



Overordna analyse

Forslag til plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019

Kragerø kommune

2016:: 715020

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 Kragerø kommune i 2012-2015.....	5
1.4	Innspill til plan for forvaltningsrevisjon 2016 – 2019	5
1.5	Avtale om forvaltningsrevisjon 2016-2019.....	5
2	Plan for forvaltningsrevisjon	6
3	Overordnet analyse	7
3.1	Om risiko og vesentlighet – metodikk og rullering	7
3.2	Om Kragerø kommune.....	8
3.3	Lokaldemokrati	11
3.4	Virksomhetsstyring og betryggende kontroll	12
3.5	Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og produktivitet .	15
3.6	Bærekraftig utvikling	25

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 § 28-1 b og § 28-1 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 kommunens egne planer og vedtak. Fokus rettes også mot effektivitet og kvalitet i produksjonen av velferd for kommunens innbyggere.

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

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

³ Revisjonskonferansen § 7

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 Kragerø kommune i 2012-2015

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

- Kragerø Havnevesen KF
- Økonomistyring
- Offentlige anskaffelser
- Økonomistyring – etterkontroll
- Tilsyn med byggesaker – forvaltningsrevisjon Bamble, Drangedal, Kragerø og Porsgrunn kommune

1.4 Innspill til plan for forvaltningsrevisjon 2016 – 2019

Kontrollutvalget i Kragerø har i sak 25/15 gitt følgende innspill til plan for forvaltningsrevisjon:

- Vurdere delegasjonsreglementet – administrativ og politisk delegering.

1.5 Avtale om forvaltningsrevisjon 2016-2019

Forvaltningsrevisjon er omfattet av avtalen om revisjonstjenester mellom Kragerø 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:

Tema/tittel	Vinkling	Nytte	Omfang
Introduksjonsprogrammet	Undersøke kommunens arbeid på området. Fokus på bruk av individuell plan og tiltak i programmet sett opp mot krav og mål.	Bidra til rett bruk av individuell plan og et tilbud i tråd med formålet.	Ca. 330
Sosialtjenesten	Oppfølging av unge mottakere av sosialhjelp	Bidra til at oppfølging og tjenestetilbud er i tråd med krav og statlige føringer.	Ca. 330
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 tilrettelegge til rette for god eiendomsforvaltning der en sikrer et verdibevarende vedlikehold.	Ca. 300
Byggesaksbehandling	Gjennomgang av organisering, rutiner og saksbehandling.	Bidra til å sikre tillit til kommunens saksbehandling og god kvalitet på kommunens arbeid.	Ca. 330

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 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 Kragerø 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 og annen relevant offentlig informasjon.

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 inntekter. Kragerø kommune er i kommunegruppe 11 som er mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter.

⁴ Kommuneloven §§ 1 og 23 nr. 2

Frem til 2013 var Kragerø i kommunegruppe 8 som er mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter. Data for årene 2013 og 2014 er oppdatert med den nye kommunegruppingen.

Vi har innhentet synspunkter på risikoområder og behov for forvaltningsrevisjon fra kontrollutvalget fra forrige valgperiode, og vi har gjennomført samtaler med ordfører og med rådmann og kommunalsjef.

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 endringer i kommuneinndelingen for Kragerø kommune, kan det bli behov for å rullere plan for forvaltningsrevisjon for siste del av planperioden.

3.2 Om Kragerø kommune

Demografi

Kragerø kommune har en svak nedgang i antall innbyggere. Kommunen har færre unge og flere eldre enn de kommunene som vi sammenligner med. Veksten blant de over 67 år er større i Kragerø enn de vi sammenligner med. Kommunen har hatt en økende fødselsrate, men den er fortsatt lavere enn de kommunene som vi sammenligner med.

Kommunen har en økende andel innvandrere, men har fortsatt en lavere andel enn landsgjennomsnittet.

Kommune har flere arbeidsledige enn de kommunene som vi sammenligner med. Ledigheten blant de under 30 er redusert siden 2012, mens ledigheten blant de over 30 har vært relativt stabil, men økte svakt i 2014.

Kommunens organisasjon

Kommunen oppgir i årsmeldingen fra 2014 at det er 938 ansatte hvorav nesten 500 jobber deltid. I årsmeldingen opplyser de også at det jobbes kontinuerlig med å redusere uønsket deltid blant egne ansatte. I 2014 fikk 155 deltidsansatte økt sin stilling.

Kommunens ledelse består av rådmannen og en kommunalsjef. Økonomi, personal, service og informasjon, IKT, næring og miljø, politisk sekretariat og post/arkiv inngår i rådmannens stab. Administrasjonen er inndelt i følgende enheter:

- Bygg og areal
- Eiendom og tekniske tjenester
- Kultur
- Omsorg
- Barnehage
- Skole
- Kompetanse og integrering
- NAV - sosiale tjenester
- Helse og rehabilitering

Administrasjonen har igangsatt et arbeid for å se på den administrative organiseringen av kommunen.

