

Møtebok: Kontrollutvalget i Holmestrand (17.03.2016)

Kontrollutvalget i Holmestrand

Dato: 03.17.2016

Sted: Kantina, rådhuset, kl. 18.30

Notat:

Oppdatert innkalling til møte i kontrollutvalget i Holmestrand.

Forfall meldes på 40 49 13 44 eller post@viksre.no.

Revetal 15.03.16

For leder av kontrollutvalget i Holmestrand kommune, Stig Atle Vange



Gaute Hesjedal
Rådgiver VIKS

Saksliste

Saker til behandling

<u>8/16 Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016-2017 Holmestrand</u>	<u>3</u>
<u>9/16 Bestilling av overordnet analyse og for selskapskontroll Holmestrand 2016 - 2017</u>	<u>43</u>
<u>10/16 Rapport virksomhetskontroll Holmestrand Havn</u>	<u>44</u>
<u>11/16 Referatsaker Holmestrand 17.03.16</u>	<u>52</u>
<u>12/16 Eventuelt Holmestrand 17.03.16</u>	<u>61</u>
<u>13/16 Godkjenning av protokoll Holmestrand KU 17.03.16</u>	<u>62</u>

Arkivsak-dok. 16/00005-3
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
17.03.2016

OVERORDNET ANALYSE OG PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON 2016-2017 HOLMESTRAND

Forslag til vedtak:

Overordnet analyse – Holmestrand kommune 2016 – 2017 tas til orientering.

Kontrollutvalget anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret slutter seg til kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for 2016 og 2017 med følgende prioriteringer:

-
-
-

Kontrollutvalget gis fullmakt til å omprioritere eller tilføye andre prosjekter. Bystyret orienteres ved eventuelle endringer. Hvis endringene i planen fører til økning av den økonomiske rammen som er vedtatt, må dette behandles spesielt.

Vedlegg:

Overordnet analyse – Holmestrand kommune 2016 - 2017

Saksframstilling:

Kontrollutvalget skal senest innen utgangen av 2016 vedta en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut i fra risiko- og vesentlighetsvurderinger med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon i de ulike sektorer og virksomheter (forskrift om kontrollutvalg § 10). Planen skal vedtas av bystyret som kan delegerer til kontrollutvalget å gjøre endringer i planperioden.

Vestfold kommunerevisjon har på oppdrag fra kontrollutvalget utarbeidet en overordnet analyse for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 – 2017. Analysen er gjennomført med utgangspunkt i revisors egne erfaringer, intervju med ordfører og rådmann og innspill fra kontrollutvalget, både nåværende og forrige. Det er i tillegg gjort dokumentanalyser og vurdert statistikk.

Revisor har lagt vekt på at Holmestrand kommune er i sammenslåingsprosess med Hof og mener det i den sammenheng er behov for å prioritere prosjekter som gir verdi som planlegging til sammenslåing eller verdi for den nye kommunen. Det anses ikke formålstjenlig å vurdere organisering som vil endres om kort tid.

På denne bakgrunn har revisor anbefalt følgende prosjekter som aktuelle for forvaltningsrevisjon:

- Offentlige anskaffelser
- Prosjektstyring (byggeprosjekter)
- Flyktninger - oppgaver og ansvar
- Ethiske retningslinjer
- Arkiv og journal
- Avviksregistrering og varsling
- Grunnskole
- Personalforvaltning
- Vedlikehold av kommunale bygg
- Beredskapsarbeid
- Pleie- og omsorgstjenester med fokus på samhandlingsreformen
- Forebyggende arbeid barn og unge
- Eldreomsorg.

Prosjektene er i uprioritert rekkefølge og revisor har ikke rangert i forhold til høy eller lav risiko. Kontrollutvalget må foreta en prioritering ut i fra revisors analyse og egne vurderinger. Holmestrand mottar i gjennomsnitt ett forvaltningsprosjekt i året ut i fra budsjetterte midler.

Vurdering

Revisor legger til grunn at forvaltningsrevisjon nå bør ha verdi for sammenslåingsprosessen og/eller for den nye kommunen. På denne bakgrunn og med utgangspunkt i tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner vurderer sekretariatet at disse prosjektene peker seg ut (uprioritert):

- Arkiv og journal
- Avviksregistrering og varsling
- Flyktninger
- Vedlikehold av kommunale bygg
- Forebyggende arbeid barn og unge
- Offentlige anskaffelser

Overordnet analyse

Holmestrand kommune 2016 - 2017



Service – Stolthet - Trivsel

Utarbeidet av:

 **Vestfold**
Kommunerevisjon

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 budsjetttrammen 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 ferdigstillelse av dobbelt jernbanespor og stor byggeaktivitet. Tabellen under viser talt folkemengde per 1. januar i perioden 2012-16 for Holmestrand.

