

Kontrollutvalget i Hof

Dato: 24.01.2017 18:30

Sted: Kommunestyresalen, Herredshuset i Hof

Notat:

Eventuelle forfall meldes sekretæren på mobil +47 40491344 evt. på e-post gaute@viksre.no.

Varamedlemmer skal ikke møte uten særskilt innkalling.

Revetal 16.01.2017

For leder i Kontrollutvalget i Hof, Olav Bjørnli

Gaute Hesjedal
Rådgiver

Saksliste

Saker til behandling

1/17 Fellesmøte for kontrollutvalgene i Hof og Holmestrand

Arkivsak-dok. 17/00020-1
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang
Kontrollutvalget i Hof

Møtedato
24.01.2017

FELLESMØTE FOR KONTROLLUTVALGENE I HOF OG HOLMESTRAND

Forslag til vedtak:

Det skal ikke fattes vedtak i dette møtet.

Vedlegg:

Kommunereform – sjekklister, NKRF
Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon Hof
Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon Holmestrand

Saksframstilling:

Kontrollutvalget i Hof har i forbindelse med sammenslåingen av Hof og Holmestrand kommuner invitert til et fellesmøte med kontrollutvalget i Holmestrand. Bakgrunnen for et slikt møte er å diskutere hvordan utvalgene kan bidra konstruktivt i prosessen med kommunesammenslåing særlig knyttet til forvaltningsrevisjon.

Sammenslåing av kommuner er en svært omfattende prosess som krever mye oppmerksomhet fra administrasjonen og øvrige ansatte. Samtidig skal kommunene hver for seg levere tjenester inntil ny kommune er etablert. Kontrollutvalgene skal i denne tiden føre tilsyn på vegne av respektive kommunestyre, men det er hensiktsmessig at dette skjer på en måte som kan ha positive effekter for den pågående sammenslåingen. I denne forbindelse kan det være nyttig med en form for samarbeid mellom kontrollutvalgene i Hof og Holmestrand særlig knyttet til gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Utvalgene fungerer fram til 01.01.2018.

Norges Kommunerevisors forbund har utarbeidet en sjekklister for revisor, kontrollutvalg og sekretariat i forbindelse med kommunereformen. Her anbefales det at kontrollutvalget bør vurdere å endre fokus fra den normale bakoverskuende tilnærmingen til et mer «her og nå» fokus. Videre blir det framhevet at kontrollutvalget bør bidra til at fokuset på internkontroll, interkommunalt samarbeid, eierstyring mv. er på plass både i forhold til ny kommune, men også i forhold til «gammel kommune» inntil denne opphører.

Både Hof og Holmestrand har vedtatt plan for forvaltningsrevisjon for 2016-2017.

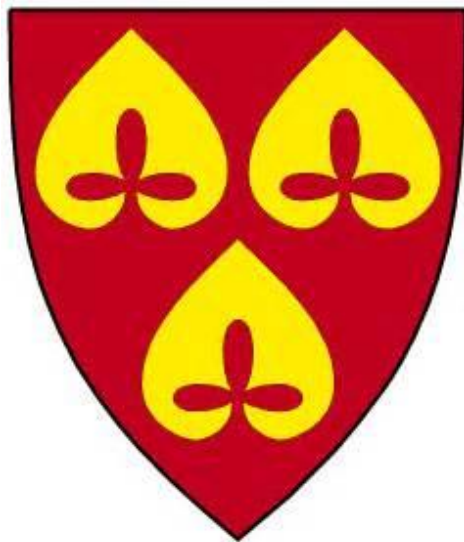
- Kontrollutvalget i Hof har vedtatt følgende plan:
 1. Skole – (rapporten legges fram til behandling 28.02.17)
 2. Flyktninger – oppgaver og ansvar

- Kontrollutvalget i Holmestrand har vedtatt følgende plan:
 1. Flyktninger – oppgaver og ansvar (bestilt med levering 01.02.17)
 2. Offentlige anskaffelser
 3. Grunnskole

Rådmann Thor Smith Stickler og prosjektleder Hans Erik Utne er invitert til møtet for å drøfte med utvalgene hvilke områder som kan være aktuelle å fokusere på for kontrollutvalgene.

Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon

Hof kommune 2016-17



Utarbeidet av:

 **Vestfold**
Kommunerevisjon

Innhold

Hof kommune 2016-17	1
1 Innledning.....	2
1.1 Plan for forvaltningsrevisjon.....	2
1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?	2
1.3 Forvaltningsrevisjoner i Hof kommune i 2012-2015	3
1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon.....	4
2 Overordnet analyse	5
2.1 Om risiko og vesentlighet – metodikk og rullering	5
2.2 Om Hof kommune	7
2.3 Risikovurdering.....	17
2.4 Lokaldemokrati, tillit og etisk standard	17
2.5 Virksomhetsstyring og betryggende kontroll.....	19
2.6 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet	24
2.7 Bærekraftig utvikling	33
2.8 Innspill på forslag til forvaltningsrevisjon	36
2.9 Oppsummering	37
3 Forslag om mulige prosjekter for forvaltningsrevisjon 2016-17	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 mulige prosjekter 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 mulige 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

På kommunestyremøte 15. desember 2015 ble det vedtatt at Hof og Holmestrand kommuner blir til nye Holmestrand kommune fra 1.1.2018. Organiseringen og følgelig også risikobildet vil endres fra 2018 og overordnet analyse er bygget på kommunens risikobilde basert på eksisterende organisering. Analysen er utført for et perspektiv på to år, inntil kontrollutvalg for nye Holmestrand kommune er fastsatt.

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

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

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

³ Revisjonsforskriften § 7
Vestfold kommunerevisjon

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 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 Hof kommune i 2012-2015

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

- 2012: "Vedlikehold av kommunale eiendommer og veier."
- 2013/14: "Budsjett- og økonomistyring innenfor pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune."
- 2015: "Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold."

Plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll ble behandlet av kontrollutvalget i Hof kommune den 27. mars 2012 (sak 13/12). Det ble fremlagt/vedtatt flere prosjekter enn budsjetttrammen, og disse prosjektene har ikke blitt gjennomført:

- Innkjøpsfunksjonen
- Gjennomgang av barnevernstjenesten – knyttet opp mot kvalitet og ressursbruk
- Gjennomgang av kompetanseheving for pedagogisk personale
- Prosjekter knyttet til samhandlingsreformen
- Sikring av kunst
- Saksbehandlingstid og selvkost i byggesaker
- Tilskudd og tilsyn i private barnehager

Behandling i KU 2013 vedtok at prosjekt for "Saksbehandlingstid og selvkost i byggesaker" skulle utsettes pga vertskommunesamarbeid med Holmestrand. Både innen byggesak/selvkost og barneverntjenesten har Vestfold kommunerevisjon gjennomført prosjekter hvor Hof er tilknyttet gjennom vertskommunesamarbeid.

1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon

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

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

2 Overordnet analyse

2.1 Om risiko og vesentlighet – metodikk og rullering

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 Hof kommune har vi gjennomgått kommuneplan, budsjett- og økonomiplan, årsregnskap, årsrapport og annen styringsdokumentasjon. Videre har vi innhentet informasjon om kommunens system for internkontroll, samt fylkesmannens tilstandsrapporter, tilsynsrapporter 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. Hof kommune er i kommunegruppe 2. 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.

Denne overordnede analysen danner grunnlag for kontrollutvalgets diskusjon og prioritering av mulige forvaltningsrevisjonsprosjekter. Kontrollutvalgets prioriterte prosjekter skal vedtas i en plan for forvaltningsrevisjon.

2.2 Om Hof kommune

Demografi

Hof kommune er en bygdekommune nordvest i Vestfold, med grense mot Buskerud. Kommunen har et areal på 164 km² og en befolkning på 3163 innbyggere per 1.1.2016. Tabellen under viser utvikling av folkemengde i kommunen i perioden 2012-16.

Tabell 1: Hof kommune: folkemengde 1. januar 2012-16					
<i>Kilde Statistisk Sentralbyrå</i>					
	2012	2013	2014	2015	2016
Kommune	Personer	Personer	Personer	Personer	Personer
Hof	3 048	3 060	3 091	3 114	3 163

Per 31.12.2015 hadde Hof kommune en arbeidsledighet på 2,4 % av arbeidsstyrken, som er 0,4 % under snittet for Vestfold (2,8 %).

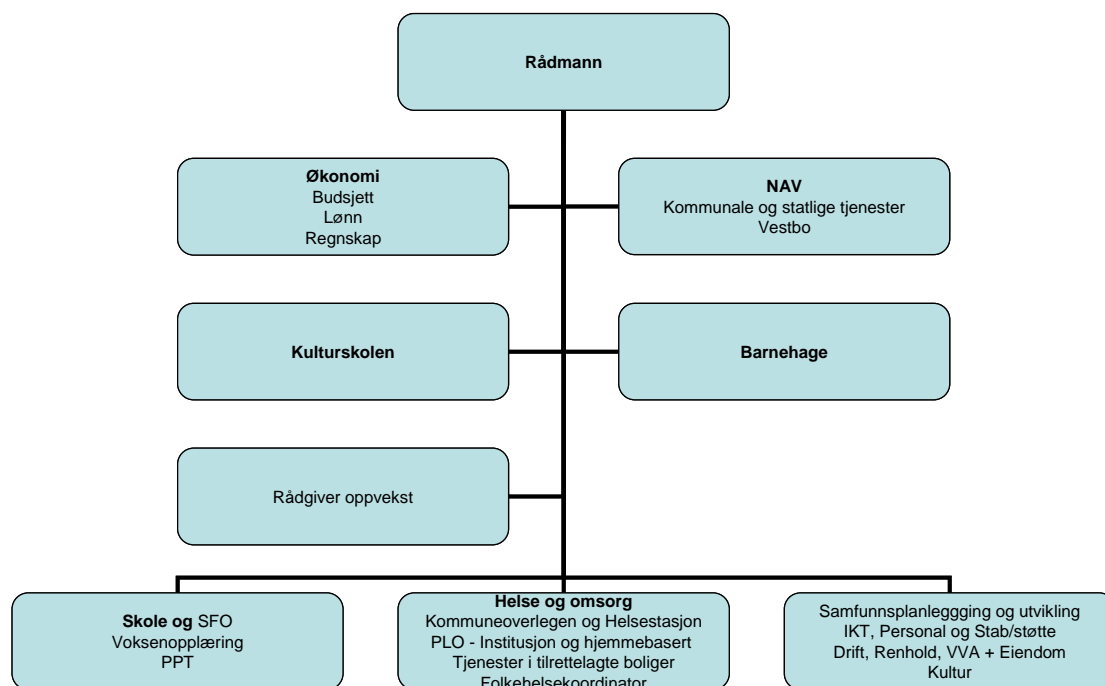
Folkehelseprofil fra 2015⁵ viser at andelen med videregående eller høyere utdanning er lavere enn landsnivået. Kommunen er ikke entydig forskjellig fra landet som helhet når det gjelder andelen barn (0-17 år) som bor i husholdninger med lav inntekt. Lav inntekt defineres her som under 60 % av nasjonal medianinntekt. Andelen med psykiske symptomer og lidelser i alderen 15-29 år er høyere enn i landet som helhet, vurdert etter data fra fastlege og legevakt.

Administrativ organisasjon

Rådmannen er kommunens øverste administrative leder og står ansvarlig overfor kommunestyret. Følgende figur viser administrativ organisering i kommunen:

⁵ Kilde- Folkehelseinstituttet <http://khp.fhi.no/PDFVindu.aspx?Nr=0714&sp=1&PDFaar=2015>

Overordnet analyse - Hof kommune



Figur 1 - Organisasjonskart Hof kommune - 2015

Hof kommune hadde per utgangen av 2015 ca 250 faste ansatte. Totalt er det 85 % kvinner og 15 % menn ansatt i Hof kommune. Den prosentvise fordelingen mellom kvinner og menn, når det gjelder "ledende" stillinger utgjør ca. 78 % kvinner og 22 % menn.

Kommunesamarbeid

Flere tjenesteområder er gått over fra egen produksjon til kjøp fra andre, både fra kommuner og private. Hof har inngått vertskommunesamarbeid innenfor flere områder. Nedenfor nevnes de mest sentrale områdene. Sektorlederne, NAV leder og rådgiver oppvekst har ansvar for å følge opp avtalene som er relevante for sine områder.

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

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

Kongsberg er vertskommune: Brann og redning

Hof er vertskommune: Nord-Jarlsberg kulturskole

Overordnede målsettinger for kommunen

Fokusområder og målsettinger

Hof kommunestyre vedtok i møte 24.2.2015 kommuneplanens samfunnsdel og arealdel 2015- 2027. Kommuneplanens samfunns mål skal ligge til grunn for kommunens styringsmål. Disse skal fremkomme av kommunens fireårige budsjett- og økonomiplan, i tillegg til de ettårige virksomhetsplanene.

I Hof kommunes vedtatte økonomiplan for 2016-19 poengteres det at kommuneplanens handlingsdel må henge sammen med budsjett og økonomiplanen. Kommunen påpeker at en del av tiltakene som framkommer er en naturlig del av den løpende saksbehandling i kommunen, men det framkommer også tiltak som krever ytterligere administrative ressurser eller at det forutsettes et samarbeid med andre kommuner og som får økonomiske konsekvenser. Det presiseres at det er svært lite handlingsrom i neste års budsjett til å iverksette nye tiltak, men at det er satt inn noen ekstra tiltak innenfor helse. Utover det må de tiltak som må iverksettes tas innenfor den enkelte sektors ramme og andre tiltak som krever ekstra ressurser må utsettes til senere i økonomiplanperioden.

Kommunen har formulert følgende målsettinger i økonomiplanperioden 2016-19 (se tabell 2 under):

Fellestjenester -

- Opprettholde en god kontakt med brukerne og innbyggerne av kommunens tjenester gjennom god service i sentralbord/resepsjon og gjennom utnyttelse av IKT tjenester og oppdaterte hjemmesider.
- Være en støtte internt innenfor personal, arkiv, IKT og fakturering.

Overordnet analyse - Hof kommune

Teknikk

- Oppfølging av vertskommuneavtaler innenfor byggesak, plan, geodata, VA og landbruk.
- Oppfølging av utbyggingsprosjekter på infrastruktur, bygg og anlegg
- Planverk for VA-sektoren oppdateres/justeres i fireårsperioden.
- Løpende digital kartlegging av VA-ledningsnett.
- Følge opp lokal tiltaksanalyse for Eikeren vannområde.
- Sikre en tilfredsstillende og miljømessig god renovasjonsordning. Herunder også biogassprosjektet i Vestfold.
- Oppdatere/revidere kommunens trafikksikkerhetsplan årlig. Sikre gode og sikre ferdselsårer med hovedfokus på trafikksikkerhet for myke trafikanter.
- Vedlikehold med høy standard av kommunens bygninger.
- Hof kommune skal ha et aktivt og bærekraftig landbruk som drives innenfor miljømessige forsvarlig rammer, og som ivaretar kulturlandskap.
- Utbygging og oppgradering av turstier langs vann og i marka

Kultur -

- Oppfølging av evt. vedtatte statsmidler til Eidsfoss (vedtak i Stortinget i desember 2015)
- Kulturmiljø Eidsfoss. Sikre eksisterende aktivitet, etablere ny og øke besøksattraktiviteten.
- Videreutvikle biblioteket i egnede lokaler som sosial og kulturell møteplass
- Lokalhistorisk arkiv. I perioden vurderes framtidig drift og formidling.
- 3k samarbeid mot smalere idretter og kulturuttrykk.
- Hof kommune utvikler DKS i tråd med samarbeidsavtalen med Vestfold fylkeskommune.
- Legge til rette for aktiviteter både for organiserte og ikke-organiserte kultur- og idrettsaktiviteter.
- Gode rutiner for samarbeid med kommunale lag og foreninger.
- Videreutvikle eksisterende fritidstilbud i samarbeid med frivillige og UKS
- Kulturminneregistrering. Søke å få ferdigstille registreringsarbeidet med digitale oversikter og det videre arbeidet med kartfesting og formidling. Vurdere å utarbeide en kulturminneplan.
- Vassås Ødegård. Søke å få avsluttet forprosjekt og vurdere videre formidling og drift.

Overordnet analyse - Hof kommune

Undervisning

- Sikre elevene pedagogisk bemanning slik at det kan gis god tilpasset opplæringen og tidlig oppfølging.
- Sikre retten til spesialundervisning der tilpasset opplæring ikke gir forsvarlig utbytte.
- Vektlegge kompetanseutvikling for personalet etter statlige krav.
- Bedre resultater i grunnleggende ferdigheter
- Legge til rette for internasjonalt samarbeid
- Forbedre vurderingspraksis
- Sikre elevene nødvendige læremidler, IKT utstyr og digitale læringsplattformer.
- Samarbeide tverrfaglig for barn og unges oppvekst fra 0- 18 år i Hof, under handlingsplanen for "God Oppvekst "
- Utvikle ungdomstrinnet i tråd med statlige føring i "strategi for ungdomstrinnet", mer fokus på mestring, motivasjon og praktisk opplæring, herunder deltakelse i utdanningsdirektoratets satsing, «Ungdomstrinn i utvikling».
- Tilrettelegge for et godt arbeidsmiljø for barn og voksne med utgangspunkt i elevundersøkelsen og medarbeiderundersøkelser.

Barnehage

- har ansatte med høy kompetanse og som bruker den aktivt med barna
- har forsvarlig bemanning for å ivareta sikkerhet og kvalitet
- har et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø for barn og voksne
- har lek og læring som spesielt satsningsområde for 2015/2016
- påvirker og legger til rette for fysisk aktivitet og sunt kosthold, jf. folkehelseprosjektet med Vestfold fylkeskommune

NAV, sosial og barnevern

- Opprettholde et tilstrekkelig tjenestetilbud innenfor gjeldende økonomiske og personalmessige rammer.
- Med henblikk på forebyggende tiltak og bedre helhetlige løsninger søke nye, og videreutvikle eksisterende, tverretatlige, tverrfaglige og interkommunale samarbeidsarenaer.
- Videreutvikle NAV-kontoret, både organisatorisk og faglig, bl.a. ved hjelp av nye virkemidler, økonomisk og faglig.
- Styrke/økt fokus på arbeid og aktivitet for mottakere av økonomisk sosialhjelp, spesielt unge mellom 18 og 29 år.

Overordnet analyse - Hof kommune

Helse og omsorg

- Hof kommune skal være et godt og trygt sted å bo for eldre og mennesker med midlertidig eller varig redusert funksjonsevne.
- Helse og omsorgstjenestene i Hof skal være av god faglig kvalitet, tilpasset innbyggernes behov og være tilgjengelige når og i det omfang innbyggerne har behov for dem.
- Kunnskap om dagens og morgendagens helse- og sosialproblemer brukes aktivt i arbeidet med å utforme forebyggende og behandlende tiltak, og der mulighet for at brukere skal kunne bo hjemme lengst mulig, og prinsippet "hjelp til selvhjelp" vektlegges innenfor LEON-prinsippet (BEON) [Lavest (Best) Effektive OmsorgsNivå].
- For å sikre en god brukertilfredshet, er brukernes medvirkning i utformingen av egne tjenester viktig.
- Tildeling av tjenester baseres seg på ovennevnte prinsipper. Dette gjør at brukernes egne ressurser ivaretas og utvikles, og at alle skal føle seg trygge nok til å bo i eget hjem så lenge de ønsker det.
- Institusjonsplass tildeles når det ikke er tilstrekkelig med tjenester fra hjemmebasert omsorg, eller for kortere opphold til behandling, opptrening, observasjon.

