



Vestfold
og Telemark
revisjon

Risikovurdering - 2024

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Larvik kommune

Innhold

1. Innledning	4
1.1. Bakgrunn – mandat	4
1.2. Metode	4
1.3. Avtale om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll	6
1.4. Struktur på risikovurderingen	6
2. Gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i 2020-2023	7
3. Aktuelle forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i 2024-27	8
4. Om Larvik kommune	10
4.1. Kommunens organisering	10
4.2. Økonomi	10
5. Stab- og støttefunksjonen - tverrgående tema	12
5.1. Internkontroll	12
5.2. Anskaffelser	13
5.3. Arkiv og dokumentasjon - åpenhet og innsyn – universell utforming?	14
5.4. Bærekraft	15
5.5. Beredskap	17
5.6. Budsjettering og rapportering	17
5.7. Eiendomsskatt	18
5.8. Etikk, habilitet og varsling	18
5.9. HR - Personell – rekruttering, arbeidsmiljø, sykefravær, vold og trusler	19
5.10. Informasjonssikkerhet og personvern	21
5.11. Saksutredning og gjennomføring av kommunestyrets vedtak	22
5.12. Kommunale foretak	23
5.13. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon innenfor tverrgående tema	23
6. Helse og mestring	25
6.1. Tjenester til hjemmeboende	26
6.2. Sykehjem mm	27
6.3. Larvik helsehus	28
6.4. Funksjonshemmede	29
6.5. Psykisk helse og avhengighet	29
6.6. Arbeid og aktivitet	30
6.7. Fellesfunksjoner Helse og mestring	31

6.8.	Tjenester og forvaltning	32
6.9.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon innenfor Helse og mestring	33
7.	Oppvekst og kvalifisering	35
7.1.	Skole	35
7.2.	Barnehage	36
7.3.	Barne- og familietjenester	38
7.4.	NAV	41
7.5.	Larvik Læringscenter	43
7.6.	Barneverntjenesten	43
7.7.	Fellesfunksjon Oppvekst og kvalifisering	45
7.8.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon innenfor Oppvekst og kvalifisering	45
8.	Verdiskaping og stedsutvikling	46
8.1.	Arealplan	46
8.2.	Innbyggerkontakt og byggesak	46
8.3.	Geodata	48
8.4.	Kultur og idrett	48
8.5.	Næring og ressursforvaltning	49
8.6.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon innenfor Verdiskaping og stedsutvikling	49
9.	Eiendom og teknisk drift	50
9.1.	Kommunalteknikk	50
9.2.	Brann og redning	51
9.3.	Eiendom	52
9.4.	Fellesfunksjon Eiendom og teknisk drift	54
9.5.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon innenfor Eiendom og teknisk drift	54
10.	Eierskapskontroll	56
10.1.	Eierskapskontroll	56
10.2.	Aktuelle tema for eierskapskontroll	57
10.3.	Forvaltningsrevisjon i selskap	58

1. Innledning

1.1. Bakgrunn – mandat

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

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

Eierskapskontroll er en kontroll av om kommunen utøver sitt eierskap i selskap i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyret sine vedtak og aksepterte prinsipper for god eierstyring. Kontrollen skal utføres av revisor i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, og kan kombineres med forvaltningsrevisjon i selskap. Se mer om eierskapskontroll i kapittel 10.

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

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

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

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

Denne risiko- og vesentlighetsvurderingen er grunnlaget for kommunens plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Risikovurderingen er utarbeidet av Vestfold og Telemark revisjon IKS (VTR) på oppdrag fra kontrollutvalget i Larvik kommune, jf. sak 23/23. Risikovurdering for forvaltningsrevisjon står i kapitlene 4 til 9, og risikovurdering for eierskapskontroll står i kapittel 10.

1.2. Metode

Risikovurderingen er av overordnet karakter, og det kan være noe usikkerhet ved informasjonen vi bygger på, da datagrunnlaget i begrenset grad er verifisert. Det kan også skje endringer i risikobildet i løpet av planperioden. I vår vurdering tar vi utgangspunkt i følgende kilder:

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

- gjeldende krav og forventninger innenfor kommunens ansvarsområder og eierskap
- nøkkeltall fra KOSTRA², andre databaser og annen relevant offentlig tilgjengelig statistikk/informasjon
- informasjon i årsevaluering, rapporteringer, budsjett- og økonomiplan, strategidokument 2023-2026, ståstedsanalyse mm
- innspill og synspunkter og dialog med/fra kommunedirektør og øvrig administrativ ledelse, samt hovedtillitsvalgt og hovedverneombud
- 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

Datagrunnlaget gir indikasjon på risikoforhold som bør eller kan følges opp i en forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll eller gjennom andre undersøkelser dersom kontrollutvalget og kommunestyret ønsker dette.

Vårt fokus har vært å identifisere hvor det, basert på en risikovurdering, er størst behov for forvaltningsrevisjon. Enkelte områder kan derfor være omtalt i liten grad/ikke være omtalt.

Innspill til forvaltningsrevisjoner

Avtroppende kontrollutvalg hadde ingen innspill til forvaltningsrevisjoner eller til risikovurderingen, jf. sak 24/23.

Vi har bedt om innspill fra kommunalsjefene, hovedtillitsvalgt, hovedverneombud, de politiske gruppelederne og utvalgslederne. Vi har fått mange innspill, og de temaene som flest har framhevet er:

- internkontroll
- etikk
- sykefravær
- vold og trusler mot ansatte
- bemanning i helse og omsorg
- prosjektstyring
- eiendomsforvaltning

² Larvik tilhører KOSTRA-gruppe 11. Følgende kommuner inngår i samme KOSTRA-gruppe: Ålesund, Bodø, Moss, Sarpsborg, Nordre Follo, Tønsberg, Sandefjord, Skien og Arendal. Larvik kommune sammenlignes med KOSTRA-gruppen kommunen tilhører og landet uten Oslo. I hovedsak innhentes statistikk for 2021-2022, med mindre det er hensiktsmessig å se på utviklingstrekk.

Noen har også løftet fram skolemiljø- og fravær, tildeling av helsetjenester, integrering, utenforskap, barn i lavinntektsfamilier, vann- og avløp, renovasjon og tilsyn og ulovlighetsoppfølging (byggesak).

Når det gjelder eierstyring og selskaper har vi fått forslag om styrevalg og kompetanse i styrene, og Bølgen, Larvik havn, iFokus Holding AS og Greve Biogass som aktuelle selskap for kontroll.

Innspill fra ordfører og kommunedirektør er omtalt der de passer inn i rapporten.

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.

Over fire år kan VTR levere anslagsvis f.eks. åtte rapporter om forvaltningsrevisjon og en rapport om eierskapskontroll til Larvik kommune. Antall rapporter er avhengig av tema og innretning på undersøkelsene. Dersom kommunen ønsker det, kan kommunen kjøpe flere eller mer omfattende forvaltningsrevisjoner/eierskapskontroller enn det som i utgangspunktet er avtalt.

1.4. Struktur på risikovurderingen

Først i rapporten har vi med en oversikt over gjennomførte revisjoner og kontroller (kap. 2), en samlet oversikt over aktuelle forvaltningsrevisjoner (kap. 3) og informasjon om kommunen (kap. 4). Deretter har vi strukturert rapporten etter kommunens organisering: først stab- og støtte/tema som går på tvers av kommunalområdene (kap. 5), deretter de fire kommunalområdene som er tjenesteområder (kap. 6 – 9). Informasjon om kommunens utøvelse av eierinteresser i selskap og gjennomførte eierskapskontroller kommer til slutt i rapporten (kap. 10).

2. Gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i 2020-2023

I en forvaltningsrevisjon gjør revisor 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.

Forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller 2020-2023

- Arkiv og innsyn (2020)
- Ulovlighetsoppfølging byggesak (2021)
- Barneverntjenesten (2021)
- Psykososialt skolemiljø (inkl. skolefravær) (2022)
- Psykisk helsearbeid (2022)
- Anskaffelser i helse og omsorg (2023)
- Boligsosialt arbeid (2023)
- Klimaarbeid (2024)

- Eierskapskontroll – iFokus AS – eierstyring og føringer for samfunnsansvar (2020)

Forenklet etterlevelseskontroll 2020-23

Revisor gjennomfører årlig forenklet etterlevelseskontroll med kommunens økonomiforvaltning.³ Etterlevelseskontrollen gjøres med små ressurser, og gir moderat sikkerhet for funnene.

I Larvik kommune har revisor kontrollert følgende tema:

- Offentlige anskaffelser – helse og omsorg (2019)
- Selvkost (2020)
- Tilskudd til private barnehager (2021)
- Beregning av egenbetaling for opphold på sykehjem (2022)
- Attestasjon og anvisning (2023)

³ Jf. kommuneloven § 24-9

3. Aktuelle forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i 2024-27

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

Tema	Mulig vinkling/kommentar	Se kapittel
Internkontroll	Overordnet, sent i perioden	5.1
Anskaffelser	Sosialt ansvar/miljøhensyn	5.2
Arkiv og journalføring	Flere mulige vinklinger	5.3
Etikk, habilitet og varsling	Flere mulige vinklinger	5.8
Sykefravær	Kommunens oppfølging	5.9
Vold og trusler	Sent i perioden	5.9
Informasjonssikkerhet/ personopplysninger	Flere mulige vinklinger	5.10
Hjemmetjenesten	Kvalitet i tjenesten, flere mulige vinklinger	6.1
Sykehjem	Kvalitet i tjenesten, flere mulige vinklinger	6.2
Funksjonshemmede	Flere vinklinger er aktuelle	6.4
Tildeling av tjenester innenfor Helse og mestring	Kan f.eks. se på BPA her	6.8
Barnehage	Tidlig innsats	7.2
Utenforskap	Forebyggende arbeid/ samhandling mellom tjenester rundt sårbare vanskeligstilte barn og unge og deres familier	7.3 m. fl.
NAV	Lavinntektsfamilier, aktivitetsplikt (mot brukere under 30 år)	7.4
Byggesak	Tilsyn/ulovlighetsoppfølging	8.2

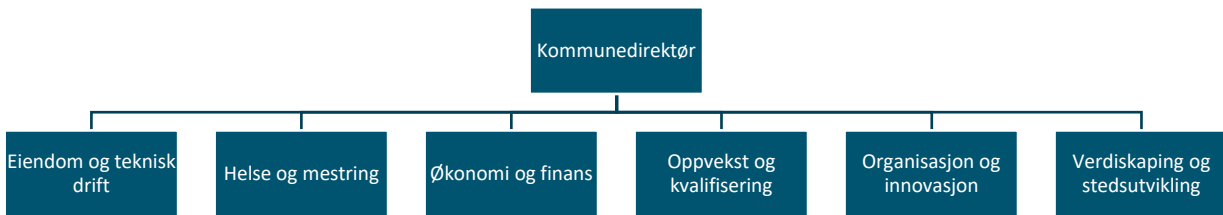
Tema	Mulig vinkling/kommentar	Se kapittel
Renovasjon	Flere mulige vinklinger	9.1
Prosjektstyring	Flere mulige vinklinger	9.3
Eiendomsforvaltning	Oversikt, planer, rutiner og rapportering	9.3
Generell eierskapskontroll	<p>Om kommunens eierskap utøves i samsvar med aktuelle lovbestemmelser, kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring. Kontroll av praksis.</p> <p>Selskap velges ved bestilling i samråd med kontrollutvalget.</p>	10.1
Styrevalgprosesser	<p>Kan kombineres med generell eierskapskontroll.</p> <p>Selskap velges ved bestilling i samråd med kontrollutvalget.</p>	10.1
Samfunnsansvar i selskap	<p>Eierstyring og selskapsdrift - selskapenes samfunnsansvar. Bør evt. gjøres sammen med andre eiere.</p> <p>Selskap velges ved bestilling i samråd med kontrollutvalget</p>	10.1

4. Om Larvik kommune

4.1. Kommunens organisering

Per januar 2023 hadde Larvik kommune 4232 ansatte, fordelt på 3176 årsverk.

Kommunen er delt i seks kommunalområder, hvert kommunalområde ledes av en kommunalsjef:



Kommunen har to kommunale foretak⁴:

- Larvik Havn KF
- Larvik Kulturhus Bølgen KF

Kommunen deltar i følgende interkommunale samarbeid:

- VOIS, Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid
- START Vestfold, gjelder etablererveiledning
- Kommunalt oppgavefelleskap for beredskap mot akutt forurensning i Vestfold (UIA)
- MST CAN, tilbyr hjelpetiltak etter barnevernloven
- Vannområde Skien-Grenlandsfjordene, driver med vannforvaltning
- Kommunalt krisesentertilbud

Kommunen har eierinteresser i flere interkommunale selskaper og andre selskapsordninger, det står mer om dette i kap. 10.

4.2. Økonomi

Kommunens økonomi skal forvaltes slik at den økonomiske handleevnen ivaretas over tid.

Larvik kommune har en svært anstrengt økonomi. Kommunen har lave inntekter og ventes å ha stram økonomi også framover (kommunen er på 350. plass av 356 kommuner).