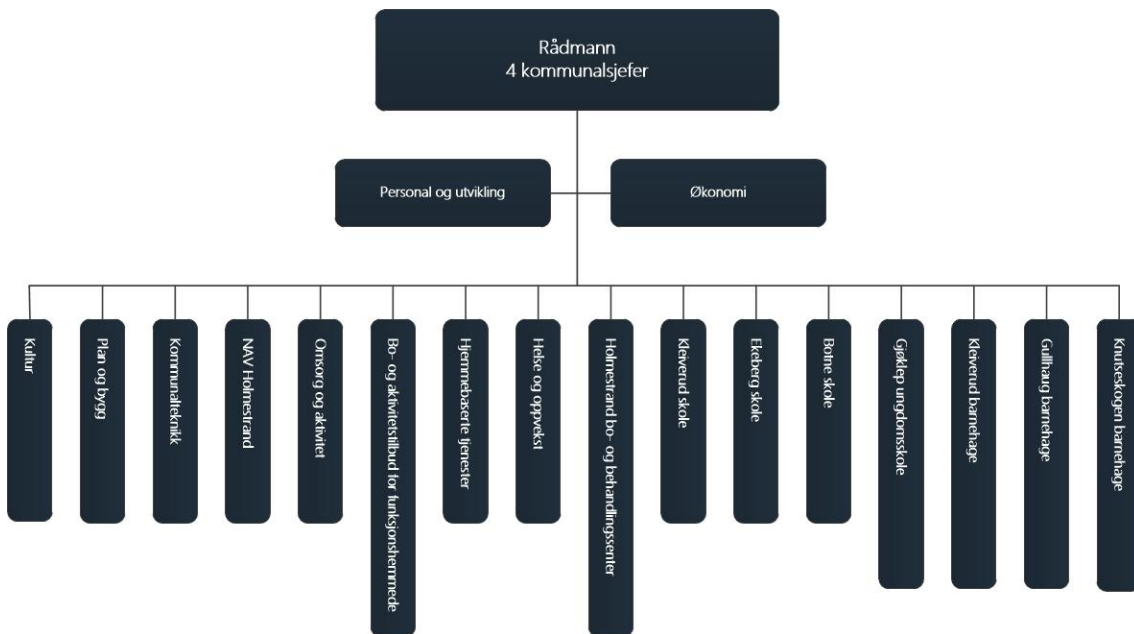
Tabell 1: Folkemengde 1. januar, etter region tid og statistikkvariabel.					
<i>Kilde Statistisk Sentralbyrå</i>					
	2012	2013	2014	2015	2016
Kommune	Personer	Personer	Personer	Personer	Personer
Holmestrand	10 251	10 350	10 456	10 661	10 741

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.



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.

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

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

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.*

Under vises ulike KOSTRA-tall for Holmestrand kommune, sammenliknet med gruppesnittet 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:
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	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 sakslister 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. Utfordringene 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 budsjettdisiplin 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 økonomisk 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 fremtidig 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 virksomhetslederne 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 tjenestoområdene, 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 kvalitetsstyringsystem, 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 krenkelser og mobbing i de årlige elevundersøkelsene endrer seg lite fra år til år. Opplæringsloven stiller klare krav om handleplikt og prosedyre i slike saker. Fra mars 2015 er opplæringsloven endret, slik at elever som mobber andre kan flyttes til en annen skole. Dette er en potensielt inngripende bestemmelse for enkeltelever, og forutsetter gode saksbehandlingsrutiner for å minimere risikoen for utrednings- og vedtaksfeil.

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

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte

av den ordinære undervisningen, har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1.

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 Holmestrandskolen 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 tjenesteområde 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 kompetansehevede 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 langtidsplass 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 gebyrintektene 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 psykiatrilaterte 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
- Innføring 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

	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 helsestasjontjeneste.
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.

4 Vedlegg

Utvalgte nøkkeltall, kommunekonsern - nivå 1				
	Holme- strand 2014	Kostra- gruppe 07 2014	Vestfold 2014	Landet uten Oslo 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
Sykkel-, 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				
Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage, konsern	161303	162740	170648	174907
Korrigerte 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
Korrigerte brutto driftsutg pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner), konsern	281342	229016	223252	239788
Korrigerte 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

Arkivsak-dok. 16/00038-1
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
17.03.2016

BESTILLING AV OVERORDNET ANALYSE OG FOR SELSKAPSKONTROLL HOLMESTRAND 2016 - 2017

Forslag til vedtak/innstilling:

Det bestilles en overordnet analyse for selskapskontroll fra Vestfold kommunerevisjon. Analysen legges fram til behandling i kontrollutvalget i møte _____. Kostnadene dekkes av budsjetterte midler til forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og overordnet analyse.

Vedlegg:

Ingen.

Saksframstilling:

Jfr. Kommuneloven §77 nr. 5 skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med kommunens interesser i selskaper m.m.

På tilsvarende måte som for forvaltningsrevisjon, skal kontrollutvalget minst en gang i valgperioden og seinest innen utgangen av året etter at bystyret er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eierskap utfra risiko- og vesentlighetsvurderinger. Planen skal endelig vedtas av bystyret.

Tidligere har plan for selskapskontroll hatt en enklere behandling enn tilsvarende plan for forvaltningsrevisjon. I 2013 ble det imidlertid bestemt i forskrift at det også må utarbeides en overordnet analyse som grunnlag for plan for selskapskontroll.

Arkivsak-dok. 15/00099-16
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
17.03.2016

RAPPORT VIRKSOMHETSKONTROLL HOLMESTRAND HAVN

Forslag til vedtak:

Rapport fra virksomhetskontroll ved Holmestrand Havn tas til orientering. Kontrollutvalget forutsetter at revisors anbefalinger etterkommes. Administrasjonen bes om en skriftlig tilbakemelding på dette innen 01.08.2016.

