



Overordna analyse

Forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2016 - 2017

Larvik kommune

2016 :: 709 019

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.

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Plan for forvaltningsrevisjon	3
1.2	Hva er forvaltningsrevisjon?	3
1.3	Forvaltningsrevisjoner i Larvik kommune i 2012-2015.....	4
1.4	Innspill til forvaltningsrevisjon	4
1.5	Avtale om forvaltningsrevisjon	5
2	Plan for forvaltningsrevisjon	6
3	Overordnet analyse	7
3.1	Om risiko og vesentlighet og metodikk.....	7
3.2	Om Larvik kommune.....	8
3.3	Lokaldemokrati	9
3.4	Virksomhetsstyring og betryggende kontroll	10
3.5	Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettsikkerhet og produktivitet .	14
3.6	Bærekraftig utvikling	24

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.¹ Planen skal utarbeides minst en gang i valgperioden. Kommunestyret skal vedta en plan for forvaltningsrevisjon senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. **Forslag til plan for forvaltningsrevisjon finner du i kapittel 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 § 28-1 b og § 28-1 c.

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

1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?

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

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

Forvaltningsrevisjon er en del av kommunens egenkontroll – det er en del av kommunestyrets tilsyn med kommunens forvaltning. Forvaltningsrevisjonens rolle er å undersøke om kommunens virksomhet skjer i tråd med gjeldende lover og regler og

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

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

³ Revisjonskonferansen § 7

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 Larvik kommune i 2012-2015

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

- Saksforberedelse skoleriving (2012)
- Byggesaksbehandling (2013)
- Larvik Havn KF (2013)
- Tilpasset opplæring (2014)
- Forundersøkelse forebyggende arbeid (2014)
- Etikk og varsling (2014/15)
- Døgnbemannet omsorg (2015)

1.4 Innspill til forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget for perioden 2012 – 2015 behandlet innspill til forvaltningsrevisjon for perioden 2016 – 2020 i sak 27/15. I møte ble det gitt på innspill på følgende temaer: samhandlingsreformen, eiendomsforvaltning, koordinerte tjenester for rus og psykiatri, kvalitet i skolen, plan og byggesak, saksbehandling/oppfølging av praksis på dispensasjoner, innkjøp og økonomistyring og rapportering.

Det nye kontrollutvalget behandlet i sak 46/15 innspill til planen. Temaer som ble trukket frem som aktuelle var eiendomsforvaltning, rus og psykisk helse, innkjøp, ulovlig bygging og tilsyn i byggesaker, helse og omsorg – hjemmetjenester og rehabilitering, arkiv og informasjonssikkerhet.

Ordfører og rådmann har også gitt innspill om forvaltningsrevisjon i intervjuene vi har hatt. Oppfølging av byggeprosjekt, eiendomsforvaltning, oppfølging og bruk av system for avvikshåndtering, var forslag fra begge. Rådmann påpekte også at det i tillegg til

avvikshåndtering er aktuelt å se på arbeidet med risikovurderinger i nytt kvalitetssystem. I tillegg trakk ordfører frem barnevern som et mulig område.

1.5 Avtale om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er omfattet av avtale om revisjonstjenester mellom Larvik kommune og Telemark kommunerevisjon IKS. Forslaget til plan i punkt 2 har et omfang på forvaltningsrevisjon som samsvarer med tilgjengelig ressurs i 2016 og 2017 etter gjeldende avtale om revisjonstjenester. Kommunestyret/kontrollutvalget kan endre planen innenfor denne definerte ressursrammen.

Dersom Larvik kommune ønsker flere eller mer omfattende forvaltningsrevisjoner i planperioden kan det avtales. Dette vil bli fakturert særskilt.

Larvik kommune og Lardal kommune har vedtatt kommunesammenslåing med virkning fra 1.1.2018. Forslaget til plan for forvaltningsrevisjon gjelder for perioden 2016 og 2017. Det må senere vedtas en egen plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse av den nye kommunen gjeldende fra 2018.