Nord-Jarlsberg kulturskole

- Barn og ungdom skal prioriteres, og virksomheten skal kunne gi undervisningstilbud til ca. 30 % av grunnskolens elever.

Økonomi

- Sørge for å ivareta økonomifunksjonen på en god måte for Hof kommune.
- Utvikle og forbedre den økonomiske styringen i Hof komme ved bruk av elektronisk verktøy.
- Videreutvikle økonomisystemet.

Økonomi

I årsberetningen for 2014 påpekes det at den økonomiske situasjonen i Hof er vesentlig endret i forhold til hva enn den var tidligere. Veksten i frie inntekter har ikke vært tilstrekkelig for å dekke opp økningen på kostnadssiden. Mesteparten av egenkapitalen kommunen fikk fra salg av aksjer har blitt nyttet til infrastruktur og nybygg. Dette har vært en utvikling som har vært stadig sterkere de siste årene. Økt vekst i lønns- og pensjonsutgifter, mindre likviditet, høyere lånegjeld, samt sterkere press på tjenestene blir av rådmannen trukket frem som faktorer som skaper en strammere økonomisk situasjon for kommunen.

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 %.

Tabellen nedenfor viser netto driftsresultat for 2014 og 2015 samt budsjett for årene 2016 -2019.

Netto driftsresultat	Regnskap 2014	Regnskap 2015*	Budsjett 2016	Budsjett 2017	Budsjett 2018	Budsjett 2019
I 1000 kroner	-6 138	2 701	-2 461	-405	-93	-181
I % av driftsinntekter	-2,59	1,11				

Tabell 3 – Netto driftsresultat – Hof kommune

* Viser ureviderte tall Hof kommune

Rådmannen påpeker også i økonomiplan og budsjett for 2016-19 at kommunen vil få store økonomiske utfordringer dersom småkommunetilskuddet faller bort, i tillegg til en nedgang i rammeoverføringene fra 2017-2019. Kommunens vekst i frie midler er på 3,1 %, mens snittet i Vestfold er på 4,1 %. Budsjettarbeidet er krevende blant annet fordi det er vanskelig å kutte i tjenester i tråd med den mindre veksten kommunen har. Barnevern, tjenester innen byggesak, arealplan, geodata er områder det har vært tjenestevekst.

Samlet sett fremheves det fra rådmannen at det har vært nødvendig å foreta kutt på diverse poster fordelt på flere sektorer. Det er ønskelig fra administrasjonen å ha et

Overordnet analyse - Hof kommune

budsjett på med et positivt netto driftsresultat på 1, 75 %. Rådmannen vurderer at kommunen er langt unna dette resultatet, hvor det er vanskelig å foreta ytterligere kutt uten at dette vil få konsekvenser for tjenestetilbudet. Et alternativ for kommunen er å vurdere inntektssiden. Ved kommunesammenslåingen med Holmestrand i 2018, vil den nye kommunen motta et engangstilskudd på 25 mill. kroner for å dekke ekstraordinære utgifter. Småkommunetilskuddet til Hof og inndelingstilskuddet vil også beholdes. Dette utgjør ca 18. mill kr årlig i 15 år.

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

Programområder	Regnskap 2014	Budsjett inkl. endringer 2014	Avvik 2014 - i %
Teknikk, kultur og utvikling	34 832 638	33 359 000	4,42
Undervisning	36 283 087	35 088 000	3,41
Barnehage	20 980 202	19 646 000	6,79
NAV	10 434 177	8 918 000	17,00
Helse og omsorg	66 218 513	64 685 000	1,51
Kulturskole	1 144 257	1 181 000	-3,11
Økonomi	3 766 762	3 332 000	13,05
Frie inntekter, finans, felles	-173 659 637	- 166 209 000	4,15

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

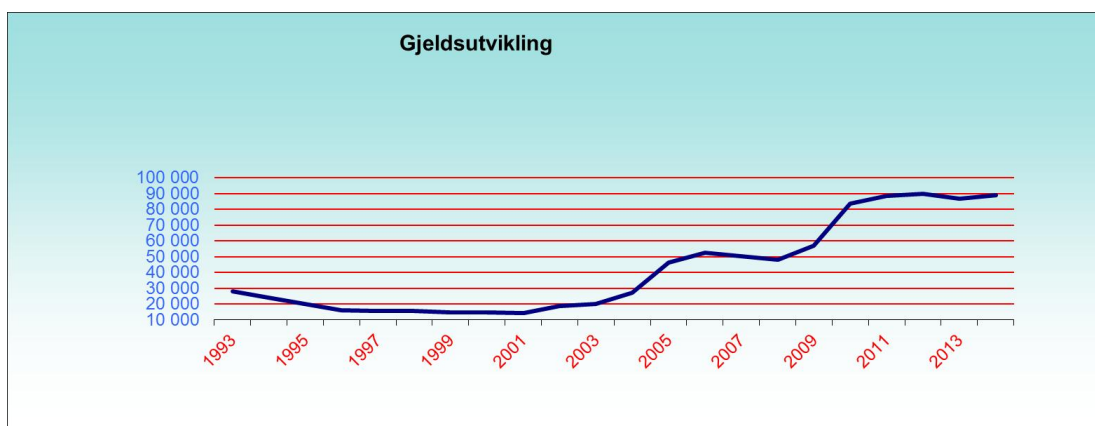
De fleste sektorene har negative avvik som mye kan relateres til lønnsoppgjør og pensjonskostnader til KLP. I årsberetningen for 2014 påpekes det at økonomisk status i Hof kommune er forverret siden forrige år og at hovedfokus fremover bør være å få balanse i økonomien med kutt og sterkere prioriteringer mellom tiltakene.

Revisjon vurderer økonomistyring som et mulig prosjekt for forvaltningsrevisjon.

Overordnet analyse - Hof kommune

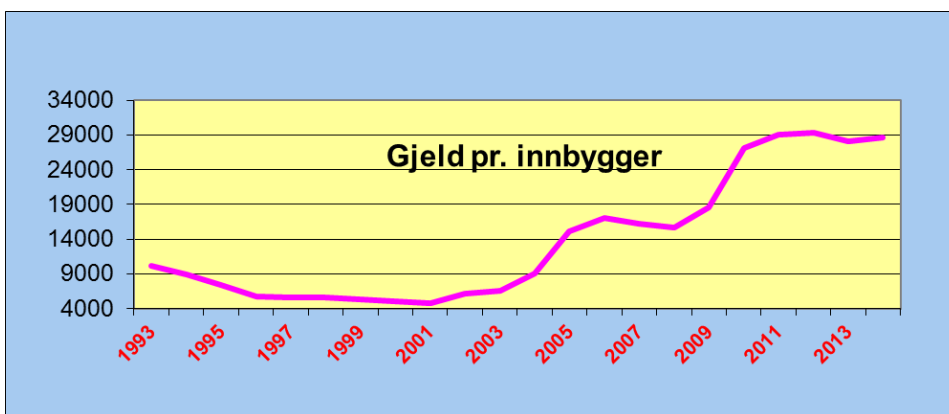
Lånegjeld

I årsberetning til Hof kommune for 2014 opplyses det om at ekstern lånegjeld utgjør 89 mill. kr. Det ble tatt opp 5,2 mill. i lån 2014. Lånegjeld er betydelig, selv om kommunen fortsatt ligger lavt i forhold til landsgjennomsnittet og det gjør kommunen sårbare ved renteøkninger i fremtiden.



Tabell 5: Hof kommune- lånegjeld

Pr. innbygger er det en gjeld på ca. kr. 29 000.



Tabell 6: Hof kommune- gjeld per innbygger

Overordnet analyse - Hof kommune

KOSTRA tall

Under vises ulike KOSTRA tall for Hof kommune, sammenliknet med gruppesnittet og landsgjennomsnittet.

KOSTRA 2014	Hof kommune	Snitt Kostra-gruppe 2	Snitt Vestfold	Landsgj.-snitt*
Frie inntekter per innbygger	Kr 52 896	Kr 55 528	Kr 46 582	Kr 48 610
Netto lånegjeld per innbygger	Kr 28 160	Kr 61 431	Kr 45 560	Kr 58 160
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter	2,8 %	4,9 %	7,40 %	6,40 %
Akkumulert regnskapsmessig merforbruk i prosent av brutto driftsinntekter	--	1 %	0,50 %	0,60 %
Netto driftsutgifter til barnehage per innbygger 1-5 år	Kr 146 359	Kr 128 189	Kr 126 643	Kr 128 633
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	Kr 98 672	Kr 117 964	Kr 92 806	Kr 100 946
Netto driftsutgifter til kommunehelse pr. innbygger	Kr 1 867	Kr 3 199	Kr 1 935	Kr 2 319
Netto driftsutgifter til pleie- og omsorg pr. innbygger	Kr 18 733	Kr 20 364	Kr 16 004	Kr 16 386
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	Kr 1 447	Kr 2 379	Kr 3 332	Kr 3 138
Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år	Kr 9 114	Kr 9 024	Kr 8 229	Kr 7 978
Netto driftsutgifter til administrasjon og styring, pr. innbygger	Kr 5 377	Kr 6 439	Kr 3 614	Kr 4 258

Tabell 7: KOSTRA Kilde: 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, og sier noe om hvordan området er prioritert. KOSTRA tallene viser at Hof kommune har lavere frie inntekter enn snittet i Kostragruppe 2, men har et høyere snitt enn Vestfold samlet. Netto lånegjeld er langt lavere enn snittet blant de sammenlignbare størrelsene. Netto driftsutgifter til barnehage og barnevern er høyere enn snittet for de øvrige kategoriene i tabellen.

Statistikk sykefravær

Hof kommune	2013	2014	2015
Snitt for hele året	9,2 %	7,8 %	7,7 %

Tabell 8 – Statistikk sykefravær

Innbyggerundersøkelse

I Hof kommune er det ikke gjennomført en generell innbyggerundersøkelse som omhandler tjenesteområdene i kommunen.

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 Hof kommune og beskrevet de sentrale krav og kommunens situasjon/håndtering av disse.

Hof kommune er inne i en spesiell periode, hvor kommunesammenslåing vil ha virkning fra 1.1.2018. Dette innebærer endring i organisering, prioriteringer og økonomiske rammer, som vil ha betydning for risikovurderingen. I denne risikovurderingen er dagens situasjon lagt til grunn, og det er fremhevet enkelte områder som er aktuelle og har verdi som forberedelse inn i ny kommune som alternative forvaltningsrevisjonsområder.

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 allmennhetens kontroll.

Hof kommune har postjournal på sine nettsider og postlisten viser all post til og fra kommunen en valgt dag. Kommunen har overføring av kommunestyremøter og i etterkant av møtene blir protokollene lagt ut. Revisjonen fikk innspill om at kommunen har kjørt en åpen prosess i forbindelse med kommunesammenslåingen, men at en utfordring har vært å formidle prosessen på en enkel måte.

Det har ikke tidligere vært gjennomført forvaltningsrevisjon på hvorvidt Hof kommune etterlever offentlighetsprinsippet som skal gjelde hele forvaltningen.

Vi ser at åpenhet og innsyn er spesielt sentralt i kommunesammenslåingsprosessen, da mange interessegrupper har behov for løpende og tilgjengelig informasjon fra kommunen på ulike saker. Dette er derfor et område vi foreslår forvaltningsrevisjon.

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. I kommunen er det få ansatte på saksbehandling. Hof er en relativt liten kommune og det kan være utfordringer knyttet til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på alle områder. Med kjøp av vertskommunetjenester har kommunen fått utvidet kompetanse på en rekke områder, hvor da saksutredningen er foretatt av saksbehandlere fra andre kommuner.

Revisjonen gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjektet "Administrasjonens saksutredning, oppfølging av vedtak og tilbakemelding til politiske organ i Hof kommune", i 2009. Revisjonen vurderte hvorvidt administrasjonens saksutredning, oppfølging av vedtak og tilbakemelding til politiske organ var tilfredsstillende og i tråd med aktuelt lovverk. Revisjonen anbefalte kommunen om å etablere rutiner for ajourhold av reglementer/vedtekter på kommunens hjemmeside og intranett, samt ha fokus på at tilbakerapportering av status på vedtak bør inkludere vedtak fra tidligere år/perioder som ennå ikke er gjennomført.

Revisor har fått tilbakemelding om at rapporteringen tilbake til politiske organ fortsatt kan forbedres. Kommuneloven forutsetter at alle kommunestyrevedtak iverksettes av rådmannen. Kravet til iverksettelse er altså absolutt. Et mulig risikoområde er knyttet til hvorvidt administrasjonen har oversikt over status for iverksettelse av politiske vedtak og i hvilken grad de har rutiner/system for oppfølging og iverksettelse av kommunestyrets vedtak. Dette er derfor et område vi foreslår forvaltningsrevisjon.

2.4.3 Budsjettering og rapportering

Budsjett og økonomiplan er rådmannens viktigste arbeidsdokument. Det overordnede målet med rådmannens budsjettforslag, er å sørge for et godt tjenestetilbud både nå og i fremtiden. Sentrale risikoområder er hvorvidt kommunen har tilrettelagt for gode rutiner for budsjettprosessen. Kvalitet i kommunens rapportering er sentralt for å ha mulighet til å følge opp kommunens økonomisk situasjon og foreta nødvendige korrigeringer.

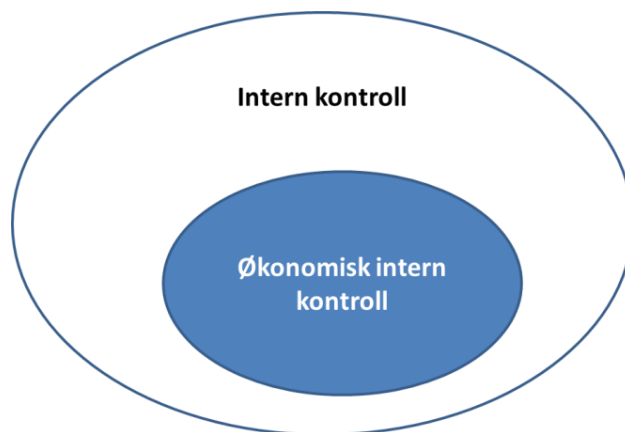
Hof kommune har gjort store investeringer på infrastruktur som har gjort budsjettet for inneværende periode stramt. Kommunen har i de siste fem årene kuttet 22 stillinger i kommunen, hovedsakelig innen tjenesteproduksjon.

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 den økonomiske internkontroll på overordnet nivå. Revisjonen konkluderer med følgende:

”Gjennomført løpende revisjon for Hof kommune i september - januar har ikke avdekket feil, mangler eller svakheter knyttet til regnskapsmessig behandling som medfører behov for særskilt rapportering.”

Generell internkontroll

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

Internkontroll har hatt sterkt fokus i 2014. Det ble i 2014 i anskaffet nytt internkontrollsystem fra Kvalitetslosen. Det har vært jobbet med implementering av dette systemet parallelt med at det gamle systemet har vært operativt ut hele 2014. En enkel tilgang for alle ansatte til å kunne melde avvik og til å varsle er tilrettelagt gjennom blant annet at det er svært brukervennlig og at det kjøres med «single sign on».

I systemet ligger dokumentarkivet. De ulike sektorene har som i det tidligere systemet ansvar for å legge inn sine rutiner, retningslinjer, prosedyrer mm. Ledelsen og fellestjenester legger inn de overordnede rutiner og retningslinjer. Det er i systemet slik at sektorene kan legge ut dokumenter som ansatte må lese og signere på at er lest og forstått. Det er mulig for ansatte å søke i arkivet, det kan lagres favoritter slik at dokumenter som er viktige for en sektor er lett tilgjengelig for de ansatte og det kan følges opp med avvik knyttet direkte til en rutine.

Revisor vurderer risiko på området dit hen at de fleste kommuner er oppmerksomme på internkontroll, men i mange kommuner utøves den utenfor en helhetlig struktur. Dermed kan 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. Etter revisors vurderinger har kommunen de siste årene hatt økt fokus på dette området og har planer for sitt arbeid med innføringen av et nytt elektronisk internkontrollsystem (Kvalitetslosen, senere kalt Compilo). Dette elektroniske systemet er utarbeidet etter ISO 9000 hvor kommunen i en felles plattform kan:

- Rapportere avvik etter en bestemt metode
- Behandle avvik
- Utarbeide statistikker
- Registrere dokumentasjon etter en bestemt metode
- Hente dokumentasjon
- Revidere dokumentasjon

Det er et stadig behov for økt kvalitet i internkontrollen, ikke minst i forhold til arbeidet inn mot ny kommune. Revisor vurderer at det er sentralt at kommunen fortsetter å ha fokus på internkontrollen i årene fremover. Det kan være nyttig i videre kommunesamarbeid at Hof kommune har god kunnskap om styrker og svakheter ved internkontrollsystemet, og revisor vurderer at dette er et mulig tema for forvaltningsrevisjon.

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 arbeidslivspraksis. 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.

Kommunen har vedtatt Etiske retningslinjer for både ansatte og folkevalgte i sak 020/13. Kommunen skal redegjøre i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten og i kommunale foretak. Rådmannen påpeker i årsrapporten for 2014 at kommunen ønsker å få til årlige drøftinger om etiske retningslinjer i kommunen og rapportering på at de etiske retningslinjene er gjennomgått og at de er kjent i organisasjonen.

Administrasjonsutvalget vedtok en rutine for varsling og oppfølging av kritikkverdige forhold i Hof kommune den 2.12.2008 (sak 21/08). Vestfold Kommunerevisjon gjennomførte i 2015 forvaltningsrevisjonsprosjektet *Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten*. Revisors undersøkelser viste at Hof kommune har registrert mange avvik gjennom sitt avvikssystem, men det er i perioden 2013-15 ikke var registrert noen skriftlige varslingssaker i kommunen. Imidlertid viser intervjudataene at kommunen har håndtert vanskelige saker, som ikke er blitt registrert som varslingssaker. I disse sakene er det også registrert svært få avvik. Revisor konkluderer med at kommunen har ikke foretatt systematiske registreringer av varslingssaker. Revisor har derfor understreket betydningen av at vedtatt varslingsrutine etterleves slik at kommunen kan vise til systematisk registrering av eventuelle varslingssaker. Administrasjonen har redegjort for oppfølging av prosjektet for kommunestyret i møte den 17.11.2015 (sak 15/4906).

Etter revisors vurderinger vil det alltid være forbundet en risiko knyttet til disse områdene i en kommune. Det er en risiko for at det kan oppleves som uklare skillelinjer om hva som er etisk forsvarlig, i tillegg til at det kan være en stor personlig belastning å varsle. Området er sentralt for forvaltningsrevisjon ettersom det kun er gjennom arbeidstakerne at en virksomhet kan avdekke og rydde opp kritikkverdige forhold som for utenforstående kan være skjult. Det er i virksomhetenes egen interesse at ukultur og ulovlige forhold avdekkes, slik at man unngår at problemene vokser seg store. Åpenhet i en kommune er dermed bevis på en sunn kultur som både virksomheten og de ansatte er tjent med.

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.

Hof 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.

