



Vestfold
og Telemark
revisjon

Risikovurdering 2024

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll | Skien kommune

Innhold

1. Innledning	4
1.1. Bakgrunn – mandat	4
1.2. Metode	4
1.3. Avtale om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll	7
2. Gjennomførte revisjoner 2020-2023	8
2.1. Forvaltningsrevisjoner	8
2.2. Forenklede etterlevelseskontroller	8
3. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon	10
4. Om Skien kommune	11
4.1. Organisering	11
4.2. Selskaper og interkommunale samarbeid	12
4.3. Økonomi	13
5. Tverrgående planer og prosjekter	14
6. Tverrgående tema	16
6.1. Etikk, habilitet og varsling	16
6.2. Budsjettering og rapportering	17
6.3. Saksutredning og gjennomføring av politiske vedtak	18
6.4. Informasjonssikkerhet og personvern	19
6.5. Beredskap	21
6.6. Bærekraft	21
6.7. Næringsarbeid og offentlig støtte	23
6.8. Folkehelsearbeid	25
6.9. Kunst	27
6.10. Eiendomsskatt	27
6.11. Forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer	28
6.12. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon	28
7. Organisasjon og utvikling	29
7.1. Internkontroll	30
7.2. Anskaffelser	31
7.3. Arkiv og dokumentasjon, åpenhet og innsyn	33
7.4. Personalforvaltning	35

7.5.	Kvalifiserings- og integreringsenheten (KIE)	36
7.6.	Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).....	37
7.7.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon	41
8.	Kommunalområdet Oppvekst.....	42
8.1.	Barnehage	43
8.2.	Grunnskole og skolefritidsordning (SFO)	45
8.3.	Bistandsyttere	47
8.4.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon	52
9.	Kommunalområdet Helse og velferd.....	53
9.1.	Kvalitet og pasientsikkerhet.....	54
9.2.	Samhandling og pasientflyt	57
9.3.	Velferdsteknologi	58
9.4.	Tildeling av tjenester	58
9.5.	Tilrettelagte tjenester	59
9.6.	Heldøgns omsorgstjenester	61
9.7.	Tjenester i hjemmet.....	62
9.8.	Tjenester innen rus og psykisk helse	63
9.9.	Helsetjenester og rehabiliteringstjenester	64
9.10.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon	66
10.	Kommunalområdet Byutvikling, drift og kultur.....	67
10.1.	By- og stedsutvikling	69
10.2.	Eiendom	72
10.3.	Kommunalteknikk	73
10.4.	Kultur	75
10.5.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon	76
11.	Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap	77
11.1.	Eierskapskontroll	77
11.2.	Aktuelle tema for eierskapskontroll	79
11.3.	Forvaltningsrevisjon i selskap	79
	Vedlegg: Annet interkommunalt samarbeid – ikke selvstendige rettssubjekt	86

1. Innledning

1.1. Bakgrunn – mandat

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

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

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

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

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

Bystyret selv skal vedta planene. Vedtatte planer gjelder inntil ny plan er vedtatt. Kontrollutvalgene får vanligvis myndighet til å gjøre endringer og/eller fravike planene.

Denne risiko- og vesentlighetsvurderingen er grunnlaget for kommunens plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Risikovurderingen er utarbeidet av Vestfold og Telemark revisjon IKS (VTR) på oppdrag fra kontrollutvalget i Skien kommune, jf. sak 35/23. Risikovurdering for forvaltningsrevisjon står i kapitlene 5 til 10, og risikovurdering for eierskapskontroll står i kapittel 11.

1.2. Metode

Risikovurderingen er av overordnet karakter, og det kan være noe usikkerhet ved informasjonen vi bygger på. Det kan også skje endringer i risikobildet i løpet av planperioden. Vi har tatt utgangspunkt i følgende:

- gjeldende krav og forventninger innenfor kommunens ansvarsområder og eierskap
- nøkkeltall fra KOSTRA
- informasjon i årsmelding, overordnet planverk, budsjett og økonomiplan
- innspill fra ordfører, varaordfører, utvalgsledere og gruppeledere
- innspill fra kontrollutvalg og utvalgsledere i forrige periode

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

- Innspill fra kommunedirektør og hennes ledergruppe
- gjennomførte og planlagte tilsyn fra statlige myndigheter
- forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller gjennom de siste årene
- andre erfaringer og kunnskap fra revisjonsarbeidet

Konkrete innspill til forvaltningsrevisjoner 2023-2027

Vi har innhentet innspill til aktuelle forvaltningsrevisjoner fra forrige kontrollutvalg og utvalg, og fra nåværende ordfører, varaordfører, utvalgsledere og gruppeledere. Vi har også bedt om innspill fra kommunedirektøren og hennes ledergruppe. Innspillene presenteres nedenfor.

Innspill fra kontrollutvalget 2020-2023

Avtroppende kontrollutvalg ga i møte 9. juni 2023, sak 35/23 følgende innspill til risikovurderingen:

- Boligsosialt arbeid
- Norskopplæring i forhold til introduksjonsordningen
- Skien fritidspark KF – drift og vedlikehold

Etter planen skulle det gjennomføres en forvaltningsrevisjon av introduksjonsordningen i perioden 2020-2023. Etter anmodning fra kommunedirektøren, anbefalte kontrollutvalget å utsette denne forvaltningsrevisjonen til neste valgperiode (2024-2027), jf. møte 17. mars 2023, sak 19/23.

Innspill fra øvrige folkevalgte utvalg 2020-2023

Kontrollutvalget inviterte de øvrige folkevalgte utvalgene i kommunen til å komme med innspill til risiko- og vesentlighetsvurderingen for perioden 2024-2027. Saken ble behandlet i alle utvalgene, og de ga følgende innspill, jf. e-post til revisjonen datert 01.09.2023:

- UKIFF innstiller hvert år på tildeling av statlige IMDI-midler til frivillige lag og organisasjoner som arbeider med integrering av flyktninger. Tildelingen gjøres ut fra et sett med kriterier utarbeidet av IMDI, og det er IMDI som gjør endelig vedtak etter innstilling fra Skien kommune. Det er ønskelig med en gjennomgang/forvaltningsrevisjon av de siste 3 årenes tildeling av midler. Dette for å forsikre at kommunens praksis, og bruken av de tildelte midlene, treffer riktig i forhold til intensjonene fra staten.
- Skien kommune har ca. 17 % barn og unge som vokser opp i lavinntektsfamilier. Kommunen har mange tiltak for å bedre barnas oppvekst som reduserte barnehagepriser og gratis kjernetid i SFO på 1. og 2.trinnet, Kontingentkasse og Utstyrssentralen for å nevne noen. I Boligsosial Handlingsplan for 2023-2027, er det laget en oversikt over Husbankens virkemidler med spesielt vekt på barn og unges livssituasjon. Eksempler som kan nevnes er tilskuddsordninger til privatpersoner ved kjøp av bolig slik som startlån, bostøtte og andre tilvisningsavtaler (Planen s 9, 10,11). I hvilken grad er disse ordningene

målretta og benytta for å redusere antall barn og unge som vokser opp i lavinntektsfamilier i Skien?

Innspill fra sittende ordfører, varaordfører, utvalgsledere og gruppeledere i bystyret

Vi har hentet innspill til aktuelle forvaltningsrevisjoner i møte med ordfører og varaordfører og via spørreundersøkelse til utvalgsledere og gruppeledere. Spørreundersøkelsen ble sendt til 12 personer i slutten av november 2023 og vi fikk 5 svar. I opplistingen nedenfor har vi tatt med alle innspillene fra ordfører og varaordfører og de temaene som fikk flest treff i spørreundersøkelsen.

- Etikk, habilitet og varsling
- Barn/familier med lavinntekt. Hvordan er samhandlingen/samarbeidet med ideelle organisasjoner og idrettslag sett fra kommunens ståsted?
- Grunnskole – psykososialt skolemiljø
- Byggesaksbehandling. Undersøke saksbehandlingen og vedtaksfastsettelse
- Kvalitet og pasientsikkerhet
- Overligger og pasientflyt
- Skien fritidspark KF
- Tildeling av sykehjemsplass. Skjer tildelingen i tråd med lovverk og anbefalte objektive kriterier?
- Vann og avløp. Har kommunen god styring med investeringene?

Innspill til eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i kommunale aksjeselskaper, kommunale foretak og interkommunale selskaper:

- Bystyrets eierstyring og oppfølging av eierskapsmelding
- Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS

Innspill fra kommunedirektøren, OU-direktøren og kommunalsjefene

- Rekruttere og beholde kompetent personell
- Sykefravær, vikarbruk, arbeidstid og heltidskultur
- Samordning av tjenester til utsatte barn og unge. Eksempelvis Barneverntjenesten og samarbeid med eksterne parter om heldøgns institusjonsplasser, eller som oppfølging av planen «Samordnet forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer» og det pågående arbeidet "Organisering og samordning av tjenester til barn, unge og familier".
- Vold og trusler mot elever og ansatte i skolen
- Arbeid med internkontroll i skolen
- Ledelsen ved sykehjemmene i kommunen er organisert på ulike måter. Kan ulik organisering av ledelsen ha betydning for å rekruttere og beholde personell eller for kvalitet og ressursbruk i tjenestene?

1.3. Avtale om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Kommunens ordning med forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll er regulert av selskapsavtalen for VTR. Omfanget av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll fremgår av oppdragsbrevet og det årlige budsjettbrevet fra VTR.

VTR kan levere anslagsvis 8 rapporter om forvaltningsrevisjon og 2 rapporter om eierskapskontroll til Skien kommune, fordelt over fire år. Antall er avhengig av tema og innretning på undersøkelsene. Dersom kommunen ønsker det, kan kommunen kjøpe flere eller mer omfattende forvaltningsrevisjoner eller eierskapskontroller enn det som i utgangspunktet er avtalt.

2. Gjennomførte revisjoner 2020-2023

2.1. Forvaltningsrevisjoner

Til Skien kommune er følgende forvaltningsrevisjoner levert i perioden 2020-2023:

- 3807401 Damfossbrua
- 706056 Offentlige anskaffelser
- 706057 Gave til Odds Ballklubb
- 3807402 Vann og avløp
- 3807403 Like muligheter i oppveksten – kommunens arbeid med barnefattigdom
- 3807405 Samhandling og kapasitet
- 3807406 Politisk saksbehandling
- 3807409 Rus og psykisk helse – boligsosialt arbeid
- 3807411 Eiendomsforvaltning, status per januar 2024 er at rapporten har blitt behandlet i kontrollutvalget og venter på behandling i bystyret.

Forvaltningsrevisjonsrapport 3807412 *Klima og miljø* legges fram for kontrollutvalget første halvår 2024.

På oppdrag for kontrollutvalget undersøkte revisjonen hvilke tiltak kommunen har for å sikre forsvarlige tjenester til personer som ikke ønsker helse- og omsorgstjenester fra kommunen, og der hjelpebehov meldes til kommunen av andre enn pasienten/brukeren selv. Undersøkelsen var ikke en forvaltningsrevisjon. Rapport ble lagt fram for kontrollutvalget i 2022 (*Pasientsikkerhet*).

2.2. Forenklete etterlevelseskontroller

Revisor gjennomfører årlig forenklet etterlevelseskontroll med kommunens økonomiforvaltning.² Etterlevelseskontrollen gjøres med små ressurser, og gir moderat sikkerhet for funnene. En forenklet etterlevelseskontroll vil kunne avdekke eller avkrefte behov for forvaltningsrevisjon. I Skien kommune har revisor kontrollert/skal kontrollere følgende tema:

- Offentlige anskaffelser
- Tilskudd til private barnehager
- Selvkost

² Jf. kommuneloven § 24-9

- Offentlige anskaffelser, med vekt på etterlevelse av Skiensmodellen
- Internfakturering

Høsten 2023 er det fire førstnevnte etterlevelsesk kontrollene gjennomført. Ingen av dem har avdekket avvik. Etterlevelsesk kontrollen av internfakturering gjennomføres første halvår 2024.

3. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

I tabellen nedenfor omtales aktuelle tema for forvaltningsrevisjon for perioden 2024-2027. Vi har delt dem inn i **bør** eller **kan** gjennomføres. Vi anbefaler også at noen bør-prosjekter gjennomføres i midten eller mot slutten av perioden. Utover det, er opplistingen nedenfor ikke en prioritert rekkefølge. Aktuelle eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon i selskap er omtalt i kap. 11.

Tema	Vinkling	Kommentar	Se kapittel
Etikk, habilitet og varsling	Rutiner og praksis, kjennskap til og praktisering av regler og retningslinjer.	Bør gjøres	6.1
Tjenester til personer med psykisk utviklingshemming	Forsvarlig tjenestetilbud ved bruk av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming – tiltak og praksis.	Bør gjøres	9.5
Personalforvaltning	Rekruttere og beholde fagpersonell. En annet aktuelt tema er arbeid med sykefravær.	Bør gjøres	7.4
Trygt og godt skolemiljø	Tiltak for forebyggende arbeid og ivaretagelse av aktivitetsplikten	Bør gjøres	8.2
Investeringsprosjekt	Kommunens tiltak for god planlegging av og styring med investeringsprosjekt innen vann og avløp.	Bør gjøres	10.3
Internkontroll – god kvalitet og pasientsikkerhet	Gjennomføre, evaluere og korrigere tiltak for internkontroll innenfor ett eller flere tjenesteområder	Bør gjøres	9.1, 9.6, 9.7
Introduksjonsordningen	Ivareta lovpålagte krav og faglige anbefalinger	Bør gjøres i midten eller slutten	7.5
Forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer	Samordning og koordinering av tiltak rundt vanskeligstilte barn og unge og deres familier.	Bør gjøres mot slutten av perioden	6.11
Spesialpedagogiske tjenester	Dreie tjenestene mot forebygging, tidlig innsats, samarbeid og inkluderende praksis.	Bør gjøres mot slutten av perioden	8.3
Boligsosialt arbeid	Undersøke det boligsosiale arbeidet, inkludert barn og unges perspektiv.	Bør gjøres mot slutten av perioden	7.6.2
Byggesaksbehandling	Kommunens tiltak for å sikre riktig behandling av byggesøknader, og gjennomføring i praksis.	Kan gjøres	10.1
Arkivarbeid	Journalføring og arkivering	Kan gjøres	7.3
Personopplysningsloven	Kommunens arbeid med å ivareta grunnleggende krav etter personopplysningsloven	Kan gjøres	6.4
Næringsarbeid	Samordning, måloppnåelse og tilskuddsforvaltning	Kan gjøres	6.7
Barneverntjenesten	Internkontroll	Kan gjøres	8.3

4. Om Skien kommune

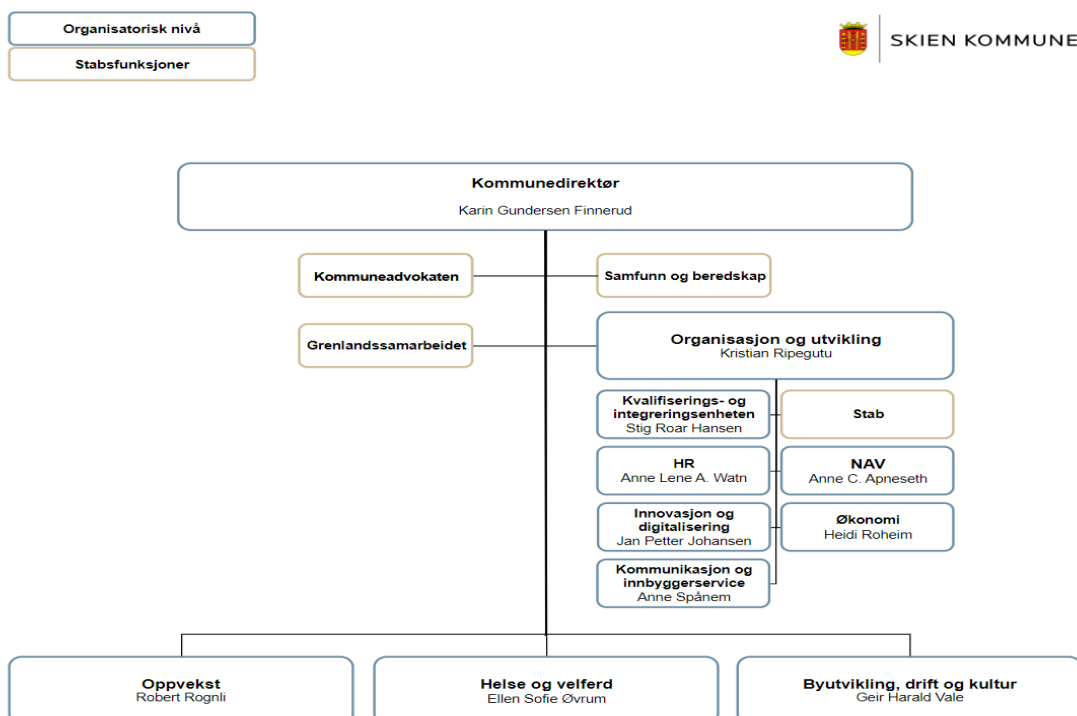
Skien kommune hadde nesten 56 000 innbyggere ved årsskiftet 2022/2023. De senere årene har kommunen hatt en jevn økning i folketallet. I årene framover vil alderssammensetningen i befolkningen endres. Ifølge hovedalternativet til Statistisk sentralbyrå (SBB) vil antall personer over 80 år mer enn fordobles fram mot 2050.

4.1. Organisering³

Organisasjonskart

Skien kommune har organisert flere felles interne tjenester i en enhet kalt Organisasjon og utvikling. Direktøren for Organisasjon og utvikling er kommunedirektørens stedfortreder. I tillegg er kommunen organisert med tre kommunalområder; Oppvekst, Helse og velferd og Byutvikling, drift og kultur. Kommunalområdene ledes av hver sin kommunalsjef. Både Helse og velferd og Oppvekst fikk nye kommunalsjefer i 2022.

Denne organiseringen kom på plass høsten 2021 og har flere formål. Blant annet å styrke fagmiljøene i interne tjenester som økonomi og personalforvaltning ved å samle dem i egne enheter i Organisasjon og utvikling, og bedre samarbeidet og samordningen på tvers av tjenesteområdene.



³ Kilde i dette punktet er Årsmelding 2022, 1, tertialrapport 2023 og kommunens internettssider. Vestfold og Telemark revisjon IKS

Skien Fritidspark KF

Skien kommune har ett kommunalt foretak, Skien Fritidspark KF, jf. kommuneloven kapittel 9. KF er en del av kommunen, men har egen daglig leder og et styre, som er direkte underlagt bystyret. Vi omtaler Skien Fritidspark KF i pkt. 4.1., 6.7., innledningsvis i kap. 10 og i pkt. 10.2.

4.2. Selskaper og interkommunale samarbeid

Skien kommune eier flere selskaper og deltar i mange interkommunale samarbeid. Noen er organisert i egne rettssubjekter, andre er organisert som kommunale oppgavefelleskap eller vertskommune, med Skien kommune eller annen kommune som kontorkommune/vertskommune.

I kommuneloven av 2018 kom det nye regler om organisering av interkommunalt samarbeid. Reglene innebærer at tidligere §27-samarbeid må omdannes innen utgangen av 2023. Skien kommune har gjennomført dette innen fristen.

Risiko knyttet til eierskap og virksomhet i selskaper er vurdert i kap. 11. Andre interkommunale samarbeidsordninger er omtalt der de hører til i kommunens organisering. En samlet oversikt over kommunens eierskap i selskaper og deltakelse i interkommunale samarbeid står i kapittel 10 og vedlegg 1.

Grenlandssamarbeidet

Grenlandssamarbeidet IPR er et interkommunalt politisk samarbeid mellom Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien. Samarbeidet skal fremme regionens interesser, og er organisert som interkommunalt politisk råd, i Skien kommune.

Grenlandsrådet er styret i Grenlandssamarbeidet. Grenlandsrådet skal påse at virksomheten drives i samsvar med vedtekter, strategisk plan, budsjett og andre vedtak og retningslinjer vedtatt av kommunestyrene. Grenlandsrådet består av ordfører, varaordfører og representant for opposisjonen i hver kommune.

Ordførerkollegiet består av de 6 ordførerne. Det overordnede formålet med ordførerkollegiet er å utvikle kommunesamarbeidet for best mulig vekst og utvikling i regionen. Målet er bl.a. å avklare uenigheter på et tidlig tidspunkt og initiere flere felles uttalelser fra kommunene i Grenland og samarbeid henimot andre aktører og sentrale myndigheter.

Kommunedirektørkollegiet er de 6 kommunedirektørene, og håndterer administrative saker. Kollegiet skal være saksforberedende organ for Ordførerkollegiet og Grenlandsrådet.

Det kommunale oppgavefelleskapet – Grenlandssamarbeidet er organisert som et selvstendig rettssubjekt. Dette organet skal bidra til å styrke samarbeidet i Grenland, og skal være tett på Grenlandssamarbeidet IPR. Grenlandssamarbeidet KO skal administrere Grenland næringsfond og forvalte en aksjeportefølje. Selskapet har ingen egne ansatte. Skien kommune har arbeidsgiveransvaret for de som utfører oppgaver for dette selskapet.

4.3. Økonomi

KOSTRA 2022	Skien kommune	Grppesnitt i KOSTRA-gr. 11	Landsgjennomsnitt u. Oslo
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	2,5 % ⁴	2,7 %	2,7 %
Langsiktig gjeld ⁵ i prosent av brutto driftsinntekter	40,4 %	44,5 %	47,6 %
Frie inntekter per innbygger	64 025 kr	64 458 kr	67 020 kr
Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	15,6 %	12,6 %	14,5 %

Tabell 1: Tall fra Kostra pr 16.10.23

Netto driftsresultat er en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren, ifølge det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunene over tid bør være på 1,75 % av driftsinntektene. Netto driftsresultat i Skien kommune var ifølge årsmelding 2022 på 121 mill. kr. Tabellen viser at Skien kommune ligger over det anbefalte nivået fra TBU. Kommunen er også på nivå med gruppesnittet og landsgjennomsnittet.

Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter sier noe om hvor sårbar kommunens budsjettbalanse er for en økning i renten. Rentekostnaden skal dekkes av driftsinntektene. Som vi ser i tabellen, ligger Skien kommune noe lavere enn til gruppesnitt og landssnitt. En økning i renten vil ha noe mindre påvirkning på driftsbudsjettet enn kommunene vi sammenligner med.

Kommunens frie inntekter består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Frie inntekter per innbygger sier noe om kommunens økonomiske handlingsrom. Tallene viser at handlingsrommet er på nivå med gruppesnittet, og noe lavere enn landsgjennomsnittet.

Fri egenkapital drift er det som i kommuneregnskapet kalles disposisjonsfond. Dette er midler som fritt kan benyttes til å dekke utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet, og er et uttrykk for hvor stor økonomisk buffer kommunen har. Tabellen viser at kommunen har relativt høyere fri egenkapital enn gruppesnittet og landsgjennomsnittet og har dermed en noe større økonomisk buffer. I 2. tertialrapport 2023 er estimert merforbruk i driftsbudsjettet 96 mill. kr.

⁴ Ifølge kommunens årsmelding var dette 2,3 prosent av brutto driftsinntekter.

⁵ Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter (KOSTRA)

5. Tverrgående planer og prosjekter

Skien kommune har flere planer og prosjekter som handler om samarbeid og samordning på tvers av tjenesteområder. Disse planene gjennomgås i dette kapittelet.

Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034

Kommuneplanens samfunnsdel ble rullert høsten 2022 og gjelder fram til 2034. De tre dimensjonene i bærekraftig utvikling; økonomi, sosiale forhold og klima og miljø, videreføres fra forrige plan. Visjonen er at Skien kommune skal være den gode møteplassen. Satsingsområdene er grønn, attraktiv og inkluderende kommune, og kommunen skal jobbe med dem via de to hovedstrategiene samarbeid og innovasjon. Kommunen skriver:

Hovedstrategiene skal gjennomsyre alt vi gjør. De skal prege og legge føringer for bruken av alle andre strategier i kommuneplanen. De skal også prege underliggende planer, strategier og handlingsplaner i kommunen. En vellykket og modig implementering av disse to strategiene vil være våre viktigste suksesskriterier for å skape den grønne, attraktive og inkluderende kommunen – den gode møteplassen.

Plan for samordnet forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker

Plan for samordnet forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker ble vedtatt av bystyret våren 2023.⁶ Planen har to målsetninger. Det er å tydeliggjøre ansvarlinjer i kommunens forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker, og bidra til at Barnevernet får frigjort kapasitet til å følge opp barn, unge og familier med alvorlige livs- og omsorgssituasjoner. Det er Oppvekst som har ledet arbeidet med planen, men det er kommunen som helhet som har ansvar for å gjennomføringen. Det står at iverksettingen av planen skal forankres i kommunedirektørens ledergruppe og hos hver kommunalsjef med sine ledergrupper.

Da bystyret vedtok planen, ba de samtidig om en sak som viser hvilke kommunalområder som skal ha ansvar for de ulike tjenestene til barn og unge, hvordan strategiene og tiltakene i planen skal følge opp, og hvordan kommunalområdene skal samordne dette arbeidet. Utvalg for oppvekst og Utvalg for helse og velferd fikk høsten 2023 en plan for hvordan dette oppdraget kan løses. I tillegg til oppdraget fra bystyret, vil kommunedirektøren utrede hvordan arbeidet med barn og unge og deres familier bør organiseres. Arbeidet har fått navnet *Organisering og samordning av tjenester til barn, unge og familier*, og skal ferdigstilles våren 2024.

⁶ Planen svarer opp barnvernlovens bestemmelser om å ha en plan som fremmer gode oppvekstvilkår for barn, unge og familier og forebygger omsorgssvikt og atferdsproblemer. Kommunen plikter å samordne dette arbeidet.

Handlingsplan for SLT-arbeidet 2020-2024

Arbeidet er tverrgående og omfatter blant annet Barnevernet, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, Oppfølgingscenter RUS og SLT.⁷

Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2023-2025

Bystyret har revidert handlingsplanen mot vold i nære relasjoner fra 2019-2023. Ny plan gjelder for perioden 2023-2025, og inneholder en rekke tiltak. Eksempelvis skal det tilbys kurs om vold og seksuelle overgrep mot barn for ansatte i barnehager og skoler, gjennomføres forebyggende hjemmebesøk til eldre, og opprettes en ressursgruppe mot kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og ekstrem kontroll.

Det skal rapporteres til folkevalgt nivå om en rekke temaer. Rapporteringen omfatter blant annet antall registrerte saker om vold i nære relasjoner og om seksuelle overgrep, antall forebyggende hjemmebesøk hos eldre og belegg på Krisesenteret for innbyggere fra Skien kommune.

Områdesatsning 2024-2028

I byer med konsentrasjon av levekårsutfordringer som langvarig lavinntekt, lav sysselsetting og mange som leier bolig, har staten inngått avtaler med kommuner om langsiktig samarbeid. Samarbeidet kalles områdesatsing. Høsten 2023 inngikk staten en slik avtale med Skien kommune. Avtalen gjelder for Gulset bydel, er femårig og inneholder et statlig tilskudd på 5 mill. kr hvert år i avtaleperioden. Kommunen forplikter seg til å jobbe med tjenesteutvikling og bedre bydelens fysiske og sosiale nærmiljøkvaliteter.

Organisering og samordning av tjenester til barn, unge og familier i Skien kommune

Kommunedirektørens ledergruppe vedtok høsten 2023 et mandat for et prosjekt som skal se nærmere på tjenester til barn og unge med behov for sammensatte tjenester på tvers av kommunalområder og tjenesteområder. Bakgrunnen er en økende nasjonal og kommunal forventning om bedre samordning av tjenester, og en bekymring for disse barna og ungdommene ikke får et tilstrekkelig helhetlig tilbud.

Arbeidsgruppa ledes av kommuneoverlegen og har deltakere fra kommunalområdene Oppvekst og Helse og velferd. Andre aktører som eksempelvis NAV Skien og BDK/Kultur skal involveres. Kommunedirektørens ledergruppe er styringsgruppe.

Arbeidsgruppa skal kartlegge kommunens organisering tjenestene til målgruppa, vurdere om tjenestene er hensiktsmessige, og anbefale framtidig organisering av disse tjenestene. Arbeidet skal være ferdig første halvår 2024.

⁷ SLT-arbeidet er et samarbeid mellom kommunene og politiet, og retter seg mot et mindretall av ungdommene i kommunen som skiller seg ut på noen negative risikofaktorer. Det jobbes særlig med rusforebyggende tiltak, livsmestring og psykisk helse og forebygging av overgrep, vold og krenkelser i ungdomsmiljøene.

6. Tverrgående tema

I Skien kommune er ansvaret for noen fellestjenester og tverrgående temaer lagt til kommunalområdet Organisasjon og utvikling. Eksempler på det er fellestjenester som HR, IKT, økonomi og arkivtjenester. Andre temaer og oppgaver er integrert i de kommunale enhetene. Fellestjenester og tverrgående temaer omtales derfor dels i dette kapittelet og dels i kapittel 6 om Organisasjon og utvikling.

6.1. Etikk, habilitet og varsling

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

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

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

Observasjoner

Skien kommune har siden 2003 hatt etiske retningslinjer for alle ansatte. De ligger på kommunens intranettsider. Retningslinjene ble oppdatert i 2018 og endret navn til *Etisk standard*. Etske temaer settes på dagsorden ved nyansettelser, ved opplæring, på ledersamlinger og i personalmøter. Etikk og varsling var også tema under kommunedirektørens utvidede ledersamling våren 2022. Videre er det etablert flere dialog- og samarbeidsarenaer mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentanter. Disse blir benyttet blant annet til å drøfte etikk og varsling.

På kommunens intranettsider står det at arbeidsmiljøloven gir arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold uten å være redd for gjengjeldelse. Samme sted ligger det lenker til kommunens varslingsrutiner og skjema som kan brukes ved varsling.

Kommunens arbeidsreglement inneholder et eget punkt om etikk og varsling, mens finansreglementet har etiske retningslinjer som inkluderer menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, miljø og korrupsjon.

I 2017 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om etikk og varsling. I rapporten konkluderes det med at kommunen hadde flere tiltak for å sikre gode etiske holdninger og handlinger. Tiltakene ble

gjennomført i noe varierende grad i kommunalområdene. Arbeidet med etikk og varsling bør derfor gjøres mer systematisk og i hele organisasjonen.

Risikovurdering

Skien kommune har flere tiltak for arbeidet med etikk og varsling.

Høy etisk standard og et trygt ytringsklima er grunnleggende viktig, og arbeidet med disse temaene må være kontinuerlig i kommunen. Siden det er en stund siden kommunens arbeid på området er revidert, vurderes risikoen til å være middels. Flere folkevalgte foreslår en forvaltningsrevisjon om etikk, habilitet og varsling. Vi vil anbefale en forvaltningsrevisjon om dette området.

6.2. Budsjettering og rapportering

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

Kommunestyret selv skal vedta årsbudsjett og økonomiplan for de fire neste årene. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Årsbudsjettet er bindende.

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

Observasjoner

Skien kommune setter opp årsbudsjett og økonomiplan i balanse. Dokumentene viser også hvilke mål kommunen har og tiltak for å nå dem.

Administrasjonen rapporterer til folkevalgt nivå hver måned, hvert tertial og hvert år. Formannskapet får all rapporteringen, mens hovedutvalgene og bystyret først og fremst får tertialrapportene og årsmeldingene.

Kommunen tok i bruk Framsikt til den skriftlige rapporteringen i 2022. Månedrapportene inneholder prognoser sett opp mot resultat ved årsslutt. De inneholder også en enkel statusoversikt på tiltak som er vedtatt i årsbudsjett og økonomiplan og som har budsjettmessig konsekvens. Enkelte månedrapporteringer er skriftlige mens de fleste er muntlige.

Tertialrapportene og inneholder også prognoser i forhold til resultat ved årsslutt og en noe grundigere gjennomgang av status på vedtatte tiltak enn månedsrapportene. Årsmeldingen inneholder faktisk resultat sett opp mot årsbudsjett og økonomiplan og en gjennomgang av status for vedtatte tiltak.

Kommunedirektøren skriver i årsmeldingen for 2022 at takket være ekstraordinære skatteinntekter på slutten av året og et uvanlig høyt utbyttensnivå, leverte kommunen et økonomisk resultat som tilfredsstillende vedtatte økonomiske målsetninger.

I 2. tertialrapport 2023 tilsier prognosen et samlet merforbruk i forhold til revidert budsjett på 43 mill. kr, og at det er usikkert om en kommer på den positive siden resultatmessig. Merforbruket er forventet i NAV Skien og kommunalområdene Oppvekst og Helse og velferd. Kommunedirektøren skriver at det er gjort en betydelig innsats for å redusere merforbruket og tilpasse tjeneste- og utgiftsnivået til kommunens økonomi, men det tar til dels lang tid før det blir synlig på bunntilstanden.

Risikovurdering

Skien kommune har utfordringer med å nå målet om et årlig netto driftsresultat på minst 1,7 prosent av driftsinntektene. Utfordringene er tydelig kommunisert til folkevalgt nivå og administrasjonen har satt i verk flere tiltak for å bedre det økonomiske handlingsrommet. God oversikt over den økonomiske situasjonen gir redusert risiko, mens styring med den økonomiske situasjonen vurderes å ha middels risiko.

6.3. Saksutredning og gjennomføring av politiske vedtak

Saker til folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet, og vedtak skal gjennomføres uten ugrunnet opphold. Kommuneloven krever at saksutredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Kommunedirektøren skal på egnet måte si fra om faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket.

Observasjoner

I 2022 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om arbeidet med politiske saker i Skien kommune. Vi undersøkte om folkevalgte har god tilgang til informasjon om sentrale bestemmelser om saksbehandling i folkevalgte organer, om kommunelovens krav til møteprinsippet og møteoffentlighet blir fulgt, og om sakene som behandles i folkevalgte organer er tilstrekkelig utredet.

Risikovurdering

Vi har ikke vurdert risiko her, siden det nylig er gjennomført en forvaltningsrevisjon på dette området.

6.4. Informasjonssikkerhet og personvern

Informasjonssikkerhet

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

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

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

Observasjoner om informasjonssikkerhet

På nettsidene til Skien kommune står det at kommunen har flere generelle tiltak for å sikre informasjon, eksempelvis brannmurer, splitting av nettverk, antivirus-løsninger fra anerkjente leverandører og diverse tiltak anbefalt av Datatilsynet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Direktoratet for e-helse og anerkjente normer for informasjonssikkerhet.

Skien kommune deltar i IT-samarbeidet i Grenland (ITG). De øvrige deltakerkommunene er Bamble, Drangedal og Siljan. Dette er et administrativt vertskommunesamarbeid⁸ og Skien er vertskommunen. ITG ble opprettet i 2006 mellom Skien og Bamble. Siljan ble med i 2010 og Drangedal i 2023.

Kommunene har inngått en avtale der de forplikter seg til å opptre samordnet, slik at viktige IT-funksjoner ivaretas på en kostnadseffektiv og kvalitetsmessig god måte. ITG har ansvar for daglig drift, støtte og videreutvikling av kommunenes IT-systemer, og skal bidra til digitalisering av tjenester og oppgaver. ITG kan også anskaffe og forvalte programvare på vegne av deltakerkommunene.

Personvern (GDPR)

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

⁸ Regulert i kommuneloven kapittel 20.

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

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

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

Observasjoner om personvern/GDPR

Skien kommune har en personvernerklæring. Det står at kommunedirektøren er behandlingsansvarlig for kommunens behandling av personopplysninger, inkludert innsamling, registrering, lagring og utlevering av slike opplysninger. Personvernerklæringen inneholder også en oversikt over hvilke rettigheter innbyggerne har etter personopplysningsloven. Eksempler på slike rettigheter er rett til informasjon, rett til innsyn, rett til å korrigere uriktige personopplysninger og rett til å slette personopplysninger.

Kommunen har et personvernombud. På kommunens åpne nettsider ligger navn og kontaktinformasjon til personvernombudet.

I 2019 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon av om kommunen ivaretar kravene i personopplysningsloven. I konklusjonen står det at kommunen var i gang med å etablere tiltak for å ivareta kravene i loven, men hadde fortsatt en del å gjøre før alt er på plass.

Risikovurdering

Informasjonssikkerhet og personvern er grunnleggende viktig i den kommunale virksomheten, og det er generelt en viss risiko for svikt.

Vi mener at risikoen knyttet til IT-sikkerhet kan være redusert ved at kommunene samarbeider i et større fagmiljø og dermed har større felles ressurser.

Det har lenge vært krav om at personopplysninger om pasienter og brukere skal være korrekte og oppdaterte og oppbevares på en sikker måte. Bruk av eksempelvis velferdsteknologi generer mye informasjon om pasienter og brukere, og kan øke risikoen for ulovlig eller utilsiktet tilintetgjøring, endring eller spredning av personopplysninger. Å bruke velferdsteknologi stiller derfor store krav til innsamling, lagring, tilgangsstyring og sporing av slik informasjon.

Når det gjelder personopplysninger, mener vi at forrige forvaltningsrevisjon tilsier at det kan være grunn til å undersøke om kommunen nå har fått på plass nødvendige tiltak for å ivareta kravene i personopplysningsloven.

6.5. Beredskap

Plan- og bygningsloven setter krav til samfunnssikkerhet i planleggingen i kommuner og fylker. Hensikten med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen er å redusere risiko for at kriser inntreffer og sørge for at kriser som likevel oppstår, håndteres på best mulig måte. Sivilbeskyttelsesloven pålegger kommunene beredskapsplikt, og de skal planlegge beredskapen basert på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Observasjoner

Skien kommune har en overordnet beredskapsplan fra 2018 og en operativ del fra 2022.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har et nytt beredskapsverktøy som alle kommuner skulle ta i bruk høsten 2023. Opplæringen i det nye verktøyet har pågått i andre halvdel av 2023 i Skien kommune.

Kommunen deltar i et beredskapsnettverk sammen med kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn og Siljan. Beredskapsnettverket består av beredskapskoordinatorer fra hver kommune, en representant for Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, en fra politiet og en fra Grenlandssamarbeidet. Beredskapsnettverket arbeider med forbedring og kvalitetsutvikling av den kommunale beredskapen. Hver kommune har likevel ansvar for tiltak som gjelder ved større kriser eller ulykker.

Skien kommune har en egen nettside kalt Samfunnssikkerhet og beredskap. Nettsiden inneholder viktige telefonnummer, varslingsrutiner, adresser til tilfluktsrom og råd om egenberedskap. Rådene om egenberedskap er oversatt til over 20 språk.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark gjennomførte tilsyn om ivaretagelse av den kommunale beredskapsplikten i Skien kommune i 2022. I tilsynsrapporten står det at kommunen har i en årrekke jobbet helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap. Arbeidet er godt forankret i sentrale dokumenter, og kriseledelsen framstår som samkjørte med god rolleforståelse og krisehåndteringsevne. Tilsynet avdekket ingen avvik.

Risiko

Vi mener at det ikke er behov for å prioritere dette området for forvaltningsrevisjon.

6.6. Bærekraft

Kommunene har en viktig rolle i arbeidet med å oppnå en bærekraftig samfunnsutvikling, og det er en nasjonal forventning om at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for kommunenes samfunns- og arealplanlegging. I de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning står det at kommunene i sin overordnede planlegging skal ha tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser. Kommunene bør sette ambisiøse mål for utslippsreduksjoner.

Gjennom naturavtalen⁹ som ble inngått i desember 2022, har Norge blant annet forpliktet seg til at tap av natur skal stoppes og reverseres innen 2030. Kommunesektoren vil få en sentral rolle i gjennomføringen av denne avtalen.

FNs bærekraftsmål



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

Kommunen er flere roller/oppgaver som er viktige for å nå FNs bærekraftsmål. Kommunen er

- planmyndighet, se pkt. 10.1.
- innkjøper av varer og tjenester, se pkt. 7.2.
- eier og drifter av bygg og infrastruktur, se pkt. 10.1.

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

Observasjoner

I kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034 er ulike dimensjoner av bærekraft gjennomgående temaer, og det vises til flere av de ovennevnte bærekraftsmålene. Kommuneplanen inneholder også en arealstrategi, og her står det at bærekraftsmålene skal ligge til grunn for kommunens arealdisponering. Årsbudsjett og fireårig økonomiplan viser mer konkret hvordan bærekraftsmålene skal følges opp, og årsrapporten viser i hvilken grad dette er gjort.

Kommuneplanens arealdel 2023-2035 har et klimaregnskap for vurdering av nye arealformål som en del av kunnskapsgrunnlaget, har en 0-visjon om nedbygging og dyrka og dyrkbar mark, og fokus på klimavennlig areal- og transportplanlegging.

Kommunene Skien og Porsgrunn har en felles kommunedelplan for klima og energi 2018-2025. Ett

⁹ Kunming-Montreal Global biodiversity framework

av målene er å redusere klimagassutslipp med 30 prosent i egen virksomhet innen 2025 sammenliknet med 2015.

Skien kommune er en av partene i Bypakke Grenland fase 1 – 2015-2025. Formålet med bypakka er å redusere klimagassutslipp og legge til rette for miljøvennlige tiltak som kollektivtransport, gående og syklende. Se også omtale i pkt. 10.1.

Kommunen har de senere årene hatt et klimabudsjett som inngår i årsbudsjett og fireårig økonomiplan (kalt handlingsprogram i Skien kommune). Ifølge handlingsprogrammet for 2023 har det vist seg krevende og kostbart å få på plass et klimaregnskap, men det jobbes med å finne egnede løsninger.

Skien kommune har styrket arbeidet med klima og miljø på flere måter. Det ble blant annet ansatt en klimakoordinator og en klima- og miljørådgiver. Kommunen har også utarbeidet planer om overvann i sentrum, om økt biologisk mangfold i sentrum, og om naturverdier i utvalgte områder. Kommunen har mottatt støtte fra Klimasatsordningen¹⁰ og satt av egne investeringsmidler som skal bidra til utslippskutt i kommunens drift.

Våren 2023 bestilte kontrollutvalget en forvaltningsrevisjon om kommunens arbeid med klima og miljø. Ifølge vedtatt prosjektplan skal revisjonen undersøke om kommunen har organisert arbeidet slik at det er egnet til å nå fastsatte klimamål, og om kommunen følger opp vedtatte klimamål. Etter planen legges det fram en rapport for kontrollutvalget i løpet av første halvår 2024.

Risikovurdering

Bærekraft handler om å bruke ressurser på måter som ikke hindrer eller reduserer de neste generasjonenes behov og muligheter. Å planlegge for bærekraftig virksomhet og særlig gjennomføre nødvendige tiltak krever store omstillinger.

Skien kommune har kommet et godt stykke på vei når det gjelder å legge til rette for å tenke bærekraftig. Kommunen bruker blant annet bærekraftsmålene i sin samfunns- og arealplanlegging, har avsatt ressurser til bærekraftsarbeid og holder folkevalgt nivå informert om arbeidet. Samtidig kan bærekraftig ressursbruk på enkelte områder være krevende å gjennomføre. Vi vurderer at det er middels risiko for at kommunen klarer å gjennomføre krav og forventninger til å være bærekraftig.

6.7. Næringsarbeid og offentlig støtte

De fleste kommuner ønsker å være gode vertskommuner for næringslivet, og har gjerne tiltak for jevnlig dialog, tilrettelegging og økonomisk bistand. Samtidig er det begrensninger i kommunens

¹⁰ Klimasatsordningen driftes av Miljødirektoratet og er en støtteordning for kommunale prosjekter som bidrar til å kutte utslipp av klimagasser og til omstilling til lavutslippssamfunn.

adgang til å gi økonomisk støtte til økonomisk aktivitet. Dette er regulert av reglene om offentlig støtte, og krever at kommunen skal etablere forsvarlige rutiner og kontrollere at tildeling av den støtten de gir skjer i samsvar med reglene, de ha kontroll med om støtten benyttes til lovlig formål og plikter å kreve tilbakebetalt ulovlig støtte.

Faste støtteordninger kan være omfattet av forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Konkurransetsatt aktivitet skal være tydelig atskilt fra annen offentlig virksomhet, slik at det ikke skjer en ulovlig kryssubsidiering. Investeringer i næringsvirksomhet og omsetning av offentlig eiendom kan også gi risiko for ulovlig støtte.

Observasjoner

Skien kommune har flere virkemidler for å understøtte lokalt næringsliv.

Kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien har i lengre tid hatt et samarbeid kalt *Grenlandsamarbeidet*¹¹. Grenland regnes som et integrert bo-, service- og arbeidsområde, og formålet med samarbeidet er blant annet å fremme vekst ved å framstå som en attraktiv region for innbyggere og næringsliv. Det lages fireårige strategiske planer og årlig handlingsplaner for Grenlandsamarbeidet. Ifølge strategien for 2021-2024 er næringsutvikling ett av fire satsningsområder.¹²

Sammen med kommunene Bamble, Porsgrunn og Siljan har Skien kommune etablert *Grenland næringsfond*. Midlene skal brukes til nyskappingsprosjekter med høyt jobbskapingspotensial i samarbeidskommunene, og forvaltes av Grenlandssamarbeidet KO.

Videre har Skien kommune et aksjeselskap kalt *Skien næringsfond AS*. Selskapet har en aksjekapital på 10 mill. kr og har som formål å fremme utviklingen av næringslivet og skape arbeidsplasser i kommunen. Ifølge kommunens nettsider kan næringsfondet gi støtte i form av tilskudd og utviklingslån, selskapet kan tre inn som aksjonær og gi garantier på vegne av innehaver overfor bank.

Kommunen driver *Skien næringsforum* sammen med Grenland næringsforening. Næringsforumet har ikke beslutningsmyndighet, men er en møteplass for politikere, næringsliv og administrasjon og brukes til å skape forståelse for hverandres synspunkter og utfordringer.

I 2022 forvaltet kommunen en nasjonal støtteordning som følge av koronapandemien og opprettet en lokal strømstøtteordning. Via den lokale strømstøtten mottok husholdninger 5,4 mill. kr og næringslivet 1,2 mill. kr. I tillegg ble det bevilget 3 mill. kr til etablering og oppfølging av datasenter

¹¹ Se pkt. 4.2. og 11.3. for en nærmere beskrivelse av organisering av Grenlandsamarbeidet.

¹² Tidligere ble det felles næringsarbeidet i regionen ivaretatt av Vekst i Grenland, men det ble avviklet 31. desember 2021.

eller tilsvarende etableringer, men disse midlene ble ikke disponert. I 2023 startet kommunen en søkbar ENØK-ordning for både husholdninger og næringsliv.