Kragerø kommune har ett kommunalt foretak, Kragerø Havnevesen KF.

Kommunens styringssystem består av styrende dokumenter som kommuneplan og økonomiplan, målhierarki, måleverktøy, fastlagt plan- og rapporteringscyklus og delegasjonsreglementer. Det administrative delegasjonsreglementet er nylig oppdatert og et oppdatert politiske delegasjonsreglement skal bli vedtatt av nytt kommunestyret. Rådmann har fått i oppdrag å utarbeide forslag til nytt politisk delegasjonsreglement og sak vil bli lagt fram i første kvartal 2016. Siden kommunen får nytt delegasjonsreglement har vi ikke prioritert et forvaltningsrevisjonsprosjekt der vi kun ser på oppfølging av delegasjonsreglementet. Delegasjon kan imidlertid være en naturlig del av et prosjekt på byggesaksbehandling.

Kragerø er kontorkommune for det interkommunale samarbeidet med Drangedal og Bamble om kommunelege og samarbeidet med Drangedal om legevakt.

Kragerø kommune deltar i følgende interkommunale samarbeider:

Samarbeid	Deltakere	Organisering	Vertskommune/ kontorkommune
Barnevernvakt Krise- og akuttberedskap for barneverntjenesten. Felles barnevernsvakttjeneste på kveldstid, i helger og høytider	Alle i Telemark, unntatt: Notodden, Tinn og Hjartdal	Kommuneloven § 27	Skien
110 – Telemark Felles alarmsentral for hele Telemark.	Alle i Telemark	Kommuneloven § 27	Skien

Grenlandskommunenes Innkjøpsenhet GKI Oppnå stordriftsfordeler og effektivisering av innkjøpsfunksjonene i deltakerkommunene	Kragerø, Skien, Bamble, Siljan, Porsgrunn, Drangedal	Kommuneloven § 27	Skien
Krisesenteret i Telemark	Alle i Telemark, unntatt Notodden.	Kommuneloven § 27.	Skien
Miljørettet helsevern i Grenland Fremme folkehelse og bidra til gode miljømessige forhold. Føre tilsyn og foreta godkjenninger.	Kragerø, Skien, Bamble, Siljan, Porsgrunn, Drangedal	Kommuneloven § 28-1b	Porsgrunn
Felles kommunelege	Bamble Kragerø Drangedal	Kommuneloven § 28-1b	Kragerø
Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland Arbeide for bedre kvalitet i byggeprosjekter. Være en ressurs og rådgiver innenfor byggekontroll.	Kragerø, Skien, Bamble, Siljan, Porsgrunn, Drangedal	Kommuneloven § 27	Porsgrunn
Arbeidsgiverkontrollen i Grenland AiG	Kragerø, Skien, Bamble, Siljan, Porsgrunn, Drangedal	Kommuneloven § 27	Porsgrunn
Overgrepsmottaket i Telemark	Alle i Telemark	Kommuneloven § 28-1b	Skien
Telemark interkommunale næringsfond	Alle i Telemark		Telemark fylkeskommune
Grenlandssamarbeidet	Kragerø, Skien, Bamble, Siljan, Porsgrunn, Drangedal	Kommuneloven § 27	Skien
Interkommunalt Utvalg mot Akuttforurensing IUA Telemark. Ivaretar forurensing fra olje og andre kjemikalier i sjø, land og vassdrag	Alle i Telemark	Kommuneloven § 27	Bamble

Økonomi

Kragerø kommune har hatt en stram økonomi gjennom flere år, og økonomistyring har også vært i søkelyset for kommunens kontrollutvalg. Det har vært forvaltningsrevisjon på området i 2013 som pekte på noen forbedringspunkter og en oppfølging av denne i 2015.

Kommunen har høy lånegjeld og likviditeten må anses som svak, men fordi kommunen har hatt ubrukte lånemidler er likviditeten bedret. Kommunen har så å si ikke frie fond og har et akkumulert regnskapsmessig merforbruk som kommunen til nå har klart å

dekke inn i tråd med kravene som er satt. Høye utgifter på mange av kommunalområdene gir kommunen utfordringer. Av tabellen nedenfor ser vi at Kragerø kommune bruker mer enn de kommunene som vi sammenligner med på de andre områdene som er vist, unntatt kommunehelse og administrasjon. I oversikten er ikke utgiftene på teknisk sektor vist.

