



Vestfold  
og Telemark  
revisjon

# Risikovurdering 2024

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Horten kommune

## Innhold

<b>1. Innledning.....</b>	<b>4</b>
1.1. Bakgrunn – mandat.....	4
1.2. Metode.....	5
1.3. Avtale om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.....	7
<b>2. Gjennomførte revisjoner 2020-2023.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Aktuelle forvaltningsrevisjoner 2024-27.....</b>	<b>9</b>
<b>4. Om Horten kommune.....</b>	<b>10</b>
4.1. Kommunens organisering.....	10
4.2. Økonomi.....	11
<b>5. Fellestjenester og tverrgående tema.....</b>	<b>13</b>
5.1. Internkontroll.....	13
5.2. Budsjettering og rapportering.....	15
5.3. Etikk, habilitet og varsling.....	16
5.4. Arkiv og dokumentasjon - åpenhet og innsyn.....	17
5.5. Bærekraft.....	19
5.6. Folkehelsearbeid.....	21
5.7. Informasjonssikkerhet og personvern.....	22
5.8. Beredskap.....	24
5.9. Personalforvaltning.....	25
5.10. Anskaffelser.....	27
5.11. Næringsarbeid og offentlig støtte.....	28
5.12. Bevillinger for alkoholsalg og servering og kontroll med alkohol- og tobakkssalg.....	29
5.13. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Tverrgående tema.....	30
<b>6. Kommunalområde Helse og velferd.....</b>	<b>31</b>
6.1. Tjenestetildeling, samhandling og velferdsteknologi.....	33
6.2. Fastlegeordningen og legevakt.....	37
6.3. Hjemmebaserte tjenester.....	37
6.4. Heldøgns omsorgstjenester.....	39
6.5. Psykisk helse og rustjenester.....	41
6.6. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Helse og velferd.....	43
<b>7. Kommunalområde Kultur og samfunnsutvikling.....</b>	<b>44</b>

7.1.	Kultur .....	45
7.2.	Klima og miljø .....	47
7.3.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Kultur og samfunnsutvikling.....	48
<b>8.</b>	<b>Kommunalområde Oppvekst .....</b>	<b>49</b>
8.1.	Grunnskole, SFO, barnehage og PPT .....	49
8.2.	Barn og familie.....	54
8.3.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Oppvekst .....	58
<b>9.</b>	<b>Kommunalområde Teknisk .....</b>	<b>59</b>
9.1.	Eiendom .....	59
9.2.	Prosjektstyring .....	60
9.3.	Byggesaksbehandling .....	61
9.4.	Renovasjon, Vann og avløp .....	62
9.5.	Kommunale veier .....	64
9.6.	Brannvern og branntilsyn.....	65
9.7.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Teknisk .....	66
<b>10.</b>	<b>Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).....</b>	<b>67</b>
10.1.	Sosialhjelp.....	67
10.2.	Barn i lavinntektsfamilier.....	68
10.3.	Flyktninger og innvandring .....	70
10.4.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – NAV .....	71
<b>11.</b>	<b>Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap .....</b>	<b>72</b>
11.1.	Aktuelle tema for eierskapskontroller .....	74
11.2.	Forvaltningsrevisjon i selskap .....	74
	<b>Vedlegg 1: Selskaper.....</b>	<b>76</b>
	<b>Vedlegg 2: Annet interkommunalt samarbeid – ikke selvstendige rettssubjekt .....</b>	<b>81</b>

# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn – mandat

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

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, og 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 prinsipp 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 11.

**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 Horten kommune, jf. sak 23/23. Risikovurdering for forvaltningsrevisjon står i kapitlene 4 til 10, og risikovurdering for eierskapskontroll står i kapittel 11.

---

<sup>1</sup> 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 i årsmelding, andre rapporteringer, budsjett og økonomiplan, ståstedsanalyse og kommunebarometeret
- innspill fra kommunedirektør/kommunens ledelse og ordfører
- innspill fra kontrollutvalg og politikere i kommunen
- innspill fra hovedverneombud og tillitsvalgte
- gjennomførte og planlagte tilsyn fra statlige myndigheter
- forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller gjennom de siste årene
- andre erfaringer og kunnskap fra revisjonsarbeidet

Nøkkeltall om Horten er i hovedsak hentet fra KOSTRA (SSB). I analyse av tall fra KOSTRA har vi sammenlignet Horten med snittet for landet utenom Oslo og KOSTRA-gruppe 9, som er kommuner med 20 000 til 29 999, og den kommunegruppen Horten tilhører. KOSTRA-tallene for 2023 er foreløpige tall<sup>2</sup>.

### Innspill til risikovurderingen

Innspill fra avtroppende og sittende kontrollutvalg, ordfører, utvalgsledere og gruppeledere, kommunedirektøren og hans ledergruppe, samt internrevisor presenteres nedenfor.

#### Innspill fra kontrollutvalget

Avtroppende kontrollutvalg ga i møte 06.september 2023, sak 24/23, følgende innspill:

- Kommunens arbeid med utsatte barn
- NAV/Sosiale tjenester
- Avviksregistrering og oppfølging av avvik

Nåværende kontrollutvalg gav i møte 06.mars 2024, sak 4/24, følgende innspill:

- Eldreomsorg
  - Bemanningmessig kapasitet til å ivareta overgang fra hjemmebaserte tjenester til institusjon
- Kostnadmessige konsekvenser i vedtatt budsjett

---

<sup>2</sup> SSB publiserer foreløpige tall 15.03.24, korrigerede tall blir ikke publisert før 17.06.24  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

- Administrasjonen har utfordringer ved å følge budsjettet
- Bekymring på utvikling i reduserte plasser i sykehjem vs. økende antall eldre som har behov for pleie
- Skolestruktur

### **Innspill fra ordfører, kommunedirektør, intern revisor og økonomisjef**

I møte med ordfører, i mars 2024, mottok forvaltningsrevisor følgende innspill:

- Vold og trusler
- Byggesaksbehandling
- Barn i lavinntektsfamilier

I møte forvaltningsrevisor hadde med kommunedirektøren, intern revisor og økonomisjef, i mars 2024, la revisor frem områder, som det etter vår foreløpige vurdering, knyttet seg risiko til. Av disse trakk kommunedirektøren, intern revisor og økonomisjef frem spesielt følgende temaer som sentrale:

- Vold og trusler
- Psykisk helse og rus
- Eiendomsforvaltning
- Flyktninger og innvandring
- Barn i lavinntektsfamilier
- Kontraktsoppfølging

Det er ingen selskaper som den administrative kommuneledelsen opplever at det er særlig risiko knyttet til. Kommunedirektøren mener likevel det er en generell risiko knyttet til demokratisk styring av økonomi ved avledet eierskap.

### **Innspill og synspunkter fra kommunedirektørens ledergruppe og politikere**

Vi har sendt en enkel spørreundersøkelse til kommunalsjefene i administrasjonen og de politiske gruppelederne og utvalgslederne for å få deres innspill til risiko- og vesentlighetsanalysen.

Vi fikk svar fra alle kommunalsjefene og fem politikere. Kommunalsjefene og politikerne fikk mange temaer å ta stilling til, de temaene som fikk flest «stemmer» var følgende<sup>3</sup>:

- Psykososialt miljø i skole
- Arbeid med lavinntektsfamilier

---

<sup>3</sup> Fire eller flere «stemmer»

- Bemanning i helse og omsorg
- Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

### **Innspill og synspunkter fra hovedverneombud og hovedtillitsvalgte**

Nevnte spørreundersøkelse sendte vi også til kommunens hovedverneombud og 18 hovedtillitsvalgte. Vi fikk fem svar, følgende temaer fikk flest «stemmer»<sup>4</sup>:

- Økonomi- og budsjetteringsprosesser
- Vold og trusler
- Arbeids med lavinntekstsfamilier
- Flyktninger og integrering
- Boligsosialt arbeid
- Bemanining i helse og omsorg

### **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 syv rapporter om forvaltningsrevisjon og en rapport om eierskapskontroll til Horten 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.

---

<sup>4</sup> Fire eller flere «stemmer»

## 2. Gjennomførte revisjoner 2020-2023

### Forvaltningsrevisjoner 2020-2023

I Horten kommune er følgende forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller gjennomført i perioden 2020-2023:

- Kvalitet i sykehjem
- Skolemiljø
- Hjemmetjenester
- Barneverntjenesten i Horten kommune
- Eierstyring – Horten kommunes oppfølging av selskaper
- Internkontroll – risikovurdering og avvikshåndtering

### Forenklet etterlevelseskontroll 2020-2023

Revisor gjennomfører årlig forenklet etterlevelseskontroll med kommunens økonomiforvaltning.<sup>5</sup> Etterlevelseskontrollen gjøres med små ressurser, og gir moderat sikkerhet for funnene. En forenklet etterlevelseskontroll vil kunne avdekke eller avkrefte behov for forvaltningsrevisjon. I Horten kommune har revisor kontrollert følgende tema:

- Finans- og gjeldsforvaltning (2023)
- Offentlige anskaffelser (2022)
- Kontroll av tilskudd private barnehager (2021)
- Selvkost (2020)

Kontrollen av finans- og gjeldsforvaltningen avdekket brudd på krav til rapportering i kommunens reglement for finans- og gjeldsforvaltning og bestemmelsene om rapportering i § 8 i forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning<sup>6</sup>. Ingen av etterlevelseskontrollene for 2020-2022 har avdekket avvik.

---

<sup>5</sup> Jf. kommuneloven § 24-9

<sup>6</sup> Bruddene som ble avdekket var knyttet til formelle mangler ved rapporteringen. Revisjonen har ikke vurdert selve gjennomføringen av finansforvaltningen i forbindelse med kontrollen.



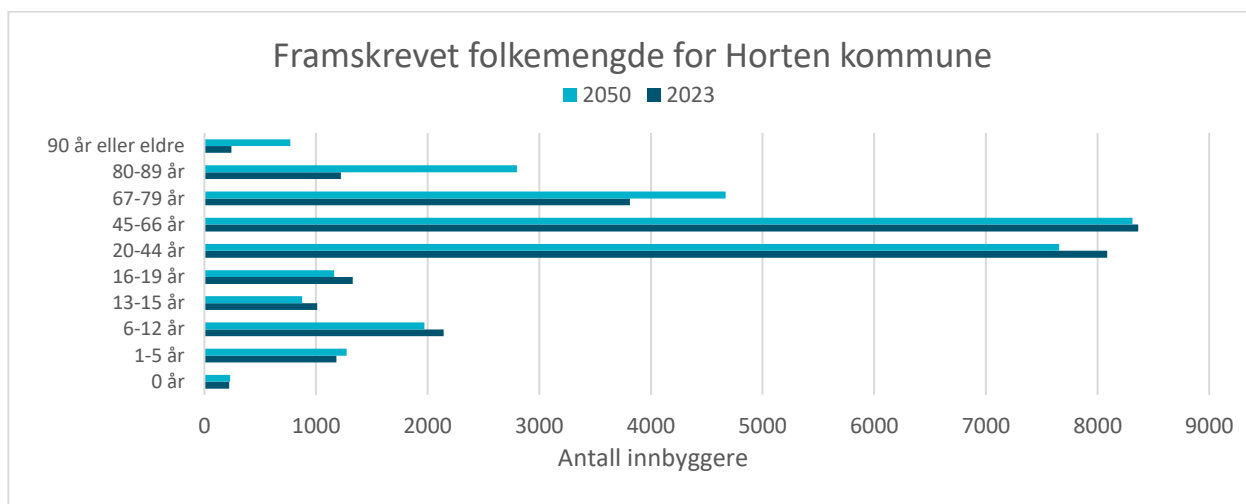
### 3. Aktuelle forvaltningsrevisjoner 2024-27

Tabellen viser hvor vi, basert på vår risikovurdering, mener det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Opplistingen er kronologisk. Aktuelle eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon i selskap er omtalt i kap. 11. For alle temaene er flere vinklinger aktuelle (våre forslag er ikke uttømmende), og vinkling bør avklares nærmere ved bestilling.

Tema	Mulige vinklinger/kommentar	Kapittel
Etikk, habilitet og varsling	Etiske retningslinjer og etisk refleksjon, habilitet, tilrettelegge for varsling	5.3
Arkiv og dokumentasjon	Dokumenthåndtering og journalføring. Bør eventuelt gjennomføres mot slutten av perioden	5.4
Informasjonssikkerhet og personvern	Kommunens arbeid med å ivareta krav til informasjonssikkerhet og personvern	5.7 og 6.1
Personalforvaltning	Vold og trusler	5.9
Anskaffelser	Etterlevelse av lovkrav, kontraktsoppfølging av leveranser	5.10
Boligsosialt arbeid	Bokvalitet i kommunale utleieboliger, tverrfaglig samarbeid og oppfølging av temaplan for boligsosialt arbeid. Bør gjennomføres i slutten av perioden	6.1 og 10.2
Heldøgnbemannede boliger	Tilbudet til fysisk/psykisk utviklingshemmede til brukere i heldøgnbemannede boliger som aktivitet, brukermedvirkning, kompetanse, bruk av individuell plan	6.4 og 6.1
Psykisk helse og rus	Forebyggende arbeid/lavterskeltilbud, rutiner og prosedyrer for samhandling i tjenestetilbudet internt (ink. Individuell plan) og med andre aktører	6.5 (se også 5.6 og 6.1)
Klima og miljø	Samhandling og måloppnåelse i kommunen.	7.2
Barnehage	Trygt og godt miljø, bemanning og spesialpedagogisk hjelp	8.1
Tidlig innsats	Flere mulige vinklinger basert på hvilke tjenester man ser på (f.eks. forebyggende enhet, PPT, helsestasjonstjenesten, barnehabiliteringstjenesten, barnevern mv.) og brukergruppe	8.2 (også 5.6, 8.1 og 10.2)
Eiendomsforvaltning	Forvaltning og vedlikehold av boligmassen	9.1
Prosjektstyring	Rutiner og praksis for planlegging og oppfølging av investeringsprosjekter	9.2
Byggesak	Byggesaksbehandlingen, tilsyn og ulovlighetsoppfølging og korrupsjonsforebyggende arbeid. Bør gjennomføres i slutten av perioden	9.3
Flyktninger og innvandring	Ivaretagelse av lovkrav og kvalitet i tjenestetilbud	10.3

## 4. Om Horten kommune

I tredje kvartal 2023 var det 27 831 innbyggere i Horten. Det er ventet en befolkningsøkning frem mot 2050, og endring i alderssammensetningen. Ifølge befolkningsframskrivninger fra SBB vil antall personer i Horten over 80 år mer enn fordobles i årene fremover mot 2050. Spredningen i antallet øvrige innbyggere vil forbli tilnærmet uendret.

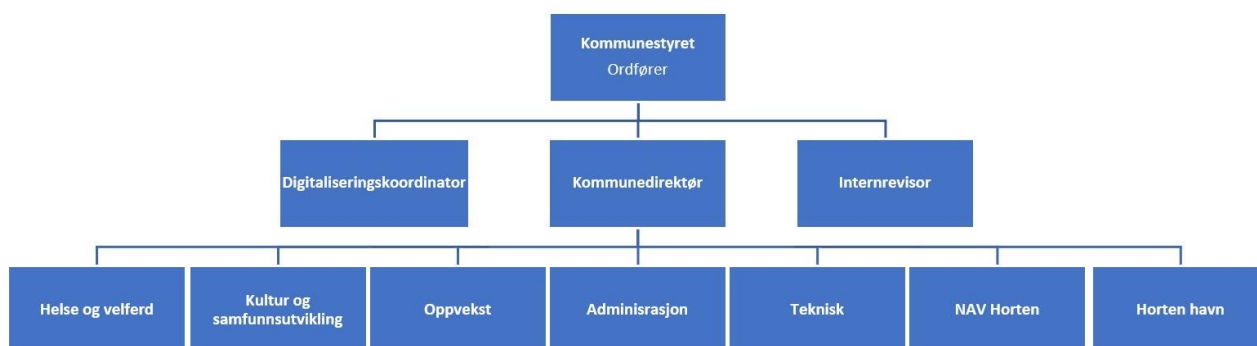


Figur 1: Tall fra KOSTRA hentet 21.03.24.

### 4.1. Kommunens organisering<sup>7</sup>

Kommunedirektøren er den øverste administrative lederen i Horten kommune. Kommunedirektørens myndighet er delegert fra kommunestyret.

Kommunen er delt inn i syv kommunalområder; Helse og velferd, Kultur og samfunnsutvikling, Oppvekst, Administrasjon, Teknisk, NAV Horten og Horten havn. Kommunalområdene ledes av hver sin kommunalsjef.



<sup>7</sup> [Kommunebarometeret 2023](#)

Figur 2: Organisering av Horten kommune. Alle organisasjonskart i rapporten har samme innhold som organisasjonskartene fra Horten kommunes [egen nettside](#).

Kommunen har satt i gang et arbeid med å endre den administrative organisasjonsstrukturen. Strukturen i denne rapporten følger organisasjonsstrukturen ved starten av kommunestyreperioden, ved ny organisering vil organisasjonen redusere til fire kommunalområder.

Det er ca. 2 300 personer som jobber i kommunen, fordelt på ca. 1 800 årsverk. Det totale sykefravær i Horten kommune gikk noe opp i 2022 fra 8,24 % til 9,23 %. I 2023 var sykefraværet så vidt lavere på 9,17 %.<sup>8</sup>

På kommunebarometeret, som undersøker 155 nøkkeltall innen tolv sektorer, kom Horten kommune i 2023 på 6. plass av landets 356 kommuner. Det er innenfor sektorene saksbehandling og VAR (vann, avløp og renovasjon) Horten gjør det best.

Horten kommune eier/er medeier i flere selskaper og deltar i flere interkommunale samarbeid.

Risiko knyttet til eierskap og virksomhet i selskaper er vurdert i kap.11. 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 vedlegg 1 og 2.

## 4.2. Økonomi

KOSTRA 2022	Horten kommune	Grppesnitt i KOSTRA-gr. 9	Landsgj.snitt*
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	-0,4 % <sup>9</sup>	-0,7 %	1 %
Langsiktig gjeld <sup>10</sup> i prosent av brutto driftsinntekter	79 %	58,5 %	50,1 %
Frie inntekter per innbygger	64 705 kr	66 682 kr	68 010 kr
Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	10,3 %	11,3 %	13,3 %

Tabell 1: Tall fra KOSTRA hentet 05.05.24. \* Landet uten Oslo.

<sup>8</sup> Kilde til dette avsnittet er kommunens egen nettside og årsmelding 2022 og 2023

<sup>9</sup> Ifølge kommunens årsmelding 2023 var dette -0,7 % av brutto driftsinntekter.

<sup>10</sup> Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter (KOSTRA)

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 Horten kommune var, ifølge årsmeldingen 2023, på -0,7 %. Tallene viser at Horten kommune, isolert sett ligger under det anbefalte nivået fra TBU. Kommunen er også under nivået til gruppesnittet og landsgjennomsnittet.

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 Horten kommune høyt i forhold til gruppesnitt og landssnitt. Gjeldsgraden medfører en belastning på kommunens driftsbudsjett, en økning i renten vil ha større påvirkning på driftsbudsjettet i Horten kommune 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 Horten kommune sitt handlingsrom er noe lavere enn gruppegjennomsnittet og landsgjennomsnittet.

