

# Overordna analyse

Forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019

Siljan kommune

2016 :: 711 016

## Om Telemark kommunerevisjon IKS

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS gjør forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)).

Fra 2015 har vi inngått en avtale om faglig og administrativt samarbeid med de interkommunale revisjonsordningene Buskerud kommunerevisjon IKS, Vestfold kommunerevisjon og Sandefjord distriktsrevisjon.

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted [www.tekomrev.no](http://www.tekomrev.no).

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>3</b>
1.1	Plan for forvaltningsrevisjon .....	3
1.2	Hva er forvaltningsrevisjon? .....	3
1.3	Forvaltningsrevisjoner i Siljan kommune i 2012-2015.....	4
1.4	Avtale om forvaltningsrevisjon 2016-2019.....	4
<b>2</b>	<b>Plan for forvaltningsrevisjon .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Overordnet analyse .....</b>	<b>6</b>
3.1	Om risiko og vesentlighet og metodikk.....	6
3.2	Om Siljan kommune .....	7
3.3	Lokaldemokrati, tillit og etisk standard .....	11
3.4	Virksomhetsstyring og betryggende kontroll .....	12
3.5	Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet.	17
3.6	Bærekraftig utvikling .....	28

Foto forside: Danny Twang

# 1 Innledning

## 1.1 Plan for forvaltningsrevisjon

En av kontrollutvalgets oppgaver er å utarbeide et forslag til plan for forvaltningsrevisjon i kommunen.<sup>1</sup> Planen skal utarbeides minst en gang i valgperioden. Kommunestyret skal vedta en plan for forvaltningsrevisjon senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. **Forslag til plan for forvaltningsrevisjon finner du i kapittel 2.**

Planen skal bygge på en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra vurderinger av risiko- og vesentlighet. **Denne analysen finner du i kapittel 3.**

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

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

## 1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?

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

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

---

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

---

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

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

<sup>3</sup> Revisjonskonferansen § 7

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 Siljan kommune i 2012-2015**

I perioden 2012-2015 er det gjennomført forvaltningsrevisjon av

- Samhandlingsreformen i Siljan kommune (2015)

I tillegg er det utarbeidet et notat om VA-finansieringen.

### **1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon 2016-2019**

Forvaltningsrevisjon er omfattet av avtalen om revisjonstjenester mellom Siljan kommune og Telemark kommunerevisjon IKS. Forslaget til plan har et omfang på forvaltningsrevisjon som samsvarer med tilgjengelig ressurs etter avtalen om revisjonstjenester. Kommunestyret/kontrollutvalget kan endre planen innenfor denne definerte ressursrammen gjennom hele planperioden.

Dersom kommunen ønsker flere eller mer omfattende forvaltningsrevisjoner kan det avtales. Dette vil bli fakturert særskilt.

## 2 Plan for forvaltningsrevisjon

Innenfor gjeldende avtale om revisjonstjenester og på bakgrunn av overordnet analyse i kapittel 3, foreslår vi følgende forvaltningsrevisjoner i planperioden 2016 – 2019, i prioritert rekkefølge. Timeomfang per prosjekt er et foreløpig anslag. Ved planlegging av den enkelte forvaltningsrevisjonen kan ressursbehovet per tema bli justert både opp og ned i samråd med Kontrollutvalget.

Tema/tittel	Vinkling	Nytte	Omfang
<b>Plan- og byggesaksbehandling</b>	I hvilken grad sikrer kommunen at krav til plan og byggesaksbehandling ivaretas	Bidra til å sikre tillit til kommunens saksbehandling og god kvalitet på kommunens arbeid.	Ca. 200 t
<b>Personvern og informasjonssikkerhet</b>	Oppfyller kommunen krav til informasjonssikkerhet og håndtering av personopplysninger.	Bidra til økt fokus og bedre trygghet i organisasjonen. Kan redusere risiko for spredning av sensitiv informasjon og trygge tilgang på den informasjonen som til enhver tid trengs.	Ca. 200 t

I KU-sak 13/15 behandlet det forrige kontrollutvalget i Siljan sak om innspill til Plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollutvalget hadde følgende forslag til prosjekter for kommende valgperiode:

- Planprosessene
- Personvern og IT-sikkerhet
- Politisk styring av utskilte enheter

## 3 Overordnet analyse

### 3.1 Om risiko og vesentlighet og metodikk

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.

I vurderingen av risiko og vesentlighet har vi tatt utgangspunkt i kommunelovens formålsparagraf og rådmannens ansvar<sup>4</sup>. Vi fokuserer derfor på følgende områder i analysen:

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

For å kartlegge og vurdere risiko i Siljan kommune har vi gjennomgått kommunens økonomiplan (2016-2019), årsrapporter (2014), planstrategi og annen styringsdokumentasjon. Videre har vi innhentet informasjon om kommunens system for internkontroll. Vi benytter også informasjon fra fylkesmannens tilstandsrapport, tilsynsrapporter og tilsynsplaner.

Vi har innhentet synspunkter på risikoområder og behov for forvaltningsrevisjon fra kontrollutvalget fra forrige valgperiode, og vi har gjennomført samtaler med ordfører og rådmann.

Vi har gjort en analyse av nøkkeltall fra KOSTRA og annet statistisk materiale. De nyeste KOSTRA-tall som foreligger er for 2014. Vi bruker disse i analysen og

---

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

sammenlikner Siljan med gjennomsnittet i egen KOSTRA-gruppe<sup>5</sup> og i hele landet (uten Oslo).

### Kommunereform og rullering

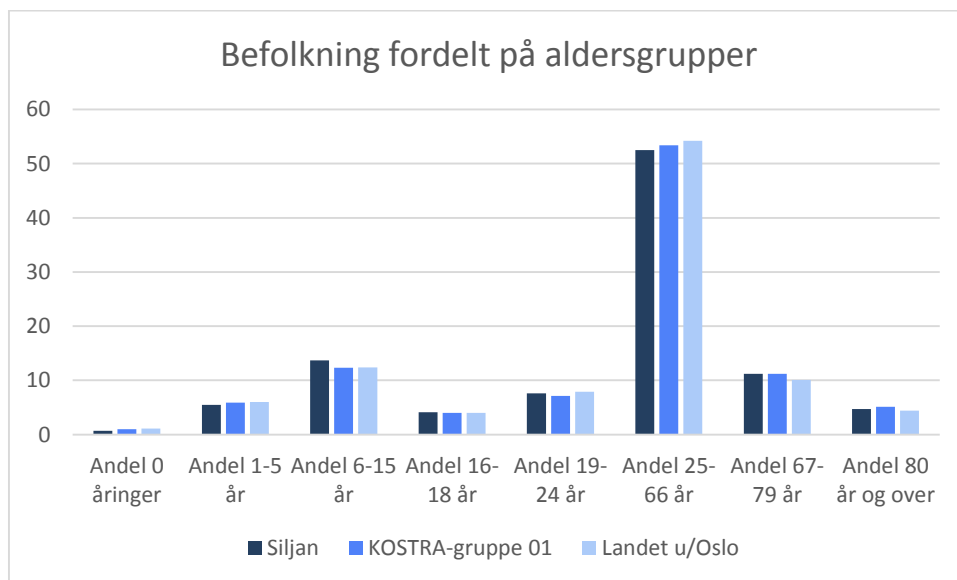
Kommunereformen med mulige nye oppgaver og endret inndeling av kommunene vil kunne påvirke risikobildet og dermed plan for forvaltningsrevisjon. Dette er avhengig av hvilke retningsvalg kommunen gjør i spørsmålet om kommunestruktur. Vi har lagt til grunn for vår analyse at eventuelle endringer i kommunestrukturen i Telemark ikke vil ha virkning før i 2020. Dersom det blir slike endringer i kommuneinndelingen for Siljan kommune, vil det være behov for å rullere plan for forvaltningsrevisjon for andre halvdel av planperioden.