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 – 2017, i prioritert rekkefølge:

Tema/tittel	Vinkling	Nytte	Omfang
Eiendomsforvaltning	Kommunens system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen, herunder utnyttelse av egne og leide bygg. Kommunens tiltak for å sikre et verdibevarende vedlikehold av bygningene.	Bidra til å legge til rette for god eiendomsforvaltning.	Ca. 350
Selvkost	Undersøke utforming av gebyrreglementene, beregningsgrunnlaget kommunen benytter og innkrevingen, samt avsetning og bruk av fond.	Bidra til at kommunen foretar rett beregning av selvkost.	Ca. 250
Psykisk helse og rusmiddelavhengig	Prosjektet kan enten rettes inn mot kommunens forebyggende arbeid på området eller hvordan kommunen sikrer eget arbeid med å gi oppfølging og forsvarlige tjenester til den enkelte pasient/bruker.	Gir styringsinformasjon og bidra til et tilfredsstillende tilbud/at kommunen får ivaretatt kravet om helhetlige og koordinerte tjenester	Ca. 400
Kvalitetssystem/ avvikshåndtering	Kommunen har innført et nytt kvalitetssystem og det kan derfor være aktuelt å undersøke hvor godt kjent systemet er og hvordan dette systemet blir fulgt opp.	Bidra til at kommunens krav til internkontroll blir fulgt opp og at kvalitetssystemet fungerer.	Ca. 350

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 ansvar⁴. Vi fokuserer derfor på følgende områder i analysen:

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

For å kartlegge og vurdere risiko i Larvik kommune har vi gjennomgått kommunens økonomiplan, årsrapport 2014, rapport 2. tertial 2015, 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 annen relevant offentlig informasjon.

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 inntekter. Larvik kommune er i kommunegruppe 13 som er store kommuner utenom de fire store byene.

⁴ Kommuneloven 1 og 23 nr. 2

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

3.2 Om Larvik kommune

Demografi

Larvik har en målsetting om en årlig befolkningsvekst på 1,5 %. Dette er ikke nådd i perioden 2013 – 2014, der veksten har vært på henholdsvis 0,3% og 0,6%.

Kommunen har færre barn og unge og flere som er 67 år og eldre enn de kommunene vi sammenligner med. I tillegg blir det født færre relativt sett i Larvik, og fødselsraten har vært fallende. Andelen innvandrere er noe lavere i Larvik enn de kommunene vi sammenligner med, men andelen er økende.

Kommunen har lavere arbeidsledighet enn de vi sammenligner med når vi ser på alle aldre samlet. Blant de mellom 15 og 29 er nivået likt med egen kommunegruppe og landet. Arbeidsledigheten er redusert de senere årene og særlig blant de unge.

Kommunens organisasjon

Ved utgangen av 2014 hadde Larvik kommune 3 314 ansatte fordelt på 2 510 årsverk.

I 2014 fikk kommunen kommunalsjefer for områdene: Kultur og oppvekst, Helse og omsorg, Areal og teknikk og Eiendom. I tillegg til disse områdene har kommunen rapporteringsområdet Interne funksjoner som også omfatter NAV Larvik. Eiendom var tidligere organisert som et kommunalt foretak, men ble i 2014 lagt inn som eget område under rådmann.

Larvik kommune har to kommunale foretak, Larvik Havn KF og Larvik kulturhus Bølgen KF.

Larvik kommune er vertskommune for følgende vertskommunesamarbeid:

- Felles barnevernstjeneste med Lardal
- Felles pedagogisk psykologisk tjeneste med Lardal

Larvik og Lardal har også en samarbeidsavtale om etablering og drift av Naugfoss vannverk der Lardal har ansvar for vannverket og fakturerer Larvik for utgifter i tråd med avtalen.

Larvik og Lardal har fattet vedtak om å sende søknad om kommunesammenslåing fra 01.01.2018. Kommunene har lagt opp til ytterligere vertskommunesamarbeid bl.a. på økonomiområdet i perioden fram til 2018.

Det er et felles krisesenter i Vestfold, som er organisert som en stiftelse, med samarbeidsavtaler med alle kommunene i Vestfold. Krisesenteret ligger i Tønsberg kommune.

Larvik kommune deltar også i interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 27:

- Start etablerernettverk
- VIKS – Vestfold interkommunale kontrollutvalgssekretariat
- KIV – Kommunesamarbeidet i Vestfold

Kommunens eierskap i selskap og eventuelt behov for forvaltningsrevisjon i selskap er ikke omtalt i dette dokumentet.

