

---

# **OVERORDNA ANALYSE**

**- KRAGERØ KOMMUNE -**

---

2012 - 2015

## Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	<b>2</b>
<b>2 Gjennomføring av analysen</b> .....	<b>2</b>
<b>3 Om Kragerø kommune</b> .....	<b>2</b>
<b>4 Risikoanalyse</b> .....	<b>4</b>
4.1 Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?.....	5
4.2 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og effektivitet .....	5
4.3 Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?.....	9
4.4 Har kommunen en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard? .....	10
<b>5 Oppsummering risiko</b> .....	<b>11</b>

Overordna analyse er laget av:  
**Telemark kommunerevisjon IKS**

Utarbeidet av Gerd Smedsrud Mikelborg  
Ferdigstilt januar 2012

## 1 Innledning

Forskrift for kontrollutvalg krever at kontrollutvalget minst en gang i løpet av valgperioden skal utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon.<sup>1</sup> Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon. Telemark kommunerevisjon IKS har fått i oppdrag av kontrollutvalget i Kragerø kommune å gjennomføre en overordnet analyse av kommunen.

Analysen omfatter kommunens egen virksomhet, og annen kommunal virksomhet når denne er organisert som kommunale foretak (KF), interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 og vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 b og § 28 c.<sup>2</sup> Vurdering av risiko i vertskommunesamarbeidene gjøres i vertskommunen.

Kommunal virksomhet som er organisert i interkommunale selskap (IKS) eller i aksjeselskap omfattes ikke av analysen. Kontrollutvalget har ansvar for å påse at det føres kontroll med kommunens eierinteresser i slike selskaper. Dette påse-ansvaret dekkes ved at kontrollutvalget gjennomfører selskapskontroll. Selskapskontroll kan gjennomføres som eierskapskontroll eller som forvaltningsrevisjon, og omtales i plan for selskapskontroll.

## 2 Gjennomføring av analysen

Vi har hatt møter med ordfører og rådmann for å diskutere om det er områder i kommunen der det foreligger spesielt stor risiko. Vi har også bedt om å få synspunkter på risikoområder og behov for forvaltningsrevisjon fra ordfører, ev. formannskap og kontrollutvalg fra valgperioden 2007-2011.

*Risiko kan defineres som en vurdering av sannsynligheten for at for at en uønsket hendelse skal inntreffe og hva som vil være konsekvensen av at denne hendelsen inntraff.*

Vi har innhentet kommunens økonomiplan, årsrapporter, tall fra KOSTRA, tilsynsrapporter fra Fylkesmannen og annen statistikk og dokumentasjon som gir grunnlag til å vurdere risiko og vesentlighet.

## 3 Om Kragerø kommune

Kragerø kommune har 10 696 innbyggere. Kommunen har en høyere andel befolkningen som er eldre enn 67 år og en lavere andel som er under 15 år, når vi sammenligner med landet for øvrig og kommunegruppa.<sup>3</sup> Kommunen har netto innflytting. Kommunen har høyere arbeidsledighet enn landet for øvrig og kommunegruppa.

Kragerø kommune har 914 årsverk fordelt på 1 209 sysselsatte. Kommunens ledelse består av rådmannen og en kommunalsjef. Økonomi, personal, service og informasjon, IKT,

<sup>1</sup> Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004, § 10

<sup>2</sup> Interkommunale og interfylkeskommunale samarbeid etter kommuneloven § 27 som er egne juridiske personer er ikke omfattet av analysen.

<sup>3</sup> KOSTRA har delt inn landets kommuner i grupper fordelt etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser.

næring og miljø, politisk sekretariat og post/arkiv inngår i rådmannens stab.

Administrasjonen er inndelt i 11 enheter:

- Enhet for omsorg
- Enhet for barnehage
- Enhet for eiendom
- Enhet for kultur
- Enhet for kompetanse og integrering
- Enhet for skole
- Enhet for bygg og areal
- Enhet for helse og rehabilitering
- Enhet for sosiale tjenester
- Enhet for teknisk drift

Kragerø kommune har ett kommunalt foretak, Kragerø Havnevesen KF.

