet for næringsliv og beboere. Klimarisiko har også betydning

for energiforsyning og beredskap. Det er derfor viktig at klimarisiko tas inn i den kommunale planleggingen på alle tjenesteområder og nivåer. Høsten 2018 kom det nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning som skal legges til grunn ved kommunal planlegging og enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven.

2.3 Kommunestruktur

I en kommunesammenslåing ligger det et stort potensial for endring og utvikling. Det vil være en utfordring for kommunene å utnytte dette mulighetsrommet fullt ut, samtidig som at de får til en god overgang fra to kommuner til én. Organisasjonsendringen i seg selv kan være en utfordring, og det er viktig å sikre gode løsninger både på systemnivå og individnivå. Den nye kommunen skal gjerne ha nye systemer og verktøy, reglement og retningslinjer, og kommunens forhold til eksterne endrer seg gjerne. Dette gjelder for eksempelvis avtaler og anskaffelser, men også endrede sammensetninger i interkommunale selskaper eller vertskommunesamarbeid. Slike endringer gjelder også for tilgrensende kommuner som ikke er en del av en sammenslåing, men samarbeider med en eller flere sammenslåingskommuner. Det kan være flere grunner til sammenslåing mellom kommuner. I noen tilfeller kan det være slik at en eller flere av kommunene som slås sammen historisk har kjøpt tjenester, og i den nye kommunen må disse tjenestene bygges opp fra grunnen av. For kommuner som slår seg sammen og de som ikke gjør det foreligger det gjerne en endring i størrelsen på statlige midler som tilfaller kommunen.

Kommunereformen fører til at færre bor i kommuner under 10 000 innbyggere fra 2020, og flere vil bo i kommuner med over 50 000 innbyggere.¹ Uavhengig av kommunereformen har det også skjedd en demografisk endring hvor flere flytter til tettbygde strøk og færre bosetter seg i spredtbygde strøk, og utkantkommuner gjerne får en større andel eldre sammen med begrenset vekst eller nedgang i yngre aldersgrupper.

Mange mindre kommuner har utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse og ressurser for å levere gode tjenester. Kommunene har gjerne for få innbyggere og brukere til å kunne etablere fagmiljø. De mindre kommunene er under et økt press som følge av befolkningsnedgang, færre barn og flere eldre, reduserte overføringer til kommuner som ikke sammenslås med andre, nye oppgaver og økte krav gjennom for eksempel bemanningsnormer og lignende.²

¹ KS, 'Status Kommune 2019', <<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/010419-KS-status-kommune-2019.pdf>>.

² Brandtzæg, Bent Aslak, et al., Telemarksforskning, TF-Rapport nr. 473, 2019, Hentet fra <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/3455.pdf>

Mange mindre kommuner er avhengige av samarbeid med andre kommuner for å kunne yte gode tjenester. Samarbeid kan eksempelvis skje gjennom å etablere interkommunale selskaper eller vertskommunesamarbeid. I vertskommunesamarbeid kan man se at for kommuner som ikke er vertskommuner, forsvinner arbeidsplasser ut av kommunen.

2.4 Regelverksendringer

En lovendring kan innebære en risiko. Ny kommunelov er fullt ut gjeldende fra 2020 samt nye forskrifter eksempelvis internkontrollforskrift. Endringer i forvaltningslov og arkivlov, som er to sentrale lover for norske kommuner, forventes å komme i 2020. I tillegg kan vi også trekke fram lovendringer og endringer i annet regelverk som berører de to store sektorene oppvekst og helse og omsorg.

2.5 Økonomi og kontroll

Kommunenes handlingsrom bestemmes av flere forhold, og endringer i inntektssystemet med blant annet rammeoverføringer, inntekts-, formues- og eiendomsskatt kan få stor betydning for kommunens økonomi og mulighet for å utføre pålagte oppgaver.

Det er risiko knyttet til om kommunen har betryggende internkontroll og om kvalitetssystem er egnet, tatt i bruk og blir brukt. Nye regler innenfor personvern påvirker utøvelsen av noen oppgaver. Det er kontinuerlige endringer innenfor bruken av datasystemer og digital dialog, som kan endre måten oppgaver utføres på og som krever kompetanse både for å ta i bruk nye løsninger og drifte dem.

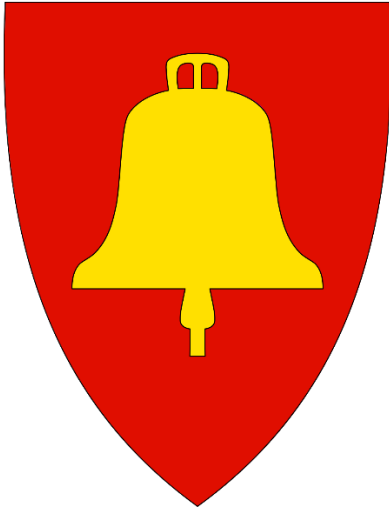
Offentlige anskaffelse trekkes også fram som et risikoområde blant annet fordi regelverket oppleves som komplisert og vanskelig.

2.6 Digitalisering

Bruken av IKT og digitalisering endrer utførelsen av oppgaver og gir i mange sammenhenger en effektiviseringsgevinst. Mange kommuner jobber med ulike digitaliseringsprosjekter eksempelvis innbyggerdialog og velferdsteknologi. Denne digitalisering fører til utvikling og endring av måten oppgaver utføres på, det gir nye risikoer i forhold til at man forutsetter at teknologien fungerer og et stort flertall av slike systemer berører personvern og behandling av sensitive personopplysninger.

3 TOLGA KOMMUNEN

Tolga er en kommune i Østerdalen i Innlandet. Næringslivet er i hovedsak orientert rundt landbruk, mens den største arbeidsgiveren er Tolga kommune³.



Figur 1, Kommunevåpen for Tolga kommune

Kommunevåpenet ble godkjent i 1989 og har en gullfarget klokke mot en rød bakgrunn, det illuderer en klokke fra en nedlagt smeltehytte.

Navnet Tolga antas å stamme fra elven fra Tallsjøen, som kan være en avledning av toll, «furu»⁴.

3.1 Utviklingstrekk i Tolga

Tabell 3. Om kommunen

Nøkkeltall	Tolga	Tolga	Tolga	Kostragruppe 5		Landet uten Oslo	
	2017	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Innbyggere (antall)	1553	1551	1562	52192	51979	4647141	4674089
Fødte per 1000 innbyggere (per 1000)	10.3	7.7	10.9	8.3	13.4	9.9	9.7
Døde per 1000 innbyggere (per 1000)	10.9	13.5	15.4	12.0	20.6	8.0	7.9
Netto innflytting (antall)	-66	7	18	-230	-663	15891	18435
Andel skilte og separerte 16-66 år (prosent)	8.1	9.0	8.5	9.6	16.0	10.7	10.6
Andel enslige innbyggere 80 år og over (prosent)	65.9	68.1	70.9	65.1	108.5	62.0	61.5

³ Wikipedia, hentet fra: <https://no.wikipedia.org/wiki/Tolga>

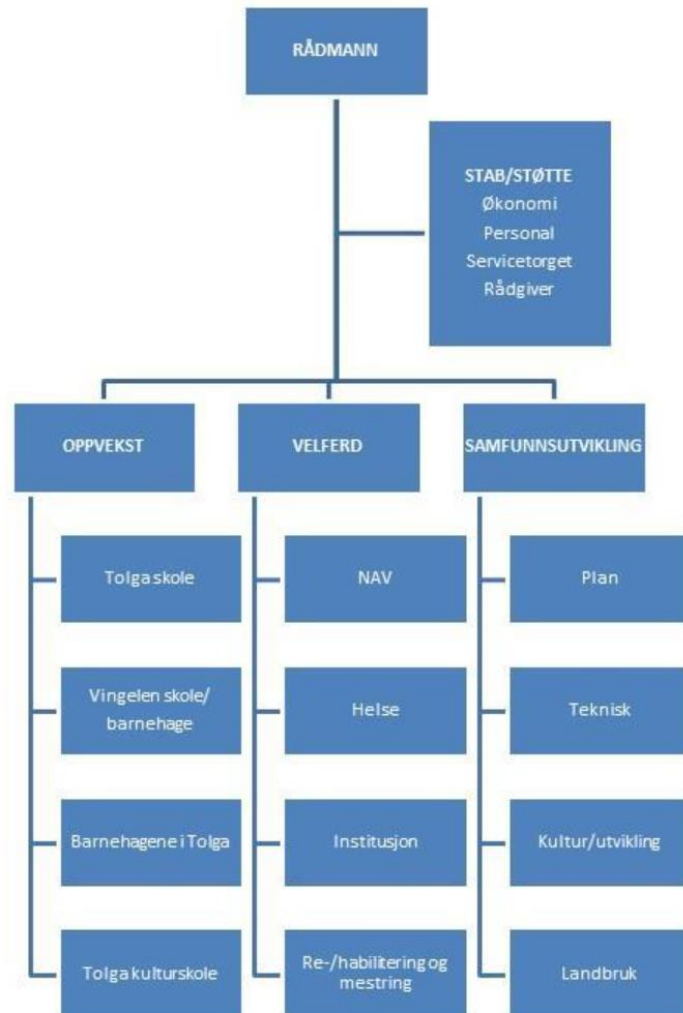
⁴ Store norske leksikon, hentet fra: <https://snl.no/Tolga>

Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden (prosent)	..	..	..	0.4	0.0	0.9	0.0
Andel uførepensjonister 16-66 år (prosent)	6.5	7.2	..	12.9	0.0	10.0	0.0
Registrerte arbeidsledige i prosent av befolkningen i alderen 15-74 år (prosent)	0.6	1.1	0.6	0.9	1.7	1.5	1.4
Andel innvandrerbefolkning (prosent)	12.9	13.3	14.7	18.0	17.7	15.4	15.9
Forventet levealder ved fødsel, kvinner (år)	83.0	83.0	83.0	..	..	..	..
Forventet levealder ved fødsel, menn (år)	78.9	78.9	78.9	..	..	..	..
Innbyggere som bor i tettsteder per 1.1. (antall)	578	548	555	14193	158993	3659199	3690843
Reisetid til kommunesenteret (minutter)	..	..	6	..	..	..	..
Pendler ut av bostedskommunen (antall)	..	..	377	..	..	..	..

Tabellene i analysen sammenligner Tolga kommune med KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Statistisk sentralbyrå har laget en kommunegruppering basert på tre ulike dimensjoner: folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger. Tolga kommune er plassert i KOSTRA-gruppe 5, som består av små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter.

3.2 Kommuneorganisasjonen

Rådmann i Tolga kommune er Siv Sjøvold og ordfører er Bjørnar Tollan Jordet fra Sosialistisk Venstreparti.



Kilde: Tolga kommune sin hjemmeside

Figur 2. Organisasjonskart Tolga kommune

Tolga kommune har en tilpasset to/tre nivåmodell og er organisert i tre sektorer; Oppvekst, velferd og samfunnsutvikling. I tillegg er stab og støttefunksjon knyttet opp mot rådmannen. Ved siden av rådmannen er det økonomi, personal, servicetorg og en rådgiver som er knyttet mot stab og støtte.

Tolga kommune hadde i 2019, 1562 innbyggere. SSB legger til grunn et innbyggertall på 1459 i 2030 og et innbyggertall på 1407 i 2040. De fleste personer med innvandrerbakgrunn i kommunen kommer fra Litauen og Somalia⁵.

Ifølge kommuneplanens samfunnsdel, 2015-2027 pekes det på at Tolga kommune sin klart største utfordring er befolkningsnedgangen og den demografiske sammensetningen av kommunens befolkning. Det gir utfordringer for kommunal forvaltning og langsiktig og kortsiktig planlegging. De demografiske utfordringene betyr at Tolga kommune må bli enda bedre på å prioritere, effektivisere og disponere sine ressurser slik at vi blir minst mulig sårbare økonomisk⁶.

Kommunen har etablert en «markedsføringsplan» for kommunen, dette for å opprettholde bosettingen og for å forsterke de kvaliteter som kommunen besitter⁷. Videre har også kommunen en styringsplattform for samfunnsutvikling 2015-2020.

I kommunens årsmelding for 2019 vises det til kommunebarometeret fra Kommunal Rapport hvor kommunen for samme år havner på en sterk 2. plass. Dette med en fremgang fra 27. plass året før.

⁵ Statistisk sentralbyrå, hentet fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/tolga>

⁶ Tolga kommune sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.tolga.kommune.no/tjenester/kart-plan-bygg-og-eiendom/plan/>

⁷ Tolga kommune sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.tolga.kommune.no/tjenester/kart-plan-bygg-og-eiendom/plan/>

3.2.1 Kommunesamarbeid

Tolga kommune deltar i en rekke interkommunale samarbeid. Tabellen nedenfor viser kommunens interkommunale samarbeid innen flere fagområder.

Tiltak	Samarbeidsform	Deltakere	Verts-kommune/ annet	Formål/kommentar
Arkiv	Etter §27 i kommuneloven	Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen	IKA Opplandene	IKA Opplandene er et interkommunalt arkivdepot for Hedmark og Oppland. Organisasjonen er etablert etter §27 i kommuneloven og består av kommuner og fylkeskommuner i Hedmark og Oppland. Fylkesarkivet i Oppland er vertskap og er ansvarlig for tjenesteleveringen.
Barnevern	Vertskommune-samarbeid § 28 b	Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen	Tynset	Formålet med tjenesten er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.
GEO-data-samarbeid	Vertskommune-samarbeid § 28 b	Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen	Tynset	I henhold til plan- og bygningslovens § 2-1 sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven.
Innkjøps-samarbeid	Kjøp av tjenester	Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen	Tynset	Samarbeid om innkjøpstjenester i henhold til en vedtatt aktivitetsbistand. Samarbeidet kjøper kompetanse gjennom firmaet – Abakus.
Jordmortjeneste	Kjøp av tjeneste	Os, Tolga, Tynset,	Tynset sykehus	Sikre den gravides og fosterets helse ved å

		Alvdal, Folldal, Rendalen, Stor-Elvdal		tilby regelmessige helseundersøkelser, forebyggende og helsefremmende veiledning, et tilbud om støtte og omsorg i svangerskapsperioden .
Krisesenter	Kjøp av tjeneste	Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Stor-Elvdal	Gudbrandsdalen Krisesenter - Lillehammer	Gudbrandsdal Krisesenter er et tilbud til den som har vært eller er utsatt for vold i nære relasjoner.
Legevakt	Vertskommune-samarbeid § 28 b	Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Rendalen (fra 1.1.14)	Tynset	En organisering av den medisinske førstelinjetjenesten som skal gi befolkningen i de aktuelle kommuner nødvendig medisinsk øyeblikkelig hjelp.
Logoped-tjenester	Vertskommune-samarbeid § 28 b	Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Hedmark fylkes-kommune	Tynset	Sikre en tjeneste som kan gi behandling til brukergruppene, som er barn, unge og voksne med ulike språvansker.
Nord-Østerdal Musiker	Salg av tjenester	Os, Tolga, Tynset og Alvdal	Tolga	Nord-Østerdalmusiker er et tilbud til kor, vokalgrupper, korps, orkester og andre i Nord-Østerdal som trenger hjelp til: Utvikling av ideer, korarrangement, musikkarrangement, komponering, instruksjon eller solistoppgaver.
PPT (pedagogisk-psykologiske tjenester)	Vertskommune-samarbeid § 28 b	Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Hedmark	Tynset	Kunne gi et forutsigbart og langsiktig tilbud som ivaretar de plikter lovverket gir i forhold til denne tjenesten.

		fylkes- kommune		
Regnskaps- kontrollen	Vertskommune- samarbeid § 28 b	Holtålen, Røros, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Rendalen	Røros	Ivareta ansvaret kommunene har innen regnskapskontrollen etter aktuelt regelverk.
Skolefaglig ansvarlig – TATO- samarbeidet	Vertskommune- samarbeid § 28 b	Tolga, Tynset og Alvdal	Tynset	Kjøp av skolefaglig kompetanse.
Voksen- opplæring	Vertskommune- samarbeid § 28 b	Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal	Tynset	Gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven og forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne voksne innvandrere.
DPS		Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Stor-Elvdal		DPS Tynset er lokalisert ved sjukehuset på Tynset. DPS gir et allmenpsykiatrisk tilbud i opptaksområdet til sjukehuset innenfor frivillig psykisk helsevern.
Tverrfaglig opplærings- kontor i Fjellregionen		Røros, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Stor-Elvdal	Røros/Tynset	Administrering av lærlingordningen i Fjellregionen
Regionrådet for Fjellregionen	§ 27 i kommuneloven	Holtålen, Røros, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Hedmark fylkes- kommune	Tynset/Hamar	Interessepolitisk organ, prosjektutvikling og prosjektvertskap uten delegert myndighet etter kommunelovens § 27.
Teater i	Kjøp av tjeneste	Os, Tolga,	Tynset	Teater i fjellregionen

Fjellregionen (ttrafo)		Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Hedmark fylkes-kommune		er et interkommunalt teaterverksted som dekker kommunene Tolga, Tynset, Rendalen, Alvdal, Folldal og Os
Musikk i Hedmark	Stiftelse	Alle kommunene i Hedmark, Hedmark fylkes-kommune og Hedmark og Oppland Musikkråd	Hamar	Målsettingen er å produsere levende musikk av høy kvalitet for fylkets innbyggere. Besøker hvert år alle regionene med produksjoner for scener, institusjoner, barnehager, skoler og sykehjem. I tillegg holdes kurs, seminar og undervisningstilbud for kor, korps, utdanningsinstitusjoner og andre.
Destinasjon Røros	Medlemsbasert - driftstilskudd	Private og offentlige medlemmer	Røros	Har fire overordnede mål: ivaretagelse av verdensarven, bærekraftige, synlig og verdiskapning
Forollhogna Nasjonalpark-styre	Nasjonalparkstyret skal fatte beslutninger og gjennomføre tiltak innenfor rammen av verneforskriftene slik at naturverdiene i nasjonalparken, de åtte landskapsvernområdene og det ene naturreservatet sikres for kommende generasjoner.	Midtre-Gauldal, Rennebu, Holtålen, Røros, Os, Tolga, Tynset, Hedmark fylkes-kommune, Sør-Trøndelag fylkes-kommune	Røros	Nasjonalparkstyret skal fatte beslutninger og gjennomføre tiltak innenfor rammen av verneforskriftene slik at naturverdiene i nasjonalparken, de åtte landskapsvernområdene og det ene naturreservatet sikres for kommende generasjoner.
Stiftelsen Hyttstua	Stiftelse			

Kilde: Tolga kommune sin eierskapsmelding fra 2015

Revisor gjør oppmerksom på at når det gjelder § 27 samarbeid må disse, som følge av endringene i ny kommunelov, finne en ny organisasjonsform i løpet av inneværende valgperiode⁸

3.2.2 Investeringsplaner

I budsjett 2020 og økonomiplan og handlingsprogram 2020-2023 er det nevnt flere investeringsprosjekter i planperioden. Dette er blant annet diverse tiltak ved Tolga sykehjem, digitalisering av byggesaksarkivet, diverse investeringer knyttet til renhold, damanlegg og demning i Store Tallsjø, leasing av chromebook i skolen, områderegulering Vesleåsen/Tolgensli, ny lift ved teknisk, utskiftning av ventilasjonsaggregat gymbygg, selvbetjening ved biblioteket. I tillegg til dette kommer enkelte investeringer på VAR – område.

