



# Overordnet analyse

2018-2019

Larvik kommune

2018 :: 712 001

## Om Telemark kommunerevisjon IKS

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, Larvik kommune 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](#)).

Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

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

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>iii</b>
1.1	Plan for forvaltningsrevisjon .....	iii
1.2	Hva er forvaltningsrevisjon? .....	iii
1.3	Forvaltningsrevisjoner i Larvik og Lardal kommune i 2014-2017 .....	iv
1.4	Gjennomføring av vedtatte planer for forvaltningsrevisjon .....	4
1.5	Innspill til overordnet analyse for forvaltningsrevisjon .....	2
1.6	Avtale om forvaltningsrevisjon .....	2
<b>2</b>	<b>Overordnet analyse .....</b>	<b>2</b>
2.1	Om risiko og vesentlighet og metodikk.....	2
2.2	Om Larvik kommune.....	3
2.3	Organisasjon .....	4
2.4	Lokaldemokrati .....	6
2.5	Virksomhetsstyring og betryggende kontroll .....	8
2.6	Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet .....	12
2.7	Bærekraftig utvikling .....	24
<b>3</b>	<b>Forslag om mulige prosjekter for forvaltningsrevisjon 2017– 2019.....</b>	<b>27</b>

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.

Planen skal bygge på en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra vurderinger av risiko- og vesentlighet.

Overordnet analyse 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.<sup>2</sup>

## 1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?

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

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

---

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

---

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

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

<sup>3</sup> Revisjonskonferansen § 7

kommunens egne planer og vedtak. Fokus rettes også mot effektivitet og kvalitet i produksjonen av velferd for kommunens innbyggere.

Gjennom forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalget:

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

### 1.3 Forvaltningsrevisjoner i Larvik og Lardal kommune i 2014-2017

I Larvik kommune er følgende forvaltningsrevisjoner gjennomført i perioden 2014-2017:

- 709 015 Tilpasset opplæring (2014)
- 709 017 Forundersøkelse forebyggende arbeid (2014)
- 709 018 Døgnbemannet omsorg (2015)
- 709 016 Etikk og varsling (2015)
- 709 020 Eiendomsforvaltning (2016)
- 709 021 Selvkost på kommunale gebyrer (2016)
- 709 024 Ansettelse av virksomhetsleder (2017)
- 709 023 Byggesaksbehandling (2017)

I Lardal kommune er følgende forvaltningsrevisjoner gjennomført i perioden 2014-2017:

- 701 009 Saksutredning og vedtaksoppfølging (2014)
- 701 010 Eiendomsforvaltning (2015)
- 701 012 Tilpasset opplæring – tidlig innsats (2017)
- 701 013 Brannsamarbeid (2017)

### 1.4 Gjennomføring av vedtatte planer for forvaltningsrevisjon

I Larvik kommune ble følgende prosjekter erstattet av andre tema:

- Psykisk helse og rusmiddelavhengighet
- Kvalitetssystem/avvikshåndtering

Lardal kommune har gjennomført de to forvaltningsrevisjonene som var foreslått i plan for forvaltningsrevisjon.

## 1.5 Innspill til overordnet analyse for forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget i Nye Larvik bestilte overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon i sak 4/18. Kontrollutvalget ga innspill om:

- hjemmetjenesten, herunder helse og rehabilitering og praktisk bistand,
- planavdelingen og planutvalget (virkeområde/mandat, omfang av dispensasjonsvedtak, praksis for dispensasjon, revisjon av planverket)
- NAV

Ordfører har pekt på mulig risiko innenfor barnevern. Mulige kapasitetsutfordringer vil kunne skape utfordringer med å opprettholde ønsket kvalitet på tjenestene.

Rådmann har spilt inn kommunens forvaltning av økonomiske verdier innen kunst.

## 1.6 Avtale om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er omfattet av avtale om revisjonstjenester mellom Larvik kommune og Telemark kommunerevisjon IKS, og er dekket av driftstilskuddet. Avtalen innebærer at den sammenslåtte kommunen har tilsvarende ressurs til forvaltningsrevisjon som tidligere Larvik kommune hadde, det vil si ca. to normalprosjekter for hvert år.

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

# 2 Overordnet analyse

## 2.1 Om risiko og vesentlighet og metodikk

Risiko handler om

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

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

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

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

For å kartlegge og vurdere risiko i Larvik kommune har vi gjennomgått de to tidligere kommunenes økonomiplaner, årsrapporter for 2016, kvartalsrapporter og annen styringsdokumentasjon. I tillegg har vi benyttet den nye kommunens strategidokument for 2018-2021.

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 2014-2016<sup>5</sup>. Vi sammenligner kommunen med sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet utenom Oslo. I KOSTRA er kommunene gruppert ut fra størrelse, kostnader og inntekter. Larvik kommune vil etter sammenslåingen fortsatt tilhøre kommunegruppe 13.

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

## 2.2 Om Larvik kommune

### Demografi

Per fjerde kvartal 2017 hadde Larvik 44 220 innbyggere og Lardal 2 530 innbyggere, totalt 46 750 innbyggere. Begge de tidligere kommunene har hatt mål om en årlig

---

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

<sup>5</sup> Tall for 2017 vil først være tilgjengelig medio mars 2018.

befolkningsvekst. I kommunestyrenes samfunnsdel vedtok Larvik et mål om 1,5 % og Lardal et mål om 1 % årlig befolkningsvekst. I 2015 og 2016 hadde de to kommunene samlet en vekst på henholdsvis 0,8 % og 0,5 %. Total befolkning i 2016 var på 46 557.