⁴ Disse er omtalt i pkt. 5.12

KOSTRA 2022	Larvik kommune	Grppesnitt	Landsgj.snitt*
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	-0,5	2,7	2,7
Langsiktig gjeld ^[1] i prosent av brutto driftsinntekter	118,7	111,6	114,3
Frie inntekter per innbygger	65 484	64 458	67 020
<u>Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)</u>	13,0	12,6	14,5

Tabell 1: Tall fra KOSTRA pr 1.1.23 Grppesnitt er fra KOSTRA-gruppe 11.

Netto driftsresultat er en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren.⁵ Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. I Larvik kommune var dette i 2022 lavere enn både sammenliknbare kommuner og landsgjennomsnittet, og langt under 1,75%, som TBU anbefaler.

Langsiktig gjeld (lånegjeld) i prosent av brutto driftsinntekter sier noe om hvor sårbar kommunens budsjettbalanse er for en økning i renten. Rentekostnaden skal dekkes av driftsinntektene. Larvik kommune ligger noe høyere enn gruppesnittet og landssnittet. En økning i renten vil dermed ha noe større påvirkning på driftsbudsjettet. Kommunestyret har vedtatt en handlingsregel (KST 293/18), der intensjonen er at kommunens gjeldsgrad skal reduseres over tid.

Kommunens frie inntekter består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Frie inntekter per innbygger sier noe om kommunens økonomiske handlingsrom. Tallene viser at Larvik kommune har frie inntekter som er noe høyere egen KOSTRA-gruppe, men lavere enn landsgjennomsnittet.

Larvik kommune ligger litt over gruppesnittet, men under landsgjennomsnittet når det gjelder fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter.

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. Kommunen har et mål om at de frie midlene i disposisjonsfondet skal utgjøre minimum 5 % av de frie inntektene. Tabellen overfor viser at Larvik kommune har fri egenkapital til drift/disposisjonsfond på 13 %, som følge av gode resultater de siste årene.

Kommunen har store verdier plassert i verdipapirmarkedet, og derfor svinger resultatet fra år til år mht. om man får netto gevinst eller tap på sine plasseringer.

^[1] Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter (KOSTRA)

⁵ Ifølge det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)

5. Stab- og støttefunksjonen - tverrgående tema

Stabs- og støttefunksjonene i Larvik kommune er samorganisert i en felles stab. Organiseringen skal sikre mer effektiv drift, digitalisering, robusthet, kvalitet og helhetsperspektiv.

I dette kapitlet vurderer vi risiko på de temaene som ligger til stab- og støttefunksjonen, og temaer som gjelder på tvers, uten at de er plassert hos en bestemt enhet.

5.1. Internkontroll

Kommunedirektøren er ansvarlig for at kommunen har internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Det er også krav om internkontroll i noen særlover, både sektorovergripende og for de ulike tjenesteområdene i kommunen, f.eks. arbeidsmiljøloven, personopplysningsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Kommunedirektøren skal rapportere minst en gang i året om internkontrollen og resultater fra statlig tilsyn.

Observasjoner

Larvik kommune har internkontrollsystemet TQM ut 2024, men er i ferd med å avvikle dette. Nytt internkontrollsystem er per i dag ikke anskaffet. Kommunen benytter styringssystemet Framsikt, og opplever dette som et nyttig verktøy.

Kommunedirektøren rapporterte om internkontroll til kommunestyret i mai 2023:

Kommunedirektøren vurderer at de fleste nødvendige strukturer og systemer er på plass for å kunne sikre nødvendig internkontroll. Det internkontrollrapporten belyser er forbedringspunkter og at dagens organisasjon har noe lav kapasitet, og på enkelte områder er sårbare i forhold til kompetanse til å utføre alle lovpålagte oppgaver.....

..... selv om de fleste strukturer er på plass, er det økende risiko for alvorlige feil og avvik i organisasjonen.

I rapporteringen gjør kommunedirektøren rede for hvilke områder som har de største kapasitets- og kompetanseutfordringene, og nevner blant annet systematisk og strategisk HMS arbeid. Ny rapportering innenfor internkontroll planlegges i mai 2024.

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har Menon Economics kartlagt kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. Graden av lovoppfyllelse var 87 % i Larvik. Flertallet av kommunene lå mellom 80 og 90 %.

Både kommunens administrative ledelse og politikere trakk frem internkontroll som relevant for forvaltningsrevisjon. Kommunedirektør mener at en overordnet vinkling, med fokus på sammenheng mellom tjenesteområdene og det organisasjonsovergripende arbeidet, er særlig relevant.

Vurdering

Et velfungerende internkontrollsystem er grunnleggende for gode tjenester i kommunen. Mangelfull internkontroll kan føre til lovbrudd, dårlig kvalitet i saksbehandling og tjenesteyting, og manglende måloppnåelse. Det var ikke forvaltningsrevisjon av overordnet internkontroll i Larvik i forrige periode. Særlig på grunnlag av administrasjonens vurderinger mener vi at det er risiko på dette området, og at en eventuell forvaltningsrevisjon vil være hensiktsmessig sent i perioden.

5.2. Anskaffelser

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

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

Observasjoner

Larvik kommune deltar i Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid, VOIS, og har et digitalt konkurransegjennomføringsverktøy som er integrert med kommunens arkivsystem.

VTR gjorde en forenklet etterlevelseskontroll av offentlige anskaffelser i 2020. Noen av anskaffelsene manglet dekkende protokoll. Det var forvaltningsrevisjon av anskaffelser innen helse og omsorg i 2022-2023. Her så vi på både rammeavtaler, samfunnsansvar og om det var gjennomført konkurranser og ført protokoll. Rapporten viste at kommunen hadde svak oppfølging av samfunnsansvar/miljøkrav i anskaffelser.

Larvik kommune var klaget inn for KOFA i 2023. Saken gjaldt vekting av tildelingskriterier, og KOFA kom til at kommunen hadde brutt regelverket.

Vurdering

Anskaffelser er et sentralt område i kommunens virksomhet. Til tross for oppfølgingen av både den forenklete etterlevelseskontrollen og forvaltningsrevisjonen kan det fortsatt være en risiko for at kommunen ikke har tilstrekkelige tiltak og praksis, særlig når det gjelder samfunnsansvar/miljøkrav.

5.3. Arkiv og dokumentasjon - åpenhet og innsyn – universell utforming?

Arkiv og dokumentasjon

Kommuner og offentlige organ skal dokumentere sin egen aktivitet både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. Kommunens dokumentasjon og arkiv har betydning for åpenhet, demokratisk aktivitet, rettssikkerhet og forskning. En velfungerende postjournal og arkivordning er grunnleggende forutsetninger for å ivareta dette.

Åpenhet og innsyn

Offentlighetsloven og kommunelovens regler om møteoffentlighet og informasjonsplikt skal legge til rette for at kommunens virksomhet er åpen og gjennomskiktig. Åpenhet og innsyn innebærer at omverden får se hvordan kommunen drives og hvordan beslutninger tas. Åpenhet og innsyn 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.

Universell utforming

Kommunen skal ha universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner. Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Observasjoner

Larvik kommune kunngjør møter i folkevalgte organer på egne nettsider. Ordfører mener at kommunelovens krav til møteprinsippet og møteoffentlighet i all hovedsak blir fulgt. Kommunens nettsider inneholder også en søkbar postliste.

Arkiverket hadde tilsyn med Larvik i 2019, og det ble gitt flere avvik. Kommunen hadde forvaltningsrevisjon av arkiv, journal og innsyn i 2020. Kommunestyret vedtok tiltak for å sikre oppdatert arkivplan og bedre praksis for journalføring. Kommunedirektøren rapporterte til kontrollutvalget på planlagte tiltak i oktober 2021.

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. Larvik kommune fikk 22,5 poeng, det vil si tredje best resultat av alle de 23 kommunene i Vestfold og Telemark.

På kommunens nettsider står det at god kommunikasjon, klart språk og universell utforming er viktige grunnsteiner i Larvik kommunes arbeid i digitale kanaler. Offentlige virksomheter skal ha en

tilgjengelighetserklæring, som viser hvor godt løsningene møter WCAG⁶-kravene. Brukerne skal lett kunne få en oversikt over hva som eventuelt gir dårlig tilgjengelighet, hvorfor og hvilke alternativer de har. På Larvik kommunes nettsider finnes de tilgjengelighetserklæringene som er utarbeidet og kjente begrensninger.

Vurdering

Et velfungerende arkiv- og journalsystem er grunnleggende i kommunens virksomhet. Vi mener at det fortsatt kan være risiko innenfor arkiv og journalføring.

Vi har ikke holdepunkter for at det er særskilt risiko knyttet til tilgjengelighet og universell utforming av digitale kanaler.

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. Det er også et krav i forskrift om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning at kommunene og fylkeskommunene i sin overordnede planlegging innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser. Ifølge planretningslinjene bør kommunene sette ambisiøse mål for utslippsreduksjoner.

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



Figur 1 FNs bærekraftsmål

⁶ Web Content Accessibility Guidelines

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

Kommunen er flere roller/oppgaver som er viktige for å nå bærekraftmålene. Blant annet er kommunen planmyndighet, innkjøper av varer og tjenester og eier og drifter av bygg og infrastruktur.

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

Klima og miljø

Ifølge de nasjonale planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning skal kommunene 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 forberedes og tilpasses klimaendringene. Planene bør omfatte tiltak mot avskoging, og ev. tiltak for økt opptak av CO₂ i skog og andre landområder. Kommunens planer bør videre omfatte informasjon om klimagassutslipp, og om energisystem og forbruk av energi. Kommunen bør sette ambisiøse mål for utslippsreduksjoner og for effektivt energiforbruk.

Observasjoner

Larvik kommune har vedtatt omstillingsprogrammet Bærekraft 2030. Arbeidet i Bærekraft 2030 skal være en integrert del av det ordinære drifts- og utviklingsarbeidet i kommuneorganisasjonen.

Kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2020-2034 har bærekraft som et gjennomgående tema, og det vises til flere av de ovennevnte bærekraftmålene. Også i arealdelen er det fokus på bærekraft. Kommunen bruker bærekraftmålene både i planlegging og rapportering, og det er oppstilt konkrete mål blant annet i strategidokument 2024-2027. Ifølge kommunedirektøren medfører den pressede økonomiske situasjonen behov for store omstillinger, som kan føre til at bærekraftarbeidet nedprioriteres for en periode.

Koordinering av klima og miljø ligger til en fellesfunksjon i kommunalområde verdiskapning og stedsutvikling.

Kommunen har hatt en forvaltningsrevisjon på Klima og miljø i 2023/24. Her fant vi at kommunen i hovedsak arbeider godt på dette området.

Vurdering

Larvik kommune bruker bærekraftmålene i sin samfunns- og arealplanlegging, til rapportering og har også avsatt ressurser til bærekraftarbeidet. Forvaltningsrevisjonen av kommunens arbeid for å redusere utslipp av klimagasser gir kunnskap om status, og vi mener at risikoen knyttet til klimaarbeid er redusert. Samtidig mener vi at det er risiko knyttet til grønne innkjøp og bærekraft i kommunens anskaffelser, se pkt. 5.2.

5.5. Beredskap

Plan- og bygningsloven setter krav til samfunnssikkerhet i planleggingen i kommuner og fylker. Hensikten med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen 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, og de skal planlegge beredskapen basert på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Observasjoner

Statsforvalteren fører tilsyn med alle kommunen i løpet av hver valgperiode. Det var beredskapstilsyn i Larvik kommune i 2022. Det følger av rapporten fra tilsynet at *Statsforvalteren har registrert at over lang tid har prioritert arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og at dette arbeidet er både vel gjennomført og meget godt forankret i organisasjonen. Selv om Statsforvalteren påpekte enkelte utfordringer, så avdekket ikke tilsynet noen avvik.*

Vurdering

Siden det nylig er gjennomført tilsyn med kommunal beredskapsplikt, mener vi at det ikke er hensiktsmessig med en egen forvaltningsrevisjon av beredskapsplikten i innværende periode.

5.6. Budsjettering og rapportering

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

Kommunestyret selv skal vedta årsbudsjett og økonomiplan for de fire neste årene. 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 som og premissene som økonomiplan og årsbudsjett bygger på. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Årsbudsjettet er bindende. Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel.

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

Observasjoner

I årsevalueringen rapporterer kommunedirektøren til kommunestyret om resultat av siste års drift, sett opp mot de mål og rammer som er vedtatt av kommunestyret. Også i kvartals- og tertialrapporter rapporterer kommunedirektøren på oppfølgingen av de mål og rammer som er satt for driften. Hvis det er behov for det fremmer kommunedirektøren forslag om justering av mål og/eller budsjetttrammer til kommunestyret.

Ny ordfører har initiert månedlig rapportering fra administrasjonen, og får nå det. Dette er en løsning ordfører synes fungerer godt.

