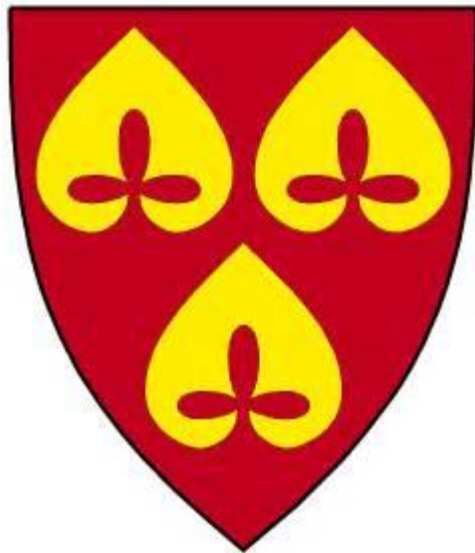


# Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon

## Hof kommune 2016-17



Utarbeidet av:

The logo for Vestfold Kommunerevisjon features a stylized 'V' composed of three parallel diagonal lines in red, grey, and blue. To the right of the 'V', the word 'Vestfold' is written in a large, bold, blue sans-serif font, and 'Kommunerevisjon' is written in a smaller, blue sans-serif font below it.

# Innhold

<b>Hof kommune 2016-17 .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>2</b>
1.1 Plan for forvaltningsrevisjon.....	2
1.2 Hva er forvaltningsrevisjon? .....	2
1.3 Forvaltningsrevisjoner i Hof kommune i 2012-2015 .....	3
1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon.....	4
<b>2 Overordnet analyse .....</b>	<b>5</b>
2.1 Om risiko og vesentlighet – metodikk og rullering .....	5
2.2 Om Hof kommune .....	7
2.3 Risikovurdering.....	17
2.4 Lokaldemokrati, tillit og etisk standard .....	17
2.5 Virksomhetsstyring og betryggende kontroll.....	19
2.6 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet .....	24
2.7 Bærekraftig utvikling .....	33
2.8 Innspill på forslag til forvaltningsrevisjon .....	36
2.9 Oppsummering.....	37
<b>3 Forslag om mulige prosjekter for forvaltningsrevisjon 2016-17 .....</b>	<b>38</b>

## Vedlegg

KOSTRA- utvalgte nøkkeltall, kommunekonsern- nivå 1

# 1 Innledning

## 1.1 Plan for forvaltningsrevisjon

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

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

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

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

## 1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?

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

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

---

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

<sup>2</sup> Jf. kontrollutvalgsforskriften kapittel 6 og egen plan for selskapskontroll.

<sup>3</sup> Revisjonsforskriften § 7

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

Gjennom forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalget:

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

### 1.3 Forvaltningsrevisjoner i Hof kommune i 2012-2015

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

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

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

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

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

## 1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon

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

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

## 2 Overordnet analyse

### 2.1 Om risiko og vesentlighet – metodikk og rullering

#### Risiko og vesentlighet

Risiko handler om

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

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

#### Metodikk

I vurderingen av risiko og vesentlighet har vi tatt utgangspunkt i kommunelovens formålsparagraf og rådmannens ansvar<sup>4</sup>. 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*

---

<sup>4</sup> Kommuneloven 1 og 23 nr. 2

### ***Erfaringer fra regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon***

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

### ***Dokumentanalyser***

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

### ***Statistikk***

Offentlig statistikk er først og fremst hentet fra KOSTRA, og viser tall fra alle tjenesteområdene som blir gjennomgått i analysen. I KOSTRA-analysen har vi brukt tall for kommunen for perioden 2014. Vi har sammenlignet kommunen med sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet utenom Oslo. I KOSTRA er kommunene gruppert ut fra størrelse, kostnader og inntekter. Hof kommune er i kommunegruppe 2. Vi har også innhentet demografiske data fra Statistisk Sentralbyrå.

### ***Intervju***

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

### ***Innspill fra kontrollutvalgene og videre oppfølging***

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

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

## 2.2 Om Hof kommune

### Demografi

Hof kommune er en bygdekommune nordvest i Vestfold, med grense mot Buskerud. Kommunen har et areal på 164 km<sup>2</sup> og en befolkning på 3163 innbyggere per 1.1.2016. Tabellen under viser utvikling av folkemengde i kommunen i perioden 2012-16.