Kommunen har samlet noe færre barn og unge og flere som er 67 år og eldre enn de kommunene vi sammenligner med. Fødselsraten er lik sammenlignbare kommuner. Andelen innvandrere er noe lavere i Larvik enn de kommunene vi sammenligner med, men andelen er økende.

I strategidokument 2018-2021 er det satt mål om en årlig befolkningsvekst på 110 % av landets vekst. Kommunen har også mål om å påvirke demografiprofilen i retning av nasjonalt gjennomsnitt.

Kommunen har lav arbeidsledighet når vi sammenligner med andre kommuner i Vestfold. Arbeidsledigheten er svakt fallende.

## Økonomi

Kostra 2016	Larvik kommune 2014	Larvik kommune 2015	Larvik kommune 2016	Lardal kommune 2016	Kommunegr. 13 2016	Landsgj.-snitt*
Frie inntekter per innbygger#	46 760	47607	50 239	57 780	50 181	62 158
Brutto driftsinntekter per innbygger	67 570	69 573	74 543	79 992	75 256	80 662
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	0	0,2	3,3	4,4	4,3	4
Nto lånegjeld per innbygger	59 637	66 354	71 764	39 247	64403	67 036
Disposisjonsfond i % av br. Driftinntekter	2,6	3,2	3,7	18,6	9,2	8,3
Nto dr.utg. til barnehage per innbygger 1-5 år	135 120	135 239	135 174	139 892	136 470	137 613
Nto dr.utg til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	90 453	92924	93 909	136 243	96 169	104 736
Nto dr.utg til kommunehelse per innbygger	2 199	2 190	2 317	2 239	2 216	2 545
Nto dr.utg til pleie og omsorg per innbygger	15 512	16 290	17 066	16 490	15 693	16 978
Nto dr.utg til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år	2 962	3 018	3 608	3 705	3 701	3 548
Nto dr.utg til barnevern per innbygger 0-17 år	9 167	9 152	8 783	13 919	8 201	8 897
Nto dr.utg til administrasjon og styring per innbygger	2 734	2 622	2 635	6 066	3 651	4 382

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

\* Landsgjennomsnitt uten Oslo

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

## 2.3 Organisasjon



### **Kommunens organisasjon**

Ved utgangen av 2016 hadde gamle Larvik kommune 2623 årsverk fordelt på 3448 ansatte. Gamle Lardal kommune hadde 172 årsverk. På kommunens nettside står det at organisasjonen har 3500 ansatte (februar 2018).

Larvik kommune har en trenivåmodell for styring. Styringsnivå en består av rådmann, assisterende rådmann og kommunalsjefer for følgende områder:

- kultur og oppvekst,
- helse og omsorg,
- areal og teknikk og
- eiendom.

Styringsnivå to består av ledergruppene til de som inngår i rådmannens ledergruppe dvs virksomhetsledere og ledere i sentral stab/støtte. Styringsnivå tre består av ledergruppene til virksomhetslederne.

### **Kommunale foretak, kommuneloven kapittel 11**

Larvik kommune har to kommunale foretak, Larvik Havn KF og Larvik kulturhus Bølgen KF. Bølgen mottar drifts- og investeringstilskudd fra kommunen, mens Havna er selvfinansiert. Kommunale foretak er en del av kommunen, men ledes av en daglig leder og et styre, og er utenfor rådmannens instruksjonsrett. Kommunestyret er øverste organ. Organisasjonsformen kan være krevende blant annet når det gjelder fullmakter og informasjon mellom foretaket, rådmann og kommunens politiske nivå.

Larvik Havn har i flere år hatt et ønske om å starte bygging av godsterminal på Sikatomta, for få gods over fra vei til bane. I 2017 arrangerte Larvik Havn en anbudskonkurranse hvor Norsk Jernbanedrift fikk kontrakt til en verdi av 35 millioner kroner for å utbedre skinner og bygge godsterminalen. Kontrakten ble underskrevet 3. november 2017. Kontrollutvalget har fått henvendelser om saken fra flere hold. Bekymringene er knyttet til hvorvidt god forretningsskikk er overholdt, om lovligheten i anskaffelsen og om Larviks kommunes interesser er ivaretatt.

Larvik kommune har tidligere hatt en vertskommunerolle for Lardal innenfor barnevern og pedagogisk psykologisk tjeneste. De to kommunene har også hatt en samarbeidsavtale om etablering og drift av Naugfoss vannverk, der Lardal har hatt ansvar for vannverket og fakturert Larvik for utgifter i tråd med avtalen.

Rådmann opplever ingen utfordringer knyttet til oppløsning av tidligere samarbeid.

Lardal kommune har tidligere hatt et vertskommunesamarbeid med Kongsberg kommune om brannvernssamarbeid. Deler av dette samarbeidet er redusert som følge av kommunesammenslåingen. Nye Larvik kommune har inngått en ny samarbeidsavtale med Kongsberg kommune om beredskap fra Hvitvingfoss brannstasjon. Det ble utført en forvaltningsrevisjon av Lardals oppfølging av samarbeidsavtalen med Kongsberg kommune i 2017. Konklusjoner og anbefalinger ble gjort kjent for ny organisasjon i Larvik kommune.