Hof kommune skal inn i ny kommune fra 1.1.2018, og det er sentralt at kommunen er i forkant for klargjøring og planlegging av sin dokumentasjon. Et fullstendig arkiv og tilfredsstillende oppfølging og kontroll er sentralt når kommunens arkiv skal integreres i nytt arkiv. I tillegg er journalføring og arkivering et utfordrende tema i dagens samfunn med mange kommunikasjonskanaler som er aktuelle for journalføring og arkivering. Vurderingene av hva som journalføres er her sentralt. Vi anser at dette er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon for kommunen inneværende periode.

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. Styringssystemet som den enkelte virksomhet må etablere for å oppnå tilfredsstillende informasjons-

sikkerhet, må blant annet fastsette overordnede sikkerhets mål, 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. Området har ikke tidligere vært revidert, og etter revisors vurderinger kan være behov for å se nærmere på kvalitet og etterlevelse på området.

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 har i 2011 foretatt en begrenset vurdering av de offentlige anskaffelsene knyttet til utbyggingsprosjektet "Veset bo- og aktivitetscenter"., Prosjektet undersøkte om bruken av anskaffelsesprosedyrer og kvalifikasjonskrav ble benyttet i henhold til regelverket.

Innkjøp vil være et sentralt tema i kommunesammenslåingsprosessen, da mange avtaler skal ut på anbud. Det er da nye Holmestrand kommune som skal forestå disse anskaffelsene. Etter revisors vurderinger er offentlige innkjøp et område som alltid er forbundet med risiko, og følgelig være et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon.

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

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.

Hof kommune har to kommunale og to private barnehager. Disse barnehagene er forskjellige i størrelse, og med ulike satsningsområder. Hof kommune har vesentlig flere barnehageplasser enn det er behov for pr dags dato, men barnehagene er ikke bemannet opp i forhold til de barnehageplassene de er godkjente for.

I årsberetningen for 2014 vises det til at Hof kommune skulle gjennomføre tilsyn med alle de fire barnehagene i kommunen i løpet av 2015. Dette er i tråd med «Plan for tilsyn med barnehagene i Hof kommune», der det framgår at barnehagene til vanlig skal ha minst ett tilsyn annet hvert år.

Risikoer revisjonen ser knyttet til barnehage er blant annet 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.

Skole

Kommunen skal ha et system som gjør det mulig å vurdere om kommunen ivaretar sine forpliktelser, jf. opplæringsloven § 13-10. Kommunen skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskolen. Rapportene drøftes årlig kommunestyret.

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.

Hof skole gir opplæringstilbud til alle elever fra 1.-10. trinn. Pr 31.12.14 hadde skolen 412 elever. Det er en nedgang på 12 elever fra 31.12.13. Per oktober 2015 hadde skolen 401 elever og 68 ansatte i skole og SFO. Skolen har plass til opp mot 550 elever, avhengig av aldersfordeling. Skolen hadde høsten 2014 tilsyn på temaet «skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen». Sektoren har jobbet aktivt de siste årene med økonomieffektivisering med mål om bedre kvalitet ut fra de midlene som enhver tid er til rådighet. Kutt i lærerstillinger vil si mindre tid til oppfølging av den enkelte elev, jamfør kommunens økonomiplan og budsjett 2015-2018.

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 at 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.

Hof kommune har sluttet seg til «God oppvekst» som er en handlingsplan for kommunene i Vestfold med målsetting om bedre resultater i grunnleggende leseferdigheter og redusert frafall i videregående opplæring. Hof viderefører det tverrfaglige samarbeidet for barn og unge. Det jobbes med å utvikle ungdomstrinnet i tråd med statlige føringer «Strategi for ungdomstrinnet» hvor det er mer fokus på mestring, motivasjon og praktisk opplæring. I Naturfag for 5-7. klasse økes uketimetallet med 1 time for å gi bedre tid til variert opplæring. Dette er en del av regjeringens realfagsstrategi.

Revisor vurderer at fagområdet kan være aktuell for forvaltningsrevisjon.

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.

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 Hof kommune har SFO et tilbud til alle elever på 1.-4. klassetrinn, før og etter skoletid. Ved skolestart høsten 2015 var det 85 elever påmeldt. SFO bruker skolens arealer i tillegg til egen base. Flere ansatte i SFO arbeider også i skolen.

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.

Barneverntjenesten har hatt store utfordringer i 2014. Flere plasseringer i institusjon enn forutsatt er hovedårsak til betydelig overforbruk. I tillegg kommer at kommunens egenandel stadig øker. Også utgifter til juridisk bistand har bidratt vesentlig til merforbruket i 2014.

Vestfold kommunerevisjon gjennomførte i 2015 prosjekt om barnevern i Re. 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.

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 årsrapporten for 2014 viser kommunen til at selv om de fleste kommuner over flere år har rapportert om betydelige økninger på sosialbudsjettet, har Hof kommune fram til 2014 klart å holde seg innenfor en ramme som ikke er økt på flere år. Det vises også til at slik utviklingen har vært det siste året, vil et budsjett på 2015-nivå ikke lenger være tilstrekkelig.

Det har over noe tid vært et økende antall henvendelser om sosialhjelp i kommunen. Det har vært noe merforbruk innenfor helse og omsorgsektoren, hvorav blant annet endrede bostøtteregler og flyktninger som faller utenfor folketrygdens regelverk er noe av årsaken. Det er forventet å være et press på utgiftene til de sosiale tjenestene også fremover. I tillegg vil mottak av flyktninger er en utfordring som kommunen må håndtere fremover. I Hof kommune viser 2014-regnskap for NAV et overforbruk på 7,5 % i forhold til budsjett. I henhold til kommunens årsberetning for 2014 skyldes overforbruket i hovedsak to faktorer: 1) utfordringer i forhold til mangel på relevante

botilbud til bostedsløse og 2) lønnskostnader (lønnsoppjøret 2014). Bosetting av flyktninger innebærer også en inntektsside (introduksjonstilskudd) som ikke fremgår av NAV sitt regnskap. Økning i vedtatt antall bosettinger tilsier også betydelig økning i utbetaling av introduksjonsstønad. Flyktningbudsjettet fremstår som en ren utgiftspost, all den tid inntektene (introduksjonstilskuddet) som følger hver bosatte person fremkommer under frie inntekter på fellesområdet.

Revisor vurderer at fagområdet kan være aktuell for forvaltningsrevisjon.

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 innvandrene/flyktninger 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).

Tjenesten som flyktningkonsulent kjøpes i dag av Holmestrand. Såfremt det ikke er behov for ekstraordinære tjenester fra helse, barnevern, skole eller andre, antas det at introduksjonstilskuddet langt på vei skal kunne dekke livsoppholds- og boutgifter, samt lønn til flyktningkonsulent de to første årene personen bor i kommunen.

I 2015 etablerte Hof kommune et akuttmottak for flyktninger. UDI har godkjent inntil 130 plasser i akuttmottaket, og innkvartering starter opp i desember 2015. Plassene skal fylles opp etter behov. Kommunen poengterer at denne plasseringen er et forhold mellom UDI og eier av bygget, men at kommunen har plikter i forhold til primærhelsetjenester, barneverntjenester og skole.

Hof kommune har vedtatt følgende bosetting:

- 2015: 3 enslige og en familie. Det er også kommet en familie på 3 personer som er bosatt hos kommunen.
- 2016 og 2017: Totalt 15 personer pr år, hvorav 10 er enslige, inkludert 5 mindreårige (under 15 år), samt familie.

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.

Hof kommune opplyser i sin årsrapport for 2014 at samhandlingsreformen har som et av sine viktige elementer et sterkt fokus på forebyggende arbeid – folkehelsearbeid – og å bruke ressursene riktig.

Virksomheten opplever fortsatt et økt press på tjenesten med bakgrunn i;

- innleggelse av stadig mer behandlingstrengende pasienter
- økende behov for palliativ (lindrende) behandling til en bredere aldersgruppe enn hva man tradisjonelt har hatt i sykehjem
- flere brukere med atferdsmessige utfordringer som skal tas hånd om i linjetjenesten og kravet til sikkerhet øker
- økt krav til samhandling og kvalitet
- økt krav til dokumentasjon

Helse og omsorg har fremdeles utfordringer i forhold til å få nok kvalifisert personell. I kommunens årsberetning for 2014 påpekes at det har vært en positiv endring, men det er fremdeles et underskudd på sykepleiere. For å ha god nok fagkompetanse leies sykepleiere inn fra Helsenor.

Revisor vurderer at fagområdet kan være aktuell for forvaltningsrevisjon.

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 Hof kommune er Helse og omsorg organisert slik under sektorleder:

- Virksomhetsleder institusjonsbasert omsorg
- Virksomhetsleder for hjemmebasert omsorg
- Virksomhetsleder Forvaltning
- Virksomhetsleder for bolig for funksjonshemmede

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.

I Hof kommune er Helse direkte underlagt sektorleder og omfatter: legetjeneste, legevakt, helsestasjon, fysioterapeuter med driftstilskudd, ergoterapeut, skolehelsetjeneste, miljørettet helsevern, forebyggende helsetiltak og smittevern.

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 henhold til årsrapporten for Hof kommune i 2014 har kommunen selv stipulert at helsetjenesten økes med 20 % stilling i 2016 for å nå mål som er for tjenesten. Risikoen knyttet til helsestasjon og skolehelsetjeneste er i hovedsak om det er tilstrekkelig kapasitet til å utføre lovpålagte oppgaver. Videre ser man at det er behov for informasjon og oppsøkende arbeid, men at de lovpålagte oppgavene helt klart skal prioriteres først.

Revisor vurderer at fagområdet kan være aktuell for forvaltningsrevisjon.

2.6.4 Tekniske tjenester – selvkostområdene

Kommunen yter tjenester og utøver myndighet på selvkostområdene vann, avløp, renovasjon, branntilsyn/feiing og plan- og byggesak. Endrede 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.

Hof kommune har som utgangspunkt for fastsetting av gebyr at de skal gi full inndekning for kommunens samlede utgifter på det enkelte tjenesteområde etter selvkost. Byggesak og oppmåling er overført til Holmestrand og er opphørt som selvkostområde i regnskapet til Hof. Etter flere år med økning i gebyrene er de satt ned den senere tid. Det gjenstår fortsatt penger på fond for avløp, renovasjon og slam.

	Resultat		2014	Årets	Balansen	Renter	2014	2014
	Inntekter	Kostnader	Over(+)/underskudd (-)	dekningsgrad i % ¹⁾	Avsetn(+)/bruk av (-) dekningsgradsfond	selvkost fond	Dekningsgradsfond pr. 31.12 ²⁾	Fremført underskudd pr. 31.12 ²⁾
Vann	2 428 603	2 963 331	-534 728	81,96 %	-17 594	6 694	0	-523 828
Avløp	3 187 285	4 240 971	-1 053 686	75,15 %	-1 017 722	35 964	851 046	
Renovasjon	3 783 137	3 856 782	-73 645	98,09 %	-26 552	47 093	1 767 455	
Slam	506 593	598 407	-91 814	84,66 %	-83 400	8 414	276 457	
Feiing	776 074	788 888	-12 814	98,38 %	138 336	-3 879	0	-155 029

Tabell 9: Selvkostregnskap

Vann og feiing viser underskudd. Underskudd på selvkost er ikke bokført som fremført underskudd, men det kan hentes inn senere år ved økning i sats slik at inntekter er høyere enn utgiftene på det enkelte område.

Beregning av selvkost og håndtering av selvkostfond er et aktuelt tema i forbindelse med kommunesammenslåing. Det er behov for å vite at kommunens beregning er korrekt, slik at man har gode beregningsmetoder og datagrunnlag som bringes inn i ny kommune. Samtidig er det viktig at det gjøres en vurdering av bruk av fond før kommunesammenslåing, og vite at den bruken man budsjetterer med er i tråd med regelverket.

Revisor vurderer at fagområdet kan være aktuell for forvaltningsrevisjon.

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.

Etter revisor vurdering vil mulige risiko knyttet til plan- og byggesaksbehandling være feil saksbehandling i henhold til lov og forskrift og misligheter/korrupsjon. Holmestrand kommune er vertskommune for byggesak, plan og geodata i Hof kommune. Alle henvendelser i Hof vedrørende disse sakene rettes til Holmestrand kommune. Vestfold kommunerevisjon gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor byggesaksbehandlingen i Holmestrand kommune i 2015. Revisors hovedinntrykk etter gjennomgangen er at byggesaksbehandlingen i Holmestrand er i samsvar med lov- og regelverk. Kommunen har imidlertid et 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.

Hof kommunestyre vedtok i møte 24.2.2015 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. Handlingsdelen og arealdelen ble behandlet i FS i møte 8/4-2014 og deretter lagt ut på offentlig ettersyn. I årsberetningen for 2014 påpeker kommunen at det har vært svært lite handlingsrom i budsjettet til å iverksette nye tiltak i forbindelse med oppfølgingen av Kommuneplanens samfunnsdel.

Et kommunalt plansystem skal bestå av flere nivåer:

- Kommuneplanen, 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.

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.

Etter revisors forståelse er det ikke utarbeidet en overordnet vedlikeholdsplan i Hof kommune, i tillegg til at kommunen ikke har utarbeidet fullstendig oversikt over kunst og inventar. 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 har utarbeidet en vedlikeholdsplan, og i hvilken grad denne følges opp i praksis.

2.7.3 Byggeprosjekter

Hof kommune lyste våren 2015 ut anbud for bygging av kunstgressbane med lysanlegg, jamfør saksutredning til formannskapet 9. februar 2016 (sak 007/16). Dette prosjektet utgjør kommunens største enkeltinvestering for 2015/16. Budsjettet er på totalt 10 mill. kroner. Arbeidet startet opp høsten 2015 og er planlagt ferdigstilt innen 30.6.2016. I arbeidet med forberedelse av anbudet og vurdering av de innkomne tilbudene har kommunen benyttet seg av konsulenter med spesiell kompetanse på kunstgressbaner og juridisk kompetanse på innkjøp. Hof kommune er prosjektleder i byggeprosjektet. I desember 2015 mottok kommunen en endringsmelding fra entreprenøren som bygger banen, med et varsel om en endring på en million kroner som ikke var tatt med i prognosen. Hof kommune har avvist kravet, med begrunnelse om at prosjektet var lyst ut som en totalentreprise. Etter revisors vurderinger vil det være sentrale risikoområder for kommunen vedrørende en såpass stor enkeltinvestering. Revisor vil derfor foreslå et forvaltningsrevisjonsprosjekt vedrørende prosjektstyring av kunstgressbanen.

2.7.4 Samfunnssikkerhet og beredskap

Plan- og bygningsloven setter krav til samfunnssikkerhet i planleggingen i kommuner og fylker. Sivilbeskyttelsesloven pålegger kommunene å planlegge beredskapen basert på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomfører årlige kommuneundersøkelser. Resultatene fra Kommuneundersøkelsen 2014 viser at kommunene har et forbedringspotensial på dette området, selv om stadig flere kommuner jobber godt og systematisk innen samfunnssikkerhet og beredskap.

Fylkesmannen i Vestfold gjennomførte en systemrevisjon i Hof kommune i august 2015, hvor kommunen fikk i alt påpekt åtte avvik. Fylkesmannen følger opp sin systemrevisjon overfor kommunen, og ut fra revisjonens vurderinger er det dermed ikke formålstjenlig med et forvaltningsrevisjonsprosjekt om dette temaet i kommende periode.

2.8 Innspill på forslag til forvaltningsrevisjon

2.8.1 Innspill fra kontrollutvalget

Nåværende kontrollutvalg:

KU Hof (sak 34/15 i møte 24.11.15) hadde følgende innspill til OA for Hof kommune:

- Kommunesammenslåing/risiko på internkontroll
- Budsjettavvik på virksomhetene/dårlig økonomi
- Ny kunstgressbane: totalentriprise/prosjektledelse/adm oppfølging av prosjektet/avviksrapprotering (tidligere dårlig erfaring med prosjektledelse av Veset)

Tidligere kontrollutvalg:

Innspill fra KU i Hof 25.08.15, sak 18/15:

- Samhandlingsreformen
- Innkjøp

2.8.2 Innspill fra administrativ ledelse

Innspill fra rådmann/ ledergruppe
Tjenester til flyktninger /asylsøkere– kommunen står overfor utfordringer knyttet til å gi et godt tjenestetilbud.
Kulturskolen – fungerer bra og viktig at dette belyses for å styrke kulturskolens eksistens og videreutvikling.
Voksenopplæring- tjenester kjøpes av Horten, men viktig at kommunen har fokus på aktuelle spørsmål som eksempelvis integrering av flyktninger.

2.8.3 Innspill fra politisk ledelse

Innspill fra ordfører
Overordnet risiko er knyttet til hvorvidt tjenesteproduksjonen foregår etter gjeldende regler og lovverk.
Flyktnings situasjonen i kommunen og kommunes tjenestetilbud overfor denne gruppen.
Beredskap – Fylkesmannens tilsyn har vist at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til dette området.
Etiske retningslinjer- kjennskap og praktisering av retningslinjene fra administrasjon og politikere.
Oppfølging av politiske vedtak.
Åpenhet og innsyn.

2.9 Oppsummering

Hof kommune er i en kommunesammenslåingsprosess, og det er behov for å prioritere prosjekter som gir verdi enten som planlegging til sammenslåing eller gir verdi inn i den nye kommunen. Vurdering av organisering som vil endres om kort tid anser vi ikke formålstjenlig.

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 2016-17”. 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 2016-17

Hof kommune går fra 1.1.2018 inn i nye Holmestrand kommune. Det vil bli endringer i forhold til organisering, prioritering og økonomiske rammer. Risikobildet og aktuelle prosjekter vil være annerledes for ny kommune enn for Hof kommune slik den eksisterer i dag. Basert på dette har revisjonen vurdert at det ikke er hensiktsmessig å lage plan for forvaltningsrevisjon utover perioden Hof kommune eksisterer som egen kommune.

På bakgrunn av overordnet analyse i kapittel 2, foreslår revisjonen alternativer for forvaltningsrevisjoner i perioden 2016-17. Det er ikke angitt en detaljert vinkling med problemstillinger til hvert tema, og revisor har kun prioritert de første fire prosjektene. Det ligger til kontrollutvalget å gi føringer på prioriteringer, temaer og vinkling på prosjektene. Listen er et forslag og det vil ved fastsettelse av plan utarbeides en mer detaljert beskrivelse av prosjektet. Basert på budsjett for forvaltningsrevisjon, er det lagt opp til gjennomføring av en forvaltningsrevisjon per år.