Økonomi

Kostra 2014	Larvik kommune	Kommunegr. 13	Landsgj.snitt*
Frie inntekter per innbygger#	46 760	46 497	48 610
Brutto driftsinntekter per innbygger	65 225	66 626	71 789
Nto lånegjeld per innbygger	59 637	56 883	58 160
Disposisjonsfond i % av br. driftinntekter	2,6	7,6	6,4
Akk. regnskapsmessig merforbruk i % av br. dr.innt.	0	0,7	0,6
Nto dr.utg. til barnehage per innbygger 1-5 år	135 120	127 549	128 633
Nto dr.utg til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	90 453	92 919	100 946
Nto dr.utg til kommunehelse per innbygger	2 199	2 018	2 319
Nto dr.utg til pleie og omsorg per innbygger	15 615	15 028	16 409
Nto dr.utg til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år	1 780	2 047	1 906
Nto dr.utg til barnevern per innbygger 0-17 år	9 167	7 321	7 978
Nto dr.utg til administrasjon og styring per innbygger	2 746	3 493	4 258

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

* Landsgjennomsnitt uten Oslo

Frie inntekter omfatter rammetilskudd og skatt på inntekt og formue, men ikke eiendomsskatt og andre inntekter kommunene kan ha.

Larvik kommune bruker gjennomgående mindre enn de kommunene vi sammenligner med på de fleste områdene; unntaket er barnevern og barnehage.

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.

Larvik kommune kunngjør møter i folkevalgte organer⁵ både i lokalpresse og på egne nettsider, møtedokumentene er tilgjengelig på nett og kommunestyrene overføres på web-tv. Kommunens postlister publiseres på egne nettsider.

Kommunens praksis på journalføring og arkiv er av betydning for å sikre innbyggernes rett til innsyn. Dette omtales i punkt 3.4.3.

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. Larvik har en mal på saksfremlegg som kan bidra til at de ulike sidene som skal belyses blir det, men det vil likevel være en generell risiko for at dette ikke blir fulgt godt nok opp. Rådmannen opplever at kapasiteten er knapp på enkelte saksområder, særlig det overordnede arbeidet med planer og analyse.

Ordfører opplever at sakene i hovedsak er godt utredet, at politikerne får god informasjon og at vedtak blir fulgt opp.

Administrasjonen har et system for å sikre at vedtak blir gjennomført/fulgt opp.

3.3.3 Budsjettering og rapportering

Larvik kommune har tertialrapportering til politisk nivå, der det rapporteres både på budsjett og måloppnåelse for strategidokumentet. I tillegg er det månedlig rapportering til rådmann på økonomi og sykefravær.

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

⁵ Larvik kommune har et eget styre med ansvar for Primæroppgavefondet. Det sitter folkevalgte representanter i styret. Disse møtene kunngjøres ikke. Kommunen bør vurdere om ikke disse møtene også bør kunngjøres og være åpne. Møtene kan om nødvendig lukkes i samsvar med kommuneloven § 31.

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.

Larvik kommune har tatt i bruk kvalitetssystemet TQM. Kommunen hadde tidligere et ledelses- og styringssystem knyttet opp til ISO-sertifisering på områdene kvalitet, miljø og informasjonssikkerhet. Overgangen til et nytt system vil kan innebære en risiko for at rutinene ikke blir godt nok implementert blant de ansatte og at de derfor ikke blir fulgt opp.

Det er ansatt en kvalitetsleder med ansvar for hele kommunen og det er etablert et eget kvalitetsnettverk med representanter fra alle tjenesteområdene. På kultur og oppvekst og helse og omsorg er det egne ansatte med ansvar for arbeidet med internkontroll og kvalitetssystem, mens eiendom og areal og teknikk har mindre ressurser avsatt til dette arbeidet. En forvaltningsrevisjon gjennomført innenfor helse og omsorg viste at kommunen har forbedringspotensial i arbeidet med avvikshåndtering. Både rådmann og ordfører har foreslått forvaltningsrevisjon av arbeidet med avvikshåndtering for å se hvordan dette blir fulgt opp.

3.4.2 Etikk og varsling

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

Larvik kommune hadde forvaltningsrevisjon av etikk og varsling i 2014/15.

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.

Larvik har utarbeidet arkivplan. Det fremstår som om kommunen har rutiner for å sikre at kravene til arkiv og dokumentasjon blir ivaretatt, men det er likevel en risiko for at rutinene ikke blir fulgt opp. Dette gjelder kanskje særlig elektronisk post og ulike henvendelser som ikke kommer via kommunens postmottak. Den generelle risikoen som er på området, gjør et prosjekt på åpenhet, innsyn, journalføring og arkiv aktuelt. Vi mener at dette også kan være aktuelt å gjøre i ny kommune. Derfor har vi valgt å ikke prioritere dette området nå. I en forvaltningsrevisjon vil det være aktuelt å se på oppfølging av rutinene i kommunen. Dette kan gjøres i hele kommunen, eller en kan undersøke mer i dybden på ett tjenesteområde. For Larvik sin del kan f.eks. eiendom være et aktuelt område. På forespørsel mente rådmannen at arkiv kan være et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon.

