



Overordna analyse

Forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019
Porsgrunn kommune

2016:: 705 033

Om Telemark kommunerevisjon IKS

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS gjør forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)).

Fra 2015 har vi inngått en avtale om faglig og administrativt samarbeid med de interkommunale revisjonsordningene Buskerud kommunerevisjon IKS, Vestfold kommunerevisjon og Sandefjord distriktsrevisjon.

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted www.tekomrev.no.

Innhold

1	Innledning	4
1.1	Plan for forvaltningsrevisjon	4
1.2	Hva er forvaltningsrevisjon?	4
1.3	Forvaltningsrevisjoner i Porsgrunn kommune i 2012-2015	5
1.4	Avtale om forvaltningsrevisjon 2016-2019.....	5
2	Plan for forvaltningsrevisjon	6
3	Overordnet analyse	8
3.1	Om risiko og vesentlighet – metodikk og rullering	8
3.2	Om Porsgrunn kommune	9
3.3	Lokaldemokrati	12
3.4	Virksomhetsstyring og betryggende kontroll	14
3.5	Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet	18
3.6	Bærekraftig utvikling	30

Foto forside: Danny Twang

1 Innledning

1.1 Plan for forvaltningsrevisjon

En av kontrollutvalgets oppgaver er å utarbeide et forslag til plan for forvaltningsrevisjon i kommunen.¹ Planen skal utarbeides minst en gang i valgperioden. Kommunestyret skal vedta en plan for forvaltningsrevisjon senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. **Forslag til plan for forvaltningsrevisjon finner du i kapittel 2.**

Planen skal bygge på en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra vurderinger av risiko- og vesentlighet. **Denne analysen finner du i kapittel 3.**

Overordnet analyse og forslag til plan er utarbeidet av Telemark kommunerevisjon IKS i samsvar med gjeldende avtale om revisjonstjenester. Analysen gjelder kommunens egen virksomhet og annen kommunal virksomhet dersom denne er organisert som kommunale foretak (KF), § 27-samarbeid og vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 b og § 28 c.

Kommunal virksomhet som er organisert i selvstendige rettssubjekt (interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap eller § 27-selskap) omfattes ikke av analysen. For slike organisasjonsformer kan kontrollutvalget føre tilsyn ved hjelp av selskapskontroll.²

1.2 Hva er forvaltningsrevisjon?

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

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

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

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

² Jf. kontrollutvalgskonferansen kapittel 6 og kommunens plan for selskapskontroll.

³ Revisjonskonferansen § 7

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

Gjennom forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalget:

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

1.3 Forvaltningsrevisjoner i Porsgrunn kommune i 2012-2015

I Porsgrunn kommune er følgende forvaltningsrevisjoner gjennomført i perioden 2012-2015:

- Rusomsorg og psykisk helse – del 1. Tildeling av bolig og oppfølging av nabomiljø og oppfølging i (2012)
- Rusomsorg og psykisk helse – del 2. Ressursbruk, helhetlig og koordinerte tjenester og pårørendearbeid innen rusomsorgen (2013)
- Tjenestekontoret – saksbehandling og service (2014)
- Samhandlingsreformen i Porsgrunn kommune (2014)
- Integrering av flyktninger – Porsgrunn kommune (2015)
- Tilsyn med byggesaker i Grenland – Porsgrunn kommune (januar 2016)

1.4 Avtale om forvaltningsrevisjon 2016-2019

Forvaltningsrevisjon er omfattet av avtalen om revisjonstjenester mellom Porsgrunn kommune og Telemark kommunerevisjon IKS. Forslaget til plan har et omfang på forvaltningsrevisjon som samsvarer med tilgjengelig ressurs etter avtalen om revisjonstjenester. Kommunestyret/kontrollutvalget kan endre planen innenfor denne definerte ressursrammen gjennom hele planperioden.

Dersom kommunen ønsker flere eller mer omfattende forvaltningsrevisjoner kan det avtales. Dette vil bli fakturert særskilt.

2 Plan for forvaltningsrevisjon

Innenfor gjeldende avtale om revisjonstjenester og på bakgrunn av overordnet analyse i kapittel 3, foreslår vi følgende forvaltningsrevisjoner i planperioden 2016 – 2019, i prioritert rekkefølge.

Timeomfang per prosjekt er et foreløpig anslag, og ved endelig planlegging av forvaltningsrevisjonen kan ressursbehovet per prosjekt bli justert både opp og ned.

Tema/tittel	Vinkling	Nytte	Omfang
Journal og arkiv	Kommunens arbeid for å sikre at alt blir arkivert og journalført	Bidra til å sikre innbyggernes innsyn og kommunens dokumentasjon	Ca 350 t
Eiendomsforvaltning	Kommunens system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen, herunder utnyttelse av egne og leide bygg. Kommunens tiltak for å sikre et verdibevarende vedlikehold av bygningene.	Bidra til å legge til rette for god eiendomsforvaltning.	Ca 350 t
Bypakke Grenland	Undersøke organisering og styring. Egnet som fellesprosjekt.	Bidra til styringsinformasjon.	Ca 250 t
Byggesaksbehandling	Har kommunen tiltak for å sikre kommunen god og effektiv saksbehandling	Bidra til å sikre forutsigbar og god saksbehandling. Gir styringsinformasjon	Ca 350 t
Mobbing	Har kommunen system for å ivareta barn og unge som opplever mobbing. Er saksbehandlingen tilfredsstillende?	Sikre at kommunen følger opp barn og unge som er utsatt for mobbing	Ca 350 t

Pleie- og omsorgs- sektoren	Kvalitet/kapasitet i pleie- og omsorgs-sektor. Nærmer avklaring i dialog med KU		Ca 350 t
Offentlige anskaffelser	Undersøke etterlevelse av regelverk og retningslinjer	Bidra til lovlige og gode anskaffelser. Bidra til læring	Ca 350 t
NAV/sosial- tjenesten	Flere aktuelle vinklinger. Nærmere avklaring i dialog med KU		Ca 350 t

3 Overordnet analyse

3.1 Om risiko og vesentlighet – metodikk og rullering

Risiko og vesentlighet

Risiko handler om

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

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

Metodikk

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

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

For å kartlegge og vurdere risiko i Porsgrunn kommune har vi gjennomgått kommunens økonomiplan, årsrapporter, planstrategi og annen styringsdokumentasjon. Vi har gjort en analyse av nøkkeltall fra KOSTRA og annet statistisk materiale. Videre har vi innhentet informasjon om kommunens system for internkontroll. Vi benytter også informasjon fra fylkesmannens tilstandsrapport, tilsynsrapporter og tilsynsplaner.

I KOSTRA-analysen bruker vi tall for kommunen for perioden 2012 – 2014. Vi sammenligner kommunen med sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet utenom Oslo. I KOSTRA er kommunene gruppert ut fra størrelse, kostnader og

⁴ Kommuneloven §§ 1 og 23 nr. 2

inntekter. Porsgrunn kommune er i kommunegruppe 13 som består av de 40 største kommunene i Norge utenom de fire største byene. Vi har innhentet synspunkter på risikoområder og behov for forvaltningsrevisjon fra kontrollutvalget fra forrige valgperiode, og vi har gjennomført samtaler med ordfører og rådmann.

Kommunereform og rullering

Kommunereformen med mulige nye oppgaver og endret inndeling av kommunene vil kunne påvirke risikobildet og dermed plan for forvaltningsrevisjon. Dette er avhengig av hvilke retningsvalg kommunen gjør i spørsmålet om kommunestruktur. Vi har lagt til grunn for vår analyse at eventuelle endringer i kommunestrukturen i Telemark ikke vil ha virkning før i 2020. Dersom det blir slike endringer i kommuneinndelingen for Porsgrunn kommune, vil det være behov for å rullere plan for forvaltningsrevisjon for andre halvdel av planperioden.