Vedlegg:

Rapport virksomhetskontroll Holmestrand Havn.

Saksframstilling:

Vestfold Kommunerevisjon har som en del av regnskapsrevisjonen gjennomført en virksomhetskontroll ved Holmestrand Havn. Revisors kontroll bygger på gjennomgang av interne kontrollrutiner i virksomheten og stikkprøver mot regnskapet i tråd med revisjonsplanen.

Revisor gir fire anbefalinger på bakgrunn av sin kontroll:

- Formål med reisen må medtas på reiseregninger.
- Holmestrand kommune må endre praksis rundt inngående og utgående fakturaer, slik at bestemmelsene i merverdiavgiftsloven ivaretas.
- Gjesteparkering og bobilparkering bør regnskapsmessig splittes.
- Holmestrand havns balansekonti bør skilles ut fra kommunens øvrige balansekonti i tråd med havne- og farvannslovens § 47.

Holmestrand kommune
v/Bodo Havelberg
Postboks 312
3081 Holmestrand

RAPPORT – VIRKSOMHETSKONTROLL HOLMESTRAND HAVN

Vedlagt oversendes rapport for virksomhetskontrollen ved Holmestrand havn.

Med vennlig hilsen



Eivind Finstad
Revisor

Kopi:
Kontrollutvalget i Holmestrand
Rådmann
Økonomisjef
Regnskapssjef

Holmestrand Havn

ENDELIG RAPPORT – LØPENDE REVISJON 2015 – HOLMESTRAND HAVN

1. Bakgrunn for revisjon av virksomheten

Regnskapsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jfr Kommuneloven med forskrifter. Som en del av den løpende regnskapsrevisjonen for Holmestrand kommune i 2015, har revisor gjennomført virksomhetskontroll ved Holmestrand Havn.

Virksomheten ble valgt ut tilfeldig i 2015, men inngår i rullerende plan for vår revisjon av kommunens virksomheter.

1.1 Avgrensning av revisjonen og metodebruk

Revisjonen utføres i henhold til gjeldende lover, forskrifter og normer for god kommunal revisjonsskikk. Et sentralt begrep i normene er vesentlighetsvurderinger, som også hensyntas ved vår revisjon. Det vil si at regnskapet gjennomgås med hensyn til tallstørrelse og områder som kan ha en sentral betydning for bedømmelsen av regnskapsinformasjonen i kommunen.

Vår revisjon bygger på vurdering og test av interne kontrollrutiner i virksomheten, samt stikkprøver mot regnskapet i tråd med revisjonsplan for virksomheter.

I denne rapporten gis det en oppsummering av våre funn, basert på revisjonens gjennomgang i virksomheten den 19. november 2015, samt informasjon innhentet før og etter besøket.

2. Faktaopplysninger

Holmestrand Havn er omfattet av Havne- og farvannsloven med tilhørende forskrifter. Etter § 1 skal havnen legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport. Holmestrand Havn har forvaltningsansvar og myndighet innenfor områder hvor kommunen har planmyndighet. Havnevesen skal sørge for sikkerhet og framkommelighet i havner og kommunens sjøområde, herunder drift og vedlikehold av kommunale kaiområder med tilhørende bygninger.

2.1 Organisering

Holmestrand Havn fører regnskap under tjeneste 5750 Holmestrand havn og ansvar 420 Teknisk drift og 426 Holmestrand havn. Havna er underlagt teknisk sjef i Holmestrand kommune.

Det har ikke vært organisatoriske endringer eller skifte av nøkkelpersonell i 2015. Det er 1,15 årsverk fordelt på 3 ansatte som belastes tjenesten.

2.2 Budsjett

Holmestrand havn har opprinnelig en budsjetteramme for 2015 på kr 2,8 mill Det er gjennomført budsjettendringer med små lønnsjusteringer hittil i 2015.

2.3 Regnskap og rapportering

Regnskap pr 31.10.15 viser driftsutgifter med kr 1,036 mill kr og driftsinntekter med kr 0,984 mill kr. Havna har hatt investeringsutgifter for 1,9 mill kr.

Teknisk sjef rapporterer til økonomisjef månedlig. Revisor har testet rutinen for månedsrapportering for august og mars for regnskapstallene. Vår gjennomgang viser at månedlig regnskapsrapportering følger anvist prosedyre, men ansvar 426 er ikke inkludert i rapporteringen.

3. Revisjon av områdene

Revisor har med bakgrunn i vurdering av enhetens rutiner og intern kontroll, gjennomført revisjon av områdene nedenfor basert på stikkprøver.

3.1 Lønnsområdet

Fastlønn

Ansettelser er delegert til virksomhetene. For Holmestrand havn er det tre personer ansatt under teknisk sjef som har fordelt stillingene sine under Holmestrand havn.

Det er gjennomført en analytisk kontroll av fastlønn mot regnskapet per november. Det er ført kr 625 000 i lønnskostnader hittil. Budsjettet er på kr 653 000. Det vil påløpe ca 60 000 kr i lønnskostnader i desember. I 2014 var totale lønnskostnader for tjeneste 5750 kr 705 000. Analysen gir ingen indikasjoner på vesentlige feil. Fastlønn ser ikke ut til å avvike vesentlig mot budsjett eller regnskap 2014. Teknisk sjef sin lønn er ikke fordelt ut på denne tjenesten.

