



Vestfold
og Telemark
revisjon

Risikovurdering 2024

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Holmestrand kommune

Innhold

1. Innledning.....	4
1.1. Bakgrunn – mandat.....	4
1.2. Metode.....	4
1.3. Avtale om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.....	6
2. Gjennomførte revisjoner 2020-2023.....	7
3. Aktuelle forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroll 2024-27.....	8
4. Om Holmestrand kommune.....	10
4.1. Kommunens organisering.....	10
4.2. Økonomi.....	11
5. Fellestjenester og tverrgående tema.....	13
5.1. Internkontroll.....	13
5.2. Etikk, habilitet og varsling.....	14
5.3. Budsjettering og rapportering.....	15
5.4. Bærekraft.....	16
5.5. Arkiv og dokumentasjon - åpenhet og innsyn.....	18
5.6. Informasjonssikkerhet og personvern (GDPR).....	19
5.7. Beredskap.....	20
5.8. Personalforvaltning.....	21
5.9. Anskaffelser.....	23
5.10. Eiendomsskatt.....	24
5.11. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon.....	25
6. Programområde helse og velferd.....	26
6.1. Fellestjenester.....	27
6.2. Hjemmebaserte tjenester.....	32
6.3. Bo- og behandlingssenter.....	33
6.4. Rehabilitering.....	34
6.5. Psykisk helse og avhengighet.....	35
6.6. NAV Holmestrand.....	36
6.7. Boligsosialt arbeid.....	38
6.8. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon.....	40
7. Programområde oppvekst.....	41

7.1.	Barnehage	41
7.2.	Skolesektoren	42
7.3.	Barnevernstjenesten	46
7.4.	Barne- og familiesenteret	47
7.5.	Kultur og fritid.....	49
7.6.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon	50
8.	Programområdet Samfunn, teknikk og miljø.....	51
8.1.	Forvaltning og prosjekt	51
8.2.	Plan, byggesak og landbruk.....	57
8.3.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon	61
9.	Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap	62
9.1.	Eierskapskontroll	62
9.2.	Forvaltningsrevisjon i selskap.....	64
	Vedlegg 1: Selskaper	65
	Vedlegg 2: Annet interkommunalt samarbeid – ikke selvstendige rettssubjekt	69

1. Innledning

1.1. Bakgrunn – mandat

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

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

Eierskapskontroll er en kontroll av om kommunen utøver sitt eierskap i selskap i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyret sine vedtak og aksepterte 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 9.

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

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

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

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

Denne risikovurderingen er grunnlaget for kommunens plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Risikovurderingen er utarbeidet av Vestfold og Telemark revisjon IKS (VTR) på oppdrag fra kontrollutvalget i Holmestrand kommune, jf. sak 12/23. Risikovurdering for forvaltningsrevisjon står i kapitlene 3 til 8, og risikovurdering for eierskapskontroll står i kapittel 9.

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 har tatt utgangspunkt i følgende:

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

- gjeldende krav og forventninger innenfor kommunens ansvarsområder og eierskap
- nøkkeltall fra KOSTRA, andre databaser og annen statistikk
- sentral informasjon i årsmelding, budsjett og økonomiplan, kommunebarometer mm
- innspill og synspunkter og dialog med/fra kommunedirektør og øvrig administrativ ledelse, samt hovedtillitsvalgte
- innspill og synspunkter fra kontrollutvalg og politikere i kommunen, inkludert ordfører
- gjennomførte og planlagte tilsyn fra statlige myndigheter
- forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller gjennom de siste årene
- andre erfaringer og kunnskap fra revisjonsarbeidet

Nøkkeltall om Holmestrand kommune er i hovedsak hentet fra KOSTRA (SSB). I analyse av tall fra KOSTRA har vi sammenlignet Holmestrand med snittet for landet utenom Oslo og KOSTRA-gruppe 9. KOSTRA-gruppe 9 er kommuner med 20 000 til 29 999, og er den kommunegruppen Holmestrand tilhører. KOSTRA tallene for 2023 er foreløpige tall².

Innspill til forvaltningsrevisjoner

Vi har fått innspill fra avtroppende og sittende kontrollutvalg, ordfører, kommunedirektøren og hans ledergruppe, utvalgsledere og gruppeledere, samt tillitsvalgte.

Innspill fra kontrollutvalget

Avtroppende kontrollutvalg gav i møte 07.06.23 sak 13/23 følgende innspill til risikovurderingen

- Klima- og miljøarbeid og beredskap ekstremvær
- Tilstand på vann- og avløp
- Oppfølging av rapport byggesak
- Kommunens arbeid med korrupsjonsforebyggende tiltak
- IT-sikkerhet
- Kommunens arbeid med oppfølging av mobbing i oppvekstsektoren
- Prosjekter/områder med høy risiko fra forrige ROV hvor det ikke er gjennomført forvaltningsrevisjon i inneværende periode

Nytt kontrollutvalg har ikke gitt innspill til risikovurderingen, jf sak 5/24.

Innspill fra ordfører, kommunedirektør og kommunedirektørens ledergruppe

I møte med ordfører i april 2024 fikk vi følgende innspill:

- Vann og avløp (drift og investering)

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

- Prosjektstyring
- Sykefravær
- Eiendomsforvaltning og boligsosialt arbeid
- Tjenestetildeling
- Arkiv og dokumentasjon

I møte med kommunedirektøren og hans ledergruppe i april 2024 trakk kommunedirektøren og ledergruppen frem spesielt følgende temaer som sentrale:

- Internkontroll
- Rus og psykisk helse
- Informasjonssikkerhet og personvern
- Vold og trusler
- Sykefravær
- Spesialundervisning

Vi har fått innspill fra alle kommunalsjefene, innspill omtales innledningsvis i hvert kapittel.

Innspill fra folkevalgte og tillitsvalgte

Vi har sendt en enkel spørreundersøkelse til gruppelederne, utvalgslederne, hovedverneombud og tillitsvalgte. Vi fikk totalt 9 svar. Folkevalgte og tillitsvalgte kunne krysse av på mange områder, de temaene som fikk flest «stemmer» var følgende³.

- Bemanning helsesektoren
- Bemannings- og kompetansekrav i skole og barnehage
- Sykefravær
- Vold og trusler
- Eiendomsforvaltning
- Psykososialt miljø i skole
- Spesialundervisning i skole
- Avvikshåndtering

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.

³ Fire eller flere «stemmer»

VTR kan levere anslagsvis f.eks. 4 rapporter om forvaltningsrevisjon og 1 rapport om eierskapskontroll til Holmestrand kommune, fordelt over fire år, avhengig av tema og innretning på undersøkelsene. Holmestrand kommunestyre og kontrollutvalg har allerede bestilt en forvaltningsrevisjon av prosessen knyttet til leie av nytt rådhus i Holmestrand sentrum, jf. kommunestyrevedtak 191/23 og kontrollutvalgets vedtak i sak 4/24. Det gjenstår derfor anslagsvis 3 rapporter om forvaltningsrevisjon og 1 rapport om eierskapskontroll i inneværende valgperiode.

Dersom kommunen ønsker det, kan kommunen kjøpe flere eller mer omfattende forvaltningsrevisjoner eller eierskapskontroller enn det som i utgangspunktet er avtalt.

2. Gjennomførte revisjoner 2020-2023

Forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller 2020-2023

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

- Tjenestekontoret 2023
- Byggesaksbehandling 2022
- Samarbeid med Holmestrand Boligstiftelse 2022
- Budsjettoppfølging og rapportering Holmestrand 2021
- Arbeidsavtale og avtaler om servicepensjon Holmestrand 2021

Det er ikke gjennomført eierskapskontroller i perioden.

Forenklet etterlevelseskontroll 2020-23

Revisor gjennomfører årlig forenklet etterlevelseskontroll med kommunens økonomiforvaltning.⁴

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

- Offentlige anskaffelser 2020
- Selvkost 2021
- Tilskudd til private barnehager 2022
- Finans- og gjeldsreglement 2023

Kun tilskudd til private barnehager fikk ren uttalelse, de tre øvrige avdekket enkelte avvik. Kontrollen av offentlig anskaffelser i 2020 avdekket brudd på to av seks anskaffelser regulert etter

⁴ Jf. kommuneloven § 24-9

alminnelige bestemmelser⁵. I 2021 var det mangler ved fordeling av bruk av premiefond pensjon til selvkostområde vann. Kontrollen av finans- og gjeldsforvaltningen avdekket brudd på krav til rapportering etter kommunens reglement for finans- og gjeldsforvaltning.⁶

3. Aktuelle forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroll 2024-27

Tabellen viser hvor vi, basert på risikovurderingen, mener det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Opplistingen er kronologisk. Aktuelle eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon i selskap er omtalt i kap.9.1.

Tema	Vinkling/kommentar	Se kapittel/pkt
Internkontroll	Overordnet internkontroll. Kan også være aktuelt å se på risikovurderinger og avvikshåndtering.	5.1
Arkiv og dokumentasjon	Dokumenthåndtering, journalføring og åpenhet. Flere mulige vinklinger.	5.5
Informasjonssikkerhet og personvern	Kommunens arbeid med å ivareta krav til informasjonssikkerhet og personvern.	5.6
Personalforvaltning	Kan gjennomføres som egen forvaltningsrevisjon eller eventuelt involveres i andre prosjekter. F.eks. at sykefravær inkluderes i et prosjekt innenfor helse og velferd, mens vold og trusler kan inkluderes i prosjekt innenfor oppvekst.	5.8
Eldreomsorg	Kvalitet i tjenesten og dimensjonering av tjenestetilbud. Eventuelt personell, nærvær og heltid.	6.2 og 6.3
Psykisk helse og avhengighet	Tilbud knyttet til både voksne og barn/unge inkl. individuell plan. Flere mulige vinklinger.	6.5 (se også 6.1.1)
Boligsosialt arbeid	Bokvalitet i kommunale utleieboliger, tverrfaglig samarbeid og oppfølging av boligsosial handlingsplan. Bør gjennomføres i slutten av perioden.	6.7

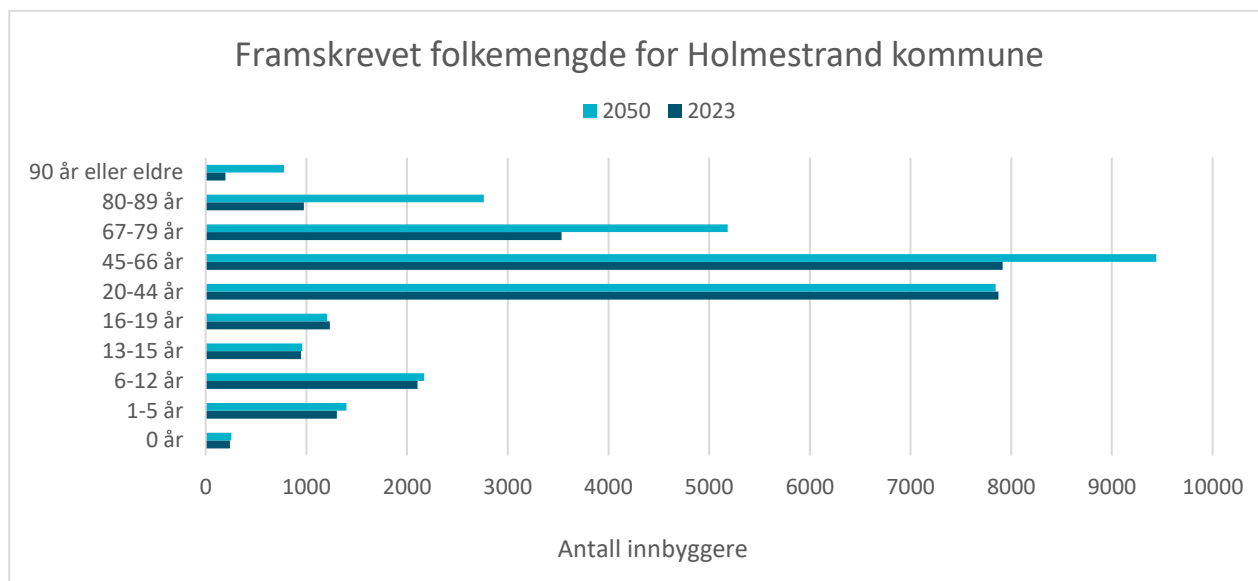
⁵ Revisjonen så på 10 leverandører hvorav 4 var over terskelverdier som krever utlysning, og 6 anskaffelser der samlet kjøp er større enn kr 100 000. 2 av 6 anskaffelser over 100 000 kr var det ikke holdt konkurranse for.

⁶ Avvik i forbindelse med rapportering til administrasjonen i tråd med vedtatt reglement for finans- og gjeldsforvaltning Vestfold og Telemark revisjon IKS

Tema	Vinkling/kommentar	Se kapittel/pkt
Tidlig innsats barn og unge	Ivaretagelse av barnas behov, herunder tilpasset opplæring og spesialundervisning. Flere mulige vinklinger.	7.1 og 7.2
Forebygging og samhandling barn og unge	Forebyggende arbeid/ samhandling mellom tjenester rundt sårbare vanskeligstilte barn og unge og deres familier. Gjennomføringen og måloppnåelse. Flere mulige vinklinger. Kan inkludere forebygging av bekymringsfullt fravær og avvikshåndtering. Bør gjennomføres i slutten av perioden.	7.4.1
Eiendomsforvaltning	Oversikt, planer, rutiner og rapportering. Kan inkludere brannvern.	8.1.1 (se også 8.1.6)
Prosjektstyring	Rutiner og praksis for planlegging og oppfølging av investeringsprosjekter.	8.1.3 (se også 8.1.1 og 8.1.2)
Generell eierskapskontroll	<p>Om kommunens eierskap utøves i samsvar med aktuelle lovbestemmelser, kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring. Kontroll av praksis.</p> <p>Selskap velges ved bestilling i samråd med kontrollutvalget.</p> <p>Bør gjennomføres tidlig i perioden.</p>	Kap. 9
Gjennomføring av virksomhet og måloppnåelse	<p>Forvaltningsrevisjon i ett selskap. Valg av selskap gjøres ved bestilling. Alle selskap vi har fått innspill på kan være aktuelle.</p> <p>Se generell vurdering av risiko i vedlegg 1. Det er flere eiere bør prosjekt koordineres med disse.</p> <p>Her kan det gjennomføres revisjoner med ulik vinkling og ulike selskap</p>	Kap. 9

4. Om Holmestrand kommune

I 4. kvartal 2023 var det 26 872 innbyggere i Holmestrand. Det er forventet noe befolkningsvekst frem mot 2050 i kommunen. Ifølge befolkningsframskrivninger fra SSB vil antall personer over 45 øke i årene fremover mot 2050, samtidig som spredningen i antallet øvrige innbyggere vil forbli tilnærmet uendret. Andelen over 80 år vil øke mest.



Figur 1: Tall fra KOSTRA hentet 21.03.24.

4.1. Kommunens organisering

Kommunen er inndelt i de fire programområdene strategi og virksomhetsstyring, oppvekst, helse og velferd og samfunn, teknikk og miljø. HR og stab er en egen stabsfunksjon under kommunedirektøren.



Figur 2: Organisering av Holmestrand kommune

Det er ca. 2 500 ansatte i kommunen på tvers av virksomhetsområdene, fordelt på omtrent 1 900 årsverk.

På Kommunebarometeret kom Holmestrand kommune i 2023 på 48. plass av landets 356 kommuner.⁷ Det vil si at kommunen er blant de 15 % med høyest rangering, men får den nest dårligste rangeringen sammenlignet med de andre Vestfold-kommunene. De sektorene hvor kommunens rangering er lavest er grunnskole, pleie og omsorg og kultur.

