

Overordnet analyse 2018 - 2020



Holmestrand
kommune

Utarbeidet av:



Innhold

1	Innledning	3
1.1	Plan for forvaltningsrevisjon	3
1.2	Hva er forvaltningsrevisjon?	4
1.3	Forvaltningsrevisjoner i Hof og Holmestrand kommune i 2014-2017	4
1.4	Avtale om forvaltningsrevisjon	5
2	Overordnet analyse	5
2.1	Metode	5
2.2	Om Holmestrand kommune	7
2.3	Risikovurdering	12
2.4	Lokaldemokrati og tillit	12
2.5	Virksomhetsstyring, betryggende kontroll og etikk	14
2.6	Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet	18
2.7	Bærekraftig utvikling	26
2.8	Innspill på forslag til forvaltningsrevisjon	29
2.9	Oppsummering	30
3	Forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2018 – 2020	31

1 Innledning

1.1 Plan for forvaltningsrevisjon

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

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

Overordnet analyse og forslag til plan er utarbeidet av Vestfold kommunerevisjon i samsvar med gjeldende avtale om revisjonstjenester. Analysen gjelder kommunens egen virksomhet og annen kommunal virksomhet dersom denne er organisert som kommunale foretak (KF), § 27-samarbeid og vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 b og § 28 c.

Kommunal virksomhet som er organisert i selvstendige rettssubjekt (interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap eller § 27-selskap) omfattes ikke av analysen. For slike organisasjonsformer kan kontrollutvalget føre tilsyn ved hjelp av selskapskontroll.²

Kommunene Holmestrand og Hof ble fra 1.1.2018 nye Holmestrand kommune. Det er videre vedtatt sammenslåing med Sande kommune fra 1.1.2020. Overordnet analyse utarbeides normalt for en fire års periode, men basert på fremtidig sammenslåing vil analysen dekke perioden frem til sammenslåingstidspunktet 1.1.2020.

Overordnet analyse er bygget på kommunens risikobilde basert på eksisterende organisering, med fokus på utfordringer som følge av den prosessen kommunen nå er inne i. Analysen er utført for et perspektiv på to år, 2018 -2020, inntil kontrollutvalg for den nye kommunen er fastsatt.

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

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

1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?

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

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

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

Gjennom forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalget:

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

1.3 Forvaltningsrevisjoner i Hof og Holmestrand kommune i 2014-2017

Følgende forvaltningsrevisjoner er gjennomført for de to kommunene i perioden 2014 til 2017:

Holmestrand

- 2014/2015: NAV Holmestrand
- 2015: Byggesaksbehandling Holmestrand
- 2016: Flyktninger – oppgaver og ansvar
- 2017: Etterlevelse av regelverk om offentlig anskaffelser

Hof:

- 2013/14: Budsjett- og økonomistyring innenfor pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune
- 2015: Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold
- 2016: Skole – elevenes læringsmiljø
- 2017: Prosjektstyring

³ Revisjonsforskriften § 7

1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon

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

2 Overordnet analyse

2.1 Metode

Risiko og vesentlighet

Risiko handler om

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

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

Metodikk

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

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

⁴ Kommuneloven 1 og 23 nr. 2

Revisjonen har foretatt den overordnede analysen med utgangspunkt i følgende kilder:

- *Erfaringer fra regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon*
- *Dokumentanalyser*
- *Statistikk*
- *Intervju*
- *Innspill fra kontrollutvalgene*

Erfaringer fra regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon

Vi har i den overordnede analysen benyttet revisors kunnskap om virksomheten, erfaringer fra tidligere forvaltningsrevisjonsprosjekter og løpende revisjon, samt foretatte virksomhetskontroller.

Dokumentanalyser

For å kartlegge og vurdere risiko i Holmestrand kommune har vi gjennomgått kommuneplan, budsjett- og økonomiplan, årsregnskap, årsrapport og annen styringsdokumentasjon. Videre har vi innhentet informasjon om kommunens system for internkontroll, samt fylkesmannens tilstandsrapporter, tilsynsrapporter og tilsynsplaner. Da den nye kommunen er etablert fra 1.1.2018, vil deler av våre dokumentanalyser bygge på dokumenter som er utarbeidet for henholdsvis Hof og tidligere Holmestrand kommune. Det er vedtatt budsjett 2018 og økonomiplan 2019 - 2021 for nye Holmestrand kommune, og dette er et sentralt dokument i våre analyser.

Statistikk

Offentlig statistikk er først og fremst hentet fra KOSTRA, og viser tall fra alle tjenesteområdene som blir gjennomgått i analysen. Det foreligger ikke KOSTRA-tall for den nye kommunen. Revisjonen har derfor lagt til grunn KOSTRA-tall fra de to respektive kommunene, der vi anser dette aktuelt og opplysende. Vi har også innhentet demografiske data fra Statistisk Sentralbyrå.

Intervju

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

Innspill fra kontrollutvalgene og videre oppfølging

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

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

2.2 Om Holmestrand kommune

Demografi

Holmestrand kommune har etter sammenslåing et areal på ca. 200 km². Per 4.kvartal 2017 hadde kommunen 14 212 innbyggere. Kommunen har ikke veldig ulik alderssammensetning på befolkningen som snittet for kommunegruppen, Vestfold og landet. I Holmestrand er det imidlertid noe lavere andel i de yngre aldersklassene, og til gjengjeld noe høyere andel i de eldre aldersklassene. Årlig befolkningsvekst har de siste årene stabilisert seg på rundt 1 %, mens i 2017 økte den til henholdsvis 1,7 % i Holmestrand og 1,2 % i Hof. Befolkningsveksten ligger over landsgjennomsnittet på 0,7 %. Dette er i tråd med forventningene om en sterkere befolkningsvekst i Holmestrand kommune i årene fremover, med blant annet ferdigstilling av dobbelt jernbanespor og stor byggeaktivitet. Kommunen har en målsetning om årlig befolkningsvekst på 1,5 %.