⁸ Prop. 46 L (2017-2018), kommuneloven, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>

3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn

Forrige risiko og vesentlighetsvurdering i Tolga kommune fra 2016, datert 21. desember 2016 vurderte følgende områder som risikofylte og vesentlige:

PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON 2016 – 2019		
OMRÅDER	FORSLAG TIL PROSJEKTER	Prioritet
<i>Politisk styring og generell saksbehandling</i>	Kvalitet på saksbehandling og iverksetting og oppfølging av politiske vedtak.	2020
	Enkeltvedtak etter forvaltningsloven og særlover.	
	Iverksetting og oppfølging av politiske vedtak.	
	Styring av interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 28 – vertskommune.	2017
<i>Økonomistyring</i>	Etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser med prosjekter på: - Bygge- og anleggsarbeider - Vare- og tjenestekjøp utenom rammeavtalene	2019
	Kommunens praktisering av selvkostprinsippet.	
	Vurdering av kommunens beregninger av gebyrer og betalingssatser på områdene kart- og oppmåling og byggesaksbehandling	2018
<i>Administrativ ledelse, stabsfunksjonene og fellestjenestene</i>	Arbeid med etikk i kommunen.	
<i>Tjenesteproduksjon</i>	Kommunens byggesaksbehandling	
	Interkommunalt samarbeid	
	Oppfølging av enkeltvedtak	
<i>Bærekraftig utvikling</i>		

Tabell 4. Utdrag av Revisjon Fjell IKS sin risiko- og vesentlighetsanalyse for perioden 2016-2019 og forslag til mulige forvaltningsrevisjonsprosjekter.

I tabellen nedenfor gis en oversikt over forvaltningsrevisjonsprosjekter, selskapskontroller og statlige tilsyn.

Tabell 5. Tolga kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene

Område	Type kontroll/ tilsyn	År	Avvik (valgfri)
Helse og omsorg	Forvaltningsrevisjon – Internkontroll og kvalitetssikring av helse- og omsorgstjenester	2019	Revisors anbefalinger: • Endre malene for enkeltvedtak om pleie- og omsorgstjenester slik at det blir angitt korrekte og fullstendige lovhjemler. • Presisere i hoveddokumentet for enkeltvedtak hvordan søkerens rett til medvirkning har foregått, hvilket faktagrunnlag vedtaket baserer seg på og hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnnet. • Dokumentere at søknader blir vurdert opp mot kommunens kriterier for tildeling av tjenester. • Sørge for at det i meldingene om vedtak om hjemmesykepleie blir gitt fullstendig informasjon om det innvilgede tjenesteomfanget. • Heve internkontrollen rundt vedtaksoppfølging gjennom - faste sykluser for å revurdere enkeltvedtak som ikke har noen tidsbegrensning. - å føre bedre kontroll med at brukerne av hjemmetjenester får det tjenesteomfanget

			som er vedtatt. • Utarbeide særskilte risiko- og sårbarhetsanalyser for kvaliteten på pleie- og omsorgstjenestene. • Dokumentere på en mer systematisk måte at erfaringer fra brukerne og kvalitetsindikatorer benyttes som grunnlag for kvalitetsforbedring. • Dokumentere bedre de prosessene som gjennomføres for å evaluere og planlegge kvalitetsforbedring av tjenestene.
Teknisk	Forvaltningsrevisjon – Kommunens fastsetting av gebyrer for tjenestene oppmålingsforretninger og byggesak	2018	Revisors anbefalinger: • Bør på prinsipielt grunnlag avklare om tjenestene fullt ut skal finansieres gjennom gebyrene eller om kommunen skal subsidiere tjenestene • Det bør utarbeides for- og etterkalkyler • Informasjonen i årsregnskapet om tjenestene bør forbedres
Avfallshåndtering	Selskapskontroll – Fjellregionen Interkommunale avfallsselskap AS / FIAS AS	2018	Revisors anbefalinger: • Sørge for at fordelingsnøkklene for tidsbruken til daglig leder og hans stab blir bedre dokumentert. • Sørge for at alle fordelingsnøkler oppdateres i etterkalkylen slik at de reflekterer ressursbruken i regnskapsåret. • Forklare hovedprinsippene for

			selvkostregnskapet i selskapets årsrapport. • Holde under oppsikt at overskudd på selvkostregnskapet blir tilbakeført til abonnentene innen 5 år. • I samarbeid med eierkommunene utarbeide en løsning der den enkelte kommune enten har selvkostfond for husholdningsrenovasjon hos FIAS eller i kommuneregnskapet, og ikke begge steder. • Utrede om prinsippet om lik pris per abonnent på like tjenester reflekterer faktisk selvkost for den enkelte kommune, eller om ønsket om kostnadsutjevning eventuelt kan begrunnes faglig innenfor rammen av regelverket.
Brann og redning	Forvaltningsrevisjon - Varslingsrutiner i Midt-Hedmark brann- og redningsvesen IKS (MHBR IKS)	2018	Revisors anbefalinger: • Tydeliggjøring av varslingsmottakers rolle, det gjelder både i forhold til linjen, verneombud og styret, og at formaliteter i større grad overholdes. • Etablere en ekstern varslingskanal som kan benyttes når saken ikke kan varsles eller behandles internt. Vurdere om styreleder kan ha den eksterne varslingskanalen som en sparringspartner når det kommer varslingssaker som styreleder skal håndtere. • Gi regelmessig ajourført informasjon til ansatte

			om selskapets varslingsrutiner. • Gjenoppbygge tilliten til selskapets varslingskanaler. • Etablere en enkel årlig rapporteringen fra administrasjonen til styret mht om selskapet har varslingssaker som det jobbes med uten angivelse av innhold og nivå. • Sørge for å ha tilstrekkelig kapasitet ved gjennomføring av vurdering og faktaundersøkelser. I større grad dokumentere med skriftlige referater fra møter som avholdes, der alle parter signerer. • Selskapets varslingsrutiner håndteres fra 2017 sammen med andre avvik i selskapets dokumentasjons- og avvikssystem Landax. Selskapet må ha sikre rutiner som sikrer at bare de ansatte som har en varslingsfunksjon er dem som får fysisk tilgang til disse personsensitive opplysningene, samt at oppbevaringen av dokumentene er betryggende i forhold til innføring av GDPR med virkning fra 23.05.2018.
Politikk og administrasjon	Forvaltningsrevisjon – Politisk styring og oppfølging av vertskommunesamarbeid	2017	Revisors anbefalinger: • Tolga kommune bør påse at alle avtaler og endringer av avtaler om vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28-1 blir vedtatt av kommunestyret selv.

			- Tolga kommune bør påse at delegasjon av myndighet til vertskommunens rådmann om å fatte forvaltningsvedtak går via egen rådmann i tråd med kommunelovens § 28-1 b. - Tolga kommune bør vurdere hvordan det kan stilles krav om rapportering til kommunestyret fra vertskommunen, hvilken styringsinformasjon det er behov for, og hvordan tilbakemeldingene kan samordnes med kommunens generelle rapporteringsrutiner
Miljøforvaltning	Forvaltningsrevisjon – Oppfølging og etterlevelse av klima- og energiplanen	2015	- Klima- og energiplanen bør revideres så snart som mulig - Tolga kommune bør etablere et system for oppfølging og rapportering av planlagte tiltak, samt evaluere og dokumentere de resultatene som oppnås.

Kilde: Sammenfattet av Revisjon Midt-Norge SA

Revisor har vært i kontakt med Fylkesmannen i Innlandet og bedt om en oversikt over gjennomførte tilsyn i Tolga kommune. Dette for å få se hvilke tilsyn som er gjennomført i nyere tid og hvilke avvik som eventuelt er påpekt. Revisor har ikke fått et svar tilbake på vår forespørsel innen fristen for ferdigstilling av denne analysen. Revisor har heller ikke på annen måte greid å spore tilbake til gjennomførte tilsyn, dette med unntak av Fylkesmannens involvering i gjennomgangen av «Tolga-saken»⁹.

⁹ «Tolga-saken» en gjennomgang, 2019, hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-vestland/kommunal-styring/tolga-saken-en-gjennomgang-fellesrapport.pdf>

For enkelte Fylkesmannsembeter, eksempelvis i Trøndelag, er det utarbeidet en tilsynskalender med oversikt over gjennomførte tilsyn for tilhørende kommuner. Fylkesmannen i Innlandet er i gang med et arbeid med å få på plass en slik tilsynskalender.

4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsvurdering identifisere områder hvor det anbefales å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med risiko og vesentlighet menes her sannsynligheten for at et forhold kan inntreffe og konsekvensen dersom angjeldende forhold inntreffer. Rød fargekode indikerer at revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er høyt. Gul farge indikerer at behovet ligger på et middels nivå, mens grønn farge indikerer et lavt behov for forvaltningsrevisjon.

4.1 Kommuneorganisasjonen

Figur 1 er en oppsummering av risikovurderingene som er gjort relatert til økonomi og i fortsettelsene presenteres bakgrunnen for vurderingene.

4.1.1 Økonomi



Figur 1. Risikovurdering økonomi

Moderat risiko

Økonomi

Når det gjelder økonomi er Tolga kommune sine hovedmålsettinger i stor grad i tråd med statlige føringer på området. Ambisjonen om størrelsen på disposisjonsfondet er av kommunen vurdert å både kunne være lavere og høyere enn de statlige anbefalingene.

Korona-pandemien som rammet Norge i starten av 2020 kunne få økonomiske ringvirkninger for kommunene¹⁰, dette gjør at risiko er vurdert som moderat.

Budsjetteringsprosessen og budsjettoppfølgning

Selv om kommunen fremstår å ha en tett budsjettoppfølgning viser det faktum at det foreligger avvik mellom budsjett og regnskap, samt at det innen enkelte tjenesteområder foreligger merforbruk at budsjettprosess er noe kommunen bør ha fokus på også i tiden fremover. Risiko er vurdert som moderat.

Offentlige anskaffelser

Det at kommunen benytter ekstern kompetanse i anskaffelsesprosesser taler for at risiko er lavere enn uten bistand. Anskaffelsesområde er et område det tradisjonelt har vært ført lite tilsyn med sammenlignet med andre tjenesteområder noe som taler for en høyere grad av risiko. På bakgrunn av dette er risiko vurdert som moderat.

Lav risiko

Finans

Tolga kommune fremstår ha god oversikt over finansieringen med tanke på tiden fremover. Kommunen har de siste årene oppnådd målsettingene med hensyn til disposisjonsfondet og gjeldsgraden. At kommunen kommer i besittelse av kraftinntekter vil også ha innvirkning på finansieringen. Risiko er derfor ut fra presentert datagrunnlag vurdert som lav.

Økonomisk internkontroll

Ut fra datagrunnlaget er det ikke opplysninger som tilsier forhøyet risiko. Risiko er satt til lav.

Økonomi

Økonomi i kommunen

Teknisk beregningsutvalg sitt anbefalte nivå på netto driftsresultat lå lenge på 3 prosent, men fra og med TBUs høstrapport for 2014, ble normen endret til 1,75 prosent for kommunene.¹¹ Når det gjelder størrelsen på disposisjonsfond anbefaler Fylkesmannen at kommunen bør ha

¹⁰ Kommunal rapport: KS tror at kommunene kan tape 20 milliarder på koronapandemien, hentet fra: <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/ks-tror-kommunene-kan-tape-20-milliarder-pa-koronapandemien/114934/>

¹¹ Kommunal rapport: TBU: 1,75 % er nok, hentet fra: <https://www.kommunal-rapport.no/oekonomi/tbu-1-75-prosent-er-nok/35712/>

et disposisjonsfond på minst 5 % av driftsinntektene, og videre at netto lånegjeld over 75-80 % av driftsinntektene gir begrenset økonomisk handlingsrom for kommunene ¹².

Ifølge kommunens økonomiplan 2020-2023 er følgende veiledende måltall lagt til grunn for planperioden:

- Netto driftsresultat i % av driftsinntektene skal ligge på minimum 1,75 %
- Langsiktig gjeld bør være lavere enn 80 % av brutto driftsinntekter (gjeldsgrad)
- Størrelse på disposisjonsfond skal tilsvare minst 2,5 - 6 % av driftsinntektene

Tabell 6. Økonomisk situasjon

Nøkkeltall	Tolga			Kostra-gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019 ¹³	2019	2019
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	6.9	2.1	.	0.9	1.2
Årets mindre/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	4.3	3.7	.	1.0	0.9
Arbeidskapital ex. premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	24.4	41.6	.	25.8	19.1
Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	17.7	19.7	.	37.5	60.2
Langsiktig gjeld ex pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	66.0	85.8	.	91.6	102.6
Frie inntekter per innbygger (kr)	72825	72549	.	75247	57297
Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	14.0	16.6	.	12.1	10.4
Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	4.2	8.7	.	20.6	16.2
Egenfinansiering av investeringene i prosent av totale brutto investeringer (prosent)	-12.3	13.4	.	24.1	11.8

Kilde: SSB

¹² Kommunen i Innlandet hadde dårligere driftsresultat i 2018 enn landsgjennomsnittet, hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/nn/innlandet/kommunal-styring/kommuneokonomi/kommunene-i-innlandet-hadde-darligere-driftsresultat-i-2018-enn-landsgjennomsnittet/>

¹³ Det er ikke data i SSB sin statistikk for den «Økonomiske situasjonen» i Tolga, 2019. Årsaken til dette er uvisst.

Oversikten viser at kommunen har en høyere andel frie inntekter enn landsgjennomsnittet, og samtidig lavere gjeldsgrad. Dette tilsier at kommunen er mindre utsatt ved renteendringer enn landsgjennomsnittet. Utbruddet av korona-viruset som rammet Norge i 2020, vil imidlertid for de fleste kommuner bety lavere rente i tiden fremover¹⁴.

Vi ser også at driftsresultatet både for 2017 og 2018 ligger over TBU sine anbefalinger på 1,75. Driftsresultatet er også høyere enn sammenlignbar KOSTRA-gruppe og landet for øvrig. Gjeldsgraden var i 2017 i tråd med Fylkesmannens anbefalinger og dermed lavere enn 80 % av driftsinntektene. I årsmeldingen for 2019 fremgår det at fra 2018 til 2019 økte beholdningen av disposisjonsfond med 3 584', og var på 13,7 % av brutto driftsinntekter, noe som er betydelig over målsettingen. I 2018 var beholdningen på 12,2 % av brutto driftsinntekter. Det presiseres imidlertid at en del av beholdningen av disposisjonsfond allerede av kommunestyret er vedtatt disponert til særskilte områder og prosjekter.

Rådmannen anser den økonomiske situasjonen i kommunen til å være bra, dette med mindreforbruk over flere år. Det er vedtatt overordnede målsetninger, hvor ett av disse gjelder gjeldsgraden. Rådmannen anser at dette kan bli en utfordring å komme i mål med de neste årene, dette på grunn av vesentlige investeringer. Rådmannen peker på at dette vil være en viktig del av planleggingen framover.

Økonomiske utfordringer og stramme rammer gjelder for alle enheter ifølge rådmannen, og det er ingen som skiller seg særskilt ut. Det utøves stort fokus på innkjøp og effektivisering i alle enheter i kommunen.

Finans

Det opplyses fra kommunen sin side at kommunen ikke har kommunale foretak.