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 %. Holmestrand kom på de høyeste nivået 90-100 %, med 91 % lovoppfyllelse.

Holmestrand kommune eier flere selskaper og deltar i flere interkommunale samarbeid. Noen er organisert i egne rettssubjekter, andre er organisert som kommunale oppgavefelleskap eller vertskommune. Risiko knyttet til eierskap og virksomhet i selskaper er vurdert i kapittel 9. Andre interkommunale samarbeidsordninger er omtalt der det er naturlig i kommunens organisering. En samlet oversikt over kommunens eierskap i selskaper og deltakelse i interkommunale samarbeid står i vedlegg 1 og 2.

4.2. Økonomi

KOSTRA 2023	Holmestrand kommune	Grppesnitt KOSTRA-gruppe 9	Landsgj.snitt *
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	1,6 % ⁸	-0,7 %	1,0 %
Langsiktig gjeld ⁹ i prosent av brutto driftsinntekter	58,3 %	58,5 %	50,1 %
Frie inntekter per innbygger	63 974 kr	66 682kr	68 010 kr
Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	17,3 %	11,3 %	13,3

Tabell 1: Tall fra KOSTRA hentet 21.03.24. * Landet uten Oslo.

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 %

⁷ Kommunebarometeret er en måling som publiseres av Kommunal Rapport hvert år. Her rangeres kommunene etter 155 nøkkeltall, på tvers av 12 ulike sektorer.

⁸ Ifølge kommunens årsmelding 2023 var dette 1,5 % av brutto driftsinntekter

⁹ Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter (KOSTRA)

av driftsinntektene. Netto driftsresultat i Holmestrand kommune var i 2023 på 36,6 mill. kroner mill. kr. Tabellen viser at kommunen ligger rett under det anbefalte nivået fra TBU. Holmestrand gjør det likevel bedre enn 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 Holmestrand kommune omtrent likt med gruppesnittet og litt høyere enn landssnittet.

Kommunens frie inntekter består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Frie inntekter per innbygger sier noe om kommunens økonomiske handlingsrom. Tallene viser at Holmestrand har noe lavere handlingsrom enn gruppegjennomsnittet og landsgjennomsnittet.

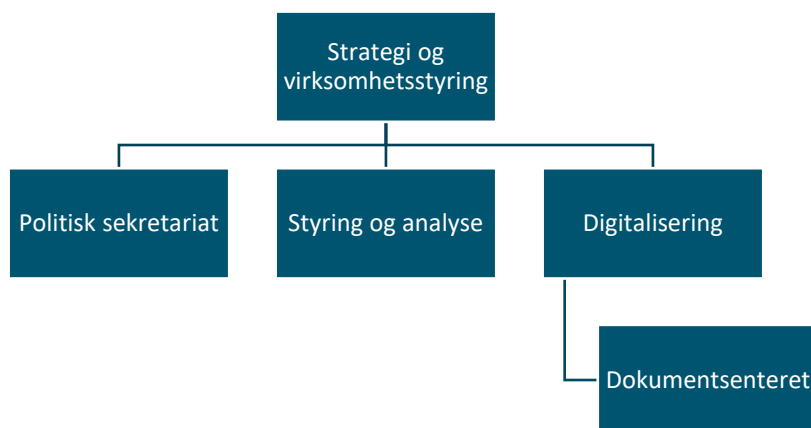
Fri egenkapital drift er det som i kommuneregnskapet kalles disposisjonsfond. Dette er midler som fritt kan benyttes til å dekke utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet, og er et uttrykk for hvor stor økonomisk buffer kommunen har. Tabellen viser at Holmestrand kommune har høyere fri egenkapital sammenlignet med gruppesnittet og landsgjennomsnittet, og har dermed en noe større økonomisk buffer¹⁰.

¹⁰ Holmestrand kommune vedtok i sak 081/18 (før sammenslåing med Sande) at disposisjonsfond til enhver tid skal være minimum 5 pst av brutto driftsinntekter. Kommunen har fortsatt å rapportere på denne handlingsregelen etter sammenslåing.

5. Fellestjenester og tverrgående tema

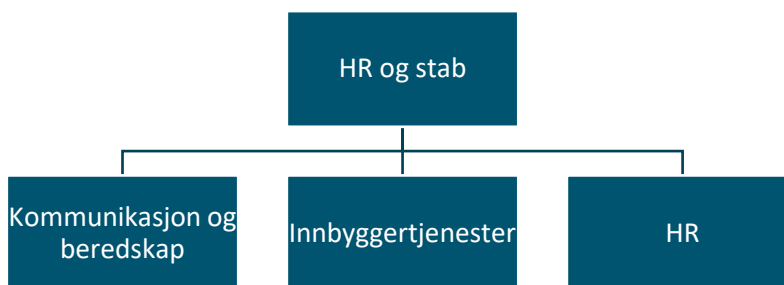
Dette kapitlet omtaler tjenester som berører flere programområder og som er viktig for kommunens helhetlige arbeid. Hovedansvaret for flere av områdene er organisatorisk plassert i programområdene Strategi og virksomhetsstyring og HR og stab.

Kommunalsjef for strategi og virksomhetsstyring har gitt innspill om at riktig og nok kompetanse til å ivareta de lover og forskrifter som gjelder på områder som økonomi, IKT og digitalisering – samtidig som programområdet skal rådggi og bistå kommunens ledere under andre programområder, er utfordrende. Videre fører knappheten på ressurser til at kommunen ikke klarer å avsette nok ressurser til internkontroll på overordnet nivå.



Figur 3: Organisering av programområdet Strategi og virksomhetsstyring.

Under Styring og analyse ligger budsjettavdeling, regnskapsavdeling, lønnsavdeling, eiendomsskatt og anskaffelser/internkontroll.



Figur 4: Organisering av programområdet HR og stab.

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 sektorovergripende og for ulike tjenesteområdene i kommunen, f.eks. arbeidsmiljøloven, personopplysningsloven og helse- og

omsorgstjenesteloven. Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret minst en gang i året om internkontrollen og resultater fra statlig tilsyn.

Kommunedirektøren rapporterer kort i sin årsberetning om internkontrollen i kommunen. Fra 2020 har Holmestrand etablert nye rutiner og prosedyrer, samt implementert kvalitets- og avvikssystemet (Compilo).

De siste årene har vært preget av endringer i organiseringen av tjenester i kommunen og samordning av mange funksjoner og tjenester. Arbeidet med å ferdigstille rutiner og prosedyrer er ifølge årsmeldingen ikke ferdig i 2023.

Kommunedirektøren og øvrig administrativ ledelse mener at det har vært en positiv utvikling av internkontrollarbeidet i programområdene, men har gitt innspill om risiko knyttet til den overordnede interkontrollen.

Vurdering

Internkontroll ble løftet som en risiko i forrige periode, men det ble ikke prioritert forvaltningsrevisjon på området i forrige periode. Innspill fra kommunedirektør og administrasjonen ellers indikerer at det fremdeles er stor risiko på området.

Mangelfull internkontroll kan føre til lovbrudd, dårlig kvalitet i saksbehandling og tjenesteyting, og manglende måloppnåelse ellers. Dette er blant de områdene der vi, på grunnlag av risikovurderingen, mener at det er størst behov for forvaltningsrevisjon. I en forvaltningsrevisjon av overordnet internkontroll kan det være aktuelt å også se på risikovurderinger og avvikshåndtering, både løpende avvikshåndtering og bruk av kunnskap om avvik til forbedring. En eventuell forvaltningsrevisjon kan gjerne komme tidlig i perioden.

5.2. Etikk, habilitet og varsling

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

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

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

I årsberetningen står det at informasjon om kommunens etiske retningslinjer er lett tilgjengelig på kommunens intranett og i internkontrollverktøyet, Compilo. Holmestrand har også en egen varslingsrutine som nå er under revidering.

Som en del av forvaltningsrevisjon på byggesaksbehandling i 2022 ble det sett på korrupsjon, etikk og varslingsrutine. Revisjonen ga anbefalinger som omhandlet dette knyttet til politisk nivå.

Forrige kontrollutvalg gav innspill om at kommunens arbeid med korrupsjonsforebyggende tiltak er et risikoområde. Vi har ellers fått svært få innspill om at dette er et risikoområde i kommunen.

Vurdering

Arbeidet med å sikre høy etisk standard og et trygt yringsklima må være kontinuerlig. Ofte nedprioriteres praktisk arbeid med etikk, og da kan det utvikle seg subkulturer i organisasjonen. Det bør derfor gjøres jevnlig forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med etikk og varslingsrutine. Vi har ikke annen informasjon som gir grunnlag for å si at det er spesiell risiko knyttet til dette i Holmestrand.

5.3. Budsjettering og rapportering

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

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.

Holmestrand kommune har vedtatt årsbudsjett og økonomiplan for de fire årene i valgperioden, og rapporterer minst to ganger gjennom budsjettåret i kvartalsrapporter (i 2023 rapporterte kommunen 1 og 3 kvartal) og årsrapport. Kommunen bruker det digitale styringsverktøyet Framsikt.

Det var forvaltningsrevisjon av Holmestrand kommune sin budsjettoppfølgning og rapportering i 2021. Revisjonen indikerer at kommunen i stor grad hadde etablert rutiner som er egnet til å sikre at budsjettet holdes og til å gi kontroll med økonomien, samt at kommunen rapporterte i samsvar med lovkrav. Kommunestyret vedtok anbefaling om å videreføre og styrke tiltak som sikrer kompetanse i økonomiarbeidet.

Kommunalsjef for strategi- og virksomhetsstyring stiller spørsmål ved om kommunen har riktig og tilstrekkelig kompetanse innenfor økonomi.

For kommuneperiode 2024-27 er det budsjettetert med et negativt driftsresultat i hele perioden, og det er lagt opp til netto bruk av disposisjonsfond på til sammen 101,2 mill. kr i planperioden. Dette vil redusere kommunens handlingsrom, jf. pkt. 4.2.

Som nevnt ble det i kontrollen av finans- og gjeldsforvaltningen avdekket brudd på krav til rapportering i kommunens reglement for finans- og gjeldsforvaltning.¹¹

Vurdering

En anstrengt økonomi krever god økonomistyring. Det var forvaltningsrevisjon om budsjettoppfølging og rapportering i Holmestrand kommune i forrige periode. Vi vurderer dermed at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre en ny forvaltningsrevisjon denne perioden.

Vi vurderer at det for denne perioden kan være tilstrekkelig at kontrollutvalget følger opp de vedtatte anbefalingene f.eks. ved å innhente rapportering fra administrasjonen.

5.4. 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 naturavtalen¹² 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.

¹¹ Avvik i forbindelse med rapportering til administrasjonen i tråd med vedtatt reglement for finans- og gjeldsforvaltning

¹² Kunming-Montreal Global biodiversity framework



Figur 5: FNs bærekraftsmål

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).

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

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

- planmyndighet, se pkt. 8.2
- innkjøper av varer og tjenester, se pkt. 5.9
- eier og drifter av bygg og infrastruktur, se pkt 8.1.1

I gjeldende kommuneplan har Holmestrand kommune valgt ut åtte av FNs bærekraftsmål¹³. Mål fra kommuneplanens samfunnsdel er videre konkretisert i Kommunedelplan for klima, energi og miljø 2023-2030 og i delmål.

Kommunen har klimabudsjett og -regnskap, første gang utarbeidet i 2022. Årlig oppfølging inngår som en del av handlings- og økonomiplanen. Kommunen har arealregnskap som viser nye foreslåtte arealer for fremtidig utvikling, samt arealer med fremtidige utbyggingsformål som foreslås videreført fra forrige kommuneplanrevisjon. 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.

¹³ 3. God helse, 4. God utdanning, 8. Anstendig arbeid og økonomisk vekst, 9. Innovasjon og infrastruktur, 10. Mindre ulikhet, 11. Bærekraftige byer og samfunn, 13. Stoppe klimaendringene og 17. Samarbeid for å nå målene

Vurdering

Holmestrand kommune har kommet et godt 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. Vi er ikke kjent med forhold som tilsier at det er særskilt risiko på dette området.

5.5. Arkiv og dokumentasjon - åpenhet og innsyn

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.

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.

Arkiv og dokumentasjon (dokumentsenter) er organisatorisk plassert under digitalisering i programområdet Strategi og virksomhetsstyring. Holmestrand er blant eierne av og får arkivtjeneste fra Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS (IKA Kongsberg).

Holmestrand hadde tilsyn fra arkivverket i 2018, før kommunesammenslåingen. Det ble gitt syv pålegg knyttet til kommunens arkivsystem.

Kommunen har informasjon om innsynsretten på sine nettsider, og innsynsløsning på nettsiden både for postjournal og politiske møter og saker. I postjournalen kan offentlige dokumenter fra deler av arkivet leses i fulltekst. Ordfører har spilt inn at det er risiko knyttet til hvorvidt alt som skal arkiveres og journalføres, faktisk blir det i praksis.

Kommunen har oversikter over politisk ledelse og hvilke personer som sitter i råd og utvalg, deres partitilknytning og kontaktinformasjon. Det er mulig å følge alle de politiske møtene direkte via kommune-TV. Sakspapirer og protokoller er også tilgjengelig.

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. Holmestrand kommune fikk 19,0 poeng. Av de 23 kommunene i Vestfold og Telemark havner Holmestrand på en tiende plass. Beste kommune i Vestfold og Telemark hadde 24 poeng, mens dårligste hadde 3 poeng.

Vurdering

Området har en iboende risiko, og det bør gjøres jevnlig forvaltningsrevisjon. Samtidig er det lenge siden det har vært tilsyn. En god praksis for journalføring og et velfungerende arkiv avhenger av medvirkning fra hele organisasjonen. I forlengelsen av dette er åpenhet og innsyn sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati, og bidrar til å styrke informasjons- og ytringsfrihet, den demokratiske deltakelse, tilliten til kommunen og allmenhetens kontroll. En forvaltningsrevisjon kan også skape oppmerksomhet rundt tema i hele organisasjonen, og dermed bidra til at kravene til offentlighet/innsyn, arkiv og journalføring blir fulgt.

Åpenhet og innsyn ble identifisert som et risikoområde i forrige risiko- og vesentlighetsvurdering, men det ble ikke prioritert å gjennomføre forvaltningsrevisjon på i perioden. Vi mener at dette fortsatt er et område med risiko.

5.6. Informasjonssikkerhet og personvern (GDPR)

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

- Konfidensialitet: Informasjonen blir ikke kjent for uvedkommende.
- Integritet: Informasjonen blir ikke endret utilsiktet eller av uvedkommende.
- Tilgjengelighet: Informasjonen er tilgjengelig ved behov.

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

Videre er 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.

Holmestrand er tilknyttet et interkommunalt IKT-samarbeid med Færder og Tønsberg, Jarlsberg IKT. Selskapet ivaretar kommunenes oppgaver knyttet til forvaltning, drift og utvikling innenfor IKT. De samme kommunene samarbeider også gjennom en nettverksgruppe for personvern, informasjonssikkerhet og beredskap, samt en felles digital strategi.

Holmestrand deltar også i Digi-TV som en digital samarbeidsarena mellom kommunene og fylkeskommunene i Vestfold og Telemark. Øvrige fylker har tilsvarende digitale nettverk.

