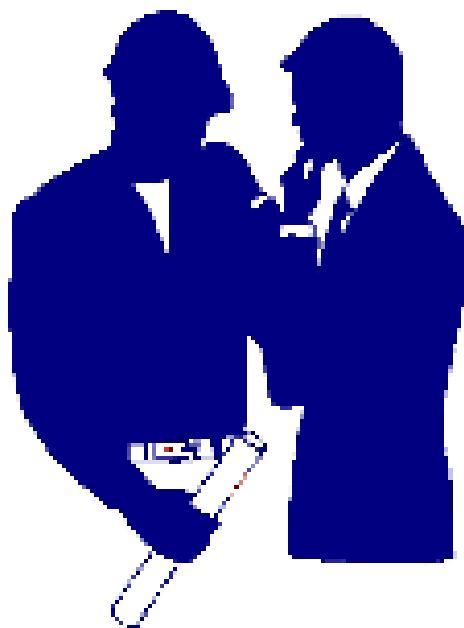


**OVERORDNET ANALYSE TIL**  
**PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON**

**2012 - 2015**

**HOLMESTRAND KOMMUNE**



**UTARBEIDET AV**

**Vestfold**  
Kommunerevisjon

## Innhold:

<b>1. Bakgrunn</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Forvaltningsrevisjon – definisjon og formål</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Framgangsmåte og metode</b> .....	<b>4</b>
3.1 Metode .....	4
3.2 Risiko- og vesentlighetsvurdering .....	5
3.3 Resultatene fra spørreundersøkelsene .....	5
3.4 Forrige plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll .....	6
<b>4. Overordnet analyse Holmestrand kommune - forvaltningsrevisjon</b> .....	<b>7</b>
4.1 Administrasjon .....	9
4.2 Skole, inkludert PPT og voksenopplæring .....	18
4.3 Barnehage .....	20
4.4 Helse, sosial og omsorg .....	23
4.5 Vann, avløp og renovasjon (VAR) og Øvrige tekniske tjenester .....	30
4.6 Kultur .....	34
<b>5. Holmestrand kommune – selskapskontroll</b> .....	<b>36</b>
5.1 Bakgrunn .....	36
5.2 Holmestrand kommunes eierandeler i selskaper (AS OG IKS) .....	37
5.3 Anbefaling .....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
6.1 Vedlegg 1 Revisjonens forslag til forvaltningsprosjekter og selskapskontroll (for 2012 - 2015) .....	39
6.2 Vedlegg 2 Revisjonens forslag til forvaltningsprosjekter og selskapskontroll (for 2008 - 2011) .....	45

## 1. Bakgrunn

Kontrollutvalget skal, i henhold til kontrollutvalgsforskriftens §§ 9 og 13, påse at kommunes virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. I følge forskriftens §§ 10 og 13 skal utvalget, minst én gang i løpet av valgperioden, og senest innen utgangen av året etter kommunestyrets konstituering – utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Planen, som skal vedtas av bystyret, skal være bygget på en overordnet analyse av kommunes virksomhet. Analysen har som siktemål å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll innen de ulike virksomhetene i kommunen, ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger.

## 2. Forvaltningsrevisjon – definisjon og formål

Formålet med forvaltningsrevisjon er blant annet å bidra til en bedre og mer effektiv kommunal forvaltning. Når det utføres forvaltningsrevisjon rettes fokus mot økonomi og måloppnåelse i vid forstand.

I følge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§ 7) innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Herunder om

- a) *forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,*
- b) *forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,*
- c) *regelverket etterleves,*
- d) *forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,*
- e) *beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,*
- f) *resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.*

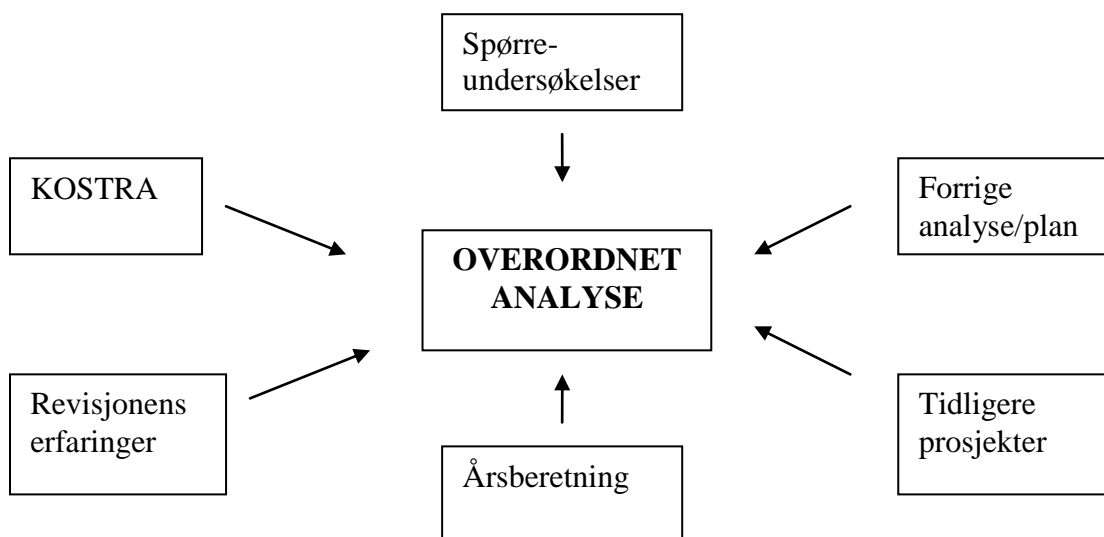
Forvaltningsrevisjon ble lovfestet ved endringer i kommuneloven i 1992. Bakgrunnen for at forvaltningsrevisjon ble innført som en del av revisjonen av kommunene og fylkeskommunene var økte krav om effektivitet og måloppnåelse. Forvaltningsrevisjon fungerer som et viktig verktøy for kommunens øverste politiske organ for å føre tilsyn og kontroll med kommunes totale forvaltning og resultatene som oppnås. Forvaltningsrevisjon innebærer at det gjennomføres en type undersøkelser som gir de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging av vedtak i bystyret, og resultatet av disse. Forvaltningsrevisjon kan samtidig bidra til at kommunal virksomhet får økt produktivitet, mer effektiv måloppnåelse og at den sikres drift i samsvar med gjeldende regelverk.

Identifisering og utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter ut fra en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse er viktig, slik at ressursene settes inn på de riktige områdene, og kommunen får prosjekter som har god nytteverdi. På den måten kan forvaltningsrevisjon gi effekter i form av organisasjonsmessig læring og utvikling i kommunen.

### 3. Framgangsmåte og metode

#### 3.1 Metode

Den overordnede analysen er basert på modellen presentert i figuren nedenfor. Modellen viser de ulike kildene som er brukt som grunnlag i den overordnede analysen for å vurdere og synliggjøre innenfor hvilke områder forvaltningsrevisjon bør iverksettes.



**Fig. A:** Modell for overordnet analyse – forvaltningsrevisjon

Revisor har gjennomført to ulike spørreundersøkelser. Den ene spørreundersøkelsen ble sendt til rådmannen samt alle virksomhetene i Holmestrand kommune. Undersøkelsen gjaldt *Kartlegging av interne kontrollrutiner i Holmestrand kommune*. Mer om spørreundersøkelsen under 3.3.1.

Den andre spørreundersøkelsen ble sendt til kontrollutvalgets medlemmer fra forrige valgperiode (2008-2011), nyvalgte kontrollutvalgsmedlemmer, ordfører, gruppeledere og rådmann. Undersøkelsen gikk blant annet ut på å innhente politikernes og rådmannens vurdering av risikoområder i kommunen, med henblikk på forslag til aktuelle forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Videre er *KOSTRA-tall* fra 2010 brukt i analysen. KOSTRA er et nasjonalt rapporteringssystem der alle landets kommuner og fylkeskommuner rapporterer regnskaps- og tjenestedata til Statistisk sentralbyrå (SSB). Vi presenterer tallene på konsernnivå, dvs. at alle tallene er sammenlignbare, uavhengig av hvordan kommunen er organisert i forhold til interkommunale selskapet og kommunale foretak. Det understrekes dog at det kan være avvik i grunnlag som feil innrapporterte tall fra kommunene etc.

*Revisors erfaringer* er brukt i analysen. Med bakgrunn i vårt arbeid kan revisjonen trekke fram informasjon som kan gi innspill i forhold til hvilke temaer og områder som kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon i kommunen.

*Forrige plan for forvaltningsrevisjon* (som gjaldt for perioden 2008 – 2011), samt den overordnede analysen som lå til grunn for denne, er også en faktor som spiller inn i forbindelse med utarbeidelse av denne analysen. Den forrige planen sa noe om hvilke prioriteringer, i forhold til forvaltningsrevisjon, som har blitt gjort tidligere i kommunen og den forrige overordnede analysen fortalte noe om hva som var bakgrunnen for utvelgelsen og prioriteringen av prosjekter i den forrige planen.

Holmestrand kommunes *Årsberetning 2010, Budsjett 2011 og Budsjett2012/Økonomiplan 2012-2015* er benyttet i analysen. Disse dokumentene forteller noe om hvilke utfordringer kommunen har hatt, og om eventuelle forventede framtidige utfordringer kommunen står ovenfor.

## **3.2 Risiko- og vesentlighetsvurdering**

Risikovurdering henger i dette tilfellet nøye sammen med målsettinger. Vurderinger av risiko innebærer å identifisere, og vurdere betydningen av, relevante trusler mot oppnåelse av bestemte målsettinger.

Holmestrand kommune har en rekke målsettinger. Eksempler på dette kan være kommunens overordnede verdier og/eller strategier, målsetting om etterlevelse av lover og forskrifter, og målsettinger for de enkelte resultatenehetene i kommunen.

For Holmestrand kommunes vedkommende vil en risiko- og vesentlighetsvurdering innebære og gjøre en vurdering av innenfor hvilke områder av kommunens virksomhet det er risiko for vesentlige avvik i forhold til de vedtak, forutsetninger og øvrige mål som er satt for kommunens virksomhet. Analysen forsøker å synliggjøre, ut fra vurderinger av sannsynlighet for avvik og alvorlighetsgraden ved eventuelle avvik, områder i kommune der forvaltningsrevisjon bør utføres.

## **3.3 Resultatene fra spørreundersøkelsene**

Revisor har gjennomført to ulike *spørreundersøkelser*, som nevnt foran.

### **3.3.1 Spørreundersøkelsen internt i kommunen (Kartlegging av interne kontrollrutiner i Holmestrand kommune)**

Vestfold Kommunerevisjon har, som et ledd i overordnet analyse for forvaltningsrevisjon, kartlagt den økonomiske internkontrollen i kommunen.

Intern kontroll er et system der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser.

Kartleggingen av interne kontrollrutiner er gjennomført ved utsendelse av et spørreskjema på mail. Respondentene i denne spørreundersøkelsen har vært rådmannen, samt alle virksomhetslederne. Administrasjonen og alle virksomhetslederne har besvart spørreskjemaet.

Spørreskjemaet er delt inn i spørsmål vedrørende budsjett, lønnsrutiner, innkjøpsrutiner, driftsmidler, tilskudd/ refusjoner, fond, inntekter, kasse/bank og andre forhold.

Under andre forhold er det stilt spørsmål rundt egne datasystemer, implementering av bokføringslov, om de kjenner til lover/forskrifter som enheten ikke etterlever, hendelser som kan medføre erstatningsansvar, misligheter, feil i regnskapet og om enheten har risikovurderingsprosess i forhold til regnskapsrapportering.

Svarene utgjør en del av grunnlaget for vår risikovurdering. Respondentene og revisors vurdering av risikoområder fra denne undersøkelsen er presentert punkt 4.1.1 i rapporten. Vi har videre presentert spesielle forhold for et område under aktuell virksomhet.

### 3.3.2 Spørreundersøkelsen til folkevalgte/rådmann

Respondentene i den andre spørreundersøkelsen har vært kontrollutvalgets medlemmer fra forrige periode, nyvalgte kontrollutvalgsmedlemmer, ordfører, gruppeledere og rådmannen. Denne undersøkelsen gikk blant annet ut på å få informasjon om politikerne og rådmann ønske om områder for forvaltningsrevisjon.

Det ble sendt ut 21 spørreundersøkelser og det er mottatt 11 svar. Dette gir en svarprosent på 52 %.

Spørreundersøkelsen ble inndelt i fire deler:

- **Del 1** omhandler viktigheten generelt av å iverksette forvaltningsrevisjon innen de enkelte virksomhetene i kommunen.
- **Del 2** omhandler hvilke *fokusområder* som bør vektlegges ved forvaltningsrevisjon innen de ulike fagområdene. Fokusområder er her avgrenset til *økonomi, organisering, kompetanse, bemanning, ledelse og administrasjon og lover og regelverk*.
- **Del 3** omhandler viktigheten generelt av å igangsette forvaltningsrevisjon ved de ulike områdene knyttet til ledelsen og administrasjonen.
- **Del 4** i undersøkelsen er en rubrikk for *åpne svar*. Her kunne respondentene eventuelt angi andre områder innen kommunens virksomhet der de mente det burde iverksettes forvaltningsrevisjon.

Svaralternativene på undersøkelsens del 1 og 3 er hele tallverdier på en skala fra 1 – 6, der verdien 1 representerer ”*svært lite viktig*” og verdien 6 representerer ”*svært viktig*”. I undersøkelsens del 2 krysset respondentene bare av på de ulike områdene, som de mente det burde fokuseres på – flere kryss er mulig. Undersøkelsens del 4 hadde et fritt/åpent svaralternativ.

Respondentens vurdering av risikoområder fra denne spørreundersøkelsen er presentert under de ulike virksomhetsområdene i kapittel 4.

## 3.4 Forrige plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

Den forrige planen for Holmestrand kommune, som gjaldt perioden 2008 – 2011, ble vedtatt av bystyret i møte den 5. november 2008 i bystyresak 057/08, i henhold til kontrollutvalgets innstilling. Forslagene til forvaltningsprosjekter, som fremgikk av planen for 2008 – 2011, ligger som vedlegg til dette dokumentet.

Følgende prosjekter har blitt gjennomført av Vestfold Kommunerevisjon i perioden 2005 – 2011:

**Forvaltningsrevisjonsprosjekter:**

- 2005 Økonomi- og budsjettstyring i Holmestrand kommune
- 2006 Gjennomgang av byggeprosjektet Rove gård
- 2007 Gjennomgang av hjemmebaserte tjenester i Holmestrand kommune
- 2008 Kartlegging av hvordan inngåelse, bruk og oppfølging av kontrakter, rammeavtaler og liknende fungerer i Holmestrand kommune
- 2009 Administrativ saksbehandling, oppfølging av vedtak og tilbakemelding til politisk organ
- 2010 Øremerkede tilskudd - Holmestrand kommune

**Prosjekter:**

- 2010 "To gode naboer" Holmestrandprosjektet – Holmestrand videregående skole

**Selskapskontroll:**

- 2009 - Eierskapskontroll Våleveien Produkter AS

**Overordnet analyse – Holmestrand kommune:**

- 2005 – for perioden 2005 - 2008
- 2008 – for perioden 2008 - 2011
- 2011/2012 – for perioden 2012 - 2015

## **4. Overordnet analyse Holmestrand kommune - forvaltningsrevisjon**

Denne delen av analysen inneholder vurderinger av *hvilke spesifikke områder* innenfor de ulike tjenesteområdene i Holmestrand kommune det bør igangsettes forvaltningsrevisjon.