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 Horten kommune har lavere fri egenkapital sammenlignet med gruppesnittet og landsgjennomsnittet, og dermed en noe mindre økonomisk buffer. I økonomiplanen for 2023-2026 reduseres disposisjonsfondet betydelig og ligger under handlingsregelen og anbefalt nivå fra TBU mot slutten av perioden.

## 5. Fellestjenester og tverrgående tema

### Kommunalområde Administrasjon



Figur 3: Organisering av kommunalomsrådet administrasjon

Kommunalområde administrasjon består av HR-seksjonen, økonomiseksjonen, IT-seksjonen og kommunikasjon, service og dokument-seksjonen. I tillegg har administrasjonen det ansvaret for beredskap og informasjonssikkerhet. Flere av kommunens fellestjenester, og det vi omtaler som «tverrgående temaer», er organisatorisk plassert under kommunalomsrådet Administrasjon.

Kommunalsjef for administrasjon har gitt journalføring, dokumentasjon og arkivering som innspill til risiko- og vesentlighetsvurderingen.

### 5.1. 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 sektorovergrepene 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

Kommunen har en egen internrevisor, som er direkte underlagt kommunedirektøren.

Kommune utarbeider årlig en årsmelding, som tilsvarer kommunelovens krav til årsberetning I årsmeldingen fra 2022 rapporteres det blant annet om kommunens internkontroll, gjennomførte revisjoner, interne tilsyn og resultater fra statlige tilsyn.

Internkontrollen i Horten kommune har som mål å sikre:

- Målrettet og effektiv drift
- Etterlevelse av lover og regler

- Pålitelig rapportering
- Iverksetting og oppfølging av politiske vedtak

Kommunens internkontroll inkluderer et plan- og rapporteringssystem, risiko- og sårbarhetsanalyser, avvikssystem og dokumentbibliotek. Internkontrollsystemet i Horten kommune er digitalisert og synliggjort på kommunens intranettside.

I 2020 gjennomførte vi en overordnet forvaltningsrevisjon om Internkontroll – risikovurdering og avvikshåndtering. I etterkant av revisjonen har Horten innført et nytt samlet kvalitets- og avvikssystem (Compilo), med egen avviksmodul. Flere av våre anbefalinger i nevnte forvaltningsrevisjonen i 2020 vil kan bli ivaretatt gjennom implementeringen av nytt system, slik som å samle sektorovergripende rutiner og i større grad håndtere avvik på en systematisk måte for å forebygge gjentagende avvik og bidrar til læring og forbedring.

Avtroppende KU spilte inn avviksregistrering og oppfølging av avvik som et risikoområde. Årsmeldingen for 2022 sier at antall innmeldte avvik viser at hele kommunen har tatt det nye systemet i bruk. Avviksstatistikk er synliggjort i rapporten, og det rapporteres om at 99 % av innmeldte avvik i 2022 var lukket pr. januar 2023.

Kommunens ledere er delegert ansvar til å rapportere om status i egen virksomhet. Kommunen bruker en sjekkliste med en oversikt over alle punkter enhetsleder må kvittere ut fortløpende for å ivareta den helhetlige internkontrollen.<sup>11</sup> I årsmeldingen for 2022 viser rapportering på sjekklisten at over 90 % av punktene er meldt inn som gjort eller i arbeid. Det er ingen ikke-besvarte sjekklister.

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet har Menon Economics vurdert graden av lovoppfyllelse i norske kommuner. Landet ble delt i fire nivåer; 0 - 70 % lovoppfyllelse, 70 – 80 %, 80 – 90 % og 90 – 100 %. Horten kom på de høyeste nivået 90 -100 %, med 96 % lovoppfyllelse.

### **Vurdering**

Et velfungerende internkontrollsystem er grunnleggende for gode tjenester i kommunen. Mangelfull internkontroll kan føre til lovbrudd, dårlig kvalitet i saksbehandling og tjenesteyting, og manglende måloppnåelse ellers.

Siden den forrige overordnede forvaltningsrevisjonen om internkontroll, i starten av forrige periode, er det gjort endringer i hvilket kvalitets- og avvikssystem Horten kommune benytter. Generelt er det risiko når nye systemer blir tatt i bruk, men vi vurderer at denne ikke er særskilt stor i Horten. Vi anbefaler derfor ikke en ny egen overordnet forvaltningsrevisjon om internkontroll i denne

---

<sup>11</sup> Sjekkliste 2022 lastet ned via KS sin hjemmeside: [Sjekkliste - revidering og innspill](#)

perioden. Deler av internkontrollen vil sannsynligvis bli undersøkt likevel, da internkontroll og avvikshåndtering ofte inngår som et deltema i forvaltningsrevisjoner på ulike tjenesteområder.

## 5.2. 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, 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

Horten kommune har en anstrengt økonomisk situasjon, jf.pkt. 4.2.

Kommunen har benyttet Framsikt siden 2018<sup>12</sup>. Kommunen setter opp årsbudsjett og økonomiplan i balanse, og rapporterer på oppfølgingen av de mål og rammer som er satt for driften i tertialrapporter og årsmeldingen. Nevnte dokumenter viser også hvilke mål kommunen har og tiltak for å nå dem. Årsmeldingen inneholder resultat sett opp mot årsbudsjett og økonomiplan, og en gjennomgang av status for vedtatte tiltak. Ved behov for budsjettjusteringer fremmer kommunedirektøren dette for kommunestyret.

Innføring av innkjøpsstopp og ansettelsesbegrensninger høsten 2023, har bidratt til at regnskapsresultatet ble bedre enn varslet. Det ble varslet å bruke 71,8 mill. kr fra disposisjonsfondet, men Horten kommune endte i 2023 med å bruke 23,6 mill. kroner fra disposisjonsfondet.

Årsberetning for 2023 viser at de største negative budsjettavvikene er innenfor Helse og velferd, Horten havn og NAV. Helse og velferd hadde også store budsjettavvik i 2022.

---

<sup>12</sup> Framsikt er et nettbasert verktøy for virksomhetsstyring i kommuner og fylkeskommuner. Vestfold og Telemark revisjon IKS

Kontrollutvalget har i forbindelse med risiko- og vesentlighetsvurderingen pekt på risiko knyttet til kostnadmessige konsekvenser i vedtatt budsjett og at administrasjonen har utfordringer med å følge budsjettet.

### **Vurdering**

En anstrengt økonomi krever god økonomistyring. Det er vårt inntrykk at kommunen har god oversikt over den økonomiske situasjonen, noe som gir redusert risiko. De økonomiske utfordringene i Horten kommune er kommunisert til folkevalgt nivå og administrasjonen har satt i verk flere tiltak for å bedre det økonomiske handlingsrommet. Vi ser ingen særskilt risiko i Horten kommune på dette området, kontrollutvalget kan imidlertid eventuelt be administrasjonen om en rapportering på status og utfordringer ved å følge budsjettet.

## **5.3. Etikk, habilitet og varsling**

Et av formålene med kommuneloven er å bidra til at kommuner er tillitsskapende. I sin årsberetning 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.

Å sikre tilstrekkelige rutiner og kontroller for å forebygge misligheter og korrupsjon er en viktig del av internkontrollen. Misligheter og korrupsjon kan forekomme i ulike deler av kommunens virksomhet. Det kan eksempelvis være misligheter i forbindelse med innkjøp og kontraktsinngåelser, falsk fakturering, misbruk av ulike offentlige støtteordninger/tilskudd og forhold som gjelder kommunens myndighetsutøvelse, som arbeid med planer eller byggetillatelser.

### **Observasjoner**

Kommunen har vedtatt etiske retningslinjer for perioden 2019-2023. Habilitet omtales i retningslinjene.

Det er kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret for de etiske retningslinjene, mens kommunalsjefer og ledere av underliggende enheter har et særlig ansvar for oppfølging innenfor deres ansvarsområder. Det er lederne av underliggende enheter som er ansvarlig for at alle



ansatte har gjennomgått de etiske retningslinjene, og at etikk er på dagsorden i den daglige tjenesteytingen, faglige diskusjoner, lokale HMS møter og i personalmøter på avdelingene.

Det fremgår av de etiske retningslinjene at alle ansatte og folkevalgte har et personlig og selvstendig ansvar for å følge de etiske retningslinjene.

Etisk arbeid omtales i kommunens årsmelding. Det kommer frem i årsmeldingen at etiske dilemmaer skal tas opp i kommunedirektørens ledermøte, slik at det systematisk arbeid og refleksjon over etiske problemstillinger blir ivaretatt for å sikre god praksis.

Kommunen har informasjon om hvilke forhold som det skal varsles på sine nettsider. Ansatte i kommunen, eksterne aktører eller innbyggere kan enkelt varsle kritikkverdige forhold gjennom et elektronisk skjema tilgjengelig på kommunens nettsider. Varslere kan også være anonyme. Informasjonen om dette ble sist revidert i februar 2020. Administrasjonen har gitt informasjon om at dette er et område høyt på deres dagsorden, og at kommunen har god struktur for å håndtere varslinger.

### **Vurdering**

Etikk og varsling, inkludert habilitet, er et område med en generell, iboende risiko, der det bør gjøres jevnlig forvaltningsrevisjon. Det kan være risiko for at rutiner og tiltak kommunen har for å sikre en høy etisk standard ikke fungerer etter hensikten. På bakgrunn av iboende risiko, sett i sammenheng med at ikke ble gjennomført noen forvaltningsrevisjon med dette som overordnet tema i forrige periode så mener vi at etikkområdet er aktuelt for en forvaltningsrevisjon i inneværende periode.

## **5.4. 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**

I Horten kommune er arkiv og dokumentasjon organisatorisk plassert under kommunalområdet administrasjon, i en egen enhet for kommunikasjon, service og dokumentsenteret. Horten er blant eierne av og benytter seg av arkivtjeneste fra interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS (IKA Kongsberg).

Arkivverket gjennomførte sist tilsyn med Horten kommune i juni 2019, det ble da avdekket fire avvik. Det ble ikke gjort noen overordnet forvaltningsrevisjon knyttet til arkiv og dokumentasjon i kommunen i forrige periode.

Kommunen planlegger å bytte til et nytt arkivsystem i 2025. Anskaffelsesprosessen er i gang, men det er ikke inngått noen avtale om dette.

To kommunalsjefer har gitt innspill på at journalføring og dokumentasjon bør følges opp med en forvaltningsrevisjon, kommunedirektøren ser også dette som hensiktsmessig.

### **Vurdering**

En god praksis for journalføring og et velfungerende arkiv avhenger av medvirkning fra hele organisasjonen. At det skal tas i bruk et nytt arkivsystem i kommunen medfører risiko for feil. Det kan derfor være hensiktsmessig å undersøke om systemet fungerer etter sin hensikt og at lovkrav faktisk blir ivaretatt.

På bakgrunn av mottatte innspill, at det er en stund siden Arkivverkets tilsyn og at det er et nytt arkivsystem på trappene, mener vi at dette er et aktuelt tema å undersøke mot slutten av inneværende periode.

### **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**

Horten kommune har informasjon om innsynsretten på sine nettsider. Kommunen har også innsynsløsning på nettsiden, både for postjournal og politiske møter og saker. I postjournalen kan offentlige dokumenter fra deler av arkivet leses i fulltekst.

På kommunens nettsider finnes oversikter over hvilke personer som sitter i de ulike politiske utvalgene, deres partitilknytning og kontaktinformasjon. Det er kun mulig å følge kommunestyremøtene direkte via web-TV (ikke andre politisk utvalg), men protokoller fra de øvrige møtene er tilgjengelige.

Norsk Presseforbunds åpenhetsbarometer sammenlikner åpenhet i kommunene, og har tre innfallsvinkler; kommunens nettsider, 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. Horten kommune fikk 19,5 poeng. Av de 23 kommunene i Vestfold og Telemark havner Horten på en åttende plass. Beste kommune i Vestfold og Telemark hadde 24 poeng, mens dårligste hadde 3 poeng.

I arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingen har vi observert at kommunens nettsider ikke oppdatert på alle områder, og at kommunen henger etter med å oppdatere eller publisere enkelte

planer og vedtatte dokumenter. Administrasjonen har orientert om at det pågår et internt arbeid med å oppdatere kommunens nettsider.

### Vurdering

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. Horten kommune har sørget for tilgjengelighet til politiske beslutningsprosesser og har fått en grei skår i åpenhetsindeksen. Samlet sett vurderer vi at det ikke er noen særskilt risiko på dette området.

## 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 naturavtalen<sup>13</sup> 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.



Figur 4: FNs bærekraftsmål

<sup>13</sup> Kunming-Montreal Global biodiversity framework  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Norge oppfyller mange av bærekraftmålene, 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 bærekraftmålene. Kommunen er

- planmyndighet, se pkt. 7.1
- innkjøper av varer og tjenester, se pkt. 5.10
- eier og drifter av bygg og infrastruktur, se pkt. 9.1

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

### Observasjoner

Den 17.06.2021, i sak 062/21<sup>14</sup>, vedtok kommunestyret at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn og innarbeides i kommuneplanens samfunnsdel. FNs bærekraftsmål er innarbeidet i kommuneplanens samfunnsdel 2022 – 2034 som gjennomgående temaer og satsningsområder. Kommuneplanens arealdel for perioden 2022-2033, og kommunedelplanen for Horten sentrum, har også fokus på bærekraft.

Kommunen har en kommunedelplan for klima- og energi 2020 - 2032, med egne klima- og energimål knyttet opp mot bærekraftmålene og det føres også klimaårsmelding<sup>15</sup>. Det er strategier knyttet opp mot de enkelte målene. Årsbudsjettet og den fireårige økonomiplanen viser mer konkret hvordan bærekraftmålene skal følges opp, og årsrapporten viser i hvilken grad dette er gjort.

Horten kommune er i gang med å utarbeide rutiner for sirkulær økonomi. Til tross for at disse ikke er ferdige, rapporterer kommunen i årsmeldingen om at det er kommunisert ut i organisasjonen bevissthet rundt gjenbruk - både av miljømessige og økonomiske hensyn.

### Vurdering

Horten kommune har kommet et stykke på vei når det gjelder å legge til rette for å tenke bærekraftig. Kommunen bruker blant annet bærekraftmålene i sin samfunns- og arealplanlegging, og til rapportering. Horten kommune har ambisiøse mål på dette området, samtidig er bærekraftarbeid kostnadskreven.

At Horten kommunen har lite økonomisk handlingsrom, kan få konsekvenser for kommunens evne til å nå målene i kommunedelplanen for klima- og energi og utvalgte FN bærekraftsmål for hvert kommunalområde. Vi vurderer samtidig at kommunen er godt i gang med dette arbeidet, og anbefaler derfor ikke noen forvaltningsrevisjon på dette området. Å vurdere kommunens

---

<sup>14</sup> [Saksfremlegg](#)

<sup>15</sup> [Klimaårsmelding for 2022 – Horten kommune](#)

bærekraftarbeid kan likevel være aktuell i forbindelse med andre temaer, som anskaffelser og prosjektstyring.

## 5.6. Folkehelsearbeid

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

Horten kommune har en egen folkehelsekoordinator i 100 % stilling. I tillegg har kommunen et miljørettet helsevern som jobber med å forebygge eller begrense miljøfaktorer som kan påvirke helsa, enten direkte eller indirekte.

En overordnet målsetting i kommuneplanens samfunns- og arealdel er sosial bærekraft og folkehelse. Kommunen redegjør her for at folkehelse berører stort sett alle samfunnsområder, og at tverrsektoriell innsats er helt nødvendig for å løse utfordringene.

I 2023 utarbeidet Folkehelseinstituttet en folkehelseprofil for Horten kommune. I rapporten er det statistikk som indikerer at kommunen kommer dårligere ut enn landet som helhet på indikatorer innenfor oppvekst og levekår og helsetilstand, eksempelvis andelen barn som bor i husholdninger med vedvarende lav inntekt, lav andel ungdomsskoleelever som oppgir at de har høy tilfredshet med livet, barn av enslig forsørger, unge som står utenfor, barn som bor trangt og psykiske symptomer og lidelser.

Levealder er gjerne en parameter for befolkningens levekår og helse. I folkehelseprofilen for 2023 for Horten kommune er forventet levealder for menn og for kvinner er tilnærmet lik ellers i befolkningen.

I 2023 utarbeidet kommunen en levekårskartlegging. Denne viser at Horten kommune har noe større utfordringer relatert til fattigdom<sup>16</sup>, arbeidsløshet, psykiske plager og lidelser og unge uføre i forhold til sammenlignbare kommuner og landet ellers.

Levekårskartleggingen viser at det var 4,5 % i alderen 15- 29 år i Horten som var registrert arbeidsledige. For landet som helhet var andelen på 3,1 % i samme periode. Tall fra NAV for 2023

---

<sup>16</sup> Lave inntektshusholdninger og andel som mottar sosialhjelp.

viser at dette har gått ned etter pandemien, men Horten kommune har fremdeles den nest høyeste andelen unge arbeidsledige av de sammenlignbare kommunene.

Ungt utenforskap berører flere av kommunens kommunalområder. I 2024 retter Statsforvalteren oppmerksomhet mot dette gjennom tilsyn med alle kommuner i Vestfold og Telemark sitt systematiske folkehelsearbeid med å fremme god psykisk helse hos barn og unge.

I økonomi- og handlingsplanen for 2024-2027<sup>17</sup> kommer det frem at planlagt reduksjon i tjenestetilbudet på kommunalområdet kultur og samfunnsutvikling kan få negative konsekvenser for folkehelsen, i form av mindre tilgjengelige møteplasser, noe som kan bidra til å redusere utenforskap og ensomhet.

Horten kommune har tidligere inngått "Partnerskap for folkehelse" avtale med Vestfold fylkeskommune, som gir tilskuddsmidler til kommunens folkehelsearbeid. Ny avtale vil trolig signeres også for 2024. I vårt møte med administrasjonen informerte kommunedirektøren om at de har særskilt fokus på folkehelseområdet.

### **Vurdering**

Kommunen kommer dårlig ut på enkelte indikatorer i folkehelseprofilen for 2023. Kommunens egen leveårskartlegging viser også at enkelte utfordringer knyttet til folkehelse. Folkehelsearbeid var blant områdene som fikk flere «stemmer» i spørreundersøkelsen til kommunalsjefene og politikerne i Horten kommune. På bakgrunn av det kommende tilsynet fra Statsforvalteren og at det pågår arbeid i kommunen på dette området anser vi det ikke som hensiktsmessig å prioritere en forvaltningsrevisjon her. Folkehelsearbeid kan likevel være relevant å se i sammenheng med temaene psykisk helse og rus eller tidlig innsats, som vi kommer tilbake til senere i rapporten.

## **5.7. Informasjonssikkerhet og personvern**

### **Informasjonssikkerhet**

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.

---

<sup>17</sup> Vedtatt av kommunestyret 20.12.2023

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.

### **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**

Kommunen har en egen IT-seksjon under kommunalområdet administrasjon. Informasjonssikkerhet og personvern er innlemmet i Horten kommune sitt internkontrollarbeid.

Ifølge kommunens personvernerklæring har kommunen et fagråd for informasjonssikkerhet, ledet av kommunalsjefen for administrasjon, og sammensatt med relevant personell fra alle kommunalområdene. Fagrådet har en rådgivende funksjon for kommunedirektørens ledergruppe.