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

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

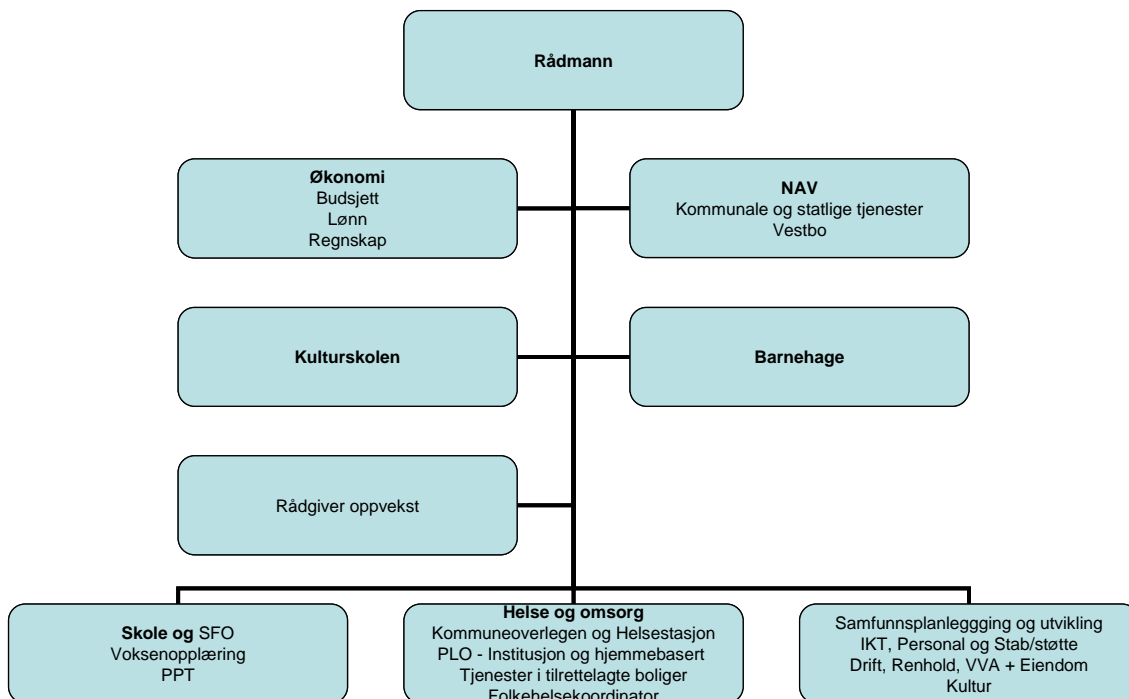
Folkehelseprofil fra 2015<sup>5</sup> viser at andelen med videregående eller høyere utdanning er lavere enn landsnivået. Kommunen er ikke entydig forskjellig fra landet som helhet når det gjelder andelen barn (0-17 år) som bor i husholdninger med lav inntekt. Lav inntekt defineres her som under 60 % av nasjonal medianinntekt. Andelen med psykiske symptomer og lidelser i alderen 15-29 år er høyere enn i landet som helhet, vurdert etter data fra fastlege og legevakt.