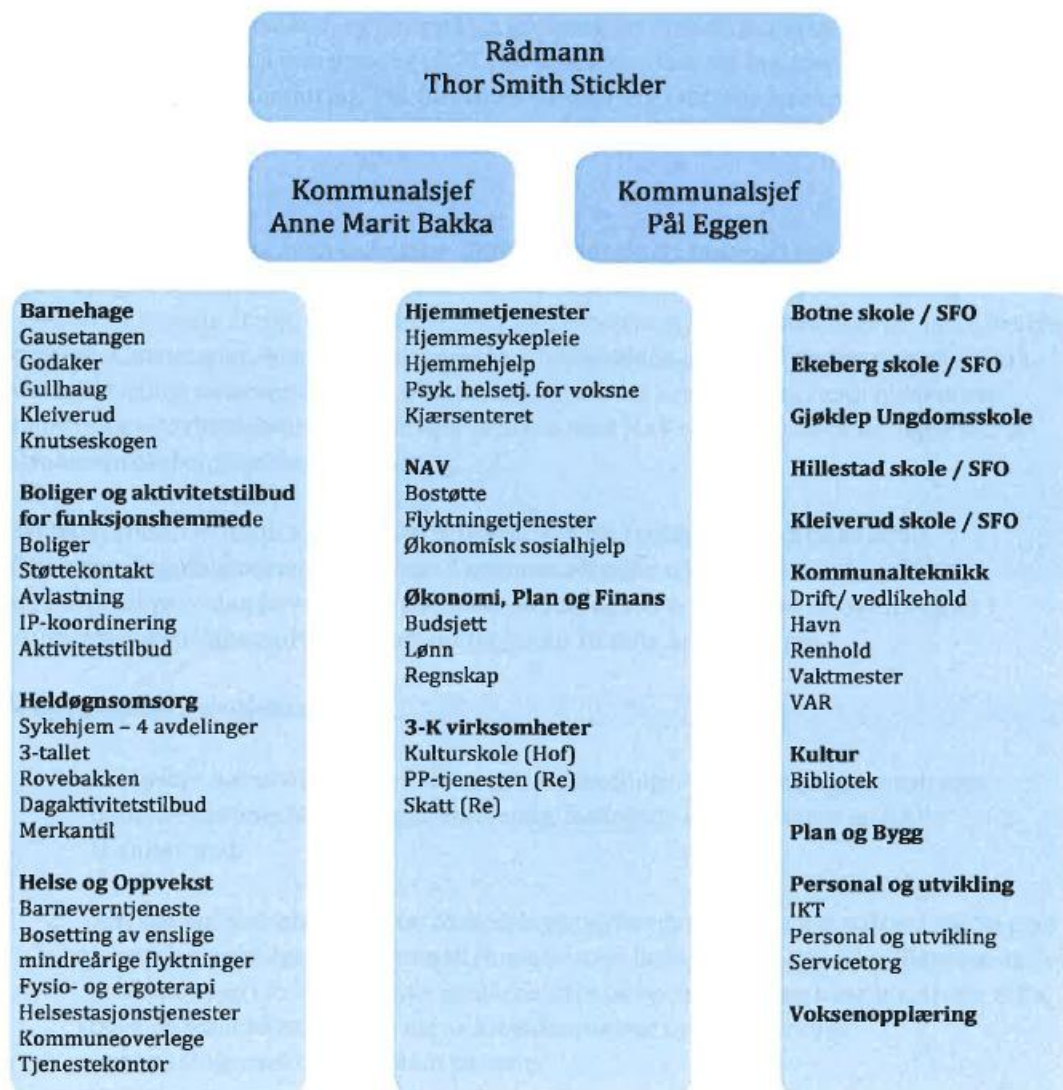
Vurderingene er basert på en sammenstilling av resultatene fra

- Spørreundersøkelse I til rådmann/virksomheter
- Spørreundersøkelse II til folkevalgte/rådmann
- Utvalgte KOSTRA-tall
- Tidligere analyse og plan for forvaltningsrevisjon (2008 – 2011)
- Revisors erfaringer
- Informasjon fra kommunens årsrapport for 2010, budsjett 2011 og økonomiplan 2012-2015

Deretter redegjøres det for hvilke temaer, det etter revisors vurdering, vil kunne være mest aktuelt å fokusere på i forbindelse med forvaltningsrevisjon innenfor de ulike virksomhetene.

### Administrativ struktur:

Holmestrand kommune har to formelle beslutningsnivå; rådmannsnivå (rådmannen og to kommunalsjefer) og virksomhetsledernivå.



Bystyret vedtar økonomiplan og budsjett på programområdenivå som tidligere. Tjenesteproduserende virksomheter er delt inn i syv programområder som følger:

- Administrasjon
- Skole, inkludert PPT og voksenopplæring
- Barnehager
- Helse, sosial og omsorg
- Vann, avløp og renovasjon (VAR) – selvkostområde
- Øvrige tekniske tjenester
- Kultur

Vi har valgt å presentere våre vurderinger etter ovennevnte inndeling av programområder. Under Administrasjon har vi presentert mulig risikoområder og forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter, som vi vurderer er sektorovergrepene.



## 4.1 Administrasjon

Ansvarsområdet omfatter virksomhetene:

- Rådmannen med kommunalsjefer
- Virksomhet økonomi, plan og finans
- Virksomhet personal og utvikling

### 4.1.1 Spørreundersøkelse I

Nedenfor beskriver revisor mulige *risikoområder* innefor ansvarsområdet administrasjon og overordnet for hele kommunen.

Hovedtrekkene i svarene fra respondentene i spørreundersøkelse I er presentert samlet nedenfor.

#### **Budsjett/økonomistyring**

Budsjettområdet består av årsbudsjett og rullerende økonomiplan for kommende fireårsperiode.

Nedenfor følger en oversikt over mulige *risikoområder/hva som kan gå galt* innenfor budsjettområdet/økonomistyring:

- Forutsetninger som ligger til grunn for budsjettet er mangelfulle
- Manglende ledelsesstyring
- Manglende økonomisk evne til å takle normale svingninger.
- Manglende budsjettoppfølging/rapportering
- Manglende realisme i budsjettet
- Uforutsette hendelser

Ifølge svarene fra spørreundersøkelse I vurderer respondentene at budsjettkontrollen ivaretas gjennom månedlig rutine, med rapportering fra virksomhetene.

Ifølge respondentene er det ikke gjennomført risikovurderingsprosess i forhold til regnskapsrapporteringen, og det foreligger da heller ingen dokumentasjon på området. Revisor vurderer at manglende gjennomføring av risikovurderingsprosess generelt kan være en risiko for Holmestrand kommune, og vurderer at et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til risikostyring og ledelse, kan være aktuelt.

På spørsmål om den nye bokføringsloven m/forskrift er implementert i virksomhetene, fordelte svarene seg med ca halvparten ja og halvparten nei. Revisor vurderer at implementeringen av bokføringsloven er en oppgave for administrasjonen. Revisor vurderer at det kan være aktuelt med et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til kvalitetssikring av implementering av bokføringsloven med forskrift.

Ifølge økonomiplan for 2012 – 2015 går det fram at Holmestrand kommune har et meget begrenset økonomisk handlingsrom, og det prioriteres derfor å opprettholde dagens drift, samt innarbeide statlige føringer og politiske vedtak.

Vedtatt økonomiplan for perioden 2011-2014 var basert på følgende hovedprinsipper:

- Kommunen må foreta strukturelle endringer for å sikre budsjettbalanse
- Kommunen må redusere avhengigheten av finansplasseringer

## Overordnet analyse - Holmestrand kommune

- Kommunen må eliminere bruken av premieavvik i saldering av budsjettet
- Kommunen må øke likviditetsreserven med ca. 50 mill. kroner

Revisor vurderer at Holmestrand kommune har utfordringer knyttet til stadig økte krav og stramme rammer. Revisor vurderer at et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til budsjett og økonomistyring kan være aktuelt.

### Lønnsrutiner

Lønn- og sosiale kostnader utgjør en vesentlig andel av kostnadene til Holmestrand kommune. For 2011 utgjorde området 351,6 mill. kroner eller 62 % av kommunens samlede driftsutgifter.

Nedenfor følger en oversikt over utvalgte *risikoområder/hva som kan gå galt* innenfor lønnsområdet:

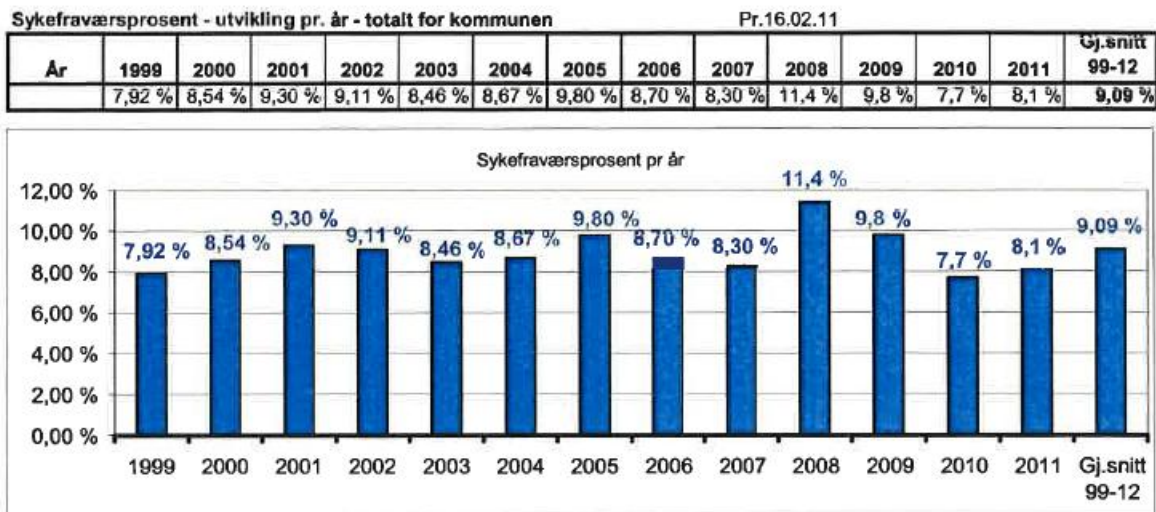
- Feilregistrering av lønnsdata
- Uriktig variabel lønn registreres
- Trekk og avgifter beregnes feil
- Feil utbetaling til ansatte
- Manglende avstemming av fast og variabel lønn
- Manglende attestasjon og anvisning
- Dataene fra lønnsystemet registreres feil i regnskapet
- Lønnsdata registreres på feil periode
- Feil behandling av sykepengerefusjon
- Det bokføres lønnskostnader som ikke er reelle
- Høyt sykefravær

Lønnsområdet er det største kostnadsområdet til Holmestrand kommune, og revisor vurderer at eventuelle feil på området kan ha vesentlige konsekvenser for kommunen. Ifølge respondentene til spørreundersøkelse I anser de at de fleste kontrollrutiner vedrørende lønn blir ivaretatt. Svarene indikerer imidlertid at kommunen har mangler ved dokumentasjon av kontrollene.

På bakgrunn av ovennevnte vurderer revisor at lønnsområdet kan være aktuelt for forvaltningsrevisjon. Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter innenfor lønnsområdet kan være en utvidet kontroll av rådmannens ansvar for den interne administrative kontroll. Kontrollene bør også vurderes opp mot misligheter.

## Overordnet analyse - Holmestrand kommune

Tabellen nedenfor viser utviklingen i sykefraværspersent pr. år siden 1999 og frem til 2011.



Holmestrand kommune anmodet våren 2009 NAV om ekstra bistand i forbindelse med oppfølging av sykefraværet i kommunen. Kommunen har hatt et høyt gjennomsnittlig sykefravær de siste årene. Det ble iverksatt et bredt sammensatt prosjekt som ble ferdigstilt i slutten av 2010. Sykefraværsoppfølgingen i Holmestrand kommune bygger nå på dette arbeidet. Tabellen viser at Holmestrand kommune i 2010 hadde det laveste sykefraværet på over 10 år med 7,7%. For 2011 endte det totale sykefraværet på 8,1%.

Sykefravær kan være et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon i perioden.

### Innkjøpsrutiner/driftsmidler

Årlig kjøpes det inn varer og tjenester for betydelig beløp i Holmestrand kommune. Driftsregnskapet for 2011 viser at kommunen kjøpte varer og tjenester for 142,4 mill. kroner, som utgjør 25 % av sum driftsutgifter. Anskaffelser innen investering, på 125,8 mill. kroner i 2011, inngår også under innkjøpsområdet.

Nedenfor følger en oversikt over utvalgte *risikoområder/hva som kan gå galt* innenfor innkjøpsområdet:

- Bestillingen er registrert med uriktig beløp
- Varemottak er registrert uten at varen er mottatt
- Fakturaen er bokført selv om varen ikke er levert
- Det er bokført flere fakturaer (dubletter) knyttet til samme varekjøp
- Det benyttes galt kvantum på faktura i forhold til mottatt varer
- Faktura er uriktig bokført med hensyn til beløp, periode og konto
- Risiko knyttet til attestasjon/anvisning
- Manglende rutine for registrering og ajourhold av inventar/utstyrliste
- Manglende prosjektstyring ved større investeringsprosjekter
- Brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- Misligheter ved offentlige anskaffelser, ved;
  - Store pengestrømmer
  - Betydelige anskaffelser
  - Omfattende konsulentbruk
  - Ledelsens holdninger, policy, integritet og kompetanse

Ifølge svarene fra respondentene i spørreundersøkelse I, anser disse at de fleste kontrollrutiner vedrørende innkjøp til Holmestrand kommune blir ivarettatt.

Administrasjonen og enkelt virksomhetsledere svarer at det er utarbeidet rutine for registrering og ajourhold av inventar/utstyrliste. De fleste virksomhetene fører ikke lister over tyveriutsatt og lett omsettelige gjenstander, det samme svaret har respondentene gitt vedrørende merking av gjenstandene. Alle respondentene svarer positivt på at de har en betryggende oppbevaring av inventar og utstyr.

Med bakgrunn i ovennevnte anser revisor at det kan være aktuelt med et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til registrering og ajourhold av inventar/utstyr for hele kommunen.

I Økonomiplanen for 2012 – 2015 budsjetterer Holmestrand kommune med 564,9 mill. kroner i investeringer for perioden 2011 – 2015, og bruk av lånemidler i samme periode med 436,4 mill. kroner. De største investeringene i denne perioden er innenfor Skole, VAR-området og Teknisk forøvrig (utvidelse småbåthavn).

Revisor vurderer at de store investeringene, som Holmestrand kommune står foran i årene fremover, er forbundet med vesentlig risiko og vurderer at forvaltningsprosjekter knyttet til regelleterlevelse av offentlig anskaffelser og prosjektstyring kan være aktuelle innenfor innkjøpsområdet.

### **Tilskudd/refusjoner**

Området omfatter syke- og fødselspenger, merverdiavgiftskompensasjon og andre overføringer, med til sammen 103,8 mill. kroner i 2011, som er 17 % av sum driftsinntekter.

Nedenfor følger en oversikt over utvalgte *risikoområder/hva som kan gå galt* innenfor området tilskudd og refusjoner:

- Refusjonskrav følges ikke opp
- Krav om syke- og fødselspenger sendes ikke NAV eller sendes ikke i tide
- Skifte av personell og manglende overføring av rutine
- Kommunene fanger ikke tilbud om relevante statlige eller andre tilskudd
- Kommunen sender ikke refusjonskrav

Av svarene i spørreundersøkelse I vurderer de fleste respondentene at virksomhetene har rutine for utarbeidelse/utsendelse av refusjonskrav, og at refusjonskrav i de fleste tilfellene blir fakturert over kommunenes fakturasystem.