I forbindelse med utarbeidelse av mulige temaer for prosjekter har revisor tatt hensyn til at prosjektene skal enten:

- være sentrale i en kommunesammenslåingsprosess
- ha fokus på kommunens kjernevirksomhet som også skal fortsette i etterkant av kommunesammenslåingen

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 1-4, men utover dette er forslagene skissert i uprioritert rekkefølge:

Overordnet analyse - Hof kommune

Tema/tittel	Mulig vinkling
1. Skole Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Bidra til etterlevelse av opplæringslova	<ul style="list-style-type: none"> - Undersøke kommunens arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning. - Vurdere effekter av de siste årene med økonomi-effektivisering.
2. Flyktninger – oppgaver og ansvar Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Bidra til å sikre tilbud i tråd med lov- og regelverk	<ul style="list-style-type: none"> - Introduksjonsordningen - Bosetting - Helsetjenester - Skole – grunnskole og voksenopplæring - Barneverntjenester Få flyktninger i arbeid
3. Eiendomsforvaltningen Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Bidra til tilfredsstillende vedlikehold av kommunale bygg.	Status på utforming av vedlikeholdsplan og oppfølging av vedlikehold.
4. Personalforvaltning Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Bidra til gode prosesser mellom ledelsen/personal/ansatte- viktig område i fm kommunesammenslåing.	Ulike vinklinger: <ul style="list-style-type: none"> - Personalansvar- rutiner og etterlevelse - Personalavdelingens samhandling med ledere og tillitsvalgte - Rekruttere og beholde ansatte - Informasjon til ansatte i en omstillingsprosess.
Prosjektstyring – Bygging av kunstgressbane Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Bidra til god styring av byggeprosjekter	<ul style="list-style-type: none"> - Administrasjonens oppfølging av kommunestyrets vedtak, - Anbudsprosessen, anbudspapirer, endringsmelding om 1 mill, - Prosjektledelse/styring, - Avviksrapportering,
Saksforberedelser og gjennomføring av kommunestyrets vedtak Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Fokus på kommunens saksforberedelser og iverksetting av kommunestyrevedtak	Er kommunens saksutredning forsvarlig og er saksfremstillinger og forslag til vedtak forståelige, klare og tydelige? Blir kommunestyrevedtakene iverksatt og gjennomført?
Samhandlingsreformen Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Økt fokus på å bruke ressurser riktig og nå målsettinger om et bedre og mer helhetlig helsetilbud.	Kommunens tilpasning til samhandlingsreformen og hvilke konsekvenser har disse tilpasningene hatt for kommunens tjenestetilbud og med finansiering.

Overordnet analyse - Hof kommune

Tema/tittel	Mulig vinkling
Offentlige anskaffelser Vurdering av risiko: H Nytteverdi: Bidra til lovlige og gode anskaffelser	Undersøkelse etterlevelse av regelverk retningslinjer om offentlige anskaffelser.
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 utforming og oppfølging av rutiner for økonomistyring.
Etiske retningslinjer Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Bidra til kommunens kontinuerlige arbeid med etikk.	Kjennskap til og etterlevelse av etiske retningslinjer.
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.	Fokus på samhandling med andre kommunale aktører, kompetanse i forhold til kommunens oppgaver, arbeidsmåter.
Arkiv og journal Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Sikre at kommunen blir i forkant for klargjøring til ny kommune, samt økt kunnskap om journalføring og arkivering i et samfunn med mange kommunikasjonskanaler.	Vurdering overholdelse av lover, interne rutiner og kontroll av arkivering og journalføring i kommunen.
Internkontroll Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Vurdere om kommunen har etablert tilstrekkelig internkontroll og etterlevelse av rutiner osv. En systematisk gjennomgang kan ha nytte i forhold til forestående kommunesammenslåing.	Erfaringer med nytt internkontrollsystem: <ul style="list-style-type: none"> - Rapportering av avvik - Behandle avvik - Utarbeide statistikker - Registrering og revidering av dokumentasjon
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.
Eldreomsorg Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Bidra til et tilfredsstillende tilbud til brukerne	Kvalitet og organisering av tjenestene innen pleie-og omsorg.

Overordnet analyse - Hof kommune

Tema/tittel	Mulig vinkling
Informasjonssikkerhet Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Økt fokus og kompetanse når det gjelder informasjonssikkerhet innenfor de ulike tjenesteområdene.	Fokus på kommunens internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet.
NAV Hof Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Vurderinger av hvorvidt organiseringen er formålstjenelig for å løse de kommunale oppgavene.	Har NAV-Hof en organisering som er formålstjenelig for å løse de kommunale oppgavene?
Selvkost Vurdering av risiko: M Nytteverdi: Vurderinger av hvorvidt kommunes praksis er korrekt.	Beregning av selvkost og håndtering av selvkostfond.

Overordnet analyse - Hof kommune

Vedlegg

Utvalgte nøkkeltall, kommunekonsern - nivå 1	Hof 2014	Kostra-	Vestfold 2014	Landet uten Oslo 2014
		gruppe 02 2014		
Finansielle nøkkeltall				
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	-3,7	0,3	0,7	0,7
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	-2,5	0,6	2	1,2
Frie inntekter i kroner per innbygger, konsern	52896	55528	46582	48610
Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	165,5	219,8	201,7	216,4
Arbeidskapital ex. premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	5,9	9,9	23,4	16,8
Netto lånegjeld i kroner per innbygger, konsern	28160	61431	45560	58160
Prioritering				
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager, konsern	146359	129818	126643	128633
Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger, konsern	13340	14214	11189	12480
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten, konsern	1867	3199	1935	2319
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, pleie- og omsorgstjenesten, konsern	18733	20364	16004	16386
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år, konsern	1447	2379	3332	3138
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, konsern	9114	9024	8229	7978
Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innb., konsern	5377	6439	3614	4258
Dekningsgrad				
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	91,5	90,2	89,5	90,9
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	4	9,1	8,3	8,1
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	6,1	12,7	9,7	10,4
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	10,3	10,3	8,5	9
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	100	96,6	97,2	94,8
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	15	14,3	10,9	13,4
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	3	:	:	3,9
Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	6,1	:	:	4,8
Syssel-, gangveier/turstier mv. m/kom. driftsansvar per 10 000 innb.	10	163	38	53
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	14	25	22	21
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	..	..	0,71	0,73
Produktivitet/enhetskostnader				
Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage, konsern	188439	172282	170648	174907
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss (202, 222, 223),	100438	118648	98836	105109
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10. årstrinn	13,9	12,8	14,9	14,3
Korrigerte brutto driftsutg pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner), konsern	201843	222048	223252	239788
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass, konsern	996548	992001	1051671	1039336
Årsgebyr for vannforsyning (gjelder rapporteringsåret+1)	3233	3818	2767	3317
Årsgebyr for avløpstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1)	3664	4125	3704	3655
Årsgebyr for avfallstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1)	2410	2459	2244	2645
Gjennomsnittlig saksbeh.tid for private forslag til detaljreg. Kalenderdager	375	..	226	244
Gj.snittlig saksbehandlingstid for opprettelse av grunneiendom. Kalenderdager	15	..	56	57
Bto. dr.utg. i kr pr. km kommunal vei og gate, konsern	92464	73014	140698	121552
Lovavvendelse				
Andel søknader om motorferdsel i utmark innvilget.	..	96	100	96
Andel innvilgede disp.søknader for nybygg i 100-m-beltet langs sjø. Prosent	..	..	94	85

Hof er i Kostragruppe 2 fra 2013 (før 2013 Kostragruppe 1)

Overordnet analyse

Holmestrand kommune 2016 - 2017



Service – Stolthet - Trivsel

Utarbeidet av:

The logo for Vestfold Kommunerevisjon features the word "Vestfold" in a large, blue, sans-serif font. To the left of the text are three vertical bars of varying heights and colors: a grey bar on the left, a red bar in the middle, and a blue bar on the right. Below "Vestfold" is the word "Kommunerevisjon" in a smaller, blue, sans-serif font.

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Plan for forvaltningsrevisjon	3
1.2	Hva er forvaltningsrevisjon?	3
1.3	Forvaltningsrevisjoner i Holmestrand kommune i 2012-2015	4
1.4	Avtale om forvaltningsrevisjon	4
2	Overordnet analyse	5
2.1	Metode	5
2.2	Om Holmestrand kommune.....	7
2.3	Risikovurdering	15
2.4	Lokaldemokrati og tillit.....	16
2.5	Virksomhetsstyring, betryggende kontroll og etikk	17
2.6	Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet	22
2.7	Bærekraftig utvikling	31
2.8	Innspill på forslag til forvaltningsrevisjon	34
2.9	Oppsummering.....	35
3	Forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2016 – 2017	36
4	Vedlegg.....	38

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. Bystyret skal vedta en plan for forvaltningsrevisjon senest innen utgangen av året etter at Bystyret 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 plan 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

Holmestrand kommune er vedtatt sammenslått med Hof kommune fra 1.1.2018, og det er ikke ansett hensiktsmessig å utarbeide en risikovurdering og forvaltningsrevisjonsplan inn i sammenslått kommune. Organiseringen og følgelig også risikobildet vil endres. Overordnet analyse er derfor bygget på kommunens risikobilde basert på eksisterende organisering, med fokus på utfordringer som følge av den prosessen kommunen nå er inne i. Analysen er utført for et perspektiv på to år, 2016 - 2017, inntil kontrollutvalg for nye Holmestrand kommune er fastsatt.

1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?

På vegne av bystyret 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

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

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

Forvaltningsrevisjon er en del av kommunens egenkontroll – det er en del av bystyrets 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 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 Holmestrand kommune i 2012-2015

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

- 2012 – Prosjektstyring, oppfølging og rapportering av byggeprosjekter
- 2013 – Kvalitet i helse- og omsorgstjenester
- 2014/2015 – NAV Holmestrand
- 2015 – Byggesaksbehandling Holmestrand

1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er omfattet av avtalen om revisjonstjenester mellom Holmestrand kommune og Vestfold kommunerevisjon. Forslaget til plan har et omfang på forvaltningsrevisjon som samsvarer med budsjetterte midler etter avtalen om revisjonstjenester. Bystyret/kontrollutvalget kan endre planen innenfor denne definerte budsjetterrammen gjennom hele planperioden.

³ Revisjonsforskriften § 7

2 Overordnet analyse

2.1 Metode

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 løpende revisjon, samt foretatte virksomhetskontroller.

Dokumentanalyser

For å kartlegge og vurdere risiko i Holmestrand kommune har vi gjennomgått kommuneplan, budsjett- og økonomiplan, årsregnskap, årsrapport og annen styringsdokumentasjon. Videre har vi innhentet informasjon om kommunens system for internkontroll, samt fylkesmannens tilstandsrapporter, tilsynsrapporter 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. Holmestrand kommune er i kommunegruppe 7.⁵ 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.

Denne overordnede analysen danner grunnlag for kontrollutvalgets diskusjon og prioritering av mulige forvaltningsrevisjonsprosjekter. Kontrollutvalgets prioriterte prosjekter skal vedtas i en plan for forvaltningsrevisjon.

⁵ Kostragruppe 7, som er definert som *mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter*. Totalt består gruppen av 34 kommuner.

2.2 Om Holmestrand kommune

Demografi

Holmestrand kommune har et areal på 85 km². Kommunen hadde per 1. januar 2016 10 741 innbyggere. Kommunen har ikke veldig ulik alderssammensetning på befolkningen som snittet for kommunegruppen, Vestfold og landet. I Holmestrand er det imidlertid noe lavere andel i de yngre aldersklassene, og til gjengjeld noe høyere andel i de eldre aldersklassene. Årlig befolkningsvekst har de siste årene stabilisert seg på rundt 1 %, mens i 2014 var den omtrent doblet, til knappe 2 %. I 2015 var veksten på 0,75 %. Det forventes en sterkere befolkningsvekst i Holmestrand de neste fire årene, med blant annet ferdigstilling av dobbelt jernbanespor og stor byggeaktivitet. Tabellen under viser talt folkemengde per 1. januar i perioden 2012-16 for Holmestrand.

Tabell 1: Folkemengde 1. januar, etter region tid og statistikkvariabel.					
Kilde Statistisk Sentralbyrå					
	2012	2013	2014	2015	2016
Kommune	Personer	Personer	Personer	Personer	Personer
Holmestrand	10 251	10 350	10 456	10 661	10 741

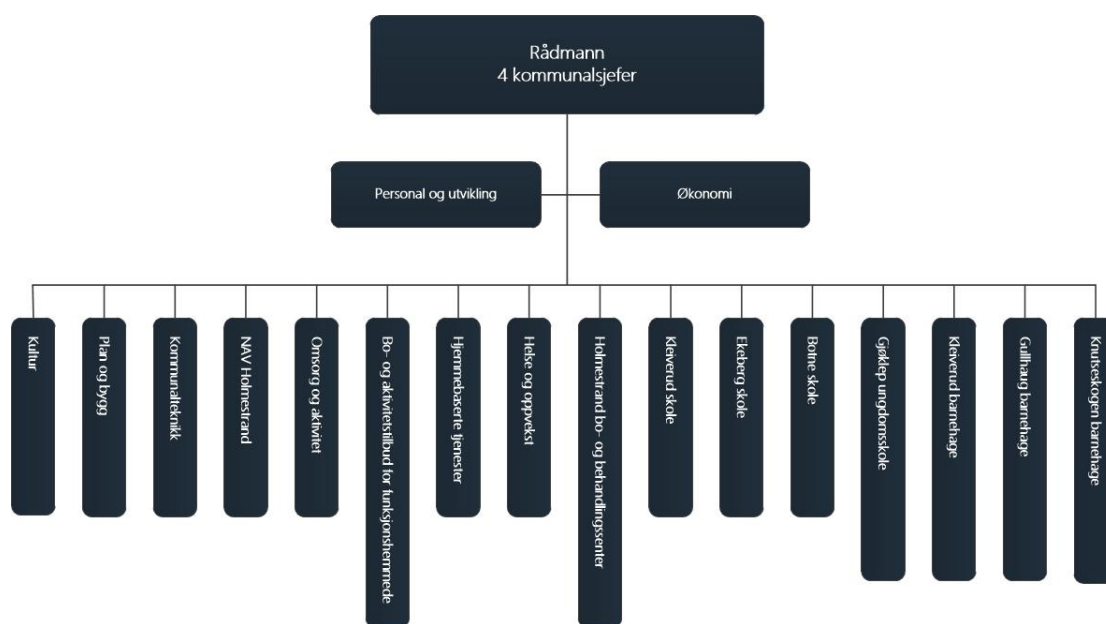
Holmestrand kommune har er noe lavere andel av befolkningen med videregående skole og høyere utdanning enn Vestfold og landet for øvrig. Kommune har også en høyere andel uføretrygdede i aldersgruppen 18-44 år, og antall med psykiske symptomer og lidelser per innbygger er også høyere enn Vestfold og landet for øvrig. Folkehelseprofilen for Holmestrand indikerer sosial ulikhet i helse som er et betydelig samfunnsproblem i et folkehelseperspektiv.

Per 31.12.2015 hadde Holmestrand kommune en arbeidsledighet på 3 % av arbeidsstyrken, som er 0,2 % over snittet for Vestfold i 2015 (2,8 %).

Kommunens administrative organisasjon

Holmestrand kommune har to formelle beslutningsnivå; rådmannsnivå og virksomhetsledernivå. Rådmannen er kommunens øverste administrative leder og står ansvarlig overfor bystyret. Rådmannens ledergruppe består av rådmannen og fire kommunalsjefer.

Overordnet analyse - Holmestrand kommune



Figur 1 - Organisasjonskart Holmestrand kommune - 2015

Ved utgangen av 2014 var det totalt 673 fast ansatte i Holmestrand kommune, av disse var 81 % kvinner. Blant kommunenes ledere er også kvinner flertall på alle nivå.

Kommunesamarbeid

Holmestrand kommune har inngått vertskommunesamarbeid innenfor flere områder. Nedenfor nevnes vertskommunesamarbeid hvor Holmestrand er deltaker:

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

Re er vertskommune: Pedagogisk-Psykologisk tjeneste (PPT), Skatteoppkreverkontor, Miljørettet helsevern, og Landbrukskontor

Hof er vertskommune: Nord-Jarlsberg kulturskole

Horten er vertskommune: Horten legevakt

Holmestrand kommunes overordnede mål

Fokusområder og målsettinger

Kommuneplanens samfunns mål ligger til grunn for kommunens styringsmål. Sammenhengen mellom de ulike planene vises i figuren nedenfor.

Styringsmålene i tabellen nedenfor er en sammenfatning av de overordnede målene i kommuneplanens samfunnsdel.

Delmålene konkretiserer hva som skal måles for å vise om de overordnede målene er oppnådd.



Kommunens styringsmål og mål for programområdene, hentet fra budsjett- og økonomiplan 2016-2019, vises i tabellen nedenfor. Disse er innarbeidet i lederavtalene og skal gjenspeiles i den enkelte virksomhets målsettinger.

Styringsmål for Holmestrand kommune

Samfunn

- Holmestrand kommune legger til rette for en målrettet, positiv by- og regionsutvikling
- Holmestrand kommune er et trygt lokalsamfunn.
- Transportsystemet i Holmestrand er miljøvennlig, sikkert og effektivt.
- Holmestrand kommune tilrettelegger for at den enkelte kan ivareta sin helse med utgangspunkt i egne muligheter.

Brukere

- Holmestrand kommune utøver myndighet på en rettferdig, forutsigbar og etterrettelig måte.
- Innbyggerne er tilfredse med de tjenestene og den service kommunen yter.

Overordnet analyse - Holmestrand kommune

Medarbeidere

- Holmestrand kommune har den kompetansen som trengs for å løse sine oppgaver profesjonelt og effektivt.
- Ansatte trives, og er stolte av å jobbe i Holmestrand kommune.

Økonomi

- Kommunen drives etter gode og effektive prinsipper for økonomistyring.
- Kommunens økonomiske rammer optimaliseres.
- Tjenesteproduksjonen foregår innenfor de økonomiske rammer som er vedtatt.

Skoler:

- Holmestrandsskolen har felles standarder for læringsledelse og vurdering.
- Alle elever opplever et trygt og godt læringsmiljø.
- Elevene får tilpasset opplæring, og det er fokus på tidlig innsats i grunnleggende ferdigheter.
- Lærere har fokus på elevenes mestring og har positive forventninger til elevenes læringsutvikling.
- Resultatene på nasjonale prøver skal ligge på landsgjennomsnittet eller over

Barnehager:

- Holmestrand kommune har nok barnehageplasser til å møte forventet befolkningsvekst.
- Barnehagene i Holmestrand skaper et godt læringsmiljø som fremmer språk, gode sosiale ferdigheter og motivasjon til videre læring.
- Alle ansatte i barnehagene har høy kompetanse og bruker den aktivt i arbeidet med barna.

Helse, sosial og omsorg:

- HSO har tjenester av god kvalitet med fokus på forebygging og tidlig intervensjon.
- Brukerne har medvirkning på eget tjenestetilbud og opplever tilfredshet.
- HSO har oppdaterte tjenestebeskrivelser
- HSO beholder og rekrutterer dyktige og kompetente medarbeidere som trives i jobben
- HSO samhandler om bevisste prioriteringer og har god økonomistyring

Tekniske tjenester:

- Kommunen har utarbeidet en parkeringsstrategi som motiverer til bruk av kollektivtransport.
- Det er etablert ladestasjon for elbiler i Holmestrand sentrum.
- Ny vei fra Kleivan til Sjøskogen er anlagt.
- Trafikksikkerhetsplanens prioriterte tiltak er gjennomført. Planen er rullert/oppdatert.○ Standarden på kommunale veier er bedret.
- Det er bygd nye flerbrukshaller ved Ekeberg og Botne skoler.
- Alle kommunale bygg er tilstandsvurdert, og prioriterte vedlikeholds- og renoveringsarbeider er gjennomført.
- Holmestrand renseanlegg er klargjort for å overta avløpsvann fra Sande kommune.
- Det er utarbeidet områdeplan for Krana og indre havnebasseng.
- Grunnkartene for Holmestrand, Hof og Re er oppdatert etter flyfotografering.
- Alle gjeldende reguleringsplaner i Holmestrand er digitalisert etter gjennomført oppheving av foreldete planer.