Vurdering

De økonomiske utfordringene som kommunen står i, jf. pkt. 4.2, i er tydelig kommunisert til folkevalgt nivå. Vi er ellers ikke kjent med forhold som tilsier at det er særskilt risiko på dette området.

5.7. Eiendomsskatt

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

Observasjoner

Larvik kommune har innført eiendomsskatt fra regnskapsåret 2023. Det er nå vedtatt av eiendomsskatten skal avvikles fra 2025, se KST 274/23.

Eiendommer som har formuesgrunnlag fra Skatteetaten får denne taksten, mens andre eiendommer befares og takseres lokalt.

Kommunen har lagt seg på et relativt lavt nivå for eiendomsskatten. I snitt skulle Larvikinger betale 1350 kr i eiendomsskatt i 2023, mot et snitt på 3820 kroner for hele landet.

Vurdering

I og med at eiendomsskatt er vurdert avviklet fra 2025 vurderer vi at det ikke er relevant med noen forvaltningsrevisjon på dette området.

5.8. Etikk, habilitet og varsling

Et av formålene med kommuneloven er å bidra til at kommuner og fylkeskommuner er tillitsskapende. KS og Transparency International Norge (TI) gir anbefalinger om tiltak som kan bidra til en høy etisk standard. I årsberetningen skal kommunen gjøre rede for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt.

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. Varslingsordningen skal bidra til at medarbeidere tør å si fra om kritikkverdige forhold, og dermed til å forhindre og forbedre disse. 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. Det er derfor viktig at arbeidstakere i kommunen opplever at det er trygt å ytre seg kritisk om kritikkverdige forhold i egen virksomhet.

Observasjoner

Larvik kommune har etiske retningslinjer som alle nyansatte må signere på at de har lest og forstått. Habilitet omtales i retningslinjene. Retningslinjene er vedtatt 6.12.2017, og sist revidert 2.2.2018. Kommunens handlingsplan mot korrupsjon er også fra 2018.

Av årsevalueringen går det frem at kommunen har en prosedyre for intern varsling, og at det skal bli utarbeidet en veileder for håndtering av interne varsler samt maler for bruk i varslingssaker. Det er lagt til rette for varsling på kommunens intranett. Kommunen har et varslingssekretariat og et varslingsråd. Varslingssekretariatet ledes av kommuneadvokaten.

I 2021 ble det igangsatt et arbeid med digital opplæring av nyansatte i kommunen. Det er laget eget innhold til henholdsvis nye ledere og nye medarbeidere. I appen som genereres hos rekrutterende leder, ligger det en rekke oppgaver som leder er ansvarlig for at nyansatt får gjennomgått. En av oppgavene er de etiske retningslinjene, hvor kurspakken etisk refleksjon inngår. Oppgaven ligger også synlig i appen for den ansatte. Oppgaven må iverksettes manuelt ved at leder deler en lenke. Denne inneholder tre moduler; etisk refleksjon, taushetsplikt og bierverv.

Kommunen har et eget Reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer, sist endret 15.6.2022, i sak KST-104/22. Habilitet omtales i reglementet.

Etikk er et tema som både kommunens administrative ledelse og politikere trakk frem som relevant for forvaltningsrevisjon.

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 etikkarbeid. Larvik kommunes etiske retningslinje synes ikke revidert siden 2018. Vi har fått innspill om at etikk, habilitet og varsling bør følges opp med en forvaltningsrevisjon. Disse innspillene, sett i sammenheng med at det ikke ble gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området i forrige periode, mener vi tilsier at det er risiko på dette området.

5.9. HR - Personell – rekruttering, arbeidsmiljø, sykefravær, vold og trusler

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.

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

Observasjoner

Larvik kommune gjennomfører jevnlig medarbeiderundersøkelsen 10-faktor, sist i desember 2022. 10-faktor er et anerkjent digitalt utviklingsverktøy som brukes av både kommunale og private virksomheter. HR har et overordnet ansvar for å koordinere dette arbeidet samt bistå tjenesteområdene.

Det er stor overvekt av kvinnelige ansatte i Larvik kommune. Kommunen har mål om å få en jevnere kjønnsbalanse, mindre lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, samt øke stillingsstørrelser/heltidskultur, og har iverksatt flere tiltak for å nå disse målene.

I KS sin statistikk om heltid og deltid kommer Larvik kommune relativt godt ut, sammenliknet med andre kommuner. Andel heltidsansatte i Larvik kommune er 0,550 (sammenliknet med 0,508 i Sandefjord og 0,487 i Porsgrunn). Gjennomsnittlig stillingsstørrelse er 0,824 (sammenliknet med 0,806 i Sandefjord og 0,747 i Porsgrunn).

Sykefravær

Gjennomsnittlig sykefravær for Larvik kommune i 2022 var 8,54 %, en liten nedgang fra 2021 (8,70 %). Kommunen arbeider for å redusere sykefraværet. Kommunen er en IA-bedrift, og samarbeider dessuten med NAV arbeidslivssenter. Hensikten med samarbeidet er å finne gode løsninger og tiltak for nærværarbeidet i kommunen. Det er blant annet gjennomført kurs for ledere i oppfølging av sykemeldte som NAV og kommunen samarbeider om.

Kommunen har igangsatt et tilbud for ansatte som ønsker å lære mer om hvordan man kan håndtere livsutfordringer når det er vanskelig i livet. Programmet heter Assistert selvhjelp.

Sykefravær er et tema som både kommunens administrative ledelse og politikere trakk frem som relevant for forvaltningsrevisjon.

Vold og trusler

Administrasjonsutvalget legger i disse dager frem en handlingsplan for å forebygge og håndtere vold og trusler mot ansatte i kommunen. Det finnes en egen handlingsplan på dette innenfor oppvekst.

Likestilling

På oppdrag fra Statsforvalteren gjennomgikk Likestillingssenteret i 2022 likestillingsredegjørelsene fra 2021 for alle kommunene og fylkeskommunen i Vestfold og Telemark. Det ble funnet store

mangler ved Larvik kommune sin redegjørelse, noe som for så vidt gjaldt flertallet av de undersøkte redegjørelsene.

Vurdering

Kommunen arbeider med å redusere sykefraværet. Vi mener at det kan være risiko knyttet til gjennomføringen av tiltakene og oppfølgingen av sykefravær ute i organisasjonen.

Vold og trusler mot ansatte er aktuelt og økende, og kan forekomme på alle tjenesteområder. Vi mener at det kan være risiko knyttet til både forebygging av vold og trusler mot ansatte, og oppfølging av ansatte som blir utsatt for vold eller trusler. I og med at handlingsplan mot vold og trusler er ny, bør dette eventuelt undersøkes noe sent i perioden.

5.10. Informasjonssikkerhet og personvern

Informasjonssikkerhet

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

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

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

Personvern (GDPR)

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

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

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

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

Observasjoner

Larvik kommune har en egen IKT-avdeling, som server alle kommunens ansatte samt kommunens ikt-løsninger. I august 2023 inngikk kommunen en avtale som innebar at Google Workspace skal benyttes som kommunens digitale samhandlingsplattform.

Larvik kommune deltar i DigiTV. DigiTV er et strategisk og operativt nettverkssamarbeid innen digital transformasjon, digitalisering og tjenesteutvikling mellom kommunene og fylkeskommunene i regionen. Dette er del av den digitale satsingen til kommunene i Vestfold og Telemark, og er i fast drift fra 1.1.24.

I 2023 vedtok kommunestyret en temaplan for innovasjon og digitalisering. Kommunen har også ansatt en sikkerhetsrådgiver.

På kommunens nettsider finnes kommunens personvernerklæring (av 23.11.2023). Personvernerklæringen gir informasjon om hvilke rettigheter innbyggerne har etter personopplysningsloven. Det fremgår også av erklæringen hvem som er kommunens personvernombud, med kontaktinformasjon til vedkommende.

Larvik kommune meldte fire avvik til Datatilsynet i 2021. Disse sakene omhandlet blant annet avvik knyttet til personopplysninger i postlister og feilsending av e-post.

Vurdering

IT-sikkerhet og personvern angår kommunen bredt, regelverket om behandling av personopplysninger er omfattende, og det er svært mange aktører som til sammen skal ivareta sikkerheten og personvernet. Det bør derfor gjennomføres forvaltningsrevisjon jevnlig på dette området. Kommunen har ikke hatt forvaltningsrevisjon av hverken informasjonssikkerhet eller personvern tidligere. Vi mener derfor at det er risiko på dette området.

5.11. Saksutredning og gjennomføring av kommunestyrets vedtak

Kommunedirektøren skal påse at saker til folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir gjennomført uten ugrunnet opphold. Saksutredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han si fra om det på en egnet måte.

Observasjoner

Ordfører mener at sakene som behandles i folkevalgte organer er tilstrekkelig utredet. Det benyttes maler i dette arbeidet. Det er igangsatt et prosjekt om klart språk og språkvask, for å gjøre saksutredningene enklere å forstå. Kommunedirektøren rapporterer på gjennomførte vedtak, men ordfører mener at dette kan bli bedre, særlig når det gjelder saker som er politisk initiert.

Vurdering

Prinsippene om forsvarlig saksutredning og gjennomføring av politiske vedtak er avgjørende for demokrati, god styring, effektiv forvaltning og rettssikkerhet. Vi har ikke holdepunkter som tilsier at det er noen særskilt risiko på dette området i Larvik.

5.12. Kommunale foretak

Organisasjonsformen kommunale foretak (KF) er regulert av kommuneloven kapittel 9. Kommunale foretak en del av kommunen som juridisk person, og drives som en del av kommunens virksomhet. Foretaket har likevel en fristilt status i forhold til det ordinære kommunale administrative systemet. Kommunene står ansvarlig for foretakenes juridiske og økonomiske forpliktelser.

Observasjoner

Larvik kommune har to kommunale foretak; Bølgen Kulturhus og Larvik Havn.

Bølgen Kulturhus rommer konsertsaler, møterom, galleri, kino, kiosk og en restaurant. Foretakets formål er å drive det kommunale kulturhuset i Larvik som et brukshus for det lokale kulturliv og dermed tilby en kulturell og sosial møteplass for et bredt publikum.

Larvik Havn sine aktiviteter omfatter i hovedsak forvaltning av farvann, utførelse av serviceoppdrag til skip som anløper Larvik havn, drift av båthavner og utleie av tomter, areal, lagerbygg og terminaler.

Vurdering

Organisasjonsformen KF velges ofte på deler av kommunens virksomhet som har et forretningsmessig preg, men som skal drives som en del av kommunen. Det kan være risiko knyttet til grenseoppganger i styringen av et kommunalt foretak, og i rolleforståelsen mellom det kommunale foretaket og kommunen, samt drift og rapportering. Vi har fått innspill om at begge de kommunale foretakene er planlagt endret i eierform.

5.13. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon innenfor tverrgående tema

Tema	Vinkling/kommentar
Internkontroll	Overordnet, sent i perioden
Anskaffelser	Sosialt ansvar/miljøhensyn
Arkiv og journalføring	Flere mulige vinklinger
Etikk og varsling	Flere mulige vinklinger

Sykefravær	Gjennomføring av tiltak for å redusere sykefraværet, ev kommunens oppfølging av sykmeldte
Vold og trusler	Sent i perioden
Informasjonssikkerhet	Flere mulige vinklinger

6. Helse og mestring

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. Forsvarlighetskravet innebærer at helsepersonell skal yte omsorgsfull hjelp utfra faglige krav og egne kvalifikasjoner, og at virksomhetene skal organisere driften slik at helsepersonell er i stand til å oppfylle sine lovpålagte plikter om å utføre forsvarlige tjenester. Kommunen må med andre ord planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere tjenestene for å sikre et systematisk arbeid med blant annet kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet. Tjenestetilbudet til eldre skal innrettes i respekt for den enkeltes selvbestemmelsesrett, egenverd og livsførsel, og sikre at medisinske behov blir ivarettatt.

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.

Kommunalområdet Helse og mestring i Larvik kommune består av følgende virksomheter:

- Hjemmetjenester
- Sykehjem
- Larvik Helsehus
- Funksjonshemmede
- Psykisk helse og avhengighet
- Arbeid og aktivitet
- Fellesfunksjoner Helse og mestring
- Tjenester og forvaltning

Kommunen har 1 373,6 årsverk innenfor brukerrettede tjenester. Årsverk per bruker av omsorgstjenestene er noe under landsgjennomsnittet og egen kommunegruppe. I Larvik kommune har 80,1 % av de ansatte i omsorgstjenester helseutdanning, det er noe høyere enn i landet for øvrig.

Den politisk vedtatte Temaplan for Helse og mestring skal være retningsgivende for alle tjenestene og tjenesteutviklingen på kommunalområdet.

Mange av brukerne av kommunens helse- og omsorgstjenester er eldre. I årene fremover vil alderssammensetningen i befolkningen endre seg mye. Ifølge hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger vil antall personer over 80 år i Larvik mer enn fordobles fra 2023 til 2050,

fra 2616 personer til 6617 personer. Larvik kommune er i dag er ti år foran landsgjennomsnitt i økningen andel eldre, en differanse som altså vil fortsette å øke de kommende årene. Det er likevel økningen i kompleksitet på de mest pleietrengende brukerne som utfordrer økonomien hardest.

