



# Overordna analyse

Forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019

Tinn kommune

2016:: 726 016

## 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>4</b> |
| 1.1      | Plan for forvaltningsrevisjon .....                                                   | 4        |
| 1.2      | Hva er forvaltningsrevisjon? .....                                                    | 4        |
| 1.3      | Forvaltningsrevisjoner i Tinn kommune i 2012-2015 .....                               | 5        |
| 1.4      | Avtale om forvaltningsrevisjon 2016-2019.....                                         | 5        |
| <b>2</b> | <b>Plan for forvaltningsrevisjon .....</b>                                            | <b>6</b> |
| <b>3</b> | <b>Overordnet analyse .....</b>                                                       | <b>7</b> |
| 3.1      | Om risiko og vesentlighet – metodikk og rullering .....                               | 7        |
| 3.2      | Om Tinn kommune .....                                                                 | 8        |
| 3.3      | Lokaldemokrati .....                                                                  | 11       |
| 3.4      | Virksomhetsstyring og betryggende kontroll .....                                      | 12       |
| 3.5      | Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet ..... | 16       |
| 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 vinteren 2015/16 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 kommunens 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 Tinn kommune i 2012-2015**

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

- 726 012 IKT drift og sikkerhet
- 726 013 Samhandlingsreformen
- 726 014 Eiendomsforvaltning

I tillegg er det gjort følgende utredning:

- 726 015 Etske retningslinjer og varsling

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

Forvaltningsrevisjon er omfattet av avtalen om revisjonstjenester mellom Tinn 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, og ved endelig planlegging av forvaltningsrevisjonen kan ressursbehovet per prosjekt bli justert både opp og ned.

| Tema/tittel                                 | Vinkling                                                                                                                                | Nytte                                                                      | Omfang    |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Barnevern</b>                            | Se nærmere på situasjonen innen økonomi, kapasitet og kompetanse                                                                        | Bidra til styringsinformasjon.                                             | 360 timer |
| <b>Informasjons-sikkerhet og personvern</b> | Se nærmere på om sensitiv informasjon og IKT-systemer blir behandlet med tilstrekkelig konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. | Bidra til gode rutiner. Viktig område å sikre tillit til kommunens arbeid. | 300 timer |
| <b>Kvalitetssystem/ internkontroll</b>      | Se nærmere på utrulling og bruk                                                                                                         | Bidra til at kravene i kvalitetssystemet blir fulgt.                       | 300 timer |

## 3 Overordnet analyse

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

#### Risiko og vesentlighet

Risiko handler om

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

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

#### Metodikk

I vurderingen av risiko og vesentlighet har vi tatt utgangspunkt i kommunelovens formålsparagraf og bestemmelsen om 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 Tinn kommune har vi gjennomgått kommunens økonomiplan, årsrapporter, planstrategi og annen styringsdokumentasjon. Vi har gjort en analyse av nøkkeltall fra KOSTRA og annet statistisk materiale. Videre har vi innhentet informasjon om kommunens system for internkontroll. Vi benytter også informasjon fra fylkesmannens tilstandsrapport, tilsynsrapporter og tilsynsplaner. ev. annen dokumentasjon som gir grunnlag til å vurdere risiko og vesentlighet.

I KOSTRA-analysen bruker vi tall for kommunen for perioden 2012 – 2014. Vi sammenligner kommunen med sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet utenom Oslo. I KOSTRA er kommunene gruppert ut fra størrelse, kostnader og

---

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

inntekter. Tinn kommune er i kommunegruppe 12 som er mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, og høye frie disponible inntekter.

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

### **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 Tinn kommune, vil det være behov for å rullere plan for forvaltningsrevisjon for andre halvdel av planperioden.

## **3.2 Om Tinn kommune**

### **Demografi**

Tinn kommune hadde 5968 innbyggere i 3. kvartal i 2015. Det er en økning med 55 personer fra året før. Kommune hadde færre unge og flere eldre enn de kommunene vi sammenlikner med. Aldersstrukturen gjør at kommunen kan få økt press på pleie- og omsorgstjenestene i tiden framover.

I årene 2012-2014 hadde Tinn færre arbeidsledige og færre pendlere ut av bostedskommunen enn i sammenliknbare kommuner.

I planstrategi 2012-2015 framgår det at om lag 60 prosent av arbeidsplassene i Tinn er kommunale. Den største enkeltsektoren er helse- og sosialtjenestene. Hovedtyngden av arbeidsplassene i privat næringsliv, finnes i varehandel, byggevirksomhet og industri og olje.

### **Kommunens organisasjon**

I 2014 var det 545 årsverk i kommunen fordelt på 664 ansatte. 633 var faste ansatte og 31 var vikarer.

