



Vestfold
og Telemark
revisjon

Risikovurdering 2024

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Kragerø kommune

Innhold

1. Innledning.....	4
1.1. Bakgrunn – mandat	4
1.2. Metode	5
1.3. Avtale om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll	6
2. Gjennomførte revisjoner	6
3. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.....	8
4. Om Kragerø kommune	11
4.1. Kommunens organisering.....	11
4.2. Ansatte	12
4.3. Økonomi	13
5. Kommunalområde støtte og utvikling og tverrgående temaer	15
5.1. Service.....	15
5.2. IT	18
5.3. HR	20
5.4. Økonomi	24
5.5. Tverrgående tema	26
5.6. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon - kommunalområde	32
6. Kommunalområde Oppvekst	33
6.1. Barnehager.....	33
6.2. Skoler.....	36
6.3. Helsestasjon	39
6.4. PPT.....	40
6.5. Vestmar barneverntjeneste	42
6.6. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon - kommunalområdet	45
7. Kommunalområde helse og omsorg.....	46
7.1. Tjenestetildeling og koordinerende enhet.....	47
7.2. Hjemmetjenester, overordnet fag- og kvalitetsarbeid	49
7.3. Sykehjem og bokollektiv og omsorgsboliger med heldøgns bemanning.....	52
7.4. Spesialiserte helsetjenester	57
7.5. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – kommunalområde helse og omsorg	59

8.	Kommunalområde samfunn	60
8.1.	Kultur	60
8.2.	NAV	63
8.3.	Bygg og areal	66
8.4.	Eiendom	71
8.5.	Vei og park	72
8.6.	VAR	73
8.7.	Brannvern og branntilsyn.....	77
8.8.	Klima og miljø	77
8.9.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon kommunalområde Samfunn	81
9.	Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap	82
9.1.	Eierskapskontroll	82
9.2.	Aktuelle tema for eierskapskontroll	84
9.3.	Forvaltningsrevisjon i selskap.....	84
	Vedlegg 1: Annet interkommunalt samarbeid – ikke selvstendige rettssubjekt	90

1. Innledning

1.1. Bakgrunn – mandat

Kontrollutvalget skal utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, og skal påse at det blir utført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i kommunen.¹

Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Undersøkelsene kan rettes mot kommunen og mot kommunens selskaper. Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

Eierskapskontroll er en kontroll av om kommunen utøver sitt eierskap i selskap i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyret sine vedtak og aksepterte prinsipper for god eierstyring. Kontrollen skal utføres av revisor i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, og kan kombineres med forvaltningsrevisjon i selskap. Se mer om eierskapskontroll i kapittel 9.

Plan for forvaltningsrevisjon skal vise på hvilke områder kommunen planlegger å ha forvaltningsrevisjon. Planen skal dekke både kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper.

Plan for eierskapskontroll skal vise hvilke eierskapskontroller kommunen planlegger å ha.

Planene skal bygge på risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunens virksomhet og eierskap, og av virksomheten i kommunens selskaper.

Kommunestyret selv skal vedta planene innen utgangen av første år i valgperioden. Vedtatte planer gjelder inntil ny plan er vedtatt. Kommunestyret gir vanligvis kontrollutvalget myndighet til å gjøre endringer og/eller fravike planene.

Denne risiko- og vesentlighetsvurderingen er grunnlaget for kommunens plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Risikovurderingen er utarbeidet av Vestfold og Telemark revisjon IKS (VTR) på oppdrag fra kontrollutvalget i Kragerø kommune, jf. sak 18/23. Risikovurdering for forvaltningsrevisjon står i kapitlene 5 til 8, og risikovurdering for eierskapskontroll står i kapittel 9.

¹ Jf. kommuneloven § 23-2, § 23-3 og § 23-4.

1.2. Metode

Risikovurderingen er av overordnet karakter, og det kan være noe usikkerhet ved informasjonen vi bygger på. Det kan også skje endringer i risikobildet i løpet av planperioden. Vi vil ta utgangspunkt i følgende:

- gjeldende krav og forventninger innenfor kommunens ansvarsområder og eierskap
- nøkkeltall fra KOSTRA, andre databaser og annen statistikk
- informasjon om internkontroll og annen sentral informasjon i årsmelding, budsjett og økonomiplan
- innspill og synspunkt fra kommunedirektør/kommunens ledelse og ordfører
- innspill og synspunkt fra kontrollutvalg, tillitsvalgte og politikere i kommunen
- gjennomførte og planlagte tilsyn fra statlige myndigheter
- forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller gjennom de siste årene
- andre erfaringer og kunnskap fra revisjonsarbeidet

Kragerø kommunes vedtak av budsjett 2024 og økonomiplan 2024-27 ble meldt inn til lovlighetskontroll av representanter i kommunestyret. Resultatet av lovlighetskontrollen ble at Statsforvalteren kjente budsjettvedtaket ugyldig. Kommunen må fatte et nytt vedtak om budsjett og økonomiplan 2024-27 innen 30. juni 2024.

I denne rapporten har vi benyttet budsjett og økonomiplan 2024-27 som en viktig kilde for å beskrive driften i kommunen. Der vi har nevnt tiltak foreslått av kommunedirektøren i budsjett og økonomiplan 2024-27 er disse, så lagt vi er kjent med, bare å betrakte som forslag som kommunestyre enda ikke har tatt stilling til.

Innspill til forvaltningsrevisjoner

Avtroppende kontrollutvalg gav i møte 8.5.2023 sak 19/23 følgende innspill til risikovurderingen:

- næringsarbeid
- klima og miljø

Nytt kontrollutvalg har gitt følgende innspill i sak 05/24:

- samfunn - bruk av rammeavtaler i VAR-avdelingen
- bruk av vikarbyråer og overtid i helse og omsorg
- økonomistyring vs. tjenestetilbud i helse og omsorg
- arealdisponering – båndlegging av arealer.

Vi har intervjuet både ordfører og kommunedirektør som del av arbeidet med ROV. Deres innspill er beskrevet under de relevante temaene.

Vi gjennomførte også en enkelt spørreundersøkelse på e-post til hovedtillitsvalgte, verneombud, utvalgs-, gruppe- og rådsledere, hvor de ble bedt om å velge ut de områdene der de mente det var størst behov for forvaltningsrevisjon.

Blant utvalgs-, gruppe- og rådsledere (totalt fem respondenter) var det følgende temaer som flest mente var aktuelle:

- byggesaksbehandling
- arbeid med lavinntektsfamilier

Blant hovedtillitsvalgte og hovedverneombud (totalt tre respondenter) var det følgende temaer som flest mente var aktuelle:

- vold og trusler (både generelt og i skolen)
- arbeid med lavinntektsfamilier
- bemanning

Vi har også stilt spørsmål til kommunalsjefene om hva de mener er de største utfordringene og risikoene i deres kommunalområde. Deres svar kommer frem på starten av de forskjellige kapitlene.

1.3. Avtale om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Kommunens ordning med forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll er regulert av selskapsavtalen for VTR IKS. Omfanget av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll fremgår av oppdragsbrevet og det årlige budsjettbrevet fra VTR.

VTR kan levere anslagsvis f.eks. 4 rapporter om forvaltningsrevisjon og 1 rapport om eierskapskontroll til Kragerø kommune, fordelt over fire år, avhengig av tema og innretning på undersøkelsene. Dersom kommunen ønsker det, kan kommunen kjøpe flere eller mer omfattende forvaltningsrevisjoner eller eierskapskontroller enn det som i utgangspunktet er avtalt.

2. Gjennomførte revisjoner

Forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller 2020-2023

I Kragerø kommune er følgende forvaltningsrevisjoner (inkludert forvaltningsrevisjoner i selskap) gjennomført i perioden 2020-2023:

- Arkiv, journal og innsyn (2020)
- Boligsosialt arbeid (2022)
- Samfunnsansvar – Delecto AS (2022, eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon)
- Helse og omsorg (2023)

Forenklet etterlevelseskontroll 2020-23

Revisor gjennomfører årlig forenklet etterlevelseskontroll med kommunens økonomiforvaltning.²

Etterlevelseskontrollen gjøres med små ressurser, og gir moderat sikkerhet for funnene. En forenklet etterlevelseskontroll vil kunne avdekke behov for forvaltningsrevisjon som ikke framgår av denne risikovurderingen. I Kragerø kommune har revisor kontrollert følgende tema:

- Offentlige anskaffelser (matvarer) 2020
- Selvkost (vann) 2021
- Offentlige anskaffelser 2022
- Budsjettering og budsjettoppfølgning 2023

Kontrollen av offentlige anskaffelser (matvarer), selvkost (vann) og beboerregnskap/lommepenger, avdekket ingen avvik. Kontrollen av offentlige anskaffelser i 2022, avdekket manglende anskaffelsesprotokoller.

² Jf. kommuneloven § 24-9

3. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Tabellen viser hvor vi, basert på risikovurderingen, mener det er størst behov for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Opplistingen er kronologisk.

Tema	Vinkling/kommentar	Se kapittel
Oppfølging av vedtak	Gjennomføring av og rapportering på politiske vedtak. Kan være aktuelt senere i perioden.	5.1.1
Åpenhet og innsyn	Tema kan kombineres med arkiv og dokumentasjon eller etikk.	5.1.2
Informasjonssikkerhet og personvern/GDPR		5.2.1
Internkontroll		5.3.1
Personalforvaltning	Flere aktuelle tema: personalforvaltning, rekruttering, sykefraværsoppfølging, vold og trusler mot ansatte og evt. tiltak for likestilling og mot diskriminering.	5.3.2
Anskaffelser	Flere aktuelle tema: samfunnsansvar, tilretteleggelse for lokalt næringsliv innenfor handlingsrom, etterlevelse og kontraktsoppfølging av rammeavtaler.	5.4.2
Etikk og varsling	Kan kombineres med habilitet og/eller åpenhet og innsyn.	5.5.1
Folkehelse		5.5.4
Barnehage	Trygt og godt barnehagemiljø og tidlig innsats/spesialpedagogisk hjelp. Andre vinklinger er også aktuelle.	6.1
Skole	Bemanning og skolemiljøarbeid. Prosjekt om skolemiljø bør inkludere SFO.	6.2
PPT	Spesialpedagogisk arbeid og tidlig innsats.	6.4
Samhandling og forebygging for barn og unge	Oppfyllelse av nye lovkrav til samhandling og forebygging for barn og unge.	6.5.2
Tjenestetildeling	Får brukere tjenester på riktig nivå og i tilstrekkelig omfang.	7.1.2

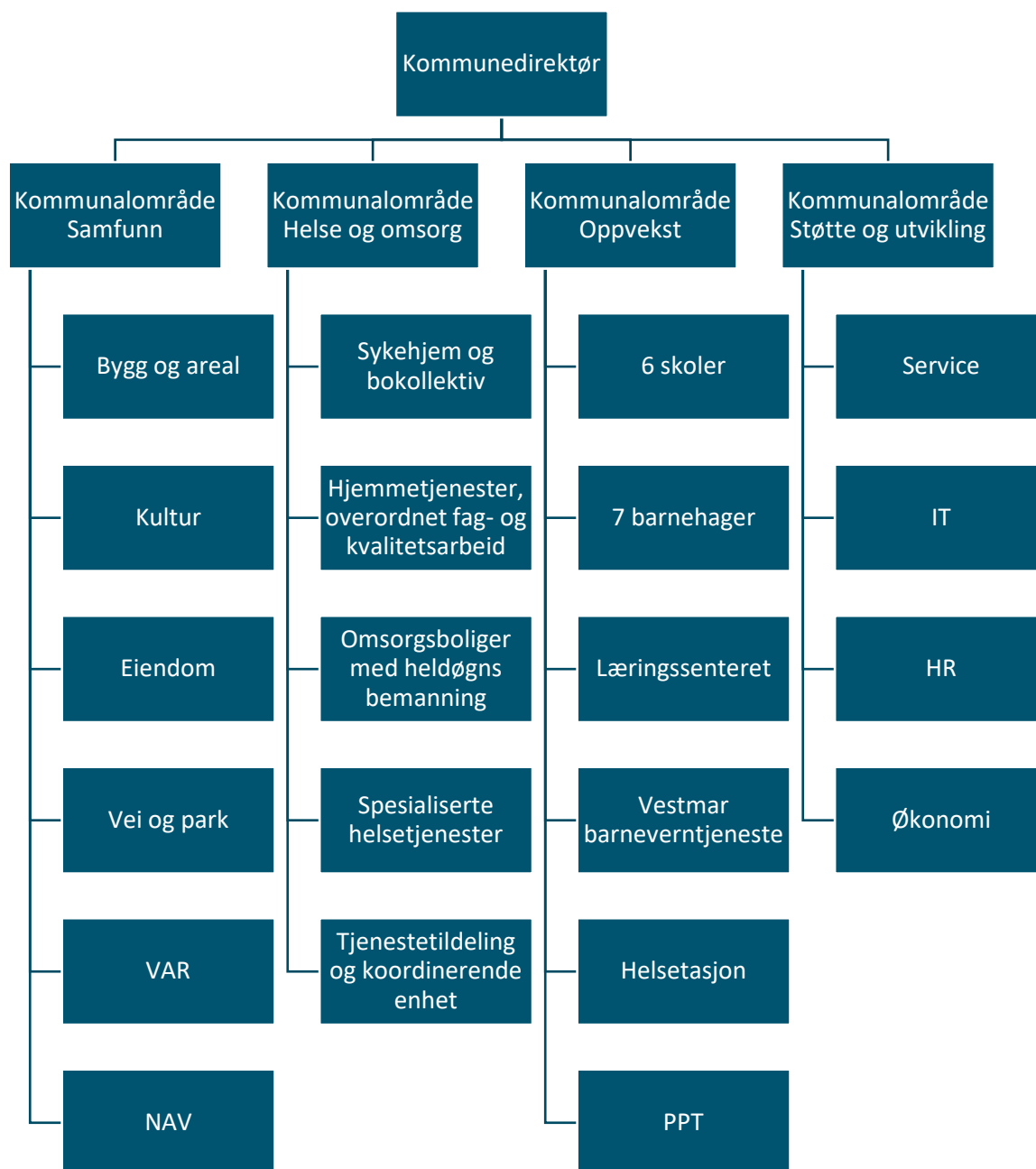
Tema	Vinkling/kommentar	Se kapittel
Hjemmetjenester og personlig assistanse	Prosjektet kan spisses ved bestilling.	7.2.1 og 7.2.2
Institusjon/boliger	Kvalitet i tjenestene og tjenestetildeling er aktuelle vinklinger. HDU (heldøgns bemannede omsorgsboliger for utviklingshemmede) og HDO (heldøgns bemannede omsorgsboliger) bør prioriteres i et prosjekt, sykehjem er også aktuelt.	7.3.1
Demensomsorg	Tilbud til personer med demens og deres pårørende. Både hjemmeboende og beboere på institusjon/boliger.	7.3.2
Psykisk helse og rusomsorg	Omfang, tilgjengelighet og kvalitet i tjenestene.	7.4.2
Barn i lavinntektsfamilier	Kan sees i sammenheng med temaet samhandling og forebygging for barn og unge.	8.1.5
Sosialhjelp		8.2.1
Flyktninger og innvandring		8.2.3
Byggesak	Overholdelse av frister for saksbehandling, korrupsjonsforebyggende tiltak og dispensasjonssaker og ulovlighetsoppfølgning (særlig aktuelt i 100-metersbeltet mot sjø). Eventuelt prosjekt bør gjennomføres i andre halvdel av perioden.	8.3.2
Eiendomsskatt		8.3.4
Eiendomsforvaltning	Vedlikehold av kommunens eiendommer.	8.4.1
Kommunale veier	Vedlikehold av vei og oppfølging av hovedplan for vei.	8.5.1
Vann og avløp	Oppfølging av hovedplan for vann og avløp. Prosjektstyring og anskaffelser. Eventuelt prosjekt bør gjennomføres i andre halvdel av perioden.	8.6.1
Renovasjon	Effektiv drift og oppfølging av miljøkrav satt til renovasjon, herunder krav til sorteringsgrad. Eventuelt prosjekt bør gjennomføres mot slutten av perioden.	8.6.2
Klima	Planlegging av tiltak og gjennomføring av disse for å oppnå klimamål.	8.8.1

Tema	Vinkling/kommentar	Se kapittel
Grunnleggende eierskapskontroll	Eierskapsmelding og kommunens oppfølging av denne. Involvering av folkevalgte i eierstyringen (herunder folkevalgtopplæring).	9.1

4. Om Kragerø kommune

4.1. Kommunens organisering

Kragerø kommunes administrasjoner er organisert med kommunedirektør og fire kommunalområder som ledes av en kommunalsjef. Figuren under viser organisasjonen:



Figur 1 Organisasjonskart Kragerø kommune

Kommunen et kommunalt foretak Kragerø havnevesen KF. Kommunale foretak er en del av kommunen organisasjon, men er direkte underordnet kommunestyret og ledes av et styre valgt av kommunestyret.

Kragerø kommune eier flere selskaper og deltar i mange interkommunale samarbeid. Noen er organisert i egne rettssubjekter, andre er organisert som kommunale oppgavefelleskap eller vertskommune, med Kragerø kommune eller annen kommune som kontorkommune/vertskommune.

Risiko knyttet til eierskap og virksomhet i selskaper er vurdert i kap. 9. Andre interkommunale samarbeidsordninger er omtalt der det er naturlig i kommunens organisering. En samlet oversikt over kommunens eierskap i selskaper og deltakelse i interkommunale samarbeid står i kapittel 9 og vedlegg 1.

4.2. Ansatte

Kragerø kommune hadde ved utgangen av 2023 769,8 årsverk i faste stillinger. Kommunen har hatt en økning på 50,5 årsverk i perioden 2019-2023. Utviklingen av antall årsverk har imidlertid vært forskjellig i kommunalområdene, som tabellen under viser:

Tabell 1 Utvikling av antall årsverk i Kragerø kommune 2019-2023 (kilde: årsmelding 2023)

	2019	2020	2021	2022	2023	Endring 2019 til 2023
Kommunedirektøren	1,5	1,5	1,5	2,0	2,0	0,5
Støtte og utvikling	31,2	26,6	27,0	28,2	27,6	-3,6
Oppvekst	301,4	287,8	282,2	288,7	285,2	-16,2
Helse og omsorg	266,2	283,1	287,1	309,8	331,3	65,1
Samfunn	93,8	93,3	91,1	90,0	92,7	-1,0
Selvkost	25,2	26,3	22,6	26,0	31,0	5,8
Totalt	719,3	718,6	711,5	744,7	769,8	50,5

Alle tall fra HRM systemet stillingstype F (faste).

Kragerø kommune har hatt en økende trend i sykefraværet fra 2021 til 2023 med et sykefravær på totalt 11,2% i 2023. Det legemeldte sykefraværet har økt fra 8,03% i 2022 til 9,42% i 2023. Mens egenmeldt fravær har sunket fra 2,21% i 2022 til 1,79% i 2023.

4.3. Økonomi

Tabell 2 Økonomiske nøkkeltall fra KOSTRA

KOSTRA 2023	Kragerø kommune	Snitt KOSTRA-gruppe 7 ³	Snitt i landet uten Oslo
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	-5,9 %	0,3 %	1,0 %
Langsiktig gjeld ⁴ i prosent av brutto driftsinntekter	71,6 %	62,3 %	50,1 %
Frie inntekter per innbygger	kr 68 573	kr 66 741	kr 68 010
Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	-3,8 %	11,8 %	13,3 %

Tall fra KOSTRA per 20.04.24

Netto driftsresultat er en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren, ifølge det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunene over tid bør være på 1,75 % av driftsinntektene. Netto driftsresultat i Kragerø kommune var i 2022 på minus 71,1 millioner kroner. Grunnet det store driftsunderskuddet blir Kragerø kommune meldt inn på ROBEK-listen våren 2024. Dette vil blant annet medføre at kommunen budsjett må godkjennes av Statsforvalteren, det samme gjelder kommunens låneopptak.

Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter sier noe om hvor sårbar kommunens budsjettbalanse er for en økning i renten. Rentekostnaden skal dekkes av driftsinntektene. Som vi ser i tabellen, ligger Kragerø kommune relativt høyt i forhold til gruppesnitt og landssnitt. En økning i renten vil ha større påvirkning på driftsbudsjettet enn kommunene vi sammenligner med.

Kommunens frie inntekter består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Frie inntekter per innbygger sier noe om kommunens økonomiske handlingsrom. Tallene viser at Kragerø kommune har høyere frie inntekter enn snittet i KOSTRA-gruppe 7 noe høyere enn snittet i landet uten Oslo. I utgangspunktet har derfor Kragerø har et større handlingsrom enn KOSTRA-gruppe 7 og snittet i landet uten Oslo, men denne handlingsfriheten blir redusert av den høye lånegjelden.

³ KOSTRA-gruppene er SSB sin inndeling av kommuner etter størrelse og økonomiske indikatorer. KOSTRA-gruppe 7 er kommunen som ligner på Kragerø i størrelse og økonomiske indikatorer.

⁴ Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter (KOSTRA)

Fri egenkapital drift er det som i kommuneregnskapet kalles disposisjonsfond. Dette er midler som fritt kan benyttes til å dekke utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet, og er et uttrykk for hvor stor økonomisk buffer kommunen har. Tabellen viser at Kragerø kommune har -3,8% i disposisjonsfond, dette skyldes at kommunens negative resultat for 2023 var større enn det som fantes på disposisjonsfondet. Kommunen har derfor ikke noen økonomisk buffer igjen.

5. Kommunalområde støtte og utvikling og tverrgående temaer

Kommunalområde støtte og utvikling består av virksomhetene: service, IT, HR og økonomi.

Pkt. 5.5 i dette kapittelet handler om tverrgående temaer som gjelder kommunen som helhet og ikke bare dette kommunalområdet.

I økonomi- og handlingsplan 2024-27 fremgår det at det i foregående budsjett ble vedtatt reduksjon i kommunalområdets budsjett som skulle gjennomføres ved samarbeid med en eller flere andre kommuner om oppgaveløsning. I økonomi- og handlingsplanen fremgår det at dette ikke har latt seg gjøre, og at kommunalområdet derfor har hatt nødt til å finne andre innsparinger.

Videre står det at kommunalområdet har effektivisert de siste årene og har nådd en smertegrense. Kommunalområdet opplever at «endringer gjennom flere år har gitt færre årsverk «å spille på» og dermed økt sårbarhet i alle virksomhetene».

5.1. Service

5.1.1. Saksutredning og gjennomføring av kommunestyrets vedtak

Saker til folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet, og vedtak skal gjennomføres uten ugrunnet opphold. Kommuneleien krever at saksutredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Kommunedirektøren skal på egnet måte si fra om faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket.

Observasjoner

Kragerø kommune har både et politisk og administrativt delegasjonsreglement. Reglement for folkevalgte organer og delegasjon er vedtatt i 2022. I reglementet beskrives delegering til formannskap, hovedutvalg, andre utvalg/nemder, kommunedirektør og ordfører og kommunedirektør i felleskap. Det kommer frem av reglementet at kommunedirektøren har ansvar for at vedtak blir iverksatt og at «kommunedirektøren har til enhver tid ansvar for å gi informasjon og tilbakemeldinger til politisk ledelse og berørte utvalg.»

I det administrative delegasjonsreglement (sist revidert i 2019) beskrives både prinsipper for delegering og delegasjon til de forskjellige kommunalsjefene. Det fremgår ikke noe om gjennomføring av vedtak eller rapportering på dette i reglementet.

Kommunen har nylig fått en oversikt i saks- og arkivsystemet for oppfølging av politiske vedtak.

Ordfører mener at oppfølging av politiske vedtak er et aktuelt forvaltningsrevisjon. Det var ikke forvaltningsrevisjon om dette temaet i siste periode.

Kontrollutvalget i Kragerø vedtok i sak 2/24 å bestille en forvaltningsrevisjon av prosjekt Smart Kragerø. Et av temaene som ønskes belyst er oppfølging av politiske vedtak i den saken.

Vurdering

Prinsippene om forsvarlig saksutredning og gjennomføring av politiske vedtak er avgjørende for demokrati, god styring, effektiv forvaltning og rettssikkerhet.

Kommunen har delegasjonsreglement som er tydelig på kommunaldirektørens ansvar for gjennomføring av politiske vedtak, men mindre tydelig på hvordan kommunedirektøren skal rapportere tilbake.

System for oppfølging av vedtak er kun nylig blitt etablert.

Den bestilte forvaltningsrevisjonen på Smart Kragerø kan redusere behovet for forvaltningsrevisjon på dette temaet. Det kan allikevel være aktuelt senere i perioden med en forvaltningsrevisjon hvor det gjøres en mer generell undersøkelse av oppfølging og rapportering på vedtak.

5.1.2. Arkiv og dokumentasjon - åpenhet og innsyn

Arkiv og dokumentasjon

Kommunens dokumentasjon har betydning for åpenhet, demokratisk aktivitet, rettssikkerhet, forskning og kulturell virksomhet. En velfungerende postjournal og arkivordning er grunnleggende forutsetninger for å ivareta dette.

Observasjoner

Kommunens arkiv er en del av virksomhet service, hvor Arkivleder er tilsatt som fagleder for arkiv.

Kommunen hadde sist tilsyn fra arkivverket i 2014. VTR gjennomførte forvaltningsrevisjon av arkiv, journal og innsyn i 2020. I denne forvaltningsrevisjonen ble det funnet vesentlige avvik og det ble gitt totalt åtte anbefalinger. Arkivverket har planlagt tilsyn med Kragerø kommune i september 2024.