Holmestrand kommune har personvernerklæring. Den er tilgjengelig for publikum på kommunes nettsider. Rollen som personvernombud er løst internt. Kontaktinformasjonen til personvernombud står på kommunens nettsider. Datatilsynet gjennomførte i 2023 et større samlet tilsyn om ivaretagelse av personopplysningssikkerheten. Holmestrand kommune var ikke berørt av dette tilsynet.

Både forrige kontrollutvalg, kommunedirektør med ledergruppe og kommunalsjef for programområdet Strategi og virksomhetsstyring har gitt innspill om at dette er et risikoområde.

Sikkerhet og personvern knyttet til bruk av velferdsteknologi er også relevant i denne sammenheng. Programområdet Helse og velferd i Holmestrand har IKT, digitalisering og velferdsteknologi som en av tre innsatsområder. Holmestrand kommune planlegger å ansette en digitaliseringsrådgiver og tilsvarende rådgiver innen velferdsteknologi kommer det frem i kommunens handlingsplan for inneværende periode.

Vurdering

Kommunen har ikke hatt forvaltningsrevisjon av informasjonssikkerhet og personvern tidligere. Dette er generelt et område med stor risiko for brudd, og vi mener at dette også gjelder i Holmestrand. Manglende etterlevelse av personvernreglene kan ramme kommunens innbyggere og ansatte, og kan medføre overtredelsesgebyr og tap av omdømme for kommunen.

5.7. 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.

Statsforvalteren fører tilsyn med alle kommunene i løpet av en valgperiode, i Holmestrand kommune ble det gjennomført tilsyn på beredskapsområdet i mai 2023. Tilsynet avdekket ett avvik knyttet til manglende plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.

Holmestrand kommune har en risiko- og sårbarhetsanalyse fra 2020 som nå er under revidering. Kommunen har begynt med beredskapsvakt og har et beredskapsråd som blant annet bidrar til risiko- og sårbarhetsanalysen. Kommunen har beredskapskoordinator som bla. deltar i et faglig nettverk med Vestfoldkommunene, Sykehuset i Vestfold HF og Statsforvalteren.

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

Vurdering

Vi mener at det ikke er aktuelt med en forvaltningsrevisjon av beredskapsarbeidet generelt i Holmestrand, både fordi det nylig er gjennomført tilsyn, som kommunen følger opp, samt at det er lagt opp til jevnlig tilsyn fra Statsforvalter. Beredskap knyttet til konkrete tjenester kan være aktuelt som deltema i forbindelse med forvaltningsrevisjon innenfor et tjenesteområde. Vi mener at dette best kan vurderes i forbindelse med bestilling av forvaltningsrevisjon.

5.8. Personalforvaltning

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

HR og Stab er en stabsfunksjon som organisatorisk er plassert direkte under kommunedirektøren og inneholder fagområdene HR, kommunikasjon, beredskap og innbyggjerservice. I løpet av 2023 og inn i 2024 er det påbegynt risiko- og sårbarhetsanalyser i disse faggruppene. Kommunalsjef har så langt blant annet trukket frem høyt arbeidspress, vold og trusler og sykefravær som risikofaktorer avdekket gjennom risikoanalysearbeidet.

Sykefravær, vold og trusler

I 2022 var det samlede fraværet på 9,91 % i Holmestrand kommune, dette er høyt sammenlignet med landsnitt for kommuner på 7,7 % samme år. I 2023 gikk dette noe ned til 9,47 % i kommunen. De høyeste andelene fravær er innenfor programområdene Helse og velferd og Oppvekst. Kommunen har iverksatt tiltak i ny handlingsplan for å redusere langtids- og korttidsfravær, og hadde i 2023 en gjennomgang av rutiner for sykefraværsoppfølging.

Ordfører, kommunedirektøren med ledergruppe og tillitsvalgte har spilt inn sykefravær som en risiko. Vi har også mottatt innspill på at det er stort lederspenn enkelte steder i kommunen. Dette kan utfordre ledernes muligheter til å følge opp ansatte på en best mulig måte, hvilket igjen medfører risiko for at det kan glippe f.eks. i sykefraværsoppfølgingen, håndtering av ulike personalsaker, samt kommunikasjonsarbeidet innad i virksomhetene og utad til innbyggerne.

Kommunen opplever vedvarende utfordringer med å rekruttere og beholde fagpersoner, spesielt omtales utfordringene innenfor ledelse, oppvekst, helse, teknikk og miljø.

Kommunesammenslåingen har samtidig ført med seg stor gjennomstrømming av ansatte i noen virksomheter.

Innenfor personalforvaltning er vold og trusler også et risikoområde, hvor kommunen som arbeidsgiver har ansvar for å forebygge og ivareta egne ansatte. Vi har fått innspill fra kommunedirektøren med ledergruppe og tillitsvalgte om at dette er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon. I løpet 2024 vil Arbeidstilsynet ha tilsyn med forebygging av muskel-, skjelett-

og psykiske plager i Holmestrand kommune. Allerede gjennomførte tilsyn i kommuner i Norge viser blant annet at det er behov for å forsterke innsatsen for å forebygge og å håndtere situasjoner med vold og trusler i skoler, for å trygge både ansatte og elever¹⁴.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon i kommunen på arbeidsavtale og avtaler om servicepensjon i 2021. Bakgrunn for forvaltningsrevisjonen var en arbeidsavtale og avtaler om servicepensjon som ble inngått i forbindelse med kommunesammenslåingen mellom Sande og Holmestrand.

Sist forvaltningsrevisjon på personalforvaltning og sykefravær ble gjennomført i 2019 i Holmestrand kommune, før kommunesammenslåingen.

Likestilling og diskriminering

Ifølge likestillings- og diskrimineringsloven skal kommunen arbeide aktivt og målrettet for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Kommunen skal redegjøre for arbeidet med likestilling og mot diskriminering i årsrapport, i årsberetning eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument.

Holmestrand kommune har forankret likestillings- og diskrimineringsarbeidet i kommunens ansettelsesreglement og lønnspolitikk, dette redegjøres for i årsberetningen.

Holmestrand kommune har vedtatt en opptrappingsplan for heltidskultur, med mål om andel heltidsansatte. Målene ble oppnådd for 2022 og 2023. Nå er andelen på 59,1 % i heltidsstillinger. Det er imidlertid fremdeles en høy deltidsandel i Holmestrand kommune, men Holmestrand ligger jevnt med de andre kommunene i Vestfold.

I 2023 var det 12,6 % flere menn i heltidsstillinger i kommunen enn kvinner. Gjennomsnittslønnen innenfor kapittelplassering for toppledere og fagpersoner med høyere krav til erfaring/utdannelse (ingeniører, leger m.m) i HTA¹⁵ er høyere i kommunen for menn enn for kvinner. Lønnsjusteringen innenfor disse kapitlene gis etter personlige prestasjoner, kompetanse og markedsforhold. Derimot er gjennomsnittslønnen for kvinner høyere enn for menn innenfor kapittelet hvor lønn er basert på kompetanse og ansiennitet (fagarbeidere, lærere m.m). Kvinnene innenfor denne gruppen har en høyere snittalder og dermed trolig ansiennitet, som av den grunn medfører høyere lønn.

Kommunen skal sikre universell utforming av kommunens alminnelige funksjoner og digitale løsninger og informasjon som er rettet mot brukere. Offentlige virksomheter skal for å ivareta dette, ha en tilgjengelighetserklæring som viser hvor godt løsningene møter WCAG-kravene¹⁶. Brukerne skal lett kunne få en oversikt over hva som eventuelt gir dårlig tilgjengelighet, hvorfor og hvilke alternativer de har. På Holmestrand kommunes nettsider finnes de tilgjengelighetserklæring med

¹⁴ [Kommunal Rapport. \(2024, 29.april\). Finner HMS-feil ved nesten hver eneste skole.](#)

¹⁵ Hovedtariffavtalen kap 3, 4 og 5.

¹⁶ Web Content Accessibility Guidelines

informasjon om kjente begrensninger på krav til universell utforming av IKT. Erklæringen viser at kommunens nettsted har brudd på 8 av 48 krav.

Vurdering

Nærværsarbeid og oppfølging av sykefravær er et risiko-område, og sykefravær utfordrer både kontinuitet og kvalitet i tjenestene. Kommunen har utfordringer på området og ønsker å styrke arbeidet, både oppfølgingen av sykmeldte og forebyggende arbeid. Vold og trusler er også et risiko-område på alle programområdene.

Kommunen har flere tiltak knyttet til heltidskultur og likestilling. Tall både for heltid og lønn indikerer at kommunen fremdeles har forbedringspotensialet på likestillings- og diskrimineringsarbeidet. Vår vurdering er at kontrollutvalget best kan følge opp dette ved rapportering fra administrasjonen.

5.9. Anskaffelser

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

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

Under programområdet Styring og analyse er det en egen avdeling for anskaffelser og interkontroll med to rådgivere. Kommunen jobber med å utarbeide en ny innkjøpsstrategi.

Holmestrand kommune deltar i Vestfold offentlige innkjøpsfelleskap (VOIS). VOIS ble etablert i 01.01.96 og er i dag et administrativt vertskommunesamarbeid. Sandefjord er vertskommune. Holmestrand kommune har benyttet denne ressursen i mange av anskaffelsene, noe som har vært med på å øke miljøfokus på alle områder, står det i kommunens årsmelding. Holmestrand kommune deltar også i flere nettverk knyttet til miljøfokus og innovasjon i offentlige anskaffelser, blant annet et toårig prosjekt i regi av fylkeskommunen som omhandler utarbeidelse av miljøkrav og -kriterier i anskaffelser.

Holmestrand har en anskaffelsesstrategi for 2020 til 2024. Anskaffelsesstrategien skal revideres i tråd med strategier fra klima, energi og miljøplanen. Kommunen skriver i sin årsmelding at anskaffelsesstrategien har hatt fokus også i 2023, for å legge til rette for lokale leverandører innenfor det juridiske handlingsrommet.

I 2020 ble det gjennomført en forenklet etterlevelseskontroll (FEK) av offentlige anskaffelser. Kontrollen avdekket regelbrudd i to av seks anskaffelser.

Holmestrand kommune og VOIS har hatt få saker i KOFA de senere årene, men i 2022 fattet KOFA vedtak om at kommunen ikke hadde fulgt regelverket. Kommunen er klaget inn i 2023, men denne er ikke behandlet ennå.

Vurdering

Anskaffelser er et sentralt område i kommunens virksomhet, med et omfattende regelverk og generelt er det risiko for feil. Det har ikke vært forvaltningsrevisjon på dette i kommunen tidligere. På den andre siden gjennomførte Arbeidstilsynet nylig tilsyn på området. Vi har heller ikke mottatt innspill om at dette er et risikoområde i Holmestrand og deltakelse i innkjøpssamarbeid antas å bidra til å redusere risikoen noe. Vi vurderer derfor at det ikke er nødvendig å anbefale forvaltningsrevisjon av anskaffelser denne perioden.

5.10. Eiendomsskatt

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

Kommunestyret vedtok i 2020 å innføre eiendomsskatt på alle boliger, fritidsboliger og tomter i Holmestrand kommune fra 2021. Utskrivingen har blitt gjentatt hvert år siden, senest for 2024.

For boligeiendommer der skatteetaten har beregnet en markedsverdi (formuesgrunnlag) legges denne til grunn. For boliger uten formuesgrunnlag, samt for ubebygde tomter og fritidseiendommer, så bygger grunnlaget på takst vedtatt av Holmestrand kommunen.

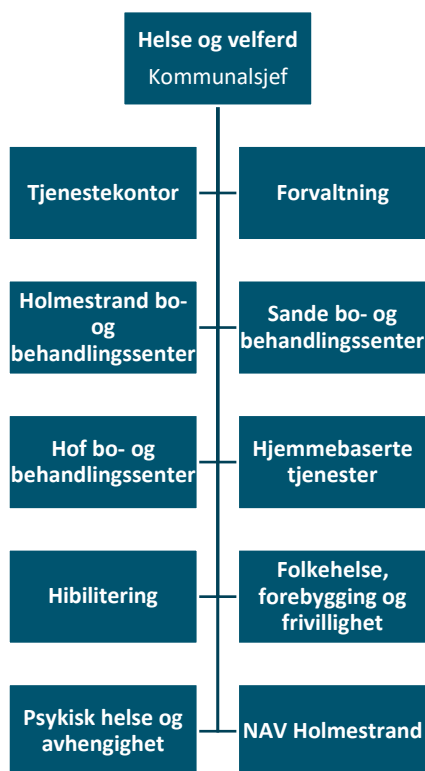
Vurdering

Vi har ikke informasjon som tilsier at det er særskilt risiko på dette området.

5.11. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

Tema	Mulige vinklinger/kommentar
Internkontroll	Overordnet internkontroll. Kan også være aktuelt å se på risikovurderinger og avvikshåndtering.
Arkiv og dokumentasjon	Dokumenthåndtering, journalføring og åpenhet. Flere mulige vinklinger.
Informasjonssikkerhet og personvern	Kommunens arbeid med å ivareta krav til informasjonssikkerhet og personvern.
Personalforvaltning	Kan gjennomføres som egen forvaltningsrevisjon eller eventuelt involveres i andre prosjekter. F.eks. at sykefravær inkluderes i et prosjekt innenfor helse og velferd, mens vold og trusler kan inkluderes i prosjekt innenfor oppvekst.

6. Programområde helse og velferd



Figur 6: Organisering av programområdet 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.

Tjenestene skal være forsvarlige. God internkontroll er viktig for å sikre forsvarlige tjenester. Kommunen må planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere tjenestene for å sikre et systematisk arbeid med blant annet kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.

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.

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.

Kommunalsjef for Helse og velferd beskriver at en av programområdets største utfordring i tiden fremover er å tilpasse tjenestene nye økonomiske rammer og gjøre krevende prioriteringer. Helse

og velferd hadde et merforbruk på 12,4 mill. kr i 2023. Det utfordrer kvalitet i tjenestene og fordrer at tjenestene dreier seg mer mot forebyggende- og lavterskeltjenester.

Rekruttering av riktig kompetanse, utnyttelse av personellet (f.eks. heltidskultur) og utbedring av lokaler blir løftet som forbedringsområder av betydning for effektiviteten i tjenesten. Flere tjenesteområder har uhensiktsmessige lokaler får vi informasjon om, som gjør driften krevende. I tillegg løfter kommunalsjefen koordinering av tjenester rundt barn og unge og boligforvaltningen som sektorovergripende risikoer.

Folkehelseinstituttet har laget en folkehelseprofil for Holmestrand i 2024, den indikerer at folkehelsen i Holmestrand er god på mange områder. Blant annet at forskjellen i forventet levealder mellom de som har grunnskole og de som i tillegg har videregående eller høyere utdanning, ikke signifikant forskjellig fra landsnivået¹⁷. Kommunen har også mer hygienisk og stabil drikkevannsforsyning og mindre hjerte- og karsykdommer sammenlignet med landet som helhet.

Folkehelseprofilen indikerer også noen utfordringer i Holmestrand. I kommunen er andelen unge eldre (65-79 år) høyere enn i landet som helhet, flere har psykiske symptomer eller lidelser og flere har muskel og skjelett plager sammenlignet med landet som helhet.

Utgifter kommunale helse- og omsorgstjenester per innbygger er noe lavere i Holmestrand enn snittet i egen kommunegruppe og landet ellers. Det samme er antall årsverk per 10 000 innbygger. Kommunen har flere ledige stillingshjemler som de ikke klarer å rekruttere til. Pleiefaktoren i Holmestrand har gått ned fra over snittet i 2020, til å være tilnærmet lik KOSTRA-gruppen og landet i 2023.

