

Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon

Re kommune 2016-19



Utarbeidet av:



Innhold

Re kommune 2016-19	1
1 Innledning.....	2
1.1 Plan for forvaltningsrevisjon.....	2
1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?.....	2
1.3 Forvaltningsrevisjoner i Re kommune i 2012-2015	3
1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon.....	3
2 Overordnet analyse	4
2.1 Om risiko og vesentlighet	4
2.2 Om Re kommune.....	6
2.3 Risikovurdering.....	15
2.4 Lokaldemokrati, tillit og etisk standard	16
2.5 Virksomhetsstyring og betryggende kontroll.....	17
2.6 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettsikkerhet og produktivitet	23
2.7 Bærekraftig utvikling	33
2.8 Innspill på forslag til forvaltningsrevisjon	37
2.9 Oppsummering.....	37
3 Forslag om mulige prosjekter for forvaltningsrevisjon 2016-19	38

Vedlegg:

KOSTRA- utvalgte nøkkeltall, kommunekonsern - nivå 1.

1 Innledning

1.1 Plan for forvaltningsrevisjon

En av kontrollutvalgets oppgaver er å utarbeide et forslag til plan for forvaltningsrevisjon i kommunen.¹ Planen skal utarbeides minst en gang i valgperioden. Kommunestyret skal vedta en plan for forvaltningsrevisjon senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. **Forslag til plan for forvaltningsrevisjon finner du i kapittel 3.**

Planen skal bygge på en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra vurderinger av risiko- og vesentlighet. **Denne analysen finner du i kapittel 2.**

Overordnet analyse og forslag til prosjekter er utarbeidet av Vestfold kommunerevisjon i samsvar med gjeldende avtale om revisjonstjenester. Analysen gjelder kommunens egen virksomhet og annen kommunal virksomhet dersom denne er organisert som kommunale foretak (KF), § 27-samarbeid og vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 b og § 28 c. Kommunal virksomhet som er organisert i selvstendige rettssubjekt (interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap eller § 27-selskap) omfattes ikke av analysen. For slike organisasjonsformer kan kontrollutvalget føre tilsyn ved hjelp av selskapskontroll.²

1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?

På vegne av kommunestyret skal kontrollutvalget se til at det blir gjennomført:

Systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)³

Forvaltningsrevisjon er en del av kommunens egenkontroll – det er en del av kommunestyrets tilsyn med kommunens forvaltning. Forvaltningsrevisjonens rolle er å undersøke om kommunens virksomhet skjer i tråd med gjeldende lover og regler og kommunens egne planer og vedtak. Fokus rettes også mot effektivitet og kvalitet i

¹ Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgskonferansen) av 15. juni 2004, § 10.

² Jf. kontrollutvalgskonferansen kapittel 6 og egen plan for selskapskontroll.

³ Revisjonskonferansen § 7

produksjonen av velferd for kommunens innbyggere. Gjennom forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalget:

- synliggjøre muligheter til økt produktivitet og måloppnåelse
- bringe fram styringsinformasjon til kommunens beslutningstakere
- bidra til læring og forbedring i organisasjonen
- bidra til kommunens egenkontroll

1.3 Forvaltningsrevisjoner i Re kommune i 2012-2015

I Re kommune er følgende forvaltningsrevisjoner gjennomført i perioden 2012-2015:

- 2012: Vedlikehold av kommunale bygg.
- 2013: Saksutredninger gjort av kommunen, oppfølging av vedtak, og tilbakemelding til politisk organ.
- 2014: Budsjett og økonomistyring med fokus på offentlige anskaffelser.
- 2015: Granskning av hendelsen på Linnestad næringsområde.
- 2015: Gjennomgang av barnevernstjenesten i Re kommune.

Plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll 2012-2015 ble behandlet av Re kommune i april 2012 (sak 13/12), hvor det ble prioritert i alt fem forvaltningsrevisjonsprosjekter. Fire av disse prosjektene er gjennomført, mens prosjekttema *Organisering og kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten i Re* ikke er blitt gjennomført. Revisjonen har i 2016 imidlertid startet på et mindre prosjekt om avvikssystemet ved Helsehuset i Re kommune. Dette prosjektet skal oversendes kontrollutvalget 4. mai 2016.

1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er omfattet av avtalen om revisjonstjenester mellom Re kommune og Vestfold kommunerevisjon. Kommunestyret/kontrollutvalget kan endre planen innenfor denne definerte budsjettrammen gjennom hele planperioden.

Basert på budsjett for forvaltningsrevisjon fra tidligere år, er det lagt opp til gjennomføring av en forvaltningsrevisjon per år.

2 Overordnet analyse

2.1 Om risiko og vesentlighet

Risiko og vesentlighet

Risiko handler om

- hva som kan gå galt,
- hvor sannsynlig er det at noe går galt, og
- hva som er konsekvensen

Vesentlighet i forvaltningsrevisjon handler om hvor viktig oppgaven eller området er for kommunen og kommunens samfunnsoppdrag, eller for kommunens brukere/innbyggere.

Metodikk

I vurderingen av risiko og vesentlighet har vi tatt utgangspunkt i kommunelovens formålsparagraf og rådmannens ansvar⁴. Vi fokuserer derfor på følgende områder i analysen:

- Ligger forholdene til rette for et funksjonsdyktig folkestyre?
- Har rådmannen tiltak for virksomhetsstyring og betryggende kontroll?
- Blir rettssikkerhet, kvalitet og effektivitet ivaretatt i myndighetsutøvelse og tjenesteyting?
- Legger kommunen til rette for en bærekraftig utvikling?

Revisjonen har foretatt den overordnede analysen med utgangspunkt i følgende kilder:

- *Erfaringer fra regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon*
- *Dokumentanalyser*
- *Statistikk*
- *Intervju*
- *Innspill fra kontrollutvalgene*

⁴ Kommuneloven 1 og 23 nr. 2

Erfaringer fra regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon

Vi har i den overordnede analysen benyttet revisors kunnskap om virksomheten, erfaringer fra tidligere forvaltningsrevisjonsprosjekter og regnskapsrevisjon.

Dokumentanalyser

For å kartlegge og vurdere risiko i Re kommune har vi gjennomgått kommunens økonomiplan, årsrapporter, planstrategi og annen styringsdokumentasjon. Vi har gjort en analyse av nøkkeltall fra KOSTRA og annet statistisk materiale. Videre har vi innhentet informasjon om kommunens system for internkontroll, samt fylkesmannens gjennomførte tilsyn og tilsynsplaner.

Statistikk

Offentlig statistikk er først og fremst hentet fra KOSTRA, og viser tall fra alle tjenesteområdene som blir gjennomgått i analysen. I KOSTRA-analysen har vi brukt tall for kommunen for perioden 2014. Vi har sammenlignet kommunen med sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet utenom Oslo. I KOSTRA er kommunene gruppert ut fra størrelse, kostnader og inntekter. Re kommune er i kommunegruppe 8.⁵ Vi har også innhentet demografiske data fra Statistisk Sentralbyrå.

Intervju

Vi har også gjennomført intervju med både rådmann og ordfører. Med disse intervjuene fikk revisjonen innspill til sentrale risikoområder for kommunen, i tillegg til forslag til eventuelle forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Innspill fra kontrollutvalgene og videre oppfølging

Revisjonen har innhentet synspunkter på risikoområder og behov for forvaltningsrevisjon fra kontrollutvalget fra forrige og nåværende valgperiode.

⁵ Kostragruppe 8 består av mellomstore kommuner med lave bundne kostander per innbygger, middels frie disponible inntekter. Totalt består gruppen av 30 kommuner.

Vestfold kommunerevisjon skal med utgangspunkt i de ulike kildene utarbeide en overordnet analyse, men det er det sittende kontrollutvalget som foretar endelige prioriteringer av prosjekter som skal inn i planen for forvaltningsrevisjon.

2.2 Om Re kommune

Demografi

Kommunen har et flateinnhold på ca. 224 km². Av det totale arealet er ca. 80 km² dyrket mark og ca. 122 km² produktiv skog. Re er dermed en av kommunene i landet med størst dyrket areal. Kommunen grenser i nord mot Hof og Holmestrand, i øst mot Horten, i syd mot Tønsberg og Stokke og i vest mot Andebu og Lardal. Dessuten har Re grense mot Sande og Hurum i Holmestrandsfjorden.

Kommunen har signalisert at de ønsker en sterkere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet. Veksten i Re var i 2014 på 1,2 % mot 1,7 % i 2013. Tabellen under viser talt folkemengde per 1. januar i perioden 2012-16 for Re kommune.

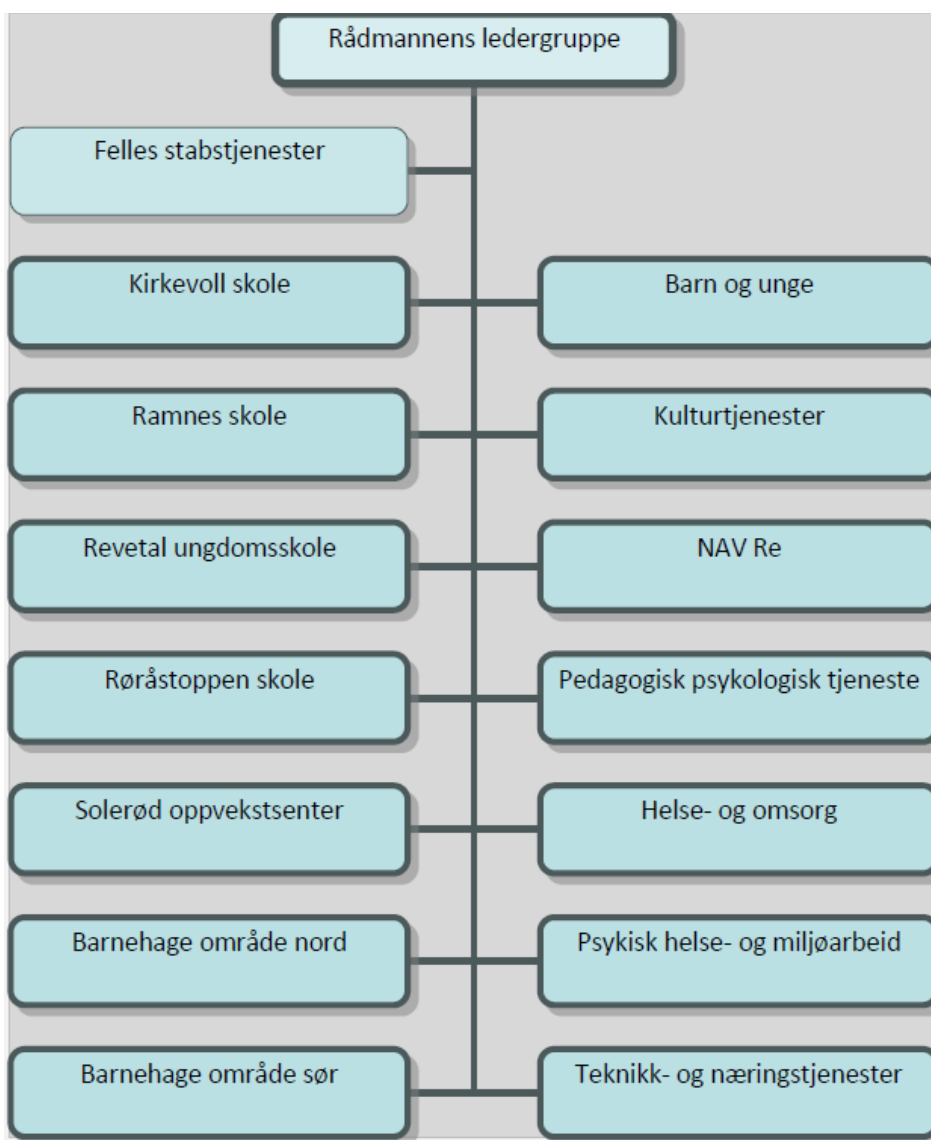
Tabell 1: Re kommune: folkemengde 1. januar 2012-16					
<i>Kilde Statistisk Sentralbyrå</i>					
	2012	2013	2014	2015	2016
Kommune	Personer	Personer	Personer	Personer	Personer
Re	8 936	8 994	9 144	9 253	9 361

I 2014 ble det født 90 barn i Re, og inkludert de som flyttet inn som er under 6 måneder er tallet 94 barn. Fødselstallet er det nest laveste siden 2005 og tyder på at sammensetningen av befolkningen vil gå fra å være en spesielt ung befolkning til mer gjennomsnittlig sammensetning.