I 2010 gjennomførte vi forvaltningsrevisjonsprosjektet Øremerkede tilskudd - Holmestrand Re kommune, hvor vi blant annet kontrollerte rutiner og praksis for tilskudd og refusjoner. Revisor vurderer derfor at det kan være aktuelt med en oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjektet i innværende periode.

### **Inntekter**

Området består av egenandeler, oppholdsbetaling, leieinntekter, gebyrer, husleie og kommunale avgifter, og utgjør 80,7 mill. kroner for 2011, som er 14 % av sum driftsinntekter.

Nedenfor følger en oversikt over *risikoområder/hva som kan gå galt* innenfor dette området:

- Tjenesten er registret med uriktig pris
- Tjenesten er registrert med galt kvantum
- Uriktig antall tjenester er levert
- Tjenesten er levert med ikke fakturert

- Det er bokført salgstransaksjoner uten at det er utstedt faktura
- Fakturaer er uriktig bokført med hensyn til beløp og periode
- Alle fakturaer er ikke bokført
- Merverdiavgift er uriktig beregnet og rapportert

Ifølge respondentene i spørreundersøkelse I gjennomfører de fleste virksomhetene kontroller i forbindelse med utfakturering, men kun 50 % av respondentene svarer at kontrollene blir dokumentert.

Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter kan være; rådmannens ansvar for internkontroll av inntekter.

## **IKT**

Nedenfor følger en oversikt over utvalgte *risikoområdet/hva som kan gå galt* innenfor området IKT:

- Datasystemer er ustabile og ikke oppdatert
- Datasystemene har unødig høy brukerterskel
- Investeringer i IKT gir ikke forventet redusert papirflyt og/eller økt produktivitet
- Manglende loggføring
- Tilgangskontroller

I forhold til ovennevnte kan det være aktuelt med forvaltningsprosjekt på området loggføring og dokumentasjon av arbeidsoppgaver innen IKT samt tilgangskontroller.

### **4.1.2 Spørreundersøkelse II**

I svarene fra spørreundersøkelsen del I, hvor det ble spurt om hvor viktig det er å iverksette forvaltningsrevisjon innenfor programområde Administrasjon, har respondentene høyest prioritet på budsjett og regnskap.

I del 2 av undersøkelsen ble det spurt om hvor fokus bør rettes ved eventuell forvaltningsrevisjon innenfor de ulike programområdene/virksomhetene. Områdene *økonomi, kompetanse og ledelse/administrasjon*, fikk høyest prioritet.

Revisor vurderer at forslag til forvaltningsprosjekter bør være i tråd med respondentenes tilbakemelding og at prosjekter knyttet til økonomi, kompetanse, ledelse innenfor Administrasjon bør være aktuelle.

I del 3 av undersøkelsen, ble respondentene spurt om hvor viktig det er å iverksette forvaltningsrevisjon innenfor ulike områder. Av svarene går det fram at oppfølging av investeringsprosjekter, kommunale inntekter, budsjettoppfølging og misligheter av ulik art er de viktigste områdene.

I den 4. delen av spørreundersøkelsen, som var *åpen tilbakemelding*, fikk vi følgende forslag til prosjektområder:

- *Sikre oppfølging av investeringsprosjekter og i den forbindelse sikre at infrastrukturen er ivaretatt*
- *Løpende kontroll av byggeprosjekter*
- *Oppfølging av Botne skole hvor man ser helheten Nybygg, rehabilitering av gammelt bygg og infrastruktur – overholde budsjett*

## Overordnet analyse - Holmestrand kommune

- *Oppført eiendomsskatt med viktighet 5. IT-sikkerhet fordi mer og mer administrativt arbeid og kommunikasjon skjer digitalt*
- *Kommunen har store investeringsprosjekter på gang og etter min mening viktig med forvaltningsrevisjon. IKT er et viktig område nå som kommunen satser på bruk av nettet og hva med kommunens hjemmeside. Psykisk helsevern om det er for barn, unge eller voksne kan godt komme på en prioritert liste*

### 4.1.3 KOSTRA

Revisor vi presentere enkelte tall hentet fra KOSTRA-basen knyttet til administrasjonen:

<b>Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutg</b>	<b>Holmestrand kommune</b>	<b>Komm. Gr 8</b>	<b>Vestfold</b>	<b>Landet</b>
Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter	80,6	72,5	70,7	68,7
Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter	203,2	182,2	184,2	191,9
Arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter	53,9	20,6	39,1	22,8
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter	2,1	5,3	5,8	5,4
Netto driftsutgifter i kroner per innbygger	32 980	36 117	35 080	38 882
Netto driftsresultat i kroner per innbygger	3 674	1 476	1 517	1 606
Frie inntekter i kroner per innbygger, konsern	32 913	33 094	33 686	35 856
Netto driftsutg, adm, styring, fellesutg, i % av totale netto driftsutg	9,3	8,3	8,2	8

Holmestrand har høyere netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter enn sammenlignede grupper, det samme med langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter. Arbeidskapitalen er vesentlig høyere sammenlignet med gruppene, mens disposisjonsfondet er lavere. Holmestrand kommune har noe lavere netto driftsutgifter og frie inntekter pr. innbygger enn de sammenlignede gruppene. Netto driftsutgifter til adm. styring i % av totale netto driftsutgifter, ligger noe over de sammenlignede gruppene.

### 4.1.4 Forrige analyse/plan

Forslag til forvaltningsprosjekter fra forrige plan innenfor området Administrasjon, var ressursbruk i Holmestrand kommune, kompetansestyring, kartlegging av reglement, målstyring, risikovurdering, sykefravær, varslingsrutiner, finansreglementet og kostnads/inntektsutvikling. Av tidligere forslag til prosjekter, er følgende prosjekter ikke gjennomført:

- Kompetansestyring – kompetansesammensetning og rekruttering
- Kartlegging av eksisterende reglement og rutiner i kommunen
- Målstyring
- Holmestrand kommune system for risikovurdering
- Sykefravær i Holmestrand kommune
- Rutiner for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten
- Vurdering av finansreglementet/plassering av midler og låneopptak
- Kostnads- og inntektsutvikling i Holmestrand kommune

Revisor vurderes at disse forvaltningsrevisjonsprosjektene fortsatt kan være aktuelle for Holmestrand kommune.

#### **4.1.5 Årsrapport 2010/budsjett 2011 og 2012**

Under rådmannens kommentarer i årsrapporten for 2010 var driftsregnskapet gjort opp med et regnskapsmessig mindreforbruk på 17 mill. kroner. Beløpet fremkommer etter at Holmestrand kommune har dekket inn resten av merforbruket for 2008, avsatt lovpålagt 20 % av merverdiavgift på investering og avsatt til disposisjonsfond. Brutto driftsresultat i Holmestrand kommune for 2010 ble kr 33,2 mill. kroner. Brutto driftsresultat bør minst være tilstrekkelig til å betjene kommunens utgifter til renter og avdrag, som for 2010 var 34,8 mill. kroner.

I økonomiplan 2012 – 2015/budsjett 2012 går det fram at de siste fem-seks årene har Holmestrand kommunes gjennomsnittlige årlige utgiftsøkning vært 0,7 prosentpoeng høyere enn inntektsveksten fra staten. Dette skyldes flere forhold; overføringer fra staten er lavere enn den reelle behovs-økningen i befolkningen, lønnsveksten er forventet å være høy, investeringene de nærmeste årene vil være høy, og renten på kommunenes lån forventes etter hver å stige.

Dette gapet mellom inntekter og utgifter består neste år, og forventes også å øke i årene fremover. Gapet mellom inntekter og utgifter må dekkes av kommunene selv gjennom ett eller flere av følgende tiltak:

- Effektivisering
- Økte inntekter (brukerbetaling, gebyrer osv.)
- Reduksjon av tilbud/dekningsgrader

Forslag til innsparing og effektivisering vil samlet gi en innsparing på 12,3 mill. kroner i 2012. Dette er likevel ikke nok til å eliminere bruken av premieavviket og avkastningen fra finansplasseringer. For å saldere budsjettet i 2012 er det brukt i overkant av 4,6 mill. kroner av premieavviket og inntekt fra finansplasseringer er fortsatt budsjettet brukt i driften med 5,5 mill. kroner.

Et av innsparingstiltakene, som er knyttet til virksomhetenes administrasjonskostnader, er knyttet til fakturabehandling ved innføring av skanning. Innsparingspotensialet er anslått til 1 mill. kroner (ca. to årsverk) for Holmestrand kommune.

Holmestrand kommune har relativt høy gjeld. Som en konsekvens av investeringsprogrammet vil gjelden øke ytterligere. Dette innebærer at en stadig større andel av driftsbudsjettet vil gå til rente- og avdragsutgifter.

På grunn av den relativt høye gjelden går en stor del av kommunens frie inntekter til rente- og avdragsutgifter. Med blant annet bygging av ny barnehage og utvidelse av småbåthavna vil denne belastningen i driftsregnskapet øke. De budsjetterte utgiftene til renter og avdrag i økonomiplanperioden er 45,9 mill. kroner for 2012 og stiger til kr 62,1 mill. kroner i 2015.

Revisor anser at ovennevnte informasjon underbygger tidligere vurderinger om at det kan være aktuelt med forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet budsjett- og økonomistyring.

#### **4.1.6 Revisors erfaringer**

Utdrag fra revisors kommentarer til årsregnskapet 2010:

##### ***Budsjett disiplin/økonomistyring***

Kommunelovens § 47 har klare bestemmelser om årsbudsjettets bindende virkning og budsjettendringer.

Bystyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer med unntak for utbetalinger kommunen er rettslig forpliktet til å foreta. Bystyret i Holmestrand kommune har vedtatt sitt driftsbudsjett for år 2010 netto på 8 områder og investeringsregnskapet pr. tjeneste/prosjekt.

Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal rådmannen gi melding til bystyret.

I rådmannens årsberetning ble det gitt en redegjørelse for vesentlige avvik mellom regnskap og budsjett på de ulike områder i driftsregnskapet. Revisjonen konkluderte med at budsjett disiplinen var vesentlig forbedret i forhold til 2009.

Men revisjonen måtte påpeke et særskilt forhold der revisor anså at administrasjonens disposisjon ikke var i tråd med budsjettvedtak. Disposisjonen gjaldt innkjøp av håndverkerbil.

### Netto driftsresultat og resultatgrad

Netto driftsresultat er et nøkkeltall som "tar pulsen" på kommunens økonomi. Et annet begrep i denne sammenheng er netto resultatgrad. Netto resultatgrad fremkommer som (korrigert netto driftsresultat \* 100/korrigert sum driftsinntekter).

For å få et mest mulig relevant utgangspunkt for beregning av netto resultatgrad har vi korrigert netto driftsresultat og sum driftsinntekter for 2008, 2009 og 2010 ved også å innarbeide bruk og avsetning til bundne fond. Samt analysere mva kompensasjonens og premieavvikets påvirkning av beregnet resultatgrad, i og med at disse ikke inngår som avsetning eller bruk av bundne fond i driftsregnskapet.

	2010		2010
- Netto driftsresultat	35,6 mill kr	- Sum driftsinntekter	567,4 mill kr
- Bruk av bundne fond +	5,3 mill kr	- Avset. bundne fond -	<u>8,3 mill kr</u>
- Avsetninger til bundne fond -	<u>8,3 mill kr</u>		
- Korrigert netto driftsresultat	<u>32,6 mill kr</u>	- Korr. sum dr.innt.	<u>559,1 mill kr</u>

I beløpet korrigert netto driftsresultat inngår:

Mva av investeringer 6,2 mill kr.

Premieavvik 12,9 mill kr.

Uten mva og premieavvik ville korrigert netto driftsresultat vist 13,5 mill kr.

Netto resultatgrad viser hvor mye av driftsinntektene som er igjen til bl.a. finansiering av investeringer og avsetninger. Dette nøkkeltall bør som en tommelfingerregel være ca. 3 % av sum driftsinntekter eller 14 mill kr for 2008, 16 mill kr for 2009 og 17 mill kr for 2010.

Korrigert netto resultatgrad for Holmestrand kommune viser for 2010 5,8 % eller 32,6 mill kr når mva av investeringer og premieavvik inngår i netto driftsresultat. Trekk disse ut viser korrigert netto driftsresultat 13,5 mill kr eller en resultatgrad på 2,4 %.

Ut i fra gitte nøkkeltall anser revisjonen at aktivitetsnivå for 2010 er tilfredsstillende. Det positive er også at resultatet viser en klar forbedring fra 2008 og 2009 til 2010.



Analysen viser at Holmestrand kommunes driftsregnskap gir rom for nødvendig avsetning til senere bruk. For øvrig slutter revisor seg til de betraktninger rådmannen gir på side 2 i sin årsmelding om Holmestrand kommunes økonomi.

### **Likviditetsreserve**

Det påligger kommunen et særskilt ansvar å sikre at det til enhver tid er så god likviditet at de løpende forpliktelser kan dekkes ved forfall.

Fra og med utgangen av desember 2009 opphørte likviditetsreserven som egen konto under egenkapitalen. Likviditetsreserven har vært en stabil del av egenkapitalen som over tid har vært bærebjelken nedfelt i kommuneloven for å sikre at kommunen har hatt midler til å dekke svingningene mellom løpende utgifter og inntekter. Likviditetsreserven opphørte fra 2009 og ble overført fritt investeringsfond med 12 mill kr.

Et annet forhold som har påvirket likviditetsreserven de siste årene er bokføring av premieavvik knyttet til pensjonskostnadene. Holmestrand kommune har blitt ”tappet” for likvide midler gjennom statens pålegg i forskrift om årlig bokføring av premieavvik. Sagt med andre ord betaler vi mer ut av kommunens omløpsmidler enn det som blir utgiftsført i driftsregnskapet. Dette får en negativ effekt på kommunens kontantbeholdning. Per 31.12.2010 er premieavvik bokført med 66,6 mill kr. Revisjonen anser at fremtidig inntektsføring av premieavvik i samme størrelse, som vi har hatt de seneste år, kan få uante følger for Holmestrand kommunes likviditet.

Holmestrand kommune bør etter revisjonens vurdering treffe tiltak, slik at kommunen ikke kommer i en situasjon, ved ikke å ha egne midler til å betale løpende utgifter, herunder lønn og sosiale utgifter til forfall.

Hvor stor en slik arbeidskapital bør være kan diskuteres, men et tall knyttet til 2 måneders lønnskjøring kan være en rettesnor justert for aktiviteten i kommunen. Revisjonen vil derfor antyde at en arbeidskapital (likviditet) bør være på knappe 40 mill kr eller mer.

### **4.1.7 Revisors anbefalinger av forvaltningsrevisjonsprosjekter tjenesteområde rådmannen/administrasjon**

Revisor vurderer at det er områder i kommunen, hvor ansvaret er tillagt rådmannen/administrasjon, som er forbundet med vesentlig risiko og som det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon.