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

Kommunen deltar ellers i følgende interkommunale samarbeid:

- Grenlandskommunenes innkjøpsenhet (GKI)
- 110 Telemark
- Grenlandssamarbeidet
- Barnevernsvakta i Grenland
- Felles arkivdepot i Telemark
- Overgrepsmottaket i Telemark
- Krisesenteret i Telemark
- Miljørettet helsevern i Grenland
- Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland
- Arbeidsgiverkontrollen i Grenland

I vertskommunesamarbeid er det kontrollutvalget i vertskommunen som kan vedta forvaltningsrevisjon. Vurderingen av om det er behov for forvaltningsrevisjon av en samarbeidsordning er eventuelt gjort i pkt. 4. Det er generelt tilrådelig at forvaltningsrevisjon av samarbeidsordninger blir gjennomført for alle de samarbeidende kommunene i fellesskap.

Kragerø kommune deltar også i Skjærgårdstjenesten. Skjærgårdstjenesten er et samarbeid mellom staten, kystkommunene og Oslofjordens friluftsråd, og skal drive med renovasjon, vedlikehold og skjøtsel av offentlig eide friluftsområder langs kysten. De skal også utøve oppsynsoppgaver i naturvernområder etter retningslinjer fra Statens naturoppsyn.

Kommunen hadde negativt brutto driftsresultat i 2010. Kommunen har høyere gjeldsgrad enn gjennomsnittet i kommunegruppa i KOSTRA, og gjeldsgraden har økt de tre siste årene. Kommunen har god likviditet, men har de siste årene redusert fondsmidlene.

<b>Kostra 2010</b>	<b>Kragerø kommune</b>	<b>Gruppernitt</b>	<b>Landsgj.snitt*</b>
Frie inntekter per innbygger	35 712	33 094	35 227
Nto lånegjeld per innbygger	59 258	38 116	39 501
Nto dr.utg. til <b>barnehage</b> per innbygger 1-5 år	20 898	11 205	16 898
Nto dr.utg til <b>grunnskolesektor</b> per innbygger 6-15 år	98 025	87 356	87 988
Nto dr.utg til <b>kommunehelse</b> per innbygger	1 480	1 636	1 834
Nto dr.utg til <b>pleie og omsorg</b> per innbygger	15 599	12 361	13 717
Nto dr.utg til <b>sosialtjenesten</b> per innbygger 20-66 år	3 354	2 231	2 499
Nto dr.utg til <b>barnevern</b> per innbygger 0-17 år	8 770	5 494	5 842
Nto dr.utg til <b>administrasjon og styring</b> per innbygger	4 025	3 180	3 651

SSB: Utvalgte nøkkeltall, kommuner – nivå 1 og 2. Reviderte tall 23.06.2011

\* Landsgjennomsnitt uten Oslo

Netto driftsutgift viser driftsutgiftene etter at driftsinntektene er trukket fra, dvs. at den viser hva som må dekkes av de frie inntektene. Netto driftsutgift er en indikator for kommunens prioritering.

#### 4 Risikoanalyse

##### ***Kommuneloven § 1***

*Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av nasjonale fellesskap med sikte på en bærekraftig utvikling.*

Med utgangspunkt i kommunelovens formålsparagraf mener vi at kommunens virksomhet på overordnet nivå skal rettes mot å:

- legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre
- stå for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap
- bidra til en bærekraftig utvikling
- legge til rette for tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard

#### 4.1 Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?

Kommunen har tertialrapportering på økonomi. Det vil si at rådmannen rapporterer to ganger gjennom året i tillegg til årsregnskap og årsmelding. Tertialrapportene er delt i egne saker for investering og drift. Dokumentene tar for seg resultatmål, tiltak, opplæring, HMS og sykefravær i tillegg til det finansielle. I årsmeldinga legger administrasjonen fram en beskrivelse av årsregnskapet i en språkdrakt som gjør regnskapsinformasjonen tilgjengelig for lesere uten kunnskaper om kommunalt regnskap. Politisk ledelse opplever at vedtakene blir gjennomført, men at ressursituasjonen i administrasjonen noen ganger sinker iverksettelse.

