
OVERORDNA ANALYSE

- LARVIK KOMMUNE -

2012 - 2015

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	2
2 Gjennomføring av analysen.....	2
3 Om Larvik kommune.....	3
4 Risikoanalyse	4
4.1 Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?.....	5
4.2 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og effektivitet	6
4.3 Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?	10
4.4 Tillitsskapende forvaltning og høy etisk standard.....	11
5 Oppsummering risiko	12

Overordna analyse er laget av:
Telemark kommunerevisjon IKS

Anne Sæterdal

Anne Sæterdal
Ferdigstilt januar 2012

1 Innledning

Forskrift for kontrollutvalg krever at kontrollutvalget minst en gang i løpet av valgperioden skal utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon.¹ Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon. Telemark kommunerevisjon IKS har fått i oppdrag av kontrollutvalget i Larvik kommune å gjennomføre en overordnet analyse av kommunen.

Analysen omfatter kommunens egen virksomhet, og annen kommunal virksomhet når denne er organisert som kommunale foretak (KF), interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 og vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 b og § 28 c.² Vurdering av risiko i vertskommunesamarbeidene gjøres i vertskommunen.

Kommunal virksomhet som er organisert i interkommunale selskap (IKS) eller i aksjeselskap omfattes ikke av analysen. Kontrollutvalget har ansvar for å påse at det føres kontroll med kommunens eierinteresser i slike selskaper. Dette påse-ansvaret dekkes ved at kontrollutvalget gjennomfører selskapskontroll. Selskapskontroll kan gjennomføres som eierskapskontroll eller som forvaltningsrevisjon, og omtales i plan om selskapskontroll.

2 Gjennomføring av analysen

Vi har hatt møter med ordfører og rådmann i Larvik for å diskutere om det er områder i kommunen der det foreligger spesielt stor risiko, og vi har fått innspill til prosjekt. Vi har også bedt om å få synspunkter på risikoområder og behov for forvaltningsrevisjon fra tidligere ordfører/formannskap og kontrollutvalg (valgperioden 2007-2011). Vi har fått innspill fra kontrollutvalget.

Risiko kan defineres som en vurdering av sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal inntreffe og hva som vil være konsekvensen av at denne hendelsen inntraff.

Vi har innhentet kommunens økonomiplan, årsrapport, kommuneplan og andre relevante planer på saksområder, tilsynsrapporter fra Helsetilsynet, Fylkesmannen og Arbeidstilsynet, samt annen dokumentasjon som gir grunnlag til å vurdere risiko og vesentlighet.

Vi har gjennomført en KOSTRA-analyse hvor vi har sammenlignet Larvik med landsgjennomsnittet og egen kommunegruppe, som er gruppe 13; store kommuner utenom de fire største byene. Kommunegruppe 13 omtales som tilsvarende kommuner i denne analysen. KOSTRA blir her brukt som en første indikasjon på risiko. En mer omfattende analyse gjennom et forvaltningsrevisjonsprosjekt vil bedre kunne analysere årsakene til eventuelle forskjeller.

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

² Interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 27 som er egne juridiske personer er ikke omfattet av analysen.

3 Om Larvik kommune

Demografi

Folketallet har økt med 1,2 prosent siste tre år i Larvik. Kommunen har en noe eldre befolkning enn egen kommunegruppe og landet. Innbyggerne har i snitt kort reisetid til kommunesentra og bosettingen er hovedsakelig i tettsteder, selv om den er noe mer spredt enn for tilsvarende kommuner. Larvik har en betydelig høyere ungdomsledighet enn dem vi sammenligner med, og litt høyere ledighet totalt.

Organisasjon

Ifølge årsregnskapet for Larvik kommune for 2010 var det 3 107 fast ansatte fordelt på 2 419 årsverk. Kommunen er organisert i 21 resultatenheter underlagt rådmann, i tillegg til sentraladministrasjonen som er organisert i syv avdelinger og et team med ansvar for utviklingsoppgaver. Dagens organisasjonsmodell har virket fra 2010. Det ble da gjennomført en omorganisering som reduserte antall resultatenheter fra 33 til 21. Høsten 2012 skal organisasjonsmodellen evalueres. Kommunen har balansert målstyring.