Tinn kommune er organisert etter to-nivå-modellen. Et rådmannsteam og flere stab/støttefunksjoner er knyttet til rådmannen. Rådmannsteam består av tre



kommunalsjefer og en personal- og organisasjonssjef som også er rådmannens stedfortreder. Kommunalsjefene leder hver sine tjenesteområder. Disse områdene er inndelt i følgende enheter:

1. **Tjenesteområde Samfunn:** Plan, landbruk og miljø, Teknisk, Renhold, Brann
2. **Tjenesteområde Levekår:** PLO-institusjon, PLO-hjemmetjenester, Helse- og familiesenter, Asylmottak, NAV Tinn
3. **Tjenesteområde Oppvekst og kultur:** Barnehager, Rjukan barneskole, Rjukan ungdomsskole, Miland skole, Atrå barne- og ungdomsskole, Hovin barnehage og skole, Voksenopplæringen, Kultur

Tinn kommune er med i det regionale rådet Kongsbergregionen. I tillegg deltar Hjartdal, Notodden, Kongsberg, Flesberg, Rollag, og Nore og Uvdal. Kongsbergregionen er et § 27-samarbeid etter kommuneloven, og har eksistert siden 2005. Tinn deltar i ca. 40 prosjekter. 01.06.15 opprettet deltakerkommunene et § 27-samarbeid om IKT. Det heter Kongsbergregionen-IKT og ligger på Notodden. Videre har kommunene inngått avtale om å gjøre enkeltanskaffelser i fellesskap. I 2014 fikk Kongsbergregionen om lag 18 mill. kr i tilskudd fra deltakerkommunene. I tillegg betaler kommunene for prosjektene de deltar i. Både det årlige tilskuddet og kostnadene per prosjekt fordeles etter en fastlagt fordelingsnøkkel.

Rjukan-Notodden Industriarv kom med på UNESCO's verdensarvlista i 2015. Tinn har egen verdensarvkoordinator. Det er opprettet et Verdensarvråd bestående av Tinn, Notodden, Vinje og Telemark fylkeskommune.

Det er opprettet et politisk nettverk for områder i Sør-Norge der fjellet er en viktig del av ressursgrunnlaget. Vinje, Tokke og Tinn har opprettet et eget samarbeid kalt Fjellab. De leverer analyser og laboratorieprøver av vann, mat og miljø. Tinn er vertskommune.

Rjukanbadet er et kommunalt foretak.

### **Økonomi – hovedtrekk for kommunen**

Tinn kommune har høyere inntekter enn sammenliknbare kommuner. Videre har kommunen vesentlig lavere lånegjeld og høyere andel i fond enn de andre kommunene.

| KOSTRA 2014                                                         | Tinn kommune | Grppesnitt | Landsgjennomsnitt* |
|---------------------------------------------------------------------|--------------|------------|--------------------|
| Frie inntekter per innbygger                                        | 57 017       | 52 746     | 48 610             |
| Netto lånegjeld per innbygger                                       | 40 384       | 70 738     | 58 160             |
| Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter                      | 12,9         | 5,6        | 6,4                |
| Akkumulert regnskapsmessig merforbruk i % av brutto driftsinntekter | 0            | 0,5        | 0,6                |

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

\* Landsgjennomsnitt uten Oslo

Rådmannen varsler i budsjett 2016 at Tinn må forvente lavere inntekter i årene framover, samtidig vil behovene endre seg. Noen behov vil øke og andre vil minke.

#### Økonomi – hovedtrekk på sentrale tjenesteområder

Tinn kommune har jevnt over har høyere utgifter til sentrale tjenester enn kommunene vi sammenlikner med. Enkelte utgifter er markert høyere. Det gjelder i hovedsak til barnehage, kommunehelsetjeneste og barnevern.

| KOSTRA 2014                                                              | Tinn kommune | Grppesnitt | Landsgjennomsnitt* |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------|------------|--------------------|
| Barnehage - netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år                    | 185 706      | 130 338    | 128 633            |
| Grunnskolesektor - netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år            | 132 710      | 119 789    | 100 946            |
| Kommunehelsetjeneste - netto driftsutgifter per innbygger                | 4 930        | 3 028      | 2 319              |
| Pleie og omsorg - netto driftsutgifter til pleie og omsorg per innbygger | 22 821       | 19 515     | 16 386             |
| Sosialtjeneste - netto driftsutgifter per innbygger 20-66 år             | 3 713        | 3 438      | 3 138              |
| Barnevern - netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år                   | 15 575       | 9 126      | 7 978              |
| Administrasjon og styring - netto driftsutgifter per innbygger           | 7 385        | 5 253      | 4 258              |

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

\* Landsgjennomsnitt uten Oslo

### 3.3 Lokaldemokrati

#### 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 gjennomiktig. På den måten styrkes informasjons- og ytringsfrihet, den demokratiske deltakelse, rettssikkerheten for den enkelte og allmenhetens kontroll.

Tinn kommune har postjournal på egen hjemmeside. Innkalling og møtedokumenter er tilgjengelig på kommunens nettsider. Politiske møter blir i tillegg kunngjort i lokalavisene. I hvert kommunestyremøte er det spørretime. Den benyttes både av kommunestyrerepresentantene og innbyggerne. Ordføreren gjør ukekalenderen sin tilgjengelig på Facebook.

#### 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.

Ordføreren og rådmannen i Tinn mener at saksutredningene jevnt over er tilstrekkelige for politiske beslutninger. Samtidig nevner begge konkrete eksempler der beslutningsgrunnlaget ikke har vært godt nok. For å kvalitetssikre saksframleggene skal rådmannen godkjenne saksutredningene til formannskapet og kommunestyret, og kommunalsjefene skal godkjenne saksutredningene til hovedutvalgene.