Tabellen under viser talt folkemengde per 1. januar i perioden 2012-16 for gamle Holmestrand og Hof:

Tabell 1: Folkemengde 1. januar, etter region tid og statistikkvariabel.					
<i>Kilde Statistisk Sentralbyrå</i>					
	2012	2013	2014	2015	2016
Kommune	Personer	Personer	Personer	Personer	Personer
Holmestrand	10 251	10 350	10 456	10 661	10 741
Hof	3 048	3 060	3 091	3 114	3 163

Utdanning, folkehelse og arbeidsledighet

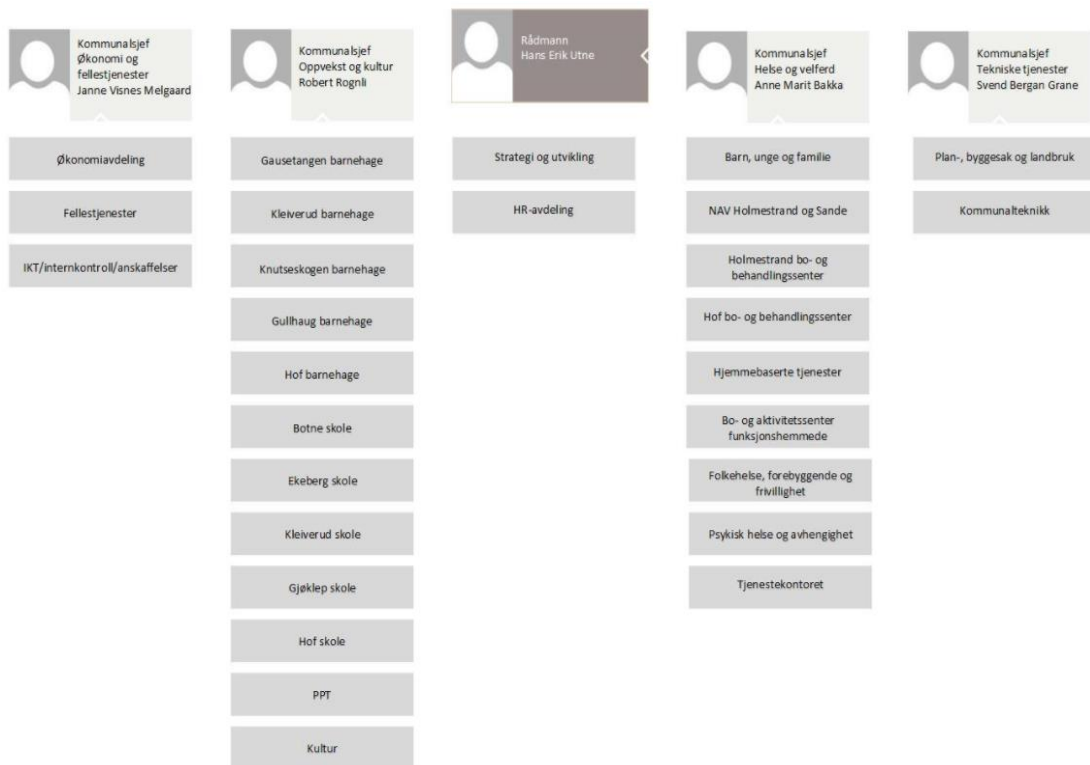
Vi ser at både Holmestrand og Hof kommune har en noe lavere andel av befolkningen med videregående skole og høyere utdanning enn Vestfold og landet for øvrig. Antallet med psykiske symptomer og lidelser per innbygger er også høyere enn Vestfold og landet for øvrig. Folkehelseprofilen for Holmestrand indikerer sosial ulikhet i helse som er et betydelig samfunnsproblem i et folkehelseperspektiv.

Per 31.12.2017 hadde Holmestrand og Hof kommune en arbeidsledighet på hhv. 3,2 % og 1,5 % arbeidsstyrken. Snittet for Vestfold for 2017 er 2,7 %.

Kommunens administrative organisasjon

Holmestrand kommune har to formelle beslutningsnivåer; rådmannsnivå og virksomhetsledernivå. Rådmannen er kommunens øverste administrative leder og står

ansvarlig overfor kommunestyret. Rådmannens ledergruppe består av rådmannen og fire kommunalsjefer.



Figur 1 - Organisasjonskart Holmestrand kommune - 2017

Ved utgangen av 2017 var det totalt 674 fast ansatte i tidligere Holmestrand kommune og 220 ansatte i Hof kommune. Det er overvekt av kvinner, også blant kommunens ledere.

Kommunesamarbeid

Holmestrand kommune har inngått vertskommunesamarbeid innenfor flere områder. Omfanget av vertskommunesamarbeidet er redusert som følge av kommunesammenslåingene i Vestfold.

Nedenfor nevnes vertskommunesamarbeid hvor Holmestrand er deltaker:

Holmestrand er vertskommune for: Hjelpemiddelsentral

Re er vertskommune: Skatteoppkreverkontor

Tønsberg kommune er vertskommune: Tønsberg legevakt

Holmestrand kommunes overordnede mål

Fokusområder og målsettinger

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

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

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



Kommunens styringsmål er hentet fra budsjett- og økonomiplan 2018-2021, og vises i tabellen nedenfor.

Styringsmål for Holmestrand kommune
<p><i>Samfunn</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Holmestrand kommune legger til rette for en målrettet, positiv by- og regionsutvikling <input type="checkbox"/> Holmestrand kommune er et trygt lokalsamfunn. <input type="checkbox"/> Transportsystemet i Holmestrand er miljøvennlig, sikkert og effektivt. <input type="checkbox"/> Holmestrand kommune tilrettelegger for at den enkelte kan ivareta sin helse med utgangspunkt i egne muligheter.
<p><i>Brukere</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Holmestrand kommune utøver myndighet på en rettferdig, forutsigbar og etterrettelig måte. <input type="checkbox"/> Innbyggerne er tilfredse med de tjenestene og den service kommunen yter.

Medarbeidere

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

Økonomi

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

Økonomi

I tabellen nedfor vises nøkkeltall for tidligere Holmestrand og Hof for 2016 og 2017.