Larvik kommune bruker vesentlig mindre penger på pleie og omsorg enn nabokommunene og KOSTRA-gruppe 11. Samtidig er utgiftsbehovet høyere enn i resten av landet.

Virksomhetene i Helse og mestring hadde per juli 2023 et merforbruk på 41,4 mill. kr. Kommunen har et økende antall hjelpetrengende eldre som særlig utfordrer ordinær drift på helsehuset, innenfor hjemmetjenester og sykehjem.

Administrasjonen har mye fokus på tilstrekkelig bemanning og kompetanse. Både kommunens administrative ledelse og politikere mener at dette er et område med risiko. Ikke tilstrekkelig bemanning/kompetanse kan gi risiko for kvalitet i tjenesten. Vi vurderer at dette eventuelt kan undersøkes i forbindelse med kvalitet i konkrete virksomheter.

6.1. Tjenester til hjemmeboende

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

Observasjoner

Hjemmetjenesten i Larvik består av ca. 242 årsverk.

I 2022 var det 2 057 var brukere av hjemmetjenester i Larvik. I snitt brukte færre personer som var 67 år og eldre hjemmetjenester i Larvik enn landsgjennomsnittet og egen kommunegruppe, mens flere personer mellom 0 og 66 år brukte hjemmetjenester enn landsgjennomsnittet og egen kommunegruppe.

I 2022 hadde Larvik kommune en lavere andel tjenester til hjemmeboende (43,9 %) enn alle sammenligningskommunene. Sammenligningskommunen med høyest andel hadde 56,6 % (Tønsberg), mens KOSTRA-gruppe 11 hadde en gjennomsnittlig dekning på 53,7 %.

I kommunens årsevaluering for 2022 står det at hjemmetjenesten har vært preget av økt tjenestebehov, høyt sykefravær, knapphet på tilgjengelig personell og ressurskrevende tjenester.

Hjemmetjenesten har utarbeidet dokumentet Morgendagens hjemmetjenester - fra plan til gjennomføring 2021-2026. Det pågående omstillingsarbeidet med å få alle avdelingene samlokalisert og dimensjonert riktig etter antall pasienter, årsverk, geografi og kompetanse er det viktigste grepet for å drifte en bærekraftig hjemmetjeneste. Samtidig jobber tjenesten med tiltak for

å optimalisere tjenesten og planlegge for det økte behovet for tjenester i hjemmet som følge av at kommunen får flere eldre innbyggere.

Vurdering

Kommunens hjemmetjeneste har lenge vært presset. Vi vurderer at det er risiko for kvaliteten i tjenesten på dette området.

6.2. Sykehjem mm

Pasient eller bruker av helse- og omsorgstjenester kan ha rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.

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

Kommunen skal tilby dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens.

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

Observasjoner

Larvik kommune har åtte sykehjem; Yttersølia, Rekkevik, Furuheim, Lardal, Kvelde, Tjølling, Stavern og Grevle. Til sammen har sykehjemmene 293 plasser.

I tillegg ligger blant annet følgende tilbud innenfor virksomheten:

- Langtidsplasser i institusjon
- Korttidsplasser i institusjon
- Avlastning i institusjon
- Dagsenter
- Dagaktivitetstilbud

Virksomheten består av ca. 385 årsverk.

Larvik har hatt en synkende andel innbyggere over 80 på langtidsopphold ved sykehjem. I 2022 var andelen 8,4 %, dette er omtrent det samme som KOSTRA-gruppen og noe høyere enn landet ellers (7,5%). Andelen innbyggere over 80 år som bor i bolig med heldøgns bemanning har gått noe opp de senere årene, og er høyere enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen og noe lavere enn for landsgjennomsnittet i 2022.

Virksomheten hadde et merforbruk på 5,6 mill. kr i 2022. Merforbruket var i stor grad knyttet til kjøp av varer og tjenester og innleie av vikarer. Tjenesteproduksjonen har vært høy gjennom hele året med overbelegg i sykehjem i perioder, og krevende pasientsaker.

Virksomheten har utvidet den delen av tjenestetilbudet som har et forebyggende perspektiv. Egen avdeling for avlastning er etablert i Stavern, i tillegg til at dagsentertilbudet for hjemmeboende personer med demens har økt kapasiteten. Dette gjør at flere kan være hjemme lengre, og at de pårørende får avlastning.

I NRK Brennpunkts program «Omsorg bak lukkede dører» fikk man innblikk i en pasient sitt liv på sykehjem. Etter programmet ba kommunen om at det ble åpnet tilsyn fra Statsforvalteren på området. Statsforvalteren konkluderte med at de ansatte ikke har vært satt i stand til å overholde sine lovpålagte plikter, og det er ikke har vært sikret god nok kompetanse blant de ansatte.

Kommunebarometeret anslår at på nasjonalt har fire av fem over 80 år på sykehjem en grad av demens. I Larvik kommune har en høy andel innbyggere over 80 år.

Vurdering

Driften av kommunens sykehjem har lenge vært presset. Vi vurderer at det er risiko for kvaliteten i tjenesten på dette området.

6.3. Larvik helsehus

Observasjoner

Virksomheten består av ca. 150 årsverk, fordelt på ca. 200 ansatte, som blant annet tilbyr følgende tjenester:

- Spesialplasser med lindrende behandling, avklaringsplasser, korttidsplasser mm (Byskogen)
- Ergo- og fysioterapi
- Legevakt
- Rehabilitering

Om årsresultatet ordinær drift sies følgende i årsevalueringen:

Resultat ordinær drift viser et merforbruk på ca kr 4,4 mill kr for virksomhet Helsehus. Virksomheten ble tilført 2,5 mill kr av de 30 mill kr som tjenesteområdet ble tilført, jfr. KST 031/22. Midlene ble brukt for å ruste tjenesten til å ta imot enda flere utskrivningsklare pasienter fra SiV. Tiltaket var midlertidig og ble avviklet ved utgangen av 2022.. Merforbruket har særlig vært på Byskogen og Legevakt. Det har i perioden vært mye innleie fra bemanningsbyrå – i sum har det vært innleie for ca. 7,5 mill kr. Dette ble gjort da man ikke klarte å rekruttere egne ansatte og måtte sikre forsvarlig bemanning i ordinær drift.

I rapporteringen per andre tertial 2023 er det fortsatt et overforbruk på Legevakt og Byskogen. Det fremgår at det arbeides kontinuerlig med skjæringspunktet forsvarlig drift og tilstrekkelig kompetanse.

Vurdering

Vi er ikke kjent med forhold som tilsier at det er særskilt risiko på dette området. Vi viser likevel til vår vurdering i pkt. 6.2 og 6.8.

6.4. Funksjonshemmede

Observasjoner

Virksomheten består av blant annet av

- Praktisk bistand/opplæring (ambulant eller i samlokalisert bolig)
- Helsetjenester i hjemmet (ambulant eller i samlokalisert bolig)
- Avlastning og barneboliger
- Koordinering av hjelpetiltak, herunder administrasjon av Individuell plan
- Veiledning til pårørende og foreldre
- Aktiviseringstiltak på dagtid for enkelte grupper

Virksomheten består av ca. 270 årsverk.

I 2022 hadde denne enheten et mindreforbruk på 1,2 mill. kr.

Denne tjenesten opplever økte og endrede utfordringer. Det er flere brukere, mer sammensatte og omfattende behov, flere eldre brukere og nye behov som krever ny kompetanse.

I løpet av 2022 har virksomheten gjort enkelte strukturendringer som har bedret resultatet samtidig som virksomheten har etablert nye tjenester til et titalls brukere.

Statsforvalter har uttrykt noe bekymring for kompetansen mot psykisk utviklingshemmede.

Vurdering

Funksjonshemmede er en sårbar og sammensatt gruppe. Vi mener at det er risiko knyttet til tjenestene på dette området. En forvaltningsrevisjon kan ha fokus på brukermedvirkning, individuell tilrettelegging av tjenestene, avlastning for pårørende og eventuelt individuell plan og koordinator. Det kan også være risiko knyttet til boliger/dagtilbud og inkludering og deltakelse i samfunnet.

6.5. Psykisk helse og avhengighet

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.

Kommunene skal jobbe helsefremmende og forebyggende på rusfeltet. Personer med rusmiddelrelaterte problemer har rett til verdige liv med god tilgang på behandling og oppfølging og

deltakelse i arbeid og meningsfull aktivitet. Tjenestene som gis skal være tilgjengelige, helhetlige, koordinerte og individuelt tilpassede.

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

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

Observasjoner

Virksomheten består ca. 110 årsverk, innenfor:

- Forebygging og tidlig intervensjon
- Rus og psykisk helsehjelp
- Botiltak med del-/heldøgns bemanning
- Heldøgns omsorgsplasser korttid og langtid i institusjon

Virksomheten har ikke opprettet nye stillinger i forbindelse med etablering av Rådgivende enhet for russaker.

I tillegg til å tilby psykisk helsehjelp til personer fra 18 år har kommunen tilbud om rask psykisk helsehjelp til personer i aldersgruppen 16-24 år. Kommunen har flere lavterskeltilbud for denne brukergruppen, som f. eks. Huset og Verket.

Det var forvaltningsrevisjon på dette området i 2022. Tema var om kommunen hadde tiltak og praksis som sikrer at tilbud om psykisk helsehjelp er tilpasset brukerens/pasientens behov.

Vurdering

Personer med psykiske lidelser og/eller avhengighet har ofte sammensatte behov. Dette er et område med behov for koordinering internt i kommunen og mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Det kan være risiko på dette området, men siden det nylig har vært forvaltningsrevisjon, mener vi at det ikke er hensiktsmessig med en ny forvaltningsrevisjon i denne perioden.

6.6. Arbeid og aktivitet

Observasjoner

Virksomheten består av ca. 50 årsverk fordelt på:

- Arbeids-/aktivitetstilbud til personer med nedsatt funksjonsevne og mennesker med psykiske helseutfordringer og/ eller rusutfordringer
- Aktivitet, bespisning og sosiale møteplasser for eldre (Nærmiljøsentrene)
- Veiledning i forhold til aktivitet, kost og håndtering av livsutfordringer

Fra kommunens årsevaluering fra 2022 følger det at virksomheten endte med et merforbruk på i overkant av 3,7 mill. kr for 2022. Virksomheten nådde ikke helt opp til budsjettert inntekt, samtidig som man hadde større utgifter knyttet til maskinpark og annet utstyr til arbeidet enn forutsatt. Man har dermed i 2022 hatt en del utgifter, hvorpå inntektene kommer i 2023.

Vurdering

Vi er ikke kjent med at det er særskilte risikoer på dette området. En eventuell forvaltningsrevisjon rettet mot personer med funksjonshemming/nedsatt funksjonsevne kan imidlertid også berøre arbeid og aktivitet.

6.7. Fellesfunksjoner Helse og mestring

Observasjoner

Virksomheten består av ca. 50 budsjetterte årsverk innenfor blant annet

- Miljørettet helsevern
- Koordinering av kommunens folkehelsearbeid
- Kommuneoverleger
- Legetjenestene

Det følger av kommunens årsevaluering fra 2022 at tjenesteområdet ble tilført 8,9 mill. kr til lege- og pasientkrise, jfr. KST 082/22:

- 7 mill. kr til økt basistilskudd for fastleger 2. halvår
- 1,2 mill. kr for å kjøpe fastlegepraksiser

Ved utgangen av 2022 var det 4 ledige fastlegehjemler og 6 ledige legeårsverk ved institusjon, 1 ledig legeårsverk ved legevakt og 0,8 ledig årsverk ved helsestasjon. Det pågår en rekrutteringsprosess for å avhjelpe dette.

Kommunen har en folkehelseoversikt som revideres hvert fjerde år. Gjeldende oversikt er fra 2023. Av oversikten går det frem at de aller fleste i Larvik vurderer helsen sin som god. Menn og kvinner i Larvik lever i snitt til de er henholdsvis 80,1 og 84 år, det er omtrent som landsgjennomsnittet. Larvik har noe lavere utdanningsnivå sammenlignet med landet. Når det gjelder andel varig uføre ligger Larvik høyere enn både landet som helhet og alle andre kommuner i Vestfold. Inntektsulikheten i Larvik har vært stabil siden 2015, og det er mindre ulikhet i Larvik enn både Færder, Sandefjord og Tønsberg blant Vestfoldkommunene. I likhet med mange andre kommuner i fylket har Larvik utfordringer knyttet til psykiske plager og lidelser, spesielt blant unge mennesker.

Kommunen har en egen folkehelsekoordinator. I samarbeid med Vestfold og Telemark fylkeskommune har Larvik kommune deltatt i et 4-årig utviklingsprosjekt for å styrke helsefremmende nærmiljø- og stedsutvikling.