Horten kommune bruker Fiks-plattformen til KS. I Horten kommunes økonomi- og handlingsplan 2024-2027 gjøres det rede for at Fiks-lisensen skal utvides til å også inkludere Fiks DigiOrden i planperioden. Fiks DigiOrden er et styringsverktøy utviklet for å hjelpe kommuner å drive god informasjonsforvaltning. Informasjonssikkerhet er et eget satsningsområde for kommunalområdet administrasjon i handlingsplanperioden for Horten kommune hvor det er et mål å styrke ressurser og kompetanse på feltet.

Horten kommune har budsjettet med at det skal brukes 12 mill. kr. på investeringer i digitalisering og 9 mill. kr. på IT infrastruktur investeringer i inneværende periode. Det dreier seg om å optimalisere en del digitale systemer og prosesser og ivareta sikker drift og digital utvikling.

Horten deltar i Digi-TV, som en digital samarbeidsarena mellom kommunene og fylkeskommunene i Vestfold og Telemark. Dette var først etablert som et prosjekt, men fra 01.01.2024 er Digi-TV et fast nettverk.

Horten kommune har en personvernerklæring, som sier at kommunedirektøren er behandlingsansvarlig for kommunens behandling av personopplysninger. Personvernerklæringen

inneholder informasjon om hvordan kommunen behandler personopplysninger og en oversikt over hvilke rettigheter innbyggerne har etter personopplysningsloven.

Rollen som personvernombud var planlagt kjøpt eksternt, men er løst internt. Kontaktinformasjonen til personvernombud står på kommunens nettsider, rollen er lagt til kommunens internrevisor.

Datatilsynet gjennomførte i 2023 et større samlet tilsyn om ivaretagelse av personopplysningssikkerheten, der nærmere hundre kommuner og flere fylkeskommuner var gjenstand for tilsyn. På Datatilsynets sine nettsider blir tilsynet begrunnet med at de norske kommunene behandler store mengder personopplysninger om innbyggerne sine, og dermed har et stort ansvar for å ivareta disse dataene på en forsvarlig måte<sup>18</sup>. Horten kommune var ikke berørt av tilsynet, men valgte likevel å gå gjennom alle punktene i tilsynet selv.

### Vurdering

Informasjonssikkerhet og personvern er grunnleggende viktig innenfor kommunal virksomhet. Selv om vi opplever at Horten kommune har fokus på dette, både gjennom investeringer og egenrevisjon, så er det likevel, generelt, et område med et omfattende regelverk og stor risiko for brudd. På bakgrunn av at kommunen ikke hadde forvaltningsrevisjon av personvern eller informasjonssikkerhet i forrige periode mener vi derfor at dette kan være aktuelt for en forvaltningsrevisjon i inneværende periode. Kommunens bruk av velferdsteknologi kan knyttes til et slikt prosjekt.

## 5.8. 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

### Observasjoner

Kommunens kriseledelse er i hovedsak et operativt organ som ledes av ordfører og kommunedirektør. Etablering av kommunens kriseledelse gjøres av kommunedirektøren. Kommunen har også en beredskapskoordinator. Beredskapskoordinator deltar bla. i et faglig nettverk sammen med andre beredskapskoordinatorer for Vestfoldkommunene, beredskapsleder

---

<sup>18</sup> Datatilsynet. (sist endret 2023, 25.august). [Tilsyn i kommuner og fylkeskommuner](#). Vestfold og Telemark revisjon IKS



ved Sykehuset i Vestfold HF og representanter fra beredskapsavdelingen hos Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Kommunen utarbeidet i 2022 en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) som tar for seg tenkelige kritiske scenarier som kan oppstå i kommunen. Kommunen har også en generell beredskapsplan fra 2019, som sist ble revidert i mars 2024.

Horten er også en del av interkommunalt utvalg mot akutt forurensning i Vestfold (IUA Vestfold).

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn på beredskap med alle kommunene i hver kommunestyreperiode. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark gjennomførte tilsyn om ivaretagelse av den kommunale beredskapsplikten i Horten kommune i 2019. I rapporten uttales det «Horten kommune har et høyt fokus på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og har innenfor stramme rammer prioritert dette arbeidet gjennom en årrekke, noe som vises meget godt.» Det ble ikke avdekket avvik, men det ble gitt to merknader. I 2024 vil Statsforvalteren gjennomføre et nytt tilsyn, innenfor helse- og sosialberedskap.

Kommunen har informasjon om beredskapsarbeid i både i årsmeldingen og på sine nettsider.

### **Vurdering**

Særlig på bakgrunn av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sine årlige undersøkelser og Statsforvalterens tilsyn, men også at kommunen synes å ha fokus på beredskap, så mener vi at det ikke er aktuelt med noen forvaltningsrevisjon av beredskapsarbeidet generelt i denne perioden. Beredskap kan likevel være aktuelt å ta inn som deltema i en forvaltningsrevisjon innenfor et konkret tjenesteområde.

## **5.9. Personalforvaltning**

Et godt arbeidsmiljø er en viktig faktor for å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte ansatte. 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.

### **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.

Offentlige virksomheter skal ha en tilgjengelighetserklæring, som viser hvor godt løsningene møter WCAG-kravene<sup>19</sup>. Brukerne skal lett kunne få en oversikt over hva som eventuelt gir dårlig tilgjengelighet, hvorfor og hvilke alternativer de har.

### Observasjoner

Som beskrevet innledningsvis foregår det et omorganiseringsarbeid i kommunen. Enkelte kommunalområder antas å bli mer berørt av den pågående organisasjonsutviklingen enn andre.

Horten kommune benytter 10-FAKTOR Medarbeiderundersøkelse, svarprosenten var i 2023 72 %, og resultatene viste at Horten ligger over landsgjennomsnittet på de syv faktorer mestringstro, autonomi, bruk av kompetanse, mestringsorientert ledelse, rolleklarhet, relevant kompetanseutvikling og fleksibilitetsvilje. For indre motivasjon, mestringssklima og prososial motivasjon scorer Horten likt som landsgjennomsnittet.

Det totale sykefravær i Horten var i 2023 på 9,17 %. Kommunalområdene helse og velferd og oppvekst har de største andelene sykefravær. Kommunen arbeider for å redusere sykefraværet og bruker IA-virkemidler.

KS sin statistikk viser at Horten kommune ved utgangen av 2023 hadde 60,8 % heltidsansatte, og at den gjennomsnittlige stillingsprosenten i kommunen var på 84 %. Dette er relativt bra sammenlignet med de andre vestfoldkommunene, hvor Horten har en største andelen heltidsansatte.

Kommunen har utfordringer med å rekruttere kvalifisert personale, bl.a. innenfor helse, NAV og plan- og bygg. Det er krav til forsvarlige tjenester i bl.a. barneverntjenesten og i helse og omsorg, som implisitt innebærer krav til bemanning. Bemanning i helse og omsorg er et av områdene som blir pekt på som risikofyllt av flere tillitsvalgte og gruppeledere, samt en kommunalsjef.

Vi har også fått innspill fra kommunedirektør, kommunalsjefer for oppvekst og for NAV, ordfører og alle tillitsvalgte som har svart om at vold og trusler mot kommunalt ansatte er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon. Det rapporteres om økende bruk av vold og trusler, og kommunen som arbeidsgiver har ansvar for å ivareta egne ansatte. I Horten kommune er det i 2022 registrert 21 avvik i kategorien "Trakassering, inkl. seksuell"<sup>20</sup>. Kommunen har en beredskapsplan mot vold, trusler og uakseptabel adferd mot ansatte i Hortenskolen, rutiner for oppfølging av ansatte utsatt for vold, trusler og trakassering og risiko- og sårbarhetsanalyser på vold og trusler.

Arbeidstilsynet vil i 2024 gjennomføre et stedlig tilsyn i Horten kommune på området muskel- og skjelettplager og psykiske plager.

---

<sup>19</sup> Web Content Accessibility Guidelines

<sup>20</sup> Inkluderer trakassering mellom ansatte, og mellom brukere og ansatte.

Horten kommune redegjør for likestilling og diskriminering i sin årsrapport. På Horten kommunes nettsider finnes det oppdatert tilgjengelighetserklæring med informasjon om kjente begrensninger.

Horten kommune har et politisk vedtak fra 2020 om å arbeide for heltidskultur. I kommunens handlingsplan står det at kommunen jobber aktivt og systematisk for å fremme likestilling og forebygge diskriminering, blant annet gjennom fokus på heltidskultur. I 2023 var det 11,4 % flere menn i heltidsstillinger i kommunen enn kvinner.

Andre tiltak for å oppnå mangfold, likeverdighet og likebehandling er bl.a. gjennom rekruttering. I sin mangfoldserklæring viser kommunen til en markant positiv økning både i antall søkere med innvandringsbakgrunn, antallet som blir innkalt til intervju og antall som blir tilbudt stilling i kommunen, selv om det fremdeles er behov for å styrke mangfoldet.

### **Vurdering**

Organisasjonsendringer i en kommune vil kunne føre til midlertidig nedprioritering av kjerneoppgaver. Det samme vil minimumsbemanning, sykefravær og bruk av vikarer kunne gjøre. Dette er dermed faktorer som kan utgjøre risiko for tjenesteproduksjon og kvalitet. Dette løftes frem i rapporten på de områdene der det vurderes å utgjøre en særskilt risiko.

Vold og trusler mot ansatte kan forekomme på flere tjenesteområder. Dette er både en aktuell og økende problematikk, noe innspill vi har mottatt også indikerer. Vi mener at det kan være risiko knyttet til både forebygging av vold og trusler mot ansatte og oppfølging av ansatte som blir utsatt for vold eller trusler. I en revisjon vil vi blant annet se på om kommunen følger sine egne rutiner.

## **5.10. 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. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (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**

I både kommunens årsmelding for 2022 og i økonomi- og handlingsplan for 2024-2027 beskrives innkjøp som et satsningsområde for kommunaladministrasjon, som følge av økt kompleksitet og økte krav i anskaffelsesprosesser. I 2023 ble anskaffelsesfunksjonen styrket noe, men i inneværende budsjettperiode har det ikke vært rom for å styrke denne ytterligere selv om det

var ønskelig å styrke kommunens kontraktsforvaltning spesielt. Kommunedirektøren ga i vårt møte innspill til at kontraktsoppfølging var et risikoområde.

Det ble sist gjort forvaltningsrevisjon på Horten kommunes etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser i 2015. Det er mer nylig gjort en forenklet etterlevelseskontroll på offentlige anskaffelser (i 2022). I etterlevelseskontrollen ble det undersøkt om kommunen i forbindelse med anskaffelser har utlyst korrekt i forhold til nasjonale grenseverdier og EØS-terskelverdier, brukt tildelingskriterier og utarbeidet anskaffelsesprotokoller i tråd med lovverket. Det ble ikke oppdaget forhold som ga grunn til å tro at kommunen ikke i det vesentlige har etterlevd bestemmelse i lov om offentlige anskaffelser.

Horten kommune er en del av Vestfold offentlige innkjøpsfelleskap (VOIS). VOIS ble etablert i 01.01.96 og er i dag et administrativt vertskommunesamarbeid.

Horten kommune og VOIS har hatt svært få saker i KOFA de senere årene, men KOFA fattet et vedtak i 2022 om at Horten kommune hadde opptrådt grovt uaktsomt og ila et overtredelsesgebyr på 3,9 mill. kr.

Kommunen har en innkjøpsstrategi og tilhørende reglement for å ivareta miljøhensyn i konkurranser, og innkjøpsfunksjonen bistår også hele organisasjonen med å følge de miljøkravene som er vedtatt.

### **Vurdering**

Anskaffelser er et sentralt område, med et omfattende regelverk, og for en stor kommune som Horten bør dette undersøkes regelmessig. Det har ikke vært gjennomført noen forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med offentlige anskaffelser siden 2015. Det er risiko for at kommunen ikke har tilstrekkelige tiltak og kompetanse til å ivareta reglene, herunder det å sikre bærekraftige anskaffelser og ivareta de nye kravene til klima og miljø. Det kan også være en risiko for at kommunen ikke følger opp de kontraktsvilkårene som gjelder for leveransene (pris, sosiale tiltak, bærekraft mm).

## **5.11. Næringsarbeid og offentlig støtte**

Kommunen har 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.

Konkurransetsatt aktivitet skal være tydelig atskilt fra annen offentlig virksomhet, slik at det ikke skjer en ulovlig kryssubsidiering. 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.

Gode rammebetingelser for et mangfoldig, bærekraftig og konkurransedyktig næringsliv er sentralt i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging. Her har kommunen oppgaver både gjennom planlegging, tilrettelegging for næringsareal og eventuelle økonomiske støtteordninger.

### **Observasjoner**

Horten kommune har en strategisk næringsplan for perioden 2022-2030.

Kommunens næringsarbeid er tett knyttet opp til HortenLove-foreningen, som ble stiftet i 2017. Det er et samarbeid mellom Horten Næringsforum og Horten kommune. Dette er hovedarenaen kommunen benytter for sitt attraktivitetsarbeid.

Horten kommune har en egen avtale med Kongsberg Gruppen, DNB, GE Vingmed Ultrasound, Universitetet i Sørøst-Norge og Horten Næringsforum om deltakelse i HortenLove. Samarbeidet innebærer finansiering av markedsføringskonseptet fra både næringsliv og kommunen. I en pressemelding til lokalavisa Gjengangeren kommer det frem at HortenLove vil utvides med flere selskaper i 2024.

Kommunen samarbeider også med foreningen Visit Vestfold, hvor de kjøper reiselivstjenester. Videre deltar kommunen i Start i Vestfold, et kommunalt oppgavefelleskap for kommunene i fylket som gir assistanse til bedrifter i etableringsfasen eller småbedrifter i endring. I tillegg til å samarbeide med det private næringslivet samarbeider kommunen med offentlige institusjoner som Universitetet i Sørøst-Norge, Horten VGS og NAV.

### **Vurdering**

Det kan være risiko knyttet til saksbehandling og støttereglene for næringsarbeidet i samarbeidet mellom Horten kommune og private, for eksempel ved om innkjøp og tilskudd er i tråd med kommunens rutiner og retningslinjer. Omsetning av offentlig eiendom kan også gi risiko for ulovlig støtte. Vi har likevel ikke informasjon som tilsier at det er særlig risiko.

## **5.12. 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

Horten kommune opplyser at de har god oversikt over bevillinger i kommunen. Per i dag dreier det seg om 24 skjenkebevillinger og 23 salgsbevillinger for alkohol, men dette er ikke statisk. Det er dokumentresenteret, under kommunalområdet administrasjon, som saksbehandler skjenke- og salgsbevillinger. Kommunen har 35 registrerte utsalgssteder for tobakk<sup>21</sup>.

Det arrangeres årlig flere konserter og festivaler innenfor Horten kommune. Konserter og festivaler inkluderer ofte skjenking av alkohol. Horten kommune anskaffer kontroll med skjenke- og salgsbevillinger for alkohol, samt tobakksbevillinger fra eksternt et kontrollselskap iht. innkjøpslovgivning.

Horten kommune har en alkoholpolitisk handlingsplan for perioden 2020-2023. Ny handlingsplan skal behandles i kommunestyremøte første halvdel av 2024.

### Vurdering

Vi har ikke informasjon som tilsier noen særskilt risiko på dette området i Horten kommune.

## 5.13. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Tverrgående tema

Tema	Vinkling(er)/kommentar
Etikk, habilitet og varsling	Etiske retningslinjer og etisk refleksjon, habilitet, tilrettelegge for varsling
Arkiv og dokumentasjon	Dokumenthåndtering og journalføring. Bør eventuelt gjennomføres mot slutten av perioden
Personalforvaltning	Vold og trusler
Anskaffelser	Etterlevelse av lovkrav, kontraktsoppfølging av leveranser

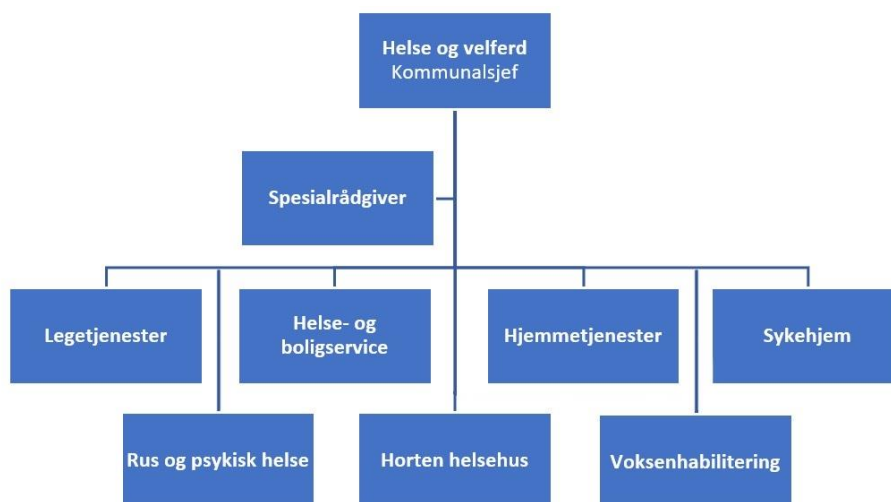
<sup>21</sup> Kilde: Bevillingsregisteret til Helsedirektoratet

## 6. Kommunalområde Helse og velferd

Kommunen skal sørge for at alle personer som oppholder seg i kommunen får tilbud om nødvendige helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder eller diagnose. Dette omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer og/eller nedsatt funksjonsevne.

Pasient/brukers rett til helse- og omsorgstjenester følger først og fremst av helse- og omsorgsloven og pasient- og brukerrettighetsloven, men også annet regelverk er relevant.

Kommunalområde helse og velferd er delt i syv enheter; legetjenester, rus og psykisk helse, helse- og boligservice, Horten helsehus, hjemmetjenester, voksenhabilitering og sykehjem.



Figur 5: Organisering av kommunalområdet helse og velferd

På spørsmål om risikoområder innenfor eget kommunalområde har kommunalsjefen trukket frem følgende:

- velferdsteknologi - tildelingspraksis, ansattes kompetanse
- fastlegeordningen - organisering, samarbeid fastlege og kommunehelsetjeneste
- rus og psykisk helse - lavterskel/forebyggende arbeid
- samhandlingsreformen - samarbeid og overgang mellom 1.- og 2. linjetjenesten

I forrige kommunestyreperiode ble det gjennomført to forvaltningsrevisjoner på Helse og velferdsområdet, innenfor hjemmetjenester og sykehjem. Ifølge kommunalsjefen har forvaltningsrevisjonene bidratt til internt forbedringsarbeid på dokumentasjonspraksis og

avvikshåndtering. I 2024 skal det gjennomføres internrevisjon med tema legemiddelhåndtering i alle områdets enheter.

Kommunalområdet helse og velferd har en egen strategiplan for perioden 2019-2030. Kommunen rapporterer på status knyttet til strategien årlig, i en kvalitetsmelding. I kommunens handlingsplan følges strategien opp med tiltak for gjeldene periode.

KOSTRA tall fra 2023 viser at kommunen har 793,5 årsverk innenfor brukerrettede tjenester. Årsverk per bruker av omsorgstjenester var på 0,71, det er noe over landsgjennomsnittet og egen kommunegruppe. 75,8 % av de ansatte i omsorgstjenesten helseutdanning, dette er ganske likt landsgjennomsnittet på 77,5 % og snittet i kommunegruppen Horten (77,4%).