Nøkkeltall - økonomi	2016		2017	
	Hof	Holmestrand	Hof	Holmestrand
Driftsinntekter (i mill.)	256	816	269	842
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	1,40 %	6,70 %	-1,4 %	0,04 %
Brutto driftsresultat i % av driftsinntekter	0,20 %	5,80 %	-2,7 %	-0,9 %
Lønn i % av driftsinntekter, inkl sosiale kostnader	56,20 %	56,30 %	57,1 %	59,9 %
Renter og avdrag i % av driftsinntekter	4,90 %	2,00 %	1,8 %	5,6 %
Lånegjeld i % av driftsinntekter (eks.pensjonsforp.)	92,30 %	39,60 %	34,9 %	99,5 %

Regnskapsåret 2017

Fra 2016 økte Holmestrand kommune sine driftsinntekter med 3,3 %, mens driftsutgiftene økte med 14,4 %. Korrigert for engangsmidler til kommunesammenslåingen er tallene hhv. 4,5 % og 13,3 %. Økningen skyldes i hovedsak skatteinngangen som ble høyere enn budsjettet. Lønnsutgiftene økte i sammen periode med 7,7 %. Økningen skyldes lønnsjustering, reelle økninger i antall ansatte og at vertskommunesamarbeidet med Hof slo inn med helårs effekt i 2017.

Hof kommune økte sine driftsinntekter med 5,5 % fra 2016. Driftsutgiftene økte med 8,6 % for samme periode. Lønnskostnaden er noe økt fra 2016, og er over budsjett med 8,5 mill.

Hovedtrekk ved tidligere Holmestrand og Hof kommunes økonomi

Tidligere Holmestrand kommunes økonomi kjennetegnes ved relativt høy lånegjeld, høy pensjonsgjeld og mye midler i både disposisjonsfond og investeringsfond. Holmestrand har til tross for lave inntekter og høy gjeld hatt et greit økonomisk handlingsrom som følge av fondene. Hof kommunes økonomi kjennetegnes ved lav lånegjeld, lav risiko knyttet til renteoppgang, høy pensjonsgjeld, lite midler i disposisjon- og investeringsfond.

Holmestrand kommune – fremtidig økonomi

De siste årene er det mange omkringliggende kommuner som har vært i en omstilling med effektiviseringer og kostnadsreduksjoner. Dette har både Hof og Holmestrand unngått, og det har i stedet vært relativt store økninger, spesielt innenfor pleie og omsorg og barnehage.⁵ Den nye kommunen må i de kommende årene forberede seg på en tilsvarende prosess med kostnadsreduksjoner, både i forhold til de innsparinger som forventes basert på kommunesammenslåingene, men også i forhold til å tilpasse seg et redusert inntektsnivå.

Det er innarbeidet innsparingstiltak på ca. 2 mill. kroner i 2018, med et økende beløp utover i planperioden. I vedtatt økonomiplan er inntektsanslaget for avkastning på finansplasseringer økt. Dette innebærer at det i årene fremover ikke forventes at den reelle avkastningen blir høyere enn det budsjetterte. Det budsjetteres nå med full bruk av avkastning i den løpende driften. Investeringsprogrammet for planperioden er revidert, og skal være i tråd med den nye kommunens økonomiske rammer.

Statistikk sykefravær

Sykefravær – snitt for hele året	2015	2016	2017
Holmestrand kommune	7,6 %	7,7 %	9,1 %
Hof kommune	7,7 %	8,0 %	9,5 %

Sykefraværet har for begge kommunene vært høyt i 2017. Det er en markant økning i sykefraværet for begge kommunen fra 2016 til 2017. 2017 viser en sykefraværspersent på hhv. 9,1 % og 9,5 %, hvilket er langt over den nye kommunens mål på 7,5 %. Statistikk for sykefravær på månedlig basis viser at fraværet har vært stigende mot slutten av 2017, og er på over 10 % siste delen av året. Årsakene til sykefravær er sammensatt.

Endringsprosesser er krevende. Holmestrand kommune er i en spesiell situasjon, hvor det nettopp er gjennomført en sammenslåing, samtidig med at det planlegges en ny sammenslåing to år frem i tid. Kommunene har i forbindelse med kommunesammenslåingene styrket HR-funksjonen, gjennomgått og revidert rutiner, samt økt ressurser til lederstøtte og kompetanseheving.

⁵ *Budsjett- og økonomiplan 2018-2021

Revisjonen anser den markante økningen i sykefravær bekymringsfull, anser dette å være et område som er aktuelt for forvaltningsrevisjon.

2.3 Risikovurdering

2.3.1 Om risikovurdering

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

1.januar 2018 var nye Holmestrand kommune en realitet. Den nye kommunen skal kun bestå i to år, før det igjen blir en ny kommune når Sande kommunen trer inn. Dette er en spesiell periode for Holmestrand kommune, som innebærer endring i organisering, prioriteringer og økonomiske rammer, som vil ha betydning for risikovurderingen. I denne risikovurderingen er dagens situasjon lagt til grunn, og det er fremhevet enkelte områder som er aktuelle og har verdi som forberedelse inn i ny kommune som alternative forvaltningsrevisjonsområder.

2.4 Lokaldemokrati og tillit

2.4.1 Åpenhet og innsyn

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

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

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

2.4.2 Saksforberedelse og gjennomføring av bystyrets vedtak

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

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

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon i Holmestrand kommune som omhandlet Administrasjonens saksutredning, oppfølging av vedtak og tilbakemelding til politisk organ i 2009, hvor revisor konkluderte med at saker som legges fram for politisk behandling i hovedsak var forsvarlig utredet.

2.4.3 Budsjettering og rapportering

Budsjett og økonomiplan er rådmannens viktigste arbeidsdokument. Rådmannen legger fram et forslag til budsjett. Budsjettforslaget blir behandlet i flere runder av hovedutvalgene, formannskapet og kommunestyret «Budsjett 2018 og Økonomiplan 2018-2021» ble vedtatt av kommunestyret for nye Holmestrand kommune 6.12.17.

Holmestrand kommune har en økonomiavdeling med stabil og god kompetanse. Det er sikret kompetanse både fra Hof og tidligere Holmestrand, slik at erfaring fra begge kommunene tas med videre. Det har vært tilfredsstillende budsjett disiplin, og avvik følges opp. Vår erfaring fra regnskapsrevisjon er at rapportering fra enhetene i hovedsak er av tilfredsstillende kvalitet.