Kommunen deltar i Grenlandssamarbeidet, sammen med Bamble, Drangedal, Siljan, Skien og Porsgrunn. Regiontinget i Grenland består av alle formannskapene, og har minst ett møte i året. Ordfører, varaordfører og en representant fra opposisjonen sitter i Grenlandsrådet, som har minst fire møter i året. Rådmannskollegiet møtes ca en gang i måneden, og fungerer som styringsgruppe for Grenlandssamarbeidet. Grenlandssamarbeidet har et sekretariat med en ansatt. Formålet med samarbeidet er å finne fram til områder der kommunene og innbyggerne er tjent med å samarbeide. By- og kommunestyrene i de respektive kommunene har beslutningsmyndighet, og kan avgjøre hvilke prosjekter den enkelte kommune skal delta i. De fleste samarbeidene kommunen deltar i har sitt utspring fra Grenlandssamarbeidet.

Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati. Regler om plikt til å gi og rett til å få miljøinformasjon kom i 2002. Ny offentleglov trådte i kraft 1.7.2008. Den nye loven førte til endring i hjemlene for unntak, og kan også gi endringer i hva som regnes som interne dokument i kommunen m.m. Kommunikasjonsmåtene i forvaltningen og mellom forvaltningen og publikum har forandret seg ved at en bruker stadig flere elektroniske kommunikasjonsformer. Dette gir en generell risiko med hensyn til journalføring og offentlig innsyn.

Norsk Presseforbund utarbeidet i 2011 en åpenhetsindeks hvor de har rangert kommunene ut fra 10 parametere knyttet til regler om praksis for innsyn og åpenhet i kommunene. Kragerø kommune fikk 8 av i alt 18 poeng på denne undersøkelsen. Landsgjennomsnittet ligger på 8,55 poeng. Resultatet indikerer en risiko med hensyn til offentlig innsyn.

#### 4.2 Tjenesteneytning og myndighetsutøvelse – kvalitet, rettssikkerhet og effektivitet

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 omfanget og den kvaliteten som loven krever, og myndighet skal forvaltes slik som lovverket forutsetter. Konsulentfirmaet Agenda Kaupang har gjennomgått økonomien i Kragerø kommune basert på regnskapet for 2010, og la fram en rapport i september 2011. Ifølge Agenda kaupang har Kragerø kommune et årlig driftsnivå som er 30-40 millioner kroner for høyt i forhold til inntektene. I møtet 27.09.11 ba økonomiutvalget rådmannen om å utarbeide "et forslag til prosess som skal sikre kommunen en økonomisk drift i balanse over tid. Prosessforslaget forutsettes sikre medvirkning fra kommunens økonomiutvalg/formannskap, kommunale ledere og ansatte. Det legges videre til grunn at prosessen med å nedskalere kommunens utgiftsnivå påbegynnes raskt og gjennomføres i løpet av en tidsavgrenset periode. Dette for å begrense belastningene på organisasjonen."<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Protokoll fra Økonomiutvalget i Kragerø 27.09.2011.

Budsjettforslaget fra rådmannen for 2012 var preget av rapporten fra Agenda Kaupang, med reduksjoner i budsjettet for hele kommunen. Når kommunen får strammere økonomi følger det med en generell risiko for at kvaliteten på tjenestene ikke blir god nok. Det kan også være krevende for lederne i kommunen å gjennomføre kuttene, og det er en risiko for at administrasjonen ikke klarer å holde budsjettene.