Kommunalområdet hadde et merforbruk på kr 64,7 millioner i 2022. I kommunens årsmelding står det likevel at kommunalområdet drifter tjenestene rimeligere enn de fleste kommuner, og at merforbruket da tyder på at tjenestene er underfinansiert. I 2023 hadde kommunalområdet et merforbruk på 19,9 mill.kr.

I 2023 var sykefraværet i kommunalområdet på 9,15 %, dette var noe ned fra 2022. Kommunens merforbruk på området kan knyttes til blant annet å få tilgang på personell, enten som følge av sykefravær, økt behov eller økte lønnskostnader.

Det kan være krevende å få tilstrekkelig og riktig bemanning innenfor helse- og omsorgssektoren. Kostnadene ved innleie fra vikarbyrå er ca. 2,5 ganger så høy som kostnadene ved å bruke fast ansatte. Manglende kompetanse og omfattende vikarbruk kan også ha betydning for kvaliteten i tilbudet.

I årene fremover er det forventet en demografisk utvikling med økende andel eldre innbyggere, som vil ha behov for helse- og velferdstjenester. I forbindelse med utarbeidelse av ny økonomi- og handlingsplan har Horten kommune bestilt flere utredninger, en av dem handler om ivaretagelse av eldreomsorgen i tiden fremover. I utredningen går det frem at en direkte videreføring av dagens tjenester ikke vil være bærekraftig i fremtiden, fordi antall eldre øker og tilgangen på kvalifisert arbeidskraft reduseres.<sup>22</sup>

Vold og trusler er også en økende utfordring og en risiko for hele kommunalområdet.

---

<sup>22</sup> [Utredningen](#) er en oppfølging av kommunestyrets verbalpunkt etter behandling av Økonomi- og handlingsplan 2023-2026 den 15/12-22.



Kommunen mottok 21 klager på tjenester på helse og omsorgstjenester i 2022; 10 på legevakt, 2 på fastlege, 1 på fengselshelsetjenesten, 1 på voksenhabilitering, 3 på Braarudåsen, 1 på hjemmetjenesten, 2 på sykehjem og 1 på helsetjenester til studenter.

## 6.1. Tjenestetildeling, samhandling og velferdsteknologi

### 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 tjenestene. Hensiktsmessig organisering av enheten som står for tjenestetildelingen, gode rutiner og relevant kompetanse er avgjørende forutsetninger for å få til en forsvarlig saksbehandling.

### Observasjoner

Søknader om helse- og omsorgstjenester skal behandles av enheten Helse- og boligservice. Enheten har også ansvar for å yte opplæring og veiledning, avlastning og omsorgsstønad til pårørende når disse utfører et særlig tyngende omsorgsarbeid.

På kommunens nettsider finnes det informasjon om pasient- og brukerrettigheter, hvordan man søker om helse- og omsorgstjenester, retningslinjer og vilkår for tildeling av tjenester og informasjon om klage.

Kommune sin kvalitetsmelding for Helse og velferd 2023 viser følgende statistikk for 2022:

- Helse- og boligservice fattet 3 368 enkeltvedtak. Av disse ble 3 215 søknader innvilget.
- Antall mottatte klager på vedtak: 13
- Antall klager sendt til Statsforvalteren: 13
- Statsforvalteren fattet avgjørelser i 11 klagesaker. Kommunens vedtak ble stadfestet i fire saker, kommunen ble gitt delvis medhold i en sak, mens seks saker ble opphevet.
- I stor grad iverksettes tjenester innen 15 dager

Tildeling av tjenester er et tema som to kommunalsjefer og to politikere trakk frem som relevant for forvaltningsrevisjon.

Tjenestetildeling har inngått i de to forvaltningsrevisjonene innenfor Helse og velferd som har vært gjennomført de siste årene. I forvaltningsrapport om hjemmetjenester i Horten kommune i 2022 ble det gitt en anbefaling knyttet til vedtak om helsetjenester i hjemmet, som dreide seg om at kommunen bør sikre at alle vedtak om helsebaserte tjenester i hjemmet er tydelige på hvilke tjenester som skal gis. I 2023 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon av sykehjem der revisor vurderer at saksbehandlingen gjøres i tråd med rutiner og lokal forskrift om tildeling av sykehjemsplass.

### Vurdering

Det er generelt risiko knyttet til behandling søknader og oppfyllelse av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. At kommunen samler tildeling av tjenester i en egen virksomhet kan bidra til å sikre god kompetanse, og det er også et tiltak som kan bidra til likebehandling.

Helse- og boligservice i Horten fatter mange vedtak hvert år. At antall klager på vedtak er svært lavt, kan være et tegn på at det gjøres lite feil, men også at informasjon om klageadgangen ikke god nok. Vi har merket oss at andelen vedtak som oppheves hos Statsforvalter er noe høy. Vi har imidlertid ikke andre indikasjoner på risiko, og vår befatning med tjenestetildeling i de to nevnte forvaltningsrevisjonsrapportene innenfor helse og velferd indikerer heller ikke at det særskilt risiko på dette området.

### **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.

Det er anbefalt at kommunen har overordnede politisk forankrede mål for bolig- og eiendomsforvaltningen, et rasjonelt system for planlegging og styring, og tiltak som sikrer gode beslutningsgrunnlag. Kommunen bør ha oversikt over teknisk, forskriftsmessig og funksjonell tilstand i kommunale bygg og boliger.

### **Observasjoner**

Det boligsosiale arbeidet i Horten strekker seg over de tre kommunalområdene helse og velferd, teknisk og NAV. Horten kommune eier 108 boliger som leies ut til personer som er vanskeligstilte eller har problemer med å skaffe seg bolig på det private markedet. Det er enheten Eiendom, under kommunalrådet Teknisk, som drifter, vedlikeholder og leier ut boligene. Det er likevel Horten Boligstiftelse som er hovedleverandør av utleieboligene som kommunen tildeler. Kommunen har en egen avtale med boligstiftelsen.

Helse- og boligservice behandler alle søknader om kommunale boliger og husbankmidler.

Horten kommune har en temaplan for boligsosialt arbeid for perioden 2022 – 2025. Den har som mål at alle skal ha et trygt hjem, det innebærer strategier for at flere skal kunne eie egen bolig, at leie skal være et trygt alternativ, sosial bærekraft i boligpolitikken og tydelige roller, nødvendig kunnskap og kompetanse.

Tall fra KOSTRA viser at Horten kommune bruker startlån i noe større grad enn snittet for egen kommunegruppe og landet. Kommunen har også en noe høyere andel husstander som får

bostøtte fra husbanken enn snittet for egen kommunegruppe og landet. Nøkkeltall fra husbanken<sup>23</sup> viser at det av 998 husstander med bostøtte i 2023 var 29,4% barnefamilier.

En undersøkelse publisert i mai 2023 viser at nesten 9 av 10 kommuner mangler kommunale boliger.<sup>24</sup> Behovet for boliger gjelder særlig til flyktninger og personer med helseutfordringer knyttet til rus og/eller psykisk helse. Horten kommunes temaplan identifiserer hvilke grupper i kommunen som er de vanskeligstilte på boligmarkedet, disse to gruppene, samt barnefamilier, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne er identifisert.

Det er nå åpnet opp for at kommunene kan avvikle boligstiftelser. Den 14.11.2023 besluttet kommunestyret, i sak159/23, at kommunen skulle starte prosessen med opphevelse av stiftelsen og overtagelse av alle boliger/eiendommer tilhørende Horten boligstiftelse. Det er forventet behandling der endelig vedtak om avvikling fattes i løpet av første halvdel av 2024.

Vi har fått innspill på at boligsosialt arbeid er en risiko i kommunen. Vi har også fått flere innspill på kommunens arbeid med barn i lavinntektsfamilier, som kan sees i sammenheng med kommunens boligsosiale arbeid.

### **Vurdering**

For det boligsosiale arbeidet kan det være generell risiko knyttet til samarbeidet mellom ulike sektorer, både innenfor og utenfor kommunen, samt de vanskeligstiltes medvirkning.

Det kan være aktuelt å undersøke oppfølgingen av kommunens egen temaplan. Det kan også være aktuelt å se på standard og trygghet ved utleieboligene. På bakgrunn av prosessen rundt Horten boligstiftelse bør en eventuell forvaltningsrevisjon gjennomføres i slutten av perioden. Se også pkt. 9.1

### **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 (kalles overliggere). 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.

Pasient/bruker med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester har videre 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

---

<sup>23</sup> [Statistikk - Nøkkeltall - Husbanken](#)

<sup>24</sup> Undersøkelsen er gjennomført av Bovel Senter for velferds- og arbeidslivsforskning ved OsloMet Vestfold og Telemark revisjon IKS

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

### **Observasjoner**

I 2022 har Horten kommune betalt sykehuset kr 1066 000,- for 200 døgn med utskrivningsklare pasienter. Dette er en nedgang fra 323 overliggedøgn i 2021. Som en konsekvens kommunens satsing på færre sykehjemsplasser bemerkes det at kommunen i tiden fremover kan forvente en økning i overliggedøgn.

Horten kommune har en Koordinerende enhet organisert under Helse- og boligservice. Kommunen har informasjon om retten til individuell plan og koordinator, om tjenesten og hvordan en kan søke på egne nettsider.

Antall brukere med individuell plan i kommunen har halvert seg fra 2020 til 2022. Tallet er svært lavt, bare 12 brukere har individuell plan, sammenlignet med egen kommunegruppe hvor gjennomsnittet er på 81,7.

### **Vurdering**

Lav andel brukere med individuell plan kan indikere risiko for at brukere med rett til en slik plan ikke får det. Det kan være aktuelt å se på dette temaet i forbindelse med en forvaltningsrevisjon av heldøgns bemannede boliger og psykisk helse og rus.

### **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, kompetanse, ressursbruk, og personvern og informasjonssikkerhet.

### **Observasjoner**

Horten kommunes helse og velferdsstrategi sier at flere skal bo hjemme lenger og ha større grad av egenmestring. På sine nettsider opplyser kommunen at de har følgende velferdsteknologi å tilby hjemmeboende: trygghetspakke (trygghetsalarm, én røykvarsler og digital nøkkellås), dørsensor, elektroniske medisindispensere og veiledet internettbehandling.

Kommunalsjef for helse og velferd har trukket frem velferdsteknologi som et risikoområde.

### **Vurdering**

Økt digitalisering og økt bruk av velferdsteknologi generer mye informasjon om pasienter og brukere, og kan øke risikoen for ulovlig eller utilsiktet tilintetgjøring, endring eller spredning av personopplysninger. Å bruke velferdsteknologi stiller derfor store krav til innsamling, lagring, tilgangsstyring og sporing av slik informasjon, samt kompetanse hos brukerne. Innenfor en

eventuell forvaltningsrevisjon om informasjonssikkerhet og personvern kan det være aktuelt å se på velferdsteknologi. Se pkt. 5.7.

## 6.2. Fastlegeordningen og legevakt <sup>25</sup>

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

Særlig siden 2020 har Horten kommune hatt utfordringer med å rekruttere til fastlegetjenesten. For å møte utfordringene har kommunen gjennomført flere økonomiske tiltak, som kjøp av fastlegepraksiser og økt tilskudd til fastleger. Kommunalsjef for Helse og velferd spilte inn fastlegeordningen (organisering, samarbeid fastlege og kommunehelsetjeneste) til risiko- og vesentlighetsvurderingen.

I 2023 økte det fra 24 fastleger i 2022 til 26 i Horten kommune. Kommunens fastleger hadde i 2023 27 830 listepasienter, de siste årene har kommunen klart å redusere antall listepasienter per fastlege vesentlig. To fastlegelister stod likevel uten lege.

I 2024 har Horten legesenter blitt en del av Horten kommunale legesenter. I dag er det dermed fem leger og en turnuslege tilknyttet legekantoret. Horten kommunale legesenter er lokalisert i samme lokaler som legevakta.

Kommunen har egen kommunal legevakt. Som nevnt tidligere var en overvekt av klagen kommunen mottok i 2022 på legevakt. Kommunen har samtidig selv varslet Helsetilsynet etter mottatt klage på en alvorlig hendelse ved Horten legevakt.

Kommunene skal ha et døgntilbud for øyeblikkelig hjelp, både for somatiske lidelser og for voksne pasienter med psykisk helse- og/eller rusmiddelproblemer. Kommunen har 4 ØHD-plasser (øyeblikkelig-hjelp-døgn) på Braarudåsen rehabiliteringssenter, der er den gjennomsnittlige liggetiden på 2,1 dager. I 2022 var det innlagt 39 pasienter.

### Vurdering

Som mange andre kommuner har Horten utfordringer knyttet til mangel på fastleger, men antallet legeårsverk har økt og kommunen har tiltak for å sikre tilgang på fastleger. Utfordringene i kommunen på dette området er dessuten godt kjent både i administrasjonen og blant de folkevalgte. Vi mener derfor det ikke er behov for forvaltningsrevisjon på dette området.

## 6.3. Hjemmebaserte tjenester

---

<sup>25</sup> Kilder: Årsmelding 2022 – Horten kommune og Kvalitetsmelding Helse og velferd – Horten kommune. Vestfold og Telemark revisjon IKS

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.

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.

### **Observasjoner**

Hjemmetjenesten i Horten er organisert i en egen enhet. I 2030 vil det være flere eldre enn barn i Norge. Samtidig blir mange av brukerne i hjemmetjenesten stadig yngre; i 2022 gikk ca. 70% av hjemmetjenestens timer til brukere under 66 år. (Kilde Meld. St (2022-2023)). Horten kommune har mål om å gi tjenester som bidrar til at innbyggerne kan bo hjemme lengst mulig og være mest mulig selvhjulpne.

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. Korttidslageret, som har hjelpemidler til bruk for en kortere periode, ligger under hjemmetjenesten i Horten. NAV hjelpemiddelsentral har hjelpemidler for lengre perioder.

I 2022 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon på hjemmetjenesten i Horten. Rapporten ga flere anbefalinger til kommunen knyttet til avviksoppfølging, vedtaksformuleringer og journalføring.

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. I 2022 var det et merforbruk knyttet til kjøp av BPA tjenester i Horten. Enhet voksenhabilitering leverer BPA tjenester. KOSTRA tall viser at kommunen hadde 23 brukere i 2022 og 21 brukere i 2023.

Kommunen har tilbud om «Frisk senior», som skal øke innbyggernes evne til å tilrettelegge og planlegge for egen alderdom. Som et innsparingstiltak vil Frisk senior avvikles i denne kommunestyreperioden.

### **Vurdering**

Siden det nylig er gjennomført en forvaltningsrevisjon av hjemmetjenesten så vurderer vi, ut ifra et prioriteringsperspektiv, ikke bør gjennomføres noe forvaltningsrevisjon på dette området i inneværende periode. Ut fra informasjonen vi har samlet inn har vi heller ikke grunnlag for å si at det er spesiell risiko på områdene praktisk bistand/BPA.

Vi bemerker likevel at nedleggelse og omdisponering av sykehjem (se pkt. 6.4 om sykehjem) utgjør en fremtidig stor risiko for belastning på hjemmetjenesten. Kontrollutvalget har også gitt innspill på at bemanningsmessig kapasitet til å ivareta overgang fra hjemmebaserte tjenester til institusjon er en risiko.

#### **6.4. Heldøgns omsorgstjenester**

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

For grupper med særskilte behov er det formulert spesifikke mål fra nasjonalt hold. Personer med psykisk 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.

#### **Observasjoner**

##### **Sykehjem og institusjoner**

Kommunen har i dag tre sykehjem, i tillegg til 26 plasser på Braarudåsen rehabiliteringssenter beregnet for korttidsopphold, f.eks. i forbindelse med behandling, medisinsk observasjon, rehabilitering eller avlastning i institusjon.

I 2023 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon på sykehjem i Horten kommune. Revisor så på internkontroll, overføring mellom hjemmetjenester og sykehjem, tildelingspraksis og opplevelse av tjenesten. Det ble gitt 3 anbefalinger som gikk på oppfølging av ROS-vurderinger, avvikshåndtering og oppfølging av funn fra spørreundersøkelse.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark gjennomførte et tilsyn 2023 om bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming (helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9). Horten kommune var den eneste kommunen uten lovbrudd. Det har likevel vært en større varslingssak som er sendt til Statsforvalteren på et av sykehjemmene i kommunen.

I vedtatt økonomi og handlingsplan 2024 - 2027 er besluttet å omdisponere to av tre sykehjem. Borre sykehjem og Åsgårdstrand sykehjem skal gjøres om til omsorgsboliger, mens Indre havn sykehjem skal utvides til et større sykehjem. Planen er basert på utredningen av hvordan kommunen kan sikre forsvarlige og bærekraftige helse- og omsorgstjenester til den eldre befolkningen frem mot år 2030<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Kilde: [Utredning til ØHP 2024-2027- Eldreomsorg i Horten.](#)

Det er foreløpig bare budsjettert midler til omdisponeringen på Borre sykehjem, i planperioden er det beregnet kostnader til dette på 157,5 mill.kr. Det er ikke lagt inn midler til omgjøring av Åsgårdstrand sykehjem eller utvidelse av Indre havn sykehjem i budsjettet.

Nåværende kontrollutvalg har gitt innspill til risiko- og vesentlighetsvurderingen om at utvikling i reduserte plasser i sykehjem sett opp mot økende antall eldre som har behov for pleie, er en bekymring for kommunen.

### **Dagtilbud til hjemmeboende med demens**

I 2020 var det kartlagt omtrent 100.000 personer med demens i Norge. En økning av antall eldre vil medføre at flere får demens, frem mot 2040 er det forventet en fordobling av personer med demens<sup>27</sup>. Utredning av eldreomsorgen i Horten legger til grunn at det i dag er det ca. 630 personer som har demens i Horten.

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. Dagsenter for demens er en del av enhet sykehjem i kommunen. I kvalitetsmeldingen for kommunalområdet står det at det til enhver tid er ca. 60 personer som har vedtak på dagtilbud for demente. I kommunens økonomi- og handlingsplan er det vedtatt å redusere dagtilbudet til det lovpålagte, som innebærer å redusere med 75 % av drift.

### **Bolig med heldøgns bemanning og omsorgsboliger**

Bolig med heldøgns bemanning er en helse- og omsorgstjeneste for de som har varig behov for å bo i umiddelbar nærhet til døgnkontinuerlig oppfølging, eller der hvor kommunen mener det er mer hensiktsmessig å tilby tjenester i slik boform.

Horten kommune har totalt 70 omsorgsboliger med tilknyttet bemanning, eller nært til personalbase, for gruppen eldre. 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<sup>28</sup>.

I Horten er det registrert 101 personer med diagnose psykisk utviklingshemming, flere bor i døgnbemannet bolig. Statsforvalter har uttrykt generell bekymring for kompetansen mot psykisk utviklingshemmede. Psykisk utviklingshemmede er en sårbar og sammensatt gruppe.

Horten kommune vil redusere aktivitetstilbud dagsenter i voksenhabilitering i perioden. Dette er et tilbud som benyttes av ca. 30 brukere som bor i døgnbemannet bolig, brukere med BPA og

---

<sup>27</sup> Kilder: Helsedirektoratet. (2022, 27.april) [Om demens](#)

<sup>28</sup> KS. [Undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser - fremtidens behov](#), s. 7



brukere som bor hjemme hos foresatte. Konsekvensen av dette er at noen brukere ikke får arbeid/aktivitet å gå til og får mindre sosialisering.