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

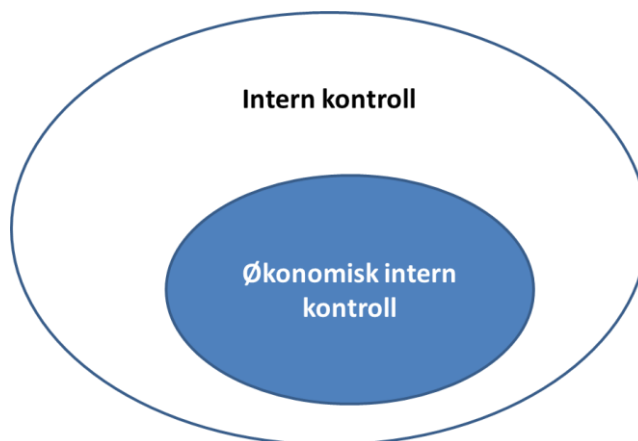
Kvalitet i kommunens rapportering er sentralt for å ha mulighet til å følge opp kommunens økonomisk situasjon og foreta nødvendige korrigeringer. Eventuelle svakheter i kvaliteten i rapportering og økonomistyring i enhetene utgjør en risiko for kommunen, og kan gi utfordringer i forhold til fremtidig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

2.5 Virksomhetsstyring, betryggende kontroll og etikk

2.5.1 Internkontroll

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

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



Generell internkontroll

Både Hof og Holmestrand kommune har de siste årene arbeidet med å i enda større grad å kunne dokumentere internkontrollen. Det er særlig fokus på å etablere forståelse for forankring i alle ledd og nytten av risikovurderingene, herunder prioritering av aktiviteter og tiltak. Det opplyses i årsrapportering for 2017 at virksomhetene har fulgt opp de risikoreduserende tiltak som ble planlagt for året. I tillegg har virksomhetene arbeidet med å konkretisere mål for 2018 basert på kommunens overordnede målsetting. Det har i 2017 vært gjennomført et dagsseminar hvor grunnlaget for internkontrollen har vært tema. Den nye kommunen er i en fase hvor det vurderes hvordan arbeidet med internkontrollen skal innrettes i 2018, og hvordan en best mulig skal ivareta organisatoriske endringer på kort og lang sikt sett opp mot kommunesammenslåingen.

Økonomisk internkontroll

Regnskapsrevisjonen konkluderte høsten 2017 på den økonomiske internkontroll på overordnet nivå, med at det er ikke avdekket feil, mangler eller svakheter knyttet til regnskapsmessig behandling som medfører behov for særskilt rapportering. Dette gjelder for begge kommunene, og basert på at det bygges videre på dette arbeidet antas det å være gode rammer for den økonomiske internkontrollen på et overordnet nivå.

2.5.2 Etikk og varsling

Et av formålene med kommuneloven er å legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Etikk er en integrert del av all arbeidslivs praksis. Etikk er de verdiprioriteringer som ligger til grunn for enhver beslutning eller handling. KS og Transparency International Norge (TI) anbefaler at kommuner har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, og at retningslinjene bør være behandlet av kommunestyret. KS og TI anbefaler at de etiske retningslinjene også blir gjort gjeldende for kommunale foretak. Kommunen skal redegjøre i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten og i kommunale foretak.

Holmestrand kommune har utarbeidet etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i kommunen. Disse retningslinjene skal bevisstgjøre og oppfordre til etisk refleksjon for på den måten og sette en etisk standard som skal være gjennomgående i Holmestrand kommune. Informasjon om kommunens etiske retningslinjer er lett tilgjengelig på kommunens intranett. Holmestrand kommune opplyser at det legges stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all virksomhet. I tillegg til etiske retningslinjer er det en egen veileder for ansatte og folkevalgte med hensikt å skape bevissthet gjennom refleksjon og diskusjon om temaet ute i virksomhetene. De etiske retningslinjene er revidert og skal til politisk behandling i 2018.

Det opplyses at de etiske retningslinjene bør være kjent i organisasjonen, da lederne i kommunen skal gjennomgå etiske retningslinjer med sine ansatte. I følge rådmannen, ligger det i tillegg informasjon om de etiske retningslinjene i intranettet til kommunen. Gjennomgang av de etiske retningslinjene har også vært en del av folkevalgtopplæringen til politikerne.

Det er etablert rutine for varsling av kritikkverdige forhold er tilgjengelig på kommunens intranett. Rutinen er i samsvar med bestemmelsene i § 2-4 i Arbeidsmiljøloven. Loven gir arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold og vern mot gjengjeldelse mot varsler.

2.5.3 Arkiv og dokumentasjon

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

Kommunereformen vil få store konsekvenser for kommunens dokumentasjon, og det er viktig at kommunene er godt forberedt og tidlig ute med planleggingen. Riksarkivaren har utarbeidet veilederen «Kommunereform – veileder i dokumentasjon og arkiv».

Holmestrand og Sande kommuner skal etablere en ny kommune fra 1.1.2020, og det er sentralt at kommunene er i forkant for klargjøring og planlegging av sin dokumentasjon. Et fullstendig arkiv og tilfredsstillende oppfølging og kontroll er sentralt når kommunens arkiv skal integreres i nytt arkiv. I tillegg er journalføring og arkivering et utfordrende tema i dagens samfunn med mange kommunikasjonskanaler som er aktuelle for journalføring og arkivering. Vurderingene av hva som journalføres er her sentralt.

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

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

På forespørsel fra revisjonen opplyser Arkivverket at de ikke har gjennomført tilsyn i Hof eller Holmestrand kommune i relevant fortid. Som følge av sammenslåingsprosessene, opplyses det at det trolig vil gjennomføres tilsyn høst 2018/vår 2019. Dette med forbehold om eventuell endring i Arkivverkets vurdering av risikobildet.

2.5.4 Informasjonssikkerhet

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

15 i eforvaltningsforskriften pålagt å ha internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet.

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

Risiko er tap av data, informasjon på avveie, tap av tillit og omdømme, samt bøtelegging. I følge rådmannen har kommunen etablert rutiner for håndtering av personopplysninger.