#### *Samhandlingsreformen*

Samhandlingsreformen trådte i kraft 1.1.2012. Reformen gir kommunene større ansvar for helse- og omsorgstjenestene. Reformen legger opp til mer samarbeid mellom kommunen og sykehuset, og at det skal lønne seg for kommunene å forebygge sykdom. Konkret betyr dette blant annet at kommunen må betale for utskrivningsklare pasienter og dekke 20 % av kostnaden for innbyggere som ligger på sykehus (dette gjelder ikke alle slags innleggelse). Det er fortsatt uavklarte ansvarslinjer mellom kommunen og staten, blant annet er det ikke klarlagt hva som ligger i å være utskrivningsklar. Kommunene skal ha avtale med sykehusene om samhandlingen. Sammen med Sykehuset Telemark og kommunene Siljan, Bamble, og Drangedal har Kragerø kommune ansatt en koordinator i forbindelse med samhandlingsreformen. Det er igangsatt en rekke prosjekter og arbeid med tiltak som er beskrevet i Grenlandspakken og innebærer samarbeid med de andre Grenlands-kommunene. Det er igangsatt et eget prosjekt for utviklingen av sykehuset i Kragerø. Gjennomføring av en så omfattende reform skaper en risiko for kommunene generelt.

Som følge av samhandlingsreformen vil det være nye fakturaer som skal behandles for både sykehuset og kommunen. Kommunen skal kontrollere at fakturaene fra sykehuset er i samsvar med leverte tjenester til pasientene fra kommunen. Det er foreløpig uklart hvilke muligheter kommunen har for å kontrollere disse fakturaene. Det er risiko for at kommunen betaler gale beløp til sykehuset i en overgangsperiode.

#### *Pleie og omsorg*

KOSTRA viser at kommunens totale kostnader til pleie- og omsorgstjenester pr mottaker er lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppa. Kostnadene pr mottaker av hjemmetjenester og kostnadene pr beboer i institusjon er høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppa. Kragerø kommune har færre institusjonsplasser og flere mottakere av hjemmehjelp i forhold til innbyggere enn kommunegruppa. I Kragerø kommune har det vært en ønsket utvikling å ha få institusjonsplasser, og prioritere omsorgsboliger og hjemmetjenester. Med få institusjonsplasser er det de aller sykeste og mest ressurskrevende som får institusjonsplass, og det vil dermed bli flere ressurskrevende mottakere av hjemmetjenester. I Kragerø kan det se ut som at kommunen totalt sparer penger på denne løsningen, siden omsorgsboliger og hjemmetjenester er billigere enn institusjonsplasser for kommunen. I 2010 gjennomførte Helsetilsynet tilsyn med saksbehandlingen i Kragerø kommune i saker som gjelder avlastning til eldre. Helsetilsynet rapporterte at flertallet av de gjennomgåtte sakene ikke var tilstrekkelig utredet før avgjørelse ble truffet, og at vedtakene ikke tilfredstilte forvaltningslovens krav til innhold. Kommunen hadde to forvaltningsrevisjoner av eldreomsorgen i forrige periode, en om kvalitet i sykehjem og en om kvalitet i hjemmetjenestene.

#### *Kommunehelsetjenesten*

Kommunen har lavere kostnader til kommunehelsetjenesten enn gjennomsnittet i kommunegruppa. Andelen årsverk pr innbygger for lege og fysioterapi er litt bedre enn gjennomsnittet i kommunegruppa.

### *Legevakt*

I tilsyn fra Helsetilsynet i 2010 med Kragerø kommunes legevakttilbud ble det funnet at kommunen ikke i tilstrekkelig grad planla, organiserte og la til rette for at legevakten til enhver tid var faglig ansvarlig. Kommune sikret heller ikke at relevante og nødvendig pasientopplysninger ble dokumentert og kommunisert.

### *Rus*

I 2011 har kommunen opprettet et rusteam. Kommunen har fått statlig tilskudd "Opptrappingsplanen for rusfeltet". 2012 er det siste året med øremerkede tilskudd, fra 2013 vil tilskuddet legges inn i rammeoverføringene. I følge budsjettet for 2012 opplever kommunen et økende behov for tjenestene. Rusteamet samarbeider med ansatte ved LAR<sup>5</sup> helsesøster på rusfeltet og NAV. Kommunen har også etablert boligkontor.