Kommunen innførte et nytt sak- og arkivsystem i juni 2023.

Arkiv er ikke nærmere omtalt i årsmelding for 2022 eller økonomi- og handlingsplan 2024-27.

Kommunen er deltaker i IKA Kongsberg IKS som forvalter kommunens eldre og avsluttede arkiver.

Vurdering

I forvaltningsrevisjonen i 2020 ble det avdekket vesentlige avvik i kommunens arbeid med arkiv, journal og innsyn. I 2023 tok kommunen i bruk et nytt sak- og arkivsystem, dette kan over tid gi bedre fungerende arkiv, men på kort sikt vil innføring av et så omfattende IKT-system medføre risiko for feil. Det vil også være et omfattende behov for opplæring av ansatte i egen organisasjon.

Arkivverket har varslet tilsyn med kommunen i 2024. Dette vi gi oppdatert informasjon om kommunen arbeid med arkiv og dokumentasjon. Grunnet dette vurderer vi at arkiv ikke bør prioriteres for forvaltningsrevisjon nå, men anbefaler at kontrollutvalget følger med på resultatet av tilsynet fra Arkivverket.

Åpenhet og innsyn

Åpenhet og innsyn innebærer at omverden får se hvordan kommunen drives og hvordan beslutninger tas, og gjør at flere utenfor kommunen, inkludert media, får mulighet til å avdekke eventuelle kritikkverdige forhold. Dette er en viktig forutsetning for demokratiet, og kan bidra til å forebygge uetisk atferd og korrupsjon.

Observasjoner

Kommunen har en innsynsløsning på sine nettsider. Den er noe vanskelig å finne fra forsiden, da man først må trykke på menyen «lokaldemokrati» og «postlister» for å finne siden.

Både for politiske saker og postliste har kommunen fått en ny innsynsløsning fra sommeren 2023. I postlisten er det fulltekst publisering av dokumenter, herunder inngående, utgående og interne notater.

Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapports åpenhetsbarometer for 2023 sammenlikner åpenhet i kommunene, og har tre innfallsvinkler: postlistesjekk, spørsmål om åpenhet som kommunene besvarer, og test av kommunens behandling av innsynskrav. Maksimal poengsum er 26, mens minimum poengsum er -15 (da det er mulig å få minuspoeng). Laveste poengsum en kommune fikk i 2023 var 0 poeng. Kragerø kommune fikk 14 poeng og 18. plass i gamle Vestfold og Telemark fylke. Beste kommune i gamle Vestfold og Telemark fylke hadde 24 poeng, mens dårligste hadde 3 poeng.

I 2021 og 2022 fikk Kragerø henholdsvis 10. og 20. plass i gamle Vestfold og Telemark fylke.

Vurdering

Kragerø kommune har svak plassering i åpenhetsindeksen, og i forvaltningsrevisjonen av arkiv, journal og innsyn i 2020 (se temaet over) ble det også gitt flere anbefalinger knyttet til åpenhet. Vi mener at dette gir risiko for at offentlighetsloven ikke etterleves. Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati, og bidrar til å styrke informasjons- og ytringsfrihet, den demokratiske deltakelse, tilliten til kommunen og allmenhetens kontroll. Vi mener derfor at åpenhet og innsyn er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon. Dette kan eventuelt sees i sammenheng enten med arkiv og dokumentasjon eller etikk.

5.1.3. Bevillinger for alkoholsalg og servering og kontroll med alkohol- og tobakkssalg

Kommunen skal ha en alkoholpolitisk handlingsplan. Handlingsplanen bør angi mål for kommunens alkoholpolitikk og hvilke virkemidler kommunen vil bruke for å nå disse.

Kommunen er bevillingsmyndighet alkoholsalg og -skjenking. Bevillinger kan bare gis for fire år av gangen, og følger valgperiodene til kommunestyret.

Kommunen har ansvar for å føre kontroll med utøvelsen av de alkoholbevillinger de gir, og føre tilsyn med utsalg for tobakksvarer i kommunen.

Hvert år skal kommunen kreve inn bevillingsgebyr for de bevillingene de har innvilget. Kommunen kan også kreve inn et tilsynsgebyr fra utsalgssteder for tobakksvarer.

Observasjoner

I Kragerø kommune er det totalt 21 bevillinger for skjenking av alkohol og 10 bevillinger for salg av alkohol. Siden Kragerø er en hyttekommune med mange tilreisende i sommerhalvåret, vil det være betydelige sesongvariasjoner i serveringsbransjen, med et betydelig press i sommerhalvåret. Dette kan medføre en ekstra risiko for overtredelser av alkohollovens regler hos salgs- og skjenkesteder.

Kommunen har en alkoholpolitisk handlingsplan for perioden 2020-24. Den alkoholpolitiske handlingsplanen inneholder bla. retningslinjer for behandling av salgs- og skjenkesaker, reaksjoner ved overtredelse og delegering av myndighet.

Det fremgår ikke av retningslinjene om kommunes tilsyn med alkoholbevillinger gjennomføres av kommunen selv eller om det gjøres av en ekstern aktør.

I Kragerø kommune er det registret 23 utsalgssteder for tobakk. Det kommer frem av kommunens nettside at det gjennomføres tilsyn med utsalgssteder for tobakk, men det fremgår ikke om det er kommunen selv eller ekstern aktør som gjennomfører tilsynene.

Vurdering

Det er en generell risiko for at kommunen ikke saksbehandler søknader om bevilling i samsvar med lovverket. Eks. at det settes ulovlige krav til bevillingshavere. Det er også en risiko for at kommunen ikke fører tilstrekkelig tilsyn med bevillinger for alkoholsalg og tobakkssalg. Vi er ikke kjent med forhold i kommunen som tilsier at det er særskilt risiko på dette området i Kragerø.

5.2. IT

5.2.1. Informasjonssikkerhet og personvern

Informasjonssikkerhet – IT-sikkerhet

Informasjonssikkerhet omfatter alle tiltak som skal sikre kommunens behandling av informasjon, både når det gjelder sikring av IT-systemer, tilrettelegging av prosesser/arbeidsoppgaver, og kompetanse og opplæring hos de som utfører oppgavene. Det er vanlig å si at informasjonssikkerhet handler om å sikre konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet:

- Konfidensialitet: Informasjonen blir ikke kjent for uvedkommende.
- Integritet: Informasjonen blir ikke endret utilsiktet eller av uvedkommende.

- Tilgjengelighet: Informasjonen er tilgjengelig ved behov.

En uønsket hendelse mot et eller flere av kommunens systemer kan få store konsekvenser. De siste årene har det vært små og større angrep mot kommuner og andre offentlige virksomheter, og mange har ikke et forsvarlig sikkerhetsnivå for å beskytte sin informasjon.

Observasjoner

Kommunen har organisert IT-tjenesten som en virksomhet i sin egen organisasjon. Virksomheten har ansvar for sikkerhet, brukerstøtte, drift og vedlikehold av kommunenes samlede IT-systemer. I tillegg er virksomheten tillagt ansvaret for den daglige operasjonelle arbeidet med kommunens digitaliseringsstrategi, samt innkjøp av IT-utstyr.

I økonomi- og handlingsplanen 2024-27 har virksomhet IT ikke noen vekst i sin ramme i økonomiplanperioden. Hensyntatt pris- og lønnsvekst innebærer dette i realiteten et kutt. Utover dette er det lite informasjon om IT i økonomi- og handlingsplan 2024-27 og årsmelding 2022.

Kommunen har en digitaliseringsstrategi for perioden 2020-23. Informasjonssikkerhet, personvern og dokumentasjonsforvaltning er et av fem hovedprinsipper i digitaliseringsstrategien.

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon av informasjonssikkerhet i forrige periode.

Personvern (GDPR)

Kommunens ansvar for forsvarlig håndtering av personopplysninger er regulert av personopplysningsloven.

Kommunen behandler personopplysninger om innbyggere, ansatte og politikere. Kommunen plikter å ha egnede tiltak for å ivareta en forsvarlig behandling av personopplysningene.

Personopplysningene skal beskyttes mot uberettiget innsyn og endringer, men skal være tilgjengelige for de som trenger opplysningene, når de trenger dem.

Manglende etterlevelse av personvernreglene kan ramme kommunens innbyggere og ansatte, og kan medføre overtredelsesgebyr og tap av omdømme for kommunen.

Observasjoner

Kommunens nettside har en personvernerklæring hvor det bla. er informasjon om hvordan kommunen behandler personopplysninger, de behandles rettigheter og kontaklinformasjon til personvernombudet. Kommunen har et personvernombud, rollen en anslått til å tilsvare en 20 prosent stilling. Vi har fått opplyst fra kommunalsjef for støtte og utvikling at det vurderes andre måter å organisere dette arbeidet på i disse dager.

Kragerø var ikke omfattet av Datatilsynets landsomfattende tilsyn med kommuner og fylkeskommuner i 2023. Det er heller ikke vært forvaltningsrevisjon på personvern i forrige periode.

Vurdering

Virksomhet IT har et stort ansvar for kommunens IKT-tjenester mtp. drift, innkjøp og utvikling. Samtidig vises det til at virksomhetene i støtte og utvikling er presset på årsverk og det er ikke lagt inn økninger i rammen til virksomheten i økonomiplanperioden 2024-27. Over de siste årene har det vært økt fokus på IKT-sikkerhet i kommunene, bla. grunnet hackerangrep på kommuner og den geopolitiske situasjonen i verden.

Vi er ikke kjent med tilsyn fra Datatilsynet og det har heller ikke vært forvaltningsrevisjon på temaet i siste periode. Dette er et område med stor risiko for brudd, og det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon jevnlig. Vi vurderer derfor at informasjonssikkerhet og personvern/GDPR er aktuelt tema for forvaltningsrevisjon.

5.3. HR

5.3.1. Internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven. Det er også krav om internkontroll i noen særlover, både sektorovergripende og for ulike tjenesteområdene i kommunen, f.eks. arbeidsmiljøloven, personopplysningsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret minst en gang i året om internkontrollen og resultater fra statlig tilsyn.

Observasjoner

Det fremgår av årsmelding 2023 at kommunedirektøren er ansvarlig for at kommunelovens krav til internkontroll er oppfylt gjennom helhetlig styring og kontroll med virksomheten. Videre skal kommunedirektørens ledergruppe kontrollere at dette fungerer som planlagt gjennom en årlig evaluering.

Kommunen benytter internkontrollsystemet QMpluss som består av bla. HMS- og kvalitetshåndbøker og avviksrapportering. I 2021 ble det meldt 1196 avvik, i 2022 1432 avvik og i 2023 1977 avvik.

Endringen fra 2021 til 2022 forklares i årsmeldingen 2022 med innføring av ny meldingsmodul og forhold knyttet til koronapandemien. Fortsatt økning i 2023 er ikke nærmere kommentert i årsmeldingen for 2023, men økende antall avvik kan være resultat av at det nye avvikssystemet stadig blir mer kjent i kommuneorganisasjonen.

Videre opplyses det om at kommunen fortsetter arbeidet med styrking av internkontroll videreføres, dette gjøres gjennom et eget årshjul for internkontrollaktiviteter. I 2022 ble det gjennomført i alt 79 risikovurderinger i kommunen. Kommunen bruker også brukes også forskjellige e-kurs.

Kommunedirektøren mener at internkontrollsystemet til kommunen fungerer, men at det alltid er behov for forbedring.

Kragerø kommune oppnår 80% lovoppfyllelse i Memon Economics kartlegging av kommunens oppfyllelse av lovpålagte oppgaver.⁵ Forventet grad av lovoppfyllelse for Kragerø er 83%.

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon av internkontroll i foregående periode.

Vurdering

Kommunen synes å ha et godt fokus på internkontroll med forskjellige tiltak, som årshjul, opplæring og kvalitetssystem. På den andre siden så oppnår kommunen kun 80% lovoppfyllelse som er noe lavere enn forventet oppfylleelsesgrad. Siden det heller ikke er gjennomført forvaltningsrevisjon i forrige periode, vurderer vi at internkontroll er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon.

5.3.2. Personalforvaltning

Et godt arbeidsmiljø er en viktig faktor for å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte. Ivaretagelse av et forsvarlig arbeidsmiljø, tiltak for å sikre nødvendig kompetanse, forebygging og reduksjon av sykefravær og reduksjon av ufrivillig deltid er viktige oppgaver i kommunens personalforvaltning.

Observasjoner

Personalforvaltning er omtalt i årsmelding 2023. Kommunen hadde i 2023 et sykefravær på 11,2%. Det har vært en økning i sykefraværet i kommunen over flere år. Gjennomsnittlig sykefravær i 2023 for kommunal sektor var på 7,7%. Den følgende tabellen viser utviklingen av sykefraværet i kommunen:

Tabell 3 Utvikling i sykefravær i Kragerø kommune 2019-2023 (kilde: årsmelding 2023)

Områder	2019	2020	2021	2022	2023
Helse og omsorg	10,9 %	9,6 %	11,1 %	12,7 %	13,68 %
Oppvekst	6,9 %	8,0 %	8,5 %	9,6 %	10,74 %
Støtte og utvikling	4,9 %	3,7 %	4,9 %	5,5 %	8,12 %
Samfunn (inkl selvkost)	7,4 %	6,5 %	5,4 %	7,3 %	7,05 %
Totalt	8,3 %	8,1 %	8,7 %	10,2 %	11,20 %

Område kommunedirektør er ikke spesifisert, men inngår i totalen. Kilde er Visma BI.

I årsmelding 2023 står det at sykefravær har vært fulgt opp fra sentralt i kommunen med særlig fokus på virksomheter med høyt fravær.

⁵ Undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag for Kommunal og distriktsdepartementet i 2021-22. Dataene er fra 2020. Se mer informasjon om undersøkelsen her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/lovoppfyllelse-i-norske-kommuner/id2999281/>

I 2023 hadde 52,4% av de ansatte heltidsstilling (landsgjennomsnitt for kommuner var 59,4%), mens gjennomsnittlig stillingsstørrelse var på 81,7% (landsgjennomsnitt for kommuner var 83,2%).⁶

I årsmelding 2023 vises det til at en del av merforbruket innenfor helse og omsorg skyldes sykefravær og vanskeligheter med rekruttering, noe som har medført økt overtidsbruk. I økonomi- og handlingsplan 2024-27 vises det også til rekrutteringsutfordringer og mangel på kompetent arbeidskraft, særlig innenfor ledelse. Vi kan ikke se at det er beskrevet nærmere hvordan kommunen arbeider med å bedre rekrutteringssituasjonen i årsmelding 2023 eller økonomi- og handlingsplan 2024-27.

Mange av kommunens ansatte har yrker hvor det er risiko for å bli utsatt for vold og/eller trusler. Kommunen har ansvar for bla. å forebygge at ansatte blir utsatt for vold og trusler og følge opp ansatte som har vært utsatt for dette. I årsmeldingene fremgår det at kommunen gjennomfører risikovurderinger for vold og trusler. I 2022 ble det gjennomført 20 risikovurderinger knyttet til vold og trusler og i 2023 ble det gjennomført 15 slike risikovurderinger.⁷ I årsmeldingen for 2023 opplyses det at gjennomføres opplæring i forebygging og håndtering av vold og trusler for aktuelle yrkesgrupper.

Vold og trusler var et av områdene flest av de hovedtillitsvalgte og hovedverneombud fremhevet som et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon. Også bemanning innenfor helse og omsorg var et av temaene flest fremhevet.

Kommunen har utviklet en arbeidsgiverpolitikk «Kragerø inn i fremtiden», denne er udatert. Arbeidsgiverpolitikken er på et overordnet nivå, og fokuserer på verdier og holdninger. Kommunen har også en arbeidsgiverstrategi (udatert), her beskrives forskjellige strategier/tiltak. Disse er også på et overordnet nivå.

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på temaet i foregående periode. Arbeidstilsynet har i perioden 2022-24 gjennomført tre tilsyn i Kragerø: forebygge ulykker – anleggsplass, forebygge ulykker – anleggsmaskiner, kraner og mobile borerigger og muskel- og skjelettplager og psykiske lidelser på Tangeheia omsorgsboliger.

Bruk av vikarbyrå og overtid i helse og omsorg er et av temaene som nytt kontrollutvalg har spilt inn.

⁶ Per 01.12.23, kilde KS: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/statistikk-om-heltid--deltid/statistikk-om-heltid-og-stillingsstorrelse/>

⁷ Senere i årsmeldingene opplyser kommunalsjef for helse og omsorg at det er gjennomført ca. 80 ROS-analyser om vold og trusler i 2023 innenfor helse og omsorg.

Vurdering

Kommunen har utfordringer med rekruttering i en slik grad at det har fått økonomiske konsekvenser gjennom økt bruk av overtid. Videre har kommunen et sykefravær som er over gjennomsnittet for kommuner og det er økende. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på temaet foregående periode. Vi vurderer derfor at det er en risiko for avvik på dette området og mener det er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon. Aktuelle vinklinger er personalforvaltning, rekruttering og sykefraværarbeid. Vold og trusler mot ansatte er også et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon.

5.3.3. Likestilling og diskriminering

Ifølge likestillings- og diskrimineringsloven skal kommunen arbeide aktivt og målrettet for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Kommunen skal sikre universell utforming av kommunens alminnelige funksjoner og digitale løsninger og informasjon som er rettet mot brukere.

Kommunen skal redegjøre for arbeidet med likestilling og mot diskriminering i årsrapport, i årsberetning eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument.

Observasjoner

Årsmeldingen 2023 omtaler likestilling kortfattet. Det er beskrevet kjønnsfordeling blant kommunens ansatte og fordelingen av heltids- og deltidsstillinger, men det er ikke statistikk på likelønn.

Det fremgår at: «Ved rekruttering av ansatte legges det vekt på at dette gjennomføres uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Dette påvirker i liten grad utviklingen i kjønnsfordelingen.» Utover dette er det ikke beskrevet hvordan kommunen arbeider for likestilling og mot diskriminering.

I kommunens arbeidsgiverstrategi (2023) står det at kommunen skal utvikle en kultur der alle føler seg som en del av arbeidsplassen. Videre at kommunen skal arbeide for å redusere utenforskap og vektlegge at medarbeiderne representerer mangfoldet i befolkningen og at ansatte har stillingsstørrelser tilpasset sitt behov. Under en annen strategi står det at kommunen skal tilstrebe heltidskultur.

Nettsiden til kommunen har 2 avvik i UU-tilsynets tilgjengelighetserklæring.⁸

Vurdering

Kommunens årsmelding har lite informasjon om kommunens arbeid for likestilling og mot diskriminering. Det er risiko for at kommunen ikke overholder sin aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven. Vi vurderer at likestilling og diskriminering er et aktuelt tema som eventuelt kan være del av en forvaltningsrevisjon om personalforvaltning.

⁸ Tilgjengelighetserklæringen viser i hvilken grad kommunens nettside etterlever kravene til universell utfordring av IKT. Alle virksomheter i offentlig sektor skal ha en tilgjengelighetserklæring på sine nettsider.

5.4. Økonomi

5.4.1. Budsjettering og rapportering

Kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Kommunen skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling.

Kommunestyret selv skal vedta årsbudsjett og økonomiplan for de fire årene i valgperioden. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Årsbudsjettet er bindende.

Kommunestyret skal vedta årsregnskap og årsberetning senest seks måneder etter regnskapsårets slutt. Minst to ganger gjennom året skal kommunedirektøren rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med budsjettet.

Observasjoner

Kragerø kommune hadde et netto driftsresultat på minus 71 millioner kroner i 2023. En konsekvens av dette er at kommunen blir innmeldt på ROBEK-registeret. Innmeldingen vil skje når kommunestyret vedtar regnskapet i mai 2024. Dette vil blant annet medføre at kommunen budsjett må godkjennes av Statsforvalteren, det samme gjelder kommunens låneopptak.

Som følge av en lovlighetskontroll⁹ opphevet Statsforvalteren kommunens budsjett 2024 og økonomiplan 2025-2027. Dette begrunnes med at de skatteinntekter som var lagt til grunn ikke var realistiske, at det ikke var konsistens mellom inntekter og utgifter knyttet til kraftpriser og at det ikke var beskrevet tilstrekkelig hvilke tiltak kommunen ville iverksette innenfor tjenestområdet helse og omsorg for å overholde den vedtatte rammen.

Kommunen må gjøre et nytt vedtak om økonomi og handlingsplan 2024-27 innen 30. juni 2024.

Vurdering

Kragerø kommune står i en utfordrende økonomisk situasjon og vil komme på ROBEK lista i løpet av våren 2024. Vi vurderer at det er risiko knyttet til kommunens budsjettering og økonomi rapportering. Siden kommunen vil komme på ROBEK-lista vil den bli tett fulgt opp av Statsforvalteren på dette området i den kommende tiden. Selv om risikoen er stor, antar vi at det derfor er mindre behov for forvaltningsrevisjon. En forvaltningsrevisjon på budsjettering og økonomirapportering kan eventuelt aktuelt mot slutten av perioden.

⁹ Jf. kommuneloven kap. 27.

5.4.2. Anskaffelser

Reglene om offentlige anskaffelser skal bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, og at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig og bærekraftig måte. Kommunen skal ha tiltak for å motvirke sosial dumping, ivareta miljøhensyn og motvirke brudd på menneskerettighetene. Fra 1.1.2024 skjerpes kravet om å ivareta miljøhensyn ved anskaffelser, og høsten 2023 er det foreslått skjerpede krav om bruk av lærlinger.

Anskaffelser over en viss verdi skal kunngjøres og gjennomføres i samsvar med regulerte prosesser. KOFA kan ilegge gebyr for ulovlige direkteanskaffelser. Reglene er komplekse og strenge, men gir likevel kommunen stort handlingsrom til å legge til rette for at lokale bedrifter kan delta i konkurransen om oppdragene.

Observasjoner

Kommunen er del av Grenlandskommunens innkjøpsenhet (GKI). Dette er et administrativt vertskommunesamarbeid med Skien som vertskommune. GKI skal bidra til å effektivisere kommunens innkjøp gjennom å inngå felles rammeavtaler og samordne innkjøp. GKI har også målsetning om å bidra gjennom kompetansebygging til høyere kvalitet på kommunens innkjøpsenhet.

Vi har fått opplyst at de anskaffelser som ikke utføres av GKI, gjennomføres av de enkelte kommunalområdene.

Kommunen har utarbeidet *retningslinjer og veileder for kommunale innkjøp i Kragerø* (antas fra 2019) dette er et kortfattet dokument, som er ment som et supplement til det felles anskaffelsesreglementet for GKI-kommunene. Flere av punktene i kommunens retningslinjer har som mål å legge til rette anskaffelsesprosessene for små og mellomstore bedrifter og lokalt næringsliv.

Kommunen benytter innkjøpsverktøyet TendSign.

I KOFAs oversikt over klagesaker kan vi ikke se at Kragerø kommune har blitt felt for brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Imidlertid ble Drangedal kommune felt for brudd på regelverket i 2019 for anskaffelse som var i samarbeid med Kragerø kommune. Siden 2020 er også tre saker hvor GKI har blitt felt for brudd på anskaffelsesregelverket (alle i 2022).

Det er gjennomført forenklet etterlevelseskontroll på anskaffelser i 2020 (matvarer) og 2022.

Kommunedirektøren vurderte at det var en risiko i kommunen knyttet til etterlevelsen av regelverket for offentlige anskaffelser i lys av at det er et krevende og komplisert lovverk. Kommunedirektøren fortalte også at det var utfordring å sikre at rammeavtaler ble fulgt opp i kommunen.

Vurdering

Det kan være risiko for at kommunen ikke ivaretar samfunnsansvaret i anskaffelser, både strengere miljøkrav og sosiale krav, samt oppfølging av krav til bla. lønn og HMS for ansatte hos leverandører. Videre kan det være risiko for at kommunen ikke utnytter sitt handlingsrom til å legge til rette for at lokalt næringsliv kan delta i konkurransene. Det kan også være risiko knyttet til manglende etterlevelse og kontraktsoppfølging av rammeavtaler.

5.5. Tverrgående tema

5.5.1. Etikk, habilitet og varsling

Et av formålene med kommuneloven er å bidra til at kommuner er tillitsskapende. I årsberetningen skal kommunen gjøre rede for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard.

Habilitet har vært et aktuelt tema nasjonalt i 2023, og det er også et viktig tema lokalt. Det har stor betydning for tilliten til kommunen at habilitetsspørsmål blir håndtert riktig. Habilitetsreglene skal også bidra til å sikre at avgjørelsene kommunen tar blir materielt riktige, ved å redusere risikoen for at det blir tatt utenforliggende hensyn.

Arbeidstakere har rett, og til dels plikt, til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, jf. arbeidsmiljøloven. Varslingsordningen skal bidra til at medarbeidere tør å si fra om kritikkverdige forhold. Kommunen som arbeidsgiver skal ha rutiner for mottak og behandling av varsler. En god ytringskultur blant ansatte, og gode rutiner rundt varsling, er viktig for lokaldemokrati og tjenestekvalitet.

Observasjoner

Kragerø kommune har etiske retningslinjer ble sist revidert av kommunestyret i 2022.

Retningslinjene gjelder både for folkevalgte og ansatte. I tillegg skal de ligge til grunn for virksomhet som utøves i de selskaper hvor kommunen har eierinteresser. Reglementet omfatter blant annet temaer som åpenhet, ytringsfrihet, habilitet og gaver. Det kommer frem at retningslinjene skal revideres ved inngangen til hver ny valgperiode.