På bakgrunn av ovennevnte risikovurderinger, foreslår vi følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter knyttet til rådmann/administrasjon:

- Risikostyring og ledelse
- Implementering av bokføringsloven
- Budsjett- og økonomistyring
- Gjennomgang av lønnsområdet i Holmestrand kommune – (bl.a. å vurdere kontrollene opp mot misligheter)
- Registrering og ajourhold av inventar og utstyr
- Regeletterlevelse av offentlige anskaffelser
- Oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjektet Øremerkede tilskudd – Holmestrand kommune
- Rådmannens ansvar for internkontroll av inntekter
- Loggføring og dokumentasjon av arbeidsoppgaver innen IT, samt tilgangskontroller

- Prosjektstyring, oppfølging og rapportering av byggeprosjekter
- Eiendomsskatt
- IT-sikkerhet i forhold til at mer og mer administrativt arbeid og kommunikasjon skjer digitalt
- IKT er et viktig område når kommunen satser på bruk av nettet og hva med kommunens hjemmeside
- Kompetansestyring – kompetansesammensetning og rekruttering
- Kartlegging av eksisterende reglement og rutiner i kommunen
- Målstyring
- Sykefravær i Holmestrand kommune
- Rutiner for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten
- Vurdering av finansreglementet/plassering av midler og låneopptak
- Kostnads- og inntektsutvikling i Holmestrand kommune

## 4.2 Skole, inkludert PPT og voksenopplæring

Ansvarsområdet omfatter undervisning og drift av skole og skoleanlegg for:

- Elever i barneskolen
- Elever i ungdomstrinnet
- SFO-ordningen ved skolene (1. – 4. trinn)
- Voksenopplæring

Skolene i Holmestrand kommune:

Botne skole / SFO  
Ekeberg skole / SFO  
Gjøklep Ungdomsskole  
Hillestad skole / SFO  
Kleiverud skole / SFO

Nedenfor beskriver revisor utvalgte *risikoområder/hva som kan gå galt* innenfor sektor undervisning:

- Skolene tilfredsstill ikke lovpålagte krav, som Opplæringslovas krav til:
  - Grunnskoleopplæring
  - Spesialundervisning
  - Skyss
  - Organisering av undervisninga
  - Leiing, funksjoner, utstyr og læremiddel i skolen
  - Elevene sitt skolemiljø
  - Personalet i skolen
  - Organ for brukermedvirkning
- Skolene oppfyller ikke mål fastsatt av bystyret
- Manglende gjennomføring av Kunnskapsløftet i Holmestrand kommune

### 4.2.1 Spørreundersøkelse II

I spørreundersøkelsens del 1, ble det spurt om hvor viktig det var å iverksette forvaltningsrevisjon innenfor programområdet. Respondentene har svart at området Hillestad

## Overordnet analyse - Holmestrand kommune

skole/SFO har høyest prioritet i ønske om forvaltningsrevisjonsprosjekt. Fra høsten 2012 skal Hillestad og Botne skole slås sammen, og dette vil, i følge økonomiplanen, medføre en rekke utfordringer. Denne prosessen er iverksatt, og personalet har allerede hatt flere fellesarenaer for faglig og sosial fellesskapsetablering.

Fra spørreundersøkelses del 4, *åpen tilbakemelding*, fikk vi følgende forslag til prosjekt knyttet til oppgradering av Botne skole:

- Oppfølging av Botne skole hvor man ser helheten Nybygg, rehabilitering av gammelt bygg og infrastruktur – overholde budsjett

Revisor vurderer, i tråd med respondentene, at ovennevnte forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt kan være aktuelt i perioden.

### 4.2.2 KOSTRA/SSB

Revisor vil presentere enkelte tall hentet fra KOSTRA-basen knyttet til området skole:

Grunnskoleopplæring	Holmestrand kommune	Komm. Gr 8	Vestfold	Landet
Netto driftsutgifter grunnskolesektor i % av samlede netto driftsutgifter	28,8	33	29,4	28,7
Netto driftsutgifter grunnskolesektor, per innbygger	9 513	11 916	10 301	11 145
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	77 632	86 780	81 482	88 815
Brutto investeringsutgifter til grunnskolesektor per innbygger	4 342	2 151	1 888	2 097
Andel elever i kommunal og privat SFO med 100% plass	58,8	47,6	64,8	56,1
Folkemengde, Andel 6-15 år	12,3	13,7	12,6	12,5
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng	39,6		39,51	39,7

Holmestrand kommune har noe lavere netto driftsutgifter til grunnskole i % i forhold til samlede netto driftsutgifter, enn snittet for kommunegruppe 8 og kommunene i Vestfold og tilnærmet likt som snittet for kommunene i landet. Når det gjelder netto driftsutgifter til grunnskole pr. innbygger bruker Holmestrand kommune vesentlig mindre penger enn sammenlignbare grupper av kommuner. Andel folkemengde mellom 6-15 år er tilnærmet likt snittet av sammenlignbare grupper.

Fra Statisk sentralbyrå under *Karakter, avsluttet grunnskole*, for 2011, fremgår det at Holmestrand kommune har et snitt på 39,6 i Grunnskolepoeng<sup>1</sup>. Snittet i Vestfold er 39,51 og landet 39,7.

Med bakgrunn i at Holmestrand kommunes ressursbruk i grunnskolen ligger noe under snittet av sammenlignbare kommuner og resultatene i grunnskolepoeng ligger helt på snittet av kommunene i Vestfold og landet, ligger Holmestrand kommune godt innenfor målet, nevnt nedenfor, om å være blant de 30 pst beste i landet i faglige prestasjoner.

### 4.2.3 Forrige analyse/plan

Det var ikke forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter fra forrige plan som omhandlet skole.

<sup>1</sup> Grunnskolepoeng beregnes for avgangselever i grunnskolen. Hver tallkarakter får tilsvarende poengverdi. Poengsummen får du ved å summere alle tallkarakterene og deretter dele på antall karakterer. Dette gjennomsnittet multipliseres med 10.

#### **4.2.4 Budsjett 2012/Økonomiplan 2012-2015**

Ifølge økonomiplan 2012-2015/budsjett 2012 er det utarbeidet en ny ressursmodell for skolene i 2011, som blir benyttet fra og med 2012. Med den nye modellen blir det en mer riktig fordeling av midlene mellom de ulike skolene. Modellen tar, i tillegg til ordinære lærertimer, hensyn til assistenter, enkeltvedtak om spesialundervisning og tospråklig opplæring, tidlig innsats, fysisk aktivitet, leksehjelp, Ny Giv, seniortiltak, leirskole, materiell administrasjonsressurs og andre lovpålagte oppgaver. Et utvalg av programrådets felles målsettinger:

- En god skolestruktur som ivaretar et likeverdig opplæringstilbud for barn og unge i Holmestrand
- Sikre kvalitet i skolen gjennom ”system for kvalitetsvurdering av virksomheter etter opplæringslovens § 13-10”
- Tilstandsrapport for Grunnskolen utarbeides årlig, behandles politisk og danner grunnlag for valg av satsningsområdet
- I Holmestrand skal de faglige prestasjonene være blant de 30 pst. beste i landet på sentrale og lokale faglige prøver
- Det arbeides systematisk for at barn og unge skal besitte god sosial kompetanse og gis forutsetninger til å ta riktige valg for egne liv
- En elevtilpasset skole, der hver elev får undervisning og veiledning ut fra egne forutsetninger

#### **4.2.5 Revisors erfaringer**

Det er gjennomført to enhetskontroller innen området skole i 2010. Erfaringene er at rutinene er gode. Det ble gitt anbefalinger vedrørende; periodisering av fakturaer, attestering/anvisning av faktura, dokumenter kontroll av spesifisert konteringsliste, og varemottak/pakkseddel, oppdatering av inventarliste og oppbevaring av kasse. Revisor vurderer at det kan være mulig med et forvaltningsprosjekt innenfor innkjøpsområdet.

I tillegg er det gjennomført rutinemessig regnskapsrelatert enhetskontroll ved Gjøklep ungdomsskole for regnskapsåret 2011. Det ble gitt anbefalinger knyttet til at reiseregninger skal summeres, pakksedler bør tas vare på som en del av dokumentasjonen og at det kan føres mva-kode for kompensasjon av mva for overnatting på kurs.

#### **4.2.6 Revisors anbefalinger av forvaltningsrevisjonsprosjekter - virksomhetsområde skole**

Med bakgrunn i ovennevnte risikovurderinger innenfor virksomhetsområdet skole, foreslår vi følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter:

- Innkjøpsområdet ved virksomhet skole i Holmestrand kommune
- Oppfølging av Botne skole hvor man ser helheten, nybygg, rehabilitering av gammelt bygg og infrastruktur – overholde budsjett

### **4.3 Barnehage**

Ansvarsområdet omfatter:

- Drift av fem kommunale barnehager
- Saksbehandling pedagogisk hjelpetiltak

## Overordnet analyse - Holmestrand kommune

- Utøvende myndighet i henhold til Barnehageloven
- Tilsyn med fem kommunale og ni private barnehager
- Godkjenning av nye barnehager
- Forvaltning av kommunalt driftstilskudd til private barnehager
- Tiltak for flerkulturelle og funksjonshemmede førskolebarn

Kommunale barnehager i Holmestrand kommune:

Gausetangen  
Godaker  
Gullhaug  
Kleiverud  
Knutseskogen

Nedenfor beskriver revisor utvalgte *risikoområder/hva som kan gå galt* innenfor sektor for barnehager:

- At barnehagene ikke tilfredsstillers lovpålagte krav, nedfelt i barnehageloven
- At barnhagene ikke følger den nye forskriften om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager

### 4.3.1 Spørreundersøkelse II

I svarene fra respondentene på dette området, fikk ingen barnehager høy prioritet for å iverksette forvaltningsrevisjon.

### 4.3.2 KOSTRA/SSB

Revisor vi presentere enkelte tall hentet fra KOSTRA-basen knyttet til barnehager:

Barnehager	Holmestrand kommune	Komm. Gr 8	Vestfold	Landet
Netto driftsutgifter barnehagesektoren i % av komm. totale netto driftsutg	2,3	2	2,5	3
Netto driftsutgifter til barnehager per innbygger, konsern	749	719	879	1 162
Brutto investeringsutgifter til barnehagesektoren per innbygger	78	452	324	493
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager	13 775	11 157	15 164	18 628
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	91,5	90,9	89,4	89,3
Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage	39,1	41,6	53	52,9
Andel ansatte med førskolelærerutdanning	33,5	31,8	36,2	32
Folkemengde, Andel 1-5 år	5,4	6,4	5,8	6,2

KOSTRA-tallene viser at Holmestrand kommune har noe høyere netto driftsutgifter til barnehagesektoren i % av kommunens totale netto driftsutgifter enn gjennomsnittet for kommunegruppe 8, men noe lavere andel enn snittet for kommunene i Vestfold og Landet.

Vi ser også at andelen barn mellom 1-5 år i Holmestrand er lavere enn de sammenlignede gruppene. Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage er noe lavere enn snittet for kommunegruppe 8, og vesentlig lavere enn snittet for Vestfold og Landet. Andel barn 1-5 år med barnehageplass i Holmestrand ligger imidlertid noe over alle de sammenlignede gruppene.

### 4.3.3 Forrige analyse/plan

Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt fra forrige plan innenfor barnehageområdet var, finansiering av barnehager i Holmestrand kommune. Prosjektet er ikke gjennomført.

### 4.3.4 Årsrapport 2010 /budsjett 2011 og 2012

Ifølge årsrapport 2010 har ikke Holmestrand kommune oppnådd målene om å øke andelen av mannlige ansatte i barnehagene til 20 %. Andelen i Holmestrand for 2009 var 10 %, mens tallene for 2010 er 10,9 %.

Intensjon om økt fokus på arbeid med styrking av samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole som fremhevet i St.meld. nr. 16 om livslang læring, er ikke igangsatt. I følge økonomiplan 2012 – 2015/budsjett 2012 har barnehagene utfordringer med bakgrunn i befolkningsveksten og at kontantstøtten er vedtatt fjernet for 2-åringene. På bakgrunn av dette, kan barnehagene oppleve et økende press fremover. En strukturgjennomgang av kommunale barnehager vil derfor, sammen med tett oppfølging av utviklingen, være viktig. I tillegg er byggeprosjektet av ny barnehage under fjellet viktig å gjennomføre så raskt som mulig.

Kommunene er nå inne i en femårig opptrappingsperiode i forhold til full likebehandling av private og kommunale barnehager. Inntil 1.8.2010 var det krav om at tilskuddene til private barnehager i sum (fra stat og kommune) skulle utgjøre minimum 85% av utgiftsnivået i kommunale barnehager. 1.8.2010 økte minimumstilskuddet til 88%, og deretter øker det med 3 prosentpoeng 1. august hvert år til og med 2014. De økonomiske konsekvensene av likebehandling er innarbeidet i budsjett og handlingsplan. For 2013 er dette beregnet til 1,3 mill. kroner. Det forutsettes at økningen fra og med 2013 innarbeides i rammetilskuddet i senere års statsbudsjett, og at det derfor ikke får netto innvirkning på kommunens driftsbudsjett.

Ovennevnte er en følge av ny forskrift om finansiering av private barnehager, som er gitt med hjemmel i barnehageloven. Forskriften ble gjort gjeldende fra 1. januar 2011.

De viktigste enkeltpunktene i forskriften er:

- Kommunen har plikt til å gi tilskudd til private barnehager tilsvarende mellom 88 og 100 prosent av hva de tildeler egne barnehager per heltidsplass. Prosentandelen skal ikke være lavere enn året før
- Kommunen skal fastsette en sats for driftstilskudd og en sats for tilskudd til bygninger og utstyr. Kommunen skal utarbeide satsene i forbindelse med arbeidet med kommunens årsbudsjett, og satsene skal endelig fastsettes innen 1. februar i tilskuddsåret. Inntil endelig vedtak er fattet, skal kommunen forskuddsvis utbetale tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene
- Det vil også være mulig for en kommune å gi private barnehager ekstratilskudd for å dekke utgifter til bygninger og utstyr

Revisor vurderer at det kan være aktuelt med et forvaltningsrevisjonsprosjekt vedrørende den nye forskriften.