Økonomi

Holmestrand kommune har de siste årene vist god økonomistyring og gode brutto og netto driftsresultater mot forutsatt i budsjettet. Tabellen nedenfor viser netto driftsresultat for 2014 og 2015 samt budsjett for årene 2016 -2019.

Netto driftsresultat	Regnskap 2014	Regnskap 2015*	Budsjett 2016	Budsjett 2017	Budsjett 2018	Budsjett 2019
I 1000 kroner	-35 223	-25 039	-8 460	-2 242	-483	3 581
I % av driftsinntekter	5,1 %	3,55 %	1,2 %	0,3 %	0,1 %	-0,5 %

Tabell 2 – Netto driftsresultat – Holmestrand kommune

* Viser ureviderte tall Holmestrand kommune

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 %. Tabellen viser at budsjett-tallene til Holmestrand ligger

Overordnet analyse - Holmestrand kommune

under anbefalt nivå i kommende fireårsperiode, slik at den økonomiske handlefriheten vil bli redusert i årene fremover.

Holmestrand kommune hadde i 2014 et regnskapsmessig mindreforbruk på 21,5 mill. kroner. Dette skyldes i hovedsak tre forhold; lavere lønnsoppgjør enn budsjettet, god avkastning fra finans, og en kollektiv god økonomistyring ute i tjenesteproduksjonen. 2013 og 2014 var de første årene på lenge at virksomhetene/tjenesteproduksjonen samlet hadde mindreforbruk. Foreløpige tall for 2015 viser at det ligger an til et regnskapsmessig mindreforbruk på 18,5 mill. kroner.

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

Programområder tall i 1000 kr	Regnskap 2014	Budsjett 2014	Avvik 2014
Administrasjon	40 401	41 301	900
Skole	94 936	98 505	3 569
Barnehage	62 604	64 268	1 664
Helse, sosial og omsorg	217 825	215 540	-2 285
Teknisk	43 877	44 708	831
Kultur	8 753	9 163	410

Tabell 3 – Regnskap og budsjett på programområdene 2014

Rådmannen har de siste årene lagt frem budsjettforslag som til en viss grad har vært avvikende fra de omkringliggende kommuner. Det er mange kommuner som har hatt nullvekst i budsjettene, og sågar har måttet redusere rammene i tjenesteproduksjonen, til tross for økende behov i befolkningen. Dette er en situasjon Holmestrand har unngått, delvis grunnet eksterne forhold som god finansavkastning, og interne forhold, der driftsoverskuddene har blitt satt av til ulike fond, og reserver og buffere har blitt benyttet.

I Holmestrand har virksomhetene ikke fått pålagt innsparinger, og det er gjort til dels betydelige påplussinger, spesielt innenfor helse, sosial og omsorg. Dette er gjort mulig ved å benytte alle de reserver og buffere som har vært tilgjengelig i driftsbudsjettet, der den mest omfattende har vært refinansiering av låneporteføljen. Nedbetaling av lån er strukket ut i maksimalt tillatt tid. Holmestrand kommune hadde en langsiktig

Overordnet analyse - Holmestrand kommune

gjeld per 31.12.14 på 763 mill. kroner (eks. pensjonsforpliktelse). I årsrapport for 2014 fremkommer det at langsiktig gjeld, som belastes driftsregnskapet, var på 438 mill. kroner per 31.12.14, når man trekker ut lån til småbåthavna, startlån og lån til VAR-området. Denne høye gjelden gjør at Holmestrand kommune har en høy risiko knyttet til renteutgifter, da ett prosentpoeng renteøkning vil føre til en økt renteutgift på ca. 5 mill. kroner.

Begrepet soliditet kan forklare kommunens evne til å tåle tap. Gjeldsgraden og egenkapitalprosenten gir informasjon om dette. Tabellen nedenfor viser gjeldsgrad og egenkapitalprosent til Holmestrand kommune (fra årsrapport 2014).

Holmestrand	2011	2012	2013	2014
Gjeldsgrad *	107 %	115 %	118 %	126 %
Egenkapitalprosent **	16 %	16 %	15 %	16 %

Tabell 4 – Gjeldsgrad og egenkapitalprosent 2014

* *Gjeldsgrad: Forholdet mellom brutto lånegjeld og driftsinntekter (ekskl. finansinntekter), og er et nøkkeltall som synliggjør kommunens økonomiske handlefrihet.*

** *Egenkapitalprosent: Gir informasjon om hvor stor andel av kommunens samlede eiendeler som er finansiert med egenkapital.*

Overordnet analyse - Holmestrand kommune

Under vises ulike KOSTRA-tall for Holmestrand kommune, sammenliknet med gruppensnittet og landsgjennomsnittet.

KOSTRA 2014	Holmestrand kommune	Snitt Kostra-gruppe 7	Snitt Vestfold	Landsgj.-snitt*
Frie inntekter per innbygger	kr 44 728	kr 45 660	kr 46 582	kr 48 610
Netto lånegjeld per innbygger	kr 62 930	kr 49 829	kr 45 560	kr 58 160
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter	14,70 %	8,60 %	7,40 %	6,40 %
Akkumulert regnskapsmessig merforbruk i prosent av brutto driftsinntekter	0,00 %	0,50 %	0,50 %	0,60 %
Netto driftsutgifter til barnehage per innbygger 1-5 år	kr 115 333	kr 123 008	kr 126 643	kr 128 633
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	kr 89 690	kr 94 321	kr 92 806	kr 100 946
Netto driftsutgifter til kommunehelse pr. innbygger	kr 1 978	kr 1 988	kr 1 935	kr 2 319
Netto driftsutgifter til pleie- og omsorg pr. innbygger	kr 15 796	kr 13 688	kr 16 004	kr 16 386
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	kr 2 663	kr 2 515	kr 3 332	kr 3 138
Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år	kr 6 836	kr 7 313	kr 8 229	kr 7 978
Netto driftsutgifter til administrasjon og styring, pr. innbygger	kr 4 197	kr 4 071	kr 3 614	kr 4 258

Tabell 5 – 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 området, dette sier noe om hvordan området er prioritert. KOSTRA-tallene viser at Holmestrand kommune har lavere frie inntekter og høyere netto lånegjeld per innbygger enn alle de tre sammenlignbare gruppene. På tross av dette har Holmestrand høyest andel disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter og ikke akkumulert regnskapsmessig merforbruk i prosent av brutto driftsinntekter.

Holmestrand kommunen ligger betydelig lavere enn snittet for alle de tre gruppene for netto driftsutgifter per innbygger for tjenestene barnehage, grunnskole og barnevern. Netto driftsutgifter til pleie- og omsorg og sosialtjenesten per innbygger i Holmestrand, ligger over Kostragruppe 7, men under snittet for Vestfold og landet. Netto driftsutgifter til kommunehelse og administrasjon og styring per innbygger i Holmestrand, ligger på tilnærmet samme nivå som de sammenlignbare gruppene.

Statistikk sykefravær

Holmestrand kommune	2013	2014	2015
Snitt for hele året	8,2 %	7,8 %	7,6 %

Tabell 6 – Statistikk sykefravær

Tabellen viser at det akkumulerte sykefraværet i Holmestrand kommune har vært stabil de siste tre år.

Innbyggerundersøkelse

Høsten 2014 ble det, for første gang, gjennomført en fullstendig innbyggerundersøkelse i Holmestrand. Respondentgruppen bestod av en person over 18 år fra hver husstand. Svarandelen var 15 % (679 personer), hvilket må anses som lavt.

Nedenfor har vi tatt inn en oversikt over et utvalg kommentarer som representerer områder og synspunkter som ble mest omtalt (rangert):

Hva kommune har lyktes med:	Hva kommunen ikke har lyktes med:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Havna/Brygga/Havnegata. Nesten alle positive kommentarer har med dette 2. Jernbaneutbyggingen 3. Heis i fjell 4. Nye flerbruks/idrettshaller 5. Skoler, botilbud, økonomistyringen, kultur 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Forretningslivet, næring, sentrumsutvikling og parkering 2. Veier, noen svar om tunnelen 3. Skole – leirskole, skolepolitikken, skoleeiere, ressurser til skolen, nedleggelse av skoler. Tilbud til ungdom 4. Bibliotekets lokaler 5. Eldre, sykehjemsplasser, forholdet mellom eldre over og under fjellet (Kjær og BAS)

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 Holmestrand kommune og beskrevet de sentrale krav og kommunens situasjon/håndtering av disse.

Holmestrand kommune er inne i en spesiell periode, hvor kommunesammenslåing vil ha virkning fra 1.1.2018. Dette innebærer endring i organisering, prioriteringer og

økonomiske rammer, som vil ha betydning for risikovurderingen. I denne risikovurderingen er dagens situasjon lagt til grunn, og det er fremhevet enkelte områder som er aktuelle og har verdi som forberedelse inn i ny kommune som alternative forvaltningsrevisjonsområder.

2.4 Lokaldemokrati og tillit

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.

Holmestrand kommune har *Arkivsaker, Journalposter og Postjournal* tilgjengelig under fane *Innsyn* på sine nettsider. Journalene viser til offentlige dokumenter, men dokumentene er i hovedsak ikke publisert på nettsiden. Ved henvendelse til kommunen kan dokumenter oversendes/utleveres. Nettsiden til Holmestrand kommune har også en fane for *Politikk* hvor politiske møteplaner med sakslistene med saksfremlegg og protokoller legges ut. Dette er enkelt tilgjengelig fra kommunens nettside. Utvalgsmøter, bystyremøter og møter i Fellesnemnda sendes direkte på nett og er også tilgjengelig i etterkant av møtene.

Holmestrand kommune har hatt folkevalgtopplæring høsten 2015, hvor habilitet og etikk blant annet har vært tema. I følge politisk ledelse, vurderes ofte spørsmål om habilitet, og det er det politiske organ som vurderer disse spørsmålene.

2.4.2 Saksforberedelse og gjennomføring av bystyrets vedtak

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

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon som omhandlet Administrasjonens saksutredning, oppfølging av vedtak og tilbakemelding til politisk organ i 2009. Revisors vurderte, på bakgrunn av gjennomgang av et utvalg av bystyresaker, at saker som legges fram for politisk behandling i hovedsak var forsvarlig utredet. Videre vurderte revisor at saksfremstillingen av gjennomgåtte saker var forståelige. Rapporten inneholdt imidlertid anbefalinger til kommunen knyttet til saksbehandling og tilbakerapportering til bystyret.

Ordføreren i Holmestrand har uttrykt at saker som legges fram for politisk behandling er godt utredet. Utdringene kan være at sakene er for komplekse og omfattende. Ved behov stiller imidlertid administrasjonen opp og orienterer om saker.

2.4.3 Budsjettering og rapportering

Budsjett og økonomiplan er rådmannens viktigste arbeidsdokument. Rådmannen legger fram et forslag til budsjett. Budsjettforslaget blir behandlet i flere runder av hovedutvalgene, formannskapet og bystyret. Budsjett 2016 og Økonomiplan 2016-2019 ble vedtatt av bystyret 16.12.2015.

Holmestrand kommune har en økonomiavdeling med stabil og god kompetanse. De siste årene har det generelt også vært god budsjett disiplin i kommunen, og avvik følges tett opp.

Vår erfaring fra regnskapsrevisjon er at rapportering fra enhetene i hovedsak er tilfredsstillende kvalitet.

I løpet av året er det tre rapporteringer til bystyret; 1. Kvartalsrapportering pr. 31. mars, halvårsrapportering per 30. juni og 3. kvartalsrapportering per 30. september. I tillegg rapporteres det for hele året i årsberetningen og årsrapporten. Det rapporteres på måloppnåelse i forhold til målekartene i økonomiplanen, økonomisk status (regnskap i forhold til budsjett) og finansrapportering. Formannskapet og bystyret behandler rådmannens kvartalsrapportering, samt årsberetning og årsrapport.

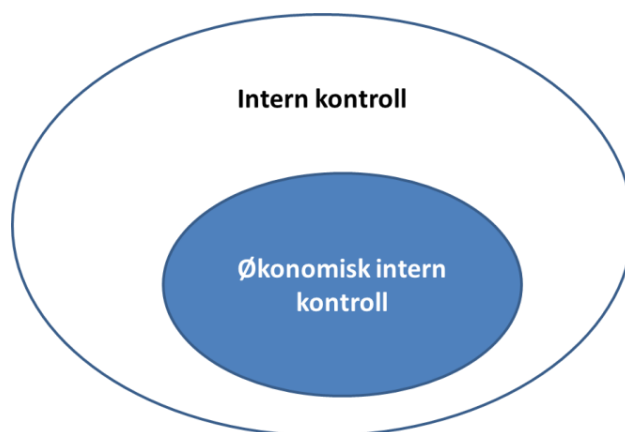
Kvalitet i kommunens rapportering er sentralt for å ha mulighet til å følge opp kommunens økonomiske situasjon og foreta nødvendige korrigeringer. Eventuelle svakheter i kvaliteten i rapportering og økonomistyring i enhetene utgjør en risiko for kommunen, og kan gi utfordringer i forhold til fremtidige beslutninger og prioriteringer.

2.5 Virksomhetsstyring, betryggende kontroll og etikk

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

Generell internkontroll

I Holmestrand kommunes årsrapport for 2014, konkluderte rådmannen med at arbeidet med i enda større grad å kunne dokumentere internkontrollen, går fremover. Resultatmål med bakgrunn i de fire perspektivene samfunn, brukere, medarbeidere og økonomi er etablert på overordnet nivå. Virksomhetene har på samme måte etablert sine mål etter tilsvarende struktur.

Det er, i følge rådmannen og mottatt Prosedyre for Mål- og resultatstyring og håndtering av risiko i Holmestrand kommune, iverksatt prosess på risikovurdering av målene, herunder planlegging og gjennomføring av tiltak. Det er særlig fokus på å etablere forståelse for forankring i alle ledd og nytten av risikovurderingene, herunder prioritering av aktiviteter og tiltak. Holmestrand kommune har planlagt å gjennomføre prosjektet "Risikostyring 2016" i løpet av våren 2016, hvor alle virksomheter skal delta. For å systematisere arbeidet med en betryggende internkontroll har Holmestrand kommune tatt i bruk et elektronisk kvalitetssystem for internkontroll, Kommuneforlaget – Bedre styring. Kommunen har opplyst at dette systemet nå er på plass. Overordnede rutiner er lagt inn i systemet og virksomhetene har begynt å legge inn rutiner/dokumenter for tjenesteområdet. Det opplyses imidlertid om at det er tungvint å legge inn rutiner/dokumenter i kvalitetssystemet. Det opplyses videre at det elektroniske avvikssystemet også er det på plass og alle virksomhetslederene har fått

opplæring. Full utrulling skal være ferdig 1. mai 2016. Flere virksomheter er i oppstartsfasen eller har tatt det fullt ut i bruk. Der det elektroniske avvikssystemet foreløpig ikke er tatt i bruk, følges normale rutiner for avviksbehandling som ligger i kvalitetssystemet.

Økonomisk internkontroll

Høsten 2015 konkluderte regnskapsrevisjonen på den økonomiske internkontroll på overordnet nivå, med at det er ikke avdekket feil, mangler eller svakheter knyttet til regnskapsmessig behandling som medfører behov for særskilt rapportering.

2.5.2 Etikk og varsling

Et av formålene med kommuneloven er å legge til rette for en tillitsskapende 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 bystyret. KS og TI anbefaler at de etiske retningslinjene også blir gjort gjeldende for kommunale foretak. Kommunen skal redegjøre i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten og i kommunale foretak.

Holmestrand kommune har utarbeidet Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i kommunen. Disse retningslinjene skal bevisstgjøre og oppfordre til etisk refleksjon for på den måten og sette en etisk standard som skal være gjennomgående i Holmestrand kommune. De etiske retningslinjene ble revidert i Administrasjonsutvalget 5.6.2014 og godkjent av Bystyret 18.6.2014. Det er i tillegg utarbeidet en veileder som er godkjent i AMU 19.11.2014.

I følge årsrapport 2014 – Holmestrand kommune – står kommunen står for redelighet, ærlighet, tillit og åpenhet i all sin virksomhet. Alle ansatte og folkevalgte har ansvar for å etterleve disse prinsippene. Ledere på alle nivåer har et spesielt ansvar for å utvikle holdninger og følge opp at ansatte er kjent med og etterlever kommunens etiske retningslinjer. Den enkelte ansatte har også selv et ansvar for å sette seg inn i og følge opp de etiske retningslinjene som gjelder i kommunen. Alle ansatte i Holmestrand kommune skal informere og søke råd hos nærmeste overordnede i saker som kan ha innvirkning på kommunens anseelse og den tillit kommunen nyter i ulike sammenhenger.

De etiske retningslinjene inneholder også et punkt om Åpenhet, forholdet til media og varsling, hvor blant annet alle ansatte oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold. Det vises her til kommunes varslingsplakat. Det opplyses at de etiske retningslinjene bør være kjent i organisasjonen, da lederne i kommunen skal gjennomgå etiske retningslinjer med sine ansatte. I følge rådmannen, ligger det i tillegg informasjon om de etiske retningslinjene i intranettet til kommunen. Gjennomgang av de etiske retningslinjene har også vært en del av folkevalgtopplæringen til politikerne.

Holmestrand kommune har opplyst at de har et eget system for registrering av varsling.

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 eventuell kommunesammenslåing. Veiledningen skal være ferdig i mai 2016.

Holmestrand kommune skal inn i ny kommune fra 1.1.2018, og det er sentralt at kommunen er i forkant for klargjøring og planlegging av sin dokumentasjon. Et fullstendig arkiv og tilfredsstillende oppfølging og kontroll er sentralt når kommunens arkiv skal integreres i nytt arkiv. I tillegg er journalføring og arkivering et utfordrende tema i dagens samfunn med mange kommunikasjonskanaler som er aktuelle for journalføring og arkivering. Vurderingene av hva som journalføres er her sentralt.

For en nærmere beskrivelse av publisering knyttet til arkivsaker, se pkt. 2.4.1.

Holmestrand 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 eforvaltningsforskriften 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. Styringssystemet som den enkelte virksomhet må etablere for å oppnå tilfredsstillende informasjonssikkerhet, må blant annet fastsette overordnede sikkerhets mål, 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. I følge rådmannen har kommunen etablert rutiner for håndtering av personopplysninger.

Det er ikke gjennomført en forvaltningsrevisjon knyttet til informasjonssikkerhet i Holmestrand kommune. Vi anser at dette kan være et relevant område for forvaltningsrevisjon når nye Holmestrand kommune er etablert med nye rutiner, retningslinjer og etablerte IKT-systemer.

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.

Nye og forenklede 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.

Regelverk for offentlige anskaffelser er omfattende og det kreves både ressurser og kompetanse for å oppfylle kravene på en tilfredsstillende måte.

I 2012 gjennomførte vi en forvaltningsrevisjon på området prosjektstyring, oppfølging og rapportering av byggeprosjekter, hvor vi blant annet undersøkte etterlevelsen av regelverket om offentlige anskaffelser. Kontrollen viste at oppdrag ble tildelt uten at det var holdt konkurranse, slik regelverket krever. Det var videre gjennomført kjøp uten pliktig kunngjøring på Doffin eller i TED-databasen. Vår konklusjon var at Holmestrand kommune hadde et vesentlig forbedringspotensiale knyttet til etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, som kommunen i etterkant har tatt tak i.