Vurdering

Vi er ikke kjent med at det er særskilte risikoer på dette området i Larvik kommune. Vedrørende utfordringene knyttet til psykisk helse viser vi til pkt. 7.3.

6.8. Tjenester og forvaltning

God saksbehandling og pasient- og 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.

Samhandlingsreformen sier at kommunene må betale helseforetakene for pasienter som er utskrivningsklare fra sykehus, men som blir værende innlagt fordi kommunen ikke har kapasitet til å ta imot pasientene (kalles overliggere).

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.

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

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

Observasjoner

Virksomheten Tjenester og forvaltning består av

- Saksbehandling
- Samhandling sykehus
- Koordinerende enhet
- Tjenestedrift - Brukerstyrt personlig assistanse (BPA), støttekontakt, omsorgsstønning
- Egenbetaling - Beregning og fakturering

Det er 25 årsverk på Tjenestekontoret, i tillegg til 52 assistenter i ulike BPA-ordninger.

Kommunens nettsider gir kontaktmuligheter og informasjon om hvordan innbyggerne skal gå frem for å søke om tjenester. Statsforvalter har mottatt 25 klager over vedtak i Larvik, stadfestet 20 og opphevet fem.

Det følger av kommunens årsevaluering at det i starten av 2022 var utfordrende å ta imot utskrivningsklare pasienter fra sykehuset. Totalt ble det registret 546 overliggerdøgn for januar, februar og mars, mens det for resten av året ble registrert 88. Nedgangen skyldes tiltak på tjenesteområdet, redusert aktivitet på sykehuset samt generelt færre pasienter innlagt på sykehuset sammenlignet med tidligere.

Det har vært færre overliggerdøgn i 2023 enn i tilsvarende periode i 2022. Totalt sett har det vært 181 overliggerdøgn ved utgangen av juli 2023.

Kommunen har en koordinator som skal sikre nødvendig oppfølging og samordning av tjenestetilbudet samt framdrift i arbeidet med individuell plan. Koordinator oppnevnes i forbindelse med individuell plan, men skal også tilbys selv om man ikke ønsker individuell plan. Tjenestekontoret har også en barnekoordinator. Informasjon om hvordan man får individuell plan, koordinator eller barnekoordinator går frem av kommunens nettside.

Kommunen har 14 aktive BPA-ordninger, herunder 5 som driftes av private leverandører og 9 som driftes av kommunen. 14 BPAer er lavere enn estimatet på antall som har rett til BPA, hvis en forutsetter at retten til BPA er jevnt fordelt i geografisk i landet. Årsresultat BPA viser et merforbruk på ca. 1,36 mill. kr. Statsforvalteren har være noe involvert i kommunens bruk av BPA, men hadde ikke noe å utsette på de som er vurdert.

Både tildeling av tjenester og brukerstyrt personlig assistanse er temaer som kommunens administrative ledelse og politikere trakk frem som relevant for forvaltningsrevisjon.

Vurdering

Press på tjenestene medfører generelt risiko for tjenestetildelingen. Riktige avgjørelser og god saksutredning er viktig for helse og velferd til den enkelte, og det er vesentlig at en har gode rutiner og kompetanse. Kommunen gir god informasjon om retten til helse- og omsorgstjenester, og det er relativt få omgjøringer i klagesaksbehandlingen. Generelt kan det å samle ansvar og oppgaver for tildeling av tjenester redusere risiko for feil i saksbehandlingen. Vi mener likevel at det er en viss risiko på dette området, og viser også til at dette tema er trukket frem av kommuneledelsen.

Kommunen bruker BPA i mindre grad enn dem vi sammenligner med og det kan være en risiko for personer med rett til BPA i Larvik ikke får BPA. Det kan også være risiko knyttet til det å sikre tilstrekkelig samarbeid og samordning av tjenester for denne gruppen. Dette kan sees i sammenheng med tildeling av tjenester.

6.9. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon innenfor Helse og mestring

Tema	Vinkling/kommentar
Hjemmetjenesten	Kvalitet i tjenesten, flere mulige vinklinger

Sykehjem	Kvalitet i tjenesten, flere mulige vinklinger
Funksjonshemmede	Flere vinklinger er aktuelle
Tildeling av tjenester	Her f.eks. se på BPA her

7. Oppvekst og kvalifisering

Tjenesteområdet består av:

- Skole
- Barnehage
- Barne- og familietjenester (BFT)
- NAV
- Larvik læringssenter (LLS)
- Barnevern
- Fellesfunksjon Oppvekst og kvalifisering, herunder Barnehagemyndighet og tilskudd til private barnehager

7.1. Skole

7.1.1. Grunnskole

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

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

- sikre tilgang på vikarer ved vanlig og forventet fravær
- forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær
- tiltak mot mobbing, vold, diskriminering og trakassering
- endringer i reglene om spesialundervisning

Observasjoner

Larvik kommune har ti kommunale barneskoler, fem barne- og ungdomsskoler (1. til 10. trinn), og fire ungdomsskoler. Tre av skolene har mottaksgrupper for nyankomne barn i grunnskolealder. Skolene med barnetrinn har også skolefritidsordning. I tillegg kommer Farris naturskole og Newtonrommet.

Det er 17,24 elever per lærer i ordinær undervisning i grunnskolen i Larvik. Dette er den laveste lærertettheten i Vestfold og Telemark.

I tilstandsrapporten fra Oppvekst og kvalifisering står det at resultatene fra elevundersøkelsen viser at Larvik i hovedsak ligger på gjennomsnitt. Resultatene på mobbing er vesentlig forbedret fra forrige år, etter at man har hatt stort fokus på skolemiljø. Utdanningsdirektoratet har akkurat publisert resultatene fra den siste elevundersøkelsen. På spørsmål om mobbing og trivsel synes Larvik kommune å ligge på nivå med landet for øvrig, men tallene er i stor grad anonymisert. De tallene som oppgis kan tyde på bedre trivsel, sammenliknet med tidligere undersøkelser.

Resultatene på de nasjonale prøvene viser at kommunen gjennomgående ligger noe under snitt. Kommunen skriver i tilstandsrapporten at det er satt i verk tiltak for å forbedre leseresultatene.

I 2021 gjennomførte Statsforvalter tilsyn med spesialundervisning i Larvik kommune. Kommunen oppfylte ikke regelverket på alle områder. I etterkant ble det satt i gang et reviderings- og endringsarbeid i et samarbeid mellom PPT og skole. Statsforvalter avsluttet tilsynet 20.01.22.

PPT-leder har uttalt at det er en økning på antall elever med behov for spesialundervisning i ungdomsskolealder, noe som er motsatt av det som er ønskelig.

Høsten 2023 hadde Statsforvalter tilsyn med ordensreglement og bruk av bortvisning som sanksjon. Dette tilsynet er ikke avsluttet.

Det var forvaltningsrevisjon av skolemiljø og skolefravær i Larvik kommune i 2022. Revisjonen konkluderte med at Larvikskolen har et godt system for å forebygge mobbing, at kommunens rutiner på dette område var godt kjent blant de ansatte og rutinepreget skolens praksis. Det ble gitt anbefalinger knyttet til bekymringsfullt fravær.

Vurdering

Skoleresultatene kan indikere risiko, men det har relativt nylig vært tilsyn på skoleområdet. Vi vurderer derfor ikke grunnskole som et prioritert risikoområde i denne perioden.

7.2. Barnehage

Kommunen har flere 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.

Tidlig innsats kan være avgjørende for å gjennomføre videregående utdanning. Et godt lokalt støttesystem er viktig for å sikre tidlig innsats.

Observasjoner:

Larvik kommune har 18 kommunale barnehager, samt en avdeling for spesialpedagogiske tiltak (barnehageloven §§ 31 og 37) og @pi-parken (realfaglig avdeling). Det er også 21 private

barnehager i Larvik. I desember 2023 vedtok kommunestyret at de ønsker å selge noen av de kommunale barnehagene til private aktører.

Andelen barn som går i barnehage er omtrent lik i Larvik som i resten av landet. I 2022 hadde 88,9 % av barnehagene oppfylt pedagognormen, mot 67,3 % på landsbasis og 86,7 % i fylket. 46 % av de ansatte var barnehagelærere, noe som er en større andel enn i KOSTRA-gruppen og landsgjennomsnittet.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at det var 13 barn i gjennomsnitt per barnehagelærer i Larvik kommune. Dette er noe høyere enn i nabokommunene. Det er 5,8 barn per årsverk i grunnbemanningen, noe som er helt på linje med nabokommunene. Ca. 95 % av barnehagene oppfyller pedagognormen (ca. 5 % på disp.).

Fra oktober 2023 har de kommunale barnehagene i Larvik redusert sin åpningstid med 45 minutter. Målet med å kutte i åpningstiden er et ønske om økt bemanningstetthet gjennom hele dagen og bedre kvaliteten.

I kommunens årsevaluering rapporterer Virksomhet Barnehage et merforbruk på 7,9 mill. kr. Mye av dette skyldes en økning i antall vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Ifølge KOSTRA har antall barn som får spesialpedagogisk hjelp økt fra 62 barn i 2020 til 86 barn i 2022. Fortsatt er andelen barn (både i de private og de kommunale barnehagene) som får spesialpedagogisk hjelp lavere i Larvik sammenliknet med KOSTRA-gruppe 11 og resten av landet. Kommunedirektøren har påpekt at dette er et område som kan være aktuelt for forvaltningsrevisjon.

Virksomhet barnehage mener at de har implementert de nye reglene om psykososialt barnehagemiljø. Særlig er rutinen "Handlingsplan for et godt psykososialt barnehagemiljø" og "Skjerpet aktivitetsplikt" grunnlaget for dette arbeidet. Årlig gjennomgang av barnehagens forståelse og praksis på området inngår i barnehagenes årshjul. Barnehagemyndigheten har også fulgt opp dette.

Kommunen som barnehagemyndighet er organisert som egen avdeling, hvor leder rapporterer direkte til kommunalsjef for oppvekst og kvalifisering. Barnehagemyndighetens tilsyn baseres på risikovurderinger. I 2023 gjennomførte barnehagemyndigheten to stedlige og to skriftlige tilsyn med barnehagene. Tilsynsystema har blant annet vært psykososialt barnehagemiljø og krav om internkontroll.

I foreldreundersøkelsen i 2022 oppnådde de kommunale barnehagene en snittscore på 4,6 på spørsmålet om tilfredshet på barnehagetilbudet. Nasjonal snittscore var 4,5. Det var ingen deler av undersøkelsen der Larvik kommune lå under nasjonalt nivå på.

I 2018 fikk Larvik kommune invitasjon av Utdanningsdirektoratet om å søke prosjektmidler for å øke andelen minoritetsspråklig barn i barnehagene. Bakgrunnen var at 22 kommuner, deriblant Larvik, ble hadde særlig lav deltakelse i barnehage for barn av innvandrere. Prosjektet Økt

barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn hadde god effekt. Andelen økte fra 15,0 % i 2016 til 17,8% i 2022. Prosjektet ble avsluttet høsten 2022.

Vurdering

Larvik kommune synes å ha mye på plass på barnehageområdet. Den noe lave andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp, sammenliknet med andre kommuner, kan indikere en risiko for at barnas rett til spesialpedagogisk hjelp ikke blir fullt ut ivaretatt. Dette kan undersøkes som en del av tidlig innsats.

7.3. Barne- og familietjenester

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

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.⁷ Forekomsten av spiseforstyrrelser ser også ut til å ha økt.

Utenforskap er et strukturelt samfunnsproblem. Det har store konsekvenser som er til hinder for at enkelte mennesker kan leve gode liv. Utenforskap kan ramme alle, men noen grupper er mer utsatt. Årsakene til utenforskap er mange og sammensatte.

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.

Observasjoner

I Larvik kommune består Barne- og familietjenesten av:

Forebyggende og universelle tiltak:

- Jordmortjenester og helsestasjon
- Skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom
- Ung Arena
- Foreldrekurs
- Kompetansehevingstiltak i barnehage og skole
- Merkantile tjenester

⁷ Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk/avdeling ved sykehus.

Tidlig intervensjon og selekterte tiltak:

- Tverrfaglige konsultasjon/ vurdering i barnehage og på familiesenter
- TPO-team i skole, Home Start, Foreldreveiledning, Familieråd
- Gruppetilbud til barn og unge med psykisk strev
- Grupper til sårbare gravide og foreldre
- Korttids individuell oppfølging
- Veiledning til ansatte i barnehage og skole

Omfattende intervensjon og indikerte tiltak:

- Utredning av komplekse og sammensatte utfordringer
- Sakkyndig vurdering spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning (PPT)
- Tverrfaglig individuell oppfølging over tid
- Individuell Plan-koordinering
- Tilsynsføring fosterhjem

Tall i KOSTRA viser at Larvik kommune i veldig stor grad gjennomfører hjemmebesøk av jordmor innen tre døgn etter fødsel, og også undersøkelse på helsestasjon etter åtte uker. Larvik har noe lavere tall enn sammenliknbare kommuner når det kommer til undersøkelse ved 2 og 4-års alder, men er likevel på ca. 90 % her. Alle barn synes undersøkt i 1. trinn på grunnskolen. Helsestasjon og skolehelsetjenesten synes å ha tilknyttet både lege og fysioterapeut.