### Administrativ organisasjon

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

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





Figur 1 - Organisasjonskart Hof kommune - 2015

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

## Kommunesamarbeid

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

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

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

Kongsberg er vertskommune: Brann og redning

Hof er vertskommune: Nord-Jarlsberg kulturskole

## Overordnede målsettinger for kommunen

### *Fokusområder og målsettinger*

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

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

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

#### **Fellestjenester -**

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

### Teknikk

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

### Kultur -

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

### **Undervisning**

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

### **Barnehage**

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

### **NAV, sosial og barnevern**

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

### **Helse og omsorg**

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

### **Nord-Jarlsberg kulturskole**

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

### **Økonomi**

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

## Økonomi

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

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

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

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

**Tabell 3 – Netto driftsresultat – Hof kommune**

\* Viser ureviderte tall Hof kommune

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

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

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

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

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

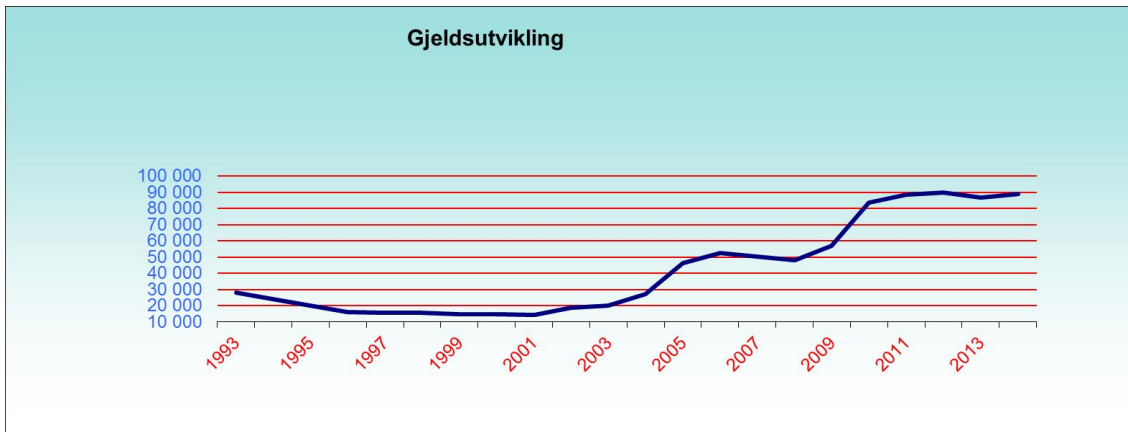
**Tabell 4 – Regnskap og budsjett på programområdene 2014- Hof kommune**

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

Revisjon vurderer økonomistyring som et mulig prosjekt for forvaltningsrevisjon.

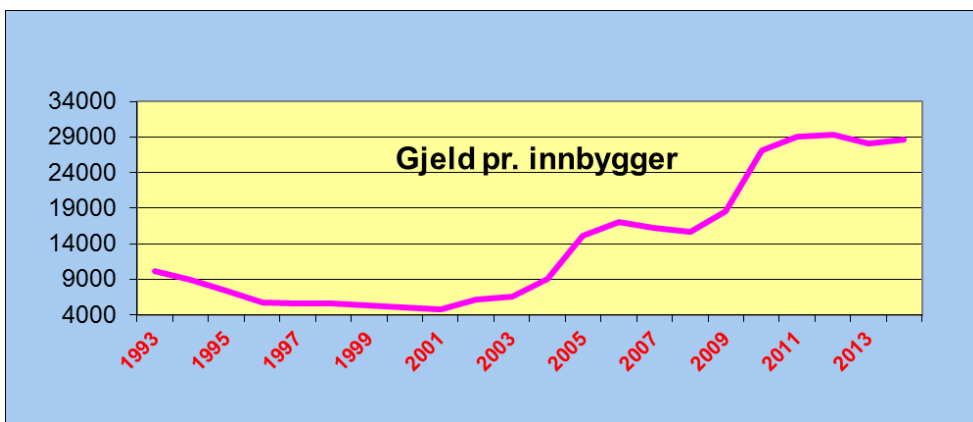
## Lånegjeld

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



Tabell 5: Hof kommune- lånegjeld

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



Tabell 6: Hof kommune- gjeld per innbygger



**KOSTRA tall**

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

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

Tabell 7: KOSTRA Kilde: SSB: Utvalgte nøkkeltall, kommuner – nivå 1 og 2. Reviderte tall 26.06.2015

\* Landsgjennomsnitt uten Oslo

Netto driftsutgifter viser hvor mye av kommunens frie inntekter som brukes på områdene, og sier noe om hvordan området er prioritert. KOSTRA tallene viser at Hof kommune har lavere frie inntekter enn snittet i Kostragruppe 2, men har et høyere snitt enn Vestfold samlet. Netto lånegjeld er langt lavere enn snittet blant de sammenlignbare størrelsene. Netto driftsutgifter til barnehage og barnevern er høyere enn snittet for de øvrige kategoriene i tabellen.