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

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

## 2.4 Lokaldemokrati

### 2.4.1 Åpenhet og innsyn

Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati.

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

Larvik kommune kunngjør møter i folkevalgte organer 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 2.5.3.

### 2.4.2 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 belyst, 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, og understreker at kommunen sammenlignet med andre kommuner bruker relativt lite på administrasjon. Rådmann vurderer at dette kan skape risiko i forhold til kvalitet og framdrift. Ordfører er fornøyd med kvaliteten på det saksforberedende arbeidet som administrasjonen gjør.

I følge rådmannen blir det gitt grundige tilbakemeldinger på vedtak som fattes ved behandlingen av Strategidokumentet, men ikke systematisk tilbakemelding på gjennomføring av vedtak i enkeltsaker ut over dette. I følge rådmann er det planlagt å rapportere på framdrift i flere enkeltsaker i 2018, hvor dette er relevant.

Ordfører vurderer det som uheldig at kommunestyret ikke blir systematisk orientert om oppfølgingen av vedtak de har fattet. Han har ukentlige møter med rådmannen og blir orientert om status for vedtak i disse møtene, men dette skjer mest ad hoc.

Kommunestyret har vedtatt 10 forbedringspunkter knyttet til saksforberedelse og gjennomføring av politiske vedtak. Ordføreren mener at det er et forbedringspotensial på dette området.

I følge rådmannen har det blitt et fokus på politikeres rolle opp mot saksbehandling og saksbehandlere. Dette skal ifølge rådmann ha blitt fulgt opp i møte mellom administrasjon og politiske ledere.

### **2.4.3 Budsjettering og rapportering**

Rådmannen legger fram strategidokumentet/budsjettet for politisk nivå i desember forut for budsjettåret. I tillegg rapporterer rådmannen for 1. kvartal og 1. halvår til politisk nivå. Rapporten er bygd opp i fire ulike deler herunder,

- budsjettvedtak – rapportering på verbalvedtak,
- hovedprofil og prioritering – rapportering på mål og planer,
- organisasjon – rapportering på innsatsområder, antall årsverk og fravær og
- rapportering på mål og økonomi per tjenesteområde og per virksomhet.

Ordfører er tilfreds med kvaliteten på budsjett og rapporteringsdokumenter som administrasjonen utarbeider.

## 2.5 Virksomhetsstyring og betryggende kontroll

### 2.5.1 Internkontroll

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

Larvik kommune har implementert kvalitetssystemet TQM. I 2018 vil man rulle ut avviksmodule og risikomodule i kvalitetssystemet. Enhver form for endring av system og overgang til nye plattformer representerer en risiko. Vi vurderer at det er en risiko for at systemet i for liten grad blir benyttet.

Det er ansatt en kvalitetsleder som blant annet har ansvar for implementeringen av TQM i kommunen. Det er også etablert et eget kvalitetsnettverk med representanter fra alle tjenesteområdene. På kultur og oppvekst og helse og omsorg er det egne ansatte som har ansvar for arbeidet med internkontroll og kvalitetssystem.

En forvaltningsrevisjon innenfor helse og omsorg i gamle Larvik kommune, viste at kommunen har forbedringspotensial i arbeidet med avvikshåndtering. Både rådmann og ordfører har tidligere foreslått forvaltningsrevisjon av arbeidet med avvikshåndtering for å se hvordan dette blir fulgt opp.

### 2.5.2 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.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon om etikk og varsling i 2015. Det nye kommunestyret har vedtatt etiske retningslinjer, som gjelder fra 2018. Arbeid med etikk og varsling er et fagområde som det må jobbes kontinuerlig med. Kommunens arbeid med etikk og varsling omtales ikke i strategidokumentet, men i årsrapporten.

Ved sammenslåing av Larvik og Lardal er det viktig å ha fokus på det å skape en felles kultur i den nye kommunen. KS har utarbeidet verktøy kommunene kan benytte i antikorrupsjon og etikkarbeid i kommunene<sup>6</sup>,

Ordføreren viste til at man bruker kommuneadvokatene i forhold til habilitetsspørsmål som dukker opp.

### **2.5.3 Arkiv og dokumentasjon**

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

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 er utarbeidet en veileder i hvordan kommunen kan forberede seg ved en eventuell kommunesammenslåing. Veilederen peker på at arkiv er et kritisk område ved kommunesammenslåing.

Arkivverket har i perioden 2013-2018 ikke gjennomført tilsyn med arkivet i Lardal og Larvik kommune. Både Larvik og Lardal har benyttet Websak som saks- og arkivsystem.

Larvik kommune har i forbindelse med kommunesammenslåingen opprettet et eget dokumentsenter, noe rådmannen mener vil styrke arbeidet med dokumenthåndtering.

Et kritisk område i alle kommuner er å sikre god dokumentfangst. Mye dokumentasjon, og da særlig e-post, håndteres av saksbehandlere i kommunen. Det kan være en utfordring å sikre gode rutiner for at all arkivverdig dokumentasjon blir lagt inn i saks- og arkivsystemet.

Fra 01.01.18 er det gjennom ny forskrift<sup>7</sup> stilt flere krav til hva kommunens arkivplan skal inneholde. Vi vurderer at det er en generell risiko for at kommunen ikke har en arkivplan.