Larvik kommune har et kvalitetssystem og er ISO-sertifisert etter tre standarder: kvalitet, miljø og informasjonssikkerhet.

Larvik kommune har tre kommunale foretak; Larvik kommunale eiendom, Larvik Havn og Bølgen kulturhus.

Interkommunalt samarbeid

Larvik og Lardal kommune samarbeider om barnevern og pedagogisk psykologisk tjeneste, og det er Larvik kommune som er vertskommune på begge områdene. Vertskommunesamarbeid er regulert i kommunelovens § 28.

Larvik kommune er med i 12-kommunesamarbeidet, som er et samarbeid mellom Vestfoldkommunene. I regi av 12-kommunesamarbeidet er det etablert mange prosjekt, blant annet START-etalberernetverk, som fra 2011 ble et samarbeid etter kommunelovens § 27. Vestfold interkommunale kontrollutvalgsekretariat (VIKS) er et annet interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27, som Larvik kommune deltar i.

Larvik deltar også i et interkommunalt innkjøpsamarbeid Vestfold offentlige innkjøpsamarbeid (VOIS) og samarbeider om krisesenter og voldtektsmottak.

Når oppgaver blir plassert ut av egen organisasjon forsvinner noe av eierskapet og innsynet på området, både administrativt og politisk. Det kan i seg selv være en risiko.

Det er generelt tilrådelig at forvaltningsrevisjon av samarbeidsordninger blir gjennomført for alle de samarbeidende kommunene i fellesskap. I vertskommunesamarbeid må forvaltningsrevisjon av ordningen formelt vedtas av kontrollutvalget i vertskommunen.

Noe samarbeid kan være organisert som selvstendige enheter/selskap utenom kommunen. Larvik er medeier i interkommunale selskap, men disse er ikke omtalt her. Forvaltningsrevisjon av slike saksområder, og behovet for kontroll av kommunens eierinteresser i selskap, er omhandlet i plan for selskapskontroll.

Økonomi

Kommunen har hatt negative driftsresultat de tre siste årene, noe som skyldes at kommunen har et for høyt driftsnivå. Kommunen har høy langsiktig gjeld og det har vært en sterk vekst i netto lånegjeld de siste tre årene. Dette gjør at det er viktig med sterkt fokus på økonomistyring i driften.

Resultatenhetsledere har fullmakt til å disponere netto ramme for enheten. Resultatenhetene har ulik størrelse og ulik administrativ ressurs. Gode støttefunksjoner for resultatenhetsledere vil være viktig blant annet med tanke på å sikre god økonomistyring.

Tar vi med de kommunale foretakene var brutto driftsresultat negativt både i 2008 og 2009, mens det i 2010 lå på 0,1 prosent av brutto driftsinntekter (konserntall SSB).

Kommunen budsjetterer med antatt avkastning på finansplasseringer (primæroppgavefondet). Dette utgjør en risiko knyttet til uro i finansmarkedene.

Kostra 2010	Larvik kommune	Gruppenitt	Landsgj.snitt*
Frie inntekter per innbygger#	34 050	33 158	35 227
Nto lånegjeld per innbygger#	56 529	45 368	44 879
Nto dr.utg. til barnehage per innbygger 1-5 år	13 710	16 374	16 898
Nto dr.utg til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	82 427	82 345	87 988
Nto dr.utg til kommunehelse per innbygger	1 620	1 616	1 834
Nto dr.utg til pleie og omsorg per innbygger	13 263	12 630	13 717
Nto dr.utg til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år	2 764	2 716	2 499
Nto dr.utg til barnevern per innbygger 0-17 år	5 882	5 527	5 842
Nto dr.utg til administrasjon og styring per innbygger	2 471	2 950	3 651

SSB: Utvalgte nøkkeltall, kommuner – nivå 1 og # nivå 2 konserntall. Reviderte tall 23.06.2011
* Landsgjennomsnitt uten Oslo

4 Risikoanalyse

Kommuneloven § 1

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av nasjonale fellesskap med sikte på en bærekraftig utvikling.