## Statistikk sykefravær

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

Tabell 8 – Statistikk sykefravær

## Innbyggerundersøkelse

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

## 2.3 Risikovurdering

### 2.3.1 Om risikovurdering

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

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

## 2.4 Lokaldemokrati, tillit og etisk standard

### 2.4.1 Åpenhet og innsyn

Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati. Offentlighetsloven og kommunelovens regler om møteoffentlighet skal legge til rette for at kommunens virksomhet er åpen og gjennomsiktig. På den måten styrkes informasjons- og ytringsfrihet, den demokratiske deltakelse, rettssikkerheten for den enkelte og allmennhetens kontroll.

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

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

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

#### **2.4.2 Saksforberedelse og gjennomføring av kommunestyrets vedtak**

Rådmannen har ansvar for at saker til folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir gjennomført. I kommunen er det få ansatte på saksbehandling. Hof er en relativt liten kommune og det kan være utfordringer knyttet til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på alle områder. Med kjøp av vertskommunetjenester har kommunen fått utvidet kompetanse på en rekke områder, hvor da saksutredningen er foretatt av saksbehandlere fra andre kommuner.

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

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

#### **2.4.3 Budsjettering og rapportering**

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

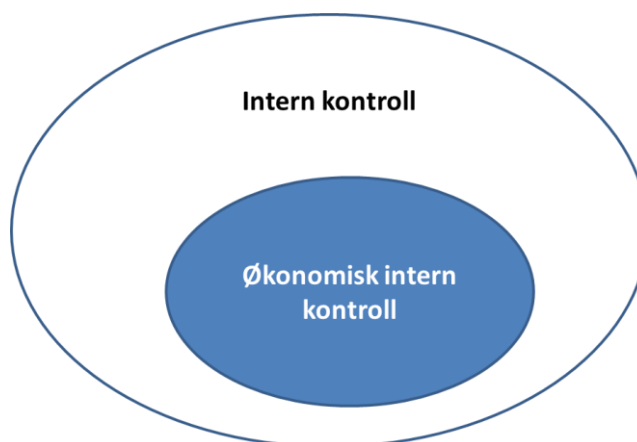
Hof kommune har gjort store investeringer på infrastruktur som har gjort budsjettet for inneværende periode stramt. Kommunen har i de siste fem årene kuttet 22 stillinger i kommunen, hovedsakelig innen tjenesteproduksjon.

## 2.5 Virksomhetsstyring og betryggende kontroll

### 2.5.1 Internkontroll

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

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



Figur 2 – Internkontroll i kommunen

#### Økonomisk internkontroll

Vestfold kommunerevisjon har gjennom regnskapsrevisjon undersøkt den økonomiske internkontroll på overordnet nivå. Revisjonen konkluderer med følgende:

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

## Generell internkontroll

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

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

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

Revisor vurderer risiko på området dit hen at de fleste kommuner er oppmerksomme på internkontroll, men i mange kommuner utøves den utenfor en helhetlig struktur. Dermed kan internkontrollen fragmentert, og vil i mindre grad fungere som et verktøy for ledelse og styring. En systematisk tilnærming kan gjøre internkontrollen mer relevant og meningsfull, og bidra til forebygging og forbedring. Etter revisors vurderinger har kommunen de siste årene hatt økt fokus på dette området og har planer for sitt arbeid med innføringen av et nytt elektronisk internkontrollsystem (Kvalitetslosen, senere kalt Compilo). Dette elektroniske systemet er utarbeidet etter ISO 9000 hvor kommunen i en felles plattform kan:

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

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

## 2.5.2 Etikk og varsling

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

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

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

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

### 2.5.3 Arkiv og dokumentasjon

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

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

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

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

### 2.5.4 Informasjonssikkerhet

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

Personopplysningsloven med forskrifter stiller krav om tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ved behandling av personopplysninger. Det kreves dokumentert internkontroll. Styringssystemet som den enkelte virksomhet må etablere for å oppnå tilfredsstillende informasjons-

sikkerhet, må blant annet fastsette overordnede sikkerhets mål, akseptabelt risikonivå og fordele ansvar og oppgaver i sikkerhetsarbeidet. Kommunen må skaffe en komplett oversikt over alle personopplysninger som behandles innenfor de ulike tjenesteområdene, vurdere risiko og opprette rutiner og et aktivt system for avvikshåndtering.

Risiko er tap av data, informasjon på avveie, tap av tillit og omdømme, samt bøtelegging. Området har ikke tidligere vært revidert, og etter revisors vurderinger kan være behov for å se nærmere på kvalitet og etterlevelse på området.

