

Kommuneorganisasjonen

Os kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjon om kommuneorganisasjonen er å belyse hvordan Os kommune arbeider med å tilpasse organisasjonen til endringer i rammebetingelser.

PROBLEMSTILLINGER

- Hvordan er ressursbruken i Os kommune sammenlignet med sammenlignbare kommuner?
- Har Os kommune systemer, rutiner og praksis som gjør kommuneorganisasjonen i stand til å håndtere endringer i økonomiske og demografiske rammebetingelser?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 320 timer

Rapport til sekretær: 01.10.2026

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Margrete Haugum

epost: margrete.haugum@revisjonmidtnorge.no

Mobil: 952 33 007

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget vedtok i møte den 17.11.2025, i sak 33/25, å bestille forvaltningsrevisjon om kommuneorganisasjonen. Bakgrunnen var Plan for forvaltningsrevisjon 2024 – 2028, og risikovurderinger som gikk ut på at kommuneorganisasjonen er liten og sårbar. I saksutredning for sak 33/25 er det foreslått noen eksempler på problemstillinger:

- Kommunens systematiske arbeid med organisasjonsendringer og omstruktureringer.
- Kommunens bruk av tilgjengelig kompetanse og ressurser (effektiv bruk).
- System og rutiner for effektiv bruk av tilgjengelig kompetanse.
- Kommunens oppfølging av gjeldende regelverk ved ansettelser.

Fra kontrollutvalgets behandling av bestillingen er det protokollert to tema i tillegg. Det er:

- Endringer av rammebetingelser som økonomi og demografi
- Utnyttelse av digitale verktøy

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Den administrative organiseringen av kommunen er hjemlet i kommuneloven¹. I kapittel 13, § 13-1, første ledd står det om kommunedirektøren:

Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv en kommunedirektør, som skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon.

Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.

I sjette og sjuende ledd i samme paragraf står det om kommunedirektørens myndighet og personalansvar:

Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

¹ Lov om kommuner og fylkeskommuner (2018), <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>.

Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

Et annet kapittel i kommuneloven som er viktig for den administrative organisasjonen i kommunen er kapittel 25, om kommunedirektørens ansvar for internkontroll. Hensikten med internkontroll med administrasjonens virksomhet er å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for internkontrollen, men skal rapportere til kommunestyret minimum årlig om internkontrollen.

Kommunelovens sjette del handler om kommunens mulighet til å samarbeide med andre kommuner om felles oppgaver. Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

I et av forarbeidene til kommuneloven (2018), Prp. 46 L (2017 – 2018)² beskrives roller og oppgaver for administrasjonen i kapittel 9.4. Kommunedirektøren har et lovfestet ansvar for det løpende personalansvaret for den enkelte. Prp. 46 trekker fram at kommunedirektørens ansvar for administrasjonen tilsier at kommunedirektøren også har ansvaret for de som er ansatt i administrasjonen og for at de rette personene blir ansatt.

I Prp. 46 framgår det at det bør være vid adgang til delegering internt i kommunen. Det gjelder folkevalgte organ som formannskap, utvalg og andre organ. Det kan ikke delegeres myndighet til enkeltpersoner i saker av prinsipiell betydning, som ordfører, utvalgsleder eller kommunedirektør. Det er også begrenset adgang til å delegere myndighet i saker som har prinsipiell betydning til rettssubjekter utenfor kommunen. Begrensningen gjelder ikke adgangen til å overlate utførelsen av oppgaver til rettssubjekt utenfor kommunen.

I kapittel 23 i Prp. 46 L (2017 – 2018) beskrives internkontrollen. Internkontroll er den administrative delen av egenkontrollen og styres av kommunedirektøren. Den andre delen av egenkontrollen styres av de folkevalgte, gjennom kontrollutvalget. Målet med internkontrollen, slik det framgår av Prp. 46, er å gjøre regelverket enkel og tydelig på krav om en internkontroll som er systematisk, risikobasert, målrettet og tilpasset den enkelte virksomhet. Dette har ledet fram til en egen bestemmelse om internkontroll i kommuneloven som er mer utfyllende enn i

