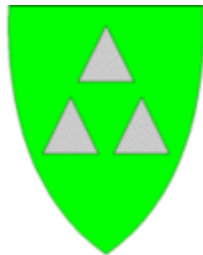


Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon

Andebu kommune 2016



Utarbeidet av:

Sandefjord
Distriktsrevisjon

Innhold

Andebu kommune 2016	1
1 Innledning	3
1.1 Plan for forvaltningsrevisjon	3
1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?	3
1.3 Forvaltningsrevisjoner i Andebu kommune i 2012-2015	4
1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon	4
2 Overordnet analyse	5
2.1 Om risiko og vesentlighet – metodikk og rullering	5
2.2 Om Andebu kommune.....	6
2.3 Risikovurdering	8
2.4 Lokaldemokrati, tillit og etisk standard	8
2.5 Virksomhetsstyring og betryggende kontroll	9
2.6 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet	12
2.7 Bærekraftig utvikling	19
2.8 Oppsummering.....	20
3 Plan for forvaltningsrevisjon	22

1 Innledning

1.1 Plan for forvaltningsrevisjon

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

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

Overordnet analyse og forslag til plan er utarbeidet av Sandefjord Distriktsrevisjon 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

Andebu kommune er vedtatt sammenslått med Sandefjord og Stokke kommune fra 1.1.2017, 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 et år, 2016, inntil kontrollutvalg for nye Sandefjord kommune er fastsatt.

1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?

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

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

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

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

³ Revisjonskonferansen § 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 Andebu kommune i 2012-2015

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

- 2012 – Effektivitet ved byggesaksbehandling og styring av kommunens byggeprosjekter og rutiner for kontroll av kostnader/regnskap
- 2013 – Intern kontroll i Andebu kommune
- 2014 – Undersøkelse av forholdene i to byggesaker som berører Atle Slettingdalen
- 2014 - Undersøkelse av påstander om inhabilitet
- 2015 – Barneverntjenesten i Andebu

1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er omfattet av avtalen om revisjonstjenester mellom Andebu kommune og Sandefjord Distriktsrevisjon. Forvaltningsrevisjon leveres av eksterne tilbydere basert på etablert rammeavtale med Sandefjord Distriktsrevisjon. Forslaget til plan har et omfang på forvaltningsrevisjon som samsvarer med budsjetterte midler etter avtalen om revisjonstjenester. Kommunestyret/kontrollutvalget kan endre planen innenfor denne definerte budsjettammen gjennom hele planperioden.

Dersom kommunen ønsker flere eller mer omfattende forvaltningsrevisjoner kan det avtales. Forvaltningsrevisjonene faktureres per revisjon og er basert på timepriser i henhold til rammeavtale.

2 Overordnet analyse

2.1 Om risiko og vesentlighet – metodikk og rullering

Risiko og vesentlighet

Risiko handler om

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

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

Metodikk

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

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

For å kartlegge og vurdere risiko i Andebu kommune har vi gjennomgått kommunens økonomiplan, årsrapporter, planstrategi og annen styringsdokumentasjon. Vi har gjort en analyse av nøkkeltall fra KOSTRA og annet statistisk materiale. Videre har vi kartlagt kommunens system for internkontroll, og vi har innhentet informasjon fra fylkesmannens tilstandsrapport, tilsynsrapporter og tilsynsplaner. ev. annen dokumentasjon som gir grunnlag til å vurdere risiko og vesentlighet

Vi har innhentet synspunkter på risikoområder og behov for forvaltningsrevisjon fra vår kjennskap til og erfaring med kommunen, kontrollutvalget fra forrige valgperiode, og vi har gjennomført samtaler med sentrale personer i kommunen. I tillegg til dette har vi gjennomført dokumentanalyser.