### 4.3.5 Revisors anbefalinger av forvaltningsrevisjonsprosjekter – barnehage

Med bakgrunn i ovennevnte risikovurderinger innenfor sektor barnehage, har vi følgende forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter:

- Tilskudd og tilsyn i private barnehager (jf. innføring av nye regler for kommunens tilskudd til private barnehager)

## 4.4 Helse, sosial og omsorg

Tjenesteområdet omfatter:

- NAV - kommunale tjenester:

Bostøtte  
Flyktningetjenester  
Økonomisk sosialhjelp

- Virksomhet Helse og oppvekst:

Barneverntjeneste  
Bosetting av enslige  
mindreårige flyktninger  
Fysio- og ergoterapi  
Helsestasjonstjenester  
Kommuneoverlege  
Tjenestekontor

- Virksomhet Hjemmetjenester

Hjemmesykepleie  
Hjemmehjelp  
Psyk. helsetj. for voksne  
Kjærsenteret

- Virksomhet Bo- og aktivitetstilbud for funksjonshemmede

Boliger  
Støttekontakt  
Avlastning  
IP-koordinering  
Aktivitetstilbud

- Virksomhet Heldøgns omsorg

Sykehjem – 4 avdelinger  
3-tallet  
Rovebakken  
Dagaktivitetstilbud  
Merkantil

Nedenfor følger en oversikt over utvalgte *risikoområder/hva som kan gå galt* innenfor sektoren:

#### NAV – kommunale tjenester:

- Ressursene utnyttes ikke godt nok
- Virksomheten oppfyller ikke mål fastsatt av bystyret
- Økonomistyringen er ikke tilfredsstillende
- Lov om sosiale tjenester blir ikke fulgt, herunder

## Overordnet analyse - Holmestrand kommune

- Kommunens ansvar etter § 3; *Kommunen er ansvarlig for å utføre oppgaver etter denne loven som ikke er tillagt et statlig organ, og å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen.*
- Manglende etterlevelse av lovens kap. 3 *Generelle oppgaver*, som
  - *Informasjon og generell forebyggende virksomhet*, dvs kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape problemer eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer.
  - *Samarbeid med andre deler av forvaltningen*
  - *Samarbeid med frivillige organisasjoner*
  - *Boliger til vanskeligstilte*
  - *Beredskapsplan, hjelpeplikt og gjensidig bistand*
- Manglende etterlevelse av lovens kap. 4 *Individuelle tjenester*, som
  - *Opplysning, råd og veiledning*
  - *Stønad til livsopphold*
  - *Inndrivelse av lån og andre former for dekning*
  - *Refusjon i underholdningsbidrag*
  - *Rett til individuell plan*
  - *Kvalifiseringsprogram*
- Manglende rutiner for saksbehandling og utbetalinger
- Manglende etterlevelse av interne rutiner

### **Virksomhet Helse og oppvekst (bl.a. Barneverntjenesten):**

- Virksomheten oppfyller ikke mål fastsatt av kommunestyret
- Økonomistyringen er ikke tilfredsstillende
- Lov om barneverntjenester blir ikke fulgt, herunder
  - Manglende overholdelse av tidsfrister for meldinger og undersøkelser
  - Manglende tilbakemelding til melder
  - Manglende skriftlige vedtak
  - Manglende undersøkelsesplaner
  - Manglende politiattest
  - Manglende tiltaksplaner
  - Manglende omsorgsplaner
  - Manglende tilsynsførere og tilsyn
  - Barna blir ikke fulgt opp tilstrekkelig
- Manglende oppfølging av tilskudd og refusjoner enhetene har krav på fra offentlige myndigheter

### **Virksomhet Hjemmetjenester, Bo- og aktivitetstilbud for funksjonshemmede og Heldøgns omsorg (Helse- og omsorg):**

- Økonomistyringen er ikke tilfredsstillende
- Tjenestene innenfor pleie- og omsorgstjenester (PLO) avviker i henhold til gjeldende forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenester
- PLO tilfredsstillende ikke lovpålagte krav i henhold til Kommunehelsetjenesteloven
- Personell- og ressursstyringssystem innen pleie- og omsorgstjenester, fungerer ikke tilfredsstillende
- At ressursene inne pleie- og omsorgstjenestene ikke utnyttes godt nok



- At pleie- og omsorgstjenestene ikke oppfyller mål fastsatt av kommunestyret
- Feil beregning/fakturering av tjenester innen pleie- og omsorgstjenester (eks. oppholdsbetaling, egenbetaling og andre tjenester)
- Feil håndtering av pasientmidler ved bofellesskap, sykehjem og omsorgsboliger
- Forutsetningene i Samhandlingsreformen gjennomføres ikke

#### 4.4.1 Spørreundersøkelse I

Ifølge respondentene har virksomhet NAV – kommunale tjenester ikke rutine for utarbeidelse og utsendelse av refusjonskrav. Refusjonskravene blir i all hovedsak fakturert over kommunens fakturasystem, i følge svarene. Respondentene har ikke svart på om det gjennomføres kontroll med fakturering av inntekter i virksomheten, og det er heller ikke svart på om eventuell kontroll dokumenteres. Revisor vurderer at det kan være risiko for manglende registrering av refusjonskrav, og da mulig risiko for at kommunen ikke mottar alle inntekter på området.

Revisor vurderer at inntektsområdet innen *helse og omsorg* kan være et mulig risikoområde med muligheter for feil beregning og fakturering av tjenester (eks. oppholdsbetaling, egenbetalinger og andre tjenester). Revisor vurderer at forvaltningsrevisjonsprosjekt på området kan være aktuelt.

#### 4.4.2 Spørreundersøkelse II

I del I av spørreundersøkelsen, ble respondentene spurt om hvor viktig det var å iverksette forvaltningsrevisjon innen for de tre tjenesteområdene:

- **NAV – kommunale tjenester (sosialtjenesten)** – her var det høyest prioritet på økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgeving og statlig bostøtte
- **Helse- og oppvekst (barnevern)** – her hadde respondenten høyest prioritet på barneverntjenesten og psykisk helsetjeneste for barn og unge
- **Hjemmetjenester, Bo- og aktivitetstilbud for funksjonshemmede og Heldøgns omsorg (Helse- og omsorg)** – her hadde respondenten høyest prioritet på iverksetting av forvaltningsprosjekt innenfor hjemmetjenester og psykisk helsetjeneste for voksne

#### 4.4.3 KOSTRA

Revisor vil presentere enkelte tall hentet fra KOSTRA-basen knyttet til NAV – kommunale tjenester (sosialtjenesten):

Sosialtjenesten	Holmestrand kommune	Komm. Gr 8	Vestfold	Landet
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger	1 315	1 352	1 626	1 744
Netto driftsutg. til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutgifter	4	3,7	4,6	4,5
Netto driftsutg. til tilbud til pers. med rusprobl. pr. innb. 20-66 år	5	174	377	430
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	0,2	7,8	14,1	15,2
Sosialhjelpsmottakere	293	299	442	295
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	2,9	2,3	2,7	2,6
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år	4,7	3,8	4,3	4,2
Årsverk i sosialtjenesten pr. 1000 innbygger	0,74	0,7	0,97	1,11

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger i Holmestrand kommune er noe lavere enn snittet for kommunegruppe 8 og vesentlig lavere enn snittet for kommunene i Vestfold og Landet. Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer er betydelig lavere

## Overordnet analyse - Holmestrand kommune

enn sammenlignbare grupper. Revisor vurderer at det kan være grunnlag for et forvaltningsrevisjonsprosjekt på evaluering av sosialtjenesten.

Revisor vil presentere enkelte tall hentet fra KOSTRA-basen knyttet til virksomhet Helse og oppvekst (kommnehelse og barnevern):

<b>Kommnehelse</b>	<b>Holmestrand kommune</b>	<b>Komm. Gr 8</b>	<b>Vestfold</b>	<b>Landet</b>
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommnehelsetjenesten	1 650	1 635	1 496	1 802
Netto driftsutgifter i prosent av samlede netto driftsutgifter	5	4,5	4,3	4,6
Netto driftsutgifter til forebyggende arbeid, helse pr. innbygger	119	73	80	110

Netto driftsutgifter pr. innbygger og i prosent av samlede netto driftsutgifter til forebyggende arbeid (kommnehelse) ligger omtrent på samme nivå som snittet for kommunegruppe 8, kommunene i Vestfold og landet. KOSTRA-tallene viser også at Holmestrand kommune bruker vesentlig mer penger på forebyggende arbeid pr innbygger enn de sammenlignede grupper av kommuner. Revisor vurderer at området ikke er forbundet med høy risiko for Holmestrand kommune.

<b>Barnevern</b>	<b>Holmestrand kommune</b>	<b>Komm. Gr 8</b>	<b>Vestfold</b>	<b>Landet</b>
Netto driftsutgifter til sammen pr. innbygger (kr)	1 015	1 337	1 281	1 356
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten	4 772	5 504	5 772	5 985
Netto driftsutgifter (f 244, 251 og 252) pr. barn i barnevernet	64 419	88 248	82 246	92 116
Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	4,6	4,4	4,7	4,5
Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år	3,6	3,4	3,6	3,5
Andel undersøkelser som fører til tiltak, prosent (funksjon 244)	41,1	50,1	50,4	48,7

I følge KOSTRA-tallene bruker Holmestrand kommune vesentlig mindre penger til barnevernet, enn sammenlignbare kommuner, dette selv om kommunen har like stor andel barn med barnevernstiltak. Revisor vurderer at et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til en gjennomgang av barneverntjenesten i Holmestrand kommune kan være aktuelt.

## Overordnet analyse - Holmestrand kommune

Revisor vil presentere enkelte tall hentet fra KOSTRA-basen knyttet til virksomhetene Hjemmetjenester, Bo- og aktivitetstilbud for funksjonshemmede og Heldøgns omsorg (pleie og omsorg):

Pleie og omsorg	Holmestrand kommune	Komm. Gr 8	Vestfold	Landet
Netto driftsutgifter pleie og omsorg i % av komm. totale netto driftsutgifter	39,4	34,2	37	34,5
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, pleie- og omsorgstjenesten	13 006	12 354	12 988	13 449
Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbygger 80 år og over	277 380	318 367	274 344	299 324
Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbygger 67 år og over	88 732	100 265	92 558	103 924
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 0-66 år	23	19	20	18
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 67-79 år	72	76	76	80
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over	334	353	351	343
Korrigerte brutto driftsutg pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner)	192 112	204 066	180 545	185 128
Plasser i institusjon i prosent av mottakere av pleie- og omsorgstjenester	11,4	16,7	15,1	20,7
Plasser i institusjon i prosent av innbyggere 80 år over	11,6	15,7	14,3	18,7
Andel innbyggere 67 år og over som er beboere på institusjon	3	4,8	4,7	6
Andel beboere 80 år og over i institusjoner	74,6	67,6	72,7	72,5
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	9,2	12	10,9	14,3
Andel plasser avsatt til tidsbegrenset opphold	9,1	15,4	20,4	14,9
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass,	786 855	839 994	894 910	857 949
Folkemengde, Andel 67-79 år	10	8,4	9,3	8,5
Folkemengde, Andel 80 år og over	4,7	3,9	4,7	4,5

Holmestrand kommunes andel av netto driftsutgifter til pleie og omsorg i % av kommunens totale netto driftsutgifter, er noe høyere enn gruppene som vi sammenligner med. Kommunen har også høyere andel eldre mennesker enn de sammenlignede grupper har. De neste fire årene vil antall personer i alderen 67-79 år øke med 200 ifølge fremskrivninger til SSB, noe som vil bety økte utgifter. Revisor vurderer at et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til tjenestene innenfor pleie- og omsorg kan være aktuelt, hvor tjenestene vurderes opp mot etterlevelse av kvalitetsforskriften.

### 4.4.4 Førrige analyse/plan

Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt fra førrige plan knyttet til ansvarsområdet var; behandlingstid i barnevernet i Holmestrand kommune. Prosjektet har ikke vært gjennomført i perioden, og revisor vurderer at det fortsatt kan være aktuelt forvaltningsrevisjonsprosjekt.

### 4.4.5 Årsrapport 2010/budsjett 2011 og 2012

Årsrapport 2010 viser at Helse og omsorg samlet hadde et merforbruk på 7,1 mill. kroner. Her stod Helse og oppvekst (3,1 mill. kroner) og Hjemmebaserte tjenester (1,9 mill. kroner) for den største andelen av merforbruket. De fleste avvikene er knyttet til lønn, pensjon eller refusjon sykepengene.

I følge budsjett 2012/økonomiplan 2012-2015, vil de neste årene bli både spennende og utfordrende for programområdet Helse, sosial og omsorg (HSO). Samhandlingsreformen, IT-teknologi, nye lovverk, avlastningstjenester/aktivitetstilbud, økte brukergrupper – spesielt barn og unge, og eldre over 80 år, boligsosialt utviklingsprogram og endring av boligmassen, kompetanseheving, samt økt satsning på folkehelse, er stikkord for noe at det som vil ha kommunens fokus framover.

Slik økonomien ser ut nå, vil dette være utfordringer som kan medføre at rådmannen må gå flere runder med fokus på tjenesteomfang, nivå og brukergrupper, for eventuelt å omdisponere ressurser mellom programområder og virksomheter.

Revisor vurderer at det kan være aktuelt med et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til ressurs- og økonomistyring i helse- og omsorgstjenester i Holmestrand kommune.

Programrådets felles målsettinger:

- Kommunen skal fremme folkehelse, trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold, og ha ansvar for å gi befolkningen et tilfredsstillende og likeverdig tjenestetilbud
- Kommunen skal sikre at innbyggerne som har behov for tjenester skal få individuelt tilpassede tjenester i riktig omfang, til riktig tid og med tilstrekkelig kvalitet i henhold til politiske vedtatte serviceerklæringer. De mest hjelpetrengende brukerne skal prioriteres innenfor de til enhver tid gjeldende rammer
- Virksomhetene i HSO-området skal bidra med internt og eksternt samarbeid der dette kan utvikle tjenestene, redusere tjenestenes sårbarhet eller virke kostnadsreduserende på kort og lang sikt
- Samhandlingsreformen legger føringer i forhold til økt behov for kompetanse og ressurser knyttet opp mot de kommunale tjenestene. Nye forslag, lov om folkehelsearbeid og lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, blir avgjørende for krav til tjenesteproduksjon innen HSO framover

Samhandlingsreformen trådte i kraft 1.1.2012, og virkningene kommer gradvis over flere år. I 2012 får kommunene totalt 5,56 mrd. kroner til dekning av økte utgifter. Dette fordeler seg med 5 mrd. kroner til kommunal medfinansiering og 560 mill. kroner til utskrivningsklare pasienter. Anslåtte utgifter for Holmestrand kommune i 2012, knyttet til samhandlingsreformen, er i overkant av 13,7 mill. kroner. Dette er innarbeidet i budsjettet.

I følge økonomiplan 2012 – 2015 er det mange utfordringer knyttet til samhandlingsreformen, da ikke alle signaler har vært like tydelige. Men det jobbes på mange arenaer, for å løse dette etter beste evne. Det er satt i gang fire forprosjekter i Vestfold; møtearenaer for samarbeid på tvers i 12K, og i samhandling med Fylkesmannen i Vestfold, Psykiatrien i Vestfold og Sentralsykehuset i Vestfold. I tillegg kjøres prosjekt i egen regi.

Virksomhet Hjemmetjenester har det siste året hatt store utfordringer i tjenesten, spesielt grunnet økt tilvekst av brukere. Flere brukere har behov for pleie og omsorgstjenester for å klare å mestre hverdagen i egen bolig. Hjemmetjenesten har også fått tilført 50 nye trykghetsalmer. Veksten tilsvarer en økning på 3 årsverk.

Virksomhet Bo- og aktivitetstilbud for funksjonshemmede har blant annet utfordringer knyttet til at det forventes flere nye søkere med behov for varig tilrettelagt arbeid fra og med høsten 2012. Pr i dag er det venteliste. Dagaktivitetstilbud for forskjellige brukergrupper er et viktig bidrag, og det bør styrkes iflg. økonomiplanen.

Virksomhet Helse og oppvekst har utfordringer knyttet til økende behov framover hos forskjellige brukergrupper, men nevner spesielt innenfor barneverntjenesten og psykisk helsetjeneste for barn og unge. Samhandlingsreformen har høyt fokus på forebyggende helsearbeid og tjenesten vil bidra i prosesser for å imøtekomme denne utviklingen.

Det går frem av økonomiplan 2012-2015, at Holmestrand kommune i dag har en dekningsgrad for plasser med heldøgns omsorg på knapt 21% regnet i forhold til innbyggere over 80 år. Det forventes ikke at andelen av innbyggerne som er eldre enn 80 år skal øke frem til 2020, men den samlede dekningsgraden vil reduseres til knapt 19% i 2020. Dette vil blant annet medføre et større press på hjemmetjenesten. Videre ser virksomheten behovet for å

oppretholde dagaktivitetstilbudet for demente, selv om dette ikke er lovpålagt p.t. Erfaringene så langt er gode, og det er et ønske om å utvide dette tilbudet.