Ifølge årsmeldingen for 2019 er kommunens midler til driftsformål plassert i bankinnskudd, noe som uttales å være i henhold til vedtatt finansreglement. Midlene er plassert uten binding. Kommunen har ikke plassert og har heller ikke vedtatt rammer for langsiktig plassering av aktiva. Kommunen har sine lån i KLP-Kommunekreditt, Husbanken og Kommunalbanken. Ca 45% av lånene pr. 31.12.19 har fastrente frem til desember 2048. Det resterende er på flytende rente. Det er ikke foretatt låneopptak i 2019.

Kommunestyret i Tolga vedtok den 29. mai i 2009 å innføre eiendomsskatt. Kommunen anser at det ikke foreligger utfordringer tilknyttet dette. I sak for kommunestyret ble det vurdert en full

¹⁴ Kommunal rapport, hentet fra: <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/koronakrisen-noen-kommuner-er-mer-sarbare/114485/>

revisjon, omtaksering eller kontorjustering i november 2019. Beslutningen falt ned på en kontorjustering.

Tabell 7. Finansiering av driften

Nøkkeltall finansiering av driften	Tolga			Kostra gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019 ¹⁵	2019	2019
Andre driftsinntekter, ekskl. mva-kompensasjon	10.0	8.3	.	13.2	11.8
Andre statlige tilskudd til driftsformål	6.4	5.9	.	4.9	3.7
Brutto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, ekskl. mva-kompensasjon	0.0	0.0	.	1.1	0.5
Eiendomsskatt totalt	1.8	1.8	.	3.5	3.2
- herav Eiendomsskatt annen eiendom	0.4	0.5	.	1.8	1.5
- herav Eiendomsskatt boliger og fritidseiendommer	1.4	1.4	.	1.8	1.7
Kompensasjon for merverdiavgift i driftsregnskapet	2.1	2.4	.	2.4	2.1
Rammetilskudd	48.5	49.0	.	41.5	30.8
Salgs- og leieinntekter i driftsregnskapet	13.7	14.9	.	13.5	14.4
Skatt på inntekt og formue inkludert naturressursskatt	17.4	17.7	.	20.7	34.0
- herav Naturressursskatt	0.0	0.0	.	0.5	0.3

Kilde: SSB

Tabellen ovenfor viser at kommunen per i dag ikke har kraftinntekter. Med ferdigstilling av Tolga kraft vil dette endre seg¹⁶. Skatt på inntekt og formue utgjør ikke en like stor andel av driftsinntekten i Tolga kommune som for sammenligningsgrunnlaget. Rammetilskuddet utgjør imidlertid en større andel av finansieringen av drift enn sammenligningsgrunnlaget.

Budsjetteringsprosessen og budsjettoppfølging

Rådmannen uttaler at det er tett oppfølging når det gjelder budsjettkontroll. Hver måned gjennomføres regnskapsgjennomgang i møte med sektorleder, økonomisjef og rådmann, og med avdelingsledere minimum ved tertialrapportering. Større investeringsprosjekter følges opp med møter minimum 2 ganger pr. måned med fokus på avtale, endringer og betaling.

Rådmannen uttaler at det har vært noe avvik mellom budsjett og regnskap, hvorav noe er årsak i krevende lønnsoppgjør, og noe gjelder uforutsett vedlikehold. I tillegg er det en del

¹⁵ Det er ikke data i SSB sin statistikk for «Finansiering av drift» i Tolga, 2019. Årsaken til dette er uvisst.

¹⁶ Arbeidets rett, hentet fra: <https://www.rett.no/lokale-nyheter/nyter-godt-av-kraftinntektene/s/1-25-6803931>

endringer med hensyn til rammeoverføringer og øremerkede tiltak som stadig er i endring, men alle disse var ifølge kommunaldirektøren forventet, og meldt inn til kommunestyret.

Ifølge årsmeldingen for 2019 er det et vesentlig merforbruk innen hjemmesykepleien og Tolga sykehjem, i tillegg til merforbruk på politikk og rådmannens stab, sektor for oppvekst og samfunnsutvikling/VAR-området.

Økonomisk internkontroll

Det har i 2020 ifølge rådmannen blitt gjennomført felles opplæring, interne kurs og regnskapsgjennomgang med samtlige personer som er involvert i regnskap. Dette for å bedre kommunikasjon og budsjettoppfølging av alle som gjør innkjøp og genererer fakturagrunnlag.

Tabell 8. Økonomisk internkontroll

Nøkkeltall	Tolga			Kostra gruppe 5	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel av totale utgifter for politisk styring	1.5	1.5	.	1.5	0.8
Andel av totale utgifter for kontroll og revisjon	0.4	0.4	.	0.4	0.2

Kilde: SSB

Av tabellen oven ser vi at andelen totalt utgifter til politisk styring og kontroll og revisjon ligger på samme nivå som sammenlignbar KOSTRA-gruppe og over landsgjennomsnittet.

Offentlige anskaffelser

Kommunen deltar i Abakus AS som er et kommunalt eid selskap, eid av 14 kommuner. Kommunen tar også enkelte mindre anskaffelser i egen regi. Abakus benyttes som rådgiver hvis kommune er usikre på om egen kompetanse er nok i den enkelte anskaffelsesprosessen. Kommunen har en del rammeavtaler i egen regi eller helst sammen med flere andre kommuner. Kommunen innhenter flere anbud også på mindre anskaffelser, og det føres enkel protokoll.

Konkurransetilsynet har i januar 2020 etterlyst tilsyn med offentlige anbudskonkurranser. Det pekes på at anbudskonkurranser ikke blir etterprøvd med mindre det oppstår klagesaker som tas inn til behandling av KOFA. I denne sammenhengen vil det være naturlig å peke på

kontrollutvalget som kontrollinstans som gjennom å bestille revisjon bidrar til å føre kontroll med tjenesteområdet¹⁷.

Anskaffelser under terskelverdiene blir en del av forenklet etterlevelseskontroll i 2020.

4.1.2 Organisasjon

I figur tre er risikovurderingen innenfor området organisasjon oppsummert og under følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 2. Risikovurdering organisasjon

Høy risiko

Organisering

Av mindre betydning for risiko er det påpekt at politikere har vært lite aktive brukere av systemet Bridge, for oppfølging av politiske saker. Av større betydning er det at kommunen har mange interkommunale samarbeid som utfordrer kommunens mulighet for styring og kontroll. I mange av samarbeidene er Røros og Tynset vertskommuner. Risiko er totalt sett vurdert som høy.

¹⁷ NRK nyheter, hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/konkurransedirektoren-vil-ha-et-tilsyn-for-a-hindre-anbudsiuks-1.14880016>

Etikk og varsling

Tilbakemeldinger fra hovedtillitsvalgte er at dette er et område med lite fokus. Manglende kunnskap om rutiner og forventninger til ansatte kan på generelt grunnlag være et risikomoment. Dette kan igjen ha sammenheng med kvalitetssikring av arbeidsmiljøet og tjenesteproduksjonen, samt omdømme til kommunen. Risiko er vurdert som høy.

Moderat risiko

Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling

Kommunen fremstår å ha rutiner for både lederoppfølging, ansattes medbestemmelse og det å holde oversikt over egen kompetanse. Tilbakemeldingen fra de hovedtillitsvalgte er at medbestemmelsen fungerer best på overordnet nivå og kanskje mindre godt på tjenestenivå. Informasjonsflyt nedover i virksomheten fremstår å ha et forbedringspotensial. Det savnes også større rom for faglig ledelse fra ledernivået. Risiko er på dette grunnlaget vurdert som moderat.

Rådmannens internkontroll og kvalitetssikring

Ut fra datagrunnlaget i analysen er det ikke opplysninger som tilsier forhøyet risiko innen temaet. Internkontroll og kvalitetssikring vil imidlertid være en viktig funksjon, dette i forbindelse med kommunens forbedrings- og kvalitetsarbeid. Risiko er vurdert som moderat.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Overordnet vil det være vesentlig og overholde personvernlovgivningen og sikre kommunen mot datainnbrudd og uavbrutt drift. Tolga kommune er involvert i et samarbeid knyttet til IKT. På generelt grunnlag vil dette kunne sies å være et tiltak som taler mot forhøyet risiko. Datagrunnlaget viser også at kommunen har innført tiltak knyttet til ny personvernforordning. Risiko er vurdert som moderat.

Saksbehandling i kommunen

Ut fra en helhetsvurdering av datagrunnlaget for temaområder, samt sett i lys av analysen som sådan, er det enkelte momenter som trekker i retning av en noe forhøyet risiko. Revisor har ikke gått inn i data for det enkelte tjenesteområde når det kommer til saksbehandling, men viser blant annet til gjennomført forvaltningsrevisjon av helse og omsorg - internkontroll og kvalitetssikring, herunder til påpekte anbefalinger. Risiko er på dette grunnlaget vurdert som moderat.

Helse, miljø og sikkerhet

Det samlede sykefraværet har ikke vært økende i perioden 2016-2019 og heller ikke høyere enn landsgjennomsnittet. Det er derimot tilfelle for sykefraværet innen helse, pleie og omsorg. Fra hovedtillitsvalgte ytres det at holdningen til avvikssystemet som et kvalitetsforbedringssystem har et forbedringspotensial. Det opplyses også å være tilfelle når det gjelder opplæringen i selve systemet. Risiko innen temaet er ansett som moderat.

Lav risiko

Beredskapsplaner og Risiko- og sårbarhetsanalyser

Beredskapsplaner vil være sentralt når krisesituasjoner eller ekstraordinære situasjoner inntreffer. Dette har blitt ekstra fremtredende i år med smitteutbruddet av koronaviruset. Videre vil risiko- og sårbarhetsanalyser være en del av kommunens kvalitets- og oppfølgingsarbeid for å bedre tjenestetilbudet. Datagrunnlaget tilsier at kommunen har beredskapsplaner knyttet til ulike scenarioer. Det er uvisst om vedtakelsen av smittevernplan og pandemiplan kommer opp som følge av ordinær rullering/revidering av planen eller som følge av smitteutbruddet. Ut fra en helhetlig vurdering av datagrunnlag er risiko vurdert som lav.

Organisasjon

Organisering

Rådmannen har inntrykk av at det foreligger et tydelig skille mellom politikk og administrasjon i kommunen. Delegasjonsreglementet er per april 2020 under revidering, og kommunen har i 2020 anskaffet KFs delegeringsverktøy og er i gang med å få dette på plass.

Når det gjelder oppfølging av politiske saker benytter kommunen Bridge. Systemer oppfattes ifølge rådmannen som noe utfordrende å følge opp, dette da politikere i liten grad har vært inne og brukt dette aktivt.

Det er rådmannens hovedinntrykk at det er en høy bevissthet hos egne politikere knyttet til habilitet, dette på grunn av at vi har små forhold og det er tillit hos befolkningen til de vedtak som fattes. Kommunestyret og formannskap har god kompetanse og kvalitet i arbeidet ifølge rådmannen.

Tolga kommune deltar på mange områder i interkommunalt samarbeid. Hovedretningen er sørover for Tolga. Store deler av kommunenes tjenestetilbud ligger derfor utenfor egen kommune, noe som igjen skaper store utfordringer med styring og kontroll av disse tjenestene.

Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling

Revisor har mottatt informasjon fra kommunen om at deler av kommunens personalhåndbok er under revisjon, planen er å fullføre dette i løpet av 2020, men at fremdriften er satt litt på vent på grunn av korona-pandemien. Tolga kommune har bestemmelser knyttet til likestilling/diskriminering i sin handlingsplan for Inkluderende arbeidsmiljø fra 2013¹⁸.

Revisor har fått informasjon om at ledere som faller inn under kapittel 3 i personalhåndboka, med personal, budsjett eller økonomiansvar, har lederavtaler som gjennomgås og følges opp årlig. I gjennomgangen med den enkelte leder er det fokus på ansvar, oppgaver, kompetanse, med mer. Forventninger, ansvar og arbeidsoppgaver til ledere er ifølge kommunen selv avklart, dette gjennom årlig gjennomgang av lederavtale, medarbeidersamtale, månedlige regnskapsgjennomgang og gjennom regelmessige ledermøter.

Når det gjelder kompetanse uttales det fra kommunen sin side at det holdes oversikt på dette gjennom HR systemet. Organisasjonens kompetanse behov følges opp jevnlig og er tema på medarbeiderundersøkelsen / «10 faktor» som gjennomføres hvert annet år.

Rekrutteringssituasjonen oppfattes som jevnt over god, men kan til tider være utfordrende med tanke på å rekruttere sykepleiere. Årsmeldingen for 2019 peker også på utfordringer når det gjelder rekruttering av noen yrkesgrupper med krav til høyere utdanning, dette som høyskoleutdannet helsepersonell med videreutdanning, ledere og økonomisjef.

Årsmeldingen for 2019 viser også til at kommunen satser på «medarbeiderskap» som er et opplæringsprogram utviklet av KS for å fremme en aktiv, medansvarlig og etisk bevisst medarbeiderrolle der medarbeideren bruker sine ressurser til beste for brukeren.

Kommunens tilbakemelding på turnover er at dette ikke oppleves som høy, men det har vært noe turnover på enhetsleder institusjon de siste årene.

Når det gjelder medbestemmelse uttales det fra kommunen sin side at er gode rutiner for det. Kommunen følger opp Hovedavtalens bestemmelser og lokalt angis dette å være regulert i kommunens interne reglementer som administrativt delegeringsreglement og personalhåndbok. Det er gitt tilbakemelding til revisor om at det ikke foreligger spesielle utfordringer når det gjelder formelle forhold på personalområdet per april 2020.

Revisor har også bedt om en tilbakemelding fra hovedverneombud og hovedtillitsvalgt på innspill til risiko- og vesentlighetsområdet for kommunen. På spørsmål om informasjonsflyt i kommunen er det gitt tilbakemelding om at ikke all informasjon kommer frem til ansattnivå.

¹⁸ Tolga kommune sin årsmeldingen - 2019.

Dette knyttes eksempelvis til at enhetsledere ikke videreformidler informasjon fra kommune og sektorleder. Oppfatningen er også at det er et for stort spenn i hva som blir tolket som nødvendig informasjon og dermed ikke formidlet nedover i virksomheten.

Av hovedtillitsvalgte oppleves tjenesteveien som kort med ingen barriere. Daglig kontakt med ledelsen anses ikke utfordrende og anses som god og viktig i forhold til et godt arbeidsmiljø og et godt bidrag inn til trepartssamarbeidet.

Knyttet til medbestemmelse uttales det av hovedtillitsvalgte at dette oppfattes som bra på hovedtillitsvalgnivå, men at enkelte ting kan drøftes tidligere, dette i samsvar med målsettingen i hovedavtalen. På arbeidsplassnivå oppleves ikke medbestemmelse som like systematisk. Tilbakemeldingen er at det fremstår for tilfeldig hvordan den enkelte enhetsleder prioriterer dette, og hvordan den enkelte enhetsleder forstår Hovedavtalen. Kommunen hadde høsten 2019 en felles gjennomgang i regi av KS, dette av hovedavtalen, hovedtillitsvalgtrollen og arbeidsmiljøloven, dette sammen med alle ledere og tillitsvalgte på alle nivåer. Oppfatningen til de hovedtillitsvalgte var at dette var et godt tiltak som burde vært videreført på årlig basis. Det uttales at ikke alle enhetsledere deltok på gjennomgangen.

De hovedtillitsvalgte opplever at Tolga kommune er en god kommune som jobber for det beste for sine ansatte og brukere. En er også fornøyd med at kommunen scorer i toppsjiktet på kommunebarometeret. Selv om de hovedtillitsvalgte ser trekker frem utfordringer på flere områder pekes det også på at de tillitsvalgte selv har et ansvar for å følge opp og forbedrer dette i dialog og medvirkning der ansatte bidrar konstruktivt gjennom tillitsmannsordningen.

Fra hovedtillitsvalgsiden uttales det at det psykiske- og fysiske arbeidsmiljøet variere noe. Oppfatningen er at pleie og omsorg har hatt mest utfordringer knyttet til dette. Kommunen fremstår imidlertid å ha god oversikt over situasjonen og følger opp sammen med hovedverneombud. Arbeidsmiljøutvalget (AMU) informeres om tematikken.

De hovedtillitsvalgte i kommunen opplyser også om at kommunen har tydelige rutiner, særlig på overordna nivå, men mulig noe mindre tydelig nedover i virksomheten. Teknisk enhet og oppvekst trekkes frem som tjenesteområder hvor tydelighet i rutinene oppfattes som bra fra bunn til topp. Når det gjelder ansvarsfordelingen er hovedtillitsvalgte sitt overordnede inntrykk at dette fungerer bra, men at de nærmeste lederne blir for opptatt av det administrative og for lite opptatt av den faglige ledelsen. Hovedtillitsvalgte uttaler også at ledere kan bli for lite synlig og medvirkende, men at dette ikke skyldes viljen, men ses i sammenheng med den totale arbeidsmengden.

Rådmannens internkontroll og kvalitetssikring

Ifølge kommuneplanens samfunnsdel, 2015-2027 er det uttalt at Tolga kommune i 2014 vedtok et *helhetlig styringssystem*. Videre er det utarbeidet styringsplattformer for utvikling av de ulike sektorene i kommunen. Dette er sentralt både i forhold til samhandling, i det å avklare forventninger, kunne prioritere og det å sette mer klare mål for kommunens tjenesteproduksjon¹⁹.