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

2.5.5 Anskaffelser

Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for nesten 500 milliarder kroner årlig. Regelverket om offentlige anskaffelser skal bidra til at pengene utnyttes best mulig og at innkjøpene bidrar til et konkurransedyktig næringsliv. Reglene har også som formål å bidra til en bærekraftig utvikling, og skal motvirke sosial dumping og korrupsjon.

Regelverk for offentlige anskaffelser er omfattende og det kreves både ressurser og kompetanse for å oppfylle kravene på en tilfredsstillende måte. Det ble i 2017 innført nye og forenklede regler om offentlige anskaffelser. Dette har gitt kommunene både økt handlingsrom og nye plikter. Endringene var vesentlige og medførte store endringer på mange etablerte rutiner, herunder kommunens «innkjøpshåndbok».

Det er gjennomført forvaltningsrevisjoner knyttet til området i Holmestrand kommune både i 2012 og 2017. I 2012 gjennomførte vi en forvaltningsrevisjon på området prosjektstyring, oppfølging og rapportering av byggeprosjekter. Vår konklusjon var da at Holmestrand kommune hadde et vesentlig forbedringspotensialet knyttet til etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, som kommunen i etterkant har

tatt tak i. I 2017 ble det gjennomført forvaltningsrevisjon på anskaffelsesområdet. Det ble ikke avdekket spesielle avvik i forhold til lov – og forskrift om offentlige anskaffelser eller etablerte rutiner

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

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

2.6 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet

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

2.6.1 Oppvekst

Barnehage

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

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

Det er vil fra 1.8.2018 innføres ny norm for bemanning og pedagogtetthet, og dette vil få økonomiske konsekvenser for kommunen. De siste årene har det også vært et økende behov for hjelp til barn med spesialpedagogiske utfordringer.

Fylkesmannen i Vestfold gjennomførte et tilsyn med Holmestrand kommune som barnehagemyndighet i 2015 og Hof kommune i 2016. Tilsynene avdekket noen lovbrudd, som fylkesmannen i etterkant har fulgt opp. Fylkesmannen har bekreftet at avvikene nå er lukket og saken er avsluttet.

Risikoer vi ser knyttet til barnehage er beregning av tilskudd til private barnehager, opprettholdelse av tilbudet til alle med lovbestemt rett som følge av ny bemanningsnorm.

Skole

Kommunen skal ha et system som gjør det mulig å vurdere om kommunen ivaretar sine forpliktelser, jf. opplæringsloven § 13-10.

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

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

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

Programområdet «Skoler» i Holmestrand kommune er i dag organisert i fem virksomheter; Botne, Ekeberg og Kleiverud barneskoler, Gjøklep ungdomsskole og Hof skole (barne- og ungdomsskole). Det er ca. 1500 elever. Voksenopplæringen ligger under Gjøklep ungdomsskole.

KOSTRA-tallene med utgangspunkt i netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger viser at tidligere Holmestrand kommune (103') og Hof kommune (105') er i tråd med snittet for KOSTRA gruppe 7 og noe høyere enn Vestfold.

Kommunen opplyser at Holmestrandsskolen gjennomfører ulike trivselsundersøkelser, og en rekke trivselstiltak på alderstrinnene. Alle skoler arbeider strukturert med å utvikle sosiale ferdigheter. Resultatene av undersøkelsene er gjennomgående bra. Resultater fra de årlige, sentrale elevundersøkelsene på 7. trinn viser marginale endringer fra i fjor.

Mobbing er for tiden et sentralt tema i media, og enkeltsaker skaper et stort samfunnsengasjement. Mobbing er for de det gjelder svært alvorlig og noe kommunen tar på alvor. Holmestrand kommune viser i sin årsrapport for 2017, resultatene fra undersøkelsene knyttet til spørsmål om hhv. mobbing blant elever, digital mobbing og mobbing fra voksne. Resultatene viser små endringer de siste årene. På områdene faglige utfordringer, vurdering for læring, motivasjon, og mobbing skårer Holmestrand på samme nivå eller bedre enn Vestfold fylke og nasjonalt.

I årsrapporten og økonomiplan 2018-2021 nevner rådmannen tre områder hvor det er utfordringer knyttet til programområdet «Skoler». Disse er 1) ny norm for lærertetthet, 2) elever med spesielle behov og 3) nye kompetansekrav. Risikoen for kommunen på disse områdene kan være manglende oppfyllelse av norm for bemanning, at elever med spesielle behov ikke får et godt nok tilbud og manglende oppfyllelse av opplæringslovens krav til kompetanse blant lærerne i skolen.

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon av «Skole i Hof kommune med fokus på elevenes læringsmiljø» i 2016. Fylkesmannen har i 2017 gjennomført «Tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen - Botne skole og Gjøklep ungdomsskole». Resultatene viser enkelte lovbrudd og områder for forbedring.

SFO

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

SFO kan finansieres med foreldrebetaling, jf. § 13-7. Generelt er det en risiko for at kommunen ikke har et tilfredsstillende beregningsgrunnlag som dokumenterer

hvordan den utregner foreldrebetalingen, herunder påviser hvorvidt den overstiger eller ikke overstiger kommunens utgifter til ordningen.

Barnevern

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

Holmestrand har ligget lavt både når det gjelder utgifter per barn i barnevernet (her foreligger ikke tall for sammenlignbare kommuner og Vestfold) og når det gjelder utgifter per innbygger i aldersgruppen 0-17 år. I 2017 ser vi at kostnadene har økt. Dette knytter seg til at inntekter tilknyttet mindreårige flyktninger feilført på funksjon 252. Dette er rettet fra og med 2017, og gir utslag i forhold til økning i netto driftsutgifter.

Til tross for at kommunen har økt kapasiteten er presset på helse- og barneverntjenester fortsatt stort. Barn og unge med sammensatte og komplekse utfordringer krever økt kompetanse og spesialisert oppfølging i tjenestene. KOSTRA-tallene viser at Holmestrand og Hof har hatt en betydelig høyere andel innbyggere i målgruppen som har tiltak enn snittet for landet (tall for Vestfold og kommunegruppe 7 mangler i KOSTRA). Andel barn med tiltak i forhold til innbyggere i aldersgruppen 0-17 år har imidlertid hatt en nedgang i 2017.