⁴ Kommuneloven 1 og 23 nr. 2

2.2 Om Andebu kommune

Generelt

Andebu kommune er Vestfold's fjerde største kommune i areal med sine 185 km², og har ca 5800 innbyggere. Kommunen som er en natur- og skogbrukskommune, er plassert sentralt i fylket og med grenser i nord mot Lardal og Re, i øst mot Stokke, i sør mot Sandefjord og i vest mot Larvik. Kommunevåpenet symboliserer de tre sognene i kommunen: Andebu, Høyjord og Kodal. Hvert sogn har sitt eget sentrumsområde. Andebu er først og fremst en jord- og skogbrukskommune, men det finnes også mange industribedrifter. Med sine fine skogsområder passer Andebu særlig for friluftinteresserte.

Demografi

Andebu har tre sogn med Kodal i sør, Høyjord i nord og Andebu sentralt plassert i kommunen. Bosettingen i kommunen er knyttet opp mot disse sognene. I hvert sogn er det gode lokalmiljøer med bl.a. skole, barnehager, kirke, byggeklare boligtomter, idrettslag, ungdomslag og diverse andre lag og foreninger.

Andebu kommune har som mål å ha en egendekning av arbeidsplasser på 70%. Av de som ikke har sitt virke i kommunen, reiser de fleste på jobb i Tønsberg, Sandefjord og Stokke. Mange fra nærområdet reiser også til Andebu på jobb, flest fra de tre kommunene Tønsberg, Sandefjord og Stokke.

Kommunens organisasjon

Rådmannen er kommunens øverste administrative leder og står ansvarlig overfor kommunestyret. Rådmannens stab består av økonomiavdelingen og organisasjonsavdelingen. Andebu kommune er organisert i tre ansvarsområder (sektorer), som igjen er delt inn i virksomheter. Rådmannens ledergruppe, bestående av rådmannen, tre kommunalsjefer, økonomisjef og organisasjonssjef, utgjør kommunens strategiske ledelse. Rådmannens ledergruppe og virksomhetslederne utgjør kommunens faglige og operative ledelse (lederforum). Virksomhetslederne er tillagt helhetlig ansvar for drift, utvikling og måloppnåelse i egen virksomhet.

Andebu kommune har per utgangen av 2014 ca 487 ansatte fordelt på 363,5 årsverk. Ledige stillinger og ansatte i vikariater er ikke med i oversikten. Sammenliknet med 2013 er antall ansatte økt med 37 personer og antall årsverk er økt med 22,8.

Økonomi

Andebu kommune har de siste årene vist svake brutto driftsresultater, men med positive og bedre netto driftsresultater enn forutsatt i budsjettet. Driftsresultat er sterkt avhengig av avkastningen innen finansforvaltning og endring frie inntekter. Avkastningen fra finansforvaltningen har per 2.tertial i 2015 vært lavere enn budsjettet.

Andebu har holdt et høyt investeringsnivå de siste årene og dette er i stor grad lånefinansiert. Økende lånegjeld medfører også at utgiftene til renter og avdrag også er økende. Kommunens handlefrihet vil bli redusert som følge av økte finanskostnader. Kommunen uttaler selv i økonomiplan for 2015-2017 at tjenestetilbudet med en videreføring av nåværende prioritering, ikke vil være bærekraftig. Økning i renter og avdrag utgjør en vesentlig årsak til den negative trenden.

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

Kostra 2014	Andebu kommune	Gruppesnitt	Landsgj.snitt*
Frie inntekter per innbygger	46 858	48 599	49 371
Nto lånegjeld per innbygger	42 136	44 178	40 972
Disposisjonsfond i % av br. Driftsinntekter	12,8	4,4	5,2
Akk. regnskapsmessig merforbruk i % av br. dr.innt	-	0,2	0,5
Nto dr.utg. til barnehage per innbygger 1-5 år	112 124	122 527	129 751
Nto dr.utg til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	96 944	106 333	103 045
Nto dr.utg til kommunehelse per innbygger	1 773	2 180	2 285
Nto dr.utg til pleie og omsorg per innbygger	13 967	17 865	16 089
Nto dr.utg til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år	2 125	2 537	3 504
Nto dr.utg til barnevern per innbygger 0-17 år	13 838	8 951	8 021
Nto dr.utg til administrasjon og styring per innbygger	45 697	52 044	53 049

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 Andebu kommune har lavere frie inntekter og høyere netto lånegjeld enn

landsgjennomsnittet. Kommunen ligger under både gruppegjennomsnittet og landsgjennomsnittet for netto driftsutgifter per innbygger for de fleste av tjenestene. Barnevern ligger imidlertid noe høyere.