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 e-forvaltningsforskriften 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. Larvik kommune har personvernombud.⁶

Det er en generell risiko både for at systemet for internkontroll ikke er godt nok og kanskje særlig for at det ikke etterleveres. Dette vil derfor være et område der forvaltningsrevisjon kan være aktuelt. Et personvernombud, som Larvik har, vil normalt styrke personvernarbeidet i en kommune. Vi har derfor ikke prioritert å anbefale forvaltningsrevisjon på dette området i denne to-årsperioden.

⁶ Et personvernombud er en ressursperson som styrker virksomhetens kunnskap og kompetanse om personvern. Datatilsynet administrerer ordningen med personvernombud. Ordningen er frivillig. Personvernombudet vil i tillegg til å være en ressursperson, bl.a. også føre oversikt over virksomhetens behandling av personopplysninger og jobbe for at ledelsen ivaretar kravet om internkontroll.

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 kontraktklausuler ved anskaffelser, og den senere oppfølgingen av slike krav.

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

Larvik kommune har innført rutiner for at det skal settes krav og betingelser ved anskaffelser for å motvirke sosial dumping.

Larvik kommune har en egen innkjøpsansvarlig og har styrket kapasiteten hos kommuneadvokaten for å bedre kvalitetssikringen av rutiner for innkjøp og inngåelse av avtaler. Kommunestyret har vedtatt ny innkjøpsstrategi i 2014. Kommunen har hatt saker i KOFA og noen saker har kommunen tapt. Dette viser at kommunen har hatt utfordringer på innkjøpsområdet. På grunn av de tiltakene kommunen har gjennomført vil vi ikke foreslå å prioritere en forvaltningsrevisjon på dette området. Det var forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i 2010.

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. 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.

Larvik kommune gir støtte til bl.a. næringsliv og eliteidrett. Kommunen driver også med kjøp og salg av eiendom. Dette er områder hvor det kan være risiko for at kommunen ikke overholder reglene om offentlig støtte. Ved en eventuell klagesak, kan støttemottaker bli pålagt å betale tilbake støtten. Det er uheldig for støttemottaker, og slike saker kan også være arbeidskrevende og medføre tap av omdømme for kommunen. Kommunen må også være oppmerksom på reglene om offentlig støtte hvis kommunen gir lån eller garantier.

3.5 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet

3.5.1 Kultur og 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.

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. I Larvik kommune har 55 % av barna plass i privat barnehage. Kommunen bør derfor ha en oppmerksomhet mot disse mulige endringene.

Foreldrebetalingen ble endret i 2015. 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. Larvik kommune har orientert om regelendringen på egne nettsider, men informasjonen kunne vært tydeligere. I betalingsstatsene som gjelder for 2016 er regelendringene ivaretatt.

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. I Larvik kommune har 35,2 % av de ansatte i barnehagene barnehagelærerutdanning, mens det for egen kommunegruppe og landet er på 35 %.

Skole

Kommunen skal ha et system som gjør det mulig å vurdere om kommunen ivaretar sine forpliktelser, jf. opplæringsloven § 13-10. Larvik kommune har et felles kvalitetssystem for hele kommunen, som også ivaretar kravene etter opplæringsloven. Skolene var først ute i kommunen med å ta i bruk systemet, og skal ved utgangen av 2015 også ha lokale rutiner på plass.

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.

Larvik kommune har nulltoleranse for mobbing. Gjennomsnittsskåren for spørsmål om elevene på 7. og 10. trinn er blitt mobbet de senere månedene er 1,2. Dette tilsvarer landsgjennomsnittet. Det er en noe høyere andel på barnetrinnet som blir mobbet 2 – 3 ganger i måneden eller oftere i Larvik enn på landsbasis. I siste tilstandsrapport for skolen er det vist til at rutiner som brukes når krenkende atferd skjer, skal gjennomgås og forbedres.

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 2014 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med tilpasset opplæring.

Larvik kommune har jobbet aktivt for å få til mer tilpasset opplæring, slik at behovet for spesialundervisning kan bli redusert. Andelen elever med spesialundervisning og timetallet ble redusert fra 2012 til 2013. Fra 2013 til 2014 var andelen stabil, men

timetallet økte noe. Larvik kommune har et vertskommunesamarbeid med Lardal om pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Fylkesmannen hadde i 2012/13 tilsyn med kommunens saksbehandling knyttet til vedtak om spesialundervisning. Tilsynet avdekket at kommunen ikke fattet vedtak i alle saker der elever fikk spesialundervisning. Avviket er rettet.