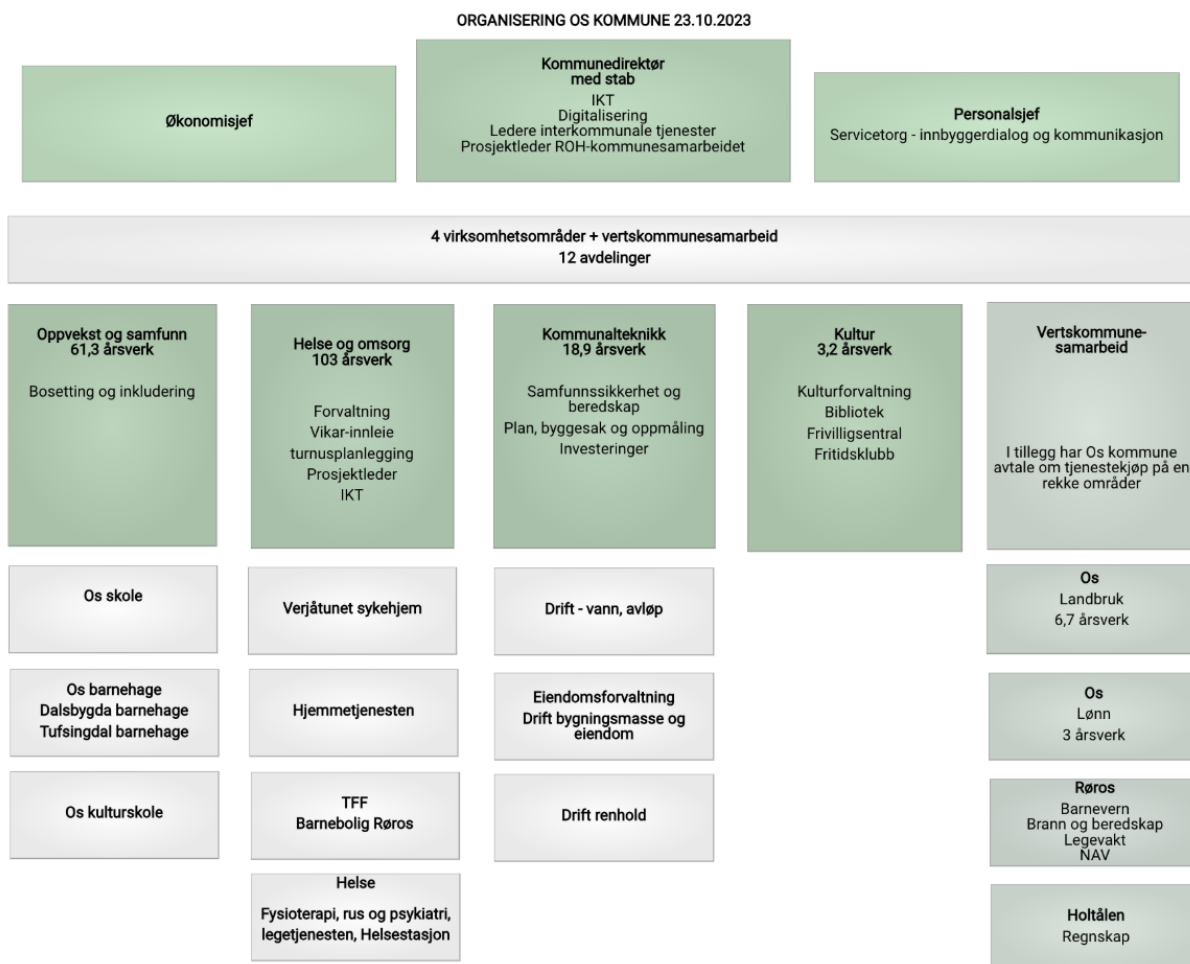
² Kommunal og distriktsdepartementet, *Prp. 46 (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* (2018), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>.

tidligere kommunelov. Bestemmelsen om internkontroll i gjeldende kommunelov har opphevet og erstattet de fleste av tidligere særlovers bestemmelser som gjelder internkontroll.

2.3 Kommunens organisering

Os kommunes administrative organisasjon består av kommunedirektøren med stab og fire virksomheter.³ Virksomhetene er oppvekst og samfunn, helse og omsorg, kommunalteknikk og virksomhet for kultur. Os kommune er organisert i 2 nivåer. Alle virksomhetslederne og stabslederne har kommunedirektøren som sin nærmeste overordnede. Det vises til organisasjonskartet nedenfor, for funksjoner og tjenester i kommuneorganisasjonen.

Os kommune deltar i vertskommunesamarbeid på en rekke områder. Os kommune er vertskommune for landbruk og lønnsområdet. Røros kommune er for barnevern, brann og beredskap, legevakt og NAV. Holtålen er vertskommune for lønn. Lederne i de tjenestene som Os kommune er vertskommune for har kommunedirektøren som sin nærmeste overordnede.



³ <https://os.kommune.no/organisasjon-administrasjon/>

I gjeldende økonomiplan og årsbudsjett er det et eget kapittel om organisasjon og styring.⁴ I tillegg til generell forklaring på hvordan kommunen styres og ledes, er det også informasjon om at det er inngått lederavtaler i 2025. Videre er ulike samarbeidsarenaer mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte beskrevet.