Revisor vurderer at det kan være aktuelt med forvaltningsrevisjonsprosjekter knyttet til Holmestrand kommunes nevnte utfordringer på programområdet Helse, sosial og omsorg, som prosjekt knyttet til samhandlingsreformen, barneverntjenesten og psykisk helsetjenester for barn og unge, samt et prosjekt knyttet til etterlevelse av kvalitetsforskriften innenfor Hjemmetjenester og Heldøgns omsorg.

#### **4.4.6 Revisors erfaringer**

Revisjonen har gjennomført en enhetskontroll hos NAV – kommunale tjenester i 2011. Revisor ga flere anbefalinger bl.a. på lønnsområdet, periodisering av regnskapet, skriftlige vedtak, attestasjon/anvisning, arbeidsdeling ved behandling/godkjenning/remittering i saker, og utarbeidelse av skriftlige rutiner for systemene som brukes. Revisor vurderer at det er vesentlig risiko for at feil oppstår på området og har, som nevnt tidligere, forslag på forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til evaluering av sosialtjenesten i Holmestrand kommune.

Revisor vurderer at håndtering av pasientmidler ved bofellesskap, sykehjem og omsorgsboliger er forbundet med risiko, og vurderer at det kan være aktuelt med et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til dette området.

#### **4.4.7 Revisors anbefalinger av forvaltningsrevisjonsprosjekter Helse, sosial og omsorg**

Programområdet Helse, sosial og omsorg består av virksomhet NAV – kommunale tjenester, virksomhet Helse og oppvekst, virksomhet Hjemmetjenester, virksomhet Bo- og aktivitetstilbud funksjonshemmede og virksomhet Heldøgns omsorg.

Med bakgrunn i ovennevnte risikovurderinger innenfor virksomhetsområdene, forslår vi følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter:

##### **NAV – kommunale tjenester (sosialtjenesten)**

- Evaluering av sosialtjenesten i Holmestrand kommune (økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning, statlig bostøtte og etterlevelse av sosialtjenesteloven for øvrig)

##### **Helse og oppvekst (kommunehelse og barneverntjenesten)**

- Gjennomgang av barneverntjenesten i Holmestrand kommune – knyttet opp mot kvalitet, ressursbruk og etterlevelse av barnevernloven
- Psykisk helsetjeneste for barn og unge

##### **Hjemmetjenester, bo- og aktivitetstilbud funksjonshemmede og heldøgns omsorg (pleie- og omsorg)**

- Beregning/fakturering av tjenester innen pleie- og omsorgstjenester (eks. oppholdsbetaling, egenbetaling og andre tjenester)
- Kvalitet i helse- og omsorgstjenester i Holmestrand kommune – innenfor
  - Hjemmetjenester
  - Heldøgns omsorg
- Psykisk helsetjeneste for voksne
- Ressurs- og økonomistyring i helse- og omsorgstjenester i Holmestrand kommune

- Håndtering av pasientmidler ved bofellesskap, sykehjem og omsorgsboliger
- Prosjekt knyttet til samhandlingsreformen som trådte i kraft 1.1.12

## 4.5 Vann, avløp og renovasjon (VAR) og Øvrige tekniske tjenester

Ansvarsområdene omfatter:

- Vann, avløp og renovasjon (VAR)
- Øvrige tekniske tjenester
  - Teknisk drift
  - Plan- og byggesak
  - Havn

Nedenfor beskriver revisor utvalgte *risikoområder/hva som kan gå galt* innenfor sektor for Vann, avløp og renovasjon (VAR):

- Virksomheten tilfredsstillende ikke lovpålagte krav
- Manglende etterlevelse av rutine for saksbehandling av byggesaker
- Feil beregning av selvkost vann, avløp og renovasjon
- Manglende vedlikehold av kommunale eiendommer og veier
- Manglende arkiv/hjemmel til eiendommen

### 4.5.1 Spørreundersøkelse II

På dette området svarte respondentene at de hadde høyest prioritet på *havn og renhold*, i forhold til å iverksette forvaltningsprosjekter.

### 4.5.2 KOSTRA

Revisor vil presentere enkelte tall fra KOSTRA-basen knyttet til vann, avløp og renovasjon (VAR):

Vann	Holmestrand kommune	Komm. Gr 8	Vestfold	Landet
Gebyrinntekter per innbygger tilkn komm vannforsyning	2 131	1 302	1 133	1 101
Gebyrgrunnlag per innbygger tilknyttet kommunal vannforsyning	1 510	1 288	1 096	1 140
Driftsutgifter per tilknyttet innbygger (kr/tilkn.innb)	599	888	831	778
Årsgebyr for vannforsyning (gjelder rapporteringsåret+1)	3 809	2 414	2 545	2 838
Andel fornyet ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år	1,065	0,827	1,299	0,711
Beregnet gjennomsnittsalder for vannledningsnett med kjent alder	19	31	34	29
Andel ledningsnett med ukjent alder	73	15	11	11

Holmestrand kommune har nær dobbelt så høye gebyrinntekter pr. innbygger tilknyttet kommunal vannforsyning, sammenlignet med kommunegruppe 8, kommunene i Vestfold og Landet. Derimot er driftsutgiftene pr. tilknyttet innbygger vesentlig lavere enn sammenlignbare kommuner. Holmestrand kommune har en vesentlig høyere andel av ledningsnett med ukjent alder.

## Overordnet analyse - Holmestrand kommune

<b>Avløp</b>	<b>Holmestrand kommune</b>	<b>Komm. Gr 8</b>	<b>Vestfold</b>	<b>Landet</b>
Andel av befolkningen som er tilknyttet kommunal avløpstjeneste	95,1	82,1	86,5	84,4
Driftsutgifter per innb. tilknyttet kommunal avløpstjeneste	990	1 035	1 121	876
Årsgebyr for avløpstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1)	3 789	3 159	3 755	3 203
Tilknytningsgebyr avløp - én sats (gjelder rapporteringsåret+1)	10 000	11 533	12 757	10 442
Andel fornyet ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år	1,38	0,51	0,67	0,53
Andel ledningsnett med ukjent alder	67	40	22	28

Det er større andel av befolkningen i Holmestrand kommune, som er tilknyttet kommunal avløpstjeneste, enn kommunegruppe 8, kommunen i Vestfold og landet. Kommunen ligger nær snittet av sammenlignbare kommuner i driftsutgifter pr. innbygger. Når det gjelder årsgebyrene for avløpstjenesten ligger disse noe over snittet av kommunegruppe 8 og landet, men nær snittet for kommunene i Vestfold. Andel fornyet ledningsnett er nær tre ganger så høyt, som sammenlignbare kommuner og over dobbelt så høyt når det gjelder andel ledningsnett med ukjent alder.

<b>Avfall og renovasjon</b>	<b>Holmestrand kommune</b>	<b>Komm. Gr 8</b>	<b>Vestfold</b>	<b>Landet</b>
Driftsutgifter per innbygger (fylker og landet)	947	916	935	897
Årsgebyr for avfallstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1)	3 122	2 461	2 551	2 414
Husholdningsavfall per innbygger (fylker og landet)	470	449	489	424
Utsortert husholdningsavfall per innbygger (fylker og landet)	324	256	333	226
Andel husholdningsavfall utsortert	69	57	68	53

Holmestrand kommune ligger så vidt litt høyere i driftsutgifter pr. innbygger til avfall/renovasjon, enn sammenlignbare kommuner. Når det gjelder årsgebyrene er disse vesentlig høyere i Holmestrand kommune enn kommunegruppe 8, kommunene i Vestfold og Landet. Andel usortert husholdningsavfall er også høyere i Holmestrand kommune enn kommunegruppe 8 og Landet, men nær det samme som snittet for kommunene i Vestfold.

Revisor vil presentere enkelte tall hentet fra KOSTRA-basen knyttet til øvrige tjenester under teknisk:

<b>Eiendomsforvaltning for utvalgte kommunale formålsbygg</b>	<b>Holmestrand kommune</b>	<b>Komm. Gr 8</b>	<b>Vestfold</b>	<b>Landet</b>
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	2915	3571	3194	4078
Korr. brutto driftsutg til komm.l forvaltning av eiendommer per kvadratmeter	29	27	47	38
Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	139	120	143	135
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner (kalenderdager)	165	305	282	317
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager)	28	43	36	38
Andel søkn. om tiltak der komm. har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid	0	4	5	6
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, kartforretning (kalenderdager)	175	80	85	71

KOSTRA-tallene viser at Holmestrand kommune bruker vesentlig mindre i netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning pr. innbygger enn det de sammenlignede gruppene. Kommunen har halvparten av behandlingstiden i reguleringsaker og vesentlig raskere behandlingstid i byggesaker, enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har ingen saker der behandlingstiden har overskredet lovpålagt behandlingstid. Revisor vurderer at behandlingstiden i regulerings- og byggesaker ikke er risiko for Holmestrand kommune. Revisor vurderer imidlertid at selvsøk i regulerings- og byggesaker kan være en risiko for kommunen, og anbefaler et mulig forvaltningsrevisjonsprosjekt på området.

### 4.5.3 Forrige analyse/plan

Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt fra forrige plan innenfor øvrige tekniske tjenester, var vedlikehold av bygninger og veier. Prosjektet er ikke gjennomført og revisor vurderer at det fortsatt kan være aktuelt som forvaltningsprosjekt i kommende periode.

### 4.5.4 Budsjett 2012/økonomiplan 2012-2015

Ifølge budsjett 2012/økonomiplan 2012-2015 har tjenesteområdet vann, avløp og renovasjon (VAR) overordnede målsettinger innen;

- Vannforsyning
  - god vannkvalitet
  - høy forsyningssikkerhet
  - lav lekkasjeandel
  - hensiktsmessig utskriftingstakt av ledningsnettet.
- Avløp
  - avløpsrensingen skal tilfredsstillende statlige krav
  - ledningsnettet har tilstrekkelig kapasitet
  - reduserte antall oversvømmelser i kjellere
- Avfall
  - utvikle et godt renovasjonstilbud
  - tilfredsstillende statlige krav
  - håndtere avfall miljømessig forsvarlig slik at en høy grad gjenvinnes

Hovedutfordringene for perioden er å oppfylle rensekrauet for utslipp fra renseanlegget, i tillegg til å oppfylle krav og oppgaver vedrørende dam-sikkerhet.

I følge budsjett 2012/økonomiplan for 2012 – 2015 er målsettingene for *øvrige tekniske tjenester*:

- Gjennomføre nødvendige arbeider på skolens bygningsmasse for å kunne imøtekomme plassbehov og krav til tilfredsstillende arbeidsmiljø for både elever og ansatte
- Gjennomføre nødvendige arbeider på barnehagene bygningsmasse for å oppfylle ny barnehagestruktur
- Modernisere kommunalt gatelysanlegg for å redusere strømforbruk og forenkle driften
- Gjennomføre nødvendige arbeider på kommunale idrettsanlegg for å oppfylle kommunal idrettsanleggsplan
- Omstrukturering av vaktmester- og renholdstjenestene

Avdeling Teknisk drift nevner de store investeringsprosjektene i kommende 4-årsperiode som utfordringer, som blant annet:

- Nytt bygg; Gausetangen barnehage
- Oppgradering av Botne skoles nordfløy
- Ny, dobbel gymsal, eventuelt flerbrukshall, med tilleggsarealer på Ekeberg skole, trolig inkludert lokaler til SFO
- Utvidelse av Kleiverud til full to-parallell skole og dobbel gymsal, eventuelt flerbrukshall ved Botne skole, planlegges endelig gjennomført i første del av neste økonomiplanperiode (2016/2017)

I tillegg vil virksomheten spesielt arbeide med å ha en god drift og forvaltning av den kommunale bygningsmassen med de ressurser som er tilgjengelig, som samlet også skal



dekke opprettholdelse av nødvendig renholdsstandard og vedlikehold av kommunale veier og gang- og sykkelstier.

Holmestrand havn består av trafikkhavna og småbåthavna. Trafikkhavna består av den kommunalt eide byhavna og den privat eide Felleskjøpskaia. Eier av kaia på Felleskjøpet kjøper administrasjonstjenester av kommunen.

Som følge av ny Havne- og farvannslov, er reglene for prising av tjenester i havna forenklet. Holmestrand havn har vedtatt ikke å benytte avgifter som må hjemles i forskrift. Holmestrand havn har derimot innført ”prisliste” basert på gebyrer og vederlag, og muligheten til å inngå leieavtale med faste brukere av havna.

Småbåthavna drives av Holmestrand småbåthavn DA på vegne av Holmestrand kommune. Kommunen bærer ingen kostnader innenfor dette samarbeidet, men løper en eventuell risiko gjennom å stå som låntaker når relevante investeringer skal finansieres. Dette er situasjonen ved forestående oppgradering av småbåthavna.

Respondentene i spørreundersøkelse II hadde høy prioritet på forvaltningsrevisjon knyttet til Holmestrand havn.

Revisor vurderer, som nevnt tidligere, at det kan være aktuelt med forvaltningsrevisjonsprosjekter knyttet til oppfølging av investeringsprosjekter, renhold, samt drift og vedlikehold av kommunale eiendommer og veier/gang- og sykkelstier.

#### 4.5.5 Revisors erfaringer

Revisor gjennomførte en enhetskontroll i 2011 på området Øvrige tekniske tjenester. Revisor hadde følgende kommentarer til kontrollen:

- Revisor vurderer enhetens rutiner rundt regnskapsmessige forhold som gode, men kom likevel med flere anbefalinger, som er følgende:
  - Etabler rutiner for kontroll av rapport lønnsjournal art. Det skal signeres med navn og dato av ansvarlig for fagområdet/ansvarsområdet når kontrollen er gjort.
  - Utarbeid inventarliste over kostbart inventar tyveriutsatte verktøy/inventar med en viss verdi.
  - Merk verktøy/inventar som er tyveriutsatt og verktøy/inventar med en viss verdi.
  - Utarbeid en rutine ved varemottak der bestilling, pakkseddel og faktura kan sees i sammenheng og kontrolleres opp mot hverandre. Økonomireglementet bør følges.
  - Anskaffelsesprotokollen bør inneholde vurderinger og annen relevant informasjon om hvorfor en leverandør blir valgt. Alle tildelingskriterier skal være vurdert i anskaffelsesprotokollen.
  - Fordelingsnøkkel for utgifter til vaktmester og renhold bør revideres.

#### **Revisor hadde følgende kommentar til årsregnskapet 2010 knyttet til selvkostregnskapet:**

Holmestrand kommune kan framføre et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år (innenfor et 3 til 5- årsperspektiv). I praksis må dette skje gjennom et bundet selvkostfond. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes stabile. Selvkostfondenes størrelse per 31.12.2010 er henholdsvis:

- |                  |              |
|------------------|--------------|
| • Vannforsyning  | kr 5 065 760 |
| • Avløp          | kr 0         |
| • Renovasjon     | kr 0         |
| • Feiertjenesten | kr 0         |

Holmestrand kommune har, i tråd med retningslinjene, korrigert selvkostfondene i 2010. Det gjøres oppmerksom på at note 9 i kommunens regnskap, som viser akkumulert status fond kr 5 168 408, skal korrigeres til kr 5 065 760 i tråd med regnskapet.

Gebyrregulativ etter plan- og bygningsloven m.fl. om selvkostprinsippet er først tilrettelagt fra og med budsjettåret 2011. Kontrolltiltak for 2010 er derfor ikke gjennomført. Viser også i den anledning til kommunens årsmelding. Nytt regulativ etter ny havnelov blir også å fremlegge for bystyret i 2011.