### *Sosialtjenesten*

Sosialtjenesten er en del av Nav Kragerø. Gjeldsrådgiving og oppfølging av rusavhengige er lagt til NAV Kragerø. Kommunen har lavere driftsutgifter pr sosialhjelpsmottaker enn kommunegruppa, og de er redusert de siste tre årene. Andelen sosialhjelpsmottakere pr innbygger har økt de siste tre årene og er høyere enn kommunegruppa. I forhold til kommunegruppa har kommunen færre årsverk pr innbygger. Gjennomsnittlig stønadutbetaling er litt høyere, mens gjennomsnittlig stønadslengde er omtrent som gjennomsnittet i kommunegruppa. Andelen sosialhjelpsmottakere med stønad lenger enn 6 måneder har blitt redusert de siste tre årene, men er fortsatt høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppa. Det er færre sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan. Sosialtjenesten ved Nav Kragerø hadde i 2010 et sykefravær på 24 %. Det er risiko for at mottakere av sosialhjelp ikke får god nok oppfølging.

### *Funksjonshemmede*

Kommunen er i gang med å bygge ny avlastningsinstitusjon for barn og unge. Fylkesmannen gjennomførte tilsyn i 2009, og ga kommunen avvik fordi boligen kommunen brukte til avlastning for funksjonshemmede barn og unge ikke var tilpasset behovet. Den nye avlastningsinstitusjonen er planlagt ferdig i 2012.

Kommunen har et økende antall mottakere av hjemmetjenester under 66 år, og har en høyere andel mottakere i denne aldersgruppen enn gjennomsnittet i kommunegruppa. Disse mottakerne er ikke nødvendigvis funksjonshemmede. Ifølge budsjett for 2012 har antall yngre funksjonshemmede med omfattende bistandsbehov økt. Kommunen har ikke rapportert til KOSTRA om mottakere av brukerstyrt personlig assistanse<sup>6</sup> eller hvor mange funksjonshemmede som har fått utarbeidet individuell plan. Enhet for helse og rehabilitering og enhet for omsorg har ansvar for tilbudet til funksjonshemmede. Kragerø kommune har et aktiviseringstilbud for funksjonshemmede (KVOA) og funksjonshemmede kan få undervisning ved voksenopplæringen. For 2012 er det vedtatt å gjennomgå bruk av midler til funksjonshemmede for å redusere bruken. Dette kan gi en risiko for at funksjonshemmede ikke får det tilbudet de har krav på.

### *Barnevernet*

Kommunen har en høyere andel barn med undersøkelser og tiltak i regi av barnevernet enn kommunegruppa. Driftsutgiftene pr barn er lavere enn kommunegruppa, mens antall barnevernstillinger med fagutdanning pr barn er høyere i Kragerø kommune. Andelen

<sup>5</sup> LAR er legemiddelassistert rehabilitering.

<sup>6</sup> Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er et tilbud til funksjonshemmede som har krav på hjelp etter sosialtjenesteloven § 4-2. Den funksjonshemmede er oftest selv arbeidsleder og styrer assistentenes arbeid.

undersøkelser med behandlingstid over tre måneder har vært varierende de tre siste årene. Telemarksforskning hadde i 2011 en gjennomgang av tiltakene og økonomien til barnevernet i Kragerø kommune.

### *Skole*

Fylkesmannen påpeker i sin tilsynsrapport at Telemark har særlige utfordringer i forhold til barn og unges oppvekstvilkår, og at det er viktig med forebygging i kommunene og å sikre tverrfaglig og tverretatlige tiltak og at tiltakene sees i sammenheng. Dette er bakgrunnen for prosjektet Talenter for framtida, hvor Kragerø er en av samarbeidskommunene. Prosjektet har som målsetting å øke antall ungdommer som fullfører 13 år på skolen. Nav, Telemark fylkeskommune, Fylkesmannen i Telemark, KS, NHO og LO er eiere av prosjektet. Kommunen har også et eget arbeid med samordning av kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge.