Tolga kommune benytter Compilo som sitt kvalitetssystem. Revisor har mottatt dokumentasjon for systemet. Systemet består ifølge rådmannen av følgende:

- Beskrivelse av prosedyrer (prosesser) knyttet mot virksomheten, tjenester og brukere/kunder. Prosessflytkart
- Dokumenthåndtering
- Leselister for å sikre at dokumentasjon blir lest
- Avvikshåndtering – melde, håndtere, følge opp avvik og forbedringsforslag
- ROS (risiko- og sårbarhetsanalyser)
- Årshjul
- Bridge – informasjon, oppfølging og delegering av oppgaver, vedtak, saker
- Administrasjon av organisasjon, brukere/roller, tilganger
- Rapportering, status og statistikk

Rådmannen peker også på at kommunen jobber med å videreutvikle helhetlig kvalitetssystem, nå særlig mot Helse og omsorg, jfr. Forvaltningsrapport fra 2019.

Helse miljø og sikkerhet (HMS)**Tabell 9.** Sykefravær

Nøkkeltall	Tolga			Kommuner samlet
	4.kvartal 2016-3. kvartal 2017	4.kvartal 2017-3. kvartal 2018	4.kvartal 2018-3. kvartal 2019	4.kvartal 2018-3. kvartal 2019
Samlet sykefravær	4,94	6,18	8,03	9,83
Legemeldt sykefravær	4,17	5,47	7,34	8,49

¹⁹ Tolga kommune sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.tolga.kommune.no/tjenester/kart-plan-bygg-og-eiendom/plan/>

Sykefravær undervisning	2,52	6,18	2,98	8,69
Sykefravær barnehager	2,48	5,73	8,00	12,24
Sykefravær helse, pleie og omsorg	8,89	6,59	12,90	11,01

Kilde: Statistikk fra KS

Av tabellen ovenfor ser vi at det kun er sykefraværet innen undervisning som ikke har økt i perioden 2016-2019. Samtlige sykefraværstall, med unntak av sykefraværet innen helse, pleie og omsorg, er lavere enn landsgjennomsnittet. Sykefraværet innen helse, pleie og omsorg for 2019 har hatt en prosentvis høyere økning enn øvrige tjenesteområder i vår oversikten.

Fra kommunens side opplyses det en har en internkontroll håndbok/HMS håndbok. Compilo brukes som kvalitetssystem og der ligger kommunens prosedyrer og rutiner, samt kommunens avvikssystem. Avvik meldes og avvik behandles tjenestevei etter ansvar.

Kommunen bekrefter at vernerunder gjennomføres årlig og normalt i perioden mars – mai. Kommunens prosedyre følges og det gjøres skriftlig.

Når det gjelder utviklingen i sykefraværet opplyses dette å ha vært stabilt de siste 5 årene, da mellom 4,5 og 5,5 %. Ledere opplyses å jobbe aktivt med oppfølging av sykemeldte, dette er tema på faste møter med verneombud og tillitsvalgte. Rådgiver innen inkluderende arbeidsliv (IA) fra NAV er involvert i kommunens oppfølging av sykemeldte. Bedriftshelsetjenesten (BHT) blir involvert når det er nødvendig. BHT og IA rådgiver deltar også på kommunens AMU-møter. Det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet anses som godt fra kommunens side.

Hovedtillitsvalgte opplyser om at det er for få avviksmeldinger og holdningen til å bruke systemet. Ikke fordi det er mange avvik, men ikke alle ansatte og ledere forstår verdien av dette. Hovedtillitsvalgte sin oppfatning er at det derfor må jobbes med en holdningsendring. Oppfatningen er at avviksmeldinger skal være med på å gjøre det kommunale tjenestetilbudet bedre og skal ikke ses på som kritikk av virksomhet eller leder. Det gis uttrykk for at hovedtillitsvalgte vil fortsette å jobbe for at alle ansatte skal få en lik holdning til og forstå verdien av avviksmeldinger. Oppfatningen er at Compilo er et godt system, men at mange ansatte ikke er godt nok kjent med den praktiske bruken av verktøyet. Opplæring vil derfor være nødvendig.

Oppfatningen av de hovedtillitsvalgte er at det er lite avvik på det som går med helse, miljø og sikkerhet. Rutinene for vernerunder anses som gode. Inntrykket er at kommunen også har tydelige HMS-årshjul for alle virksomheter og inkluderende arbeidsliv (IA) plan.

Tilbakemeldingen fra de hovedtillitsvalgte er at kommunen har et velfungerende AMU (topart med ansatte og administrasjon) der både NAV arbeidslivskontakt og bedriftshelsetjenesten deltar jevnlig. Dette anses som en styrke for kommunen.

Etikk og varsling

Ifølge opplysninger fra kommunen er ansatte orientert om etikk og varling via gjennomgang av vår Helse, miljø og sikkerhetshåndbok og prosedyrer for varsling som ligger der. Opplæring i bruk av kvalitetssystemet Compilo foretas i tillegg. Per april 2020 foreligger ingen varsler. Tilbakemeldingen fra kommunen er at det ikke har vært utfordringer i forhold til etiske retningslinjer eller varslinger de siste årene. For de siste fire årene har det vært to varslingssaker i kommunen. Sakene ble fulgt opp og er ferdigbehandlet. I begge tilfeller ble BHT orientert.

Hovedtillitsvalgte sin oppfatning er at dette er et område med lite fokus. Oppfatningen er at de etiske retningslinjene minst en gang i året bør gjennomgås på personalmøter. Hovedtillitsvalgte sin oppfatning er at også varslingsrutinene etter AML § 2A-1, rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, og AML § 2A-2, framgangsmåte ved varsling ikke er godt nok kjent for ansatte.

Saksbehandlingen i kommunen

Kommunen har et helelektronisk arkivsystem og det er ovenfor revisor gitt tilbakemelding på at kommunen er ajour med tanke på posthåndtering og journalføring. Journalføring utføres angivelig fortløpende og daglig. Byggesak og landbruk benytter i tillegg til det elektroniske arkivsystemet papirarkiv. Disse er ifølge kommunen selv planlagt digitaliserte. Fra kommunen sin side gis det opplysninger om at kommunen har fullpublisert postliste og politisk møtekalender og har på denne måten stor grad av meroffentlighet/innsyn. Det opplyses at skjerming av dokumenter krever mye arbeid siden det er fokus på åpenhet, men kommunen anser å ha gode rutiner for dette. Alle ansatte får grunnleggende opplæring i saksbehandlingssystemer og hjelp i det daglige. Det uttales at for å utnytte systemene enda bedre burde det vært mer opplæring/kursing, gjerne da fra leverandør.

Revisor har funnet frem til kommunens arkivplan fra 2016. Planen inneholder blant annet en oversikt over egen organisasjon, oversikt over alle elektroniske systemer i kommunen, og enkelte rutinebeskrivelser. Revisor har vært inne på kommunens postliste som fremstår som brukervennlig og lett å orientere seg i.

Når det gjelder opplæring i brukersystemer uttaler de hovedtillitsvalgte at ansatte blir stadig bedre på bruken av disse. For de ansatte som bruker fagspesifikke systemer gis det god opplæring for dette.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Tolga kommune er med i den interkommunale virksomheten IKT Fjellregionen IKS. Selskapet ble stiftet 1. februar 2005. Virksomheten er opprettet med hjemmel i lov om interkommunale selskaper.

Selskapet har følgende eiere:

- Folldal kommune
- Alvdal kommune
- Rendalen kommune
- Tynset kommune
- Tolga kommune

Det er ansatt personvernombud i 20 % stilling, som støtter kommunene i dette arbeidet og som påser at personlovgivingen overholdes. Kommunen anser at de nødvendige IT-systemene er på plass og det stadig holdes følge med utvikling på dette område. Det opplyses at IKT Fjellregionen IKS jobber med risikoanalyser og systemer for til enhver tid å sikre kommunen mot datainnbrudd og bortfall av IKT systemer/internett.

Kommunen har på sin hjemmeside en personvernerklæring med opplysninger til ansatte og innbyggere om kommunens behandling av personopplysninger²⁰.

Kommunen har vedtatt en egen kommunikasjonsstrategi, samt retningslinjer for bruk av sosiale medier²¹.

Beredskapsplaner og Risiko- og sårbarhetsanalyser

Revisor har funnet frem til kommunens «Helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse» fra 2016. Analysen er utarbeidet med bakgrunn i lov om kommunal beredskapsplikt § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2. Øverst på listen med størst konsekvens finner vi blant annet utbruddet av pandemi.

Kommunen har også en overordnet beredskapsplan, vedtatt i Tolga kommunestyre den 18.05.17, samt oppdaterte delplaner på noen av enhetene, områdene. Det er igangsatt en prosess i januar 2020 med å revidere overordnet beredskapsplan. Denne skal opp som politisk sak i mai/juni 2020. Det gis tilbakemelding på at risiko- og sårbarhetsanalyser er foretatt å flere

²⁰ Tolga kommune sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.tolga.kommune.no/tjenester/om-nettstedet/personvernerklaring/>

²¹ Tolga kommune sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.tolga.kommune.no/tjenester/om-nettstedet/personvernerklaring/>

områder, og kommunen utvikler arbeidsmetodikken til å gjelde flere delområder/enheter. Kommunen har vedtatt smittevernplan og med pandemiplan. Disse ble vedtatt i kommunestyret den 30.03.20.

Kommunen har også en beredskapsplan for kommunale barnehager datert 06.02.13.

4.2 Tjenesteområdene

4.2.1 Oppvekst

I figur 4 er risikovurderingen innenfor oppvekst oppsummert og i fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 3. Risikovurdering oppvekst

Høy risiko

Barnehage

Gjennomgangen viser at utfordringer innen tjenesteområde knyttes til spesialpedagogikk og adferdsproblematikk. Dette i kombinasjon vil kunne tilsi at læringsmiljøet vil kunne bli dårlig for elever med denne typen problematikk, men også påvirkning ovenfor det skole og klassemiljøet forøvrig. Tematikken har sammenheng med forebyggingsarbeidet, herunder tidlig innsats. Det er også antydning til at dispensasjon fra pedagognormen og samhandlingen med minoritetsspråklige barn kan være en potensiell risiko. Risiko er etter en helhetsvurdering vurdert som høy.

Grunnskole

I likhet med det som er sagt under avsnittet om «barnehage», fremstår det som det foreligger utfordringer knyttet til økt andel spesialpedagogikk og barn med adferdsproblematikk eller spesielle behov. Det opplyses også at tilstrekkelig støtte til flerspråklige barn er en utfordring. Som nevnt tidligere henger dette sammen med tidlig innsats, som skal sørge for at barn får nødvendig hjelp i en tidlig fase av skjev utvikling og sørge for at elever skal kunne følge eller komme tilbake til det alminnelige skoleforløpet. Slik innsats vil også kunne forhindre at personer faller utenfor arbeidslivet og samfunnet i en senere fase. Risiko er vurdert som høy ut fra foreliggende datagrunnlag.

PPT og logopedtjenesten

Når det gjelder analyse av PP-tjenesten vil denne ha sammenheng med det som tidligere er sagt i tilknytning til barnehage og grunnskole. Det er opplyst om at barnehage og skole registrerer en økning i behovet for spesialpedagogikk og adferdsproblemer, samt andre sammensatte problemer hos barn. Dette tilsier at PP-tjenesten bør være rustet både med tanke på kompetanse og ressurser når det gjelder utredning og samarbeid knyttet til barn. Risiko er etter en helhetsvurdering vurdert som høy.

Moderat risiko

Barnevern

Barnevern har nasjonalt sett vært et område som det har vært knyttet betydelig risiko til. På generelt grunnlag er dette et sentralt og viktig tjenesteområde som skal ivareta barnets beste. At kommunen er tilknyttet et samarbeid på barnevernsområde kan tale for nyttegjøring av et større fagmiljø. KOSTRA-tallene viser enkelte avvik fra sammenligningsgrunnlaget, men også områder hvor kommunen kommer bedre ut. Risiko for barnevernsområdet er vurdert som moderat.

Lav risiko

Voksenopplæring

Ut fra datagrunnlaget er det ikke opplysninger som tilsier forhøyet risiko for tjenestetilbudet. Risiko er derfor vurdert til lav.

Kultur/ barne- og ungdomstiltak

Utover at det innen bibliotek-tjenesten er pekt på den økonomiske utfordringen i tilknytning til bredden på tjenestetilbudet er det ikke øvrige data som tilsier forhøyet risiko på tjenesteområdet. Risiko er derfor vurdert som lav.

Oppvekst

Tolga kommune har vedtatt en styringsplattform for oppvekst for perioden 2015-2020. Planen gir en innføring i visjon, ansvaret innen oppvekst og satsingsområder. Fra sommeren 2019 er også byggeprosjektet med ny barnehage og kulturskole ved Tolga skole i gang, dette ifølge årsmeldingen for 2019.

Barnehage

Tabell 10. Barnehage

Nøkkeltall	Tolga			Kostra-gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Andel barn 1-5 år i barnehage, i forhold til innbyggere 1-5 år (prosent)	96.3	87.3	92.8	89.5	92.4
Andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning (prosent)	42.2	54.3	45.6	41.9	41.5
Andel barn, eksklusive minoritetsspråklige, som får ekstra ressurser, i forhold til alle barn i kommunale barnehager (prosent)	:	:	:	3.7	3.9
Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til innvandrerbarn 1-5 år (prosent)	105.9	81.3	93.8	85.3	86.3
Netto driftsutgifter barnehager i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter (prosent)	10.3	10.5	..	9.7	14.3
Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år (kr)	144432	160203	..	177698	163025

Kilde: SSB

Oversikten ovenfor viser at andelen barn i barnehage er høyere enn sammenlignbar KOSTRA-gruppe og tilsvarende som landsgjennomsnittet. Andelen barnehagelærere i forhold til grunnbemanningen, samt andelen minoritetsbarn er høyere enn sammenligningsgrunnlaget. Netto driftsutgifter til barnehage er høyere enn sammenlignbar KOSTRA-gruppen, men ikke landet.

Det uttales fra kommunen sin side at både bemanningsnormen og pedagognormen fra staten følges. Dette er noe kommunen har foretatt i mange år. Barnehagene i Tolga har de siste årene hatt god kompetanse blant sine ansatte, pedagoger i de fleste stillingene og mange fagarbeidere. Det siste året har vi derimot hatt dispensasjon i fra utdanningskravet på to stillinger. Barnehagene har ansatte med lang ansiennitet og erfaring. Tolga har full barnehagedekning, med litt ledig kapasitet slik at vi stort sett kan tilby plasser gjennom året. Barnetallet anses stabilt i kommunen.

I følge barnehagefakta.no som henviser til tall for kommunene fra 2019 viser at for Tolga kommune er 5,2 barn per ansatt mens for nasjonalt gjennomsnitt er dette tallet 5,7²². Tall viser også at 33,3 % oppfyller pedagognormen, mens 66,7 oppfyller denne ved dispensasjon²³. Det er ikke tall fra foreldreundersøkelsen å vise til for kommunen.

Det er viktig at det settes inn ressurser for barn som trenger tidlig innsats. Kommunen har ekstra bemanning som følger opp styrking til barn som trenger spesialpedagogisk hjelp, og flerspråklige barn. Oppfatningen er at det er et økende behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehagene. Det er flere barn som krever mer, og behovet for å sette inn tiltak i barnehagene øker. Det uttales at det kunne vært et ønske å ha hatt en spesial pedagogstilling i hver barnehage, som kunne tatt ansvaret der det var behov. Barnehagen i Tolga deltar i «Kultur for læring» - et opplegg over seks år. Høsten 2017 og 2019 var det brukerundersøkelse blant barn og foreldre. Kommunen har ellers tradisjon for å kjøre brukerundersøkelser hvert år. Tolga kommune har ingen private barnehager.

Kommunen har etablert en plan for overgang barnehage - skole. Målsettinger i denne er å sikre en god oppstart på skolen for barna, gi barn trygghet og omsorg, samt sørge for at nødvendig informasjon overleveres til skolen.

Det opplyses i årsmeldingen for 2019 at flere barn fra Tolga kommune går i privat barnehage i nabokommuner, og Tolga dekker oppholdet til disse. (Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager). Videre fremgår det at Tolga kommune har samarbeid med Tynset og Os kommune på tilsyn etter barnehageloven § 16. Hvert tredje år blir den enkelte barnehage kontrollert.

Grunnskole

Tabell 11. Oppvekst

Nøkkeltall	Tolga			Kostra gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Andel elever med spesialundervisning	7.3	6.6	10.0	7.8	9.2
Gruppestørrelser	13.6	14.1	14.4	12.4	15.8
Mestringsnivå 3-5 NP: regning 8.trinn	100.0	76.9	81.3	75.0	71.4
Mestringsnivå 3-5 NP: lesing 8.trinn	100.0	84.6	76.5	68.7	65.2
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	45.0	42.3	44.0	41.7	41.8

²²Barn per ansatt viser til antall barn per årsverk til grunnbemanningen. Grunnbemanningen er de ansatte i barnehagen som jobber direkte med hele barnegruppen. Tallene er per 15.12.2019

²³ Viser andel barnehager i kommunen som oppfyller kravet til pedagogisk bemanning. Barnehagen skal ha minimum én pedagogisk leder per 7 barn under tre år, og minimum én pedagogisk leder per 14 barn for barn over tre år. Tallene er per 15.12.2019

Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning, med en lærerutdanning	0.0	83.9	86.2	75.9	74.7
---	-----	------	------	------	------

Kilde: SSB

Av tabellen ovenfor ser vi at andelen elever med behov for spesialundervisning har økt i perioden 2017-2019. Prosentandelen er også høyere enn sammenligningsgrunnlaget. Gruppestørrelsen, og dermed andelen elever per lærer, er i 2019 høyere enn sammenlignbar KOSTRA-gruppen, men lavere enn landsgjennomsnittet. Mestringsnivået både på lesing og regning er høyere enn for sammenligningsgrunnlaget, dette gjelder også for gjennomsnittlig grunnskolepoeng og relevant kompetanse hos lærerne.