Kommunen har rutine om at gaver på verdi over kr 500 kun kan tas imot på vegne av kommunen og at gaven skal registreres. Registeret skal være offentlig tilgjengelig. På kommunens nettside om reglementer og retningslinjer er det en lenke til oversikt over mottatte gaver, men lenken virker ikke.

Kommunen har en egen varslingsplakat som informerer om hvordan innbyggerne i kommunen kan varsle om kritikkverdige forhold. Plakaten informerer om hva som kan utgjøre kritikkverdige forhold, hvordan man varsler og oppfølgingen av et slikt varsel. Kommunen har et eget varsleombud. Vi har fått opplyst at kommunen har en varslingsrutine, men har ikke mottatt denne.

Årsmelding 2022 omtaler kun etikk generelt og overordnet nivå. Varsling blir ikke omtalt.

Ordfører fortalte i intervju at hun mener åpenhet og innsyn er aktuelt tema for forvaltningsrevisjon i denne perioden.

Etikk og varsling har ikke vært tema for forvaltningsrevisjon i siste periode.

Vurdering

Habilitet har vært aktualisert gjennom flere saker i rikspolitikken siste året. Vi har ikke grunnlag for å tro at det er særskilt risiko knytt til inhabilitet /spørsmålet har også vært aktualisert i Kragerø kommune. Vi nevner likevel tema her, fordi det i en forvaltningsrevisjon om etikk og varsling kan være hensiktsmessig også å undersøke kommunens tiltak for å sikre habilitet.

Mangelfulle rutiner og manglende kunnskap kan medføre risiko for at arbeidsgiver ikke håndterer varsel om kritikkverdige forhold i samsvar med gjeldende krav. Kragerø kommune har etiske retningslinjer som er blitt revidert i løpet av de siste årene. Imidlertid er det lite informasjon om kommunens arbeid med etikk og varsling i årsmelding 2022. Det har heller ikke vært forvaltningsrevisjon på temaet i siste periode.

Arbeidet med å sikre høy etisk standard og et trygt ytringsklima må være kontinuerlig. Ofte nedprioriteres praktisk arbeid med etikk, og da kan det utvikle seg subkulturer i organisasjonen. Det bør derfor gjøres jevnlig forvaltningsrevisjon av etikkarbeidet i kommunen.

Vi vurderer at temaet etikk og varsling er aktuelt som tema for forvaltningsrevisjon. En slik forvaltningsrevisjon kan også eventuelt ta med habilitet og/eller åpenhet og innsyn, jf. pkt. 5.1.2.

5.5.2. Næringsarbeid og offentlig støtte

De fleste kommuner ønsker å være gode vertskommuner for næringslivet, og har gjerne tiltak for jevnlig dialog, tilrettelegging og økonomisk bistand. Samtidig har kommunen begrenset adgang til å gi økonomisk støtte til virksomheter som driver med økonomisk aktivitet. Dette er regulert av reglene om offentlig støtte. Støtteprosessloven krever at kommunen skal etablere forsvarlige rutiner og kontrollere at tildeling av den støtten de gir skjer i samsvar med reglene, og ha kontroll med om støtten benyttes til lovlig formål.

Faste støtteordninger kan være omfattet av forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Investeringer i næringsvirksomhet og omsetning av offentlig eiendom kan også gi risiko for ulovlig støtte.

Noen kommuner har ordninger som er i grenseland tilskudd/anskaffelser – kommunen gir noen tilskudd for å ivareta en oppgave, f.eks. turistsatsning – turistinformasjon. Dette kan være en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, eller det skulle vært gjennomført som en vanlig anskaffelse, eller håndtert som vanlig offentlig støtte.

Observasjoner

Kragerø kommune har en næringssjef som er organisert direkte under kommunedirektøren.

Kommunen har en strategi for næringsutvikling i kommunen, planen antas å være fra ca. 2017. Planen inneholder forskjellige virkemidler og tiltak kommunen har i næringsarbeidet og en tiltaksplan. Ny strategisk næringsplan ble behandlet i formannskapet 09.04.24 og i kommunestyret 18.04.24 (i skrivende stund foreligger ikke protokollen fra møtet).

Kommunen har i perioden 2017-2022 hatt status som omstillingskommune. Det har vært avsatt 20,5 millioner til arbeidet finansiert av fylkeskommunen og kommunen. I tillegg har Innovasjon Norge vært med på å delfinansiere delprosjekter. Målsetningen for arbeidet har vært å skape 150 nye arbeidsplasser. Satsningsområdene har vært: reiseliv og opplevelsesnæring, innovasjon og utvikling i eksisterende næringsliv og bosteds- og næringsattraktivitet. Vi har fått opplyst at en ekstern evaluering av dette arbeidet vil bli fremlagt i april 2024.

Kommunedirektøren mener at kommunens næringsarbeid vil bli godt belyst gjennom den eksterne evalueringen.

I 2022 var kommunen involvert i en «redningsaksjon» for fabrikken Palla Pharma Norway AS som ligger i Kragerø. Kommunen bidro med 3,2 millioner som ble tilført de ansattes eierandel i selskapet.

Kommunen har en Gründerpris som deles ut hvert år til en person, organisasjon eller bedrift. Kriteriene er fokus på utvikling av nye arbeidsplasser, nyskapning og innovasjon vektlegges.

Kommunene Kragerø, Bamble, Drangedal, Porsgrunn, Siljan og Skien har i lengre tid hatt et samarbeid kalt *Grenlandsamarbeidet*¹⁰. Grenland regnes som et integrert bo-, service- og arbeidsområde, og formålet med samarbeidet er blant annet å fremme vekst ved å framstå som en attraktiv region for innbyggere og næringsliv. Det lages fireårige strategiske planer og årlig handlingsplaner for Grenlandsamarbeidet. Ifølge strategien for 2021-2024 er næringsutvikling ett av fire satsningsområder.¹¹

Kragerø er en av eierne i Grenland næringsfond hvor bedrifter kan søke om tilskudd. Grenland næringsfond forvaltes av Det kommunale oppgavefelleskapet – Grenlandssamarbeidet, som ble etablert i 2022 etter nedleggelse av Vekst i Grenland. Administrasjonen av fondet gjøres av Proventia.

Ordfører fortalte i intervju at hun mente at kommunen har et godt næringsarbeid.

¹⁰ Se pkt. 3.2.1. for en nærmere beskrivelse av organisering av Grenlandsamarbeidet.

¹¹ Tidligere ble det felles næringsarbeidet i regionen ivaretatt av Vekst i Grenland, men det ble avviklet 31. desember 2021.

Vurdering

Vi er ikke kjent med forhold i kommunen som tilsier at det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon på dette området i denne perioden.

5.5.3. Beredskap

Plan- og bygningsloven stiller krav til samfunnssikkerhet i kommunens planlegging. Hensikten med kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er å redusere risiko for at kriser inntreffer og sørge for at kriser som likevel oppstår, håndteres på best mulig måte.

Sivilbeskyttelsesloven pålegger kommunene beredskapsplikt. Kommunen skal planlegge beredskapen på bakgrunn av en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomfører årlige undersøkelser om kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid, og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark fører tilsyn med alle kommunene i løpet av en valgperiode. Det var tilsyn uten avvik i 2020, og det er planlagt nytt tilsyn fra Statsforvalter i 2025. Vi har derfor ikke vurdert risiko ved det generelle beredskapsarbeidet i kommunen. Beredskap knyttet til konkrete tjenester kan være aktuelt som deltema i forbindelse med forvaltningsrevisjon innenfor et tjenesteområde. Vi mener at dette best kan vurderes i forbindelse med bestilling av forvaltningsrevisjon.

5.5.4. Folkehelsearbeid

Folkehelse- og frivillighetskoordinator er plassert under kommunalsjefen.

Kommunen skal ha oversikt over helsetilstanden til befolkningen i sin kommune og de faktorer som påvirker helsetilstanden. Dette følger av folkehelseloven og forskrift om oversikt over folkehelsen. Denne kunnskapen skal legges til grunn i kommuneplanarbeidet, og kommunen skal iverksette tiltak ut ifra utfordringsbildet.

Arbeidet med folkehelse og å forebygge sykdom er sentralt i samhandlingsreformen. Kommunen skal fastsette mål og strategier for folkehelsearbeidet, og sikre politisk og tverrsektoriell forankring av dette arbeidet.

Observasjoner

Kommunens folkehelse- og frivillighetskoordinator er plassert direkte under kommunalsjefen for støtte og utvikling. Stillingen ble opprettet i 2023.

Folkehelseinstituttet har laget en folkehelseprofil for Kragerø i 2023. I rapporten fremkommer det noe statistikk som indikerer at Kragerø gjør det dårligere enn sittet av kommuner på flere faktorer, blant annet:

- Lavere andel innbyggere som har videregående eller høyere utdanning (30-39 år)
- Høyere andel barn i familier med vedvarende lav inntekt
- Høyere andel barn av enslige forsørgere

- Høyere andel kvinner som røyker
- Lavere forventet levealder for menn
- Høyere prosentandel 17 åringer med overvekt og fedme

På den andre siden er det også områder hvor Kragerø gjør det bedre enn gjennomsnittet:

- Høyere andel av drikkevannet som er hygienisk og stabilt
- Lavere andel barn og unge som bor trangt
- Høyere andel unge som svarer at de er tilfreds med livet¹²
- Høyere andel unge som svarer at det er trygt i lokalmiljøet¹²
- Lavere andel unge som svarer at de har skjermtid på over fire timer¹²

Vi er ikke kjent med at Kragerø har folkehelseplan. Det strå i økonomi- og handlingsplan 2024-27 at det skal utarbeides. Det er ikke opplyst om når planen skal foreligge.

Vurdering

Folkehelseprofilen viser at kommunen har utfordringer på flere områder innenfor folkehelse. Kommunen har ikke noen planer for folkehelsearbeidet, men har nylig tilsatt en folkehelsekoordinator. Vi vurderer at det er risiko at kommunen ikke overholder lovkrav til folkehelsearbeid, og vurderer at temaet er aktuelt for forvaltningsrevisjon.

5.5.5. Bærekraft

Kommunene har en viktig rolle i arbeidet med å oppnå en bærekraftig samfunnsutvikling, og det er en nasjonal forventning om at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for kommunenes samfunns- og arealplanlegging. I de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning står det at kommunene i sin overordnede planlegging skal ha tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser. Kommunene bør sette ambisiøse mål for utslippsreduksjoner.

Gjennom naturavtalen¹³ som ble inngått i desember 2022, har Norge bla. forpliktet seg til at tap av natur skal stoppes og reverseres innen 2030. Kommunesektoren vil få en sentral rolle i gjennomføringen av denne avtalen.

¹² Svar fra ungdataundersøkelsen 2021.

¹³ Kunming-Montreal Global biodiversity framework.

Figur 2 FNs bærekraftsmål



Norge oppfyller mange av bærekraftsmålene, men har utfordringer med å oppfylle mål om *ansvarlig forbruk og produksjon* (mål 12), mål om å *stoppe klimaendringene* (mål 13), og mål om å *ivareta livet på land* (mål 14).

Kommunen har flere roller/oppgaver som er viktige for å nå bærekraftsmålene. Kommunen er

- planmyndighet, se pkt. 8.3.1
- innkjøper av varer og tjenester, se pkt. 5.4.2
- eier og drifter av bygg og infrastruktur, se pkt 8.4.1, 8.5.1 og 8.6.1.

Det forventes at kravene til kommunenes bærekraftsarbeid vil øke i planperioden.

Observasjoner

Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034 bruker FNs bærekraftsmål. I beskrivelsen av de fem innsatsområdene er relevante bærekraftsmål fremhevet. Koblingen kunne imidlertid vært enda tydeligere i planen, eks. mot innsatspunktene («Vi skal»).

I kommunens økonomi- og handlingsplan for 2024-27 er innsatspunktene fra kommuneplanens samfunnsdel konkretisert til handlingstiltak. Her er både innsatspunktene og handlingstiltakene knyttet til de konkrete bærekraftsmålene.

I økonomi- og handlingsplan for 2024-27 fremgår det at kommunen ønsker å utvikle klimabudsjettet til å bli et styringsverktøy i klimaarbeidet, men at dette er i oppstart og vil bli arbeidet med videre i de kommende årene. Revidering av kommunens klima- og energiplan for 2019-2023 vil bli vurdert i forbindelse med planstrategien.

Vi er ikke kjent med at kommunen har et arealregnskap. Det fremgår ikke mål eller tiltak for sirkulærøkonomi i kommuneplanens samfunnsdel 2022-27 eller økonomi og handlingsplanen 2024-27.

Vurdering

Kommunen synes å arbeide systematisk med bærekraftsmålene, men har fortsatt arbeid å gjøre med å operasjonalisere andre deler av bærekraftsarbeidet gjennom klimabudsjett/regnskap, arealregnskap og mål/tiltak for sirkulærøkonomi. Vi vurderer at det er en risiko for at kommunen ikke lever opp til alle forventningene til bærekraftsarbeid, men det synes likevel som kommunen er i gang med dette arbeidet.

5.6. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon - kommunalområde

Tema	Kommentar
Oppfølging av vedtak	Gjennomføring av og rapportering på politiske vedtak. Kan være aktuelt senere i perioden.
Åpenhet og innsyn	Tema kan kombineres med arkiv og dokumentasjon eller etikk.
Informasjonssikkerhet og personvern/GDPR	
Internkontroll	
Personalforvaltning	Flere aktuelle tema: personalforvaltning, rekruttering, sykefraværsoppfølging, vold og trusler mot ansatte og evt. tiltak for likestilling og mot diskriminering.
Anskaffelser	Flere aktuelle tema: samfunnsansvar, tilretteleggelse for lokalt næringsliv innenfor handlingsrom, etterlevelse og kontraktsoppfølging av rammeavtaler.
Etikk og varsling	Kan kombineres med habilitet og/eller åpenhet og innsyn.
Folkehelse	

6. Kommunalområde Oppvekst

Kommunalområde oppvekst består av følgende virksomheter: seks kommunale barnehager, fem barneskoler, Kragerø maritime leirskole, læringssenteret, helsestasjon, PPT og Vestmar barneverntjeneste. Vestmar barneverntjeneste er et interkommunalt vertskommunesamarbeid med Drangedal kommune, hvor Kragerø er vertskommune.

I økonomi og handlingsplan 2024-27 skriver kommunedirektøren at barn og unge som faller utenfor er en felles utfordring for tjenestene i kommunalområde oppvekst. Det er et overordnet mål for alle tjenestene å skape en god oppvekst for barn i kommunen. Gjennom aktiv samhandling på tvers av tjenester både i og utenfor kommunen skal det jobbes for å tilrettelegge for tidlig innsats og inkludering av alle barn og unge. Videre vises det til at den demografiske endringen i Kragerø gjør at kommunen ikke kan bruke like mye ressurser på oppvekst fremover.

Vi stilte spørsmål til kommunalsjef for oppvekst om hva de største utfordringene var innenfor hennes kommunalområde. Svaret var som følger: «Kort fortalt: for oppvekst er en at de største utfordringene å finne en balanse i tjenestenivået (tiltak i henhold til «tiltaksvifta» i tråd med innføringen av den nye barnevernloven) og drift i henhold til budsjett.»

6.1. Barnehager

Kommunen har mange oppgaver på barnehageområdet. Kommunen skal blant annet sørge for plass til alle barn med rett til barnehageplass, drifte egne barnehager i samsvar med gjeldende krav, godkjenne barnehager, yte tilskudd til private barnehager, samordne opptak, drive veiledning og føre tilsyn både etter barnehageloven og etter forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager.

Fra 1. januar 2021 fikk barnehagene en undersøkelsesplikt og en aktivitetsplikt i arbeidet med å sikre barnehagebarn et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø (tilsvarende plikter som skolene).

Barnehagene skal ivareta barnas behov, og skal være oppmerksom på om barnet kan ha rett på spesialpedagogisk hjelp eller et individuelt tilrettelagt tilbud. Barnehagen skal gi hjelp i tråd med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelagte tilbud.

Observasjoner

I Kragerø kommune er det syv kommunale barnehager og to private barnehager.

Kommunen har en pedagogisk plan for barnehagene (2021-2026). Planen omfatter mange forskjellige aspekter. Det synes som at et overordnede mål for planen er å arbeide for en inkluderende barnehage, dette innebærer at det skal legges til rette for at alle barn skal kunne trives, utvikle seg, leke og lære uansett forutsetninger. Planen inneholder også rutiner for å ivareta plikten til å sikre barnehagebarn et trygt og godt barnehagemiljø.

I økonomi- og handlingsplan 2024-27 fremgår det at barnehagesektoren har utfordringer med for liten kapasitet. Dette skyldes at 36 plasser i Kalstad barnehage ikke er erstattet etter brann i 2022, og vedtak om å tilby barnehageplass til barn født mellom januar og april fra april istedenfor september. Det pekes på flere alternative løsninger i økonomi- og handlingsplanen. Det vises også til at barnehagesektoren må tilpasse seg de demografiske endringene.

Det er fastsatt en bemanningsnorm og pedagognorm for bemanning i barnehager. Alle de kommunale barnehagene oppfyller bemanningsnormen i 2023. Fem av syv kommunale barnehager oppfyller pedagognormen. Tabellen under viser sammensetningen av utdanningen til de som jobber i barnehagen.

Tabell 4 Ansattes utdanning i barnehagen, kommunale barnehager per 15.12.23. Kilde: Udir.

	Hele landet	Telemark	Kragerø
Barnehagelærer	41,20 %	44,60 %	49,90 %
Tilsvarende barnehagelærer	1,20 %	0,80 %	0,00 %
Annen pedagogisk utdanning	1,40 %	0,80 %	1,30 %
Barne- og ungdomsarbeider	28,60 %	29,40 %	32,30 %
Annen høyere utdanning	1,20 %	1,10 %	0,00 %
Annen fagarbeiderutdanning	4,90 %	4,00 %	7,40 %
Annen bakgrunn	21,40 %	19,30 %	9,10 %

Gjennomsnittlig leke- og oppholdsareal i 2023 var i Kragerø på 5,7 m² per barn. Dette er noe lavere enn snittet for sammenlignbare kommuner (KOSTRA-gruppe 7) som er 5,9m² og snittet for landet uten Oslo på 6,3 m².

I 2023 går 81,4 prosent av alle barn som går i barnehage i en kommunal barnehage i Kragerø. Dette er høyere enn KOSTRA-gruppe 7 med 56,1 prosent og snittet for landet uten Oslo på 50,1 prosent. Dette tyder på Kragerø har en høy andel kommunale barnehager.

Kragerø er i 2023 omtrent på snittet med KOSTRA-gruppe 7 og landet uten Oslo på hvor stor andel av alle innvandrerbarn 1-5 år i kommunen som går i barnehage. Andelen er på 85,7 prosent.

Når det kommer til andel barn i kommunale barnehager som får spesialpedagogisk hjelp har Kragerø ligget noe under snittet for KOSTRA-gruppe 7 og landet uten Oslo i 2021 og 2022, men i 2023 ligger kommunen litt over snittet, med en andel på 4,2 prosent som mottar hjelp.

Kommunen har ansvar for å føre tilsyn med både kommunale og private barnehager i kommunen. I Kragerø er oppgavene til barnehagemyndigheten delt mellom en barnehagefaglig rådgiver plassert direkte under kommunalsjefen og en rådgiver direkte plassert under virksomhetsleder for Vestmar barneverntjeneste. Ansvar for tilsyn, godkjenning og dispensasjoner fra bemannings- og pedagognormen er lagt under barnevernsleder. De øvrige oppgavene tilligger barnehagefaglig rådgiver. Kommunen har utarbeidet en rutine for Barnehagemyndigheten i Kragerø; Rutiner for tilsyn og veiledning i 2023.

Udirs statistikk viser at kommunen gjennomførte tre tilsyn i 2021, hvorav et var i en privat barnehage. I 2022 gjennomførte kommunen ett tilsyn i en kommunal barnehage. I 2023 ble et ikke gjennomført noen tilsyn.

Statsforvalteren førte tilsyn med kommunens rolle som tilsynsmyndighet til november 2023. Tilsynet avdekket flere avvik og kommunen fikk åtte pålegg som må rettes. Frist for retting var 01.03.24. Per 22.03.24 var avvikene ikke lukket.

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon av barnehage i forrige periode.

Vurdering

Den demografiske endringen i Kragerø med færre barn vil medføre mindre ressurser til barnehage og et behov for omstilling. Slike endringer kan medføre risiko som følge av press på tjenesten. I tillegg har brannen i Karlstad barnehage gitt umiddelbare utfordringer med kapasitet.

Kommunen har en pedagogisk plan for barnehagen og denne inkluderer rutiner for sikre barnehagebarna et trygt og godt barnehagemiljø. Dette lovkravet til arbeid med psykososialt miljø i barnehagene er relativt nytt, noe som gir en generell risiko for at barnehagene ikke får fulgt opp kravene i praksis.

Kommunen har gjennomført få tilsyn med barnehagene de siste årene. Det kan være risiko for at kommunen ikke ivaretar sitt ansvar som barnehagemyndighet (bl.a. tilsynsplikter og tilskudd). Imidlertid er det et pågående tilsyn fra Statsforvalteren som vi antar gir økt fokus på dette området i kommunen.

Andre områder med risiko kan være manglende bemanning og kompetanse i barnehagen, risiko for at rett til spesialpedagogisk hjelp, at rett til et individuelt tilrettelagt tilbud ikke blir ivaretatt og det kan være risiko knyttet til et dårlig fysisk miljø.

Vi vurderer at barnehage er et område det knytter seg risiko til og at det er aktuelt for forvaltningsrevisjon. Aktuelle tema kan være et trygt og godt barnehagemiljø eller tidlig innsats/spesialpedagogisk hjelp.

6.2. Skoler

6.2.1. Grunnskole

Kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæringen. Kommunen skal sørge for at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev. Det er krav til kompetanse og bemanning i skolen og antall elever per lærer (lærernorm).

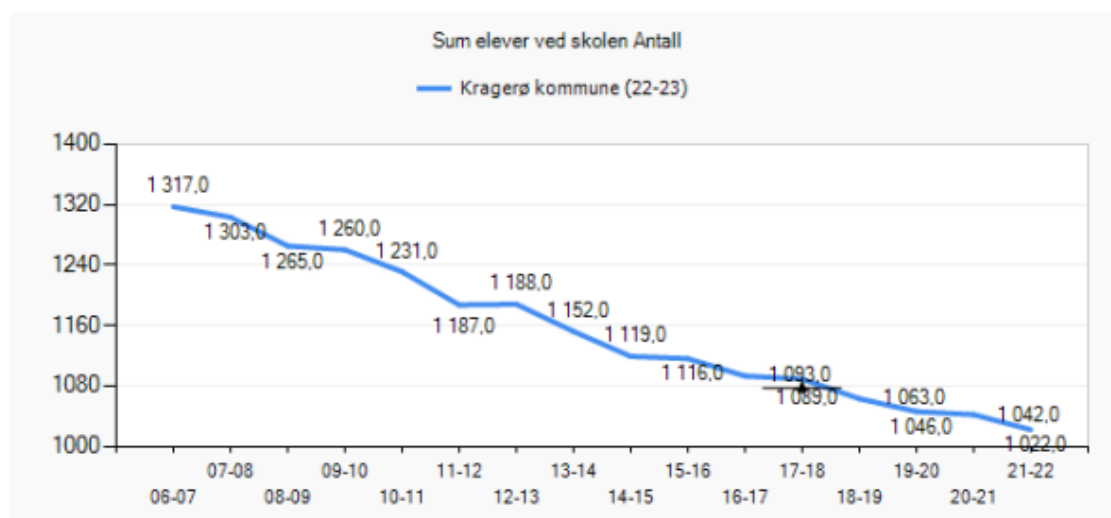
Ny opplæringslov gjelder fra 1. august 2024. Den styrker og etablerer nye plikter for kommunen, f.eks:

- tilgang på vikarer ved vanlig og forventet fravær
- forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær
- sette i verk tiltak ved kjennskap eller mistanke om mobbing, vold, diskriminering og trakassering
- endringer i reglene om spesialundervisning
- rett til medvirkning og skoledemokrati lovfestet
- tilsyn med privat grunnskoleopplæring i hjemmet.

Observasjoner

Kragerø kommune har fem offentlige skoler, det er en kombinert barneskole og barnehage, en barne- og ungdomsskole skole, to barneskoler og en ungdomsskole. I tillegg er det en privat barneskole i kommunen.

Kragerøskolen har hatt et synkende antall elever over en lengre periode, som det fremgår av figuren under:



Figur 3 Antall elever i Kragerøskolen i perioden 2006-2022, kilde: Kvalitetsmelding for kragerøskolene 2023.

Figuren viser at antallet elever har endret seg fra 1 317 i skoleåret 2006-07 til 1 022 i skoleåret 2021-22.

Kommunen har en plan for kvalitetsutvikling i kragerøskolene for perioden 2022-25. Det kommer frem at planen skal revideres årlig. Planen har fire fokusområder: inkluderende læringsmiljø, undervisning og tilpasset opplæring, profesjonsfelleskap og skoleutvikling og digital transformasjon. De tre første finner man også i læreplanens overordnede del. Hver skole skal lage lokale utviklingsplaner for sin skole.

