

# **OVERORDNA ANALYSE**

**- LARDAL KOMMUNE -**

**2012 - 2015**

## **Innholdsfortegnelse**

<b>1 Innledning .....</b>	<b>2</b>
<b>2 Gjennomføring av analysen.....</b>	<b>2</b>
<b>3 Om Lardal kommune.....</b>	<b>2</b>
<b>4 Risikoanalyse .....</b>	<b>4</b>
4.1 Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?.....	4
4.2 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet.	5
4.3 Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling? .....	6
4.4 Tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?.....	6

Overordna analyse er laget av:  
**Telemark kommunerevisjon IKS**

Utarbeidet av Lars Halvor Ova Johnsen  
Ferdigstilt januar 2012

## 1 Innledning

Forskrift for kontrollutvalg krever at kontrollutvalget minst en gang i løpet av valgperioden skal utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon.<sup>1</sup> Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon. Telemark kommunerevisjon IKS har fått i oppdrag av kontrollutvalget i Lardal kommune å gjennomføre en overordnet analyse av kommunen.

Analysen omfatter kommunens egen virksomhet, og annen kommunal virksomhet når denne er organisert som kommunale foretak (KF), vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 b og § 28 c eller interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27.<sup>2</sup> Vurdering av risiko i vertskommunesamarbeidene gjøres i vertskommunen.

Kommunal virksomhet som er organisert i interkommunale selskap (IKS) eller i aksjeselskap omfattes ikke av analysen. Kontrollutvalget har ansvar for å påse at det føres kontroll med kommunens eierinteresser i slike selskaper. Dette påse-ansvaret dekkes ved at kontrollutvalget gjennomføres selskapskontroll. Selskapskontroll kan gjennomføres som eierskapskontroll eller som forvaltningsrevisjon, og omhandles i plan om selskapskontroll.

## 2 Gjennomføring av analysen

For å kartlegge og vurdere risiko i Lardal kommune har vi hatt møter med ordfører og rådmann<sup>3</sup> for å diskutere om det er områder i kommunen der det foreligger spesielt stor risiko. Vi har også bedt om å få synspunkter på risikoområder og behov for forvaltningsrevisjon fra ordfører, ev. formannskap og kontrollutvalg fra valgperioden 2007-2011.

*Risiko kan defineres som en vurdering av sannsynligheten for at for at en uønsket hendelse skal inntreffe og hva som vil være konsekvensen av at denne hendelsen inntraff.*

Vi har innhentet økonomiplan for kommunen, årsrapporter, handlingsprogram og annen dokumentasjon som gir grunnlag til å vurdere risiko og ta stilling til om risikoen er vesentlig. I tillegg har vi funnet informasjon på kommunens nettsider og hentet ut og analysert tall fra Kostra.

## 3 Om Lardal kommune

### *Demografi*

Lardal kommune hadde per 31.12.2010 2 420 innbyggere. Folketallet har den siste 10 årsperioden økt med 9 personer. Kommunen har i sin kommuneplan vedtatt mål om en årlig befolkningsvekst på 1 % i perioden 2005 – 2014.

---

<sup>1</sup> Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004, § 10

<sup>2</sup> Interkommunale og interfylkeskommunale samarbeid etter kommuneloven § 27 som er egne juridiske personer er ikke omfattet av analysen.

<sup>3</sup> Rådmannen fratradte sin stilling november 2011. Konstituert rådmann har uttalt seg per e-post.

### *Organisasjon*

Kommunen har i 2010 145 årsverk, og 208 ansatte. Kvinner utgjør 84 % av disse, og andel kvinner i ledende stillinger utgjør 56 %. Kommunen har mange deltidsstillinger, og kvinner har 91 % av disse.

Det er i dokumentet “Handlingsrom 2012” vedtatt endringer i kommunens organisasjon med virkning fra 1.1.2012. Gjennomføringen er imidlertid besluttet utsatt til etter ny rådmann er endelig ansatt. Kommunens ledelse vil etter gjennomføringen bestå av tre enhetsledere og rådmann. Tidligere ordning med åtte enhetsledere, stabssjef og rådmann avsluttes dermed. I henhold til tidligere rådmann har ikke kommunen hatt noen klar styringssirkel eller gode rutiner for rapportering og evaluering.