Ved utgangen av februar 2016 hadde Re kommune en arbeidsledighet på 2,6 % av arbeidsstyrken, som er 0,7 % under snittet for Vestfold i 2015 (3,3 %).

Administrativ organisasjon

Rådmannen er kommunens øverste administrative leder og står ansvarlig overfor kommunestyret. Kommunens øverste ledernivå består av rådmann og tre kommunalsjefer. Disse fire fungerer som en samlet og kompletterende ledergruppe med et svært omfattende spenn av oppgaver knyttet til kommunens virksomheter og tjenesteproduksjon. Figur 1 viser administrativ organisering i kommunen:



Figur 1 - Organisasjonskart Re kommune - 2015

Per 31.12.2014 hadde kommunen 755 ansatte fordelt på 585,7 årsverk. Re kommune har en kvinneandel på 83 %. Det er en større andel menn enn kvinner som har 100 % stilling, men andelen kvinner med 100 % stilling er økt fra 2013 til 2014.

Kommunesamarbeid

Flere tjenesteområder er gått over fra egen produksjon til kjøp fra andre, både fra kommuner og private. Re kommune har inngått vertskommunesamarbeid innenfor flere områder, som blant annet innenfor:

Re er vertskommune: Pedagogisk-Psykologisk tjeneste, Skatteoppkreverkontor, Miljørettet helsevern, Barneverntjenesten og Landbrukskontor.

Holmestrand er vertskommune: Byggesaksbehandling, Arealplanlegging, GEO data, Kommuneplanlegging og Hjelpemiddelsentral.

Hof er vertskommune: Nord-Jarlsberg kulturskole.

Overordnede målsettinger for kommunen

I den 12-årige kommuneplanen er det formulert i alt 45 samfunns mål, som skal ligge til grunn for kommunens prioriterte mål. Denne planen skal behandles en gang i hver kommunestyreperiode. Kommunens økonomiplan har et 4-års perspektiv, og behandles i hvert år i kommunestyrets junimøte. Økonomiplanen utgjør kommuneplanens handlingsdel. Årsbudsjettet bygger på rammene som gis i økonomiplanen og budsjettet vedtas hvert år i kommunestyrets desembermøte. Den enkelte virksomhetsplan har 1-års perspektiv og skal bygge på kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett. Målene skal gjenspeiles i de enkelte virksomheters målsettinger og aktiviteter, i lederavtaler og i oppfølgingen av disse.

Ny kommuneplan ble behandlet i kommunestyrets møte 8. september 2015. Rådmannen har sammen med virksomhetslederne utarbeidet de viktigste 24 målsettingene for perioden 2016-19. Dette sammen med de konkrete løpende aktivitetene i kommuneplanen utgjør kommuneplanens handlingsdel. Økonomiplan 2016 – 2019, ble vedtatt av kommunestyret den 17.6.2015 (sak 043/15). Tabell 2 viser hvilke mål som er vedtatt for perioden:

Felles mål for hele kommunen
1. All ny ressursinnsats vurderes i forhold til det forebyggende perspektiv, og det arbeides systematisk for bedret folkehelse.
2. Res omdømme er opprettholdt og styrket. Tiltakene skaper identitet og entusiasme og bidra til at kommunen kan framstå som utviklingsorientert og attraktiv både for nye innbyggere, ny arbeidskraft og samarbeidspartnere. Innbyggerundersøkelser gjennomføres jevnlig.
3. Kommunen har en robust drift og skaper en god samfunnsutvikling ved å: <ul style="list-style-type: none"> a. levere god kvalitet innen planlegging, analyse og budsjettering. b. ha god kvalitet på saksproduksjonen. c. aktivt informere på mange plattformer d. ha kompetente medarbeidere med høy etisk bevissthet e. arbeide for at driftsbudsjettet har overskudd alle år på anslagsvis 1,75 % og har et tilstrekkelig bufferfond på ca 30 mill.kr.
4. Medarbeidertrivselen er høy, minst totalscore på 4,5 og over snittet til andre kommuner, målt i medarbeiderundersøkelse som gjennomføres annen hvert år. Resultatene, rådmannens oppfølging, overordnede mål og den enkelte virksomhetenes egne mål legges fram for administrasjonsutvalget i forbindelse med budsjettarbeidet i desember samme år.

5. Ny teknologi er tatt i bruk innenfor alle kommunens tjenesteområder for å: a. bedre brukeropplevelsen ved digital toveis dialog mot brukere og innbyggere uavhengig av åpningstider b. effektivisere administrasjonen ved automatiserte rutiner c. effektivisere produksjonen av de kommunale tjenestene ved effektiv informasjonsfangst og gjenbruk av registrerte data d. i direkte utforming og produksjon av tjenestene ved overvåking av ulike tekniske forhold, varslinger og velferdsteknologi. e. gi oppdatert informasjon om innholdet i kommunens tjenestetilbud
6. Nærværet blant kommunens ansatte er 94 %.
7. Det arbeides planmessig med utvikling av kompetanse på alle nivåer i organisasjonen.
8. Antall lærlingeplasser i den kommunale organisasjonen er høyere enn 1 pr. 1000 innbyggere.
9. Kommunale tjenestebiler bruker fornybar energi.
10. Re kommune har gode systemer for å ivareta krav til internkontroll og beredskap.
Spesielt for rådmann og stab
11. Staben leverer god kvalitet på driftsoppgaver innen service, arkiv, regnskap, lønn, skatteinnkreving og IKT.
12. Det er tilrettelagt godt for folkevalgtes arbeid ved en god sekretærfunksjon i utvalgene, og høy kvalitet på saksproduksjonen
Spesielt for Oppvekst og kultur:
13. Barn og unge får ut sitt beste læringspotensial i et ekstraordinært godt læringsmiljø. Dette vises i bl.a. forbedrede grunnskolepoeng, opprettholdelse eller forbedring av gode resultater på nasjonale prøver, elev og foreldreundersøkelsen
14. Antall barn med enkeltvedtak etter opplæringslovens § 5.1 er redusert ned til 5 % i løpet av perioden. Ressursinnsatsen settes inn på et så tidlig tidspunkt som mulig.
15. Re kommune har full barnehagedekning. Tilbudet er fleksibelt og barna får ut sitt beste læringspotensial i et ekstraordinært godt læringsmiljø. Dette vises i bl.a. foreldreundersøkelsen.
16. Re kommune har robuste barn og unge. Dersom de trenger hjelp, får de rett hjelp til rett tid.
17. I Re har vi et godt foreldresamarbeid fra barnets fødsel og gjennom barnehage og skole. Det innbefatter felles møteplasser og gode relasjoner.
18. Biblioteket er en viktig sosial og kulturell møteplass for alle, men spesielt for barn og unge.
Spesielt for helse og velferd:
19. Det er etablert et tverrfaglig boligtildelingsteam(kontor).
20. Det er utarbeidet en egen plan for bruk og utnyttelse av velferdsteknologi innen pleie og omsorgstjenestene.
21. Det er utarbeidet en plan med tiltak for å få unge mottakere av sosialhjelp over i arbeid.
22. Andelen deltidsstillinger i kommunens pleie og omsorgstjenester er redusert. Som hovedregel har ingen lavere enn 50 % stilling dersom de ikke ønsker det selv.
Spesielt for teknikk og næring
23. Gjennom strategisk næringsplan for 3K er det etablert gode møteplasser for samarbeid mellom kommune og næringslivet.
24. Energiforbruket i kommunale bygg er redusert med 10 % i løpet av planperioden.
25. Kommunale bygg i Re er godt vedlikeholdt.

Økonomi

Netto driftsresultat blir brukt som et mål på kommunens økonomiske handlefrihet. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har tidligere anbefalt at denne størrelsen over tid burde ligge på rundt 3 %. Som konsekvens av den regnskapstekniske endringen, der momskompensasjon fra investeringer fra og med 2014 ikke lenger skal inntektsføres i driftsregnskapet, men direkte i investeringsregnskapet, er det anbefalte nivået for kommunal sektor nå nedjustert til om lag 1,75 %.

Et mål på hvorvidt kommunen er i stand til å dekke sine løpende forpliktelser og samtidig avsette midler til fremtidige investeringer og vedlikehold er om kommunen har et positivt netto driftsresultat. Et netto driftsresultat tilsvarer resultat før bruk/avsetninger til fond eller andre interne finansieringstransaksjoner (inndecking, underskudd, avskrivninger med mer). Tabellen nedenfor viser netto driftsresultat for 2014 og 2015 samt budsjett for 2016.

Netto driftsresultat	Regnskap 2014	Regnskap 2015*	Budsjett 2016
I 1000 kroner	-2 976	1 972	1 190
I % av driftsinntekter	-0,48	0,3	

Tabell 3 – Netto driftsresultat – Re kommune

* Viser ureviderte tall Re kommune

Driftsregnskapet for regnskapsåret 2014 viser at kommunen hadde et regnskapsmessig overskudd på kr 0 på drift etter strykning av budsjetterte avsetninger på ca 3,4 mill.kr til disposisjonsfond (bufferfondet). Avsetningen var en vedtatt disponering av kommunens overskudd for 2013. For 2014 var det derfor ikke noe overskudd for kommunestyret å disponere. Investeringsregnskapet for 2014 ble avsluttet i balanse.

Kommunen hadde pr 31.12.14 et bufferfond, som er et fritt disposisjonsfond, og som kan benyttes til drift, på 20,2 mill. kr. I 2014 ble det i tråd med budsjett brukt 2,35 mill.kr av fondet til drift. Fondet ble styrket med kr 2.278.000,- med overskudd fra 2013 etter strykningen. For 2015 vedtok Re kommunestyre å bruke 8,6 mill.kr av fondet til drift, derav 1,6 mill.kr til innføring av eiendomsskatt fra 2016. Det ble forventet at bufferfondet skulle være på 11,6 mill.kr ved utgangen av året.

Tabellen nedenfor viser nettodrftsutgifter på programområdene for 2014, budsjett 2014, samt avvik fra budsjett i 2014.

Programområder tall i 1000 kr	Regnskap 2014	Budsjett 2014	Innsparing/ merforbruk 2014
Felles reserve/ pensjon	- 1 038	7 117	8 155 (innsparing)
Rådmann/stab	28 805	30 880	2 075 (innsparing)
Oppvekst/ kultur	219 916	217 482	2 434 (merforbruk)
Helse og velferd	154 135	144 080	10 055 (merforbruk)
Teknikk og næring	30 195	27 072	3 123 (merforbruk)
Annet- Kirkelig fellesråd	4 720	4 742	22 (merforbruk)
Sum ordinær drift	436 733	431 373	5 360 (merforbruk)

Tabell 4 – Regnskap og budsjett på programområdene 2014- Re kommune

Tabellen under viser avvik mellom regnskap og endret budsjett per virksomhet og for rammeområdene. Driftsregnskapet for ordinær drift i virksomhetene inkl. fellesområdet viser merforbruk iht. budsjett på ca 4,5 mill. kr. Men dersom fellesområdet med pensjon trekkes ut, har virksomhetene et forbruk på 12,6 mill. kr utover budsjett. Rådmann/stab, har innsparing ca 2,1 mill.kr eller ca 6,7 % av netto budsjettet. Oppvekst og kultur har et merforbruk på 2,4 mill.kr eller 1,1 %. Helse og velferd har et merforbruk på kr 9,2 mill. kr eller 5,8 %.