3.2 Om Porsgrunn kommune

Demografi

Porsgrunn kommune hadde 31.12.2014 en befolkning på 35 755 personer. Det er en liten befolkningsvekst som i all hovedsak skyldes nettotilflytting.

Sammenliknet med KOSTRA-gruppe 13 og landet (utenom Oslo) har Porsgrunn noe færre personer i de yngre aldergruppen og noe flere personer i de eldste aldersgruppene.

Andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn er 11,7. Det er noe lavere enn i KOSTRA-gruppa (15,2) og i landet (13,2).

Om lag 95 prosent av befolkningen bor i tettbygd strøk.

Det er en høyere andel arbeidsløse i Porsgrunn i forhold til kommunene vi sammenlikner med.

Kommunens organisasjon

Kommunen har om lag 3 300 ansatte og er organisert i fire kommunalområder.

Organisasjonen er ellers bygget opp på denne måten:

Rådmann			
Administrasjon og støtte	Oppvekst	Helse og omsorg	By- og kulturutvikling
IKT-avdelingen	Barnehager	Hjemmetjenestene	Brann- og feiervesenet
HR-avdelingen	Barneskoler	Sykehjemmene	Kommunalteknikk
Økonomiavdelingen	Ungdomsskoler	Familiehelsestjenester	Byutvikling
Serviceavdelingen	Oppvekstsentre	Legetjenester og miljørettet helsevern	Kultur
Rådmannens stab	Kulturskolen	Borgehaven Bo- og rehabiliteringsenter	Eiendomsforvaltningen
	Klokkerholmen	Psykisk helsetjeneste og rusomsorg	Renhold
NAV Porsgrunn	Voksenopplærings-senteret	Miljøarbeidertjenesten	Grenland Landbrukskontor
KEOPS Kurs og arbeidssenter KF	Saturnveien barne- og ungdomssenter	Tjenestekontoret	
	Barneverntjenesten		
	Pedagogisk-psykologiske tjenester		

Interkommunale samarbeid, KF ol.

Porsgrunn inngår i følgende samarbeid med andre kommuner:

Samarbeid	Deltakere	Organisering	Vertskommune/ kontorkommune	Lovpålagt oppgave/ myndighetsutøvelse overdratt
Barnevernvakt Krise- og akuttberedskap for barneverntjenesten. Felles barnevernsvaktjeneste på kveldstid, i helger og høytider	Alle i Telemark, minus: Notodden Tinn og Hjartdal	Kommuneloven § 27	Skien	
Grenland landbrukskontor Felles landbruksforvaltning for deltakerkommunene	Skien Porsgrunn Siljan	Kommuneloven § 28-1b	Skien	Ja Landbrukskontoret står for myndighetsutøvelsen innen landbruksforvaltning og vilt- og fiskeforvaltningen.
110 – Telemark Felles alarmsentral for hele Telemark. Kostnadene fordeles ut fra innbyggertall i kommunene.	Alle i Telemark	Kommuneloven § 27 Virksomheten er organisert med eget styre samt årsmøte som bestemmende organ.	Skien	

Grenland Friluftsråd Arbeidet med friluftsoppgaver av regional karakter. Kostnadene fordeles ut fra innbyggertall i kommunene	Skien Porsgrunn Drangedal	Kommuneloven § 27	Skien	
Grenlandskommunenes Innkjøpsenhet GKI Oppnå stordriftsfordeler og effektivisering av innkjøpsfunksjonene i deltakerkommunene	Skien Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan	Kommuneloven § 27 Interkommunalt styre og samarbeidsråd.	Skien	
Krisesenteret i Telemark Tilby hjelp og støtte til menn, kvinner og barn som kommer i vanskelige livssituasjoner som følge av vold og mishandling.	Skien Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan+ 8 øvrige	Kommuneloven § 27.	Skien	
Kemneren i Grenland	Skien Porsgrunn	Kommuneloven § 28-1b.	Skien	Ja
Disponering av slam fra kommunale avløpsrenseanlegg	Skien Porsgrunn Bamble	Samarbeidsavtale	Skien	
Knarrdalsstrand renseanlegg Rense kommunalt avløpsvann.	Porsgrunn Skien	Kommuneloven § 27	Porsgrunn	
Miljørettet helsevern i Grenland Fremme folkehelse og bidra til gode miljømessige forhold. Føre tilsyn og foreta godkjenninger.	Skien Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan	Kommuneloven § 28-1b Rådmennene, eller den rådmannen utpeker, er styre og har jevnlig møter med miljørettet helsevern.	Porsgrunn	Ja Den formelle vedtaksmyndigheten delegeres til fagleder for tjenesteområdet etter de regler som følger av kommunehelsetjenestelovens § 4a-3
Tolketjenesten i Grenland Levere tolketjeneste til deltakerkommunene. Ved ledig kapasitet selges tolketjenester til andre kommuner og selskaper	Porsgrunn Skien	Kommuneloven § 27	Porsgrunn	
Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland Arbeide for bedre kvalitet i byggeprosjekter. Være en ressurs og rådgiver innenfor byggekontroll.	Skien Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan	Kommuneloven § 27	Porsgrunn	
Arbeidsgiverkontrollen i Grenland AiG Bedre kommunenes mulighet til å oppfylle krav om arbeidsgiverkontroll. Etablere et solid fagmiljø som kan bistå med råd og veiledning overfor næringslivet.	Skien Bamble Kragerø Porsgrunn Siljan	Kommuneloven § 27	Porsgrunn	
Overgrepsmottaket i Telemark	Alle i Telemark	Kommuneloven § 28-1b	Skien	Ja
Telemark interkommunale næringsfond Å medvirke til næringsutvikling i fylket ved å	Alle i Telemark		Telemark fylkeskommune	

delfinansiere fellestiltak med virkning for hele fylket. Kan gi støtte til prosjekter som kommer minst to kommuner til gode.				
SAMBA En interkommunal institusjon for barn med store funksjonshemninger.	Skien Porsgrunn	Kommuneloven § 27	Skien	
Interkommunalt geodatasamarbeid i Grenland	Bamble Skien Porsgrunn Siljan	Samarbeidsavtale	Porsgrunn	

Økonomi

- Hovedtrekk i kommunens økonomi og utvikling

Kostra 2014	Porsgrunn kommune	Gruppesnitt	Landsgj.snitt*
Frie inntekter per innbygger, i kroner	45 333	46 497	48 610
Nto lånegjeld per innbygger, i kroner	63 851	56 883	58 160
Disposisjonsfond i % av br. driftsinntekter	6	7,6	6,4
Akk. regnskapsmessig merforbruk i % av br. dr.int.	1	0,7	0,6
Nto dr.utg. til barnehage per innbygger 1-5 år, i kroner	135 406	127 549	128 633
Nto dr.utg til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år, i kr	99 980	92 919	100 946
Nto dr.utg til kommunehelse per innbygger, i kroner	1 755	2 018	2 319
Nto dr.utg til pleie og omsorg per innbygger. I kroner	18 958	14 986	16 386
Nto dr.utg til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år, i kr	3 541	3 357	3 138
Nto dr.utg til <i>barnevern</i> per innbygger 0-17 år, i kroner	8 809	7 321	7 978
Nto dr.utg til <i>administrasjon og styring</i> per innbygger, i kr	3 062	3 493	4 258

SSB: Utvalgte nøkkeltall, kommuner – nivå 1 og 2. Reviderte tall 26.06.2015

* Landsgjennomsnitt uten Oslo

Kommunen har noe mindre frie inntekter pr innbygger enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 og landet uten Oslo. Lånegjelden pr innbygger er høyere enn i sammenlikningskommunene.