Det uttales fra kommunen sin side at utfordringene i skolen i dag og framover handler om atferd, mer enn resultater og faglig utvikling. Kommunen ser en negativ atferdsutvikling helt ned i barnehagen, noe som også bekreftes av styrere i barnehagene. Det vil i dette bildet, være behov for mer flerfaglig samarbeid, helsesykepleier, PPT, BUP mv. Det er økende antall barn med særlige behov, spesielt knyttet til psykososiale behov. Kommunen har i flere år ikke hatt elever med store, særskilte behov, men nå har kommunen elever ved begge skoler som har behov for betydelig spesialpedagogisk ressurs. Det har også vært behov for ekstra bemanning og særskilt skolering av ansatte opp mot disse elevene. Ved begge skolene har det over tid vært fokus på etter- og videreutdanning. Skolene har gjennom år levert gode resultater, dette både når det gjelder nasjonale prøver og sluttvurdering. Erfaringen er at det arbeides godt med nye fagplaner, tverrfaglige temaer og mer praktisk undervisningspraksis, samt arbeides målrettet med sosiale ferdigheter blant elevene, relasjonsferdigheter, vurdering for læring og klasseledelse.

Det uttales videre at skolene selv vil nok oppleve at det er noe mindre voksentetthet enn det har vært i skolene. I forhold til sammenlignbar kommunegruppe og nabokommuner er det tilfredsstillende med ressurser i skolene. Ressurser til skolen handler ikke bare om elevtallet går ned eller opp, men om kompleksiteten i elevgruppa, da i relasjon til spesielle utfordringer, flerspråklige elever med traumer mm.

Ut fra ungdomsundersøkelsen, som sist ble gjennomført for Tolga i 2018, viser tall at prosentandelen av ungdomsskoleelever som opplyser å ofte være plaget, ertet eller frosset ut av andre er denne på 7 % for Tolga kommune mot 8 % for landet²⁴. Når det gjelder trivsel på skolen svarer 69 % bekreftende på dette i Tolga mot 62 % på landsbasis²⁵.

²⁴ Ungdata.no, hentet fra: <http://www.ungdata.no/Atferdsproblemer/Blir-mobbet?kommune=Tolga>

²⁵ Ungdata.no, hentet fra: <http://www.ungdata.no/Skole/Skoletrivsel?kommune=Tolga>

Det har gjennom flere år vært arbeidet godt og systematisk med tidlig innsats, og gitt ekstra midler fram til nå gjennom statstilskudd. Tidlig innsats handler ikke bare om faglig støtte, men henger sammen med kvalifiserte ansatte på ulike områder og kompleksiteten i elevgruppa. Begge skolene har lang tradisjon med tverrfaglig arbeid og bruk av det utvidede skolerommet. «Uteskole» er en innarbeidet praksis. Uteskole har blitt aktivt brukt denne våren med tanke på korona-pandemien.

Brukerundersøkelser for Skolefritidsordningen (SFO) har vært del av Kultur for læring for skolene i 2018. Neste undersøkelse skal gjennomføres høst 2020. Det uttales at kommunen ikke har hatt klager på SFO-tilbudet.

I kommunens årsmelding for 2019 påpekes det at det kan være utfordringer ved å sørge for tilstrekkelig kompetent støtte til to-språklige barn. Særlig gjelder dette psykososiale utfordringer. Det er også en utfordring å finne gode nok tiltak og opplegg for elever med særlige behov, faglige og eller sosiale. Skolen sin tilbakemelding på tverrfaglig samarbeid er at dette fungerer godt.

PPT og logopedtjenesten

PP-tjenesten og logopedtjenesten for Nord-Østerdal er en interkommunal tjeneste, og dekker kommunene Tynset, Folldal, Alvdal, Rendalen, Tolga, Os, og Hedmark fylkeskommune. Tynset kommune er vertskommune.

Tjenesten er ifølge Tolga kommune organisert i:

- Barnehageteam
- Grunnskoleteam
- Videregående skoleteam

Hver skole og barnehage har en kontaktperson i PPT som har fast besøksplan mot den enkelte enhet. Kontaktpersonen har ansvar for å følge opp det systemiske arbeidet i organisasjonen. I tillegg har tjenesten tre team som arbeider med kompetanseheving innen følgende områder:

- Lese- og skrivevansker, matematikkvansker, språkvansker og fler-språklighet
- Sosiale og emosjonelle vansker
- Sammensatte lærevansker

PP-tjenesten opplyses å ha følgende målsettinger:

- Bidra til tidlig innsats i barnehage og skole.
- En tilgjengelig tjeneste som bidrar til helhet og sammenheng i tiltak.

- Arbeide forebyggende og systemrettet med fokus på lærings-miljø og pedagogisk ledelse.

PP - tjenesten har ifølge kommunen selv stort sett klart å overholde rimelig saksbehandlingstid på 3 måneder, men klarer ikke alltid å ferdigstille skriftlige vurderinger innen tidsfristen, men i samarbeid med skoler og barnehager settes det inn tiltak både før og etter at klienten er henvist til PPT/logopedtjenesten. De sakkyndige vurderingene bygger på bred utredning både av individet og av læringsmiljøet og det brukes mye tid på å avklare begrepene spesialundervisning og tilpassa opplæring.

Logopedtjenesten opplyses å ha følgende målsettinger:

- Diagnostisere, utrede, behandle og veilede målgruppen som har krav på logopediske tjenester.

Logopedene jobber selvstendig og hver kommunene har hver sin logoped som kontaktperson. Logopedtjenestens kompetanseområder er afasi, dysartri, stamming og løpsk tale, utviklingsmessige språkvansker, artikulasjonsvansker, stemmevansker og dysfagi (spise- og svelgevansker). Logopedtjenesten samarbeider tett med PP-tjenesten i veiledning av skole/ barnehage.

Det tverrfaglige samarbeidet oppleves som godt og stabilt over lang tid.

Barnevern

Tabell 12. Barnevern

Nøkkeltall	Tolga			Kostra gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger 0-22 år (kr)	9759	6425	..	8631	8387
Barn med melding ift. innbyggjarar 0-17 år (prosent)	5.0	2.8	3.3	4.6	4.6
Barn med barnevernstiltak ift. innbyggjarar 0-22 år (prosent)	2.8	3.3	2.5	4.5	3.8
Barn med undersøking eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)	16.0	:	25.7	18.7	19.2
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	4.4	4.0	5.7	5.6	5.0
Andel meldinger i alt som behandles innen 7 dager	100.0	100.0	99.0	100.0	99.1

Andel meldinger som går til undersøkelse innen 7 dager	75.0	55.6	83.0	66.7	79.4
--	------	------	------	------	------

Kilde: SSB

I tabellen ovenfor ser vi at netto driftsutgifter var høyere i 2017 enn for 2018 i Tolga kommune. Barn med melding og tiltak i forhold til innbyggertall i omtalt aldersgruppe var lavere enn sammenligningsgrunnlaget, mens barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk var høyere enn sammenligningsgrunnlaget. Stillinger med fagutdanning er lavere i Tolga enn sammenligningsgrunnlaget. Andelen meldinger i alt som behandles innen 7 dager er tett opp mot 100 prosent, noe som er likt med KOSTRA gruppen og landet. Andelen meldinger som går til undersøkelse er høyere enn sammenligningsgrunnlaget.

Kommunen har barnevernssamarbeid med Rendalen, Folldal, Alvdal og Tynset, og Tynset er vertskommune for samarbeidet. Lovpålagte krav opprettholdes ifølge kommunen selv. Det opplyses at det var fem klagesaker i 2019 innen barnevernssamarbeidet, men ingen fra Tolga. I sakene har kommunen blitt bedt om å selv vurdere saksgangen før tilbakemelding til Fylkesmannen. Det pågår i 2020 et landsomfattende tilsyn fra Fylkesmannen angående barnevernets arbeids med undersøkelser. Tilsynet ble gjennomført som en systemrevisjon, og ble gjennomført i Tolga i mars.

Barnevernet er representert inn i barnevernets ungdomsteam (BUT) og OBS-team på Tolga. Tynset kommune er deltakere inn i et pilotprosjekt som omhandler bedre samhandling mellom tjenester til barn og unge 0-24 år. Piloten heter «Pilot for programfinansiering».

Kommunen er også sammen med kommunen Alvdal, Folldal, Rendalen og Tynset med i samarbeid om handlingsplan og prosedyrer mot vold i nære relasjoner. Det er etablert en egen handlingsplan for dette arbeidet som skal gjelde for hver kommune²⁶.

Voksenopplæring

Kommunen opplyser at de kjøper voksenopplæring av Tynset kommune. Det har vært en økning i antall voksne som søker opplæring på fullført grunnskolekompetanse. Alle søknader vurderes individuelt. Det foretas kartlegging sammen med Tynset opplæringscenter.

Kultur/ barne- og ungdomstiltak

Kommunen opplyser å ha tilbud om bibliotek. Det uttales at det økonomisk sett kan det være utfordrende å gi dette tilbudet, men ikke faglig, driftsmessig eller angående rekruttering.

²⁶ Tolga kommune sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.tolga.kommune.no/tjenester/kart-plan-bygg-og-eiendom/plan/>

Kommunen har også en «plan for folke- og skolebibliotekene i Tolga 2010-2016» vedtatt av kommunestyret den 25. februar 2010. Arbeidsgruppa for planen har konkludert med at knappe ressurser også personalmessig fører til at en del opplagte bibliotektilbud må prioriteres bort. Eksempler på dette er oppsøkende virksomhet, årlig arrangering av Seniorsurf, Bok til alle-prosjektet, litteraturformidling for voksne på lik linje med for barn og Bokdagen. Det uttales at det derfor er viktig å satse på gode kjernetjenester og god service i utvikling. Tolga bibliotek skal framstå som et levende og moderne tilbud for kommunens innbyggere og et godt sted å være i tiltalende omgivelser. Her skal alle være velkomne og få den hjelpen de trenger. Det er også utarbeidet en handlingsplan for bibliotekene. Revisor kan ikke se at planen er revidert etter vedtakelsen.

Kommunen tilbyr kulturskole. Tilbudet starter også opp i 2020, delvis dagtid og delvis etter skoletid. Det er en stor andel av grunnskoleelevene som benytter kulturskoletilbudet, ca. 65 % av elevmassen. Kommunens oppfatning er at dette er en høy andel sammenlignet med andre kommuner.

Tolga kommune har etter uttalelser fra kulturdepartementet utarbeidet en kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet, 2017-2020. Planen er et politisk dokument som er ment som et styringsredskap for å nå de mål som kommunen har satt seg innenfor dette området²⁷.

²⁷ Tolga kommune sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.tolga.kommune.no/tjenester/kart-plan-bygg-og-eiendom/plan/>

4.2.2 Velferd

I figur 5 er risikovurderingen innenfor velferd oppsummert. I fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen



Figur 4. Risikovurdering velferd

Høy risiko

Helse og omsorg

Utfordringsbildet innen helse- og omsorg er blant annet påpekt i «Handlingsplan for helse- og omsorgstjenesten i Tolga kommune, 2011-2020». Her påpekes blant annet utfordringer med det bygningsmessige, innen rekruttering, fagutvikling, kompetanse, informasjon, dialog, samt omdømme bygging. At det for sykehjemmet foreligger utfordringer med å gi tilbud til brukergrupper med ulik alder og ulike behov er også noe som øker risikoen for tjenesteområde. Ut fra KOSTRA tallene har Tolga kommune også en høyere andel brukere av hjemmetjenesten enn KOSTRA-gruppe 5 totalt sett. Sett sammen med at hjemmetjenesten påpekes å komme sent inn i tilretteleggingsfasen taler dette for forhøyet risiko. Det er også videre vist til at hjemmetjenesten i 2019 hadde et ikke uvesentlig merforbruk. En helhetsvurdering av helse og omsorgstjenesten tilsier høy risiko.

Moderat risiko

Psykatri / psykisk helsevern og rus

Datagrunnlaget tilsier at kommunen har rutiner for arbeidet og gir uttrykk for at det fremstår som oversiktlig. Virkningen av at det forebyggende rusarbeidet i en periode har vært fraværende kan være en risikofaktor. Etter en helhetsvurdering av datagrunnlaget er risiko vurdert som moderat.

Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede

Som følge av «Tolga-saken» uttales det fra kommunen sin side at det er foretatt en omfattende gjennomgang av tjenesteområde. At det er foretatt en grundig gjennomgang av en side av tjenesteområde vil også kunne tilsi at fokus og ressurser er dreit bort fra andre områder av tjenesteområde. Med bakgrunn i dette er risiko vurdert som moderat.

Lege / legevakt / psykolog / helsestasjon

Det er for tjenesteområdet påpekt utfordringer knyttet til tilrettelegging for flerkulturelle barn. Videre pekes det på at tverrfaglig samarbeid er en kontinuerlig utfordring. At legetjenesten også har merket større pågang vil også være en risiko opp mot kapasitet og potensielle sykefravær. Etter en helhetsvurdering er risiko vurdert som moderat.

Flyktninger

Selv om flyktningestrømmen har avtatt til Norge vil det fortsatt være viktig å opprettholde en god bosettingspolitikk og integrering for de som faktisk kommer og har kommet. Utfordringer henger sammen med språk, kultur, mental helse mv. Risiko er vurdert som moderat.

Lav risiko

Bolig

Datagrunnlaget for tjenesteområdet gir ikke holdepunkter for økt risiko. Risiko er derfor vurdert som lav.

Økonomiske sosialhjelp

Datagrunnlaget viser at det i den senere tid har vært utfordringer knyttet til oppfølging av brukere av tjenesten. At flere som følge av dette har hatt behov for økonomisk sosialhjelp taler i retning av forhøyet risiko for tjenesten. Risiko er vurdert som moderat.

Velferd

Tolga kommune har vedtatt en styringsplattform for Velferd, 2015-2020. Planen tar for seg mål og visjoner, samt utviklingstrekk.

Helse og omsorg

Tabell 13. Helse og omsorg

Nøkkeltall	Kommune			Kostra-gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning (prosent)	85	82	86	80	78
Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent)	42	46	42	37	30
Andel brukere av hjemmetjenester 0-66 år (prosent)	29	34	38	41	48
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på sykehjem (prosent)	10	9	8	14	11
Andel brukertilpassede enerom m/ eget bad/wc (prosent)	90	90	90	93	91
Andel innbyggere 67-79 år med dagaktivitetstilbud (prosent)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Kilde: SSB

Oversikten viser at andelen brukerrettede årsverk er høyere enn det oppstilte sammenlignbar KOSTRA-gruppe og landet. Andelen eldre brukere av hjemmetjenesten er høyere enn sammenligningsgrunnlaget, men andelen yngre brukere er lavere. Andelen yngre brukere har steget noe i perioden 2017-2019. Andelen beboere over 80 på sykehjem er synkende i samme periode og er lavere enn sammenligningsgrunnlaget. Andelen brukertilpassede enerom er lavere enn sammenligningsgrunnlaget.

Når det gjelder brukerundersøkelser opplyses det fra kommunen sin side at dette ikke er gjennomført de siste årene. Dagtilbud/daggruppe hadde brukerundersøkelse for ca 1 ½ år siden. Tilbakemeldingen fra kommunen er at det er få om ingen klager fra brukere eller pårørende på vedtak om tjenester eller tjenesteutførelse.

Det uttales at det er startet et arbeid med å oppfriske og revidere tildeling av tjenester, inkludert omsorgstrappa. Vedtaksmaler jobbes det med.

Samhandlingen med spesialhelsetjenesten oppfattes som god, da det anses å foreligge gode rutiner og gode avtaler med Sykehuset Innlandet / Tynset.

Når det gjelder rutiner for tvang, medisinerer har kommunen rutinen «helsehjelp til pasient som mangler samtykkekompetanse og som motsetter seg helsehjelpen» i Compilo.

Kommunen har vedtatt en «Handlingsplan for pleie- og omsorgstjenesten i Tolga kommune, 2011-2020». I planen er det oppsummert utfordringstema, dette som blant annet

bygningmessige utfordringer, utfordringer innen organisering, rekruttering, fagutvikling og kompetanse, samt utfordringer innen informasjon, dialog og omdømme.

I årsmeldingen for 2019 er det sagt at blant annet samhandlingsreformen når det gjelder kompetanseheving og det at sykehjemmet skal gi tilbud til flere brukere i ulike aldersgrupper og med ulike omsorgsbehov har vært utfordrende, herunder personer med demens. Videre er det påpekt i tilknytning til hjemmetjenesten at det er en utfordring at kommunen kommer sent inn i tilretteleggingsfasen.