Kommunen eier alene eller er medeier i 15 aksjeselskaper¹³. Noen av selskapene bidrar til næringstiltak, eksempelvis *Skien Dalen Skipsselskap AS* og *Skien Datasenter Utvikling AS*. Andre selskaper driver aktivitet i et marked. Eksempler på det er eiendomsselskapet *Kontorbygg AS* og energiselskapet *Skagerak Energi AS*. I tillegg til å drive aktivitet i et marked, leier Kontorbygg AS ut arealer til Skien kommune, og er også et verktøy for næringstiltak og tilrettelegging av lokaler for næringsvirksomhet. Kommunen må ha tiltak som hindrer at det gis ulovlige økonomiske fordeler på dette området.

Det er fast praksis i Skien kommune at beslutningen om salg av formålsbygg gjøres på folkevalgt nivå. Etter vedtak om salg gjennomfører en ekstern takstmann en teknisk verdivurdering. Deretter gjennomføres det en minikonkurranse for å anskaffe en eiendomsmegler. Den valgte eiendomsmegleren legger eiendommen for salg i det åpne markedet. Administrasjonen har ansvar for å kjøpe og selge boliger. Salg gjøres på samme måte som med formålsbyggene.

Skien Fritidspark KF driver både kommersiell virksomhet og kommunal tjenesteyting. Dette kan skape risiko for krysssubsidiering. Fritidsparken ba i 2021 et konsulentselskap vurdere om midlene Skien kommune betaler til fritidsparken, kan anses som ulovlig støtte til driften av hotellet. Konsulentselskapet konkluderte med at det er sannsynlig at hotelldriften ikke tilføres offentlig støtte, blant annet ved at underskudd ved hotellvirksomheten dekkes av overskudd fra den kommersielle virksomheten.

Risikovurdering

Arbeid med næringsutvikling inneholder ulike tiltak og ansvaret for gjennomføringen er fordelt på flere aktører. Videre forvaltes ulike tilskuddsordninger. Generelt kan det være risiko knyttet til samordning, måloppnåelse og tilskuddsforvaltning. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon på området.

Risikoen for ulovlig offentlig støtte vurderes som middels. Vi anbefaler ikke en egen forvaltningsrevisjon av dette temaet, men det bør være med i vurderingen som et deltema i andre forvaltningsrevisjoner der det er relevant.

6.8. Folkehelsearbeid

Kommunen skal ha oversikt over helsetilstanden til befolkningen i sin kommune og de faktorer som påvirker helsetilstanden. Sistnevnte omfatter blant annet biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer. Dette følger av folkehelseloven og forskrift om oversikt over folkehelsen. Denne kunnskapen skal legges til grunn i kommuneplanarbeid, og for tilsynsarbeid. Kommunen skal

¹³ Se vedlegg 1 for en samlet oversikt.

iverksette tiltak ut ifra utfordringsbildet, og sikre politisk og tverrsektoriell forankring av dette arbeidet.

Observasjoner

Folkehelseprofilen for 2023 utarbeidet av Folkehelseinstituttet, viser at Skien kommune har en del levekårsutfordringer. Eksempelvis lavt utdanningsnivå, høy andel mottakere av stønad til livsopphold og høy andel personer med vedvarende lav inntekt. Kommunen har utfordringer knyttet til psykisk helse, og andelen barn som bor i husholdninger ved vedvarende lav inntekt er godt over landsgjennomsnittet.

Levealder regnes som et egnet mål for befolkningens levekår og helse. I folkehelseprofilen for 2023 for Skien kommune er forventet levealder for menn nesten lik og for kvinner noe lavere enn ellers i befolkningen.

Miljørettet helsevern i Grenland er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien. Porsgrunn er vertskommune. Miljørettet helsevern skal blant annet føre tilsyn med faktorer i miljøet som direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsa. Disse faktorene omfatter eksempelvis biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer.

I kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034 er betydningen av og arbeidet med folkehelse omtalt i to av totalt tre satsingsområder. Under satsingsområdet *inkluderende kommune*, står det eksempelvis at kommunen har som mål å samarbeide med frivilligheten og andre for å legge til rette for fysisk aktivitet og sosiale møteplasser og derigjennom bidra til bedre folkehelse.

Skien kommune har en folkehelsemelding for perioden 2013-2023. Meldingen er forankret i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, og retter oppmerksomheten mot brede og strukturelle tiltak for hele befolkningen. I meldingen nevnes en rekke slike tiltak, og det konkluderes med at kommunen har kommet langt i arbeidet med å innarbeide folkehelseperspektivet i overordnede planer og i ordinær drift. Ifølge planstrategien for perioden 2019-2023 pågår det er arbeid med revidering av folkehelsemeldingen.

Kommunen har en samlet oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer fra 2020. Det står at Skien skiller seg noe negativt ut sammenliknet med resten av landet på en rekke levekårs- og helseindikatorer. Det understrekes at folkehelsearbeid er et ansvar for alle tjenesteområdene i kommunen, og gode løsninger og bedre folkehelse krever samarbeid på tvers av tjenestene.

Ifølge kommunedelplan *Helse og omsorg 2016-2025*, skal arbeidet med folkehelse omfatte forebyggende tiltak, opplysningsarbeid, tidlig inngripen, aktivitetstilbud, smittevern, tilretteleggelse for sosial omgang og samfunnsdeltakelse m.m. Det forebyggende arbeidet skal rette seg mot grunnleggende forhold som utdanningsnivå, utenforskap og forekomst av sykdom. Dette vil kreve samarbeid og samordning på tvers av tjenestene.

I handlingsprogram 2024-2027 understrekes det at folkehelsearbeid retter seg mot hele befolkningen og større grupper, og skal ivaretas av alle ansatte i kommunen. Ellers vises det til målsetningene for folkehelse omtalt i kommuneplanens samfunnsdel. Mer konkrete delmål eller tiltak er ikke omtalt.

Risiko

Kommunen har oversikt levekår og helsetilstand og har omtalt arbeidet med folkehelse i styrende dokumenter. Generelt er det utfordrende å nå overordnede og langsiktige mål når det settes få konkrete mål og tiltak som skal gjennomføres via et bredt samarbeid. Risikoen på kommunens arbeid med folkehelse vurderes som middels.

6.9. 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.

Observasjoner

Kommunen eier om lag 2500 kunstverk og de fleste er utplassert i offentlige bygg og offentlige rom. Kunstverkene er registrert og digitalisert egen kunstsamling. Deler av den er offentlig tilgjengelig i et digitalt museum. Mål og tiltak for kunstrådet er blant annet omtalt i kommunedelplan for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet 2020-2029.

Risikovurdering

Kommunen synes å ha bra oversikt over egen kunst. Generelt gir det redusert risiko.

6.10. Eiendomsskatt

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

Observasjoner

Skien kommune har hatt eiendomsskatt i lengre tid. Siste felles taksering ble gjennomført i 2017 og gjaldt fra 2018. Det er ikke planlagt ny felles taksering. Ellers foregår det jevnlig retakseringer på enkelteieendommer ved endringer i bygningsmassen. Kommunen har et eget eiendomsskattekontor som utfører denne jobben.

Bystyret har opprettet en sakkyndig nemd som skal fastsette takstene for eiendomsskatt etter forslag fra eiendomsskattekontoret. I tillegg er det opprettet en klagenemd for eiendomsskattesaker. Både den sakkyndige nemda og klagenemda består av folkevalgte representanter. I bystyreperioden 2019-2023 behandlet klagenemda åtte saker.

Risikovurdering

Risikoen for feil ved fastsettelse av eiendomsskatt vurderes som lav.

6.11. Forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer

En ny barnevernlov trådte i kraft 1. januar 2023. Det understrekes i loven at det er kommunen som har ansvar for å fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Bystyret skal selv vedta en plan for dette arbeidet. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide.

Observasjoner

Våren 2023 vedtok bystyret i Skien kommune *Plan for samordnet forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker* ble vedtatt av bystyret våren 2023. Planen svarer opp barnevernslovens bestemmelser om å ha en plan som fremmer gode oppvekstvilkår for barn, unge og familier og forebygger omsorgssvikt og atferdsproblemer.

Risikovurdering

Det er viktig at kommunen sikrer tilstrekkelig samarbeid mellom tjenester, særlig rundt sårbare og vanskeligstilte barn og unge og deres familier. Se også omtale i kap. 5 og pkt. 7.6. og 8.3.

Administrasjonen bør få tid til å iverksette plan for samordnet forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker ble vedtatt av bystyret våren. Revisjonen vil anbefale en forvaltningsrevisjon mot slutten av perioden om det tverrsektorielle samarbeidet rundt sårbare og vanskeligstilte barn og unge og deres familier.

6.12. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

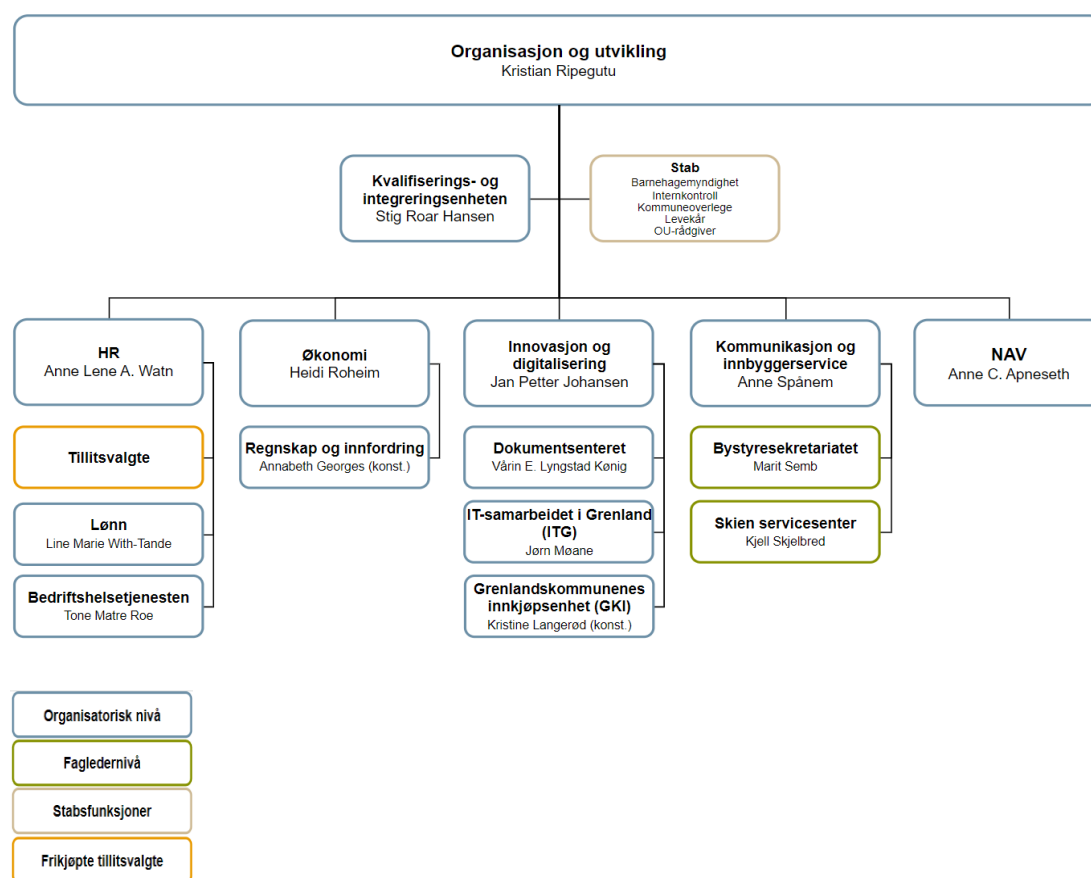
Tema	Vinkling
Etikk, habilitet og varslings	Rutiner og praksis, kjennskap til og praktisering av regler og retningslinjer.
Personopplysningsloven	Kommunens arbeid med å ivareta grunnleggende krav etter personopplysningsloven
Næringsarbeid	Samordning, måloppnåelse og tilskudsforvaltning
Forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer	Samordning og koordinering av tiltak rundt vanskeligstilte barn og unge og deres familier.

7. Organisasjon og utvikling

Kommunalområdet Organisasjon og utvikling (OU) har ansvar for interne fellestjenester som HR, økonomi, IKT, arkivtjenester og kommunikasjon, og for tjenesteområdene NAV og Kvalifisering og integreringsenheten (KIE). Organisasjon og utvikling har også et overordnet ansvar for internkontroll og for kommunens satsningsområder omtalt i kommuneplanens samfunnsdel.

I dette kapitlet omtales de fagområdene Organisasjon og utvikling har et særskilt ansvar for. Andre tverrgående temaer er omtalt i kap. 6.

Organisasjonskart



Organisasjon og utvikling har en strategisk plan 2023-2032. Innledningsvis står det at hovedtyngden av arbeidet i OU-området er knyttet til strategiene samarbeid og innovasjon i kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034. Strategisk plan har tre mål; utvikle, støtte og kontrollere. Målene gjelder både internt i OU og når OU bistår kommunalområdene.

Utvikling gjelder forberedelser til framtida. Kommunen står foran store omstillinger og OU skal bidra både når det gjelder tjenestene og organiseringene av dem.

Kontroll handler om internkontroll. God internkontroll skal bidra til god kvalitet på tjenestene, etterlevelse av lovverk, gjennomføring av politiske vedtak, og riktig og effektiv ressursbruk.

Støtte vil si å gi lederne i kommunalområdene støtte slik at de kan utføre lederoppgavene sin på beste måte.

Organisasjon og utvikling hadde et mindreforbruk på litt under 3 mill. kr. i 2022.

7.1. Internkontroll

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

Observasjoner

Skien kommune bruker et elektronisk system kalt *TQM* for arbeidet med styring og kvalitetsutvikling. Her skal overordnede styrende dokumenter ligge, inkludert en beskrivelse av kommunens internkontrollsystem, prinsipper for utarbeidelse av styrende dokumenter, mal for å lage rutiner/prosedyrer, dokumenter for registrering og oppfølging av avvik, og modul for risikovurdering. Organisasjon og utvikling og de tre kommunalområdene har egne lenker til hver sitt område i TQM.

Gjennom 2022 har kommunen gjennomført et større prosjekt om internkontroll. I prosjektet er det kartlagt status, forbedringsområder og ambisjonsnivå. Resultatet er en mer enhetlig modell for internkontroll med en tydeligere plassering av ansvar for gjennomføring og oppfølging av internkontrollen, og en felles struktur for dokumenthåndtering og rapportering. For å vurdere om internkontrollen fungerer etter hensikten, skal det gjennomføres en årlig revisjon. Status for arbeidet med internkontroll skal rapporteres hver tertial og årlig, jf. bystyresak 156/22.

Organisasjon og utvikling skal lede implementeringsprosessen i samarbeid med kommunalområdene. Ifølge 2. tertialrapport 2023 er implementeringen i gang, eksempelvis er en felles risikovurdering og avvikssystem for hele kommunen snart ferdig utviklet.

Risikovurdering

Administrasjonen har vurdert status på arbeidet med internkontroll og laget tiltak for å gjøre den mer systematisk i 2022. Dette arbeidet er forankret på politisk nivå. Fra 2023 skal disse tiltakene iverksettes.

Generelt er det risiko når tiltak utarbeidet i et prosjekt skal iverksettes i ordinær virksomhet. Vi vurderer likevel at risikoen ved internkontroll er redusert, og vi anbefaler ikke en egen forvaltningsrevisjon om overordnet internkontroll. Vi viser ellers til at deler av internkontrollen

sannsynligvis vil bli undersøkt, siden det ofte inngår i forvaltningsrevisjoner på ulike tjenesteområder.

7.2. Anskaffelser

Reglene om offentlige anskaffelser skal bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, og til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig og bærekraftig måte. Kommunen skal ha tiltak for å motvirke sosial dumping, ivareta miljøhensyn og motvirke brudd på menneskerettighetene. Fra 1. januar 2024 innføres strengere seriositetskrav for renholds- og byggebransjen, og skjerpede krav om å ivareta miljøhensyn ved anskaffelser. Det er også foreslått skjerpede krav om bruk av lærlinger.

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

Observasjoner

Skien kommune deltar i et innkjøpsamarbeid kalt *GKI – Grenlandskommunenes innkjøpsenhet* sammen med kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn og Siljan. Skien kommune er vertskommune, har arbeidsgiveransvaret for de åtte ansatte i GKI, og drifter lokaler, kontorutstyr m.m.

Deltakerkommunene har vedtatt et felles anskaffelsesreglement. GKIs hovedoppgave er å gjennomføre felles rammeavtaler, og skal være en faglig ressurs for kommunene ved å tilby kurs om offentlige anskaffelser og kan i enkelte tilfeller bistå deltakerkommunene med egne anskaffelsesprosesser. Ifølge virksomhetsplan for 2023 drifter GKI litt over 90 felles rammeavtaler.

I årsmelding 2022 står det at kommunen jobber sammen med fylkeskommunen om miljøkrav i anskaffelser.

Skien kommune bruker Visma e-handel som elektronisk verktøy for avrop på en del rammeavtaler. Verktøyet ble tatt i bruk 2014. Kommunen opplyser at bruken er variabel, blant annet fordi det er utfordrende å få leverandører til å tilpasse sine systemer til kommunes innkjøpsrutiner. Kommunen bruker i tillegg TendSign som elektronisk verktøy for enkeltanskaffelser. Verktøyet er brukt i om lag 10 år.

Vi får opplyst at både GKI og kommunen legger til rette for at lokale bedrifter skal være konkurransedyktige og bruke det handlingsrommet som anskaffelsesregelverket åpner for.

I 2019 ble det gjort en forenklet etterlevelseskontroll om anskaffelser. Vi undersøkte om kommunen hadde foretatt innkjøp i tråd med gjeldende rammeavtaler, og om det ble gjennomført

fakturakontroll i tråd med gjeldende rammeavtaler og kommunens interne regelverk. Funn fra undersøkelsen indikerte at kommunen etterlevde egne rutiner for innkjøp og fakturakontroll.

I 2020 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om anskaffelser. Tema i revisjonen var om Skiensmodellen¹⁴ ble praktisert ved anskaffelser, og om kommunen har tiltak for å ivareta miljøhensyn og sosiale hensyn ved anskaffelser. Funn fra undersøkelsen tyder på at både kommunen og GKI praktiserer Skiensmodellen og ivaretar tiltakene om miljøhensyn og sosiale hensyn. Kommunen bør likevel dokumentere bedre hvilke vurderinger som ligger til grunn for beslutningene i anskaffelsene.

Klagenemdssekretariatet (KOFA) behandler klager etter regelverket om offentlige anskaffelser. I perioden januar 2021 – september 2023 har KOFA fattet vedtak i en sak som gjelder Skien kommune og fem saker som gjelder GKI. KOFA kom til at regelverket var brutt i fire av sakene i GKI, mens det ikke var brutt i den ene saken i Skien kommune.

Risikovurdering

Anskaffelsesregelverket er omfattende og komplisert, og overholdelse av regelverket krever god kompetanse. Skien kommune har tiltak for dette gjennom deltakelse i et interkommunalt innkjøpssamarbeid som både forvalter en rekke felles rammeavtaler, har ansvar for opplæring av ansatte i kommunen. Samtidig kan et felles innkjøpssamarbeid gi risiko for at ansvaret for kontraktsoppfølging ikke er avklart.

Større enkeltanskaffelser, f.eks. anleggs- og byggekontrakter, anskaffes utenom GKI. Slike store bygge- og anleggskontrakter kan innebære en generell risiko både i konkurransefasen og i forbindelse med oppfølging av kontrakter. Dette gjelder særlig de tiltakene i anskaffelsesregelverket som er foreskrevet for å ivareta samfunnsansvaret.

Skien kommune har hatt både forenklet etterlevelseskontroll og forvaltningsrevisjon om anskaffelser. Jevnt over gir resultatene fra dem redusert risiko på anskaffelsesområdet, men de er gjort for noen år siden og har noe begrenset verdi.

Skien kommune og GKI har hatt nokså få saker i KOFA de senere årene, men GKI har fått vedtak om brudd på regelverket i nesten alle sakene. Basert på den informasjonen og de innspillene vi har fått, mener vi at det er middels risiko for at kommunen ikke har tilstrekkelige tiltak og praksis for å gjøre bærekraftige anskaffelser i samsvar med gjeldende krav.

¹⁴ Skiensmodellen inngår i kommunens innkjøpsreglement, og skal ivareta krav om tiltak for å hindre sosial dumping og svart økonomi.

7.3. Arkiv og dokumentasjon, åpenhet og innsyn

Arkiv og dokumentasjon

Kommunens dokumentasjon har betydning for åpenhet, demokratisk aktivitet, rettssikkerhet, forskning og kulturell virksomhet. En velfungerende postjournal og arkivordning er grunnleggende forutsetninger for å ivareta dette.

Observasjoner

Skien kommune har et dokumentsenter. Organisatorisk er Dokumentsenteret en del av *Innovasjon og digitalisering* – som igjen er en enhet i *Organisasjon og utvikling*.

Kommunen har en arkivplan. Arkivplanen ligger på kommunens intranett. Den har rutiner for å klargjøre lederes og saksbehandleres ansvar for arkivering, og rutiner for arkivering på hvert fagområde. Arkivplanen ble sist revidert i mai 2022 og neste revisjon var planlagt i desember 2023.

Arkivverket gjennomførte tilsyn av kommunens arkivarbeid i 2022. Kommunen fikk pålegg om blant annet å oppdatere arkivplanen og gjøre utbedringer i elektroniske og papirbaserte arkiv. Høsten 2023 opplyser kommunen at arbeidet med å følge opp påleggene pågår og at de skal rapportere til Arkivverket om status i dette arbeidet.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon av arkivarbeidet i 2018, og ett av de undersøkte temaene var om kommunen journalfører arkivverdig post. Det ble konkludert med at mange dokumenter ikke ble journalført, og at kommunens skrivereglene ved registrering av saks- og dokumenttitler i mange tilfeller ikke ble fulgt.

Skien kommune byttet arkiv- og saksbehandlingssystem fra P360 til Acos Websak+ i juni 2023. Kommunen har laget en opplæringsplan med obligatoriske kurs for ledere og ansatte som skal bruke systemet.

Risikovurdering

Kommunens arbeid med å følge opp avvikene som ble avdekket i tilsynet med deler av arkivarbeidet, følges opp av Arkivverket.

Innføring av nytt saksbehandlingssystem i 2023 øker risikoen for at arkivverdig materiale ikke blir arkivert, eller at det er vanskelig å finne igjen. Arbeidet med å følge opp Arkivverkets pålegg pågår samtidig med denne innføringen. Generelt kan økt fokus på et område bidra til å redusere slike risikoer.

Forvaltningsrevisjonen fra 2018 avdekket vesentlige brudd på grunnleggende viktige områder. En god praksis for journalføring og et velfungerende arkiv avhenger av medvirkning fra hele organisasjonen. Det kan være aktuelt å undersøke om kommunen har bedret arbeidet med journalføring og arkivering.

Åpenhet og innsyn

Åpenhet og innsyn innebærer at omverden får se hvordan kommunen drives og hvordan beslutninger tas, og gjør at flere utenfor kommunen, inkludert media, får mulighet til å avdekke eventuelle kritikkverdige forhold. Dette er en viktig forutsetning for demokratiet, og kan bidra til å forebygge uetisk atferd og korrupsjon.

Observasjoner

Oversikter over datoer for møter i politiske utvalg er tilgjengelig på kommunens nettsider. 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. Møtene i bystyret, formannskapet og utvalgene kan følges direkte via web-TV. Protokoller fra møtene er tilgjengelige.