Tilstandsrapporten for årene 2021-2023 er publisert på kommunens nettside. I tilstandsrapporten 2023 fremgår det at lærertettheten i ordinær undervisning er redusert de siste årene, mens trenden nasjonalt er økende. I 2021-22 var Kragerø på nasjonalt snitt samlet for 1.-10. trinn. Det er allikevel utfordring å oppfylle lærenormen på alle skoler og for alle hovedtrinn. I tilstandsrapporten påpekes det at ytterligere kutt i skolebudsjettet vil medføre at det lærernormen ikke vil bli oppfylt. Det pekes imidlertid på at strukturendringer kan bidra til at ressurser kan frigis fra andre funksjoner enn timer til ordinær undervisning.

Kommunen har en plan for trygt og godt skolemiljø fra 2019. Planen er inndelt i tre hovedtemaer: fremme et trygt og godt skolemiljø, forebygge mobbing og andre krenkelser og håndtere mobbing og andre krenkelser. Rutiner for å følge opp aktivitetsplikten i opplæringsloven §§ 9A-4 og 9A-5 er beskrevet under det siste hovedtemaet.

I elevundersøkelsen blir elevene spurt om de opplever mobbing på skolen. Grunnet skjerming fra Utdanningsdirektoratet får man begrenset informasjon om resultatet. For 7. trinn i Kragerø er resultatene skjermet for skoleårene fra 2021-22 til 2023-24. I samme periode for 10. trinn er kun resultatet for skoleåret 2023-24 tilgjengelig, her oppgir 7,3 prosent elevene at de opplever mobbing på skolen 2-3 ganger i måneden, eller oftere. Dette er lavere enn det nasjonale snittet for 10. trinn på 11 prosent.

I tilstandsrapporten for 2023 vises det til at resultatene for mobbing i skolen på 7. og 10. trinn i perioden 2020-21 til 2022-23 er alle blitt skjermet. Dette tolkes til at det er mellom en til fire elever som svarer at de opplever at de blir mobbet. Skoleeier oppfatter dette som et positivt, men understreker at det skal være nulltoleranse for mobbing i skolen.

Standpunktkarakterer for 10. trinn i skoleårene 2021-22 og 2022-23 ligger noe under snittet for landet i engelsk og matematikk. I de tre norskkarakterene ligger kommunen enten på snitt eller i noen tilfeller noe over eller under snitt. Tabellen under viser gjennomsnittlig standpunktkarakterer for skoleåret 2022-23:

Tabell 5 Standpunktkarakter 10. trinn for engelsk, matematikk og norsk (kilde: Udir).

	Engelsk	Matematikk	Norsk skriftlig hovedmål	Norsk skriftlig sidemål	Norsk muntlig hovedmål
Hele landet	4,3	3,7	4	3,8	4,3
Vestfold og Telemark	4,1	3,6	3,9	3,7	4,2
Kragerø	3,9	3,4	4,2	3,8	4,3

Andelen som gjennomfører videregående skole 75% i perioden 2019-2021, dette et statistisk signifikant lavere enn snittet for landet på 79%.

Vi er ikke kjent med at det er gjennomført tilsyn fra Statsforvalteren med skoleområdet i perioden 2022-2023. Det er heller ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på skole i foregående periode.

Vurdering

Skolen i Kragerø har et synkende elevantall. Dette medfører også mindre overføringer fra staten. Dette fører til et omstillingspress på skolesektoren som kan medføre risiko. Som det blir omtalt i tilstandsrapporten for 2023 er det en utfordring å oppfylle lærernormen på alle skoler for alle hovedtrinn.

Grunnet skjerming fra Udir på mobbestatistikken er det vanskelig å si noe om utviklingstrender i denne. Siden det verken har vært tilsyn fra Statsforvalteren eller forvaltningsrevisjon om kommunens skolemiljøarbeid, kan det være en ukjent risiko knyttet til praktiseringen av rutinene.

Kommunen har lavere standpunktkarakter for 10. klasse i engelsk og matematikk enn snittet i landet.

Vi vurderer at det er en risiko knyttet til skole i Kragerø at det er aktuelt for en forvaltningsrevisjon. Aktuelt tema kan være bemanning og tilpasset opplæring og arbeidet med elevens skolemiljø.

6.2.2. Skolefritidsordning (SFO)

Kommunen skal tilby SFO til alle som ønsker det. Ordningene skal ha vedtekter, og elever i SFO skal sikres et godt fysisk og psykososialt miljø. Kravene til skolemiljø gjelder også for SFO. Rammeplan for SFO skal styrke kvaliteten på innholdet i SFO-tilbudet.

SFO kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller og bidra til bedre inkludering av minoritetsspråklige barn. Det er innført flere tiltak for å sikre deltakelse og god kvalitet, bl.a. moderasjonsordninger for barn i lavinntektsfamilier.

SFO kan finansieres med foreldrebetaling, med nasjonalt bestemte moderasjonsordninger.

Observasjoner

Kommunen har SFO tilbud ved alle sine fire barneskoler. Kommunen har utarbeidet en egen plan for innhold og kvalitet i SFO. Planen har følgende hovedtemaer: rammebetingelsene (herunder krav til trygt og godt SFO-miljø), prinsipper for skolens praksis, sosial læring og utvikling og profesjonsfellskap og utvikling. Planen er fra 2018, og det kommer frem at den skal revideres før 2022, dette har ikke blitt gjort.

I 2021 kom den nasjonale rammeplanen for SFO. Kommunalsjefen opplyser at kommunen har arbeidet med å implementere rammeplanen og at det har vært arbeidet med dette i skoleledernetverket, rektormøter og nettverk for SFO-ledere.

Tabell 6 Innbyggere 6-9 år i kommunal SFO

	2022	2023
Kragerø	62,0	64,4
Landet uten Oslo	60,4	64,3
KOSTRA-gruppe 7	57,1	61,8

Som tabellen viser ligger kommunen i 2023 på landsnittet med andel barn i kommunal SFO og over snittet for sammenlignbare kommuner (KOSTRA-gruppe 7). Inkluderer man barn i privat SFO er Kragerø fortsatt på 64,4 prosent, mens landsnittet blir noe høyere på 66,6 prosent og snittet for KOSTRA-gruppe 7 blir 63,2 prosent.

Vurdering

Kommunen har en plan for innhold og kvalitet fra 2018, planen er ikke blitt revidert. Vi har fått opplyst at kommunen arbeider med å implementere den nasjonale rammeplanen for SFO.

Det kan være risiko for at barn med spesielle behov ikke får ivaretatt disse tilstrekkelig på SFO. Videre kan det være risiko for at kravene til skolemiljø ikke følges godt nok i SFO eller at kvaliteten i SFO-tilbudet i kommunen varierer fra skole til skole. En undersøkelse av kommunens arbeid med å ivareta elevenes rett til trygt og godt skolemiljø, bør omfatte SFO.

6.3. Helsestasjon

Kommunen skal tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste for barn og ungdom mellom 0 og 20 år, gravide og barsel. Tilbudet skal fremme psykisk og fysisk helse, gode sosiale og miljømessige forhold og forebygge sykdommer og skader.

Observasjoner

Kommunen har en helsestasjon i Kragerø sentrum. Denne tar seg av gravide, barn 0-5 år med foreldre og helsestasjon for ungdom. Kommunen har også en jordmøtjeneste.

Skolehelsetjenesten er organisert med helsesykepleiere som har faste dager på skolene. I tillegg har skolehelsetjenesten to fysioterapeuter. Virksomhet Helsestasjon har også ansvar for tjenesten rus- og kriminalitetsforebyggendearbeid. Tabellen under viser bemanning av helsesykepleiere og jordmødre i helsestasjons- og skolehelsetjenesten per 10 000 innbyggere 0-20 år:

Tabell 7 Avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten per 10 000 innbyggere 0-20 år

	2022		2023	
	Helsesykepleiere	Jordmødre	Helsesykepleiere	Jordmødre
Kragerø	36,1	4,7	35,5	9,3
Landet uten Oslo	24,7	4,5	25,0	4,6
KOSTRA-gruppe 7	24,8	4,2	25,8	4,0

Statistikken viser at kommunen har et høyere antall med helsesykepleiere og jordmødre enn snittet sammenlignbare kommuner og landet uten Oslo. I økonomi- og handlingsplanen 2024-27 fremgår det at med dagens antall barnehager og skoler er det utfordrende å være tilgjengelig ute i virksomhetene i den utstrekning som tjenesten ønsker.

Vurdering

Kommunen har flere helsesykepleiere og jordmødre enn sammenlignbare kommuner. Samtidig vises det i økonomi- og handlingsplanen til at det er utfordrende å dekke alle skoler og barnehager på en ønsket måte.

Vi er ikke kjent med særskilte forhold i kommunen som tilsier at det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon på dette området i denne perioden. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en viktig aktør på flere områder. Det kan derfor være aktuelt å se på tjenesten i forbindelse med andre temaer, som skolemiljø, samhandling og forebygging, barn i lavinntektsfamilier, psykisk helse eller folkehelsearbeid.

6.4. PPT

Hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste, eventuelt i samarbeid med andre kommuner. PPT skal hjelpe barnehager og skoler i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for barn/elever med særlige behov.

I ny opplæringslov, som trer i kraft 1. august 2024, tydeliggjøres kravet om at PPT skal bistå i det forebyggende arbeidet og med tidlig innsats. Det er igangsatt et prosjekt for å heve kompetansen innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis i barnehager, skoler og PPT (kompetanseløftet). Et av målene er at alle barn og unge opplever et godt tilpasset og inkluderende tilbud i barnehage og skole.

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, har rett til spesialundervisning.

Observasjoner:

I økonomi- og handlingsplan 2024-27 skriver kommunedirektøren at det er utfordrende å både oppfylle forventningene til utredninger og kartlegginger av individer, og de statlige forventningene om at PPT i større grad være et støttesystem for skoler og barnehager.

I 2023 hadde 14 barn i barnehagen vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Tallene for 2022 er skjernet, og i 2021 var det 9 barn.

Tabell 8 Elever i kommunale og private grunnskoler med spesialundervisning i Kragerø kommune (kilde: SSB)

	Elever alle trinn	1.-4. trinn	5.-7. trinn	8.-10. trinn
Kragerø	7,0	4,1	9,5	7,8
Landet uten Oslo	8,1	5,2	9,5	10,3
KOSTRA-gruppe 7	8,1	5,2	9,6	10,0

Kommunen har lavere andel med elever spesialundervisning både sammenlignet med KOSTRA-gruppe 7 og landet uten Oslo. Unntaket er 5.-7. trinn hvor andelen er på samme nivå. Høyet andel av elever med spesialundervisning er på 5.-7. trinn. I samsvar med prinsippet om tidlig innsats, vil det være positivt at den høyeste andelen av elever med spesialundervisning er på lavere nivå.

I tilstandsrapporten for 2023 vises det til en nedgang i spesialundervisningen fra 2021-22 til 2022-23. Skoleeiers vurdering er at dette er resultat av at systematisk arbeid for at elever skal få tilpasset opplæring innenfor rammene til kommunen. Det vises til at dette er et ledd i arbeidet mot opplæringslov hvor det legges vekt på at opplæringen i skolen skal være universell.

Vurdering

Det kan være risiko for barn og elever ikke får den hjelpen de skal ha. Både ved at PPT ikke bistår skoler og barnehager i det forebyggende arbeidet og med tidlig innsats og at barn/elever som skulle hatt tilbud om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning ikke får det. Det er også risiko for mangler i tilbudet om sakkyndig vurdering ikke utarbeides i tråd med lovkrav (både ift frister og andre saksbehandlingsregler).

Vi mener at det er risiko på dette området og mener at det er aktuelt for forvaltningsrevisjon.

6.5. Vestmar barneverntjeneste

6.5.1. Barnevernstjenesten

Hovedoppgaven til barneverntjenesten er å sikre at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, og at de som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.

Barneverntjenesten skal ivareta en sårbar gruppe 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 ha tilstrekkelig oppfølging. Kravene til kompetanse er styrket i ny barnevernslov.

Barneverntjenesten skal samarbeide med andre relevante tjenester, og det anbefalt at det inngås samarbeidsavtaler, bl.a. med NAV og med psykisk helsevern for barn og unge i helseforetakene.

Antall barn og unge som har fått hjelp av barnevernet i Norge har gått ned fra 2021 til 2022. Det gjelder også antall bekymringsmeldinger og andelen av bekymringsmeldingene som går videre til undersøkelsessak.

Observasjoner

Barnevernet i Kragerø kommune er organisert som et vertskommunesamarbeid mellom Kragerø og Drangedal. Kragerø er vertskommune. Samarbeidet blir omtalt som Vestmar barnevern. I tillegg er det etablert en avtale med barnevernvakta i Skien.

Barnevernet mottok 140 meldinger i 2022 og 123 meldinger i 2023 i Kragerø. Begge år ble alle meldingene ble behandlet innen 7-dagersfristen.

Tabellen under side viser antall stillinger i barnevernet med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år.

Tabell 9 Stillinger i barnevernet med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år (kilde: SSB)

	2022	2023
Kragerø	5,6	5,0
Landet uten Oslo	5,6	5,7
KOSTRA-gruppe 7	4,8	4,9

Som tabellen viser gikk antallet stillinger i barnevernet med fagutdanning ned med 0,6 i 2023. Dette kan skyldes endring i rapporteringen, hvor det fra 2023 ble rapportert på antall ansatte som oppfyller kompetansekravet i barnevernsloven § 15-6.

I 2023 ligger kommunen noe under snittet på antall stillinger i barnevernet sammenlignet landet uten Oslo, men omtrent på snitt med sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 7.

Tabellen under viser andel barn med melding i forhold til antall innbyggere:

Tabell 10 Andel barn med melding i barnevernet i forhold til tallet på innbyggere (kilde: SSB)

	2022	2023
Kragerø	4,4	4,2
Landet uten Oslo	3,9	4,1
KOSTRA-gruppe 7	4,0	4,2

Tabellen viser at kommunen hadde litt høyere andel barn med melding til barnevernet enn snittet for landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 7, mens i 2023 lå kommunen på snittet med begge.

Kommunen skal utarbeide en tilstandsrapport for barnevernet hvert år. Vi har fått opplyst om at tilstandsmeldingen skal legges frem for politisk behandling 2. mai 2024.

Statsforvalteren gjennomførte et landsomfattende tilsyn med barne- og avlastningsboliger i desember 2022 (ingen mer info om tilsynet). I april 2023 gjennomførte Statsforvalteren et landsomfattende tilsyn med oppfølging av barn i fosterhjem. Tilsynet var rettet mot Vestmar barneverntjeneste. Det ble ikke funnet lovbrudd under tilsynet.

Vurdering

Det kan være risiko for at barneverntjenesten ikke har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å fatte riktig vedtak og sikre nødvendig oppfølging over tid. Det kan også være risiko for at en ikke sikrer godt nok samarbeid mellom tjenester og deling av kunnskap slik at de ansatte i tjenestene som møter barn og unge ikke har kunnskap nok til å oppdage forhold som bør føre til tiltak fra barnevernstjenesten.

Vi er ikke kjent med forhold som tilsier at det er særskilt risiko på dette området i Kragerø.

6.5.2. Samhandling – forebygging – utenforskap

I ny barnevernslov¹⁴ fikk kommunen ansvar for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler adferdsproblemer. Kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom forebyggende tiltak, slik at sannsynligheten for omsorgsovertakelse eller andre inngripende tiltak senere i barnets liv reduseres. Kommunen skal videre sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier. Kommunestyret skal vedta en plan for dette arbeidet.

I 2022 kom det nye krav om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan i 14 velferdstjenestelover. Formålet er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Velferdstjenestene skal samarbeide både på

¹⁴ I kraft 1.1.2023

system- og individnivå. Familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, kan ha krav på barnekoordinator.

Observasjoner

Kragerø har en høyere andel barn som lever i familier med barnefattigdom enn snittet i landet (se flere detaljer i avsnitt 8.1.5), noe som er en risikofaktor. Samtidig skårer kommunen godt på både faktorer fritid og nærmiljø og helse og helseadferd i oppvekstprofilen.¹⁵

I økonomi- og handlingsplan 2024-27 viser kommunedirektøren til kommunens og kommunestyrets ansvar for det forebyggende arbeidet. Det vises til forskjellige forebyggende tiltak, blant annet har barneverntjenesten ansatt en skolelos i 80% stilling som en del av det forebyggende arbeidet. Kommunen har også et prosjekt som heter «Ung fremtid».

Kommunestyret vedtok plan for forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker i mars 2024. I planen beskrives blant annet kommunens forebyggende tjenestetilbud på forskjellige tiltaksnivå. Disse tiltakene er tverrsektorielle og inkluderer skole/SFO, barnehage, PPT, helsestasjon, barnevern, kultur, helse og omsorgstjenesten og aktivitets- og mestringsteamet.

Kommunen har etablert ordning med barnekoordinator. Koordinatoren kan utpekes blant alle tjenesteyterne som har kontakt med familien og skal sørge for at familien og barnet får nødvendig informasjon og helhetlig veiledning.

Kommunen har en egen SLT-koordinator¹⁶ som har som hovedansvar å koordinere tverrfaglige tiltak som skal forebygge, avdekke og begrense risikofaktorer knyttet til rus- og kriminalitetsforebygging hos ungdom i alderen 12-18 år.

I økonomi- og handlingsplan for 2024-27 skriver kommunedirektøren at det er behov for å redusere antall virksomheter i oppvekst for å gi rom for støttetjenestene til å bidra i et forebyggende arbeidet for barn og unge.

Vurdering

Kommunen står i krevende økonomisk situasjon, dette kan gjøre det ekstra krevende å følge opp nye lovkrav og forebyggende aktiviteter. Vi vurderer derfor at det er risiko knyttet til om kommunen klarer å oppfylle lovkravene til samarbeid og forebygging, vi mener at temaet er aktuelt for forvaltningsrevisjon.

¹⁵ Flesteparten av disse indikatorene i oppvekstprofilen baserer på ungdata gjennomført i 2021.

¹⁶ SLT står for samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak.

6.6. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon - kommunalområdet

Tema	Kommentar
Barnehage	Trygt og godt barnehagemiljø og tidlig innsats/spesialpedagogisk hjelp. Andre vinklinger er også aktuelle.
Skole	Bemanning og skolemiljøarbeid. Prosjekt om skolemiljø bør inkludere SFO.
PPT	Spesialpedagogisk arbeid og tidlig innsats.
Samhandling og forebygging for barn og unge	Oppfyllelse av nye lovkrav til samhandling og forebygging for barn og unge.

7. Kommunalområde helse og omsorg

Kommunalområde Helse og omsorg består av virksomhetene: tjenestetildeling og koordinerende enhet, hjemmetjenester, overordnet fag- og kvalitetsarbeid, sykehjem og bokollektiv, omsorgsboliger med heldøgns bemanning og spesialiserte helsetjenester.

Kommunalsjef for helse og omsorg mener at de største utfordringene eller risikoene i kommunalområdet er omstillingsbehovet for omsorgstjenestene. Dette er knyttet til at det er utfordrende å rekruttere nødvendig kompetanse for å gi forsvarlige tjenester. Dette vil bli enda mer utfordrende når kommunen kommer på ROBEK listen.

I 2023 var det en forvaltningsrevisjon som så på ressursbruk, brukerinvolvering og internkontrollsystem i virksomhet omsorgsboliger med heldøgns bemanning.

I rapporten blir det fremhevet at kommunen har en svak økonomi og betydelige økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen. Videre vises det til at KOSTRA-analyser tyder på at kommunalområde Helse og omsorg er underbudsjettet. Revisor har også registret at belastningen på ansatte er høy, turnover og sykefraværet er høyt, og behovet for vikarer er høyt. Det er også vanskelig å rekruttere kompetent personell.

Kragerø kommune har også mange hyttebeboere og feriegjester, som har krav på visse tjenester når de oppholder seg i kommunen.

Kommunestyret har vedtatt strategiplan for helse og omsorgstjenestene 2020-2040 (vedtatt i 2021). Planen består av flere delplaner med følgende temaer:

- legetjenester
- rehabilitering
- sykehjem og sykehjemsdrift
- helse og rus
- velferdsteknologi
- omsorgsboliger, hjemmebaserte tjenester, tjenestetildeling og koordinering

I økonomi- og handlingsplan 2024-27 vises det til kommunens begrensede økonomiske handlingsrom, og at en justert strategiplan vil bli lagt frem i løpet av 2024.

Kommunedirektøren viser i økonomi- og handlingsplanen til den demografiske endringen med flere eldre, og at dette vil medføre et større antall personer med demens, noe som vil kreve at man bygger opp en bedre demensomsorg. I tillegg skriver kommunedirektøren at det er viktig å satse på velferdsteknologi, etablering av lavterskeltilbud og hverdagshabilitering.

Det vises også til at kommunalområdet har hatt et stort merforbruk sammenlignet med budsjett. Hovedgrepet i budsjett og økonomiplanen for helse og omsorg er å styrke tjenestene som har hatt stort merforbruk i 2023, dette gjelder bla. legetjenester, BPA-ordningen og tjenester i heldøgns bemannende omsorgsboliger. I tillegg er også hverdagshabilitering styrket.

Bemanning i helse og omsorg var et av områdene flest av de hovedtillitsvalgte og hovedverneombud fremhevet i spørreundersøkelsen. Økonomistyring målt opp mot tjenestetilbud i helse og omsorg er et av temaene nytt kontrollutvalg har spilt inn. Også ordfører fremhevet i intervju spørsmålet om nivået på tjenestene, særlig innenfor helse og omsorg, som et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon. Kommunedirektør fortalte i intervju at helse og omsorg generelt bør prioriteres i forvaltningsrevisjon i denne perioden.

Kvalitet og pasientsikkerhet

Kommunen må ha nødvendige helse- og omsorgstjenester til personer som oppholder seg i kommunen. Tjenestene skal være forsvarlige. Forsvarlighetskravet innebærer at helsepersonell skal yte omsorgsfull hjelp utfra faglige krav og egne kvalifikasjoner, og at virksomhetene skal organisere driften slik at helsepersonell er i stand til å oppfylle sine lovpålagte plikter om å utføre forsvarlige tjenester. Kommunen må med andre ord planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere tjenestene for å sikre et systematisk arbeid med blant annet kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.

Tjenestetilbudet til eldre skal innrettes i respekt for den enkeltes selvbestemmelsesrett, egenverd og livsførsel, og sikre at medisinske behov blir ivaretatt.

Pårørendestøtte

Kommunen har plikter overfor personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid. Det følger av forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven at det omsorgsarbeidet som anses å være særlig tyngende, i grove trekk vil tilsvare det kommunen ellers måtte ha dekket med andre tjenester.

Kommunen har også etter omstendighetene plikt til å yte opplæring og veiledning, avlastning og omsorgsstønad til pasienter og brukeres pårørende når disse utfører et særlig tyngende omsorgsarbeid.

Kommunen har kurs for pårørende til personer med demens. Kommunen har også en demenskoordinator som blant annet skal bidra med kurs og støttesamtaler til pårørende.

7.1. Tjenestetildeling og koordinerende enhet

7.1.1. Individuell plan, koordinator og koordinerende enhet

Pasient/bruker med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan, jf. pasient- og brukerrettighetsloven. Kommunen skal på eget initiativ tilby individuell plan til de som har behov for og som ønsker en slik plan.

Særlig innbyggere med utfordringer innen rus/psykiatri kan ha behov for koordinerte tjenester og tverrfaglig samarbeid, både innad i kommunen og med spesialisthelsetjenesten.

Observasjoner

Kommunen har et tjenestekontor som har som hovedoppgave å behandle søknader om alle tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, tildeling av omsorgsboliger og korttids- og langtidsopphold i institusjon. Tjenestekontoret er også tillagt daglig drift av brukerstyrt personlig assistanse, privat avlastningstjenester til barn og unge, omsorgsstønad og merkantile funksjoner.

Fra økonomi- og handlingsplan 2024-27 fremgår det at det er behov for å styrke saksbehandlingskapasiteten ved tjenestekontoret.

Kommunen har et koordinerende team som er en del av tjenestekontoret. Dette teamet tar imot henvendelser om koordinator for helsetjenester, individuell plan og barnekoordinator. Videre har kommunen en egen demenskoordinator og kreftkoordinator. Kreftkoordinatoren har vært dekket av eksterne prosjektmidler. Prosjektperioden er avsluttet og stillingen er foreslått tatt inn i ordinær drift i økonomi- og handlingsplan 2024-27.

Kommunens strategiplan for helse og omsorg har en delplan som omhandler blant annet tjenestetildeling og koordinering. I planen beskrives forskjellige aspekter av tjenestetildeling, koordinering og tjenestetilbud i kommunen. I tiltaksplanen er det planlagt en styring av tjenestekontor, velferdsteknologi og servicetekniker og ambulerende vaktmester på 6 årsverk i perioden 2022-26

Vurdering

Vi ikke kjent med særskilte risikoer i kommunen som tilsier at dette temaet bør prioriteres.

7.1.2. Tildeling av tjenester

Helse- og omsorgstjenester er ofte av stor betydning for pasient, bruker og pårørende. God saksbehandling og pasient-/brukermedvirkning er viktig for å sikre rett tildeling og utforming av tjenester. Hensiktsmessig organisering av enheten som står for tjenestetildelingen, gode rutiner og relevant kompetanse er avgjørende forutsetninger for å få til en forsvarlig saksbehandling.