Skolefritidsordning - 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. Kommunen har hatt en vekst i utgiftene til SFO per innbygger 6 – 9 år og ligger betydelig høyere enn dem vi sammenligner med.

Voksenopplæring – Larvik læringscenter

Larvik læringscenter er organisert som eget virksomhetsområde under kultur og oppvekst. Senteret har ansvar for voksenopplæring, norskopplæring for innvandrere, to-språklig opplæring i skolene, Verket og kombinasjonsklassen – et samarbeid med fylkeskommunen om grunnskoleopplæring for minoritetsspråklig i alderen 16 – 20 år.

Barne- og ungdomstjenester

Omfatter helsesøstertjenester, barneverntjenesten, boliger for enslige mindreårige flyktninger og psykologtjenester og selektive tiltak.

Helsesøstertjenester

På landsbasis er det satt søkelys på at særlig skolehelsetjenesten ikke har en bemanning som sikrer godt forebyggende arbeid blant unge.

Helsestasjons og skolehelsetjenesten i Larvik er styrket med nye stillinger i 2015 og det er planlagt ytterligere styrking av tjenestene. I 2015 er tjenesten styrket med 0,6 årsverk jordmor, 0,2 årsverk miljøarbeider og 1,9 årsverk helsesøster. Det fremgår ikke av rapporteringen hvor tjenesten er styrket. Kommunen hadde i 2014 en lavere bemanning på jordmødre per 10 000 fødte enn de kommunene vi sammenligner med. Kommunen har også hatt litt færre helsesøstre pr innbygger 1 – 5 år sammenlignet med landsgjennomsnittet, men litt flere enn egen kommunegruppe.

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.

Larvik kommune bruker mer på barnevern enn dem vi sammenligner med og har flere barn med tiltak som er plassert av barnevernet. I kommunen er det også flere barn med melding. Fylkesmannen i Vestfold hadde tilsyn med hvordan skolene ivaretok meldeplikten til barnevernet i 2013/14. Fire skoler var omfattet av tilsynet. Kommunen fikk pålegg om å etablere et fungerende forsvarlig system for å sikre at oppmerksomhetsplikten og meldeplikten overholdes. Pålegget er rettet.

Kommunen sikret i 2014 at alle meldinger ble behandlet innen kravet og at 99 % av undersøkelsene ble gjennomført innen fristen som er satt. Dette er bedre enn landsgjennomsnittet.

Fylkesmannen gjennomførte i 2014 tilsyn med kommunens arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Det ble avdekket ett avvik, at kommunen manglet et system som sikret oppfølging og kontroll av fosterhjemmene. Dette avviket er rettet.

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 Larvik har barnevernstjenesten flere stillinger med fagutdanning per innbygger i aldersgruppen 0 – 17 år enn dem vi sammenligner med. Andelen ansatte med fagutdanning i barnevernet i Larvik er likevel litt lavere enn landsgjennomsnittet. Larvik er vertskommune for barnevernssamarbeidet mellom Larvik og Lardal. Større fagmiljø kan generelt bidra til å redusere sårbarheten i tjenesten.

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. Barnevern er et område der konsekvensene dersom kommunen ikke får fulgt opp ansvaret sitt godt nok, kan bli veldig store. Det har vært flere tilsyn på området. Vi har ikke prioritert en forvaltningsrevisjon av barnevern i denne to-års perioden.

3.5.2 Helse og omsorg

Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen får tilbud om nødvendige helse- og omsorgstjenester. Dette omfatter alle pasient- og

brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunen har plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.

I rapport for 2. tertial 2015 meldes det om store utfordringer innenfor helse og omsorg. Dette skyldes nye krav til tjenester, nye og komplekse brukergrupper, samt samhandlingsreformens utfordringer. Rådmannen har også gitt uttrykk for at det er på dette området kommunen har de største utfordringene.

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. I kommunens årsrapport påpekes det at kommunens medfinansiering av sykehusinnleggelse i 2014 var lavere enn prognosen tilsa, og at dette kan være en indikasjon på at kommunen har fått til å forebygge noen sykehusinnleggelse.