Etablering av ny barneverntjeneste for Holmestrand kommune, med vertskommunesamarbeid med Sande, åpner for nytenkning og utvikling av tjenestetilbudet. Ikke minst vil brukermedvirkning og digitale løsninger få økt fokus. Tjenesten ønsker å sikre brukermedvirkning på nye måter, f.eks. ved at familier, – både foreldre og barn, – selv kan være aktiv med i utforming av tiltaksplaner, skriving av journalnotater og møtereferat

Det er ikke gjennomført en forvaltningsrevisjon knyttet til barneverntjenesten i Hof eller Holmestrand kommune de siste årene. Fylkesmannen har gjennomført tilsyn i både 2013 og 2017. Tilsynet i 2017 viste en rekke avvik, og ga Holmestrand kommune til dels omfattende kritikk. Kommunen har basert på tilsynet iverksatt tiltak.

2.6.2 Velferd

Sosiale tjenester – NAV

Kommunen har et ansvar for å tilby tjenester som skal bidra til sosial trygghet og bedre levekår for økonomisk vanskeligstilte. På landsbasis har utbetalingene til sosialhjelp økt.

Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggere 20-66 år			
	2015	2016	2017
Holmestrand kommune	4,5	4,9	4,7
Hof kommune	3,4	3,5	3,7

Kommunene har de siste årene vært en økning i andelen sosialhjelpsmottakere. Holmestrand ligger vesentlig høyere enn i sammenligningskommunene, mens Hof ligger noe lavere. I 2017 har man igjen sett en liten nedgang. Det er ikke offentliggjort sammenliknbare tall for kommunegruppen og Vestfold.

De lokale NAV-kontorene i Sande, Holmestrand og Hof skal etter planen samlokaliseres i ett felles kontor, beliggende i Holmestrand sentrum, i løpet av utgangen av april 2018. Kontoret vil bli organisert i 4 avdelinger med hvert sitt hovedansvarsområde, hhv. «Arbeidsrettet brukeropfølging», «Marked», «Økonomi» og «Veiledningssenter, inkl. bosetting av flyktninger». Selv om Sande fortsetter å rapportere som egen kommune på det kommunale området fram til 2020, vil kommunen fra og med 2018 arbeide etter felles føringer og målsettinger.

I 2014/2015 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon av NAV Holmestrand, med fokus på samarbeid, styring, kompetanse samt etterlevelse av sosialtjenesteloven. Revisors hovedinntrykk etter gjennomgangen var at NAV Holmestrand har en organisering som er formålstjenlig for å løse de kommunale oppgavene. En av anbefalingene i rapporten var blant annet at NAV Holmestrand bør få på plass et system for registrering, rapportering og lukking av avvik og sørge for opplæring i avvikssystemet. Avvik som omhandler sosiale tjenester, bør rapporteres til Holmestrand kommune. Administrasjonen har rapportert til kontrollutvalget i 2015 på hvordan de har fulgt opp revisors anbefalinger.

Introduksjonsordningen og bosetting av flyktninger

Introduksjonsprogrammet skal bidra til at deltakerne blir kvalifisert for arbeid eller videre utdanning. Introduksjonsordningen er det sentrale virkemiddel for å integrere nyankomne flyktninger i det norske samfunn og arbeidsliv. Bedre integrering av flyktninger har fokus på nasjonalt nivå, og regjeringen har foreslått endringer i

introduksjonsloven for bl.a. å styrke språkopplæringen, jf. Stortingsproposisjon 130 L (2014–2015). Holmestrand kommune opplyser å ha fokus på integrering og at arbeidet blir gjort med god kvalitet og fleksibilitet for å få det til.

I Holmestrand kommune er det per 2017 bosatt 28 flyktninger, dette er en økning fra 16 i 2015. I 2017 ble det avsluttet 15 deltakere etter endt introduksjonsprogram hvorav 60 % hadde overgang til arbeid/ utdanning og ble selvhjulpne. Hof kommune hadde ved utgangen av 2017 bosatt 15 flyktninger.

2.6.3 Helse og omsorg

Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen får tilbud om nødvendige helse- og omsorgstjenester. Dette omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunen har plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.

Samhandlingsreformen og folkehelsearbeid

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

Arbeidet med folkehelse og å forebygge sykdom er sentralt i samhandlingsreformen. Arbeidet er forankret i folkehelseloven (2011). Kommunen skal fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Kommunen skal fastsette mål og strategier for folkehelsearbeidet. Samhandlingsreformen har tre ulike økonomiske virkemidler. Det ene er kommunal medfinansiering av spesialhelsetjeneste, betaling for utskrivningsklare pasienter og kommunalt akutt døgntilbud.

Samhandlingsreformen stiller store krav og utfordringer til virksomheten og mye ansvar og oppgaver blir nå overført fra sykehustjenesten til kommunehelsetjenesten. I følge årsrapporten for 2017 gir samhandlingsreformen kommunen fortsatt utfordringer i forhold til komplekse pasientforløp. Det er behov for å øke og vedlikeholde kompetanse. Bo- og behandlingssenteret har hatt fokus på kompetanseheving for alle faggrupper i 2017.

Holmestrand kommune prioriterer midler til helsefremmende og forebyggende tiltak, noe som gjør det mulig å fortsette prosjekter for fysisk aktivitet blant unge, eldre og funksjonshemmede.

Omsorgstilbud i og utenfor institusjon

Kommunene har ansvar for tjenestetilbudet til alle mennesker med behov for pleie- og omsorgstjenester, uten hensyn til alder eller diagnose. Omfanget av pleie- og omsorgstjenestene har økt de siste årene. Kommunale helse- og omsorgstjenester består i hovedsak av ulike former for hjemmetjenester, som for eksempel hjemmesykepleie og praktisk bistand, opphold i institusjon, herunder sykehjem, og tilbud om avlastningstiltak, støttekontakt og omsorgslønn.