Variabel lønn

Timelister og reiseregninger fylles ut av arbeidstaker, attesteres av driftsleder VAR og anvises av teknisk sjef eller annen leder med anvisningsrett.

Ved attestasjon av timeliste, reiseregninger og andre utgiftsgodtgjørelser, utføres kontroll med at alle pliktig opplysninger er medtatt, korrekt utfylt, utregnet og summert, før bilaget sendes til lønnsavdelingen for registrering.

En ansatt har 90 % av sin fastlønn under tjeneste 5750 og har månedlige reiseregninger etter kjørebok. Alle reiser med bilen fremkommer av dokumentasjonen og en del av disse blir tatt ut av grunnlaget. Dette gjelder reiser fra hjemsted til arbeid.

Reiseregninger:

Reiseregninger ble kontrollert om de var korrekt fylt ut med arbeidstakers navn, adresse og underskrift, dato for reise, formålet med reisen, reiserute, totalt kjørt distanse og eventuelt navn på passasjer. Dette er minimumskrav for å få utbetalt reiseregninger trekkfritt. Arbeidstakers hjemadresse er ikke oppgitt. Reisene dokumenteres med kjørebok. Reisesens formål er ikke fylt ut.

Timelister:

En timeliste ble kontrollert uten å finne avvik.

3.2. Driftsmiddelområdet

Driftsmiddelområdet omfatter innkjøp av inventar og utstyr i driftsregnskapet, samt større ugifter knyttet til anleggsmidler (utstyr og fast eiendom) i investeringsregnskapet. GKRS 4 gir føringer med tanke på avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

Vi har på stikkprøvebasis kontrollert store fakturaer i driftsregnskapet og vurdert om disse er ført i riktig regnskap. I tillegg har vi hatt en gjennomgang av enkelte prosjekter i investeringsregnskapet med tanke på om prosjektet er en investering.

Det er utgiftsført bølgedemper i investeringsregnskapet. Bølgedemperen anses for å vare i over tre år og er korrekt ført.

Anskaffelsen av landfeste for bølgebryter er avrop på rammeavtale. Revisor har kontrollert at regelverk om offentlig anskaffelse er fulgt. Følgende punkter er kontrollert.

- Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?
- Er konkurranse kunngjort i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?
- Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?
- Er protokollføring i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

Protokoll manglet begrunnelse for avvisning av en tilbyder. Ellers var det ingen vesentlige avvik. Det var holdt åpen anbuds konkurranse, konkurranse er kunngjort på Doffin og bruken av tildelingskriterier var korrekt.

3.3 Innkjøpsområdet

Ved regnskapsrevisjon på virksomhetsnivå gjennomføres det stikkprøvekontroller av bilag. Kontrollen vil eventuelt kunne avdekke feil bruk av konto og tjeneste. Det vurderes også om varen/tjenesten er til bruk i virksomheten, og om riktig mva kode er benyttet.

Merverdiavgift

Infrastruktur tjenester i tilknytning til offentlige havner og retten til å disponere kommunale havner mot havneavgifter og vederlag i samsvar med havne- og farvannsloven er merverdiavgiftspliktig omsetning jf mva-loven § 3-11, 2 avsnitt bokstav j. Det følger av mva-lovens § 8-1 at det er fradragrett for inngående merverdiavgift på anskaffelser til bruk i den merverdiavgiftspliktige virksomheten. Det ytes ikke kompensasjon når det foreligger rett til fradrag for inngående merverdiavgift etter bestemmelsene i merverdiavgiftsloven, jfr mva-kompensasjonsloven § 4, 2. avsnitt punkt 1.

Utleie av båt plasser for fritidsbåter er unntatt fra avgiftsplikten. Skattedirektoratet legger til grunn at virksomhet med anlegg og drift av en kommunal småbåthavn innebærer at det drives økonomisk aktivitet som skjer i konkurranse med private småbåthavner. Det skal derfor ikke

ytes kompensasjon når kommuner driver virksomhet med anlegg og drift av småbåthavner. Småbåthavn omfatter også gjestehavn for fritidsbåter.

Bilagstest med kontroll av dokumentasjon, periode, korrekt beløp, attestasjon og anvisning og korrekt avgiftsbehandling ble gjennomført. Det er ordinært mva-fradrag for kostnaden innenfor virksomheten som er omfattet av havne- og farvannsloven. For gjesthavna er det ikke mva-fradrag. Holmestrand kommune har ikke krav på mva-kompensasjon for utgifter for Holmestrand havn eller utgifter til brukerne som betaler for bruk av gjestehavn. Faktura som gjelder trafikkhavna kan føres med ordinær mva-fradrag. Basert på vurderingen over må Holmestrand kommune endre praksis, slik at bestemmelsene i merverdiavgiftsloven ivaretas.

3.4 Salgsområdet

Etter § 25 i havne- og farvannsloven skal anløpsavgiften bare dekke kommunens kostnader ved utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i denne loven med forskrifter, samt kostnader til å legge til rette for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde, så langt slike kostnader ikke kan dekkes inn ved betaling fortjenester som ytes i havnen. Holmestrand kommune krever ikke anløpsavgift, men kommunen fakturerer kaivederlag og vareavgift.