### *Interkommunale samarbeid*

Lardal kommune har samarbeid med andre kommuner gjennom ulike organisasjonsmodeller<sup>4</sup>. Kommunen har følgende samarbeidsordninger:

- Barnevern, vertskommune Larvik
- PPT, vertskommune Larvik
- Miljørettet helsevern, vertskommune Re
- Brannvern, vertskommune Kongsberg
- Legevaktsamarbeid med Larvik
- Naugfos vannverk, vertskommune Lardal
- Jordmortjeneste, vertskommune Larvik
- Krisesenter i Vestfold, vertskommune Tønsberg

I vertskommunesamarbeid er det kontrollutvalget i vertskommunen som kan vedta forvaltningsrevisjon. Når oppgaver blir plassert ut av egen organisasjon forsvinner noe av eierskapet og innsynet på området, både administrativt og politisk. Det kan det i seg selv være en risiko. Det er generelt tilrådelig at forvaltningsrevisjon av samarbeidsordninger blir gjennomført for alle de samarbeidende kommunene i fellesskap.

Kommunen har etter det som opplyses ingen eierskapsstrategi eller eierskapsmelding for sine eierinteresser i selskaper.

### *Økonomi*

Driftsregnskapet for 2010 viser et positivt netto driftsresultat på nærmere 2 millioner. Enhetene har et samlet overforbruk i forhold til budsjett på 4,4 millioner. Forbruket i enhetene var 1,3 millioner mer enn prognosen i 3. kvartalsrapport og betegnes i årsmeldingen for 2010 som å ha en “uakseptabel presisjon”. Gunstig utvikling innen skatt, rammetilskudd og finansposter medførte likevel høyere inntekter enn budsjettet.

Det fremkommer av årsmeldingen at økonomirapporteringen må bli bedre. I 2011 blir det utarbeidet månedlige prognoser som følges opp av ledergruppen.

I budsjettet for 2012 fremkommer det at kommunen må foreta innsparingstiltak på ca. 5 millioner årlig<sup>5</sup>.

Kostra 2010	Lardal	Gruppenitt	Landsgj.snitt*
-------------	--------	------------	----------------

<sup>4</sup> IKS og andre selskapsformer som AS er ikke tatt med da disse omhandles i plan om selskapskontroll

<sup>5</sup> Rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan 2012 – 2015 og vedtak i kommunestyre den 15.12.2011

	<b>kommune</b>		
Frie inntekter per innbygger	40 892	55 090	35 227
Nto lånegjeld per innbygger	22 259	50 590	39 501
Nto dr.utg. til <b>barnehage</b> per innbygger 1-5 år	29 69	30 229	16 898
Nto dr.utg til <b>grunnskolesektor</b> per innbygger 6-15 år	104 093	128 989	87 988
Nto dr.utg til <b>kommunehelse</b> per innbygger	1 492	3 728	1 834
Nto dr.utg til <b>pleie og omsorg</b> per innbygger	14 276	24 676	13 717
Nto dr.utg til <b>sosialtjenesten</b> per innbygger 20-66 år	3 293	2 171	2 499
Nto dr.utg til <i>barnevern</i> per innbygger 0-17 år	10 986	7 166	5 842
Nto dr.utg til <i>administrasjon og styring</i> per innbygger	5 267	9 516	3 651

SSB: Utvalgte nøkkeltall, kommuner – nivå 1 og 2. Reviderte tall 23.06.2011  
\* Landsgjennomsnitt uten Oslo

## 4 Risikoanalyse

### ***Kommuneloven § 1***

*Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av nasjonale fellesskap med sikte på en bærekraftig utvikling.*

Med utgangspunkt i kommunelovens formålsparagraf mener vi at kommunens virksomhet på overordnet nivå skal rettes mot å:

- legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre
- stå for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap
- bidra til en bærekraftig utvikling
- legge til rette for tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard

### **4.1 Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?**

#### *Åpenhet og innsyn*

Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati. Regler om plikt til å gi og rett til å få miljøinformasjon kom i 2002. Ny offentleglov trådte i kraft 1.7.2008. Den nye loven førte til endring i hjemlene for unntak, og kan også gi endringer i hva som regnes som interne dokument i kommunen m.m. Kommunikasjonsmåtene i forvaltningen og mellom forvaltningen og publikum har forandret seg ved at en bruker stadig flere elektroniske kommunikasjonsformer. Dette gir en generell risiko med hensyn til journalføring og offentlig innsyn.