Rådmann skriver følgende i sin årsrapport for 2014 at kommunens utfordringer vedrørende økonomi:

Kommunen skal fylle mange roller. Den rollen som de fleste innbyggerne merker og er opptatt av er kommunens rolle som tjenesteleverandør. Vi har fortsatt utfordringer knyttet til at driftsutgiftene knyttet til tjenesteproduksjonen er for høye, jfr. merforbruk på 12,6 mill. kr. i 2014. Arbeidet med økonomiplan for 2016 – 19 vil vise hvor kraftig kost som må til for å nå målet om en bærekraftig økonomi. Selv om kommunestyret har vedtatt å innføre eiendomsskatt fra 2016, vil ikke dette løse utfordringene.

Revisjon vurderer derfor økonomistyring som et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon.

Lånegjeld

Nøkkeltall fast og flytende rente, bindingstid:

Låne type	Lånevolum 2014 Mill.kr	Andel	Rente novemb 14	Snittrente i 2014	Bindingstid snitt i år
Bundet rente	149,8	18 %	4,55 %	4,55 %	7
Flytende renter	664	82 %	1,90 %	2,10 %	0,34
Sum	813,8	100 %		2,55 %	1,6

Tabell 5: Re kommune- nøkkeltall, fast og flytende rente, bindingstid

I følge rådmann årsrapport for 2014 ligger kommunens lån på 1,6 års binding på rente, inkluderer byggelånet på 174 mill.kr. Eksklusivt byggelån er rentebindingen ca 2 år. Årets store låneopptak ble tatt opp 4.febr 2014 og gjelder lån vedrørende helsehuset på 174,2 mill.kr. Ordinært investeringslån er på 37,74 mill.kr.

Revisor ser av KOSTRA tall, se tabell under, at lånegjeld per innbygger er betydelig større enn sammenlignbare kommuner. I kommunens årsberetning for 2014 påpekes det at Re kommune er blant de 50 kommunene i landet med høyest lånegjeld pr. innbygger. Justert for midler til finansforvaltning, gjeld knyttet til VAR-området og gjeld med rentekompensasjon fra staten, utgjør gjeld som belaster driften 381 mill. kr.

Revisor ser derfor at kommunens finansforvaltning kan være et aktuelt prosjekt for forvaltningsrevisjon i kommende periode.

KOSTRA

Tabellen under viser ulike KOSTRA tall for Re kommune, sammenliknet med gruppesnittet og landsgjennomsnittet.

KOSTRA 2014	Re kommune	Snitt Kostra-gruppe 8	Snitt Vestfold	Landsgj.-snitt*
Frie inntekter per innbygger	Kr 47 997	Kr 46 768	Kr 46 582	Kr 48 610
Netto lånegjeld per innbygger	Kr 71 217	Kr 59 387	Kr 45 560	Kr 58 160
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter	3,6 %	5,5 %	7,4 %	6,4%
Akkumulert regnskapsmessig merforbruk i prosent av brutto driftsinntekter	--	0,3 %	0,5 %	0,6 %
Netto driftsutgifter til barnehage per innbygger 1-5 år	Kr 122 154	Kr 122 776	Kr 126 643	Kr 128 633
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	Kr 97 245	Kr 97 664	Kr 92 806	Kr 100 946
Netto driftsutgifter til kommunehelse pr. innbygger	Kr 1 829	Kr 2 174	Kr 1 935	Kr 2 317
Netto driftsutgifter til pleie- og omsorg pr. innbygger	Kr 15 257	Kr 14 124	Kr 16 004	Kr 16 386
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	Kr 2 943	Kr 2 791	Kr 3 332	Kr 3 138
Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år	Kr 12 744	Kr 7 742	Kr 8 229	Kr 7 978
Netto driftsutgifter til administrasjon og styring, pr. innbygger	Kr 3 791	Kr 3 799	Kr 3 614	Kr 4 258

Tabell 6 – KOSTRA

SSB: Utvalgte nøkkeltall, kommuner – nivå 1 og 2. Reviderte tall 26.06.2015 * Landsgjennomsnitt uten Oslo

Netto driftsutgifter viser hvor mye av kommunens frie inntekter som brukes på områdene. Dette sier noe om hvordan området er prioritert. Tabellen viser at Re kommune har langt høyere netto lånegjeld per innbygger enn de øvrige kategoriene i tabellen, i tillegg til høyere netto driftsutgifter til barnevern per innbygger.

Endringer i inntekter for Re kommune: nytt inntektssystem og bortfall av inndelingstilskudd

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet har sendt ut på høring et nytt forslag til inntektssystem for kommunene, med høringsfrist 1. mars 2016. Forslaget som er sendt ut gir ikke et entydig svar på konsekvenser for den enkelte kommune. Dette vil først være klart i kommuneproposisjonen for 2017 og forslaget til nytt inntektssystem vil gjelde fra året 2017. Endringer i inntektssystemet kan gi betydelige økonomiske tap for Re.

Re kommune har mottatt et inndelingstilskudd med utgangspunkt i sammenslåingen mellom Våle og Ramnes i 2002. Re beholder tilskudd for to kommuner i 15 år etter sammenslåingen. Inndelingstilskuddet beholdes i 15 år før nedtrapping foretas over fem år. Det betyr at Re kommune beholder inndelingstilskuddet på ca 8,5 mill. kr prisjustert frem til og med 2016. Deretter trappes det ned fra 2017 til 2021 med 20 % eller ca 1,6 mill. kr hvert år.

Statistikk sykefravær

Tabellen under viser sykefravær i kommunen i 2014 og 2015 (til og med 3. kvartal).

Virksomhet	Antall ansatte	Antall årsverk	Fravær 2014	2015		
				1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal
Stabstjenester inkl. rådmann	38	34,4	7,0 %	3,2 %	3,4 %	2,5 %
Ramnes skole	35	28,3	7,4 %	8,2 %	10,9 %	12,3 %
Kirkevoll skole(inkl.veil.funksjonsh.)	73	57,6	6,9 %	8,3 %	11,5 %	8,4 %
Solerød oppvekstsenter	28	26	10,3 %	4,0 %	3,4 %	3,3 %
Røråstoppen skole	31	28	5,3 %	7,9 %	4,3 %	7,9 %
Revetal ungdomsskole	56	46,3	10,7 %	11,9 %	6,7 %	3,5 %
PPT	14	13,1	14,9 %	7,4 %	0,8 %	1,2 %
Barnehage Sør	52	39,1	13,1 %	13,7 %	13,9 %	10,7 %
Barnehage Nord	52	46,1	15,3 %	9,3 %	9,8 %	12,8 %
Kultur	16	9,4	7,8 %	3,7 %	0,6 %	0,4 %
Barn og unge	32	25	11,2 %	14,7 %	11,6 %	9,9 %
NAV kommunalt ansatte	14	12,7	16,2 %	14,8 %	12,1 %	14,4 %
Helse og Omsorg (tidl. PLO)	175	107,9	8,6 %	9,5 %	8,4 %	10,8 %
Psykisk helse og miljøarbeid (tidl. PLO)	80	62,1	11,0 %	14,3 %	8,6 %	4,0 %
Teknikk- og næringstjenester	59	49,7	5,7 %	7,4 %	11,3 %	14,8 %
Samlet Re kommune	755	585,7	9,5 %	9,6 %	8,6 %	8,6 %

Tabell 7 – Statistikk sykefravær

Tabellen over viser kommunens sykefravær som i snitt ligger på 9,5 %. I kommunens årsrapport for 2014 står det beskrevet kommunens mål for nærver av kommunens ansatte på 94 %. Nærværet var 90,5 % i 2014 og ligger 3,5 % under målet.

Revisor vurderer derfor sykefravær som et aktuelt området for forvaltningsrevisjon.

Medarbeiderundersøkelse

Kommunen har som mål å gjennomføre medarbeiderundersøkelse 2. hvert år.

Tabellen under viser utviklingen fra 2005 til 2014.

År	Gjennomsnitt Re kommune							Gjennomsnitt landet						
	2005	2006	2007	2008	2010	2012	2014	2005	2006	2007	2008	2010	2012	2014
Svarprosent	54	60	82	78	79	80	80							
Organisering av arbeidet	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5	4,5	4,4	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,5	4,6
Innhold i jobben	4,6	4,6	4,7	4,8	4,9	5	4,9	4,5	4,5	4,6	4,9	4,9	5	5
Fysiske arbeidsforhold	4,1	4	4	4,1	4,1	4	3,9	4,1	4	4,1	4,1	4,1	4,2	4,2
Samarbeid og trivsel med kollegene	4,9	4,9	5	5	5	5,1	5,1	4,9	4,9	4,9	5	5	5,1	5,1
Mobbing, diskriminering og varsling				4,6	4,8	5	5				4,7	4,8	5	5,1
Nærmeste leder	4,4	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6	4,6	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,7
Medarbeidersamtale				4,7	4,8	4,9	4,7				4,6	4,7	4,8	4,8
Overordnet ledelse	4	4,2	4,1	4	4	3,9	3,9	3,4	3,5	3,6	3,8	3,8	3,9	4
Faglig og personlig utvikling	4,1	4,2	4,2	4,1	4,3	4,1	4,3	4	4	4,1	4,2	4,2	4,3	4,5
Systemer for lønns- og arbeidstids-ordninger	4	3,9	3,9	3,9	4	4	4,1	3,8	3,7	3,8	3,7	3,9	4	4,1
Stolthet over egen arbeidsplass	4,7	4,7	4,8	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,6	4,7	4,8	4,8
Helhetsvurdering	4,7	4,7	4,8	4,6	4,6	4,5	4,5	4,8	4,7	4,7	4,5	4,5	4,6	4,6
Snitt totalt:	4,4	4,4	4,5	4,4	4,5	4,5	4,5	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,6	4,6
Virksomhetsleder			4,1	4,3	4,4	4,1	4,4							

Tabell 8 – Medarbeiderundersøkelse

I kommunens årsrapport for 2014 kan vi lese at kommunen gjennomførte en medarbeiderundersøkelse høsten 2014 med en svarprosent på 80%. Rådmannen hadde satt høyere mål på deltakelse, 85 %, og på faglig utvikling og stolthet over arbeidsplassen. Målene for undersøkelsen ble kun nådd på snitt samlet på 4,5. Likevel ligger Re kommune nær snittet av de øvrige kommuner. Rådmannen har gjennomgått og drøftet resultatene av undersøkelsen med den enkelte virksomhetsleder. Etter egne rutiner for etterarbeid er resultatene drøftet på avdelings og ledermøter og alle oppfordret til å komme med forbedringstiltak. Dette er benyttet til å sette opp nye mål for arbeidsmiljøet lokalt.

Innbyggerundersøkelse

I Re kommune er det ikke gjennomført en generell innbyggerundersøkelse som omhandler tjenesteområdene i kommunen. Administrasjonen oppgir at det benyttes flere undersøkelser i den enkelte sektor eller virksomhet.

2.3 Risikovurdering

2.3.1 Om risikovurdering

Kommunene har en rekke lovpålagte krav og tjenester, samt egne planer og vedtak som skal ivaretas. Kommunal virksomhet har naturlig mange risikoer knyttet til seg. I punkt 2.4 til 2.7 har vi trukket ut de områder vi mener er mest sentrale for Re kommune og beskrevet de sentrale krav og kommunens situasjon/håndtering av disse.