## 3.2 Om Siljan kommune

### Demografi

Siljan hadde pr 01.01.2015 en befolkning på 2 361. Der er en nedgang på 43 personer eller 1,79 % fra 01.01.2014. Det har vært negative befolkningsutvikling de siste tre årene.

I figuren nedenfor ser vi kommunens alderssammensetning sammenliknet med KOSTRA-gruppen og landet.



<sup>5</sup> KOSTRA-gruppe 01



Det er om lag 6,5 % av befolkningen som har innvandrerbakgrunn. Dette er lavere enn i sammenlikningskommunene i KOSTRA-gruppen (10 %) og i landet (13,2 %)

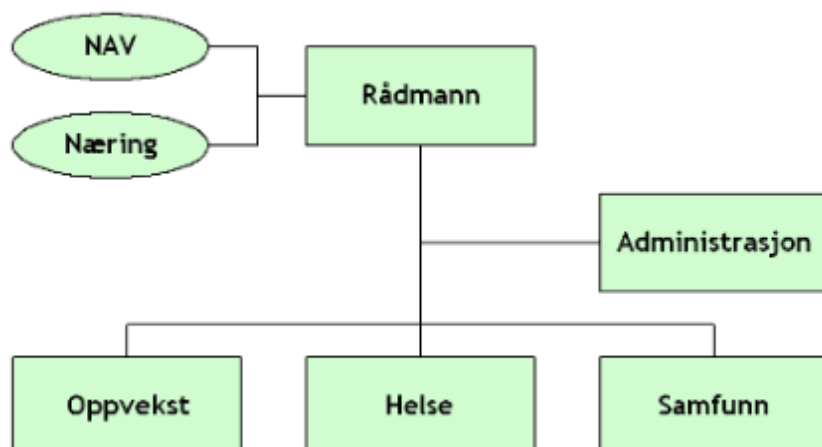
I Siljan er bosetting konsentrert om boligområdene Holtesletta, Snurreåsen og sentrum. I underkant av 60 % av innbyggerne bor i tettsteder. Det er ellers spredt bosetting i kommunen.

Siljan er en utpreget pendlerkommune der om lag 60 % av de som er i aldersgruppen 20 – 66 år jobber i en annen kommune, fortrinnsvis Skien eller Porsgrunn.

### Kommunens organisasjon

Kommunen hadde ved utgangen av 2014 213 ansatte fordelt på 131 faste årsverk.

Kommunen er organisert på med følgende hovedstruktur:



Siljan kommune deltar i følgende interkommunale samarbeid:

Samarbeid	Deltakere	Organisering	Vertskommune/ kontorkommune
<b>Barnevernvakt</b> Krise- og akuttberedskap for barneverntjenesten. Felles barnevernsvakttjeneste på kveldstid, i helger og høytider	Alle i Telemark, minus: Notodden Tinn og Hjartdal	Kommuneloven § 27	Skien
<b>Grenland landbrukskontor</b> Felles landbruksforvaltning for deltakerkommunene	Skien Porsgrunn Siljan	Kommuneloven § 28-1b	Skien
<b>110 – Telemark</b>	Alle i Telemark	Kommuneloven § 27 Virksomheten er organisert	Skien

Felles alarmsentral for hele Telemark. I tillegg kommer avtaler om brann og feie-tjenester.		med eget styre samt årsmøte som bestemmende organ.	
<b>IT – enheten</b> Felles driftssenter for deltakerkommunenes behov for IT-tjenester	Skien Bamble Siljan	Kommuneloven § 27	Skien
<b>Grenlandskommunenes Innkjøpsenhet GKI</b> Oppnå stordriftsfordeler og effektivisering av innkjøpsfunksjonene i deltakerkommunene	Skien Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan	Kommuneloven § 27 Interkommunalt styre og samarbeidsråd.	Skien
<b>Krisesenteret i Telemark</b> Tilby hjelp og støtte til menn, kvinner og barn som kommer i vanskelige livssituasjoner som følge av vold og mishandling.	Alle i Telemark, unntatt Notodden.	Kommuneloven § 27.	Skien
<b>Miljørettet helsevern i Grenland</b> Fremme folkehelse og bidra til gode miljømessige forhold. Føre tilsyn og foreta godkjenninger.	Skien Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan	Kommuneloven § 28-1b Rådmennene, eller den rådmannen utpeker, er styre og har jevnlig møter med miljørettet helsevern.	Porsgrunn
<b>Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland</b> Arbeide for bedre kvalitet i byggeprosjekter. Være en ressurs og rådgiver innenfor byggekontroll. Samarbeidsavtale for 5 år (fra 2006)	Skien Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan	Kommuneloven § 27	Porsgrunn
<b>Arbeidsgiverkontrollen i Grenland AiG</b> Bedre kommunenes mulighet til å oppfylle krav om arbeidsgiverkontroll. Etablere et solid fagmiljø som kan bistå med råd og veiledning overfor næringslivet.	Skien Bamble Kragerø Porsgrunn Siljan Drangedal	Kommuneloven § 27	Porsgrunn
<b>Legevakt</b>	Skien Siljan Nome	Kommuneloven § 28-1b	Skien
<b>Overgrepsmottaket i Telemark</b>	Alle i Telemark	Kommuneloven § 28-1b	Skien
<b>Telemark interkommunale næringsfond</b> Å medvirke til næringsutvikling i fylket ved å delfinansiere fellestiltak med virkning for hele fylket. Kan gi støtte til prosjekter som kommer minst to kommuner til gode.	Alle i Telemark		Telemark fylkeskommune
<b>Interkommunalt geodata-samarbeid i Grenland</b>	Bamble Skien Porsgrunn Siljan	Samarbeidsavtale	Porsgrunn

<b>Grenlandssamarbeidet</b> Utvikle samarbeidet mellom kommunene i Grenland	Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan Skien	Kommuneloven § 27	Skien
<b>Interkommunalt Utvalg mot Akuttforurensing</b> IUA Telemark. Ivaretar forurensing fra olje og andre kjemikalier i sjø, land og vassdrag	Alle i Telemark	Kommuneloven § 27	Bamble
<b>Saks- og arkivsystem</b>	Skien Porsgrunn Bamble Siljan Drangedal	Kommuneloven § 27	Bamble

Det er en generell risiko for at kommuner som gjennom samarbeidsordninger plasserer oppgaver utenfor egen organisasjon mister noe av eierskapet og innsynet på området.