For å følge opp politiske vedtak, lager rådmannen en oversikt og fordeler vedtakene til kommunalsjefene. Tidligere var det noe svak gjennomføringsevne i teknisk sektor. Både ordfører og rådmann legger til grunn at dette har blitt bedre, fordi det er ansatt ny kommunalsjef og teknisk sjef og fordi den samlede kompetansen i enheten har blitt styrket.

#### 3.3.3 Budsjettering og rapportering

Rådmannen legger fram budsjett og fireårig økonomiplan. Når det gjelder rapportering, får kommunestyret tertialrapportering samt årsmelding og årsregnskap. Tertialrapporteringene inneholder opplysninger om økonomiske avvik, utviklingen i sykefravær og overtidsbruk. Årsmeldingen gjør rede for aktivitetene i kommunen opp mot fastlagte mål. I tillegg orienterer rådmannen muntlig om status i pågående politisk vedtatte saker i hvert kommunestyre. Ordføreren sier dette fungerer godt.

## 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.

Tinn kommune har innført et felles kvalitetssystem for hele kommunen kalt Compilo (tidligere Kvalitetsloven). Det skal blant annet understøtte drift, håndtere avvik og bidra til utvikling. Rådmannen opplyser at systemet har vært i drift i noen år, men er i varierende grad tatt i bruk. Han mener at dette systemet kunne være et aktuelt forvaltningsrevisjonsprosjekt. Kravene til internkontroll er mange og det vil generelt være en risiko både for at kommunen ikke har utarbeidet rutiner på alle områder det er påkrevet, og for at systemet ikke blir fulgt godt nok opp. Vi foreslår derfor et prosjekt på kommunens arbeid med kvalitetssystem for å sikre god 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.

Kommunestyret i Tinn vedtok etiske retningslinjer i 2001. De har blitt revidert flere ganger - senest i 2011. Ordføreren opplyser at etiske retningslinjer inngår i folkevalgtopplæringen. Rådmannen sier at de etiske retningslinjene ligger på intranettet. De blir jevnlig diskutert i ledersamlinger, og det forventes at enhetslederne diskuterer dem jevnlig med sine medarbeidere. De etiske retningslinjene er en del av arbeidsavtalen for alle ansatte.

Arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Arbeidsgiver har plikt til å utarbeide rutiner for varsling eller iverksette andre tiltak for å legge til rette for intern varsling. KS og Arbeidstilsynet anbefaler at kommunene utarbeider skriftlige rutiner for dette. Tinn kommune har varslingsrutiner og har hatt varslingsaker.

### **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.

Tinn kommune har en arkivleder og arkivplan. Planen ble revidert i 2014. I tillegg er kommunen med i et interkommunalt selskap kalt IKA Kongsberg<sup>5</sup>. Det skal bistå eierne med å gjennomføre arkivlovens bestemmelser, og bevare og formidle deponerte arkiver som har rettslig, forvaltningsmessig og kulturell verdi. Tinn har deponert alt arkivmateriale på papir eldre enn ca. 1990 i sikre magasiner i IKA Kongsberg.

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 arbeides med en veiledning i hvordan kommunen kan forberede seg ved en eventuell kommunesammenslåing. Veilederen kommer i tre deler. Den første kom i januar i 2016, og del to og tre kommer i løpet av 2016.

Tinn kommune har ikke planer for håndtering av kommunens arkiver ved en eventuell sammenslåing, men arkivtjenesten er delaktig i planleggingsprosessen knyttet til kommunereformen. Vi har ikke prioritert forvaltningsrevisjon på området, fordi kommunen har iverksatt noen tiltak som kan bidra til å redusere risikoen.

### **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.

---

<sup>5</sup> IKA Kongsberg eies av Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommunene og kommunene i de tre fylkene.

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.

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.

Tinn kommune deltar i Kongsbergregionen IKT (K-IKT). Det ble opprettet medio 2015. Rådmannen opplyser at det ble avdekket svakheter i den første driftsfasen, men at det arbeides for å utbedre dette. Rådmannen sier videre at han er noe usikker på hvor god internkontrollen er på informasjonssikkerhetsområdet.

Å ha en interkommunal løsning kan bidra til større fagmiljø og bedre rammebetingelser, men kan gi risiko for svakere implementering i den enkelte kommune. Vi tilrår at det gjennomføres 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.

Tinn kommune har eget reglement for anskaffelser og innkjøp. Det ligger i økonomireglementet. Kommunen har rammeavtaler gjennom BTV-samarbeidet, og kan gjøre større enkeltanskaffelser innenfor rammen av samarbeidet i Kongsbergregionen. Kommunen har ikke blitt klagd inn for KOFA, og rådmannen mener at kompetansen i kommunen om anskaffelsesreglementet er stigende.

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

Vi har ikke prioritert forvaltningsrevisjon på området, fordi kommunen har iverksatt noen tiltak som kan bidra til å redusere risikoen.

#### **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 kan være en generell risiko for at kommunene 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.

Tinn kommune driver badepark, kino og asylmottak. Dette er ansett som økonomisk aktivitet, og det kan være risiko for at slike virksomheter kan bli kryssubsidiert. Det anbefales at kommunen vurderer denne risikoen, og treffer tiltak for å hindre kryssubsidiering. Vi prioriterer ikke dette området opp for forvaltningsrevisjon.