Kommunesammenslåing for kommunene Hof og Holmestrand, medvirkning fra 1.1.2018, vil også kunne påvirke Re kommune. Kommunen har inngått

vertskommunesamarbeid med disse kommunene på en rekke områder, og ny kommune fra 2018 vil nødvendigvis innebære endring i organisering, prioriteringer og økonomiske rammer også for Re kommune. Kommunestyret i Re har den 07.03.16 gjennomført et politisk verksted for å drøfte kommunereformen og fremtidsbilde for Re kommune.

2.4 Lokaldemokrati, tillit og etisk standard

2.4.1 Åpenhet og innsyn

Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati. Offentlighetsloven og kommunelovens regler om møteoffentlighet skal legge til rette for at kommunens virksomhet er åpen og gjennomsiktig. På den måten styrkes informasjons- og ytringsfrihet, den demokratiske deltakelse, rettssikkerheten for den enkelte og allmenhetens kontroll. Re kommune gjennomfører folkevalgtopplæring i etterkant av hvert valg, hvor blant annet habilitet og etikk har vært tema.

Re kommune har postlister på nettet. Møtene i hovedutvalgene, formannskapet og kommunestyret blir også direkte overført på nettet. Det har ikke tidligere vært gjennomført forvaltningsrevisjon på hvorvidt Re kommune etterlever offentlighetsprinsippet som skal gjelde hele forvaltningen. Revisor vurderer at åpenhet og innsyn er sentralt, da mange interessegrupper har behov for løpende og tilgjengelig informasjon fra kommunen på ulike saker.

2.4.2 Saksforberedelse og gjennomføring av kommunestyrets vedtak

Rådmannen har ansvar for at saker til folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir gjennomført.

Revisjonen gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjektet "*Administrasjonens saksutredning, oppfølging av vedtak og tilbakemelding til politiske organ i Re kommune*", i 2013. Revisjonen vurderte hvorvidt administrasjonens saksutredning, oppfølging av vedtak og tilbakemelding til politiske organ var tilfredsstillende og i tråd med aktuelt lovverk. Revisjonen gjennomførte kontroll av et utvalg kommunestyresaker framlagt for behandling i 2011 og til og med andre kvartal 2013. I all hovedsak konkluderte revisor med at sakene var forsvarlig utredet, at de var lagt frem på en klar og tydelig måte, at innstillingene til vedtak var klart formulert, og at det var etablert et tilfredsstillende system for årlig tilbakemelding/rapportering på politiske vedtak tilbake til kommunestyret.

2.4.3 Budsjettering og rapportering

Budsjett og økonomiplan er rådmannens viktigste arbeidsdokument. Rådmannen legger fram et forslag til budsjett og budsjettforslaget blir behandlet i flere runder av hovedutvalgene, formannskapet og kommunestyret. Budsjett 2016 og Økonomiplan 2016-2019 ble vedtatt av kommunestyret den 17.06. 2015.

Kommunen har over flere år erfart at flere virksomheter avlegger regnskap med merforbruk i forhold til vedtatte budsjetter. Vestfold kommunerevisjon gjennomførte i 2014 prosjektet "Budsjett- og økonomistyring med fokus på offentlige anskaffelser". Revisors hovedinntrykk er at Re kommune har tilrettelagt gode rutiner for budsjettprosessen, gjennom et godt fundament i økonomireglementet. Revisjonen vurderte også at Re kommune i hovedsak har tilrettelagt budsjettprosessen i tråd med Coso-modellens tankegang om risikostyring.

Vestfold kommunerevisjon har vurdert at Re kommune har god oversikt over kommunens utfordringer og risikoområder, men at kommunen har hatt merforbruk innenfor tre områder over tid; pleie- og omsorg, barnevern og teknisk. Kommunestyret vedtok i sak 43/15 at de forventet en tett oppfølging av kommunens økonomi og at det skal rapporteres månedlig til formannskapet. Med dette har rådmannen fått et politisk oppdrag om å sikre en strengere budsjettkontroll og sørge for betydelig mindre avvik fra budsjett fremover. Det er en målsetting om at budsjettstyringen skal utdypes og formaliseres for virksomheter som har hatt eller varsler store avvik i forhold til budsjett. Det er rådmannen som skal vurdere hvilke virksomheter som skal underlegges en mer detaljert og utvidet rapportering, og for 2016 gjelder dette Kirkevoll skole, barn og unge, helse og omsorg, psykisk helse, miljøarbeid og teknikk og næring.

2.5 Virksomhetsstyring og betryggende kontroll

2.5.1 Internkontroll

Kommuneloven § 23 nr. 2 stiller et generelt krav om at rådmannen skal ha betryggende kontroll med kommunens virksomhet. Ifølge lovforarbeidene innebærer dette et generelt krav om at kommunen skal ha internkontroll. I tillegg er det krav om internkontroll på en rekke særlovsområder, både sektorovergripende og for de ulike tjenesteområdene i kommunen, f.eks. arbeidsmiljøloven, personopplysningsloven, opplæringsloven, barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven.

Det er utført ulike undersøkelser knyttet til internkontroll i kommuner. Resultatene viser at internkontrollen ofte er lite formalisert og dokumentert gjennom utfyllende og oppdaterte dokumenter. Det vil alltid være risiko for at det ikke er etablert tilstrekkelig internkontroll eller manglende etterlevelse.



Figur 2 – Internkontroll i kommunen

Økonomisk internkontroll

Vestfold kommunerevisjon har gjennom regnskapsrevisjon undersøkt internkontroll på overordnet nivå. Høsten 2015 konkluderte regnskapsrevisjonen på at det var avdekket svakheter ved kommunens saksbehandling for låneopptak. Les mer om dette i avsnittet under vedrørende finansforvaltning. Utover dette forholdet er det ikke avdekket svakheter ved den økonomiske internkontroll på overordnet nivå for Re kommune.

Generell internkontroll

I kommunens årsrapport er rådmannen pliktig til å vurdere kommunens internkontroll, og i årsrapporten for 2014 påpekes følgende for Re kommune:

*Internkontroll er etablert tilknyttet alle områder kommunen har ansvar for. Rådmannen har det **overordnede ansvaret** for betryggende internkontroll. Kommunalsjefer og virksomhetsledere har ansvar for at det utarbeides betryggende internkontroll innenfor sine respektive områder.*

Internkontroll har fokus i Re kommune via et omfattende sett av virkemidler. Summen av disse virkemidlene er kommunens internkontrollsystem.

Internkontrollsystemet og dets omfattende virkemidler kan beskrives slik:

- **Intranettet er et samlet dokumentarkiv med rutiner, retningslinjer og prosedyrer for de enkelte sektorer vedr. personalforhold og kvalitet på tjenester med mer.**

De fleste kommuner er oppmerksomme på internkontroll, men i mange kommuner utøves den utenfor en helhetlig struktur. Dermed blir internkontrollen fragmentert, og vil i mindre grad fungere som et verktøy for ledelse og styring. En systematisk tilnærming kan gjøre internkontrollen mer relevant og meningsfull, og bidra til forebygging og forbedring. I Re kommune har virksomhetene fått oppdrag å fremme innsparingsforslag stigende til 15 mill. kr. i løpet av 2016-19. Arbeidet har fått navnet "Operasjon bærekraft 2019.", jmfør kommunens økonomiplan for perioden. På tross av innsparinger i kommunen vektlegger rådmannen at det er behov for stillingsressurs for å arbeide mer systematisk med internkontroll og beredskap i kommunen. Etter rådmannens vurderinger i årsberetningen for 2014 (s. 5):

"Året 2014 har også vist gjennom noen forvaltningsrevisjonsrapporter at vi har utfordringer knyttet til en del administrative støttefunksjoner og systemoppgaver. Dette gjelder internkontroll, innkjøp og beredskap. Dersom dette skal løses på kort sikt er det behov for å avsette mer ressurser til denne type arbeid. På lengre sikt kan dette være oppgaver som vil få sin løsning i en større enhet, evt. via et interkommunalt samarbeid."

I økonomiplanen 2016-19 (s 6-7) er disse aspektene også trukket frem:

"Uten dedikerte ressurser i form av en stillingsressurs vil det ikke være mulig å løfte opp kvaliteten til et nivå på disse oppgavene på en måte som tilfredsstiller forvaltningsrevisjonsrapportene og debattene i kommunestyret om disse temaene den siste tiden".⁶

Revisor mener derfor at internkontroll kan være et aktuelt området for forvaltningsrevisjon.

Finansforvaltningen

Av KOSTRA tall kan en se at lånegjeld per innbygger i Re kommune er betydelig større enn sammenlignbare kommuner. I kommunens årsberetning for 2014 påpekes det at

6 ØKONOMIPLAN 2016 – 2019; s 6-7

Re kommune er blant de 50 kommunene i landet med høyest lånegjeld pr. innbygger. Justert for midler til finansforvaltning, gjeld knyttet til VAR-området og gjeld med rentekompensasjon fra staten, utgjør gjeld som belaster driften 381 mill. kr.

Gjennom regnskapsrevisjon for Re kommune høsten 2015 har Vestfold kommunerevisjon avdekket avvik mellom kommunens låneopptak og vedtatt låneopptak. I kommunestyre sak 33/15 er det vedtatt MNOK 32,2 i låneopptak, mens kommunens låneopptak for 2015 er MNOK 49,3. Revisor vil imidlertid presisere at det ikke er funnet tilsvarende avvik for bruk av lån, som er innenfor vedtatt bruk av lån i budsjett 2015 (foreløpig regnskapstall).

De obligatoriske oversiktene i årsbudsjettet viser bruk av lån og ikke selve låneopptaket. Ved vedtak om årets budsjett har kommunestyret bestemt hvor mye som skal brukes av lånemidler i året, men dette behøver ikke nødvendigvis innebære nye låneopptak. Kommunen kan allerede ha ubrukte lånemidler som kan benyttes til finansiering av investeringene. Låneopptak må derfor formelt vedtas i et eget kommunestyrevedtak, eller spesifiseres særskilt i budsjettvedtaket, jf veileder punkt 8.2 "Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet fra Kommunal- og Regionaldepartementet." Revisjonen har dermed med utgangspunkt i gjennomført regnskapsrevisjon anbefalt at kommunen for fremtiden sikrer bedre rutiner for låneopptak.

Revisor ser derfor at kommunens finansforvaltningen kan være et aktuelt prosjekt for forvaltningsrevisjon i kommende periode.

2.5.2 Etikk og varsling

Et av formålene med kommuneloven er å legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Etikk er en integrert del av all arbeidslivs praksis. Etikk er de verdiprioriteringer som ligger til grunn for enhver beslutning eller handling. KS og Transparency International Norge (TI) anbefaler at kommuner har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, og at retningslinjene bør være behandlet av kommunestyret. KS og TI anbefaler at de etiske retningslinjene også blir gjort gjeldende for kommunale foretak.

Området etikk blir omtalt i økonomiplanen for 2016-19, hvor det fremkommer at på kommunens intranett forefinnes følgende rutiner:

1. Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, med praktisk fremgangsmåte.
2. Rutine for håndtering av mobbing
3. Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte

Kommunestyret vedtok 5. februar 2008, sak 003/08, *Rutiner for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen i Re kommune*. Rutinen vektlegger at kritikkverdige forhold er brudd på lovregler, brudd på interne regler eller brudd på etiske normer. Kommunen oppgir at de har hatt to saker som kan defineres som varslingsaker. Disse er ikke varslet til varslingssekretariatet:

- Desember 2012 – varsel gikk til områdeleder samtidig som den gikk til Reavisa
- Juni 2015 – varsel ble sent i "linjen"

Revisor vurderer derfor at etikk og varsling kan være et aktuelt prosjekt for forvaltningsrevisjon.