#### **4.5.6 Revisors anbefalinger av forvaltningsrevisjonsprosjekter – ansvarsområdet VAR og øvrige tekniske tjenester**

På bakgrunn av ovennevnte risikovurderinger innen for tjenesteområdene, foreslår vi følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter:

VAR-området

- Selvkost VAR-området

Øvrige tekniske tjenester

- Selvkost i regulerings- og byggesaker
- Vaktmester- og renholdstjenester i Holmestrand kommune
- Vedlikehold av kommunale eiendommer og veier/gang- og sykkelstier
- Holmestrand havn

### **4.6 Kultur**

Ansvarsområdet til kultursektoren omfatter:

- Kunst- og kulturformidling
- Kultur- og fritidsaktiviteter for barn og ungdom
- Den kulturelle skolesekken
- Den kulturelle spaserstokken
- Kulturskole (interkommunal kulturskole med Hof som vertskommune)
- Bibliotek
- Drift av Biorama, Ødegårdbua og Backergården
- Lys- og lydtjenester
- Idrett
- Forvaltning av kulturminner og friluftsområder
- Museer
- Sekretær ungdomsråd, idrettsråd, kulturråd og historisk forum

Nedenfor følger en oversikt over utvalgte *risikoområder/hva som kan gå galt* innenfor kultursektoren:

- At kommunen ikke tilfredsstillers lovpålagte krav, som:
  - Kulturlovens krav til
    - Lokal utvikler, formidler og forvalter innen kunst, kultur, idrett og museer
  - Lov om folkebiblioteks krav til
    - Folkebibliotek
  - Kulturminnelovens krav til
    - Forvaltning og myndighetsutøvelse

- Feil i tildeling av tilskudd til lag og foreninger
- Feil i behandling av spillemiddelsøknader (mangler i regnskap, dokumentasjon eller attestasjon)
- Feil ved tildeling av plasser i kulturskole
- Manglende registrering, verdivurdering, sikring og ajourhold av kunst

#### 4.6.1 Spørreundersøkelse II

I del 1 av undersøkelsen, ble respondentene spurt om hvor viktig det var å iverksette forvaltningsrevisjon innenfor Kulturvirksomheten. Bibliotekjenesten fikk høyest prioritet.

#### 4.6.2 KOSTRA

Revisor vil presentere enkelte tall hentet fra KOSTRA-basen knyttet til kultur:

Kultur	Holmestrand kommune	Komm. Gr 8	Vestfold	Landet
Netto driftsutgifter kultursektoren i % av komm totale netto driftsutgifter	2,8	3,8	4	4,4
Netto driftsutgifter for kultursektoren per innbygger i kroner	925	1361	1386	1728
Brutto investeringsutgifter til kultursektoren per innbygger	55,1	1419,2	540,3	1084,6
Netto driftsutgifter F 231 (aktivitetstilbud barn og unge)	6	10	8,8	11,1
Netto driftsutgifter F370 (folkebibliotek)	21,4	18,1	18,2	14,5
Netto driftsutgifter F 375 (museer)	4,3	2,4	2,5	3,5
Netto driftsutgifter F 380 (idrett)	8,5	11,2	12,2	9,4
Netto driftsutgifter F 381 (kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg)	11,7	12,5	16,9	21,1
Netto driftsutgifter F 383 (kultur- og musikkskoler)	15,7	17,5	12,6	13
Netto driftsutgifter F 385 (andre kulturaktiviteter)	17,4	11,8	11,8	13,9
Netto driftsutgifter F 386 (kommunale kulturbygg)	14,2	11,6	9,4	7,5
Brutto investeringsutgifter til kommunale idrettsbygg per innbygger	0	830	356	625
Netto driftsutgifter til idrett per innbygger	79	152	170	163
Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud barn og unge per innbygger	56	137	122	192
Tilskudd til frivillige barne- og ungdomsforeninger per lag som mottar.	85 000	12 549	29 550	26 422
Andel avtalte årsverk eksklusive lange fravær i kultur	5,9	2,2	2,1	2,1
Lønn, kultur, i % av totale lønnsutgifter, konsern	1,7	2,5	2,7	2,7

Holmestrand kommune har relativt sett lave netto driftsutgifter til kultursektoren. Likevel har de nesten tre ganger flere ansatte i kultursektoren enn de andre sammenlignbare kommunene. Lønn kultur, i % av totale lønnsutgifter, er imidlertid betydelig lavere enn de sammenlignede gruppene. Holmestrand kommune bruker nesten fire ganger mer på tilskudd til frivillige barne- og ungdomsforeninger, enn sammenlignbare kommunegrupper.

#### 4.6.3 Forrige analyse/plan

Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt fra forrige plan innenfor kultur, var registrering og oppbevaring av kunst i Holmestrand kommune. Prosjektet er ikke gjennomført og revisor vurderer at det fortsatt kan være aktuelt som forvaltningsprosjekt i kommende periode.

#### 4.6.4 Budsjett 2012/økonomiplan 2012-2015

Fra budsjett 2012/økonomiplan 2012-2015 fremgår det at hovedmålet for kulturvirksomheten er å videreutvikle Holmestrand som kulturby gjennom videre tilrettelegging, initiering og utvikling av et godt og attraktivt kultur- og fritidstilbud til byens befolkning og tilreisende.

**Virksomhetens målsettinger:**

1. Kulturplan for Holmestrand kommune "Rom for kultur" rulleres, og hovedprioriteringer for 2012-2015 fastsettes.
2. Biorama styrkes som kulturhus for Holmestrand, med økt utleie og bruk.
3. Det settes i gang tiltak for å få flere profesjonelle forestillinger / konserter til Holmestrand.
4. Kulturelle aktiviteter samordnes og formidles gjennom en kalender på nett.
5. Samarbeid med museene og besøksstedene styrkes.
6. Besøk og utlån på biblioteket økes med 5 % årlig.
7. Antall deltakere i Den kulturelle spaserstokken økes ved bedre oppfølging og markedsføring. Samarbeid med Re, Hof og Andebu fortsettes.
8. Det utarbeides en kommunal plan for kulturminner i samarbeid med Riksantikvaren.
9. "Holmestrand avis" utgis jevnlig og har allsidig innhold som på en positiv måte formidler informasjon om Holmestrand kommune.

Av utfordringer nevnes at målet er å opprettholde dagens tilbud i kulturskolen. Det er ønskelig å utvide tilbudet til å omfatte sang og teater, slik at vi nærmer oss det nasjonale målet om 30 pst. av grunnskoleelever skal være deltakere på kulturskolen. Dette kan imidlertid være vanskelig å få til med de eksisterende økonomiske rammer.

Utlån av e-bøker gjennom bibliotekene er rundt hjørnet. Holmestrand bibliotek ønsker å være med i ordningen fra starten av, helst i samarbeid med andre biblioteker (3K). Det kreves startinvesteringer i dataprogrammer og kjøp av e-bøker, som foreløpig ikke er mye billigere enn papirbøker. Dette kan også være en utfordring med tanke på de stramme økonomiske rammene.

Revisor vurderer at Holmestrand kommune har stramme rammer til ulike kulturaktiviteter. Revisor vurderer at et mulig forvaltningsrevisjonsprosjekt kan være knyttet til drift av kulturskolen, som for eksempel tilbud av aktiviteter, måloppnåelse og tildeling av plasser.

#### **4.6.5 Revisors anbefalinger av forvaltningsrevisjonsprosjekter – virksomhet kultur**

Med bakgrunn i ovennevnte risikovurderinger innen for virksomheten har vi forslag på følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter:

- Sikring av kunst i Holmestrand kommune
- Kulturskolen

## **5. Holmestrand kommune – selskapskontroll**

### **5.1 Bakgrunn**

I forskifter til kontrollutvalg er det lagt opp til at kontrollutvalget minst en gang i løpet av valgperioden skal utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll.

Selskapskontroll er eierskapskontroll og/eller forvaltningsrevisjon av aksjeselskaper (AS) eller interkommunale selskaper (IKS) som kommunen, evt. sammen med andre kommuner/fylkeskommuner, eier 100 %.

Når det gjelder omfang, tilretteleggelse og gjennomføring av selskapskontroll vises det til kommunelovens § 80 om selskapskontroll:

*”I interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6 og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer, og i heleide datterselskaper til slike selskaper, har kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor rett til å kreve de opplysninger som finnes påkrevd for deres kontroll, så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den valgte revisor for selskapet. I den utstrekning det finnes nødvendig, kan kontrollutvalget og kommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.*

*Kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette regler om kontrollutvalgets og revisors kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskapet og herunder fastsette hvilke dokumenter mv. som skal sendes kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor.*

*Kontrollutvalget og kommunens eller fylkeskommunens revisor skal varsles og har rett til å være tilstede på selskapets generalforsamling, samt møter i representantskap og tilsvarende organ.”*

Følgende er bestemt i forskrift om kontrollutvalg § 14:

*”Selskapskontrollens innhold*

*Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll).*

*Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kap. 3.”*

## 5.2 Holmestrand kommunes eierandeler i selskaper (AS OG IKS)

Følgende selskaper eies 100 % av Holmestrand kommune og evt. sammen med andre kommuner og fylkeskommuner:

<b>Org.nr.:</b>	<b>Selskapsnavn:</b>	<b>Holmestrand kommunes eierandel:</b>
960 705 076	Våleveien Produkter AS	100 %
851 224 882	Nord-Jarlsberg Avfallsselskap IKS	23 % (De resterende aksjene eies av Horten, Re og Holmestrand kommuner)
962 351 409	VIV – Vestfold Interkommunale Vannverk IKS	5,12 % (De resterende eierandelene eies av 9 andre kommuner i Vestfold)
979 281 536	VESAR – Vestfold Avfall og Ressurs AS	4,9 % (De resterende aksjene eies av 10 andre kommuner i Vestfold)
959 259 119	Vestfold Festspillene AS	Aksjene eies av alle kommunene i Vestfold samt Vestfold fylkeskommune

## Overordnet analyse - Holmestrand kommune


982 847 796	VIB – Vestfold Interkommunale Brannvesen IKS	9,2 % (De resterende eies av Tjøme, Nøtterøy, Tønsberg, Horten og Re kommuner)
993 871 184	Vestfoldmuseene IKS	1,5 % (De resterende eies av åtte andre kommuner i Vestfold og Vestfold fylkeskommune)
971 309 040	Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark	2,85 % (De resterende eies av kommuner i Buskerud, Vestfold og Telemark)

### 5.3 Anbefaling

På bakgrunn av revisors analyse av regnskapene m.m. anbefales det gjennomføring av eierskapskontroll av følgende selskaper i perioden 2012-2015:

- Våleveien Produkter AS
- Nord-Jarlsberg Avfallsselskap IKS
- VESAR – Vestfold Avfall og Ressurs AS

Borre den 10. april 2012

  
Arild Lohne  
Revisjonssjef

  
Hanne Britt Nordby Sveberg  
Leder forvaltningsrevisjon

**6.1 Vedlegg 1 Revisjonens forslag til forvaltningsprosjekter og selskapskontroll (for 2012 - 2015)**

(Ikke prioritert rekkefølge)

Nr.	Prosjektnavn	Tema/vinkling	Nytteverdi	Risikoområde	
	<b>Administrasjon:</b>				
1	Risikostyring og ledelse	Undersøke om Holmestrand kommune har tilrettelagt et tilfredsstillende system for risikovurdering innenfor rådmann/stab samt alle virksomheter i kommunen innenfor vesentlige områder i forvaltningen.	Sikre at risikovurdering er tilrettelagt og dokumenteres	Måloppnåelse	H
2	Implementering av bokføringsloven	Undersøke om alle virksomheter/ansatte med økonomiansvar har kunnskap om de nye reglene i Bokføringsloven	Sikre at kommunen følger de nye bestemmelsene i Bokføringsloven	Etterlevelse av regelverk	M
3	Budsjett- og økonomistyring	Vurdere om det er tilrettelagt rutiner, herunder rapporteringsrutiner og resultatoppfølging, som ivaretar at kommunale midler disponeres og forvaltes innenfor rammer og forutsetninger. Bl.a. kontrollere riktig oppstilling av budsjett og regnskap.	Sikre riktige forutsetninger for budsjettet, samt riktig oppfølging og rapportering	Økonomistyring, etterlevelse av regelverk	H
4	Gjennomgang av lønnsområdet i Holmestrand kommune	Fast og variabel lønn – timelønn og reiseregninger, registrering av faste lønnsdata, kontroll av trekk (skattetrekk, påleggstrekk, pensjonstrekk både arbeidstaker og arbeidsgivers andel) og avgifter, syke- og fødselspengerefusjon – avstemming/dokumentasjon, rutiner for lønnskontroll, dokumentasjon, vurdere kontrollene opp mot misligheter	Sikre at lønn, syke- og fødselspenger blir riktig behandlet i forhold til regnskap/kommunen og den ansatte.	Etterlevelse av regelverk	H
5	Registrering og ajourhold av inventar- og utstyr	Kontrollere at kommunens inventar og utstyr registreres iht. vedtatte rutiner/regler, og at gjenstander merkes og oppbevares betryggende	Sikre at alle virksomheter følger kommunens rutiner vedr. registrering av inventar- og utstyr	Etterlevelse av regelverk	M

## Overordnet analyse Holmestrand kommune

<b>6</b>	Regeletterlevelse av offentlige anskaffelser	Kontrollere at Holmestrand kommune følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved anskaffelser av varer og tjenester. Bl.a. vurdere kontrollene opp mot misligheter.	Sikre at alle anskaffelser følger regelverket om offentlige anskaffelser	Etterlevelse av regelverk	<b>H</b>
<b>7</b>	Oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjektet Øremerkede tilskudd – Holmestrand kommune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Følge opp at anbefalinger i forrige forvaltningsrevisjonsprosjekt er tilrettelagt og innarbeidet i kommunen. Kontroll av rutiner og praksis for tilskudd og refusjoner.</li> </ul>	Sikre at Holmestrand kommune har gode rutiner for Øremerkede tilskudd og håndtering av refusjonskrav	Etterlevelse av regelverk	<b>L</b>
<b>8</b>	Rådmannens ansvar for internkontroll av inntekter	Kontrollere om rådmannens ansvar for internkontroll av inntekter er ivarettatt, ved å undersøke om Holmestrand kommune har tilfredsstillende rutiner i forbindelse med utfakturering av tjenester	Sikre at Holmestrand kommune har gode rutiner som blant annet gir god kontroll for bokføring av inntekter og moderere muligheter for misligheter.	Økonomistyring	<b>M</b>
<b>9</b>	Loggføring og dokumentasjon av arbeidsoppgaver innen IT, samt tilgangskontroller	Vurdere om datasystemene er stabile, at brukergrensesnittet er tilfredsstillende og at evt. avvik og mangler loggføres	Sikre at nødvendige dokumentasjon iht. avvik og mangler loggføres	Produktivitet	<b>M</b>
<b>10</b>	Prosjektstyring, oppfølging og rapportering av byggeprosjekter	Undersøke om det gjennomføres god prosjektstyring ved større investeringsprosjekter, herunder <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planlegging/Forprosjekt</li> <li>- Oppfølging</li> <li>- Økonomistyring</li> <li>- Rapportering</li> </ul>	Sikre god styring av investeringsprosjekter.	Måloppnåelse, økonomistyring	<b>H</b>
<b>11</b>	Eiendomsskatt	Undersøke administrasjonens oppfølging av bystyrets vedtak om innføring av eiendomsskatt	Sikre at bystyrets vedtak om eiendomsskatt blir fulgt	Oppfølging av vedtak	<b>M</b>
<b>12</b>	IT-sikkerhet i forhold til at mer og mer administrativt arbeid og kommunikasjon skjer digitalt	Vurdere Holmestrand kommunes risikohåndtering av IT sikkerhet	Sikre at risikovurderinger er tilrettelagt og dokumenteres	Måloppnåelse	<b>L</b>
<b>13</b>	IKT er et viktig område når kommunen satser på bruk av nettet og hva med kommunens hjemmeside	Undersøke om Holmestrand kommunes hjemmeside er oppdatert og gir tilfredsstillende informasjon til bl. a. kommunens innbyggere	Sikre at Holmestrand kommunes Bruk av IKT som informasjonskanal er tilfredsstillende for brukere/politikere/innbyggere	Måloppnåelse	<b>L</b>