Kommunene må betale for utskrivningsklare pasienter som de ikke kan ta imot. Larvik kommune har i 2015 hatt utfordringer med å ta imot utskrivningsklare pasienter. Betalingsordningen gjelder foreløpig ikke pasienter innen psykisk helse og rus. Her blir betalingsordningen innført tidligst i 2017. Larvik kommune er bevisst på kravet, og planlegger tiltak for å kunne ivareta dette som del av innsatsområdene i strategidokumentet for 2016-2019.

Kommunene er pålagt å opprette tilbud for helse- og omsorgstjenester til pasienter og brukere med behov for øyeblikkelig hjelp (ø-hjelpsplasser). Kommunen må ha dette tilbudet på plass innen 2016.⁷ Larvik kommune har allerede etablert slike plasser.

I 2015 hadde kommunen tilsyn fra fylkesmannen på kommunens arbeid for å sikre forsvarlig mottak og helsehjelp til pasienter som skrives ut fra spesialisthelsetjenesten til egen bolig. Kommunen fikk ingen avvik, men en merknad. Den gjaldt det systematiske forbedringsarbeidet som det er lagt rammer for i avtale med sykehuset. Siden kommunen nylig har hatt tilsyn, har vi ikke prioritert forvaltningsrevisjon på dette området.

⁷ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-5

Folkehelsearbeid

Arbeidet med folkehelse og å forebygge sykdom er sentralt i samhandlingsreformen, og 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 en folkehelsekoordinator og er i gang med en omfattende folkehelsekartlegging. Kommunens arbeid med folkehelse og mål knyttet til dette arbeidet er omtalt i kommunens styringsdokument.

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. Kommunale helse- og omsorgstjenester består i hovedsak av:

- hjemmetjenester, som for eksempel hjemmesykepleie og praktisk bistand,
- opphold i institusjon, herunder sykehjem, og tilbud om avlastningstiltak,
- støttekontakt og
- omsorgslønn.

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. Denne endringen kan gi økt etterspørsel etter tjenesten og det kan være risiko for at kommunen ikke har budsjett/kapasitet til å møte etterspørselen. I rapport for 2. tertial meldes det om at Larvik har hatt stor økning i kostnadene, slik at rammene for brukerstyrt personlig assistanse ikke vil holde for 2016. Økte utgifter på dette området kan få betydning for andre tjenester.

Omfanget av pleie- og omsorgstjenestene har økt de siste årene. Larvik har hatt en økning i antall mottakere av hjemmetjenester totalt. Det er kun blant innbyggere 80 år og over at økningen har vært større enn befolkningsveksten.

Tall fra fylkesmannen viser at omfanget av klagesaker innen helse og omsorg for Larvik er noe høyere enn i hele Vestfold, sett i forhold til innbyggertall. Videre viser de at en høyere andel av vedtakene Larvik kommunen fatter stadfestet, noe som kan tyde på at kommunen i klagesakene i noe større grad fatter riktige vedtak enn snittet i fylket.

Kommunen har fått flere sykehjemsplasser, og i 2015 er en avdeling med 7 plasser blitt åpnet. Andelen korttidsplasser som er rapportert til KOSTRA for 2014 er lav.

Kapasiteten på korttidsplasser kan ha betydning for om kommunen kan ta imot utskrivningsklare pasienter. Tall i KOSTRA viser også at kommunen har en noe dårligere utnyttelse av egne sykehjemsplasser enn de kommunene vi sammenligner med. Det innebærer at det er sykehjemsplasser som trolig kunne vært brukt, men ikke blir det. Det har vært et forvaltningsrevisjonsprosjekt på døgnbemannet omsorg i 2015.

Fra 2020 er det foreslått at kommunen skal ha plikt til å tilby dagaktiviteter for demente. Kommunen har et dagsenter for demente.

Som følge av samhandlingsreformen kan både hjemmetjenestene og rehabiliteringstjenestene oppleve større press på tjenestene. Ut fra tall som er rapportert i KOSTRA har kommunen god dekning på fysioterapi i sykehjem og totalt sett i kommunen er fysioterapidekningen på nivå med egen kommunegruppe. Fysioterapi kan være et viktig tilbud for å sikre rehabilitering. Selv om det innenfor omsorgstjenestene vil være risiko knyttet til at tjenestetilbudet ikke er godt nok, har vi ikke prioritert forvaltningsrevisjon på området.

Psykisk helse og avhengighet

Enhet for psykisk helse og avhengighet gir tjenester til personer over 18 år med psykiske lidelser og/eller ruslidelser.