2.5.3 Arkiv og dokumentasjon

Kommuner og offentlige organer har ansvar for å dokumentere sin egen aktivitet både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. I tillegg har arkivene en samfunnsmessig betydning for demokratisk aktivitet, forskning og kulturell virksomhet. En velfungerende postjournal og arkivordning er grunnleggende forutsetninger for å ivareta dette.

Riksarkivaren antar at kommunereformen vil få store konsekvenser for kommunens dokumentasjon, og påpeker viktigheten av å være godt forberedt og tidlig ute med planleggingen. Det vil bli utarbeidet en veiledning i hvordan kommunen kan forberede seg ved en kommunesammenslåing. Veiledningen skal være ferdig i mai 2016.

Revisors generelle vurdering er at journalføring og arkivering er utfordrende tema i dagens samfunn med mange kommunikasjonskanaler. Hva som journalføres i kommunen er sentralt. I Re kommune er rutinen at aktuelle dokumenter skal føres i web-sak. I tidligere forvaltningsrevisjonsprosjekter om offentlige anskaffelser har revisjonen påpekt at Re kommune bør sørge for et system for arkivering av protokoll og øvrig anskaffelsesdokumentasjon.

Re kommune er medeier i selskapet IKA Kongsberg, som er et interkommunalt selskap. Selskapets fulle navn er Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS. IKA Kongsbergs hovedoppgave er å legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser, samt å bevare og formidle deponerte arkiver som har rettslig, forvaltningsmessig og kulturell verdi.

2.5.4 Informasjonssikkerhet

Informasjonssikkerhet omfatter alle tiltak som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet til informasjon og IKT-systemer, det vil si alt som sørger for å gi korrekt informasjon til de rette menneskene til rett tid. Alle offentlige virksomheter er etter § 15 i e-forvaltningsforskriften pålagt å ha internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet.

Personopplysningsloven med forskrifter stiller krav om tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ved behandling av personopplysninger. Det kreves dokumentert internkontroll. Styringsystemet som den enkelte virksomhet må etablere for å oppnå tilfredsstillende informasjonssikkerhet, må blant annet fastsette overordnede sikkerhetsmål, akseptabelt risikonivå og fordele ansvar og oppgaver i sikkerhetsarbeidet. Kommunen må skaffe en komplett oversikt over alle personopplysninger som behandles innenfor de ulike tjenesteområdene, vurdere risiko og opprette rutiner og et aktivt system for avvikshåndtering. Risiko er tap av data, informasjon på avveie, tap av tillit og omdømme, samt bøtelegging. Dette temaområdet har ikke tidligere vært revidert i kommunen.

I henhold til Datatilsynets nettsider kan virksomheter som behandler store mengder personopplysninger og opplever spørsmål fra kunder, publikum eller ansatte, enten henvende seg til Datatilsynet for å få hjelp eller opprette en egen ressursperson som kan besvare disse spørsmålene. Å opprette et personvernombud er i henhold til Datatilsynet en effektiv måte for en organisasjon å få økt fokus på disse områdene. Re kommune har ikke opprettet et eget personvernombud.

Revisor vurderer dett området til å være aktuelt for forvaltningsrevisjon.

2.5.5 Anskaffelser

Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for nesten 400 milliarder kroner årlig. Regelverket om offentlige anskaffelser skal bidra til at pengene utnyttes best mulig og at innkjøpene bidrar til et konkurransedyktig næringsliv. Reglene har også som formål å bidra til en bærekraftig utvikling, og skal motvirke sosial dumping og korrupsjon. Sosial dumping skjer både ved brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler og når lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave, sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener. I anskaffelsessammenheng kan kommunen arbeide mot sosial dumping bl.a. ved å stille og følge opp krav om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter.

Nye og forenklete regler om offentlige anskaffelser ventes å gjelde fra våren 2016. De nye reglene vil gi kommunene både økt handlingsrom og nye plikter. Reglene skal bl.a. gi oppdragsgiver incentiver og plikter knyttet til miljøhensyn og bekjempelse av barnearbeid og sosial dumping, og bedre konkurransevilkårene for små og mellomstore bedrifter. Det foreslås at KOFA igjen skal kunne ilegge gebyr for ulovlige direkteanskaffelser.

Vestfold kommunerevisjon gjennomførte i 2014 prosjektet "Budsjett- og økonomistyring med fokus på offentlige anskaffelser". I alt kom revisor med seks anbefalinger knyttet til kommunens videre oppfølging av offentlige anskaffelser. Rådmannens ledergruppe vedtok *Retningslinjer for innkjøp og anskaffelser i Re kommune* den 14. april 2015.

2.6 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet

Kommunene forvalter en stor del av fellesskapets midler. Det meste av disse midlene blir brukt til å produsere de tjenestene som innbyggerne trenger. Tjenestene skal ha det omfang og den kvalitet som loven krever, og myndighet skal forvaltes slik som lovverket forutsetter.

2.6.1 Oppvekst

Rammeområdet "Oppvekst og kultur" er organisert på følgende måte i Re kommune:



Barnehage

Som eier og myndighetsutøver har kommunen mange oppgaver på barnehageområdet. Kommunen skal blant annet sørge for plass til alle barn med rett til barnehageplass, godkjenne barnehager, yte tilskudd til private barnehager, samordne opptak, drive veiledning og føre tilsyn. Foreldrebetalingen endres i løpet av 2015. Den generelle maksimalprisen øker, og samtidig innføres enkelte moderasjoner. Alle familier med flere barn får søskenmoderasjon. For familier/hushold med lav inntekt, innføres det lavere makspris for alle barn, og gratis kjernetid fra 3 år og for dem med utsatt skolestart.

Nasjonale myndigheter øker innsatsen for kompetanseheving i barnehagene. Kompetansehevingen er rettet mot alle ansatte og ledere i barnehagene. Staten bidrar med midler, samtidig som det legges vekt på barnehageeiers særskilte ansvar for å heve kvaliteten, oppfylle pedagognormen og øke antall ansatte med aktuell og nødvendig kompetanse.

Risiko revisjonen ser knyttet til barnehage er beregning av tilskudd til private barnehager, opprettholdelse av tilbudet til alle med lovbestemt rett som følge av nye retningslinjer, samt redusert brukerbetaling som følge av nye makspriser. Området er derfor aktuelt for gjennomføring av en eventuell forvaltningsrevisjon.

Skole

Kommunen skal ha et system som gjør det mulig å vurdere om kommunen ivaretar sine forpliktelser, jf. opplæringsloven § 13-10.

Kommunen skal sikre at elevene har et godt fysisk og psykososialt miljø på skolen, jf. opplæringsloven § 9a-1. Antall barn og unge som rapporterer om krenkelser og mobbing i de årlige elevundersøkelsene endrer seg lite fra år til år. Opplæringsloven stiller klare krav om handleplikt og prosedyre i slike saker. Fra mars 2015 er opplæringsloven endret, slik at elever som mobber andre kan flyttes til en annen skole. Dette er en potensielt inngripende bestemmelse for enkeltelever, og forutsetter gode saksbehandlingsrutiner for å minimere risikoen for utrednings- og vedtaksfeil.

Kommunen skal sørge for at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev, jf. opplæringsloven § 1-3. Dette stiller store krav til planlegging og organisering. Det er risiko for undervisningen ikke blir tilstrekkelig differensiert og tilpasset den enkelte, og dermed ikke treffer hele elevgruppen.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1.

I henhold til kommunens årsberetning for 2014 var dette år da det var stort fokus på skolene i Re. Skolefaglig ansvarlig fungerte som rådmann de fem første månedene av året. Økonomiplan og budsjett ble behandlet samtidig høsten 2014, og rådmannen foreslo en endring av skolestrukturen på barnetrinnet ved å legge ned både Ramnes og Solerød skole. Utredning og beregninger var gjort i arbeidet med "Framtidas Re skole" i 2012 og 2013. Dette var et forslag som har skapt stort engasjement i foreldregruppa. Da økonomiplanen ble behandlet ble det vedtatt å opprettholde dagens skolestruktur. Den årlige tilstandsrapporten inngår som en del av det ordinære plan-, budsjett- og rapporteringsarbeidet hos skoleeieren og har kvalitetsutvikling som siktemål. I forbindelse med tilstandsrapport for grunnskolen i Re 2014-15, har rådmannen valgt å løfte frem to hovedutfordringer for skolen:

1. Arbeidet mot mobbing
2. Arbeidet med å forbedre grunnskolepoengene

SFO

Kommunen skal tilby SFO til alle som ønsker det. Ordningene skal ha vedtekter om eierforhold, opptakskriterier, oppholdstid, bemanning og foreldrebetaling, jf. opplæringsloven § 13-7. Videre skal elever i SFO sikres et godt fysisk og psykososialt miljø, jf. § 9a. Utover dette, har kommunen få konkrete forpliktelser knyttet til SFO. Holmestrand kommune har tilstrekkelig kapasitet innenfor SFO.

SFO kan finansieres med foreldrebetaling, jf. § 13-7. Generelt er det en risiko for at kommunen ikke har et tilfredsstillende beregningsgrunnlag som dokumenterer hvordan den utregner foreldrebetalingen, herunder påviser hvorvidt den overstiger eller ikke oversiger kommunens utgifter til ordningen.

I årsberetningen for 2014 fremheves det at Re kommune driver rimelige skolefritidsordninger. En gjennomgang i KOSTRA viser at Re kommune ligger under Vestfoldgjennomsnittet i kostnad pr. bruker som er kr. 26 668,- mot kr. 21 685,- i Re. Det var kr. 20 184,- i 2013. I kommunegruppe 10 var utgiften kr. 24 038,-. Bruken av

SFO er større enn i gruppe 10, Vestfold og landet. 69,5 % av barn i aldersgruppen 6-9 år går i SFO i Re kommune, mot 65,8 % i Vestfold og 55,7 % i gr.10 og 60,9 % i landet.

Barnevern

De senere årene har det på landsbasis vært en økning i antall bekymringsmeldinger til barneverntjenesten, og en økning i antall barn og unge som mottar tiltak – særlig tiltak utenfor hjemmet. Barneverntjenesten skal ivareta en sårbar målgruppe som ikke alltid kan ivareta egne behov og ønsker. Det er derfor særlig viktig at barneverntjenesten har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å fatte riktige vedtak og følge dem opp systematisk over tid.

Fra og med 1. juli 2014 inngikk Hof kommune en vertskommuneavtale med Re kommune om barneverntjenesten. Alle henvendelser om barneverntjenester skal fra og med denne dato skje til Re kommune v/barneverntjenesten. Tiltak i hjemmet og tiltak utenfor hjemmet dekkes i sin helhet av de respektive kommunene. 2014 var et krevende år for virksomheten med et uvanlig høyt sykefravær, spesielt i barneverntjenesten, samtidig som Hof ble innlemmet i tjenesten.

Kommunen har fremdeles et høyt antall barn med tiltak fra barnevernet sammenlignet med landet og Vestfold. I 2014 var det 5,7 % i mot 4,7 for landet. Tallet har gått betraktelig ned fra 2011 da det var 7 %. Kostnaden til barnevern i forhold til innbyggere 0-17 år bare fortsetter å øke. Kr. 12 744,- for Re mot kr. 10 836,- i 2013. Det var kr. 8244,- for Vestfold, kr. 7 774,- for gr. 10. og kr. 7 979,- for landet. Ser en på utgiftene pr barn i tiltak utenfor familien, ligger Re meget høyt med kr. 382 137,- pr. barn. Det er noen tiltak som koster veldig mye fordi de er i forsterkede. Antall saker med behandlingstid utover 3 måneder har gått ned fra 34,2 i 2013 til 13 % i 2014. Det er positivt selv om det er langt høyere enn gjennomsnittet i Vestfold som er 7 %.