Observasjoner

Tjenestekontoret er ansvarlig for tildeling av helse og omsorgstjenester. I økonomi- og handlingsplan for 2024-27 fremgår det at tjenestekontoret har en viktig rolle i å tilby brukere tjenester på rett nivå, hvor dreining mot hverdagsrehabilitering, dagtilbud og bruk av velferdsteknologi er sentrale tiltak.

Statsforvalteren mottok 6 rettighetsklager innenfor helse, sosial og omsorg i 2023

Vurdering

Kommunen har en svært stram økonomi og det har vært overforbruk i flere tjenester på helse og omsorg. Stramme økonomiske rammer kan medføre at brukere ikke får de tjenestene de har rett

på eller behov for. Vi vurderer at det er risiko knyttet til tjenstedeling og at dette er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon.

7.1.3. Samhandling og pasientflyt

Samhandlingsreformen sier at kommunene må betale helseforetakene for pasienter som er utskrivningsklare fra sykehus, men som blir værende innlagt fordi kommunen ikke kan ta imot pasientene som avtalt. Departementet har gitt nærmere bestemmelser om ordningens omfang og innhold, jf. forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter.

Kommunene skal ha et døgntilbud for øyeblikkelig hjelp, både for somatiske lidelser og for voksne pasienter med psykisk helse- og/eller rusmiddelproblemer.

Observasjoner

Kragerø har hatt et høyt antall overliggere, men har over det siste året lyktes med å redusere antallet overliggerdøgn. I 2022 hadde kommunen 618 overliggerdøgn med en kostnad på ca. 3,3 millioner, mens i 2023 var antallet redusert til 352 overliggerdøgn med en kostnad på ca. 2 millioner. Dette er fortsatt et høyt antall.

Vurdering

Kommunen har fortsatt høye utgifter til overliggere, men synes å ha fokus på å arbeide med å redusere antallet overliggere.

7.2. Hjemmetjenester, overordnet fag- og kvalitetsarbeid

7.2.1. Hjemmetjenester

Kommunen er ansvarlig for å tilby helsetjenester i hjemmet. Helsetjenester i hjemmet er alle former for planlagte kommunale helsetjenester som ytes hjemme hos pasienten eller med utgangspunkt i pasientens hjem. Eksempler på helsetjenester som kan ytes i hjemmet, er hjemmesykepleie, ergoterapi og fysioterapi.

Observasjoner

Hjemmetjenesten består av to hjemmesykepleieravdelinger og en avdeling for praktisk bistand (hjemmehjelp). I økonomi- og handlingsplanen 2024-27 skriver kommunedirektøren at hjemmetjenesten vil ha en sentral rolle i å møte det økende behovet for tjenester som det økende antallet eldre i kommunen er forventet å medføre. Økningen er forventet innenfor tradisjonelle hjemmetjenester, men også lavterskeltilbud som hverdagsrehabilitering og spesialiserte oppgaver som kreftomsorg og palliasjon. Dette vil kreve at tjenesten styrker fag og spesialistkompetansen blant sine ansatte. Til sist vises det til at en dreining av tjenestetilbudet mot boliger med bemanning vil kreve styring av hjemmesykepleien.

Kommunens strategi for helse og omsorg har en delplan som omhandler blant annet hjemmetjenester og omsorgsboliger. I delplanen fremgår det vil være behov for økt bemanning i hjemmetjenesten over de kommende årene. Av tiltaksplanen fremgår det at det vil være behov for

å styrke hjemmetjenesten med 25 årsverk i perioden 2021-25 og ytterligere 20 årsverk i perioden 2026-2035.

Hjemmetjenesten i kommunen hadde 585 brukere i 2023, dvs. 56 brukere per 1000 innbyggere. Dette er vesentlig høyere enn sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 7 og landet uten Oslo som begge hadde et snitt på 42 brukere per 1000 innbyggere i 2023.

Av de 585 hjemmetjenestebrukerne var 265 i aldersgruppen 0-66 år. Også i denne aldersgruppen har Kragerø et høyere antall brukere enn snittet for landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 7, som vist i tabellen under:

Tabell 11 Brukere av hjemmetjenesten i aldersgruppen 0-66 år per 1000 innbyggere (kilde: SSB)

	2022	2023
Kragerø	31,7	33,3
Landet uten Oslo	24,6	24,9
KOSTRA-gruppe 7	25,3	25,7

Andel innbyggere som brukte hjemmetjenester i 2023 er noe høyere Kragerø, 29,9%, sammenlignet med Landet uten Oslo på 27,2% og sammenlignbare kommuner (KOSTRA-gruppe 7) på 27%.

Vi er ikke kjent med at det har vært tilsyn med hjemmetjenestene fra statlige myndigheter de siste årene. Det har ikke vært forvaltningsrevisjon spesifikt på hjemmetjenester i forrige periode.

Vurdering

Grunnet den demografiske endringen i kommunen vil det bli et økende og spesialisert behov for hjemmetjenester. Kombinert med stram økonomisk situasjon vil dette sette press på tjenesten. En opptrapping av tjenesten kan bli utfordrende i den økonomiske situasjonen kommunen står. Det er risiko for at brukere ikke får den tjenesten de rett på eller bruk for. Manglende ressurser kan føre til reduserte ressurser forebyggende arbeid og rehabilitering som på sikt kan gi økt press på andre tjenester. Vi vurderer at det er risiko knyttet til området og at det er aktuelt for forvaltningsrevisjon.

7.2.2. Personlig assistanse, herunder praktisk bistand/opplæring, støttekontakt og hjelpemidler til hjemmet

Kommunen er ansvarlig for å tilby personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt. Dette omfatter hjelp til egenomsorg, personlig stell og personrettet praktisk bistand.

Praktisk bistand kan gis gjennom brukerstyrt personlig assistanse (BPA). BPA er rettet mot personer med langvarig og stort behov for personlig assistanse. Formålet med BPA er at personer

med funksjonsnedsettelse skal kunne leve et så aktivt og selvstendig liv som mulig. Det er estimert at ca. 14 000 nordmenn har rett til BPA.

Kommunen skal sørge for formidling av nødvendige hjelpemidler og for å tilrettelegge miljøet rundt den enkelte pasient og bruker. Kommunens sørge-for-ansvar gjelder uavhengig av behovets varighet.

Observasjoner

Som nevnt over er praktisk bistand organisert som en avdeling under hjemmetjenesten. BPA og hjelpemidler er organisert under virksomhet tjenestetildeling.

BPA-tjenesten er kort beskrevet på kommunens nettside, med målgruppen for tjenesten, hva den går ut på, søknadsskjema og informasjon om saksgang. I økonomi- og handlingsplan 2024-27 står det at BPA-ordningen har vært underbemannet, og ordningen blir derfor tilført 5,2 årsverk i 2024.

Kommunen har et dagtilbud på Kalstad aktivitetssenter for voksne mennesker med psykisk utviklingshemming og autismespekter-forstyrrelser. Aktiviteter som tilbys er: trim og fysisk aktivitet, matlaging og salg fra kantine, kreative aktiviteter og musikk i gruppe.

Kommunen har et eget hjelpemiddellager som dekker utlån av enkelte hjelpemidler ved kortere behov. Kommunen har egne serviceteknikere som har ansvar for kortidslageret, transport av hjelpemidler, enkle represjoner og trygghetsalarmer. Kommunen har også en syns- og hørselskontakt som kan kontaktes for råd og veiledning.

Vurdering

Vi har begrenset informasjon om disse tjenestene i Kragerø. Grunnet den stramme økonomiske situasjonen i kommunen er det en risiko for at brukerne ikke får den tjenesten de har rett på eller bruk for. Vi vurderer at det kan være risiko knyttet til området og vurderer at det aktuelt som tema for forvaltningsrevisjon.

7.2.3. Velferdsteknologi

Velferdsteknologi er teknologiske hjelpemidler som skal understøtte og forsterke brukernes trygghet, sikkerhet, selvhjelpenhet, medbestemmelse og livskvalitet. Som følge av økt behov for helse- og omsorgstjenester vil det være nødvendig for kommunene å ta i bruk velferdsteknologi, og det er knyttet risiko til dette både når det gjelder kvalitet, sikkerhet, kompetanse og ressursbruk.

Observasjoner

I økonomi- og handlingsplanen fremheves velferdsteknologi som et viktig satsningsområde for å møte det økende antallet eldre i kommunen.

På kommunens nettsider er det en informasjonsside om velferdsteknologi, her beskrives de forskjellige teknologiske hjelpemidlene som man kan søke om:

- Trygghetsalarm tilknyttet responscenter, kan også kobles til fallsensor
- Trygghetsalarm med GPS-lokalisering
- Elektronisk medisindispenser
- Digitalt tilsyn som fører tilsyn rommet til bruker etter behov

Kommunens strategiplan for helse og omsorgstjenestene har en delplan for velferdsteknologi. Planen beskriver flere satsningsområder for velferdsteknologi, blant annet:

- felles journalløsning for kommunene (Akson)
- oppgradering av nettverk i omsorgsboliger
- nytt pasientsignalanlegg i Marienlyst sykehjem
- samhandlingsavtaler mellom tjenestekontoret og forskjellige avdelinger

Alle tiltakene i delplanen er satt med oppstart i 2021 eller 2022. Vi er ikke kjent med status på dette arbeidet, men merker oss at flere av velferdsteknologiløsningene som er nevnt i delplanen er listet opp i på nettsiden over tilbud som kan gis brukere i kommunen. Vi antar derfor at disse er tatt i bruk.

I budsjett og økonomiplan 2024-27 er det flere tiltak i handlingsplanen som gjelder velferdsteknologi. Dette inkluderer tiltak for å informere brukere om hvordan man kan ta i bruk velferdsteknologi og øke kompetansen på området blant de ansatte.

Vurdering

Kommunen synes å ha fokus på bruk av velferdsteknologi, men det er allikevel begrenset informasjon om hvordan arbeidet er fulgt opp i budsjett og økonomiplan 2024-27 og årsmelding 2023. En stram økonomisk situasjon kan medføre at kommunen ikke har tilstrekkelige ressurser til utviklingsarbeid.

Det er generelt en risiko for at brukere ikke får teknologiske løsninger som er tilpasset deres behov og at de ikke får tilstrekkelig oppfølging i bruken av løsningene. Ved valg og implementering av velferdsteknologiske løsninger må kommunen ha bevissthet på å velge løsninger som også ivaretar brukernes personvern.

Utover dette er vi ikke kjent med særskilte risikoer som tilsier at temaet bør prioriteres i denne perioden.

7.3. Sykehjem og bokollektiv og omsorgsboliger med heldøgns bemanning

7.3.1. Institusjoner/boliger

Pasient eller bruker kan ha rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester. Dette kan være omsorgsbolig (tilrettelagt for heldøgntjenester), sykehjem, barnebolig, avlastningsbolig og botilbud for rusavhengige.

For grupper med særskilte behov er det formulert spesifikke mål fra nasjonalt hold. Personer med utviklingshemming skal unngå institusjonslignende boalternativer, personer med funksjonsnedsettelse bør få universelt utformede boliger sentralt og ingen unge personer med omfattende behov for hjelp skal få sitt tilbud på sykehjem.

Det er estimert at behovet for plasser til beboere som har behov for heldøgns omsorgstilbud vil kunne øke med om lag 20 prosent eller 13.000 plasser på nasjonalt nivå fram til 2030.

Observasjoner

Institusjonsdrift

Kragerø kommune har et sykehjem med institusjonsdrift, Marienlyst sykehjem, hvor det er 45 plasser. Sykehjemmet har en avdeling som er forbeholdt pasienter med demens. Virksomheten har også ansvar for dagtilbudet for personer med demens. Videre inngår sykehjemmet som en del av kommunens rehabiliteringstilbud og kommunens 2 KAD-plasser (kommunal akutt døgnenhet) er lokalisert på sykehjemmet.¹⁷

Strategiplan for helse og omsorg har en egen delplan for sykehjem og sykehjemsdrift. I delplanen vises det til at andelen institusjonsplasser isolert sett for gruppen 80+ er vesentlig lavere i Kragerø enn i andre sammenlignbare kommuner. Dekningsgraden i Kragerø er på 7,8%, mens tilsvarende kommuner har en dekningsgrad på 9,7% til 17,8%. Videre beskrives fremtidig dekningsgrad og dimensjonering. Kommunen bruker SSB sine befolkningsprognoser for å vurdere fremtidig behov for sykehjemsplasser. Hvis kommunen viderefører dagens dekningsgrad på 7,8% vil man i 2040 trenge 99 sykehjemsplasser. Anbefalingen i delrapporten er å ha en dekningsgrad på 10%, dette vil kreve 127 plasser i 2040. I planen foreslås det forskjellige tiltak for å møte dette økte behovet, både gjennom utbygging og andre typer tiltak, samt plasser med spesialisert tilbud.

I økonomi- og handlingsplan 2024-27 viser kommunedirektøren til at det blir flere eldre over 80 år, noe som kan utløse behov for sykehjemsplasser. Det er et økende behov for plasser for personer med demens, særlig skjermingsplasser. I løpet av våren 2024 skal kommunedirektøren legge frem en sak om økning av antall sykehjemsplasser.

¹⁷ I tillegg er det en KAD-plass på Marienlyst som er et interkommunal samarbeid med Drangedal og en KAD-plass for psykisk helse/rus i Holt omsorgsbolig.

Tabell 12 Tabell med nøkkeltall for institusjonsopphold (kilde: SSB)

	Andel innbyggere 80 år og eldre med institusjonsopphold (prosent)		Utgifter per oppholdsdøgn i institusjon (kr)	
	2022	2023	2022	2023
Kragerø	3,8	4,0	4652	5445
Landet uten Oslo	10,4	9,9	4751	5274
KOSTRA-gruppe 7	9,1	8,7	4832	5341

Tabellen viser at det er en lav andel av innbyggerne 80 år og eldre i Kragerø med institusjonsopphold sammenlignet med snittet i landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 7. Kombinert med at det er lav dekningsgrad i kommunen kan dette tyde på at kommunen har liten kapasitet i tjenesten. Når det gjelder utgifter per oppholdsdøgn i institusjon ligger Kragerø litt under snittet i landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 7 og noe over i 2023.

I 2023 var det 0,58 legetimer per uke per sykehjemsbeboer i kommunen, dette er lavere enn snittet i landet på 0,68 timer og snittet i KOSTRA-gruppe 7 på 0,66 timer.

Vi er ikke kjent med at det er gjennomført tilsyn med kommunens sykehjem fra Statsforvalteren de siste årene. Det har heller ikke vært forvaltningsrevisjon spesifikt på dette området.

Boliger

Kommunens boliger er organisert under engen virksomhet Omsorgsboliger med heldøgns bemanning. Boligene er delt i to grupper HDU-ene (heldøgns bemannede omsorgsboliger for utviklingshemmede) og HDO-ene (heldøgns bemannede omsorgsboliger). I tillegg er arbeids- og aktivitetstilbud organisert under denne virksomheten.

I tillegg er Nordbøveien 5b-c (Furubo bokollektiv og Helle omsorgsbolig) organisert under sykehjem og bokollektiv.

Når det gjelder HDU-ene skriver kommunedirektøren i økonomi og handlingsplan 2024-27 at det vil være behov for å etablere flere plasser til unge som trenger tilrettelagt bolig og tjenester. Kommunedirektøren vil komme med en sak om dette i 2024. Videre fremgår det at over de siste årene har det ikke fulgt tilstrekkelig finansiering av ressurser tilsvarende behovene i omsorgsboligene. Dette har ført til omfattende bruk av ekstravakter og overtid. Det er derfor foreslått i budsjett 2024 å øke bemanningen med 10,75 årsverk.

Når det kommer til HDO-ene skriver kommunedirektøren at kommunen har målsetning om at eldre og pleietrengende skal bo lengst mulig hjemme. Videre vises det til at det er økende omsorgsbehov med flere eldre, samtidig som mange av omsorgsboligene er dårlig tilpasset dagens brukergruppe.

Kommunedirektøren beskriver flere endringer i tjenestetilbudet innenfor HDO. Driften ved Seniorsenteret og Tangheia legges om til boliger med nærhet til bemanning. Videre er et sentralt grep å planlegge for flere institusjonsplasser på sykehusområdet og en mer samordnet drift.

Vurdering

Kommunens demografi tilsier at det vil bli økt behov for omsorgstjenester. Samtidig har kommunen en stram økonomi. Dette kan gi økt press på tjenestene og gjøre det mer utfordrende å få til omstilling av tjenesten. Det har vært en underbemanning av HDU, noe som medfører risiko for avvik i tjenesten. HDO har flere pågående omorganiseringer av tjenesten. Omorganisering kan medføre risiko for avvik på kort sikt. Vi vurderer at både sykehjem, HDU og HDO har risiko og er aktuelle for forvaltningsrevisjon.

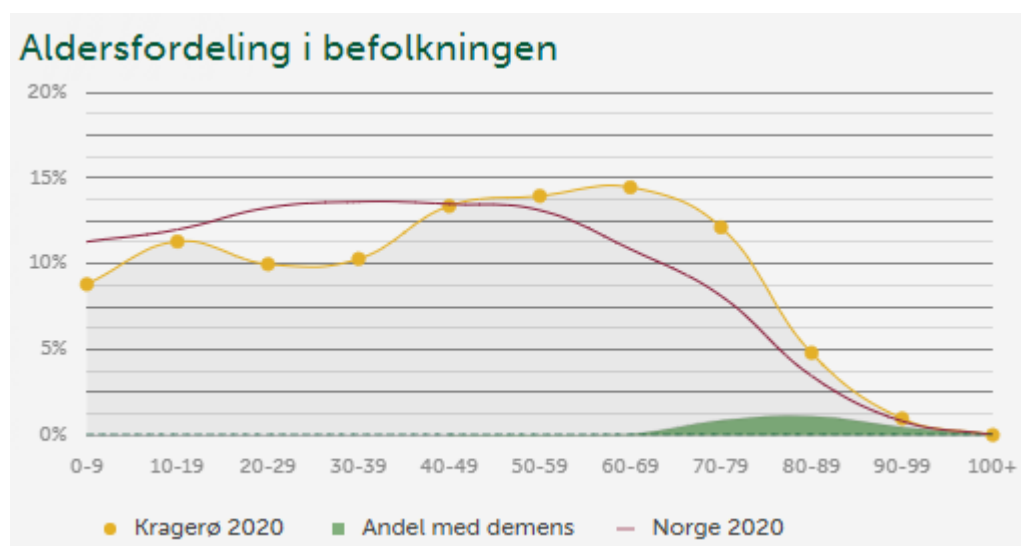
7.3.2. Dagtilbud til hjemmeboende med demens

Kommunen skal tilby dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens.

Dagaktivitetstilbudet skal bidra til å ivareta deltakerens funksjoner i dagliglivet, fremme livskvalitet og forebygge/reducere isolasjon og ensomhetsfølelse. I tillegg vil dagaktivitetstilbudet kunne innebære avlastning og støtte til pårørende.

Observasjoner

I 2020 var det 262 personer med demens i Kragerø kommune. Det utgjør 2,52% av befolkningen. Gjennomsnittet i Norge er 1,88%. Dette må sees i sammenheng med at snittalderen i Kragerø er høyere enn snittet i landet. Det er beregnet at Kragerø vil ha 524 personer med demens i 2050, noe som utgjør 5,41% av befolkningen, sammenlignet med et beregnet snitt i landet på 3,99%.¹⁸ Figuren under viser aldersfordelingen i Kragerø og Norge og andelen personer med demens.



Figur 4 Aldersfordelingen i Kragerø og Norge og andelen personer med demens, kilde: demenskartet.no

¹⁸ Kilde: Nasjonalt senter for aldring og helse, Demenskartet, hentet 09.04.24, <https://demenskartet.no/>
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Figuren viser at Kragerø har en lavere andel innbyggere i alderen 0-49 år enn snittet i Norge. Mens andelen innbyggere i alderen 50-99 år er høyere enn snittet i Norge. Figuren viser også andelen personen med demens øker fra fylte 60 år.

I kommunes helse og omsorgsplan står det at det antas at det å sikre et tilstrekkelig og godt tilbud til personer med demens, vil være en av hovedutfordringene for kommunen de nærmeste tiår.

Kommunen arbeider med en plan for demensomsorgen i perioden 2024-28, denne skal behandles politisk i mai 2024.

Kommune har flere tilbud for personer med demens og deres pårørende.

Kommunen har en demenskoordinator som leder arbeidet innen demensomsorgen i kommunen, både med faglig utvikling og støtte og veiledning til pårørende, brukere og ansatte. Videre har kommunen et demensteam som blant annet har ansvar for basal demensutredning. I 2023 ble det gjennomført 44 kartlegginger.

Kommunen tilbyr også en demensskole til pårørende. Det ble gjennomført 2 kurs i 2023 med totalt 29 deltakere. Kommunen arrangerer en demensuke, med mål om å spre kunnskap om sykdommen.

Kommunen har et dagtilbud alle hverdager til hjemmeboende med demens eller kognitiv svikt. Virksomhet Institusjon (Marienlyst sykehjem) har ansvar for tilbudet.

Virksomhet Demenstilbud har ansvar for demenstilbudet i bokollektivene ved Furubo og Helle omsorgsboliger. Tilbudene er organisert som heldøgns bemannede omsorgsboliger.

Marienlyst sykehjem har en avdeling som er forbeholdt pasienter med langtkommen demens.

Tilbud til personer med demens var et av områdene kommunedirektøren fremhevet som særlig viktig i intervjuet med oss.

Vurdering

Kommunen synes å ha et godt fokus på demens med forskjellige tjenestetilbud til både brukere og pårørende. Kragerø vil imidlertid grunnet sin demografiske sammensetning få en betydelig økning i antallet personer med demens (beregninger viser en dobling av antallet frem i 2050). Dette vil kreve en oppbygging av tilbudet i årene som kommer, samtidig som kommunen står i utfordrende økonomisk situasjon. Dette kan medføre risiko for press på det forebyggende arbeidet eller at kommunen ikke klarer å bygge opp nye tilbud. Det er risiko for at brukere og pårørende ikke får de tjenester de har krav på eller behov for. Vi vurderer derfor at det er risiko knyttet til temaet, og mener at det er aktuelt for en forvaltningsrevisjon.

7.4. Spesialiserte helsetjenester

7.4.1. Fastlegeordningen, legevakt og akuttberedskap

Kommunen har ansvar for at det finnes tilbud om legehjelp, det vil si både fastlege, legevakt og akuttberedskap, til kommunens innbyggere og de som midlertidig oppholder seg i kommunen.

Observasjoner

Virksomheten spesialiserte helsetjenester har ansvar for legevakt, private legetjenester, fengselshelsetjenesten og fysio- og ergoterapitjenesten. Virksomheten har også ansvar for rehabilitering og forebyggende tiltak, som dagtilbud og hverdagsrehabilitering. Kragerø kommune har to legesenter med elleve fastlegehjemler og en stilling til LIS 1 (lege i spesialisering).

Kommunens strategiplan for omsorg har en delplan for legetjenestene. Planen har en oversikt over de viktigste tiltakene med tidsplan og kostnader. Her er det forskjellige tiltak både for å øke antall fastleger og styrke legeressursen ved sykehjem (ifm. fremtidig utvidelse av sykehjemmet). Et av tiltakene er å vurdere etablering av et kommunalt legekantor.

Det fremgår av økonomi- og handlingsplan 2024-27 at kommunen startet et kommunalt legekantor i juni 2023. Det fremgår også at alle hjemlene ved dette kontoret er fylt, men at det har vært nødvendig å rekruttere leger til kommunale stillinger, noe som er en dyrere løsning enn leger i næringsdrift. Videre fremgår det at det behov for en ny legehjemmel for å sikre nok kapasitet på legelistene.

I økonomi og handlingsplan 2024-27 skriver kommunedirektøren at det er ytterligere behov for å øke budsjettet til fastlegeordningen med 3,3 millioner i 2024. Det er også foreslått å styrke rehabilitering med en ny ergoterapeutstilling.

I henhold til KOSTRA hadde ingen av kommunens fastleger mer enn 20 ledige plasser på sin liste i 2022 og 2023. I 2023 var gjennomsnittlig lengde på fastlegelistene i Kragerø 961 pasienter, mens snittet for KOSTRA-gruppe 7 var 948 og snittet for landet uten Oslo var 966.

Kommunen har egne legevaktplasser ved sykehuset i Kragerø. Kommunedirektører har bedt om å få fullmakt til å gå i dialog med nabokommuner om legevaktssamarbeid på natt. I saksfremlegget vises det til at det er utfordrende å bemanne legevakta. Det har ikke lyktes å ansette lege til ledig legevaktstilling, og det er en økt vaktbelastning på fastlegene. Dette har medført økt bruk av kostbare vikarløsninger. Av saksfremlegget framgår det at det fra tidlig høst 2024 vil være risiko for at det ikke er mulig å ha legevakt alle dager. Denne saken behandles i kommunestyret 18.04.24, protokollen fra møte er ikke publisert i skrivende stund.

Vurdering

Kommunen synes å ha lyktes med å styrke fastlegeordningen, men det er ressurskrevende for kommunen. Det er også utfordringer med bemanning av legevakten og det kommer frem at dette kan få konsekvenser for tilbudet. Sett i lys av kommunens utfordrende økonomiske situasjon og

rekrutteringsutfordringer er det risiko for at kommunen ikke klarer å opprettholde et tilstrekkelig tilbud. Kommunen synes imidlertid å ha fokus på dette området og vi anbefaler derfor forvaltningsrevisjon på temaet nå.