Forvaltningsrevisjoner som gjelder vertskommunesamarbeid må vedtas av kontrollutvalget i den aktuelle vertskommunen, jf. kommuneloven § 28-1 j. Ved forvaltningsrevisjon av samarbeidsordninger er det vanligvis en fordel om alle eller flere kommuner som er med i samarbeidet går sammen om slike forvaltningsrevisjoner.

## Økonomi

Her presenteres noen hovedtrekk i kommunens økonomi hentet fra KOSTRA.

KOSTRA 2014	Siljan kommune	Gruppensnitt	Landsgj.snitt*
Frie inntekter per innbygger	53 193	52 331	48 610
Netto lånegjeld per innbygger	30 605	53 238	58 160
Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter	6,4	5,7	6,4
Akk. regnskapsmessig merforbruk i % av brutto driftsinntekter	0	1,3	0,6
Årets mindreforbruk/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter	3,5	0,6	0,5
Netto dr.utg. til barnehage per innbygger 1-5 år	148 202	123 957	128 633
Netto dr.utg til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	16 210	13 929	12 480
Netto dr.utg til kommunehelse per innbygger	3 082	2 583	2 319
Netto dr.utg til pleie og omsorg per innbygger	13 752	18 710	16 386
Netto dr.utg til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år	2 302	2 283	3 138
Netto dr.utg til barnevern per innbygger 0-17 år	4 683	8 260	7 978
Netto dr.utg til administrasjon og styring per innbygger	6 688	5 503	4 258

SSB: Utvalgte nøkkeltall, kommuner – nivå 1 og 2. Reviderte tall 26.06.2015

\* Landsgjennomsnitt uten Oslo

Siljan har en ryddig økonomi med forholdsvis høye frie inntekter pr innbygger, lav gjeld pr innbygger og de disponerer fondsmidler.

Sammenliknet med KOSTRA-gruppe 01 og landet ligger Siljan noe høyt på utgifter til administrasjon og styring, barnehager, skole og helsetjenester.

Kommune ligger lavere enn sammenlikningskommunene på pleie og omsorg, sosialtjenesten og barnevern.

### 3.3 Lokaldemokrati, tillit og etisk standard

#### 3.3.1 Åpenhet og innsyn

Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati.

Offentlighetsloven og kommunelovens regler om møteoffentlighet og 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.

Siljan kommune har postjournal på kommunens nettside og system for å be om innsyn i saker og dokumenter. Dokumenter i postjournalen blir lagt ut på nettsiden ca. 6 - 10 dager etter at dokumentene er journalført inn/ut av systemet.<sup>6</sup>

Kunngjøring av møter i folkevalgte organer ligger også på nettsidene, og der er tilgang til møteinnkallinger, saksframstillinger med vedlegg og vedtak/protokoller.

#### 3.3.2 Saksforberedelse og gjennomføring av kommunestyrets vedtak

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

Kommunen bruker sak/arkivsystemet Public 360 der det ligger inne maler for saksframstillinger og vedtak/protokoller.

Kommunen har eget reglement for saksbehandling vedtatt i 2014. Rådmannen gir uttrykk for at både kompetanse og kapasitet på saksbehandlingen i kommunen er bra.

---

<sup>6</sup> Undersøkt på dagene 13.11.2015, 18.11.2015, 20.11.2015 og 23.11.2015

Hvert år lages det en sak til kontrollutvalget med oversikt over saker som har vært til behandling i kommunestyret siste året og status for oppfølging av disse sakene.

### **3.3.3 Budsjettering og rapportering**

I Siljan kommune utarbeides handlingsprogram for den kommende fireårsperioden på våren og vedtas av kommunestyret i juni året før den aktuelle budsjettperioden starter. Årsbudsjett (tallbudsjettet) vedtas av kommunestyret i desember.

Foruten årsrapport blir det gjennom året levert to tertialrapporter på økonomi til formannskap og kommunestyre.

## **3.4 Virksomhetsstyring og betryggende kontroll**

### **3.4.1 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.

De fleste kommuner er oppmerksomme på internkontroll, men i mange kommuner utøves den utenfor en helhetlig struktur. Dermed blir internkontrollen fragmentert, og vil i mindre grad fungere som et verktøy for ledelse og styring. En systematisk tilnærming kan gjøre internkontrollen mer relevant og meningsfull, og bidra til forebygging og forbedring.

I Siljan kommune har en de siste årene hatt fokus å iverksette og gjennomføre betryggende kontroll av den totale virksomheten. Kommunen har fram til 2015 vært med i nettverket for internkontroll «Orden i eget hus» (i regi av Kommunenes Sentralforbund, KS). Det er bl.a. utarbeidet ny rutine for administrativ delegering.

Rådmannen opplyser at kommunen har gjort risikovurderinger og har internkontrollsystem.

Vi får opplyst at kommunen ikke har funnet det hensiktsmessig å bruke et felles elektronisk internkontrollsystem. Kommunen har utformet og bruker egne maler for risikovurderinger og internkontroll.

### 3.4.2 Etikk og varsling

Et av formålene med kommuneloven er å legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Etikk er en integrert del av all arbeidslivspraksis. Etikk er de verdiprioriteringer som ligger til grunn for enhver beslutning eller handling.

KS og Transparency International Norge (TI) anbefaler at kommuner har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, og at retningslinjene bør være behandlet av kommunestyret. KS og TI anbefaler at de etiske retningslinjene også blir gjort gjeldende for kommunale foretak. Kommunen skal redegjøre i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten og i kommunale foretak.

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Arbeidsgiver har plikt til å iverksette tiltak for å legge til rette for intern varsling. KS og Arbeidstilsynet anbefaler at kommunene utarbeider skriftlige rutiner for dette.

Siljan kommune har *Reglement for etikk* (2007) som omfatter både for folkevalgte og ansatte i kommunen. For de folkevalgte og administrativ ledelse finnes også et *Reglement for økonomiske interesser og styreverv* (2008).

Det foreligger skriftlige rutiner for varsling. Kommunen har de siste årene hatt en varslings sak som nå er avsluttet.