---

<sup>6</sup> se <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/antikorrupsjon-og-etikkarbeid/>

<sup>7</sup> Forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)

#### 2.5.4 Informasjonssikkerhet og personvern

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.<sup>8</sup>

I mai 2018 får Norge nye personvernregler. Da erstattes dagens regelverk med EUs personvernforordning (GDPR). Som følge av dette vil kommuner få flere og strengere plikter enn før med det nye regelverket. Dette utgjør en generell risiko for Larvik.

Det er en generell risiko både for at systemet for internkontroll ikke er godt nok og kanskje særlig for at det ikke etterleveres. Et personvernombud, som Larvik har, vil normalt styrke personvernarbeidet i en kommune.

En kommunesammenslåing vil på generelt grunnlag kunne utgjøre en risiko i forhold til informasjonssikkerhet. Rådmann mener at risikoen er redusert som følge av flere forhold:

- Larvik og Lardal benytter en del felles fagsystemer,
- Larvik og Lardal har samarbeidet på fagområder som innehar mye personsensitivt materiale, som eksempelvis barnevern og PPT og
- kommunene har forskuttert sammenslåingen ved at Larvik overtok lønn og personal for ansatte i Lardal i forkant av sammenslåingen.

Rådmann tror dette har vært med på å redusere risikoen i forhold til informasjonssikkerhet.

Bredden av tjenester i kommunal sektor er stor, og digitalisering spiller en rolle på mange måter. Digitalisering handler ikke bare om å endre arbeidsprosesser fra

---

<sup>8</sup> 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.

analoge til digitale, det handler like mye om å forenkle og forbedre arbeidsprosessene. Det er viktig at Larvik har fokus på dette arbeidet.

### **2.5.5 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 trådte i kraft 1.1.2017. De nye reglene gir kommunen 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 skal bedre konkurransevilkårene for små og mellomstore bedrifter. Terskelverdien for å lyse ut på Doffin har økt fra 500 000 til 1,1 mill. fra 1.1.2017.

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

Larvik er medlem av Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid (VOIS).

Larvik kommune har en egen innkjøpsavdeling og har styrket kapasiteten hos kommuneadvokaten for å bedre kvalitetssikringen av rutiner for innkjøp og inngåelse av avtaler. Kommunestyret har vedtatt en innkjøpstrategi som gjelder fra 01.01.18.

Lardal og Larvik kommune har ikke hatt saker i KOFA i 2016 og 2017. Vi vurderer at det er en generell risiko på området, men ikke noen spesiell risiko for Larvik kommune. Vår erfaring er at kommunen har både kapasitet og kompetanse på området.

### 2.5.6 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 krysssubsidiering 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, fiberutbygging og boligutbygging. 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.

I følge rådmannen er offentlig støtte et tema som ofte blir diskutert i administrasjonen. Relativt ofte vil en kommune møte utfordringer på dette fagområdet. Rådmannen mener at kommunen er i stand til å håndtere slike utfordringer, ved at man har bygget opp juridisk kompetanse i administrasjonen. Vi vurderer at det ikke foreligger særskilt risiko for kommunen på dette feltet.

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

### 2.6.1 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.



I Larvik består det kommunale barnehagetilbudet av 15 barnehager. I tillegg gis det tilskudd til 21 private barnehager og to private familiebarnehager.

Kostra-tallene for 2016 viser at Larvik og Lardal brukte noe mindre penger per innbygger til barnehage enn sammenlignbare kommuner.

I 2016 gjennomførte Fylkesmannen i Vestfold tilsyn med barnehagene i Larvik. Det ble gitt pålegg om endring knyttet til dispensasjon fra pedagognormen.

Barnehagetilskuddet finansieres av kommunenes frie inntekter (rammetilskuddet og skatteinntekter). Det vil si at det er kommunene som vedtar hvor mye de skal bruke på barnehager over sine kommunebudsjetter. Kommunene gir tilskudd til godkjente private (private, fylkeskommunale og statlige barnehager) og barnehagene skal behandles likeverdig ved tildeling av tilskudd. Det er gjort endringer i hvordan man beregner tilskudd til private barnehager. Rådmann opplever det som krevende for administrasjonen å drive økonomisk planlegging etter innføring av de nye reglene. I Larvik kommune har 55 % av barna plass i privat barnehage. Kommunen bør derfor ha en oppmerksomhet mot de endringene som er innført.

Fire av barnehagene i Larvik er drevet av attføringsbedriften iFokus<sup>9</sup>, som eies 100% av Larvik kommune. Selskapet har kontaktet eier da de ønsker å avslutte sitt engasjement i barnehagedrift. Kommunen har startet vurdering om en ønsker å kjøpe disse barnehagene, eller om en ikke skal engasjere seg i dette salget – som da eventuelt vil medfører at disse blir kjøpt av private drivere. Sak om dette blir behandlet av kommunestyret 21.03.18, hvor spørsmålet i første omgang er om rådmannen skal forhandle om overtakelse eller ikke.

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. I betalingssettene som gjelder for 2018 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 36,9 % av de ansatte i barnehagene

---

<sup>9</sup> iFokus er en arbeids- og inkluderingsbedrift. Virksomheten er organisert som et aksjeselskap, heleid av Larvik kommune.

barnehagelærerutdanning (34,2 % i Lardal). Dette er noe høyere enn gjennomsnittet for sammenlignbare kommuner.