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 3.4 til 3.7 har vi trukket ut de områder vi mener er mest sentrale for Andebu kommune og beskrevet de sentrale krav og kommunens situasjon/håndtering av disse.

Andebu kommune er inne i en spesiell periode, hvor kommunesammenslåing vil ha virkning fra 1.1.2017. 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 allmenhetens kontroll.

Andebu kommune har postjournal på sine nettsider, samt en ordning for kunngjøring av offentlige møter i folkevalgte organer og sakslister med saksfremlegg og referater. Dette er enkelt tilgjengelig fra kommunens nettside. Det er risiko knyttet til etterlevelse av aktuelle lover og internrutiner som her er sentralt. Det har gjennom andre saker og forvaltningsrevisjon av andre områder vært avdekket svakheter i journalføring, da spesielt knyttet til journalføring uten unødig opphold.

Det har ikke tidligere vært gjennomført forvaltningsrevisjon på området. Vi ser at åpenhet og innsyn er sentralt i kommunesammenslåingsprosessen, da mange interessegrupper har behov for løpende og tilgjengelig informasjon fra kommunen på ulike saker.

2.4.2 Saksforberedelse og gjennomføring av kommunestyrets vedtak

Rådmannen har ansvar for at saker til folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir gjennomført. Rådmann har etablert rutiner og maler for saksutredning. Rådmannen er tett på og kvalitetssikrer de vurderinger som gjøres i saksutredninger. Andebu er en liten kommune og det kan være utfordringer knyttet til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på alle områder. Det er etablert system for oppfølging av kommunestyrets vedtak. Kapasitets- og kompetanseutfordringer i organisasjonen utgjør en risiko for kvalitet i saksutredning og oppfølging og lukking av vedtak.

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. Andebu kommune har et meget stramt budsjettforslag for innværende periode. Vår erfaring fra regnskapsrevisjon er at rapporteringene fra enhetene til økonomiavdelingen er av varierende kvalitet. Rådmannen uttrykker også sin betenking knyttet til kommunens budsjett disiplin, og registrerer at det er en tendens til at årets prognoser stadig forverres, og at man i driftsbudsjettene ikke klarer å innhente de overskridelsene det meldes om.

Kvalitet i kommunens rapportering er sentralt for å ha mulighet til å følge opp kommunens økonomisk situasjon og foreta nødvendige korrigeringer. Fokus på økonomistyring fremover er helt nødvendig. Svak kvalitet 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 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 ble i 2013 utført en forvaltningsrevisjon knyttet til internkontroll, og kommunen fikk et sett anbefalinger til forbedring. Kommunen har siden dette hatt en plan for gjennomføring av internkontroll og kvalitetsstyring.

Det arbeides kontinuerlig med internkontroll i kommunen og rådmannen har som mål å være på nivå 4 (nest høyest i modenhetsmodell for internkontroll) innen 1.1.2017. Det vil alltid være risiko til ikke tilstrekkelig etablert internkontroll eller manglende etterlevelse. Vi ser imidlertid at kommunen har et sterkt fokus på dette området og har klare planer for sitt arbeid.

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 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 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.

Etikk og leveregler for ansatte og folkevalgte ble vedtatt i kommunestyret i Andebu mars 2006. I tillegg er etiske retningslinjer for innkjøp/anskaffelser i Andebu kommune vedtatt av kommunestyret i februar 2011. Kontrollutvalget behandlet Andebu kommunes system for Internkontroll i november 2013. I forbindelse med denne behandlingen ble det blant annet vedtatt av kontrollutvalget (senere vedtatt av kommunestyret i februar 2014) at: 1) Det bør gjøres en overordnet risikovurdering hvor blant annet interne misligheter og korrupsjonsrisiko vurderes og 2) Regler for habilitet og registrering av bi-verv bør formaliseres. Dette er under arbeid i 2015.