Med unntak av utgifter til kommunehelse og administrasjon/styring ligger Porsgrunn kommune høyere enn sammenlikningskommunene på alle tjenesteområder vist i tabellen ovenfor.

3.3 Lokaldemokrati

3.3.1 Åpenhet og innsyn

Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati.

Offentlighetsloven og kommunelovens regler om møteoffentlighet og skal legge til rette for at kommunens virksomhet er åpen og gjennomiktig. På den måten styrkes

informasjons- og ytringsfrihet, den demokratiske deltakelse, rettssikkerheten for den enkelte og allmenhetens kontroll.

Kommunen har postlister tilgjengelig på sine hjemmesider. Her kan en se dokumenter som er kommet inn til eller sendt fra kommunen. Eventuelle andre dokumenter/journalposter knyttet et dokument i postlisten må bestilles. Dette kan skje via hjemmesiden.

Oversikter over datoer for møter i politiske utvalg er tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Det er videre oversikter over hvilke personer som sitter i utvalgene, deres partitilknytning og kontaktinformasjon.

Ved å gå inn i møtekalenderen kan en se hvilke saker som skal behandles og tilhørende møtedokumenter. Protokoller fra møte er tilgjengelige.

Møter i administrasjonsutvalget, formannskapet og bystyre overføres via web-TV på kommunens hjemmesider.

I 2011 ble Porsgrunn kommune av Presseforbundet kåret til en av de mest åpne kommunene i landet.⁵

3.3.2 Saksforberedelse og gjennomføring av kommunestyrets vedtak

Rådmannen har ansvar for at saker til folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir gjennomført. Kommunen bruker sak/arkivsystemet 360. Det er maler for saksframstillinger som administrasjonen legger fram til politisk behandling.

Ordfører gir uttrykk for at saksframstillingene stort sett er tilfredsstillende, men vil likevel se på «riggingen» av dokumentene for at de skal være mest mulig hensiktsmessige for politikerne.

3.3.3 Budsjettering og rapportering

Kommunens handlingsprogram for fireårsperioden og årsbudsjett for kommende år blir behandlet av kommunestyret hvert år i desember.

Det rapporteres tertialvis. Årsmelding og regnskap for et år behandles av bystyret i mai/juni det etterfølgende året.

⁵ Pressens offentlighetsutvalg, åpenhetsindeksen 2011

3.4 Virksomhetsstyring og betryggende kontroll

3.4.1 Internkontroll

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

De fleste kommuner er oppmerksomme på internkontroll, men i mange kommuner utøves den utenfor en helhetlig struktur. Dermed blir internkontrollen fragmentert, og vil i mindre grad fungere som et verktøy for ledelse og styring. En systematisk tilnærming kan gjøre internkontrollen mer relevant og meningsfull, og bidra til forebygging og forbedring.

Porsgrunn kommune har et helhetlig system for internkontroll. Rådmannen gir uttrykk for at kommunens internkontrollsystem er lite fleksibelt. Det er nedsatt en gruppe i kommunen som skal vurdere om det er hensiktsmessig å gå over til et annet system.

Bruk av internkontrollsystem og avvikshåndtering er generelt et risikoområde i kommunene.

3.4.2 Etikk og varsling

Et av formålene med kommuneloven er å legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Etikk er en integrert del av all arbeidslivspraksis. Etikk er de verdiprioriteringer som ligger til grunn for enhver beslutning eller handling.

KS og Transparency International Norge (TI) anbefaler at kommuner har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, og at retningslinjene bør være behandlet av kommunestyret. KS og TI anbefaler at de etiske retningslinjene også blir gjort gjeldende for kommunale foretak. Kommunen skal redegjøre i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten og i kommunale foretak.

Porsgrunn kommune har etiske retningslinjer fra 2009. Rådmannen sier det er satt i gang et arbeid for å oppdatere og fornye det etiske reglementet.

Habilitet og etikk har vært tema på folkevalgtopplæring kommunen har hatt etter siste kommunevalg.

Kommune redegjør i årsmelding for 2014 for arbeidet med å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i kommunen. Gjennomgang av etiske retningslinjer er obligatorisk ved tilsetting av nye ledere. Det jobbes med etiske dilemmaer i alle virksomheter og det er planlagt flere tiltak for å forebygge korrupsjon.

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Arbeidsgiver har plikt til å utarbeide rutiner for varsling eller iverksette andre tiltak for å legge til rette for intern varsling. KS og Arbeidstilsynet anbefaler at kommunene utarbeider skriftlige rutiner for dette.

Porsgrunn kommune har en varslingsplakat. Kommune hadde en varslings sak for noen år siden. Saken er avsluttet.

Ivaretagelse av en god kultur for etikk og varsling er et risikoområde for kommunesektoren og et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon. Vi vil likevel ikke prioritere dette i vårt forslag til plan for forvaltningsrevisjon.

3.4.3 Arkiv og dokumentasjon

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

Porsgrunn har et felles postmottak der all post blir tatt imot og journalført.

I kommunens egenmelding til arkivverket i 2014 opplyses det at Porsgrunn kommune har arkivleder (kommunearkivar) i 80 % stilling. Det er ellers 9 personer som har arbeid med arkiv som hovedoppgave. 1 person har høyere arkivfaglig bakgrunn.

Kommunen har ikke arkivplan.

Kommunen har ikke planer for håndtering av kommunens arkiver ved en eventuell kommunesammenslåing. Arkivtjenesten er ikke delaktig i prosesser vedrørende kommunereformen

Statsarkivet gjennomførte i 2014 tilsyn med bortsetningsarkiv og depot for eldre og avslutta arkiv i Porsgrunn kommune. Det ble bl.a. påpekt at kommunen ikke hadde arkivplan og at kommunen ikke har fullstendig oversikt over uordnet materiale i arkivdepot og bortsetningsarkiv. Det er krav om at dette må følges opp og frister for tilbakemelding til Statsarkivet er henholdsvis 01.01.2017 og 01.01.2016.

Det er en generell risiko for at kommunene ikke har tilfredsstillende system og etterlevelse av regelverket for journalføring og arkivtjenester. Etter vår vurdering er dette et aktuelt området for forvaltningsrevisjon.

3.4.4 Informasjonssikkerhet

Informasjonssikkerhet omfatter alle tiltak som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet til informasjon og IKT-systemer, det vil si alt som sørger for å gi korrekt informasjon til de rette menneskene til rett tid.

Alle offentlige virksomheter er etter § 15 i eForvaltningsforskriften pålagt å ha internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet.

Personopplysningsloven med forskrifter stiller krav om tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ved behandling av personopplysninger. Det kreves dokumentert internkontroll. Styringssystemet som den enkelte virksomhet må etablere for å oppnå tilfredsstillende informasjonssikkerhet, må blant annet fastsette overordnede sikkerhets mål, akseptabelt risikonivå og fordele ansvar og oppgaver i sikkerhetsarbeidet. Kommunen må skaffe en komplett oversikt over alle personopplysninger som behandles innenfor de ulike tjenesteområdene, vurdere risiko og opprette rutiner og et aktivt system for avvikshåndtering.

Porsgrunn kommune har tidligere hatt personvernombud. Pr i dag er det ingen som fyller funksjonen, men kommunen vurderer å opprette dette igjen. Et personvernombud er en person som skal styrke virksomhetens kunnskap og kompetanse om personvern. Personvern-ombudsordningen er en frivillig ordning administrert av Datatilsynet.