Os kommune hadde merforbruk i 2023 og 2024. I Årsberetning for 2024 forklarer kommunedirektøren merforbruket slik:

Os kommune gikk inn i 2024 med et stort merforbruk fra 2023 og der kommunen brukte 27,2 millioner fra disposisjonsfondet. Os kommune har også merforbruk i 2024. Kommunestyret vedtok økonomiplanen 2024 - 2027 med bruk av 6,4 millioner fra disposisjonsfondet. Utover dette har Os kommune brukt 8,5 millioner mer enn budsjettet i 2024. Disposisjonsfondet er dermed brukt opp.

Oppvekstområdet har hatt merforbruk, og både i barnehager og skole kan merforbruket forklares med økte lønns- og vikarutgifter. Innen helse og omsorg, som hadde et høyt merforbruk i 2023, ble det snudd til et mindreforbruk i 2024.

Sykefraværet i kommunen beskrives som høyt, og det jobbes med ulike tiltak for å redusere eller holde nede sykefraværet. Det årlige, totale sykefraværet har variert i perioden fra 2016 – 2020, men har vært en del høyere i perioden fra 2022 – 2024.

I juni 2023 vedtok administrasjonsutvalget nye retningslinjer for heltidskultur.

I sak 041/25 behandlet kommunestyret rapport 2. tertial. Kommunestyret fattet følgende vedtak:

- 1.Regnskap pr 2.tertiar 2025 tas til orientering.
2. Lovpålagte oppgaver skal prioriteres foran ikke lovpålagte oppgaver, og nivået på lovpålagte oppgaver reduseres. Ikke lovpålagte oppgaver tas ut der det er nødvendig for å klare budsjettet og der en ser at kostnader ikke kommer igjen som uforutsette hendelser på andre budsjettposter.
3. Bruk av vikarbyrå skal ikke forekomme. All vikarbruk skal strammes inn og godkjennes etter faglig vurdering av behov.

⁴ <https://pub.framsikt.net/2026/os/bm-2026-budokplan20262029#/generic/summary/1cfcee4d-b29b-4f53-8ba9-dcfece5afcd1-cn?scrollTo=1CFCEE4D-B29B-4F53-8BA9-DCFECE5AFCD1-customNode>

4. Kommunestyret vedtar re-budsjettering av investering i størrelsesorden 4.080 000 som gjelder prosjekt påbygg barnehage, og takteking/ inngangsdør Nørnesjordet 18. Ubrukte lånemidler på 3.264.000 og kompensasjon MVA på 816.000

5. Kommunestyret ber om en sak der eventuell overgang til årsturnus innfor helse og omsorg utredes

Dette skriver kommunedirektøren om utfordringer og interkommunalt samarbeid i gjeldende økonomiplan og årsbudsjett:

Interkommunalt samarbeid har vært utfordrende siste år. Røros kommune sa opp samarbeidet innen TFF⁵, som har vært i 20 år. Holtålen sa opp samarbeidsavtalen innen landbruk. Det blir uforutsigbart når avtaler sies opp og fagmiljøer pulveriseres. Målet med interkommunalt samarbeid er å sikre effektivitet i tjenestene med god kompetanse, kapasitet og kvalitet. Vi ser at noen samarbeid blir for dyre med bakgrunn i at vi bare er 3 kommuner som samarbeider. Det gjelder for eksempel brann og redning og IMA⁶. Sammenlignes KOSTRA tall for brann og beredskap med Tolga kommune, så bruker Os kommune 1,5 millioner mer i brann og redning pr år. Det er flere årsaker til dette og som vi må analysere. I 2026 må vi ha en god diskusjon på flere samarbeid for å finne ut hva [som] er forskjellen og skal Os kommune ta denne merkostnaden i framtida?

Interkommunalt samarbeid i framtida må bygge på samarbeid med flere kommuner enn bare to nabokommuner. Det betyr at Os kommune må/ bør gjøre et strategisk valg. Skal vi samarbeide med flere kommuner i Trøndelag sammen med Røros og Holtålen eller skal vi gå sørover i et større samarbeid med Nord-Østerdalen. KS var til stede på dialogmøte med kommunestyret, tillitsvalgte og ledere og her ble det sagt at det vil være framtidsretta med en fastere samarbeidsplattform med flere kommuner. Os kommune er helt avhengig av samarbeid med sine naboer for å løse alle spesialiserte oppgaver i framtida.⁷

Det som er beskrevet ovenfor er bakgrunn for bestilling og problemstilling i denne forvaltningsrevisjonen.