På generelt grunnlag kan kommunesammenslåingen øke risikoen for at tjenestetilbudet blir forskjellig, avhengig av hvor man bor i kommunen.

### **Skole**

I 2018 har Larvik kommune 5 048 elever i grunnskolen. 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.

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.

Mobbing er for tiden et sentralt tema i media, og enkeltsaker skaper et stort samfunnsengasjement. Mobbing er for de det gjelder svært alvorlig og noe kommunen tar på alvor. Larvik kommune har nulltoleranse for mobbing. I elevundersøkelsen i 2015/16 scorer Larvik (6,3 %) høyere enn landsgjennomsnitt (5,1 %) og gjennomsnitt for Vestfold (5,1 %) på andel elever på tiende trinn som har blitt mobbet av andre elever på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere. I Larviks tilstandsrapport for grunnskolen 2016/2017 beskrives situasjonen på Verdensmesteren mottaksskole som urovekkende. Tall for mobbing ligger langt over øvrige skoler. Årsaken til dette beskrives av rektor som konflikter mellom flyktninger knyttet til hjemlandets situasjon. På syvende trinn kommer Larvik bedre ut enn sammenligningsgrunnlaget. Tall for Lardal kommune foreligger ikke.

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 i

Larvik har holdt seg relativt stabilt fra 2014 til 2016. Lardal hadde i 2016 en noe høyere andel med spesialundervisning enn Larvik. Andel timer til spesialundervisning i Larvik var i 2016 noe høyere enn sammenligningsgrunnlaget. Lardal hadde noe lavere timetall enn sammenligningsgrunnlaget.

Fylkesmannen hadde i 2016 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging ved to skoler i Larvik. Tilsynet avdekket at vedtak om spesialundervisning er mangelfulle og at mal for inntaksbrev må revideres. Avviket er lukket.

### **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. Kommunen har laget nye vedtekter gjeldende fra 01.01.18. Videre skal elever i SFO sikres et godt fysisk og psykososialt miljø, jf. § 9a. Utover dette, har kommunen få konkrete forpliktelser knyttet til SFO. Larvik har i perioden 2014-2016 hatt en reduksjon i utgiftene til SFO per innbygger 6 – 9 år, men har fortsatt høyere utgifter enn dem vi sammenligner med. Lardal har i perioden hatt en økning i utgiftene og nærmet seg utgiftsnivået til Larvik. Det gis søskenmoderasjon på 30 % for barn 1 og 50 % for barn 2.

SFO kan finansieres med foreldrebetaling. Generelt er det en risiko for at kommunen ikke har et tilfredsstillende beregningsgrunnlag som dokumenterer hvordan den utregner foreldrebetalingen, herunder påviser hvorvidt den overstiger eller ikke oversiger kommunens utgifter til ordningen. På generelt grunnlag kan det også være en risiko for at kvaliteten og innholdet i tilbudet varierer fra SFO til SFO uten at dette gjenspeiles i vedtekter og foreldrebetaling.

### **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.

Betydelig lavere inntak av flyktninger kan medføre utfordringer for kommunen med overtallighet av lærere og lavere inntekter. Effekten av nedgangen vil bli tydeligere etter hvert ettersom som stadig flere kull går ut av introduksjonsprogrammet. I følge rådmannen jobber kommunen med å kartlegge omfanget og konsekvensene av endringen.

### **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.

I følge årsrapport for Larvik 2016 er skolehelsetjenesten styrket i barneskolene, men det har vært utfordringer med å rekruttere helsesøstre. Kommunen har opplevd vakante stillinger og har også hatt utfordringer med en del sykefravær. I følge rådmannen har helsesøstertjenesten blitt styrket gjennom endringer i statsbudsjettet.

Det er etablert LOS-prosjektet – et prosjekt rettet mot elever som ikke er på skolen. I følge årsrapport 2016 har losen vært i kontakt med 15 elever og jobbet aktivt med 9 elever. LOS-elevene har fått bedre skoletilknytting og seks elever (66 %) er tilnærmet daglig på skolen. Det er satt i gang flere hjelpetiltak, ofte for hele familien.

Delprosjektet Tidlig oppdaging og intervensjon overfor unge med mistanke om eller som er i utvikling av psykiske helseproblemer og/eller rusproblemer» påpeker mangler ved tilbudet til *aldergruppen 13-23 år og barn, unge og familier som har behov for tett og/eller mer langvarig oppfølgings- og veiledningsbehov.*

Larvik kommune hadde i 2016 en lavere bemanning på jordmødre per 10 000 fødte enn de kommunene vi sammenligner med. Kommunen har litt flere helsesøstre pr innbygger 1 – 5 år enn landsgjennomsnittet og gjennomsnitt for 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.

Larvik kommune har i perioden 2014 til 2016 redusert utgifter til barneverntjenester per innbygger 0-17 år og kommunen hadde i 2016 lavere utgifter til barneverntjenester enn gjennomsnitt for landet. Lardal kommune hadde i 2016 høyere utgifter. Fra 2018 bortfaller vertskommunesamarbeidet mellom Larvik og Lardal. Den risiko Lardal tidligere har hatt knyttet til barnevernets samarbeid med andre enheter i kommunen vil da bortfalle.

Larvik har de senere årene hatt en økning i antall meldinger og barneverntjenesten mottok i 2016 flere meldinger enn landsgjennomsnittet. Samtlige meldinger i 2016 ble behandlet innen syv dager. Samtidig er det færre meldinger som går videre til undersøkelse. Andel barnevernstiltak har vært mer stabilt, men også her har kommunen flere tiltak enn sammenligningsgrunnlaget.