Skien kommune publiserer i fulltekst inn- og utgående dokumenter i byggesaker, plansaker og oppmålingssaker på sine internettsider. Samme sted ligger kommunens postlister. Postlistene gir informasjon om sakens innhold, dato og avsender. Det gjøres også kjent at dokumenter i enkelte fagsystemer kan inneholde personsensitive opplysninger. Opplysninger om slike dokumenter ligger derfor ikke ute i de åpne postlistene, men kan gjøres tilgjengelige ved forespørsel.

Som nevnt i pkt. ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om politisk saksbehandling i 2022. Ett av de undersøkte temaene var om saker legges fram for folkevalgte organer i tråd med kommunelovens bestemmelser om møteprinsippet og møteoffentlighet.

Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal rapport kartlegger hvert år om kommunene har gode løsninger for åpenhet og innsyn og for å gi allmennheten tilgang til politiske dokumenter. Funnene rangeres i et åpenhetsbarometer. Maksimal poengsum er 26 mens minimum poengsum er 0. Beste kommune i 2023 i Vestfold og Telemark hadde 24 poeng, mens dårligste hadde 3 poeng. Skien kommune fikk 19,5 poeng. Nasjonalt sett kom kommunen på 102. plass av totalt 355 plasser.

Risikovurdering

Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati, og bidrar til å styrke informasjons- og ytringsfrihet, den demokratiske deltakelse, tilliten til kommunen og allmenhetens kontroll. Skien kommune har sørget for god tilgjengelighet til politiske beslutningsprosesser og har fått bra skår i åpenhetsindeksen. Samlet sett mener vi at kommuneloven og offentlighetsloven etterleves i rimelig grad, og vurderer dette til å være et område med redusert risiko.

7.4. Personalforvaltning

Arbeidsmiljøet for ansatte skal være forsvarlig. Et godt og sikkert arbeidsmiljø er en viktig faktor for å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, og har ansvaret for internkontrollen. Tiltak for å sikre nødvendig kompetanse, forebygging og reduksjon av sykefravær og reduksjon av ufrivillig deltid er viktige oppgaver i kommunens personalforvaltning.

Observasjoner

Skien kommune har en HR-håndbok som ligger på kommunens intranettsider. Håndboka omfatter arbeid med ansettelse fra oppstart til avslutning, og inkluderer arbeidet med helse, miljø og sikkerhet (HMS) for ansatte. Arbeid med HMS er leders ansvar. Vedkommende må sikre god internkontroll med dette arbeidet gjennom planlegging, utførelse, oppfølging og forbedring. Håndboka inneholder også en veileder som viser hvordan ansatte kan registrere en hendelse som kan bryte med retten til et forsvarlig arbeidsmiljø.

Kommunen bruker TQM til å dokumentere HMS-arbeidet. Her skal både det forebyggende arbeidet dokumenteres, eksempelvis vernerunder og risikovurderinger, og farlige eller uønskede hendelser og håndteringen av slike hendelser.

Kommunen har *Overordnet handlingsplan for HMS-arbeidet 2023-2026*. Formålet er å sikre en helsefremmende, meningsfylt og inkluderende arbeidssituasjon, og gi full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, inkludert vold og trusler. Det skal utarbeides lokale handlingsplaner for hver enhet som skal forankres i den overordnede planen, og inneholde konkrete tiltak tilpasset forhold i hver enhet. De lokale handlingsplanene må gjøres kjent for de ansatte, og tiltakene skal kunne evalueres. Kommunen har i tillegg egne rutiner for å forebygge og håndtere vold, trusler og trakassering av ansatte.

I årsrapporten for 2022 skriver kommunen at sykefraværet er en stor utfordring. Det vises til at kommunen har en rekke tiltak på sykefraværsområdet, men ser samtidig behov for å tenke mer helhetlig og vurdere tiltak på nye måter. I 2022 er det derfor gjennomført analyser av fraværet i ulike enheter i organisasjonen og utarbeidet særskilte tiltak. Arbeidet med gjennomføringen er forankret hos kommunalsjefene, mens enhetene HR, NAV og bedriftshelsetjenesten skal bistå.

Sykefraværet var over 9 prosent i 2022 og nesten 7,5 prosent i 2. tertial i 2023. Selv om sykefraværet faller, vurderer kommunen det som svært høyt. Det er kommunalområdet Helse og velferd som har det høyeste fraværet, mens langtidsfraværet både i Oppvekst og Helse og velferd har vært særlig utfordrende.

Andelen heltidsstillinger varierer mellom kommunalområdene. Ytterpunktene er kommunalområdet Helse og velferd med 33 prosent heltidsstillinger og NAV med 93 prosent i 2022. Kommunen har

som mål å redusere ufrivillig deltid, og andelen heltidsstillinger har økt for alle tjenesteområder i perioden 2019-2022, bortsett fra Organisasjon og utvikling/tidl. sentraladministrasjonen som har hatt noe nedgang.

Ifølge årsmeldingen 2022 har Skien kommune rekrutterings- og vikarutfordringer, særlig til lege-, sykepleier-, vernepleier- og helsefagarbeiderstillinger. Mangelen på arbeidskraft er stedvis kritisk for driften. Det er derfor satt i gang et prosjekt for å rekruttere og beholde ansatte i helse- og omsorgstjenestene. I dette prosjektet skal en vurdere organisering av tjenestene, iverksette rekrutteringsstrategier og inngå ytterligere samarbeid med universitetet og spesialisthelsetjenesten. Det er også utfordringer med å rekruttere fagpersonell til barnehagene og innenfor tekniske tjenester.

Risikovurdering

Tilstrekkelig antall ansatte med riktig kompetanse er kritisk viktig for kvaliteten på kommunale tjenester.

Kommunen har startet flere prosesser for å bedre situasjonen, men risikoen vurderes som høy – særlig i kommunalområdet Helse og velferd med også de andre kommunalområdene. For å undersøke om kommunens arbeid har hatt ønsket effekt, anbefaler vi en forvaltningsrevisjon om ledelsens arbeid med å redusere sykefravær og rekruttere og beholde personell. Alternativt kan det gjøres to forvaltningsrevisjoner – en som går dypere inn i arbeidet med å redusere sykefravær og en om arbeidet med å rekruttere og beholde personell i hvert kommunalområde.

7.5. Kvalifiserings- og integreringsenheten (KIE)

I 2020 kom det en ny integreringslov som regulerer introduksjonsprogrammet. Formålet med loven er at innvandrere integreres tidlig i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Kommunen har ansvar for å tilby norskopplæring og introduksjonsprogram. I den nye loven er det et mål at flere får formell utdanning og kompetanse. Det er også noen nye krav til introduksjonsprogrammet, blant annet differensiering av programtiden etter hvilken utdanning og kompetanse deltakeren har.

Tallet på flyktninger som IMDi¹⁵ ba kommunene om å bosette har økt fra ca. 5 000 i 2021 til 35 000 i 2022, 38 000 i 2023 og 37 000 i 2024. Økningen er en følge av krigen i Ukraina. Kommunestyret avgjør hvor mange flyktninger den enkelte kommune skal bosette.

Observasjoner

Kvalifiserings- og integreringsenheten i Skien kommune har ansvar for å

- bosette flyktninger etter avtale med IMDi,

¹⁵ IMDi er forkortelse for Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet
Vestfold og Telemark revisjon IKS

- drive introduksjonsprogram for nybosatte flyktninger og
- gjennomføre opplæring i norsk og samfunnsfag for flyktninger og innvandrere.

Kommunen har vedtatt å bosette 180 flyktninger i 2022 og 155 flyktninger i 2023. IMDi har bedt kommunen ta imot 145 flyktninger i 2024. Dette er vesentlig flere enn i årene før, og øker behovet for bolig, helsehjelp, barnehage- og skoletilbud, og opplærings- og integreringstilbud. Høsten 2023 vedtok bystyret å øke rammene til kjøp av boliger til flyktninger og vanskeligstilte med 15 mill. kr. Fra oktober 2023 har administrasjonen jevnlig orientert folkevalgt nivå om status i arbeidet med bosetting av flyktninger. I rapporteringen fra november vurderer kommunedirektøren at bosettingen så langt er håndtert på en god måte, men at det kan bli utfordringer framover.

Bystyret fikk en orientering om status for arbeidet med å sikre at flere flyktninger blir kvalifisert for jobb, utdanning, og får nødvendig helsehjelp i høsten 2023. Samlet sett har andelen som kommer ut i jobb eller utdanning etter at de har avsluttet introduksjonsprogrammet, vært jevnt stigende de siste ti årene. I 2022 ligger Skien kommune jevnt med nasjonale tall. KIE er en sentral aktør for å kvalifisere flyktningene til arbeidslivet. Dersom de ikke kommer i arbeid eller utdanning, er det NAV som har det videre ansvaret. KIE og NAV samarbeider både når flyktningene er underveis og i slutfasen av introduksjonsordningen. Samarbeidet fungerer, men bør forsterkes.

Etter plan for forvaltningsrevisjon 2020-23, skulle det vært en forvaltningsrevisjon om introduksjonsordningen i perioden 2020-2023. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark gjennomførte et tilsyn med ordningen i 2022. Kontrollutvalget vedtok derfor å utsette forvaltningsrevisjonen om introduksjonsordningen til perioden 2024-2027.

I det ovennevnte tilsynet undersøkte Statsforvalteren om kommunen oppfyller lovpålagte oppgaver knyttet til differensiering av introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og vedtaksfastsettelse. Endelig rapport forelå i 2023 og konkluderte med at kommunen ikke overholder regelverket på alle undersøkte områder, og ga kommunen pålegg om retting. Kommunen må blant annet sørge for at enkeltvedtak begrunnes i tilstrekkelig grad, og at opplæringen i norsk gjør deltakeren i stand til å oppnå sitt norskmål.

Risikovurdering

Den sterke økningen i antall flyktninger over flere år kan legge press på kommunens mottakssystem og arbeid med bosetting. Flere folkevalgte ser behov for en gjennomgang av dette tjenesteområdet. Kommunen bør få noe tid til å gjennomføre påleggene fra Statsforvalteren. Vi anbefaler en forvaltningsrevisjon i midten eller slutten av perioden.

7.6. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

7.6.1. Sosiale tjenester

Formålet med sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme

overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Utsatte barn og unge og deres familier skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

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

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

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

Observasjoner

De kommunale tjenestene ved NAV Skien består av økonomisk sosialhjelp, økonomisk rådgivning, forvaltning, kvalifiseringsprogrammet, midlertidig botilbud, individuell plan, bostøtte og startlån. Det står i årsmelding 2022 at NAV hadde et mindreforbruk på 2,7 mill. kr. i forhold til revidert budsjett.

Antall personer som har sosialhjelp som hovedinntekt over lang tid, og antall barn under 18 år i familier som mottok sosialhjelp, er vesentlig høyere i Skien kommune enn i sammenliknbare kommuner. Utbetalingen per stønadsmåned er noe høyere enn i sammenlikningskommunene.¹⁶

Ifølge årsmelding 2022 gir NAV Skien tilpasset rådgivning om hvordan den enkelte best mulig kan styre egen økonomi og informerer om hvilke rettigheter den enkelte har ved pågang fra kreditorer. Det var forventet en større pågang dette året, men antall saker har holdt seg stabilt sammenlignet med tidligere år. Videre har NAV Skien arbeidet med å utvikle en effektiv og kvalitetssikret forvaltning av økonomisk sosialhjelp.

Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og som mottar begrensede ytelser fra folketrygden. Ifølge årsmelding 2022 er programmet kommunens viktigste verktøy for å få sosialhjelpsmottakere ut i ordinært arbeid. Gjennom 2022 har NAV Skien jobbet med å øke dette antallet. Ifølge KOSTRA har Skien kommune flere deltakere i kvalifiseringsprogrammet i 2022 enn sammenliknbare kommuner.

I 2022 ble det inngått overordnede samarbeidsavtaler mellom NAV og Barneverntjenesten. Målet er å skape en god omsorgssituasjon for barn, unge og deres familier som trenger oppfølging både

¹⁶ Kilde: SSB/KOSTRA

fra NAV og Barneverntjenesten. Avtalene beskriver fordelingen av ansvar og oppgaver, og hvordan kontakt og samarbeid kan foregå både med og uten samtykke.

I 2022 undersøkte Statsforvalteren i et tilsyn om kommunen sikrer at stønader behandles i tråd med kravene i lov og forskrift. I tilsynet ble det særlig lagt vekt på hvordan kommunen håndterer henvendelser, kartlegger og henter inn relevante opplysninger, og vurderer og fatter vedtak. Statsforvalteren konkluderte med at kommunen ikke sikrer at søknader om økonomisk støtte behandles i tråd med sosialtjenesteloven, og ba kommunen legge fram en plan som viser hvilke tiltak som skal gjennomføres for å rette på dette.

Risikovurdering

Tilsynet fra Statsforvalteren avdekket grunnleggende mangler i saksbehandlingen av søknader om økonomisk støtte. Det gir risiko for at tjenestemottakere ikke får oppfylt sine rettigheter etter sosialtjenesteloven. Dette er et område med høy risiko og følges opp av Statsforvalteren. Vi anbefaler derfor ikke forvaltningsrevisjon med mindre oppfølgingen fra Statsforvalteren i løpet av perioden tilsier noe annet.

7.6.2. Boligsosialt arbeid

Lov om kommunenes arbeid på det boligsosiale feltet trådte i kraft 01.07.23. Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Kommunen skal sørge for samordning og samarbeid på tvers av sektorer. Videre skal kommunen ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet og ha mål og strategier for det boligsosiale arbeidet.

Observasjoner

Tall fra Bufdir¹⁷ viser at andelen barn som bor trangt, er høyere i Skien kommune enn i resten av fylket. Andelen barn 0-5 år som bor i leid bolig er omtrent likt med fylket, mens andelen barn 6-17 år som bor i leid bolig er høyere enn fylket.

Bystyret i Skien har vedtatt *Boligsosial handlingsplan 2023-2027*. Boligsosialt arbeid handler om å gi råd og veiledning, skaffe egnede boliger, gi økonomisk støtte, iverksette bo- og nærmiljøtiltak, og gi oppfølging og tjenester i hjemmet til vanskeligstilte. Det innebærer at alle tjenesteområdene er involvert i arbeidet. De største utfordringene handler om å finne egnede botilbud til personer som sliter med rus eller psykiske helse, og til store familier. Handlingsplanen inneholder en rekke tiltak, eksempelvis er det opprettet flere tverrfaglige grupper som skal jobbe med å framskaffe og fordele boliger.

¹⁷ Bufdir er forkortelse for barne- og familiedirektoratet

Risikovurdering

Det er en generell risiko knyttet til kommunens oversikt over boligbehovet. Det er også en generell risiko knyttet til hvordan samarbeidet fungerer mellom flere sektorer både innenfor og utenfor kommunen som er involvert i det boligsosiale arbeidet.

Både kontrollutvalget og utvalg for kultur, idrett, frivillighet og fritid (UKIFF) ser behovet for en forvaltningsrevisjon om boligsosialt arbeid. UKIFF ønsker at den skal ha et særlig fokus på barn og unges livssituasjon. Administrasjonen bør få tid til å gjennomføre den nylig vedtatte boligsosiale handlingsplanen. Vi anbefaler en forvaltningsrevisjon om det boligsosiale arbeidet som inkluderer barn og unges perspektiv. Forvaltningsrevisjonen bør gjøres mot slutten av denne bystyreperioden.

7.6.3. Barn i lavinntektsfamilier

Kommunen har et ansvar for å forebygge sosiale problemer og bedre levekårene for vanskeligstilte. Kommunen har derfor en viktig rolle i arbeidet med barn i familier i langvarig lav inntekt. Ansvaret kommunen har, er først og fremst regulert i barnevernsloven og sosialtjenesteloven.

Alle velferdstjenester skal vurdere barnets beste. De senere årene har Arbeids- og velferdirektoratet hatt flere prosjekter for å styrke barneperspektivet i arbeidet ved NAV-kontorene. Barneperspektivet innebærer at barnas behov skal vurderes og ivaretas særskilt når NAV følger opp foreldrene. Det er viktig med et godt samarbeid mellom NAV og andre aktuelle tjenester.

Observasjoner

Tall fra Bufdir¹⁸ viser at andelen barn i husholdninger med vedvarende lav inntekt er høyere i Skien kommune enn gjennomsnittet for fylket.

I 2021 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om barn i lavinntektsfamilier i Skien kommune. Undersøkelsen omfattet barnehager, skoler, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, barnevern og NAV, og konkluderte blant annet med at igangsatte tiltak knyttet til barn i familier med langvarig lav inntekt bør samordnes bedre.

Risikovurdering

Som nevnt i pkt. 7.6.1. er det inngått en avtale mellom NAV og Barneverntjenesten. Den vil kunne bedre samarbeidet om barn eller unge som både mottar tjenester fra Barnevernet og som bor i en familie som får tjenester fra NAV, men vil ikke fange opp alle barn og unge i lavinntektsfamilier.

¹⁸ Bufdir er forkortelse for barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Forvaltningsrevisjonen fra 2021 viser at tiltak for å redusere barn som lever i familier med langvarig lav inntekt bør samordnes bedre.

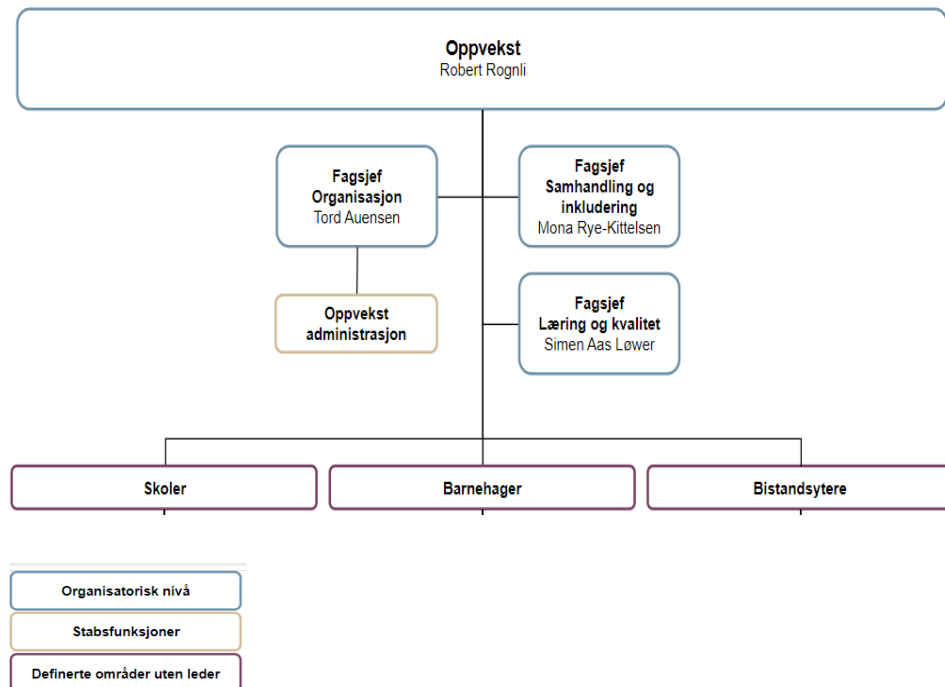
I pkt. 6.11. anbefales en forvaltningsrevisjon som retter seg mot samordning og koordinering av tiltak rundt vanskeligstilte barn og unge og deres familier, og i pkt. 8.3. anbefales en forvaltningsrevisjon om arbeid med internkontroll i barneverntjenesten. Disse forvaltningsrevisjonene vil kunne omfatte barn i familier med lav inntekt.

7.7. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

Tema	Vinkling
Personalforvaltning	Rekruttere og beholde fagpersonell, og/eller arbeid med sykefravær.
Arkivarbeid	Journalføring og arkivering
Boligsosialt arbeid	Undersøke det boligsosiale arbeidet, inkludert barn og unges perspektiv.
Introduksjonsordningen	Ivareta lovpålagte krav og faglige anbefalinger

8. Kommunalområdet Oppvekst

Organisasjonskart



Kommunalområdet Oppvekst ledes av en kommunalsjef. I kommunalsjefens stab er det en administrasjon og tre fagsjefer. Hver skole, barnehage og øvrige tjenester ledes av hver sin enhetsleder.

Kommunalområdet har ansvar for tjenestetilbudet til barn i 20 kommunale barnehager. I tillegg samarbeider kommunen med 26 private barnehager. Samarbeidet omfatter tildeling av barnehageplasser, tildeling av tilskudd og kommunalt tilsyn. Oppvekst har også ansvar for tjenestetilbudet til elever i 13 barneskoler, 6 ungdomsskoler, 2 spesialskoler, kulturskolen og voksenopplæringen.

Oppvekst har egne enheter som tilbyr spesialpedagogiske tjenester til barn og unge. I tillegg er PP-tjeneste, barnevern og helsestasjons- og skolehelsetjenester lagt til Oppvekst.

I 2022 hadde Oppvekst et merforbruk på 37 mill. kr. og et avvik på 2,9 prosent. Om lag 19 mill. kr av dette var ekstra utgifter som følge av koronapandemien. I kommunedirektørens forslag til handlingsprogram 2024-2027 anslås det et merforbruk på 15 mill. kr. for 2023.

Strategisk plan for oppvekst 2013-2023. Hovedmålene er at alle barn går i barnehage siste året før skolestart, at eksamensresultater og grunnskolepoeng er på landsgjennomsnitt eller høyere, og at fullføringsgraden i videregående opplæring øker til 90 prosent. I 2. tertial 2023 rapporteres det at

om lag 80 prosent har fullført og bestått videregående opplæring. Strategiplanen skal erstattes av en ny temaplan.

Sammen om målene – Temaplan for kommunalområdet Oppvekst 2024-2036. Temaplanen handler om barn og unges oppvekstvilkår, og gjelder alle i kommunen som jobber med tjenester til denne gruppen. Den bygger på kommuneplanens samfunnsdel og plan for samordnet forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker. Temaplanen inneholder mål og strategier som skal konkretiseres og operasjonaliseres i årlige handlingsprogrammer og virksomhetsplaner. Sentrale stikkord er forpliktende samhandling, forebygging, tidlig innsats, kompetanse nær barnet, barnets stemme og brukermedvirkning.

Det er inngått flere overordnede samarbeidsavtaler på ulike områder som berører barn, unge og familier i kommunen. Eksempelvis to avtaler mellom Barnevernet og NAV, som har som formål å avklare ansvarsforhold og oppgavefordeling. I tillegg arbeides det med en avtale mellom Oppvekst og Helse og velferd, men høsten 2023 er den ikke ferdigstilt.

Ifølge egen risikovurdering har krav og forventninger om samarbeid på tvers av særlig kommunalområdene Oppvekst og Helse og velferd, økt behovet for tydeligere ansvarslinjer mellom dem, jf. sak 27/23 i Utvalg for Oppvekst. Høsten 2023 er status at en egen arbeidsgruppe har ferdigstilt en rapport om dagens organisering og ansvars plassering i kommunalområdene Oppvekst og Helse og velferd, og sett nærmere på utfordringer og ønsket situasjon. Rapporten skal inngå i et prosjekt opprettet av kommunedirektøren kalt *Organisering og samordning av tjenester til barn, unge og familier i Skien*, jf. omtale i kap. 5.

8.1. Barnehage

Kommunen har mange oppgaver på barnehageområdet. Kommunen skal blant annet sørge for plass til alle barn med rett til barnehageplass, drifte egne barnehager i samsvar med gjeldende krav, godkjenne barnehager, yte tilskudd til private barnehager, samordne opptak, drive veiledning og føre tilsyn både etter barnehageloven og etter forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager.