Kommunen kommer ut av åpenhetsindeksen for 2011 med 11 av 18 poeng. Noe som må karakteriseres som relativt bra. Det fremkommer likevel av samtaleene at det kan være noe

usikkerhet knyttet til dette, og tidligere kontrollutvalg stiller spørsmålet om kommunen unntar for mye fra offentlighet. Kontrollutvalget har per i dag ikke åpne møter.

#### *Saksfremstillingene*

Saksfremstillingen og rapporteringen til politisk nivå er ikke alltid av god nok kvalitet. Tidligere kontrollutvalg og tidligere rådmann foreslår prosjekt om saksutredninger og rapportering, med særlig fokus på hvorvidt økonomiske konsekvenser er godt nok belyst.

#### *Delegasjonsreglementet*

I samtalene har det fremkommet at delegasjonsreglementet har hatt noen svakheter. Det er også reist spørsmål om rådmannens fullmakter er uklare. Reglementet er under revidering. Tidligere kontrollutvalg ønsker en gjennomgang som belyser praksis, og hvorvidt reglementet overholdes og anvendes korrekt. Det kan også synes som noe uklart hvem som skal håndtere offentlige innkjøp. En ansatt på IT har hatt offentlige innkjøp tillagt sin stilling. I forbindelse med bygging av flerbrukshall ble dette i stor grad håndtert av stabssjefen, mens det i andre prosjekter er håndtert av eiendomssjefen.

## **4.2 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet**

Kommunen kjøper enkelte lovpålagte tjenester, slik som barnevern og PPT. Tidligere kontrollutvalg har som forslag til prosjekt at en ser på hva en får igjen av disse tjenestene. Både tidligere og konstituert rådmann finner en vurdering av de strategiene kommunen har når den inngår samarbeidsavtaler eller tjenester fra andre som interessant.

#### *Barnevern*

Kostratallene viser at kommunen bruker mye penger per innbygger 0 – 17 år på barnevern. Kostnaden er betydelig høyere enn gruppegjennomsnittet og nesten dobbelt så høyt som landsgjennomsnittet uten om Oslo. Samtidig er antallet barn med undersøkelse i forhold til antall innbyggere i alderen 0 – 17 og andel barn med tiltak i forhold til innbyggere 0 – 17 år noe lavere enn gruppegjennomsnittet. Brutto driftskostnader per barn utenfor familie er høye i forhold til gruppe- og landssnitt. Tidligere rådmannen har ikke selv noe inntrykk av hvorfor kostnadene er såpass høye men kunne tenkt seg en gjennomgang av tjenestenivået. Generelt uttales det at kontrollen og innsikten i tjenesten etter at denne ble flyttet ut av kommunen, er blir mer begrenset.

#### *Oppvekst / barnehage / skole*

Kommunen har tilnærmet full barnehagedekning og en høy andel barn i barnehage. I Lardal gikk 95 % av barna mellom 1-5 år i barnehage i 2010. Kommunen har en relativt sett høy andel ansatte med førskoleutdanning.

Resultatene i skolen er sett ut fra grunnskolepoeng bra. Kommunen bruker en del penger på skole, og har et høy antall ansatte per elev og en relativt sett høy kostnad per elev. Tilnærmet alle elever som går ut av grunnskolen begynner på videregående, og Lardal har høyest fullføringsprosent i Vestfold.

Kostratallene viser at kommunen har høyt antall timer spesialundervisning i grunnskolen. Samtalene avdekker at det er ønskelig med en gjennomgang av bruken av spesialundervisning i grunnskolen. Både tidligere og konstituert rådmann anser forvaltningsrevisjon på området som svært interessant.

Kommunen la nylig ned en ungdomsklubb og har dermed redusert tilbudet for unge i kommunen.