Med utgangspunkt i kommunelovens formålsparagraf mener vi at kommunens virksomhet på overordnet nivå skal rettes mot å:

- legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre

- stå for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap
- bidra til en bærekraftig utvikling
- legge til rette for tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard

4.1 Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?

Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati. Kommunen har også plikt til å gi informasjon til innbyggere. Noen områder er spesielt regulert, dette gjelder blant miljøinformasjon, hvor det kom egne regler i 2002. Larvik kommune har miljøinformasjon på egne nettsider, men ikke alt er oppdatert.

Kravene om åpenhet og innsyn i kommunene ble skjerpet gjennom ny offentleglov, som trådte i kraft 1.7.2008. Den nye loven førte til endring i hjemlene for unntak, og kan også gi endringer i hva som regnes som interne dokument i kommunen m.m. Økte krav til åpenhet og innsyn, samt økt brukt av elektroniske kommunikasjonsmåter i forvaltningen og mellom forvaltningen og publikum, gir en generell risiko med hensyn til journalføring og offentlig innsyn.

Norsk Presseforbund utarbeidet i 2011 en åpenhetsindeks hvor de har rangert kommunene ut fra 10 parametere knyttet til regler om praksis for innsyn og åpenhet i kommunene. Høy poengsum indikerer stor grad av innsyn og åpenhet. Larvik fikk syv poeng, mens landsgjennomsnittet var på 8,55. Et område gjaldt behandling av krav om innsyn, og her fikk kommunen dårlig resultat. Rådmann mener at denne undersøkelsen ikke gir et representativt bilde av hvordan kommunen håndterer innsynskrav.

Administrasjonen har iverksatt tiltak for å bedre kvaliteten på saksutredningen og kommunen har et system for vedtaksoppfølging, hvor administrasjonen rapporterer på oppfølging av kommunestyrevedtak i forbindelse med tertialrapporteringen.

Det er politisk fremmet ønske om hyppigere rapportering på økonomi, fordi rapporteringen kommer sent, noe som begrenser mulighetene for å sikre etterlevelse av budsjett. Forslag til ny rapporteringsrutine ble behandlet av formannskapet i januar 2012. Kommunen har ved regnskapsavslutningen for 2011 en betydelig underdekning i forhold til budsjett, som både skyldes lavere finansinntekter enn budsjettet og overskridelser på drift.

Kommunen har en ordning med egne meldekort hvor innbyggerne kan komme med spørsmål, forslag til forbedringer, kommentarer, ris, ros og klager. Tidligere ble det sendt ut meldekort på papir til alle innbyggerne, mens ordningen nå er elektronisk. Hvis innbyggere nå ønsker å bruke meldekort på papir, må dette hentes på servicekontoret. Antall meldinger har gått betydelig ned. Administrasjonen mener dette henger sammen med meldekortene ikke sendes ut, og at innbyggerne nå har flere kommunikasjonskanaler. Tilbakemeldingene kommunen får fra andre kanaler blir ikke alltid registrert i meldingsordningen, men rådmannen mener at både kommunalteknikk og omsorg er flinke til å registrere tilbakemeldinger. Omsorg gjør dette i saksbehandlingssystemet.

4.2 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og effektivitet

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. Larvik kommune har tidligere brukt en større del av sine disponible inntekter på kultur enn sammenlignbare kommuner, noe som har vært i tråd med politiske føringer. Dette er ikke tilfelle i 2010. Dersom kommunen har et høyt nivå på oppgaver som ikke er lovpålagt, kan dette gi utfordringer i å ivareta lovpålagte oppgaver. Den økonomiske situasjonen kommunen er i, gir risiko for at vedtatt tjenestenivå ikke samsvarer med de økonomiske rammene når disse reduseres.

4.2.1 Oppvekst og kultur

Skole og pedagogisk-psykologisk tjeneste

Kommunen bruker en mindre del av de frie inntektene på skole enn de vi sammenligner med. Driftsutgifter til grunnskole per elev er lavere enn dem vi sammenligner med, noe som tyder på at kommunen har en mer kostnadseffektiv skole. Gjennomsnittlig gruppestørrelse i Larvik er litt høyere enn dem vi sammenligner med.