Videre var det i 2022 60 tilrettelagte boliger (omsorgsboliger uten tilknyttet bemanning) disponible for kommunal tildeling. Som nevnt satser Horten kommune på å øke kapasiteten på tilgjengelige tilrettelagte omsorgsboliger, for å møte fremtidens utfordringer i eldreomsorgen.

### **Vurdering**

I årene som kommer vil kommunen, grunnet en aldrende befolkning, få økt behov for både omsorgsboliger med heldøgns bemanning og sykehjemsplasser. Kommunen synes å ha en bevissthet om dette gjennom planer og utredninger.

Kommunens stramme økonomi kan gi utfordringer med å opprette tilstrekkelig antall plasser, og at innbyggerne ikke får den tjenesten de har behov for eller rett på. Kutt i forebyggende tiltak kan på sikt øke behovet for plasser både i omsorgsboliger med heldøgns bemanning og sykehjemsplasser.

Det har nylig vært gjennomført en forvaltningsrevisjon på sykehjem, vi anbefaler derfor ikke en ny revisjon på det området i inneværende periode. Vi mener det heller kan være aktuelt å se på tilbudet som gis i døgnbemannede boliger til andre brukergrupper, som fysisk/ psykisk utviklingshemmede.

## **6.5. Psykisk helse og rustjenester**

Kommunene har en sentral rolle i å identifisere, utrede, behandle og følge opp personer med psykiske lidelser. Kommunene skal også jobbe forebyggende på området. Fra 2020 skal alle kommuner skal ha psykologkompetanse. 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

Fra 1. juli 2022 ble kommunen pålagt å ha en rådgivende enhet for russaker.

Det er en økende gruppe som sliter med psykiske helseplager/ rusplager.

## Observasjoner<sup>29</sup>

Horten har en egen enhet for rus og psykisk helse (EROPH). Enheten består av mottaksteam, vekstteam og mestringsteam. Det er utpekt en ansatt og vara på vekstteam som har ansvaret for å følge opp saker fra politiet, i russaker hvor kommunen må møte personer fordi oppmøte og eller ruskontroll er et vilkår for en strafferettslig reaksjon.

Det er mulig å henvende seg til Mestringsteam hele døgnet. EROPH samarbeider med enheter i kommunalområdet for oppvekst og NAV.

Losen dagsenter er et lavterskeltilbud i kommunen for de som sliter med psykisk helse og rus. Det har i nyhetsbildet vært løftet kritikk av Mental Helse Horten, på at kommunens tilbud på Losen dagsenter har blitt begrenset. Kommunalsjefen på området gitt innspill til behov for forvaltningsrevisjon på lavterskeltilbud og forebyggende arbeid innenfor rus og psykisk helse.

Kommunen gjennomfører brukerundersøkelser for å kartlegge hvordan brukerne innenfor rus og psykisk helse opplever å bli møtt av kommunen. Gjennomsnittresultatet var 3,7 av 4. Kommunedirektør uttrykker likevel bekymring rundt dem som faller «mellom flere stoler», dvs. ansvarsfordelingen mellom offentlige myndigheter for denne gruppen. Enkeltmennesker kan være svært ressurskrevende å hjelpe, samt at de også kan utgjøre en trussel for samfunnet ellers.

Kommunen hadde i 2023 en psykologdekning på 4,2 årsverk, dette er en bedre dekning per innbygger enn snittet i egen kommunegruppe og landet. Det har vært en nedgang i psykiatriske sykepleiere over de siste årene, i 2023 hadde kommunen 14,9 årsverk mot 22,6 årsverk i 2020. Kommunen har også 33,5 årsverk med personer som har videreutdanning i psykisk helsearbeid, det er også en nedgang i årsverk fra de siste årene for denne kompetansen. Likevel er dekningen også for disse faggruppene bedre i Horten, enn snittet i egen kommunegruppe og landet ellers.

I 2023 hadde kommunen 5 årsverk av personer med videreutdanning innenfor rusarbeid. Snittet for årsverk per innbygger er lavere i Horten enn i egen kommunegruppe og landet og sank ytterligere fra 2022 til 2023. Kommunen har også feltsykepleie, som er et lavterskeltilbud for rusmiddelavhengige. I 2022 hadde feltpleien 569 besøkende mot 751 i 2021.

Brutto driftsutgifter for tilbud til personer med rusproblemer per innbygger var i 2023 noe lavere i Horten kommune enn snittet i landet, men høyere enn i egen kommunegruppe.

I ny økonomi- og handlingsplan er det gjort innsparing i enheten, tidligere har kommunen hatt en erfaringskonsulent som skulle styrke brukerperspektivet og brukermedvirkning. I ny periode er den ressursen avviklet.

## Vurdering

---

<sup>29</sup> Kilde: Kvalitetsmelding for Helse og velferd 2023  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

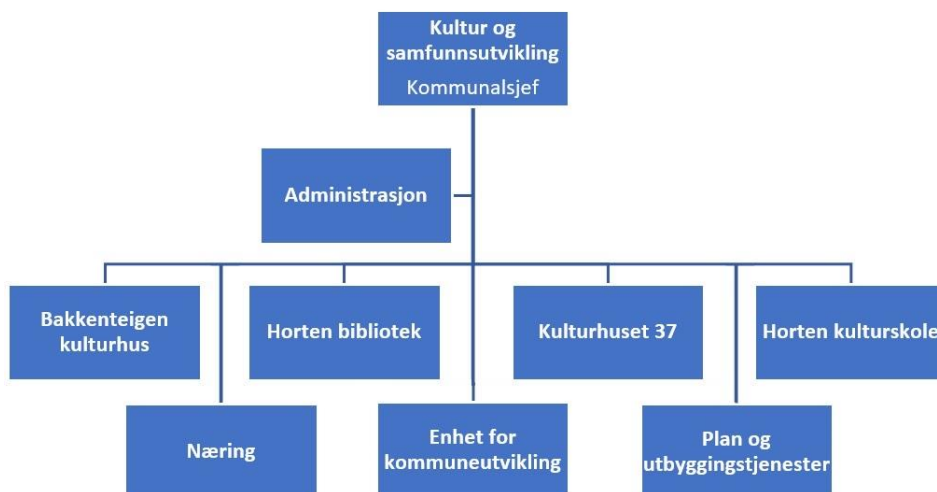
Personer med psykiske lidelser/ruslidelser har ofte sammensatte behov. Dette medfører behov for koordinering internt i kommunen, og mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Det vil, generelt, være risiko for at en ikke får til nødvendig koordinering.

Stramme økonomiske rammer gir også risiko knyttet til kvalitet i tjenesten. Dette, sett i sammenheng med kommunedirektørens og kommunalsjefens innspill, gjør at vi anbefaler at det gjennomføres en forvaltningsrevisjon på dette området.

## 6.6. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Helse og velferd

Tema	Vinkling(er)/kommentar
Boligsosialt arbeid	Bokvalitet i kommunale utleieboliger, tverrfaglig samarbeid og oppfølging av temaplan for boligsosialt arbeid. Bør gjennomføres i slutten av perioden
Heldøgnbemannede boliger	Tilbudet til fysisk/psykisk utviklingshemmede til brukere i heldøgnbemannede boliger som aktivitet, brukermedvirkning, kompetanse, bruk av individuell plan
Psykisk helse og rus	Forebyggende arbeid/lavterskeltilbud, rutiner og prosedyrer for samhandling i tjenestetilbudet internt (ink. Individuell plan) og med andre aktører

## 7. Kommunalområde Kultur og samfunnsutvikling



Figur 6: Organisering av kommunalområdet Kultur og samfunnsutvikling

Kommunalområdet kultur og samfunnsutvikling består av kommunens kulturhus, bibliotek, kulturskole, næringsarbeid, kommuneutvikling og plan og utbyggingstjenester. Fra april 2024 er byggesaksbehandling organisatorisk flyttet til å ligge under kommunalområdet teknisk.

På spørsmål om risiko innenfor eget kommunalområde har kommunalsjefen trukket frem tilsyn og ulovlighetsoppfølging, prosjektstyring, bærekraft og klima og miljø.

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<sup>30</sup>. Reguleringsplaner angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, og er bindende for nye eller utvidelse av eksisterende byggetiltak.

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.

### Observasjoner

<sup>30</sup> [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-27](#)  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Enhet for kommuneutvikling har ansvaret for å koordinere overordnet planlegging, by- og stedsutvikling. Innenfor kommunalområdet ligger også ansvaret for kommunens helhetlige klima- og miljøarbeid.

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. Horten bruker Framsikt, i tillegg til digital kartportal og planregister.

Kommuneplanens arealdel for perioden 2022-2033 ble godkjent av kommunestyret den 13.06.2022 og den 09.11.2022. Kartlegging av lovoppfyllelse i norske kommuner som Menon Economics har gjort på oppdrag fra kommunal- og distriktsdepartementet viser at Horten oppfyller lovkrav på området<sup>31</sup>.

Kommunen har også andre viktige strategiske dokumenter, som strategisk næringsplan, landbruksplan og kommunedelplan for Horten sentrum.

Horten kommune har en planstrategi for periode 2020-2023. Administrasjonen opplyser at denne er under revidering.

## Vurdering

Flere av planene kommunen har er ikke blitt revidert/oppdatert før planperioden utløper. Det kan være risiko knyttet til oppfølging av planene. Det at kommunen har verktøy for å se planene i sammenheng og koble dem på handlings- og økonomiplanen, kan bidra til å redusere risikoen.

## 7.1. Kultur

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.

## Observasjoner

Horten kommune har en kulturplan for 2020-2024. Planen har følgende satsningsområder:

- Barn og unge
- Kultur som møteplass
- By- og stadutvikling
- Kulturturisme

---

<sup>31</sup> [Lovoppfyllelse i norske kommuner - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Kulturenhetene er i Horten er Bakkenteigen kulturhus og kulturformidling, Kulturhuset 37, Horten bibliotek og Horten kulturskole.

### **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.

Horten kommune har en fagutdannet biblioteksjef. Bibliotekenes innhold og tjenester gjøres kjent bl.a. gjennom informasjon på egen nettside. Kommunen har meråpne bibliotek, slik at registrerte brukere kan låne bøker også utenom bemannet åpningstid. Det var 151 488 besøkende på biblioteket i løpet av 2023 og det ble avholdt 302 arrangementer, hvor deltakelsen i snitt var på ca. 24 personer.

### **Kulturskole<sup>32</sup>**

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

Horten har en egen kulturskole med 8 årsverk pr 2023. Kommunen har en egen temaplan for kulturskolen. Netto driftsutgifter til kommunale kulturskoler per innbygger er lavere i Horten enn snittet i landet, og så vidt lavere enn snittet i egen kommunegruppe. Det kan skyldes at det er en lavere andel av barna i kommunen som går på kulturskole, per elev er dermed utgiftene vesentlig høyere i Horten. I Horten kommune er det omtrent 228 barn mellom 6 og 15 år i kulturskolen, noe som utgjør 6,8 %, mot et snitt på 13,2 % i landet ellers.

### **Kunst**

Kommunens kunst kan utgjøre store verdier, både økonomisk, kulturelt og historisk. Kommunen bør derfor ha en oppdatert oversikt over den kunsten som kommunen har ansvar for, og gode rutiner for å ta vare på og sikre disse verdiene. Det kan være risiko for at kommunens kunst og utsmykninger ikke blir ivaretatt og bevart på en forsvarlig måte.

Kommunedirektøren mener at kommunen har oversikt over kunst og utsmykninger. Kommunen benytter IBS kunstregistreringssystem til en slik oversikt og har plassert ansvar for å holde oversikten hos en medarbeider i kommunen. Det kan være en risiko dersom oversikten ikke jevnlig blir kontrollert eller oppdatert, men vi har ingen indikasjoner på dette.

### **Vurdering**

Det kan være risiko knyttet til forvaltningen av kulturbudsjett/tilskuddsmidler og kunstforvaltning. I

---

<sup>32</sup> Kilde: Temaplan for Horten kulturskole 2023-2035

en forvaltningsrevisjon om næringsarbeid og offentlig støtte kan det være relevant å også se på forvaltningen av tilskuddsordninger, jf. pkt 5.11.

Vi er ikke kjent med forhold som tilsier at det er noen særskilt risiko innenfor områdene bibliotek, kulturskole og kunst i Horten kommune.

## 7.2. Klima og miljø

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 CO<sub>2</sub> 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

Horten kommune har en klimaårsrapport som består av klimaindikatorer for Horten kommunes egen virksomhet. Kommunen har ikke eget arealregnskap, men Vestfold fylkeskommune har utarbeidet arealregnskap som gir en oversikt over arealene i fylket, hva de brukes til nå og hva kommunene planlegger å bruke dem til framover.

Mellom 2009 og 2021 har Horten økt sine utslipp med 0,2 %. Horten har dermed vært en av 105 kommuner som ikke har greid å kutte noen utslipp, og de var i 2021 på 254. plass av totalt 356 kommuner<sup>33</sup>. Fra 2021 til 2022 økte utslippene i kommunen videre med 7,2 % fra 83 092,8 til 89 102,7 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (all aktivitet i kommunen). Sjøfart er den største utslippssektoren i kommunen, på annenplass er veitrafikk. Det vises likevel til at kommunen selv har avdekket svakheter ved statistikken, særlig innen utslippstallene fra sjøfart<sup>34</sup>.

Innenfor kommunens egen virksomhet rapporteres det i klimaårsmeldingen om et utslipp i 2022 på 661,3 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Dette var en nedgang på 9 % fra året før. Hovedårsaken til denne nedgangen er en reduksjon i utslipp fra fossilt drivstoff.

Kommunalsjef for området har gitt innspill om at klima og miljø er en risiko. Dette utdypes videre at klima og miljø omfatter alt fra enkeltsaker til komplekse sammenhenger berørt av mange ulike regelverk, og kommunalsjefen understreker at hvordan klima, miljø og bærekraft ivaretas i organisasjonen må sees i sammenheng (det pekes også på prosjektstyring i denne sammenheng).

---

<sup>33</sup> Rangeringen på viser hvor mye klimagassutslipp kommunen har kuttet sammenlignet med andre kommuner er beregnet fra Miljødirektoratets tall på utslipp i kommunene som går fra 2009 til 2021.

<sup>34</sup> [Hortens kommunedelplan for klima og energi 2020-2032. Bakgrunnsrapport 1:Utslippstrender, klimatilpasning,framskrivninger og utfordringsbilde](#)

I 2022 hadde Statsforvalteren tilsyn med Horten kommunens oppfølging av plikter og krav i forurensingsforskriften kapittel 12, hvor det ble avdekket ett avvik og gitt en anmerkning. Samme år gjennomførte Statsforvalteren tilsyn med regionalt miljøprogram og spesielle miljøtiltak i landbruket, hvor det ble identifisert syv forbedringspunkter. I 2023 hadde Statsforvalteren tilsyn med Horten kommune sin håndtering av overskuddssnø, det ble gitt tre avvik og tre anmerkninger.

Horten har vesentlig høyere brutto driftsutgifter til forvaltning av natur, friluftsliv og kulturminner per innbygger enn snittet i egen kommunegruppe og landet.

### Vurdering

Det er generell risiko for at kommunen ikke bidrar til reduksjon av klimagassutslipp og dessuten for at kommunen ikke tilpasser/forbereder seg på klimaendringer. Dette synes å være et område som kommunen jobber med, men det kan likevel være aktuelt å følge opp med en forvaltningsrevisjon.

## 7.3. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Kultur og samfunnsutvikling

Tema	Vinkling(er)/kommentar
Klima og miljø	Samhandling og måloppnåelse i kommunen.



## 8. Kommunalområde Oppvekst



Figur 7: Organisering av kommunalområdet Oppvekst

Kommunalområdet består av barnehager, skoler og barn og familietjenesten; familiehuset, barnevern og helsetjenesten for barn og unge.

På spørsmål om de risiko innenfor kommunalområdet har konstituert kommunalsjef trukket frem vold og trusler, tverrfaglig samarbeid og bemannings- og kompetansekrav i skole og barnehage.

Ved ny kommuneorganisering blir Are Karlsen kommunalsjef for kommunalområdet Kultur, oppvekst og familie, Karlsen har ikke gitt innspill til denne rapporten.

### 8.1. Grunnskole, SFO, barnehage og PPT

#### 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

Per 1. oktober 2023 hadde Horten kommune 3 076 elever i grunnskolen. Av disse har 203 elever spesialundervisning og 172 særskilt norskopplæring. Kommunen har syv kommunale barneskoler og en privat. Det er videre tre kommunale ungdomsskoler og en interkommunal ungdomsskole.

Lærenormen sier at skal være maksimalt 15 elever per lærer på 1. – 4. trinn og maksimalt 20 elever per lærer på 5. – 10. trinn. Statistikk viser at Horten kommune oppfylte lærernormen for skoleårene 2022/23 og 2023/24 på alle skoler, både innenfor 1. – 4. trinn og 5.-10.trinn<sup>35</sup>. Andelen ansatte med høyere utdanning eller relevant utdanning på videregående/fagskolenivå som jobber elevrettet er noe lavere i Horten, enn snittet i egen kommunegruppe og ellers i landet. Fra 2024 skal Horten redusere i bemanningen i skole, det vil resultere i bemanning svært nærme norm og dermed minimumsbemanning.

Læringsresultater som grunnskolepoeng og resultater på nasjonale prøver tilsier likevel ikke noen spesiell risiko i Horten, men for elever på laveste mestringsnivå ser det ut til å være en noe risiko knyttet til de grunnleggende ferdighetene. I skoleåret 2022/23 var gjennomsnittsfra været 2 dager og 1 time høyere for elevene på 10.trinn i Hortenskolen enn median på nasjonalt nivå.

Andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp i Horten er lavere enn egen kommunegruppe og landsgjennomsnittet, men hvert barn som får spesialundervisning får flere timer med spesialundervisning enn landsgjennomsnittet.

Horten kommune utarbeider årlig en tilstandsrapport for Hortenskolen, jf. opplæringsloven §13-10. I kommunestyresak 015/24, den 28.02.2024, ble rapporten lagt frem. Rapporten gjennomgår resultater som dem nevnt ovenfor, i tillegg til læringsmiljø, skolens bidrag til elevenes faglige utvikling og overgangen fra grunnskole til videregående<sup>36</sup>.

For læringsmiljø viser elevundersøkelsen at elevene i Hortenskolen svarer mer positivt enn landet for øvrig på spørsmålene om sin skolehverdag og opplevelse skolen. Det som scorer lavest er vurdering for læring og elevenes motivasjon. Når det gjelder faglig utvikling viser rapporten at Hortenskolen bidrar mer enn landsgjennomsnittet til elevenes læring på 1.-4. trinn og på

---

<sup>35</sup> Kilde: [udir.no](http://udir.no)

<sup>36</sup> [Tilstandsrapport for Hortenskolen 2023](#)

ungdomstrinnet, men på mellomtrinnet er skolebidraget lavere enn landsgjennomsnittet. Andelen som går direkte over til videregående er økende, og var i 2022 på 96,8 % i Horten kommune.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med å sikre elevenes skolemiljø i forrige periode. Revisjonen konkluderte med at to anbefalinger som gikk på ansattes opplæring i arbeidet med skolemiljø og dokumentering av ivaretagelse av aktivitetsplikten. Ellers gikk det frem at Horten kommune hovedsakelig har et godt system for arbeid i skolemiljø saker.