Holmestrand kommune tilbyr kort- og langtidsplass i sykehjem, samt avlastningsopphold i sykehjem. Videre tilbys omsorgsboliger for eldre, omsorgsboliger for funksjonshemmede, hjemmesykepleie, praktisk bistand (hjemmehjelp), dagaktivitetssenter for demente, brukerstyrt personlig assistanse og aktivitetssenter for funksjonshemmede.

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

Helsestasjon og skolehelsetjeneste

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

I følge Barneombudet opplever mange at det er for få helsesøstre og at de har for liten tid på skolen. Dette understøttes av undersøkelser som viser at helsesøstre verken har tid til å gjøre de lovpålagte oppgavene eller til oppsøkende arbeid og informasjonsarbeid.

Tall fra Hof og tidligere Holmestrand kommune viser en jevn økning i antall besøkende på helsestasjon i perioden 2014 til 2016, og noe reduksjon igjen i 2017. Det har vært økende aktivitet i helsesøster- og jordmortjenesten i Holmestrand. Det er flere forklaringer på dette; tidlig avdekking av utfordringer og oppfølging av disse, samt at mange strever med store og sammensatte problemstillinger som krever mye oppfølging.

Det er nå etablert barne- og familiesenter i Langgaten 45. Dette innebærer at helsestasjons-, skolehelse og psykisk helsetjenester til målgruppen 0-23 år er organisert inn i én tjeneste. Organiseringen skal møte nye forventninger og behov i befolkningen på en bedre måte, styrke fagkompetansen og gi et mer robust fagmiljø internt.

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

Fylkesmannen har hatt tre tilsyn på området de siste to årene. Det ble utført tilsyn av helse- og omsorgstjenester til mennesker med psykisk utviklingshemming i Holmestrand kommune i 2016. Tilsynet har ikke avdekket brudd på krav i lov eller forskrift. Holmestrand kommune hadde også tilsyn med «Økonomisk stønad» i 2016. Det ble i dette tilsynet påpekt et avvik. Videre har Fylkesmannen utført tilsyn med sosiale tjenester i NAV Hof kommune 2017. Det er ikke funnet grunnlag for å gi avvik eller merknad innen de reviderte områdene. Fylkesmannens tilsyn har vært en del av programmet for landsomfattende og planlagte tilsyn.

2.6.4 Tekniske tjenester - selvkostområdene

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

Selvkost

Vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing og byggesaksbehandling finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne. Fra 2015 ble nye retningslinjer for hvordan selvkost, og dermed også den øvre rammen for gebyrinntektene fra innbyggerne, skal beregnes innført.

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

Det ble foretatt en forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandlingen i Holmestrand i 2015, herunder også blant annet analyse av selvkostberegning innenfor byggesaksbehandlingen. Rapporten viser at kommunen har forbedringspotensial knyttet til visse aspekter ved selvkostregnskapet. Rapporten viser at kommunen ikke

følger veilederens anbefalinger om fordeling av indirekte kostnader på byggesakstjenesten.

Vann, avløp og renovasjon (VAR), er et selvkostområde, og skal både regnskaps- og budsjettmessig gå i balanse. Revisjon av selvkostområdet i kommunene har ikke avdekket vesentlige avvik, men det er påpekt behov for at selvkostfondene reduseres fremover.

Plan- og byggesaksbehandling

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

Holmestrand har tidligere vært vertskommune for plan-, byggesaks- og matrikkelarbeid for Re og Hof. Disse vertskommunesamarbeidene er avsluttet som følge av kommunesammenslåingene med hhv. Holmestrand/Hof og Tønsberg/Re.

Risikoen knyttet til plan- og byggesaksbehandling knytter seg til feil saksbehandling i henhold til lov og forskrift og misligheter/korrupsjon. Som nevnt i punktet under selvkost, har Vestfold kommunerevisjon gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor byggesaksbehandlingen i Holmestrand kommune i 2015. Revisors hovedinntrykk etter gjennomgangen er at byggesaksbehandlingen i Holmestrand er i samsvar med lov- og regelverk. Kommunen har imidlertid forbedringspotensialer knyttet til visse aspekter ved byggesaksbehandlingen.

2.7 Bærekraftig utvikling

2.7.1 Planlegging i kommunen

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

Kommunestyret skal minst en gang hver valgperioden utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Planen skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Tidligere Holmestrand og Hof kommuner har forskjellige kommuneplaner. Kommuneplanene er vedtatt, og gjelder for perioden 2015-2027. Disse ligger tilgjengelig på kommunens nettsider.

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

2.7.2 Eiendomsforvaltning og vern av verdier

Eiendomsforvaltningen

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

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

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

Kommunale eiendommer har betydelig verdi. Samlede kostnader for anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold utgjør om lag 15-20 prosent av en kommunes økonomi. Det er gjort ulike kartlegginger og undersøkelser av kommunale bygg, og resultatene viser ofte et stort vedlikeholdsetterslep.

Kommunens eiendomsmasse består av barnehager, skoler, helse og sosiale institusjoner og andre spesialbygg, samt boliger, kontorbygg, tomter, friarealer og veier. Det er økt fokus på vedlikehold av bygningsmassen i henhold til myndighetenes

krav. Basert på resultatene fra tilstandsvurdering av bygningsmassen er det utarbeidet vedlikeholdsplaner for alle kommunale bygg. I Holmestrand ble det i 2017 avsatt 10 mill. kroner til vedlikehold av kommunale bygg. Kommunen har ikke benyttet alle midlene i 2017, og noe er derfor overført til 2018 for å kunne slutføre enkelte tiltak i tiltaksplanen. Ubrukte midler i Hof overføres og det bevilges frie midler. Behovet er på 8,6 mill. kroner, og dette innarbeides i en prioriteringsplan for den nye kommunen.

NAV er ansvarlig for boligkoordinatorfunksjon, som skal fokusere spesielt på å forhindre bostedsløshet hos personer med rus- og /eller psykiatrilaterte utfordringer. En utfordring for Holmestrand kommune er å kunne tilby tilfredsstillende kommunale boliger til de som har behov for det. Det vil boligsosial handlingsplan rulleres suksessivt de kommende årene inn mot kommunesammenslåing med Sande kommune.