### 3.4.3 Arkiv og dokumentasjon

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

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

Siljan har arkivleder i 100 % stilling. Arkivleder har ikke høyere arkivfaglig utdanning. Det er ingen andre tilsatte i kommunen som primært arbeider med arkiv.

Kommunen har arkivplan i henhold til Arkivforskriftens § 2-2. Arkivplanen dokumenterer alle elektroniske system med journalfunksjon, men inneholder ikke liste over alle elektroniske fagsystemer eller plan for periodisering og instruks for vedlikehold av historisk elektronisk arkivmateriale inntil overføring til depot.

Kommunen har ikke plan for håndtering av kommunens arkiv ved eventuell kommunesammenslåing. Arkivtjenesten er ikke involvert i prosesser vedrørende kommunesammenslåing.

Med utviklingen av kommunikasjonsformer, særlig med bruk av e-post, har kommunene fått en utfordring med å sikre riktig journalføring og arkivering. Arbeid med arkiv og dokumentasjon er generelt et risikoområde i kommunal forvaltning.

#### **3.4.4 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.

IT-seksjonen i Skien kommune har ansvaret for drift av IT og telefoniløsninger i Siljan kommune. Siljan tiltrådte samarbeidet i 2009. Kommunene skal opptre samordnet ved valg av fagsystemer, utstyr og annen infrastruktur slik at viktige IT-funksjoner ivaretas på en kostnadseffektiv og kvalitetsmessig god måte.

Rådmannen opplyser at kommunen har oversikter med risikovurderinger og prosedyrer for alle fagsystemer med personopplysninger.

Arkivleder er personvernombud i kommunen. Et personvernombud er en ressursperson som skal styrke virksomhetens kunnskap og kompetanse om personvern. Personvernombudsordningen er en frivillig ordning administrert av Datatilsynet og bidrar normalt til å redusere risikoen på personvernområdet.

Det er en generell risiko for at kommunen ikke har tilfredsstillende system og etterlevelse. Manglende informasjonssikkerhet kan føre til tap av data, informasjon på avveie, tap av tillit og omdømme, og bøter fra Datatilsynet. Vi foreslår en forvaltningsrevisjon på dette området.

### **3.4.5 Anskaffelser**

Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for nesten 400 milliarder kroner årlig. Regelverket om offentlige anskaffelser skal bidra til at pengene utnyttes best mulig og at innkjøpene bidrar til et konkurransedyktig næringsliv.

Reglene om offentlige anskaffelser har også som formål å bidra til en bærekraftig utvikling, og skal motvirke sosial dumping og korrupsjon. Sosial dumping skjer både ved brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler og når lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave, sammenliknet med det norske arbeidstakere normalt tjener. I anskaffelsessammenheng kan kommunen arbeide mot sosial dumping bl.a. ved å stille og følge opp krav om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter.

Også innen miljø og andre former for sosialt ansvar kan offentlige innkjøpere spille en viktig rolle gjennom kvalifikasjonskrav og kontraktsklausuler ved anskaffelser, og den senere oppfølgingen av slike krav.

Nye og forenklete regler om offentlige anskaffelser ventes er gjort gjeldende fra høsten 2015, og ytterligere forenklinger er foreslått i løpet av 2016. De nye reglene vil gi kommunene både økt handlingsrom og nye plikter. Reglene skal bl.a. gi oppdragsgiver incentiver og plikter knyttet til miljøhensyn og bekjempelse av barnearbeid og sosial dumping, og bedre konkurransevilkårene for små og mellomstore bedrifter. Det foreslås at KOFA igjen skal kunne ilegge gebyr for ulovlige direkteanskaffelser.

Siljan er med i GKI, Grenlandskommunenes innkjøpsenhet. Her er utarbeidet felles anskaffelsesstrategi/anskaffelsesreglement og det er blant annet fremforhandlet felles rammeavtaler for de involverte kommunene.



Kommunen kjøper enkelte tjenester fra de andre Grenlandskommunene. Det kan være en risiko knyttet til om slike kjøp er i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser.

Siljan har vært innklaget for KOFA en gang i perioden 2011 – 2015. KOFA konkluderte med at det ikke var regelbrudd fra kommunens side.

Det er generelt knyttet til risiko til regeletterlevelse på dette området. Det har ikke vært forvaltningsrevisjon på området anskaffelser/innkjøp i kommunen.

#### **3.4.6 Offentlig støtte**

EØS-avtalens statsstøtteregler påvirker i stor grad rammene for nærings- og sysselsettingspolitikken. EØS-avtalen forbyr tildeling av offentlig støtte til foretak, dersom støtten kan vri eller true med å vri konkurransen og påvirke samhandelen innen EØS-området. Kommunen kan tildele støtte innenfor de rammene og prosedyrekravene som følger av reglene om offentlig støtte.

En del kommuner tilbyr selv eller gjennom eierskap, varer og tjenester i konkurranseutsatte markeder, f.eks. badeland, kafedrift, utleie av næringseiendom. Slik aktivitet skal foregå uten offentlig støtte. Det innebærer at aktiviteten skal være tydelig atskilt fra annen offentlig virksomhet, slik at det ikke skjer en ulovlig kryssubsidiering av den konkurranseutsatte aktiviteten til kommunen. Risiko for at det tildeles ulovlig offentlig støtte kan også oppstå når kommunen kjøper eller selger eiendom utenom det åpne markedet.

Det er en generell risiko for at kommuner gir ulovlig offentlig støtte. Dersom det blir en klagesak knyttet til dette, kan det medføre krav om at støttemottaker betaler tilbake støtten. Det er uheldig for støttemottaker, og slike saker kan også være arbeidskrevende og medføre tap av omdømme for kommunen.

Siljan kommune driver i liten grad kommersiell virksomhet som kulturhus, catering, svømmehall, treningsstudio eller liknende. Kommunen har imidlertid et eiendomsselskap og besitter noe næringsareal. Ved kjøp/salg av eiendom til kommersielle aktører kan det være risiko for brudd på EØS-reglene om offentlig støtte.

Kommune har tidligere gitt tilskudd til bygdas skisenter. Kommunen må være oppmerksom på prosedyrekravene som gjelder offentlig støtte (bagatellmessig støtte).

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

### 3.5.1 Avdeling for 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.

Siljan har en kommunal barnehage med tre avdelinger. Det var ved utgangen av 2014 113 barn i barnehagen. Det er ingen private barnehager i Siljan, men kommunen betaler for barnehageplasser som innbyggere har i andre kommuner.

Netto driftsutgifter pr innbygger 1-5 år er høyere enn i KOSTRA-gruppe 01 og landet. I årsmelding 2014 blir det begrunnet med at en fikk reduksjon i antall barn, men fikk ikke gjennomført den planlagte bemanningsreduksjonen.