⁵ Tjeneste for funksjonshemmede barn

⁶ Intermediær avdeling

⁷ <https://pub.framsikt.net/2026/os/bm-2026-budokplan20262029#/generic/summary/bead00ca-b312-427a-8b74-32c6e65fac63-cn?scrollTo=BEAD00CA-B312-427A-8B74-32C6E65FAC63-customNode>

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

Problemstillingen om endrede rammebetingelser danner en overordnet ramme for revisjonen, og belyses gjennom kommunens arbeid med organisering, kompetanse, rekruttering og digitalisering, slik dette er omtalt i kontrollutvalgets bestilling. Revisor foreslår følgende problemstilling:

1. Hvordan er ressursbruken i Os kommune sammenlignet med sammenlignbare kommuner?
2. Har Os kommune systemer, rutiner og praksis som gjør kommuneorganisasjonen i stand til å håndtere endringer i økonomiske og demografiske rammebetingelser?

Den første problemstillingen er en beskrivelse av ressursbruken på ulike områder i kommunen. Den andre problemstillingen tar opp i seg forhold som organisasjonsendringer, lederutvikling, kompetansekartlegging og -utvikling, rekruttering og digitalisering av arbeidsprosesser.

3.2 Avgrensing

Revisjonen har et overordnet og systemrettet perspektiv. Det er derfor aktuelt å avgrense revisjonen mot undersøkelser på enkelte tjenestenivå.

3.3 Kilder til kriterier

- Kommune-loven med forskrifter og forarbeider
- Eventuelle, relevante dokumenter og vedtak i lokale, folkevalgte organ
- Veiledninger og andre anbefalinger fra KS, Digidir og nasjonale myndigheter

3.4 Metoder for innsamling av data

For å belyse problemstillingene er gjennomgang av dokumentasjon i kommunen og intervju sentrale datakilder.

Dokumentgjennomgang

Det vil være aktuelt å gjennomgå styrende dokument som angir mål og tiltak for utføre tjenester for innbyggere i kommunen, og om det er beskrevet hvordan kommunen skal organisere tjenester og oppgaver. Dersom kommunen har gjennomført kompetansekartlegginger og planer for kompetanseutvikling, er det viktig å ha en gjennomgang av disse. Dokumenter som inneholder informasjon om hvordan kommunens ledelse på ulike nivå drøfter ulike utfordringer,

både i ledergruppen, men også sammen med ansatte, eksempelvis med ansattes organisasjoner. Det er også viktig å etterspørre strategi for digitalisering, og gjennomgå eventuell dokumentasjon på det.

Skriftlige dokumenter kan langt på veg bekrefte om det har vært arbeidet med utfordringer i organisasjonen og hvordan.

Intervju

Det vil være nødvendig å gjennomføre intervju med ledere og andre ansatte i organisasjonen. Problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen tilsier at representanter fra ansattes organisasjoner og vernearbeidet er viktige «stemmer». Intervju med ledere og ansatte kan gi utdypende informasjon til dokumenter, i tillegg til at det er en god metode for å få ledere og ansattes vurdering av hva som fungerer og hva som ikke fungerer i praksis.

Registerdata

For å besvare den første problemstillingen er det relevant å bruke registerdata. Dette kan være KOSTRA, kommunebarometeret og annen registerdata.

Andre metoder

Underveis i prosjektet vil det være behov for å vurdere andre metoder for datainnsamling, som eksempelvis strukturert spørreskjema til et høyere antall mottakere.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Margrete Haugum
Prosjektmedarbeider	Anna Ølnes
Kvalitetssikrer	Trine Holter
Kvalitetssikrer	Merete Montero

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	21.11.2025
Prosjektplan til sekretær	10.02.2026
Oppstartsmøte	Innen 01.05.2026
Datainnsamling ferdig	01.09.2026
Rapport til uttalelse	10.09.2026
Rapport til sekretær	01.10.2026

Denne milepælsplanen forutsetter at oppstartsmøtet kan gjennomføres innen 1. mai og at kommunen bidrar til effektiv datainnsamling.

Steinkjer 10.02.2026

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

KILDER

Kommunal og distriktsdepartementet, *Prp. 46 (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* (2018), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (2018), <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>.

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Rm Revisjon
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Prosjektnr: Fr1378	Kommune: Os
--------------------	-------------

Hovedreferanse:

Kommuneloven § 24-4

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3

ISA 200 - Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4

ISA 220 - Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13

ISA 300 - Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6

Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Standard for eierskapskontroll RSK 002 pkt. 3

Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Sted: Steinkjer 09.02.26

Rolle: Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Navn: Margrete Haugum

Margrete Haugum

Revisjon Midt-Norge SA

Brugata 2

7716 Steinkjer

post@revisjonmidt norge.no

907 30 300

www.revisjonmidt norge.no

Kontonummer: 4270.18.38658

Org.nr: 919 90 2310 MVA



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no