Tabell 14. Kompetanse i helse og omsorg

Nøkkeltall	Tolga			Kostra gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Avtalte årsverk per 10 000 innbyggere	300	307	333	462	314
Geriatrisk sykepleier	6.44	6.45	6.40	7.32	4.09
Sykepleiere med spes. / videre utd.	18.03	11.61	18.57	15.05	7.79
Sykepleier uten spesialitet/videreutdanning	46.16	52.68	54.91	69.54	47.86
Hjelpepleier	58.84	55.42	67.04	91.24	45.46
Ergoterapeut	6.44	6.45	6.40	2.18	2.20
Miljøterapeut og pedagog	6.44	6.45	6.40	5.43	7.72
Aktivitør	.	.	.	3.07	1.98
Omsorgsarbeider	5.15	.	.	14.35	8.35
Helsefagarbeider	52.07	54.41	59.89	56.44	42.18
Annet omsorgspersonell med helseutdanning	10.93	8.73	7.21	18.39	14.44
Pleiemedhj/ass. hjemmehj/prakt bistand eller annen brukerrettet tjeneste	21.98	25.51	37.68	76.28	58.20
Avtalte legeårsverk per 10 000 innbyggere (årsverk)	19	19	19	16	11
Avtalte fysioterapeutårsverk per 10 000 innbyggere (årsverk)	12	12	12	12	10
Avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten per 10 000 innbyggere 0-20 år (årsverk)	19	32	32	52	44
Årsverk per bruker av omsorgstjenester (årsverk)	0.39	0.34	0.40	0.53	0.58

Kilde: SSB

Avtalte årsverk for Tolga er økende i perioden 2017-2019, men lavere enn sammenlignbar KOSTRA-gruppe, men høyere enn for landet. Når det gjelder andelen innen de ulike yrkesfagene er dette varierende ut fra sammenligningsgrunnlaget. Årsverk per bruker av tjenesten er lavere i Tolga kommune enn for sammenligningsgrunnlaget.

Sykepleierstillinger er besatt og dette er ut fra kommunens oppfatning rutinerne og erfarne personer, i tillegg til noen nyutdannede. Noen utskiftninger av helgestillingene er foretatt. Det uttales at det har vært vikar i enhetslederstillingen i 2019, men at det vil komme på plass noen i fast stilling fra sommeren 2020.

Psykiatri / psykisk helsevern og rus

Tabell 15. Psykiatri og rusomsorg

Nøkkeltall	Tolga			Kostra gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer (prosent)	0.0	0.0	0.0	1.1	13.9
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere (helse- og omsorg) (antall)	4.5	11.0	9.0	9.3	4.9
Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	4.5	11.0	9.0	14.0	9.0
Årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	6.4	6.4	12.8	5.3	3.2

Kilde: SSB

Oversikten ovenfor viser at andelen driftsutgifter til tilbud for personer med rusavhengighet har vært 0,- over flere år i Tolga. Dette er en motsetning til sammenlignbar KOSTRA-gruppe og landet forøvrig. Det er enkelte forskjeller når det gjelder andelen årsverk med rusfaglig bakgrunn sammenlignet med KOSTRA-gruppen og landet.

Kommunens psykiatri- og rustjeneste anses av kommunen selv som sårbart, dette da man har få ansatte. Innen kommunalt akutt døgnenhet (KAD) har kommunen tilgjengelig en seng innen psykisk helse og rus, dette på Omsorgstunet. Det uttales at det er utarbeidet rutiner tilknyttet dette tilbudet. Kommunen opplever at Sykehuset Innlandet er tilgjengelig for de som har behov. Det uttales at forebyggende arbeid gjennomføres i samarbeid med skolehelsetjenesten og gjennom undervisning i skolen. I kommunens styringsplattform for velferd er det poengtert at utfordringer knyttet til psykisk helse er en stadig mer aktuell problemstilling, på tvers av ulike målgrupper og aldersgrupper²⁸. Det fremheves i årsmeldingen for 2019 at den psykiske helsetjenesten har fått flere brukere med sammensatte problemer, i tillegg til mere uhelse, mere stress symptomer og yngre brukergrupper som tar kontakt.

²⁸ Styringsplattform for velferd, 2015-2020, hentet fra: <https://www.tolga.kommune.no/f/p1/i79399fcd-9130-4b15-8b11-2dd568e90a0f/styringsplattform-velferd-2015-2020.pdf>

Ut fra ungdataundersøkelsen er prosentandelen av ungdomsskoleelever som opplyser å være er mye plaget av depressive symptomer 2 % mot landet som ligger på 15 %²⁹.

Fra kommunen sin side oppleves rusmiljøet som lite og oversiktlig. Inntrykket er at personer med større utfordringer innen rus har perioder hvor de drar til større byer med en tung rusperiode for så å vende tilbake til Tolga hvor det blir en periode med mindre rusing. Det uttales at det er ingen uten fast bopel i kommunen innen miljøet.

Ut fra ungdataundersøkelsen gjennomført i Tolga kommune viser tall at prosentandelen av ungdomsskoleelever som svarer at de har vært beruset på alkohol er 11 % mot 13 % på nasjonalt nivå³⁰. Når det gjelder hasj eller marihuana er prosentandelen 0 % mot landet på 4 %³¹.

I årsmeldingen for 2019 er det sagt at ved inngangen av 2019 var det ikke rom for å prioritere gruppetilbud og/eller forebyggende arbeid, dette på grunn av lite ressurser over tid. Gruppetilbudet opplyses imidlertid nå å være på plass igjen.

Tolga kommune har i mars 2020 vedtatt en «Alkoholpolitisk handlingsplan» for kommunen, dette ut fra kravet i alkoholovens § 1-7 d. Planen har målsettinger som går på å redusere de samfunnsmessige og individuelle skader som kan forårsaker av alkoholbruk, dette ved å prøve å begrense konsumet og bidra til en selvkritisk holdning. Videre drive aktivt opplysningsarbeid blant annet innrettet mot barn og unge. Denne oppgaven legges til skolen og helsetjenestene. Videre skal det jobbes for å opprettholde og skape alkoholfrie arenaer for både unge og voksne i kommunen³².

Kommunen har i samarbeid med andre kommuner i Østerdalen etablert en «interkommunal rusmiddelpolitikk handlingsplan – Et fellesprosjekt». Prosjektperioden var fra oktober 2007 – oktober 2010, og hadde blant annet en målsetting om større samhandling og bedre kompetanse.

Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede

Kommunen har hatt full gjennomgang av alle rutiner og vedtak med mere i forbindelse med «Tolga-saken». Oppfatningen kommunen har er derfor at det er god oversikt og bra rutiner på dette område. Kommunen har ordninger for brukerstyrt personlig assistent og omsorgslønn.

²⁹ Ungdata.no, hentet fra: <http://www.ungdata.no/Helse-og-trivsel/Psykiske-helseplager?kommune=Tolga>

³⁰ Ungdata.no, hentet fra: <http://www.ungdata.no/Rusmiddelbruk/Alkoholberuset?kommune=Tolga>

³¹ Ungdata.no, hentet fra: <http://www.ungdata.no/Rusmiddelbruk/Cannabis?kommune=Tolga>

³² Alkoholpolitisk handlingsplan for Tolga kommune 2020-2024.

Det uttales at det i 2020 vil være det første året hvor egenandelene tilknyttet «særlig ressurskrevende brukere» overstiges.

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet foretok Statens helsetilsyn, Statens sivilrettsforvaltning og Fylkesmannen i Hordaland en gjennomgang av saksbehandlingen i «Tolga-saken», dette i tilknytning til brødrene Holøyen. Rapporten belyser blant annet temaene saksbehandlingsfeil og årsaker, konsekvenser og avbøtende tiltak³³.

Kommunen har vedtatt en egen «rehabiliterings- og habiliteringsplan» for perioden 2009-2015. Revisor kan ikke se at denne er oppdatert etter utløpet av perioden.

Lege/ legevakt/ psykolog/ helsestasjon

Kommunen har to leger i faste stillinger og en turnuskandidat. Begge de faste legene har spesialisering i allmennmedisin. Fra kommunens side oppfattes legesituasjonen som stabil da dette er leger med lokal tilknytning. Kommunen har tilsatt interkommunal kommunepsykolog og Tynset kommune er vertskommune. Denne tjenesten er lagt til helsestasjonen, da kommunen har fokus på forebyggende arbeid blant barn, unge og familier. Tolga kommune har helsesøster i 80 % stilling som nå er økt til 100% for å styrke skolehelsetjenesten, dette ved bruk av prosjektmidler. I årsmeldingen for 2019 pekes det på at innbyggerne i kommunen benytter legekontoret i stadig større grad, men at legetjenesten allikevel greier å opprettholde et godt tjenestetilbud.

I kommunens årsmelding for 2019 er det i forbindelse med helsestasjonen sagt at kommunen har mange flerkulturelle barn og familier som kan ha behov for ekstra oppfølging i forbindelse med ankomst til kommunen, familiegjenforening eller ved barsel- og spebarnstid.

Det uttales fra kommunen sin side at tverrfaglig samarbeid alltid er utfordrende. Det anses at gode rutiner er på plass for samarbeidet mellom skoler, skolehelsetjeneste, rus- og psykisk helsetjeneste, PP-tjeneste og barnevern.

³³ «Tolga-saken» en gjennomgang, 2019, hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-vestland/kommunal-styring/tolga-saka---en-gjennomgang---fellesrapport.pdf>

Økonomisk sosialhjelp**Tabell 16.** Økonomisk sosialhjelp

Nøkkeltall	Tolga			Kostra gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Sosialhjelpsmottakere (antall)	73	60	51	1291	116032
Antall barn i familier som mottok sosialhjelp (antall)	58	41	64	923	58573

Kilde: SSB

Tabellen ovenfor viser at antallet sosialhjelpsmottakere i Tolga har sunket i perioden 2017-2019. Antallet barn i familier som motta sosialhjelp har økt noe i samme periode.

NAV Nord-Østerdal er organisert i et vertskommunesamarbeid mellom kommunene Tolga, Tynset, Rendalen, Alvdal og Folldal, med Tynset som vertskommune.

Det uttales fra kommunen sin side at økonomisk sosialhjelp etter intensjonen skal være midlertidig og NAV søker å oppnå at flest mulig av tjenestemottakere, innen så kort tid som mulig, skal bli økonomisk selvhjulpne. Alle som mottar økonomisk sosialhjelp, får oppfølging av veileder i NAV. Oppfølgingen skal være arbeidsrettet med mål om overgang til aktivitet, utdanning og arbeid. Det opplyses at det er personer under 30 år som mottar sosialhjelp, men at dette ikke er snakk om mange. For disse stiller kommunen vilkår om aktivitetsplikt jf. Sosialtjenestelovens § 20a.

Formålet med aktivitetsplikten er å styrke sosialhjelpsmottakerens mulighet for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad. Hensikten med å stille vilkår er å bidra til motivasjon og å påvirke mottakere til selv å ville komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. Det er særlig viktig at unge kommer raskt ut i aktivitet og ikke blir gående i en passiv tilværelse. Vilkårene kan eksempelvis være deltagelse i lavterskel aktivitetstilbud, eller ulike grader av tilrettelagte kompetansehevende/ kvalifiserende tiltak. Arbeidsrettede aktiviteter kan også gjennomføres ved bruk av kommunale tiltak, statlige tiltak, tiltak i samarbeid med tiltaksleverandører, eller andre samhandlingsparter. Det kan gis unntak fra aktivitetsplikt ved tungtveiende grunner og når stønadsmottaker er i en nødsituasjon.

I kommunenes årsmelding for 2019 er det pekt på at tallene for økonomisk sosialhjelp har samlet sett for kommunene oversteget hva som var budsjettert med for 2019. Noen av de bakenforliggende årsakene til dette er vurdert å være sammenslåing til vertskommune, herunder ny organisering av arbeidsoppgaver, stor turnover i personalet og sykefravær. Ved sykefravær har det ikke vært innleid vikar. Tilgang på kvalifisert vikar er ofte utfordrende i

forhold til kortsiktige engasjement i sykevikariat. Dette har ført til at oppfølging av brukere, ut i lønnet arbeid ikke har vært tilstrekkelig prioritert og ikke mulig å følge opp med knappe ressurser. Oppgaver på økonomisk råd og veiledning har blitt liggende, noe som igjen har ført til at flere brukere har hatt behov for økonomisk stønad over tid.

Bolig

Tabell 17. Bolig

Nøkkeltall	Tolga			Kostra- gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Totalt antall kommunalt disponerte boliger (antall)	44	46	54	1744	95871
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere (antall)	28	30	35	34	21
Brutto investeringsutgifter til boligformål per innbygger i kroner (kr)	171	189	..	2431	1553
Lønnsutgifter per eid kommunal bolig (kr)	30814	37659	..	12029	9535
Andel nye søkere som har fått avslag på kommunal bolig (prosent)	50	10	0	26	27
Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån, per 1000 innbyggere (antall)	2.6	:	:	2.8	1.4
Antall husstander tilkjent statlig bostøtte fra Husbanken per 1000 innbyggere (antall)	13.5	8.4	12.2	13.3	13.4

Kilde: SSB

Av oversikten ovenfor ser vi at antallet kommunalt disponerte boliger har økt i perioden 2017-2019. Brutto investeringsutgifter er vesentlig lavere enn for sammenligningsgrunnlaget, noe som også gjelder lønnsutgiftene per kommunale bolig. Andelen søkere som har fått avslag har i perioden sunket til 0 prosent. Når det gjelder antallet boliger med tilkjent støtteordning er dette ikke vesentlig forskjellig fra oppstilt sammenligningsgrunnlag.

Kommunen har boligsosial handlingsplan og det opplyses om at det er tilstrekkelig antall kommunale boliger.

Revisor registrerer at kommunen har flere versjoner av boligsosial plan. I utgaven med kunnskapsgrunnlag og vurderinger refereres det til flere områder hvor det trekkes frem utfordringer, blant annet på kommunal organisasjon og planarbeid, interkommunale utfordringer og utfordringer i boligmarkedet. Kommunen har også boligpolitisk helhetlig plan, som ses i sammenheng med boligsosial handlingsplan, i boligpolitisk helhetlig plan er det sagt at rådmannen rapporterer årlig i sin årsmelding om status, oppfølging av vedtak og utfordringer i forhold til planen.

Flyktninger

Kommunen opplyser at den bosetter flyktninger og har gjort det i mange år. Kommunen anser det som utfordrende å bosette flyktninger, da dette er en liten kommune, med noe begrenset arbeidsmarked, lang avstand til nærmeste storby og små enheter som skal yte tjenester. Andelen innbyggere i Tolga i 2019 med invaderer bakgrunn er ifølge tall fra IMDI 11,6 % mot 14,4 % for Norge. Bosatte flyktninger per innbygger er i 2018 på 5,2 promille, mot landet på 0,9 promille. Tall for 2017 viser at 100 % av deltagerne som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2017 var i arbeid eller utdanning året etter, for Norge var dette tallet 63 %. Tall for 2016 og 2015 er ikke publisert, men i 2014 var prosentandelen 71 %³⁴.

Kommunen mottar flytninger som direkte bosettes fra flyktningeleirer og det oppleves at det er stort sprik i flyktningenes skolegang eller kompetanse. Mange har også opplevd traumatiske opplevelser fra landet de kommer fra.

Kommunen har som tidligere nevnt et samarbeid med Tynset hvor det kjøpes tjeneste i forbindelse med voksenopplæring. Kommunen har egen biveileder og koordinator lokalt med god kompetanse. Det er også bestemt at ansvaret for introduksjonsordningen er delegert til Tynset kommune, ved Tynset opplæringscenter. Dette ifølge årsmeldingen for 2019.

Skoleresultatene opplyses ifølge kommunen selv å være topp i landet for 10. trinn og det uttales fra kommunen sin side at det er ca. 30 % fremmedspråklige på skolen.

Kommunen har vedtatt en «Strategiplan for mottak og integrering av innvandrere i Tolga kommune 2008-2012». Revisor kan ikke se at planen er oppdatert etter utløpet av perioden som er angitt, men det er påpekt i årsmeldingen for 2019 at nye retningslinjer for bosetting er etablert. Blant utfordringene som påpekes i planen er språkopplæring og kunnskap om det norske samfunnet, kommunens vurdering av antall flytninger som bør mottas, behov for boliger, motivere og bistå innvandrere til å skaffe egen bolig, interkommunalt samarbeid om introduksjonsordningen og voksenopplæring, overgang mellom barnehage og skole, tilrettelagt undervisning, god dialog med innvandrere, felles forståelse av sykdom og helse, aktiv deltagelse i fritidsaktiviteter og kompetanseheving av ansatte i kommunen mv.

³⁴ Statistikk fra IMDI, hentet fra: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K0436>

4.2.3 Samfunnsutvikling

Figur 7 oppsummer risikovurderingene innenfor samfunnsutvikling. Under følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 5. Risikovurdering samfunnsutvikling

Høy risiko

Planarbeid

Når det gjelder kommunens interne planarbeid viser gjennomgangen at flere planer enten har løpt ut eller er i ferd med å gjøre det. Her vil det være en risiko når det gjelder å holde oversikt over eget planverk, dette med tanke på revidering, evaluering og den videre oppfølgingen. At kommunen har et eldre planverk med tanke på dele og byggetiltak som igjen kan tilsi en forlenget saksbehandlingstid, samt at det fremheves kapasitetsmangel taler for en forhøyet risiko. Etter en helhetsvurdering er risiko for tjenesteområdet ansett høy.

Moderat risiko

Eiendomsforvaltning

At det foreligger behov for utbedringer av enkelte bygg, herunder boliger, samt at kommunen ut fra KOSTRA-tall bruker mindre til vedlikehold sammenlignet med sammenligningsgrunnlaget for øvrig taler for en noe forhøyet risiko. Risiko er vurdert som moderat.