Kostra 2014	Kragerø kommune	Grppesnitt	Landsgj.snitt*
Frie inntekter per innbygger	49 114	50 847	48 610
Nto lånegjeld per innbygger	78 426	62 370	58 160
Disposisjonsfond i % av br. driftsinntekter	0,1	3,6	6,4
Akk. regnskapsmessig merforbruk i % av br. dr.innt.	0,5	0,6	0,6
Nto dr.utg. til barnehage per innbygger 1-5 år	136 251	126 661	128 633
Nto dr.utg til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	117 859	109 159	100 946
Nto dr.utg til kommunehelse per innbygger	2 027	2 588	2 319
Nto dr.utg til pleie og omsorg per innbygger	20 616	18 851	16 409
Nto dr.utg til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år	4 940	2 943	3 138
Nto dr.utg til barnevern per innbygger 0-17 år	9 721	8 081	7 978
Nto dr.utg til administrasjon og styring per innbygger	4 307	4 457	4 258

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

* Landsgjennomsnitt uten Oslo

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 skal legge til rette for at kommunens virksomhet er åpen og gjennomsiktig. På den måten styrkes informasjons- og ytringsfrihet, den demokratiske deltakelse, rettssikkerheten for den enkelte og allmenhetens kontroll.

Kragerø kommune har postjournal på nett. Møtedokument fra møter i folkevalgte organ er tilgjengelig på kommunens hjemmeside og kommunestyre- og formannskapsmøter er tilgjengelig på web-tv. Politiske møte blir i tillegg kunngjort i lokalavisa. Administrasjonen opplyser at kommunen vektlegger meroffentlighet.

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 har en mal for politiske saker med de ulike punktene som skal være med i saken. Den omfatter også økonomiske konsekvenser av saken. Kommunens administrative ledelse mener at kommunen har god kompetanse på saksutredning på sentrale områder og at sakene i hovedsak er godt utredet.

Ordfører mener også at saker som blir fremmet er godt utredet og at vedtak blir fulgt

opp. Politisk og administrativ ledelse har en fast gjennomgang av vedtak som ledd i arbeidet med å sikre at de blir fulgt opp.

3.3.3 Budsjettering og rapportering

Kommunen hadde forvaltningsrevisjon på økonomistyring i 2013 med oppfølging i 2015. Undersøkelsene viste at det var behov for forbedring knyttet til rapportering og budsjettoppfølging. Kommunen har ikke økonomireglement, men arbeider med å få fastsatt et slikt reglement.

3.4 Virksomhetsstyring og betryggende kontroll

3.4.1 Internkontroll

Kommuneloven § 23 nr. 2 sier 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.

Kragerø kommune bruker QM+ (Quality manager +) som er et internkontroll- og kvalitetssystem. Kommunen har fokus på avviksregistreringer. I 2015 var det nedgang i meldte avvik innenfor helse og omsorg. Det er satt i gang et arbeid for å undersøke om dette skyldes underrapportering. Kommunens fokus på dette kan bidra til redusert risiko. En velfungerende internkontroll kan bidra til forebygging og forbedring av tjenestene.

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 arbeidslivs praksis. 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. Kragerø kommune har etiske retningslinjer som gjelder for ansatte og politikere og etikk var del av folkevalgtopplæringen. De etiske retningslinjene ble vedtatt i 2010. Kommunen bør sikre at retningslinjene blir behandlet i hver kommunestyreperioden. Dette er også noe kontrollutvalget i kommunen har satt fokus

på. KS og TI anbefaler at de etiske retningslinjene 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. I kommunens årsmelding for 2014 framgår det at etikk var ett av temaene i folkevalgtopplæringen, der personer fra KS holdt foredrag. Utover dette er ikke kommunens arbeid med etikk omtalt. Det er omtale av arbeidet med internkontroll.

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Arbeidsgiver har plikt til å iverksette tiltak for å legge til rette for intern varslingsrutine. KS og Arbeidstilsynet anbefaler at kommunene utarbeider skriftlige rutiner for dette. Kommunen har varslingsrutine. I kommunens årsmelding er det vist til at det ikke ble registrert varslingsaker i 2014.

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.

Kragerø kommune innførte nytt sak- og arkivsystem i 2013, Public 360. Systemet er kjøpt i samarbeid med kommunene Skien, Porsgrunn, Siljan, Kragerø og Drangedal. Kragerø deltar foreløpig ikke i samarbeidet om felles administrering av systemet. Et godt sak og arkivsystem vil kunne bidra til å redusere risiko på området, men det er viktig med god opplæring og kontinuerlig fokus. Det vil ofte være risiko for mangelfull journalføring av post inn og ut av kommunen, særlig post som ikke går via postmottak.

Riksarkivaren antar at kommunereformen vil få store konsekvenser for kommunens dokumentasjon, og påpeker viktigheten av å være godt forberedt og tidlig ute med planleggingen. Det vil bli utarbeidet en veiledning i hvordan kommunen kan forberede seg ved en eventuell kommunesammenslåing. Veiledningen skal være ferdig i mai 2016.

Kragerø kommune hadde tilsyn med bortsettingsarkiv og depot for eldre og avslutta arkiv i 2014. Kommunen fikk tre avvik under tilsynet grunnet manglende arkivplan, manglende rutiner for overføring av eldre avslutta arkiv til depot og noen mangler ved

arkivlokale. Kommunen jobber med å rettet avvikene og har oversendt arkivplan i tråd med fristene som ble satt ved tilsynet.

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.