Helse og oppvekst er det programområdet med høyest sykefravær, 10,87% i 2023. Vikarkostnader i 2023 var 52,3 mill. kr. Kommunen selv mener at bruken av overtid er spesielt bekymringsfull.

I kommunens årsmelding for 2023 rapporteres det om at utfordrende og utagerende atferd hos ulike pasientgrupper er en problematikk som har økt betydelig. Vold og trusler er som nevnt i pkt. 5.8 et risikoområde, og det gjelder også i stor grad innenfor helse og velferd.

6.1. Fellestjenester

6.1.1. Forvaltning

Det er organisert en egen forvaltning innenfor Helse og velferd som bistår virksomhetene i ulike administrative oppgaver, ivaretar oppgavene knyttet til HC parkering, skjenke – og serveringsbevillinger, TT-kort, egenbetalinger, koordinator og individuell plan.

Individuell plan, koordinator og koordinerende enhet

¹⁷ Forskjellen i forventet levealder mellom utdanningsgruppene er en indikator på sosiale helseforskjeller i kommunen Vestfold og Telemark revisjon IKS

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

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

I 2022 kom det nye krav om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan i 14 velferdstjenestelover. Formålet er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Velferdstjenestene skal samarbeide både på system- og individnivå. Familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, kan ha krav på barnekoordinator.

Holmestrand kommune har to koordinerende enheter, en koordinerende enhet for barn og unge og en koordinerende enhet for voksne. Koordinerende enhet har det overordnede ansvaret for individuell plan og koordinator i kommunen.

Tall i KOSTRA viser nedgang i antall mottakere av omsorgstjenester som har individuell plan både i Holmestrand og på landsbasis. I Holmestrand er det registret 21 brukere med individuell plan for 2023.

Kortere liggetid i sykehus gir økning i antall brukere med alvorlig sykdom, demens, avanserte medisinske sykdomstilstander og rus- og psykiske lidelser. Kommunen skriver i årsmeldingen for 2023 at dette gir utfordringer med å gi alle pasienter kompetent og individuell oppfølging.

Vurdering

Lav andel med individuell plan kan indikere risiko for at brukere med rett til individuell plan ikke får det. Vi mener det er mest aktuelt å ta dette i en forvaltningsrevisjon av f.eks. psykisk helse og avhengighet.

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 tobakkvarer 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 tobakkvarer.

Holmestrand kommune har oppdatert alkoholpolitiske retningslinjer for perioden 2024-2028¹⁸. I kommunen er det 18 skjenkebevillinger og 20 salgsbevillinger for alkohol, samt to bevillinger for nettsalg av alkohol. Videre har kommunen 29 registrerte utsalgsteder for tobakk.

Selve kontrollene gjøres av kontrollører i Securitas på vegne av kommunen. Kontrollene blir planlagt sammen med ansvarshavende for kontrollørene. Standard hyppighet for skjenkesteder er 3 kontroller per år, med mindre det kommer bekymringsmeldinger.

Vurdering

Vi er ikke kjent med informasjon som tilsier at det er særlig risiko på dette området.

6.1.2. 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.

Arbeidet med folkehelse er organisert sammen med forebygging og frivillighet, under programområdet Helse og velferd. Kommunen har utarbeidet en modell for systematisk folkehelsearbeid i en 4-årig syklus, i parallell løp med kommuneplanarbeidet, og planstrategier.¹⁹ Kommuneplanens samfunnsdel peker på innsatsområder og hovedmål for arbeidet.

Holmestrand kommune har også en egen oversikt over helsetilstanden til befolkningen i sin kommune og de faktorer som påvirker helsetilstanden, oversikten er fra 2024²⁰. Den peker på spesielt fire utfordringsområder i kommunen; demografiske endringer, deltakelse og gjennomføring i skole og utdanning, psykisk helse og sosiale ulikheter i helse.

Det er etablert en tverrfaglig folkehelsegruppe som møtes 6 ganger pr år. Gruppen er bredt sammensatt på tvers av virksomheter og programområder. Siden folkehelseorienterte tiltak ofte utføres ute i tjenestene fungerer gruppen også som en delingskanal for felles forståelse for utfordringer som er identifisert gjennom kommunens oversiktsdokument samt gjennom den løpende oversikten over folkehelsen. Kommunen deltar også i folkehelsenettverk gjennom fylkeskommunen som legger til rette for kunnskapsdeling på tvers av kommunene, samt deltakelse i

¹⁸ Vedtatt i kommunestyret, sak 196/23

¹⁹ Politisk vedtatt av kommunestyret den 09.03.2022 sak 040/22.

²⁰ Vedtatt av kommunestyret den 13.03.2024 i sak 016/24

folkehelseprogrammet. Det ble signert avtale i juni 2023 med Nasjonalforeningen for folkehelse, om å utvikle Holmestrand til et demensvennlig lokalsamfunn.

Ungt utenforskap berører flere av kommunens programområder, 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.

Vurdering

Vi er ikke kjent med forhold som tilsier at det er særskilt risiko på det overordnede folkehelsearbeidet i kommunen. Det planlagte tilsynet fra Statsforvalteren gjør også at vi vurderer at det er lite hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon.

6.1.3. Tjenestekontoret

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

Det var forvaltningsrevisjon av tjenestekontoret i 2023. I den undersøkte vi om Tjenestekontoret fulgte gjeldende regler og kommunens politiske vedtak ved tildeling av helse- og omsorgstjenester. Det ble gitt seks anbefalinger.

Statistikkgrunnlag fra Statsforvalteren viser at antall klagesaker har gått vesentlig ned fra 44 saker i 2022 til 6 saker i 2023. Likevel er det bekymringsfullt at 4 av 6 påklagde vedtak ble opphevet. Ordfører har gitt innspill om at Tjenestekontoret er en viktig premissgiver.

Vurdering

Med den utviklingen det har vært i klagesaksbehandlingen, mener vi at det ikke er indikasjoner på særskilt risiko her. Det kan være hensiktsmessig å følge videre utvikling på andre måter enn ved en ny forvaltningsrevisjon.

6.1.4. Fastlegeordningen, legevakt og akuttberedskap

Kommunen har ansvar for at det finnes tilbud om legehjelp, det vil si både fastlege, legevakt og akuttberedskap, til kommunens innbyggere og de som midlertidig oppholder seg i kommunen. Kommunene skal ha et døgntilbud for øyeblikkelig hjelp, både for somatiske lidelser og for voksne pasienter med psykisk helse- og/eller rusmiddelproblemer.

Holmestrand har en plan for legetjenester i Holmestrand 2024-2028. Kommunen har i likhet med mange andre kommuner utfordringer knyttet til fastlegetjenesten. Avtalte legeårsværk i kommunale helse og omsorgstjenester har økt, både i antall og per 10 000 innbygger fra 2021 til 2023, men Holmestrand ligger fortsatt under nivået i egen kommunegruppe og ellers i landet. Antall fastlegeavtaler har gått fra 24 til 26 i 2023. Likevel økes ikke kapasiteten, da legene har behov for

kortere listelengder for å forsvarlig kunne håndtere arbeidet redegjør kommunen. KOSTRA tall viser likevel at det ikke er noen fastlegelister uten lege.

Det er vedtatt politisk å øke fastlegehjemler i kommunen, primært knyttet til kommunedelen Sande. I økonomi- og handlingsplanen står det at det er planlagt å øke ytterligere to nye hjemler i 2024.

Holmestrand har vertskommunesamarbeid med kommunene i Vestfold om legevakt, med Tønsberg kommune som vertskommune. Tidligere Sande kommune var med i Legevakta i Drammensregionen IKS. Begge ordningene er opprettholdt etter at ny kommune ble etablert.

Vurdering

Situasjonen for fastlegeordningen i Norge er vanskelig. Kommunen har også fått økt avtalte legeårsverk, men har fremdeles kapasitetsutfordringer. Kommunen har satt i gang tiltak og er i prosess med å etablere flere hjemler i 2024. På bakgrunn av dette mener vi det ikke er behov for forvaltningsrevisjon.

6.1.5. 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 (overliggere). Departementet har gitt nærmere bestemmelser om ordningens omfang og innhold, jf. forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter.

Vi har ikke informasjon om hvor mange overliggerdøgn det har vært i kommunen de siste årene.

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

Kommunen kjøper såkalt ØHD-plasser (Øyeblikkelig Hjelp Døgn) i både Tønsberg og Drammen. I 2021 betalte kommunen ca. 4,5 mill.kr for disse, i 2022 lå dette på ca. 5,5 mill. kr, mens i 2023 ca. 3,9 mill.kr. Prisen kommunen betaler for plassene er fast, uavhengig av hvor mye de benyttes. I snitt benytter kommunen plassene i overkant av 50 % av tiden i løpet av året.

Det er vedtatt at kommunen skal si opp begge avtalene om ØHD-plasser. Avtalen med Tønsbergregionens legevakt er sagt opp allerede, med en oppsigelsestid ut 2028²¹. Avtalen med Drammen har kun 1 år oppsigelsestid, og er ikke sagt opp enda. Planen for ØHD-plasser i egen kommune skal behandles politisk i oktober.

Vurdering

Lang ventetid for utskrivningsklare pasienter kan utgjøre en risiko for pasientsikkerheten. Helsetilsynet har uttrykt bekymring for at bla. eldre med kognitiv svikt står i fare for å utvikle

²¹ Det er uvisst om kommunen vil kunne fratruke avtalen tidligere og hvordan tilbudet skal ivaretas i fremtiden.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

sykdomstilstander som er direkte relatert til ventetiden²². Det kan være relevant for kontrollutvalget å vurdere å søke informasjon om dette på annen måte enn gjennom en forvaltningsrevisjon eller i en eventuell forvaltningsrevisjon av eldreomsorgen som også ser på dimensjonering av helsetilbudet i kommunen, se pkt. 6.2 og 6.3.

6.2. Hjemmebaserte tjenester

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

Praktisk bistand kan gis gjennom brukerstyrt personlig assistanse (BPA). BPA er rettet mot personer med langvarig og stort behov for personlig assistanse. Formålet med BPA er at personer med funksjonsnedsettelse skal kunne leve et så aktivt og selvstendig liv som mulig. Det er estimert at ca. 14 000 nordmenn har rett til BPA.

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

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.

I Holmestrand har antall brukere i alt av hjemmetjenester økt fra 843 brukere i 2020 til 1133 brukere i 2023. Brukere per 1000 innbyggere ligger i stor grad på det samme i Holmestrand, som brukere i egen kommunegruppe og landet ellers. KOSTRA tall viser at gjennomsnittlig antall tildelte timer i uken for helsetjenester i hjemmet er 7,9 timer i Holmestrand, noe som er høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen (6 t) og landet (ca. 5 t).

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)). I Holmestrand er det en noe høyere andel brukere mellom 0-66 år (51,1 % av totalt antall brukere), enn dem vi sammenligner med. Motsatt var det for andelen brukere over 80 år, som er lavere i Holmestrand enn gruppensnittet og landssnittet. Andelen

²² [Helsetilsynet. 2020. Utskrivningsklare pasienter: Risiko ved å ligge «på vent»](#)
Vestfold og Telemark revisjon IKS

brukere av hjemmetjenester i alderen 0-66 år har økt betydelig de siste årene, mens andelen brukere over 80 år holdes relativt stabil.

I snitt er de korrigerte brutto driftsutgiftene pr. mottaker av hjemmetjenester i Holmestrand på linje med egen kommunegruppe og landet ellers. Hjemmebaserte tjenester i kommunen hadde likevel et merforbruk på 9,5 mill. kr i 2023, som begrunnes i økning i antall tjenestemottakere og dermed antall oppdrag.

I dag er det 100.000 personer med demens i Norge. Fram mot 2040 blir trolig antallet doblet, hovedsakelig fordi vi blir flere eldre. Til hjemmeboende personer med demens skal kommunen tilby dagaktivitetstilbud. Kommunen har ett dagsenter for hjemmeboende med demens i Holmestrand kommune, ved Hof bo- og behandlingssenter.

Som for øvrige helsetjenester er det Tjenestekontoret som fatter vedtak om BPA-tjenesten. KOSTRA tall viser at kommunen hadde 22 brukere i 2023. Kommunen har en tydelig større gruppe mottakere med privat avlastning, og dette har også økt over de siste fire årene fra 41 til 68 personer i 2023. Den største brukergruppen av tjenesten praktisk bistand, er barn 0-17 år. Holmestrand kommune gir gjennomsnittlig lavere antall tildelte timer i uken til praktisk bistand enn snittet både i kommunegruppen og landet, ca. 1,4 timer mindre enn gjennomsnittet i kommunegruppen.

Vurdering

Økning i vedtakstimer i hjemmetjenesten er en bevist dreining av tjenestene i tråd med ny reform (jfr. Fellesskap og mestring - Bo trygt hjemme) i Holmestrand kommune. Dette gjenspeiles i færre andel tjenestemottakere i institusjon og bolig med heldøgns bemanning, se neste pkt. 6.3. Vi mener dermed at dette ikke er en særlig risiko i seg selv. Vi mener likevel det kan være risiko knyttet til tjenestetilbudet for eldre generelt, som er økende både i andel av befolkningen og som har økende behov for helse- og omsorgstjenester, noe som utfordrer kommunen. Se mer om dette i pkt. 6.3.

6.3. Bo- og behandlingssenter

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.

Holmestrand har tre bo- og behandlingssentre. Fordelt på disse har kommunen plassert korttidsavdelinger, langtidsavdelinger, rehabiliteringsavdeling, dagaktivitetssenter, omsorgsboliger som er heldøgns bemannet og leilighet bofellesskap for demente.

Det er estimert at behovet for heldøgns plasser vil kunne øke med om lag 20 prosent eller 13.000 plasser (på nasjonalt nivå) fram til 2030.

Agenda Kaupang har gjennomført en analyse av kostnader og tjenesteprofil til ulike brukergrupper innen pleie- og omsorgstjenestene i Holmestrand kommune.²³ Denne viser at kommunens utgifter til eldre (i hovedsak) er lavere enn snittet av kommuner de sammenligner med. Holmestrand bruker mer på bolig med mulighet for døgntjenester og mindre på ambulante tjenester og i institusjon.

I Holmestrand bor 2,7 % av innbyggerne over 80 år i bolig med fast tilknyttet bemanning hele døgnet, mens dette i snitt ligger på 3,7 % i kommunegruppen og 3,5 % i landet ellers. For sykehjem er det 4,6 % av innbyggerne over 80 år som har langtidsplass, mens dette er på 7 % i kommunegruppen. Landsnittet er også vesentlig mer, med 8 %.

Brutto driftsutgifter i institusjon per kommunal plass er høyere i Holmestrand enn kommunegruppen og landet ellers. I kommunens årsmelding kommer det frem at en årsak kan være at det har vært et prosjekt for å økt grunnbemanning i 2022/2023. En annen mulig årsak kan være at den lavere andelen beboere, gjør at hver plass koster mer.

Vurdering

Vi vurderer at det kan være risiko knyttet til kvaliteten i tjenestene, og dimensjonering av tilbudet. Se også pkt. 6.1.5 og 6.2. Det var ikke forvaltningsrevisjon av tjenesteproduksjonen og kvalitet i sykehjem og hjemmebaserte tjenester i forrige periode.

6.4. Habilitering

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

Holmestrand kommune har flere boliger/leiligheter som er tilrettelagt for mennesker med funksjonsvariasjoner. Habilitering dreier seg om tiltak og prosesser som har som mål å utvikle og opprettholde funksjons- og mestringsevne for å nå størst mulig grad av selvstendighet, deltakelse og livskvalitet²⁴. Kommunen har en ambulerende tjeneste som yter tjenester i hjemmet etter vedtak, til mennesker med ulike funksjonsvariasjoner.