Porsgrunn kommune har i 2015 utarbeidet en «Strategi for informasjonssikkerhet i Porsgrunn kommune». Arbeidet med å følge opp strategien er startet.

Det er en generell risiko for at kommunene ikke har tilfredsstillende system og etterlevelse. Siden Porsgrunn kommune nå jobber aktivt med dette feltet vil vi ikke prioritere dette tema i forslag til plan for forvaltningsrevisjon.

3.4.5 Anskaffelser

Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for nesten 400 milliarder kroner årlig. Regelverket om offentlige anskaffelser skal bidra til at pengene utnyttes best mulig og at innkjøpene bidrar til et konkurransedyktig næringsliv.

Reglene om offentlige anskaffelser har også som formål å bidra til en bærekraftig utvikling, og skal motvirke sosial dumping og korrupsjon. Sosial dumping skjer både ved brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler og når lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave, sammenliknet med det norske arbeidstakere normalt tjener. I anskaffelsessammenheng kan kommunen arbeide mot sosial dumping bl.a. ved å stille og følge opp krav om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter.

Også innen miljø og andre former for sosialt ansvar kan offentlige innkjøpere spille en viktig rolle gjennom kvalifikasjonskrav og kontraktsklausuler ved anskaffelser, og den senere oppfølgingen av slike krav.

Nye og forenklede regler om offentlige anskaffelser ventes å gjelde fra våren 2016. De nye reglene vil gi kommunene både økt handlingsrom og nye plikter. Reglene skal bl.a. gi oppdragsgiver incentiver og plikter knyttet til miljøhensyn og bekjempelse av barnearbeid og sosial dumping, og bedre konkurransevilkårene for små og mellomstore bedrifter. Det foreslås at KOFA igjen skal kunne ilegge gebyr for ulovlige direkteanskaffelser.

Med unntak av en større sak i 2015 som ble trukket av klager, er vi ikke kjent med at Porsgrunn har hatt saker til behandling i KOFA

Porsgrunn kommune er deltaker i Grenlandskommunenes innkjøpsenhet (GKI). GKI har utarbeidet felles strategi og reglement for deltakerkommunene, og inngår felles rammeavtaler.

Rådmannen har pekt på at arbeidet med å sikre at prosesser rundt større anbudskonkurranser blir riktige kan være utfordrende.

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i Porsgrunn kommune. Regelverket om offentlige anskaffelser er komplekst og i stadig endring, og vi foreslår derfor forvaltningsrevisjon.

3.4.6 Offentlig støtte

EØS-avtalens statsstøtteregler påvirker i stor grad rammene for nærings- og sysselsettingspolitikken. EØS-avtalen forbyr tildeling av offentlig støtte til foretak, dersom støtten kan vri eller true med å vri konkurransen og påvirke samhandelen innen EØS-området. Kommunen kan tildele støtte innenfor de rammene og prosedyrekravene som følger av reglene om offentlig støtte.

En del kommuner tilbyr selv eller gjennom eierskap, varer og tjenester i konkurranseutsatte markeder, f.eks. badeland, kafedrift, utleie av næringsseierdom. Slik aktivitet skal foregå uten offentlig støtte. Det innebærer at aktiviteten skal være tydelig atskilt fra annen offentlig virksomhet, slik at det ikke skjer en ulovlig kryssubsidiering av den konkurranseutsatte aktiviteten til kommunen. Risiko for at det tildeles ulovlig offentlig støtte kan også oppstå når kommunen kjøper eller selger eiendom utenom det åpne markedet.

Det kan være en risiko for at kommunen gir ulovlig offentlig støtte. Dersom det blir en klagesak knyttet til dette, kan det medføre krav om at støttemottaker betaler tilbake støtten. Det er uheldig for støttemottaker, og slike saker kan også være arbeidskrevende og medføre tap av omdømme for kommunen.

Rådmannen har pekt på at Porsgrunn kommune på har bidratt med ulike typer ressurser til idrettslag og andre typer organisasjoner. Noen av disse aktørene kan også helt eller delvis være kommersielle aktører. Det kan være aktuelt med et forvaltningsrevisjonsprosjekt for å se på tilskuddsordningene og eventuelle andre tjenester kommunen yter, men vi har ikke prioritert det planen.

3.5 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet

Kommunene forvalter en stor del av fellesskapets midler. Det meste av disse midlene blir brukt til å produsere de tjenestene som innbyggerne trenger. Tjenestene skal ha det omfang og den kvalitet som loven krever, og myndighet skal forvaltes slik som lovverket forutsetter.

3.5.1 Oppvekst

Barnehage

I Porsgrunn kommune er det både kommunale og private barnehager. Om lag 35 % av barna har plass i kommunale barnehager og resterende 65 % er i private. Som eier og myndighetsutøver har kommunen mange oppgaver på barnehageområdet.

Kommunen skal blant annet sørge for plass til alle barn med rett til barnehageplass, godkjenne barnehager, yte tilskudd til private barnehager, samordne opptak, drive veiledning og føre tilsyn.

Tilskuddsordningene til private barnehager er forenklet fra 2015, slik at tilskuddene skal baseres på kommunens regnskap, og ikke på kommunens budsjett. Det arbeides med å endre finansieringsordningen for private barnehager fra 2016. Kommuner med mange private barnehager bør ha en oppmerksomhet mot disse mulige endringene.

Porsgrunn kommune har en overordnet plan for barnehage og skole; «Klart vi kan!»

I 2014 hadde Porsgrunn kr 135 406 i netto driftsutgifter til barnehager pr barn i alderen 1-5 år. Tilsvarende tall i KOSTRA-gruppe 13 og i landet var henholdsvis kr 127 549 og kr 128 63. I en rapport fra Telemarkforskning og revisjonsfirmaet BDO⁶ er det pekt på noen grunner til at Porsgrunn har relativt høye kostnader til sektoren; høy dekningsgrad, forholdsvis mange barn under tre år, høyt lønnsnivå grunnet lang ansenitet og høye utgifter til private barnehager.

Kommunen gjennomfører årlige brukerundersøkelser. I følge handlingsprogrammet for 2016 – 2019 er det i landet er generelt høy tilfredshet blant foresatte og Porsgrunn ligger på nivå med dette.

Regler for foreldrebetalingen ble endret i 2015. Den generelle maksimalprisen har økt, og samtidig er enkelte moderasjoner innført. Alle familier med flere barn får søskenmoderasjon. For familier/hushold med lav inntekt, innføres det lavere makspris for alle barn, og gratis kjernetid for 4- og 5-åringer og for dem med utsatt skolestart. Porsgrunn kommune har lagt ut informasjon om de nye reglene og satsene på sine hjemmesider.

Nasjonale myndigheter øker innsatsen for kompetanseheving i barnehagene. Kompetansehevingen er rettet mot alle ansatte og ledere i barnehagene. Staten bidrar med midler, samtidig som det legges vekt på barnehageeiers særskilte ansvar for å

⁶ Kostnadsgjennomgang-Porsgrunn kommune. Telemarkforskning og BDO 28.01.2016

heve kvaliteten, oppfylle pedagognormen og øke antall ansatte med aktuell og nødvendig kompetanse.

Andelen ansatte med barnehagelærerutdanning er 36 %. Dette er litt over nivået i sammenlikningskommunene. Kommunen har en høyere andel av styrere/pedagogiske ledere med barnehagelærerutdanning enn KOSTRA-gruppa og landet. I handlingsprogram for 2016 – 2019 skriver rådmannen at kommunen i tråd med planen «Klart vi kan!» har en bevisst satsing på kompetanse i barnehagesektoren.