Det er gjennomført to forvaltningsrevisjoner i 2014 og 2015, som knytter seg til blant annet inhabilitet og etterlevelse av etiske retningslinjer. Temaet er således dekket gjennom tidligere forvaltningsrevisjoner, og kommunen er godt kjent med risikoen. Det gjøres et kontinuerlig arbeid knyttet til internkontroll og kartlegging av mislighets- og korrupsjonsrisiko. Andebu kommune er en liten kommune, og dette medfører at det stadig vil oppstå vurderinger knyttet til habilitet og håndtering av etiske problemstillinger.

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.

Andebu kommune skal inn i ny kommune fra 1.1.2017, 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 dette å være 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 eforvaltningsforskriften pålagt å ha internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet.

Personopplysningsloven med forskrifter stiller krav om tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ved behandling av personopplysninger. Det kreves dokumentert internkontroll. Styringssystemet som den enkelte virksomhet må etablere for å oppnå tilfredsstillende informasjonssikkerhet, må blant annet fastsette overordnede sikkerhets mål, akseptabelt risikonivå og fordele ansvar og oppgaver i sikkerhetsarbeidet. Kommunen må skaffe en komplett oversikt over alle personopplysninger som behandles innenfor de ulike tjenesteområdene, vurdere risiko og opprette rutiner og et aktivt system for avvikshåndtering.

Risiko er tap av data, informasjon på avveie, tap av tillit og omdømme, samt bøtelegging. Kommunen har etablert rutiner for håndtering av personopplysninger. Området har ikke tidligere vært revidert, og det kan være behov for å se nærmere på kvalitet og etterlevelse.

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.

Andebu kommune har en rekke samarbeid med andre kommuner og kjøp av tjenester for å dekke lovpålagte oppgaver. Regelverk for offentlige anskaffelser er omfattende og det kreves både ressurser og kompetanse for å oppfylle kravene på en tilfredsstillende måte. Kommunen har den siste tiden hatt noen saker med stridigheter rundt inngåtte avtaler og håndtering av innkjøp.

Innkjøp vil være et sentralt tema i kommunesammenslåingsprosessen, da mange avtaler skal ut på anbud. Det er da nye Sandefjord kommune som skal forestå disse anskaffelsene. Andebu kommune vil i året som kommer ikke inngå nye, større avtaler og vi anser det derfor å være en problemstilling er mindre aktuell for kommunen i året som kommer.

Det er gjennomført en forvaltningsrevisjon på dette i 2011, med anbefalinger til forbedringer.

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.

Andebu kommune har 6 barnehager, og oppgir å ha full barnehagedekning til de med lovbestemt rett. 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.

Risiko knyttet til barnehage er beregning av tilskudd til private barnehager, opprettholde 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. Det kan være flere grunner til dette, og dette kan være en aktuell problemstilling å belyse i en eventuell forvaltningsrevisjon.

Andebu har tre barneskoler og en ungdomsskole. Kommunen samarbeider med Hof, Holmestrand og Re kommune om pedagogisk-psykologisk tjeneste. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten 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. Andebu kommune har de siste årene hatt en større andel elever med behov for spesialundervisning enn Vestfold kommunene forøvrig. Dette kan medføre risiko for at kommunen kan få kapasitetsutfordringer til å enten tilby spesialundervisning til de med behov eller opprettholde tilstrekkelig kapasitet i ordinær undervisning.

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 fått konkrete forpliktelser knyttet til SFO. Andebu 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.

Det har vært gjennomført både tilsyn fra Fylkesmannen og forvaltningsrevisjon innenfor barnevern i Andebu de siste to årene. Disse gjennomgangene har avdekket svakheter, men en klar positiv trend. Området er viktig og har mange risikoer knyttet til seg. Det er imidlertid godt kontrollert, og arbeidet med forbedring er i gang og det gjøres kontinuerlig forbedringer fremover.

2.6.2 Velferd

Sosiale tjenester

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.