Fra 1. januar 2021 fikk barnehagene en undersøkelsesplikt og en aktivitetsplikt i arbeidet med å sikre at barnehagebarn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Dette er samme plikter som skolene har.

Barnehagen skal ivareta barnas behov, og være oppmerksom på om barnet kan ha rett på spesialpedagogisk hjelp eller et individuelt tilrettelagt tilbud. Det skal fattes vedtak om slike tilrettelegginger, og barnehagen skal iverksette vedtakene.

Det er en bemanningsnorm og pedagognorm i barnehagen. Bemanningsnormen stiller krav om at barnehagen har en bemanning med minst en ansatt per tre barn under tre år og en ansatt per seks

barn over tre år. Pedagognormen krever at barnehagen skal ha minst en pedagogisk leder per syv barn under tre år og en pedagogisk leder per fjorten barn over tre år.

Observasjoner

KOSTRA-tall viser at andelen barn i barnehage var 91 prosent i Skien kommune 2022. Andelen var lavest for de yngste barna, men økte til mer enn 96 prosent blant femåringene. Andelen femåringer i barnehage i KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo var 98 prosent.

Netto driftsutgifter per barn i barnehage lå likt med KOSTRA-gruppen og lavere enn landet uten Oslo i 2022. Ifølge 2. tertialrapport lå det an til et merforbruk i barnehagene på 5,6 mill. kr i 2023. Det står at det skyldes økte kostnader til individuell tilrettelegging, mer spesialpedagogisk hjelp og økte lønnsutgifter i forbindelse med sykefravær.

Informasjon om omfanget av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, er omtalt i pkt. 8.3. Andelen barn som får individuelt tilrettelagt tilbud har ifølge KOSTRA vært tilnærmet stabil de senere årene. Nesten 25 prosent i 2019 og litt over 26 prosent i 2022. Andelen barn med tilrettelagt tilbud ligger høyere i Skien kommune enn sammenliknbare kommuner.

Kommunen har iverksatt flere tiltak som skal bidra til at barnehagene ivaretar sine plikter i arbeidet med å sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø. Regelverket har vært tema flere ganger i møter med barnehagestyrene. Kommunen har laget egen prosedyre med tilhørende maler for dette arbeidet og presentert dem for barnehagestyrene.

Skien kommune har organisatorisk plassert sin tilsynsmyndighet separat fra barnehagedriften. Tilsynsmyndigheten er en del av staben i Organisasjon og utvikling. Antall tilsyn gikk ned fra 11 i 2019 til 7 i 2022. I perioden januar 2022 – juni 2023 var barnehagemiljø et sentralt tema i 7 tilsyn, og bemanningsnorm var fokusområdet i 2 tilsyn. Tilsynene om barnehagemiljø har avdekket mangler som gjør det vanskelig å se om barnehagene ivaretar sine plikter, og har ført til at barnehagemyndigheten gjennomførte mer veiledning om disse pliktene høsten 2023. Vi får også opplyst at Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har invitert barnehageeiere til et møte om plikten til å sikre barn et trygt og godt barnehagemiljø.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har hatt tilsyn med barnehagemyndighetens veiledning, tilsyn og saksbehandling. Statsforvalteren ga kommunen pålegg om i større grad å bruke sine virkemidler, som er veiledning og tilsyn, til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Høsten 2023 opplyser kommunen at innspill fra Statsforvalteren er fulgt opp og at tilsynet er avsluttet fra Statsforvalterens side.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at det var 12 barn i gjennomsnitt per barnehagelærer i Skien kommune, og nesten 6 barn per ansatt i barnehage i 2022. 95 prosent av barnehagene oppfylte pedagognormen. Antall barn med minoritetsspråklig bakgrunn økte fra 532 i 2019 til 575 i 2022.

Risikovurdering

Krav til arbeid med psykososialt miljø i barnehagene er relativt nytt, noe som gir en generell risiko for at barnehagene ikke får fulgt opp kravene i praksis. I Skien kommune har både kommunen som barnehageeier og som tilsynsmyndighet fokus på dette arbeidet. Videre har Statsforvalteren hatt tilsyn med barnehagemyndighetens arbeid. Vi vurderer risikoen til å være middels.

8.2. Grunnskole og skolefritidsordning (SFO)

8.2.1. Grunnskole

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

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

- tilgang på vikarer ved vanlig og forventet fravær
- forebygge og følge opp bekymringsfullt fravær
- sette i verk tiltak ved kjennskap eller mistanke om mobbing, vold, diskriminering og trakassering
- endringer i reglene om spesialundervisning
- rett til medvirkning og skoledemokrati lovfestet
- tilsyn med privat grunnskoleopplæring i hjemmet.

Dersom visse betingelser er oppfylt, har voksne rett til grunnskoleopplæring og spesialundervisning særskilt organisert for voksne.

Observasjoner

Skien kommune har hatt stabil lærertetthet de senere årene. Kommunen ligger nokså jevnt med andre kommuner i Vestfold og Telemark og noe over landsgjennomsnittet. Tilgang til faglærte vikarer er en utfordring i Skien kommune. Om lag 5 prosent av undervisningen ble gitt av lærere uten godkjent utdanning.

Fraværet på 10.trinn har økt de senere årene i Skien kommune. Samme utvikling ser vi over hele landet.

Erfaringer med skolemiljøet kartlegges årlig i en nasjonal undersøkelse blant elever på 7. og 10. trinn. Kartleggingen viser at elevenes opplevelser av trivsel, mestring, motivasjon, støtte hjemmefra og støtte fra lærer har holdt seg nokså stabil de senere årene. Elevenes erfaringer med skolemiljøet i Skien kommune er omtrent lik med elevene i resten av landet.

I samme undersøkelse kartlegges mobbing. Andelen som blir mobbet er noe lavere på 7. trinn og noe høyere på 10.trinn i Skien kommune enn i øvrige kommuner i Vestfold og Telemark og i

landet. Andelen som blir mobbet økte fra 2021-2022 til 2022-23. Dette gjelder både i Skien kommune og resten av landet.

Nasjonale prøver i regning, lesing og engelsk gjennomføres på 5., 8. og 9. trinn. Kartleggingen viser at elevene i Skien kommune ligger noe lavere eller likt med gjennomsnittet i landet. Grunnskolepoeng er et mål på det samlede læringsutbyttet for elever som er ferdig med 10. trinn. Antall grunnskolepoeng har vært tilnærmet stabilt i Skien kommune de senere årene. Det er noe lavere enn landsgjennomsnittet.

Informasjon om omfanget av spesialpedagogisk undervisning i skolen er omtalt i pkt. 8.3.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark gjennomførte tilsyn ved fire skoler i 2023. Tilsynet gjaldt kommunens praksis med å fatte vedtak om spesialundervisning. Statsforvalteren konkluderte med at kommunen fatter vedtak i tråd med lovkravene.

Risikovurdering

Opplæringsloven gir kommunen flere konkrete plikter i arbeidet med elevenes skolemiljø. Kommunen må sikre at ansatte ute på skolene jobber forebyggende med skolemiljø, og ivaretar aktivitetsplikten for elever som ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt.

Skien skiller seg i liten grad ut fra andre kommuner i landet når det gjelder elevenes erfaringer med skolemiljøet. Dette er område med en iboende og kjent risiko. Statsforvalter fører tilsyn og behandler klagesaker på området, men det er utført få tilsyn og ingen forvaltningsrevisjoner om skolemiljø de senere årene. Flere folkevalgte foreslår en forvaltningsrevisjon om psykososialt skolemiljø. Vi anbefaler derfor en forvaltningsrevisjon på dette området.

8.2.2. Skolefritidsordning (SFO)

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

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

Observasjoner

Andelen barn i SFO sank under koronapandemien, men økte til 58 prosent i 2022. Dette er likevel en lavere andel enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Kommunen mener økningen har sammenheng med innføringen av gratis kjernetid i SFO for elever på 1.trinn. Fra høsten 2023 utvides ordningen til å gjelde 2.trinn.

Risikovurdering

Det kan være risiko for at kravene til skolemiljø ikke følges godt nok i SFO eller at kvaliteten i SFO-

tilbudet i kommunen varierer fra skole til skole. Den forslåtte forvaltningsrevisjonen om skolemiljø, bør omfatte SFO.

Kulturskolen

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

Observasjoner

Andelen barn og unge som deltar i kulturskolen har en svak nedgang i 2022. Tallet er noe høyere enn sammenlignbare kommuner.

Risikovurdering

Utviklingen bør følges nøye med tanke på at mange familiers levekår har blitt mer krevende det siste året. Temaet kan ev. ses i sammenheng med foreslåtte forvaltningsrevisjoner om boligsosialt arbeid og om samordning og koordinering av tiltak rundt vanskeligstilte barn og unge og deres familier.

8.3. Bistandsyttere

PP-tjenesten

Hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), eventuelt i samarbeid med andre kommuner.

PPT skal hjelpe barnehager og skoler i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for barn/elever med særlige behov.

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, har rett til spesialundervisning. En sakkyndig vurdering fra PPT skal ligge til grunn for vurdering av spesialpedagogisk hjelp eller undervisning.

I ny opplæringslov, som trer i kraft 1. august 2024, tydeliggjøres kravet om at PPT skal bistå skolene i det forebyggende arbeidet og med tidlig innsats. Det er igangsatt et nasjonalt prosjekt kalt Kompetanseløftet for å heve kompetansen blant ledere og ansatte i barnehager, skoler og PPT innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Målet er at alle barn og unge opplever et godt tilpasset og inkluderende tilbud i barnehage og skole.

Observasjoner

Antall barn i barnehager som får spesialpedagogisk hjelp økte fram til 2021 i Skien kommune og resten av landet. I 2022 gikk antallet ned i Skien, men ikke i resten av landet.

Antall elever i grunnskolen med vedtak om spesialundervisning har gått noe ned de senere årene i Skien kommune og i resten av Vestfold og Telemark. Samlet for landet har det vært en økning.

Skien er med i *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*.¹⁹ Som en del av kompetanseløftet, har den spesialpedagogiske praksisen blitt kartlagt i alle barnehager og skoler våren 2023. Kartleggingen skal følges opp. Målet er å redusere omfanget av spesialpedagogiske tiltak, og øke kompetansen i laget rundt barnet.

Bystyret behandlet en utredning om kvalitet og kostnader knyttet til spesialpedagogiske tjenester høsten 2023. Utredningen viser at kun 30 prosent av spesialundervisningen foregår i klasserommet i Skien kommune, mens i resten av landet er tallet 50 prosent. Utredningen viser også at omfanget av spesialundervisning øker gjennom skoleløpet, men at en vet lite om den har ønsket effekt. Mye spesialundervisning er kostnadsdrivende, gir lite handlingsrom til tidlig og forebyggende innsats.

Basert på denne utredningen, skal kommunen iverksette tiltak for forebygging, tidlig innsats, inkluderende praksis og god kvalitet på tjenestene både i barnehagene og skolene. I barnehagene skal flest mulig barn få et tilpasset allmennpedagogisk tilbud tilpasset egne behov, og tverrfaglig samarbeid skal styrkes. I skolene skal mer av spesialundervisningen foregå i klasserommet. I tillegg skal rutiner for samarbeid mellom skolen og PP-tjenesten utarbeides, og de segregerte skoletilbudene bør få en mer inkluderende form. PPT har som mål om å redusere ventetid i saksbehandlingen og frigjøre kapasitet til andre oppgaver.

Risikovurdering

Det kan være risiko for barn og elever ikke får den hjelpen de skal ha. Både ved at PPT ikke bistår skoler og barnehager i det forebyggende arbeidet og med tidlig innsats og at barn og elever som skulle hatt tilbud om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning ikke får det. Det er også risiko for mangler i tilbudet, dersom sakkyndig vurdering ikke utarbeides i tråd med lovkrav. PPT skal hjelpe både barnehager og skoler i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for barn/elever med særlige behov.

Gjennom deltakelse i Kompetanseløftet og egen kartlegging av spesialpedagogiske tjenester, ser Skien kommune behov for å dreie tjenestene mer i retning av forebygging, samarbeid og inkluderende praksis. Det er generelt risiko knyttet til iverksetting av nye tiltak og ved større endringer i tjenestetilbudet. Vi anbefaler en forvaltningsrevisjon mot slutten av perioden.

Forebyggende helse

Kommunen skal tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste for barn og ungdom mellom 0 og 20 år,

¹⁹ Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er iverksatt av Utdanningsdirektoratet. Det inneholder tiltak og tilskudd som skal bidra til at kommunene har tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene slik at ansatte kan gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle. Det er Statsforvalteren som forvalter tilskuddsordningen. Kommunen må legge ved en kartlegging av kompetanse- og tilretteleggingsbehov for å kunne søke om tilskudd.

og kvinner som er gravide eller i barsel. Tilbudet skal fremme psykisk og fysisk helse, gode sosiale og miljømessige forhold og forebygge sykdommer og skader.

Observasjoner

Jordmortjenester, helsestasjon 0-5 år, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom er samlet i Forebyggende helse i Skien kommune.

Antall årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten per 10 000 innbyggere 0-20 år har økt i Skien kommune de senere årene. Samme utvikling har det vært nasjonalt. Når årsverkene fordeles på yrkesgrupper, ser vi at antall årsverk med helsesykepleiere, jordmødre og andre sykepleiere har økt i kommunen, mens antall lege- fysioterapiårsverk har holdt seg stabilt.

Helsestasjonene tilbyr fastlagte kontroller fra fødsel til 1. skoletrinn. I Skien kommune har hjemmebesøk av jordmor tre dager etter hjemkomst økt de senere årene fra ca. 50 prosent i 2020 til nesten 80 prosent i 2022. Andelen som deltar i undersøkelser ved 8. leveuke, og ved 2, 4 og 6-årsalder har økt over tid og ligger nær 100 prosent i 2022.

Helsesykepleierne har faste kontortider på hver skole, og kontaktinformasjon finnes på skolens nettsider.

Antall gjennomførte konsultasjoner med barn, unge og deres familier økte med nesten 4000 fra 2021 til 2022. I årsmelding 2022 skriver kommunen at økningen skyldes at kapasiteten er økt gjennom økt bemanning, at flere oppsøker helsestasjons- og skolehelsetjenestene, og at kommunen driftet Siljan helsestasjon i 8 måneder.

Kommunens driftsutgifter til helsestasjons- og skolehelsetjenesten har økt per innbygger de senere årene, men ligger likevel lavere enn KOTRA-gruppa og landet utenom Oslo.

På kommunens nettsider står det at sammensatte utfordringer krever sammensatte tiltak. Forebyggende helse har utbredt tverrfaglig samarbeid med andre tjenesteområder ved behov. Som eksempler nevnes skole, fastlege, tannhelsetjenesten, barne- og familietjenesten og spesialisthelsetjenesten.

Risikovurdering

Risikoen innenfor de forebyggende helsetjenestene til barn, unge og deres familier, og til kvinner som er gravide eller i barsel vurderes som lav.

Barnevernet

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

Nye krav til samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan er omtalt i 14 velferdstjenestelover. Formålet er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Dette gjelder både innad i kommunen og mellom kommunen og andre tjenester. Eksempelvis er det anbefalt at Barneverntjenesten inngår samarbeidsavtaler, bl.a. med NAV og med psykisk helsevern for barn og unge i helseforetakene.

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

Observasjoner

I tilstandsrapport for barnevernet for 2022 står det at Oppvekstreformen og den nye barnehageloven har overført mer ansvar til kommunene, og krever omfattende kompetanseheving og endring i innholdet i barnevernstjenestene. Skien kommune har et høyere utgiftsbehov for barnevern enn KOSTRA-gruppen. Det begrunnes med at kommunen har større andel enslige forsørgere, foreldre uten utdanning utover grunnskole, foreldre som ikke er i jobb eller utdanning, og barn i familier med vedvarende lav inntekt. Forskning viser at dette har sammenheng med økt behov for barnevernstiltak.

Andelen barn med barnevernstiltak har gått noe ned over tid. Samtidig har Skien kommune flere barn med bekymringsmelding og barnevernstiltak enn sammenliknbare kommuner. Dette siste gjelder både barn med tiltak i hjemmet, barn som er plassert i fosterhjem eller institusjon, og ungdom i ettervern.

Antall nye bekymringsmeldinger ligger mellom 500 og 600 per år. I tillegg kommer det 150-200 bekymringsmeldinger i allerede pågående saker. Antall avsluttende undersøkelser økte i perioden 2019-2021 og gikk ned i 2022. Omtrent to av tre saker avsluttes uten hjelpetiltak.

Nesten alle barn i kommunen med hjelpetiltak i hjemmet har en plan for hjelpetiltaket. Slike planer skal evalueres jevnlig. I 2022 ble 25 prosent av disse planene ikke evaluert.

Antall barn under barnevernets omsorg er redusert de senere årene i Skien kommune, men kommunen har flere slike barn enn sammenliknbare kommuner. 99 prosent av barna har hatt de oppfølgingsbesøkene det har krav på.

I 2021 gjennomførte Statsforvalteren tilsyn om kommunens arbeid med undersøkelser av bekymringsmeldinger²⁰. Tilsynet avdekket mangler ved planlegging, gjennomføring og dokumentasjon av undersøkelsene. Statsforvalteren fant også at kommunen ikke har tilstrekkelig internkontroll med arbeidet med undersøkelser. Det gir risiko for at kommunen ikke yter forsvarlige tjenester. Avvikene ble fulgt opp av Statsforvalteren og tilsynet ble lukket i mai 2023.

Barneverntjenesten har startet flere tiltak for kvalitetsforbedring, inkludert kompetanseheving blant ansatte og bedring av ledelse, styring og kontroll. Eksempelvis er det engasjert en aktivitetsleder for å følge ungdom inn i mer konstruktiv fritid, ved ansettelse legges det vekt på å gjøre barneverntjenesten i stand til å jobbe mer tverrfaglig, og lederkompetansen er styrket slik at medarbeiderne får tett og helhetlig oppfølging.

Antall fagstillinger i barnevernet per barn i befolkningen, og antall barn i barnevernet per fagårsverk, er omtrent som KOSTRA-gruppen. Skien kommune har lav turnover. I 2022 hadde Barneverntjenesten et mindreforbruk på ca. 18 mill. kr, men forventer et merforbruk i 2023 som følge av flere plasseringer av ungdommer.

Barnevernet skal ha beredskap for å kunne følge opp akutte situasjoner på kveld og helger. Denne beredskapen ivaretas av et administrativt vertskommunesamarbeid kalt *Barnevernsvakten i Telemark* for nesten alle kommunene i Telemark. Skien er vertskommune. Tinn, Hjartdal og Notodden har en annen løsning.

Kommunen ser særlig to store utfordringer på barnevernområdet. Det er å skape og drifte flere lavterskeltiltak som er lett tilgjengelige for foreldre, barnehager og skoler, og få til samordning og koordinering av tjenester til barn, unge og familier. Barneverntjenesten har forventninger til at plan for samordnet forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker²¹, bidrar til bedring på disse områdene.

I 2021 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om barn og unge i familier med varig lav inntekt. En av konklusjonene i rapporten var at kommunen i liten grad hadde tiltak for å sikre samarbeid mellom barnevern og NAV Skien om økonomiske hjelpetiltak.

²⁰ Når Barnevernet i en kommune mottar en bekymringsmelding som gir grunn til å tro at barnet trenger hjelp fra Barnevernet, har Barnevernet plikt til å undersøke barnets omsorgssituasjon. Undersøkelsen skal være planmessig og systematisk, og gjennomføres snarest og dokumenteres.

²¹ Se pkt. 6.11. for en nærmere omtale av planen og forslag om forvaltningsrevisjon.

Risikovurdering

Det er viktig at kommunen sikrer tilstrekkelig samarbeid og informasjonsflyt mellom tjenester. Er dette mangelfullt, øker risikoen for at ansatte som møter sårbare og vanskeligstilte barn og unge ikke har kunnskap nok til å oppdage forhold som bør vurderes av barnevernstjenesten. I tilstandsrapporten for barnevernet for 2022, peker Skien kommune selv på dette som en stor utfordring.

I Statsforvalterens tilsyn avdekket avvik ved internkontroll ved oppfølging av bekymringsmeldinger. Erfaringsmessig kan mangler ved internkontroll innen ett område indikere mangler på andre områder. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon på dette området.

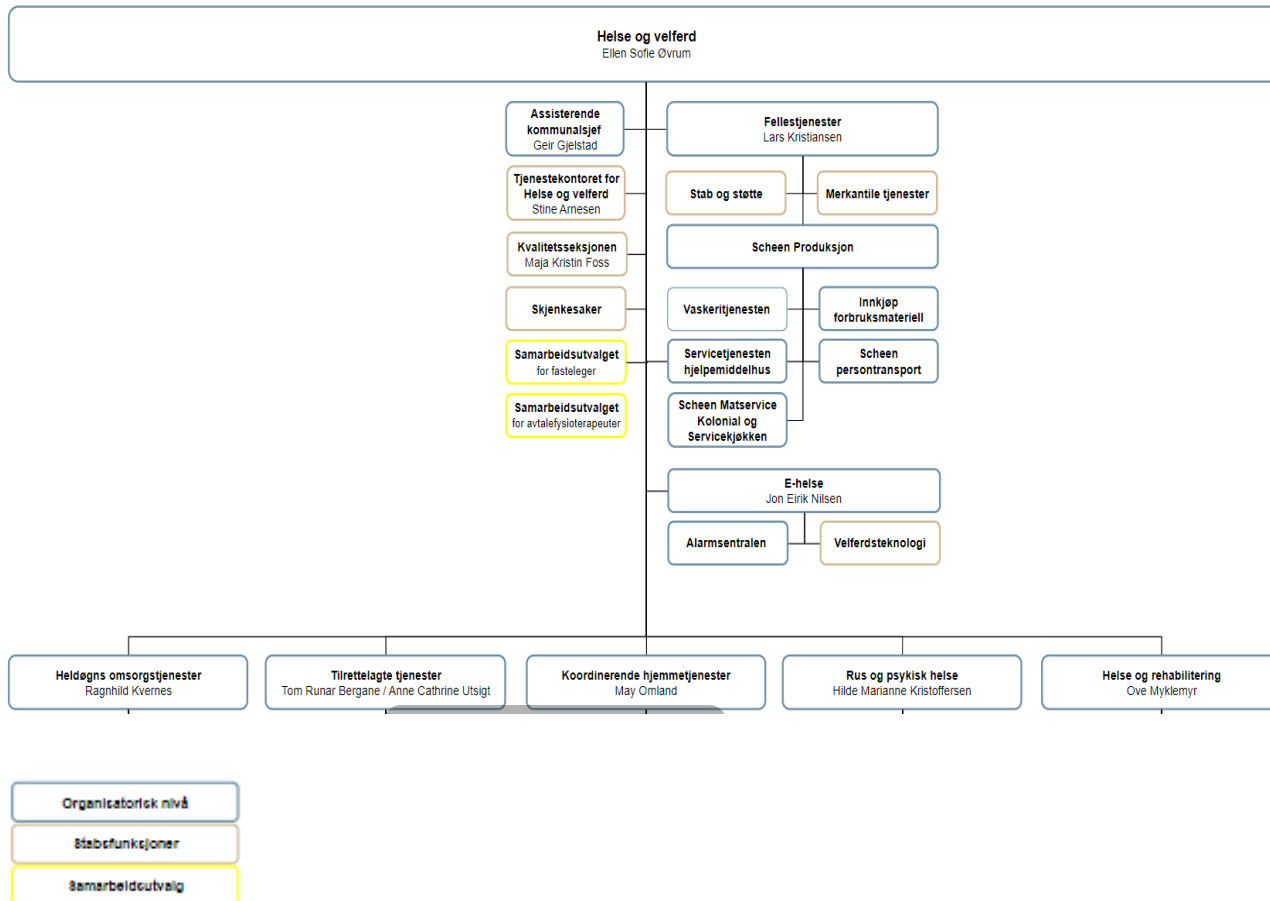
Vi viser ellers til pkt. 6.11. der det anbefales en forvaltningsrevisjon om samordning og koordinering av tiltak rundt vanskeligstilte barn og unge og deres familier.