Andel barn med ekstra ressurser til styrket tilbud i forhold til alle barn i barnehager er lavere i Siljan (8,8) enn snittet i KOSTRA-gruppen (15) og landet (18,5)

Leke- og oppholdsareal per barn i barnehagen ligger over gjennomsnittet i KOSTRA-gruppen og landet.

Foreldrebetalingen ble endret i løpet av 2015. Den generelle maksimalprisen er økt, og samtidig innføres enkelte moderasjoner. Alle familier med flere barn får søskenmoderasjon. For familier/hushold med lav inntekt, innføres det lavere makspris for alle barn, og gratis kjernetid for 4- og 5-åringer og for dem med utsatt skolestart. Det nye regelverket for foreldrebetaling er implementert i Siljan.

Fylkesmannen hadde i 2013 tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og konkluderte med at kommunen ikke sikret at barnehagen hadde en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Kommunen fikk i løpet av 2014 godkjenning for ny organisering og avvik et ble lukket.

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

Andel ansatte med barnehagelærerutdanning i Siljan er på nivå med KOSTRA-gruppe 01, men noe lavere enn gjennomsnittet i landet. Kommunen har en høy andel av assistenter med fagutdanning.

### **Skole**

Kommunen skal ha et system som gjør det mulig å vurdere om kommunen ivaretar sine forpliktelser etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 13-10. Det er utfordrende å utvikle og bruke et system som skal dekke hele skolens virksomhet.

Netto driftskostnader til grunnskolesektor pr innbygger 6-15 år har holdt seg stabilt på litt over kr 118 000 de siste tre årene. Gjennomsnitt i KOSTRA-gruppen var i 2014 kr 113 000. I landet ellers var summen om lag kr 101 000.

Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-10. årstrinn har økt litt til 12,9 i 2014. Tallet er 12,2 i KOSTRA-gruppen og for landet 13,6.

På gjennomsnittlig grunnskolepoeng ligger Siljan om lag på landsgjennomsnittet med 40,1. Tall for KOSTRA-gruppe finnes ikke.

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

Fylkesmannen hadde i 2013 felles nasjonalt tilsyn med skoles arbeid med psykososialt miljø. I Siljan ble Midtbygda skole undersøkt. Fylkesmannen konkluderte med svakheter ved internkontrollsystemet, brudd på opplæringslov og forvaltningslov når det gjelder at ansatte skal gripe inn når de får mistanke/kunnskap om at elever utsettes for krenkende ord eller handlinger, og brudd på opplæringslovens krav til brukermedvirkning.

Kommunen har utarbeidet egen plan for psykososialt miljø (2013). Her er bl.a. rutinebeskrivelser, meldeskjemaer og handlingsplaner.

Resultater fra elevundersøkelsen i 2014 som er gjengitt i *Tilstandsrapport for grunnskolen i Siljan for skoleåret 2013/14* viser at Siljan ligger godt an på parametere som gjelder trivsel, motivasjon og mobbing.

Kommunen skal sørge for at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev, jf. opplæringsloven § 1-3. Dette stiller store krav til planlegging og organisering. Det er risiko for undervisningen ikke blir tilstrekkelig differensiert og tilpasset den enkelte, og dermed ikke treffer hele elevgruppen. I Siljan kommunes tilstandsrapport for grunnskolen vises det til at det har vært et målrettet arbeid med å styrke arbeidet med tilpasset opplæring.

Det er store forskjeller mellom kommuner og mellom skoler når det gjelder antall elever med vedtak om spesialundervisning. Andel elever som får spesialundervisning i Siljan har gått ned de siste tre årene fra 14,9 til 5,1 i 2014. Gruppegjennomsnitt i KOSTRA-gruppa var 9,7 og i landet 8,1.

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

Rådmannen peker i økonomiplanen for 2016 – 2019 på at PP-tjenesten mangler ressurser og at dette gir seg utslag i for sein saksbehandlingstid og at en ikke i stor nok grad får arbeidet systemrettet. Det er etter vår vurdering en risiko for at kommune ikke oppfyller de krav og forventninger som stilles til PP-tjenesten.

Kompetanseheving i barne- og ungdomsskolen er et nasjonalt satsingsområde. Det legges særlig vekt på videreføring og utvidelse av antall plasser på lederutdanning for rektorer, og videreføring og økte økonomiske intensiver til å gjennomføre etter- og videreutdanning for lærere.

I Siljan kommune er andel av lærere med universitet/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning er 95,2. Det er over snittet i KOSTRA-gruppen (86,7) og snittet for landet (87,8).

#### **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.

Siljan kommune har vesentlig høyere netto driftsutgift pr innbygger i aldergruppen 6-9 år enn sammenlikningskommunene og landet.

### **Barnevern**

Generelt sett kan bruk av KOSTRA-tall for barnevernet i mindre kommuner kan være lite hensiktsmessig i og med at vi snakker om få familier/personer og selv små endringer får store utslag i statistikken.

Siljan kommune bruker betydelig mindre ressurser på barneverntjenester enn sammenlikningskommunene. Netto driftsutgifter til barneverntjenester pr innbygger i aldergruppen 0-17 år var i 2014 på kr 4 683. Gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen var kr 8 260 og i landet kr 7 987.

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 og særlig tiltak utenfor hjemmet. I Siljan har tallet på barn i fosterhjem og i institusjon vært stabilt.

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. I Siljan tilsvarer bemanningen i 2014 i barnevernet 4,3 årsverk med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år. Det har vært en økning fra 2013. Snittet i KOSTRA-gruppen er 3,9 og landssnitt er 4,1.

Siljan kommune har egen barneverntjeneste med 2,3 årsverk. Det er god formell kompetanse sammenliknet med landet for øvrig.

Kommunen, sammen med en rekke andre kommuner i Telemark, har et § 27-samarbeid om barnevernvakt. Skien er vertskommune for samarbeidet.

Barnevernvakta er betjent utenfor kontortid, i helger og høytider og skal avhjelpe akutte situasjoner inntil det ordinære hjelpeapparatet kan overta.

Det har tidvis vært utfordringer med å holde stabilitet i arbeidsstokken i barneverntjenesten. I økonomiplan for 2016 – 2019 blir det pekt på at det nå er en stor belastning på tjenesten, og at dette fører til mindre fokus på tidlig og tett oppfølging

av risikoutsatte familier. Både i 2013 og i 2014 ble var det brudd på saksbehandlingsfristen i barnevernet i Siljan.

Det er ofte flere og sammensatte årsaker til at utsatte barn og unge kommer i kontakt med barnevernet. Barna og deres familier får ofte bistand fra flere etater. Å sikre et tverrfaglig samarbeid er derfor viktig. Det blir i økonomiplan for 2016 – 2019 pekt på at det er press i instanser som det er naturlig at barnevernet samarbeider med (PPT og helsesøstertjenester). Det kan være en risiko for at det tverrfaglige samarbeidet ikke blir tilstrekkelig forankret på ledernivå og i den daglige virksomheten i tjenestene, og at sårbare barn og unge og deres familier ikke får et koordinert tjenestetilbud.