Larvik kommune bruker en større del av sine frie inntekter til skoleskyss enn tilsvarende kommuner, men gir også skoleskyss til en høyere andel elever. Kommunen bruker også en større del av de frie inntektene på skolefritidsordningen, selv om kostanden er redusert de siste tre årene.

Skolene melder om stramme rammer og noen melder om utfordringer med å overholde driftsbudsjettet blant annet grunnet økende vedtak om spesialundervisning. Kommunen jobber for å få til en dreining av ressursbruken ved at det gis mer tilpasset undervisning, noe som vil redusere behovet for vedtak om spesialundervisning. Det har likevel vært en økning i nye henvendelser til pedagogisk psykologisk tjeneste, som fatter vedtak om spesialundervisning. Stramme økonomiske rammer kan føre til press på spesialundervisningen, fordi det kan være utfordrende å få til tilpasset opplæring. Dette blir da en motsatt utvikling av hva kommunen ønsker. Kommunen har en litt høyere andel elever med spesialundervisning, men gir færre timer til spesialundervisning i forhold til det totale antall undervisningstimer. Kommunen har egen spesialskole og undervisningen her omfattes ikke av antall timer spesialundervisning. Larvik har en litt høyere andel elever i spesialskole/spesialgruppe.

PP-tjenesten har ikke nådd mål om saksbehandlingstid i 2010, fordi antall nye henvendelser er økende. Det er fristbrudd i 2011 på ventegarantien på 6 måneder i tre saker pr annet tertial, jf tertialrapport 2011/2.

Helsetilsynet har hatt tilsyn med miljørettet helsevern på to skoler i 2010 med avvik og arbeidstilsynet har hatt tilsyn med to skoler på hms/arbeidsmiljø/sykefravær hvor det ble gitt pålegg.

Barnehage

Kommunen er både barnehageeier og tilsynsmyndighet. Barnehagemyndighetens oppgaver er fordelt på flere personer i organisasjonen. Fylkesmannen ga to avvik og en merknad etter tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet i 2011. Avvikene gjaldt godkjenning av

barnehager og pedagogisk bemanning. Merknaden gjaldt usikkerhet knyttet til om kommunen ville klare å oppfylle krav om tilsyn med barnehagene. Kommunen har en betydelig andel private barnehager, 55 prosent av barna går i en privat barnehage.

Kommunen har flere åpne barnehager enn dem vi sammenligner med. De ordinære barnehagene har lang åpningstid. KOSTRA viser at Larvik har betydelig flere barnehager som har åpent 10 timer eller mer enn dem vi sammenligner med. Kommunen bruker mer kommunale driftsmidler for å finansiere barnehagedriften enn dem vi sammenligner med.

Kommunen har litt høyere driftskostnader pr oppholdstime. Det er størst bruk av styrket barnehagetilbud i kommunale barnehager, noe det også er på landsbasis og for kommunegruppen, men forskjellene er betydelig større i Larvik. Larvik kommune har lavere kostnader pr barn som får styrket tilbud, men gir styrket tilbud til en høyere andel barn. Kommunen bruker en mindre del av kostnadene til tilrettelagte tiltak enn dem vi sammenligner med.

Det statlige tilskuddet til barnehagene er nå en del av rammeoverføringene til kommunene. Private barnehager skal behandles likeverdige med de kommunale når det gjelder tilskudd.

På barnehageområdet er det risiko knyttet til finansiering av barnehagedriften generelt og tilskudd private barnehager spesielt, og hvordan forskjeller i bruk av styrket barnehagetilbud slår ut. Det er også risiko knyttet til ivaretagelse av myndighet på området.

Kultur

Larvik kommune bruker en større del av utgiftene innenfor kultursektoren på musikk- og kulturskole. Andelen elever i kulturskolen har gått ned de siste tre årene i kommunen, men kommunen gir fortsatt et tilbud til flere barn i grunnskolealder enn dem vi sammenligner med. Kostnaden pr elev ligger betydelig lavere enn dem vi sammenligner med, men kostnaden har økt fra 2009 til 2010. Den økonomiske situasjonen gjør at kulturskolen har redusert tilbudet i 2011. Det kan her være risiko knyttet til å sikre at vedtatt driftsnivå er i tråd med økonomisk ramme og at en sikrer et godt tilbud samtidig som tjenestene produseres effektivt.