Skole

Kommunen skal ha et system som gjør det mulig å vurdere om kommunen ivaretar sine forpliktelser, jf. opplæringsloven § 13-10. I Porsgrunn kommune bruker en rapporteringssystemet «Rapportering og styring». For å følge opp de ulike resultatindikatorerne brukes også styringsverktøyet «Puls».

Bystyret behandlet i møte 28. mai 2015 *Tilstandsrapport for grunnskolen 2014*. I rapporten vises det til at på området læringsresultater (basert på nasjonale prøver) ligger elevene i Porsgrunn på eller rundt gjennomsnittet for landet

Kommunen skal sikre at elevene har et godt fysisk og psykososialt miljø på skolen, jf. § 9a-1. Antall barn og unge som rapporterer om krenkelser og mobbing i de årlige elevundersøkelsene endrer seg lite fra år til år. Opplæringsloven stiller klare krav om handleplikt og prosedyre i slike saker. Fra mars 2015 er opplæringsloven endret, slik at elever som mobber andre kan flyttes til en annen skole. Dette er en potensielt inngripende bestemmelse for enkeltelever, og forutsetter gode saksbehandlingsrutiner for å minimere risikoen for utrednings- og vedtaksfeil.

I kommunens tilstandsrapport for grunnskolen 2014 er det gjort greie for elevenes vurdering av læringsmiljø. Resultatene for 2014 var generelt sett bedre enn i 2013 og kommunen ligger på nivå med landet og kommunegruppe 13.

Når det gjelder mobbing har det vært en positiv utvikling for 7. trinn, mens det for 10. trinn har vært en negativ utvikling.

Fylkesmannen har gjennomført i 2014 tilsyn vedrørende de skriftlige rutinen knyttet til opplæringslovens § 9a-3, annet og tredje ledd. Det ble konstatert avvik og kommunen har i etterkant utarbeidet felles rutiner for handlingsplikt og saksbehandling når elever eller foreldre ber om tiltak knyttet til det psykososiale skolemiljøet.

Tidligere kontrollutvalg har gitt innspill om at mobbing kan være et aktuelt tema for en forvaltningsrevisjon. Det kan i så fall være aktuelt å følge opp etterlevelsen av de nye rutineene som er etablerte etter fylkesmannens tilsyn. Vi har foreslått dette i plan for forvaltningsrevisjon.

Kommunen skal sørge for at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev, jf. opplæringsloven § 1-3. Dette stiller store krav til planlegging og organisering. Det er risiko for undervisningen ikke blir tilstrekkelig differensiert og tilpasset den enkelte, og dermed ikke treffer hele elevgruppen.

Hver kommune og skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Det er store forskjeller mellom kommuner og mellom skoler når det gjelder antall elever med vedtak om spesialundervisning.

I tilstandsrapport for grunnskolen 2014 blir det pekt på at andel elever med spesialundervisning går ned. Kommunen mener satsing på veiledning, ukentlig tilstedeværelse på skolene og arbeid med førtilmelding og systemarbeid er bakgrunnsfaktorer for nedgangen.

Kompetanseheving i barne- og ungdomsskolen et nasjonalt satsingsområde. Det legges særlig vekt på videreføring og utvidelse av antall plasser på lederutdanning for rektorer, og videreføring og økte økonomiske intensiver til å gjennomføre etter- og videreutdanning for lærere.

I handlingsprogram for 2016 -2019 skriver rådmannen at kommunens strategiske plan for kompetanseheving er under revisjon. Videre skal kommunen fortsette å benytte statlige ordninger for videreutdanning.

Barn og unges medvirkning

Innenfor flere samfunnsområder har barn og unge rett til medvirkning. Eksempler er barnevern, skole og fysisk planlegging.

Porsgrunn kommune hadde tidlig fokus på barn og unges medvirkning og endring i faglige tilnæringsmåtene i arbeidet med barn og unge. Begrepet «Porsgrunns-modellen» oppstod.

Både ordfører og rådmann har spilt inn i arbeidet med barn og unge og medvirking som et tema for en forvaltningsrevisjon. Vi har ikke prioriter dette i plan for forvaltningsrevisjon.

Skoleskyss

Gratis skoleskyss er ett av elementene for å oppfylle lik rett til opplæring. Myndighetsutøvelse og det praktiske og økonomiske ansvaret for skyssen er delt mellom kommunen og fylkeskommunen avhengig av hva som er grunnlaget for retten til skyss for den enkelte elev, jf. opplæringslova § 13-4.

Porsgrunn kommune ligger noe lavere enn KOSTRA-gruppa på netto driftsutgifter til skoleskyss pr innbygger i aldersgruppa 6-15 år. Kommunen ligger vesentlig under landsgjennomsnittet.

SFO

Kommunen skal tilby SFO til alle som ønsker det. Ordningene skal ha vedtekter om eierforhold, opptakskriterier, oppholdstid, bemanning og foreldrebetaling, jf. opplæringsloven § 13-7. Videre skal elever i SFO sikres et godt fysisk og psykososialt miljø, jf. § 9a. Utover dette, har kommunen få konkrete forpliktelser knyttet til SFO.

Kommunen har nær dobbelt så høye netto driftsutgifter til skolefritidsordninger pr innbygger i alderen 6-15 år sammenliknet med gjennomsnittet i landet. Sammenlikner vi med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppa er tallet godt over det dobbelte. I utredningen fra Telemarkforskning/BDO er det høye kostnadsnivået forklart med at Porsgrunn har lavere betalingssetter sammenliknet med andre kommuner.

Barnevern

Porsgrunn kommune ligger noe høyere enn gjennomsnittet kommunen i KOSTRA-gruppa og landet på netto driftsutgift til barnevern pr innbygger i laderen 0-17 år.

De senere årene har det på landsbasis vært en økning i antall bekymringsmeldinger til barneverntjenesten, og en økning i antall barn og unge som mottar tiltak – særlig tiltak utenfor hjemmet. Denne økningen ser en også i Porsgrunn kommune. I tillegg har Porsgrunn enn høyere andel enn landet ellers av barn og unge som mottar barneverntjenester.

Barneverntjenesten skal ivareta en sårbar målgruppe som ikke alltid kan ivareta egne behov og ønsker. Det er derfor særlig viktig at barneverntjenesten har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å fatte riktige vedtak og følge dem opp systematisk over tid. I Porsgrunn er alle fag- og tiltaksstillinger besatt av personer med fagutdanning.

I følge KOSTRA har barneverntjenesten i Porsgrunn system for brukerundersøkelser og system for internkontroll. I 2014 var det få fristoverskridelser i barnevernet.

Det er ofte flere og sammensatte årsaker til at utsatte barn og unge kommer i kontakt med barnevernet. Barna og deres familier får ofte bistand fra flere etater. Å sikre et tverrfaglig samarbeid er derfor viktig. I handlingsprogram for 2016-2019 er det lagt inn et resultatmål for 2016 om å lage en handlingsveileder for alle tjenester som arbeider med utsatte barn, unge og familier.

Fylkesmannen gjennomførte i 2013 tilsyn om oppfølging av barn i fosterhjem. Det ble ikke funnet avvik.

3.5.2 Velferd

Sosiale tjenester

Kommunen har et ansvar for å tilby tjenester som skal bidra til sosial trygghet og bedre levekår for økonomisk vanskeligstilte. På landsbasis har utbetalingene til sosialhjelp økt de siste årene. SSB melder om at det i 2014 var det høyeste antallet sosialhjelpsmottakere på 10 år.