Det var over noe tid en økende antall henvendelser om sosialhjelp i kommunen. Det ble da satt spesielt fokus på dette, da NAV-kontoret var i ferd med å få økte utgifter på området. Utgiftene til sosialhjelp ble håndtert innen budsjettammen i 2014, men det er forventet å være et press på disse tjenestene også fremover. NAV-kontoret i Andebu leverte resultater på nivå med de beste kontorene i Vestfold.

Det er bosatt en familie på 5 flyktninger i 2014, og forberedelser for ny bosetting i 2015 er iverksatt. Mottak av flyktninger er en utfordring som kommunen må håndtere fremover. Det er dedikert medarbeider til dette på NAV-kontoret.

Husbankens tjenester ble håndtert etter gjeldende regler. Det har også vært fokus på aktivitetskravet knyttet til sosialhjelpsmottakere, og hvordan dette bør håndteres lokalt.

Introduksjonsordningen

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).

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.

Andebu kommune har samarbeid med andre kommuner eller kjøper tjenester fra private for å dekke en rekke helse og omsorgstjenester. Dette er blant annet: Pedagogisk psykologiske tjenester (Hof, Holmestrand og Re), Legevakt (Tønsberg og Sandefjord kommune), Mottak ved seksuelt overgrep (Tønsberg kommune).

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.

Andebu kommune har godt etablert folkehelse tilbud. Erfaringene og kompetansen til Andebu etterspørre fra kommuner og fylkeskommuner. Sentralen er et felles utgangspunkt for frivillighetssentralen og frisklivssentralens aktiviteter, og målet har vært at dette skal være et «kraftsenter» i kommunen. Aktiviteten, besøksandel og etterspørselen viser at Andebu er nær ved å nå målet. Sentralen har vært viktig bidragsyter til at virksomhetsovergrepene samarbeidet er i god utvikling. Andebu har vært en av de beste kommunene i Vestfold har med å ta imot de utskrivningsklare pasienter. Det ble kun registrert 8 overligger døgn i 2014.

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.

Antall mottakere av hjemmetjenester i Andebu kommune har sunket de siste årene, men det er en markant økning i antall yngre mottakere. Andelen mottakere under 67 år er i 2014 nesten like høy som andelen mottakere over 67 år.

Sykehjemmet hadde 14.560 tilgjengelige liggedøgn i 2014, 99,4 % av kapasiteten var belagt gjennom året. Men utnyttelsesgraden av korttidsplasser var kun på 50,7 % på grunn av at resten av korttidsplassene var brukt til pasienter med langtidsvedtak.

Det har vært innflytning i «Nye Skjeggerød» i september 2014. Boligen er for funksjonshemmede, og inneholder 12 leiligheter i tillegg til 2 avlastningsleiligheter. Nye Skjeggerød erstatter Møylandtunet og Sagmyra. Beliggenheten til Nye Skjeggerød er i tilknytning til «gamle» Skjeggerød, slik at det oppnås en samlokaliseringseffekt i tillegg til at det er kapasitet er økt. Fylkesmannen har gjennomført tilsyn ved Skjeggerød bofelleskap, og hadde mange merknader i sin tilbakemelding. Det arbeides med å lukke disse avvikene. I tillegg viser foreløpig regnskapstall for 2015 en vesentlige overskridelse i forhold til budsjett.

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 tilbys helsestasjon i Andebu, og det er også mulig for ungdom å benytte helsestasjon i Tønsberg. Risikoen knyttet til dette er i hovedsak om det 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. Dette har vært en sak som media har fulgt nøye i blant annet Sandefjord og Tønsberg den siste tiden.

2.6.4 Tekniske tjenester - selvkostområdene

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

Selvkost

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

Avfallsforskriften er endret fra 01.01.15 og har som formål å hindre ulovlig krysssubsidiering mellom kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall og avfallstjenester som kommunen selger i markedet. Forskriften setter krav til at kommunen skal ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall.

Beregning av selvkost og håndtering av selvkostfond er et aktuelt tema i forbindelse med kommunesammenslåing. Det er behov for å vite at kommunens beregning er korrekt, slik at man har gode beregningsmetoder og datagrunnlag som bringes inn i ny kommune. 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.

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.