### 3.5 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.

#### 3.5.1 Tjenesteområde oppvekst og kultur

Tjenesteområde oppvekst og kultur omfatter følgende enheter: Barnehager, Rjukan barneskole, Rjukan ungdomsskole, Miland skole, Atrå barne- og ungdomsskole, Hovin barnehage og skole, Voksenopplæringen og Kultur

##### 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. Den kommunale tilsynsplikten i Tinn kommune blir ivaretatt i regionsamarbeidet med Kongsbergregionen. Det ble utført to tilsyn i 2014.

Tinn kommune hadde tilsyn fra fylkesmannen på kommunen som barnehagemyndighet i 2014 og fikk ingen avvik eller merknader i tilsynet.

Tinn kommune har høyere kostnader per barn i kommunal barnehage enn sammenliknbare kommuner, jf. KOSTRA-tallene i avsnitt 3.2. Kommunen har 100 prosent dekningsgrad.

Tilskuddsordningene til private barnehager er forenklet fra 2015, slik at tilskuddene skal baseres på kommunens regnskap, og ikke på kommunens budsjett. Det arbeides med å endre finansieringsordningen for private barnehager fra 2016. Tinn kommune har en privat barnehage og fem kommunale barnehager. I tillegg er det en kombinert barnehage og skole.

Foreldrebetalingen er endret i 2015. Den generelle maksimalprisen øker, og samtidig innføres enkelte moderasjoner. Alle familier med flere barn får søskenmoderasjon. For familier/hushold med lav inntekt, innføres det lavere makspris for alle barn, og gratis kjernetid for 4- og 5-åringer og for dem med utsatt skolestart. Tinn kommune har opplyst om endringene på egne nettsider.



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.

Fylkesmannen i Telemark varsler at det er vanskelig å få kommunene til å delta eller øke deltakelsen i de nasjonalt initierte satsningene. Dermed er det en risiko for at den økte satsingen på kompetanseheving ikke blir gjennomført i det omfang nasjonale myndigheter ser som ønskelig.

I Tinn kommune har andelen ansatte med barnehagelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning gått ned de senere årene. I 2014 var andelen lavere enn kommunene vi sammenlikner med.

## **Skole**

### *Kvalitet*

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

Tinn kommune har et system for kvalitetsvurdering etter § 13-10 i opplæringsloven. Systemet legger til grunn at skolene skal ha rutiner for oppfølging av lovverket, vurdering av læringsmiljø og læringsresultater, og skal rapportere på dette gjennom året.

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. Generelt er det risiko for undervisningen ikke blir tilstrekkelig differensiert og tilpasset den enkelte, og dermed ikke treffer hele elevgruppen.

Hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). 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. Det er store forskjeller mellom kommuner og mellom skoler når det gjelder antall elever med vedtak om spesialundervisning.

Kommunene i Telemark har fått utarbeidet en veileder kalt *Prinsipper og prosedyrer for spesialpedagogisk hjelp (bhg) og spesialundervisning (skole)*. Tinn kommune har startet arbeidet med implementering i samarbeid med PPT. Målet er at alle elever skal bli inkludert i felleskapet og få opplæring i tråd med egne behov. Andelen elever i Tinn med vedtak om spesialundervisning har gått ned de senere årene, og ligger lavere enn sammenliknbare kommuner.

Når antall vedtak om spesialundervisning gått ned på kort tid, kan det være et uttrykk for at den tilpassede opplæringen er styrket, og at behovet for spesialundervisning er tilsvarende redusert. Samtidig kan det gi en risiko for at elever som skulle hatt tilbud om spesialundervisning, ikke får det.

#### *Kompetanse*

Elevene i Tinn kommune har høyere grunnskolepoeng enn kommuner vi sammenlikner med. Vi får opplyst at det er forskjeller mellom skolene når det gjelder faglige prestasjoner.

Kompetanseheving i barne- og ungdomsskolen 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.

Fylkesmannen i Telemark varsler at det er vanskelig å få kommunene til å delta eller øke deltakelsen i de nasjonalt initierte satsningene. Dermed er det en risiko for at den økte satsingen på kompetanseheving ikke blir gjennomført i det omfang nasjonale myndigheter ser som ønskelig.

Tinn kommune har lærere uten godkjent utdanning. Det er forskjeller mellom kommunens årsmelding og KOSTRA-tallene for 2014. KOSTRA-tallene viser at om lag 14 prosent av lærerne mangler godkjent utdanning. Det er vesentlig flere enn i sammenliknbare kommuner.

Det er risiko for det faglige utviklingsarbeidet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt når skolene mangler kompetanse. Vi har likevel ikke prioritert forvaltningsrevisjon på området.

#### *Kapasitet*

Tinn har høyere kostnader per elev enn kommuner vi sammenlikner med, jf. KOSTRA-tallene i avsnitt 3.2. Det har vært en elevnedgang de senere årene, og det har gitt lavere inntekter for kommunen. Kommunen har fem skoler, og to av dem har

henholdsvis 5 og 40 elever. I budsjett 2016 varsles det en nedskalering – enten ved færre lærere eller ved endringer i skolestrukturen.