7.4.2. Psykisk helse og rusomsorg

Kommunene har en sentral rolle i å identifisere, utrede, behandle og følge opp personer med psykiske lidelser. Mange kommuner mener at psykisk helse er deres største folkehelseutfordring og at de mangler kunnskap om tiltak, verktøy og metoder som de kan ta i bruk.

Fra 2020 skal alle kommuner skal ha psykologkompetanse.

Studier viser at den psykiske helsen til barn (over ti år) og unge ser ut til å ha blitt dårligere under pandemien. På nasjonalt nivå har det vært rekordmange henvisninger til BUP/BUPA.¹⁹ Forekomsten av spiseforstyrrelser ser også ut til å ha økt.

Kommunene skal jobbe helsefremmende og forebyggende på rusfeltet. Personer med rusmiddelrelaterte problemer har rett til verdige liv med god tilgang på behandling og oppfølging og deltakelse i arbeid og meningsfull aktivitet. Tjenestene som gis skal være tilgjengelige, helhetlige, koordinerte og individuelt tilpassede.

Innenfor rusomsorgen er det behov både for forebyggende arbeid og tiltak knyttet til behandling. Det er en klar sammenheng mellom psykiske problemer og lidelser og rusmiddelbruk og rusbrukslidelser. Dette er et område med behov for koordinering internt i kommunen og mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

Innen 1. juli 2022 skulle alle landets kommuner ha en rådgivende enhet for russaker.

Observasjoner

Kommunen har en tjeneste for Oppfølging psykisk helse og rus, som har ansvar for tjenester til personer med psykiske helseproblemer og rus-/avhengighets utfordringer. Til tjenesten tilligger heldøgns bemannede omsorgsboliger (Holt og Sjødamveien), aktivitets- og mestringsteam (AMT) og aktiviteter til hjemmeboende. Det er også etablert kommunal akutt døgnettenhet (KAD) for psykisk helse og rus. Aktivitets og mestringsteamet har et tilbud med aktiviteter på dagtid til personer med psykisk helse- og rusvansker. Rådgivende enhet for russaker er lagt til aktivitets- og mestringsteamet.

I økonomiplanen skriver kommunedirektøren at det er et behov for å styrke tjenesten, og at det vil brukes statlige prosjektmidler for å utvikle ambulante tjenester. Prosjektmidlene blir videreført til 2026.

¹⁹ Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk/avdeling ved sykehus.

Kommunens strategiplan for helse- og omsorgstjenestene inneholder en delplan for psykisk helse og rus. Planen inneholder blant annet en tiltaksdel med anbefalinger for videre drift. Det er ikke fastsatt årstall for når tiltakene skal gjennomføres. Tiltakene fokuserer på blant annet: tiltak for utføring og organisering av tjenestetilbudet, behov for døgnbemennende boliger, aktivitetshus med egnede lokaler, økt kompetanse og tilsetting av kommunepsykolog.

I økonomi- og handlingsplan 2024-27 fremgår det at nye lokaler for aktivitets- og mestringsteamet ble etablert i november 2023. Det fremgår også at kommunen har fått eksternt tilskudd for å opprette stilling som kommunepsykolog i 2023, men at dette må finansieres av kommunen selv fra 2024.

På kommunes nettside opplyses det at kommunepsykologen arbeider på systemnivå, med veiledning av ansatte og faglig utvikling. Psykologen er knyttet til flere av kommunens tjenester. Pasienter kan ikke henvises direkte til psykologen for behandling. Vi er ikke kjent med at skolehelsetjenesten eller helsestasjon for ungdom har tilknyttet egen psykolog.

Vurdering

Kommunen har forskjellige tiltak innenfor psykisk helse og rusomsorg, men av begrenset omfang. Det synes også at tjenesten er avhengig av eksterne tilskudd. Det er risiko at kommunen ikke får gitt et tilstrekkelig tilbud innen psykisk helse og rusomsorg. Vi vurderer derfor at psykisk helse og rusomsorg er et aktuelt tema.

7.5. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – kommunalområde helse og omsorg

Tema	Vinkling
Tjenestetildeling	Får brukere tjenester på riktig nivå og i tilstrekkelig omfang.
Hjemmetjenester og personlig assistanse	Prosjektet kan spisses ved bestilling.
Institusjon/boliger	Kvalitet i tjenestene og tjenestetildeling er aktuelle vinklinger. HDU (heldøgns bemannede omsorgsboliger for utviklingshemmede) og HDO (heldøgns bemannede omsorgsboliger) bør prioriteres i et prosjekt, sykehjem er også aktuelt.
Demensomsorg	Tilbud til personer med demens og deres pårørende. Både hjemmeboende og beboere på institusjon/boliger.
Psykisk helse og rusomsorg	Omfang, tilgjengelighet og kvalitet i tjenestene.

8. Kommunalområde samfunn

Kommunalområde samfunn består av følgende virksomheter: kultur, NAV, bygg og areal, eiendom, vei og park og VAR.

Kommunalsjefen mener at en av de største utfordringene/risikoene innenfor kommunalområde Samfunn er det store investeringsbehovet innenfor vann og avløp, jamfør hovedplan for vann og avløp (HPVA). Dette følger lovpålagte krav og vil blant annet gjøre det nødvendig med store investeringer i nytt sentralrenseanlegg.

Kommunedirektøren har i økonomi- og handlingsplan 2024-27 foreslått flere driftstilpasninger som vil medføre reduksjon av tjenestetilbudet i kommunalområde Samfunn. Driftstilpasningene vil medføre behov for redusert antall ansatte i kommunalområdet.

8.1. Kultur

8.1.1. Kulturtilbud

Kommunen skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt og lokalt, jf. kulturloven § 4. Kommunen skal sørge for at kulturlivet har forutsigbare utviklingskår, legge til rette for deltakelse i kulturaktiviteter og sørge for at personer, organisasjoner og institusjoner har tilgang til informasjon om økonomiske støtteordninger og andre virkemidler.

Virksomhet kultur har ansvar for blant annet kommunens forskjellige kulturtilbud, kontakt med frivilligheten, forskjellige tilskuddsordninger og forskjellige tiltak rettet mot barn og unge.

8.1.2. Bibliotek

Kommunene har ansvar for folkebibliotek i samsvar med folkebibliotekloven og skolebibliotek i samsvar med opplæringsloven. Alle kommuner skal ha en fagutdannet biblioteksjef, og bibliotekenes innhold og tjenester skal gjøres kjent.

Kragerø bibliotek holder til i Kragerø Sentrum og ledes av en biblioteksjef. Biblioteket har ordinær åpningstid på hverdager og lørdag. I tillegg er det meråpent bibliotek mandag til fredag på morgen og ettermiddag/kveld.

I 2023 var det 3,2 besøk i biblioteket per innbygger i kommunen, dette er noe lavere enn snittet for landet uten Oslo, som var på 3,8 besøk per innbygger, og KOSTRA-gruppe 7, som hadde 3,7 besøk per innbygger. Kragerø bruker imidlertid mer netto driftsutgifter per innbygger til bibliotek i 2023 (529 kr), enn snittet i landet uten Oslo (342 kr) og KOSTRA-gruppe 7 (319 kr).

8.1.3. Kulturskole

Alle kommuner skal ha et kulturskoletilbud til barn og unge, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner.

Kragerø kommune har en kulturskole med forskjellige undervisningstilbud, blant annet: visuell kunst, undervisning i sang og forskjellige instrumenter, improteater og figurteater. I økonomi- og handlingsplan 2024-27 fremgår det at kulturskolen har ventelister på visuell kunst og piano.

Tabellen under viser noen nøkkeltall for kulturskolen:

Tabell 13 Nøkkeltall for kulturskolen (kilde: SSB)

	Netto driftsutgifter til kommunale kulturskoler per barn 6-15 år		Barn 6-15 år i kommunens kulturskole		Barn 6-15 år som står på venteliste til kommunens kulturskole	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Kragerø	kr 3870	kr 4056	16,0 %	14,6 %	2,0 %	4,0 %
Landet uten Oslo	kr 2942	kr 3319	13,2 %	13,2 %	3,2 %	3,3 %
KOSTRA-gruppe 7	kr 2925	kr 3240	13,7 %	13,7 %	3,1 %	3,6 %

Tabellen viser at Kragerø bruker mer på kulturskolen per barn 6-15 år enn snittet i landet uten Oslo og snittet i KOSTRA-gruppe 7. Samtidig har Kragerø en høyere prosentandel av barn i alderen 6-15 år som går i kulturskolen. Prosentandel barn som står på venteliste ligger litt under snittet i landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 7 i 2022, og litt over i 2023.

8.1.4. Tilskudd til idrett, kultur og kulturminner

Kommunene forvalter forskjellige tilskuddsordninger til idrett, kultur og kulturminner. Eksempler på dette kan være:

- Spillemidler
- SMIL-midler
- Egne stipend eller støtteordninger

Forvaltningslovens regler gjelder for forvaltningen av slike ordninger.

Kommunen har en tilskuddsordning for kulturmidler, anleggsmidler og midler til forebyggende barne- og ungdomsarbeid. Det foreligger retningslinjer for fordelingen av disse midlene.

Det fremgår av økonomi- og handlingsplanen 2024-27 at reduksjoner i kulturbudsjettet har medført reduksjon i tjenestene overfor frivilligheten og at tilskudd til eksterne har blitt redusert i tråd med budsjettvedtak. Fordeling av midlene gjøres av hovedutvalg for samfunn, dog er fordeling av visse tilskudd delegert til kommunedirektøren. I tillegg har ungdomsrådet egne midler de kan fordele.

Vurdering

Det kan være risiko knyttet til forvaltningen av kulturbudsjett/tilskuddsmidler, at vedtak og planer ikke følges opp. Den stramme økonomien medfører press på tjenestene generelt og kan medføre redusert aktivitet innenfor kulturområdet. Vi er ikke kjent med forhold i kommunen som tilsier at det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon på dette området i denne perioden.

8.1.5. Barn i lavinntektsfamilier

Kommunen har et ansvar for å forebygge sosiale problemer og bedre levekårene for vanskeligstilte. Kommunen har derfor en viktig rolle i arbeidet med barnefattigdom. Ansvaret kommunen har, er først og fremst regulert i barnevernsloven og sosialtjenesteloven.

Alle velferdstjenestene skal vurdere barnets beste. De senere årene har Arbeids og velferdskontoret hatt flere prosjekt for å styrke barneperspektivet i arbeidet ved NAV-kontorene. Barneperspektivet innebærer at barnas behov skal vurderes og ivaretas særskilt når NAV følger opp foreldrene. Det er viktig med et godt samarbeid mellom NAV og andre aktuelle tjenester.

Observasjoner

Virksomhet kultur har ansvar for tiltak for barn og unge i lavinntektsfamilier.

16,7% av barna i kommunen bor i husholdninger med vedvarende lav inntekt (2021). Dette er høyere enn i gamle Vestfold og Telemark fylke med 13,6% og hele landet med 11,4%.

Kommunen har imidlertid en lavere andel barn som bor trangt og som bor i leid bolig enn snittet i landet (2022). Dette gjelder også barn som bor i lavinntektsfamilier (2022).

Kommunen har en handlingsplan for barn og unge i lavinntektsfamilier i perioden 2019-2022. Planen har som formål å gi oversikt over kunnskap om temaet, situasjonen nasjonalt og i Kragerø, oversikt over kommunens egne tiltak, grunnlag for å søke eksterne midler og legge til rette for samarbeid og samhandling rundt kommunes tiltak. Planen har oversikt over forskjellige tiltak i perioden 2019-2022: nasjonale tiltak som kommunen følger opp, egne tiltak og forslag til noen nye tiltak. Kommunalsjefen opplyser at revidering av planen vurderes i forbindelse med planstrategien for denne perioden.

Både ordfører og kommunedirektør mener at kommunen har et godt arbeid på dette området. Ordfører uttrykte imidlertid en bekymring for fremtiden, da hun er redd for at flere av tiltakene på dette området kan bli kuttet, grunnet den utfordrende økonomiske situasjonen kommunen står i.

Barn i lavinntektsfamilier ble fremhevet som et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon av både hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og råd-, utvalgs- og gruppelederne.

Vurdering

Kragerø kommune har et høyt antall barn som lever i lavinntektsfamilier. Kommunen har en handlingsplan, men denne er av noe eldre dato. Temaet ble løftet i spørreundersøkelsen, samtidig

som ordfører og kommunaldirektør mener at det gjøres mye godt arbeid på dette området. Kommunens krevende økonomiske situasjon vil medføre reduksjon i tjenester og særlig utsatt er ikke lovpålagte tjenester, inkludert forskjellige tilbud rettet mot barn i lavinntektsfamilier og deres familier. Vi vurderer at det er risiko knyttet til kommunens arbeid med barn i lavinntektsfamilier. Vi vurderer at dette temaet er aktuelt for forvaltningsrevisjon og kan eks. sees i sammenheng med temaet samhandling og forebygging for barn og unge (se kap. 6.6.2).

8.2. NAV

8.2.1. Sosialhjelp

Formålet med sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Utsatte barn og unge og deres familier skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Kommunen skal ha kunnskap om innbyggernes levekår, finne forebyggende tiltak og tilby tjenester som skal bidra til sosial trygghet og bedre levekår for økonomisk vanskeligstilte.

For personer med behov for økonomisk sosialhjelp er det viktig å få en rask tilbakemelding fra kommunen. Lang saksbehandlingstid/mange klagesaker kan indikere risiko ved saksbehandlingen.

Kommunen skal stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Dersom ikke kommunen følger opp aktivitetsplikten i tilstrekkelig grad vil det kunne bidra til unødvendige sosialhjelpsutbetalinger. I flere tilsyn har Statsforvalteren avdekket at kommuner ikke sikrer at vilkår om aktivitetsplikt brukes i tråd med lovkravet.

Observasjoner

Tabellen under viser noen nøkkeltall for sosialhjelp i Kragerø kommune:

Tabell 14 Tabell med nøkkeltall for sosialhjelpstilfeller i Kragerø kommune (Kilde: SSB)

	2022	2023
Sosialhjelpstilfeller	445	494
Sosialhjelpstilfeller som forsørger barn under 18 år	138	133
Langtidstilfeller med sosialhjelp som hoved inntekt (6-12 måneder)	96	93

Tabellen viser at det har vært en økning i antall sosialhjelpstilfeller fra 2022 til 2023. I samme tidsperiode har det vært en liten nedgang i antall sosialhjelpstilfeller blant personer som forsørger barn under 18 år og sosialhjelpstilfeller over lengre tid. I 2022 var kommunens nettoutgifter til ytelse til livsopphold på 24 millioner. I 2023 hadde dette økt til 30,6 millioner.

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med sosiale tjenester i NAV november 2023. Tema for tilsynet var ivaretagelse av barn og unge. Kommunalsjefen opplyser at de kun har mottatt en foreløpig rapport og venter på endelig tilsynsrapport.

Vurdering

Grunnet den økonomiske situasjonen i Norge med økende priser kan det være flere som har behov for sosialhjelp. Samtidig gjør kommunens krevende økonomiske situasjon at andre ikke lovpålagte tjenester som er rettet inn mot samme gruppe reduseres. Dette kan medføre økt press på sosialhjelp og at brukere har få andre tilbud å benytte seg av. Vi vurderer at det er risiko knyttet til området og at det temaet er aktuelt for forvaltningsrevisjon.

8.2.2. Boligsosialt arbeid

Lov om kommunenes arbeid på det boligsosiale feltet trådte i kraft 01.07.23. Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Kommunen skal sørge for samordning og samarbeid på tvers av sektorer. Videre skal kommunen ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet og ha mål og strategier for det boligsosiale arbeidet.

Observasjoner

Kragerø har en boligsosial handlingsplan for perioden 2018-2022. Det overordnede målet for planen er:

Alle i Kragerø kommune skal ha mulighet til å bo trygt og godt. Gjennom en helhetlig boligpolitikk skal vi sette fokus på de vanskeligstilte på boligmarkedet og deres problemer med å etablere seg og bli boende i bolig.

Planen har fem hovedmål, med forskjellige delmål. Hvert delmål har tiltak med tidspunkt for gjennomføring, hvem som er ansvarlig og resultatmålet. Kommunalsjefen opplyser at revidering av planen vurderes i forbindelse med planstrategien.

I 2022 var det en forvaltningsrevisjon av det boligsosiale arbeidet i kommunen. Revisjonen fant at kommunen hadde mange tiltak for å legge til rette for et godt boligsosialt arbeid, men også at det var svakheter og at kommunen hadde noen utfordringer. Dette knyttet seg primært til mangler innen delegasjon og å sikre en klar og tydelig fordeling av oppgaver, ansvar og myndighet.

Vurdering

Kragerø kommune har en plan for boligsosialt arbeid, men denne er av noe eldre dato. Kommunens økonomiske situasjon kan medføre et press på tjenestene og redusere kommunens kapasitet til å sikre egnede boliger til sine innbyggere. Det ble gjennomført forvaltningsrevisjon på området i 2022, noe som gjør at kommunen har oppdatert informasjon på området. Det er derfor mindre aktuelt med forvaltningsrevisjon på boligsosialt arbeid i denne perioden.

8.2.3. Flyktninger og innvandring

Formålet med integreringsloven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Kommunen har ansvar for å tilby opplæring i norsk og samfunnsfag både til innvandrere og asylsøkere i mottak, samt introduksjonsprogram for innvandrere 18 – 55 år med oppholdstillatelse og som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene.

Tallet på flyktninger har økt de siste årene og presset på kommunenes tjenester forventes å være høyt. Økningen er en følge av krigen i Ukraina.

Observasjoner

Ved inngangen til 2023 var det 1 198 innvandrere som var bosatt i kommunen. Hvorav 41,7 prosent av disse var flyktninger og deres familiemedlemmer.

Anmodningen fra IMDI var å ta imot 90 flyktninger i 2024. Kommunestyret vedtok at kommunen skal ta imot 50 flyktninger i 2024, men stilte seg positive til en tilleggsanmodning sommeren 2024. Dette var i tråd med kommunedirektørens innstilling.

Av økonomi- og handlingsplanen fremgår det er planlagt for 50 flyktninger i 2025, og 35 i hvert av årene 2026 og 2027. Det fremgår også at den mest kritiske faktoren i å bosette flyktninger i kommunen er tilgangen på boliger. Videre vises det til at NAV har behov for ansatte for å følge opp flyktningene. Flere ansatte i NAV finansieres av integreringstilskuddet som kommunen mottar for bosetting av flyktninger.

Læringssenteret skal sørge for opplæring av flyktninger i norsk og samfunnskunnskap. Læringssenteret er organisert som en virksomhet under tjenesteområdet Oppvekst. I 2022 var det 57 deltakere på introduksjonsprogrammet. I økonomi- og handlingsplan 2024-27 er anslaget for 2023 var 92 deltakere og det er planlagt 85 deltakere i 2024. I økonomi- og handlingsplanen vises det til at antall flyktninger (målt i antallet kommunen har tatt imot over de siste fem årene) øker og at dette vil fortsette å øke over de neste årene. Det er foreslått innsparing av et årsverk, og det fremgår av økonomiplanen at kombinert med reduserte inntekter (tilskudd til norskopplæring) vil dette vil kunne få konsekvenser for elvenes læring og læringsmiljø, samt reduksjon i tilbudet om samfunnsfagundervisning til elever hvor dette ikke er lovpålagt.

Det har ikke vært forvaltningsrevisjon på temaet og vi er heller ikke kjent med statlige tilsyn på området de siste årene.

Vurdering

Kommunens stramme økonomi kan medføre press på tjenestene som kan utgjøre en risiko for at kommunen ikke får gitt lovpålagte tjenester eller sikret et godt integreringsarbeid. Vi vurderer at det risiko knyttet til dette temaet og at det er aktuelt for forvaltningsrevisjon.

8.3. Bygg og areal

Jordbruk, skogbruk, viltforvaltning, konsesjon og eiendomsskatt er midlertidig lagt inn under Samfunn felles, for å begrense ansvarsområdet til Plan- og bygningssjefen i en periode. Områdene er tenkt tilbakeført til Bygg og areal når avdelingsledere for byggesak og plan og oppmåling er på plass.

8.3.1. Planlegging

Kommunestyret skal selv lede den kommunale planleggingen, og vedta kommunal planstrategi, kommuneplaner og reguleringsplaner.

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver kommunen. Vurdering av planbehovet og arbeidet med kommunal planstrategi skal prioriteres.²⁰ Reguleringsplaner angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, og er bindende for nye eller utvidelse av eksisterende byggetiltak.

Planprosessene skal være åpne og forutsigbare. De fleste kommuner har opprettet digitale planregistre, og mulighetene for å effektivisere og forenkle planleggingen bør tas i bruk.

FNs bærekraftsmål, nasjonale klima- og miljømål og løsninger som styrker verdiskapning og bosetting i hele landet, er blant de hensynene som skal legges til grunn for den overordnede planleggingen, jf. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027. De nasjonale føringene inneholder ellers en rekke tiltak og hensyn som skal ivaretas, tilrettelegges for eller styrkes gjennom planleggingen. Dette er omtalt under hvert aktuelt tema.

Observasjoner

Kommunen har en planstrategi for perioden 2020-2024. Kommunalsjefen opplyser at ny planstrategi for denne perioden er under arbeid, og skal etter planen vedtas i første kommunestyre etter sommeren.

Kommunestyret vedtok kommuneplanens samfunnsdel 2022-2024 i juni 2022. kommuneplanens samfunnsdel har tre strategier:

- vi skaper «det gode liv» i Kragerø
- vi muliggjør «Drømmen om Kragerø» hele året
- vi utvikler en fremtidsrettet kommune på lag med naturen og miljøet.

²⁰ [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-27](#)
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Videre er det fem innsatsområder:

- god oppvekst
- aktiv alderdom
- gode opplevelser
- attraktivt bosted
- grønn verdiskapning og innovasjon.

For hvert av innsatsområdene er det tiltakspunkter («vi skal»). Hvert innsatsområde er også knyttet til forskjellige punkter i FNs bærekraftsmål. Men det fremgår ikke hvordan hvert enkelt tiltakspunkt knytter seg til hvilket av FNs bærekraftsmål i kommuneplanens samfunnsdel.

I økonomi- og handlingsplan for 2024-27 har de forskjellige kommunalområdene handlingstiltak som er knyttet både opp mot tiltakspunktene i kommuneplanens samfunnsdel og FNs bærekraftsmål. Det er også oppgitt en indikator for måloppnåelse. På nettsiden som kommunen bruker for å presentere økonomi- og handlingsplanen (Framsikt) er det mulig å legge inn både mål og resultat for hver indikator. Dette er ikke gjort enda og synes å være et pågående arbeid. Vi har ikke fått opplyst fra kommunen hvor de står i dette arbeidet, med tanke på rapporteringen av ikke økonomiske målsetninger for 2023.

Kommuneplanens samfunnsdel har også arealstrategier, hvor det fremgår at man skal videreføre sentrumsstrukturen med Kragerø som kommunesenter og Sannidal, Helle og Stabbestad som lokalsenter.

Arealdelen ble sist vedtatt i 2019. Kommunen er i en pågående prosess med å revidere arealdelen og kommunedelplanen for byggegrense mot sjøen. Kommunalsjefen opplyser at arbeidet med ny kommunedelplan for byggegrense mot sjøen er forsinket, grunnet innsigelser fra regionale myndigheter som må avklares. Hun opplyser at mulig sluttbehandling blir i løpet av 2024. Videre opplyser kommunalsjefen at arealdelen er satt på vent til kommunedelplanen for byggegrense mot sjøen er ferdigstilt. Kommunen forventer at ny arealdel skal vedtas i løpet av 2025.

Kommunalsjefen opplyser at dagens planverk medfører et stort antall dispensasjonssøknader som gjelder fritidsbebyggelsen i kommunen. Dette skyldes at denne bebyggelsen i stor grad ligger i LNF-områder innenfor 100 metersbeltet fra sjøen. Samtlige tiltak på disse fritidsboligene, inkludert fasadeendringer, vil utløse en dispensasjonssak. Videre opplyser hun at arbeidet for å få en plansituasjon hvor antallet dispensasjonssøknader blir redusert, vil kreve betydelige planressurser som kommunen per dags dato ikke besitter. Arbeidet med dette kan derfor gå over flere planperioder.

Kontrollutvalget har spilt inn temaet båndlegging og omdisponering av natur og dyrket mark til andre arealformål, eks. infrastruktur, næring og bolig, samt at det er ønskelig å få oversikt over hvor mye det gjøres av slike båndlegginger og omdisponeringer.

Vurdering

Kommunen arbeider med en ny planstrategi, hvis denne vedtas som planlagt vil dette være i samsvar med kravet i plan og bygningsloven.

Kommunen vedtok kommuneplanens samfunnsdel i 2022. Kommunen synes å være i en prosess for med å etablere et helhetlig system for å følge opp kommuneplanens samfunnsdel.

Kommuneplanens arealdel ble vedtatt sist i 2019 og det er pågående arbeid med å revidere arealdelen. Grunnet innsigelser til kommunedelplanen for byggegrenser mot sjøen er dette arbeidet satt på vent. Kommunen har utfordringer med stort antall dispensasjonssøknader, grunnet plansituasjonen. Dette er pågående arbeid som er krevende for kommunen og det vurderes som et risikoområde for kommunen. Dispensasjoner og bygging i strandsonen vil være en naturlig del av en forvaltningsrevisjon om byggesak i Kragerø kommune.