Kulturhuset Bølgen ble åpnet i 2009 og er del av kommunens satsing på kultur. Det har vært utfordringer knyttet til å sikre overholdelse av budsjett og kulturhuset har hatt merforbruk.

4.2.2 Helse, sosial og omsorg

Omsorgstjenester

En analyse av tall i KOSTRA viser at Larvik bruker en høyere andel av sine frie disponible inntekter på pleie og omsorg enn egen kommunegruppe og landet. Dette kan ha sammenheng med en eldre befolkning, som kan ha noe større behov for pleie og omsorgstjenester. Kommunen har en lavere kostnad pr mottaker totalt og for hjemmetjenester spesielt.³

Hvis vi sammenligner Larvik kommune med egen kommunegruppe og landet, så har Larvik flere brukere opp til 66 år og noe færre fra 67 år og over, målt ut fra innbyggertallet.

³ Vi ser her på brutto kostnader i KOSTRA som sier noe om enhetskostnaden (produktiviteten).

Brukerne får i snitt litt færre timer praktisk bistand og hjemmesykepleie. Larvik kommune har dårligere dekning på døgnbemannede omsorgsboliger og institusjonsplasser. Driftskostnadene på institusjonsplassene er høyere enn gjennomsnittet hos dem vi sammenligner med. Med lav dekning på institusjon er det naturlig å anta at beboerne kan være noe dårligere, som igjen kan forårsake noe høyere kostnader pr beboer.

Kommunen har i 2011 planlagt tiltak for å øke kapasiteten på døgnbemannet omsorg. Noen av tiltakene er gjennomført, men ikke alle. Kommunen har også lav dekning på demensplasser på institusjon, men har bofellesskap tilrettelagt for demente

Larvik bruker en betydelig lavere andel på aktivisering og støttetjenester enn dem vi sammenligner med. På dette området kan det organisering av tjenestene i kommunen ha stor betydning. Kommunen har eldresentre hvor deler av driften sikres gjennom frivillig arbeid. Vi har ikke analysert årsakene til den store kostnadsforskjellen, men det kan være risiko for at brukerne ikke får de tjenestene de skal ha.

KOSTRA viser at kommunen i mindre grad enn dem vi sammenligner med bruker individuell plan i pleie og omsorgstjenestene. I tertialrapport 2/2011 meldes det om brudd på krav for evaluering innen fristen for individuell plan i omsorgstjenesten for funksjonshemmede hvor planer ikke er blitt evaluert innen fristen.

Kommunen hadde i 2010 bedre legedekning i institusjon, mens fysioterapidekningen i 2009 var dårligere enn dem vi sammenligner med. Fysioterapitjenesten er omorganisert og det har vært redegjort spesielt om dette for kommunestyret på bakgrunn av en bekymringsmelding fra kommunelegen.

Kommunehelsetjenester

KOSTRA viser at Larvik kommune bruker omtrent like mye av sine frie inntekter pr innbygger på kommunehelse som egen kommunegruppe totalt, men bruker mindre til forebygging, helsestasjon og skolehelsetjeneste. I kommunens årsmelding fra 2010 er det påpekt kapasitetsproblemer på helsestasjon for ungdom, jf årsevaluering 2010. Lave kostnader kan indikere god og effektiv drift, men det kan også innebære en risiko for at stram økonomi fører til at innbyggerne ikke får de tjenestene de har krav på.

Larvik har en betydelig lavere jordmordekning på helsestasjon/forebygging målt i forhold til antall fødsler enn både landet og egen kommunegruppe. Kommunen har også en noe dårligere fysioterapidekning. Tilgang på fagpersonell kan ha betydning for tjenestene som innbyggerne har, og lav dekning kan innebære en risiko for at kommunen ikke får gitt de tjenestene som innbyggerne skal ha.