Kommunen har et hverdagshabiliteringsteam i seksjonen Folkehelse, forebygging og frivillighet. Tjenesten gis tidsavgrenset, med varighet på inntil 4 uker. Hverdagshabilitering består av fysioterapeut og ergoterapeut.

²³ Kilde: [analyse av Agenda Kaupang](#)

²⁴ Helsedirektoratet. 2023. *Formål og overordnede prinsipper for habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator*.

Analysen av kostnader og tjenesteprofil viser at Holmestrand kommune sine utgifter til brukergruppen «psykisk utviklingshemmede og utviklingsforstyrrelser» er betydelig høyere i Holmestrand enn for snittet i kommunegruppen Holmestrand tilhører.

Vurdering

Vi har ikke informasjon som tilsier at det er særskilt risiko på dette området.

6.5. Psykisk helse og avhengighet

Psykisk helse

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

Fra 2020 skal alle kommuner skal ha psykologkompetanse.

Studier viser at den psykiske helsen til barn (over ti år) og unge ser ut til å ha blitt dårligere under pandemien. På nasjonalt nivå har det vært rekordmange henvisninger til BUP/BUPA.²⁵

Forekomsten av spiseforstyrrelser ser også ut til å ha økt.

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

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

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

Holmestrand ligger signifikant dårligere an enn snittet for hele landet på psykiske symptomer og lidelser, jf. kommunens folkehelseprofil i 2023 og 2024. Agenda Kaupang sin analyse viser at Holmestrand kommune har flere innbyggere som har tjenester knyttet til psykisk helse og rusrelaterte lidelser enn snittet.

Holmestrand har et halvt psykologårsverk mindre per innbygger enn kommunegruppen og landet ellers i snitt. Holmestrand har også litt færre relative årsverk som har videreutdanning i psykisk helsearbeid, enn dem vi sammenligner med. For psykiatriske sykepleiere derimot, har

²⁵ Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk/avdeling ved sykehus.

Holmestrand 1 årsverk mer per innbygger enn snittet i kommunegruppen og nesten et årsverk mer enn snittet i landet.

Driftsutgifter for tilbud til personer med rusproblemer er relativt mye lavere pr. innbygger i Holmestrand enn snittet i kommunegruppen og landet. Holmestrand bruker bare 2,7 % av sine netto driftsutgifter til tilbud for personer med rusproblemer, mens kommunegruppen bruker 10,3% og landet bruker 14,4 % i snitt. Det kan sees i sammenheng med at Holmestrand per innbygger har 1,9 færre årsverk med videreutdanning i rusarbeid, enn snittet i KOSTRA-gruppen. I tillegg til mindre årsverksressurser, har Holmestrand lavt antall boliger til gruppen psykisk helse og rus.

På den andre siden var det i 2022 10 % nyinnflyttede i kommunale boliger med psykiske lidelser og eller rusproblemer i Holmestrand, noe som er 11 % lavere enn i kommunegruppen.

Kommunen har organisert rådgivende funksjon for russaker som en del av en avdeling i psykisk helse og avhengighet.

Kommunedirektøren og kommunedirektør med ledergruppen har gitt innspill om at psykisk helse og avhengighet er et område det ville vært nyttig å ha en forvaltningsrevisjon på.

Vurdering

Vi mener at det er risiko knyttet til kommunens tilbud til personer med psykiske lidelser og avhengighet. En forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid på dette området bør også inkludere individuell plan, koordinerende enhet og tilbud til barn og unge med disse utfordringene, se pkt 6.1.1 og 7.3. Det er også risiko knyttet til det boligsosiale tilbudet denne målgruppen mottar, se pkt. 6.7.

6.6. NAV Holmestrand

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.

Kommunen har et ansvar for å forebygge sosiale problemer og bedre levekårene for vanskeligstilte. Kommunen har derfor en viktig rolle i arbeidet med barnefattigdom. Ansvar for 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.

I Holmestrand mottar 2,1 % av innbyggerne sosialhjelp, som i antall er 566 personer. Dette er litt lavere enn snittet vi sammenligner med. Folkehelseprofil for Holmestrand i 2024 viser likevel at det er flere mellom 20-66 år som mottar stønad til livsopphold enn landet som helhet.

Bare 5 av personene som mottok sosialhjelp hadde individuell plan i 2023, antallet var 6 i 2022. I 2023 fikk 12 personer økonomisk rådgiving, men i 2022 fikk flere sosialhjelpsmottakere slik bistand (22 personer). Den gjennomsnittlige stønadstiden er 4,7 måneder, rett under kommunegruppen og landet. Den gjennomsnittlige utbetalingen per måned er en del lavere: 9 746 kr i Holmestrand, mot rett i overkant av 11 500 kr både i kommunegruppen og landet.

I 2022 hadde Statsforvalteren landsomfattende tilsyn med økonomisk stønad til barnefamilier. Holmestrand kommune hadde, som mange andre kommuner, lovbrudd knyttet til kartlegging, vurdering og beslutning mht. barns situasjon. Vi har også fått info om at Statsforvalteren har opphevet flere klagesaker på grunn av feil i saksbehandlingen. Tall på folkehelse viste at Holmestrand gjør det signifikant bedre på indikatorene vedvarende lavinntekt og barn som bor trangt.

Vurdering

Bortsett fra klagesaksbehandling og individuell plan er vi ikke kjent med informasjon som tilsier at det er særlig risiko på dette området. Vi mener at det ikke er behov for å prioritere dette området for forvaltningsrevisjon.

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. Kommunen har også plikt til å tilby grunnskoleopplæring til voksne som

trenger det. Grunnskoleopplæring, eller deler av grunnskoleopplæringen kan inngå i introduksjonsprogrammet.

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. Kommunestyret avgjør hvor mange flyktninger den enkelte kommune skal bosette. Statsforvalteren har uttrykt generell bekymring rundt ivaretagelse av gruppen og introduksjonsprogrammet.

Ved inngangen til 2023 var det bosatt 3 568 innvandrere i Holmestrand, altså var 13,6 % av befolkningen innvandrere. Flyktninger og deres familiemedlemmer utgjorde 22,4 % av innvandrerne i Holmestrand.²⁶

I løpet av 2023 ble det bosatt 75 flyktninger i Holmestrand. I 2024 har IMDi anmodet om å bosette 80 flyktninger i Holmestrand, men kommunen har vedtatt å bosette 20 flyktninger.

Tall på folkehelse viser som sagt at Holmestrand gjør det signifikant bedre på indikatorene for personer i vedvarende lavinntekt og barn som bor trangt enn landet som helhet. Likevel ser ikke dette ut til å stemme for innvandrere. I 2022 bodde 19 % av innvandrere i Holmestrand i husholdninger med vedvarende lavinntekt, mot 6 % av befolkningen uten innvandrerbakgrunn og 14,2 % av innvandrerne i kommunen bodde trangt mot 5,4 % i resten av befolkningen uten innvandrerbakgrunn.

Holmestrand kommune hadde i 2023 noe lavere driftsutgifter per innbygger til voksenopplæring enn kommunegruppen, og enda mindre enn landsnittet²⁷. Det var 89 % av deltakerne fra introduksjonsprogrammet i 2021, som avsluttet dette i 2022.

Vurdering

Det har kommet mange flyktninger 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.

Vi har ikke fått innspill om at arbeid med flyktninger og integrering er et risikoområde i Holmestrand kommune.

6.7. 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

²⁶ Kilde til enkelte observasjoner: imdi.no

²⁷ Voksenopplæring ligger plassert under programområdet oppvekst
Vestfold og Telemark revisjon IKS

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.

Kommunen har en plikt til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv, jf. sosialtjenesteloven § 27. Ansvar for midlertidig botilbud er lagt til NAV Holmestrand. Ny boligsosial handlingsplan med boligpolitikk for Holmestrand kommune skal til politisk behandling første halvdel av 2024, ny plan vil gjelde for perioden 2024 til 2027.

NAV Holmestrand har også ansvar for startlån, boligtilskudd og bostøtte på vegne av Husbanken. I 2023 ga Husbanken startlån til 18 husstander i Holmestrand. 72,2 % av disse var barnefamilier. Gjennomsnittlig startlån var ca. 2,24 mill. kr, mens gjennomsnittlig kjøpesum var ca. 2,6 mill. kr. Det gjennomsnittlige lånebeløpene er noe høyere enn snittet i fylket.

En undersøkelse publisert i mai 2023 viser at nesten 9 av 10 kommuner mangler kommunale boliger²⁸. Behovet for boliger gjelder særlig til flyktninger og personer med helseutfordringer knyttet til rus og/eller psykisk helse. Holmestrand disponerer ifølge KOSTRA tall 467 boliger, dette tilsvarer 17 boliger per 1000 innbygger, noe som er lavere enn kommunegruppen med 19 i snitt og landet ellers med 21 i snitt. Holmestrand har blant annet lavt antall boliger til gruppen psykisk helse og rus. Det er likevel færre i Holmestrand enn dem vi sammenligner med som får avslag i prosent på kommunal bolig i Holmestrand, i 2023 var det 21 % som fikk avslag.

Flere av boligene som kommunen disponerer, eies av Holmestrand Boligstiftelse. Kommunen disponerer også omsorgsboliger som eies av boligstiftelsen. Det er Tjenestekontoret som ivaretar oppgaver og saksbehandling knyttet til tildeling.

I 2022 var det forvaltningsrevisjon av samarbeidet mellom kommunen og Holmestrand Boligstiftelse, herunder etablering av boliger på Hanekleiva.

Vi har fått innspill fra ordfører, kommunalsjef for programområdet Helse og velferd og tillitsvalgte om at boligforvaltning og tildeling av kommunale boliger er et risikoområde. Innspillene knytter seg til uklar ansvarsfordeling, brukermedvirkning og forsvarlige boforhold, forhold til nærmiljøet rundt boligene, samt samhandling med andre aktører.

Vurdering

Det er en generell risiko knyttet til om kommunen har en oversikt over boligbehovet. Det er også en generell risiko for at samarbeid mellom ulike aktører både i og utenfor kommunen som er involvert i det boligsosiale arbeidet ikke fungerer optimalt. Innspillene vi har mottatt indikerer at det

²⁸ Undersøkelsen er gjennomført av Bovel, Senter for velferds- og arbeidslivsforskning ved OsloMet Vestfold og Telemark revisjon IKS

er risiko og behov for informasjon om kommunens boligsosiale arbeid. Det kan være hensiktsmessig å gjennomføre en eventuell forvaltningsrevisjon i slutten av perioden, siden ny boligsosial handlingsplan kommer i 2024.

6.8. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

Tema	Mulige vinklinger/kommentar
Eldreomsorg	Kvalitet i tjenesten og dimensjonering av tjenestetilbud. Eventuelt personell, nærvær og heltid.
Psykisk helse og avhengighet	Tilbud knyttet til både voksne og barn/unge inkl. individuell plan. Flere mulige vinklinger.
Boligsosialt arbeid	Bokvalitet i kommunale utleieboliger, tverrfaglig samarbeid og oppfølging av boligsosial handlingsplan. Bør gjennomføres i slutten av perioden.

7. Programområde oppvekst



Figur 7: Organisering av programområdet oppvekst.

Kommunalsjef for programområdet Oppvekst har gitt innspill om at samhandlingen rundt barn og unge er den største utfordringen. Forebygging av fravær er også svært viktig. Ny opplæringslov gjeldene fra 1.8.2024 gir skjerpet krav om å følge opp elevers fravær, og kommunen opplever at mange elever ikke kommer på skolen. Kommunalsjefen løfter også at tillitsvalgte rapporterer om stor variasjon på hvordan avvikssystemet har blitt innført og tatt i bruk innenfor ulike virksomheter.

Sykefravær og vold og trusler mot ansatte omtales også som en stor risiko. Det har også vært noen rekrutteringsutfordring i yrkesgruppene helse- og psykiatrisykepleiere, jordmødre, spesialpedagoger, barnevernspedagoger og pedagogiske ledere.

I folkehelseprofilen for Holmestrand i 2024 er det flere områder der Holmestrand ikke er signifikant forskjellig fra landet som helhet, men hvor landet som helhet ligger et godt stykke bak de beste kommunene i landet. Dette er blant annet gjennomføring i videregående opplæring og ungdommers tilfredshet med livet og opplevelse av trygt nærmiljø. Ellers er det i Holmestrand noe færre voksne med gjennomført høyere utdanning enn snittet i landet.

7.1. 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.

I 2023 var det totalt 20 barnehager i Holmestrand. 93 % av barn mellom 1 og 5 år i kommunen går i barnehage. Det er 43,9 % som går i kommunale barnehager, mot 56,1 % i privat drevne barnehager. Antall barn per årsverk, og andelen barnehagelærere i forhold til grunnbemanning er litt høyere i Holmestrand enn snittet ellers i landet og egen kommunegruppe. Det er likevel 20% av barnehagene som ikke oppfyller pedagognormen.

Kommunen har gjennomført foreldreundersøkelsen, som viser at snittet i Holmestrand ligger litt under snittet i landet ellers på indikatorene for relasjon mellom barn og voksen, informasjon, medvirkning, henting og levering, samt tilvenning og skolestart. Ellers er kommunen likt med snittet.

Barnehagemyndigheten i kommunen fører tilsyn etter barnehageloven med både private og kommunale barnehager. Barnehagemyndigheten er organisert adskilt fra barnehageeier. Kommunen har en egen veileder for arbeidet.

I 2022 ble det ikke gjort nye tilsyn, men kommunen fulgte opp tre tilsyn som ble startet i 2021. I 2023 var det stedlig tilsyn med en barnehage (ikke avsluttet) og skriftlig tilsyn med fire barnehager. I tillegg åpnet kommunen et hendelsesbasert tilsyn (ikke avsluttet). Det har blitt avdekket lov-/forskriftsbrudd i alle tilsynene kommunen har gjennomført²⁹.

Satsforvalteren i Vestfold har uttrykt bekymring rundt at Holmestrand har brakkebarnehage/er.

Vurdering

Vi vurderer at det er risiko på barnehageområdet. Barnehage kan inkluderes i en forvaltningsrevisjon om tidlig innsats, se pkt. 7.2.2. Bemanning og sykefravær kan eventuelt være hensiktsmessig å se på fra et overordnet personalforvaltningsperspektiv, se pkt. 5.8.

7.2. Skolesektoren

7.2.1. Grunnskole og SFO³⁰

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).

²⁹ Barnehagemyndigheten sender først en foreløpig tilsynsrapport med varsel om pålegg, og deretter endelig tilsynsrapport. Det gis frist for retting.

³⁰ Kilder: Kvalitets- og utviklingsmelding 2022 – 2023, tall fra KOSTRA og udir.no
Vestfold og Telemark revisjon IKS

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.

Holmestrand kommune har 3 009 elever i grunnskole pr 1.oktober 2023. Det er seks kommunale barneskoler i kommunen og en privat, to kombinerte skoler (1-10.trinn) og en kommunal ungdomsskole. Kommunen har strategiplan for barnehager og skoler i Holmestrand kommune 2020-2025³¹ og fulgte opp denne sist med kvalitets- og utviklingsmelding 2022 – 2023³².