## Overordnet analyse Holmestrand kommune

14	Kompetansestyring - kompetansesammensetning og rekruttering	Undersøke Holmestrand kommunens rutiner og praksis for kompetansestyring knyttet til bl.a. nasjonale og kommunale mål (kortsiktige/langsiktige), kartlegging av nåværende kompetanse, opplæringsplaner på kort og lang sikt, rekruttering.	Sikre at Holmestrand kommune har fokus på kompetansestyring	Måloppnåelse	M
15	Kartlegging av eksisterende reglement og rutiner i kommunen	Undersøke om Holmestrand kommune har oppdaterte reglementer/rutiner (på et overordnet nivå). Vurdere om disse er tilgjengelige og gjort kjent for ansatte i kommunen.	Sikre at Holmestrand kommune har oppdaterte reglementer/rutiner.		M
16	Måloppnåelse og målstyring i Holmestrand kommune	Undersøke om Holmestrand kommune har fokus på målstyring og måloppnåelse.	Sikre at Holmestrand kommune har fokus på målstyring og måloppnåelse.	Måloppnåelse	M
17	Sykefravær i Holmestrand kommune	Undersøke hvilke mål som er satt, hvilke tiltak som er iverksatt og hvordan disse virker inn på sykefraværet i Holmestrand kommune	Sikre at tiltakene som settes i verk gir positiv effekt på redusert sykefravær.	Måloppnåelse	M
18	Rutiner for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten	Kontrollere om Holmestrand kommune har tilrettelagt for varslingsrutiner i henhold til Arbeidsmiljølovens bestemmelser.	Sikre at Holmestrand kommune har tilrettelagt for arbeidstakers mulighet for varsling om kritikkverdige forhold.	Måloppnåelse	H
19	Vurdering av finansreglem./plassering av midler og låneopptak	Vurdere om kommunens plassering av midler og låneopptak er tilfredsstillende og i tråd med kommunens finansreglement. Bl.a. vurdering av risiko.	Sikre tilfredsstillende risiko ved plasseringer/låneopptak	Økonomistyring	H
20	Kostnads- og inntektsutviklingen i Holmestrand kommune	Sammenligne Holmestrand kommunes inntekts- og utgiftsutvikling opp mot utviklingen hos nabokommunene og kommunegruppe 8.	Sette fokus på kostnads- og inntektsutviklingen i Holmestrand kommune. Vurdere mulige fellesprosjekter med nabokommunene.	Økonomistyring	M
	<b>Skole, inkludert PPT og voksenopplæring:</b>				
21	Innkjøpsområdet ved virksomhet skole i Holmestrand kommune	Vurdere om skolenes innkjøp foretas iht. kommunens innkjøpsreglement og regelverket for offentlige anskaffelser og at mottak, kontroll og registrering skje etter vedtatt økonomireglement	Sikre at kommunen virkelig mottas riktig varer til avtalt pris, og at kommunens økonomireglement og regelverket om offentlige anskaffelser blir fulgt	Etterlevelse av regelverk	L
22	Oppfølging av Botne skole hvor man ser helheten, nybygg, rehabilitering av	Vurdere prosjektstyringen i byggeprosjektet Botne skole, herunder - Planlegging/Forprosjekt	Sikre god prosjektstyring av byggeprosjektet Botne skole	Måloppnåelse, økonomistyring	H

Vestfold Kommunerevisjon

## Overordnet analyse Holmestrand kommune

	gammelt bygg og infrastruktur – overholde budsjett	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oppfølging</li> <li>- Økonomistyring</li> <li>- Rapportering</li> </ul> Se på helheten, nybygg, rehabilitering av gammelt bygg og infrastruktur – overholde budsjett			
23	Tilskudd og tilsyn i private barnehager (jf. innføring av nye regler for kommunens tilskudd til priv. barnehager)	Kontrollere at kommunen følger den nye forskriften om likeverdig behandling av ved tildeling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager	Sikre at tildeling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager følger den nye forskriften	Etterlevelse av regelverk	H
	<b>Helse, sosial og omsorg:</b>				
24	Evaluerings av NAV-kommunale tjenester (sosialtjenesten) i Holmestrand kommune	Kontrollere om NAV – kommunale tjenester (sosialetjenesten) utøver tjenester, som økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning, statlig bostøtte og etterlevelse av sosialtjenesteloven for øvrig. Vurdere om rutiner for saksbehandling og utbetalinger etterleves.	Sikre at NAV-kommunale tjenester (sosialtjenesten) har en tilfredsstillende tjenesteyting.	Måloppnåelse, etterlevelse av regelverk	H
25	Gjennomgang av barneverntjenesten i Holmestrand kommune – knyttet opp mot kvalitet, ressursbruk og etterlevelse av barnevernloven	Vurdere om kommunen tilfredsstillende lovpålagte krav innenfor barneverntjenesten, om ressursene utnyttes tilfredsstillende og at sektoren søker om rettmessige refusjoner	Sikre at lovverket vedr barnevern følges	Etterlevelse av regelverk/ Produktivitet	H
26	Psykisk helsetjeneste for barn og unge	Kontrollere at Psykisk helsetjeneste for barn og unge i Holmestrand utøver tjenester i tråd med lover, forskrifter og statlige føringer.	Sikre at Psykisk helsetjeneste for barn og unge har en tilfredsstillende tjenesteyting	Etterlevelse av regelverk	H
27	Beregning/fakturering av tjenester innen pleie- og omsorgstjenester i H.str. k.	Vurdere om tjenestene innen pleie- og omsorg er iht. forskrift og vedtatte satser (oppholdsbetaling, egenbetaling for hjemmetjenester m.v.)	Sikre at brukerne mottar riktige krav på aktuelle tjenester	Etterlevelse av regelverk	M
28	Kvalitet i helse- og omsorgstj. i Holmestrand kommune – innenfor -Hjemmetjenester -Heldøgns omsorg	Kontrollere at kommunen har tilfredsstillende kvalitet på tjenestene innenfor pleie- og omsorg, jf. forskrift om kvalitet, innenfor: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hjemmetjenester</li> <li>- Institusjon</li> <li>- Omsorgsboliger</li> </ul>	Sikre at kommunen er et trygt sted å bo for eldre og mennesker med behov for pleie- og omsorgstjenester.	Etterlevelse av regelverk	H

## Overordnet analyse Holmestrand kommune

29	Psykisk helsetjeneste for voksne	Kontrollere at Psykisk helsetjeneste for voksne i Holmestrand utøver tjenester i tråd med lover, forskrifter og statlige føringer.	Sikre at Psykisk helsetjeneste for voksne har en tilfredsstillende tjenesteyting	Etterlevelse av regelverk	H
30	Ressurs- og økonomistyring i helse- og omsorgstjenester i Holmestrand kommune	Vurdere om ressursene innen pleie- og omsorgstjenester utnyttes godt nok og at det er etablert gode rutiner vedr. økonomistyring	Sikre at kommunens utnytter ressursene til beste for innbyggerne	Måloppnåelse/ økonomistyring	H
31	Håndtering av pasientmidler ved bofellesskap, sykehjem og omsorgsboliger	Kontrollere at pasientmidler forvaltes på en betryggende måte, at regnskapet er ordnet og dokumentert, og at evt. fullmakter om disponering er iht. avtale	Sikre at pasientmidler forvaltes på en betryggende måte og at misligheter ikke oppstår	Etterlevelse av regelverk	H
32	Prosjekt knyttet til samhandlingsreformen	Vurdere utfordringer knyttet til Samhandlingsreformen, som uforutsette kostnader med mer.	Sikre at forutsetningene i Samhandlingsreformen gjennomføres. Få belyst konsekvenser for Holmestrand kommune som følge av Samhandlingsreformen	Økonomistyring, etterlevelse av regelverk	H
	<b>Vann, avløp og renovasjon (VAR) og Øvrige tekniske tjenester:</b>				
33	Selvkost på VAR-området	Vurdere beregninger av selvkost på VAR-området, om det er i samsvar med retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale bet. tjenester	Sikre at kommunen har et rettidig gebyrregulativ etter regleverket for beregning av selvkost.	Etterlevelse av regelverk	M
34	Saksbehandlingstid og selvkost i regulerings- og byggesaker	Kontrollere at kommunen følger lovpålagt behandlingstid i regulerings- og byggesaker og at retningslinjene for beregning av selvkost blir fulgt	Sikre at kommunen etterlever lovpålagt behandlingstid i regulerings- og byggesaksbehandling og at retningslinjer/regelverk for beregning av selvkost blir fulgt.	Etterlevelse av regelverk	M
35	Vaktmester- og renholdstjenester i Holmestrand kommune	Kartlegge oppgaver og vurdere driften til Vaktmester- og renholdstjenester i Holmestrand kommune	Sikre god drift for vaktmester- og renholdstjenester i Holmestrand kommune	Måloppnåelse, økonomistyring	M
36	Vedlikehold av kommunale eiendommer og veier/gang- og sykkelstier	Vurdere Holmestrand kommunes planer og budsjetter om vedlikehold av kommunale eiendommer og veier/gang- og sykkelstier, vurdere etterlevelse av planer/mål	Sikre at kommunen vedlikeholder kommunale eiendommer og veier	Etterlevelse av regelverk	H
37	Holmestrand havn	Vurdere om drift og investeringer knyttet til Holmestrand havn er i tråd med bystyrets målsettinger med havnevirkosomheten.	Sikre at bystyrets målsettinger om Holmestrand havn blir ivaretatt	Måloppnåelse, oppfølging av vedtak	M

## Overordnet analyse Holmestrand kommune

	<b>Kultur:</b>				
<b>38</b>	Sikring av kunst i Holmestrand kommune	Gjennomgang av kommunens kunst, med tanke på; registrering, verdivurderes, oppbevaring og ajourhold. Bl.a. vurdere kontrollen opp mot misligheter.	Sikre at kommunenes kunst forvaltes på en betryggende måte	Etterlevelse av regelverk	H
<b>39</b>	Kulturskolen	Gjennomgang av kulturskolens drift. Bl.a. kontrollere at tildeling av plasser ved kulturskolen skjer i tråd med retningslinjer.	Bl.a. sikre god kvalitet ved kulturskolen og at det ikke skjer feil ved tildeling/tilbud om plass i kulturskolen	Måloppnåelse	M

**6.2 Vedlegg 2 Revisjonens forslag til forvaltningsprosjekter og selskapskontroll (for 2008 - 2011)**

Nr.	Prosjektnavn	Tema/vinkling	Nytteverdi	Risikoområde
1	Kompetansestyring – kompetansesammensetning og rekruttering	Undersøke Holmestrand kommunens rutiner og praksis for kompetansestyring knyttet til bl.a. nasjonale og kommunale mål (kortsiktige/langsiktige), kartlegging av nåværende kompetanseopplæringsplaner på kort og lang sikt, rekruttering.	Sikre at Holmestrand kommune har fokus på kompetansestyring.	Måloppnåelse
2	Kartlegging av eksisterende reglement og rutiner i kommunen.	Kartlegge hva som eksisterer av oppdaterte reglement, retningslinjer og rutiner i Holmestrand kommune. Kjennskap og holdninger til skriftlige rutiner.	Sikre at det finnes oppdaterte skriftlige reglement og rutiner og kartlegg kjennskap og holdninger til disse.	Måloppnåelse
3	Målstyring	Følge opp økonomistyringsrapportene i forhold til eventuelle avvik mellom mål og disponible budsjettmidler samt avvik i forhold til nedfelte mål i virksomhetsplanene.	Sikre at Holmestrand kommune har en god måloppnåelse.	Måloppnåelse/ Økonomistyring
4	Holmestrand kommunes system for risikovurdering	Vurdere Holmestrand kommunes system for risikovurdering innenfor alle virksomheter.	Sikre at Holmestrand kommunes pålagte intern kontrollsystem fungerer og sikre at det er tilrettelagt system for risikovurdering.	Måloppnåelse
5	Sykefravær i Holmestrand kommune	Undersøke hvilke mål som er satt, hvilke tiltak som er iverksatt og hvordan disse virker inn på sykefraværet.	Sikre at tiltakene som settes i verk gir positiv effekt på sykefraværet.	Måloppnåelse
6	Rutiner for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten	Kontrollere om Holmestrand kommune har tilrettelagt for varslingsrutiner i henhold til Arbeidsmiljølovens bestemmelser.	Sikre at Holmestrand kommune har tilrettelagt for arbeidstakers mulighet for varsling om kritikkverdige forhold.	Måloppnåelse
7	Administrasjonens saksutredning, oppfølging av vedtak og tilbakerapportering til politisk organ.	Undersøke hvorvidt kommunestyrets saksutredninger er tilfredsstillende utredet og vedtak er iverksatt, oppfylt og tilbakerapportert til politisk organ.	Sikre at administrasjonens saksutredning er tilfredsstillende og at vedtak blir iverksatt, fulgt opp og tilbakerapportert.	Oppfølging av vedtak
8	Vedlikehold av bygninger og veier	Undersøke konsekvenser av dagens ressursbruk samt ressursbruk sammenlignet med øvrige kommuner i Vestfold og andre sammenlignbare	Sikre tilfredsstillende vedlikehold.	Økonomistyring

## Overordnet analyse Holmestrand kommune

		kommuner.		
9	Registrering og oppbevaring av kunst i Holmestrand kommune	Påse at kommunens kunst er tilfredsstillende sikret.	Sikre Holmestrand kommunes kunstsatter.	Økonomistyring
10	Vurdering av finansreglement/ plassering av midler og låneopptak	Foreta en vurdering av finansreglementet til Holmestrand kommune, bl.a. med tanke på retningslinjer for plassering av midler, bufferfond m.m.	Sikre at Holmestrand kommune har et finansreglement som tilfredsstillende gjeldende forskrifter og at kommunestyrets vedtak etterleves.	Økonomistyring/ Oppfølging av vedtak
11	Kostnads- og inntektsutvikling i Holmestrand kommune	Sammenligne Holmestrand kommunes innteks- og utgiftsutvikling opp mot utviklingen hos nabokommunene.	Sette fokus på kostnads- og inntektsutviklingen i Holmestrand kommune. Vurdere mulige fellesprosjekter med nabokommunene.	Økonomistyring
12	Finansiering av barnehager i Holmestrand kommune	Vurdere den finansielle driften av barnehager i Holmestrand kommune.	Sikre best mulig ekstern finansiering av barnehager i Holmestrand kommune.	Produktivitet
13	Behandlingstid i barnevernet Holmestrand kommune	Kontroll av behandlingstid innenfor barnevern.	Sikre at barnevernet i Holmestrand kommune overholder lovpålagte tidsfrister vedrørende behandlingstid.	Produktivitet