### **2.5.5 Anskaffelser**

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

Nye og 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.

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

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



## 2.6 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet

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

### 2.6.1 Oppvekst

#### Barnehage

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

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

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

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

Risikoer revisjonen ser knyttet til barnehage er blant annet beregning av tilskudd til private barnehager, opprettholdelse av tilbudet til alle med lovbestemt rett som følge av nye retningslinjer, samt redusert brukerbetaling som følge av nye makspriser.

## Skole

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

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

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

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

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

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

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

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

Revisor vurderer at fagområdet kan være aktuell for forvaltningsrevisjon.

## **SFO**

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

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

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

## **Barnevern**

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

Fra og med 1. juli 2014 inngikk Hof kommune en vertskommuneavtale med Re kommune om barneverntjenesten. Alle henvendelser om barneverntjenester skal fra og med denne dato skje til Re kommune v/barneverntjenesten. Tiltak i hjemmet og tiltak utenfor hjemmet dekkes i sin helhet av de respektive kommunene.

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

Vestfold kommunerevisjon gjennomførte i 2015 prosjekt om barnevern i Re. I 2015 gjennomførte Vestfold kommunerevisjon forvaltningsrevisjonsprosjektet *Gjennomgang av barnverntjenesten – forebyggende arbeid, kvalitet og ressursbruk*. Prosjektet resulterte i tre anbefalinger fra revisjonen knyttet til barnevernets samarbeid med andre aktører om forebyggende arbeid, saksbehandling og oppfølging av avtaler om forsterkningstiltak.

## 2.6.2 Velferd

### Sosiale tjenester- NAV

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

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

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

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

Revisor vurderer at fagområdet kan være aktuell for forvaltningsrevisjon.

### **Kommunens ansvarsområder i forhold til flyktninger**

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

- **Bosetting og integrering**
  - Bosetting og integrering av flyktninger skal være en ordinær kommunal oppgave som skal forefinnes i kommunens planverk og budsjetter på linje med andre oppgaver.
  - Kommunen skal gi bosatte flyktninger samme tjenestetilbud som øvrige innbyggere.
- **Helse**
  - Asyløkere har rett til helsetjenester fra kommunen og spesialisthelsetjenesten på linje med resten av innbyggerne.
- **Skole**
  - Flyktninger og innvandrere som får opphold i Norge har rett til forskjellige typer opplæring og program i kommunen de flytter til.
  - De fleste har rett på norsk- og samfunnsfagsopplæring, mens noen har rett på introduksjonsprogram.
  - Barn og unge som kommer til Norge som asyløkere har i utgangspunktet de samme rettighetene og pliktene som andre barn og unge i Norge.
- **Barnevernstjenester**
  - Asyløkerbarn har, som alle andre barn i Norge, rett til å motta tjenester og tiltak etter lov om barneverntjenester, dersom barnet har et særlig behov for hjelp.

- **Få innvandrene/flyktninger i arbeid**

- Et viktig mål med integreringspolitikken er å få flyktninger og innvandrere raskest mulig i arbeid slik at de blir økonomisk uavhengige. Introduksjonsprogrammet skal bidra til at deltakerne blir kvalifisert for arbeid eller videre utdanning. Ordningen ble innført i 2004, og i 2011 kom krav om internkontroll, for å sikre at kravene i loven blir fulgt. Den økte tilstrømningen av flyktninger øker risikoen på dette området. Bedret integrering av flyktninger har fokus på nasjonalt nivå, og regjeringen har foreslått endringer i introduksjonsloven for bl.a. å styrke språkopplæringen, jf. Stortingsproposisjon 130 L (2014–2015).

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

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

Hof kommune har vedtatt følgende bosetting:

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

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

### 2.6.3 Helse og omsorg

Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen får tilbud om nødvendige helse- og omsorgstjenester. Dette omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunen

har plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.

### **Samhandlingsreformen og folkehelsearbeid**

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

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

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

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

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

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

Revisor vurderer at fagområdet kan være aktuell for forvaltningsrevisjon.