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 barneverntjenesten flere stillinger med fagutdanning per innbygger i aldersgruppen 0 – 17 år enn dem vi sammenligner med.

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 instanser. Å sikre et tverrfaglig samarbeid er derfor viktig. Barnevern er et område der konsekvenser ved ikke å følge opp ansvaret godt nok, kan bli veldig store.

Det har vært flere tilsyn på området. I 2014 gjennomførte Fylkesmannen et tilsyn med kommunens arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Det ble avdekket at kommunen manglet et system som sikret oppfølging og kontroll av fosterhjemmene. Dette avviket er rettet. 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 gjennomført.

Ordfører opplever at barnevernet har utfordringer i forhold til kapasitet noe som kan gi konsekvenser for kvaliteten på tjenestene.

### **2.6.2 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 halvårsrapport for 2017 står det at enheten har et merforbruk på 13,3 millioner kroner per 1. halvår. Økningen antas å ha sammenheng med nye omfattende tjenester til nye brukere i Hjemmetjenesten og virksomhet for Funksjonshemmede og Sykehjem.

I tillegg er det flere brukere med behov for tjenester, rask utskrivning fra sykehus og dermed økt press på tjenestene.

Rådmannen gir uttrykk for at kommunen har utfordringer innenfor helse og omsorg. Hovedutfordringen ved inngangen til året er at det må tas grep for å få en bedre økonomisk styring av tjenesteområdet. I følge rådmann er dette arbeidet påbegynt. I arbeidet inngår gode pasientforløp både internt i kommunen og mellom kommunen og sykehuset. Rådmann mener at gode holdninger og prosedyrer knyttet til bruk av kommunens avvikssystem og risikovurderinger også er viktig.

Fra 1.1.2018 er det ansatt ny kommunalsjef for helse og omsorg.

### **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.

Larvik kommune har hatt store utgifter knyttet til samhandlingen med sykehuset, og det utredes nå grep for å få ned disse utgiftene. I følge rådmann er god samhandling med fastlegene viktig for å lykkes i å endre det bildet som rådet de første månedene i 2018, med alt for mange «overliggedøgn» på sykehuset.

I halvårsrapport 2017 står det at samhandlingsreformen kombinert med økt andel eldre over 90 år medfører et stadig økende behov for helsetjenester i kommunen.

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.

### **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 strategidokument 2018-2021.

### **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.

I følge rådmannen har man kapasitetsutfordringer på tjenesteområdet og han er bekymret for at dette kan gå ut over kvaliteten på tjenesten. Rådmannen mener at kompetansen i helse og omsorg i all hovedsak er god, men at det blir en stor utfordring å holde et høyt faglig nivå i årene som kommer.

I 2015 ble det utført en forvaltningsrevisjon av døgnbemannet omsorg i Larvik. Kommunen ble blant annet anbefalt å etablere et avvikssystem som er brukervennlig og å sikre at avvik håndteres og lukkes på en tilfredsstillende måte.

Omfanget av pleie- og omsorgstjenestene har i perioden 2014-2016 falt noe i Larvik og kommunen har noen færre brukere enn sammenlignbare kommuner. Lardal har flere brukere enn både Larvik og landsgjennomsnitt.

I 2017 mottok Fylkesmannen i Vestfold 21 klager på vedtak om helse- og omsorgstjenester i Larvik kommune. I 16 av sakene ble vedtaket stadfestet, i 1 sak ble vedtaket endret helt eller delvis og i 4 saker ble vedtaket opphevet og sendt tilbake til kommunen for ny behandling.

Larvik var den kommunen i Vestfold som i 2017 hadde flest tilsynssaker. Lardal hadde 1 tilsynssak i 2017, og 0 rettighetsklager. Rådmannen i Larvik har bedt om mange tilsyn i hendelser hvor man har ønsket ekstern vurdering. I følge rådmannen er ikke dette vanlig i andre vestfoldkommuner.

Andel sykehjemsplasser var i 2016, både for Larvik og Lardal, omtrent som landsgjennomsnittet.

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. Larvik hadde i 2016 også høyere fysioterapidekning enn egen kommunegruppe. Fysioterapi kan være et viktig tilbud for å sikre rehabilitering.

### **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 etter utsettelse satt til 2019. Rådmann mener at kommunen er rustet til å møte denne reformen.

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. Både Larvik og Lardal hadde i 2016 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.



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. Satsingen nasjonalt innenfor rus og psykisk helse skyldes en erkjennelse av at tilbudet ikke har vært godt nok. Psykisk helse og rus er et tema som var planlagt som forvaltningsrevisjon av forrige kontrollutvalg. På grunn av varslet sannsynlig tilsyn har dette ikke vært gjennomført.

Rådmannen mener at området er krevende, men vurderer at kommunen har relativt god kontroll på tjenestområdet.

### **Boligforvaltning**

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

Boligkontoret er fra 01.01.18 flyttet fra Helse og omsorg til Eiendom. Kommunen har over flere år jobbet med å få ned antall innleide boliger fra private. I følge rådmannen er situasjonen i dag tilfredsstillende. Tall i KOSTRA viser at både Larvik og Lardal kommuner har flere kommunalt disponerte boliger enn de kommunene som vi sammenligner med. Begge kommunene leier også færre boliger til formålet enn sammenligningskommunene.