Alle grunnskolene i Larvik har helsesykepleier med fast kontortid ved hver enkelt skole som kan kontaktes direkte. Oversikt over kontortid og kontaktinformasjon fremgår av kommunens nettsider.

Netto driftsutgifter til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste per innbygger, både for aldersgruppen 0-20 år og 0-5 år, viser at Larvik kommune ligger vesentlig lavere enn sammenligningskommunene og gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11. Likevel har kommunen økt sin aktivitet og dekningsgrad ut mot barna i målgruppen.

Ungdata 2021 viser en nedgang i andel unge som er fornøyd med egen helse i Larvik. I 2017 var andelen unge som var fornøyd med egen helse 68 %, og i 2021 er andelen 64 % altså en nedgang på 4 %. Larvik følger den nasjonale trenden, men nedgangen er noe større i Larvik enn på nasjonalt nivå. Av kommunens folkehelseprofil går det frem at mange unge i Larvik har utfordringer knyttet til psykiske plager og lidelser. Ensomhet og søvnevansker er også en utfordring blant ungdom, og med økning de siste ti årene, hvor Larvik ligger høyere enn landsgjennomsnittet.

Statens helsetilsyn har varslet at de i 2024 skal ha tilsyn med hvordan kommunene jobber med å fremme god psykisk helse hos barn og unge.

Kommunalsjef innenfor Oppvekst og kvalifisering nevnte på følgende satsinger mellom Barne- og familietjenester og Helse og mestring:

- Se meg = Larvik sin BTI samarbeidsmodell
- Implementering av FIT = Tilbakemeldingsverktøy i psykisk helse- og rustjenester benyttes for å endre og forbedre tjenestene, i tråd med erfaringer og ønsker fra brukerne
- Samhandling omkring målgruppen 16 til 24 år knyttet til rask psykisk helsehjelp
- PIP-klubben = et pilotprosjekt med hensikt å hjelpe barn (4-8 år) som opplever vanskelige situasjoner i hjemmet. Barnegruppen møtes ukentlig - 14 ganger. Foresatte har ett informasjonsmøte og 4 foreldresamlinger
- Psykologer i Fri Flyt = podcast med to psykologspesialister. Målet er å opplyse, underholde og normalisere.
- Ung Arena = gratis lavterskeltilbud for ungdom mellom 13 og 24 år som ønsker å snakke med noen om det de selv ønsker å snakke om
- Jobber sammen i kommunens kvalitetsnettverk med representanter fra alle tjenesteområder
- To rådgivere fra Oppvekst støtter Helse i tverrfaglige Lean prosjekt

Larvik har også flere prosjekter som går under samlebetegnelsen Våre unge. Prosjektene har alle som mål å få flere unge i alderen 15 til 25 år til å gjennomføre videregående opplæring og komme ut i arbeidslivet.

I 2024 skal Statsforvalteren i Vestfold og Telemark undersøke om kommunene har oversikt over helsetilstanden til barn og unge, samt hvor langt kommunene har kommet med å identifisere faktorer i oppvekst- og levekårsforholdene der barn og unge bor, og som påvirker deres psykiske helse. Tilsynet skal gjennomføres ved at alle kommuner i landet blir bedt om å svare på et spørreskjema utformet av Statens helsetilsyn. Besvarelsene vil benyttes som noe av grunnlaget for utvelgelse av kommuner som får et fysisk besøk med dybdeintervju.

Larvik kommune har en egen PP-tjeneste. Tjenesten er lavt bemannet sammenliknet med andre Vestfoldkommuner. PPT jobber både med sakkyndighet mot barn i barnehage, elever i grunnskolen og voksne og bistår også barnehager og skoler med kompetanse - og organisasjonsutvikling. Det følger av kommunens nettsider at alle saker bør drøftes med PP-tjenesten før henvisning, og at barnehager og skoler må prøve ut tiltak innenfor tilpasset og ordinært tilbud før en elev henvises til PP-tjenesten.

PPT klarer å ta unna henvisningene de mottar relativt raskt, og holder stort sett sin "interne" saksbehandlingstid som de har satt til ni uker. PPT opplever samtidig økte krav til systemrettet arbeid og samhandling, og er bekymret for egen kapasitet.

PPT er bekymret for utenforskap, mobbing og fravær, både hver for seg og sett i sammenheng. De har et eget team som har jobbet med nærvær/fravær, men dette er nå avvirket etter vedtak fra kommunestyret. De kommer nå til å bruke kapasiteten i PPT mer på forebygging, men har ca. 50 elever som nå ikke er på skole, noe de vurderer som er bekymringsfullt.

Administrasjonen har også gitt innspill på risiko rundt utenforskap.

Vurdering

Utenforskap er et aktuelt tema som kan være gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Det er et omfattende tema, der man f.eks. kan foreta tverrgående undersøkelser rundt blant annet lavinntektsfamilier, forebygging og samhandling. For eksempel kan NAV, barnevern, skole/barnehage og helsestasjon involveres.

7.4. NAV

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

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

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

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

Observasjoner

NAV-kontoret ble omorganisert i februar 2023. Prosessen rundt endringene oppleves, fra ledelsens side, å ha gått bra overordnet sett.

I 2022 var det totalt 1 338 personer som fikk sosialhjelp i kommunen, og 519 barn under 18 år levde i familier som mottok sosialhjelp. Den største gruppen som mottar sosialhjelp er personer mellom 30- 39 år.

KOSTRA-tall fra 2022 viser at Larvik kommune har en noe høyere andel av sosialhjelpstilfeller enn KOSTRA-gruppe 11 og landet utenom Oslo. Gjennomsnittlig stønadstid for sosialhjelp er også noe høyere i Larvik.

Den gjennomsnittlige utbetalingen fra NAV i Larvik er kr 10 030 pr stønadsmåned. Dette er noe lavere enn både landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppen.

Det var et merforbruk på økonomisk sosialhjelp i 2023. Fra januar til juli 2023 var det utbetalt nær 9,7 mill. kr mer enn for samme periode i 2022. Merforbruket handler om økte kostnader generelt i

samfunnet, økt prisvekst og økte renter. Satsene for livsopphold har økt, og flere som tidligere har vært selvforsørget, trenger hjelp. De som tidligere har fått hjelp, trenger mer.

NAV mener at saksbehandlingen av økonomisk sosialhjelp er bra. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var ca. 11 dager høsten 2023. Klagesaker tar noe lenger tid. NAV omgjorde selv ca. 54 % av mottatte klager i 2023, noe de mener er for høyt.

NAV mener at de i hovedsak holder saksbehandlingsfristen på nødhjelp, og at de har god oversikt når det gjelder midlertidig botilbud. Men de ligger noe etter med å treffe vedtak.

Statsforvalteren mener at saksbehandlingstid er et risikoutsatt område i Larvik, men at det synes å være i ferd med å bli bedre.

Unge under 30 år får tettere oppfølging enn øvrige aldersgrupper, og andelen unge i arbeidsrettet aktivitet har økt sammenlignet med samme periode i 2021. Oppfølgingen av unge, innvandrere fra land utenfor EØS og langtidsledige (herunder dagpengemottakere med mindre enn 26 uker igjen av dagpengeperioden) har blitt prioritert, og det er utstrakt bruk av tverrfaglig innsats i dette arbeidet.

I 2023 ga Husbanken startlån til 88 husstander i Larvik. 55 % av disse var barnefamilier. Gjennomsnittlig startlån var 2,0 mill. kr, mens gjennomsnittlig kjøpesum var 2,1 mill. kr. Lånebeløpene er noe høyere enn i KOSTRA-gruppen og landet for øvrig, men på samme nivå som f.eks. i Sandefjord.

Det følger av KOSTRA-tall at 6,2 % av kommunens befolkning bor trangt.

Flyktninger blir tildelt varige boliger i gode bomiljø ved ankomst. De skal kunne bosette seg i ulike deler av kommunen og ha god tilgang på kollektiv transport. Kommunen kjøper og bygger boliger for flyktingene, mellom 20 og 30 nye boenheter hvert år. Boligene er selvfinansierte gjennom husleie. Kommunen disponerer i dag nær 700 kommunale utleieboliger.

Kommunen har fått anmodning om å bosette totalt 240 flyktninger i 2023, og ved utgangen av juli var det bosatt 80. Kommunestyret har sagt nei til anmodningen om å bosette 220 flyktninger i 2024.

I 2023 var det forvaltningsrevisjon av kommunens boligsosiale arbeid.

Arbeid med lavinntektsfamilier og flyktninger og integrering er tema som kommunens administrative ledelse og politikere trakk frem som relevant for forvaltningsrevisjon. Statsforvalteren ser ikke noen særskilt risiko innenfor introduksjonsfeltet i Larvik kommune.

Både ordfører og kommunedirektøren trakk frem oppfølging av aktivitetsplikten overfor brukere under 30 år som ønsket tema.

Vurdering

Riktig etterlevelse av sosialtjenesteloven er av stor betydning for en sårbar gruppe. Erfaringsmessig er det krevende å følge tilstrekkelig opp unge sosialhjelpsmottakere, og arbeidet for å ivareta barn i lavinntektsfamilier krever bred samhandling mellom ulike aktører i kommunen. Vi mener at det kan være risiko på begge disse områdene.

7.4.1. Skolefritidsordning (SFO)

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

SFO kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller og bidra til bedre inkludering av minoritetsspråklige barn. Det er innført flere tiltak for å sikre deltakelse og god kvalitet, blant annet moderasjonsordninger for barn i lavinntektsfamilier. I statsbudsjettet for 2022 ble det vedtatt 12 timer gratis SFO for elever på 1. trinn. Fra 1.8.23 gjaldt dette også elever på 2. trinn.

SFO kan finansieres med foreldrebetaling, med nasjonalt bestemte moderasjonsordninger.

Observasjoner

I 2022 gikk 59,5 % av alle Larvikbarn i aldersgruppen 6-9 år på SFO. Larvik har vedtekter for skolefritidsordningen, fastsatt i 2023. Ifølge vedtektene skal SFO drives i samsvar med Rammeplan for SFO, Kvalitet i Larvikskolen og lov og forskrift. Vedtektene er oppdatert med regulering av gratis kjernetid for 2. trinn. Rektor er leder for SFO, og vedtektene har bestemmelser om bemanning.

Vurdering

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

7.5. Larvik Læringscenter

Larvik Læringscenter er et kompetansesenter som tilbyr et bredt utvalg av utdanning, kurs og tjenester. Virksomheten består av norskskolen, voksenopplæringen, tolketjenester, migrasjon og kultur og lærlingekontor/lærlingordningen.

Larvik Læringscenter har et nært samarbeid med ulike avdelinger i Helse og Mestring om enkeltsaker og brukere.

Vurdering

Vi er ikke kjent med at det er særskilte risikoer på dette området.

7.6. Barneverntjenesten

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.

I ny barnevernlov⁸ 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. Kommune skal videre sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier. Kommunestyret skal vedta en plan for dette arbeidet.

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

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

Observasjoner

Det var forvaltningsrevisjon på barnevernområdet i 2021. Revisjonen gjaldt godkjenning av fosterhjem og oppfølging av barn i forstehjem, fosterforeldre og biologiske foreldre.

Av barneverntjenestens tilstandsrapport fra 2022 går det frem at barneverntjenesten har fokus på å tilpasse driften til både oppvekstreformen og lovendringer.

I 2022 gjennomførte barneverntjenesten et større egentilsyn på oppfølgingsarbeidet. Tilsynet viste at barneverntjenestens oppfølgingsarbeid må systematiseres bedre, og det ble laget en tiltaksplan for å lukke avvikene.

Virksomheten har også hatt en intern kvalitetsrevisjon i 2022. Det ble funnet et avvik på manglende system for bruk av video. Dette er fulgt opp med nye rutiner.

Sommeren 2022 hadde NRK en reportasje om barneverntjenesten i Larvik sin flytting av et barn fra fosterhjem til biologisk mor. Som følge av reportasjen åpnet Statsforvalteren tilsyn, men fant ingen lovbrudd.

Barneverntjenesten har samarbeidsavtaler med NAV, og fast samarbeid med Bupa hver 14. dag på saksnivå. Kommunen har utarbeidet en Forebyggende plan som skal opp til godkjenning i hovedutvalget for oppvekst og kvalifisering i mars.

Kommunestyret behandlet barneverntjenestens tilstandsrapport sist i juni 2023.

Vurdering

Det er generelt mange risikoområder innenfor barneverntjenesten. Det har vært både forvaltningsrevisjon og tilsyn fra Statsforvalter på barnevernområdet i løpet av de siste årene, uten

⁸ I kraft 1.1.2023

urovekkende resultater. Vi vurderer derfor at det er ikke hensiktsmessig å prioritere dette området for forvaltningsrevisjon i inneværende periode. Barneverntjenesten kan eventuelt kobles på et prosjekt om forebyggende arbeid/samhandling.