Porsgrunn kommune ligger høyt på flere parameter som gjelder sosialhjelp. De har høyere andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år enn gjennomsnittet for landet. Det er flere mottakere av sosialhjelp som har dette som hovedinntektskilde enn gjennomsnittet for landet. Netto driftsutgift til sosialhjelp pr innbygger i alderen 20 – 66 år er også høyere i Porsgrunn enn i sammenlikningskommunene.

Høye sosialhjelpsutbetalinger kan være en indikasjon på at kommunens forebyggende arbeid ikke er godt nok. Porsgrunn kommune har en forholdsvis lav andel av utgiftene knyttet til råd, veiledning og forebyggende arbeid og tilsvarende høy andel på andel utgifter til økonomisk sosialhjelp.

Fylkesmannen i Telemark behandlet i perioden 01.01.2014 – 01.09.2015 14 klagesaker som gjaldt sosialtjenesteloven i Porsgrunn kommune. I to av sakene ble vedtaket helt eller delvis endret. I fem saker ble vedtaket opphevet og sendt tilbake til ny behandling. Det kan være en risiko for at saksbehandlingen ikke er god nok.

Gjennom NAV-reformen er bl.a. ansvar for økonomisk sosialhjelp lagt til NAV-kontoret. Reformen skal bidra til flere i arbeid og færre på passive ytelser. I handlingsprogrammet for 2016 – 2019 har rådmannen lagt inn et resultatmål for 2016 som

innebærer at kommunen innfører aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere dersom det blir vedtatt/lovpålagt. Oppfølging og virkning av aktivitetsplikten kan være et aktuelt tema for en forvaltningsrevisjon.

Sosialtjenesten er et omfattende tjenesteområde som forvalter store kommunale ressurser. Vi vil foreslå et forvaltningsrevisjonsprosjekt på dette området i løpet av perioden. Nærmere spissing av tema og vinkling kan skje i dialog med KU.

Introduksjonsordningen

Introduksjonsprogrammet skal bidra til at deltakerne blir kvalifisert for arbeid eller videre utdanning. Ordningen ble innført i 2004, og i 2011 kom krav om internkontroll, for å sikre at kravene i loven blir fulgt. Dette er et område med fokus på nasjonalt nivå, og regjeringen har foreslått endringer i introduksjonsloven for bl.a. å styrke språkopplæringen, jf. Stortingsproposisjon 130 L (2014–2015).

Det ble i 2015 gjort forvaltningsrevisjon på området integrering av flyktninger. Rapporten pekte på svakheter i arbeidet med å få flyktninger ut i arbeid og/eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. I formannskaps-sak 96/15 fikk rådmannen fullmakt til å endre organiseringen av integreringsarbeidet og sette inn tiltak for å bedre resultatene.

Tidligere kontrollutvalg har spilt inn at integrering er et tema som bør følges opp videre. Det kan være aktuelt å gjøre en forvaltningsrevisjon et stykke ut i perioden for å se på hvordan introduksjonsprogrammet fungerer etter endret organisering og nye tiltak. Med de tidsressurser som er til rådighet vil vi likevel ikke prioritere dette i planen.

Boligsosialt arbeid

Flere kommuner har utfordringer i arbeidet med å sikre varig bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet. I økonomiplan 2016 – 2019 blir det vist til at Porsgrunn kommune har et høyere antall kommunalt disponerte boliger pr 100 000 innbyggere enn kommunene i KOSTRA-gruppa. De er likevel et press på tilbudet.

I nasjonal strategi for boligsosialt arbeid 2014 – 2020 er det fastlagt felles nasjonale mål og prioriterte innsatsområder, og kommunene har en nøkkelrolle i å realisere målene. Kommunenes bruk av de statlige virkemidlene har betydning for arbeidet med å sikre varig bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Porsgrunn kommune ligger over gjennomsnittet for KOSTRA-gruppa og landet når det gjelder antall nye boliger godkjente for Husbankfinansiering pr 1 000 innbyggere. For antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån pr 1 000 innbygger

ligger Porsgrunn lavere enn sammenlikningskommune, men det har vært en økning fra 2012 til 2014.

3.5.3 Helse og omsorg

Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen får tilbud om nødvendige helse- og omsorgstjenester. Dette omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunen har plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.

Samhandlingsreformen

Målet med samhandlingsreformen er å få et bedre og mer helhetlig helsetilbud. Reformen skal bidra til rett behandling – på rett sted – til rett tid. Ressurser skal i større grad brukes til å bygge opp kommunenes helse- og omsorgstjenester. Pasientene skal få bedre koordinerte tjenester, og innsatsen for å begrense og forebygge sykdom skal økes.

Kommunene må betale for utskrivningsklare pasienter som de ikke kan ta imot, men dette gjelder foreløpig ikke pasienter innen psykisk helse og rus. Her blir betalingsordningen innført tidligst i 2017.

I økonomiplan for 2016 – 2019 blir det konstatert at kommunen ikke vil kunne ta imot alle utskrivningsklare pasienter, såkalte overliggere, og kommunen må betale en døgnpris for disse. Porsgrunn kommune hadde 126 overliggerdøgn i 2015.

Kommunene er pålagt å opprette tilbud for helse- og omsorgstjenester til pasienter og brukere med behov for øyeblikkelig hjelp (ø-hjelpsplasser). Kommunen må ha dette tilbudet på plass innen 2016.⁷ Porsgrunn kommune har etablert slike plasser.

Porsgrunn kommune hadde forvaltningsrevisjon av gjennomføring av samhandlingsreformen i 2014.

Folkehelsearbeid

Arbeidet med folkehelse og å forebygge sykdom er sentralt i samhandlingsreformen. Arbeidet er forankret i folkehelseloven (2011). Kommunen skal fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Kommunen skal fastsette mål og strategier for folkehelsearbeidet. Utgangspunktet for mål og strategier skal være

⁷ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-5

kommunens identifisering av sine folkehelseutfordringer. Hensikten med at kommunen skal sette mål og strategier er å sikre politisk og tverrsektoriell forankring av folkehelsearbeidet.

Kommunen har fått utarbeidet folkehelseprofil for 2015⁸. Porsgrunn ligger dårligere enn landet på områder som andel arbeidsløse, andel uføretrygdete og andel barn av enslige forsørgere. På helseområdet ligger kommunen dårligere enn landsgjennomsnittet på psykiske symptomer/lidelser og nye tilfeller av lungekreft pr 1 000 innbygger.

Porsgrunn er en del av interkommunalt samarbeid om miljørettet helsevern.

I 2014 gjennomførte fylkesmannen i Telemark tilsyn i Porsgrunn. Tema for tilsynet var kommunens arbeid med løpende oversikt over befolkningens helsetilstand og de positive og negative faktorene som kan påvirke denne. Konklusjonen var at kommunen hadde kommet i gang med oversiktsarbeidet. Rutiner for et systematisk, kunnskapsbasert og tverrsektorielt arbeid var under etablering. Kommunens relevante virksomhetsområder samarbeidet for å finne et godt system for å ivareta kravet til å ha en løpende oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer.

Omsorgstilbud i og utenfor institusjon

Kommunene har ansvar for tjenestetilbudet til alle mennesker med behov for pleie- og omsorgstjenester, uten hensyn til alder eller diagnose. Omfanget av pleie- og omsorgstjenestene i norske kommuner har økt de siste årene. Det økende behovet skyldes både at tjenestetilbudet har blitt bygd ut i takt med at det blir stadig flere eldre, særlig i aldersgruppen over 90 år, og at det har vært en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år).

Porsgrunn kommune har noe høyere netto driftsutgifter til pleie og omsorg pr innbyggere i de eldste aldersgruppene enn kommunene i KOSTRA-gruppe 13 og i landet.

I følge KOSTRA har kommunen system for brukerundersøkelser både i hjemmetjenester og i institusjon.