Kommunens driftsutgifter til skole pr elev har økt fra 2008 til 2010, og er høyere enn kommunegruppa. Gjennomsnittlig gruppestørrelse har blitt redusert de siste tre årene. Kragerø kommune har læringsresultater som ligger under landsgjennomsnittet og for en stor del under gjennomsnittet i fylket, det gjelder både nasjonale prøver og grunnskolepoeng, men det varierer og resultatene fra muntlige eksamener er bedre enn resten av landet. Elevundersøkelsen viser at elevene i stor grad trives på skolen. Kragerø kommune skal jobbe med skolestrukturen framover, og rådmannen har satt i gang en prosess der administrasjonen og politisk nivå skal samarbeide om å finne fram til løsninger. Andel elever som får spesialundervisning har økt fra 2008 til 2010, og er nå på nivå med gjennomsnittet i kommunegruppa. Andelen timer lærerne bruker på spesialundervisning har også økt i samme periode, og ligger nå litt over gjennomsnittet i kommunegruppa.

### *Barnehage*

Driftsutgiftene til barnehage er omtrent som hos kommunegruppa. 92 % av barna mellom 1 og 5 år har barnehageplass, av disse går 12 % i private barnehage. Kommunen har en høyere andel ansatte med førskolelærerutdannelse og faglærte assistenter. I forhold til kommunegruppa har kommunen høyere andel barn med styrket tilbud, samtidig som driftsutgiftene er lavere. Fylkesmannen hadde tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet i 2011, og fant ingen avvik.

### *Vann, avløp, renovasjon og feiing*

Kommunens tjenester innen vann, avløp, renovasjon og feiing finansieres ved avgift etter selvkostprinsippet. I følge regelverket kan kommunen opparbeide fond over 3-5 år innenfor hvert av områdene, når kommunen planlegger større investeringer eller av andre grunner vet at utgiftene kommer til å øke. Avgiftene på de ulike områdene må beregnes hver for seg, og kan ikke sees i sammenheng. Kommunen skal vurdere gebyrene i løpet av 2012. Årsgebyrene for vann, avløp og renovasjon ligger lavere enn kommunegruppa.

### *Byggesaksbehandling*

Ny plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009 og 2010. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kartforretninger og reguleringsplaner er kortere i Kragerø enn gjennomsnittet i kommunegruppa, mens saksbehandlingstida for byggesak er omtrent som gjennomsnittet i kommunegruppa. Fylkesmannen får relativt mange klager på byggesaksbehandlingen i Kragerø kommune i forhold til innbyggertallet. I 2009 ble ca 35 % av klagene til Fylkesmannen omgjort, men i 2010 og 2011 ble henholdsvis 4 % og 7 % omgjort. I en kystkommune som Kragerø er det sterkt press på byggesaksbehandlingen. Det nye regelverket og presset i en kystkommune medfører en generell risiko på området.

*Kragerø Havnevesen KF*

I Kragerø kommune har Kragerø Havnevesen KF fått delegert myndigheten til å utføre kommunens oppgaver etter havneloven<sup>7</sup>. Kragerø Havnevesen KF fører tilsyn med kaier, brygger og skipstrafikk. I tillegg kommer en del andre oppgaver som vedlikehold av eiendommer. Som et kommunalt foretak, har Kragerø Havnevesen KF et styre som rapporterer direkte til kommunestyret. Administrativ ledelse i kommunen opplever at grensene mellom hva som er administrasjonens og hva som er Kragerø Havnevesen KFs ansvar kan være uklare. Kragerø Havnevesen KF finansierer sin virksomhet av inntekter fra avgifter. Bruk av foretakets eventuelle overskudd er regulert ved lov, og skal brukes til havneformål. Nå er det inngått avtaler mellom kommunen og private eiendomsutviklere om bruk av Stilnestangen. Kommunen har søkt Fiskeri- og kystdepartementet om dispensasjon til å bruke midler fra Kragerø Havnevesen KF til å utvikle Stilnestangen. Uklare ansvars- og myndighetsforhold mellom administrasjonen og Kragerø Havnevesen KF kan medføre en risiko.