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

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

2.7.3 Byggeprosjekter

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

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

2.7.4 Samfunnssikkerhet og beredskap

Plan- og bygningsloven setter krav til samfunnssikkerhet i planleggingen i kommuner og fylker. Sivilbeskyttelsesloven pålegger kommunene å planlegge beredskapen basert

på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomfører årlige kommuneundersøkelser. Resultatene fra «Kommuneundersøkelsen 2016» viser generelt at det gjøres mye godt samfunnssikkerhetsarbeid i landets kommuner, men at det fremdeles er et stykke igjen før utviklingen er like positiv hos alle kommuner. Det er et økt fokus på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid, samt en økt bevisstgjøring av kommunenes ansvar på dette området.

Holmestrand kommune har en beredskapsplan. Kommunen deltar også i beredskapsnettverket i Vestfold, hvor Fylkesmannen har sekretariatsfunksjonen. Det var 2017 en alvorlig hendelse hvor Holmestrand kommune har fått testet større deler av sin beredskap; flyulykken ved Ekeberg barneskole. Kommunens evaluering etter hendelsen viser at kommunen er godt forberedt, med gode systemer.

Det er blitt opprettet et tettere samarbeid mellom beredskapskoordinatorene i Hof, Sande og Holmestrand. Det er også gjennomført en vurdering av behovet for ressurser i beredskapsarbeidet. Den foreløpige anbefalingen endte på en 50 % stilling som beredskapskoordinator i den nye kommunen, men her vil det bli gjennomført fortløpende vurderinger av behovet.

2.8 Innspill på forslag til forvaltningsrevisjon

2.8.1 Innspill fra kontrollutvalget

Nåværende kontrollutvalget har foreslått følgende områder for forvaltningsrevisjon:

- Barnevern
- Oppvekstvilkår og psykisk helse - barn og unge
- Byggesak - habilitet/antikorrupsjon
- Habilitetsvurderinger i politiske prosesser/behandlinger
- Informasjon og kommunikasjon med innbyggerne i ny kommune
- Kommunesammenslåing:
 - erfaring fra sammenslåing til bruk i den videre prosessen
 - stordriftsfordeler
- Kommunale tilskuddsordninger
- Arkiv, åpenhet og innsyn
- Personvern

2.8.2 Innspill fra administrativ ledelse

Administrativ ledelse viser til en spesiell og krevende situasjon for kommunen, med stort arbeidspress som følge av den foretatte sammenslåingen og arbeidet mot den nye. En rekke av tjenesteområdene gjennomgår endring eller har planlagt endring. Mange områder være endret eller forbedret om relativt kort tid, og det er ønske om at dette tas inn i vurderingen ved valg av revisjonsprosjekter.

Administrativ ledelse har foreslått følgende områder for forvaltningsrevisjon:

- Eiendomsforvaltning

2.8.3 Innspill fra politisk ledelse

Ordfører har foreslått følgende områder for forvaltningsrevisjon:

- Pleie og omsorg
 - likebehandling
 - harmonisering av tjenester

2.9 Oppsummering

2.9.1 Oppsummering

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

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

3 Forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2018 – 2020

Holmestrand kommune og Sande kommune blir nye Holmestrand kommune i 2020. Det vil bli endringer i forhold til organisering, prioritering og økonomiske rammer. Risikobildet og aktuelle prosjekter vil være annerledes for ny kommune enn for Holmestrand kommune slik den eksisterer i dag. Basert på dette har revisjonen vurdert at det ikke er hensiktsmessig å lage plan for forvaltningsrevisjon utover perioden Holmestrand kommune eksisterer som egen kommune. Med utgangspunkt i dette og på bakgrunn av overordnet analyse i kapittel 2, foreslår vi følgende alternativer for forvaltningsrevisjoner i perioden 2018- 2020, i uprioritert rekkefølge:

Tema/tittel	Vinkling
Sykefravær	Undersøke hvordan kommunen arbeider for å redusere og følge opp sykefravær og hvordan kommunen sikrer tilstrekkelig kvalitet og sikkerhet ved sykefravær.
Byggesak	Undersøke hva brukerne mener om kommunens byggesaksbehandling. Undersøke hvilken grad kommunen sikrer en forsvarlig byggesaksbehandling. Undersøke om kommunen har korrupsjonsforebyggende tiltak.
Barnevern	Undersøke i hvilken grad kommunen arbeider helhetlig og systematisk med forebyggende innsats for barn og unge. Undersøke i hvilken grad barnevernets ressurser er tilpasset arbeids- og ansvarsoppgaver. Alternativt vurdere kommunens implementerte tiltak knyttet til Fylkesmannens tilsyn i 2017.
Etske retningslinjer og habilitetsvurderinger	Vurdere kjennskap til og etterlevelse av etiske retningslinjer. Undersøke kommunens arbeid for å sikre gode etiske holdninger og kultur. Samt vurdere hvordan gjeldende

	habilitetsregler blir ivaretatt både på administrativt og politisk nivå.
Avviksregistrering og varsling	Undersøke om kommunen har et tilfredsstillende system for registrering og oppfølging av avvik og varslingssaker.
Prosjektstyring	Undersøke om kommunen har en tilfredsstillende styring av byggeprosjekter.
Grunnskole	Undersøke kommunes arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning.
Personalforvaltning	Ulike vinklinger: <ul style="list-style-type: none"> - Personalansvar – rutiner og etterlevelse - Personalavdelingens samhandling med ledere med personalansvar og tillitsvalgte - Informasjon til ansatte
Vedlikehold av kommunale bygg	Gjennomgang av kommunens plan for vedlikehold av kommunale bygg og vurdere etterlevelsen av denne.
Beredskapsarbeid	Undersøke om kommunen ivaretar sin beredskapsplikt.
Pleie og omsorgstjenester	Undersøke hvordan kommunen tilpasser pleie og omsorgstjenester og sikrer harmonisering av tjenester og likebehandling.
Forebyggende arbeid barn og unge	Undersøke Samarbeid barnehage, skole, PPT, helsetjeneste og barnevern. Fokus på helsestasjonstjeneste.
Eldreomsorg	Kvalitet på tjenestene innenfor pleie- og omsorg; <ul style="list-style-type: none"> - Hjemmetjenester - Institusjon - Omsorgsboliger

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

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