Sosiale tjenester og NAV

Kommunen har høyere driftskostnader til sosialtjenesten pr mottaker enn dem vi sammenligner med. Gjennomsnittlig stønadsbeløp er lavere, men mottakerne går lengre på sosialstønad enn dem vi sammenligner med. Forskjellen er størst blant de unge, som i snitt gikk 2 ½ måned lengre på sosialstønad i Larvik enn egen kommunegruppe. Gjennomsnittlig stønadslengde har økt de siste årene for de unge. NAV i Larvik har igangsatt et eget prosjekt med fokus på ungdom 18 – 24 år. Det er også samlet sett en høyere andel enn dem vi sammenligner med som går 6 måneder eller mer på sosialstønad. Det at noen går lenge på sosialstønad viser at det er risiko for at arbeidet med å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet ikke er godt nok.

Fra 2009 til 2010 var det en betydelig økning i bruk av individuell plan for sosialhjelpsmottakere.

Gjennomføring av NAV-reformen medfører generell risiko.

Arbeid og kvalifisering

Arbeid og kvalifisering er en egen resultatenhhet i kommunen med ansvar for kommunale sysselsettingstiltak. Kommunen bruker betydelig mer på slike sysselsettingstiltak enn tilsvarende kommuner. Høye kostnader kan indikere risiko for at tiltakene ikke er så effektive som de burde vært. Det kan også ha sammenheng med organisering, ved at Arbeid og kvalifisering også gir et tilbud til voksne funksjonshemmede.

Boligtildeling

Det er manglende måloppnåelse på bygging av boliger til personer med rusavhengighet. I 2011 har det vært en egen sak til kommunestyret om organisering av boligforvaltning, plassering av roller og ansvar, fordi det har vært for mange aktører og ansvaret har vært fragmentert. Kommunen har også utfordringer knyttet til boligtildeling generelt. Tertialrapporten for 2 tertial 2011 viser at kommunen har lengre ventetid på boligtildeling generelt, og en lavere andel vanskeligstilte som får bolig enn det som var målsettingen. Dette viser en risiko for at innbyggerne ikke får tjenester i tråd med kommunens målsetninger. Kommunen har en boligsosial handlingsplan, men det påpekes i årsevalueringen for 2010 at planen ikke er forankret i økonomiplanen. Det er gjennomført tilsyn med midlertidig botilbud i Larvik kommune i 2010 og det ble ikke avdekket avvik.

Rusomsorg

Kommunen har en egen rusplan for perioden 2011 - 2014. Flere sentrale tiltak i rusomsorgen i Larvik er finansiert med prosjektmidler som er uavklarte etter 2012, som er slutten for opptrappingsplanen for rusomsorgen.⁴ Det har vært en økning i søkningen om tjenester fra innbyggere i alderen 18 – 25 år og i tertialrapport 2/2011 meldes det om press på tjenestene.

Kommunen har endret oppgavefordelingen mellom NAV og omsorgstjenesten for rus og psykisk helse fra 2012, ved at NAV ikke lengre har ansvar for unge rusmisbrukere, slik at rusomsorgen er samlet i en enhet. Det at unge går lenge på sosialhjelp og at det er en økning i søkning om tjenester innenfor rusomsorgen for unge viser at det kan være risiko for at det forebyggende arbeidet ikke er godt nok. Omleggingen av tjenestene gir også grunn til å se nærmere på området, etter at endringen har virket i noe tid.

Barnevern

Tall i KOSTRA viser at en i Larvik driver barnevernet med noe lavere kostnad pr barn og at kommunen har flere barn med tiltak. Kommunen har tidligere utarbeidet plan for en høyere prosentandel av barn med tiltak, men denne andelen er redusert og var i 2010 på nivå med egen kommunegruppe.

Barnevernet har hatt tidsfristbrudd, både i 2010 og 2011. I rapport fra 2 tertial forklares dette med en stor økning i antall bekymringsmeldinger i 2010 og at nivået har vedvart i 2011. Dette utgjør en risiko for at saker ikke blir fulgt opp så raskt som kommunen har fastsatt. Det ble gjort forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i 2008.

⁴ Kommunestyresak 071/11.