### **Skoleskyss**

Gratis skoleskyss er ett av elementene for å oppfylle lik rett til opplæring. Myndighetsutøvelse og det praktiske og økonomiske ansvaret for skyssen er delt mellom kommunen og fylkeskommunen avhengig av hva som er grunnlaget for retten til skyss for den enkelte elev, jf. opplæringslova § 13-4.

Generelt kan organisering og håndtering av saksbehandling for tildeling av skoleskyss være et risikoområde. I Tinn kommune er dette aktuelt dersom det gjennomføres endringer i skolestrukturen.

### **3.5.2 Tjenesteområde levekår**

Tjenesteområde levekår omfatter følgende tjenester: PLO-institusjon, PLO-hjemmetjenester, Asylmottak, NAV Tinn, og Helse- og familiesenter som omfatter Barnevern, PPT, Psykiatritjeneste, PU, Helsestasjon, Fysio/ergoterapi og Legetjenester.

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.

### **Pleie og omsorg – institusjon og hjemmetjenester**

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).

Tinn kommune har en høyere andel mottakere av hjemmetjenester i aldersgruppene 67 år og over enn sammenlikningskommunene. Kommunen har om lag like mange heldøgns institusjonsplasser og noen flere plasser avsatt til korttidsopphold enn kommunene vi sammenlikner med.

Tinn har lavere andel personell med fagutdanning i brukerrettede tjenester enn sammenliknbare kommuner. Fylkesmannen gjorde tilsyn på et sykehjem i 2014, og ga avvik på kompetanse- og bemanningssituasjonen. Kommunen har opprettet ni ny sykepleierårsverk, men rådmannen opplyser at kommunen er avhengig av vikarbyråer for å fylle stillingene.

Etter at tilbudet om akutt- og døgnbehandling ble nedlagt ved sykehuset på Rjukan, har Tinn kommune leid lokalene. Årlig leie er om lag 5 mill. kr. Lokalene brukes til legevakt, heldøgns-øyeblikkelig hjelp og heldøgns-rehabilitering. I tillegg har kommunen to sykehjem med heldøgns bemanning. Kommunen har med andre ord tre lokasjoner som trenger heldøgns bemanning. Generelt er det risiko for at kvaliteten på tjenestetilbudet svekkes når kommunen må fordele kompetent personell på flere lokasjoner. Dette kan forsterkes når tilgangen til kvalifisert personell er usikker. Vi har likevel ikke prioritert forvaltningsrevisjon på området, fordi kommunen har iverksatt noen tiltak som kan bidra til å redusere risikoen.

Fra 2015 har personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse, jf. pasient og brukerrettighetsloven § 2-1d. Denne endringen kan gi økt etterspørsel etter tjenesten, og det kan være risiko for at kommunen ikke har budsjett/kapasitet til å møte etterspørselen.

Fra 2020 er det foreslått at kommunen skal ha plikt til å tilby dagaktiviteter for demente. Tinn kommune har et dagtilbud til dem som trenger å vedlikeholde og forbedre sin funksjon, forebygge isolasjon og sykdom eller avlastning for pårørende.

### **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.

Tinn kommune hadde Samhandlingsreformen som tema for forvaltningsrevisjon i 2014.

## **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.

Barneverntjenesten i Tinn kommune har hatt følgende utvikling de senere årene: økning i antall barn med tiltak, økning i andelen ansatte med fagkompetanse, og en sterk økning i kostnader per barn. I 2014 lå kostnadene per barn vesentlig høyere enn kommunene vi sammenlikner med, jf. KOSTRA-tallene i avsnitt 3.2. Samtidig ser vi at færre meldinger førte til undersøkelser, og færre undersøkelser førte til tiltak, sammenliknet med andre kommuner.

Dette gir et noe sammensatt bilde av situasjonen i barnevernet. Det er positivt at den samlede kompetansen synes å ha blitt bedre. Imidlertid er det usikkert om kapasiteten er tilstrekkelig, når vi ser en økning i antall barn med tiltak samtidig med at færre meldinger fører til undersøkelse og færre undersøkelser fører til tiltak. Videre kan det være grunn til å se nærmere på den sterke kostnadsveksten per barn. Både ordfører og rådmannen var opptatt av kvaliteten og kostnadene knyttet til barneverntjenesten. Samlet sett mener vi det er aktuelt med forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten.

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. Generelt er det risiko for at slikt samarbeid 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.

Nasjonale tall viser at 34 % av barn og unge med tiltak fra barnevernet fullfører videregående opplæring. Fylkesmannen skriver i sin tilstandsrapport for 2015 at alle landets fylkesmenn har fått et felles embetsoppdrag fra fem departementer om å rette en særskilt innsats overfor utsatte barn og unge. Arbeidet skal ses i sammenheng med Regjeringens mål om økt gjennomføring i videregående opplæring, satsing på rus og psykisk helse og etablering av et tettere samarbeid mellom barnevern, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, barnehage, skole og NAV. Fylkesmannen i Telemark vil stimulere til bedre samhandling og systematisk samarbeid mellom tjenestene lokalt for å gi et godt tilbud til barn og unge som har det vanskelig.