8.4. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

Tema	Vinkling
Trygt og godt skolemiljø	Tiltak for forebyggende arbeid og ivaretagelse av aktivitetsplikten
Spesialpedagogiske tjenester	Dreie tjenestene mot forebygging, tidlig innsats, samarbeid og inkluderende praksis.
Barneverntjenesten	Internkontroll

9. Kommunalområdet Helse og velferd

Organisasjonskart



Kommunalområdet ledes av en kommunalsjef og en assisterende kommunalsjef. De direkte bruker- og pasientrettede tjenestene er delt inn i fagområder, og ledes av hver sin fagsjef. I tillegg har kommunalområdet tjenester som på ulike måter støtter opp under det direkte bruker- og pasientrettede arbeidet.

Kommunalområdet har ansvar for at personer som bor eller oppholder seg i Skien kommune tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det omfatter personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, og personer med rusproblemer, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunalområdet har også ansvar for å tilby ulike lovpålagte tjenester. Eksempler på det er nødvendig hjelp i akutte situasjoner, fastlegetjenester, pleie- og omsorgstjenester, og habiliterings- og rehabiliteringstjenester.

Skien kommune har en kommunedelplan kalt *Helse og omsorg 2016 – 2025*. Vi får opplyst at arbeidet med en ny plan er i startfasen. Andre overordnede styringsdokumenter er kommuneplanens samfunnsdel 2022 – 2036 og de årlige handlingsprogrammene.

Helse og velferd har en *Strategisk kompetanseplan 2020-2026*. Planen må ses i sammenheng med ovennevnte kommunedelplan, og skal bidra til å sikre forsvarlige tjenester gjennom stabil bemanning og nødvendig kompetanse. Per i dag har ikke kommunen en kompetanseprofil som er ønskelig. Det er avdekket et stort antall brudd på arbeidsmiljøloven, og det kan ha sammenheng med mangel på personer med riktig kompetanse. Det er behov for medisinskfaglig kompetanse, rehabiliteringskompetanse, kompetanse på rusfeltet og innen psykisk helse, og laboratoriepersonell. Tiltakene i planen handler blant annet om å skaffe, utvikle og mobilisere kompetanse.

Antall årsverk innenfor helse og velferd har økt fra 1486 i 2020 til 1573 i 2023. Økningen gjelder både personell uten helseutdanning, og personell med utdanning fra videregående skole og fra høyskole/universitet. Det har samtidig vært en økning i antall personer som mottar pleie- og omsorgstjenester, slik at antall årsverk per bruker har vært tilnærmet stabilt. Kommunen hadde flere årsverk i omsorgstjenestene per 10 000 innbyggere i 2022 enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo.

Helse og velferd har utfordringer knyttet til økonomi. I 2022 hadde Helse og velferd et merforbruk på 134 mill. kr. I handlingsprogram 2024-2027 anslås det at merforbruket i 2023 blir 75 mill. kr. Kommunen viser her til nasjonale utfordringer som tilgang på helsepersonell, demografiske endringer og overføring av kostnadskrevede oppgaver til kommunen, og til lokale utfordringer i Skien kommune, som krevende pasientflyt og mange overliggere.

Helse og velferd har som mål at sykefraværet ikke skal overstige 8,5 prosent. Sykefraværet økte fra 10 prosent i 2020 til 11 prosent i 2022. Det er særlig langtidssykefraværet som har økt. Økt behov for vikarer ved økt sykefravær er også en viktig årsak til merforbruket nevnt ovenfor.

Nasjonale prognoser viser at andelen eldre vil øke og andelen i arbeidsfør alder vil synke i årene framover. Det vil sannsynligvis øke behovet for helse- og omsorgstjenester, og øke utfordringene med å rekruttere og beholde kompetent personell. I Skien kommune er situasjonen i 2022/2023 at kommunen har utfordringer med å rekruttere fastleger, sykepleiere, vernepleiere og helsefagarbeidere. I årsmelding 2022 skriver kommunen at det er iverksatt flere tiltak. Eksempelvis arbeides det med å styrke fastlegeordningen, bedre pasientflyten, øke stillingsstørrelser, vurdere andre arbeidsformer, endre arbeidsfordeling mellom yrkesgrupper, vurdere tekniske og digitale løsninger, øke omfanget av tjenester som kan tilbys i hjemmet, og utrede flere typer boformer.

Nedenfor omtales først lovbestemte krav, observasjoner og risikovurderinger for fire temaer som gjelder for alle tjenestene i kommunalområdet. Deretter omtales de enkelte tjenesteområdene.

9.1. Kvalitet og pasientsikkerhet

Kommunen må ha nødvendige helse- og omsorgstjenester til personer som oppholder seg i kommunen. Tjenestene skal være forsvarlige. Forsvarlighetskravet innebærer at helsepersonell

skal yte omsorgsfull hjelp utfra faglige krav og egne kvalifikasjoner, og at virksomhetene skal organisere driften slik at helsepersonell er i stand til å oppfylle sine lovpålagte plikter om å utføre forsvarlige tjenester. Kommunen må med andre ord planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere tjenestene for å sikre et systematisk arbeid med blant annet kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.

Tjenestetilbudet til eldre skal innrettes i respekt for den enkeltes selvbestemmelsesrett, egenverd og livsførsel, og sikre at medisinske behov blir ivaretatt.

Observasjoner

Helse og velferd har en *plan for systematisk kvalitetsforbedringsarbeid 2022-2024*. Planen bygger på Helsedirektoratets kvalitetsstrategi, og viser til at arbeid med kvalitetsforbedring bør være systematisk og organiseres som en del av den daglige driften. Det er opprettet en egen seksjon og flere fora som skal jobbe særskilt med kvalitetsforbedring.

En egen kvalitets- og utviklingsseksjon har blant annet ansvar for internkontroll. Videre har seksjonen ansvar for å koordinere henvendelser om kvalitet og bruker- og pasientsikkerhet, bistå tjenestene i et kontinuerlig forbedringsarbeid, gi råd og veiledning slik at tjenestene drives i tråd med lovverk, utforme styringsdokumenter som ivaretar nasjonale og lokale vedtak og føringer, og tilby kurs og opplæring.

Et eget kvalitetsforum skal være en arena for faglig utvikling og fremme læring på tvers i organisasjonen, mens et CosDoc²²-forum skal være en tilsvarende arena for journalføring og prosedyrer. Disse foraene har deltakere fra de ulike tjenesteområdene og ansatte med særskilt kompetanse, inkludert kvalitetsrådgiver, helsejurist, kommuneoverlege, systemansvarlig for CosDoc m. fl. I tillegg er det opprettet egne faggrupper og det skal gjennomføres egne fagdager.

Det konkrete arbeidet med internkontroll er blant annet omtalt i et dokument kalt *Risikovurdering Helse og velferd*. Det står at alle enheter skal gjøre risikovurderinger hvert år og bruke maler utarbeidet for formålet. Rutinemessig skal det gjøres risikovurderinger innen HMS, legemiddelhåndtering, kjemikaliehåndtering, tjenestekvalitet, personvern og informasjonssikkerhet. I tillegg står det at det bør gjøres risikovurderinger ved enkeltvis alvorlige hendelser, ved stadig gjentakende uønskede hendelser, og ved større endringer i bemanningen eller organiseringen av tjenestene. Dokumentet inneholder også hvilke kilder som kan brukes i risikovurderingen, hva som skal dokumenteres, og hva som kan være risikoreducerende tiltak.

I årsmelding 2022 står det at kommunen sannsynligvis må ta vare på sykere pasienter og pasienter med økende grad sammensatte behov i årene framover. Som nevnt ovenfor, forventes det også utfordringer med å rekruttere og beholde fagpersonell. For å opprettholde en forsvarlig

²² Cos-Doc er navnet på journalsystemet som brukes i Helse og velferd.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

tjenestekvalitet og ivareta pasientsikkerheten, ser kommunen behov for å endre oppgavefordelingen slik at kompetanse brukes der det er nødvendig for tjenestekvaliteten og pasientsikkerheten.

Vi får opplyst at Helse og velferd har gitt et konsulentfirma i oppdrag å gå gjennom hjemmebaserte tjenester og tjenestekontoret med sikte på å optimalisere organiseringen sett opp mot kompetansebehov og økonomi.

Alle tjenestemottakere i Helse og velferd som har behov for det, skal få tildelt en primærkontakt og en sekundærkontakt. Ordningen skal bidra til å kvalitetssikre tjenestene rundt den enkelte tjenestemottaker, inkludert sørge for at opplysninger i journalsystemet er oppdatert, se til at tjenestemottaker har en tiltaksplan, og være bindeledd mellom tjenestemottaker/pårørende og ulike tjenester.

Legemiddelhåndtering er et kjent risikoområdet i helse- og omsorgstjenesten. Skien kommune har flere veiledere og rutiner for dette arbeidet. I tillegg skal hver enhet jevnlig vurdere risikoen med legemiddelhåndtering, og det er laget en felles treårig plan for revisjon av rutinene for legemiddelhåndtering på hvert tjenestested.

Et gjennomgående funn fra flere tilsyn utført av Statsforvalteren, er at kommunen har utarbeidet tiltak for blant annet kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet, men får ofte avvik for manglende gjennomføring, evaluering og korrigerende av tiltakene.

I 2022 undersøkte revisjonen hvilke tiltak kommunen har for å sikre forsvarlige tjenester når hjelpebehov meldes til kommunen av andre enn pasienten/brukeren selv, og vedkommende ikke ønsker helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Undersøkelsen²³ viste at kommunen har flere tiltak for å utrede hjelpebehov og tilpasse tjenestetilbudet, men også at det gjennomføres få vurderinger av samtykkekompetanse i hjemmetjenesten, og at de som skal utføre vurderingene gjennomgående har for lav kompetanse.

Risikovurdering

Kvalitet og pasientsikkerhet er et grunnleggende viktig område, hvor feil eller mangler kan ha alvorlige konsekvenser. Kommunen har flere tiltak for å sikre god kvalitet og pasientsikkerhet, men Statsforvalteren har avdekket manglende gjennomføring, evaluering og korrigerende av tiltakene. Flere folkevalgte foreslår en forvaltningsrevisjon om kvalitet og pasientsikkerhet. Vi anbefaler en forvaltningsrevisjon av arbeidet med å iverksette tiltakene for å sikre god kvalitet og pasientsikkerhet.

²³ Dette var en enklere undersøkelse, som ikke ble gjennomført som forvaltningsrevisjon. Vestfold og Telemark revisjon IKS

9.2. Samhandling og pasientflyt

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

Observasjoner

Utvalg for helse og velferd (UHV) får jevnlig rapportering om pasientflyt mellom ulike tjenester. I perioden januar – oktober 2023 var det gjennomsnittlig 12 overliggere på sykehuset og 20 pasienter per dag på Helsehuset som ventet på sykehjemsplass. Videre er status i oktober 2023 at 15 personer venter hjemme på sykehjemsplass.

I november 2023 ble det rapportert til utvalg for helse og velferd at Kverndalen bo- og dagsenter var tatt i bruk, at beboere fra Gjerpen sykehjem var overført til Kverndalen, og at kommunen skal avvikle kjøp av institusjonsplasser fra andre kommuner/aktører. Samlet sett gir dette 10 nye sykehjemsplasser. Skien helsehus er under omorganisering og har endret samarbeidet med tjenestekontoret og hjemmetjenesten. I tillegg har kommunen opprettet forsterkede hjemmetjenester. Disse tiltakene har som mål å bedre pasientflyten mellom sykehuset og kommunen og innad i kommunen.

Kommunen har oppdaterte rutiner som skal sikre at forflytning av pasienter mellom ulike typer tjenester innad i kommunen skjer på en betryggende måte. I tillegg ligger inngåtte samhandlingsavtaler mellom kommunen og Sykehuset Telemark HF tilgjengelig i TQM.

KS og Folkehelseinstituttet leder et nasjonal opplæringsnettverk for gode pasientforløp. Formålet er å støtte kommunene og helseforetakene i arbeidet med å bedre overgangene i pasientforløpet slik at brukerne sikres helhetlige, trygge og koordinerte tjenester. Kommunene i nedre Telemark er invitert til å delta i dette opplæringsnettverket i 2024. Ifølge samhandlingskoordinatoren har Skien kommune takket nei, og vist til at kommunen har satt i gang flere prosesser for å redusere antall overliggere og bedre pasientflyten.

I 2022 ble det gjort en forvaltningsrevisjon om samhandling mellom kommunen og sykehuset og kapasitet til å ta imot utskrivningsklare pasienter. Revisjonen konkluderte med kommunen har rutiner for samhandling, men har ikke tilstrekkelig kapasitet til å ta imot utskrivningsklare pasienter. Kommunen ble blant annet anbefalt å fortsette arbeidet med gode prosesser for samhandling både mellom kommunen og sykehuset og internt i kommunen, og bygge et forsvarlig tilbud til utskrivningsklare pasienter.

Risikovurdering

Å redusere antall overliggere og bedre pasientflyten, kan ha en økonomisk, organisatorisk og kompetansemessig side. Skien kommune har iverksatt flere tiltak, og det gjenstår å se om situasjonen bedres. Risikoen vurderes som middels.

9.3. Velferdsteknologi

Velferdsteknologi er teknologiske hjelpemidler som skal understøtte og forsterke brukernes trygghet, sikkerhet, selvhjelpenhet, medbestemmelse og livskvalitet. Som følge av økt behov for helse- og omsorgstjenester vil det være nødvendig for kommunene å ta i bruk velferdsteknologi, og det er knyttet risiko til dette både når det gjelder kvalitet, kompetanse, ressursbruk, og personvern og informasjonssikkerhet.

Observasjoner

Helse og velferd har en egen seksjon som jobber med e-helse. Helse og velferd benytter blant annet lokaliseringsteknologi (GPS), trygghetsalarmer og digitalt tilsyn. Eksempler på sistnevnte er sengesensor og døralarm.

Kommunens kvalitetssystem TQM inneholder flere veiledere og rutiner for bruk av velferdsteknologi. En av dem viser hva som skal gjøres når det vurderes om velferdsteknologi skal tas i bruk, endres eller avsluttes.

Ifølge handlingsprogram og økonomiplan 2024-2027 er det et mål å ta i bruk velferdsteknologi og digitalisering i helse- og omsorgstjenestene på en hensiktsmessig måte. Det står også at store deler av en investeringsramme på 23 mill. kr per år vil gå til velferdsteknologi.

Risikovurdering

Det er en generell risiko knyttet til vurderinger av kost/nytte og av konsekvenser for kvaliteten på tjenestetilbudet ved innkjøp av velferdsteknologiske hjelpemidler. Det kan også være risiko ved brukernes/pasientens og personalets kompetanse om bruken av slike hjelpemidler. Innkjøp av velferdsteknologi bør derfor vurderes grundig. Se også den generelle vurderingen av informasjonssikkerhet og personvern i pkt. 6.4.

Skien kommune har flere rutiner og veiledere om å bruke velferdsteknologi på en sikker måte. Generelt regnes slike styrende dokumenter som egnede tiltak for å redusere risiko.

9.4. Tildeling av tjenester

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

Kommunen skal tilby brukerstyrt personlig assistanse (BPA).²⁴

²⁴ Personer som har rett til helsehjelp, kan ha rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA). BPA gir personer med funksjonsnedsettelse praktisk bistand i og utenfor hjemmet, og skal bidra til økt selvstendighet og bedre muligheter for deltakelse i samfunnet.

Observasjoner

Skien kommune har et tjenestekontor. Fra 01.01.2024 er Forvaltnings- og koordineringsseksjonen opprettet, og består av Boligtildelingsutvalget, Koordinerende enhet og Tjenestekontoret. Tjenestekontoret skal motta alle henvendelser, søknader og meldinger om behov, og fatte vedtak om tildeling av tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven og kommunale rammer som eksempelvis inngåtte samhandlingsavtaler.

Vi viser til kommunens planer om en gjennomgang av Tjenestekontoret, jf. omtale i pkt. 9.1.

På kommunens nettsider finnes det informasjon om pasient- og brukerrettigheter, inkludert retten til å få informasjon, få vurdert egen helsetilstand, få et forsvarlig tjenestetilbud, gi samtykke til helsehjelp og medvirke i gjennomføring av helsehjelpen. Det finnes også informasjon om retten til å klage, hva klagen bør inneholde og hvem klagen skal sendes til. I Skien kommune skal klage på helse- og omsorgstjenester sendes til Tjenestekontoret. Tall fra 2022 viser følgende:

- Tjenestekontoret fattet 5466 vedtak. Det omfatter både innvilgelser og avslag.
- Kommunen har ikke systemer som kan regne ut gjennomsnittlig saksbehandlingstid.
- Antall mottatte klager: 26
- Antall klager sendt til Statsforvalteren: 14
- Statsforvalteren fattet avgjørelser i 11 klagesaker. Kommunens vedtak ble stadfestet i 7 saker og opphevet i 4.

Kommunen opplyser at Statsforvalterens endring av vedtak vanligvis skyldes mangelfulle utredninger og begrunnelser.

Risikovurdering

Generelt kan det å samle ansvar og oppgaver for tildeling av tjenester redusere risiko for feil i saksbehandlingen. Kommunen gir god informasjon om egne helse- og omsorgstjenester, og om adgang og framgangsmåte ved klage.

Tjenestekontoret i Skien fatter mange vedtak hvert år. Antall klager er svært lav, mens andelen vedtak som endres enten i kommunen eller hos Statsforvalter etter klage, er ganske høy. Som nevnt i pkt. 9.1., planlegger kommunen en gjennomgang av Tjenestekontoret. Vi anbefaler derfor ikke en forvaltningsrevisjon på området, men utfall ved behandlingen av klagesaker indikerer risiko.

9.5. Tilrettelagte tjenester

Kommunen skal ha tjenester til brukere med nedsatt funksjonsevne. Brukernes behov vil være individuelle, og noen trenger helhetlige og samordnede tjenester i et livsløpsperspektiv.

Kommunen skal ha habiliteringstjenester som dekker medisinske, sosiale og psykososiale behov til personer med psykisk utviklingshemming. Tjenestene som skal bidra til læring, motivasjon, økt funksjons- og mestringsevne, likeverd og deltakelse.

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

Observasjoner

Fagområdet *Tilrettelagte tjenester* yter helsehjelp, praktisk bistand og opplæring. De aller fleste brukerne bor i samlokaliserte boliger og bofellesskap med personalbase eller i tilknytning til personalbase. I tillegg er det opprettet ambulante tjenester som bistår brukere som bor i egne leiligheter. Tilrettelagte tjenester har også ansvar for to dagsentre, en avlastningsinstitusjon og en barnebolig.

Porsgrunn og Skien kommune har opprettet et felles kompetansested kalt *Samba – SAMmen om BArna*. Samba tilrettelegger og kvalitetssikrer tverrfaglige tjenester for barn med omfattende funksjonshemninger. Samba er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid.

Ifølge årsbudsjettet 2024-2027 er det planlagt oppstart av små boenheter tilpasset personer med behov for ressurskrevende tjenester, inkludert personer med funksjonsnedsettelse.

Kommunens nettsider inneholder en beskrivelse av BPA-ordningen, hvem som kan ha rett til BPA og hvordan søke om BPA. Kommunen har avtaler med flere private leverandører av BPA. Antall personer med vedtak om BPA har økt fra 34 til 38 de senere årene.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark gjennomførte tilsyn med bruk av tvang overfor en person med psykisk utviklingshemming i 2022. Det konkluderes med at kommunen ikke ivaretar helse- og omsorgstjenestelovens krav om opplæring i bruk av tvang og journalføring av slike hendelser. Videre hadde Statsforvalteren tilsyn i 2023 med kommunens arbeid med å sikre forsvarlige tjenester til barn i avlastningsboliger. Her ble det konkludert med at kommunen sikrer at denne tjenesten er forsvarlig.

Kommunen opplyser at ansatte med særskilt kompetanse har ansvar for å gi øvrige ansatte opplæring i helse- og omsorgstjenestelovens bestemmelser om bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming. I tillegg gir Sykehuset Telemark HF gir veiledning i alle saker der det er fattet vedtak om bruk av tvang. Ellers tas bruk av tvang og makt, selvbestemmelse og samtykkevurderinger og krav til dokumentasjon jevnlig opp i leder-, personal- og fagmøter.

Kommunen ser behov for å rekruttere personell som kan håndtere kompleksiteten hos enkelte brukere. Videre er det behov for ytterligere individuelt tilpassede boliger for brukere med omfattende behov og utfordringer med å bo og samhandle med andre.

Risikovurdering

Generelt kan det være krevende å balansere hensynene om selvbestemmelse og samtykkekompetanse opp mot forsvarlig tjenestetilbud og bruk av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming. Skien kommune har flere tiltak på dette området. Samtidig har Statsforvalteren gitt avvik på grunnleggende krav om opplæring i bruk av tvang og journalføring av slike hendelser. Vi anbefaler en forvaltningsrevisjon om tjenestetilbudet til personer med psykisk utviklingshemming.

9.6. Heldøgns omsorgstjenester

Pasient eller bruker kan ha rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester. Dette kan være omsorgsbolig (tilrettelagt for heldøgns tjenester), sykehjem, barnebolig, avlastningsbolig og botilbud for rusavhengige.

Observasjoner

Fagområdet *Heldøgns omsorgstjenester* tilbyr tjenester til eldre med behov for heldøgns omsorgstjenester i sykehjem, bokollektiv og døgnavlastning.

I 2023 og årene framover vil kommunen øke antall sykehjemsplasser. Som nevnt i pkt. 9.2. har åpningen av Kverndalen bo- og dagsenter ført til 10 nye døgnplasser. Videre har bystyret vedtatt at antall plasser på Lyngbakken bo- og behandlingssenter skal utvides med 64 døgnplasser.

Korrigerte brutto driftsutgifter viser kommunens utgifter til egen tjenesteproduksjon. Disse utgiftene har økt per plass i institusjon de senere årene, men var en del lavere enn KOSTRA-gruppen i 2022. KOSTRA har flere indikatorer som viser omfanget av heldøgns omsorgstjenester:

- Antall disponible sykehjemsplasser har økt fra 386 i 2019 til 392 i 2022
- Antall disponible demensplasser har økt fra 112 til 147 i samme periode.
- Antall rehabiliteringsplasser har vært stabilt i perioden.

- Antall beboere med langtidsopphold i institusjon har økt de senere årene.
- Kommunen har flere avdelinger med korttidsplasser, blant annet på Skien helsehus. Tall fra KOSTRA viser at pasienter på disse avdelingene har vesentlig lenger opphold enn i sammenliknbare kommuner. I 2022 var gjennomsnittet i Skien kommune 30 døgn per pasient, mens i KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo var det 18 døgn.

Det er vanlig å bruke antall årsverk og personellets kvalifikasjoner som indikasjoner på kvalitet i tjenestene. Samlet bemanningsoversikt for pleie- og omsorgstjenestene er omtalt innledningsvis i kap. 9. Andelen langtidsbeboere som er vurdert av lege siste år har økt i vesentlig grad de senere

årene, og lå likt med KOSTRA-gruppen og over landsgjennomsnittet i 2022. Samtidig ser vi at antall legetimer per beboer på sykehjem lå vesentlig lavere, og antall fysioterapitimer per beboer på sykehjem lå noe lavere i 2022 enn i sammenliknbare kommuner.