Holmestrand kommune har ansatt en innkjøpsansvarlig og er en del av VOIS, Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid. I følge Økonomireglementet til Holmestrand kommune, har kommunen utarbeidet veileder og rutiner for innkjøp, som finnes i kommunens kvalitetsstyringssystem, og skal til enhver tid følges.

Offentlige innkjøp er et område som alltid er forbundet med risiko. Innkjøp vil også være et sentralt tema i kommunesammenslåingsprosessen, da mange avtaler skal ut på anbud.

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

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.

Holmestrand kommune har drift av fire kommunale barnehager, organisert i tre virksomheter, samt tilsyn med ni private barnehager. De viktigste utfordringene i Holmestrand på barnehageområdet er knyttet til dimensjonering av nye plasser for å innfri lovfestet rett til plass. Antatt økt befolkningsvekst, kapasitet og fleksibilitet i kommunens barnehager innvirker på utvikling av nye barnehageplasser.

Det er i statsbudsjettet for 2016 gitt føringer for makspris og gratis kjernetid for barn fra 3 år som vil medføre økte utgifter for kommunen. De siste årene har det også vært et økende behov for hjelp til barn med spesialpedagogiske utfordringer.

Fylkesmannen i Vestfold gjennomførte et tilsyn med Holmestrand kommune som barnehagemyndighet i 2015. Tilsynet avdekket noen lovbrudd, som fylkesmannen i etterkant har fulgt opp. Fylkesmannen har bekreftet at avvikene nå er lukket og saken er avsluttet.

Risikoer vi 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.

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 krenkelsers 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.

Programområdet Skoler i Holmestrand kommune er i dag organisert i fire virksomheter; Botne, Ekeberg og Kleiverud barneskoler, samt Gjøklep ungdomsskole. Voksenopplæringen ligger under Gjøklep ungdomsskole. Høsten 2015 er det felles pedagogisk-psykologisk tjeneste for Andebu, Holmestrand, Hof og Re som er lokalisert i Re.

Kostra-tallene for 2014 viser at Holmestrand kommunen bruker mindre penger per innbygger til grunnskole.

Mobbing er for tiden et sentralt tema i media, og enkeltsaker skaper et stort samfunnsengasjement. Mobbing er for de det gjelder svært alvorlig og noe kommunen tar på alvor. Holmestrand kommune rapporterer i årsrapporten 2014 at resultatene fra elevundersøkelsen på 7. og 10. trinn viser at de har lyktes med å utvikle et trygt og godt læringsmiljø. På områdene faglige utfordringer, vurdering for læring, motivasjon, og mobbing skårer Holmestrand på samme nivå eller bedre enn Vestfold fylke og nasjonalt.

Tilstandsrapporten for Holmestrandsskolen 2015 viser blant annet at Holmestrand fremdeles har noe dårligere lærertetthet (størrelsen på undervisningsgruppen per lærer) sammenliknet med både Vestfold og Nasjonalt. Det rapporteres videre at det har vært en jevn nedgang i antall elever som får spesialundervisning de siste to årene. Dette betyr at de greier å inkludere flere elever i ordinær undervisning. De rapporterer imidlertid at selv om antallet elever, som får spesialundervisning har minsket, rapporterer de at de opplever at stadig flere elever, som får spesialundervisning, har store utfordringer, som det kreves høy faglig kompetanse, både på det spesialpedagogiske og sosialpedagogiske området, hos de som skal jobbe med disse elevene. Det rapporteres også at det er en stor utfordring å beskytte midlene til tidlig innsats/tilpasset opplæring ved fravær.

Tilstandsrapporten for 2015 viser at Holmestrandsskolen har store utfordringer med resultatene på Nasjonale prøver i alle tre fagene lesing, regning og engelsk, på 5. og 8.trinn. Det har vært noe variasjon de tre siste årene, men tendensen er dessverre negativ. Barneskolene har analysert resultatene, og det som går igjen er at elevene ikke har nok trening i å svare på spørsmål der de må tolke teksten, noe som er forventet av elever som skårer på nivå 3. De har også vansker med å lese fagtekster med mye informasjon. Holmestrandsskolen har planlagt noen strategier for ta tak i disse utfordringene.

I Økonomiplan 2016-2019 nevner rådmannen tre områder hvor det er utfordringer knyttet til programområdet Skoler. Disse er 1) IKT, 2) Elever med spesielle behov og 3) Nye kompetansekrav. Risikoen for kommunen på disse områdene kan være manglende oppfyllelse av læreplanens krav om digitale ferdigheter, at elever med spesielle behov ikke får et godt nok tilbud og manglende oppfyllelse av opplæringslovens krav til kompetanse blant lærerne i skolen. Det er ikke gjennomført en forvaltningsrevisjon knyttet til tjenestoområde skole i Holmestrand kommune.

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.

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.

Holmestrand har ligget lavt både når det gjelder utgifter per barn i barnevernet (her foreligger ikke tall for sammenlignbare kommuner og Vestfold) og når det gjelder utgifter per innbygger i aldersgruppen 0-17 år. Kostra-tallene viser imidlertid at Holmestrand har hatt en betydelig høyere andel innbyggere i målgruppen som har tiltak enn snittet for landet (tall for Vestfold og kommunegruppe 7 mangler i Kostra). Kostra-tallene for 2014 viser at andel utgifter til de ulike tiltakene innenfor barnevern; tiltak i hjemmet og tiltak utenfor hjemmet (plassert i fosterhjem), samt utgifter til saksbehandling, er relativt lik for Holmestrand, kommunegruppe 7 og snittet for landet i 2014.

Holmestrand kommune fikk tilført statlige midler til styrking av kommunalt barnevern i perioden 2011-2013. Fra 2014 er styrkingen gjort permanent, og er benyttet til nye stillinger og kompetansehevnede tiltak. I følge Holmestrand kommunes årsrapport for 2014 mener barneverntjenesten at økt saksbehandlerkapasitet har ført til grundigere undersøkelser og bedre kontinuiteten i oppfølgingen av barn og foreldre som hjelpetiltak.

Det er ikke gjennomført en forvaltningsrevisjon knyttet til barneverntjenesten i Holmestrand kommune. Fylkesmannen i Vestfold gjennomførte i 2013 et tilsyn knyttet til kommunes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem ved barneverntjenesten i Holmestrand kommune, hvor det ble konstatert avvik fra lov og forskrift. Det fremgår imidlertid av rapporten at tilsynsmyndighetene vurderte de tiltakene som ble satt i verk for å lukke avvik som tilstrekkelige og avsluttet derfor tilsynet.

Fylkesmannen i Vestfold har planlagt et egenvurderingstilsyn på barnevernet i Holmestrand i april 2016. Dette tilsynet er en del av et landsomfattende tilsyn, hvor barnevernet skal gi en egenvurdering i henhold til retningslinjer gitt av Fylkesmannen.

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.

Holmestrand kommune hadde i budsjettet for 2014 et måltall på 85 brukere med utbetaling av økonomisk sosialhjelp per måned. Årsgjennomsnittet ble 89 brukere per måned, som er 9 flere per måned enn i 2013, men samme antall som i 2012. Samlet i 2014 var det til sammen 283 husstander som mottok økonomisk stønad i kortere eller lengre tid. Totalt ble det utbetalt i overkant av 10 mill. kroner i 2014. Kostra-tallene for 2014 viser at Holmestrand kommune lå under snittet for Vestfold og landet i netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år og noe over snittet for Kostra-gruppe 7.

I 2014/2015 gjennomførte Vestfold kommunerevisjon en forvaltningsrevisjon av NAV Holmestrand, med fokus på samarbeid, styring, kompetanse samt etterlevelse av sosialtjenesteloven. Revisors hovedinntrykk etter gjennomgangen var at NAV Holmestrand har en organisering som er formålstjenlig for å løse de kommunale oppgavene. En av anbefalingene i rapporten var blant annet at NAV Holmestrand bør

få på plass et system for registrering, rapportering og lukking av avvik og sørge for opplæring i avvikssystemet. Avvik som omhandler sosiale tjenester, bør rapporteres til Holmestrand kommune. Administrasjonen har rapportert til kontrollutvalget i 2015 på hvordan de har fulgt opp revisors anbefalinger.

Introduksjonsordningen og bosetting av flyktninger

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).

Bystyrevedtak og avtale med IMDI var å bosette 8 flyktninger i 2014, og Holmestrand kommune bosatte dette antallet spredt over året fra januar til desember. I snitt var det 14 deltakere i introduksjonsprogram per måned i 2014. På bakgrunn av økende behov for bosetting av flyktninger, vedtok bystyret å bosette 27 flyktninger hvorav 4 enslige barn og mindreårige i 2016, 29 flyktninger i 2017 hvorav 4 er enslige barn og mindreårige i 2016, 29 flyktninger i 2017 hvorav 4 er enslige barn og unge og 26 flyktninger år år i 2018 og 2019, hvorav 4 er enslige barn og unge.

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.

Samhandlingsreformen har tre ulike økonomiske virkemidler. Det ene er kommunal medfinansiering av spesialhelsetjeneste, betaling for utskrivningsklare pasienter og kommunalt akutt døgntilbud.

I følge årsrapporten for 2014 gir samhandlingsreformen kommunen fortsatt økende utfordringer, spesielt kan nevnes at de i 2014 merket at pasientene skrives ut fra sykehuset raskere enn før og har mer komplekse pasientforløp. I siste halvdel av 2014 ble det derfor besluttet å etablere to senger øremerket utskrivningsklare pasienter fra sykehuset.

I følge Økonomiplanen 2016-2019 har samhandlingsreformen har ført til at Holmestrand kommune bistår flere pasienter enn tidligere og ivaretar mer komplekse pasientforløp. Pasienter skrives ut raskere fra sykehus og til ulike tider av døgnet. Samhandlingsreformen har medført økende trykk på flere tjenester. Fra 2016 legger samhandlingsreformen og statlige retningslinjer opp til forskyvninger av oppgaver fra spesialhelsetjenesten til kommunen innenfor psykisk helsetjeneste. I følge nevnte økonomiplan har virksomhetene, som yter helsetjenester i hjemmet og i institusjon i Holmestrand, behov for å styrke grunnbemanningen, for å imøtekomme de utfordringene som samhandlingsreformen og den generelle samfunnsutviklingen gir.

Holmestrand kommune prioriterer midler til helsefremmende og forebyggende tiltak, noe som gjør det mulig å fortsette prosjekter for fysisk aktivitet blant unge, eldre og funksjonshemmede. I tillegg til faste tiltak, samarbeider folkehelsekoordinator med frivilligheten, gir folkehelseopplysning og har ansvar for administrative oppgaver rundt søknad om prosjektmidler, rapporteringer og annet. Den 1.12.2015 ble det ansatt en frivillighetskoordinator på Kjærsenteret. Koordinatorens viktigste oppgave blir å utvikle en helhetlig samhandlingsstrategi med frivillige lag og organisasjoner i Holmestrand kommune.

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.

Holmestrand kommune tilbyr kort- og langtids plass i sykehjem, samt avlastningsopphold i sykehjem. Videre tilbys omsorgsboliger for eldre, omsorgsboliger for funksjonshemmede, hjemmesykepleie, praktisk bistand (hjemmehjelp),

dagaktivitetssenter for demente, brukerstyrt personlig assistanse og aktivitetssenter for funksjonshemmede.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon av hjemmebaserte tjenester i 2007 og en gjennomgang av kvalitet av helse- og omsorgstjenester, herunder heldøgns omsorg i institusjon, i Holmestrand kommune i 2013.

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.

Tall for Holmestrand kommune viser at det i 2014 var 3 254 besøk på helsestasjonen, hvilket er en økning fra 2013 hvor det var 2 601. Det har vært økende aktivitet i helsesøster- og jordmortjenesten i Holmestrand. Det er flere forklaringer på dette; tidlig avdekking av utfordringer og oppfølging av disse, samt at mange strever med store og sammensatte problemstillinger som krever mye oppfølging.

Helsestasjon ble i 2014 tilført statlige midler tilsvarende helsesøster i 50 % stilling, og har styrket helsestasjon og skolehelsetjenesten. Det er forventet ytterligere styrking av statlige midler i 2016. Til tross for økt kapasitet er presset på helsesøstertjenesten fortsatt stort, spesielt innen oppfølging av skolehelsetjenesten.

Helsetjenesten forventer en generell økning av bosatte flyktninger i kommunene i 2016. I tillegg kan det være aktuelt for private aktører å etablere asylmottak som gir en ekstraordinær økning. Nye flyktninger, uavhengig av tilknytning, generer behov for helsetjenester.

Risikoen knyttet til helsestasjon og skolehelsetjeneste er i hovedsak om det er tilstrekkelig kapasitet til å utføre lovpålagte oppgaver. Videre ser man at det er behov informasjon og oppsøkende arbeid, men at de lovpålagte oppgavene helt klart skal prioriteres først.

2.6.4 Tekniske tjenester - selvkostområdene

Kommunen yter tjenester og utøver myndighet på selvkostområdene vann, avløp, renovasjon, branntilsyn/feiing og plan- og byggesak. Endrede 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.

Avfallsforskriften er endret fra 01.01.15 og har som formål å hindre ulovlig krysssubsidiering mellom kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall og avfallstjenester som kommunen selger i markedet. Forskriften setter krav til at kommunen skal ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Beregning av selvkost og håndtering av selvkostfond er et aktuelt tema i forbindelse med kommunesammenslåing. Det er behov for å vite at kommunens beregning er korrekt, slik at man har gode beregningsmetoder og datagrunnlag som bringes inn i ny kommune.

Det ble foretatt en forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandlingen i Holmestrand i 2015, herunder også blant annet analyse av selvkostberegning innenfor byggesaksbehandlingen. Rapporten viser at kommunen har forbedringspotensial knyttet til visse aspekter ved selvkostregnskapet. Rapporten viser at kommunen ikke følger veilederens anbefalinger om fordeling av indirekte kostnader på byggesakstjenesten. Kontrollutvalget har bedt rådmannen rapportere i 2016 på hvorvidt anbefalingene i rapporten er fulgt.

Vann, avløp og renovasjon (VAR), er et selvkostområde, og skal både regnskaps- og budsjettmessig gå i balanse. I forbindelse med revisjon av årsregnskapet til Holmestrand kommune for 2014, ble det registrert at kommunen har høye selvkostfond. Per 31.12.2014 var bundet selvkostfond på 16,2 mill. kroner. Revisjonen anbefalte at selvkostfondene reduseres fremover.

Plan- og byggesaksbehandling

Plan- og bygningsloven (pbl.) 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.

I 2014 ble kommuneplanens arealdel for Holmestrand, Hof og Re førstegangsbehandlet, med påfølgende høringer. Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) er fulgt med noen unntak i Hof og Re. Andregangs behandling av kommuneplanens arealdel for 2015-2027, ble behandlet av bystyret 17.06.2015. Holmestrand kommune sluttbehandlet i 2014 tre reguleringsplaner, samt hadde per 31.12.2014 seks reguleringsplaner under arbeid.

Risikoen 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 forvaltingsrevisjon innenfor byggesaksbehandlingen i Holmestrand kommune i 2015. Revisors hovedinntrykk etter gjennomgangen er at byggesaksbehandlingen i Holmestrand er i samsvar med lov- og regelverk. Kommunen har imidlertid forbedringspotensiale knyttet til visse aspekter ved byggesaksbehandlingen.

Kontrollutvalget har bedt rådmannen rapportere i 2016 på hvorvidt anbefalingene i rapporten er fulgt.

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.

Bystyret skal minst en gang hver valgperioden 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 kommunen. Planen skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Holmestrand kommune har utarbeidet og vedtatt både kommuneplanens areal- og samfunndel i 2015. Kommunen har også en klima- og energiplan, utarbeidet i 2009, som vurderes revidert. I følge rådmannen har de gått fra bensindrevne biler til el-biler. I innkjøpene legger de nå inn grønne innkjøp, og ved bygging av biblioteket skal det legges inn energivennlighet.

For en nærmere beskrivelse av overordnede planer og mål for programområdene, se pkt. 2.2 foran.

2.7.2 Eiendomsforvaltning og vern av verdier

Eiendomsforvaltningen

Kommunale eiendommer har betydelig verdi. Samlede kostnader for anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold utgjør om lag 15-20 prosent 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.

Kommunale eiendommer har betydelig verdi. Samlede kostnader for anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold utgjør om lag 15-20 prosent av en kommunes økonomi. En kartlegging fra 2008 viste at om lag 1/3 av kommunale bygg var i god stand, 1/3 i delvis utilfredsstillende stand og 1/3 i dårlig stand.

Holmestrand kommunes eiendomsmasse består av barnehager, skoler, helse og sosiale institusjoner og andre spesialbygg, samt boliger, kontorbygg, tomter, friarealer og veier. I 2015 ble alle kommunale bygg tilstandsvurdert. Rapporten danner grunnlag for prioriterte vedlikeholdsplaner. Det er økt fokus på vedlikehold av bygningsmassen i

henhold til myndighetenes krav til brannsikring. Holmestrand kommune utarbeidet i 2015 en vedlikeholdsplan, men økonomien til Holmestrand kommune tilsier at budsjetterte midler til vedlikehold ikke samsvarer med behovet for vedlikehold. Slik er det dessverre for mange kommuner i Norge. I følge rådmannen vedlikeholdes nye bygg og enkelte eldre bygg er solgt, slik at utfordringene er mindre nå enn den var.

Fra medio 2014 ble det etablert en boligkoordinatorfunksjon i NAV, som skal fokusere spesielt på å forhindre bostedsløshet hos personer med rus- og /eller psykiatrirelaterte utfordringer. En utfordring for Holmestrand kommune er å kunne tilby tilfredsstillende kommunale boliger til de som har behov for det. Holmestrand kommune har også en utfordring knyttet til å skaffe nok kommunale boliger til flyktninger.

Eiendomsforvaltning har vært et sårbart område i Holmestrand kommune, da ansvaret er lagt til få personer.

Holmestrand kommune har i 2015 foretatt en registrering av kunst og verdier i kommunen.

2.7.3 Byggeprosjekter

Kommunen har vedtatt å gjennomføre større byggeprosjekter som Gausetangen og Gullhaug barnhage, totalrehabilitering Kleiverud skole, flerbrukshall Botne skole og boliger for funksjonshemmede i kommende økonomiplanperiode. Slike byggeprosjekter krever god planlegging og oppfølging for å sikre at de økonomiske rammer overholdes og byggene er av tilfredsstillende kvalitet og funksjonalitet. I 2012 ble det gjennomført forvaltningsrevisjon vedrørende prosjektstyring, oppfølging og rapportering av byggeprosjekter. Vestfold kommunerevisjon hadde da noen bemerkninger til tilretteleggelsen og oppfølging av kommunens arbeid knyttet til kontrollerte byggeprosjektene. Anbefalingene i rapporten er i etterkant fulgt opp av rådmannen.

Det er alltid en risiko knyttet til gjennomføring av slike investeringsprosjekter, både med hensyn til etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og prosjektstyring generelt.

2.7.4 Samfunnssikkerhet og beredskap

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

beredskap gjennomfører årlige kommuneundersøkelser. Resultatene fra Kommuneundersøkelsen 2014 viser at kommunene har et forbedringspotensial på dette området, selv om stadig flere kommuner jobber godt og systematisk innen samfunnssikkerhet og beredskap.