7.7. Fellesfunksjon Oppvekst og kvalifisering

Virksomheten består av

- Tilskudd til private barnehager (overført fra virksomhet barnehage i 2022)
- Tilskudd og prosjekter for barnehagene (overført fra virksomhet barnehage i 2022)
- Språktilbud til minoritetsspråklige førskolebarn (overført fra virksomhet barnehage i 2022)
- Oppvekst og kvalifisering stab
- Prosjekter tjenesteområdet Oppvekst og kvalifisering
- Barnehagemyndigheten

Tre områder er overført fra virksomhet barnehage i 2022. Det følger av årsevalueringen fra 2022 at begrunnelsen for overføringen er at det er barnehagemyndigheten som er økonomisk ansvarlig for disse områdene, og barnehagemyndigheten er organisert under virksomhet fellesfunksjon oppvekst og kvalifisering.

Vurdering

Vi er ikke kjent med at det er særskilte risikoer på dette området.

7.8. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon innenfor Oppvekst og kvalifisering

Tema	Vinkling
Barnehage	Tidlig innsats
Utenforskap	Forebyggende arbeid/ samhandling mellom tjenester rundt sårbare vanskeligstilte barn og unge og deres familier
NAV	Lavinntektsfamilier, aktivitetsplikt (mot brukere under 30 år)

8. Verdiskaping og stedsutvikling

Kommunalområdet består av

- Arealplan
- Innbyggerkontakt og byggesak
- Geodata
- Kultur og idrett
- Næring og ressursforvaltning
- Fellesfunksjon verdiskaping og stedsutvikling

8.1. Arealplan

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.⁹

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.

Observasjoner

Kommuneplanens arealdel (2021-2023) ble egengodkjent 06.10.21 og 15.06. Kommuneplanens arealdel er en overordnet plan som gjelder for hele kommunen, bortsett fra for Larvik by og Stavern by som har egne overordnede planer. Kommunen har egne arealplanleggere, samt en jurist som er særlig tilknyttet dette feltet.

Det er nylig igangsatt et prosjekt som skal se særlig på gamle reguleringsplaner i kommunen, såkalt planvask. Larvik kommune får 7 mill. kr fra Forskningsrådet for å rydde i gamle planer.

Vurdering

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

8.2. Innbyggerkontakt og byggesak

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

Kommunen skal føre tilsyn med at plan- og bygningsloven etterleves. Tilsynet skal ha et slikt omfang at det kan avdekke ulovligheter. Kommunen bør ha forsvarlig system for å håndtere tips og henvendelser om ulovlige tiltak må også være på plass.

⁹ [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-27](#)

Innen byggesaksbehandling anses korrupsjonsrisikoen å være størst, og kommunen bør ha korrupsjonsforebyggende tiltak.

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

Observasjoner

Virksomhet Innbyggerkontakt og byggesak jobber med byggesaksbehandling, bevilling og kontroll samarbeid med frivilligheten og kommunens servicetorg.

Byggesaksavdelingen består av landskapsarkitekter, ingeniører, naturforvaltere, jurister, jordskifte kandidater, bygmestere og statsvitere. Avdelingen er inndelt i to lag; Lag 1 behandler byggesøknader som er i samsvar med plan. Dette er stort sett vanlige byggesaker der det ikke er nødvendig å vurdere dispensasjoner. Lag 2 behandler dispensasjonssøknadene, der tiltaket trenger unntak fra de reglene som gjelder for eiendommen. Her er det langt færre saker, som til gjengjeld er mer tidkrevende.

Larvik kommune har gjennomsnittlig saksbehandlingstid av byggesøknader som ligger innenfor fristene, og saksbehandlingstiden ligger under landsgjennomsnittet. Det har vært en nedgang i antallet dispensasjoner.

Vi gjennomførte en avgrenset forvaltningsrevisjon innenfor ulovlighetsoppfølging av byggesak i 2020. Her ga vi anbefalinger innenfor habilitet og kommunens tilsynsarbeid.

Både kommunens administrative ledelse og politikere trakk frem tilsyn og ulovlighetsoppfølging som relevant for forvaltningsrevisjon. Kommunedirektøren trakk særlig frem viktigheten av gode beslutningsprosesser innenfor byggesak, inkludert åpenhet, habilitet, og korrupsjonsforebyggende tiltak.

Kommunen har en alkoholpolitisk handlingsplan og foretar lovbestemte kontroller av butikker, restauranter, barer, arrangementer etc. Kommunen avholder regelmessig kurs om ansvarlig salg og vertskap.

Vurdering

Larvik kommune har mange planer og mange av planene er gamle, jf. pkt. 8.1. Det kan medføre økt behov for dispensasjoner, og dermed økt risiko i saksbehandlingen. Flere, både i administrasjonen og blant politikerne i kommunen, har også gitt tilbakemelding om at det kan være gode grunner for å gjennomføre en forvaltningsrevisjon. Det kan være risiko både knyttet til byggesaksbehandlingen og til tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Vi har ikke grunnlag for å si at det er særskilt risiko innenfor kontroll med utøvelsen av de alkoholbevillinger eller tilsyn med utvalg for tobakksvarer.

8.3. Geodata

Virksomheten består av 11,6 årsverk, fordelt på 12 ansatte og har ansvar for følgende områder:

- Landmålingstjenester - herunder kundeveiledning
- Lokal matrikkelmyndighet, eierseksjonering, sammenslåing og adressering
- Distribuering av eiendomsinformasjon og kart
- Geografiske informasjonssystemer

Vurdering

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

8.4. Kultur og idrett

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, jf. opplæringsloven § 13-6.

Kommunene forvalter, saksbehandler eller gjør vedtak i forskjellige tilskuddsordninger til idrett, kultur og kulturminner. Eksempler på dette kan være spillemidler, SMIL-midler og egne stipend eller støtteordninger

Virksomheten består av

- Bibliotek
- Kulturskole
- Idrett
- Fritid
- Kulturavdeling

Observasjoner

Biblioteket i Larvik har tre avdelinger: hovedbiblioteket i Larvik, biblioteket i Lardal og biblioteket i Stavern med lesesal. I tillegg driver kommunen bibliotekstjeneste i Larvik fengsel. Larvik har fagutdannet biblioteksjef.

Det finnes informasjon om Larvik kulturskole på kommunens nettsider. Kulturskolen skal ha et bredt og variert faglig tilbud og en høy kvalitet på opplæringen i kunst- og kulturfagene.

Kommunens nettsider viser til et bredt tilbud innenfor idrett, fritid og kultur. Der finnes også en oversikt over tilskudd du kan søke på i Larvik kommune.

Vurdering

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

8.5. Næring og ressursforvaltning

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

Kommunen har begrenset adgang til å gi økonomisk støtte til næringsvirksomhet. Investering i næringsvirksomhet og omsetning av fast eiendom kan innebære støtteelementer. Støtteprosessloven krever dessuten at kommunen skal etablere forsvarlige rutiner for oppfølging og kontroll med støttetildeling.

Observasjoner

Næring og ressursforvaltning er på 8 årsverk, og har følgende fokusområder

- Landbruksforvaltning: vann-, jord-, skog- og viltforvaltning
- Entreprenørskap / Colab
- Næringsutvikling

Kommunen har en næringsplan fra 2018 som er basert på tre strategier; et godt vertskap, effektiv forvaltning og en aktiv utviklingspartner.

I Næringsplanens handlingsplan 2024 brytes strategien ned til leveranser.

Larvik By AS er et selskap for næringsdrivende og gårdeiere i Larvik sentrum. Larvik kommune eier 2 % av selskapet. Larvik By har som mål er å få folk til å bruke byen, og selskapet jobber for å fremme Larvik by som et spennende sted for næring, kultur og bosetting.

Vurdering

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

8.6. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon innenfor Verdiskaping og stedsutvikling

Tema	Vinkling/kommentar
Byggesak	Tilsyn og ulovlighetsoppfølging Saksbehandling

9. Eiendom og teknisk drift

Kommunalområdet består av Kommunalteknikk, Brann og redning, Eiendom og Fellesfunksjon Eiendom og teknisk drift.

9.1. Kommunalteknikk

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.

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.

Observasjoner

Området består av vei og trafikk, vann og avløp, renovasjon, teknisk drift, park- og friområder og prosjekt. De er 92 ansatte, fordelt på disse fem avdelingene.

Av kommunens årsberetning for 2022 går det frem at de største utfordringene på dette området er vedlikeholdsetterslep innenfor blant annet vann- og avløpsledninger, kommunale veier og gang- og sykkelveier, lekeplassutstyr i parker, friområder, boligfelt og på skoler/barnehager, og kommunale boliger, særlig utvendig. Sikkerhet og kapasitet på vannforsyningen i Larvik nevnes også, samt behov for tilpasning til klimaendringene.

Regnskapet for 2022 viste at netto resultatet for hele virksomheten i 2022 var 17,2 mill. kr bedre enn budsjett. Vann, avløp og renovasjon (VAR) hadde et mindreforbruk på 14,0 mill. i forhold til årsbudsjettet. Selvkostregnskapet for vann og avløp i 2022 viste at det var inntektsført 18,3 mill. kr. fra vann- og avløpsfond. Inntektsføringen representerer en tilbakebetaling til abonnentene. Fondene er etablert i år der gebyrinntektene har vært større enn utgiftene til vann og avløp. For 2022 ble underdekningen på vann og avløp i selvkostregnskapet 21,8 mill. kr. Hovedårsaken til det store avviket er økte renter.

Larvik kommune gikk inn som medeier i Vestfold vann fra 1. januar 2024. Kommunen fikk da 0,1 % eierandel, og vil gå inn som ordinær eier, med ca. 23 % eierandel når vannforsyningssystemene er sammenkoblet. Vestfold vann IKS drifter hovedvannledning inn til et tilkoblingspunkt i kommunen, der det kobles på kommunalt ledningsnett.

Av kommunalteknisk plan for 2022-2029 går det frem at mye av kommunens ledningsnett for vann er dårlig, og noe er svært dårlig. Larvik kommune bevilger ca. 80 mill. kr årlig til fornyelse av vei-, vann- og avløpsnett sitt. Kommunen jobber systematisk med å skifte ut VA-ledninger med dårlig funksjon. I 2022 skiftet Larvik ut 0,98 % av det kommunale vannledningsnett, det er mer enn Sandefjord (0,83 %) og omtrent på nivå med Skien (1 %). Årsgebyr for vannforsyning (eks. mva.) var i 2022 på kr 2607 i Larvik, kr 2374 i Sandefjord og kr 2727 i Skien

Bedrevann gir ledningsnett i Larvik «gult lys». Bedrevann uttaler at Larvik kommune ikke fornyer ledningsnett i samsvar med behovet, samtidig det er det kun er 25 av de 77 kommunene som er med som får til dette. Kommunen får også gult lys på estimert vanntap i vannledningsnett.

Kommunen har en egen beredskapsplan for vannforsyning.

Larvik kommune samarbeider tett med Sandefjord kommune på renovasjonsområdet. Begge kommunene er medeiere i Vestfold Avfall og Ressurs AS (Vesar), sammen med Horten, Holmestrand, Færder og Tønsberg. Selskapets hovedoppgave er tjenester knyttet til husholdningsrenovasjon på vegne av eierkommunene. Renovasjonsgebyret lå i 2022 noe høyere i Larvik (3048 kr per år) enn i Sandefjord (2344 kr) og Skien (2757 kr).

Et av områdene kommuneledelsen trakk frem som særlig interessant var renovasjon.

Vurdering

Kommunen sliter med et vedlikeholdsetterslep innenfor vann og avløp, samtidig synes kommunen å ha fokus og kontroll på dette. Renovasjon kan være et område med risiko. I den forbindelse kan ansvarsdeling/roller opp mot Vesar undersøkes, samt måloppnåelse, selvkost og rapportering mm. Det også mulig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon i Vesar.

9.2. Brann og redning

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 blant annet kartlegging av brannobjekt og utsatte grupper, samt tilsyn og feiing av fyringsanlegg i bygninger, inkludert fritidsboliger.

Observasjoner

Larvik brann og redning skal gjennomføre oppgaver av brannforebyggende og kontrollerende art, samt ha døgnkontinuerlig beredskap mot brann og akutte hendelser. Virksomheten består av 40 ansatte fordelt på administrasjon, forebyggende avdeling og beredskapsavdelingen.

Ifølge tall rapportert i KOSTRA var det i 2022 færre branner i Larvik (22 stk.) enn i Skien (30 stk.) og Sandefjord (51 stk.). Det ble gjennomført en høyere andel tilsyn med A-objekter¹⁰ i Larvik (98

¹⁰ A-objekt er bygninger og områder hvor brann kan medføre tap av mange liv.

stk.) enn i Skien (124) og Sandefjord (143). Det ble feiet færre piper i Larvik (5870 stk.) enn i Skien (7036 stk.) og Sandefjord (9496).

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

Vurdering

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

9.3. Eiendom

Kommunale eiendommer har betydelig verdi. God eiendomsforvaltning i kommunen handler om å gi ansatte og tjenestemottakere gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad.