Kommunale helse- og omsorgstjenester består i hovedsak av ulike former for hjemmetjenester, som for eksempel hjemmesykepleie og praktisk bistand, opphold i

⁸ Folkehelseprofil for kommuner utarbeides av Folkehelseinstituttet

institusjon, herunder sykehjem, og tilbud om avlastningstiltak, støttekontakt og omsorgslønn.

Porsgrunn kommune skal kutte i antall sykehjemsplasser og dette kan øke presset på de hjemmebaserte tjenestene. Nivået på kapasitet og kvalitet i pleie- og omsorgssektoren er aktuelle temaer for forvaltningsrevisjon. Vi har i forslaget til plan for forvaltningsrevisjon lagt inn et prosjekt som gjelder pleie- og omsorgssektoren uten at vi har spisset temaet nærmere. Hva som kan være aktuelle problemstillinger kan avklares i dialog med kontrollutvalget.

Fra 2015 har personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse, jf. pasient og brukerrettighetsloven § 2-1d. Denne endringen kan gi økt etterspørsel etter tjenesten. I økonomiplan for 2016 – 2019 for Porsgrunn er det lagt inn økte ressurser for å møte etterspørselen.

Fra 2020 er det foreslått at kommunen skal ha plikt til å tilby dagaktiviteter for demente. I Porsgrunn kommune vil lokalisering og kapasitet for slike dagtilbud bli vurdert som del av sykehjemsutredningen, med integrasjon i drift fra 2017. Tiltaket «inn på tunet» blir vurdert som del av tilbudet.

Fylkesmannen i Telemark hadde i 2014 tilsyn på området tvungen helsevern. Et sykehjem i kommunen ble undersøkt. Det ble konstatert avvik, men avviket er nå lukket.

Helsestasjon og skolehelsetjeneste

Kommunen skal tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom 0–20 år. Tilbudet skal fremme psykisk og fysisk helse, gode sosiale og miljømessige forhold, og forebygge sykdommer og skader, jf. helsestasjonsforskriften §§ 1-1 og 2-1.

I følge Barneombudet opplever mange at det er for få helsesøstre og at de har for liten tid på skolen. Dette understøttes av undersøkelser som viser at helsesøstre verken har tid til å gjøre de lovpålagte oppgavene eller til oppsøkende arbeid og informasjonsarbeid.

Porsgrunn kommune ligger lavere enn sammenlikningskommunene i KOSTRA-gruppa og landet på netto driftsutgifter til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste pr innbygger i alderen 0 – 20 år.

I følge en Ungdata-undersøkelse utført av Borgestadklinikken i 2015⁹ hadde 35 % av ungdomsskoleelevene i Porsgrunn brukt skolehelsetjenesten/helsestasjon for ungdom i løpet av de 12 siste måneder. Gjennomsnittet for kommunene i Telemark var 31 %.

Psykisk helse og rusomsorg

Tall fra folkehelseinstituttet viser at psykiske lidelser er mer utbredt i Telemark enn landet som helhet. Porsgrunn ligger ifølge folkehelseprofilen for Porsgrunn fra 2015 også under gjennomsnittet for Telemark på dette området.

Kommunene har en sentral rolle i å identifisere, utrede, behandle og følge opp personer med psykiske lidelser. Dette er også et felt med behov for koordinerte tjenester og tverrfaglig samarbeid, både innad i kommunen og med spesialisthelsetjenesten. Både skolehelsetjenesten og PPT kan ha en viktig rolle i arbeidet med å forebygge sykdom. Kommunen skal også skaffe bolig og sikre nødvendig bo-oppfølging til dem som trenger det.

Regjeringen har varslet at den vil innføre et krav om psykologkompetanse i kommunene fra 2020. Det er foreslått tilskudd per psykologårsverk som rekrutteres fra 2016 og inntil reglene trer i kraft.

Porsgrunn kommune ligger litt under gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe og landet på antall årsverk av psykiatriske sykepleiere pr 10 000 innbyggere.

Innenfor rusomsorgen er det behov både for forebyggende arbeid og tiltak knyttet til behandling. Dette er et område med behov for koordinering internt i kommunen og mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

Regjeringen ønsker en forsterket innsats for mennesker med rus- og eller psykiske problemer. Det er utarbeidet en ny opptrappingsplan på rusfeltet som ble lagt fram høsten 2015.

I følge kommunens økonomiplan for 2016 – 2019 er det behov for egnede boliger til personer med rusavhengighet og/eller psykiske lidelser.

Den årlige rapporteringen til fylkesmannen på kommunenes arbeid innen rusfeltet viser at antallet årsverk i kommunene ble redusert fra 2012 til 2013, og det

⁹ Ung i Telemark – skolehelsetjenesten, 22.10.2015. Geir Møller, Kompetansesenter rus- region sør, Borgestadklinikken – Blå kors Sør.

rapporteres om utfordringer innen boligrelaterte tjenester og for lite ressurser på området.

Det har vært forvaltningsrevisjon (to delrapporter) på området rus og psykiatri i forrige kommunestyreperiode.

3.5.4 By- og kulturutvikling

Kommunen yter tjenester og utøver myndighet på selvkostområdene vann, avløp, renovasjon, branntilsyn/feiing og plan- og byggesak.

Selvkost

Vannforsyning, avløp, renovasjon, feiing og byggesaksbehandling finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne. Fra 1.1.2015 trådte nye retningslinjer for hvordan selvkost, og dermed også den øvre rammen for gebyrinntektene fra innbyggerne, skal beregnes.

Avfallsforskriften er endret fra 01.01.15 og har som formål å hindre ulovlig kryssubsidiering mellom kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall og avfallstjenester som kommunen selger i markedet. Forskriften setter krav til at kommunen skal ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Kommunene Siljan, Porsgrunn, Bamble og Skien etablerte Renovasjon i Grenland IKS (RiG) i 2014. RiG skal ivareta eierkommunenes behov knyttet til bestilling og forvaltning av renovasjonstjenester til husholdninger, hytter og kommunale virksomheter. Renovasjonsgebyret beregnes og utfaktureres av kommunene.

Tjenestene for husholdningsrenovasjon skal leveres til selvkost. Enhver endring av organiseringen kan i seg selv representere en risiko. Etableringen av Renovasjon i Grenland tilsier at selvkostområdet innenfor avfallshåndtering vises særlig oppmerksomhet. Dokumentasjon av selvkost i RiG er nærmere omhandlet i plan for selskapskontroll.

Tidligere kontrollutvalg har foreslått selvkostområdet som aktuelt for en forvaltningsrevisjon. Vi har ikke prioritert dette i forslag til plan for forvaltningsrevisjon.

Plan- og byggesaksbehandling

Plan- og bygningsloven (pbl.) pålegger kommunene å ha planer for bruk og vern av tilnærmet alle kommunale arealer og ressurser. Videre skal kommunene fatte vedtak om nesten all byggeaktivitet innenfor kommunegrensene, selv om det er gjennomført forenklinger innen byggesaksbehandlingen gjeldende fra 1. juli 2015. Sett fra

innbyggernes ståsted er dette en inngripende lov. Det er derfor viktig at innbyggerne har tillit til at kommunen håndhever loven på en forutsigbar, lik og effektiv måte. Et hensiktsmessig og oppdatert planverk bidrar til å sikre effektivitet og likebehandling. I Porsgrunn kommune er gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist 13 kalenderdager. For saker med 12 ukers frist er antall kalenderdager i gjennomsnitt 22. Andel byggesaker behandlet innenfor lovpålagt frist er 99 %.