Tall fra folkehelseinstituttet viser at psykiske lidelser er mer utbredt i Larvik enn landet som helhet. Kommunene har en sentral rolle i å identifisere, utrede, behandle og følge opp personer med psykiske lidelser. På dette feltet er det 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 vil etter planen få krav om betaling også for utskrivningsklare pasienter med psykiske lidelser og med ruslidelser. Tidspunktet er ikke avklart, men statsråden uttalte i mai 2015 at det tidligst vil skje i 2017. Larvik har i 2014 etablert én plass for utskriving fra psykiatrien, og oppgir i årsrapport 2014 at behovet er delvis dekket.

Kompetanse innen psykisk helsearbeid er sentralt for at kommunen skal kunne gi gode tjenester til egne innbyggere. Larvik kommune har hatt en økning i antall ansatte med videreutdanning innen psykisk helsearbeid, men ligger fortsatt litt lavere enn de kommunene som vi sammenligner med. Kommunen har også færre psykiatriske sykepleiere enn de vi sammenligner med. Kommunen har imidlertid styrket egen

bemanning ved å tilsette psykologer ved familiesentrene. Slik sett er kommunen i forkant av det varslede lovkravet om psykologkompetanse i kommunene fra 2020.

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

I 2013 gjennomførte fylkesmannen tilsyn med bruk av tvangstiltak for rusmiddelavhengige i Larvik kommune. Det ble gitt ett avvik og dette avviket er rettet.

Larvik kommune bruker mer på rusomsorg enn kommunene som vi sammenligner med. Dette kan være et tegn på at det er behov for mer omfattende tjenester i kommunen. Dette er et området som kontrollutvalget har kommet med innspill om prosjekt på. Satsingen nasjonal innenfor rus og psykisk helse skyldes en erkjennelse av at tilbudet ikke har vært godt nok. Dette er et området det i alle kommuner kan være en generell risiko for at kommunen ikke får gitt et forsvarlig tilbud. Det har ikke vært forvaltningsrevisjon på området tidligere. Vi har valgt å prioritere forvaltningsrevisjon på dette området i denne perioden.

Boligsosialt arbeid

Flere kommuner har utfordringer i arbeidet med å sikre varig bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Larvik kommune har et eget boligkontor som er lagt under tjenesteområdet helse og omsorg. Kontoret overtok ansvaret for innleide boliger fra NAV 01.01.14. Kommunen har tomgangsleie på omsorgsboliger, og erfarer at omsetning av enkeltboliger er utfordrende. Kommunen arbeider med å få ned antallet innleide boliger fra private. Tall i KOSTRA viser at Larvik kommune har flere kommunalt disponerte boliger enn de kommunene som vi sammenligner med, men leier ikke så stor andel av boligene som dem.

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. Tall i KOSTRA viser at bruk av

bostøtte fra Husbanken er mer utbredt i Larvik enn dem vi sammenligner med, mens startlån brukes i noe mindre grad.

3.5.3 Areal og teknikk

Selvkost

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

Avfallsforskriften er endret fra 01.01.15 og har som formål å hindre ulovlig krysssubsidiering mellom kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall og avfallstjenester som kommunen selger i markedet. Forskriften setter krav til at kommunen skal ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Larvik har selv ansvar for innsamling av avfall, mens de øvrige oppgavene er overført til Vestfold Avfall og Ressurs AS (Vesar). Vesar AS er et aksjeselskap som er eid av kommunene i Vestfold. Selskapet skal drive til selvkost.

Gjennom arbeidet med revisjon av kommunens regnskaper har det vist seg å være et behov for en gjennomgang av kommunens selvkostberegninger på flere områder. Det er risiko for at kommunen ikke foretar korrekte selvkostberegninger. Dette gjør at vi mener det ville vært nyttig med en forvaltningsrevisjon på selvkostområdene.

Plan- og byggesak

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.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens byggesaksbehandling i 2013. Her ble bl.a. kommunens bruk av dispensasjoner og fristoverskridelser på byggesaksbehandlingen belyst. Tall i KOSTRA fra 2014 viser at kommunen fortsatt hadde fristoverskridelser på saker som skulle vært behandlet innen 3 uker, men ikke på saker der fristen er 12 uker. Kommunen har ikke gitt dispensasjoner i strandsonen. Det er ikke tall på dispensasjoner gitt på andre områder.