Re og Hof kommune har mange barn under omsorg på ulike paragrafer. De siste årene har antall barn under omsorg eller institusjon/ettervern vært på mellom 40 og 45 barn til en hver tid. Stadige endringer i Bufetat og forhold rundt fordeling av ansvar for finansiering av tiltak mellom kommunen og staten skaper utfordringer, blant annet i saker hvor det er sammensatt problematikk og behov for ekstra tjenester slik som rundt funksjonshemmede barnevernensbarn. Barneverntjenesten opplever også i større grad at Fylkesnemnda pålegger sakkyndige utredninger som blir en stor tilleggskostnad. Det har også vært en økning av akutt plasseringer i forbindelse med vold i nære relasjoner.

Re kommune har i 2015 deltatt i et landsomfattende tilsyn på barnevern. Re kommune har gjennomført egenvurdering basert på en ny modell, egenvurdering i henhold til de retningslinjer fylkesmannen har gitt. Egenvurderingen er gjennomført ved å hente ut et tilfeldig utvalg av saker fra perioden 2014 til mars 2015, fordelt forholdsmessig mellom Re og Hof. Fylkesmannen avdekket to avvik, og etter kommunens redegjørelse for oppfølging av disse har fylkesmannen vurdert at det ikke er behov for videre oppfølging fra deres side.

I 2015 gjennomførte Vestfold kommunerevisjon forvaltningsrevisjonsprosjektet *Gjennomgang av barnverntjenesten – forebyggende arbeid, kvalitet og ressursbruk*. Prosjektet resulterte i tre anbefalinger fra revisjonen knyttet til barnevernets samarbeid med andre aktører om forebyggende arbeid, saksbehandling og oppfølging av avtaler om forsterkningstiltak. Rådmannen har i sitt hørings svar til rapporten redegjort for kommunens videre oppfølging av rapporten.

2.6.2 Velferd

Sosiale tjenester- NAV

Kommunen har et ansvar for å tilby tjenester som skal bidra til sosial trygghet og bedre levekår for økonomisk vanskeligstilte. På landsbasis har utbetalingene til sosialhjelp økt de siste årene. SSB melder om at det i 2014 var det høyeste antallet sosialhjelpsmottakere på 10 år. Hele 2015 har vist økt forbruk av økonomisk sosialhjelp i forhold til foregående år.

I Re kommune er NAV organisert under rammeområdet "Helse og sosial", og består av to avdelinger/områder:

- Sosialtjenesten
- Flyktning- og innvandrerkontor

Kommunen har et ansvar for å tilby tjenester som skal bidra til sosial trygghet og bedre levekår for økonomisk vanskeligstilte. På landsbasis har utbetalingene til sosialhjelp økt de siste årene. SSB melder om at det i 2014 var det høyeste antallet sosialhjelpsmottakere på 10 år.

Sosialavdelingen i Re kommune har hatt spesielt fokus på aldersgruppen 18 til 24 år, hvor det var 70 personer som mottok økonomisk stønad i 2014 (66 personer i 2013). Denne gruppen er prioritert gruppe i sosialavdelingen og får bistand i form av tett, individuell oppfølging, jevnlig samtaler, bistand til jobbsøking, arbeidstrening, praksisplass, boveiledning mv. Klientmassen kjennetegnes ved sammensatte

problemstillinger. Mange trenger bistand fra flere etater over lang tid. Spesielle utfordringer har avdelingen i forhold til unge, rusavhengige med psykiske lidelser som ikke har evne til å bo. Denne gruppen trenger mye og tett oppfølging og det kan være vanskelig å få i gang aktivitet.

De kommunale sosialhjelpssatsene følger de statlige retningslinjer og ble senest økt i mai 2014. Antall sosialhjelpsmottakere var 243 personer (218 personer i 2013). Antallet har vært ganske stabilt i perioden 2010-2013, men hadde en stor økning i 2014. Hovedtyngden av sosialhjelpsmottakere er mellom 25 og 44 år. Kvalifiseringsprogrammet har gitt tilbud til gjennomsnittelig to personer hver måned i 2014. Måltallet for Re var 10 personer. Deltakerne har vært i aktivitet i AB Scala på ASVO eller hatt praksisplass i bedrift, noen har i tillegg gått til annen behandling. Flere av deltakerne har i tillegg fått oppfølging/veiledning i forhold økonomi/gjeld. Kriteriene for deltakelse i KVP programmet har vært tett opptil kriterier for arbeidsavklaringspenger(AAP), og det anses som årsaken til få deltakere på kvalifiseringsprogrammet.

Kommunens ansvarsområder i forhold til flyktninger

I forbindelse kommunenes rolle i forhold til flyktninger har kommunen ansvaret for et bredt spekter av oppgaver knyttet til bosetting/integrering, helse, skole, barneverntjenester, samt å få innvandrere i arbeid. Kommunens oppgaver kan skisseres i forhold til følgende ansvarsområder:

- **Bosetting og integrering**
 - Bosetting og integrering av flyktninger skal være en ordinær kommunal oppgave som skal forefinnes i kommunens planverk og budsjetter på linje med andre oppgaver.
 - Kommunen skal gi bosatte flyktninger samme tjenestetilbud som øvrige innbyggere.
- **Helse**
 - Asylsøkere har rett til helsetjenester fra kommunen og spesialisthelsetjenesten på linje med resten av innbyggerne.
- **Skole**
 - Flyktninger og innvandrere som får opphold i Norge har rett til forskjellige typer opplæring og program i kommunen de flytter til.
 - De fleste har rett på norsk- og samfunnsfagsopplæring, mens noen har rett på introduksjonsprogram.

- Barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere har i utgangspunktet de samme rettighetene og pliktene som andre barn og unge i Norge.
- **Barnevernstjenester**
 - Asylsøkerbarn har, som alle andre barn i Norge, rett til å motta tjenester og tiltak etter lov om barneverntjenester, dersom barnet har et særlig behov for hjelp.
- **Få innvanderne i arbeid**
 - Et viktig mål med integreringspolitikken er å få flyktninger og innvandrere raskest mulig i arbeid slik at de blir økonomisk uavhengige. Introduksjonsprogrammet skal bidra til at deltakerne blir kvalifisert for arbeid eller videre utdanning. Ordningen ble innført i 2004, og i 2011 kom krav om internkontroll, for å sikre at kravene i loven blir fulgt. Den økte tilstrømningen av flyktninger øker risikoen på dette området. Bedret integrering av flyktninger har fokus på nasjonalt nivå, og regjeringen har foreslått endringer i introduksjonsloven for bl.a. å styrke språkopplæringen, jf. Stortingsproposisjon 130 L (2014–2015).

I Re ble det ble bosatt 14 flyktninger (fire enslige voksne, tre voksne og sju barn) i 2014. Kommunen fikk også anmodning om bosetting av en flyktning med ett barn i desember som oppholder seg i mottak. Innenfor 5 års perioden er det bosatt flyktninger med sju forskjellige nasjonaliteter.

	2010	2011	2012	2013	2014
Antall flyktninger m/statstilskudd (bosatt2008-2012)	58	47	45	46	57
Flyktninger bosatt pr. år 2008-2012	9	9	9	15	14
Ca antall flyktninger/innvandrere som har mottatt råd og veiledning	180	180	180	150	180

Tabell 9: Bosatte flyktninger og oversikt over råd/veiledning

Alle flyktninger med rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram(2 år) startet opp innenfor tidsfristen på 3 mnd. 20 flyktninger deltok i introduksjonsprogram. 40 % er ute i arbeid, kurs eller utdanning etter endt program i 2014. Plan for arbeid med og blant flyktninger, ble rullert og gjelder for 5 års perioden 2015-19.

Status pr. 08.12.15 er slik:

- **Bosetting av flyktninger:**

Gjeldende vedtak; 40 inkl familiegjenforening i 2015, 30 ekskl. familiegjenforening i 2016. P.t. er det mest sannsynlig at kommunen får bosatt 29-30 personer i 2015, resten overføres til 2016.

- **Omsorgssentre:**

Humana Løft har etablert et omsorgssenter med 8 enslig mindreårige i Vivestad. Kvæfjord Opplevelse og Avlastning er i prosess med UDI om å etablere et omsorgssenter med inntil 20 enslige mindreårige på Krakken

- **Asylmottak;**

Solvoll AS har inngått avtale med UDI om etablering av akutt asylmottak med 110 plasser. I henhold til kommunen har Solvoll AS klart uttrykk for at de arbeider for at dette skal bli et ordinært asylmottak.

Innstilling fra formannskapet til kommunestyret vedr. budsjett 2016:

Formannskapet har ved behandlingen av budsjett 2016 enstemmig fremmet følgende forslag overfor kommunestyret:

1. *Med den pågående flyktnings situasjonen som bakteppe ber kommunestyret om en sak med vurdering av konsekvensene rundt drift av flyktningmottak i kommunal regi. Saken fremmes til kommunestyret senest mars 2016. Saken skal belyse både konsekvenser ved drift og økonomi.*

Frem til overnevnte sak er besluttet i kommunestyret i mars, bes administrasjonen å sette salg av kommunale bygninger på hold.”

2. *Rådmannen bes utrede og legge en plan for at bosatte flyktninger er selvhjulpne innen de to første årene.”*

Kommunen påpeker at det er behov for å utarbeide en langsiktig, helhetlig og tverrsektoriell plan som tar inn over seg den nye situasjonen med økt bosetting av flyktninger og etablering av omsorgssentre og asylmottak i kommunen. I tillegg må det etableres løsninger på kort sikt som kan løse kommunens ansvar og oppgaver på en god måte, inntil de mer langsiktige tiltakene er etablert. Kommunens ledergruppe har den 8.12.15 vedtatt å sette ned en tverrsektoriell arbeidsgruppe, som i sitt mandat blant annet har fått i oppdrag å utarbeide forslag til ny plan Arbeid med flyktninger og *asylsøkere i Re kommune*. Planen skal foreligge senest 1.4. 2016 og skal legges fram for kommunestyret 3.5.2016.

Etter revisors vurdering har kommunen et omfattende ansvarsområde overfor flyktninger. Dette er et område som vi anser å ha høy risiko for kommunen, da det må etableres løsninger som bidrar til at kommunens ansvar og oppgaver løses på en god måte. Etter revisors vurderinger er det flere mulige aktuelle tema for forvaltningsrevisjonsprosjekter knyttet til kommunens ansvarsområder i forhold til flyktninger.

2.6.3 Helse og omsorg

Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen får tilbud om nødvendige helse- og omsorgstjenester. Dette omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunen har plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.

Samhandlingsreformen og folkehelsearbeid

Målet med samhandlingsreformen er å få et bedre og mer helhetlig helsetilbud. Reformen skal bidra til rett behandling – på rett sted – til rett tid. Ressurser skal i større grad brukes til å bygge opp kommunenes helse- og omsorgstjenester. Pasientene skal få bedre koordinerte tjenester, og innsatsen for å begrense og forebygge sykdom skal økes.

Arbeidet med folkehelse og å forebygge sykdom er sentralt i samhandlingsreformen. Arbeidet er forankret i folkehelseloven (2011). Kommunen skal fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Kommunen skal fastsette mål og strategier for folkehelsearbeidet. Innen samhandlingsreformen har kommunen ansvar for utgifter til utskrivningsklare pasienter.

I årsberetningen for 2014 vises det til at Re kommune hadde 62 overliggendøgn av 333 utskrivningsklare pasienter fra sykehus. Vel halvparten av disse var i november/desember da det var mest hensiktsmessig i forbindelse med flytting til Re helsehus. Det var 41 reinnleggelser. Kommunen påpeker at samhandlingsreformen med utskrivningsklare pasienter har gitt kommunen store økonomiske utfordringer. Det påpekes også at innføringen av samhandlingsreformen også gir kommunen et mye større ansvar for komplekse sykdomstilstander.