Arbeidet med revisjon av kommunens regnskap har vist at kommunen ikke har hatt noe felles overordnet system for tilgangsstyring og krav til endring av passord.

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 skal ha oversikt over hva slags personopplysninger som behandles innenfor de ulike tjenesteområdene, vurdere risiko og opprette rutiner og et aktivt system for avvikshåndtering.

Kragerø kommune har en IKT beredskapsplan, som også omfatter informasjonssikkerhet. Administrasjonen opplyser at de nå jobber med å utarbeide en digitaliseringsstrategi for kommunen. I den forbindelse skal det også utarbeides en informasjonssikkerhetspolicy og internkontroll etter gjeldende regler og forskrifter.

Det har ikke vært forvaltningsrevisjon på området tidligere. Informasjonssikkerhet er et område med generell risiko for feil/mangler. Siden kommunen har startet et arbeid med å få på plass bedre rutiner har vi valgt å ikke prioritere forvaltningsrevisjon på informasjonssikkerhet.

3.4.5 Anskaffelser

Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for betydelige beløp årlig. Regelverket om offentlige anskaffelser skal bidra til at pengene utnyttes best mulig og at innkjøpene bidrar til et konkurransedyktig næringsliv. Kragerø kommune hadde i 2014/15 forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser med særlig fokus på regeletterlevelse og

lojalitet mot rammeavtaler. Det ble gitt anbefalinger som gjelder kommunens arbeid med enkeltanskaffelser og rammeavtaler. Oppfølging av disse er omtalt i tertialrapporteringen.

Kragerø kommune deltar i Grenlandskommunenes innkjøpsenhet (GKI). Kragerø kommune har vært klaget inn for KOFA (Klagenemnda for offentlige anskaffelser) i perioden vi har undersøkt, men sakene har blitt avvist. GKI har utarbeidet felles strategi og reglement for deltakerkommunene, og inngår felles rammeavtaler. Kommunestyret i Kragerø fattet ved behandling av budsjett 2016 vedtak om å evaluere innkjøpsavtalen med de øvrige Grenlandskommuner (GKI), samt forslag på tiltak som kan gi bedre anbuds vilkår til lokale bedrifter og en sterkere miljøprofil i kommunens innkjøp. Ordfører nevnte dette vedtaket som et innspill til forvaltningsrevisjon.

Deltakelse i et større innkjøpssamarbeid rundt rammeavtaler vil normalt redusere risikoen for brudd på anskaffelsesreglene og er egnet til å sikre kommunen bedre avtaler enn om en kommune alene er avtalepart. Et samarbeid vil også sikre bedre kompetanse på området. Kragerø kommune gjør anskaffelser som ikke er dekket av rammeavtalene. Det kan være en risiko for at anskaffelsesstrategien som er lagt av samarbeidskommunene gjennom GKI ikke er dekkende eller i tråd med den strategi Kragerø ønsker. Kragerø har ikke utarbeidet egen anskaffelsesstrategi, men legger til grunn GKI sin strategi og reglement, også for anskaffelser utenom rammeavtalene. Vi vil ikke foreslå å prioritere forvaltningsrevisjon av dette nå, siden offentlige anskaffelser nylig har vært tema for forvaltningsrevisjon.

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 Barnehage

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. Kragerø kommune har to private barnehager.

Foreldrebetalingen endres i løpet av 2015. Den generelle maksimalprisen øker, og samtidig innføres enkelte moderasjoner. 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 barn med utsatt skolestart. Kommunen har opplyst om reglene på egen nettside.

Nasjonale myndigheter øker innsatsen for kompetanseheving i barnehagene. Staten bidrar med midler, samtidig som det legges vekt på barnehageeiers særskilte ansvar for å heve kvaliteten, oppfylle pedagognormen og øke antall ansatte med aktuell og nødvendig kompetanse. Kragerø har bedre pedagogdekning i barnehagene enn de kommunene som vi sammenligner med.

3.5.2 Skole

Kommunen skal ha et system som gjør det mulig å vurdere om kommunen ivaretar sine forpliktelser, jf. opplæringsloven § 13-10. Som del av dette systemet skal det utarbeides en årlig tilstandsrapport. Dette ble ikke gjort i 2015.

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. I undersøkelsen for skoleåret 2014/15 var andelen på 7. trinn som oppga at de hadde opplevd mobbing de siste månedene uendret fra året før og litt høyere enn landet og fylket, som hadde hatt en liten nedgang. Andelen som har opplevd mobbing ofte har økt i Kragerø, men er fortsatt lavere enn landsgjennomsnittet. På 10. trinn er andelen redusert og ligger nå på nivå med landet og fylket, men her er det litt flere som har opplevd mobbing ofte. 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.

Kommunen skal sørge for at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev, jf. opplæringsloven § 1-3. To av skolene i kommunen hadde tilsyn fra fylkesmannen i 2014 på elevenes utbytte av undervisningen. En av skolene fikk fire

avvik på arbeidet med lokale læreplaner, undervisvurdering og systematiske vurderinger av elevenes læringsutbytte. Avvikene er nå rettet. Den andre skolen fikk ikke avvik.