Kaivederlag beregnes på bakgrunn av skipets lengde, og vareavgift etter antall tonn last. Isavgift beregnes i perioden desember – mars og utgjør 10 % av kaivederlag eller vareavgift.

Vi har gjennomført en stikkprøvekontroll av fakturagrunnlag mot fakturert beløp med hensyn til at det er benyttet riktig sats, faktura stemmer med grunnlag, riktig mva-behandling og bokført på riktig konto.

På kontrolltidspunktet var alle utgående fakturaer fakturert uten mva da det hovedsakelig har vært anløp av utenlandsk-registrerte skip. Vår kontroll avdekket følgende:

- Manglende mvaberegning av kaivederlag til ett norsk skip.
- Manglende mva-beregning av vareavgift
- Manglende mva-beregning av fakturert lønn til småbåthavna

I etterkant av besøket stilte vi spørsmål til en leieavtale som ikke var fakturert. Vi har mottatt tilbakemelding på at faktura for perioden 01.01.2014 – 31.12.2015 vil bli utarbeidet.

Merverdiavgift

Omsetning av rett til å disponere kommunal havn mot havneavgifter eller vederlag i samsvar med havne- og farvannsloven er avgiftspliktig jf mva-loven § 3-11, 2 avsnitt bokstav j. Mva-loven § 6-30 kommer med beskrivelser av fartøy som er fritatt for merverdiavgift. Dette gjelder blant annet omsetning av nærmere bestemte varer og tjenester til bruk for utenlandske fartøy og fartøy i utenriks fart.

Holmestrand kommune har ikke beregnet mva av vareavgiften. Skattedirektoratet har uttalt følgende: «Vareavgift for inngående varer påhviler varemottaker. For utgående varer påhviler avgiften vareavsender». Avgiften kan følgelig ikke anses som vederlag for en tjeneste til bruk

på skipet og er følgelig ikke fritatt for avgift etter mval. § 6-30. Det vil si at det alltid skal beregnes mva av vareavgiften.

Skattedirektoratet har uttalt at fristilling av ansatte mot refusjon, eller fordeling av lønnskostnader mellom flere virksomheter anses som merverdiavgiftspliktig utleie av arbeidskraft. Holmestrand kommune er registrert i mva-registeret, og må fakturere tjenesten med mva uavhengig av mottakers mva-forhold.

3.5 Gjestehavn

Vår kontroll ble gjennomført for tjeneste 5750 Holmestrand havn med tilhørende ansvar. På bakgrunn av avvik i praktisering av mva-regelverket har vi også valgt å se på tjeneste 5316 Gjestehavn, med ansvar 425 gjestehavn.

Bilagene ført på dette ansvaret er hovedsakelig ført med ordinært mva-fradrag. Inntekter er ført på kto 1653 parkeringsavgift, og mva er beregnet. Her føres både utleie av plasser til båter i gjestehavn og bobilparkering.

I utgangspunktet er utleie av fast eiendom unntatt fra mva-loven, jf § 3-11, 1 ledd. Unntaket omfatter også omsetning av varer og tjenester som leveres som ledd i utleien. Etter § 3-11, 2 ledd bokstav c er utleie av parkeringsplasser i parkeringsvirksomhet omfattet av loven.

Gjestehavn/småbåthavn er i følge skattedirektoratet unntatt fra merverdiavgift. Kommunal småbåthavn/gjestehavn innebærer at det drives økonomisk aktivitet som skjer i konkurranse med private småbåthavner. Det skal derfor ikke ytes kompensasjon når kommuner driver virksomhet med anlegg og drift av småbåthavn/gjestehavn etter kompensasjonsloven § 4 annet ledd nr. 4»

Revisjonen anbefaler at regnskapet for gjestehavn og bobilparkering splittes regnskapsmessig. Bilag vedrørende ansvar for gjestehavn må føres med mva-kode 100 som verken gir mva-fradrag, mva-kompensasjon eller har beregnet mva av utleie av plass i gjestehavnen. Bilagene som gjelder bobilparkering skal ha mva-koder for ordinær mva, slik som ansvar 425 viser i dag.

3.6 Likvidområdet

Holmestrand havn har ikke bankkonto eller kasse. Ingen revisjonshandlinger gjennomført.

3.7 Finansområdet og balansen

Holmestrand havn har et disposisjonsfond på 50 000 fra 1994.

Dersom havnas regnskap viser overskudd må det avsettes på et bundet fond i kommunens regnskap. Det følger av havneloven at havnekapitalen skal holdes regnskapsmessig adskilt fra kommunens øvrige midler.

Balansen i Holmestrand kommune er ikke innrettet slik at en enkelt kan skille ut balansekonti som gjelder Holmestrand havn. Revisjonen anbefaler at havnas ansvar blir tilknyttet

balansekonti vedrørende havna, slik at disse kan skilles ut fra kommunens øvrige konti i tråd med havnelovens § 47.

4. ANBEFALINGER

Med unntak av forhold knyttet til avgiftsforholdene er det ikke funnet vesentlige avvik som påvirker regnskapsresultatet totalt sett.

Med henvisning til det som fremkommer i rapporten, anbefaler revisor følgende:

- Formål med reisen må medtas på reiseregningene
- Holmestrand kommune må endre praksis rundt inngående og utgående fakturaer, slik at bestemmelsene i merverdiavgiftsloven ivaretas.