Vann og avløp

Ut fra datagrunnlaget foreligger det ikke opplysninger som tilsier forhøyet risiko utover at kommunen ikke har en tilfredsstillende reservevannløsning. At kommunen ikke er sikret i et nødstilfelle, hvor den primære vannforsyningen vil være utilgjengelig, vil imidlertid ha stor betydning for innbyggerne. Risiko er av den grunn vurdert som moderat.

Brann- og redningstjenesten

Av betydning for risiko er det pekt på dialog mellom brann- og redningstjenesten og ledelsen i kommunen. Videre er det pekt på utfordringer knyttet til lokale for brann- og redningstjenesten. I en forvaltningsrevisjonsrapport fra 2018 ble det påpekt mangler knyttet til behandling av et varsel. Utover dette vil brann- og redningstjenesten være en av de funksjoner som fremstår som særskilt viktig innen kommunen. Risiko er totalt sett vurdert som moderat.

Samferdsel, herunder vei, park og idrettsanlegg

Det er ut fra datagrunnlaget ikke påpekt vesentlige utfordringer innen tjenesteområdet. Ut fra at kommunen har et visst vedlikeholdsetterslep på det kommunale veinettet, samt enkelte klager som kan relateres til kommunal vei er risiko imidlertid vurdert som moderat.

Miljø- og klima

Tjenesteområde har kanskje aktualisert seg som risikoområde i større grad de siste årene, dette i takt med en økende klimadebatt. Kommunen legger også til grunn i sin klimaplan at endringer vil skje i vær og temperatur i kommunen og at dette bør vektlegges i kommunal planlegging. Risiko er vurdert som moderat.

Lav risiko

Byggesak

Etter en helhetsvurdering av KOSTRA-tall og innsamlet datagrunnlag er det ikke indikasjoner på en forhøyet risiko innen tjenesteområdet. Risiko er vurdert som lav.

Renovasjon

Det er påpekt i datagrunnlaget at kundetilfredsheten er god, men kunne vært bedre i sammenligning med andre sammenlignbare aktører. Andre utfordringer er omlegging av sortering og innsamling, samt påvirkningen av økonomiske forhold innen andre deler av avfallsbransjen. Det ble foretatt en selskapskontroll av FIAS i 2018. Risiko er på denne bakgrunn vurdert som lav.

Næring

Det er ikke påpekt vesentlige utfordringer innen tjenesteområdet utover det som fremgår av planverket vedrørende landbruket. Her trekkes det frem at landbruket stadig står ovenfor nye utfordringer. Det kan ikke utelukkes at dette også vil ha innvirkning på kommunen som tilrettelegger ved den lokale landbrukspolitikken og saksbehandlingen. Risiko er etter en totalvurdering vurdert som lav.

SamfunnsutviklingPlan arbeid

Det er i hovedsak to utfordringer knyttet til planarbeid. Det er begrenset kapasitet, da det ikke er stor ressurs avsatt til planarbeid. Det er også begrenset kompetanse og kapasitet på kart teknikk. Når det gjelder kart teknikk så inngår Tolga kommune i NØGIS, geodata samarbeidet i Nord-Østerdal, men noen oppgaver faller på den enkelte kommune. Vi opplever lite klager på saksbehandling, og har lite klager med medhold hos fylkesmannen på området. Kommunen har mange eldre planer, både reguleringsplaner og andre planer noe som gir utfordringer med hensyn til enkelte saker for eksempel dispensasjonssaker. Samarbeidet med private aktører og andre offentlige instanser fungerer godt, selv om vi nå ser at ny fylkesstruktur gjør at innarbeidede rutiner og kommunikasjonslinjer må settes på nytt.

Byggesak**Tabell 18.** Byggesak

Nøkkeltall	Tolga			Kostra gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Byggesøknader i alt behandlet (antall)	57	53	41	1594	68029
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)	9	36	20	16	18
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)	20	120	9	24	33
Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)	14	11	7	12	17

Oversikten viser at antallet byggesøknader behandlet har gått ned i perioden 2017-2019 i Tolga. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 3 ukers saker har variert i samme periode og var i 2018 over fristen, mens for 2019 tett opp mot fristen. Behandlingstiden er noe over

sammenligningsgrunnlaget som oppstilles. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 12 ukers saker var også i 2018 over fristen, mens i 2019 godt under fristen. For 2019 er saksbehandlingstiden med 12 ukers frist i Tolga vesentlig lavere enn sammenligningsgrunnlaget. Dette kan også ha sammenheng med kompleksiteten i sakene som behandles. Andelen søknader innvilget på grunnlag av dispensasjon har gått ned i perioden.

Det opplyses at saksmengden på byggesaker oppleves som forholdsmessig opp mot bemanning, selv om trykket varierer i løpet av året. Kommunen foretar ulovlighetsoppfølging, men da ut fra tips og konkrete henvendelser. Kommunen har også hatt ulovlighetsoppfølging på eget initiativ, da politisk forankret, knyttet til vannkilde og verneområder.

Det opplyses at det ikke har vært stort omfang av saksbehandlingsfeil de senere år, men det har vært stabil bemanning. Nå er det skjedd et skifte i bemanning, men kommunen jobber for at andelen saker med saksbehandlingsfeil ikke skal vokse. Kommunen har hatt noen klagesaker som er blitt oversendt fylkesmannen, da stort sett med medhold, men har hatt en sak nylig som ikke fikk medhold. Fra kommunen sin side oppleves samarbeid med høringsmyndighetene som godt.

Eiendomsforvaltningen

Tabell 19. Eiendomsforvaltning

Nøkkeltall	Tolga			Kostra gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)	10.0	10.0	.	9.2	9.0
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	10.63	10.65	.	7.62	4.91
Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)	439	466	.	614	600
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	40	56	.	97	102
Formålsbygg areal totalt	16512	16512	16512	396070	22964907

Oversikten ovenfor viser at andelen driftsutgiftene til eiendomsforvaltning, samt areal på formålsbygg per innbygger er noe høyere i 2017 og 2018 i Tolga enn for sammenligningsgrunnlaget for 2019. Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter er noe lavere enn sammenligningsgrunnlaget. Vi ser til sist at utgifter til vedlikehold per kvadratmeter er nesten en halvering av sammenligningsgrunnlaget som er oppstilt.

Det opplyses om at kommunen har oversikt over det som er kommunalt eid. Det uttales at en er i ferd med å anskaffe IK-bygg for å få bedre system for vedlikehold av kommunale bygg og anlegg. Eiendomsmassen anses å være i generelt bra stand, men det foreligger behov for utbedringer av enkelte bygg, spesielt boliger.

Vann og avløp

Tabell 20. Vann og avløp

Nøkkeltall	Tolga			Kostra-gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Årsgebyr for vannforsyning - ekskl. mva.	4817	6358	6358	4583	3739
Årsgebyr for avløpstjenesten - ekskl. mva.	7109	7109	7620	4218	4142
Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	12.62	6.31	4.21	..	0.65
Andel av total kommunal vannleveranse til lekkasje (prosent)	..	..	..	..	29.8
Andel fornyet kommunalt spillvannsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	1.43	1.43	1.43	..	0.64
Andel innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt (prosent)	31.2	30.8	..	..	..

Tabellen ovenfor viser at årsgebyrene for både vann og avløp er høyere enn for sammenligningsgrunnlaget. Andelen fornyet kommunalt ledningsnett er også høyere i Tolga kommune.

Kommunen arbeider nå med ny hovedplan for vann og avløp med saneringsplan som skal slutføres i løpet av året. Drikke kvaliteten anses av kommunen som god, og det er investert i nytt anlegg med membranfilter som gir god rensing. Det er nok drikkevann til dagens situasjon. Det opplyses at kommunen ikke har tilfredsstillende reservevannløsning, men det pågår arbeid med alternativ kilde. Dette er over flere år drevet med prøveboring. Arbeidet fortsetter også dette året.

Renovasjon

Tabell 21. Renovasjon

Nøkkeltall	Kommune			Kostra-gruppe 5	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	3048	3182	3182	3267	2851

Andel levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling (prosent)	40.3	39.8	35.4	..	..
---	------	------	------	----	----

Kilde: SSB

Det er ikke vesentlige forskjeller i årsgebyret for avfallstjenesten ut fra sammenligningen ovenfor. Andelen levert til materialgjenvinning har sunket noe i perioden 2017-2019.

Kommunen har vedtatt en kommunedelplan for Avfall og miljø, 2019-2025, dette i samarbeid med flere kommuner i Østerdalen. Planen trekker opp blant annet kommunens ansvar, utvikling, hovedprinsipper for renovasjon, utfordringer og mulighet samt mål og handlingsplan.

Om brukertilfredshet uttales det i planen at en kundetilfredshet på 7,6 var en økning fra 7,0 i 2014, noe som tydet på at innbyggerne i regionen er godt fornøyd med tjenesten. Samtidig ser man at kundetilfredsheten er lavere enn i avfalls selskaper og regioner kommunen vanligvis sammenligner seg med³⁵.

Revisor har stilt spørsmål til daglig leder ved Fjellregionens Interkommunale Avfallsselskap (FIAS) om hvilke sider ved tjenesten som fungerer godt og hvilke sider som fungerer mindre godt eller har utfordringer. Samarbeidet med Tolga, som vertskommune, er godt. Noe som for øvrig også gjelder de øvrige eierkommunene. Eierne utviser stor interesse for selskapet, og viser det tydelig ved at det er ordførerne som møter i eiermøtene. Daglig leder uttaler at som selskap ønsker FIAS å sikre lokalpolitisk forankring ved å legge fram saker av betydning inn i eiermøter og generalforsamling. I tillegg har selskapet fagrådsmøter en til to ganger årlig for å diskutere fagspørsmål med kommunenes ansatte på servicetorg og fagansvarlig for renovasjon.

Daglig leder for FIAS uttaler at eierkommunene, inkludert Tolga, har vedtatt kommunedelplan for Avfall og miljø for perioden 2019-2025. Planen er eierkommunenes "bestilling" til FIAS, med en overordnet ambisjon og delmål for perioden. Ved utforming av mål og handlingsplan er det beskrevet tiltak som selskapet bidra til å nå fastsatte mål, og måloppnåelse rapporteres årlig i FIAS sin årsrapport, og i eiermøter.

Daglig leder sin oppfatning er at alle områder for den praktiske gjennomføringen av renovasjonstjenesten fungerer meget bra. Dette gjelder innsamling på rute, drift av gjenvinningsstasjon og drift av retur- og hyttecontainere.

FIAS innfører en ny ordning fra 01. september med kildesortering av blant annet mat og overgang fra sekk til dunk som oppsamlingsenhet. Dette er den største omleggingen i

³⁵ Tolga kommune sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.tolga.kommune.no/tjenester/kart-plan-bygg-og-eiendom/plan/>

selskapets historie, og er derfor også vår største utfordring på kort sikt. I et lengre perspektiv registrerer daglig leder at nedstrømsmarkedene for sortert avfall har negativ utvikling, noe som vil påvirke selskapet økonomisk. Daglig leder sin konklusjon er at samarbeidet med eierne fungerer godt, og at utfordringene er håndterbare.

Brann- og redningstjenester

Revisor har stilt spørsmål til brannsjef ved Midt-Hedmark brann og redningsvesen IKS (MHBR) om hvilke sider ved tjenesten som fungerer godt og hvilke sider som fungerer mindre godt eller har utfordringer. Det er gitt tilbakemelding om at eierstruktur med styret og representantskap for selskapet fremstår å fungere på en god måte, dette gjennom ryddig selskapsavtale og møtestruktur. Brannsjef i MHBR opplever at det er god dialog med beredskapskontakt, da kontakten er toveis. Deltakelse i Beredskapsråd fungere bra og er viktig for å opprettholde god kommunikasjon ifølge brannsjefen. Beredskap i Tolga ansees også som god, og det vektlegges da mulighet for støtte fra nabo-kommuner ved behov.

Når det gjelder temaer med utviklingspotensialet peker brannsjefen på at dialogen og kommunikasjon mellom MHBR og ledelsen i kommunen antas å kunne blitt bedre. Dette er blant annet fremhevet i ny Strategisk Plan for MHBR IKS for perioden 2020-2024. Flere tiltak er her foreslått fra selskapet sin side, dette blant annet ved at brannsjefen inviterer seg selv inn til et kommunestyremøte i starten av en valgperiode for å informere om selskapet og være tilstede for å besvare spørsmål. Hver eierkommune i henhold til selskapsavtalen har krav på seg til å stille «hensiktsmessige lokaler vederlagsfritt til disposisjon for selskapets virksomhet», dette ut fra selskapsavtalen § 6. Brannsjefen uttaler at Tolga kommune leier lokaler for brann og redning, og det har i året som har gått vært en oppfølgingssak rundt feil og mangler på stasjonen. Brannsjefen uttaler at dette gjaldt flere av eierkommunene for selskapet.

Det ble i 2018 gjennomført en forvaltningsrevisjon av selskapet sine varslingsrutiner³⁶. I rapporten ble det konkludert med at en varslingsak ikke hadde blitt vurdert i tråd med selskapets egne varslingsrutiner³⁷. Revisor påpekte flere anbefalinger for å bedre selskapets håndtering av varsler.

Det ble ansatt ny brannsjef i selskapet i 2018 som tiltrådte den 1. mai samme året³⁸.

³⁶ Se tabell 5 i analysen

³⁷ Forvaltningsrevisjonen var avgrenset til å se på varsel i perioden 2010-2017.

³⁸ Trysil kommune sin hjemmeside, hentet fra <https://www.trysil.kommune.no/tema/arbeid-og-naering/arbeid/Sider/Ny-brannsjef-Trond-Joar-Kjenstadbakk.aspx>

Samferdsel, herunder vei, park og idrettsanlegg

Det opplyses om at tilstand på det kommunale vegnettet varierer, og at det er behov for utbedringer enkelte steder. Fra kommunen sin side anses det for å foreligge et visst vedlikeholdsetterslep, selv om det ikke er kritisk og varierer i ulike deler av kommunen alt etter hvilke utfordringer de enkelte områdene har. Vi har noen klager på veivedlikehold, men ikke så mange på vintervedlikehold. Klagene går mer på fylkeskommunal vei enn kommunal vei.

Kommunen har også vedtatt et prioritert og et uprioritert handlingsprogram for tiltak knyttet til ordinære anlegg og nærmiljøanlegg i kommunen³⁹.

Videre har kommunen vedtatt en «Trafikksikkerhetsplan, 2019-2022» med mål og visjoner for arbeidet.

Tall fra ungdataundersøkelsen viser at prosentandelen av ungdomsskoleelever som opplyser å synes at tilbudet av idrettsanlegg der de bor er bra ligger på 80 % for Tolga kommune mot 71 % på nasjonalt nivå⁴⁰. Prosentandelene av ungdomsskoleelever som opplyser å være aktivt med i et idrettslag er også større i Tolga kommune med 77 % mot 63 % for nasjonalt nivå⁴¹.

Næring

Kommunen deltar «Rørosregionen næringshage» som driver med næringsutvikling. Det opplyses fra kommunen sin side at regelverket om offentlig støtte etterleves. Det uttales videre at kommunen har god kompetanse, og godt samarbeid med regionalt støtteapparat rundt. Det er etablert en næringsplan, og sektorplaner som støtter opp om denne.

I kommunens «Strategiske næringsplan» for perioden 2013-2020 er det pekt på noen strategiske utfordringer knyttet til kommunens næringsarbeid. Utfordringene som pekes på er:

- Folketall
- Markedsgrunnlag
- Kompetansetilgang
- Infrastruktur
- Vilje til vekst

Planen er tilknyttet en tiltaks og handlingsdel.

³⁹ Tolga kommune sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.tolga.kommune.no/tjenester/kart-plan-bygg-og-eiendom/plan/>

⁴⁰ Ungdata.no, hentet fra: <http://www.ungdata.no/Lokalmiljoe/Idrettsanlegg?kommune=Tolga>

⁴¹ Ungdata.no, hentet fra: <http://www.ungdata.no/Organiserte-fritidsaktiviteter/Idrettslag?kommune=Tolga>

I kommuneplanens samfunnsdel 2015-2027 er det sagt at utfordringer knyttet til utvikling av landbruket gjelder særlig rekruttering, fornying av driftsapparat og jordgrunnlag⁴². Kommunen har også en egen tiltaksplan for landbruket med egen tiltaksdel. I planen påpekes det blant annet at landbruket står til enhver tid ovenfor nye utfordringer som krever nye kunnskaper.

Miljø og klima

Kommunen har miljø og klimaplan, men det uttales at det er behov for å rullere denne. Det er søkt om ekstern finansiering gjennom skjønnsmidler fra fylkesmannen sammen med andre kommune for å få gjort dette arbeidet. Skolen har tidligere vært miljøfyrtårnssertifisert, men er ikke re-sertifisert.

Av kommunens klimaplan fremgår det blant annet at estimer for Nord-Østerdalen viser at område i 2100 vil oppleve endringer i temperatur og nedbørsmengde. Dette kan for eksempel ha betydning for skredfaren. Det trekkes frem at kommuneplanleggingen må vektlegge klimatilpasningshensyn.

Klima og miljømålsettinger på overordnet nivå er diskutert på sektormøter og enhetsmøter i enkelte sektorer, men ikke bredt i hele organisasjonen. Dette anses naturlig å høre med til i rullering av planen.

Kommunen uttaler at de følger opp sitt ansvar som lokal forurensningsmyndighet, og anser at det ikke foreligger utfordringer med lovsaker, men har allikevel noen krevende saker.