### **Omsorgstilbud i og utenfor institusjon**

Kommunene har ansvar for tjenestetilbudet til alle mennesker med behov for pleie- og omsorgstjenester, uten hensyn til alder eller diagnose. Omfanget av pleie- og

omsorgstjenestene har økt de siste årene. Kommunale helse- og omsorgstjenester består i hovedsak av ulike former for hjemmetjenester, som for eksempel hjemmesykepleie og praktisk bistand, opphold i institusjon, herunder sykehjem, og tilbud om avlastningstiltak, støttekontakt og omsorgslønn.

I Hof kommune er Helse og omsorg organisert slik under sektorleder:

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

### **Helsestasjon og skolehelsetjeneste**

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

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

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

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

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

Revisor vurderer at fagområdet kan være aktuell for forvaltningsrevisjon.



## 2.6.4 Tekniske tjenester – selvkostområdene

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

### Selvkost

Vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing og byggesaksbehandling finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne. Fra 1.1.2015 trådte nye retningslinjer for hvordan selvkost, og dermed også den øvre rammen for gebyrinntektene fra innbyggerne, skal beregnes.

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

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

**Tabell 9: Selvkostregnskap**

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

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

Revisor vurderer at fagområdet kan være aktuell for forvaltningsrevisjon.

## Plan- og byggesaksbehandling

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

Etter revisor vurdering vil mulige risiko knyttet til plan- og byggesaksbehandling være feil saksbehandling i henhold til lov og forskrift og misligheter/korrupsjon. Holmestrand kommune er vertskommune for byggesak, plan og geodata i Hof kommune. Alle henvendelser i Hof vedrørende disse sakene rettes til Holmestrand kommune. Vestfold kommunerevisjon gjennomført 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 et forbedringspotensiale knyttet til visse aspekter ved byggesaksbehandlingen.

## 2.7 Bærekraftig utvikling

### 2.7.1 Planlegging i kommunen

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

Kommunestyret skal minst en gang hver valgperiode utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver for kommunen. Planen skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Hof kommunestyre vedtok i møte 24.2.2015 kommuneplanens samfunnsdel og arealdel 2015- 2027. Det er utarbeidet en felles samfunnsdel for kommunene Hof,

Holmestrand og Re. Handlingsplanen basert på Kommuneplanens samfunnsdel trekker fram en rekke tiltak som har budsjettmessige konsekvenser. Kommuneplanens handlingsdel og arealdel skal bidra til å realisere målene i kommuneplanens samfunnsdel. Handlingsdelen og arealdelen ble behandlet i FS i møte 8/4-2014 og deretter lagt ut på offentlig ettersyn. I årsberetningen for 2014 påpeker kommunen at det har vært svært lite handlingsrom i budsjettet til å iverksette nye tiltak i forbindelse med oppfølgingen av Kommuneplanens samfunnsdel.

Et kommunalt plansystem skal bestå av flere nivåer:

- Kommuneplanen, som gir de overordnede strategiene som kommunen skal styre etter i et langsiktig perspektiv.
- Kommunedelplaner/ strategiske temaplaner som bygger på og konkretiserer målene i kommuneplanen.
- Øvrige planer- som av virksomhetene blir vurdert å være nyttige for å utføre tjenester og nå fastsatte mål.

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

## **2.7.2 Eiendomsforvaltning og vern av verdier**

### **Eiendomsforvaltningen**

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

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

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

mellom bolig- og eiendomsforvaltningen og politikerne, og som kan tjene som beslutningsgrunnlag.

Etter revisors forståelse er det ikke utarbeidet en overordnet vedlikeholdsplan i Hof kommune, i tillegg til at kommunen ikke har utarbeidet fullstendig oversikt over kunst og inventar. Etter revisors vurderinger er løpende vedlikehold avgjørende for å opprettholde kvaliteten for bygg og anlegg. Etterslep på vedlikehold kan føre til store og uforutsigbare utgifter for kommunen. Det er derfor viktig å lage vedlikeholdsplaner som følger byggets eller anleggets utvikling, bruksendringer og slitasje. Et aktuelt prosjekt for forvaltningsrevisjon vil etter revisors vurdering være i hvilken grad kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsplan, og i hvilken grad denne følges opp i praksis.