Trafikkhavn

- Inngående faktura skal ha ordinært mva-fradrag
- Utgående faktura
 - Alltid mva på vareavgift
 - Mva på kaivederlag til norske skip som ikke går i utenlandsfart
 - Uten mva for utenlandske skip og skip i utenlandsfart

Gjestehavn

- Inngående fakturaer skal ikke ha fradrag for mva, verken mva-kompensasjon eller ordinær mva. Her menes anskaffelser og innkjøp som primært brukes av båteiere som betaler for bruk av gjestehavn.

Fakturering lønnskostnader

- Holmestrand kommune er registrert i mva-registeret og må beregne mva ved fakturering av lønnskostnader til andre rettssubjekt.
- Gjesteavn og bobilparkering bør regnskapsmessig splittes.
- Holmestrand havns balansekonti bør skilles ut fra kommunens øvrige balansekonti i tråd med havne- og farvannslovens § 47.

Avslutningsvis vil vi takke for velviljen og hjelpen vi fikk ved vårt besøk.

Med vennlig hilsen


Marianne W. Bråthen
Leder regnskapsrevisjon


Eivind Finstad
Revisor

Arkivsak-dok. 15/00095-25
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
17.03.2016

REFERATSAKER HOLMESTRAND 17.03.16

Forslag til vedtak:

Referatsakene tas til orientering.

Vedlegg:

By-sak 11/16 forvaltningsrapport Byggesak
Rapport enhetskontroll Nord-Jarlsberg kulturskole



Saksbehandler: Pernilla Selander Tronrud telefon: 33
06 41 14

JournalpostID 16/1574
ArkivsakID 16/501
Arkivkode K2 - L40

Forvaltningsrevisjonsrapport byggesak - Holmestrand 2015

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Bystyret	17.02.2016	011/16

Kontrollutvalgets innstilling:

Bystyret innbys til å fatte følgende vedtak:

Bystyret slutter seg til revisors anbefalinger i rapporten Byggesaksbehandling og kontrollutvalgets vedtak.

Rådmannen bes følge opp anbefalingene og rapportere skriftlig til kontrollutvalget om hvordan disse er fulgt opp innen 30.04.16.

Vedlegg:

Saksutskrift FR Byggesaksbehandling Holmestrand 27.01.16
Byggesaksbehandling-Holmestrand-sluttrapport

17.02.2016 Behandling i Bystyret

Kontrollutvalgets forslag ble enstemmig vedtatt.

B-011/16 vedtak:

Bystyret slutter seg til revisors anbefalinger i rapporten Byggesaksbehandling og kontrollutvalgets vedtak.

Rådmannen bes følge opp anbefalingene og rapportere skriftlig til kontrollutvalget om hvordan disse er fulgt opp innen 30.04.16.

Sammendrag

Faktaopplysninger

Rapporten Byggesaksbehandling ble bestilt av kontrollutvalget i møte 21.05.2015.

Prosjektets formål er å sikre at Holmestrand kommune har en tilfredsstillende saksbehandlingstid for byggesaker samt sikre selvkostprinsippet er ivaretatt innenfor byggesaksbehandling. Prosjektet omfatter også kontroll av om pålegg og vedtak innen byggesak er fulgt opp.

Byggesaksavdelingen i Holmestrand kommune er fra 01.07.2014 felles for kommunene Holmestrand, Re og Hof. Revisor er bedt om å ta hensyn til at Holmestrand er vertskommune for byggesaksbehandlingen for Re og Hof slik at rapporten er relevant for alle parter i samarbeidet. Revisor har i rapporten gjennomgått byggesaker for alle tre kommunene.

Det er tatt utgangspunkt i fire problemstillinger:

- Er rutiner for behandling av byggesaker tilrettelagt i tråd med regelverket?
 - o Revisor konkluderer her med at det kommunen har størst utviklingspotensial knyttet til å utarbeide rutiner til avslutningen av byggesaker.
- Etterleves saksbehandlingstiden for byggesaker i Holmestrand kommune i forhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?
 - o Revisors stikkprøvekontroller viser at alle kontrollerte saker er behandlet innen tidsfristen.
- Etterlever Holmestrand kommune gebyrregler innenfor byggesaksbehandling, herunder selvkostprinsippet?
 - o Revisor påpeker at selvkostfondet må reduseres de nærmeste årene for å etterkomme selvkostprinsippet. Revisor mener kommunen ikke følger veilederens anbefaling for fordeling av indirekte kostnader på byggesakstjenestene.
- I hvilken grad følger administrasjonen opp pålegg og vedtak innen byggesak?
 - o Revisor mener at den nyopprettede stillingen innen ulovlighetsoppfølging vil bidra til å systematisere arbeidet med å følge opp pålegg og vedtak.

Vurderinger

Etter sekretariatets vurdering er rapporten fra Vestfold Kommunerevisjon i tråd med bestillingen fra kontrollutvalget.

Videre behandling

Avsluttes i bystyret.

Nord-Jarlsberg kulturskole

RAPPORT – LØPENDE REVISJON 2015 – NORD-JARLSBERG KULTURSKOLE

1. Bakgrunn for revisjon av virksomheten

Regnskapsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jfr Kommuneloven med forskrifter. Som en del av den løpende regnskapsrevisjonen for Hof kommune i 2015, har revisor gjennomført virksomhetskontroll ved Nord-Jarlsberg kulturskole.