**4.3 Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?**

På miljøområdet har kommunene flere roller, både som myndighet, kommune og som virksomhet. Eksempler på oppgaver kommunen har som miljømyndighet er kartlegging og ivaretagelse av naturmangfoldet gjennom arealforvaltning og annen myndighetsutøvelse (jf. plan- og bygningsloven og naturmangfoldsloven), arealforvaltning i strandsonen, krav om tiltak i forurenset grunn i forbindelse med byggesaker, byggetilsyn (plan- og bygningsloven), tilsyn med nedgravde oljetanker, håndtering av saker om forsøpling og villfyllinger (forurensningsloven) og saker om motorferdsel i utmark (friluftsløva).

Kommunen har egen miljøkonsulent i rådmannens stab. Kommunestyret har vedtatt klima- og energiplanen 2009-2012, med mange konkrete målsettinger. Blant annet jobber kommunen med energisparing i kommunale bygg, å miljøsertifisere kommunale virksomheter og oppmuntrer næringslivet til å bli "Miljøfyrtårn". Miljø er et eget kapittel i årsmeldinga.

En undersøkelse som Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning gjennomførte i 2009, viste at det er en generell risiko for at kommunene ikke tar nok ansvar som miljømyndighet. Kragerø kommune var en av kommunene som ble undersøkt, og fikk tre avvik. Kommunen førte ikke systematisk tilsyn med forsøpling og ulovlig håndtering av avfall. Kommunen hadde ikke skriftlige rutiner for behandling av saker om forsøpling og ulovlig avfallshåndtering. Kommunen foretok ikke systematisk kartlegging av stengsler etter friluftsløva i strandsonen og langs vann og vassdrag.

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med de tillatelsene som er gitt. Fra 1. juli er kravene til byggetilsyn skjerpet. I kravene er det presisert at kommunen skal føre uavhengig kontroll på viktige og kritiske områder og oppgaver i alle byggesaker, for eksempel våtrom, konstruksjonssikkerhet, geoteknikk og brannsikkerhet. Kommunen skal ha egne planer for tilsynsvirksomheten, og det er definert i regelverket hvilke tilsynsystema som skal prioriteres. Et samarbeid som springer ut av Grenlandssamarbeidet er Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland. Kontorkommune for Tilsynskontoret er Porsgrunn. Når oppgaver er plassert utenfor egen organisasjon kan det være en risiko for at kompetansen på den delen av ansvaret som blir igjen i kommunen blir redusert. Det er også risiko for at innsynet på området blir dårligere.

---

<sup>7</sup> Lov av 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann

Kommunen har hatt økende driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning fra 2008 til 2010, men ligger fortsatt under kommunegruppa for øvrig. Administrativ ledelse mener at eiendomsmassen generelt er i akseptabel stand, men kinoen trenger oppgradering. Kragerø kommune har en ny skole og en som er nyoppusset og utvidet. En barnehage holder til i midlertidige lokaler som mangler tilfredsstillende uteareal, men det pågår en debatt om lokalisering av barnehager. Deler av administrasjonen har nylig flyttet i nye lokaler på Tangen.

Veinettet i kommunen er nedslitt og det er stort behov for reasfaltering. I følge budsjettet for 2012 får kommunen ansvar for å vedlikeholde stadig flere veier, "samtidig som det hvert år blir mindre rammer på driftsbudsjettet. Dette fører til at normal vedlikehold av veiene blir nedprioritert, og mange veier er nå så dårlige at det må omfattende tiltak til for å sette disse i stand."<sup>8</sup>

Gjennomsnittsalderen i administrasjonen øker. De senere årene har det skjedd et generasjonsskifte, for eksempel enhet for eiendom og enhet for teknisk drift har hatt stor utskifting av ansatte. Utskiftingen innebærer at kompetanse og erfaring kan gå tapt.