Elever på 5. trinn skoleåret 2022-23 i Holmestrand gjør det svært likt med landsnittet på nasjonale prøver. Resultatene er noe bedre på lesing, men litt dårligere på engelsk og regning. Nasjonale prøver for elever på 8. trinn viser at en litt høyere andel elever i Holmestrand gjør det bedre på lesing enn i egen kommunegruppe, men noe lavere enn landet ellers. For regning er det derimot en lavere andel på mestringsnivå 3-5 både sammenlignet med egen kommunegruppe og landet. Tall for i grunnskolen viser også at barn i Holmestrand får noe dårligere gjennomsnittlige grunnskolepoeng på 10. trinn (4,1) enn landet ellers (42,4).

Resultater på elevundersøkelsen som kartlegger elevenes skole- og læringsmiljø viser at Holmestrand er svært jevn med landssnittet på alle indikatorer, både på 5.trinn, 7. trinn og 10.trinn. Variasjonene mellom Holmestrand og landet ellers er i stor grad på 0,1 poeng.

Fire barneskoler i Holmestrand oppfyller ikke lærernormen. Det er også en ungdomsskole som ikke oppfyller normen, ved å ha flere enn 20 elever per lærer.³³ Holmestrand har hele perioden 2020-23 hatt lavere både brutto og netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger.

Det er de yngste barna som opplever mest mobbing i Holmestrand, men andelen er likevel lavere enn dem vi sammenligner med. På 5. trinn er det 10,7 % som opplever mobbing, mot 15,7 % i landet som helhet. På 7.trinn er det på 10,6 % og på 10.trinn er det 7,5 % i kommunen, mot et landssnitt på 12,8 % og 10,9 %.

³¹ [Trygghet, mestring og læring for alle. Strategiplan for barnehager og skoler – Holmestrand kommune 2020-2025](#)

³² [Kvalitets- og utviklingsmelding 2022-2023 – Holmestrand kommune](#)

³³ Tall hentet fra udir.no den 02.04.24. Tall viser status per 1.oktober 2023.

I 2021 gjennomførte Statsforvalteren tilsyn med kommunens internkontroll for skolemiljø. Det ble påpekt flere forbedringsområder. I 2022 vedtok kommunestyret ny handlingsplan for et trygt og godt skolemiljø. Avtroppende kontrollutvalg spilte inn kommunens arbeid med oppfølging av mobbing i oppvekstsektoren som aktuelt tema for forvaltningsrevisjon denne perioden.

Ungdata-undersøkelsen viser at stadig flere unge sliter og opplever utfordringer når det gjelder å mestre egne liv. I 2022 var det gjennomsnittlige fraværet i grunnskolen høyere i Holmestrand enn snittet i egen kommunegruppe og landet, 13,1 dager og 10,4 timer, mens landsnittet var 5,5 dager og 6,6 timer. Fraværet har gått ned til 5,5 dager i 2023. På 10. trinn har fraværet økt de siste årene. Holmestrand kommune ansatte f.o.m 1. januar 2023 to fulle årsverk som skal ha nær kontakt med barn og ungdom som av ulike årsaker ikke får til å gå på skolen (stillingene er et 2-årig prosjekt som kalles SkoleLoser). Kommunalsjef for oppvekst har spilt inn oppfølging av ny opplæringslov med skjerpet krav til å følge elevers fravær som et risikoområde.

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

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

I 2023 gikk 825 barn i SFO, dvs. 64,2 % av barna i målgruppen. Dette er likt med landet ellers. SFO-ordningen har vedtekter som ble vedtatt av kommunestyret 06.09.2023 i sak 105/23, gjeldende fra 01.08.23.

Vurdering

Manglende oppfyllelse av lærernormen, tilsynet fra Statsforvalter, høyt skolefravær og økende antall elever med spesialundervisning (se neste punkt om PPT) kan alle være indikasjoner på risiko for at kommunen ikke får fulgt opp sentrale krav til grunnskoleopplæringen. Vi anbefaler at en eventuell forvaltningsrevisjon rettes mot det forebyggende arbeidet og arbeidet med tidlig innsats, se pkt. 7.2.2.

Skolemiljø er et område med generelt høy risiko, men mange av utfordringene er kjent og det er iverksatt tiltak. Det gjør at vi anbefaler kontrollutvalget å vurdere å følge opp dette på andre måter enn gjennom forvaltningsrevisjon.

Det er risiko knyttet til arbeidet med å forebygge bekymringsfullt fravær. Vi mener det kan være hensiktsmessig at forebygging av skolefravær sees i sammenheng med forebygging og samhandling om barn og unge generelt (se pkt. 7.4.1). En eventuell forvaltningsrevisjon bør ikke gjennomføres før et stykke ut i kommunestyreperioden.

7.2.2. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

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

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

Holmestrand kommune er med i kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Alle barnehager og skoler i kommunen er i gang med kompetanseløftet fra 1. august 2023.

I Holmestrand får 5,2% av barna i kommunale barnehager og 3,8 % av barna i private barnehager spesialpedagogisk hjelp. Dette er høyere enn snittet for både kommunale og private barnehager i landet og egen kommunegruppe. Dette utgjør 56 barn i kommunen som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven §31. Videre får 24 % av barna i kommunen ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolen, noe som er høyere enn snittet ellers i landet på 22,6 %. Kommunen hadde totalt et merforbruk for barnehage på 5,6 mill. kr. Dette tilskrives i hovedsak vedtak om spesialpedagogisk hjelp.³⁴

Motsatt har Holmestrand kommune lavere andel barn i grunnskole med spesialpedagogisk hjelp enn egen kommunegruppe og landet. Holmestrand har en mindre andel barn som får spesialundervisning i 1-7. trinn, men noen flere som får slik undervisning i 8-10.trinn. Andel elever som får spesialundervisning i grunnskolen har økt i kommunen de siste årene, mens for særskilt norskopplæring har holdt seg jevnt lav. Det er noe forskjeller mellom skoler i antall elever med ekstra undervisningsbehov. Det kan være en indikasjon på at skolene jobber ulikt.

Utfordringsbildet kommunen tegner er at barn og unge trenger mer tilrettelegging og "skreddersøm" enn tidligere. Enkeltvedtak om spesialpedagog og assistenttimer er viktige og nødvendige for flere barn, men kommunen mener det også sannsynlig at mange av disse barna ville hatt godt utbytte av et tilrettelagt tilbud som ble gitt dem sammen med andre barn. Det vil kunne forhindre en skjevutvikling som kan ta mer ressurser senere, men det krever også at rammene til barnehagene og skolene gir fleksibilitet til å kunne tilby tidlig tilrettelegging. Skolene i kommunen melder om at den fleksibiliteten per dags dato ikke eksisterer.

³⁴ Enkelte observasjoner fra udir.no

Vi har også fått innspill både fra kommunedirektør med ledergruppe og tillitsvalgte om at spesialundervisning i skolen er et risikoområde.

Vurdering

Økning i behovet for spesialpedagogisk hjelp kan sees både i barnehager og skoler i Holmestrand kommune. Det kan være aktuelt å se på samhandling mellom PPT og barnehage/skole i en eventuell forvaltningsrevisjon av tidlig innsats, se pkt. 7.1 og 7.2.1.

7.3. Barnevernstjenesten

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

Barneverntjenesten skal ivareta en sårbar gruppe som ikke alltid kan ivareta egne behov og ønsker. Det er derfor særlig viktig at barneverntjenesten har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å fatte riktige vedtak og ha tilstrekkelig oppfølging. Kravene til kompetanse er styrket i ny barnevernslov.

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

Antall barn og unge som har fått hjelpe- eller omsorgstiltak av barnevernet i Norge og i Holmestrand har gått ned fra 2022 til 2023. Det gjelder ikke antall bekymringsmeldinger. I Holmestrand har dette økt fra at 4,5 % av barna i kommunen hadde meldinger, til at 5,3% har det nå. Antallet er det samme som i 2020, og 2022 var et år som skilte seg ut med færre bekymringsmeldinger, men kommunen mener at sakene er mer komplekse nå.

Andelen av meldinger Holmestrand får inn som går videre til undersøkelse er tilnærmet lik som kommunegruppen og landet ellers. KOSTRA tall viser at Holmestrand behandler meldinger innen fristen, og henlegger færre saker enn snittet i kommunegruppen og landet.

I 2023 var det 205 barn i kommunen med tiltak. Holmestrand kommune har lavere utgifter til barneverntjenesten enn dem vi sammenligner med. Det er spesielt brutto driftsutgifter til undersøking og tiltak per barn som er vesentlig lavere enn snittet.

Barnevernstjenesten endte i 2023 med et mindreforbruk på 6 mill. kr. Årsakene til dette er ubesatte stillinger som følge av vanskeligheter med rekruttering, reduksjon i kjøp av tjenester fra staten, samt økte sykkelønnsrefusjoner. Barneverntjenesten opplever at det er vanskelig å rekruttere

ansatte til ulike stillinger innenfor virksomheten, spesielt lønnsnivå pekes på som en årsak til utfordring med å skaffe kvalifiserte søkere i kommunes årsmelding.

Barn med tiltak skal ha en plan, og 98,8 % hadde dette i Holmestrand ved årsslutt 2023.

Barnevernstjenesten i Holmestrand legger fram årlig tilstandsrapport.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark gjennomførte i 2022/23 et landsomfattende tilsyn på barnevern knyttet til kommunenes oppfølging av barn i fosterhjem. I Holmestrand fant Statsforvalteren ikke lovbrudd, kun noen forbedringspunkter.

Vurdering

Det er generelt mange risikoområder innenfor barneverntjenesten, ressursmangel spesielt kan gi risiko for oppfølging av tiltak og samarbeid med andre tjenester. Denne risikoen synes imidlertid å være kjent i kommunen. Det har også vært tilsyn fra Statsforvalter på barnevernområdet nylig, uten urovekkende resultater. Vi vurderer derfor at det er ikke hensiktsmessig å prioritere dette området for forvaltningsrevisjon i inneværende periode. Det kan være aktuelt å inkludere barnevernstjenesten i en eventuell forvaltningsrevisjon om forebyggende arbeid rettet mot barn og unge, se pkt. 7.4.1.

7.4. Barne- og familiesenteret

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

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/BUPA³⁵.

Forekomsten av spiseforstyrrelser ser også ut til å ha økt.

I Holmestrand kommune består Barne- og familiesenteret av:

- Jordmor
- Helsestasjon
- Skolehelsetjenesten
- Helsestasjon for ungdom
- Helsetjeneste til flyktninger og asylsøkere

³⁵ Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk/avdeling ved sykehus.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

- RusUng

Holmestrand kommune tilbyr i liten grad hjemmebesøk av jordmor innen tre døgn etter fødsel, men i stor grad hjemmebesøk av helsesykepleier til nyfødte. Det gjennomføres også i stor grad undersøkelse på helsestasjon etter åtte uker ved 2-års alder, men vesentlig mindre ved 4-års alder (50%) og i 1.trinn (69%).

Barne- og familiesenteret rapporterer om at det er utfordrende å rekruttere helsesykepleiere og jordmødre. KOSTRA-tall viser det samme, spesielt en vesentlig lavere andel jordmødre. Totalt i antall årsverk per 10 000 innbygger i målgruppen ligger likevel Holmestrand litt over snittet i kommunegruppen og landet når man ser på alle årsverk i tjenesten.

Vurdering

Vi har ikke informasjon som tilsier at det er særlig risiko på dette området. Det kan likevel være aktuelt at helsestasjonens arbeid inkluderes i en evt. forvaltningsrevisjon om forebyggende arbeid og samhandling rettet mot utsatte barn og unge.

7.4.1. Forebygging og samhandling – barn og unge

I ny barnevernslov³⁶ 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.

Holmestrand kommune har en plan for kommunens arbeid med å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer, jf. barnevernloven § 15-1 annet ledd³⁷. Kommunen samarbeider også med politiet om forebygging av rus og kriminalitet gjennom en [SLT-modell](#) (Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak). Nettverket omfatter også blant annet NAV, barne- og familiesenteret, folkehelsekoordinator, barneverntjenesten, rektorer, kultur og fritid, det kirkelige fellesråd, fritidsklubbene, politiråd og folkehelseprogrammene, næringsliv og frivillige organisasjoner.

Holmestrand har et eget rusforebyggende ungdomsteam (RusUng), et prosjekt som varer ut 2026. Prosjektet er et samarbeid mellom Psykisk helsetjeneste for voksne og Barne- og familiesenteret.

³⁶ I kraft 1.1.2023

³⁷ [Oppvekstløftet i Holmestrand – Holmestrand kommune 2023](#)

Det er også etablert «På tvers»-samarbeid i alle barnehager og skoler i kommunen hvor målet er tidlig tiltak ved bekymring rundt barn og unge. «På tvers»-samarbeidet består av hovedsakelig styrer eller rektor og aktører fra Barne- og familiesenteret, Barneverntjenesten og PPT.

Resultater fra Ungdata-undersøkelsen i 2021³⁸ viser at ungdomsskoleelever i Holmestrand er mindre fornøyde med sitt lokalmiljø og skolen de går på, at de har vært oftere beruset på alkohol, at de er mer ensomme og opplever mer mobbing enn resten av landet.

Kommunalsjef for programområdet Oppvekst viser til at det er flere barn og unge som trenger mer tilrettelegging og tilpasning enn tidligere. Kommunens handlingsplan viser at kravet om å levere gode tjenester og samtidig bidra med økonomiske innsparinger, er en utfordrende øvelse når innsparingene ikke skal gå ut over barn og unge. Vi har fått innspill fra både kommunalsjef for Oppvekst og kommunalsjef for Helse og velferd om at samhandling og koordinering rundt barn og unge er en utfordring.

Vurdering

Arbeid med samhandling og forebygging er et omfattende område. Det kan være risiko for at samhandling ikke fungerer optimalt og at det forebyggende arbeidet ikke blir prioritert. Kommunen har flere planer og samarbeid på området, og i en eventuell forvaltningsrevisjon kan være aktuelt å se på gjennomføringen og måloppnåelse. Vi vurderer at det er hensiktsmessig å se dette mot slutten av perioden, slik at nye tiltak har fått virke en tid før revisjon.

7.5. Kultur og fritid

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.

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

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.

Kommunene forvalter, saksbehandler eller gjør vedtak i forskjellige tilskuddsordninger til idrett, kultur og kulturminner. Eksempler på dette kan være:

³⁸ <https://www.ungdata.no/rapporter/>

- Spillemidler
- SMIL-midler
- Egne stipend eller støtteordninger

Forvaltningslovens regler gjelder for forvaltningen av slike ordninger.

KOSTRA tall viser at Holmestrand kommune både bruker mindre andel av kommunens driftsutgifter på kulturektoren og mindre per innbygger enn kommunegruppen og landet. Utgiftene har imidlertid økt over de siste årene.

Når det gjelder folkebibliotek bruker Holmestrand vesentlig mer per innbygger enn dem vi sammenligner med. Antall besøk er likevel under kommunegruppen, men på linje med snittet i resten av landet. I Holmestrand er det tre bibliotek. Disse ligger i sentrum i Sande, Holmestrand og Hof. Bibliotekene har egen nettside som gjør informasjon om dem tilgjengelig og kjent.

Kommunen har også en kulturskole med tilbud innenfor musikk, visuell kunst og teater. Det var i 2023 301 elever som gikk på kulturskolen. Holmestrand bruker videre mer penger per elev på den kommunale kulturskolen.

Kommunen har egne mål om deltakelse i fritidsaktiviteter for barn og unge gjennom Kultur- og Fritidsplan 2022 – 2028.