Andel innbyggere med dagaktivitetstilbud har gått ned de senere årene, og lå likt med KOSTRA-gruppen og lavere enn landet uten Oslo i 2022.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har ikke utført planlagt systemtilsyn med heldøgns omsorgstjenester de senere årene. Statsforvalteren har utført flere enkelttilsyn, men av personvern hensyn er rapportene fra slike tilsyn ikke åpent tilgjengelige.

Risikovurdering

Som nevnt i pkt. 7.4. og innledningsvis i kap. 9. har kommunen utfordringer når det gjelder sykefravær, rekruttering og kompetanse. Det er foreslått forvaltningsrevisjon på disse områdene og det vil kunne omfatte bemanningen i heldøgns omsorgstjenester.

9.7. Tjenester i hjemmet

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

Observasjoner

Fagområdet *koordinerende hjemmetjenester* tilbyr tjenester til personer som bor i eget hjem. Tjenestene omfatter blant annet hjemmesykepleie, praktisk bistand, dagtilbud og ambulante team. I 2022 opprettet kommunen en tjeneste kalt *forsterket hjemmetjeneste*. Tjenesten tilbyr mer avanserte helsetjenester i eget hjem, og skal bidra til behovet for institusjoner forskyves eller bortfaller.

Antall personer som får hjemmetjenester har økt de senere årene. Økningen kommer i alle aldergrupper. Antall hjemmeboende med høy timeinnsats har gått noe ned, mens antall hjemmeboende med middels bistandsbehov har gått opp i samme periode.

Gjennomsnittlig antall tildelte timer til praktisk bistand har gått ned i Skien kommune, mens tildelte timer til helsetjenester i hjemmet har økt noe.

Enkelte bor i egen bolig som er tilknyttet bemanning hele døgnet. I Skien kommune er andelen over 80 år i slike boliger vesentlig lavere enn sammenliknbare kommuner.

Prognoser fra SSB viser at antall eldre vil øke i årene framover. Ifølge handlingsprogrammet 2024-2027 koster en sykehjemsplass om lag 12 ganger mer enn snittprisen på hjemmesykepleie. Kommunen ser for seg at framtidens pleie- og omsorgstjenester i større grad må foregå i hjemmet.

Vi viser også til kommunens planlagte gjennomgang av hjemmetjenestene, jf. omtale i pkt. 9.1.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har ikke utført planlagt systemtilsyn med tjenester i hjemmet de senere årene. Statsforvalteren har utført flere enkelttilsyn, men av personvern hensyn er rapportene fra slike tilsyn ikke åpent tilgjengelig.

Risikovurdering

Som nevnt i pkt. 7.4. og innledningsvis i kap. 9. har kommunen utfordringer når det gjelder sykefravær, rekruttering og kompetanse. Det er foreslått forvaltningsrevisjon på disse områdene og det vil kunne omfatte bemanningen i hjemmetjenestene.

9.8. Tjenester innen rus og psykisk helse

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

Fra 2020 skal alle kommuner skal ha psykologkompetanse.

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

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

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

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

Observasjoner

Fagområdet *Rus og psykisk helse* består av syv enheter og spenner fra lavterskeltilbud uten

²⁵ Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk/avdeling ved sykehus.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

vedtak til vedtaksbaserte tjenester. Alle tjenestene er frivillige. Ansvar for Fengselshelsetjenesten og Krisesenteret²⁶ er også lagt til dette fagområdet.

I november 2023 rapporterte administrasjonen til utvalg for helse og velferd, at gjennomsnittlig ventetid på tilbud er nokså stabil, mens antall personer som venter på tilbud øker.²⁷

Administrasjonen jobber med å redusere ventelistene, øke fleksibiliteten i tjenestene, og nå fram til flere. Flere pasienter ønsker individuell behandling, og det er ressurskrevende. En jobber derfor med å gi psykisk helsehjelp på nye måter.

I 2023 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om rus og psykisk helse. Det konkluderes med at kommunen i stor grad sikrer at personer med psykiske vansker eller rusavhengighet får tjenester tilpasset eget behov, og at administrasjonen arbeider med iverksetting av et bystyrevedtak om å etablere boliger med bemanning for mennesker i aktiv rus.

Risikovurdering

Vi har ikke vurdert risiko siden det nylig er gjennomført en forvaltningsrevisjon på dette området.

9.9. Helsetjenester og rehabiliteringstjenester

Kommunen har ansvar for at det finnes tilbud om legehjelp, det vil si både fastlege, tilsynslege, legevakt og akuttberedskap til kommunens innbyggere og de som midlertidig oppholder seg i kommunen.

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

Kommunen skal tilby sosial, psykososial og medisinsk rehabilitering.

Observasjoner

Fagområdet *helse- og rehabiliteringstjenester* har tilbud til mennesker med somatiske helseutfordringer.

Kommunen har en *plan for legetjenesten 2022-2025*. Formålet med planen er å sikre at tjenestene er i tråd med nasjonale føringer og lokalt ansvar, og tilpasset kommunens demografi og innbyggernes helseutfordringer. Planen beskriver utfordringer ved nåsituasjonen og aktuelle tiltak for fastlegeordningen, tilsynslegene på sykehjem og bokollektiv, legene ved Skien helsehus, legene i legevakt og legene i helsestasjon og skolehelsetjenesten.

²⁶ Skien kommune er vertskommune for Krisesenteret i Telemark. Alle kommunene i Telemark unntatt Notodden er med i samarbeidet.

²⁷ Behov for psykisk helsehjelp øker ved Sykehuset Telemark. Kommunen legger til grunn at det kan øke behovet for kommunale tjenester.

Administrasjonen rapporterer jevnlig til utvalg for helse og velferd om status for fastlegesituasjonen. I november 2023 ble det rapportert at kommunen har vært i en krevende situasjon de senere årene. Det er iverksatt flere tiltak som har bidratt til å bedre situasjonen, men fremdeles må kommunen benytte vikarbyråleger. Ett viktig tiltak framover er åpningen av et kommunalt legesenter med nye fastlegehjemler i 2024. Her kan legene velge om de vil eie egen fastlegehjemmel eller være kommunalt ansatt. Kommunen regner med at denne fleksibiliteten vil bedre rekrutteringen. Ellers vises det til at nasjonale myndigheter vil øke tilgangen til leger under utdanning i allmenmedisin i 2024.

Skien kommune har inngått vertskommunesamarbeid om felles legevakt og felles døgntilbud for øyeblikkelig hjelp med Drangedal, Nome og Siljan. Skien er vertskommune.

Fastlegene kan delta i kommunens legevaktsordning. Flere fastleger opplyser at dette belastende arbeid. For å rekruttere og beholde fastlegene, har Skien kommune iverksatt flere tiltak. Blant annet har legevakten fast ansatte leger som går Nordsjøturnus, og lokale leger er rekruttert som vikarleger på legevakten.

Skien helsehus har døgntilbud for øyeblikkelig hjelp, rehabiliteringstjenester og lindrende behandling. Helsehuset har gjennomført en større omorganisering som trer i kraft høsten 2023. Målet med organiseringen er redusere antall overliggere og bedre pasientflyten innad i kommunen.

Ergoterapi- og fysioterapitjenestene gir tilbud både til barn og voksne, og oppfølgingen kan gis i hjemmet, i barnehagen, på skolen eller på arbeidsplassen. Kommunen har et eget team med ergo- og fysioterapeuter for barn og unge med motoriske vansker, utviklingsforstyrrelser, akutte eller kroniske plager m.m. KOSTRA viser at Skien kommune har færre årsverk for fysioterapeuter enn sammenliknbare kommuner.

Risikovurdering

Mangelen på fastleger er en utfordring i Skien kommune – på lik linje med mange andre kommuner i landet. Både statlige myndigheter og kommunen har gjennomført tiltak og planlegger nye tiltak fra 2024 for å bedre situasjonen. Risikoen vurderes som middels.

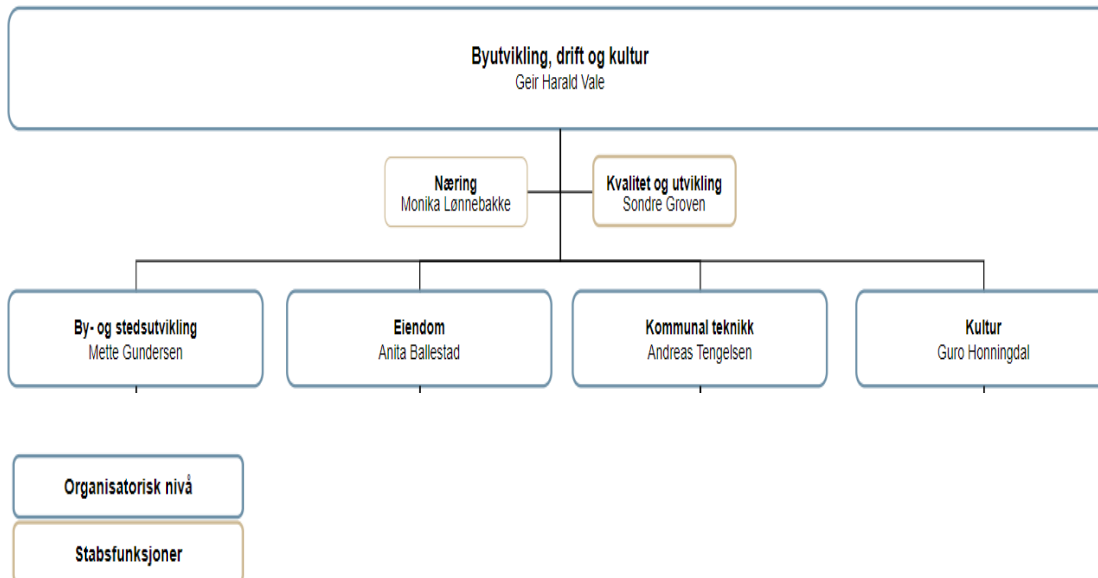
9.10. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

Vi viser til pkt. 7.4. der det foreslås forvaltningsrevisjon om arbeidet med å rekruttere og beholde fagpersonell, og/eller arbeid med sykefravær.

Tema	Vinkling
Internkontroll – god kvalitet og pasientsikkerhet	Gjennomføre, evaluere og korrigere tiltak for internkontroll innenfor ett eller flere tjenesteområder
Tjenester til personer med psykisk utviklingshemming	Forsvarlig tjenestetilbud ved bruk av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming – tiltak og praksis.

10. Kommunalområdet Byutvikling, drift og kultur

Organisasjonskart



Byutvikling, drift og kultur (BDK) består av fagområdene Kultur, Eiendom, Kommunalteknikk og By- og stedsutvikling. I tillegg er det et næringsteam og et team for kvalitet og utvikling i kommunalsjefens stab.

Næringsteamet skal koordinere og videreutvikle kommunens tjenestetilbud til næringslivet. Eksempelvis bidrar Næringsteamet i kommunale planprosesser og øvrige politiske nærings saker og forvalter Skien næringsfond AS.²⁸

Tidligere lå fagområdet Brann- og feievesen til BDK. Fra 1. januar 2023 er det overført til det interkommunale selskapet Grenland brann og redning IKS, se kap. 11.3.

Fagområdet renovasjon er lagt til det interkommunale selskapet Renovasjon i Grenland IKS (RiG). I 2023 ble det innført en ny ordning for sortering og tømmefrekvens. Den nye ordningen skapte noe uro hos innbyggerne, og bystyrene i Skien og Porsgrunn vedtok at ordningen skulle evalueres etter ett år. Renovasjon i Grenland opplyser at evalueringen utføres av et eksternt firma og skal etter planen ferdigstilles i mars 2024. Denne evalueringen gjør det mindre aktuelt å foreslå en forvaltningsrevisjon. Se pkt. 11.3. for mer informasjon om RiG.

Ifølge årsmelding 2022 førte økte priser på varer, tjenester og strøm til at flere tiltak ble iverksatt for å få ned merforbruket. De viktigste tiltakene var å holde tilbake ledige stillinger og utsette

²⁸ Se pkt. 6.7. for en nærmere beskrivelse av kommunens næringsarbeid.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

planlagte oppgaver. BDK hadde et mindreforbruk på 6 mill. kr. i 2022. I 2. tertial rapporteres det om et forventet mindreforbruk på 2,7 mill. kr for 2023.

Samlet fravær i BDK har variert mellom 6 og 7 prosent de senere årene. Langtidsfraværet utgjør den største andelen.

Etter kommunens egen vurdering er rekruttering av kompetent personell innen tekniske tjenester ett av kommunalområdets største utfordringer.

Kommunale foretak – Skien fritidspark KF²⁹

Organisasjonsformen kommunale foretak er regulert av kommuneloven kapittel 9. Kommunale foretak en del av kommunen som juridisk person, og drives som en del av kommunens virksomhet.

Bystyret er foretakets øverste organ, og velger foretakets styre, vedtar kommunens økonomiske bidrag i årsbudsjettet og behandler selskapets tertialrapporter, årsregnskap og årsberetning. Styret har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet, innenfor rammen av det formålet bystyret har fastsatt i vedtektene og innenfor kommunens budsjett og økonomiplan. Styret fastsetter foretakets budsjett.

Et kommunalt foretak skal ha en daglig leder, som er direkte underordnet styret. Daglig leder har ansvar for den daglige ledelse, og at foretaket har internkontroll i samsvar med kravene i kommuneloven. Daglig leder kan ikke instrueres av kommunedirektøren, men kommunedirektøren kan instruere foretakets ledelse om å utsette iverksettelsen av en sak til kommunestyret har behandlet saken.

Det er vanlig at kommunale foretak er hovedsakelig selvfinansierte gjennom brukerbetalinger og avgifter, men kommunen har anledning til å gi tilskudd og dekke ev. underskudd.

Observasjoner

Skien fritidspark KF ble etablert i 2007, og formålet er å utvikle et fritids- og idrettsanlegg som gir befolkningen gode muligheter til et aktivt og helsefremmende liv. Fritidsparken er delt inn i fem avdelinger; avdeling bad, aktivitetsparken, hotell fritidsparken, teknisk avdeling og salgs- og markedsavdeling. Skien kommune eier de fleste bygninger og anlegg som foretaket disponerer. Unntaket er hotellet og administrasjonsbygget.³⁰ Fritidsparken leier dette bygget av Moflatvegen 59 AS som er et datterselskap i Kontorbygg AS.

Skien fritidspark KF er omtalt i kommunens budsjett. Ifølge handlingsprogram og økonomiplan 2024-2027 var kommunens netto driftsbidrag 23,7 mill. kr i 2023. I tillegg dekket kommunen et

²⁹ Vi omtaler Skien fritidspark KF i denne delen av risiko- og vesentlighetsvurderingen, siden Eiendomsenheten bistår foretaket med gjennomføring av vedlikeholdstiltak som finansieres over investeringsbudsjettet.

³⁰ Informasjon fra Kontorbygg AS.

underskudd på 4,4 mill. kr og ga et engangsbeløp på 6 mill. kr til dekning av strømutfgifter. Budsjettert netto driftsbidrag for 2024 er 24,7 mill. kr. Skien fritidspark KF rapporterer til bystyret i tertialrapporter og årsberetninger. I årsberetningen for 2022 står det at netto driftsresultat var 8,2 mill. kr.

En representant for kommunedirektøren deltar i foretakets styremøter. Vedkommende er ansatt som enhetsleder i kommunen.

Risikovurdering

Generelt er det risiko knyttet til virksomhets- og økonomistyring, og drift og vedlikehold av eiendommene. Det kan også være risiko knyttet til grenseoppganger i styringen av et kommunalt foretak, og i rolleforståelsen mellom kommunale foretak og kommunen. Styringen kan være enten for tett og detaljert eller for distansert og overordnet. Eventuelle uklarheter knyttet til rolleforståelse handler om at kommunen både er eier av foretaket og en kunde som kjøper tjenester fra foretaket. Risikoen på for dette vurderes som middels.

10.1. By- og stedsutvikling

Bystyret skal selv lede den kommunale planleggingen, og vedta kommunal planstrategi, kommuneplaner og reguleringsplaner.

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver kommunen. Vurdering av planbehovet og arbeidet med kommunal planstrategi skal prioriteres.³¹ Reguleringsplaner angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Både kommuneplaner og reguleringsplaner er bindende for nye eller utvidelse av eksisterende byggetiltak.

Kommunen behandler søknader om byggetillatelse, og skal håndheve plan- og bygningsloven og eget planverk på en forutsigbar, lik og effektiv måte. Kommunen skal også føre tilsyn med at plan- og bygningsloven etterleves. Tilsynet skal ha et slikt omfang at det kan avdekke ulovligheter. Kommunen kan finansiere disse oppgavene gjennom gebyr for saksbehandlingen i samsvar med reglene om selvkost.

Kommunen skal gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse bidra til reduksjon av klimagassutslipp, og økt miljøvennlig energiomlegging. Planleggingen skal også bidra til at samfunnet forbereder seg på og tilpasser seg til klimaendringene.

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

³¹ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027.
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Kommunen er forurensningsmyndighet på flere områder. For eksempel i saker som gjelder forsøplingssaker og opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider.

Kommunen skal godkjenne nydyrking, deling eller omdisponering av jordbrukseiendom, og følge opp at driveplikten blir overholdt. Kommunen har også oppgaver knyttet til saksforberedelse og kontroll av ulike tilskuddsordninger i landbruket. Videre har kommunen ansvar for å kontrollere at skogbruksloven følges, og kan fastsette meldeplikt for planer om hugst og tiltak knyttet til foryngelse og stell av skog.

Observasjoner

Fagområdet by- og stedsutvikling er organisert med fire enheter: byutvikling, byggesak, plan, og landbruk og geodata. Enhetene har følgende kjerneoppgaver.

- *Byutvikling* har ansvar for by- og samfunnsutvikling, areal- og transportplanlegging, klima og miljø, og kommunikasjon og markedsføring.
- *Plan* har ansvar for at vedtatte strategier og politiske føringer for arealplanleggingen gjennomføres, og skal veilede og saksbehandle arealprosesser i tråd med plan- og bygningsloven.
- *Byggesak og eiendomsskatt* behandler byggesøknader og fører tilsyn med byggetiltak, og forvalter saker om eiendomsskatt.
- *Landbruk og geodata* forvalter landbrukets tilskuddsordninger, saker etter landbrukets særlover, og utvikler kommunalt kartverk.

Bypakke Grenland fase 1 er et samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene Porsgrunn, Siljan og Skien. Bypakka finansieres med statlige, fylkeskommunale og kommunale midler. Statlige aktører som Statsforvalteren, Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet deltar også. Formålet med bypakka er å unngå økning i biltrafikk ved blant annet å styrke framkommeligheten for kollektiv, gående og syklende. Fase 1 i bypakka går mot slutten. Den kan erstattes av byvekstavtaler³². Høsten 2023 har partene bestemt at de skal forberede en bypakke fase 2 innenfor rammene av en byvekstavtale.

Kommunen legger til rette for framtidig datasenterindustri på Gromstul. Blant annet pågår arbeidet med en reguleringsplan for området. I tillegg har kommunen mottatt søknad om rammetillatelse for forberedende grunnarbeider.

BDK er en pådriver i kommunens arbeid med klima og miljø. Ifølge *kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034* skal kommunen omstille seg til et lavutslippssamfunn, styrke naturmangfold, matjord og friluftsområder, og redusere forurensning og avfall, jf. nærmere omtale i kap. 5.

³² En byvekstavtale er et økonomisk spleiselag mellom staten og kommunene og må godkjennes av Stortinget. Vestfold og Telemark revisjon IKS

Kommunen har en *kommunedelplan for klima og energi 2018-2025*. Planen har satt reduksjonsmål for utslipp både i Skien kommune som virksomhet og innenfor kommunens grenser.

Kommuneplanens arealdel ble revidert våren 2023. Den nye planen gjelder i tidsrommet 2023-2035, og inneholder blant annet nye områder avsatt til næringsarealer og tiltak for inkluderende bomiljøer og håndtering av klimaendringer. Høsten 2023 var planprogram for en kommunedelplan for sentrum til politisk behandling. Kommunen har hatt en nedgang i antall vedtatte reguleringsplaner de senere årene. Samme mønster ser vi i sammenliknbare kommuner.

Ifølge KOSTRA er det en nedgang i antall byggesøknader i 2022 sammenliknet med året før. Samtidig har gjennomsnittlig saksbehandlingstid økt i samme periode. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med 3-ukersfrist var nesten 5 uker, og for saker med 12-ukersfrist litt over 9 uker. Antall klager på kommunens vedtak i byggesaker har økt noe i samme periode. I 2.tertialrapport står det at kommunen har gjennomført en ekstra innsats for å få ned restanser på ulovlighetssaker i perioden 2020-2022, og at antall ulovlighetssaker er redusert fra 500 til 50. Ulovlighetsoppfølgingen fortsetter innenfor vanlig drift fra 2023. Fra 2023 skal byggesaksenheten ta i bruk en ny digital løsning for behandling av byggesaker.

Kommunens landbruks- og skogbruksforvaltning er lagt til BDK. Ifølge kommuneplanens samfunnsdel har Skien kommune mål om å minimere omdisponering av dyrket jord. I kommuneplanens arealdel er vern av matjord og naturområder en sentral målsetning. Bystyret har blant annet vedtatt å endre urealiserte byggeområder til LNF-formål i enkelte områder.

Grenland landbrukskontor er et felles landbrukskontor for kommunene Porsgrunn, Siljan og Skien. Første samarbeidsavtale ble inngått i 2012, og høsten 2023 ble det endret til et vertskommunesamarbeid. Skien er vertskommune. Landbrukskontoret ivaretar deltakerkommunenes landbruksforvaltning og vilt- og fiskeforvaltning, inkludert forvaltning av ulike tilskuddsordninger.

Geodatasamarbeidet i Grenland er et administrativt vertssamarbeid mellom Bamble, Porsgrunn, Siljan og Skien. Porsgrunn er vertskommune. Formålet med samarbeidet er mer effektiv utnyttelse av den samlede geodatafaglige ressursen hos partene slik at brukerne kan tilbys bedre og billigere tjenester.

Risikovurdering

Antall byggesøknader har gått ned i senere tid, mens gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt i samme periode. Kommunens behandling av byggesaker er regulert av et omfattende regelverk, og omsøkte tiltak varierer stort i omfang og kompleksitet. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon om byggesak i Skien i de siste bystyreperiodene. Flere folkevalgte ser behov for en forvaltningsrevisjon om byggesaksbehandling. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon på dette området.

Siden det pågår en forvaltningsrevisjon om kommunens arbeid med klima og miljø vurderes ikke risiko.

10.2. Eiendom

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

Som nevnt i pkt. 7.6.1. skal kommunen ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, og bistå med å skaffe og beholde en egnet bolig.

Observasjoner

Fagområdet eiendom skal forvalte, drifte og vedlikeholde kommunens bygg- og boligmasse.

Eiendom har også ansvar for å lede arbeidet med bygging av nye formålsbygg, og for kjøp og salg av eiendommer. Nedenfor beskrives hovedoppgavene lagt til hver enhet.