Horten kommune bestilte en utredning om skolestruktur i forbindelse med økonomi- og handlingsplan 2023 – 2026. Basert på utredningen<sup>37</sup> vedtok kommunen i økonomi- og handlingsplan at Lillås skole, med 313 elever, skulle legges ned. I kommunestyremøtet 24. april 2024, i sak 056/24, ble dog vedtaket om nedleggelse av Lillås skole reversert.

I økonomiplan ble det også vedtatt at Orerønningen ungdomsskole, med 268 elever, skal avvikles og samlokaliseres med Holtan ungdomsskole. Skolestrukturen er spilt inn som en risiko av nåværende kontrollutvalg.

Statsforvalteren i Vestfold skal ha et nasjonalt tilsyn med kommunens internkontroll og spesialundervisning våren 2024.

### **Vurdering**

Det kan være risiko knyttet til ressursbruk, kvalitet og organisering av skole. På grunn av den pågående strukturprosessen mener vi likevel at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre forvaltningsrevisjon i denne perioden. Kontrollutvalget kan vurdere å søke informasjon om dette på annet vis enn gjennom en forvaltningsrevisjon.

Vold og trusler mot ansatte er en risiko i hele oppvekstsektoren. Dette kan være følges opp særskilt eller i et bredere prosjekt om personalforvaltning.

### **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.

---

<sup>37</sup> Kilde: [Utredning til ØHP 2024-2027 – Skolestruktur i Horten Kommune](#)  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

## Observasjoner

I 2023 var det 832 barn i SFO, det tilsvarte 70,9 % av barn (6 - 9 år) i kommunen. Kommunen har innarbeidet gratis kjernetid for 1. og 2. klasse i SFO.

## Vurdering

Det kan generelt være risiko til hvordan kommuner har organisert sin skolefritidsordning, for eksempel om kommunene tilbyr like godt skolefritidstilbud ved alle skoler/hvordan barn med spesielle behov blir ivaretatt på SFO. Vi er likevel ikke kjent med forhold som tilsier at det er særskilte risikoer knyttet til skolefritidsordningen i Horten.

## Barnehage

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<sup>38</sup>

I Horten er det ni kommunale og ti private barnehager. Det var 1 106 barn som gikk i barnehage i Horten i 2023. Andelen barn som går i barnehage er omtrent lik i Horten som i resten av landet, men noe lavere (92 % mot 94%).

Horten kommune er i gang med implementering av nasjonal handlingsveileder for tidligere oppdagelse av utsatte av barn og unge. Kommunen rapporterer på målstatus i årsmeldingen. I årsmeldingen kommer det også frem at barnehagene samarbeider med PP-tjenesten, helsestasjon og barnevern både på system- og individnivå. En del av arbeidet er organisert gjennom at alle barnehager har etablert et tverrfaglig koordineringsteam.

I 2022 var det 53 barn som hadde vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31, det er utgjør en andel på 5,5 %. I 2023 gikk dette noe ned til 4,7 %, dette er likevel en større andel enn snittet i egen kommunegruppe og i landet på 4 og 4,4 %.

---

<sup>38</sup> Kilde: [udir.no](http://udir.no).

I 2022 oppfylte alle barnehagene i kommunen pedagognormen (minst en pedagogisk leder per sju barn under tre år og en pedagogisk leder per 14 barn over tre år), men i 2023 var det bare 9 av 16 barnehager som oppfylte kravet (56,3 %). Det var videre likevel en økning fra 2022 til 2023 i antall barn pr barnehagelærer. I handlingsplanen går det frem at kommunen som et sparingstiltak i perioden skal redusere bemanning til norm i inneværende periode, og at dette kan utfordre muligheten til å jobbe forebyggende og den pedagogiske kvaliteten.

Horten kommune har organisert tilsyn i barnehagemyndigheten, det er et årsverk med utdanning som barnehagelærer som ivaretar dette. Vedkommende er rådgiver organisatorisk plassert under barnehagesjefen, men som barnehagemyndigheten rapporterer vedkommende til oppvekstsjef. Barnehagemyndigheten skal påse regelverksetterlevelse gjennom veiledning og tilsyn i alle kommunale og private barnehager jf. barnehageloven §§ 10 og 53.

Barnehagemyndigheten gjennomførte i 2023 7 tilsyn på psykososialt barnehagemiljø med totalt 14 avvik. Det ble også behandlet 4 søknader om dispensasjon fra utdanningskravet som følge av rekrutteringsutfordringer av barnehagelærere. I kommunens årsmelding rapporteres det om at de jobber aktivt med rekrutteringstiltak på flere nivåer for å sikre at barnehagene drives i henhold til lovkravet om pedagogisk bemanning.

Foreldreundersøkelse fra desember 2022 viser at foresatte til barn i kommunens barnehager er fornøyde med barnehagene i Horten. Gjennomsnittscoren blant barnehagene var 4,6 av 5 mulige poeng. Barnehagene følger opp undersøkelsen ved å sette mål for forbedring basert på svarene.

I 2021 gjorde regnskapsrevisor en forenklet etterlevelseskontroll av tilskudd til private barnehager. Det ble ikke avdekket vesentlige avvik.

### **Vurdering**

Krav 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. Avvikene fra tilsyn gjennomført av barnehagemyndigheten i kommunen støtter opp under dette.

Andre områder med risiko kan være manglende bemanning og kompetanse og risiko for at rett til spesialpedagogisk hjelp/ rett til et individuelt tilrettelagt tilbud ikke blir ivaretatt (se også neste punkt om PPT). I økonomi- og handlingsplanen peker kommunen selv på flere risikoområder som oppstår ved at bemanning reduseres til norm, og kommunen oppfylte ikke kravet til bemanningsnorm i 2023. Vi vurderer at barnehage kan være aktuelt å se på, enten alene eller i et prosjekt om tidlig innsats, se pkt. 8.2.

### **Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)**

Alle kommuner 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.

Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, har rett til spesialundervisning.

### **Observasjoner**

PP- tjenesten i Horten er organisert som en egen enhet under tjenesteområdet Barn og familie.

I kommunens økonomi- og handlingsplan for perioden løfter kommunen at de opplever en betydelig økning av antall barn med store sammensatte vansker, som har behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehage og skole. Kostnadene til dette har blitt vurdert til å være for høye, og i økonomiplanen for 2025 er det planlagt reduksjon i midlene til tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage og reduksjon i opplæringstilbudet for elever med tilrettelagt behov i skole. Kommunen skriver selv at dette går utover sårbare grupper og utfordrer lovlighetskrav.

### **Vurdering**

Økning i antall barn med særlige behov og kompleksiteten i behov, gir økt press på PP-tjenesten. Vi vurderer dermed at dette er et risikoområde i kommunen. En eventuell forvaltningsrevisjon kan også inkluderes i et mer generelt prosjekt om tidlig innsats, se pkt. 8.2.

## **8.2. Barn og familie**

### **Helsestasjon, skolehelsetjeneste, svangerskap- og barseloppfølging**

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**

Horten kommune har en helsetjeneste for barn og unge med fysioterapi-, jordmor-, helsestasjon- og skolehelsetjeneste. I Horten kommune er deknningen med helsesykepleiere og årsverk med annen helsefaglig utdanning pr innbygger høyere enn snittet i egen kommunegruppe og landet ellers. Dekningen med fysioterapeuter, jordmødre, leger og andre sykepleiere er derimot lavere i Horten. I 2023 sank antall årsverk med fysioterapeuter betydelig, fra å ha holdt seg stabil med ca. 5 årsverk per innbygger de siste årene til 0,5. Årsverk med annen helsefaglig utdanning har derimot økt betydelig de siste årene.

Tall i KOSTRA viser at kommunen i 2023 gjennomførte hjemmebesøk av helsesykepleier til 84 % av de nyfødte barna og hjemmebesøk av jordmor til innen tre dager etter hjemkomst til 70 % av

barna. Dette var en nedgang på ca. 11 % sammenlignet med 2022. Kommunen gjennomfører i større grad undersøkelser ved 8 uker, 2 år, 4 år og på 1. trinn, dette gjennomføres for alle eller de fleste.

Det er budsjettert i økonomiplan for perioden at kapasiteten i helsestasjonstjenesten fra 2025 vil bli redusert til det som er lovpålagt, det vil si at flere forebyggende tiltak for risikoutsatte familier reduseres.

Forvaltningsrevisjonen av skolemiljø forrige periode berørte helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Det ble også gjort en forvaltningsrevisjon i 2019 på skolehelsetjenesten.

### **Barnehabilitering**

1. august 2022 kom det 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 på system- og individnivå. Familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, kan ha krav på barnekoordinator.

### **Observasjoner**

Horten kommune har en egen enhet for barnehabilitering for barn 0-18 år med funksjonsnedsettelse, og deres familie, hvor ansvaret for barnekoordinator og individuell plan er lagt. Kommunen har informasjon om retten og hvordan man kan søke om tjenester på sine nettsider.

Høsten 2023 gjennomførte Statsforvalteren et landsomfattende tilsyn på barne- og avlastningsboliger hvor det kommunale aktivitets- og avlastningssenter Freia Fart og Fritid i Horten var valgt ut. Etter tilsynet ba Statsforvalteren om at kommunen svarer ut i juni 2024 kommunens plan knyttet til lukking av avvik. For å lukke avvik ble det bedt om at kommunen spesifiserer i hvilken grad overlapprutinen fungerer, og om avsatt tid er tilstrekkelig til å gjennomføre alle punktene i rutinen.

### **Vurdering**

Vi er ikke kjent med informasjon som tilsier at det er noen særskilt risiko innenfor helsestasjonstjenesten eller barnehabilitering. Begge enhetene kan likevel være aktuelle som en del av en forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med tidlig innsats.

### **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.

### **Observasjoner** <sup>39</sup>

I 2023 mottok barneverntjenesten i Horten kommune 504 bekymringsmeldinger. Andelen meldinger som henlegges er lik i Horten som kommunegruppen og landet. Kommunen har en større andel barn med meldinger, barn med undersøkelsessaker og barn med tiltak enn sammenlignbare kommuner og landet for øvrig.

I Horten er det 33 årsverk i barneverntjenesten. Antall barn per årsverk er høyere i kommunen enn gjennomsnittlig i landet, men tjenesten har flere årsverk med fagutdanning per innbygger enn snittet i kommunegruppen og landet.

I tråd med krav i barnevernloven får kommunestyret i Horten en årlig redegjørelse om tilstanden i barneverntjenesten. Tilstandsrapport for 2023 viser utfordringer i barnevernstjenesten. Flere av utfordringene går på behov for andre tiltak enn det barnevernstjenesten kan tilby alene.

Tjenesten har høyt antall bekymringsmeldinger, forholdsvis høyt antall plasseringer og mange barn i fosterhjem, dette medfører et arbeidspress, som spesielt utfordrer kapasiteten i hjelpetiltaksarbeidet.

I 2022 var sykefraværet i barneverntjenesten på totalt 16,19 %. Det er vesentlig høyere enn snittet i kommunen, på 9,23 %.

Horten kommune deltar i et nyetablert interkommunalt samarbeid med Tønsberg og Larvik som tilbyr hjelpetiltak etter barnevernloven (MST CAN). Tiltaket er rettet mot familier som strever med rus, vold, aggresjon og alvorlig omsorgssvikt. Tiltaket er et alternativ til plassering utenfor hjemmet. Arbeidet startet opp sommeren 2023.

I 2022 gjennomførte vi en forvaltningsrevisjon om internkontroll i barneverntjenesten, barneverntjenestens systematiske samarbeid med andre instanser og barneverntjenestens

---

<sup>39</sup> Kilde: [Tilstandsrapport 2023 – for Barnevernstjenesten Horten kommune](#).  
Vestfold og Telemark revisjon IKS



oppfølging av fosterforeldre, biologiske foreldre og barn i fosterhjem. Anbefalinger som ble gitt dreide seg om rapportering og at tjenesten burde vurdere behov for å tiltak som bedrer samarbeid med fastlege.

### **Vurdering**

Barneverntjenesten har utfordringer knyttet til kapasitet, noe som gir risiko for at lovpålagte oppgaver ikke blir gjennomført. Fordi det ble gjennomført forvaltningsrevisjon om barnevern i forrige periode, mener vi at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre ny forvaltningsrevisjon i denne perioden. Kontrollutvalget kan eventuelt vurdere å søke informasjon om barnevernstjenestens arbeid på annen måte.

### **Forebygging – Samhandling – Psykisk helse og rus**

I ny barnevernslov<sup>40</sup> 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.

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

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.<sup>41</sup> Forekomsten av spiseforstyrrelser ser også ut til å ha økt.

### **Observasjoner**

Horten kommune etablerte i slutten av 2022 forebyggende enhet. Kommunen rapporterer i sin årsmelding at meldinger til barnevernet har gått ned etter denne etableringen, hvilket kan indikere at familier får en annen type hjelp nå enn tidligere.

I Horten kommune har kommunestyret vedtatt en plan for det forebyggende arbeidet i kommunen<sup>42</sup>.

I media har det vært omtale av økende voldsbruk og ungdomskriminalitet. Barnevernstjenesten i Horten er bekymring for utviklingen rundt ungdom og ungdomskriminaliteten, i 2023 kom det

---

<sup>40</sup> I kraft 1.1.2023

<sup>41</sup> Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk/avdeling ved sykehus.

<sup>42</sup> Forebyggende plan for omsorgssvikt og adferdsvansker vedtatt av kommunestyret den 27.11.2023 i sak 158/23. Vestfold og Telemark revisjon IKS

mange nye alvorlige ungdomssaker som omhandler rus, vold og annen kriminalitet<sup>43</sup>. Arbeid med å forebygge rusmisbruk og kriminalitet, er del av kommunens forebyggende arbeid for å fremme gode oppvekstvilkår. Kommunen har valgt å organisere arbeidet i en SLT-modell (Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak), som omfatter samarbeid med politiet, næringsliv og frivillige organisasjoner.

Ungdata er en spørreundersøkelser tilpasset barn og unge på mellomtrinnet (5. – 7. trinn), ungdomstrinnet og videregående opplæring. I Horten er det elever på ungdomstrinnet og videregående som får undersøkelsen. Resultater fra Ungdata-undersøkelsen i 2021 viser at flertallet av ungdommene i Horten har det bra, men ungdommen er likevel mindre fornøyd med egen helse og sliter noe mer med psykiske plager enn snittet i fylket og landet.

I kommunens årsmelding rapporteres det om en trend hvor ressursbehovet til den yngre delen av befolkningen øker som følge av at stadig flere unge faller utenfor skole og arbeidsliv, og at flere trenger støtte fra den kommunale førstelinjen som f.eks. raskere psykisk helsehjelp.

Barneverntjenesten rapporterer i sin tilstandsrapport om at flere barn har svært komplekse problemer, og hvor tiltak barnevernet har ikke nødvendigvis er tilpasset denne gruppen. Dette gjelder særlig barn med ulike alvorlige psykiske lidelser og funksjonshemninger.

### Vurdering

Barn med psykiske lidelser er en sårbar og sammensatt gruppe. Vi mener at det generelt er risiko knyttet til både kvaliteten på samordning og koordinering av tjenestene på dette området. En annen sårbar gruppe vi vurderer at det er risiko knyttet til, er barn med nedsatt funksjonsevne, noe som vi også påpekte avslutningsvis i pkt. 8.1.

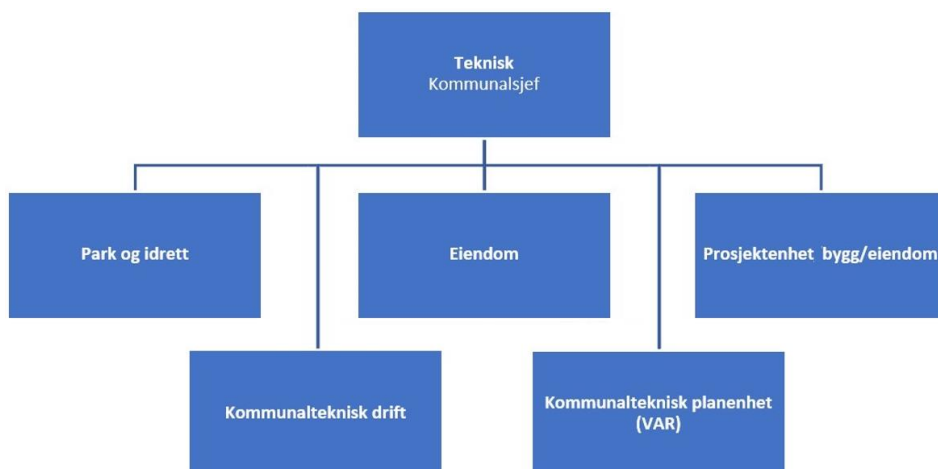
Horten kommune har nylig iverksatt flere tiltak og opprettet forebyggende enhet i samsvar med nye lovkrav. En eventuell forvaltningsrevisjon som går mot den forebyggende enheten, bør derfor komme litt ut i perioden.

### 8.3. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Oppvekst

Tema	Vinkling(er)/kommentar
Barnehage	Trygt og godt miljø, bemanning og spesialpedagogisk hjelp
Tidlig innsats	Flere mulige vinklinger basert på hvilke tjenester man ser på (f.eks. forebyggende enhet, PPT, helsestasjonstjenesten, barnehabiliteringstjenesten, barnevern mv.) og brukergruppe

<sup>43</sup> [Tilstandsrapport 2023 – for Barnevernstjenesten Horten kommune.](#)

## 9. Kommunalområde Teknisk



Figur 8: Organisering av kommunalområdet Teknisk

Kommunalområde teknisk har ansvar for enhetene Park og idrett, Eiendom, Prosjektenhet bygg/eiendom, Kommunalteknisk planenhet (VAR) og Kommunalteknisk drift. På spørsmål om områder som har størst utfordringer/risiko, viser kommunalsjefen til feiing og tilsyn og brannvern og branntilsyn.

Byggesaksbehandling omtales her fordi ble flyttet til dette kommunalområdet i april 2024. Som nevnt løftet kommunalsjef for kultur og samfunnsutvikling, som hadde ansvar for området på tidspunktet for innhenting av innspill, tilsyn og ulovlighetsoppfølging som et risikoområde.

### 9.1. Eiendom

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.

#### Observasjoner

I enheten eiendom ligger ansvaret for vedlikehold og drift, renhold, ut- og innleie, kjøp og salg og utbyggingsavtaler av bygg og areal.

KOSTRA-tall viser at Horten kommune bruker mindre på renhold, drift, vedlikehold av kommunale bygg pr. kvm enn snittet i egen kommunegruppe og landsgjennomsnittet. Per innbygger er kostnadene til forvaltning av eiendom også lavere og det samme er energikostnaden pr. kvm, enn snittet vi sammenligner med.

I rapporteringer<sup>44</sup> for kommunalområdet Teknisk beskrives bærekraftig og verdibevarende vedlikehold vanskelig å oppnå grunnet for lite midler. Dette kan bli ytterligere krevende mtp. at Horten kommune satt i gang en prosess med å overta Horten Boligstiftelse, bestående av 339 boliger. Kommunedirektøren har trukket frem eiendomsforvaltning som et sentralt tema mtp. risiko.