⁴² Tolga kommune sin hjemmeside, hentet fra: <https://www.tolga.kommune.no/tjenester/kart-plan-bygg-og-eiendom/plan/>

4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER

I figur 7 er risikovurderingene knyttet til kommunen sine eierinteresser oppsummert og grunnlaget for vurderingene er nærmere vurdert i fortsettelsen.



Figur 6. Risikovurdering eierskap

Tabellen nedenfor viser Tolga kommune sine eierinteresser i AS, IKS, SA

Selskap	Selskapsform	Eiere	Tolgas eierandel/ Selskapets kapital	Formål/kommentar
Fjellregionen interkommunale avfallsselskap AS (FIAS) Org.nr: 974 429 500	AS	Holtålen, Rørø, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Rendalen, Engerdal, Stor-Elvdal og Folldal kommuner	7 % 500 000,-	Ivareta eierkommunenes lovpålagt oppgaver innen innsamling og behandling av avfall.
TOS ASVO Org.nr: 964 707 545	AS	Os og Tolga kommuner	50 % 100 000,-	Er en vekstbedrift. Er godkjent for 15 VTA plasser (varig tilrettelagt arbeid) og 5 APS plasser (arbeidspraksis i skjermet virksomhet).
Meskano AS Org.nr: 964 545 278	AS	Tynset, Rendalen, Os, Alvdal, Folldal og Tolga kommuner	1,13 % 106 000,-	En VTA bedrift som skal bidra/gi håp om å realisere deltakelse i arbeidslivet.
Vingelen Nærvarme AS Org.nr: 888 483 632	AS	Holmen Biovarme Materialbanken AS Tolga kommune Vingelen Utmarkslag	10 % 500 000,-	Bioenergianlegg som skal sikre miljøvennlig energiproduksjon.
Rådhuset Vingelen Org.nr: 842 611 792	AS	Tolga kommune Tolga-Os sparebank Vingelen Utmarkslag Vingelen Innkjøpslag SA	30,2 % 1 207 000,-	Konsulentselskap innen offentlige og private prosjekter. Ønsker å skape utvikling og livskraft i Vingelen og Fjellregionen.
Rørø-regionens Næringshage AS	AS	24 private og offentlige eiere	0,9 % 2 107 000,-	Et innovasjon- og utviklingsselskap som skal arbeide for vekst og nyskaping for og i næringslivet.

Hedmark fylkesmuseum AS, avdeling Nord-Østerdalsmuseet	AS	Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen	Stiftelsens grunnkapital er kr. 150.000. I tillegg består Stiftelsens kapital av: - verdien av gjenstands- og dokumentasjonsmateriale ved Museumssenteret Ramsmoen - verdien av hus og anlegg på Museumssenteret Ramsmoen	Stiftelsen Nordøsterdalsmuseet Stiftelsen er medeier (aksjonær) i Hedmark fylkesmuseum AS Museet Nordøsterdalsmuseet utgjør en del av fylkesmuseet, slik dette er nærmere regulert i aksjonæravtalen for fylkesmuseet og overdragelsesavtalen mellom stiftelsen og fylkesmuseet, begge datert 10.12.2009.
IKT Fjellregionen (FARTT) Org.nr: 988 448 680	IKS	Tolga, Tynset, Alvdal, Rendalen og Folldal kommuner	17 % 200 000,-	Selskapet skal utvikle og etablere tekniske løsninger, samt drifte systemer for informasjon og kommunikasjonsteknologi i eierkommunene.
Revisjon Fjell IKS Org.nr: 987 727 675	IKS	Holtålen, Røros, Os, Tolga, Alvdal, Oppdal og Rennebu kommuner	7,13 % 500 000,-	Utføre revisjon og bedrive kontroll av eierkommunene.
Kontrollutvalget Fjell IKS Org.nr: 988 019 917	IKS	Holtålen, Røros, Os, Tolga, Alvdal, Oppdal og Rennebu kommuner	7,13 % 200 000,-	Utføre sekretariattjenester for kontrollutvalgene i selskapets eierkommuner.
Midt-Hedmark brann- og redningsvesen Org.nr: 988 353 299	IKS	Tolga, Tynset, Alvdal, Rendalen, Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil, Elverum, Våler og Folldal kommuner	3,5 % 7 005 000,-	Ansvar for å forvalte brann og redningstjenester etter lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlige stoff og brannvesenets redningstjeneste for eierkommunene.
Nord-Østerdal	SA		Tolga kommunes bokførte verdi er kr	Har som hovedoppgave å

kraftlag SA Org.nr: 948 526 786			5 750,-	etablere og vedlikeholde langsiktig infrastruktur som strømnnett og kommunikasjonsnett (fiber).
Tolga Vannforsyning SA Org.nr: 970 034 285	SA		Tolga kommunes bokførte verdi er kr 51 000,-	Leverer tilfredsstillende drikkevann, og driver vedlikehold på ledningsnett og infrastruktur.
Bunåva SA Org.nr: 995 183 870	SA		Tolga kommunes bokførte verdi er kr 110 899,-	Et flerbrukshus og en møteplass for både bygdefolk og turister.
Alvdal Skurlag AL Org.nr: 910 135 422	AL		Tolga kommunes bokførte verdi er kr 5 100,-	En spesialisert trelastprodusent som leverer alt.

43

Kilde: Tolga kommune sin eierskapsmelding, 2015

4.3.1 Eierskapskontroll

Av ny kommunelov § 26-1 er det nå bestemt at kommuner og fylkeskommuner skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Tolga kommune har en Eiermelding fra 2015, vedtatt av kommunestyret i sak 19/15 – 26- mars 2015. Revisor kan ikke se at det er gjort revidering av denne siden vedtakelsen.

Tolga kommune sin Eiermelding har vedtatt prinsipper for kommunens Eierstyring. Kommunen har også satt opp en oversikt over sitt eierskap i selskaper og andre typer samarbeid kommunen er med i. Det er også listet opp formål med det kommunale eierskapet.

⁴³ Alvdal Skurlag er i proff.no registrert som et AS, hentet fra: <https://www.proff.no/selskap/alvdal-skurlag-as/alvdal/produsenter/IGISX2K016D-1/>

Revisjon Fjell IKS er oppløst og virksomheten er overdratt til Revisjon Midt-Norge SA. Tolga kommune er medeier i selskapet Abakus AS fra 2015. Selskapet er ikke tatt inn i kommunens eierskapsmelding.

Tolga kommune er ifølge Bisnode - Smartcheck medeier i «Tolga 2020 AS» med 50 % eierskap og medeier i Tolga-Os sparebank med 2,4 % eierskap. Disse selskapene er ikke tatt inn i kommunens eierskapsmelding.

Revisor vurderer det til å være en økt risiko i selskaper hvor kommunen har en eierinteresse over 50 %. Disse selskapene vil være mer aktuelle for selskapskontroll.

Eierskapskontroll må ikke nødvendigvis enten gjennomføres i kommunens generelle eierstyring eller i et enkeltsekskap. Det kan være aktuelt å gjennomføre kontroll på tvers av kommunens selskaper, eksempelvis undersøke kjønnsbalanse i styrene, etiske retningslinjer i selskapene og lignende. En slik kontroll på tvers av selskaper ville vært mest aktuell dersom Tolga kommune hadde vedtatt en eiermelding som inneholdt forventninger til selskapene om nettopp dette.

4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper

Selskaper som utøver viktige tjenester for kommunen, er spesielt aktuelle for forvaltningsrevisjon i selskapet opp mot fastsatte målsettinger og den faktiske tjenesteutøvelsen.

Følgende AS er omtalt særskilt i Tolga kommune sin eierskapsmelding:

Tos Asvo AS

Kommunens eierandel i dette selskapet er høy, 50 %. Selskapets formål: Er en vekstbedrift. Er godkjent for 15 VTA plasser (varig tilrettelagt arbeid) og 5 APS plasser (arbeidspraksis i skjermet virksomhet). En VTA-bedrift skal bidra/gi håp om å realisere deltakelse i arbeidslivet. Eierskapet er i hovedsak politisk motivert, men med en drift som også har karakter av å være finansielt motivert. Det er viktig at kommunen og de som velges til å representere kommunen har stort fokus på å ivareta de overordnede prinsippene som er gjeldene i eierskapsmeldingen.

Tolga 2020 AS

Kommunen har også en 50 % eierandel i selskapet «Tolga 2020 AS». Tolga 2020 AS er et samarbeidsprosjekt mellom Tolga kommune og Tolga-Os Sparebank for å legge til rette for at flere ønsker å bo og jobbe i Tolga kommune. Tolga 2020 AS er ikke inntatt i kommunens eiermelding og forklaringen på dette anses å være at selskapet er foretaksregistrert i 2016, da etter utarbeidelse av kommunens eierskapsmelding fra 2015.

Rådhuset Vingelen AS

Selskapet er finansielt motivert. Kommunen gikk forholdsvis sterk inn på eiersiden på et tidspunkt da selskapet i hovedsak drev med bygde og samfunnsutvikling i Vingelen. I dag konkurrer selskapet om oppdrag vidt på indre Østlandet og sørlige deler av Trøndelag. Har Tolga kommune behov for tjenester og kompetanse alla den Rådhuset Vingelen besitter må dette skje gjennom åpne anbudsrunder. Tolga kommune bør vurdere sin store eierandel i

Rådhuset Vingelen AS. Selskapet formål og intensjon er ikke lenger av slik karakter at det synes riktig at en kommune sitter på og forvalter en så stor eiersits.

Revisor vil utover dette trekke frem **Midt-Hedmark brann- og redningsvesen** (MHBR) og Fjellregionen interkommunale avfallsselskap (FIAS) som ivaretar sentrale og viktige tjenesteområder for Tolga kommune. Selskapene er omtalt under sine reseptive tjenesteområder ovenfor i denne analysen.

Revisor kan ikke se at det er foretatt **generell eierskapskontroll** i forrige planperiode, sammenhold med en eldre eierskapsmelding vil dette derfor være aktuelt.

KILDER

Lov, forskrift og forarbeider

- Kommuneloven
- Prop 46L (2016-2017) kommuneloven

Kommunalinterne dokumenter

- Alkoholpolitisk handlingsplan Tolga kommune, 2020-2024
- Budsjett 2020 og Økonomi og Handlingsprogram, 2020-2023
- Tolga kommune sin hjemmeside, organisasjonskart og planverk mv
- Tolga kommune sin eierskapsmelding
- Årsmelding for Tolga kommune 2019

Kommunaleksterne dokumenter

- Arbeidets Rett, artikkel
- Brandtzæg, Bent Aslak, et al., Telemarksforskning, TF-Rapport nr. 473, 2019, Hentet fra <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/3455.pdf>
- Fylkesmannen i Innlandet, artikkel
- iMDI, Statistikk
- Kommunal rapport, flere artikler
- Kommunenes sentralforbund, Status kommune 2019
- Kommunenes sentralforbundet, statistikk
- NRK nyheter, artikkel
- Store norsk leksikon
- Statistisk sentralbyrå, statistikk og fakta
- Ungdata.no, statistikk
- Tolga-saken en gjennomgang, 2019, Fylkesmannen med flere.
- Wikipedia

VEDLEGG 1 METODE

Datagrunnlag

Kommunale dokumenter

Handlingsplan med økonomiplan 2020-2023 og årsmelding for 2018 er de sentrale kommunale dokumentene som er benyttet. Revisor har også brukt tilstandsrapporter for skolen for 2017/18 og 2018/19. Det er også hentet opplysninger fra politiske saker som er behandlet i kommunestyret.

Statistikk

Det er hentet inn statistikk fra SSB basert på kommunene sin rapportering til KOSTRA. Bruken av KOSTRA tall sikrer et likt grunnlag fra år til år og mellom kommuner. Dette forutsetter riktig rapportering fra kommunene. På noen variabler kan tallene avvike mellom KOSTRA og kommunenes egne tall. Dette kan skyldes at beregningsgrunnlaget kan være noe annerledes. De tallene som presenteres er hentet fra SSB sin KOSTRA-statistikk uten at det er gått nærmere inn på beregningene.

Eksterne dokumenter

Eksterne dokumenter omfatter eksempelvis beskrivelser av generelle risikoområder for kommunene, tilsynsrapporter og medieoppslag.

Intervju i kommunene

Revisor har i 2020 sendt et spørreskjema med spørsmål tilknyttet organisering, politikk og administrasjon, samt spørsmål tilknyttet det enkelte tjenesteområde til rådmann i Tolga kommune. Revisor har mottatt utfyllende svar på sine spørsmål.

Det er også sendt spørsmål i 2020 tilknyttet risiko- og vesentlighet for kommunen til hovedtillitsvalgte i kommunen, brannsjef HMBR og daglig leder FIAS. Samtlige har avgitt svar.

Vurderinger

Vurdering av risiko- og vesentlighet

Basert på de innsamlede data gjøres det vurderinger på ulike tjenesteområder, økonomi og kommunale driftsområdet. Vurderingene baserer seg på en vurdering av sannsynligheten for at et forhold inntreffer og hvilken konsekvens det gir. I vurderingene benyttes en kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens. Risiko- og vesentlighetsvurderingen graderes til lav, middels og høy risiko.

Tabell en gir en nærmere beskrivelse av ulik grad av sannsynlighet og tabell to forklarer beskrivelsen av ulik grad av konsekvens.

1. Vurdering av sannsynligheten for at et forhold inntreffer:

- Kompleksitet på området (iboende risiko)
- Risikoreduserende tiltak på området fra kommunen eller andre kontrollorgan vurderes ut fra hvor stort fokus det er på området / tjenesten.

2. Vurdering av mulig konsekvens (alvorlighetsgrad) hvis et forhold inntreffer:

- Hvilke konsekvenser har en svakhet eller mangel på kvalitet ved området / tjenesten for innbyggerne. Hvor mange blir berørt og hvor alvorlige er konsekvensene.
- Hvilke konsekvenser har en svakhet eller mangel på kvalitet ved området / tjenesten for kommunen som organisasjon. Konsekvensene kan være relatert til økonomi, omdømme eller eksterne rammebetingelser.

Tabell 22. Beskrivelse av sannsynlighet

Valideringsord	Beskrivelse
Lite sannsynlig	Svært tvilsomt
Mindre sannsynlig	Tvilsomt
Sannsynlig	Det er indikasjoner på
Meget sannsynlig	Vi tror at
Svært sannsynlig	Vi er overbevist om

Tabell 23. Beskrivelse av konsekvens

Valideringsord	Beskrivelse	Eksempel
Ubetydelig konsekvenser	Ufarlig	Mindre feil, eller overtredelse av internt regelverk som på kort sikt ikke vesentlig truer kommunens produktivitet, måloppnåelse eller tjenester til borgerne.
Mindre alvorlig konsekvenser	Farlig/lite alvorlig	Mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, mindre overtredelse av internt regelverk og lov, eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.
Alvorlige konsekvenser	Kritisk/alvorlig	Kun til dels alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning. Misligheter og lovbrudd
Meget alvorlige konsekvenser	Meget kritisk Meget alvorlig	Meget alvorlige brudd på lov eller reglement, eller andre feil og mangler der summen av dette er så stor at dette må ansees som alvorlig i seg selv. Svindel og lovbrudd med konsekvenser

Svært alvorlige konsekvenser	Katastrofalt Svært alvorlig	Fare for liv og helse Korrupsjon og lovbrudd med store konsekvenser
------------------------------	--------------------------------	--

Risikovurderingene er oppsummert i figur 10 og visualisert som trafikklys. Vurderinger som fører til henholdsvis lav, moderat og høy risiko plasseres der de hører til i figuren.



Figur 7. Risikovurdering

Innen enkelte områder har vi valgt å fokusere på KOSTRA-tall og herunder kommunens ressursbruk vurdert opp mot sammenligningsgruppa i KOSTRA og landsgjennomsnittet, og sett på kommunens utvikling over år. Dersom kommunen innen et område synes å bruke mindre ressurser enn sammenlignbare kommuner, kan dette bety at kommunens tjenester ikke er i samsvar med lov og forskrifter eller kommunens egne vedtak. Dette kan i sin tur medføre at innbyggernes behov ikke fullt ut ivaretas. På den annen side kan nevnte forhold også innebære at ressursene er bedre utnyttet i kommunen enn i sammenlignbare kommuner. Et sikrere svar på hva lavere ressursbruk reelt sett bunner i, vil kreve en grundigere gjennomgang av angjeldende områder.

Vurdering av metoden

Risiko- og vesentlighetsvurderingen er ikke uttømmende for alle deler av kommunens virksomhet, men er overordnet med tanke å identifisere områder hvor det kan være relevant å gjennomføre forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Vurderingene baseres på generelle risikoer for kommune-Norge, særtrekk ved den enkelte kommune og tilgjengelig informasjon om og fra kommunen som, men går ikke i detaljer på

enkeltområder. Vurderingene er gjort med utgangspunkt i begrenset informasjon på et overordnet nivå og har ikke gått nærmere inn i for eksempel ulike tjenesteområder. Kommunale dokumenter og statistikk gir et godt grunnlag på et overordnet nivå. I tillegg har revisor intervjuet eller vært i kontakt med kommunen for å innhente data. Vurderingene er et øyeblikksbilde, noe som betyr at det skjer eller kan avdekkes forhold i kommunen i etterkant, som det ikke var mulig å forstå ut fra vurderingene som ble gjort.



Hovedkontor: Brugata 2, 7715 Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no