### **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.

Tinn kommune har betydelig høyere driftsutgifter til helsestasjon og skolehelsetjenesten enn kommuner vi sammenlikner med. Det kan skyldes flere forhold. Det ene er at Tinn har vesentlig flere jordmorårsverk enn sammenliknbare kommuner. Det andre er at kommunen må tilby skolehelsetjenester til elevene på den videregående skolen på Rjukan – i tillegg til elevene i grunnskolen.

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.

I Tinn kommune er Helsestasjonen for ungdom åpen to timer per uke. Helsesøster har kontortid en dag per uke på videregående skole. De to ungdomsskolene i Tinn oppgir ikke på sine nettsider i hvilket tidsrom helsesøster er tilgjengelig.

I følge tall fra Ungdata<sup>6</sup> var ungdomsskoleelever i Tinn kommune en av kommunene i Telemark der færrest har brukt skolehelsetjenesten. Blant de videregående skolene i fylket, er elever ved Rjukan videregående skole blant de som i nest minst grad har brukt skolehelsetjenesten. Blant elever på ungdomstrinnet som en antar har størst behov for tjenesten, er bruken av helsesøster nokså lav. For den samme gruppen elever på videregående skole, er bruken omtrent på gjennomsnittet sammenliknet med de andre videregående skolene i Telemark.

### **Psykisk helse**

Tall fra folkehelseinstituttet viser at omfanget av psykiske lidelser i Tinn ligger omtrent på gjennomsnittet sammenliknet med resten av landet.

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

---

<sup>6</sup> Ungdata er en egen spørreundersøkelse til ungdom om bruk av skolehelsetjenesten utarbeidet av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, de regionale kompetansesentrene på rusfeltet og KS, som kommunene kan gjennomføre gratis med bistand fra det lokale kompetansesenteret på rusfeltet.

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-oppfølgning til dem som trenger det.

I Tinn kommune består tilbudet til pasienter med psykiske lidelser av en frisklivsentral, en poliklinikk, et dagsenter<sup>7</sup> og et bofellesskap. Kommunen har flere psykiatriske sykepleiere, om lag like mange med videreutdanning i psykisk helsearbeid, og om lag like mange legeårsverk som kommunene vi sammenlikner med.

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

### **Rusomsorg**

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. Det ble utarbeidet en ny nasjonal opptrappingsplan på rusfeltet høsten 2015. Regjeringen ønsker en forsterket innsats for mennesker med rus- og eller psykiske problemer.

I Planstratagi 2012-2015 står det at Tinn kommune vedtok en rusplan i 2012, og at den skal rulleres i 2015.

Ut fra tall rapportert til KOSTRA bruker kommunen mindre på tilbud til personer med rusproblemer enn dem vi sammenligner med. I Tinn brukes 3,3 prosent av netto driftsutgifter til sosialtjenesten på tilbud til personer med rusproblemer, mens snittet for egen kommunegruppe er på 8,4 prosent og landet 12,5 prosent.

Knapphet på ressurser vil gi en risiko for at kommunene ikke får fulgt opp de statlige satsingene på området. Fylkesmannen i Telemark opplyser i sin årsrapport for 2014 at enkelte kommune har skåret ned på midlene som brukes til rus og psykisk helse, noe fylkesmannen er bekymret for særlig siden det også skjer nedskjæringer i psykiatrien i helseforetaket og fordi det har vært betydelige rusproblemer blant ungdom og mange overdosedødsfall. Vi har likevel ikke prioritert forvaltningsrevisjon på området.

---

<sup>7</sup> I budsjettet for 2017<sup>6</sup> står det at dagsenteret i Austbygde legges ned, og at brukerne gis et tilbud ved dagsenteret i Rjukan.

### **Folkehelsearbeid**

Arbeidet med folkehelse og å forebygge sykdom er sentralt i samhandlingsreformen. Arbeidet er forankret i folkehelseloven. 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.

Tinn kommune har en folkehelsekoordinator og en frisklivsentral. På nettsidene til kommunen ligger det en lenke til Folkehelseplan 2015-2025.

### **Sosiale tjenester – NAV Tinn**

Kommunen har et ansvar for å tilby tjenester som skal bidra til sosial trygghet og bedre levekår for økonomisk vanskeligstilte. På landsbasis har utbetalingene til sosialhjelp økt de siste årene. SSB melder om at det i 2014 var det høyeste antallet sosialhjelpsmottakere på 10 år. Høye sosialhjelpsutbetalinger kan være en indikasjon på at kommunens forebyggende arbeid ikke er godt nok.

Tinn kommune har hatt en viss økning i utbetalt sosialhjelp per måned de senere årene. Andelen innbyggere som har mottatt sosialhjelp, har holdt seg tilnærmet stabil i perioden 2012-2014. Dette har endret seg. I budsjett 2016 står det til at det har vært økt press på NAV i 2014 og 2015. Det skyldes både en økning i antall bosettinger og stor pågang av nye sosialklienter.

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. I budsjett 2016 står det at Tinn kommune har som mål å opprette et lavterskeltilbud for brukerne i NAV som ikke er klare for ordinære arbeidsrettede tiltak. Generelt er det risiko når behovene for en tjeneste øker på kort tid. Vi har likevel ikke prioritert forvaltningsrevisjon på området.