Omsorgstilbud i og utenfor institusjon

Kommunene har ansvar for tjenestetilbudet til alle mennesker med behov for pleie- og omsorgstjenester, uten hensyn til alder eller diagnose. Omfanget av pleie- og omsorgstjenestene har økt de siste årene. Kommunale helse- og omsorgstjenester består i hovedsak av ulike former for hjemmetjenester, som for eksempel hjemmesykepleie og praktisk bistand, opphold i institusjon, herunder sykehjem, og tilbud om avlastningstiltak, støttekontakt og omsorgslønn.

I Re kommune ble *Pleie og omsorg* delt i to nye virksomheter f.o.m. 1.januar 2014, virksomhet Psykisk helse og miljøarbeid, og virksomhet Helse og omsorg. Det ble tilsatt nye virksomhetsledere i begge virksomhetene. Bygging av Re helsehus ble sluttført i 2014. Bygget ble overlevert Re kommune 19.november 2014. I årsmeldingen 2015 for Virksomheten Helse og omsorg, påpekes det at i hele 2015 har vært en uballanse i bemanning og økonomi. Analyser av driften viste at det var mange små stillinger, høyt bruk av ufaglærte vikarer.

Revisor vurderer området som aktuelt for forvaltningsrevisjon.

Helsestasjon og skolehelsetjeneste

Kommunen skal tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom 0–20 år. Tilbudet skal fremme psykisk og fysisk helse, gode sosiale og miljømessige forhold, og forebygge sykdommer og skader, jf. helsestasjonsforskriften §§ 1-1 og 2-1.

I følge Barneombudet opplever mange at det er for få helsesøstre og at de har for liten tid på skolen. Dette understøttes av undersøkelser som viser at helsesøstre verken har tid til å gjøre de lovpålagte oppgavene eller til oppsøkende arbeid og informasjonsarbeid. Det er ingen lovpålagt norm for antall elever per helsesøster i skolehelsetjenesten. Helsedirektoratet har imidlertid utgitt retningslinjer for dette, som skal være veiledende. Risikoen knyttet til helsestasjon og skolehelsetjeneste er i hovedsak om det er tilstrekkelig kapasitet til å utføre lovpålagte oppgaver.

I Re kommune ble Virksomhet for Barn og Unge opprettet i 2009 og fra 2013 ble virksomheten en del av sektoren Oppvekst og kultur. Hovedmålsettingen er å samle tjenester til barn og unge under en paraply, samt å styrke det forebyggende arbeidet i kommunen. I 2014 ble helsetjenesten styrket med en ½ stilling, som var øremerket arbeidet i skolehelsetjenesten. Selv om det i 2014 ble født 16 færre barn enn året før, opplever ikke helsestasjonen at arbeidsmengden er blitt mindre grunnet tett oppfølging og kontroller.

2.6.4 Tekniske tjenester – selvkostområdene

Kommunen yter tjenester og utøver myndighet på selvkostområdene vann, avløp, renovasjon, branntilsyn/feiing og plan- og byggesak. Retningslinjer, sterk regulering av hvilke kostnader som skal innberegnes, samt krav til avsetning til bundet fond og hva disse fondene kan benyttes til, gjør dette til et område med flere risikoer for feil.

Selvkost

Vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing og byggesaksbehandling finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne. Fra 1.1.2015 trådte nye retningslinjer for hvordan selvkost, og dermed også den øvre rammen for gebyrinntektene fra innbyggerne, skal beregnes. Gebyrregulativ ble vedtatt av Re kommunestyre i sak 107/15 (gjeldende fra 1.1.2016).

Plan- og byggesaksbehandling

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å ha planer for bruk og vern av tilnærmet alle kommunale arealer og ressurser. Videre skal kommunene fatte vedtak om nesten all byggeaktivitet innenfor kommunegrensene, selv om det er gjennomført forenklinger innen byggesaksbehandlingen gjeldende fra 1. juli 2015. Sett fra innbyggernes ståsted er dette en gjennomgripende lov. Det er derfor viktig at innbyggerne har tillit til at kommunen håndhever loven på en forutsigbar, lik og effektiv måte. Et hensiktsmessig og oppdatert planverk bidrar til å sikre effektivitet og likebehandling.

Holmestrand ble vertskommune for plan-, byggesaks- og matrikkelarbeid i Re fra 1. juli 2014. Det ble foretatt en forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandlingen i Holmestrand i 2015, herunder også blant annet analyse av selvkostberegning innenfor byggesaksbehandlingen.

Risiko knyttet til plan- og byggesaksbehandling knytter seg til feil saksbehandling i henhold til lov og forskrift og misligheter/korrupsjon. Som nevnt i punktet under selvkost, har Vestfold kommunerevisjon gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor byggesaksbehandlingen i Holmestrand kommune i 2015, hvor det også ble foretatt stikkprøvekontroll i forbindelse med byggesaksbehandling fra Re kommune. Revisors hovedinntrykk etter gjennomgangen er at byggesaksbehandlingen i Holmestrand er i samsvar med lov- og regelverk, men at det er noe forbedringspotensiale knyttet til visse aspekter ved byggesaksbehandlingen.

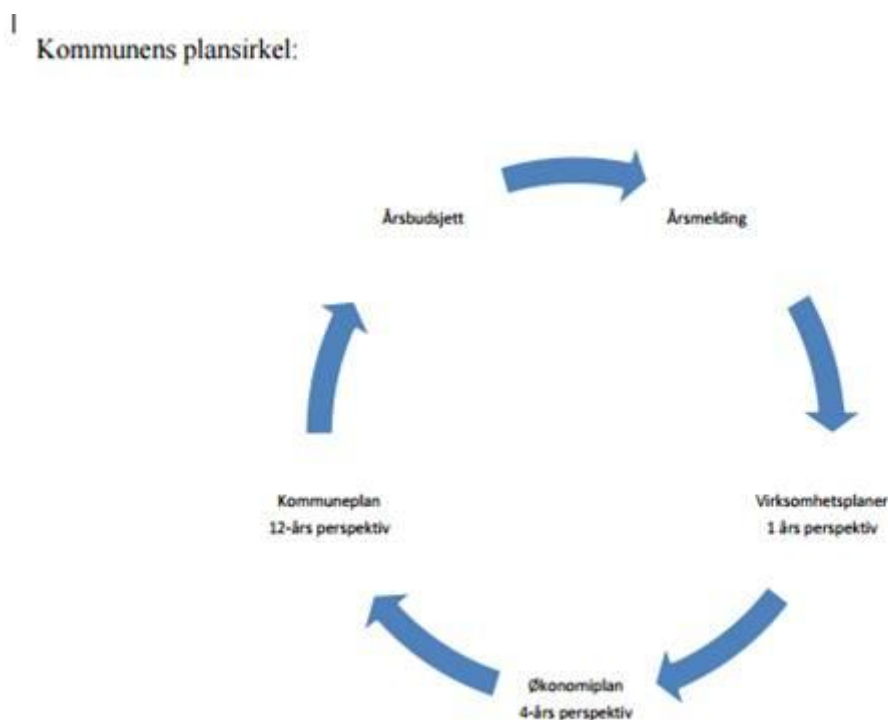
2.7 Bærekraftig utvikling

2.7.1 Planlegging i kommunen

Plan- og bygningsloven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Kommunestyret skal minst en gang hver valgperiode utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver for kommunen. Planen skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Holmestrand kommune er vertskommune for planarbeid i Re. Kommunestyre vedtok i møte 8.9.2015 kommuneplanens samfunnsdel og arealdel 2015- 2027. Det er utarbeidet en felles samfunnsdel for kommunene Hof, Holmestrand og Re. Handlingsplanen basert på Kommuneplanens samfunnsdel trekker fram en rekke tiltak som har budsjettmessige konsekvenser. Kommuneplanens handlingsdel og arealdel skal bidra til å realisere målene i kommuneplanens samfunnsdel.

Kommunens plansirkel kan fremstilles med følgende figur:



Figur 3: Kommunens plansirkel.

Et kommunalt plansystem skal bestå av flere nivåer:

- Kommunepanen, som gir de overordnede strategiene som kommunen skal styre etter i et langsiktig perspektiv.
- Kommunedelplaner/ strategiske temaplaner som bygger på og konkretiserer målene i kommuneplanen.

- Øvrige planer- som av virksomhetene blir vurdert å være nyttige for å utføre tjenester og nå fastsatte mål.

I denne forbindelse er det sentralt hvorvidt kommunen har utarbeidet målbare parametre knyttet til de overordnede målene som er satt for virksomheten, og om det er etablert tilstrekkelige rutiner for rapportering av måloppnåelse. Revisjonen har ikke tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon på utforming og oppfølging av kommunens plansystem. Revisor vurderer at dette temaet er aktuelt for forvaltningsrevisjon.

2.7.2 Eiendomsforvaltning og vern av verdier

Eiendomsforvaltningen

Kommunale eiendommer har betydelig verdi. Samlede kostnader for anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold utgjør en vesentlig andel av en kommunes økonomi.

God eiendomsforvaltning i kommunen handler om å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid. Kommunen har rollen både som eier, forvalter og bruker av eiendom. Disse rollene er ulike og kan til tider ha motstridende interesser, og det er viktig at funksjonene er organisert på en hensiktsmessig måte.

Førende anbefalinger for god eiendomsforvaltning tilsier at kommunen bør ha oversikt over status for kommunale bygg og boliger mht. ivaretagelse av eiendomsverdiene i forhold til teknisk, forskriftsmessig og funksjonell tilstand. Videre at det bør foreligge overordnede politisk forankrede mål for bolig- og eiendomsforvaltningen, et rasjonelt system for planlegging og styring, og rapportering som bidrar til god kommunikasjon mellom bolig- og eiendomsforvaltningen og politikerne, og som kan tjene som beslutningsgrunnlag.

Vestfold kommunerevisjon gjennomførte prosjektet "Vedlikehold av kommunale bygg i Re kommune", i 2012. I denne rapporten konkluderer revisor med at kommunen har et forbedringspotensial for tilretteleggelse av et system for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Med utgangspunkt i revisors anbefalinger har administrasjonen fulgt opp arbeidet med å tilrettelegge for systemer for planmessig vedlikehold av kommunale bygg. Oppfølging av rapporten var til behandling i kontrollutvalget den 28.5.2015 (sak 17/15), hvor utvalget konkluderer med at rapportens anbefalinger synes å være etterkommet gjennom en oppdatert og helhetlig vedlikeholdsplan for den kommunale eiendomsmassen. Utvalget så også positivt på at den vil bli rullert årlig og lagt fram sammen med økonomiplanen.

Etter revisors vurderinger er løpende vedlikehold avgjørende for å opprettholde kvaliteten for bygg og anlegg. Etterslep på vedlikehold kan føre til store og uforutsigbare utgifter for kommunen. Det er derfor viktig å lage vedlikeholdsplaner som følger byggets eller anleggets utvikling, bruksendringer og slitasje. Et aktuelt prosjekt for forvaltningsrevisjon vil etter revisors vurdering være i hvilken grad kommunen følger opp vedtatt vedlikeholdsplan.