Utover dette er vi ikke kjent med særskilte risikoer i kommunen som tilsier at dette temaet bør prioriteres.

8.3.2. Byggesaksbehandling

Kommunen behandler søknader om byggetillatelser, og skal håndheve loven og eget planverk på en forutsigbar, lik og effektiv måte. Et hensiktsmessig og oppdatert planverk, gode rutiner og kompetanse bidrar til å sikre effektivitet og likebehandling.

Kommunen skal føre tilsyn med at plan- og bygningsloven etterleves. Tilsynet skal ha et slikt omfang at det kan avdekke ulovligheter.

Kommunen kan finansiere disse oppgavene gjennom gebyr for saksbehandlingen i samsvar med reglene om selvkost.

Observasjoner

Kragerø kommune er en kystkommune med mange hytter. Kommunen har 3 478 hytter, sommerhus og lignende fritidsbygg. Dette er faktorer som medfører et press på kommunens byggesaksavdeling.

I økonomi- og handlingsplan 2024-27 står det at byggesaksavdelingen har over tid hatt kapasitetsutfordringer. Dette skyldes blant annet mye utskifting av personell, økt saksmengde, en plansituasjon som har medført flere dispensasjoner og at kommunen mottar mangelfulle søknader. Kommunen har ikke overholdt behandlingsfristene for byggesaker, noe som har medført tap av gebyrinntekter.

I økonomi- og handlingsplanen 2024-27 skriver kommunedirektøren at avdelingen er per 01.01.24 fullt bemannet, og at hvis avdelingen «opplever god flyt og kontinuitet i 2024» vil dette medføre at kommunen vil kunne overholde saksbehandlingsfristene.

I KOSTRA mangler statistikk på nøkkeltall for byggesaksbehandlingen i Kragerø i 2022 og 2023. Vi har fått opplyst fra Statsforvalteren at de har behandlet 19 klager på byggesak i perioden 2020-2023, hvorav 18 har blitt stadfestet og 1 har blitt opphevet.

Kommunedirektøren opplyser at kommunen arbeider på en annen helt måte med ulovligheter innenfor byggesak enn tidligere, og at det har blitt ansatt en person som er dedikert til dette arbeidet. Det er ikke meldt inn til KOSTRA hvor mange tilsyn kommunen har gjennomført i 2022 og 2023.

Kommunalsjefen opplyser at avdelingen har innarbeidet flere korrupsjonsforebyggende tiltak. Dette inkluderer bla. at alle saker skal godkjennes av avdelingsleder før de sendes ut, og at alle saker skal tas opp i ukentlige byggesaksmøter.

Byggesaksbehandling var det området flest av utvalgs-, gruppe- og rådslederne fremhevet som aktuell for forvaltningsrevisjon i spørreundersøkelsen. Kommunedirektøren mener også at byggesak kan være et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon i løpet av perioden.

Kommunedirektøren nevnte også at arealdisponering i strandsonen er et aktuelt tema. Ordfører nevnte ulovlighetsoppfølging i strandsonen som et aktuelt tema.

Vurdering

Dert har over tid vært stort press på byggesaksbehandlingen i Kragerø, noe som har ført til lang saksbehandlingstid og tap av gebyrinntekter. Det er iverksatt en flere tiltak for å bedre situasjonen. Vi vurderer at temaet er aktuelt for forvaltningsrevisjon, men at tiltakene som er iverksatt bør få noe tid til å virke. Derfor bør en eventuell forvaltningsrevisjon komme i andre halvdel av perioden.

Byggesaksbehandling er et av de områdene der korrupsjonsrisikoen vurderes å være størst, derfor er korrupsjonsforebyggende tiltak en aktuell tematikk i forbindelse med forvaltningsrevisjon på området.

Som kystkommune med mange hytter vil dette medføre press på bygging i strandsonen. Som beskrevet over har kommunen utfordringer med antallet dispensasjonssøknader fra fritidsboliger som ligger innenfor 100-metersbelet mot sjø. Både dispensasjoner og ulovlighetsoppfølging er aktuelle temaer.

8.3.3. Land- og skogbruksforvaltning

Kommunene skal godkjenne nydyrking, deling eller omdisponering av jordbrukseiendom, og skal dessuten følge opp at driveplikta blir overholdt. Kommunen er en viktig aktør i arbeidet med jordvern. Det er et nasjonalt mål at den årlige omdisponeringen av matjord ikke skal overstige 2000 dekar innen 2030.

Kommunene har oppgaver knyttet til saksforberedelse og kontroll av ulike tilskuddsordninger i landbruket.

Kommunen har også ansvar for å kontrollere at skogbruksloven følges, og kan fastsette meldeplikt for planer om hugst og tiltak knyttet til foryngelse og stell av skog.

Videre har kommunene både myndighet og tilsynsoppgaver etter konsesjonsloven i forbindelse med eierskifte.

Observasjoner

Kragerø kommune har 4 047 dekar med jordbruksareal i drift og 197 794 dekar produktiv skog. Det er ikke rapportert til KOSTRA om omdisponering av dyrka eller dyrkbar mark til andre formål enn landbruk i 2022 og 2023. I 2022 ble det godkjent 45 dekar nydyrket areal og 0 dekar i 2023. Kommunen har behandlet 25 søknader etter jord- og konsesjonslov i 2022 og 2 søknader i 2023.

Det er boplikt i hele kommunen og personer som ønsker unntak fra dette må derfor søke om konsesjon. På kommunens nettside begrunnes dette ut ifra et ønske om å legge til rette for et levende lokalsamfunn og stryke bosettingen i hele kommunen. Boplikten skal forhindre at helårsboliger blir kjøpt og brukt som hytter istedenfor bolig. Vi er kjent med at temaet har vært omdiskutert i kommunen og merker oss at det jevnlig er saker i lokale medier om temaet.

Vi er ikke kjent med at det har vært statlig tilsyn på dette området de siste par årene. Det har heller ikke vært forvaltningsrevisjon på området i forrige periode. Revisjonen gjennomførte en forvaltningsrevisjon av boplikt i 2018.

Vurdering

Det kan være risiko knyttet til saksbehandlingen, med tanke på habilitet, veiledningsplikt, utredning, begrunnelse og likebehandling. Det kan være risiko for at kommunen ikke følger opp mål og krav til forvaltning av landbruksarealer. Vi er ikke kjent med særskilte risikoer i kommunen som tilsier at dette temaet bør prioriteres.

8.3.4. Eiendomsskatt

Kommunestyret bestemmer om kommunen skal innføre eiendomsskatt. Kommuner som har innført eiendomsskatt kan velge å bruke Skatteetatens beregnede markedsverdi for boligeiendommer, eller sin egen utregningsmetode, som grunnlag for beregning av eiendomsskatt. Fra 2021 er skattesatsen for boliger og fritidsboliger redusert.

Observasjoner

Kragerø kommune har eiendomsskatt på 3,5 promille og bunnfradrag på kr 200 000 for alle boenheter som ikke benyttes i næring. Maksimalsats for eiendomsskatt er 4 promille.

Alle eiendommene har ble taksert på nytt i 2019/2020. Taksering skal gjøres hvert 10 år. Vi er kjent med at det har vært støy rundt siste takseringsrunde, og at temaet har vært oppe i kontrollutvalget. Kommunedirektøren mener at mengden med klager på eiendomsskatt har normalisert seg. Sett i lys av at eiendomsskatt er så stort område og viktig for kommunen mener kommunedirektøren at det kan være aktuelt for en forvaltningsrevisjon i løpet av perioden.

Vurdering

Eiendomsskatt er viktig inntektskilde for kommunen og krever administrative ressurser, eks. ved taksering, utskriving og saksbehandling av klager. Det har også vært støy rundt forrige runde med taksering i kommunen. Vi vurderer derfor at det er risiko knyttet til temaet og at det kan være aktuelt for forvaltningsrevisjon.

8.4. Eiendom**8.4.1. Eiendom og kunst**

Kommunale eiendommer har betydelig verdi. God eiendomsforvaltning i kommunen handler om å gi ansatte og tjenestemottakere gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Kommunen bør ha overordnede politisk forankrede mål for eiendomsforvaltningen, et rasjonelt system for planlegging og styring, og tiltak som sikrer gode beslutningsgrunnlag.

Det er som regel risiko knyttet til kommunale investeringsprosjekter, og konsekvensene kan bli store. Det kan blant annet være risiko ved planlegging og saksutredning, valg av løsning, kostnadsramme, anskaffelsesprosess, prosjektstyring, kontraktsoppfølging og overtakelse. Kommunen bør ha klare myndighets- og ansvarsforhold og tiltak for å sikre gode prosesser både i planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjekter.

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.

Observasjoner

Virksomhet Eiendom har ansvar for forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling av alle kommunale bygninger, tekniske anlegg og utearealer. Virksomheten er delt i to avdelinger: byggdrift og renhold.

Kommune eide i 2022 en bygningsmasse tilsvarende 58 817 kvm. I tillegg leide kommunen bygningsmasse tilsvarende 3 981 kvm. I økonomi og handlingsplanen 2024-27 står det virksomheten er i prosess med å utarbeide tilstandsrapporter for alle byggene. Så langt tyder det på at kommunen vil ha økende vedlikeholdskostnader i de kommende årene, da nybygg fra 2000-tallet nærmer seg 10-15 år. Allikevel er det rådhuset som har det største behovet for vedlikehold og oppgradering. Kommunedirektøren skriver at det er bekymring i virksomheten at kommunens stramme økonomi vil begrense vedlikeholdsbudsjettet og dette vil få konsekvenser for bygningskapitalen. Tabellen under viser nøkkeltall for driftsutgifter for eiendom:

Tabell 15 Nøkkeltall for driftsutgifter for eiendom (Kilde: SSB)

	Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger		Areal på formålsbygg per innbygger		Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Kragerø	kr 326	kr 211	5,21 m ²	5,15 m ²	kr 90	kr 131
Landet uten Oslo	kr 384	kr 431	5,11 m ²	5,03 m ²	kr 100	kr 113
KOSTRA-gruppe 7	kr 355	kr 398	4,93 m ²	5,02 m ²	kr 85	kr 102

Tabellen viser at Kragerø har lavere kostnader til forvaltning av eiendom per innbygger enn snittet i landet og KOSTRA-gruppe 7. Samtidig har kommunen litt høyere areal formålsbygg per innbygger enn snittet i landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 7. Utgiftene til vedlikehold er i 2022 lavere enn snittet i landet uten Oslo, men noe høyere enn snittet i KOSTRA-gruppe 7. I 2023 har dette økt, og Kragerø er over både snittet i landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 7.

Kommunalsjefen opplyser at kommunen har betydelige kunstverdier. Hun opplyser videre om flere tiltak for å sikre kunsten, blant annet er de mest verdifulle maleriene flyttet til Kragerø Faste Billedgalleri, hvor sikkerheten er godt ivaretatt.

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området de siste årene.

Vurdering

Kommunens stramme økonomi medfører risiko for at vedlikehold av kommunale bygg blir nedprioritert. Dette kan medføre en forringelse av bygningsmassens verdi. Det kan også få konsekvenser for eks. egnethet og kvalitet på innemiljø for ansatte og brukere av kommunale bygg. Vi vurderer derfor at det er risiko knyttet til kommunens eiendomsforvaltning og at det er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon.

8.5. Vei og park

8.5.1. Kommunale veier

Kommunen har myndighets-, forvaltnings- og vedlikeholdsansvar for kommunale veier og gang- og sykkelstier. Dette innebærer at kommunen skal holde veiene åpne for offentlig ferdsel, ved blant annet å planlegge og gjennomføre vedlikehold, godkjenne eventuelt behov for å redusere eller stenge framkommeligheten og drifte veiene med å brøyte snø og strø.

Observasjoner

Virksomhet vei og park har ansvar for drift, vedlikehold og nyanlegg av kommunale veier, sykkelstier og trafiksikkerhet.

Kommunen har totalt 92 km kommunal vei. Kommunens hovedplan for vei er fra 2021. Hovedplanen viser et stort behov for å øke vedlikeholdet av kommunale veier, for å på sikt å kunne redusere vedlikeholdskostnadene. I økonomi- og handlingsplan 2024-27 skriver kommunedirektøren at det er behov for å investere i mer brukervennlige maskiner og utstyr for å effektivisere og forenkle driften og vedlikeholdet.

Tabell 16 Brutto driftsutgifter til kommunale veier og gater (funksjon 332) eksklusive avskrivninger, per km

	2022	2023
Kragerø	kr 155 989	kr 201 109
Landet uten Oslo	kr 143 726	kr 170 794
KOSTRA-gruppe 7	kr 116 860	kr 141 718

Kragerø har vesentlig høyere driftsutgifter til vei per km enn snittet i landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 7.

Vurdering

Kommunens hovedplan for vei viser stort etterslep, samtidig har kommunen høye brutto driftsutgifter til vei. Samtidig gjør kommunens økonomiske situasjon at det kan bli kutt i vedlikehold og investeringer på vei. Vi vurderer at det er risiko knyttet til dette området og at det er aktuelt for forvaltningsrevisjon.

8.6. VAR

8.6.1. Vann og avløp

Kommunen skal sørge for en tilstrekkelig og sikker vannforsyning i samsvar med drikkevannsforskriften, og en miljømessig riktig avløpshåndtering i samsvar med forurensingsloven. Det er krav om internkontroll, og alle kommuner skal ha beredskapsplaner for drikkevannsforsyning.

Det er ventet at VA-nettets alder, utslipp og klimatiske endringer vil medføre behov for store investeringer. Manglende investeringer og vedlikehold kan føre til utrygg drikkevannsforsyning og fare for forurensning.

Investering og drift innenfor vannforsyning og avløp blir gebyrfinansiert i samsvar med reglene for selvkost. Store investeringsbehov og høye driftskostnader kan føre til økte gebyrer for innbyggerne.

Observasjoner

Kommunen har en hovedplan for vann og avløp 2021-2031. I planen fremheves det for vann at alle abonnenter i kommunen får vann fra et vannbehandlingsanlegg, at det er høy lekkasjeandel på ledningsnett, kapasitetsproblemer på sommerhalvåret og at det er lav forsyningssikkerhet. Kommunen har fem renseanlegg som har varierende kvalitet og utfordringer med fremmedvann

som tilføres renseanleggene, Det kommer krav om sekundærrensing for Kragerø renseanlegg i 2027.

Av tiltaksplanen for perioden fremgår det at det samlede investeringsbehovet innenfor vann og avløp er på inntil 1345 millioner kroner i perioden 2021-2031.

Både i hovedplan for vann og avløp og økonomi- og handlingsplan 2024-27 vises det til at de store investeringsbehovene vil medføre at kommunen må øke gebyrene for vann og avløp. KOSTRA viser imidlertid at årsgebyret i 2023 både for vann og avløp var vesentlig lavere i Kragerø enn snittet i landet uten Oslo og kommunegruppe 7.

Tabellen under viser nøkkeltall for vannforsyningen:

	Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år		Andel av total kommunal vannleveranse til lekkasje	
	2022	2023	2022	2023
Kragerø	0,74 %	1,04 %	44,0 %	43,0 %
Landet uten Oslo	0,62 %	0,58 %	29,2 %	28,6 %

Tabellen viser at kommunen har en høyere utskiftingsgrad enn snittet i landet uten Oslo, men samtidig har kommunen en vesentlig høyere andel av kommunens vannleveranse som blir forsvinner som lekkasjer, noe som kan tyde på en dårligere total tilstand for vannledningsnett.

Tabellen under viser andelen av avløpsnett som har blitt fornyet:

	Andel fornyet kommunalt spillvannsnett, gjennomsnitt for siste tre år	
	2022	2023
Kragerø	0,45 %	0,73 %
Landet uten Oslo	0,62 %	0,64 %

Tabellen viser at utskiftingsgraden i Kragerø lå under snittet i landet uten Oslo i 2022, mens i 2023 har utskiftingsgraden i Kragerø økt til å være over snittet i landet.

Kontrollutvalget spilte inn bruk av rammeavtaler i VAR (vann, avløp og renovasjon) som et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon. Kommunedirektøren er enig, og mener at kostnadskontroll på VAR-området er viktig, da det er gebyrfinansiert og ikke finansiert over det ordinære budsjettet. Han opplyste også at det vil komme en egen politisk sak på rammeavtaler på VAR-området.

Tilsyn fra Matilsynet på Kragerø vannverk i oktober og november 2023. Temaet var vannbehandling og hygieniske barrierer. Det ble ikke gitt pålegg. Det er ble ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på vann og avløp i forrige periode.

Vurdering

Hovedplan for vann og avløp legger opp til store investeringer på vann og avløps området. Store investering vil stille høye krav til kommunen på flere områder: anskaffelser, prosjektstyring og kostnadsstyring. Det er risiko for at det store investeringsbehovet gjør at kommunen ikke har tilstrekkelig ressurser til å sette i gang alle nødvendige prosjekter og ha tilstrekkelig styring og kontroll med disse. Manglende styring og kontroll medfører risiko for økonomiske og/eller tidsmessige overskridelser i prosjektene eller at det ikke gjennomføres på en kvalitetsmessig tilfredsstillende måte. Vi vurderer derfor at vann og avløp er aktuelt for forvaltningsrevisjon, særlig med tanke på gjennomføring av hovedplan for vann og avløp.

8.6.2. Renovasjon

Kommunen skal sørge for innsamling av husholdningsavfall. For å oppnå bedre ressursutnyttelse av avfall, beskytte miljøet og redusere klimagassutslipp er det krav om sortering og sorteringsgrad med ulike frister for ulike avfallsfraksjoner, f.eks. 50% av matavfallet skal være sortert ut innen 2025. Kommunen skal ha kunnskap om og dokumentasjon på oppnådd utsorteringsandel per år, samt oversikt over årlig mengde matavfall, park- og hageavfall og plastavfall som er utsortert og levert til materialgjenvinning. Kommunen må sørge for gode systemer og tiltak for å ivareta disse kravene.

Kommunens håndtering av husholdningsavfall skal finansieres gjennom et avfallsgebyr, som fastsettes på grunnlag av selvkostprinsippet. Håndtering av næringsavfall er en kommersiell virksomhet, som skal organiseres adskilt fra husholdningsavfallet.

Observasjoner

Kragerø kommune driver renovasjonstjeneste, både for husholdningsavfall og næringsavfall. Tjenesteområdet næringsavfall inngår i virksomheten VAR, men næringsavfall er ikke en del av selvkost.

Fra kommunens nettside fremgår det en «særdeles krevende logistikk» med innsamling av husholdningsavfall i Kragerø. Dette knyttes til store variasjoner mellom sommer og vinter, tidsbruk knyttet til ferger og at kommunen har flere hentesteder og beholdere enn sammenlignbare kommuner. Det er også krevende med veier som ikke tilfredsstiller dagen krav, samt at renovasjonsbilene ikke er tilpasse behovene kommunen har. Det opplyses derfor at det sees på endringer av hvordan avfallet hentes inn, eks. ved bruk av felles oppsamlingsutstyr.

Kommunen har et eget system med hytterrenovasjon i sommerhalvåret. Hytterrenovasjonen består av i alt 95 forskjellige innsamlingspunkter hvor hytteborere kan levere avfall. Alle punktene har kildesortering med fire fraksjoner.

Gjenvinningsstasjonen i Nilsbukjerr mottar avfall både fra private og fra næring. Kommunen har også 6 miljøstasjoner hvor private kan levere visse typer avfall.

Kommunen har også mottak for næringsavfall i Nilsbukjerr.

Det var planlagt å vurdere opprettelsen av et eget kommunalt avfallsselskap i 2023, men dette har blitt utsatt til 2024. Tabellen under viser nøkkeltall for renovasjonstjenesten:

	Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl. mva.		Andel levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling		Husholdningsavfall per årsinnbygger	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Kragerø	kr 2203	kr 3040	35,7%	45,0%	513,2 kg	440,6 kg
Landet uten Oslo	kr 3305	kr 3557	43,9%	45,7%	402,9 kg	366,9 kg
KOSTRA-gruppe 7	kr 3217	kr 3321	45,8%	48,9%	404,9 kg	337,6 kg

Tabellen viser at kommunen har et lavere årsgebyr for renovasjonstjenestene enn snittet i landet uten Oslo og KOSTRA gruppe 7., og at andel avfall som er levert til materialgjenvinning i 2022 er betraktelig under snittet i landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 7. Kommunen har imidlertid økt andelen i 2023 og er nærmere snittet i landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 7. Mengden avfall per årsinnbygger er betraktelig høyere enn landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 7. Dette kan være påvirket av det høye antallet hyttebeboere, og at det ikke blir godt nok reflektert i statistikken.

Det var tilsyn fra Statsforvalteren av Nilsbukjerr restavfallsdeponi, som en del av en nasjonal tilsynsaksjon, i august og september 2023. Det har ikke vært forvaltningsrevisjon på området i forrige periode.

Vurdering

Kommunen har organisert renovasjonstjenesten alene og i egen regi. Dette gjør tjenesten mer sårbar. I tillegg er det utfordringer med en krevende logistikk og store sesongvariasjoner. Kommunen håndterer både næringsavfall og husholdningsavfall, noe som skaper risiko for krysssubsidiering mellom selvkostfinansiert husholdningsavfall og konkurranseutsatt næringsavfall.

Renovasjonssektoren vil møte økende krav til bla. gjenvinning de kommende årene. Dette vil kreve ressurser til både innhenting av avfall og videre behandling av dette avfallet.

Mulige organisatoriske endringer vil alltid kunne medføre risiko på kort sikt.

Vi vurderer at det er risiko knyttet til renovasjonstjenestene i kommunen, og at det er aktuelt tema for forvaltningsrevisjon. Siden organisering av tjenesten vurderes i 2024, kan det være hensiktsmessig at et evt. prosjekt kommer sent i perioden.

8.7. Brannvern og branntilsyn

Kommunen plikter å sørge for etablering og drift av et brannvesen. Brannvesenets oppgaver er å sørge for beredskap ved brann og å drive forebyggende arbeid.

Det forebyggende brannvernarbeidet innebærer bl.a. kartlegging av brannobjekt og utsatte grupper, samt tilsyn og feiling av fyringsanlegg i bygninger, inkludert fritidsboliger.

Kommunen kan ta gebyr for tilsyn og feiling. Gebyret skal fastsettes etter selvkostprinsippet.

Observasjoner

Brannvern og branntilsyn i kommunen er organisert i det interkommunale selskapet Grenland brann og redning (GBR) sammen med Bamble, Drangedal, Porsgrunn, Skien og Siljan kommuner.

GBR ble etablert i 2021, og Kragerø har deltatt siden 2022. I 2023 ble Skien med i samarbeidet. Eierstrategi for GBR ble vedtatt i 2022.

Det er en brannstasjon i Kragerø Sentrum. Brannstasjonen er døgnbemannet med to mannskap, i tillegg er det mannskaper på hjemmevakt.

GBR skriver på sine nettsider at selskapet er organisert og dimensjonert på bakgrunn av risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskaps- og forebyggendeanalyser. Disse er ikke publisert på nettsiden.

Fra KOSTRA fremgår det at det var 16 bygningsbranner i kommunen i 2022 og 13 i 2023. Brannvesenet førte tilsyn med 26 A-objekter (særskilte brannobjekter) i 2022 og ingen i 2023.

Vi er ikke kjent med statlig tilsyn de siste årene og det er ikke gjort forvaltningsrevisjon på området.

Vurdering

Et større brannvesen vil kunne gi en mer robust brann og redningstjeneste. Det vil også gi større fagmiljø på andre oppgaver brannvesenet har eks. innenfor forebygging. Kommunens brann- og redningstjeneste har vært under omorganisering de siste årene. Omorganisering medfører en iboende risiko. Grenland brann og redning har også hatt en utfordrende økonomisk situasjon. Utover dette er vi ikke kjent med særskilte risikoer som tilsier at temaet bør prioriteres.

8.8. Klima og miljø

Stillingen som miljørådgiver og vannområdekoordinator er for tiden ubesatt. Miljørådgiver er plassert under samfunn felles, men skal flyttes til virksomhet for bygg og areal. Miljørådgiver har

ansvar både innenfor klima og miljøområdet, blant annet for oppfølging av klima- og energiplanen, utarbeidelse av klimabudsjett og rollen som vannområdekoordinator.

8.8.1. Klima

Kommunene skal gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere til og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, og dessuten økt miljøvennlig energiomlegging.

Planleggingen skal også bidra til at samfunnet forbereder seg på og tilpasser seg til klimaendringene. Planene bør omfatte tiltak mot avskoging, og ev. tiltak for økt opptak av CO₂ i skog og andre landområder. Kommunens planer bør videre omfatte informasjon om klimagassutslipp, og om energisystem og forbruk av energi. Kommunen bør sette ambisiøse mål for utslippsreduksjoner og for effektivt energiforbruk.

Observasjoner

En av strategiene i kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034 er at «vi utvikler fremtidsrettet kommune på lag med naturen og miljøet». Videre er innsatsområdene i samfunnsdelen «grønn verdiskapning og innovasjon». Flere av tiltakspunktene er relevante for klimaarbeidet i kommunen, men er på et overordnet nivå.

Økonomi- og handlingsplanen har et kapittel som heter klimabudsjett. Det fremgår at arbeidet med et klimabudsjett fortsatt er under utarbeidelse. I kapitlet er det oversikt over mengden utslipp i Kragerø kommune etter forskjellige typer utslippskilder. Oversikten viser at de største utslippskildene er knyttet til veitrafikk, sjøfart og industri. Kommunedirektøren skriver at det er innenfor disse områdene at innsatsen må være fokusert for å nå klimamålene.