### **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).



Tinn vedtok å bosette 10 flyktninger i 2013, 13 i 2014 og 15 i 2015. I 2015 var det 22 deltakere i introduksjonsprogrammet. Kommunen ligger noe lavere enn gjennomsnittet for landet når det gjelder andelen personer som er i arbeid eller utdanning ett år etter at de gikk ut av introduksjonsprogrammet – henholdsvis 53 prosent og 62 prosent. 67 prosent av den øvrige befolkningen i Tinn var i arbeid.

Generelt kan dårlige resultater etter endt introduksjonsprogram indikere risiko for at kommunen ikke har et program som er i tråd med kravene som er satt. I budsjett 2016 er flere av målene for NAV knyttet til arbeidet med integrering av flyktninger. Det står videre at kommunen skal utarbeide en egen integreringsplan. Vi har ikke prioritert forvaltningsrevisjon på området.

### **Boligsosialt arbeid**

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

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.

Antall kommunalt disponible boliger i Tinn har gått ned de senere årene, og kommunen har færre tilgjengelige boliger for vanskeligstilte enn sammenlikningskommunene.

Tinn en boligsosial handlingsplan for perioden 2013-2017. I planen pekes det på at bedre tilrettelegging av eksisterende boligmasse, og økt behov for bistand og hjelp i egen bolig, er de store utfordringene. Målgruppen er innbygger som av ulike grunner har vanskeligheter med å komme seg inn på boligmarkedet eller beholde en bolig. Staten tilbyr ulike finansierings- og støtteordninger som skal tilpasses lokale forhold.

### **3.5.3 Tjenesteområde samfunn**

Tjenesteområde samfunn omfatter følgende tjenester: Plan, landbruk og miljø, Teknisk, Renhold og Brann

### **Plan, landbruk og miljøvern**

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

Tinn kommune har en arealplan for perioden 2006-2018. Saksbehandlingstiden i byggesaker ligger under gjennomsnittet, og innenfor lovpålagte krav. I 2014 var det en klage til fylkesmannen, og den ble omgjort. I 2015 var det to klager, og begge ble stadfestet. Vi er ikke kjent med om og i hvilken grad kommunen utfører tilsyn med byggesaker. Bortsett fra det ser vi ingen særskilte risikofaktorer her.

### **Teknisk**

I 2011 gjorde vi en forvaltningsrevisjon av gjennomføringsevnen i Teknisk enhet. Den avdekket svakheter ved iverksettingsstrukturen: uklare mål og tiltak, manglende tidsfrister, uklare ansvars- og oppgavefordeling når saker involverte flere enheter, og delegasjonsreglement og arbeidsgiverpolitisk plattform var ikke godt nok forankret og fulgt opp.

I budsjett 2016 vises det fremdeles til svak framdrift i vedtatte investeringsprosjekter. Det står videre at det har blitt ansatt ny kommunalsjef og teknisk sjef, og det har det bidratt til bedre gjennomføring av prosjektene.

Generelt er det risiko når administrasjonen i begrenset grad får gjennomført politiske vedtak. Vi har likevel ikke prioritert forvaltningsrevisjon på området, fordi kommunen har iverksatt noen tiltak som kan bidra til å redusere risikoen.

### *Vann og avløp*

Basert på opplysninger i Planstrategi 2012-2015 og økonomiplan 2016-2019 kan det se ut til at det skal utarbeides en overordnet teknisk plan. Planen skal omfatte plan for vann og avløp på Rjukan, avfallsplan, trafikksikkerhetsplan, asfalteringsprogram og vedlikeholdsprogram. Planarbeidet er ikke ferdig.

Vann- og avløpsnett på Rjukan er gammelt og krever potensielt store investeringer. Fylkesmannen gjorde tilsyn i 2013 og ga tre avvik og tre anmerkninger. Fylkesmannen

fulgte opp saken i 2015, og Tinn kommune fikk frist til 1. mars 2016 med å gi svar på hvordan avvikene skal følges opp.

#### *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.

Fylkesmannen hadde tilsyn med avfallsanlegg og deponi på Mårvik i 2013 og 2014. Det Tilsynet ved avfallsanlegget er avsluttet, mens tilsynet ved deponiet ennå ikke avsluttet. Det følges opp av Fylkesmannen.

#### **Brann og feiervesen**

I følge budsjett 2016 har avgiftssatsene på feiertjenester økt slik at de dekker kostnadene.

I Tinn kommune har det vært en nedgang de senere årene i andelen bygg som det har vært tilsyn med, og i 2014 lå Tinn lavere enn sammenlikningskommunene. Vi ser også at antall boligbranner per 1000 innbyggere ligger høyere i Tinn enn i de andre kommunene.

Den generelle budsjettreduksjonen i kommunen kan få konsekvenser for organiseringen av brannordningen – fra dagens ordning med døgnkasertering og hjemmevakt til kun dagvakt og hjemmevakt. Enhver endring av organiseringen kan i seg selv representere en risiko. Dersom denne nedskaleringen iverksettes, må det blant annet finnes andre løsninger for de døgnkontinuerlige tjenestene Brann har ansvar for i dag.