2.7.3 Byggeprosjekter

I 2014 ble det arbeidet med et forberedende forprosjekt for hva som skal skje med bygningsmassen på Revetal ungdomskole. Med bakgrunn i dette arbeidet foreslo rådmannen at det bygges en ny skolefløy og at noe av den gamle bygningsmassen beholdes. Kommunestyret vedtok å igangsette et forprosjekt som skulle se på nybygg og/eller rehabilitering. Kommunestyret behandlet 1. mars i sak 009/16 saken «Forprosjekt nye Revetal ungdomsskole – valg/godkjenning av entreprenør – valg av type bygg». Det ble vedtatt at totale kostnader knyttet til prosjektet; bygg, uteområde, tomt og infrastruktur med mer skal legges inn i kommende økonomiplan 2017-2020 og budsjett for 2017. Total kostnadsramme for byggeprosjektet ekskl. tomt avklares i løpet av samspillfasen med utgangspunkt i brutto totalramme på 215,5 mill. kr. Av dette utgjør 9 mill. kr. reserver og 10,27 mill. kr. til å vurdere rehabilitering av svømmehallen. Oppstart av arbeidet skjer innenfor årets (2016) bevilgning på 95 mill. kr. Det ble også vedtatt at endelig byggebudsjett for nye Revetal ungdomskole med flerbrukshall vedtas av kommunestyret når endelig forprosjekt legges fram i juni 2016.

2.7.4 Samfunnsikkerhet og beredskap

Plan- og bygningsloven setter krav til samfunnsikkerhet i planleggingen i kommuner og fylker. Sivilbeskyttelsesloven pålegger kommunene å planlegge beredskapen basert på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap gjennomfører årlige kommuneundersøkelser.

I 2014/15 gjennomførte Vestfold kommunerevisjon en forvaltningsrevisjon av beredskapsarbeidet i kommunen og brannen på Linnestad næringsområde. Rapporten resulterte i en rekke anbefalinger, og en person har fått 40 prosent av sin stilling til å jobbe med beredskap og internkontroll.

2.8 Innspill på forslag til forvaltningsrevisjon

2.8.1 Innspill fra kontrollutvalget

Nåværende kontrollutvalg:

På møte den 18.2.2016, i sak 2/16 ble følgende vedtak fattet:

Rådmannens gjennomgang angående oppfølging av planer og rutiner for rapportering tas til orientering. Kontrollutvalget ber revisor om å ta med innspill til overordnet analyse om hvordan overordnede målsettinger utledes og prosessen rundt dette med tanke på å fange opp planer og delmål.

Tidligere kontrollutvalg:

KU Re hadde (sak 25/15 i møte 20.8.15) følgende innspill til OA for Re kommune:

- *Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll vedtatt i 2012, og peker på de foreslåtte forvaltningsprosjektene som ikke er blitt gjennomført i inneværende periode.*

2.8.2 Innspill fra administrativ ledelse

Innspill fra rådmann
Økonomistyring
Sykefravær
Internkontroll og beredskap- har kommunen kommet på rett vei?
Flyktninger og asylsøkere- håndterer kommunen aktuelle problemstillinger på en god måte?
Hvordan interkommunalt samarbeid bidrar til økt kvalitet? Kan dette eventuelt være et fellesprosjekt?

2.8.3 Innspill fra politisk ledelse

3 overordnede risikoområder for kommunen- fra ordfører
Budsjettdisiplin
Vedlikehold av kirker
Trafikksikkerhet – gang og sykkelvei

2.9 Oppsummering

Vi har i vår risikovurdering trukket frem flere temaer som kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon. Revisor oppsummerer aktuelle prosjekt i tabell under punkt 3 "Forslag om mulige prosjekter for forvaltningsrevisjon 2016-19". Dette innebærer ikke at det ikke ligger risiko i andre områder, men at de overnevnte områdene anses mest relevante for mulig gjennomgang i perioden.

3 Forslag om mulige prosjekter for forvaltningsrevisjon 2016-19

På bakgrunn av overordnet analyse i kapittel 2, foreslår revisjonen alternativer for forvaltningsrevisjoner i perioden 2016- 2019. Det er ikke angitt en detaljert vinkling med problemstillinger til hvert tema, og revisor har kun prioritert de første fem prosjektene. Det ligger til kontrollutvalget å gi føringer på prioriteringer, temaer og vinkling på prosjektene. Basert på budsjett for forvaltningsrevisjon, er det lagt opp til gjennomføring av en forvaltningsrevisjon per år. Listen er et forslag og det vil ved fastsettelse av plan utarbeides en mer detaljert beskrivelse av prosjektet.

I tabellen listes forslagene ut fra en vurdering av risiko etter kategoriene høy, middels eller lav. Samtlige prosjekttema er vurdert å være vesentlige.

Temaene listes opp i prioritert rekkefølge i tilknytning til prosjekt 1-5, men utover dette er forslagene skissert i uprioritert rekkefølge:

Tema/tittel	Mulig vinkling
1. Økonomistyring Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Økt fokus på økonomistyring: sikre langsiktighet med tanke på økonomisk forvaltning av kommunen og sikre stabile tjenester over tid.	Kommunens oppfølging av budsjettrutine som skal sørge for en hensiktsmessig økonomistyring.
2. Eiendomsforvaltningen Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Bidra til tilfredsstillende vedlikehold av kommunale bygg.	Oppfølging av vedlikeholdsplan. Kommunens økonomiske ansvar for å holde ved like og sikre kirkebygningene.
3. Eldreomsorg Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Bidra til et tilfredsstillende tilbud til brukerne	Organisering og kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten i Re.
4. Prosjektstyring Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Bidra til god styring av byggeprosjekter.	Vurdering av hvorvidt kommunen har en tilfredsstillende styring av byggeprosjekter (ungdomsskolen).
5. Sykefravær i kommunen Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Få lavere sykefravær i kommunen.	Vurderinger av kommunens arbeid for å få ned sykefraværet i kommunen.

Tema/tittel	Mulig vinkling
<p>Flyktninger – oppgaver og ansvar Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Bidra til å sikre tilbud i tråd med lov- og regelverk</p>	<p>Introduksjonsordningen Bosetting Helsetjenester Skole – grunnskole og voksenopplæring Barneverntjenester Få flyktninger i arbeid</p>
<p>Etikk og varsling Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Bidra til kommunens kontinuerlige arbeid med etikk og varsling.</p>	<p>Kjennskap til og etterlevelse av etiske retningslinjer og kultur for varsling.</p>
<p>Helsestasjon og skolehelsetjeneste Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Tilbudet er sentralt for at kommunen kan fremme psykisk, fysisk, gode sosiale og miljømessige forhold og forebygge skader og sykdommer blant barn og ungdom.</p>	<p>Fokus på samhandling med andre kommunale aktører, kompetanse i forhold til kommunens oppgaver, arbeidsmåter.</p>
<p>Kommunens plansystem Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Økt kunnskap om oppbygningen av kommunens plansystem, og hvorvidt det er etablert hensiktsmessige rapporteringsrutiner i forbindelse med kommunens overordnede målsettinger.</p>	<p>Beskrivelse og vurdering av oppbygningen av kommunens plansystem. Beskrivelse og vurdering av rapporteringsrutiner.</p>
<p>Samhandlingsreformen Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Økt fokus på å bruke ressurser riktig og nå målsettinger om et bedre og mer helhetlig helsetilbud.</p>	<p>Vurdering av hvordan Re kommune har tilpasset seg samhandlingsreformen og hvilke konsekvenser har disse tilpasningene hatt for kommunens tjenestetilbud og med finansiering.</p>
<p>Finansforvaltningen Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Økt fokus på kommunens risiko knyttet til finansforvaltningen.</p>	<p>Gjennomgang av finansreglementet og oppfølging av dette. Strategi: rutine for oppfølging av plasseringer, måloppnåelse, risikoprofil.</p>
<p>Informasjonssikkerhet Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Økt fokus og kompetanse når det gjelder informasjonssikkerhet innenfor de ulike tjenestemrådene.</p>	<p>Fokus på kommunens internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet.</p>
<p>NAV Re Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Vurderinger av hvorvidt organiseringen er formålstjenelig for å løse de kommunale oppgavene.</p>	<p>Har NAV-Re en organisering som er formålstjenelig for å løse de kommunale oppgavene?</p>

Tema/tittel	Mulig vinkling
Arkiv og journal Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Økt kunnskap om kommunens journalføring og arkivering i et samfunn med mange kommunikasjonskanaler.	Vurdering overholdelse av lover, interne rutiner og kontroll av arkivering og journalføring i kommunen.
Skole Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Bidra til etterlevelse av opplæringslova	Undersøke kommunens arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning.
Åpenhet og innsyn Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Åpenhet og innsyn er sentralt i tilknytning til mange politiske prosesser, deriblant kommunesammenslåingsprosessen, da mange interessegrupper har behov for informasjon.	Kommunens praktisering av: <ul style="list-style-type: none"> - Offentlighetsloven og kommunelovens regler om møteoffentlighet. - Innbyggernes tilfredshet med åpenhet og innsyn i kommunen.
Internkontroll Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Vurdere om kommunen har etablert tilstrekkelig internkontroll og etterlevelse av rutiner osv.	Erfaringer med kommunens internkontrollsystem.
Barnehage Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Vurdere om kommunen som eier og myndighetsutøver ivaretar sine oppgaver på området.	Tilskuddsordninger Endringer i foreldrebetaling Kompetanseheving Oppfyllelse av pedagognormen

Vedlegg

Utvalgte nøkkeltall, kommunekonsern - nivå 1				
	Re	Kostragruppe 08	Vestfold	Landet uten Oslo
	2014	2014	2014	2014
Finansielle nøkkeltall				
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	-0,8	0,8	0,7	0,7
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	-0,4	0,9	2	1,2
Frie inntekter i kroner per innbygger, konsern	47997	46767	46582	48612
Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	255,4	216,5	201,7	217,4
Arbeidskapital ex. premieavik i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	49,5	15,3	23,4	17
Netto lånegjeld i kroner per innbygger, konsern	71217	59412	45560	58524
Prioritering				
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager, konsern	122154	122776	126643	128637
Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger, konsern	12958	12924	11189	12484
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten, konsern	1829	2186	1935	2318
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, pleie- og omsorgstjenesten, konsern	15257	14129	16004	16385
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år, konsern	2943	2791	3332	3138
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, konsern	12744	7742	8229	7965
Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innb., konsern	3791	3796	3614	4257
Dekningsgrad				
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	86,7	90	89,5	90,9
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	7,2	8,6	8,3	8,1
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	10	9,8	9,7	10,4
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	7,2	8	8,5	9
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	100	95,1	97,2	94,8
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	13,3	10,7	10,9	13,4
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	3,9	:	:	3,9
Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	5,7	:	:	4,8
Sykel-, gangveier/turstier mv. m/kom. driftsansvar per 10 000 innb.	27	40	38	53
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	18	17	22	21
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	0,88	..	0,71	0,73
Produktivitet/enhetskostnader				
Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage, konsern	166083	170255	170648	174920
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss (202, 222, 223), per elev, ko	115762	102328	98836	105136
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn	12,4	15,1	14,9	14,3
Korrigerte brutto driftsutg pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner), konsern	261462	244186	223252	239810
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass, konsern	547974	1044171	1051671	1039452
Årsgebyr for vannforsyning (gjelder rapporteringsåret+1)	2690	2713	2767	3317
Årsgebyr for avløpstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1)	3878	3419	3704	3655
Årsgebyr for avfallstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1)	2348	2446	2244	2645
Gjennomsnittlig saksbeh.tid for private forslag til detaljreg. Kalenderdager	210	..	226	244
Gj.snittlig saksbehandlingstid for opprettelse av grunneiendom. Kalenderdager	67	..	56	57
Bto. dr.utg. i kr pr. km kommunal vei og gate, konsern	76859	122089	140698	121577
Lovanvendelse				
Andel søknader om motorferdsel i utmark innvilget.	..	94	100	96
Andel innvilgede disp.søknader for nybygg i 100-m-beltet langs sjø. Prosent	94	85

Re er i Kostragruppe 8 fra 2013 (før 2013 Kostragruppe 13)