Dette er et tema som har fått mye oppmerksomhet de siste årene, gjennom ulike hendelser som f.eks. ekstremvær. Det er økte forventninger til kommunens håndtering av ulike situasjoner og evne til å informere raskt gjennom ulike kanaler. Holmestrand kommune har en beredskapsplan, som i følge rådmannen skal revideres i disse dager.

2.8 Innspill på forslag til forvaltningsrevisjon

2.8.1 Innspill fra kontrollutvalget

Nåværende kontrollutvalget har foreslått følgende områder for forvaltningsrevisjon:

- Offentlige anskaffelser
- Sikring av kunst
- Samhandlingsreformen
- Kommunsammenslåingen
 - HR-prosjekt
 - Kommunikasjon til ansatte
- Tilskuddsordningen til kirken

2.8.2 Innspill fra administrativ ledelse

Administrativ ledelse har foreslått følgende områder for forvaltningsrevisjon:

- Etikk i forbindelse med tjenesteproduksjon
- Innfordring av kommunale avgifter
- Flyktninger

2.8.3 Innspill fra politisk ledelse

Ordfører har foreslått følgende områder for forvaltningsrevisjon:

- Flyktninger:
 - Integrering
 - Boligsituasjonen

2.9 Oppsummering

2.9.1 Oppsummering

Holmestrand kommune er i en kommunesammenslåingsprosess, og det er behov for å prioritere prosjekter, som gir verdi enten som planlegging til sammenslåing eller gir verdi inn i den nye kommunen. Vurdering av organisering som vil endres om kort tid anser vi ikke formålstjenlig.

På bakgrunn av innhentet informasjon og vurdering av risiko, har vi anbefalt prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon som fremkommer i neste kapittel.

3 Forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2016 – 2017

Holmestrand kommune går fra 1.1.2018 inn i nye Holmestrand kommune. Det vil bli endringer i forhold til organisering, prioritering og økonomiske rammer. Risikobildet og aktuelle prosjekter vil være annerledes for ny kommune enn for Holmestrand kommune slik den eksisterer i dag. Basert på dette har revisjonen vurdert at det ikke er hensiktsmessig å lage plan for forvaltningsrevisjon utover perioden Holmestrand kommune eksisterer som egen kommune. Med utgangspunkt i dette og på bakgrunn av overordnet analyse i kapittel 2, foreslår vi følgende alternativer for forvaltningsrevisjoner i perioden 2016- 2017, i uprioritert rekkefølge:

Tema/tittel	Vinkling
Offentlige anskaffelser	Undersøke etterlevelse av regelverk og retningslinjer om offentlige anskaffelser.
Prosjektstyring	Undersøke om kommunen har en tilfredsstillende styring av byggeprosjekter.
Flyktninger – oppgaver og ansvar	Ulike vinklinger: <ul style="list-style-type: none"> - Introduksjonsordningen - Bosetting - Helsetjenester - Skole – grunnskole og voksenopplæring - Barneverntjenester - Få innvandrere i arbeid
Etiske retningslinjer	Kjennskap til og etterlevelse av etiske retningslinjer. Undersøke kommunens arbeid for å sikre gode etiske holdninger og kultur.
Arkiv og journal	Undersøke kommunens system for å sikre at alt blir arkivert og journalført, herunder også håndtering av personsensitive opplysninger.
Avviksregistrering og varsling	Undersøke om kommunen har et tilfredsstillende system for registrering og oppfølging av avvik og

Overordnet analyse - Holmestrand kommune

	varslingssaker.
Grunnskole	Undersøke kommunes arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning.
Personalforvaltning	Ulike vinklinger: <ul style="list-style-type: none"> - Personalansvar – rutiner og etterlevelse - Personalavdelingens samhandling med ledere med personalansvar og tillitsvalgte - Informasjon til ansatte
Vedlikehold av kommunale bygg	Gjennomgang av kommunens plan for vedlikehold av kommunale bygg og vurdere etterlevelsen av denne.
Beredskapsarbeid	Undersøke om kommunen ivaretar sin beredskapsplikt.
Pleie og omsorgstjenester – med fokus på Samhandlingsreformen	Vurdere hvordan Holmestrand kommune har tilpasset seg kravene i Samhandlingsreformen og hvilke konsekvenser dette har for kommunens tjenestetilbud og økonomi.
Forebyggende arbeid barn og unge	Samarbeid barnehage, skole, PPT, helsetjeneste og barnevern. Fokus på helsestasjonstjeneste.
Eldreomsorg	Kvalitet på tjenestene innenfor pleie- og omsorg; <ul style="list-style-type: none"> - Hjemmetjenester - Institusjon - Omsorgsboliger

Det er ikke angitt en detaljert vinkling med problemstillinger til hvert tema. Det ligger til kontrollutvalget å gi føringer på både temaer og vinkling på prosjektene. Overnevnte er et forslag og det vil ved fastsettelse av plan utarbeides en mer detaljert beskrivelse av prosjektet.

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

Overordnet analyse - Holmestrand kommune

4 Vedlegg

Utvalgte nøkkeltall, kommunekonsern - nivå 1	Holme- strand 2014	Kostra- gruppe 07	Vestfold 2014	Landet uten Oslo 2014
		2014		
Finansielle nøkkeltall				
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	4,3	1,1	0,7	0,7
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	5,4	1,6	2	1,2
Frie inntekter i kroner per innbygger, konsern	44728	45660	46582	48610
Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	256,4	205,1	201,7	216,4
Arbeidskapital ex. premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	35,6	18,5	23,4	16,8
Netto lånegjeld i kroner per innbygger, konsern	62930	49829	45560	58160
Prioritering				
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager, konsern	115333	123008	126643	128633
Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger, konsern	10323	12311	11189	12480
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten, konsern	1978	1988	1935	2319
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, pleie- og omsorgstjenesten, konsern	15796	13688	16004	16386
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år, konsern	2663	2515	3332	3138
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, konsern	6836	7313	8229	7978
Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innb., konsern	4197	4071	3614	4258
Dekningsgrad				
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	92,6	90,5	89,5	90,9
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	6	7,2	8,3	8,1
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	10,8	9,1	9,7	10,4
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	8,7	8,1	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	8,4	11,8	10,9	13,4
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	4,1	:	:	3,9
Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	6,5	:	:	4,8
Syssel-, gangveier/turstier mv. m/kom. driftsansvar per 10 000 innb.	11	40	38	53
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	11	15	22	21
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	0,88	..	0,71	0,73
Produktivitet/enhetskostnader				
Korrigerede brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage, konsern	161303	162740	170648	174907
Korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss (202, 222, 223),	98880	98534	98836	105109
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10. årstrinn	15	15,1	14,9	14,3
Korrigerede brutto driftsutg pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner), konsern	281342	229016	223252	239788
Korrigerede brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass, konsern	1068945	1035630	1051671	1039336
Årsgebyr for vannforsyning (gjelder rapporteringsåret+1)	2981	2767	2767	3317
Årsgebyr for avløpstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1)	3848	4147	3704	3655
Årsgebyr for avfallstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1)	2235	2377	2244	2645
Gjennomsnittlig saksbeh.tid for private forslag til detaljreg. Kalenderdager	100	..	226	244
Gj.snittlig saksbehandlingstid for opprettelse av grunneiendom. Kalenderdager	100	..	56	57
Bto. dr.utg. i kr pr. km kommunal vei og gate, konsern	114840	110618	140698	121552
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



Kommunereform

– sjekklister for revisor,
kontrollutvalg og
sekretariat



Norges Kommunerevisorforbund

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	3
2	ARBEIDSFORM	3
3	DEFINISJONER	3
4	KONTROLLUTVALGETS OG KONTROLLUTVALGSSEKRETARIATETS ROLLE.....	4
4.1	KONTROLLUTVALGETS FUNKSJONSTID	4
4.2	VALG AV REVISOR TIL FELLESNEMNDA	5
4.3	HVEM SKAL REVISOR RAPPORTERE TIL?	5
4.4	VALG AV REVISOR I DEN NYE KOMMUNEN (DER FELLESNEMNDA ER GITT FULLMAKT TIL Å VELGE LØSNING)	5
4.5	VALG AV KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT FOR DEN NYE KOMMUNEN	6
4.6	KONTROLLUTVALGETS FOKUS ETTER AT VEDTAK OM SAMMENSLÅING ER FATTET.....	6
4.7	REGSKAPSREVISJON	6
4.8	FORVALTNINGSREVISJON	7
4.9	SELSKAPSKONTROLL	7
4.10	VURDERE KONSEKVENSER FOR EGET SELSKAP	7
5	RISIKOOMRÅDER I EN SAMMENSLÅINGSPROSESS – VURDERING AV INTERNKONTROLL	8
6	DREIEBOK – ÅRSOPPGJØR MED FOKUS PÅ KOMMUNESAMMENSLÅING	9
7	SELVKOST	9
8	EIENDOMSSKATT	10
9	KOMMUNALE GARANTIER	10
10	PENSJONSFORHOLD	11
11	ANSKAFFELSER	11
12	NOEN PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL IKT-SYSTEMER VED KOMMUNESAMMENSLÅINGER	12
13	ARKIV	13
14	LEDELSE.....	13
	VEDLEGG.....	14
	REFERANSER OG KILDER:	14

1 Innledning

Styret i NKRF satte i møte 06.05.15 ned en prosjektgruppe for å forberede kontrollutvalgssekretariat og revisjonsenhetene på den forestående kommunestruktureformen.

Målet for prosjektet ble angitt å være utarbeidelse av en sjekkliste over forhold som kommunene bør være spesielt oppmerksomme på i forbindelse med kommunereformen. Sjekklisten må også inneholde henvisninger til kilder for regelverk, veiledninger mm. der det er hensiktsmessig. Sjekklisten skal utarbeides på områdenivå, og ikke gå i detaljer.

Sjekklisten skal utformes på en måte som gjør at den blir til nytte i rådgivningen til kommunene, for kontrollutvalgets tilsyn med endringsprosessen, og for revisor som kilde for risikovurderinger.

Prosjektgruppen fikk følgende sammensetning:

<i>Orrvar Dalby</i> (leder)	daglig leder, Vestfold Interkommunale Kontrollutvalgssekretariat
<i>Irene Loka</i>	revisjonssjef, Kommunerevisjonen Vest, Vest–Agder IKS
<i>Anders Svarholt</i>	seksjonsleder forvaltningsrevisjon, Østfold kommunerevisjon IKS
<i>Ole Kristian Rogndokken</i>	daglig leder, NKRF

2 Arbeidsform

Prosjektgruppen har innhentet informasjon fra flere kilder for å høste erfaring fra tidligere gjennomførte kommunesammenslåinger. I tillegg har det blitt opprettet flere arbeidsgrupper som har avgitt egne rapporter. To av arbeidsgruppene rapporter er gitt en kort omtale i denne sluttrapporten, i tillegg følger de som vedlegg.

Prosjektgruppen har også hatt kontakt med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). I kapitlene 7-10 har vi gjengitt noen spørsmål som vi oversendte KMD og departementets svar.

3 Definisjoner

1) Inndelingsloven. Rundskriv og veiledninger.

Inndelingsloven av 15. juni 2001 nr. 70 og forarbeidene til denne (**Ot.prp. nr. 41 (2000-2001)**) setter de lovmessige rammene for kommunesammenslåingsprosessen.

I **Meldingsdelen i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S) Kommunereform** har regjeringen redegjort nærmere for opplegget med kommunereformen.

I rundskriv **H-10/2015** er bestemmelsene i loven kommentert og fortolket.

Departementet har i forbindelse med Kommunereformen gitt ut flere veiledninger bl.a.:

- **Formelle rammer i byggingen av nye kommuner**
- **Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen**

En rekke problemstillinger er imidlertid ikke avklart. Dette er et bevisst valg fra lovgiver, som ønsker at slike spørsmål drøftes og avklares mellom kommunene. Dette tilsier at det er stort rom for kommunene til å finne praktiske løsninger, så lenge de ikke strider mot loven eller dens formål.

Denne rapporten fokuserer hovedsakelig på en del slike problemstillinger som ikke er direkte løst i lov, rundskriv eller veiledninger.

2) Fellesnemndas juridiske og organisatoriske status. Myndighet. Inndelingslova § 26.

Når det er gjort vedtak om sammenslåing av to eller flere kommuner, skal det opprettes ei fellesnemnd til å forberede og gjennomføre sammenslutningen. Spørsmålet om fellesnemndas juridiske status har vært forelagt KMD og basert på departementets svar anbefaler prosjektgruppa at følgende forståelse legges til grunn:

Fellesnemnda er ikke å anse som en egen juridisk enhet, men et kommunalt organ opprettet i medhold av inndelingsloven. Det innebærer f.eks. at fellesnemnda ikke har eget organisasjonsnummer. Fellesnemnda har mange trekk av interkommunalt samarbeid iht. Kommuneloven § 27, men er ikke definert som dette.

Fellesnemnda har den myndighet som definert i lovens § 26, samt den myndighet kommunestyrene velger å gi nemnda i reglement. Det varierer litt fra prosess til prosess. Det er imidlertid viktig at fellesnemnda får delegert myndighet til å avklare både framtidig revisjons- og sekretariatsordning for den nye kommunen. For å unngå flere behandlinger i kommunestyrene, er det hensiktsmessig at denne delegasjonen vedtas i forbindelse med etableringen av fellesnemnda.

4 Kontrollutvalgets og kontrollutvalgssekretariatets rolle

En arbeidsgruppe har vurdert **kontrollutvalgets og kontrollutvalgssekretariatets rolle knyttet til kommunesammenslutningen**. Arbeidsgruppen har bestått av:

<i>Orrvar Dalby</i> (leder)	Vestfold Interkommunale Kontrollutvalgssekretariat
<i>Pål Ringnes</i>	Kontrollutvalgssekretariatet i Buskerud og omegn IS
<i>Mona Moengen</i>	Romerike Kontrollutvalgssekretariat IKS

Arbeidsgruppens mandat var:

- Hvilke områder og forhold er det viktig at KU og sekretariatet har spesielt fokus på i en sammenslåingsprosess?
- Tydeliggjøre prosessuelle forhold som berører kontrollutvalget.

4.1 Kontrollutvalgets funksjonstid

Det følger indirekte av bestemmelsene i Inndelingsloven at de valgte kontrollutvalgene i de kommunene som skal slå seg sammen, fungerer fram til ny kommune er etablert. Inndelingsloven har ikke hjemmel for å etablere felles kontrollutvalg i perioden fram til ny kommune er etablert.

4.2 Valg av revisor til fellesnemnda

Etter Inndelingslova § 25 skal fellesmøtet mellom de aktuelle kommunestyrene som fylkesmannen kaller inn til etter at det er gjort vedtak om sammenslåing, drøfte valg av revisor for fellesnemnda. Valg av revisor skjer deretter i de respektive kommunestyrene, forutsetningsvis som likelydende vedtak.

Inndelingsloven sier ikke noe om kontrollutvalgets rolle i behandlingen. Praksis i fra kommunene i Vestfold (fire prosesser) er at i tre tilfeller har kommunestyrene valgt revisor etter innstilling fra kommunenes kontrollutvalg. I det siste tilfellet er det gjennomført valg av revisor etter direkte vedtak i kommunestyrene.

Prosjektgruppen anbefaler å følge vanlig prosedyre ved valg av revisor i kommunene, dvs. valg foretas av kommunestyrene etter innstilling fra de sammenslående kommunenes kontrollutvalg. Dette vil også styrke legitimiteten til det valget som gjøres.

I praksis vil valg av revisor ikke volde noe problem, så lenge de kommunene som skal slå seg sammen, har samme revisor. Når kommunene har forskjellig revisor, vil det kunne tenkes at kontrollutvalgene ikke innstiller på samme revisor. Her er det lovens forutsetning at spørsmålet skal drøftes og avklares på fellesmøtet, og at kommunestyrene deretter fatter likelydende vedtak.

Normalt føres fellesnemndas regnskap av en av de berørte kommunene. Den praktiske løsningen vil da være at regnskapsførende kommunes revisor også velges som revisor for fellesnemnda.

4.3 Hvem skal revisor rapportere til?

I Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) er det uttalt flg. under pkt. 8.2.3:

«Når det gjeld folkevalt kontroll med verksemda i fellesnemnda, bør den liggje til den enkelte kommunen sitt kontrollutval, som kan føre kontroll på vegne av sin kommune. Dermed må revisor rapportere til alle dei aktuelle kommunane/fylkeskommunane.»

Fellesnemndas funksjonstid er begrenset og det er viktig med god forankring og innsyn i alle de deltakende kommuner. På denne bakgrunn anbefales at revisor rapporterer i tråd med anbefalingene i Ot.prp. nr. 41 (2000-2001.) Se ellers pkt. 6 under.

4.4 Valg av revisor i den nye kommunen (der fellesnemnda er gitt fullmakt til å velge løsning)

Fellesnemnda kan få fullmakt til å tilsette personale i den nye kommunen, herunder revisor, jfr. § 26, 5. ledd. Inndelingslova angir prosedyre for valget og her er det entydig slått fast i samme bestemmelse at kontrollutvalgene i de sammenslående kommunene skal avgi (hver sin) innstilling.

Når kommunene har forskjellig revisor, vil det kunne tenkes at kontrollutvalgene ikke innstiller på samme revisor. Der fellesnemnda har fått fullmakt til å velge løsning, må nemnda forholde seg til innstillingene og foreta det valget den mener er det beste. Det anbefales imidlertid at en forsøker å avklare en slik situasjon i forkant av behandlingen i fellesnemnda.

Fellesnemnda kan også med hjemmel i § 26, 5. ledd få fullmakt til å videreføre «*deltaking i interkommunalt samarbeid om revisjon eller vidareføre avtale med annan revisor.*» Slikt vedtak forutsetter at fellesnemnda har fått fullmakt til dette i det reglement kommunestyrene har vedtatt, og skal også skje på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalgene.

Dersom det skulle være aktuelt å konkurranseutsette revisjonsoppdraget for den nye kommunen, må det eventuelt skje i samsvar med anskaffelsesregelverket.

4.5 Valg av kontrollutvalgssekretariat for den nye kommunen

Fellesnemnda kan også få fullmakt til å videreføre sekretariatsordning for kontrollutvalget i den nye kommunen, jfr. § 26 i loven.

Kontrollutvalgene skal avgi innstilling i saker om valg av sekretariatsordning.

Som for revisjon, vil dette ikke føre til problemer i praksis, dersom kommunene har samme ordning. Der hvor kommunene har forskjellig sekretariatsløsning, vil det kunne bli forskjellig innstilling fra kontrollutvalgene. Det anbefales at en slik situasjon forsøkes avklart i forkant av behandlingen i fellesnemnda.

Prosjektgruppa anbefaler at det benyttes et settesekretariat til å forberede saken for kontrollutvalgene.

4.6 Kontrollutvalgets fokus etter at vedtak om sammenslåing er fattet

Kontrollutvalget bør i denne fasen vurdere å endre fokus fra den normale bakoverskuende tilnærmingen til et mer «her og nå» fokus. Det kan være aktuelt å be prosjektleder og rådmenn jevnlig orientere om prosessen. Videre bør kontrollutvalget bidra til at fokuset på internkontroll, interkommunalt samarbeid, eierstyring mv. er på plass både i forhold til ny kommune, men også i «gammel kommune» inntil denne opphører.