#### **Selvkost**

Vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing og byggesaksbehandling finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne. Fra 1.1.2015 trådte nye retningslinjer for hvordan selvkost, og dermed også den øvre rammen for gebyrinntektene fra innbyggerne, skal beregnes. Tinn kommune benytter Momentum selvkost AS som verktøy for å beregne selvkosten.

I følge Momentum har Tinn hatt en underdekning på vannavgiften over flere år. De anbefaler at den økes med 32 prosent. I Budsjett 2016 økes vannavgiften med 14 prosent. Andre avgiftsøkninger blir avløp 7,20 prosent, renovasjon 5,43 prosent og slam 25,50 prosent.

### 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.

Tinn kommune har en kommunal planstrategi for perioden 2012-2015. Den ligger tilgjengelig på kommunes nettsider. Kommuneplanens arealplan og samfunnsplan gjelder for perioden 2006-2018. Samfunnsplanen ligger tilgjengelig på kommunens nettsider. Den er under revidering. Den årlige handlingsplanen inngår i den årlige økonomiplanen. I budsjett 2016 skriver rådmannen at modellen med å integrere økonomiplanen og handlingsdelen i kommuneplanens samfunnsdel fortsatt er under utvikling.

I planstrategien listes det opp mer enn 30 tema- og arealplaner knyttet til kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Generelt gir styring etter vedtatte planer og strategier god forutsigbarhet. Samtidig er det risiko for at omfanget er så stort at det blir vanskelig å følge opp alle – hver for seg og sett i sammenheng.

Tinn kommune peker selv på denne risikoen. I økonomiplan 2016-2019 legges det til grunn at Tinn har et omfattende men fragmentert planverk. Planene er gode hver for seg, men det er utfordrende å gjennomføre alle planene innenfor tilgjengelige økonomiske rammer. Den nye samfunnsplanen må bli et verktøy for å kunne

avstemme mål og forventninger knyttet til planene med realistiske muligheter til gjennomføring.

### **3.6.2 Næringsutvikling**

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

Tinn kommune vedtok en strategisk næringsplan i 2010, og en reiselivstrategi i 2012.

I 2014 ble næringsarbeidet i kommunen overført til Rjukan Næringsutvikling AS. Selskapet eies 100 prosent av Tinn kommune, og dersom en skal gjøre en nærmere undersøkelse av næringsarbeidet i Tinn, må det gjøres som en selskapskontroll, jf. Plan for selskapskontroll.

### **3.6.3 Eiendomsforvaltning og vern av verdier**

#### **Eiendomsforvaltning**

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.

Det ble gjort en forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltningen i Tinn kommune i 2015.

#### **Kunst**

Kommunens kunst kan utgjøre store verdier, både økonomisk, kulturelt og historisk. Kommunen bør derfor ha en oppdatert oversikt over den kunsten som kommunen har ansvar for, og gode rutiner for å ta vare på og sikre disse verdiene. Ansvarsforhold for administrasjon og forvaltning av kunst i kommunen, her under om kunstverk er tilstrekkelig forsikret bør være avklart og dokumentert.

Biblioteket i Tinn kommune skal ha oversikt over kommunalt eide kunstverk.

#### **3.6.4 Samfunnssikkerhet og beredskap**

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

I 2013 gjorde fylkesmannen tilsyn med beredskapsplikten i Tinn kommune, og ga fire avvik. Det manglet blant annet en handlingsplan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og en overordnet beredskapsplan med utgangspunkt i helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

I følge årsmelding 2014 ble en overordnet ROS-analyse vedtatt av Tinn kommunestyre i 2013. Det arbeides videre med denne analysen og med nye beredskapsplaner.

Rådmannen opplyser at beredskapsarbeidet er styrket ved at en kommunalsjef har fått særskilt ansvar for beredskap. Det er innført digital meldetjeneste på mobil. Kommunen har hatt øvelser, og prøvd ut beredskapsplaner i praksis da det var flom i Rjukan høsten 2015.

Fylkesmannen kartlegger årlig beredskapstilstanden i hver kommune. I kartleggingen fra 2015 kom Tinn nokså dårlig ut. Kommunen havnet på 3. trinn av totalt seks trinn i Beredskapstrappa. Bare to kommuner lå på samme nivå, mens de øvrige kommunene lå i hovedsak på 4. og 5. trinn.

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Tinn synes å være i bedring, men fremdeles ser det ut til å være et risikoområde. Fylkesmannen planlegger et nytt tilsyn med beredskapen i 2017. Vi tilrår at det gjennomføres et forvaltningsrevisjon på dette området mot slutten av kommunestyreperioden. Det bør samkjøres med de temaene fylkesmannen velger og eventuelt de funnene som blir gjort.

#### **3.6.5 Miljøforvaltning og landbruksforvaltning**

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.

Rådmannen opplyser at tilsynsoppgavene på miljøområdet blir ivaretatt gjennom samarbeidet i Kongsbergregionen.

Tinn er en stor kommune i areal med mye utmark som trenger tilsyn og forvaltning. Motorferdsel i utmark til annet enn nytteformål kreve tillatelse fra kommunen. Tinn kommune har ikke etablert fastlagte snøskuterløyper til turkjøring. Dette kan være et risikoområde, men vi har ikke prioritert forvaltningsrevisjon på området.