Det er risiko for at barneverntjenesten i Siljan ikke følger de krav og forventninger som ligger i lov om barneverntjenester m.m.

### **3.5.2 NAV**

#### **Sosiale tjenester**

Gjennom NAV-reformen er bl.a. ansvar for økonomisk sosialhjelp lagt til NAV-kontoret. Reformen skal bidra til flere i arbeid og færre på passive ytelser.

På landsbasis har utbetalingene til sosialhjelp økt de siste årene. SSB melder om at det i 2014 var det høyeste antallet sosialhjelpsmottakere på 10 år. I Siljan er andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere 2 %. Det har vært en liten økning de siste årene, men kommunen ligger noe under landsgjennomsnittet som er på 2,5 %. Netto driftsutgifter til sosialtjenester pr innbygger er 1 346 i 2014. Det er på nivå men KOSTRA gruppe 01, men lavere enn landet.

Andel årsverk i sosialtjenesten per 1000 innbyggere ligger på 0,42. Det er en halvering fra 2011 og 2012. Det er om lag halvparten av snittet for KOSTRA-gruppe og om lag 40 % av landsgjennomsnittet.

Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned lå i 2014 på kr 7 612. Dette er litt mer enn i 2013, men under summen i 2012, som var kr 10 118.

Gjennomsnittlig stønadslengde for personer mellom 18 og 24 år har gått litt ned til 2,4 måneder. Tilsvarende for de mellom 25 og 66 år er på 3,2 måneder. Dette er en nedgang fra de foregående årene.

I desember 2012 gjennomført Helsetilsynet/fylkesmannen tilsyn med NAV i Siljan, der de så på om kommune sikrer en forsvarlig kartlegging og vurdering av søknader om

økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn. Konklusjonen var at kommune ikke sikret forsvarlig kartlegging eller vurdering av søknadene. Det er satt i verk tiltak som tilsynsmyndigheten har vurdert som tilstrekkelig og tilsyn er avsluttet.

Fylkesmannen behandlet i perioden 01.01.14 - 01.09.15 to rettighetsklager i forhold til sosialtjenesteloven i Siljan. I begge tilfeller ble kommunens vedtak stadfestet av fylkesmannen.

### **Introduksjonsordningen**

Introduksjonsprogrammet skal bidra til at deltakerne blir kvalifisert for arbeid eller videre utdanning. Ordningen ble innført i 2004, og i 2011 kom krav om internkontroll, for å sikre at kravene i loven blir fulgt. Dette er et område med fokus på nasjonalt nivå, og regjeringen har foreslått endringer i introduksjonsloven for bl.a. å styrke språkopplæringen, jf. Stortingsproposisjon 130 L (2014–2015).

Siljan kommune har et måltall på bosetting av flyktninger på 10 personer pr år i perioden 2014 – 2016. I 2014 ble det bosatt 11 flyktninger. Kommunen har et ønske om å bosette barnefamilier.

Kommunen har i 2015 hatt utfordringer med å bosette flyktninger til ønsket tid på grunn av lav bemanning i NAV og mangel på boliger.

Enkelte av flyktningene som ikke går over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram får tilbud om kvalifiseringsprogram hos NAV.

Fylkesmannen fører tilsyn med gjennomføringen av introduksjonsloven. Det gjennomføres landsomfattende tilsyn med kravet om at programmet skal være helårlig og på full tid i perioden 2013 – 2016. Siljan kommune hadde slikt tilsyn i 2014 og konklusjonen var at kommunen hadde et introduksjonsprogram som var helårlig og på full tid.

### **Boligosialt arbeid**

Flere kommuner har utfordringer i arbeidet med å sikre varig bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er en risiko for at den offentlige innsatsen for å hindre bostedsløshet ikke er helhetlig og målrettet.

Også i Siljan har det vært krevende å skaffe boliger til vanskeligstilte. Det blir derfor satt i gang arbeid med en boligpolitisk plan i planperioden.

I følge KOSTRA disponerte kommunen 11 boliger pr 1000 innbyggere i 2014 og tallet har vært stabilt. Dette er om lag halvparten av tilsvarende tall i KOSTRA-gruppen (20) og i landet (21).

I nasjonal strategi for boligsosialt arbeid 2014 – 2020 er det fastlagt felles nasjonale mål og prioriterte innsatsområder, og kommunene har en nøkkelrolle i å realisere målene. Kommunenes bruk av de statlige virkemidlene har betydning for arbeidet med å sikre varig bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet.

### **Krisesenter**

Kommunene har et lovfestet ansvar for krisesentrene. Disse er finansiert gjennom rammetilskuddet. En evaluering utført av NOVA viser at kommunene er på vei mot å oppfylle lovens krav til et godt og helhetlig tilbud for de målgruppene loven definerer.

Siljan kommune er knyttet til et felles krisesenteret i Telemark som er et samarbeid etter kommunelovens § 27.

### **3.5.3 Avdeling for Helse**

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**

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.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon på samhandlingsreformen i 2015.

### **Folkehelsearbeid**

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. Utgangspunktet for mål og strategier skal være kommunens identifisering av sine folkehelseutfordringer. Hensikten med at kommunen skal sette mål og strategier er å sikre politisk og tverrsektoriell forankring av folkehelsearbeidet.

Kommunen har ansatt egen folkehelsekoordinator i 20 % stilling. Hovedmålet med stillingen er å legge til rette for samhandling mellom alle sektorer. Siljan kommune har videre partnerskapsavtale med Telemark fylkeskommune om arbeid med folkehelsesprosjekt.

I juni 2013 vedtok kommunestyret plan for folkehelse der en peker på framtidige utfordringer i kommunen. I planen ligger Siljans kommunes folkehelseprofil for 2013.<sup>7</sup>

### **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. Det økende behovet skyldes både at tjenestetilbudet har blitt bygd ut i takt med at det blir stadig flere eldre, særlig i aldersgruppen over 90 år, og at det har vært en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år).

Siljan kommune har full dekning av sykehjemsplasser og alle brukere har enerom. For å møte utviklingen med en større andel eldre innbyggere planlegges det å bygge ut flere sykehjemsplasser de nærmeste årene.

Kommunen har åtte omsorgsboliger hvorav fire er i tilknytning til sykehjemmet.

I årsmelding for 2014 blir det vist til at sektoren har hatt fokus på internkontroll og det er bl.a. utarbeidet nye rutiner og prosedyrer ved sykehjemmet. Disse vil bli brukt som mal for resten av virksomhetens faginternkontroll.