Virksomheten ble valgt ut tilfeldig i 2015, men inngår i rullerende plan for vår revisjon av kommunens virksomheter.

1.1 Avgrensning av revisjonen og metodebruk

Revisjonen utføres i henhold til gjeldende lover, forskrifter og normer for god kommunal revisjonsskikk. Et sentralt begrep i normene er vesentlighetsvurderinger, som også hensyntas ved vår revisjon. Det vil si at regnskapet gjennomgås med hensyn til tallstørrelse og områder som kan ha en sentral betydning for bedømmelsen av regnskapsinformasjonen i kommunen.

Kontrollen tar utgangspunkt i kartlegging av interne rutiner og intervjuer med nøkkelpersoner i virksomheten, samt stikkprøvekontroller av vesentlige regnskapsposter. Rapporten bygger på vårt besøk ved virksomheten 2. desember 2015, samt dokumentasjon innhentet før og etter besøket.

2. Faktaopplysninger

2.1 Organisering

Nord-Jarlsberg kulturskole er et interkommunalt samarbeid mellom Hof, Holmestrand og Re kommuner. Hof kommune er vertskommune, og regnskap for enheten blir ført under ansvar 700 i Hof kommunes regnskap.

Kulturskolen har en styringsgruppe som består av rådmennene i de tre kommunene. Styringsgruppen møtes normalt to ganger årlig.

2.2 Budsjett

Nord-Jarlsberg kulturskole mottar driftstilskudd fra de tre deltagerkommunene. For 2015 er driftstilskuddene satt til følgende;

Hof kommune	kr 1 552 364
Holmestrand kommune	kr 1 907 766
Re kommune	kr 2 236 130
<u>Sum</u>	<u>kr 5 696 260</u>

Hof kommune sender faktura til Holmestrand og Re kommuner for deres andel av driften. Faktura sendes hvert halvår. Vår gjennomgang viser at Re og Holmestrand kommuner har blitt fakturert etter de budsjetterte tilskuddene i 2015.

Budsjettet for Nord-Jarlsberg kulturskole (ansvar 700 i Hof kommunes regnskap) for 2015 viser en netto utgift på kr 1 552 364. Dette tilsvarer Hof kommunes andel av driften.

2.3 Regnskap

Regnskapet per 30.11.15 viser et netto forbruk på kr 391 987.

På dette tidspunktet er inntektene i hovedsak ført, mens det gjenstår lønnsutgifter for desember og noen driftsutgifter.

I økonomirapporteringen til kommunestyret per oktober konkluderes det med at kulturskolen trolig vil gå i balanse for 2015.

	Regnsk. per 30.11.15	Budsj. 2015	Forbruk i %	Avvik i kr
Lønn 010-099	5 185 885	6 528 364	79	1 342 479
Varer og tj. 100-299	366 404	373 000	98	6 596
Kjøp av tj. 300-399	479 516	215 000	223	-264 516
Overføringer 400-499	71 643	0	-	-71 643
Finansutgifter 500-599	0	0	-	-
Salgsinntekter 600-699	-864 428	-814 000	106	50 428
Refusjoner 700-799	-4 847 032	-4 750 000	102	97 032
Finansinntekter 900-999	0	0	-	-
Sum	391 987	1 552 364	25	1 160 376

2.4 Rapportering

Nord-Jarlsberg kulturskole rapporterer direkte til rådmannen hvert kvartal. I tillegg rapporteres det to ganger årlig til styringsgruppa.

3. Revisjon av områdene

Revisor har med bakgrunn i vurdering av enhetens rutiner og intern kontroll, gjennomført revisjon av områdene nedenfor basert på stikkprøver, dokumentgjennomgang og andre kontroller.

3.1 Lønnsområdet

Nord-Jarlsberg kulturskole har 23 ansatte fordelt på 8,84 stillinger. Av disse stillingene utgjør administrasjonen 1,7 årsverk, mens undervisningen utgjør 7,14 årsverk.

Lønnsavdelingen sender en kontrollrapport til kulturskolen etter lønnskjøring for kontroll. Kulturskolen melder tilbake dersom det oppdages feil. Denne kontrollen blir ikke dokumentert.

Fast lønn

Ansettelse er delegert til virksomheten. Revisor har kontrollert 1 ansettelse i 2015 som gjelder vikariat i forbindelse med en permisjon. Registrering i lønnsregnskapet var i samsvar med opplysninger i vedtak fra ansettelsesutvalget. Ingen avvik avdekket.

Videre er det gjennomført en analytisk kontroll av fastlønn mot regnskapet per 30. november. Antall ansatte er uendret i forhold til fjoråret. Analysen gir ingen indikasjoner på vesentlige feil. Fastlønn ser ut til å holde seg innenfor budsjett i 2015. I forhold til 2014-regnskapet justert for prisstigning er avvikene uvesentlige.

Variabel lønn

Timelister og reiseregninger fylles ut av arbeidstaker, attesteres av kulturkonsulent og anvises av rektor eller annen ansatt med anvisningsrett. Hof kommune har fra høsten 2015 innført Visma Net Expense som er en elektronisk løsning for innlevering av variable lønnsbilag og bilag for utlegg.