### *Samhandlingsreformen*

Samhandlingsreformen trer i kraft 1.1.2012. Reformen gir kommunene større ansvar for helse- og omsorgstjenestene. Reformen legger opp til mer samarbeid mellom kommunen og sykehuset, og at det skal lønne seg for kommunene å forebygge sykdom. Konkret betyr dette blant annet at fra 1.1.2012 må kommunen betale for utskrivningsklare pasienter og dekke 20 % av kostnaden for innbyggere som ligger på sykehus (dette gjelder ikke alle slags innlegginger). Det er fremdeles uavklarte ansvarlinjer mellom kommunen og staten, blant annet er det ikke klarlagt hva som ligger i å være utskrivningsklar. Kommunen skal inngå avtale med sykehusene om samhandlingen før 31.12.2011.

### *Sosialtjenesten*

Kostnadene med tjenesten er noe høyere enn gruppesnittet og landsgjennomsnittet. Det er relativt høy stønadsutbetaling per bruker, og relativt lang stønadslengde.

### *Selvkost*

Tidligere kontrollutvalg foreslår et prosjekt der det avklares om selvkostprinsippene overholdes. Kostandsoverføringer og kostander i forbindelse med tilkoblinger til ny vannledning i kommunen er også omtalt av det forrige kontrollutvalget. Kostratallene indikerer at gebyrnivået er høyt sett i forhold til gruppe- og landsgjennomsnitt, og dekningsgraden er tilnærmet 100 % på VAR området.

## **4.3 Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?**

På miljøområdet har kommunene flere roller, både som myndighet, kommune og som virksomhet.

Klimaplan ble vedtatt i 2010. En undersøkelse som Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning gjennomførte i 2009, viste at det er en generell risiko for at kommunene ikke tar nok ansvar som miljømyndighet. Kommunen hadde i 2010 tilsyn fra fylkesmannen i forhold til kommunen som miljøvernmyndighet. Tilsynet avdekket seks avvik, der to gikk på uklar forståelse og plassering av myndighetsansvar og fire gikk på saksbehandlingsfeil i konkrete saker.

Eksempler på oppgaver kommunen har som miljømyndighet er kartlegging og ivaretagelse av naturmangfoldet gjennom arealforvaltning og annen myndighetsutøvelse, krav om tiltak i forurenset grunn i forbindelse med byggesaker, byggetilsyn, tilsyn med nedgravde oljetanker, håndtering av saker om forsøpling og villfyllinger og saker om motorferdsel i utmark.

## **4.4 Tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?**

En liten kommune er ofte bygd opp rundt nærhet og gjennomsiktighet. Tett dialog og nær kontakt mellom de ansatte kan innebære en styrke for kommunen. Tradisjonelle dialogmønstre kan samtidig være krevende å overvinne i forhold til nyere krav om internkontroll, krav til rapportering, sporing og dokumentasjon. Samtalene har avdekt at dette kan utgjøre en risiko i Lardal.

Kommunen gjennomfører og har planlagt flere større byggeprosjekter. Store og omfattende prosjekter innebærer ofte risiko på en rekke områder. Det er bl.a. knyttet risiko til planleggings- og prosjekteringsfasen, gjennomføringen og rapportering, oppfølging av kontrakter og finansielle sider av prosjektet.

Videre er det knyttet risiko til offentlige anskaffelser. Anskaffelsesreglene er kompliserte og kan etter det som fremkommer i samtalene utgjøre en risiko i kommunen. Kommunen har blitt klaget inn for KOFA i forbindelse med byggingen av flerbrukshall. Kommunen har en stilling knyttet til IT som også skal håndtere innkjøp og beredskap. Det er uklart om kommunen besitter tilstrekkelig kompetanse på disse områdene, og den videre organiseringen av oppgavene er også uavklart. Det er gjennomført forvaltningsrevisjon av IT-sikkerhet og av anskaffelser i perioden 2008-2011.

Tidligere kontrollutvalg foreslår også et prosjekt på eiendomsforvaltning. Herunder om eiendomsmassens vedlikehold påvirkes av at vaktmestertjenesten reduseres. Kostratallene gir et inntrykk av at det generelt brukes lite penger på vedlikehold. Dette innebærer en risiko. Kostandene for leie bygg per kvadratmeter er også en del høyere enn gruppesnittet.