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

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

En undersøkelse publisert i mai 2023 viser at nesten 9 av 10 kommuner mangler kommunale boliger.¹¹ Behovet for boliger gjelder særlig til flyktninger og personer med helseutfordringer knyttet til rus og/eller psykisk helse.

Kommunens kunst kan utgjøre store verdier, både økonomisk, kulturelt og historisk. Kommunen bør derfor ha en oppdatert oversikt over den kunsten som kommunen har ansvar for, og gode rutiner for å ta vare på og sikre disse verdiene.

Observasjoner

Virksomheten består av totalt 129 årsverk, fordelt på ca. 154 ansatte og 15 vikarer. Det er fire ansatte prosjektledere som leder Eiendom og teknisk drifts bygge og rehabiliteringsprosjekter innenfor Eiendom.

Avdeling FDV som består av 37 ansatte som er fordelt på:

- administrasjon
 - teknisk byggdrift
 - byggdrift
 - bygningsvedlikehold
-

¹¹ Undersøkelsen er gjennomført av Bovel, Senter for velferds- og arbeidslivsforskning ved OsloMet

- ansvar innen forvaltning, drift og vedlikehold av 117 eide og 18 innleide eiendommer med en bygningsmasse på ca. 260 000 m²

Avdeling Bolig som består av 13 ansatte og har ansvar for:

- tildeling, forvaltning, drift og vedlikehold av ca. 1100 boliger
- Husbankens startlån og tilskuddsordninger
- bo-veiledning, bolig-rådgiving og befaringer
- vedlikehold i boligene i hht. vedtatt minstestandard

Avdeling Renhold som består av 75 årsverk fordelt på ca. 100 ansatte og ca. 15 vikarer har ansvar for:

- daglig og periodisk renhold av egne og innleide bygg
- verdibevarende renhold/vedlikehold
- hovedrent
- byggvask
- samarbeid med andre enheter i LK for å finne nye leveransemuligheter

Av kommunens årsberetning for 2022 går det frem at avdelingens største utfordringer er vedlikeholdsetterslep innenfor blant annet kommunale formålsbygg og kommunale boliger, særlig utvendig.

Avdelingen forvalter, drifter og vedlikeholder en portefølje på ca. 240 000 m² eide og ca. 22 000 kvm innleide bygg, med skoler, barnehager, helsebygg, idrettsbygg, kulturbygg og administrasjonsbygg. I tillegg har kommunen en boligportefølje med 1100 enheter, bestående av ca. 445 kommunalt eide utleieboliger, 255 private omsorgsboliger med kommunal tildelingsrett, og 400 boliger som leies inn fra Larvik kommunale boligstiftelse og andre private aktører.

På grunn av kommunens stramme økonomi er det vurdert redusert standard på renhold i kommunale bygg. Samtidig skal det være fokus på byggdrift og verdibevarende vedlikehold av de kommunale byggene.

Eiendomsforvaltning er et tema som både kommunens administrative ledelse og politikere trakk frem som relevant for forvaltningsrevisjon.

Avdelingen har også ansvaret for byggeprosjekter, større vedlikeholdsprosjekter med omfattende anbudskonkurranser og oppgaver. Kommunens største investeringer ligger gjerne innenfor eiendom og VA Prosjektstyring/oppfølging av investeringsprosjekter er et risikoområde som er trukket frem av flere.

I 2023 var det forvaltningsrevisjon av boligsosialt arbeid i Larvik. Vår hovedkonklusjon var kommunens boligsosiale arbeid i hovedsak er i samsvar med gjeldende krav, vedtak og føringer.

Vi anbefalte likevelkommunen blant annet å vurdere mer rapportering politisk nivå og å treffe tiltak for systematisk brukermedvirkning i utviklingen av boligtilbudet.

Kommunedirektøren mener at kommunen har god oversikt over kunst og utsmykninger.

Vurdering

Kommunen har et kjent vedlikeholdsetterslep. I tillegg kan redusert renhold øke slitasjen på byggene. Dette forsterker behovet for god oversikt, tydelige mål, styring og rapportering til politisk nivå. Det var sist forvaltningsrevisjon på dette området i 2016. Vi mener at det er risiko knyttet til kommunens eiendomsforvaltning.

Både innenfor eiendom og teknisk drift gjøres det mange store investeringer. Det er som regel risiko i gjennomføringen av kommunale investeringsprosjekter, og konsekvensene kan bli store når ting går galt. 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.

Det er risiko knyttet til det å sikre egnede boliger for barnefamilier og for personer med utfordringer knyttet til rus og/eller psykisk helse. Det er også risiko knyttet til standard på utleieboligene og kommunens arbeid med å sikre trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger

9.4. Fellesfunksjon Eiendom og teknisk drift

Observasjoner

Virksomheten består av 10 ansatte og har ansvar for prosjektutvikling, mulighetsstudier og strategi i tidlig fase i utviklingsprosjekter, generell juridisk rådgivning innenfor tjenesteområdets ansvarsområder, strategisk vurdering av kortsiktige og langsiktige behov for eiendom, forhandling og inngåelse av utbyggingsavtaler, bolignettverk, prosjekt og plan, digitalisering og kvalitetsarbeid og økonomisk rådgivning.

Vurdering

Vi er ikke kjent med forhold som tilsier at det er særskilt risiko på dette området, men viser likevel til pkt. 9.3.

9.5. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon innenfor Eiendom og teknisk drift

Tema	Vinkling/kommentar
Renovasjon	Flere aktuelle vinklinger
Prosjektstyring	Flere aktuelle vinklinger

Eiendomsforvaltning	Oversikt, planer, rutiner og rapportering.
---------------------	--

10. Eierskapskontroll

10.1. 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.¹² Eierskapskontroll skal utføres av revisor i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

I perioden 2020-2023 har det vært eierskapskontroll rettet mot iFokus Holding AS – eierstyring og føringer for samfunnsansvar.

Vi har fått innspill om Greve Biogass og iFokus fra politisk nivå i kommunen.

Eierskap og eierstyring i Larvik kommune – observasjoner

Larvik kommune har eierskapsmelding for perioden 2020-24. Eierskapsmeldingen inneholder blant annet kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over kommunens eierskap, inkludert kommunens formål med eierskapet, og forventninger om at selskapene skal opptre som ansvarlig samfunnsaktør i samsvar med kommunens bærekraftsmål. Det er konkrete forventninger til selskap og styre, blant annet knyttet til klima og miljø, arbeidsliv og etikk, internkontroll og rapportering.

Larvik kommune eier flere selskaper, både alene, sammen med andre kommuner og sammen med private aktører. Det er gjerne eierstyringen av selskap med størst eierandeler som får mest oppmerksomhet. For selskap med mange eiere som alle har små eierandeler, vil en pulverisering av eierstyringen være et eget risikomoment.

Oversikt over kommunens eierinteresser i selskaper står i kap. 10.3.

Risikovurdering – eierskapskontroll

Det er ulike utfordringer knyttet til eierstyringen av forskjellige organisasjonsformer og eierkonstellasjoner. Det er generelt risiko for at eierstyring ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet i folkevalgtopplæringen, at politisk nivå ikke får god nok informasjon om selskapene, og at eiersaker ikke blir godt nok forberedt og avklart politisk før møter i eierorganene.

¹² 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.

Det er ikke gjort generell eierskapskontroll eller evaluering av eierskapsmeldingen i Larvik i forrige periode, og vi vil derfor anbefale det. En generell eierskapskontroll undersøker om kommunens eierskapsmelding og retningslinjer for eierstyring er i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring, om rutiner, retningslinjer og organisering av eierstyringen fungerer etter hensikten, og om kommunestyrets vedtatte retningslinjer for eierstyring blir etterlevd i praksis for et utvalg selskap.

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. Styrevalgprosesser kan eventuelt tas med i en generell eierskapskontroll.

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.

I eierskapsmeldingen formidler Larvik kommune forventninger om at selskapene skal vise samfunnsansvar. Det kan være risiko for at slike forventninger ikke blir fanget opp av selskapene, at rapportering er mangelfulle, eller at forventningene ikke blir oppfylt.

10.2. Aktuelle tema for eierskapskontroll

Tema	Vinkling	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.
Styrevalgprosesser	Kan kombineres med generell eierskapskontroll.	Selskap velges ved bestilling i samråd med kontrollutvalget
Samfunnsansvar i selskap	Eierstyring og selskapsdrift - selskapenes samfunnsansvar. Bør evt. gjøres sammen med andre eiere.	Selskap velges ved bestilling i samråd med kontrollutvalget.

10.3. Forvaltningsrevisjon i selskap

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

Prioriteringen av forvaltningsrevisjon i selskap (vesentligheten) er som regel avhengig av kommunens eierandel, organisasjonsform, selskapets virksomhet, betydning for kommunen, selskapets størrelse og økonomiske situasjon. En eierskapskontroll kan også avdekke behov for forvaltningsrevisjon av selskap. Ut fra et kost/nytte-perspektiv har vi innhentet begrenset informasjon om selskapene. Vi har derfor vurdert generell risiko for selskapene. Det innebærer at det vi angir hva *kan* være risiko, ikke at det faktisk er risiko.

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

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

Risiko knyttet til selskapenes etterlevelse av eiers krav og forventninger om etikk, bærekraft og annet samfunnsansvar er omtalt i pkt. 10.2.

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

Risikovurdering – forvaltningsrevisjon i selskap

I tabellene på neste side har vi sortert selskapene etter om de er heleide aksjeselskap eller selskap eid sammen med andre kommuner og fylkeskommuner, slik at kontrollutvalget har innsynsrett, og selskap der det også er private eiere, der kontrollutvalget ikke har innsynsrett. Vi har vurdert generell risiko, og har derfor ikke prioritert mellom selskapene.

Heleide aksjeselskap – kontrollutvalget har innsynsrett

Navn	Selskapets formål (forkortet/omskrevet)	Vurdering av generell risiko
iFokus Holding AS (har datterselskap)	Arbeid- og Inkluderingskonsern. Eier og utvikler selskaper som driver med praktisk opplæring, arbeidstrening og tilrettelagt arbeid.	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring, samt konsernorganisering og -styring.

Selskap kommunen eier sammen med andre kommunale eiere - innsynsrett

Navn	Selskapets formål (forkortet omskrevet)	Eierandel	Deltakere (og kontorkommune)	Vurdering av generell risiko
Greve Biogass AS (har datterselskap)	Utvikle verdikjeder basert på biologisk avfall, samt produksjon av biogjødsel, biogass, mm.	9,3 %	Tønsberg (kontorkommune), Larvik, Skien, Porsgrunn, Bamble, Siljan og kommunene i Vestfold.	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring, samt konsernorganisering og -styring.
Global Learning AS (har datterselskap)	Tilby utdanning til studenter over 16 år.	14,29 %	iFokus Holding AS	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring, samt konsernorganisering og -styring.
Vestfold Avfall og Ressurs AS	Avfallshåndtering	21,6 %	Alle Vestfoldkommunene	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
GEA Norvegica Geopark IKS	Administrasjon og informasjon om den geologiske naturarven i eierkommunene,	8,3 %	Porsgrunn (kontorkommune), Larvik Skien, Kragerø, Bamble, Siljan,	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.

Risiko- og vesentlighetsvurdering 2024 | Larvik kommune

			Nome, Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune	
IKA Kongsberg IKS	Legge til rette for effektiv gjennomføring av arkivloven.	7,0 %/	Svært mange kommuner og kommunale selskap.	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Larvik Arena IKS	Drift/utleie av Arena tilknyttet Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik	50 %	Larvik og Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Sør-Øst 110 IKS	Ivareta lovpålagte plikter om nødmeldesentraler	6,9 %	Svært mange kommuner, samt Vestfold interkommunale brannvesen.	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Vestfold Krematorium IKS	Begravelsesbyråvirksomhet og drift krematoriet.	25 %	Larvik, Horten, Tønsberg og Sandefjord	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Vestfold Vann IKS	Forsyne eierne med vann av god kvalitet.	0,1 %	Larvik, Sandefjord, Tønsberg, Færder, Horten og Holmestrand	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Vestfold-museene IKS	Museumsvirksomhet	16,0 %		Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
VETAKS IKS	Sekretariat for kontrollutvalgene	4,5 %	Alle kommunene og fylkeskommunene i	Risiko ikke vurdert pga habilitet.

			Vestfold og Telemark, med unntak av Skien.	
Vestfold og Telemark revisjon IKS	Utføre revisjonstjenester for deltakerkommunene	7,16 %	Alle kommunene og fylkeskommunene i Vestfold og Telemark.	Risiko ikke vurdert pga habilitet.

Selskap med statlig/privat medeierskap – kontrollutvalget har ikke innsynsrett

Navn	Selskapets formål (forkortet omskrevet)	Eierandel	Deltakere (og kontorkommune)
Larvik By AS	Fremme og markedsføre Larvik sentrum.	2,06 %	Private medeiere



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: 3909400