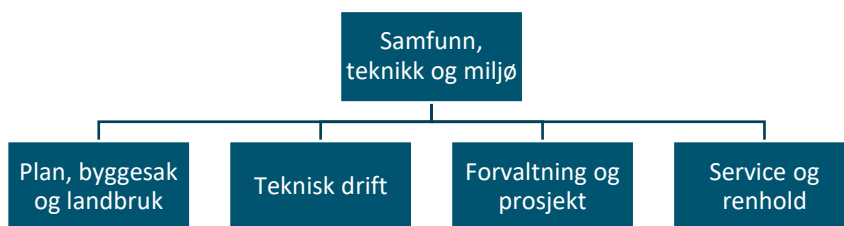
Vurdering

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

7.6. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

Tema	Mulige vinklinger/kommentar
Tidlig innsats barn og unge	Ivaretagelse av barnas behov, herunder tilpasset opplæring og spesialundervisning. Flere mulige vinklinger.
Forebygging og samhandling barn og unge	Forebyggende arbeid/ samhandling mellom tjenester rundt sårbare vanskeligstilte barn og unge og deres familier. Gjennomføringen og måloppnåelse. Flere mulige vinklinger. Kan inkludere forebygging av bekymringsfullt fravær og avvikshåndtering. Bør gjennomføres i slutten av perioden.

8. Programområdet Samfunn, teknikk og miljø



Figur 8: Organisering av programområdet Samfunn, teknikk og miljø.

Programområdet Samfunn, teknikk og miljø består av Plan, byggesak og landbruk, Teknisk drift, Forvaltning og prosjekt og Service og renhold. I tillegg har programområdet en fagstab bestående av kommuneplanlegger, klima- og miljørådgiver, juridisk rådgiver og næringssjef.

Kommunalsjef for programområdet løfter generelt sett bemanning som en utfordring. Bemanningen er stort sett på et minimum får vi innspill om, noe som igjen fører til forhøyet sykefravær og reduserer mulighetene for å jobbe med utviklingsarbeid. Ellers har deler av programområdet utfordringer med å rekruttere rett kompetanse, for eksempel til arealplanlegging.

Kommunalsjef sier videre at brannssikkerhet og i hvilken grad kommunen er kjent med hva det innebærer å være eier og bruker av bygg, er en risiko. Det er også pekt på at prosjektstyring innenfor vann og avløp ble løftet som en risiko i forrige periode, og at dette fremdeles er et risikoområde.

Programområdet hadde et i 2023 et merforbruk på 51,5 mill. kr i forhold til budsjettet. Størstedelen av merforbruket kommer fra vann, avløp, og renovasjon. Resterende merforbruk skyldes hovedsakelig økte vedlikeholdskostnader på bygg etter offentlige pålegg og tilsyn, samt økte driftskostnader.

I 2023 gjennomførte Arbeidstilsynet tilsyn i forbindelse med kommunens påseansvar for arbeid som utføres på og under vann (dvs. arbeidsdykking). I tilsynet framkom det at kommunen ikke har hatt tilstrekkelige rutiner for å følge opp påseansvaret etter internkontrollforskriften. Kommunen har laget rutine og tilsynet ble lukket av Arbeidstilsynet i 2023. Arbeidstilsynet hadde også tilsyn med hvordan kommunen jobber for å få en sikker og trygg arbeidsplass på området vann avløp og renovasjon. Holmestrand kommune fikk fem pålegg.

8.1. Forvaltning og prosjekt

Forvaltning og prosjekt har ansvar for forvaltning, rehabilitering og nybygging av kommunalt vann- og avløpsnett; de kommunale byggene, samt de kommunale veiene, havn, parkering, og utøver kommunens oppgaver som forurensningsmyndighet. De har også ansvaret for de større kommunale utbyggingsprosjektene. I tillegg har de kommunens oppgaver knyttet til renovasjon og

brannvern, men selve utførelsen er satt ut til VESAR AS og Vestfold Interkommunale Brannvesen IKS.

8.1.1. Eiendom og kunst

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

Jevnt over har Holmestrand kommune lavere driftsutgifter innenfor kommunaltekniske tjenester og eiendomsforvaltning enn snittet for kommunegruppen. Energikostnadene per kvadratmeter er høyere i Holmestrand enn snittet i kommunegruppen og landet i 2023. I 2021 og 2022 lå Holmestrand midt imellom snittet i kommunegruppen og landet, og lavere enn dem vi sammenligner med.

Service og renhold har hatt et mindreforbruk på 2,6 mill. kr i 2023, blant annet som følge av vakante stillinger. Det var midreforbruk på dette området også i 2022. Kommunen rapporterer i årsmeldingen om at konsekvensen av innsparingstiltak og lite midler til vedlikehold, resulterer i et økende vedlikeholdsetterslep.

Vi har fått innspill fra ordfører, tillitsvalgte og politikere om at eiendomsforvaltning er et risikoområde. Kommunalsjef for området løfter også brannsikkerhet som en risiko, og i hvilken grad kommunen er kjent med hva det innebærer å være byggeier og bruker av bygg. Kommunens oversikt over avvik og merknader fra brannsyn med formålsbygg og boliger i 2022 og 2023 viser at flere avvik ikke er lukket.

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.

Før kommunesammenslåingen startet Holmestrand registrering av kunst, men arbeidet ble ikke slutført. I dag er dette verktøyet ikke lengre tilgjengelig, og det er ikke kapasitet til å følge dette opp. Vi får opplyst at kommunen ikke eier kunst av stor verdi.

Vurdering

Vi mener at det er risiko for å kommunen ikke har tilstrekkelige tiltak for god eiendomsforvaltning, og vi mener derfor at det kan være hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om dette temaet. Vi har også fått flere innspill om at dette er et risikoområde. Brannvern kan inkluderes i en forvaltningsrevisjon om eiendomsforvaltning og det kan være grunn til å undersøke kommunens energiforbruk.

Det kan også være risiko for at kommunens kunst og utsmykninger ikke blir ivaretatt og bevart på en forsvarlig måte.

8.1.2. Vann og avløp

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

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

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

Holmestrand eier Vestfold vann IKS sammen med de fem andre Vestfoldkommunene. Selskapet forsyner eierkommunene med drikkevann. Holmestrand kommune er også deleier i Blindevannverket IKS og Sande vannverk AS.

Også for vann og avløpsnettet rapporterer kommunen om økende etterslep. Størstedelen av merforbruket på programområdet kommer fra vann, avløp, og renovasjon. Kommunens driftsutgifter knyttet til vann, avløp, renovasjon og avfall³⁹ er likevel mye lavere enn tilsvarende tall for kommunegruppen, rapporteres det om i årsmeldingen.

Nøkkeltall viser at en relativt høy andel av total kommunal vannleveranse i Holmestrand går til lekkasje, selv om den har gått ned over de siste årene. Nåværende lekkasjeomfang er 29 %, på linje med snittet ellers i landet.

Vannforsyning og avløp blir gebyrfinansiert i samsvar med reglene for selvkost. Selvkostgraden i kommunen er 100 %. Holmestrand kommune har hatt vesentlig høyere gebyrer på vann og avløp enn snittet for egen kommunegruppe og landet, i Holmestrand var det i 2023 i overkant av 7 200 kr, mens gruppesnittet og landsnittet var på ca. 5 700 og 5 200. I den forenklede etterlevelseskontrollen med beregning av selvkost for området vann, ble det funnet mangler i 2021.

Ledningsnett i kommunen har en lavere beregnet gjennomsnittsalder enn snittet for landet uten Oslo, 7 og 8 år mindre. Kommunen har økt andelen som er fornyet de siste tre årene,

³⁹ korrigerede brutto driftsutgifter beløp per innbygger.

sammenlignet med tidligere perioder. Sammenlignet med landsnittet uten Oslo har Holmestrand fornyet mer.

Mattilsynet har hatt tilsyn i 2021, 2022 og 2023 ved kommunens vannverk. I 2024 skal Statsforvalteren gjennomføre tilsyn med kommunalt avløpsanlegg etter forurensningsloven.

Til risikovurderingen for forrige periode ble det gitt mange innspill på forvaltningsrevisjon av vann og avløp. Vi har til denne risikovurderingen også fått flere innspill om dette, fra ordfører, kommunalsjef for området og avtroppet kontrollutvalg. Innspill dreier seg om risiko for tilstanden på VA, prosjektstyring og samspill mellom drift og investering

Vurdering

På grunn av stort etterslep innen vann- og avløpsrehabilitering, behov for å bygge ut til økt kapasitet og tilpasse anleggene til nye krav fra myndighetene, står kommunen overfor store investeringer. Vi anbefaler dermed å inkludere VA i en eventuell forvaltningsrevisjon om prosjektstyring, se pkt. 8.1.3.

Svært høyt årsgebyr kan ha mange årsaker, men indikerer blant annet en risiko for at driften ikke er effektiv og at vedlikehold og investeringer ikke er tilstrekkelig. Vi bemerker samtidig at kommunen har stort merforbruk knyttet til VAR, men bruker mindre på drift av VA enn dem vi sammenligner med. Vi vurderer at kontrollutvalget kan velge å følge opp drift og selvkost innenfor VA på annen måte enn gjennom egen forvaltningsrevisjon.

8.1.3. Prosjektstyring

Det er som regel risiko knyttet til kommunale investeringsprosjekter, og konsekvensene kan bli store, f.eks. kostnadsoverskridelser eller mangelfullt resultat. 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.

Holmestrand kommune har et investeringsreglement vedtatt i kommunestyret 17.nov 2021. Dette reglementet skal alle enheter legge til grunn for sine investerings-, bygge, og anleggsprosjekter.

Programområde Samfunn, teknikk og miljø forvalter en relativt stor prosjektportefølje. Enkelte prosjekter har hatt en del oppmerksomhet og det har gjennom året vært fokus på å bedre kommunikasjonen med innbyggere, politikere og andre interessenter i Holmestrand. Det er opprettet et porteføljeråd knyttet til etablering og gjennomføring av prosjekter. Dette er i oppstartsfasen, men kommunen mener selv det allerede er positiv effekt med tanke på hvordan anskaffelser involveres i de ulike prosjektene.

Enkelte prosjekter var planlagt før kommunesammenslåingen i 2020. Flerbrukshuset i Hof var i 2017 anslått å koste 20 mill.kr, men endte med å koste 47,8 mill. kr. Rapporteringen på dette prosjektet var etterlyst av politikerne i kommunen lenge, men kom først i september 2023. Kommunen har redegjort for at rapporten var utfordrende å slutføre, da det hadde vært store utskiftninger i stab blant dem som jobbet med prosjektet. Dokumentasjon var også mangelfull/ikke tilstrekkelig tilgjengelig i etterkant. I 2022 laget kommunedirektøren også en kommunikasjonsstrategi for blant annet sentrumsskolen i Sande (Klokkerjordet skole), fordi også denne investeringen ble vesentlig dyrere enn anslått ved kommunesammenslåingen.

Kommunestyret vedtok i mars 2024 nye hovedplaner for vann og avløp. Planene legger til rette for omfattende investeringer. Dette krever god prosjekt- og økonomistyring. I vedtaket er det lagt inn mange punkter som skal sikre løpende politisk styring av prosjektene.

Innenfor vann, avløp og renovasjon ble det investert 112,6 mill. kr i 2023, og kommunen rapporterer i sin årsmelding om at eksisterende prosjekter har hatt større kostnader enn budsjettet. Noen av de største prosjektene i 2023 har vært; VA (Nyveien, Olav Duuns vei, Løkkeveien og Skogveien), Pumpestasjon (Fossdalen og Fibo), Sanering (Dunkebekken og Fossveien) og Avløp (Skjervika – Øgården).

Vi har fått innspill fra ordfører og administrasjonen om at prosjektstyring er et risikoområde, både når det gjelder byggeprosjekt og innen vann og avløp.

Vurdering

Vi mener at styring av investeringsprosjekter er et risikoområde. En forvaltningsrevisjon kan se nærmere på kommunens organisering, rutiner og praksis for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, f.eks. saksutredning og valg av løsning, budsjett og budsjettoppfølging, anskaffelsesprosess og kontraktsoppfølging.

8.1.4. 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.

Holmestrand kommune har lavere brutto driftsutgifter til kommunale veier og gater⁴⁰ enn snittet i kommunegruppen og landet, kommunens utgifter til dette er også lavere dersom vi fordeler kostnadene på hver innbygger. Tilsvarende som for bygg og VA, er det også lite midler til veier, som resulterer i økende vedlikeholdsetterslep.

⁴⁰ Brutto driftsutgifter til kommunale veier og gater (funksjon 332) eksklusive avskrivninger, per km (kr) (1000 kr)
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Kommunen har videre vesentlig lavere andel kommunale veier og gater med belysning. Holmestrand har også litt høyere andel kommunale veier og gater uten fast dekke, og en høyere prosentandel kommunale veier tilrettelagt for syklende enn dem vi sammenligner med.

Holmestrand kommune har en trafiksikkerhetsplan for perioden 2022-2025.

Forrige kontrollutvalg har gitt innspill til at klima- og miljøarbeid og beredskap mot ekstremvær er risikoområder. Kommunen har lagt inn i økonomiplan økte midler til reasfaltering på grunn av økende forfall på flere kommunale veier, men økte priser medfører at det er færre antall meter asfalt kommunen får reasfaltert. Det framgår at nedbør og ekstremvær utsetter veinettet for større påkjenninger, og at mange strekninger er i dårlig stand og lite motstandsdyktige.

Vurdering

Det kan generelt være risiko knyttet til drift av kommunale veier. Kommunen synes å være kjent med risikoen og rapporterer på status, noe vi mener gjør at det er mindre behov for en forvaltningsrevisjon på området.

8.1.5. Renovasjon

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

Innsamling og håndtering av næringsavfall er en kommersiell virksomhet, som skal organiseres adskilt fra husholdningsavfallet.

Holmestrand eier Vestfold Avfall og Ressurs AS (VESAR) sammen med kommunene Sandefjord, Horten, Larvik, Færder og Tønsberg. Selskapets hovedoppgave er kjøpe inn tjenester knyttet til husholdningsrenovasjon på vegne av eierkommunene.

Kommunen har noe lavere renovasjonsgebyr enn snittet i tilhørende kommunegruppen og landet.

Holmestrand kommune leverer vesentlig mer avfall (66%) til materialgjenvinning enn snittet i kommunegruppen (47%) og landet for øvrig (46%).

Vurdering

Vi har ikke informasjon som tilsier at det er særlig risiko innenfor renovasjon. Se ellers kapittel 9 om eierstyring og forvaltningsrevisjon i selskap.

8.1.6. 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.

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

Vestfold Interkommunale Brannvesen (VIB) er et interkommunalt samarbeid/selskap eid av Holmestrand, Horten, Færder og Tønsberg. VIB ivaretar eierkommunenes forpliktelser etter brann- og eksplosjonsvernloven, forurensingsloven og sivilbeskyttelsesloven.

Kommunen har like mange årsverk per innbygger til brann og ulykkesvern som landssnittet, men noen færre årsverk per innbygger til forebyggende arbeid. I perioden fra 2020-2023 har andelen piper som ble feiet og tilsyn med A-objekter⁴¹ vært lavere enn snittet i resten av landet. Det samme gjelder antall boligbranner per innbygger.

Vestfold Interkommunale Brannvesen (VIB) gjennomfører branntilsyn i kommunen, kommunen har oversikt over gjennomførte tilsyn og avvik.

Holmestrand kommune har brannsikringsplan for de to områdene i Holmestrand sentrum som er definert som tett trehusbebyggelse. Kommunen har fått midler fra fylkeskommunen til tilskudd til bygningseierne for å få gjennomført tiltak som anbefales i planen.