Rådmannen ser ikke at kommunen har særskilt risiko knyttet til dette fagområdet.

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. Bruk av startlån har i Larvik økt fra 2014 til 2016 og kommunen har gått fra å bruke mindre enn sammenlignbare kommuner til å bruke mer enn sammenlignbare kommuner i perioden. Lardal har i perioden brukt betydelig mindre på startlån.

### **2.6.3 Areal og teknikk**

#### **Selvkost**

Vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing og plan- og byggesaksbehandling finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne. Kommunen skal ha separat regnskap for lovpålagt

håndtering av husholdningsavfall. Selvkost skal beregnes i samsvar med aktuelt regelverk på området og nasjonale retningslinjer.

Larvik kommune har selv ansvar for innsamling av avfall, mens de øvrige oppgavene ivaretas av Vestfold Avfall og Ressurs AS (Vesar). Lardal har fra tidligere også vært med i Vesar, men driver også med egen kildesortering. Vesar er et aksjeselskap som er eid av kommunene i Vestfold og tjenestene leveres som egenregi. Selskapet driver kun med husholdningsavfall, og skal drive til selvkost.

Det ble gjennomført forvaltningsrevisjon av selvkost for Lardal kommune i 2013 og for Larvik kommune i 2017, som for begge kommuners del avdekket svakheter knyttet til beregningsgrunnlaget. For Larvik ble det i tillegg anbefalt å foreta endringer i regnskapsføringen. Rådmann i Larvik har i 2018 informert kontrollutvalget om oppfølging av rapporten.

#### **Plan- og byggesak**

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. 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 2017. Her ble det blant annet undersøkt om kommunen har tiltak som sikrer riktig behandling av byggesaker og om kommunen har iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen. Kommunen ble anbefalt å gjøre grep både for å sikre rett saksbehandling og for å redusere faren for korrupsjon. I rapporten kommer det fram at kommunen har fristoverskridelser i behandling av søknader om byggetillatelse, klager og søknad om ferdigattest.

I forvaltningsrevisjonsrapporten om Larvik var tilsyn i byggesaker også tema.

Kontrollutvalget har foreslått forvaltningsrevisjon på kommunens arbeid med plansaker. Temaet har også vært reist i kommunestyret.

#### 2.6.4 Plan og samfunnsutvikling

##### NAV

På landsbasis har utbetalingene til sosialhjelp økt de siste årene. I følge SSB er det likevel betydelige forskjeller mellom kommuner. En del kommuner skal ha synkende tall noe SSB tror kan skyldes ulike utfordringer på arbeidsmarkedet, klientmassens sammensetning og NAV-kontorets praksis.

I Larvik har utviklingen i 2014 til 2016 vært en stadig økning i klientmassen, mens Lardal har hatt en nedgang. Utbetalingene per sosialhjelpsmottaker i Larvik har også økt i perioden og driftsutgiftene utgjør en stadig større del av kommunens samlede driftsutgifter. Høye sosialhjelpsutbetalinger kan være en indikasjon på at kommunens forebyggende arbeid ikke er godt nok.

Ifølge tall rapportert i KOSTRA har lengden mottakerne (25-66 år) mottar sosialhjelp økt i treårsperioden, både i Larvik og Lardal. I halvårsrapport for 2017 er det beskrevet at man har gjort en KOSTRA sammenligning med andre vestfoldkommuner og kommet fram til at Larvik kommer relativt gått ut.

Larvik kommune har hatt en vekst i antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet. I 2013 var det 2 % av innbyggerne fra 20 – 66 år som var i programmet og mottok kvalifiseringsstønad, mens det i 2016 var 6,2 %. Kvalifiseringsprogrammet er et arbeidsrettet program i kommunal regi for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold.

Fylkesmann hadde tilsyn i 2016 hvor man vurderte kommunens opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til unge mellom 17 og 23 år. Det ble gitt avvik som i ettertid er lukket.

Fylkesmannen hadde i 2014 tilsyn med kommunens tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogram og fant ingen avvik.

I 2016 registrerte Fylkesmannen 20 klager på vedtak om sosiale tjenester i Larvik. 1 av disse ble endret og 2 ble opphevet for ny behandling. Lardal hadde en klage som ble stadfestet uten endring.

De siste åra har NAV Larvik hatt utfordringer med å holde budsjettet og NAV har gitt flere redegjørelser om merforbruket. I følge rådmannen har utgiftene økt mer enn forventet også i 2017.

I følge rådmann har NAV fått mye positiv tilbakemelding fra Fylkesmann når de har gjennomført tilsyn på tjenesteområdet.

På generelt grunnlag er det risiko knyttet til forvaltningsområdet og det er tidligere ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området. Kontrollutvalget har foreslått at det gjennomføres en forvaltningsrevisjon av NAV.

### **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). Stortinget har per februar 2018 ikke behandlet saken.

Andel deltakere på introduksjonsprogram med overgang til arbeid eller utdanning var i første halvår på 69 %. Dette representerer en økning og er over måltallet på 58 %.

## **2.7 Bærekraftig utvikling**

### **2.7.1 Planlegging i kommunen**

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

Kommunestyret skal minst en gang hver valgperiode utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Larvik og Lardal har utarbeidet en felles planstrategi for perioden 2016-2020 som gjelder både for de gamle kommunene og den nye kommunen. Larvik har en kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel danner grunnlag for strategidokumentet i kommunen. Kommuneplanens arealdel ble revidert og ble sist godkjent av kommunestyret 13.09.17, sak 113/17.