I 2024 vil Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjennomføre tilsyn med kommunale lekeplasser i Horten kommune.

### **Vurdering**

Eiendomsforvaltning er et sentralt område, med store verdier og derfor generell risiko. At kommunen bruker lite på vedlikehold, øker risikoen for skader og forfall på kommunens bygningsmasse. At kommunen informerer årlig om vedlikeholdsbehov og gjennomført vedlikehold, tyder samtidig på oversikt over utfordringene og gjør behovet for forvaltningsrevisjon mindre.

Basert på den informasjonen vi har samlet inn og innspill vi har fått, vurderer vi at det kan være hensiktsmessig med en forvaltningsrevisjon på dette området. En eventuell forvaltningsrevisjon bør gjennomføres mot slutten av perioden, etter at prosessen rundt overtakelse av Horten boligstiftelse er avsluttet.

## **9.2. Prosjektstyring**

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.

### **Observasjoner**

Horten kommune har en egen prosjektenhet under kommunalområdet Teknisk. Enheten har ansvar for å sikre planlegging, økonomikontroll, gjennomføring, styring og dokumentasjon i både mindre og større prosjekter i kommunen.

Kommunen har hatt flere store prosjekter de siste årene, blant annet ny Fagerheim skole og Nordskogen skole. I kommende kommunestyreperiode er det også planlagt større prosjekter knyttet til blant annet omdisponering omsorgsbolig, ny bydel, nytt driftsanlegg og vannforsyning.

Kontraktsoppfølging er en viktig del av prosjektstyring. Her har vi, som nevnt, mottatt innspill fra kommunalsjef for Kultur og samfunnsutvikling om at dette er et risikoområde. I vårt møte med

---

<sup>44</sup> Rapportert om i både årsmelding 2022 og økonomi- og handlingsplan 2024-2027.  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

administrasjonen sa også kommunedirektøren at prosjektstyring absolutt var et interessant område for forvaltningsrevisjon.

### Vurdering

I likhet med eiendomsforvaltning er dette et område med stor betydning for kommunen, og hvor det generelt er risiko både knyttet til økonomi, men også det å sikre at kommunen får funksjonelle og hensiktsmessige bygg. En forvaltningsrevisjon kan se nærmere på kommunens rutiner og praksis for prosjektarbeid. Kommunens planer, miljø og sosialt ansvar kan også trekkes inn.

## 9.3. Byggesaksbehandling

Kommunen behandler søknader om byggetillatelse og fører 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

Fra 01.04.2024 flyttes ansvaret for byggesaksbehandling organisatorisk fra kommunalområdet kultur og samfunnsutvikling til teknisk.

Antall byggesøknader økte i kommunen i 2022, da ble 454 saker behandlet mot 370 i 2021. I 2023 har antallet sunket til 327, alle disse ble innvilget.

I perioden 2020 – 2023 behandlet statsforvalteren 48 klagesaker på byggesak i Horten kommune. Statsforvalteren opphever vedtak dersom det er gjort en saksbehandlingsfeil og omgjør vedtaket om det er selve vedtaket som er feil. Antall saker per år og andel som ble opphevet eller omgjort er vist i tabellen nedenfor:

	2020	2021	2022	2023
<b>Antall klagesaker totalt<sup>45</sup></b>	16	8	14 (15)	8(9)
<b>Andel opphevet eller omgjort</b>	0%	50 %	7,14 %	12,50 %

Tabell 2: Klagesaker byggesak behandlet hos statsforvalter.

I Horten er det forholdsmessig få klager sammenlignet med nærkommunene i Vestfold.

Tall i KOSTRA for 2023 viser at det er 15,9 %, av innvilgede byggesøknader som har medført vedtak om dispensasjon fra planen i Horten. I kommunegruppen er snittet 19 % og ellers i landet er det 17,6 %.

<sup>45</sup> Tall i parentes er total med avviste klager

Kommunen har gjennomsnittlig saksbehandlingstid av byggesøknader som ligger innenfor fristene, og saksbehandlingstiden ligger under snittet i egen kommunegruppe og landsgjennomsnittet.

Tilsyn innebærer å følge opp at byggearbeider utføres i samsvar med gjeldende regelverk og tillatelser, mens ulovlighetsoppfølging handler om å avdekke og håndtere ulovlige byggearbeider eller bruksendringer. Kommunene skal utarbeide en tilsynsstrategi og en årlig rapport for tilsynsvirksomheten, jf. byggesaksforskriften 15-1. Horten kommune har en slik strategi og rapporterer om aktivitet i sin årsmelding<sup>46</sup>.

Det ble gjennomført 138 tilsyn i 2022 på byggesaker, mesteparten av tilsynene var på nybygg. I 2023 viser KOSTRA at det bare ble gjennomført 10 tilsyn i alt. Antall ulovlighetsoppfølginger var 23 i 2022 og bare 3 i 2023. Kommunens økonomi- og handlingsplan redegjør for at plan og utbyggingstjenester vil prioritere tjenester som er selvkostfinansiert, som vil si mindre veiledning og tilsynsaktivitet på byggesak. Potensielle konsekvenser som løftes er dårligere boforhold og flere ulovligheter.

I tillegg til innspill fra kommunalsjef på området, mente flere politikere at tilsyn og ulovlighetsoppfølging var et område med risiko. Ordfører løftet også byggesaksbehandling som en risiko. Vi har dessuten fått innspill fra kommunedirektør om at habilitet og korrupsjon kunne vært interessant å se på i en forvaltningsrevisjon om byggesaksbehandling.

### **Vurdering**

Dette er et område med et omfattende regel- og planverk, som skal håndheves på en forutsigbar, lik og effektiv måte, og hvor det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon jevnlig. Det kan være risiko både knyttet til byggesaksbehandlingen og til tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Byggesaksbehandling er et av de områdene der korrupsjonsrisikoen vurderes å være størst, korrupsjonsforebyggende tiltak er dermed viktig for å redusere risiko.

Særlig på bakgrunn av mottatte innspill, samt at vi ikke gjennomførte noen forvaltningsrevisjon på dette området i forrige perioden så anbefaler vi en forvaltningsrevisjon på byggesaksbehandling. På grunn av omorganiseringen bør en eventuell revisjon gjennomføres i slutten av perioden.

## **9.4. Renovasjon, Vann og avløp**

### **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. at 50% av matavfallet skal være sortert ut innen

---

<sup>46</sup> [Tilsynsstrategi for Horten kommune](#)

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.

### Observasjoner

Horten eier Vestfold Avfall og Ressurs AS (Vesar) sammen med kommunene Sandefjord, Holmestrand, Larvik, Færder og Tønsberg. Selskapets hovedoppgave er tjenester knyttet til husholdningsrenovasjon på vegne av eierkommunene. Vesar er et rent bestillerselskap, og har alle tjenester ute på anbud.

Horten eier også Nord-Jarlsberg Avfallsselskap IKS, sammen med Holmestrand og Tønsberg kommuner. Nord-Jarlsberg Avfallsselskap IKS eier og drifter i hovedsak mottaks- og avfallsbehandlingsanlegg. Andre selskap som kommunen eier innen renovasjon, er omtalt i kapittel 11.

Kommunens håndtering av husholdningsavfall skal finansieres gjennom et avfallsgebyr, som fastsettes på grunnlag av selvkostprinsippet. Horten har noe lavere årsgebyr for avfallstjenesten enn snittet for egen kommunegruppe og landet uten Oslo, og har hatt det over tid. Selvkostgraden er 100 % i kommunen.

Tall i KOSTRA viser at kommunen har en vesentlig høyere andel av avfallet som blir levert til materialgjenvinning enn snittet for egen kommunegruppe og landet uten Oslo<sup>47</sup>.

Alle avfallsplaner for havner skal godkjennes av Statsforvalteren, og må sendes til ny godkjenning hvert femte år, og ved vesentlige endringer i driften av havnen. Horten havn har gyldig avfallsplan fra 2021-2024.

### 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.

### Observasjoner

---

<sup>47</sup> Materialgjenvinning betyr at materialer i avfallet brukes på nytt i nye produkter. Innsamlede plastflasker som blir brukt til å produsere nye plastflasker eller annen plastemballasje, er et eksempel på dette.

Nøkkeltall viser at en relativt lav andel av total kommunal vannleveranse i Horten går til lekkasje. Andelen var i 2020 og 2021 på 24 %, men i 2022 gikk dette vesentlig ned til 16 %. I 2023 ble resultatet 17 %, som fremdeles er lavere enn landssnittet og nabokommunene.

Horten eier Vestfold Vann IKS sammen med de andre Vestfoldkommunene. Selskapet har ansvar for å gi eierkommunene vann som holder drikkevannskvalitet. Vestfold vann IKS drifter hovedvannledning inn til et tilkoblingspunkt i kommunen, der det koblet på kommunalt ledningsnett. Vestfold Vann IKS har en hovedplan for vann, planen er gyldig for 12 år og rulleres hvert fjerde år.

Investering og drift innenfor vannforsyning og avløp blir gebyrfinansiert i samsvar med reglene for selvkost. Selvkostgraden i kommunen er 100 %. Store investeringsbehov og høye driftskostnader kan føre til økte gebyrer for innbyggerne. Horten kommune har hatt høyere gebyrer på vann og avløp enn snittet for egen kommunegruppe og landet. Horten kommune planlegger å bygge nytt renseanlegg. Anlegget skulle opprinnelig være ferdig innen utgangen av 2027, men kommunen har bedt om ny frist ved utgangen av 2031.

Ved avslutningen av regnskapsåret 2020 undersøkte regnskapsrevisor beregningene av selvkost for området vann og avløp i Horten. Det ble ikke avdekket avvik.

I 2022 gjennomførte Statsforvalteren i Vestfold og Telemark tilsyn med Horten kommunes myndighet innenfor avløpsanlegg. Statsforvalteren avdekket 1 avvik og ga 1 anmerkning. I 2024 vil Statsforvalteren gjennomføre et nytt tilsyn på samme område.

### **Vurdering**

Renovasjon er et område med generell risiko. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon i selskap knyttet til gjennomføring av virksomhet og måloppnåelse. Dette omtales nærmere i punkt 10.

Mulige risikoer for vann og avløp er utfordringer med å ivareta ønsket utskiftingstakt og investeringer. Det kan være mange årsaker til høyt årsgebyr, men det kan indikere en risiko for at driften ikke er effektiv. Vi vurderer at VA kan følges opp på annet vis enn gjennom en forvaltningsrevisjon.

## **9.5. 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**



Horten kommune har lavere driftsutgifter til kommunale veier og gater per km vei enn snittet i egen kommunegruppe og landet. Horten bruker likevel mer av driftsutgiftene til veier og gater, på vedlikehold. Kommunen har videre lavere andel kommunal vei tilrettelagt for syklende enn dem vi sammenligner med.

Kommunens ansvar for kommunale veier omfatter også miljøkrav. Det er bl.a. krav til kommunenes håndtering av overskuddssnø i forurensingsloven. Statsforvalteren har hatt tilsyn med dette i Horten i januar 2023. Tilsynet avdekket tre avvik og det ble gitt tre anmerkninger. Avvikene gikk på at kommunen ikke har risikovurdert håndtering av gateoppsop eller kan redegjøre for at håndteringen er i tråd med lov, at miljørisikovurderingen knyttet til overskuddssnø er mangelfull og at skriftlige rutiner for ivaretagelse av ytre miljø innenfor veidrift er mangelfulle. Kommunen har svar ut deler av avvikene, men Statsforvalter lukket tilsynet med forutsetning om at kommunen oppdaterer miljørisikovurderinger og utarbeider rutine som følger opp deres tilbakemelding.

### **Vurdering**

Det kan være generell risiko knyttet til drift av kommunale veier og ivaretagelse av miljøkrav, vi har likevel ikke informasjon som tilsier at det er behov for å prioritere en forvaltningsrevisjon på dette området.

## **9.6. 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 feiing av fyringsanlegg i bygninger, inkludert fritidsboliger.

Tiden fremover kan bli krevende på grunn av klimaendringer som, blant annet, gir mer flom og større skogbranner.

### **Observasjoner**

Brannvern og branntilsyn i Horten kommune er organisert gjennom Vestfold Interkommunale Brannvesen (VIB) som er et interkommunalt samarbeid/selskap sammen med Holmestrand, Færder og Tønsberg. VIB ivaretar eierkommunenes forpliktelser etter brann- og eksplosjonsvernloven, forurensingsloven og sivilbeskyttelsesloven.

Alle vestfoldkommunene er videre med IUA Vestfold, Interkommunalt Utvalg mot Akutt forurensning.

Horten ligger omtrent på snittet for årsverk per innbygger til brann og ulykkesvern og forebyggende arbeid og feiing.

Ifølge tall rapportert i KOSTRA i perioden 2020 – 2023 er antall boligbranner i Horten kommune pr innbygger høyere enn i landet ellers, for bygninger har antallet vært på snitt med landet. I 2020 var andelen piper som ble feiet og tilsyn med A-objekter<sup>48</sup> i Horten lav i forhold til resten av landet. Spesielt i 2022 gjennomfører Horten både vesentlig flere tilsyn med A-objekter og gjør flere feiinger, men i 2023 ligger Horten omtrent på snittet. Kommunalsjef for området Teknisk har gitt innspill til at feiing og tilsyn og brannvern og branntilsyn er risikoområder, og kommunalsjef for NAV har gitt innspill om at brannvern og branntilsyn er en risiko.

Vestfold Interkommunale Brannvesen (VIB) har hatt branntilsyn på 11 kommunale eiendommer i Horten i 2022. Dette inkluderer fire sykehjem, fire skoler, to barnehager og Horten bibliotek. Det ble gitt 9 avvik. Fire avvik dreide seg om eiers manglende dokumentasjon av brannsikkerhet og fem avvik på virksomhetene som dreide seg om brudd på forebyggende plikter for bruker av bygget og manglende dokumentasjon av det systematiske brannsikkerhetsarbeidet. Identifiserte avvik følges opp av kommunen.

Kommunen kan ta gebyr for tilsyn og feiing. Gebyret skal fastsettes etter selvkostprinsippet. Horten kommune har de senere årene hatt noe lavere gebyrer enn dem vi sammenligner med.

### Vurdering

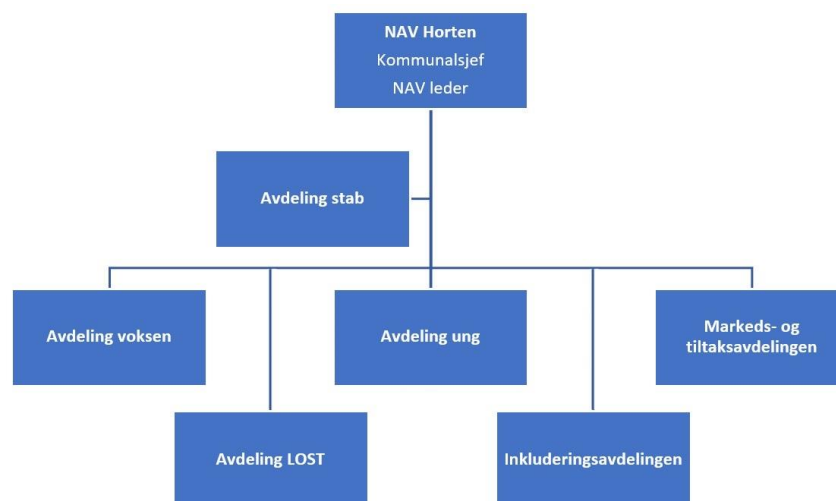
Vi er ikke kjent med informasjon som tilsier at det bør gjennomføres en egen forvaltningsrevisjon på brannvern og branntilsyn. I tillegg til innspill kommunalsjef ga om feiing og tilsyn og brannvern og branntilsyn, ga vedkommende også innspill til at det kan være behov for en forvaltningsrevisjon av VIB. Se kapittel 11 for vurdering av risiko i selskaper generelt og VIB.

## 9.7. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Teknisk

Tema	Vinkling(er)/kommentar
Eiendomsforvaltning	Forvaltning og vedlikehold av boligmassen
Prosjektstyring	Rutiner og praksis for planlegging og oppfølging av investeringsprosjekter
Byggesak	Byggesaksbehandlingen, tilsyn og ulovlighetsoppfølging og korrupsjonsforebyggende arbeid. Bør gjennomføres i slutten av perioden

<sup>48</sup> A-objekt er bygninger og områder hvor brann kan medføre tap av mange liv.  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

## 10. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)



Figur 9: Organisering av kommunalområde NAV Horten

Kommunens arbeids- og velferdsforvaltning er organisert under et eget kommunalområde – NAV. NAV Horten har cirka 90 årsverk fordelt på 5 avdelinger, hvor andel kommunalt ansatte er omtrent 65 %. De øvrige er statlig ansatte. NAV Horten har cirka 1 900 aktive brukere.

På spørsmål om risikoene på eget kommunalområdet har kommunalsjefen trukket frem flyktninger og integrering, arbeid med lavinntektsfamilier og økonomisk sosialhjelp.

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2022 et tilsyn på NAV Horten hvor det ble gitt fire pålegg, knyttet til karlegging, risikovurdering, tiltak og plan for vold, trusler og uheldige belastninger, verneombud valg, plan for bistand bedriftshelsetjeneste og skriftlig avtale om samordning av HMS-arbeid. Tilsynet ble lukket med at alle påleggene var oppfylt den 22.03.2024

### 10.1. 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<sup>49</sup>**

I 2023 hadde Horten kommune 4,6 % sosialhjelpstilfeller, som i antall er 1 277 personer. Dette er en vesentlig større andel enn snittet i kommunegruppen og landet ellers, det er også en økning i på 14,5 % fra 2022 til 2023. 61 av dem med sosialhjelp har individuell plan, mens svært få eller ingen mottar økonomisk rådgiving<sup>50</sup>. Statsforvalteren i Vestfold vil i 2024 gjennomføre et tilsyn med sosiale tjenester i NAV angående økonomisk rådgiving.

Kommunalområdet fatter ca. 11 000 enkeltvedtak per år knyttet til økonomisk sosialhjelp, og utbetaler ca. 3,2 mrd. kr., hvorav 1,5 mrd. er pensjonsytelser. NAV er involvert i boligsosial bistand gjennom midlertidig bolig og sosialhjelp til boligrelaterte utgifter. Sosialhjelp til boligrelaterte utgifter er den største utgiftsposten på kommunalområdet. Systematisk og koordinert boligsosialt arbeid er dermed vesentlig for å redusere sosialhjelpsnivået.

I Horten er den gjennomsnittlige stønadstiden 6 måneder, mens den er 4,8 måneder i kommunegruppen. Gjennomsnittlige utbetalinger per måned er også høyere i Horten enn dem vi sammenligner med.

Avtrappet kontrollutvalg har gitt innspill til at NAV/ sosiale tjenester er et risikoområde.

### **Vurdering**

Det kan generelt være risiko knyttet til saksbehandling og oppfyllelse av lovkrav innenfor sosialhjelpfeltet. Bortsett fra dette, vurderer vi at det også med tanke på det kommende tilsyn fra Statsforvalter, ikke er særskilt risiko på dette området som bør undersøkes gjennom en forvaltningsrevisjon.