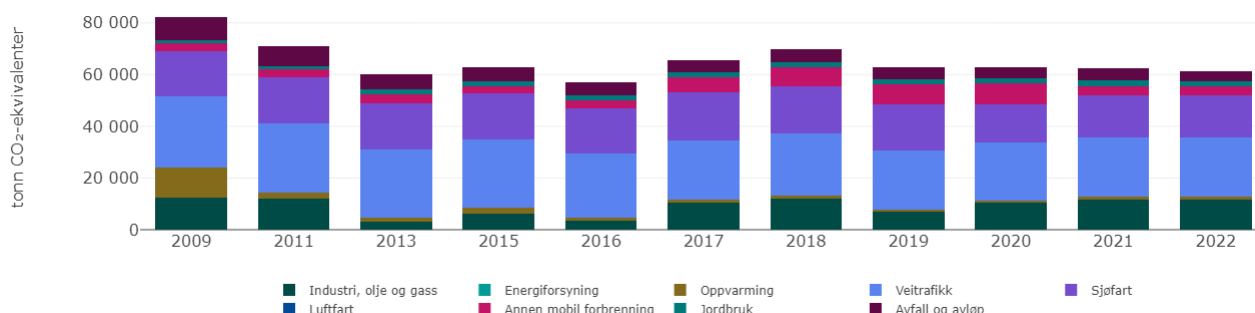
Når det kommer til tiltak, vises det på overordnet nivå at kommunale kjøretøy skal bli fossilfrie, at det ønskelig at skipsfarten går over til fossilfrie drivstoff og at industrien må få rammebetingelser fra det offentlige, slik at overgangen til mindre utslipp blir lønnsomt. Det vises også på overordnet nivå til andre måter og områder hvor kommunen kan bidra til kutt i klimagassutslippene.

Kommunen har en klima- og energiplan for perioden 2019-2023 hvor tiltak er nærmere beskrevet. I økonomi og handlingsplanen fremgår det at revidering av klima- og energiplanen vil bli vurdert når planstrategien skal behandles i 2024.

I klima- og energiplanen fremgår det at kommunen har mål om å redusere sine klimagassutslipp med 40-50%. Kommunen har ikke vedtatt oppdaterte mål siden dette, men følger det som skjer nasjonalt og internasjonalt.

Klima- og energiplanen har en tiltaksplan, men denne har kun tiltak frem til 2023.

Figuren under viser utviklingen på utslipp i Kragerø:



Figur 5 Sektorfordelte utslipp per år i Kragerø i perioden 2009-2022 (kilde: Miljødirektoratet)

Figuren viser at det har vært en viss nedgang i utslippene i perioden 2009-2022. Det har også vært en nedgang på ca. 8 200 tonn CO₂-ekvivalenter fra 2018 til 2022. I 2022 var det utslipp av 61 495,5 tonn CO₂-ekvivalenter i Kragerø. Det året med lavest utslipp i perioden er 2016, med 56 009,8 tonn CO₂-ekvivalenter. De største utslippssektorene i kommunen i 2022 er fortsatt veitrafikk, sjøfart og industri, olje og gass.

Vurdering

Kommunen har en klima- og energiplan som varte frem til 2023. Det er noe uklart om denne blir revidert i denne perioden, da dette skal avklares i planstrategien. Hvis planen ikke blir revidert, er det en risiko at tiltakene kommunen vil gjennomføre ikke vil være tilpasset dagens situasjon og at det ikke blir gjennomført tilstrekkelige tiltak for å nå lokale og nasjonale mål. Vi vurderer at klima er aktuelt som tema for forvaltningsrevisjon.

8.8.2. Miljø

Kommunen har flere myndighets- og samfunnsoppgaver på miljøområdet. Blant disse er ulike oppgaver knyttet til jakt, fastsetting av bestandsmål og godkjenning av bestandsplaner.

Kommunen er forurensningsmyndighet på flere områder. For eksempel i saker som gjelder opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider. Kommunen skal registrere opplysninger om forurenset grunn i databasen Grunnforurensning. Kommunen er også myndighet i forsøplingssaker.

Kommunen skal ha register over nedgravde oljetanker, og skal føre tilsyn bla. med at det gjennomføres jevnlig tilstandskontroller av slike tanker.

Kommunen har ansvar for å legge til rette for friluftsliv, og skal kartlegge mulige friluftsområder i hele kommunen. Kommunen skal behandle søknader om motorferdsel i utmark.

Observasjoner

Som nevnt over har kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034 som et av sine strategier at «vi utvikler fremtidsrettet kommune på lag med naturen og miljøet». Videre er innsatsområdene i

samfunnsdelen «grønn verdiskapning og innovasjon». Flere av tiltakspunktene er relevante for miljøarbeidet i kommunen, men er på et overordnet nivå. Dette inkluderer blant annet: skiring av verdifull natur og vannkvalitet i både kystvann og ferskvann.

I kommunen ligger Jomfruland nasjonalpark. Parken er en maritim nasjonalpark som utgjør 116,7 kvadratkilometer hvorav 98% ligger under vann. Kommunen har en handlingsplan for hvordan den skal følge opp statusen nasjonalparkkommune. Kommunen eier Jomfruland nasjonalparksenter AS som til formål å etablere og drifte Jomfruland Nasjonalparksenter. Kommunedirektøren opplyser at dette har blitt nedskalert grunnet kommunens økonomiske situasjon.

Kommunen har en forvaltningsplan for statlige sikrede friluftsområder i Kragerøskjærgården.

Stillingen som miljørådgiver og vannområdekoordinator er for tiden ubesatt og kommunen jobber med å rekruttere noen til stillingen. Kommunens miljørådgiver har ansvar for forvaltning, utvikling og sikring av skjærgårdsparkområder, oppdatering av miljøstatus og miljøinformasjon til publikum. Vannområdekoordinator har som ansvar å administrere prosjekt Kragerøvassdraget, som har en egen styringsgruppe. Videre har vannområdekoordinatoren ansvar oppfølging av lokal vannforvaltningsplan 2022-27 for Drangedal, Bamble og Kragerø (lokalt tiltaksprogram vannområde Kragerøvassdraget).

Kommunalsjefen opplyser at kommunen ikke har utarbeidet en overordnet plan for miljø og naturmangfold. Hun opplyser at dette må sees i sammenheng med ansettelsen av ny miljørådgiver.

Tabellen under viser kommunens utgifter til forvaltning av natur, friluftsliv og kulturminner per innbygger:

Tabell 17 Brutto driftsutgifter til forvaltning av natur, friluftsliv og kulturminner per innbygger (kilde: SSB)

	Brutto driftsutgifter til forvaltning av natur, friluftsliv og kulturminner per innbygger	
	2022	2023
Kragerø	kr 1 493,48	kr 1 490,35
Landet uten Oslo	kr 664,85	kr 747,74
KOSTRA-gruppe 7	kr 575,00	kr 641,30

Tabellen viser at Kragerø bruker vesentlig mer på forvaltning av natur, friluftsliv og kulturminner per innbygger enn snittet landet og KOSTRA-gruppe 7.

Tilsyn fra statsforvalteren av Nilsbukjerr restavfallsdeponi, del av nasjonal tilsynsaksjon, i august og september 2023.

Vurdering

Kommunen bruker betydelige ressurser (målt per innbygger) på forvaltning av natur, friluftsliv og kulturminner. Videre har kommunen planer for spesifikke områder innenfor miljø området.

Det kan være risiko for at kommunen ikke følger opp eller prioriterer sine arbeids- og ansvarsoppgaver på miljøområdet. Stillingen som miljørådgiver og vannområdekoordinator er for tiden ubesatt og det er risiko for at denne stillingen kan bli nedprioritert i den økonomiske situasjonen kommunen står i eller at det er vanskelig å rekruttere noen riktig kompetanse til stillingen. At stillingen forblir ubesatt, vil kunne svekke kommunens miljøarbeid.

Vi ikke kjent med særskilte risikoer som tilsier at temaet bør prioriteres. Kontrollutvalget bør imidlertid være oppmerksom på om det blir rekruttert en ny miljørådgiver.

8.9. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon kommunalområde Samfunn

Tema	Kommentar
Barn i lavinntektsfamilier	Kan sees i sammenheng med temaet samhandling og forebygging for barn og unge.
Sosialhjelp	
Flyktninger og innvandring	
Byggesak	Overholdelse av frister for saksbehandling, korrupsjonsforebyggende tiltak og dispensasjonssaker og ulovlighetsoppfølgning (særlig aktuelt i 100-metersbeltet mot sjø). Eventuelt prosjekt bør gjennomføres i andre halvdel av perioden.
Eiendomsskatt	
Eiendomsforvaltning	Vedlikehold av kommunens eiendommer.
Kommunale veier	Vedlikehold av vei og oppfølging av hovedplan for vei.
Vann og avløp	Oppfølging av hovedplan for vann og avløp. Prosjektstyring og anskaffelser. Eventuelt prosjekt bør gjennomføres i andre halvdel av perioden.
Renovasjon	Effektiv drift og oppfølging av miljøkrav satt til renovasjon, herunder krav til sorteringsgrad. Eventuelt prosjekt bør gjennomføres mot slutten av perioden.
Klima	Planlegging av tiltak og gjennomføring av disse for å oppnå klimamål.

9. Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap

9.1. Eierskapskontroll

Eierskapskontroll er en kontroll av om den som utøver kommunens eierinteresser i selskap gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Eierskapskontroll gjelder for eierstyringen av interkommunalt selskap (IKS) og aksjeselskap (AS), og for interkommunalt politisk råd (IPR) og kommunalt oppgavefelleskap (KO) når disse er selvstendige rettssubjekt.²¹

Eierskapskontroll skal utføres av revisor i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

I perioden 2020-2023 leverte revisjonen en eierskapskontroll til kommunen. Dette var en kombinert eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i Delecto med tema samfunnsansvar i 2022.

Innspill til eierskapskontroller

Hverken avtroppende kontrollutvalg eller nytt kontrollutvalg har gitt innspill til selskaper eller temaer for eierskapskontroll.

I spørreundersøkelsen fikk vi et par innspill til eierskapskontroller blant gruppe-, utvalgs- og rådslederne:

- Kragerø fjordbåtselskap (økonomi; gratis ferje, materiell)
- Kragerø Energi (med vekt på Kragerø installasjon)

Både kommunedirektør og ordfører er enig i at Kragerø fjordbåtselskap og Kragerø Energi er sentrale eierskap for kommunen. I tillegg nevnte kommunedirektøren Delecto, samt at kommunen har fått et nytt eierskap i Jomfruland nasjonalparksenter AS.

Eierskap og eierstyring i Kragerø kommune - observasjoner

Kommunens eierskap i selskaper kan oppfylle mange forskjellige formål, som regel et av disse:

- sikre leveranse av en tjeneste til innbyggerne/kommunen
- forvalte økonomiske interesser/gi økonomisk gevinst
- fremme andre samfunnsnyttige formål

²¹ Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap kan organiseres både som selvstendig rettssubjekt og som en del av kommunen. Disse inngår i eierskapskontroll når de er selvstendige rettssubjekt.

Kragerø kommune eier 100% i Kragerø Energi Holding AS, Delecto Kompetanse AS, Kragerø kunstscole AS og Jomfruland nasjonalparksenter AS. Kommunen eier 50% av Kragerø Fjordbåtselskap IKS. I tillegg kommer flere selskap hvor kommunen har mindre eierandeler.

Eierstyringen av selskap med størst eierandeler får gjerne mest oppmerksomhet. Når mange eiere alle har små eierandeler, vil en pulverisering av eierstyringen være et eget risikomoment.

Oversikt over kommunens eierinteresser i selskaper og andre samarbeidsordninger framgår av kap. 9.3 om forvaltningsrevisjon i selskap og vedlegg 1.

Kommunestyret vedtok eierstyringsprinsipper i kst-sak 06/16 den 04.02.16. I saken er det:

- oversikt over eierskap og interkommunale samarbeid
- eierstyringsprinsipper

I oversikten over eierskap er det ikke oppgitt noe formål med eierskapet og kommunens eierandel er ikke oppgitt for alle selskapene. Eierstyringsprinsippene er utdypet med detaljerte kommentarer til hvert enkelt prinsipp. Her fremgår blant annet arbeidsfordelingen mellom kommunestyre, formannskap og kommunedirektøren.

Kommunestyret vedtok ikke eierskapsmelding i forrige periode. Kommunedirektøren opplyser at arbeidet med å revidere eierskapsprinsippene pågår nå.

Kommunen har utarbeidet flere Eiermeldinger og Eierstrategier for flere av selskapene. Eiermelding er utarbeidet for Delecto AS og Kragerø kunstscole, mens Eierstrategi er utarbeidet for Grenland brann og redning IKS (GBR) og Kragerø Energi Holding AS. Alle er utarbeidet i 2021. Eierstrategien for GBR er en felles Eierstrategi for alle Eierkommunene.

Kommunedirektøren mener at kommunens Eierstyring fungerer greit. Blant annet har kommunen gjort vedtak om prinsipper for sammensetning av styre i Kragerø Energi. Kommunestyret får jevnlig rapport, og ellers er det formannskapet som følger opp eierskapet.

Ordfører på sin side opplevde at det hadde vært lite fokus på eierskap i den foregående perioden, både i kommunestyret og formannskapet. Hun mente at noe av grunnen til dette kunne være at koronapandemien tok mye av oppmerksomheten i forrige periode.

I 2022 var det eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av Delecto AS. Revisjonen ga i rapporten anbefalinger både til kommunen og selskapet. Kommunen ble blant annet anbefalt å gjøre tiltak for å sikre at eierskapsmeldingen (dvs. kommunens eierstyringsprinsipper) blir fulgt bedre opp.

Vurdering

Det er ulike utfordringer knyttet til Eierstyringen av forskjellige organisasjonsformer og Eierkonstellasjoner. Det er generelt risiko for at Eierstyring ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet i

folkevalgtopplæringen, at politisk nivå ikke får god nok informasjon om selskapene, og at eiersaker ikke blir godt nok forberedt og avklart politisk før møter i eierorganene.

Valg av styre er eiers viktigste oppgave. Hva som er en hensiktsmessig organisering av styrevalgprosessene kan variere for heleide og deleide selskaper, og også ut fra selskapenes størrelse, organisasjonsform og virksomhet. Forslag til styresammensetning fra selskapers valgkomiteer er generelt ofte er lite utredet og lite dokumentert.

Kommunen har ikke vedtatt en eierskapsmelding i forrige kommunestyreperiode selv om dette er lovkrav i kommuneloven. Kommunen har imidlertid prinsipper for eierskapet fra 2016, hvor det blant annet er omtale av ansvarsfordeling mellom kommunestyre, formannskap og kommunedirektør. Det er noe uklart hvor aktivt eierstyringen har blitt fulgt opp av kommunestyret og formannskapet i den siste valgperioden. At kommunen utarbeidet eierstrategier/meldinger for sine heleide selskaper og GBR i forrige periode, tyder på et aktivt forhold til eierskapet.

Vi anbefaler en grunnleggende eierskapskontroll. Den undersøker om kommunens eierskapsmelding og retningslinjer for eierstyring er i samsvar med aktuelle regler og etablerte normer for god eierstyring, om retningslinjene og organiseringen av eierstyringen fungerer etter hensikten, og om retningslinjene blir etterlevd i praksis for et utvalg selskap.

Selskapene bør velges ut i forbindelse med bestilling. I tillegg til å vektlegge hvilken betydning selskapene har for kommunen, bør utvalget sikre en god sammensetning av selskapsform og eierfordeling, for å få et bredt bilde av hvordan eierstyringen fungerer i praksis.

9.2. Aktuelle tema for eierskapskontroll

Tema	Kommentar
Grunnleggende eierskapskontroll	Eierskapsmelding og kommunens oppfølging av denne. Involvering av folkevalgte i eierstyringen (herunder folkevalgtopplæring).

9.3. Forvaltningsrevisjon i selskap

Planene for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll skal også omhandle eventuell forvaltningsrevisjon i selskap. Selskaper og temaer som kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon i selskap er beskrevet i tabellen nedenfor.

Prioriteringen av forvaltningsrevisjon i selskap (vesentligheten) er som regel avhengig av kommunens eierandel, organisasjonsform, selskapets virksomhet, betydning for kommunen, selskapets størrelse og økonomiske situasjon. En eierskapskontroll kan også avdekke behov for forvaltningsrevisjon av selskap. Ut fra et kost/nytte-perspektiv har vi innhentet begrenset

informasjon om selskapene. Vi har derfor vurdert generell risiko ut fra hva selskapet driver med. Det innebærer at det vi angir hva *kan* være risiko, ikke at det faktisk er risiko.

Det kan generelt være risiko for at kommunens selskaper ikke oppfyller lovkrav eller målsetninger knyttet til kjernevirksomheten, f.eks. kvalitetskrav til tjenestene. Forvaltningsrevisjon av kjernevirksomheten er mest aktuelt for selskap som skal utføre lovpålagte kommunale oppgaver eller sentrale innbyggerrettede tjenester.

Temaer som også kan være aktuelle, er selskapets drift, etterlevelse av selskapsregelverk og relevante retningslinjer fra eierstyringen (selskapsstyring), f.eks. regler om styreansvar og dokumentasjon, regler og retningslinjer om bærekraft og annet samfunnsansvar, personvern, HMS, miljøkrav, anskaffelser, offentlig støtte, korrupsjonsforebygging, etikk og varsling. Videre kan økonomistyring og rapportering være risikoområder. For morselskap i konsern er organisering og eierstyring av datterselskap også et aktuelt tema.

Forvaltningsrevisjon i selskaper med flere eiere bør gjennomføres for eierne i fellesskap. Kontrollutvalget/revisor har ikke innsynsrett i selskap med private og statlige medeiere. Vi legger til grunn at det er mindre aktuelt med forvaltningsrevisjon i disse selskapene, og har derfor ikke beskrevet risiko der. Manglende innsynsrett er en risiko i seg selv, og disse selskapene er selvsagt aktuelle å ta med i utvalget til eierskapskontroll.

Risikovurdering – forvaltningsrevisjon i selskap

I tabellene på neste side har vi delt selskapene inn i selskap der kontrollutvalget har innsynsrett, dvs selskap kommunen eier alene eller sammen med andre kommuner og fylkeskommuner, og selskaper der kontrollutvalget ikke har innsynsrett, dvs selskap der det også er statlige eller private eiere.

Vi har vurdert generell risiko, og har derfor ikke prioritert mellom selskapene.

Heleide aksjeselskap (selskap der kontrollutvalget har innsynsrett)

Navn	Selskapets formål (forkortet/omskrevet)	Vurdering av generell risiko
Kragerø Energi Holding AS Datterselskap: • Kragerø Energi AS • Kragerø Energi Bredbånd AS • Kragerø Energi Installasjon AS	Gjennom datterselskap drifte, vedlikeholde og utvikle energinettet og fiberoptisk bredbånd. Samt installasjoner innenfor innfor bla. industri og utstyring til automatisering og prosessstyring.	Selskapet utgjør en betydelig kapitalplassering for kommunen og har kommersiell drift som formål. Enhver kommersiell investering og drift medfører en risiko for den investerte kapitalen. Generell risiko knyttet til drift, konsernorganisering og selskapsstyring.
Kragerø kunstscole AS	Kunstfaglig utdanning	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Delecto Kompetanse AS Datterselskap: Delecto Arbeidsinkludering	Skape og levere tjenester som fremmer yrkesrettet aktivitet for alle. Morselskap i arbeids- og inkluderingskonsernet.	Risiko knyttet til måloppnåelse, drift, konsernorganisering og selskapsstyring.
Jomfruland nasjonalparksenter AS	Etablere og eie bygninger, utstillinger og inventar, og drive Jomfruland Nasjonalparksenter. Målet med et besøkssenter er å formidle kunnskap om natur og bidra til forståelse for vern av naturverdier og biologisk mangfold.	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.

Selskap som eies sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner – kontrollutvalget har innsynsrett

Navn	Selskapets formål	Eier-andel	Deltakere og kontorkommune	Vurdering av generell risiko
Kragerø fjordbåtselskap IKS	Ferjedrift	50	Kragerø og Telemark fylkeskommune	Risiko knyttet til drift og eierstyring. Er under omstrukturering – blir endret organisasjonsform, trolig fra 2025.
Grenland Brann og Redning IKS GBR IKS Ivaretar kontorkommunefunksjon for KO for beredskap mot skogbrann og akutt forurensning på vegne av Porsgrunn kommune.	Ivareta eierkommunenes behov, plikter og oppgaver vedrørende brann- og ulykkesberedskap, brannforebyggende- og kontrollerende art, samt andre tiltak som naturlig hører inn under dette formål.	8,6	Porsgrunn (kontorkommune), Skien, Bamble, Kragerø, Drangedal.	Risiko knyttet til særlovsoppgaver, myndighetsutøvelse, drift og selskapsstyring.
Det kommunale oppgavefellesskapet – Grenlandssamarbeidet	Styrke samarbeidet i Grenland. Være tett på Grenlandssamarbeidet IPR, administrere Grenland næringsfond	Etter folketall – ikke entydig angitt i	Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien (kontorkommune)	Etablert i 2022 etter nedleggelse av Vekst i Grenland.

Navn	Selskapets formål	Eier- andel	Deltakere og kontorkommune	Vurdering av generell risiko
	og forvalte en aksjeportefølje.	selskaps- avtalen		Risiko knyttet til måloppnåelse, tilskuddsforvaltning, drift, organisering og selskapsstyring.
Gea Norvegica Geopark IKS	Administrasjon og informasjon den geologiske naturarv i eierkommunene.	2,26	Porsgrunn (kontorkommune) Skien, Larvik, Bamble, Kragerø, Siljan, Nome, Vestfold fk og Telemark fk	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Vestfold og Telemark revisjon IKS	Utføre revisjonsoppgaver for deltakerkommunene.	2,7	Kommunene og fylkeskommunene i Vestfold og Telemark	Risiko er ikke vurdert pga. at VTR ikke er uavhengig.
Vestfold, Telemark og Agder Kontrollutvalgssekretariat IKS	Sekretariat for kontrollutvalgene.	2,4	34 kommuner og 3 fylker	Risiko er ikke vurdert pga. at VTR ikke er uavhengig.
Sør Øst 110 IKS	Ivareta lovpålagte plikter om nødmeldesentraler.	1,5	Svært mange kommuner	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
IKA Kongsberg IKS	Legge til rette for effektiv gjennomføring av arkivloven.	2,0	Svært mange kommuner og kommunale selskap	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.

Aksjeselskaper uten innsynsrett²²

Selskap	Selskapets formål	Eier-andel	Deltakere
Langøybrua AS	Ideelt aksjeselskap med formål å bidra til bygging og eventuell drift av bru til Langøy, samt delta i bygging og drift av Langøyveien og fremtidig forbindelse til Gumøy.	9,1	Flere private bedrifter og enkeltpersoner.
Visit Telemark AS	Produktutvikling, markedsføring og salg av aksjonærenes reiselivsprodukter på oppdragsbasis. Service overfor aksjonærene på oppdragsbasis. Service overfor fylkeskommunen og kommuner på oppdragsbasis.	1,0	Skien (kontorkommune) De fleste kommunene i Telemark samt en rekke reiselivsaktører.

²² Selskaper med private eller statlige medeiere.

Vedlegg 1: Annet interkommunalt samarbeid – ikke selvstendige rettssubjekt

Navn	Formål	Organisasjonsform	Deltakere	Kontorkommune/ vertskommune
Vestmar barnevernstjeneste	Barnevernstjeneste	Administrativt vertskommunesamarbeid	Kragerø og Drangedal	Kragerø
Grenlandkommunenes innkjøpssamarbeid (GKI)	Effektivisere innkjøp gjennom felles rammeavtaler og samordning av innkjøp.	Administrativt vertskommunesamarbeid	Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien	Skien
Krisesenteret i Telemark	Sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til dem som er utsatt for vold eller trusler i nære relasjoner	Administrativt vertskommunesamarbeid	Alle kommuner i Telemark unntatt Notodden	Skien
Barnevernsvakten i Telemark	Krise- og akuttberedskap for barneverntjenesten, og felles vaktjeneste utenom kontortid.	Administrativt vertskommunesamarbeid	Alle kommunene i Telemark	Skien
Miljørettet helsevern i Grenland	Fremme helse og forebygge sykdom og skade	Administrativt vertskommunesamarbeid.	Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien	Porsgrunn
Tolketjenesten i Grenland	Betjener cirka 70 språk og har 10 faste ansatte, og over 100 på timesbasis.	Administrativt vertskommunesamarbeid	Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien	Porsgrunn

Navn	Formål	Organisasjonsform	Deltakere	Kontorkommune/ vertskommune
Grenlandssamarbeidet IPR	Styrke samarbeidet i Grenlandsregionen.	Interkommunalt politisk råd	Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien	Skien
Kommunalt oppgavefellesskap for klima- og miljøberedskap i Telemark	Ivareta beredskap mot akutt forurensing og skogbrann.	Kommunalt oppgavefellesskap	Alle kommuner i Telemark	Porsgrunn, ivaretas av Grenland Brann og Redning IKS.
Vannområde Kragerøvassdraget	Vannforvaltning	Ukjent samarbeidsform (prosjektorganisering)	Bamble, Kragerø, Drangedal	Kragerø



På vakt for fellesskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

24: 4014 400