Ved attestasjon av timeliste, reiseregninger og andre utgiftsgodtgjørelser, utføres kontroll med at alle pliktig opplysninger er medtatt, korrekt utfylt, utregnet og summert, før bilaget sendes til lønnsavdelingen for registrering.

Vi har kontrollert variable lønnsbilag utbetalt i mai og oktober.

Reiseregninger

Alle kontrollerte reiseregninger var attestert og anvist, men en reiseregning var ikke signert og datert av den ansatte.

Kontrollen med reiseregninger avdekket at det ofte benyttes kommunenavn/stedsnavn ved beskrivelse av reiserute ved utbetaling av km-godtgjørelse. Skattebetalingsforskriften krever fremstilling av reiseruten med angivelse av utgangs- og endepunkt, gateadresse bør benyttes.

Timelister

Alle kontrollerte timelister var attestert og anvist, men to timelister var ikke signert og datert av den ansatte.

3.2 Driftsmiddelområdet

Nord-Jarlsberg kulturskole har ingen eiendeler registrert i Hof kommunes anleggsregister, og det er ikke foretatt anskaffelser på over kr 100 000 i 2015.

Kulturskolen har imidlertid en del inventar og utstyr som er plassert på de forskjellige lokalene som benyttes i undervisningen. Per i dag finnes det ikke fullstendig oversikt over disse, men en oversikt er under utarbeidelse.

Det finnes en liste over utleieinstrumenter i Visma kulturskole. Denne listen benyttes som fakturagrunnlag ved fakturering av instrumentleie

3.3 Innkjøpsområdet

Ved regnskapsrevisjon på virksomhetsnivå gjennomføres det stikkprøvekontroller av bilag på bakgrunn av analytiske kontroller av regnskapet og budsjett. Kontrollen vil eventuelt kunne avdekke feil bruk av KOSTRA-art og -funksjon (tjeneste i Hof kommunes kontooppsett). Det vurderes også om varen/tjenesten er til bruk i virksomheten, og om riktig mva kode er benyttet.

Vi har gjennomført stikkprøvekontroll av et utvalg bilag. Det er vurdert om fakturaen er stilt til enheten, varer/tjenester er i tråd med normal drift, kontering og mva-behandling, samt anvisning og attestasjon.

Vår kontroll avdekket flere avvik ved mva-behandlingen. Det ble på ett bilag krevd kompensasjon for merverdiavgift på et innkjøp fra utlandet hvor det ikke var innbetalt merverdiavgift. På to bilag var det ikke krevd kompensasjon på matvarer til elever til undervisning og arrangementer, noe det er anledning til iht. regelverket.

Ett utleggsbilag levert på en reiseregning var ikke datert og signert av den ansatte.

3.4 Salgsområdet

Salgsinntektene til Nord-Jarlsberg kulturskole består i hovedsak av brukerbetalinger fra elever. Det faktureres også instrumentutleie. Betalingssettene er lik for alle tre kommunene. Det gis søskenmoderasjon på 30 % for barn nr. 2. Brukerbetalinger utfaktureres to ganger i året. Grunnlaget for faktureringen registreres i fagsystemet Visma Kulturskole. Opplysningene overføres til Visma Faktura for utfakturerings.

Vi har kontrollert et utvalg av fakturaer mot grunnlaget fra Visma Kulturskole med hensyn til korrekt bruk av sats og korrekt utregning av søskenmoderasjon. Det ble ikke funnet noen avvik i vår kontroll.

3.5 Likvidområdet

Nord-Jarlsberg kulturskole disponerer ikke kontantkasse eller bankkonto.

3.6 Finansområdet

Normalt blir mindreforbruk for en kommune tilbakebetalt etter det blir foretatt en avregning ved avslutningen av regnskapsåret. Noen ganger kan midlene bli satt av på fond dersom kommunen ønsker det.

Det er registrert ett bundet driftsfond i Hof kommunes regnskap per 30.11.15 som gjelder kulturskolen. Dette er kto. 2510801537 Driftsfond Holmestrand kulturskolen på kr 129 588,66. Disse midlene er restene av et mindreforbruk fra 2013 som ble satt av til innkjøp av instrumenter og utstyr i Holmestrand for å erstatte nedslitt utstyr. Ifølge rektor på kulturskolen skal disse innkjøpene foretas i 2016.

4. Anbefalinger


Med henvisning til det som fremkommer i rapporten, anbefaler revisor følgende:

- bedre kontroll med bruk av riktig mva-kode
- beskrivelse av reiserute ved utbetaling av km-godtgjørelse bør oppfylle krav i skattebetalingsforskriften

Avslutningsvis vil vi takke administrasjonen i Nord-Jarlsberg kulturskole for god hjelp i forbindelse med vår kontroll.

Med vennlig hilsen


Marianne W. Bråthen
Leder regnskapsrevisjon


Steinar Nersveen
Revisor

Arkivsak-dok. 15/00095-26
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
17.03.2016

EVENTUELT HOLMESTRAND 17.03.16

Forslag til vedtak:

Ingen.

Vedlegg:

Ingen.

Arkivsak-dok. 15/00012-29
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
17.03.2016

GODKJENNING AV PROTOKOLL HOLMESTRAND KU 17.03.16

Forslag til vedtak:

Protokoll fra møte i kontrollutvalget 17.03.16 godkjennes.

Vedlegg:

Ingen.