Som nevnt flere steder er vold og trusler mot ansatte et risikoområde generelt. Det gjelder både innenfor NAV, skole og i helse- og omsorgstjenestene.

## **10.2. Barn i lavinntektsfamilier**

---

<sup>49</sup> Kilde: Økonomi- og handlingsplan 2024-27

<sup>50</sup> Tall vises ikke KOSTRA av konfidensialitetshensyn. Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.

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** <sup>51</sup>

Som nevnt er det 1 277 sosialhjelpstilfeller i kommunen, av disse er det 18,7 % som forsørger barn under 18 år. Dette er lavere enn andelen i kommunegruppen og landet uten Oslo. Andelen som bor i husholdninger med vedvarende lav inntekt<sup>52</sup>, er likevel høyere i Horten enn i landet som helhet.

I 2022 levde 1 908 personer i vedvarende lavinntekt i kommunen i 2022, rett i overkant av 23 % av disse var barn. I 2021 bodde 30,4 % av innvandrere i Horten i husholdninger med vedvarende lavinntekt, mot 8,3 % av befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Andelen innvandrere som bodde trangt var også vesentlig større (20,8 %) enn andelen som bodde trangt for øvrig i kommunen (7,5%).

Ifølge FNs barnekonvensjon artikkel 31 har barn rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter. På bakgrunn av denne er det utarbeidet en nasjonal fritidserklæring, der en bl.a. slår fast at alle barn og ungdom skal få delta jevnlig i minst en organisert fritidsaktivitet sammen med andre.<sup>53</sup> Tilgang på fritidsaktiviteter bidrar til inkludering og forebygger ensomhet og utenforskap. Mange kommuner har signert fritidserklæringen, inkl. Horten. Horten kommune har en implementeringsgrad på 67 %<sup>54</sup>. Snitt for hele landet uten Oslo 41 % og for Vestfold og Telemark er det 47 %.

Kommunen har en plan for idrett og fysisk aktivitet med flere tiltak for økt aktivitet og bevegelse, inkludert at kommunen legger til rette for at innbyggere i alle aldre får teste ut ulike fysiske aktiviteter. Kommunen har også en egen handlingsplan mot barnefattigdom. Det bemerkes samtidig at kommunen stramme økonomi og reduksjonen i rammen til blant annet kultur og samfunnsutvikling er redegjort for i handlingsplan at vil påvirke kommunens mulighet til å støtte frivillige, lag og foreninger økonomisk og ressursmessig.

---

<sup>51</sup> Statistikk og nøkkeltall fra IMDi

<sup>52</sup> Vedvarende lav husholdningsinntekt vil si at den gjennomsnittlige inntekten i en treårsperiode er under 60 prosent av median husholdningsinntekt i Norge.

<sup>53</sup> Fritidserklæringen er signert av regjeringen, KS, frivillige lag og foreninger og andre aktører.

<sup>54</sup> <https://inkluderendefritid.no/kart/2023>

Vi har fått innspill fra av ordfører, kommunedirektøren, kommunalsjef for NAV og flere politikere og tillitsvalgte i kommunen på at arbeid med barn i lavinntektsfamilier er et risikoområde. Avtrappet kontrollutvalg ga også innspill til kommunens arbeid med utsatte barn.

### **Vurdering**

Vi har mottatt svært mange innspill på at barn i lavinntektsfamilier er et risikoområde. Det er risiko for at en ikke sikrer godt nok samarbeid om tjenestene til denne gruppen, kanskje særlig mellom sosialtjenesten og de som jobber med barn og unge.

Temaet barn i lavinntektsfamilier kan kobles på arbeid med å sikre samarbeid og samordning til barn og unge som er utsatte/sårbare på flere områder enn det økonomiske (se pkt. 8.2). En annen vinkling er arbeid med å sikre deltakelse i fritidsaktiviteter. En kan også se spesielt på lavinntektsfamilier i kommunens boligsosiale arbeid, og kommunens arbeid overfor familier som kan risikere å miste sin bolig.

## **10.3. Flyktninger og innvandring**

I 2020 kom det en ny integreringslov som regulerer introduksjonsprogrammet (den tidligere introduksjonsloven ble opphevet). Formålet med loven 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**

Det er et asylmottak i Horten kommune, Horten asylmottak.

Ved inngangen til 2023 var det bosatt 4 058 innvandrere i Horten, altså var 14,7 % av befolkningen innvandrere. Flyktninger og deres familiemedlemmer utgjorde 37 % av innvandrerne.

Kommunestyret avgjør hvor mange flyktninger den enkelte kommune skal bosette. I løpet av 2023 ble det bosatt 137 flyktninger i kommunen, 13 av disse var enslige mindreårige. I 2024 har IMDi anmodet om å bosette 110 til, kommunestyret har vedtatt å følge IMDi sin anmodning.

Horten kommune hadde i 2023 en del lavere driftsutgifter per innbygger til voksenopplæring enn kommunegruppen og enda lavere enn landssnittet. Horten brukte i 2023 127 kr per innbygger og 0,2 % av totale driftsutgifter, mens snittet i kommunegruppen bruker 305 kr og 0,4% av totale utgifter til denne opplæringen. I kommunens handlingsplan for kommende periode går det frem at økonomikutt vil medføre kutt i tilbud som bidrar med blant annet jobbtrening og språktrening.

I løpet av 2022 deltok 81 personer i introduksjonsprogrammet i Horten. Året før var det 57 personer som deltok. Ingen av dem som avsluttet dette introduksjonsprogrammet var i arbeid eller utdanning i 2022. Andelen innvandrere som var arbeidsledige gikk likevel ned i 2022 fra 6,4 % til 4,9 i 2022.

Kommunalsjef for NAV og kommunalsjef for oppvekst, samt flere tillitsvalgte har også løftet flyktnings- og integreringsarbeid som en risiko. Kommunens administrasjon mener det er en utfordring med å bosette og ivareta flykninger, samtidig som andre grupper, som blant annet trenger bolig, kan bli fortrent av det økte presset som har vært de siste par årene. Det opplyses at kommunen jobber svært mye med både dette innenfor og på tvers av kommunalområdene NAV, Teknisk og Helse og velferd. Kommunen har oppbemannet for å håndtere økningen i antall flykninger. Videre har kommunalområdet en egen stilling som jobber med kvalitet og internkontroll innenfor kommunalområdet NAV.

### Vurdering

Det har kommet mange flykninger til kommunen i løpet av de siste årene. Det kan være en generell risiko for at kommunen ikke får gitt lovpålagte tjenester eller sikret et godt integreringsarbeid, herunder risiko for at introduksjonsprogram og voksenopplæring ikke har god nok kvalitet. Det kan også være risiko for at kommuner som har asylmottak ikke får tilbudt nødvendige helsetjenester og norskopplæring.

Vi har fått flere innspill om at arbeid med flykninger og integrering er et risikoområde i Horten kommune. En eventuell forvaltningsrevisjon kan ulike vinklinger. For eksempel organisering av arbeidet, ressursbruk, konsekvenser for andre kommunale tjenester og gjennomføring og oppfølging av introduksjonsprogrammet.

## 10.4. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – NAV

Tema	Vinkling(er)/kommentar
Flykninger og innvandring	Ivaretagelse av lovkrav og kvalitet i tjenestetilbud

## 11. Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap

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), aksjeselskap (AS) og for interkommunalt politisk råd (IPR) og kommunalt oppgavefelleskap (KO) når disse er selvstendige rettssubjekt<sup>55</sup>.

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

I perioden 2020-2023 har det vært en generell eierskapskontroll av Horten kommune sin eierstyring og oppfølging av selskaper. Vi så på kommunens eierskapsmelding, eierskapsprinsipper, selskapsavtaler og behandling av innkallinger til representantskap og generalforsamlinger.

Vi har bedt om innspill til eierskapskontroller/forvaltningsrevisjon i selskap fra den administrative ledelsen, den politiske ledelsen og tillitsvalgte, og vi fikk følgende tilbakemeldinger på aktuelle selskap:

- Gigafib Holding AS
- Vesar AS
- Vestfold interkommunale brannvesen (VIB)

Gigafib AS har private eiere, så en eventuell forvaltningsrevisjon i selskap forutsetter at selskapet gir innsyn.

### Eierskap og eierstyring i Horten kommune

Horten kommunens eierskapsmelding ble vedtatt 14.02.2023 i sak 017/23. Eierskapsmeldingen inneholder blant annet prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap med kommunens eierstrategi, inkludert kommunens formål med eierskapet, samt beskrivelse av roller, ansvarsfordeling og rapportering.

Eierskapsmeldingen viser til kommunelovens bestemmelse om at kommunestyret skal vedta eierskapsmelding minst én gang hver valgperiode.

---

<sup>55</sup> 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.



Horten kommune eier flere selskaper, både alene, sammen med andre kommuner og sammen med private aktører. Det er gjerne eierstyringen av selskap med størst eierandeler som får mest oppmerksomhet. For selskap med mange eiere som alle har små eierandeler, vil en pulverisering av eierstyringen være et eget risikomoment. Oversikt over kommunens eierinteresser i selskaper og andre samarbeidsordninger framgår av vedlegg 1 og 2.

## 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. Det kan også være risiko for at kommunens eierskapsmelding ikke blir godt nok fulgt opp.

Det er også stilt en del lovkrav til kommunalt eide selskaper. De plikter bl.a. å følge regler om varsling og andre arbeidsmiljøkrav, offentlige anskaffelser, offentlig innsyn og offentlig støtte og habilitet. Videre plikter selskapene å sikre oppdaterte registreringer om selskapet i offentlige registre. Undersøkelser har vist at det generelt er risiko for at slike krav ikke blir godt nok ivaretatt.

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.

Horten kommune vedtok eierskapsmelding i slutten av forrige kommunestyreperiode, den er dermed utarbeidet etter eierskapskontrollen som ble gjennomført samme periode. Vi vil derfor anbefale en ny, generell eierskapskontroll som ser på den om den nye eierskapsmeldingen og retningslinjer for eierstyring er i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer. Det også kan være aktuelt å se nærmere på oppfølgingen av krav kommunen har satt på utvalgte områder.

## 11.1. Aktuelle tema for eierskapskontroller

Tema	Vinkling	Kommentar
Grunnleggende eierskapskontroll	Om kommunens eierskap utøves i samsvar med aktuelle lovbestemmelser, kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring. Aktuelt å kontrollere eierskapsmelding, folkevalgtopplæring, styrevalgprosesser og praksis for eierstyring i et representativt utvalg selskap	
Gjennomføring av virksomhet - måloppnåelse	Eierskapskontroll i kombinasjon med forvaltningsrevisjon i selskap.  Kontroll av hvordan selskap følger opp føringer i eierskapsmeldingen og andre krav satt til selskapene.	Se generell vurdering av risiko i vedlegg 1. Det det er flere eiere bør prosjekt koordineres med disse.  Her kan det gjennomføres revisjoner med ulik vinkling og ulike selskap.

## 11.2. Forvaltningsrevisjon i selskap

Planene for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll skal også omhandle eventuell forvaltningsrevisjon i selskap.

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 for selskapene. 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 selskapsformen og/eller 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 som hovedregel 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 innsynrett er en risiko i seg selv, og disse selskapene er selvsagt aktuelle å ta med i utvalget til eierskapskontroll.

I tabellene på neste side har vi delt selskapene inn i heleide aksjeselskap, selskap Horten kommune eier sammen med andre kommuner og fylkeskommuner, og selskaper der det også er private eiere. Vi har vurdert generell risiko, og har derfor ikke prioritert mellom selskapene. Selskaper som kan være aktuelle for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap er beskrevet i tabellen nedenfor. Horten har i tillegg eierandel i samvirket Biblioteksentralen (18 andeler) og samvirket Nykirke bygdehus (101 andeler).

## Vedlegg 1: Selskaper

### Heleide aksjeselskap

Navn	Selskapets formål (forkortet/omskrevet)	Vurdering av generell risiko
Jobbintro AS	Arbeidstrening og opplæring for attføring av arbeidssøkende og yrkeshemmede	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.

### Deleide aksjeselskap

Navn	Selskapets formål (forkortet/omskrevet)	Eierandel	Deltakere/ kontorkommune	Vurdering av generell risiko
Vestfold Avfall og Ressurs AS (VESAR)	Avfallshandtering	11,6 %	Følgende kommuner: Sandefjord, Larvik, Horten, Tønsberg(kontor-kommune), Færder og Holmestrand	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Greve Biogass AS	Utvikle verdikjeder basert på biologisk avfall, samt produksjon av biogjødsel, biogass, mm.	12,2 %	Følgende kommuner: Sandefjord, Larvik, Horten, Tønsberg(kontor-kommune), Færder, Holmestrand, Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring, samt konsernorganisering og -styring.
Sirkulær Bestiller AS	Forvaltnings- og bestillerselskap for renovasjon	5,6 %	Vestfold avfall og ressurs AS, Renovasjonsselskapet for Drammensregionen IKS, Tønsberg renseanlegg IKS, Renovasjon i Grenland IKS og følgende kommuner: Horten, Holmestrand, Bamble, Sandefjord og Siljan	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring, konsernorganisering og -styring.

Navn	Selskapets formål (forkortet/omskrevet)	Eierandel	Deltakere/ kontorkommune	Vurdering av generell risiko
Oslofjord Besøkssenter AS	Besøkssenter Oslofjorden på Karljohansvern i Horten skal bidra til økt interesse for Oslofjorden og mane til bærekraftig bruk og forvaltning av fjorden og dens omkringliggende områder.	50 %	Inspira eiendom AS (eies av flere kommuner)	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.

### Interkommunale selskap (IKS) og Kommunalt oppgavefelleskap (selvstendig rettssubjekt)

Navn	Selskapets formål	Eierandel	Deltakere/ kontorkommune	Vurdering av generell risiko
Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS (IKA Kongsberg)	Legge til rette for effektiv gjennomføring av arkivloven.	3,9 %	Svært mange kommuner og kommunale selskap.	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Nord-Jarlsberg Avfallsselskap IKS	Drifte og eie mottaks- og avfallsbehandlingsanlegg	62 %	Horten, Holmestrand og Tønsberg	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Vestfold interkommunale Brannvesen IKS (BIV)	ivareta eierkommunenes forpliktelser etter relevant lovverk innen brann- og eksplosjonsvern, forurensingsloven og kommunal beredskapsplikt.	20,4%	Tønsberg, Færder, Horten og Holmestrand	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Vestfold Krematorium IKS	Begravelsesbyråvirksomhet og drift krematoriet	25 %	Sandefjord, Larvik, Horten og Tønsberg	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.

Navn	Selskapets formål	Eierandel	Deltakere/ kontorkommune	Vurdering av generell risiko
Vestfold og Telemark revisjon IKS	Utføre revisjonstjenester for deltakerkommunene	4,8%	Alle kommunene og fylkeskommunene i Vestfold og Telemark. Kontorkommuner: Skien, Horten og Bø	Risiko ikke vurdert pga. habilitet.
Vestfold Vann IKS	Uttak fra kilde, rensing og distribusjon av vann	15,8 %	Kommunene i Vestfold	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Vestfold, Telemark og Agder Kontrollutvalgssekretariat IKS (VETAKS)	Sekretariat for kontrollutvalgene	2,3 %	Alle kommunene og fylkeskommunene i Vestfold og Telemark, med unntak av Skien. Kontorkommuner: Bø, Arendal og Sandefjord	Risiko ikke vurdert pga. habilitet.
Vestfoldmuseene IKS	Museumsvirksomhet	8,5 %	Kommunene og fylkeskommunen i Vestfold	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Sør-Øst 110 IKS	Ivareta lovpålagte plikter om nødmeldesentraler	19,6 % (VIB IKS)	Svært mange kommuner, samt Vestfold interkommunale brannvesen IKS (Tønsberg, Færder,	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.

Navn	Selskapets formål	Eierandel	Deltakere/ kontorkommune	Vurdering av generell risiko
			Horten og Holmestrand)	

### Aksjeselskap der kontrollutvalget ikke har innsynsrett<sup>56</sup>

Selskap	Selskapets formål	Kommunens eierandel	Deltakere
Rehabiliteringssenteret AIR AS	Senter for arbeidsrettet rehabilitering	1 %	Svært mange private og offentlige eiere
Filmparken AS	Eie og drive utleie av fast eiendom til filmproduksjon, samt hva herved står i naturlig forbindelse.	0,2 %	Staten v/Kulturdepartementet, ca. 80 norske kommuner og kinoer, Sparebank 1
Gigafib Holdig AS	Etablering og drift av nettverk for tele- og datakommunikasjon	13,9 %	Tønsberg kommune, Færder kommune, Holmestrand kommune, Sandefjord kommune, Viken Student AS, Universitetet i Sørøst-Norge
Origo Øst AS (Havna)	Lager- og logistikkcenter som for varer som primært går over Horten Havn.	50 %	Organisasjonsleddet Horten Havn, Cosmic Bygg AS

---

<sup>56</sup> Selskaper med private eller statlige medeiere



## Vedlegg 2: Annet interkommunalt samarbeid – ikke selvstendige rettssubjekt

Navn	Formål	Organisasjonsform	Deltakere og vertskommune/kontorkommune	Kontorkommune/ vertskommune
Bakkeåsen skole	Interkommunal ungdomsskole med spesialundervisning	Administrativt vertskommunesamarbeid	Tønsberg Sandefjord Horten (vertskommune)	Horten
Kommunalt Krisesentertilbud i Vestfold	Sikre at formålet med krisesenterloven blir oppfylt gjennom inngåelse av en avtale med leverandør av tjenesten	Administrativt vertskommunesamarbeid	Horten Holmestrand Tønsberg (vertskommune) Færder Sandefjord Larvik	Tønsberg
Kommunalt oppgavefelleskap om beredskap mot akutt forurensning i Vestfold (UIA)	Sikre at hver av samarbeidskommunene er i stand til å ivareta sin aksjonsplikt, bistandsplikt og øvrige plikter etter forurensningsloven § 43, 44, 46 og 47	Kommunalt oppgavefelleskap (KO)	Horten Holmestrand Tønsberg (kontorkommune) Færder Sandefjord Larvik Porsgrunn	Tønsberg
Start i Vestfold KO	Å tilby nyetablerere og gründere tilbud om kurs og arrangement i START regi, som er tilpasset den situasjonen man er i en oppstartsfasen.	Kommunalt oppgavefelleskap (KO)	Horten Holmestrand Tønsberg Færder Sandefjord Larvik	Sandefjord

Navn	Formål	Organisasjonsform	Deltakere og vertskommune/kontorkommune	Kontorkommune/ vertskommune
VOIS Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid	Etablere felles rammeavtaler for kommunene i Vestfold	Administrativt vertskommunesamarbeid	Horten Holmestrand Tønsberg Færder Sandefjord(vertskommune) Larvik	Sandefjord
MST CAN	Tilby hjelpetiltak i henhold til Barnevernloven for de tre kommunenes barneverntjenester i henhold til MST CAN sine styrende dokumenter	Administrativt vertskommunesamarbeid	Horten(vertskommune) Larvik Tønsberg	Horten



# På vakt for felleskapets 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](mailto:post@vtrevisjon.no)

[www.vtrevisjon.no](http://www.vtrevisjon.no)

24: 3901400