Kragerø kommune har bedre resultat for avgangselever i grunnskolen enn snittet i fylket og egen kommunegruppe og er omtrent på nivå med landsgjennomsnittet.

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. Kragerø har større omfang av spesialundervisning enn de kommunene som vi sammenligner med. Dette gjelder særlig 1- 4 trinn. Generelt er det bedre å få startet tidlig med ekstra tiltak for å sikre godt læringsutbytte. Slik sett er det bedre å ha stort omfang av spesialundervisning tidlig i opplæringsløpet enn mot slutten. Fylkesmannen behandlet en klagesak knyttet til spesialundervisning i 2014 der klager fikk medhold slik at vedtaket ble omgjort.

Kompetanseheving i barne- og ungdomsskolen et nasjonalt satsingsområde. Kragerø kommunen har ifølge tall rapportert i KOSTRA en lavere andel lærere med pedagogisk utdanning. Kommunen har imidlertid flere lærere som tar etterutdanning.

Kragerø kommune har en utfordring ved at flere skoler ikke er godkjent grunnet for lite egnet areal per elev. Kommunen jobber med å sikre godkjenning av skolene.

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 bruker betydelig mer på SFO enn de kommunene vi sammenligner med. Dette er noe rådmannen skal undersøke nærmere for å vurdere om det er mulig med innsparingstiltak.

3.5.3 Helse og rehabilitering

Barnevern

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. I Kragerø er andelen barn det er gitt bekymringsmelding på høyere

enn landsgjennomsnittet og det er flere barn med undersøkelse. Dette kan være et tegn på at virksomhetene i kommunen er oppmerksomme på meldeplikten. Andelen barn med undersøkelse er blitt redusert de senere årene, men den er fortsatt høyere enn landsgjennomsnittet. Det har også vært en nedgang i andelen meldinger som går til undersøkelse. Andelen er nå på nivå med landsgjennomsnittet.

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. Ut fra tall rapportert i KOSTRA har kommunen faglært personell og får behandlet alle meldinger innen pålagt frist. Kommunen gjennomfører de fleste undersøkelsene innen pålagt frist og holder fristene litt bedre enn gjennomsnittet på landsbasis.

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. Sett i forhold til innbyggere under 6 år har Kragerø en bedre helsesøsterdekning enn de som vi sammenligner med. Kommunen har også en noe bedre dekning på helsestasjon for ungdom. Tall fra Ungdata⁵ viser at elever i ungdomsskolen og ved den videregående skolen i kommunen bruker skolehelsetjenesten noe mer enn snittet i kommunen.⁶ Det er også kartlagt bruk blant elever som trolig kan ha mest bruk for skolehelsetjenesten, også her bruker elevene i Kragerø skolehelsetjenesten i noe større grad enn snittet i fylket.

Psykisk helse

Tall fra folkehelseinstituttet viser at psykiske lidelser er mer utbredt i Telemark enn landet som helhet. Det er også tilfelle i Kragerø, men for de som er mellom 15 og 29 er

⁵ Ungdata er en egen spørreundersøkelse til ungdom om bruk av skolehelsetjenesten utarbeidet av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, de regionale kompetansesentrene på rusfeltet og KS, som kommunene kan gjennomføre gratis med bistand fra det lokale kompetansesenteret på rusfeltet.

⁶ Kommunen er ansvarlig for all skolehelsetjeneste i kommunen, også til videregående skoler.

kan ikke si med sikkerhet at utbredelsen er større i Kragerø enn på landsbasis. 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.

Psykisk helsetjeneste for hjemmeboende ble i 2015 overført fra omsorg til enhet for helse og rehabilitering og utgjør sammen med rusteam et nytt team – aktivitet og mestringsteamet.

Regjeringen har varslet at den vil innføre krav om psykologkompetanse i kommunene fra 2020. Det er foreslått tilskudd per psykologårsverk som rekrutteres fra 2016 og inntil regelen trer i kraft. Kragerø kommune er oppmerksom på dette kravet.

Rusomsorg

Innenfor rusomsorgen er det behov både for forebyggende arbeid og tiltak knyttet til behandling. Det er behov for koordinering av arbeidet internt i kommunen og mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Tall i KOSTRA viser at kommunen bruker mindre på rusomsorg en sammenlignbare kommuner. Den årlige rapporteringen på kommunenes arbeid innen rusfeltet viser at antallet årsverk i kommunene ble redusert fra 2012 til 2013, og det rapporteres om utfordringer innen boligrelaterte tjenester og for lite ressurser på området.

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

I budsjettokumentet til Kragerø kommune blir det vist til at aktivitets- og mestringsteamet skal jobbe med mestrings- og rehabiliteringstiltak og brukermedvirkning i tråd med veileder fra Helsedirektoratet fra 2015 om psykisk helse og rusarbeid i kommunene.

3.5.4 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.