I økonomiplan for 2016 – 2019 peker rådmannen på at plan- og byggesaksområdet er komplisert og at det derfor stille store krav til kompetente og faglig oppdaterte medarbeidere. Det pekes på at tilsyn, ulovlighetsoppfølging og utvikling av rutiner som skal forbedre kvaliteten på saksbehandlingen har sterk prioritet som følge av nytt lovverk.

Det har vært forvaltningsrevisjon i 2015 på temaet tilsyn med byggesaker ved det felles tilsynskontoret for byggesaker i Grenland.

Tidligere kontrollutvalg har gitt innspill om at det bør gjennomføres en forvaltningsrevisjon om hvordan selve byggesaksbehandlingen i Porsgrunn fungerer etter at lovverket er liberalisert. Et slikt prosjekt er foreslått i planen.

3.6 Bærekraftig utvikling

3.6.1 Planlegging i kommunen

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

Kommunestyret skal minst en gang hver valgperioden utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Porsgrunn har kommunal planstrategi for 2012 – 2015.

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. Planen skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Porsgrunn kommune har kommuneplan, samfunnsdel, for perioden 2014 – 2025. I 2015 vedtok kommunestyret kommuneplanenes arealdel for perioden 2014 – 2025.

Bypakke Grenland

Bypakke Grenland er et samarbeid mellom kommunene Porsgrunn, Skien og Siljan, Telemark fylkeskommune, Statens Vegvesen og Jernbaneverket, og har en samlet budsjetttramme på 2,7 milliarder kr. Fylkeskommunen har en koordinerende rolle. Målet med Bypakke Grenland er todelt. Veksten i persontrafikk skal komme innen gange, sykkel og kollektivtransport, og Bypakka skal gjøre Grenland til et attraktivt sted å bo og arbeide.

Bypakke Grenland har blitt kvalitetssikret av statlige myndigheter. Det kan være flere risikoområder i et såpass omfattende prosjekt, herunder forsinket framdrift, økte kostnader, eller uklare styrings- og beslutningslinjer. Det er foreslått forvaltningsrevisjon av dette i fylkeskommunen, og det kan være relevant for samarbeidskommunene å delta i en slik forvaltningsrevisjon.

3.6.2 Demografi og næringsutvikling

En av oppgavene til kommunen som planmyndighet er å vurdere og ta hensyn til næringsutvikling og næringsbebyggelse i kommunen.

Porsgrunn kommune deltar i Grenlandskommunenes næringsutviklingselskap Vekst i Grenland (ViG). Vekst i Grenland IKS ønsker å bidra og tilrettelegge for vekst i nye og eksisterende bedrifter, slik at en får flere arbeidsplasser i regionen, og at Grenland fremstår som en samordnet enhet overfor sentrale myndigheter og investorer.

Det er laget en felles *Strategisk næringsplan for Grenland 2012 – 2015*. Videre har Telemarksforskning på oppdrag fra Vekst i Grenland utarbeidet en *Regional analyse for Grenland 2014*.

Tidligere kontrollutvalg har pekt på at det er viktig å legge til rette for befolkningsutvikling gjennom arbeid for næringsutvikling og tilgang til bolig- og næringsarealer. Vi har ikke prioritert prosjekt med dette som tema i forslaget til plan.

3.6.3 Eiendomsskatt

Kommunestyret bestemmer om kommunen skal innføre eiendomsskatt. Rammene for kommunen sitt handlingsrom, prosess og regler om beregning er regulert i eiendomsskattelova.

Porsgrunn kommune har eiendomsskatt basert på takster pr 01.01.2006. Taksering skal forgå hvert 10. år. Bystyret fastsetter skattøret i den årlige budsjettbehandlingen.

3.6.4 Eiendomsforvaltning og vern av verdier

Eiendomsforvaltningen

Kommunale eiendommer har betydelig verdi. Samlede kostnader for anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold utgjør om lag 15-20 prosent av en kommunes økonomi. En kartlegging fra 2008 viste at om lag 1/3 av kommunale bygg var i god stand, 1/3 i delvis utilfredsstillende stand og 1/3 i dårlig stand.

God eiendomsforvaltning i kommunen handler om å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid. Kommunen har rollen både som eier, forvalter og bruker av eiendom. Disse rollene er ulike og kan til tider ha motstridende interesser, og det er viktig at funksjonene er organisert på en hensiktsmessig måte.

Førende anbefalinger for god eiendomsforvaltning tilsier at kommunen bør ha oversikt over status for kommunale bygg og boliger mht. ivaretagelse av eiendomsverdiene i forhold til teknisk, forskriftsmessig og funksjonell tilstand. Videre at det bør foreligge overordnede politisk forankrede mål for bolig- og eiendomsforvaltningen, et rasjonelt system for planlegging og styring, og rapportering som bidrar til god kommunikasjon mellom bolig- og eiendomsforvaltningen og politikerne, og som kan tjene som beslutningsgrunnlag.

I økonomiplan for Porsgrunn 2016 – 2019 blir det pekt på at kommune forvalter en større samlet bygningsmasse enn sammenliknbare kommuner. Dette betyr at kommunen har store utgifter til forvaltning og drift. Det er en målsetting for kommunen å redusere/effektivisere arealbruken. Rådmannen skriver at kommunen på vedlikeholdsområdet i mange år har ligget vesentlig under anbefalte faglige standarder.

Vi vurderer det som aktuelt med et forvaltningsrevisjonsprosjekt om eiendomsforvaltning og har foreslått dette i planen. Tidligere kontrollutvalg har også spilt inn dette som tema for forvaltningsrevisjon.

Kunst

Kommunens kunst kan utgjøre store verdier, både økonomisk, kulturelt og historisk. Kommunen bør derfor ha en oppdatert oversikt over den kunsten som kommunen har ansvar for, og gode rutiner for å ta vare på og sikre disse verdiene. Ansvarsforhold for administrasjon og forvaltning av kunst i kommunen, her under om kunstverk er tilstrekkelig forsikret bør være avklart og dokumentert.

3.6.5 Samfunnssikkerhet og beredskap

Plan- og bygningsloven setter krav til samfunnssikkerhet i planleggingen i kommuner og fylker. Sivilbeskyttelsesloven pålegger kommunene å planlegge beredskapen basert på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomfører årlige kommuneundersøkelser. Resultatene fra Kommuneundersøkelsen 2014 viser at kommunene har et forbedringspotensial på dette området, selv om stadig flere kommuner jobber godt og systematisk innen samfunnssikkerhet og beredskap.

Fylkesmannen i Telemark har basert på kommunenes egne tilbakemeldinger laget en grov oversikt over arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet. Porsgrunn kommune lå i 2015 på nest høyeste nivå i den såkalte beredskapstrappen.

I følge Fylkesmannens plan for kommuneøvelser og tilsyn hadde Porsgrunn kommune beredskapsøvelse i 2015 og kommunen skal ha tilsyn i 2017.

I forbindelse med revisjon av kommuneplanenes arealdeler i Bamble, Skien, Siljan og Porsgrunn ble det i 2013 laget en felles risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) for Grenlandskommunene.

3.6.6 Miljøforvaltning

Kommunene spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å nå de nasjonale miljømålene, både som myndighet og som samfunnsaktør. Miljødirektoratets kommuneundersøkelse 2008-2010 viste at mange kommuner sliter med å innfri sine forpliktelser på miljøområdet.

Kommunens myndighets- og samfunnsoppgaver på miljøområdet spenner fra tilsyn etter forurensningsloven med nedgravde oljetanker og annen forurensningsfare via forvaltningsoppgaver innen friluftsliv/fri ferdsel og motorferdsel i utmark til lokal luftkvalitet og klimahensyn i lokal planlegging.