Samhandlingsreformen

Samhandlingsreformen trer i kraft i 2012. Reformen gir kommunene større ansvar for helse- og omsorgstjenestene. Reformen legg opp til mer samarbeid mellom kommunen og sykehuset, og at det skal lønne seg for kommunene å forebygge sykdom. Konkret betyr dette blant annet at kommunen må betale for utskrivningsklare pasienter og dekke 20 % av kostnaden for noen typer innleggelser på sykehus. Det er fortsatt uavklarte ansvarlinjer mellom kommunen og staten, blant annet er det ikke klarlagt hva som ligger i å være utskrivningsklar. Kommunene skal inngå avtale med sykehusene om samhandlingen. Larvik og Lardal skal samarbeide om å etablere et lokalt medisinsk senter. Det er en generell risiko knyttet til gjennomføring av samhandlingsreformen.

4.2.3 Eiendom og teknisk sektor

Kommunen har høye investeringsutgifter på vann, avløp og renovasjon, og har høyere gebyrer på avløp og vann enn egen kommunegruppe, og lavere gebyr på avfall. Kommunen har lengre saksbehandlingstid på kartforretning enn dem vi sammenligner med, omtrent lik på byggesaker og kortere på reguleringsplaner.

Kommunen kjøper feiertjenester, og det skal utarbeides ny anbudskonkurranse på feiertjenester fordi leverandøren kommunen har brukt er konkurs.

Larvik kommunale eiendomsforetak (LKE)

Det ble i 2009 etablert et eget eiendomsselskap, (LKE), med ansvar for alle kommunale bygg. En slik endring krever at det etableres nye og god samhandlingsrutiner med resultatenehetene i kommunen, slik at bestiller og utfører-rollene er tydelige.

Kommunen har et stort etterslep på bygningsvedlikehold, ifølge økonomirapporter fra LKE. KOSTRA viser at det har vært en vekst i utgiftene pr kvadratmeter til eiendomsforvaltning de siste årene, men at Larvik kommune ligger fortsatt lavere enn dem vi sammenligner med. Larvik kommune bruker mer ressurser på driftsaktiviteter enn tilsvarende kommuner og mindre på vedlikehold. Vi har her ikke gått inn på mulige årsaker til dette, men dette kan være en indikasjon på risiko for at eiendomsforvaltningen ikke drives mest mulig effektivt.

Kommunen har hatt et høyt investeringsnivå. I byggeprosjekter er det en generell risiko når det gjelder å sikre godt beslutningsgrunnlag for prosjektet og god prosjektstyring, og det stilles også krav til klar rollefordeling mellom bestiller og utfører.

4.3 Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?

I årsmeldingen og arbeidet med økonomiplan er framskrivning av befolkningen lagt til grunn, slik at det er tatt hensyn til forventet vekst blant eldre innbyggere og endringer blant innbyggere i skolepliktig alder.

I kommuneplanen legger kommunen premisser for utviklingen. Ny plan og bygningslov fremhever viktigheten av kommuneplanen og samordning av kommunens planarbeid. Det er også kommet spesifikke krav om risiko og sårbarhetsanalyse i arealplanen. Kommunen skal nå endre plansyklusen, slik at den blir mer i tråd med kommunestyreperiodene. Ny planprosess er startet. Forrige arealplan ble utarbeidet gjennom en bredt forankret politisk prosess, med stor politisk innflytelse. Det ble gitt signaler om mange innsigelser til planen, etter internt arbeid i kommunen ble det meklet om fire innsigelser, hvorav to ble trukket og

det ble gjort endringer i henhold til to innsigelser. I planprosessen er det gjennomført risiko og sårbarhetsanalyse.

På miljøområdet har kommunene flere roller, både som myndighet, kommune og som virksomhet. En undersøkelse som Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning gjennomførte i 2009, viste at det er en generell risiko for at kommunene ikke tar nok ansvar som miljømyndighet. Larvik kommune var en av kommunene som ble undersøkt. Kommunen fikk ett avvik på å sikre systematisk tilsyn med ulovlig håndtering av avfall, og tre merknader, to knyttet til strandsone og en på internkontroll for arbeid med ulovlig forsøpling.