Kragerø har hatt økende utgifter til økonomisk sosialhjelp. Noe av økningen skyldes ifølge kommunen selv at deltakere i introduksjonsprogrammet går kortere i introduksjonsprogrammet enn før. (Se omtale i neste punkt.) Kommunen har flere sosialhjelpsmottakere og antallet er høyere enn de som vi sammenligner med, samtidig som kommunen har færre årsverk pr innbygger. Lav bemanning og mange mottakere gjør at det er en risiko for at kommunen ikke får fulgt opp mottakere av økonomisk sosialhjelp i tilstrekkelig grad. Høye sosialhjelpsutbetalinger kan dessuten være en indikasjon på at kommunens forebyggende arbeid ikke er godt nok. Kommunen har i tillegg hatt en nedgang i antall deltaker i kvalifiseringsprogrammet. Programmet er rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp eller personer som står i fare for å komme i en slik situasjon. Programmet skal gi tilbud om tett oppfølging med sikte på å komme i arbeid eller aktivitet. I 2015 gjennomførte fylkesmannen tilsyn på kommunens arbeid med kvalifiseringsprogrammet. Det ble ikke funnet avvik på områdene som ble undersøkt ved tilsynet.

For personer med behov for økonomisk sosialhjelp er det viktig å få en rask avgjørelse. I perioden 01.01.14 – 01.09.15 behandlet fylkesmannen sju klagesaker, i fire saker ble kommunens vedtak stadfestet, mens det ble omgjort i to og ett vedtak ble opphevet og sendt tilbake til kommunen grunnet saksbehandlingsfeil. Kommunen brukte i snitt 1,8 måneder på egen klagesaksbehandling før klagen ble sendt til fylkesmannen for behandling. Oversikten over klagebehandling viser at kommunen fatter korrekte vedtak i flertall av klagesakene, men også at det gjøres feil.

Kragerø kommune har hatt egentilsyn i samarbeid med fylkesmannen på kommunens plikt til å tilby og yte sosiale tjenester til personer mellom 17 og 23 år.

Kragerø har etablert Talenhuset, et tilbud til unge i aldersgruppen 18 – 24 år med krav om aktivitet fra første dag. Administrasjonen har kommet med innspill på et forvaltningsrevisjonsprosjekt av arbeidet med unge i aldersgruppen 18 -29 år og bruk av vilkår for å få de unge raskere tilbake til arbeid/skolegang og unngå passive mottakere av økonomisk sosialhjelp.

3.5.5 Kompetanse og integrering

Introduksjonsprogrammet

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).

I de senere årene har en lavere andel fra introduksjonsprogrammet gått til utdanning eller arbeid. En årsak til dette kan være at kommunen har endret praksis for når programmet avsluttes. En deltaker regnes som kvalifisert når hun/han kan starte med siste del av grunnskoleopplæringen (eksamensrettet grunnskole for voksne, avsluttende). Dette har ført til at deltakerne er kortere i program. For at en deltaker skal bli registrert med overgang til utdanning etter endt program, forutsetter det overgang til videregående opplæring eller høyere utdanning. Overgang til grunnskoleopplæring etter endt program teller ikke med. I programmet skal deltakerne ha tett oppfølging og de skal ha en koordinator/programrådgiver med ansvar for å følge dem opp. Det kan være aktuelt å undersøke hvordan oppfølgingen av deltakerne er i programmet og etter avsluttet program for å se om kommunens arbeid bidrar til at deltakerne på sikt kan komme i jobb og være selvforsørget.

Som nevnt tidligere oppgir kommunen at endringene i introduksjonsprogrammet har ført til økte sosialhjelpsutbetalinger. Ved at en deltaker går kortere i program betaler kommunen ut mindre introduksjonsstønad. En deltaker som går på siste del av grunnskoleopplæringen har rett på utdanningsstipend som staten dekker. Stipendet er lavere enn introduksjonsstønad og kommunen gir derfor supplerende sosialhjelp til dem som trenger det. Tilskuddet som kommunen får til bosetting av flyktninger skal gå til både introduksjonsstønad, økonomisk sosialhjelp og de ulike tiltakene som kommunen iverksetter for å følge opp flyktningene.

Administrasjonen har gitt innspill om at dette er et område som kan være aktuelt for forvaltningsrevisjon, hvor individuelle planer er trukket frem.

3.5.6 Boligsosialt arbeid

Flere kommuner har utfordringer i arbeidet med å sikre varig bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet. Kragerø kommune disponerer flere boliger enn de kommunene som vi sammenligner med, men eier en mindre andel av boligene de disponerer.

Kommunen har rullert egen boligsosial handlingsplan for perioden 2013 – 2017. Planen konkluderer med at kommunen må ha større fokus på å fremskaffe egne boliger til de mest vanskeligstilte gruppene, samtidig som det satses på en enda mer samkjørt og helhetlig boligpolitikk. Planen er utarbeidet av en tverrfaglig arbeidsgruppe.