Kommunens planverk for beredskap bygger på en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse. Den er for tiden under revisjon, og er planlagt ferdig oppdatert i løpet av 2012.

Næringsutvikling skal skape inntekter for kommunen og arbeidsplasser for befolkningen. Kommunen har en næringskonsulent, i tillegg jobber landbruksjefen med næringsutvikling knyttet til skogbruk og jordbruk. Arbeidet med næring er i stor grad kanalisert gjennom Vekst i Grenland AS. Kommunen eier Vekst i Grenland AS sammen med Siljan, Porsgrunn, Bamble, Skien, Drangedal, fylkeskommunen og en rekke andre aktører i næringslivet. Selskapet har Porsgrunn som kontorkommune. Kommunen jobber lokalt med planutvikling. Ny varaordfører skal ha 40 % stilling, og ha fokus på næringsutvikling.

Personalavdelingen er en del av rådmannens stab. Sykefraværet i kommunen ble redusert fra 8,8 % i 2009 til 7,4 % i 2010. Kommunen har IA-avtale. Kommunen opprettet ny stilling som HMS-rådgiver i 2011. Arbeidstilsynet har hatt tilsyn i 2011 med psykososiale og organisatoriske arbeidsforhold som tema. Tilsynet førte til 7 pålegg. Kragerø kommune innfører i 2012 et nytt IT-system for HMS. IT-systemet vil være et verktøy for å forenkle internkontrollsystemet og avviksbehandlinger. Administrasjonen vil gjennomføre opplæring av medarbeiderne i det nye systemet i 2012. Innføring av nye systemer innebærer en generell risiko.

#### **4.4 Har kommunen en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?**

Kommunestyret vedtok etiske retningslinjer i sak 82/09. De etiske retningslinjene gjelder for både ansatte og folkevalgte.

Grenlandskommunenes innkjøpsenhet (GKI) er et kommunesamarbeid der Skien er kontorkommune. GKI bistår kommunen i å gjøre innkjøp i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser. Reglene om offentlige anskaffelser har som formål blant annet å sikre god konkurranse, sikre kommunene gode kjøp, bidra til en bærekraftig utvikling og å

---

<sup>8</sup> Budsjett 2012.

forebygge korrupsjon. GKI bistår kommunene blant annet ved å gi veiledning, ved å gjennomføre anbudskonkurranser og ved å inngå rammeavtaler på vegne av kommunene. GKI har revidert innkjøpsreglementet og det har i løpet av 2011 blitt vedtatt politisk i alle kommunene og trådte i kraft i slutten av 2011. Når oppgaver flyttes ut i kommunesamarbeid oppnår en ofte en effektiviserings- og spesialiseringsgevinst, men det er også en risiko for at kommunens eget ansvar blir utydelig for kommunen og ikke tilstrekkelig ivaretatt. I Kragerø kommune vil det være oftest være enhetene eiendom, teknisk drift og bygg og areal som gjør de største innkjøpene. Kommunen skal innføre e-handel i løpet av 2012. Det betyr at alle innkjøp skal gjøres elektronisk. Det kan være risiko knyttet til de kommunale enhetenes selvstendige ansvar for å følge innkjøpsreglementet og samhandlingen mellom GKI og enhetene.

## **5 Oppsummering risiko**

Vi har identifisert større eller mindre risiko på mange områder i kommunen. Noen av disse er foreslått som forvaltningsrevisjonsprosjekt i forslag til plan for forvaltningsrevisjon. I tillegg til de foreslåtte områdene, har vi identifisert at det kan være ulik risiko på følgende områder:

- Åpenhet og innsyn
- Behandling av fakturaer som følge av samhandlingsreformen
- Sosialtjenesten
- Kommunens ansvar som miljømyndighet
- Nytt HMS-system