Larvik kommune har en næringsplan som gjelder for 2015-2020.

Kontrollutvalget har gitt innspill på gjennomføring av forvaltningsrevisjon på dette fagområdet.

planavdelingen og planutvalget, herunder virkeområde/mandat, omfang av dispensasjonsvedtak, praksis for dispensasjon og revisjon av planverket og

## **2.7.2 Eiendomsforvaltning og vern av verdier**

### **Eiendomsforvaltningen**

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

Kommunen disponerer mange formålsbygg, bl.a. nedlagte skoler der bruken ikke er fastlagt. Noen bygg er blitt solgt, men det er også bygg hvor bruken ikke er avklart. Samtidig leier kommunen ulike bygg. Dette gjør at det kan være risiko for at kommunen ikke har en effektiv eiendomsforvaltning.

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på eiendomsforvaltning både i Larvik (2016) og Lardal (2015). De to rapportene viste at begge kommunene ikke fullt ut klarte å opprettholde et verdibevarende vedlikehold, men at mange av rammebetingelsene var til stede. I Lardal ble det i etterkant av rapporten utarbeidet en oversikt til kommunestyret over vedlikeholdsbehovet for de kommunale eiendommene.

### **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.

Rådmannen vurderer at det er risiko for at kommunen ikke har god nok oversikt over de kunstverdier som den nye kommunen eier.

Registrering av kunst har vært vurdert som forvaltningsrevisjon tidligere. Rådmann spiller dette inn som mulig tema for forvaltningsrevisjon.

### **2.7.3 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 viste at kommunene har et forbedringspotensial på dette området, selv om stadig flere kommuner jobber godt og systematisk innen samfunnssikkerhet og beredskap.

Fylkesmannen hadde tilsyn med kommunens arbeid med beredskap i 2013, og 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. Fylkesmannen har gjennomført et tilsyn med beredskap i Lardal i 2016. Det ble gitt fire avvik, to relatert til forankring i kommunestyret og to relatert til svakheter i beredskapsarbeidet.

### **2.7.4 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. Rådmann vurderer ikke at Larvik har særskilte utfordringer på området. Den nye kommunen har vedtatt en ny felles klima- og energiplan som gjelder for 2020-2024.

### 3 Forslag om mulige prosjekter for forvaltningsrevisjon 2018– 2019

På bakgrunn av overordnet analyse i kapittel 2, foreslår revisjonen alternativer for forvaltningsrevisjon i perioden 2018- 2019. Det er ikke angitt en detaljert vinkling med problemstillinger til hvert tema. Det er selvsagt rom for andre prosjekter enn de som er foreslått her. Den nye Larvik kommune betaler samme driftstilskudd og har dermed tilsvarende ressurs for forvaltningsrevisjon som gamle Larvik hadde. Basert på kommunens tilgjengelige ressurser for forvaltningsrevisjon, kan det gjennomføres omtrent 2 forvaltningsrevisjoner per år.

Anbefalt prioritering er gitt til høyre i tabellen.

Tema/tittel	Mulig vinkling	Merknad	Anbefalt prioritering
Psykisk helse og rusmiddelavhengighet	Prosjektet kan enten rettes inn mot kommunens forebyggende arbeid på området eller hvordan kommunen sikrer eget arbeidet med å gi oppfølging og forsvarlige tjenester til den enkelte pasient/bruker.	Prioritert ned i forrige plan	2
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.	Prioritert ned i forrige plan	2
Hjemmetjenesten, herunder helse og rehabilitering og praktisk bistand.	Tiltak for å sikre kvalitet i tjenesten, med særlig vekt på avvikshåndtering.	Foreslått fra KU	1
Planarbeid i kommunen	Planavdelingen og planutvalget (virkeområde/mandat og revisjon av planverket)	Foreslått fra KU	2

Arbeid med dispensasjonssaker	Omfang av dispensasjonsvedtak og praksis for dispensasjon	Foreslått fra KU	2
NAV	Ressursbruk, økonomistyring og vedtaksoppfølging	Foreslått fra KU	2
Kunst	Undersøke forvaltningen av økonomiske verdier	Foreslått av rådmann	2
Barnevern	Aktuelle risikoområder er økonomistyring, forebygging og kvaliteten på tjenestene.	Foreslått av ordfører	2
Larvik Havn KF	Risikoområde er forholdet mellom KF og kommunestyret og KF og rådmann, styrets ansvar, og da særskilt sakskomplekset Sikatomten. Generelt: Rapportering til politisk nivå? Fullmakter/delegasjoner?	Via innspill til KU	1
Rapportering på politiske vedtak	Undersøke rutiner og praksis for gjennomføring og rapportering.	Basert på analysen	1
Arkiv og journal	Kommunens arbeid for å sikre at alt blir arkivert og journalført	Basert på analysen	1
Forebyggende arbeid mot mobbing ved Verdensmesteren mottaksskole		Basert på analysen	2
Samhandlingsreformen	Vurdere hvordan kommune har tilpasset seg kravene i Samhandlingsreformen og hvilke konsekvenser dette har for kommunens tjenestetilbud og økonomi.	Basert på analysen	2