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. Tall i KOSTRA viser at det i Kragerø er mer bruk av statlig bostøtte enn dem vi sammenligner med, men mindre bruk av støtteordninger knytte til finansiering av bolig, som startlån.

I 2012 ble det gjennomført et tilsyn av arbeidet kommunen gjør for å sikre midlertidig botilbud til dem som har behov for det. Det ble ikke funnet avvik ved tilsynet.

3.5.7 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. Kragerø kommune er oppmerksom på dette kravet. I dokument for budsjett 2016 viser administrasjonen til at kommunen for første gang merker en økende tendens til at en ikke klarer å ta imot utskrivningsklare pasienter som kommunen må betale overliggedøgn for.

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 I budsjettdokumentet er det vist til at tre kommunale akutte døgnplasser planlegges ved Marienlyst sykehjem, to til Kragerø og en til Drangedal. Disse er foreløpig ikke etablert og kommunen har inngått en avtale om kjøp av plasser i Bamble kommune.

⁷ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-5

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 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 identifisert folkehelseutfordringer i kommuneplanen og satt mål for arbeidet som er fulgt opp i budsjettdokumentet.

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 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

Kragerø kommune har ikke hatt en økning i antall yngre mottakere, men fordi det er en befolkningsnedgang blant de yngre har andelen økt.

Kommunale helse- og omsorgstjenester består i hovedsak av ulike former for hjemmetjenester, som for eksempel hjemmesykepleie og praktisk bistand, opphold i institusjon, herunder sykehjem, og tilbud om avlastningstiltak, støttekontakt og omsorgslønn. 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 og det kan være risiko for at kommunen ikke har budsjett/kapasitet til å møte etterspørselen. Omsorgsenheten oppgir i budsjettdokumentet at de allerede har press på tjenestene. Denne lovendringen er ikke omtalt, men det er satt opp som et mulig tiltak å heve terskelen for hvem som får brukerstyrt personlig assistanse.

Fra 2020 er det foreslått at kommunen skal ha plikt til å tilby dagaktiviteter for demente. Kommunen har et slikt dagtilbud og har fått økt tilbudet ved hjelp av øremerkede midler.

I 2012/13 ble det gjennomført et tilsyn av Fylkesmannen ved sykehjemmet i kommunen. Det ble gitt avvik fordi kommunen ikke sikret forsvarlig aktivisering av pasientene. Kommunen iverksatte tiltak slik at avviket ble lukket.

Kragerø kommune har hatt to klagesaker innenfor helse og omsorg i perioden 01.01.14 – 01.09.15. I begge sakene ble kommunens vedtak stadfestet.

3.5.8 Tekniske tjenester - selvkostområdene

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. Kragerø kommune bruker selvkostverktøy til beregning av selvkost. Et slikt verktøy kan bidra til kvalitetssikring av arbeidet med selvkostberegninger.

Kragerø kommune har ifølge tall i KOSTRA lavere årsgebyr for vann og avløp, men høyere på avfall enn egen kommunegruppe i perioden vi har undersøkt (2012 – 2014).

Kragerø kommune kjøper renovasjonstjenester og har lyst ut ny anskaffelse på innsamling av husholdningsavfall med frist 01.03.16.

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.

Presset som er på bygging av fritidsboliger/hytter i kommunen gjør at byggesaksbehandling er et viktig område i kommunen. Det ble gjort forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med tilsyn med byggesaker i 2015. Ifølge tall i KOSTRA var det i 2014 tre prosent av søknadene som gjaldt byggesak hvor kommunen ikke overholdt lovpålagt saksbehandlingstid. I rapport for 2. tertial 2015 er det vist til at det er press på saksbehandlingen og at saksbehandlingstiden øker i saker uten lovpålagt frist. Det rapporteres at kommunen i hovedsak vil holde lovpålagt saksbehandlingstid. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for saker med kort frist (3 uker) er blitt redusert siden 2012 til 17 dager i 2014, mens den har økt noe for

saker med 12-ukers frist til 45 dager i 2014. Tall fra fylkesmannen viser at i 25 % av klagesakene på byggesøknader ble omgjort hos fylkesmannen i 2014, mens det i 2015 i perioden januar – september var 18 % av sakene som ble omgjort. Vi har ikke sett nærmere på dette, om omgjøringene f.eks. skyldes at administrasjonens innstilling ikke ble fulgt. Dette vil en forvaltningsrevisjon kunne vise.

Tall fra 2014 viser at kommunen i stor grad har gitt dispensasjon for byggesaker i strandsone og i landbruks-, natur- og friluftsområder (LNFR). Sittende kommunestyret ønsker ny arealplan, og har særlig fokus på forvaltning av arealene i skjærgården, men også strandsone ved ferskvann. Ordfører ga uttrykk for at en ønsker å være mer restriktiv med bygging i skjærgården.