Vurdering

Generelt er det risiko ved forebygging og brannvern, men at vi ikke har informasjon som tilsier at det er særskilt risiko her. Vi vurderer at dette eventuelt kan inkluderes som deltema i f.eks. forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltning, se pkt. 8.1.1.

8.2. Plan, byggesak og landbruk

8.2.1. Planlegging og byggesak

Kommunestyret skal selv lede den kommunale planleggingen, og vedta kommunal planstrategi, kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver kommunen. Vurdering av planbehovet og arbeidet med kommunal planstrategi skal prioriteres.⁴² Reguleringsplaner angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, og er bindende for nye eller utvidelse av eksisterende byggetiltak.

⁴¹ A-objekt er bygninger og områder hvor brann kan medføre tap av mange liv.

⁴² [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-27](#)

Planprosessene skal være åpne og forutsigbare. De fleste kommuner har opprettet digitale planregistre, og mulighetene for å effektivisere og forenkle planleggingen bør tas i bruk. FNs bærekraftsmål, nasjonale klima- og miljømål og løsninger som styrker verdiskapning og bosetting i hele landet, er blant de hensynene som skal legges til grunn for den overordnede planleggingen, jf. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027.

Kommunen behandler søknader om byggetillatelse og fører tilsyn med at plan- og bygningsloven etterleves. Et hensiktsmessig og oppdatert planverk, gode rutiner og kompetanse bidrar til å sikre effektivitet og likebehandling. 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.

Plan, byggesak og landbruk ivaretar Holmestrand kommune sin rolle som myndighet etter en rekke lovverk, deriblant plan- og bygningsloven. Arbeidet med planstrategi for inneværende valgperiode pågår. Kommuneplanens samfunnsdel er for perioden 2022–2035. Som nevnt under bærekraft har Holmestrand kommune knyttet planen til åtte av FNs bærekraftsmål⁴³.

Kommuneplanens arealdel forventes sluttbehandlet i 2024. Kommunestyret har også vedtatt ny hovedplan for vann og avløp⁴⁴ og kommunedelplan for klima, energi og miljø⁴⁵.

I 2023 behandlet Holmestrand kommune 309 byggesøknader. 13 % av innvilgede byggesøknader medførte vedtak om dispensasjon. Det er lavere enn snittet i kommunegruppen og landet.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med 12 ukers saksbehandlingsfrist har de siste fire årene vært 46 dager, som er innenfor fristen, men noe høyere enn snittet i kommunegruppen og landet. Saksbehandlingstiden på saker med frist på tre uker var i 2023 14 dager. Dette er lavere enn dem vi sammenligner med. I 2023 mottok Statsforvalteren 6 klager, men ingen vedtak ble opphevet.

	2020	2021	2022	2023
Antall klagesaker totalt	8	12(*13)	7(*8)	6
Antall opphevet eller omgjort	1	3	2	0
Andel opphevet eller omgjort	12,5 %	25 %	28,6 %	0 %

Tabell 2: Klagesaker byggesak behandlet hos statsforvalter. *Tall i parentes er total med avviste klager.

⁴³ 3. God helse, 4. God utdanning, 8. Anstendig arbeid og økonomisk vekst, 9. Innovasjon og infrastruktur, 10. Mindre ulikhet, 11. Bærekraftige byer og samfunn, 13. Stoppe klimaendringene og 17. Samarbeid for å nå målene

⁴⁴ Kommunestyresak 020/24, møtedato 13.03.2024

⁴⁵ Kommunestyresak 111/23, møtedato 06.09.2023

Holmestrand kommune har strategiplan for tilsyn og ulovlighetsoppfølging for perioden 2022-2024. I 2023 var det gjennomført tilsyn på 28 eiendommer. I 1 dokumenttilsyn og 2 stedlige tilsyn. Per 31.12.2023 var det registrert ulovlighetssaker på 44 eiendommer i kommunen.

I 2022 var det forvaltningsrevisjon og en særskilt undersøkelse av tre byggesaker. Det ble gitt 8 anbefalinger til kommunen som følge av forvaltningsrevisjonen. De tre enkeltsakene ble undersøkt gjennom ekstern gransking av BDO Advokater. Kommunen rapporterte oppfølging av dette til kontrollutvalget i februar 2024 i sak 6/24.

Vurdering

Kommunens har jobbet med å oppdatere planarbeid de siste årene, og deler av arbeidet pågår fremdeles. Oppdaterte planer antas å redusere risiko. Vi mener at risikoen innenfor plan- og byggesaksbehandling er redusert.

8.2.2. Klima, miljø og landbruk

Kommunene skal gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere til og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, og dessuten økt miljøvennlig energiomlegging. Planleggingen skal også bidra til at samfunnet forbereder seg på og tilpasser seg til klimaendringene. Planene bør omfatte tiltak mot avskoging, og ev. tiltak for økt opptak av CO₂ i skog og andre landområder. Kommunens planer bør videre omfatte informasjon om klimagassutslipp, og om energisystem og forbruk av energi. Kommunen bør sette ambisiøse mål for utslippsreduksjoner og for effektivt energiforbruk.

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

Kommunen er forurensningsmyndighet på flere områder. For eksempel i saker som gjelder opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider. Kommunen skal registrere opplysninger om forurenset grunn i databasen Grunnforurensning. Kommunen er også myndighet i forsøplingssaker. Kommunen skal ha register over nedgravde oljetanker, og skal føre tilsyn bla. med at det gjennomføres jevnlig tilstandskontroller av slike tanker. Kommunen har ansvar for å legge til rette for friluftsliv, og skal kartlegge mulige friluftsområder i hele kommunen. Kommunen skal behandle søknader om motorferdsel i utmark.

Kommunene skal godkjenne nydyrking, deling eller omdisponering av jordbrukseiendom, og skal dessuten følge opp at driveplikta blir overholdt. Kommunen er en viktig aktør i arbeidet med jordvern. Det er et nasjonalt mål at den årlige omdisponeringen av matjord ikke skal overstige 2000 dekar innen 2030. Kommunene har oppgaver knyttet til saksforberedelse og kontroll av ulike tilskuddsordninger i landbruket. Kommunen har også ansvar for å kontrollere at skogbruksloven følges, og kan fastsette meldeplikt for planer om hugst og tiltak knyttet til foryngelse og stell av skog. Videre har kommunene både myndighet og tilsynsoppgaver etter konsesjonsloven i forbindelse med eierskifte.

I Holmestrand er klima- og miljørådgiver underlagt programområdet STM og sitter i kommunalsjefes stab. En ny kommunedelplan for klima, energi og miljø ble vedtatt høsten 2023. Det er også utarbeidet handlingsprogram for 2023-2025.

Holmestrand kommune har mål om at de direkte klimagassutslippene innenfor Holmestrand kommunes grenser skal reduseres *med 50 %* og opp mot 55 % innen 2030, sammenlignet med referanseår 2009. Siste publiserte tall viser at de direkte utslippene fra Holmestrand fra 2021 til 2022 ble redusert med 5,7 %. Fra 2009 til 2022 har nedgangen vært på om lag 28 %.

Kommunens klimaregnskap viser at veitrafikk er den desidert største kilden til direkte utslipp i Holmestrand kommune, med ca. 48 % av de totale utslippene⁴⁶. Det har vært en nedgang i utslipp fra personbiler og busser, mens utslippene fra varebiler og tyngre kjøretøy har økt noe fra 2020. Industri, olje og gass er den nest største utslippskilden i Holmestrand kommune, med ca. 19 % av de totale utslippene. Utslippene fra industri er redusert med nesten 45 % fra 2009 til 2021. Jordbruk står for ca. 17 % av de direkte utslippene, og er den tredje største utslippskilden i kommunen.

I 2021 var det samlede klimafotavtrykket til Holmestrand kommune som virksomhet på 21 317 tonn CO₂-ekvivalenter (CO₂e). Nye tall for 2022 viser en økning til totalt 23 031 tonn Co₂e. Ser man på utslipp fra innkjøp ser man at investeringsprosjekter innen bygg (skole) alene bidrar med en økning på nesten 1400 tonn Co₂⁴⁷. Dette forklarer en del av den samlede økningen, men andre tjenestefunksjoner som pleie og omsorg, administrasjon og barnehage har også gått opp fra 2021 til 2022.

Holmestrand har noe høyere brutto driftsutgifter til forvaltning av natur, friluftsliv og kulturminner per innbygger på 664 kr enn kommunegruppen på 606 kr, men en del lavere enn snittet i landet på 748 kr. Kommunen bruker lik andel av totale netto driftsutgifter til landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling. I 2022 var behandlet Holmestrand flere saker i alt etter jord- og konsesjonsloven enn tidligere år (30 stk), i 2023 gikk dette ned igjen til 18 saker. Statsforvalteren fører jevnlig tilsyn innenfor landbruk.

Vurdering

Vi er ikke kjent med informasjon som tilsier at det er særlig risiko knyttet til kommunens klima- og miljøarbeid eller landbruk, men det er likevel en generell risiko for at kommunen ikke klarer å nå

⁴⁶ Innen veitrafikk er det personbiler som står for de største utslippene.

⁴⁷ Dette er tall som normalt vil svinge i takt med nybygg, fokus på enkeltår vil kunne gi et skjevilde av hvordan klimagassutslippene endres over tid.

klimatema. Klima og miljø kan være aktuelt å inkludere som deltema i ulike forvaltningsrevisjoner.

8.3. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

Tema	Mulige vinklinger/kommentar
Eiendomsforvaltning	Oversikt, planer, rutiner og rapportering. Kan inkludere brannvern.
Prosjektstyring	Rutiner og praksis for planlegging og oppfølging av investeringsprosjekter.

9. Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap

9.1. Eierskapskontroll

Eierskapskontroll er en kontroll av om den som utøver kommunens eierinteresser i selskap gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Eierskapskontroll gjelder for eierstyringen av interkommunalt selskap (IKS) og aksjeselskap (AS), og for interkommunalt politisk råd (IPR) og kommunalt oppgavefelleskap (KO) når disse er selvstendige rettssubjekt.⁴⁸

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

I perioden 2020-2023 var det ikke eierskapskontroll i Holmestrand kommune.

Vi har fått innspill til eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon i følgende selskap:

- Jarlsberg IKT
- Vestfoldmuseene
- Vesar AS (Den magiske fabrikken)
- Greve Biogass AS
- Vestfold Vann IKS

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv, med minimumsinnhold i samsvar med kommuneloven § 26-1.

Holmestrand kommune utarbeidet en eierskapsmelding for 2020-2024. Den viser til at det er utarbeidet en egen selskapsoversikt, vi har ikke sett denne. Eierskapsmeldingen og selskapsoversikten ble behandlet i kommunestyret i sak. 150/29.

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

⁴⁸ 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.

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

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

Det var ikke eierskapskontroll i Holmestrand i forrige periode, og vi vil derfor anbefale en generell eierskapskontroll. Kontrollen bør enten komme tidlig i perioden, til hjelp i kommunens arbeid med å utarbeide eierskapsmelding, eller den bør komme sent i perioden, dersom kommunen vedtar ny eierskapsmelding i starten av denne perioden.

Selskapene bør velges ut i forbindelse med bestilling. I tillegg til å vektlegge hvilken betydning selskapene har for kommunen, bør utvalget sikre en god sammensetning av selskapsform og eierfordeling, for å få et bredt bilde av hvordan eierstyringen fungerer i praksis. Eierstyringen av selskap med størst eierandeler får gjerne mest oppmerksomhet. Når mange eiere alle har små eierandeler, vil en pulverisering av eierstyringen være et eget risikomoment.

Aktuelle tema for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap

Tema	Vinkling/ kommentar	Kommentar
Generell eierskapskontroll	Om kommunens eierskap utøves i samsvar med aktuelle lovbestemmelser, kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring. Kontroll av praksis.	Selskap velges ved bestilling i samråd med kontrollutvalget. Bør gjennomføres tidlig i perioden.
Gjennomføring av virksomhet og måloppnåelse	Forvaltningsrevisjon i ett selskap. Valg av selskap gjøres ved bestilling. Alle selskap vi har fått innspill på kan være aktuelle.	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.

9.2. 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 ut fra hva selskapet driver med. Det innebærer at det vi angir hva *kan* være risiko, ikke at det faktisk er risiko.

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

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

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

I tabellene på neste side har vi delt selskapene inn i selskap der kontrollutvalget har innsynsrett, dvs selskap kommunen eier alene eller sammen med andre kommuner og fylkeskommuner, og selskaper der kontrollutvalget ikke har innsynsrett, dvs selskap der det også er statlige eller private eiere. Vi har vurdert generell risiko, og har derfor ikke prioritert mellom selskapene. Det tas forbehold om feil i vedlegg 1 og 2. I vedlegg 2 vises oversikt over interkommunale samarbeid som ikke er selvstendige rettssubjekter.

Vedlegg 1: Selskaper

Selskap der kontrollutvalget har innsynsrett

Navn	Selskapets formål (forkortet/omskrevet)	Eierandel	Eiere	Vurdering av generell risiko
Empus AS (Veksthuset Kreativ Kompetanse AS)	Arbeidsmarkedsbedrift innenfor VTA og AFT tiltak.	100 %	Holmestrand kommune	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Vestfold Avfall og Ressurs AS (VESAR)	Avfallshandtering.	11,6 %	Følgende kommuner: Sandefjord, Larvik, Horten, Tønsberg, 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, 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.
Blindevannverket IKS	Produksjon og distribusjon av vann.	50 %	Holmestrand og Drammen	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.

Navn	Selskapets formål (forkortet/omskrevet)	Eierandel	Eiere	Vurdering av generell risiko
Enter Kompetanse AS	Eie og utvikler selskaper med fokus på arbeidsinkludering.	1,02 %	Holmestrand, Drammen og andre private aksjonærer	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Revetal Arbeid og Kompetanse AS	Tiltaksarrangør for varig tilrettelagt arbeid.	33,3 %	Holmestrand og Tønsberg	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring
Sande vannverk AS	Produksjon og distribusjon av vann.	27,7 %	Holmestrand kommune og andre private aksjonærer	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring

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

Navn	Selskapets formål	Eierandel	Deltakere	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 eierkommunenenes 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 og Telemark revisjon IKS	Utføre revisjonstjenester for deltakerkommunene.	4,8%	Alle kommunene og fylkeskommunene i Vestfold og Telemark. Kontorkommuner:	Risiko ikke vurdert pga habilitet.

Navn	Selskapets formål	Eierandel	Deltakere	Vurdering av generell risiko
			Skien, Horten og Bø	
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, Horten og Holmestrand)	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Jarlsberg IKT KO	Drift av datasystemer og/eller databehandlingsfasiliteter	33,3 %	Holmestrand, Tønsberg og Færder kommuner	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.

Selskap der kontrollutvalget ikke har innsynsrett⁴⁹

Selskap	Selskapets formål	Kommunens eierandel	Eiere
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

⁴⁹ Selskaper med private eller statlige medeiere

Vedlegg 2: Annet interkommunalt samarbeid – ikke selvstendige rettssubjekt

Navn	Formål	Organisasjonsform	Deltakere og vertskommune/kontorkommune	Kontorkommune/ vertskommune
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 oppstartsfase.	Kommunalt oppgavefelleskap (KO)	Horten Holmestrand Tønsberg Færder Sandefjord Larvik	Sandefjord
VOIS Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid	Etablere felles rammeavtaler for kommunene i Vestfold	Administrativt vertskommunesamarbeid	Horten Holmestrand Tønsberg Færder Sandefjord(vertskommune) Larvik	Sandefjord



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

www.vtrevisjon.no

24: 3803400