Andebu kommune har i en periode hatt en utfordrende ressursituasjon på behandling av byggesaker, og opplevd en økt klagemengde på saksbehandling. Det er utført en forvaltningsrevisjon på kommunens saksbehandling i 2015. Kommunen har basert på kapasitetsutfordringer kjøpt tjenester fra Sandefjord kommune og vil fortsette med dette frem mot kommunesammenslåing. Kommunen jobber aktivt med å gjøre forbedringer på området.

Avfallshåndtering

Gode systemer for innsamling av avfall og oppfølging av forsøplingsaker er viktig for å hindre forsøpling, helse- eller luktproblemer eller andre forurensningsulemper som følge av avfall. Kommunen skal blant annet sørge for at det er etablert et system for innsamling av husholdningsavfall. Videre skal kommunen sikre at det finnes et

tilstrekkelig tilbud for mottak av elektrisk og elektronisk avfall og farlig avfall fra husholdninger og mindre virksomheter, og at det gis nødvendig informasjon om dette til husstander og bedrifter.

Andebu kommune har hatt flere saker knyttet til villfyllinger og det har vært foretatt undersøkelser med basis i forurensningsloven, der det ble undersøkt om kommunen hadde brutt tilsynsplikten sin i forbindelse med forsøpling i såkalte villfyllinger.

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 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. Andebu kommune har utarbeidet og vedtatt kommuneplan.

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. 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.

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.

Teknisk, miljø og landbruk i Andebu kommune har levert et 2104 regnskap som er innenfor budsjetttrammene. Det har imidlertid vært en tendens til at det er besparelser på eiendomssektoren som dekker røde tall ellers i sektoren. Samtidig sliter kommunen med vedlikeholdsetterslep på kommunale bygg. Ytterste konsekvens kan bli forringelse i levetiden for kommunale bygg, og at det kreves større vedlikeholds og/ eller investeringsbeløp for å sette bygningene i levedyktig stand. Sektoren jobber derfor målrettet med å få til en løsning der besparelser i eiendomsforvaltningen ikke skal være med på å finansiere andre områder i sektoren

2.7.3 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.

2.8 Oppsummering

2.8.1 Oppsummering

Andebu 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 selvkost, arkivering og informasjonssikkerhet som sentrale områder for forvaltningsrevisjon. Dette innebærer ikke at det ikke ligger risiko i andre områder, men at de overnevnte områdene anses mest relevante for gjennomgang i 2016.

På bakgrunn av innhentet informasjon og vurdering av risiko har vi anbefalt prosjekt i plan for forvaltningsrevisjon, ref. kapittel 3.

3 Plan for forvaltningsrevisjon

Andebu kommune går fra 1.1.2017 inn i nye Sandefjord 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 Andebu kommune slik den eksisterer i dag. Basert på dette har revisjonen vurdert at det ikke er hensiktsmessig å lage plan for forvaltningsrevisjon utover perioden Andebu kommune eksisterer som egen kommune. Med utgangspunkt i dette og på bakgrunn av overordnet analyse i kapittel 3, foreslår vi følgende alternativer for forvaltningsrevisjoner i perioden 2016, i prioritert rekkefølge:

Tema/tittel	Vinkling
Selvkost	Vurdering av rutiner, internkontroll regeletterlevelse og metode for beregning. Herunder vurdering av: <ul style="list-style-type: none"> - Beregningsgrunnlag og beregningsmodell - Etterlevelse av sentrale lover og regler - Vurdering av fond (avsetning og bruk)
Arkivering	Vurdering overholdelse av lover, interne rutiner og kontroll av arkivering i kommunen. Herunder også håndtering av personsensitive opplysninger.
Informasjonssikkerhet	Vurdering rettet mot datasikkerhet, driftssikkerhet og særlig konfidensialitet av data i henhold til regelverk og interne rutiner.
Rapportering og budsjettering	Vurdering av rapporteringsrutiner i kommunens enheter i henhold til kommunens interne retningslinjer og informasjonsbehov for økonomisk styring

Det er ikke angitt en detaljert vinkling med problemstillinger til hver 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.