Det at kommunen har hatt en del klagesaker som er blitt omgjort, samt at det har vært enkelte fristbrudd og det er varslet en endring i arealforvaltningen særlig i skjærgården, gjør at vi anbefaler en forvaltningsrevisjon på byggesak. En slik revisjon kan også omfatte oppfølging av delegasjonsreglementet. Vi mener at revisjonen bør legges til slutten av planperioden, både fordi kommunen nylig har hatt tilsyn med eget arbeid på tilsyn med byggesaker og fordi nytt delegasjonsreglement bør ha virket i noe tid.

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 valgperiode utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Kragerø kommune har nylig rullert kommuneplanen og vedtok ny rullert plan i 2015. Sittende kommunestyre vil legge opp til en ny revidering av kommuneplanen i arbeidet med kommunal planstrategi.

3.6.2 Næringsarbeid

Kommunens næringsarbeid blir i hovedsak ivaretatt gjennom Vekst i Grenland IKS. Vekst i Grenland har overtatt næringsavdelingene i de seks grenlandskommunene og er lokalisert sammen med Etablererkontoret i Grenland og Grenlandssamarbeidet.

Kommunestyret fattet i behandlingen av budsjett for 2016 vedtak om å få belyst alternative måter å organisere næringsarbeidet i kommunen på, og at det skal fremmes forslag om en evaluering av Vekst i Grenland sin virksomhet i Grenlandssamarbeidet. Ordfører nevnte dette som innspill til forvaltningsrevisjon.

I og med at Vekst i Grenland er organisert i et selskap utenfor kommunen, blir eventuell forvaltningsrevisjon av selskapet omhandlet i plan for selskapskontroll.

3.6.3 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. Tall i KOSTRA viser at kommunen bruker mindre på vedlikehold og mer på drift enn dem vi sammenligner med.

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.

Enhet for eiendom og tekniske tjenester har ansvar for eiendomsforvaltningen i Kragerø kommune. I budsjettdokumentet for 2016 er det vist til at kommunen jobber med å få på plass omforente vedlikeholdsplaner og rutiner som et arbeidsverktøy for den daglige oppfølgingen. Enheten gjennomfører samarbeidsmøter med andre kommunale enheter og kommunens leietakere for å sikre brukerinvolvering. Kommunen gjennomfører en brukerundersøkelse rettet mot lag og foreninger som leier lokaler av kommunen.

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 2012 vedtok hovedutvalg for samfunn overordnet drifts- og vedlikeholds strategi for kommunale bygg. Politikerne blir orientert om status gjennom

budsjett, virksomhetsplan og rapportering. Vi har ikke sett at det er noen oppdatert samlet oversikt som viser vedlikeholdsbehovet og overordnede mål for bolig og eiendomsforvaltningen. I tertialrapportering er det vist til at de jobber med å innhente etterslep i bygningsvedlikehold og å opprette rutiner for drift av bygningsmassen.

Kommunen har slått sammen enhet for teknisk drift, enhet for eiendom og skjærgårdstjenesten til en felles enhet og opplyser i budsjettdokumentet at det gjenstår arbeid før enheten fungerer godt på alle nivå. Organisatoriske endringer kan få betydning for tjenesteutførelse. Dette samt at kommunen bruker litt lite ressurser og at det fremstår som om rapporteringen kan bli bedre, gjør at vi foreslår å prioritere forvaltningsrevisjon. Siden det har vært endringer i organiseringen mener vi det er aktuelt med prosjekt i siste halvdel av planperioden.

3.6.4 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. Kragerø kommune hadde beredskapsøvelse i samarbeid med fylkesmannen i 2015. Hovedkonklusjonen fra fylkesmannen var at øvelse ble gjennomført på en meget tilfredsstillende måte.

Fylkesmannen tilsyn i 2013 med kommunens arbeid med helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse og overordna beredskapsplan. Kommunen fikk avvik på dette arbeidet, men har nå lukket avviket.

Kommunen har fått påvist et vesentlig avvik med hensyn til brannforebyggende arbeid, som foreløpig ikke er lukket. Det foreligger et krav til en 100 % stillingsressurs som er øremerket brannforebyggende arbeid, i tillegg til det arbeidet som brannmester utfører innenfor dette. Denne stillingen er ikke tatt med i årsbudsjettet for 2016. Det kommer ny forskrift vedr forebyggende arbeid i 2016, og kommunen ser på mulighetene til å lukke dette avviket når denne foreligger.

3.6.5 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.

Kragerø kommune har en miljørådgiver med ansvar for forvaltning av lover, forskrifter og retningslinjer som gjelder miljøvern i kommunen, med unntak av

motorferdselloven, forurensingsloven og sjikanøse stengsler i flg. plan- og bygningsloven, som ivaretas av enhet for eiendom og teknikk og enhet for bygg og areal. Kommunen har en klima og miljøplan for perioden 2014 – 2018 som miljørådgiver er ansvarlig for. Kommunen har definerte mål på miljøområdet og har jobbet aktivt blant annet med vanndirektivprosjekt Kragerøvassdraget og Jomfruland Nasjonalpark.