Andre eksempler på oppgaver kommunen har som miljømyndighet er kartlegging og ivaretagelse av naturmangfoldet gjennom arealforvaltning og annen myndighetsutøvelse (jf. plan- og bygningsloven og naturmangfoldsloven), krav om tiltak i forurenset grunn i forbindelse med byggesaker, byggetilsyn (plan- og bygningsloven), tilsyn med nedgravde oljetanker (forurensningsloven) og saker om motorferdsel i utmark (friluftsløva). Utøving av myndighet på miljøområdet er lagt til enhet for Plan, byggesak, geodata og landbruk, Larvik brannvesen og Kommunalteknikk. Vi mener det er en viss risiko på disse områdene.

Kommunen har utarbeidet klimaplan og har utarbeidet målsettinger innenfor en rekke områder knyttet til miljø og bærekraftig utvikling. Det er også fokus på miljø knyttet til innkjøp og i innkjøpssamarbeidet som Larvik deltar i, er det en målsetting om at miljøbelastningen fra innkjøp av varer og tjenester skal bli så liten som mulig.

4.4 Tillitsskapende forvaltning og høy etisk standard

Kommunen har etiske retningslinjer. Retningslinjene omfatter både ansatte og folkevalgte, men er ikke politisk behandlet. Tiltak som er iverksatt og planlagt iverksatt for å fremme en høy etisk standard i kommunen er ikke spesifisert i egen del i årsevalueringen. Ifølge kommuneloven § 48 nr 5 skal dette redegjøres for i årsberetningen, men det er ikke sagt noe om formen. Kommunen har et eget etisk råd og har innført etisk refleksjon som tema på lederskolen. Det er en generell risiko knyttet til misligheter også i kommunal sektor og det å forbygge misligheter er en sentral del av kommunens arbeid med å sikre en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

Kommunene har opplysninger om de fleste av innbyggerne sine. Tilsyn gjennomført av Datatilsynet viser at mange kommuner mangler tilfredsstillende dokumentert system for internkontroll og informasjonssikkerhet. I tillegg er det mange kommuner som ikke har oversikt over hvilke personopplysninger som de faktisk behandler, og det er ofte mangelfulle rutiner for publisering på Internett. Det er derfor en generell risiko knyttet til informasjonssikkerhet og håndtering av personopplysninger. Larvik er imidlertid ISO-sertifisert på dette området.

Larvik deltar i et innkjøpssamarbeid (VOIS – Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid) mellom kommunene i Vestfold, Vestfold fylkeskommune og høyskolen i Vestfold. Det er en generell risiko knyttet til overholdelse av reglene om offentlige anskaffelser. Når oppgaver flyttes ut i kommunesamarbeid vil en kunne få en spesialisering som sikrer økt kompetanse, men det er også risiko for at kommunens eget ansvar blir utydelig for kommunen og ikke tilstrekkelig ivarettatt. Det kan være risiko knyttet til resultatenshetens

selvstendige ansvar for å følge innkjøpsreglementet og samhandlingen mellom VOIS og resultatenheter. Det ble gjennomført forvaltningsrevisjon på offentlige anskaffelser i 2009.

God saksbehandling er viktig for å sikre at innbyggerne har tillit til forvaltningen. Larvik har en høyere omgjøringsprosent på klager i byggesaker enn egen målsetting pr 2 tertial 2011. Omgjøring kan indikere risiko for at saksbehandlingen ikke er god nok. Ny plan- og bygningslov ble iverksatt i 2009 og 2010. Endringer i regelverket innebærer også en generell risiko på området. Det ble startet opp forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandling i 2009/2010, men dette ble stanset fordi en ønsket å se på dette etter at den nye loven hadde virket en tid.

5 Oppsummering risiko

Med grunnlag i innhentet informasjon og vurdering av risiko har vi anbefalt tema for forvaltningsrevisjon i et eget dokument; Plan for forvaltningsrevisjon.

Det er i tillegg noen områder hvor vi ikke har anbefalt prosjekt, men hvor vi likevel mener at det kan foreligge risiko. Dette gjelder;

- Boligsosialt arbeid
- Fysioterapi og ergoterapitjenester
- Arbeid og kvalifisering
- Barnehage
- Offentlighetsloven
- Saksgrunnlag arealplansaker
- Byggeprosjekt
- Omsorgstjenester og aktivitetstilbud til hjemmeboende
- Barnevern
- IT-sikkerhet og personopplysningsloven
- Kulturskole