### **2.7.3 Byggeprosjekter**

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

### **2.7.4 Samfunnssikkerhet og beredskap**

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

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

## 2.8 Innspill på forslag til forvaltningsrevisjon

### 2.8.1 Innspill fra kontrollutvalget

#### Nåværende kontrollutvalg:

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

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

#### Tidligere kontrollutvalg:

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

- Samhandlingsreformen
- Innkjøp

### 2.8.2 Innspill fra administrativ ledelse

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

### 2.8.3 Innspill fra politisk ledelse

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

## 2.9 Oppsummering

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

Vi har i vår risikovurdering trukket frem flere temaer som kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon. Revisor oppsummerer aktuelle prosjekt i tabell under punkt 3 "Forslag om mulige prosjekter for forvaltningsrevisjon 2016-17". Dette innebærer ikke at det ikke ligger risiko i andre områder, men at de overnevnte områdene anses mest relevante for mulig gjennomgang i perioden.

### 3 Forslag om mulige prosjekter for forvaltningsrevisjon 2016-17

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

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

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

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

I tabellen listes forslagene ut fra en vurdering av risiko etter kategoriene høy, middels eller lav. Samtlige prosjekttema er vurdert å være vesentlige. Temaene listes opp i prioritert rekkefølge i tilknytning til prosjekt 1-4, men utover dette er forslagene skissert i uprioritert rekkefølge:

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



Tema/tittel	Mulig vinkling
<b>Offentlige anskaffelser</b> <b>Vurdering av risiko:</b> H <b>Nytteverdi:</b> Bidra til lovlige og gode anskaffelser	Undersøkelse etterlevelse av regelverk retningslinjer om offentlige anskaffelser.
<b>Økonomistyring</b> <b>Vurdering av risiko:</b> H <b>Nytteverdi:</b> Økt fokus på økonomistyring: sikre langsiktighet med tanke på økonomisk forvaltning av kommunen og sikre stabile tjenester over tid.	Kommunens utforming og oppfølging av rutiner for økonomistyring.
<b>Etiske retningslinjer</b> <b>Vurdering av risiko:</b> M <b>Nytteverdi:</b> Bidra til kommunens kontinuerlige arbeid med etikk.	Kjennskap til og etterlevelse av etiske retningslinjer.
<b>Helsestasjon og skolehelsetjeneste</b> <b>Vurdering av risiko:</b> M <b>Nytteverdi:</b> Tilbudet er sentralt for at kommunen kan fremme psykisk, fysisk, gode sosiale og miljømessige forhold og forebygge skader og sykdommer blant barn og ungdom.	Fokus på samhandling med andre kommunale aktører, kompetanse i forhold til kommunens oppgaver, arbeidsmåter.
<b>Arkiv og journal</b> <b>Vurdering av risiko:</b> M <b>Nytteverdi:</b> Sikre at kommunen blir i forkant for klargjøring til ny kommune, samt økt kunnskap om journalføring og arkivering i et samfunn med mange kommunikasjonskanaler.	Vurdering overholdelse av lover, interne rutiner og kontroll av arkivering og journalføring i kommunen.
<b>Internkontroll</b> <b>Vurdering av risiko:</b> M <b>Nytteverdi:</b> Vurdere om kommunen har etablert tilstrekkelig internkontroll og etterlevelse av rutiner osv. En systematisk gjennomgang kan ha nytte i forhold til forstående kommunesammenslåing.	Erfaringer med nytt internkontrollsystem: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapportering av avvik</li> <li>- Behandle avvik</li> <li>- Utarbeide statistikker</li> <li>- Registrering og revidering av dokumentasjon</li> </ul>
<b>Åpenhet og innsyn</b> <b>Vurdering av risiko:</b> M <b>Nytteverdi:</b> Åpenhet og innsyn er sentralt i tilknytning til mange politiske prosesser, deriblant kommunesammenslåingsprosessen, da mange interessegrupper har behov for informasjon.	Kommunens praktisering av: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Offentlighetsloven og kommunelovens regler om møteoffentlighet.</li> <li>- Innbyggernes tilfredshet med åpenhet og innsyn i kommunen.</li> </ul>
<b>Eldreomsorg</b> <b>Vurdering av risiko:</b> M <b>Nytteverdi:</b> Bidra til et tilfredsstillende tilbud til brukerne	Kvalitet og organisering av tjenestene innen pleie-og omsorg.

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

## Vedlegg

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

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