Tilsyn i byggesaker

Kommunen plikter å føre tilsyn med byggesaker i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd. Tall fra KOSTRA viser at det er ført tilsyn i få byggesaker i Larvik kommune, totalt i 9 prosent av alle vedtatte byggesaker. I underkant av 1/3 av pålegg som er gitt er blitt rettet opp. Tall i KOSTRA kan tyde på risiko for at kommunen ikke får fulgt opp kravet om tilsyn i byggesaker, men vi har ikke prioritert forvaltningsrevisjon i denne perioden.

3.5.4 Plan og samfunnsutvikling

NAV

På landsbasis har utbetalingene til sosialhjelp økt de siste årene. SSB melder om at det i 2014 var det høyeste antallet sosialhjelpsmottakere på 10 år. Det har vært en økning også i Larvik. Larvik har gått fra å bruke mindre enn de kommunene som vi sammenligner med til å bruke mer. Høye sosialhjelpsutbetalinger kan være en indikasjon på at kommunens forebyggende arbeid ikke er godt nok.

Kommunen hadde tidligere en noe lavere andel mottakere av sosialhjelp, men har nå en andel på nivå med egen kommunegruppe og landet. Ifølge tall rapportert i KOSTRA går mottakere i Larvik noe kortere på sosialhjelp enn dem vi sammenligner med. Tiden en mottaker får sosialhjelp for er blitt redusert i Larvik i perioden.

I 2014 har kommunen hatt en betydelig vekst i antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet. I 2013 var det 2 % av innbyggerne fra 20 – 66 år som var i programmet og mottok kvalifiseringsstønning, mens det i 2014 var 5,6 %. Kvalifiseringsprogrammet er et arbeidsrettet program i kommunal regi for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold. Fylkesmannen hadde tilsyn med kommunens tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogram i 2014 og fant ingen avvik.

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).

Larvik kommune har gode resultater etter endt program. I 2014 hadde 72 % overgang til arbeid eller utdanning i Larvik, mens landsgjennomsnittet var på 48 %.

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 valgperiode utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. I Larvik ble denne vedtatt i 2012. Larvik har en kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel danner grunnlag for strategidokumentet i kommunen. Kommuneplanens arealdel ble egengodkjent av kommunestyret 16.09.15, men det er to områder der det er kommet innsigelser og hvor planen foreløpig ikke er gjeldende. Kommunen møter til mekling om disse to områdene i februar 2016.

Kommunen har i 2015 vedtatt ny næringsplan for 2015 – 2020.

3.6.2 Eiendomsforvaltning og vern av verdier

Eiendomsforvaltningen

Kommunale eiendommer har betydelig verdi. Samlede kostnader for anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold utgjør om lag 15-20 prosent av en kommunes økonomi. En kartlegging fra 2008 viste at om lag 1/3 av kommunale bygg var i god stand, 1/3 i delvis utilfredsstillende stand og 1/3 i dårlig stand. Det er rapportert om etterslep på vedlikehold av bygg og tall i KOSTRA viser at kommunen har lave utgifter på området. Det er dermed risiko for at kommunen taper verdier på grunn av manglende vedlikehold.

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.

I Larvik er organiseringen av eiendomsforvaltningen endret. Ansvarer lå tidligere i et kommunalt foretak, men er nå lagt tilbake som eget tjenesteområde under rådmann.

Kommunen disponerer mange formålsbygg, bl.a. nedlagte skoler der bruken ikke er fastlagt. Noen bygg er blitt solgt, men det er også bygg der bruken ikke er avklart.

Samtidig leier kommunen ulike bygg. Dette gjør at det kan være risiko for at kommunen ikke har en effektiv eiendomsforvaltning.

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. Kommunen har ikke en fullstendig oversikt over kunst som kommunen har ansvar for. Dette er derfor et område der det kan være aktuelt med forvaltningsrevisjon, men vi har ikke prioritert forvaltningsrevisjon på dette området.

3.6.3 Samfunnssikkerhet og beredskap

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

Fylkesmannen hadde tilsyn på kommunens arbeid på beredskap i 2013, der tilsynet avdekket at kommunen ikke hadde beredskap i tråd med de krav som er satt. Avvikene som ble gitt er nå lukket, og kommunen erfarte at egne rutiner og system fungerte i praksis i forbindelse med flommen høsten 2015. Samarbeidet med politiet fungerte imidlertid ikke optimalt og kommunen skal evaluere det sammen med politiet.

3.6.4 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. Larvik kommune har vært ISO-sertifisert på miljøområdet, men avvirket ordningen med ISO-sertifisering i 2014. Arbeidet på miljøområdet er imidlertid videreført og kommunen har en egen klima- og energiplan for 2014 – 2020 som ble vedtatt 23.10.13.