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. Som en del av ordningen med praktisk bistand skal alle kommuner ha tilbud om Brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Siljan gir tilbud om slik assistanse.

---

<sup>7</sup> Utarbeidet av Nasjonalt folkehelseinstitutt

Fra 2020 er det foreslått at kommunen skal ha plikt til å tilby dagaktiviteter for demente. Siljan har satt i gang prøveprosjektet «Inn på tunet» som er et tilbud til begynnende demente som bor hjemme.

Arbeidstilsynet, Skien brann og feiervesen og Skagerak energi (el-sikkerhet) har hatt ulike tilsyn innen virksomheten i løpet av 2014.

### **Tjenester til barn og unge med nedsatt funksjonsevne**

Barn og unge med nedsatt funksjonsevne og familiene deres har behov for tjenester som ofte gis av mange forskjellige instanser og etater. De vil ha behov for både helse og omsorgstjenester i kommunen, samt tilrettelegging i barnehage/skole og tjenester fra spesialisthelsetjenesten. Det kan være et stort behov for koordinering av tjenester, noe som i seg selv kan utgjøre en risiko.

I følge økonomiplan 2016 – 2019 er det ikke noen stor økning i antall barn med tiltak i habiliteringstjenesten, men omfanget av hjelpebehov har økt noe. Henvendelser om omsorgslønn øker.

### **Psykisk helse og rusomsorg**

Tall fra folkehelseinstituttet viser at psykiske lidelser er mer utbredt i Telemark enn landet som helhet. Dette gjelder også for Siljan. Kommunene har en sentral rolle i å identifisere, utrede, behandle og følge opp personer med psykiske lidelser. Dette er også et felt med behov for koordinerte tjenester og tverrfaglig samarbeid, både innad i kommunen og med spesialisthelsetjenesten. Både skolehelsetjenesten og PPT kan ha en viktig rolle i arbeidet med å forebygge sykdom. Kommunen skal også skaffe bolig og sikre nødvendig bo-oppfølging til dem som trenger det.

Siljan kommune har plan for psykisk helse og rusforebygging fra 2013.

Kommunen ligger litt under gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe og landet for antall årsverk av psykiatrisk sykepleier pr 10 000 innbyggere. For antall personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid pr 10 000 innbygger ligger Siljan over snittet i KOSTRA-gruppa og landet.

Regjeringen har varslet at den vil innføre et krav om psykologkompetanse i kommunene fra 2020. Det er foreslått tilskudd per psykologårsverk som rekrutteres fra 2016 og inntil kravet trer i kraft.

Innenfor rusomsorgen er det behov både for forebyggende arbeid og tiltak knyttet til behandling. Dette er et område med behov for koordinering internt i kommunen og mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Siljan kommune har fra 2012 hatt en koordinerende enhet på dette feltet.

Ansvar for forebygging behandling av psykiske lidelser og ruslidelser hos barn og unge ligger til Avdeling for Oppvekst.

Ansvar for arbeid med psykiske lidelser for voksne ligger under Avdeling for Helse, mens ansvaret for forebygging og behandling av ruslidelser for voksne ligger hos NAV. Det er opprettet koordinerende enhet for rehabilitering og habilitering i kommunen.

Høsten 2015 la regjeringen fram en ny opptrappingsplan på rusfeltet. Regjeringen ønsker en forsterket innsats for mennesker med rus- og eller psykiske problemer.

Den årlige rapporteringen til Fylkesmannen på kommunenes arbeid innen rusfeltet viser at antallet årsverk i kommunene ble redusert fra 2012 til 2013, og det rapporteres om utfordringer innen boligrelaterte tjenester og for lite ressurser på området. Det kan være risiko knyttet til dette feltet i kommunen.

#### **3.5.4 Avdeling for Samfunn**

Kommunen yter tjenester og utøver myndighet på selvkostområdene vann, avløp, renovasjon, branntilsyn/feiing og plan- og byggesak.

Tjenester innen kulturområdet ligger i Siljan innenfor området Avdeling for Samfunn.

#### **Selvkost**

Vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing og byggesaksbehandling finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne. Fra 01.01.2015 trådte nye retningslinjer for hvordan selvkost, og dermed også den øvre rammen for gebyrinntektene fra innbyggerne, skal beregnes.

Avfallsforskriften er endret fra 01.01.2015. Endringen har som formål å hindre ulovlig kryssubsidiering 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.

Siljan Kommune bruker ikke elektroniske system spesielt utviklet for selvkostberegninger innen VAR, men bruker egne regneark til dette formålet.

Kommunene Siljan, Porsgrunn, Bamble og Skien etablerte Renovasjon i Grenland IKS (RiG) i 2014. RiG skal ivareta eierkommunenes behov knyttet til bestilling og forvaltning av renovasjonstjenester til husholdninger, hytter og kommunale virksomheter. Tjenestene for husholdningsrenovasjon skal leveres til selvkost. Enhver endring av organiseringen kan i seg selv representere en risiko, noe som bør vies særlig oppmerksomhet på selvkostområdet. I og med at virksomheten er organisert i et selskap utenfor kommunen, er dette risikoområdet nærmere omhandlet i plan for selskapskontroll.

### **Plan- og byggesaksbehandling**

Plan- og bygningsloven (pbl.) pålegger kommunene å ha planer for bruk og vern av tilnærmet alle kommunale arealer og ressurser. Videre skal kommunene fatte vedtak om nesten all byggeaktivitet innenfor kommunegrensene, selv om det er gjennomført forenklinger innen byggesaksbehandlingen gjeldende fra 1. juli 2015. Sett fra innbyggernes ståsted er dette en inngripende 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.

Kommuneplanens arealdel er fra 2015 og gjelder for perioden 2015 - 2027.

I de siste fire årene har saksbehandlingstiden på byggesaker vært stabil og innenfor kravene om svarfrist på henholdsvis 12 og 3 ukers frist. Saksbehandlingstid på opprettelse av grunneiendom har ligget under landsgjennomsnittet i samme periode.

Det foreligger ikke KOSTRA-statistikk for ulike former for dispensasjoner gitt av kommunen.

Telemark kommunerevisjon IKS gjennomførte i 2015 en forvaltningsrevisjon på Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland. Siljan er en av seks deltakerkommuner i denne samarbeidsordningen. Fire av kommunene deltok i revisjonen, men Siljan var ikke en av disse.

Både rådmann og ordfører mener det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon som omhandler plan- og byggesaksbehandling i kommunen. Kontrollutvalget fra forrige valgperiode har også spilt inn at dette området kan være aktuelt for et forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Vi har i forslaget til plan for forvaltningsrevisjon prioritert dette området.