4.7 Regnskapsrevisjon

Av Inndelingslova § 25 går det fram at felles kommunestyremøte skal drøfte «*val av revisor for verksemda i fellesnemnda*». I KMDs veileder «Formelle rammer i byggingen av nye kommuner», pkt 3.2.3, er dette omtalt som at «*kommunene må også ta stilling til hvilken revisjonsordning fellesnemndas virksomhet skal ha*». Utover dette er det gitt få bestemmelser om revisjonens innhold og rapporteringsform.

Et av spørsmålene som må avklares er hva det skal avgis revisjonsberetning/uttalelse om. Det er ikke gitt regler om regnskap for fellesnemndene, og hva regnskapet vil omfatte kan trolig variere bl.a. utfra hvordan de er organisert. Det antas likevel at det sjelden vil være snakk om et fullstendig årsregnskap.

Utover å uttale seg om regnskapet skal revisor i kommunal sektor også uttale seg om forhold knyttet til budsjett, årsberetning, registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Det er ikke gitt at det avgis noen årsberetning for fellesnemnda, og rutiner for registrering og dokumentasjon kan, avhengig av organisering, være noe som følger rutinene i regnskapsførende

kommune. Vi mener det vil være naturlig å uttale seg om budsjett dersom det legges fram et regnskap hvor det rapporteres mot budsjett, dvs. inneholder budsjettopplysninger. Vi har videre lagt til grunn at forholdet til budsjett vurderes på samme måte som ved revisjon av kommunen.

En annen problemstilling er hvem som skal være adressat for uttalelsen. Fellesnemndene vil i de fleste tilfeller eksistere i deler av to kalenderår, slik at det vil være snakk om to uttalelser. Siden det er fellesnemndas revisor det er snakk om, mener vi det riktige må være at revisors uttalelse avgis til fellesnemnda, men da den siste uttalelsen avlegges vil ikke fellesnemnda eksistere lenger. Det virker derfor naturlig at adressat for den siste uttalelsen vil være det nye kommunestyret. Uansett hvordan dette legges opp vil det trolig bli en situasjon med ulik adressat de to årene.

En tilknyttet problemstilling er hvem som ev. skal være kopimottakere. Dette spørsmålet må henge sammen med det som er uttalt om valg av revisjonsordning og behovet for folkevalgt kontroll. Som påpekt ovenfor skal kommunene i et fellesmøte ha drøftet valg av revisor til nemnden. I tillegg er det i Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) uttalt flg. under pkt.8.2.3: «*Når det gjeld folkevalt kontroll med verksemda i fellesnemnda, bør den liggje til den enkelte kommunen sitt kontrollutval, som kan føre kontroll på vegne av sin kommune. Dermed må revisor rapportere til alle dei aktuelle kommunane/fylkeskommunane.*» Ut fra dette er det naturlig at den enkelte kommunes kontrollutvalg og kommunestyrene får kopi av revisors revisjonsberetning/uttalelse.

4.8 Forvaltningsrevisjon

I kommuner som vil bli berørt av kommunereformen, bør tidshorisont og innhold i overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon vurderes. Det bør vurderes hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter som vil være mest relevante i en slik situasjon. Kontrollutvalgene bør i denne fasen også vurdere andre kontrollvirkemidler som f.eks. orienteringer fra rådmannen og virksomhetsbesøk.

4.9 Selskapskontroll

Istedenfor ordinær selskapskontroll for kommuner som går inn i sammenslåingsprosesser, vil det være aktuelt for kontrollutvalget å ha fokus på kommunens strategi med sine forskjellige interkommunale samarbeidsløsninger, jfr. KMDs veileder «Formelle rammer i byggingen av nye kommuner» pkt. 4.4.3.

4.10 Vurdere konsekvenser for eget selskap

Sekretariatene anbefales å vurdere hvilke konsekvenser kommunereformen vil få for eget selskap. Det må bli en konkret vurdering når det er hensiktsmessig å starte denne vurderingen, men den bør senest påbegynnes når det er klart at en eller flere av eierne vil berøres av kommunereformen. Konsekvensene vil både kunne bli økonomiske og strukturelle. Beslutning i slike saker må tas av eierne etter at sekretariat har utredet og vurdert saken og styret har gitt sine anbefalinger.

Den samme situasjonen vil også oppstå for de kommunalt eide revisjonsselskapene.

5 Risikoområder i en sammenslåingsprosess – Vurdering av internkontroll

I en kommunesammenslåingsprosess er det mange forhold som må på plass, men alt må ikke være på plass med det samme. Det ble derfor satt ned en arbeidsgruppe for å vurdere hvilke forhold som måtte være på plass fra dag en i den nye kommunen. Svaret på dette spørsmålet vil kunne være flere, avhengig av hvilke perspektiv som legges til grunn. Arbeidsgruppen ble bedt om å ta utgangspunkt i den interne kontrollen.

Arbeidsgruppen har bestått av:

Linn Karlsvik, (leder) revisjonssjef Sandefjord kommunerevisjon

Randi Blystad, assisterende avdelingsdirektør Oslo kommunerevisjon

Tina Skarheim, prosjektkoordinator nye Sandefjord kommune

Arbeidsgruppens mandat var:

- *Kartlegge mulige vesentlige risikoområder i en kommunesammenslåingsprosess, fra et revisjonsperspektiv.*
- *Hovedfokus vil være på tidsrommet fra kommunenes vedtak om sammenslåing frem til ny kommune er etablert.*
- *Arbeidet skal ikke lede frem til ferdige revisjonsprogram, men skal gi revisor nyttige innspill til arbeidet med å vurdere områder for revisjon i forbindelse med sammenslåingsprosessen.*

Målgruppen for vurderingen er revisorer og andre som arbeider med kommunal økonomiforvaltning.

Ambisjonen har ikke vært å avgi noen omfattende rapport eller veileder, men å peke på viktige områder som må gis oppmerksomhet.

En kommunesammenslåing innebærer veldig mange små og store beslutninger, samt veldig mye arbeid. For å lykkes må man ha bevissthet og kunnskap om rekkefølge og avhengigheter, vilje til å prioritere det viktigste – og evnen til å utsette beslutninger og arbeid som kan vente.

Vi håper at rapporten skal bidra til at et komplekst og omfattende arbeid kan gjøres håndterbart ved å «dele opp» i mindre prosjekter og å ha oppmerksomhet på hva man som minimum må lykkes med.

Arbeidsgruppen har avgrenset sitt arbeid til ikke å omfatte materielle kommunaløkonomiske eller finansielle tema.

Arbeidsgruppens rapport følger som vedlegg 1.

6 Dreiebok – Årsoppgjør med fokus på kommunesammenslåing

Det ble også opprettet en arbeidsgruppe for å utvikle ei **dreiebok for årsoppgjør med fokus på kommunesammenslåing**. Arbeidsgruppen har bestått av følgende ansatte i Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS:

Irene Loka (leder) revisjonssjef,

Monica Nilsen

Alla Steffensen

Merete Becher Ingvoldstad

Arbeidsgruppens mandat var:

- Lage et verktøy/sjekklister til bruk ved avslutning av et kommuneregnskap i forbindelse med en kommunesammenslåing.

Dreieboken er ment å være et redskap for revisor og bygger på erfaringer fra kommunesammenslutninger i Danmark.

Dreieboken er et redskap for revisor ved revisjon av en kommune som er besluttet sammenslått med andre kommuner. Dreieboken konsentrerer seg om forhold som påvirker regnskapet. Det gjøres oppmerksom på at dreieboken kun er en veiledning og ikke kan betraktes som uttømmende.

Nedpakking av et regnskap og sammenslåing av flere regnskap er en omstendelig og tidkrevende prosess. Dreieboken bygger på erfaringer fra tilsvarende prosesser i Danmark og tar for seg handlinger knyttet til alle delene av regnskapet på kapittelnivå i KOSTRA.

Dreiebok – Årsoppgjør med fokus på kommunesammenslåing følger som vedlegg 2.

7 Selvkost

- Hva skjer med avgiftsnivået i en kommune der de sammenslående kommunene har ulikt avgiftsnivå og ulik dekningsgrad
- Bruk av selvkostfond

Departementet svarte:

«Dersom kommuner som slår seg sammen, har forskjellig avgiftsnivå og/eller selvkostgrad (f.eks. hvis en kommune har vedtatt at gebyrinntektene skal dekke 100 pst. av selvkost, mens den andre kommunen har vedtatt at gebyrinntektene skal dekke 80 pst.), må det ved sammenslåingstidspunktet avtales felles satser.

Generelt kan kommunen differensiere avgiftsnivået ut fra innbyggernes bruk av tjenestene, men ikke ut fra geografi. Adgangen til å differensiere gebyrene innad i kommunen vil avhenge av hjemmelsgrunnlaget for det enkelte gebyret.

I prinsippet skal gebyrene dekke kostnadene for tjenestene som innbyggerne har fått, og innbyggere i en kommune skal ikke subsidiere innbyggerne i en annen. Kommuner som skal slå seg sammen, bør derfor ta sikte på at selvkostfondene ved sammenslåingen er like i størrelse, relativt sett. F.eks. kan fondene bygges ned mot null i årene fram mot sammenslåingen. Dette ble bl.a. gjort i sammenslåingen mellom Inderøy og Mosvik.»

8 Eiendomsskatt

Ved sammenslåing av kommuner vil en kunne få en situasjon der en kommune har innført eiendomsskatt og en annen ikke. I eiendomsskattelova § 13 andre ledd heter det: «Får ein kommune nye grenser, skal reglane i første ledd ikkje vera til hinder for at det på eigedomar i område som kjem med i kommunen, vert skrive ut eiendomsskatt etter same satsar som før utvidinga.»

Formuleringen ovenfor dekker situasjonen der en kommune utvider sine grenser, men hva vil situasjonen være dersom det opprettes en ny kommune? Vil den nye kommunen måtte forholde seg til eiendomsskattelova som en kommune som ikke har hatt eiendomsskatt tidligere, dvs. begynne med en sats på 2 promille det første året? (Jf. lovens § 13 første ledd)?

Departementet svarte:

«Dersom kommuner som skal slå seg sammen har forskjellige satser på eiendomsskatten, eller dersom en kommune har innført eiendomsskatt og den andre ikke, må kommunene bli enige om en felles sats i den nye kommunen. Departementet kan i forbindelse med en kommunesammenslåing gjøre unntak for reglene i en overgangsperiode. Denne unntaksmuligheten er hjemlet i inndelingsloven § 17. Denne bestemmelsen innebærer at kommunene kan få noe lenger tid til å samordne satsene i den nye kommunen enn det legges opp til i loven, og har blitt benyttet ved noen av de siste sammenslåingene. Unntaket åpner også for at skattesatsen kan økes hurtigere enn det eiendomsskatteloven legger opp til dersom det er aktuelt. Det vil si at det vil være mulig for den nye kommunen å ha makssats fra dag én, selv om bare den ene av de "gamle" kommunene hadde makssats. Dette har hittil ikke blitt benyttet ved en sammenslåing.

Utgangspunktet er at ulik innretning av eiendomsskatten ikke skal hindre kommunesammenslåinger, men at eiendomsskatten må samkjøres i etterkant av sammenslåingen. Kommunene bør i vedtak om sammenslåing også klargjøre hvordan samkjøring av eiendomsskatten skal skje i den nye kommunen. Søknad om unntak må godkjennes av kongen i statsråd, som en del av kongelig resolusjon om sammenslåing.»

9 Kommunale garantier

Ved sammenslåing av to kommuner der den største kommunen (A) har en anstrengt økonomi og er i ROBEK, vil det kunne bli en situasjon der den nye kommunen vil være i ROBEK. Hvordan vil garantier gitt av den minste kommunen (B) bli behandlet? Vil det kreves ny godkjenning av fylkesmannen, jf. kommuneloven § 51, og vil en slik godkjenningssak bli vurdert på ordinær

måte, slik at det den økonomiske situasjonen i den nye kommunen som avgjør resultatet, eller vil tidligere gitte garantier videreføres?

Departementet svarte:

«Garantier som er gitt av den enkelte kommunen, vil bli videreført i sin helhet etter sammenslåingen. Det kreves dermed ikke ny godkjenning av fylkesmannen.»

10 Pensjonsforhold

Dersom kommuner som slår seg sammen har valgt ulik amortiseringstid for premieavviket, vil amortiseringsperioden kunne videreføres på samme måte som før sammenslåingen, eller må den nye kommunen velge en felles amortiseringsperiode for hele kommunen?

Ved oppløsning av en pensjonskasse kan det oppstå et avvik mellom frigjort egenkapital og kravet til egenkapital i nytt selskap. Dersom det er et positivt avvik (frigjort egenkapital er større enn kravet til innbetaling av egenkapital i nytt selskap), hvordan skal denne frigjorte kapitalen håndteres?

Departementet svarte:

Forskrift om årsregnskap og årsberetning regulerer ikke hva som skjer med (gamle) premieavvik etter en sammenslåing. Vår vurdering er at det er naturlig å bruke samme tankegang som i GKRS sitt notat: Forståelse av KRS 5 – Presisering vedrørende pensjon, hvor løsningen er at tidligere års premieavvik fortsetter med samme amortiseringstid som før. For premieavvik som oppstår etter sammenslåingen, må det imidlertid benyttes enten ett eller syv års amortiseringstid, jf. forskrift om årsregnskap og årsberetning § 13-4.

Uten at vi har gjort noe nærmere vurdering av spørsmålet om hvordan frigjort egenkapital ved oppløsning av en pensjonskasse vil håndteres ved en sammenslåing, vil vi anta at dette som utgangspunkt vil være inntekter som hører til i investeringsregnskapet. Nærmere vurdering må eventuelt gjøres i de konkrete sakene.

For å være sikker på vilkår, prosedyre og frister ved ev. oppsigelse av pensjonsforhold må det tas kontakt med den aktuelle pensjonskassen.

11 Anskaffelser

Anskaffelser er et omfattende område. Hvilke muligheter har kommunen til å endre eller tilpasse seg eksisterende kontrakter? Hvordan håndtere nye innkjøpsbehov som oppstår i overgangsfasen? Dette er noen av problemstillingene som er omhandlet i KMDs [veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen](#).

12 Noen problemstillinger knyttet til IKT-systemer ved kommunesammenslåinger

Ved en kommunesammenslåing vil det reise seg en rekke problemstillinger knyttet til den nye kommunens IKT-systemer. Det er umulig å omtale alle disse utfordringene, men det er enkelte forhold som utpeker seg som særlig viktig. Oppsummert handler det om:

- Å begynne arbeidet tidlig
- Å sette av nok tid og ressurser
- Å planlegge for eventuelle feilskjær underveis i prosessen

Den enkelte kommune har en rekke IT-løsninger, programmer og lisenser. Noe av det første den nye kommunen bør gjøre etter vedtak om sammenslåing, er å vurdere hvordan ny IKT struktur skal være. Etableringen av denne strukturen er en svært komplisert og arbeidskrevende prosess, som legger beslag på mye tid. Dette må tas hensyn til når prosjektet organiseres. I praksis kan dette gjøres på følgende måte:

- Få en oversikt over alle systemer og lisenser som de sammenslående kommunene har fra før, hvilke som har gått ut og hvilke som fortsatt gjelder. Det bør også avklares hvilke rettigheter og plikter som følger av lisensene, og hvilken betydning dette har i valgene som skal gjøres med henblikk på nye felles løsninger. Dette innebærer blant annet å gjennomgå eksisterende kontrakter for å avklare om det er mulig og komme ut av kontraktene dersom det er nødvendig, eller om det er mulig å overføre kontraktene til den nye kommunen.
- På flere områder vil de sammenslåtte kommunene ha ulike systemer. Definer hvilke systemer som må være felles ved oppstart av den nye kommunen (kartverket, e-post, økonomisystem, lønssystem, faktureringssystem, sak- og arkivsystem etc.), og hvilke systemer som kan vente.
- Foreta valg av hvilke systemer og programvare som den nye kommunen skal benytte. I denne delen av prosessen må det også tas høyde for hvilke kriterier som skal ligge til grunn for valgene. Eksempel på kriterier kan være funksjonalitet (hvilke systemer er enklest i bruk), kostnadseffektivisering (vil valget medføre at man klarer å utnytte stordriftsfordeler) osv.
- Utarbeid oversikt over behovet for lisenser (typer og antall) basert på de valgene som er gjort. Inngå eventuelt nye avtaler der dette er nødvendig for de systemene den nye kommunen skal benytte. Lov og forskrift om offentlige anskaffelser regulerer prosedyrene ved inngåelse av nye avtaler og handlingsrommet for regulering av eksisterende avtaler.
- Sett opp en rekkefølge for konvertering – sett av tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre konverteringen. Innsatsen bør i første omgang rettes inn mot de områdene som er mest prekære og som må være på plass ved oppstart av den nye kommunen.
- Sett opp en plan for opplæring av brukerne. Tidsplanen må avklares med hver avdeling som blir berørt.

- Sørg for å ha nødvendige beredskapsløsninger på plass dersom det oppstår uønskede hendelser underveis.

Som nevnt er etablering av ny IKT struktur en omfattende oppgave. Erfaringer fra tidligere prosesser viser at det er stor risiko for både under- og overkapasitet etter at sammenslåingen er gjennomført. Underkapasitet vil føre til dårlige tjenester og klager fra brukere, overkapasitet vil slå ut på budsjettet. I tillegg vil det kunne være urasjonelle løsninger, der en ikke får ut stordriftseffekter. Det er derfor viktig at det legges inn sjekkpunkter der en både avstemmer plan mot behov og gjennomføring mot plan.

13 Arkiv

Kommunestrukturreformen vil få store konsekvenser for kommunens dokumentasjon, enten den er på papir eller digital. Arkivverket og samarbeidspartnerne i SAMDOK har laget en [veiledning om arkiv til kommuner som skal slå seg sammen](#). Veiledningen gir råd om hva som kan gjøres før vedtak om sammenslåing er fattet. Del 1 av veiledningen er klar og del 2 og 3 skal komme i løpet av 2016.

14 Ledelse

Kommunereformen gir store utfordringer både innenfor politikk og administrasjon. Godt samspill og god ledelse vil være avgjørende i prosesser og for resultater. Det må skapes både involvering, engasjement hos de involverte, og mål må tydeliggjøres. God håndtering av arbeidsgiverrollen er en av nøklene for å nå lokale mål som kommuner setter seg i kommunereformen.

KS har utarbeidet heftet [Arbeidsgiverpolitikk ved kommunesammenslåing](#), der de belyser noen sentrale forhold.

Vedlegg

- Vedlegg 1) Kommunesammenslåing – Revisors oppmerksomhetsområder og risikoer for økonomiforvaltningen
- Vedlegg 2) DREIEBOK – Årsoppgjør med fokus på kommunesammenslåing

Referanser og kilder:

Arkivverket:

<http://www.arkivverket.no/arkivverket/Arkivverket/Om-oss/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2014/Orientering-om-Riksarkivarens-arbeid-med-kommunereformen>

DIFI (Prosjektveiviseren som er egnet for alle typer prosjekter):

<http://www.prosjektveiviseren.no/>

Kommunal- og regionaldepartementet:

Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen

https://www.regjeringen.no/contentassets/1e33b4101f064067a916ab746b796304/veileder_anskaffelsesregelverket_kommunereform.pdf

KS:

Arbeidsgiverpolitikk ved kommunesammenslåinger

<http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/arbeidsgiverpolitikk-ved-kommunesammenslainger-et-sammendrag.pdf>

Statens kartverk:

Kommunereform <http://www.kartverket.no/kommunereform/>