## **Bibliotek**

Kommunene har ansvar for folkebibliotek og skolebibliotek. Folkebibliotekene skal fremme opplysning, utdanning og annen kulturell virksomhet, gjennom aktiv formidling og ved å stille bøker og andre medier gratis til disposisjon for alle som bor i landet. Folkebibliotekene skal være en uavhengig møteplass og arena for offentlig samtale og debatt. Det enkelte bibliotek skal i sine tilbud til barn og voksne legge vekt på kvalitet, allsidighet og aktualitet. Alle kommuner skal ha en fagutdannet biblioteksjef, og bibliotekenes innhold og tjenester skal gjøres kjent.

Biblioteket i Siljan holder åpent tre ganger i uken og har fagutdannet leder. Bibliotekets lokaler er etter kommunens egen oppfatning ikke tilfredsstillende og det planlegges nye lokaler i forbindelse med utviklingen av sentrumsområdet.

## **Kulturskole**

Alle kommuner skal ha et kulturskoletilbud til barn og unge, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner. Kulturskolene er både eid og drevet av kommunen, og det er kommunene selv som bestemmer innhold og omfang av tilbudet i sine skoler.

Siljan kommune har lave netto driftsutgifter til kommunal kulturskole sammenliknet med KOSTRA-gruppe. Elevtallet er stabilt selv om elevtallet i grunnskolen har gått ned. Kommunen samarbeider med Skien om tilbudet.

## **3.6 Bærekraftig utvikling**

### **3.6.1 Planlegging i kommunen**

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

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

Siljan kommune har en planstrategi vedtatt desember 2012. Det foreligger videre en kommuneplan med samfunnsdel og arealdel fra 2015.

### **3.6.2 Næringsutvikling**

En av oppgavene til kommunen som planmyndighet er å vurdere og ta hensyn til næringsutvikling og næringsbebyggelse i kommunen.

Siljan kommune har ikke egen næringsplan, men har vært med på å utforme *Strategisk næringsplan for Grenland 2012 – 2015*.

Siljan kommune har avsatt arealer til næringsformål.

### **3.6.3 Eiendomsskatt**

Kommunestyret bestemmer om kommunen skal innføre eiendomsskatt. Rammene for kommunen sitt handlingsrom, prosess og regler om beregning er regulert i eiendomsskattelova.

Siljan kommune innførte eiendomsskatt fra og med 2014.

### **3.6.4 Eiendomsforvaltning og vern av verdier**

#### **Eiendomsforvaltningen**

Kommunale eiendommer har betydelig verdi. Samlede kostnader for anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold utgjør om lag 15-20 prosent av en kommunes økonomi. En kartlegging fra 2008 viste at om lag 1/3 av kommunale bygg var i god stand, 1/3 i delvis utilfredsstillende stand og 1/3 i dårlig stand.

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

Førende anbefalinger for god eiendomsforvaltning tilsier at kommunene 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.

I følge rådmannen har kommunen en eiendomsmasse tilpasset kommunens behov.

I kommunal planstrategi fra 2012 er det pekt på at den kommunale bygningsmassen i Siljan begynner å bli gammel og det er et økende vedlikeholdsbehov.

Det pekes videre på at Siljan har for dårlig systematikk rundt anskaffelser og vedlikehold av kommunens utleieboliger. I strategien pekes det på at en bør ha en overordnet strategi for anskaffelser av slike boliger og planer for vedlikehold.

Det er en generell risiko for at kommunene ikke har tilstrekkelig verdibevarende vedlikehold. Konsekvenser av dette er at kommunen på sikt kan få store utgifter til mer omfattende tiltak for å sette bygningsmasse i tilfredsstillende stand.

### **3.6.5 Samfunnssikkerhet og beredskap**

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

I forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel 2013 – 2025 gjorde kommunene Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan en felles risiko og sårbarhetsanalyse ROS.

I 2015 vedtok kommunestyret egen plan for beredskap.

I Fylkesmannens årlige tilstandsrapport (2015) er kommunen rangert på en «beredskapstrapp» der Siljan ligger i en gruppe med poengsum på mellom 9-11 på en skala på 15.

I følge fylkesmannens oversikt over kommuneøvelser og tilsyn i Telemark hadde Siljan tilsyn i 2013 og øvelse i 2015.

### **3.6.6 Avfallshåndtering**

Gode systemer for innsamling av avfall og oppfølging av forsøplingsaker er viktig for å hindre forsøpling, helse- eller luktproblemer eller andre forurensningsulemper som følge av avfall. Kommunen skal blant annet sørge for at det er etablert et system for innsamling av husholdningsavfall. Videre skal kommunen sikre at det finnes et tilstrekkelig tilbud for mottak av elektrisk og elektronisk avfall og farlig avfall fra husholdninger og mindre virksomheter, og at det gis nødvendig informasjon om dette til husstander og bedrifter.

Siljan kommune er medeier i<sup>8</sup> og kjøper renovasjonstjenester fra det interkommunale selskapet Renovasjon i Grenland IKS (RiG). Selskapet har ordninger for mottak av ulike former for spesialavfall og gir jevnlig informasjon om aktuelle saker som angår innbyggerne.

### **3.6.7 Miljøforvaltning**

Kommunene spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å nå de nasjonale miljømålene, både som myndighet og som samfunnsaktør. Miljødirektoratets kommuneundersøkelse 2008-2010 viste at mange kommuner sliter med å innfri sine forpliktelser på miljøområdet.

Kommunens myndighets- og samfunnsoppgaver på miljøområdet spenner fra tilsyn etter forurensningsloven med nedgravde oljetanker og annen forurensningsfare via forvaltningsoppgaver innen friluftsliv/fri ferdsel og motorferdsel i utmark til lokal luftkvalitet og klimahensyn i lokal planlegging.

I kommunen har Avdeling for samfunn har miljøforvaltning som en av sine oppgaver.

## **Bypakke Grenland**

Bypakke Grenland er et samarbeid mellom kommunene Siljan, Skien og Porsgrunn og Telemark fylkeskommune, Statens Vegvesen og Jernbaneverket. Det er en samlet budsjetttramme på 2,7 milliarder kroner knyttet til arbeidet. Fylkeskommunen har en koordinerende rolle. Målet med Bypakke Grenland er todelt. Veksten i persontrafikk skal komme innen gange, sykkel og kollektivtransport, og Bypakka skal gjøre Grenland til et attraktivt sted å bo og arbeide.

---

<sup>8</sup> Sammen med Skien, Porsgrunn og Bamble eier Siljan kommune Renovasjon i Grenland IKS (RiG).



Bypakke Grenland har blitt kvalitetssikret av statlige myndigheter. Det kan være flere risikoområder i et såpass omfattende prosjekt, herunder forsinket framdrift, økte kostnader, eller uklare styrings- og beslutningslinjer.

Det er foreslått forvaltningsrevisjon av dette i fylkeskommunen, og det kan være relevant for samarbeidskommunene å delta i en slik forvaltningsrevisjon.