- *Boligkontoret* skal framskaffe boliger til flyktninger og andre vanskeligstilte, og kjøpe, selge, drifte og vedlikeholder kommunale boliger.
- *Håndverk* har ansvar for å rehabilitere, bygge om og sette i stand kommunale boliger.
- *Forvaltning, drift og vedlikehold* skal følge opp formålsbygg slik at de har et godt innemiljø, har universell utforming og er trygge for brukerne.
- *Renhold* skal utføre renhold i alle eide og innleide bygg.

Som nevnt i pkt. 7.5. har kommunen mottatt og skal motta ganske mange flyktninger de senere årene og neste år. For Eiendom betyr det økt behov for kjøp og innleie av egnede boliger, og flere boliger å drifte og vedlikeholde.

Kommunen arbeider med flere større investeringsprosjekter innen formålsbygg. Kverndalen bo- og dagsenter ble ferdigstilt og tatt i bruk høsten 2023, i desember 2023 startet byggingen av nye MATS arbeids- og aktivitetssenter på Stevneplassen, og det er utlyst konkurranse for påbygging på Lyngbakken bo- og servicesenter. Eiendom bistår Skien fritidspark KF med gjennomføring av prosjekter som dekkes over kommunens investeringsbudsjett.

I 2019 vedtok bystyret et totalbudsjett på bygging av Kverndalen bo- og dagsenter på 487 mill. kr. Høsten 2023 rapporterte Eiendom til formannskapet at prognosen per september 2023 var et merforbruk på ca. 50 mill. kr. Merforbruket skyldes blant annet uvanlig høy prisstigning de siste årene, og at det under planleggingen ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til utfordringene med å bygge et stort bygg i sentrum.

I samme rapport står det at Eiendom har hatt mange branntilløp og vannlekkasjer i kommunale boliger, og store vannlekkasjer i formålsbygg i 2023. Det har gitt betydelig uforutsette kostnader, og ført til færre midler til det planlagte vedlikeholdet.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon om eiendomsforvaltning i 2023. Vi undersøkte om kommunen har en styrings- og rapporteringslinje som sikrer politisk forankring av eiendomsforvaltningen, og om kommunen har god systematikk i planlegging og gjennomføring av dette arbeidet. Vi fant at kommunen har flere tiltak for et verdibevarende vedlikehold, men at folkevalgte i begrenset grad gjøres kjent med utfordringene på området, og at det ikke settes av tilstrekkelig midler til vedlikehold.

Risikovurderinger

Å skaffe mange egnede boliger på kort tid kan være utfordrende, og gir en generell risiko for at kommunen har vanskeligheter med å ivareta sine lovpålagte plikter om å skaffe boliger til vanskeligstilte. Dette temaet kan eventuelt tas inn i den foreslåtte forvaltningsrevisjonen om boligsosialt arbeid, jf. pkt. 7.6.1.

Planlegging og gjennomføring av store investeringsprosjekter er en kompleks oppgave. Skien kommune har de senere årene gjennomført store byggeprosjekter som eksempelvis Lunde barneskole, Duestien barnehage og Kverndalen bo- og dagsenter, og bør dermed ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre slike prosjekter. Samtidig ser vi at Kverndalen bo- og dagsenter fikk en vesentlig overskridelse i sluttfasen, og at kommunen selv peker på både svakheter i egen planlegging og utforutsette hendelser som årsaker til overskridelsene. Risikoen vurderes som middels.

Siden det nylig er gjennomført en forvaltningsrevisjon om renhold, drift og vedlikehold av eksisterende formålsbygg, vurderer vi ikke risiko på dette området.

10.3. Kommunalteknikk

Kommunen skal sørge for en tilstrekkelig og sikker vannforsyning i samsvar med drikkevannsforskriften, og en miljømessig riktig avløpshåndtering i samsvar med forurensingsloven. Det er krav om internkontroll, og alle kommuner skal ha beredskapsplaner for drikkevannsforsyning. Investering og drift innenfor vannforsyning og avløp blir gebyrfinansiert i samsvar med reglene for selvkost.

Kommunen har myndighets-, forvaltnings- og vedlikeholdsansvar for kommunale veier og gang- og sykkelstier. Dette innebærer at kommunen skal holde veiene åpne for offentlig ferdsel, ved blant annet å planlegge og gjennomføre vedlikehold, godkjenne eventuelt behov for å redusere eller stenge framkommeligheten og drifte veiene med å brøyte snø og strø.

Observasjoner

Fagområdet kommunalteknikk er delt inn i fem enheter. Nedenfor gjennomgås hovedoppgavene til de enkelte enhetene.

- *Bydrift* skal sørge for helårs drift av kommunale fortau, veger og gang- og sykkelveger, og av kommunale parkeringsplasser og grøntområder. Enheten skal også klippe gress i barnehager og skoler, og kjøre opp skiløyper i vinterhalvåret.
- *Vann og avløp* skal sørge for sikker vannforsyning til innbyggere og næringsliv, og drifte og vedlikeholde kommunens ledningsnett og renseanlegg for avløp.
- *Prosjekt og anlegg* planlegger og gjennomfører investeringer innenfor vann og avløp, og deltar i kommunens beredskapsordninger.
- *Forvaltning* har ansvar for ledningskartverk, vegdatabase og grave- og rørleggermeldinger. Enheten deltar i samarbeidsprosjekter og gir råd og veiledning innad i kommunen og med eksterne parter.
- *Tekniske fellestjenester* drifter et lager, for eide og leide kjøretøy for hele kommunen. De har også ansvar et bilverksted som Skien kommune har sammen med Porsgrunn kommune. Bilverkstedet utfører vedlikehold av bli- og maskinpark, og er organisert som et kommunalt oppgavefelleskap.

Høsten 2022 vedtok utvalg for teknisk sektor en rullering av hovedplan for vannforsyning og avløp 2017-2046. Hovedplanen rulleres for å ivareta nye utslippskrav, og innebærer at kommunen må prioritere arbeid med avløp framfor vann fram mot 2030. Mer konkret er det blant annet behov for å utbedre avløpsnettet, bygge nye pumpestasjoner, utbedre og øke kapasiteten på høydebassenger.

Ifølge årsmelding 2022 ble det laget en ny hovedplan for park og en skybruddsplan for sentrumsområdene. I tillegg er det startet et arbeide med en ny hovedplan for veg. Fra 2023 skal det lages en saneringsplan for vann- og avløpsledninger og en strategi for å lokalisere og utbedre lekkasjer fra vann- og avløpsanlegg.

I 2021 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om kommunens arbeid med internkontroll med vann og avløp. Vi fant at kommunen har tiltak som sikrer at vannet har god kvalitet og at rensekravene til avløpet var oppfylt. Samtidig så vi at kommunen ikke hadde en systematisk og dokumentert internkontroll på alle de undersøkte områdene.

Arbeidstilsynet gjennomførte et tilsyn med HMS-arbeidet ved Elstrøm renseanlegg i august 2023, og konkluderte med at det ikke ble funnet regelbrudd som krever oppfølging.

I 2022 og 2023 ble det satt av om lag 200 mill. kr til oppgradering av vann- og avløpsnettet. Ifølge fireårig økonomiplan skal det investeres tilsvarende summer hvert år fram til og med 2026. I 2. tertial 2023 rapporteres det at framdriften på VA-investeringene er i henhold til plan, men at årsprognosen viser et merforbruk på 23,4 mill. kr. Handlingsrommet for å redusere merforbruket oppgis å være lite, siden investeringene er bundet opp i pågående aktiviteter.

Risikovurdering

Kommunen har og arbeider med å få på plass oppdatert planverk for park, vei, vann og avløp. Generelt regnes slike planer som egnede styringsvirkemidler og bidrar til å redusere risiko.

Det er risiko ved planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Skien kommune er i gang med store investeringer innen vann og avløp. Det er brukt og skal brukes betydelige beløp til formålet, og det er rapportert om et vesentlig merforbruk i 2023. Vi foreslår en forvaltningsrevisjon av kommunes styring med de pågående investeringsprosjektene innen vann og avløp.

10.4. Kultur

Kommunen skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante tiltak som legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt og lokalt, jf. kulturloven § 4. Kommunen skal sørge for at kulturlivet har forutsigbare utviklingskår, legge til rette for deltakelse i kulturaktiviteter og se til at personer, organisasjoner og institusjoner har tilgang til informasjon om økonomiske støtteordninger og andre virkemidler.

Kommunen har ansvar for folkebibliotek i samsvar med folkebibliotekloven og skolebibliotek i samsvar med opplæringsloven. Alle kommuner skal ha en fagutdannet biblioteksjef, og bibliotekenes innhold og tjenester skal gjøres kjent.

Kommunen har ansvar for å legge til rette for friluftsliv, og skal kartlegge mulige friluftsområder i hele kommunen.

Observasjoner – beskrivelse av kommunen

Fagområdet kultur har ansvar for å skape et relevant, engasjerende og mangfoldig kulturliv for alle, gi idrettsfeltet gode rammevilkår, og utvikle Ibsensatsingen fram mot det nasjonale jubileet i 2028. Kultur består av fire enheter. Nedenfor gjennomgås deres hovedoppgaver.

- *Kulturkontoret* forvalter tilskuddsordninger, idrettsfeltet og kunst- og kulturfeltet. De har også ansvar for å koordinere og gjennomføre arrangementer og følge opp frivillig sektor.
- *Biblioteket* skal tilby kunnskap og kultur, være en møteplass for arrangementer, og være en gratis arena som er fysisk og digital tilgjengelig for alle målgrupper.
- *Fritidsenheten* skal bidra i kommunens folkehelsearbeid. Det innebærer å legge til rette for at barn og unge har gode møteplasser, og at barn, unge og voksne som har behov for bistand pga funksjonsnedsettelse får delta i fritidsaktiviteter.
- Bydelshus og frivillighet skal bidra i kommunens folkehelsearbeid og inkludering av alle. Bydelshusene skal tilby opplevelser i form av kulturarrangementer, kurs og kafe til flere målgrupper, men med hovedvekt på den eldste delen av befolkningen. Bydelshusene er også en viktig plass for ulike typer språkpraksis og arbeidstrening.

Kommunen har en rekke planer og strategier for kultur, idrett og frivillighet.

- *Kommunedelplan for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet 2020-2029*. Den er et viktig styringsverktøy og beskriver hvordan kommunen skal legge til rette for et bredt kultur-,

idretts- og friluftstilbud til alle. Tilretteleggingen handler om å gi råd, samarbeide og være økonomisk bidragsyter for frivilligheten, kulturinstitusjonene og det profesjonelle kulturlivet.

- *Kommunedelplan for kulturminnevern 2013-2024 – avtrykk av Skien*. Formålet med planen er å gi tydelige rammer for kommunens arbeid med bevaring av kulturmiljøer, kulturlandskap og verneverdige bygg.
- *Strategisk plan for frivillighet 2022-2026* har som mål at kommunen skal sikre gode rammevilkår for lag og foreninger, stimulere til integrering og mangfold, og legge bedre til rette for samspill mellom profesjonelle og frivillige/amatører.
- Kommunen har også en Ibsenstrategi, en toppidrettsstrategi, en handlingsplan for musikk og en strategi for kunstnerbyen Skien.

Ifølge årsmelding 2022 pågår arbeidet med å planlegge nytt Ibsenbibliotek og Ibsen 2028. I statsbudsjettet er det avsatt 75 mill. kr til det nye biblioteket. 2022 var frivillighetens år og medførte en rekke aktiviteter.

Risikovurdering

Kommunen styrer kulturfeltet i stor grad gjennom planverk. Generelt regnes slike styrende dokumenter som godt egnet til å redusere risiko på området.

10.5. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

Tema	Vinkling
Byggesaksbehandling	Kommunens tiltak for å sikre riktig behandling av byggesøknader, og gjennomføring i praksis.
Investeringsprosjekt	Kommunens tiltak for god planlegging av og styring med investeringsprosjekt innen vann og avløp.

11. Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap

11.1. Eierskapskontroll

Eierskapskontroll er en kontroll av om den som utøver kommunens eierinteresser i selskap gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Eierskapskontroll gjelder for eierstyringen av interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap (AS), samvirke (SA), og for interkommunalt politisk råd (IPR) og kommunalt oppgavefelleskap (KO) når disse er selvstendige rettssubjekt.³³

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

Følgende eierskapskontroller er levert i perioden 2020-2023:

- 3807404 Eierskapskontroll – Grep Grenland AS – eierstyring og føringer for samfunnsansvar
- 3807408 Eierskapskontroll – Renovasjon i Grenland og Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS - Renovasjonsordning for matavfall – saksbehandling og kommunikasjon. Dette var en kombinert eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskap og kommune.

Vi har hentet innspill til risikovurderingen fra sittende ordfører, varaordfører, utvalgsledere og gruppeledere i bystyret. Når det gjelder eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap har vi fått følgende innspill:

- Bystyrets eierstyring og oppfølging av eierskapsmelding
- Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS

Eierskap og eierstyring i Skien kommune – observasjoner

Skien kommunens eierskapsmelding ble vedtatt av bystyret 16.06.2022 i sak 79/22.

Eierskapsmeldingen inneholder kommunens prinsipper for eierstyring, momenter til vurderingen av organisasjonsform, kommunens forventninger til selskapene/prinsipper for virksomheten, beskrivelse av roller i eierstyringen og rutiner for oppfølging av eierskapene. Formålet med kommunens eierskap er ikke omtalt.

Ifølge eierskapsmeldingen skal eierskapsdokumentene revideres hvert fjerde år, senest høsten etter konstituering av nytt bystyre.

³³ Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap kan organiseres både som selvstendig rettssubjekt og som en del av kommunen. Disse inngår i eierskapskontroll når de er selvstendige rettssubjekt.

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

Oversikt over kommunens eierinteresser i selskaper og andre samarbeidsordninger framgår av kap. 11.3 om forvaltningsrevisjon i selskap og vedlegg 1.

Risikovurdering – eierskapskontroll

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

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

Det er ikke gjort generell eierskapskontroll eller evaluering av eierskapsmeldingen i Skien i forrige periode, og vi vil derfor anbefale en generell eierskapskontroll. Dette er også foreslått fra politisk nivå.

En generell eierskapskontroll undersøker om kommunens eierskapsmelding og retningslinjer for eierstyring er i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring, om rutiner, retningslinjer og organisering av eierstyringen fungerer etter hensikten, og om bystyrets vedtatte retningslinjer for eierstyring blir etterlevd i praksis for et utvalg selskap. Vi anbefaler at også styrevalgprosesser tas med i en slik eierskapskontroll.

Selskapene bør velges ut i forbindelse med bestilling. I tillegg til å vektlegge hvilken betydning selskapene har for kommunen, bør utvalget sikre en god sammensetning av selskapsform og eierfordeling, for å få et bredt bilde av hvordan eierstyringen fungerer i praksis.

11.2. Aktuelle tema for eierskapskontroll

Tema	Vinkling	Kommentar
Eierskapskontroll	Om kommunens eierskap utøves i samsvar med aktuelle lovbestemmelser, kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring. Kontroll av eierskapsmelding, folkevalgtopplæring og praksis for eierstyring i et representativt utvalg selskap	Vi anbefaler denne tidlig i perioden. Alternativt kan den gjennomføres etter at eierskapsmeldingen er behandlet i inneværende periode.
Eierskapskontroll - styrevalgprosesser	En eierskapskontroll med fokus på lovbestemmelser, føringer og retningslinjer for styrevalg, organisering av styrevalgprosesser og gjennomføring av styrevalgprosesser i et representativt utvalg selskap.	Vi anbefaler denne dersom kommunen ønsker mer enn en eierskapskontroll.

11.3. Forvaltningsrevisjon i selskap

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

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

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

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

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

Risikovurdering – forvaltningsrevisjon i selskap

I tabellene på neste side har vi delt selskapene inn i heleide aksjeselskap, selskap Skien kommune eier sammen med andre kommuner og fylkeskommuner, og selskaper der det også er private eiere.

Vi har vurdert generell risiko, og har derfor ikke prioritert mellom selskapene.

Heleide aksjeselskap

Navn	Selskapets formål (forkortet/omskrevet)	Vurdering av generell risiko
Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS Har datterselskap	Et holdingselskap for selskaper som driver miljøvennlig avfallsdeponi, mottak og håndtering av avfall fra husholdningene og næringsvirksomhetene, samt det som naturlig står i forbindelse med dette.	Næringsvirksomhet med forventning om avkastning og utbytte for kommunen. Mange ansatte. Risiko knyttet til drift (hms og miljøkrav), oppfølging av kommunens forventninger til sine selskaper, selskapsstyring.
Bygarasjen AS	Forestå utbygging og drift av ikke-offentlige parkeringsanlegg i Skien kommune, alene eller sammen med andre aktører, og som er i samsvar med de parkeringspolitiske mål som vedtas av bystyret.	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Ibsenhuset AS	Drift av Ibsenhuset i Skien.	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Kontorbygg AS	Erverv, oppføring og drift av fast eiendom av enhver art, og å delta som aksjeeier eller på annen måte i liknende foretagender, samt finansiering av slik virksomhet.	Eiendomsvirksomhet med få ansatte, ordinær kommersiell eiendomsvirksomhet og et verktøy for byutvikling. Det arbeides med ny eierstrategi, der man vurderer Kontorbygg AS opp mot selskapets formål, organisering og fremtidig strategi m.m. Generell risiko knyttet til konsern- og selskapsstyring, styring av investeringsprosjekter, eiendomsforvaltning, anskaffelser – Skiensmodellen, jf. selskapets formål.
Skien næringsfond AS	Å fremme utviklingen av næringslivet i Skien kommune.	Ingen ansatte, risiko knyttet til tilskuddsforvaltning og reglene om offentlig støtte.
Skien Tomteselskap AS	Erverve område i Skien passende til tomter, gjøre disse byggeklare og overdra dem til tomtesøkere, samt å påta seg saneringsoppgaver innen kommunen.	Ingen kjent aktivitet i selskapet.

Deleide aksjeselskap

Navn	Selskapets formål (forkortet/omskrevet)	Eier-andel	Deltakere/ kontorkommune	Vurdering av generell risiko
Grep Grenland AS Grep Grenland eier fire datterselskap	Arbeids- og inkluderingsbedrift, praktisk opplæring, arbeidstrening og tilrettelagt arbeid gjennom produksjon av varer og tjenester	49 %	Porsgrunn (kontorkommune) Skien, Siljan, Bamble	Grep hadde et betydelig underskudd i 2023, og måtte be om lån fra eierne. Risiko knyttet til måloppnåelse, økonomi, ordinær drift, selskapsstyring og konsernstyring.
Telemark og Vestfold regionteater AS (Teater Ibsen)	Gjennom egen virksomhet og i samarbeid med frie grupper og andre teatre gi innbyggerne i Vestfold og Telemark et profesjonelt og allsidig teatertilbud	33,3 %	Skien (kontorkommune) Vestfold fylkeskommune, Telemark fylkeskommune	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Greve Biogass AS Greve Biogass eier et datterselskap, sammen med Lindum AS, som igjen er eid av Drammen kommune (Den magiske fabrikken).	Utvikle verdikjeder basert på biologisk avfall - produksjon av biogjødsel, biogass, mm	9,84 %	Tønsberg (kontor-kommune) Skien, Porsgrunn, Bamble, Siljan og kommunene i Vestfold.	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring, konsernorganisering og -styring.

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

Navn	Selskapets formål	Eierandel	Deltakere/ kontorkommune	Vurdering av generell risiko
Renovasjon i Grenland IKS RiG eier 15,7 % i Sirkulær bestiller AS, som anskaffer behandlingsavtaler for matavfall og kloakkslam.	Samle, sortere og behandle avfall fra husholdninger og kommunale virksomheter.	49,7 %	Skien (kontorkommune), Porsgrunn, Bamble, Siljan.	Det ble innført ny sorteringsordning i 2023. Selskapet rapporterer om svært gode tall når det gjelder sorteringsgrad, og at omlegging til egen beholder for matavfall og sekk til plast, så langt gitt resultater som er bedre enn forventet. Risiko knyttet til måloppnåelse/renovasjonsordning, drift og selskapsstyring, konsernorganisering og -styring.
Grenland Brann og Redning IKS GBR IKS Ivaretar kontorkommune-funksjon for KO for beredskap mot skogbrann og akutt forurensning på vegne av Porsgrunn kommune.	Ivareta eierkommunenes behov, plikter og oppgaver vedrørende brann- og ulykkesberedskap, brannforebyggende- og kontrollerende art, samt andre tiltak som naturlig hører inn under dette formål.	46 %	Porsgrunn (kontorkommune), Skien, Bamble, Kragerø, Drangedal.	Nytt selskap for Skien, mange ansatte. Risiko knyttet til særlovsoppgaver, myndighetsutøvelse, drift og selskapsstyring.
Grenland Havn IKS Har datterselskap, Frier Vest Holding AS sammen med Bamble kommune.	Ivareta kommunale myndighets- og forvaltningsoppgaver etter havne- og farvannsloven, sikre regionen konkurransedyktig, framtidsrettet og miljøriktig infrastruktur for sjøtransport.	33,3 %	Porsgrunn, Skien, Bamble	Risiko knyttet til måloppnåelse og særlovsoppgaver, drift, selskapsstyring, konsernstyring og myndighetsutøvelse.

Navn	Selskapets formål	Eierandel	Deltakere/ kontorkommune	Vurdering av generell risiko
Det kommunale oppgavefellesskapet – Grenlandssamarbeidet	Styrke samarbeidet i Grenland. Være tett på Grenlandssamarbeidet IPR, administrere Grenland næringsfond og forvalte en aksjeportefølje.	Etter folketall – ikke entydig angitt i selskapsavtalen	Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien	Etablert i 2022 etter nedleggelse av Vekst i Grenland. Risiko knyttet til måloppnåelse, tilskuddsforvaltning, drift, organisering og selskapsstyring.
Gea Norvegica Geopark IKS	Administrasjon og informasjon den geologiske naturarv i eierkommunene.	9,63 %	Porsgrunn (kontorkommune) Skien, Larvik, Bamble, Kragerø, Siljan, Nome, Vestfold fk, Telemark fk	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Vestfold og Telemark revisjon IKS	Utføre revisjonsoppgaver for deltakerkommunene.	8,12 %	Kommunene og fylkeskommunene i Vestfold og Telemark	Risiko er ikke vurdert pga at VTR ikke er uavhengig.
Sør Øst 110 IKS	Ivareta lovpålagte plikter om nødmeldesentraler	8 %	Svært mange kommuner	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
IKA Kongsberg IKS	Legge til rette for effektiv gjennomføring av arkivloven.	7,0 %	Svært mange kommuner og kommunale selskap	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring.
Grenland friluftsråd KO	Legge til rette for friluftsliv.	20%	Skien(kontor-kommune) Bamble, Drangedal, Porsgrunn og Siljan.	Risiko knyttet til drift og selskapsstyring

Aksjeselskaper uten innsynsrett³⁴

Selskap	Selskapets formål	Kommunens eierandel	Deltakere
Mersmak Skien AS ³⁵	Å fremme interessen for mat ved arrangementer, herunder festivaler, samt andre aktiviteter til fremme av samme formål.	71%	Skien og flere private næringsaktører.
Skien Datasenter Utvikling AS	Selskapets virksomhet er å drive med mål om etablering av et datasenter i Skien kommune.	34 %	Skien (kontorkommune) Løvenskiold-Fossum Skog AS, Telemark Utviklingsfond
Skagerak Energi AS Eier fem datterselskap.	Produksjon, omsetning og overføring av elektrisk kraft og annen energi, samt virksomhet som har tilknytning til dette, herunder deltakelse i andre selskaper.	15.21 %	Porsgrunn (kontorkommune) Skien, Bamble og Statkraft Industrial Holding AS
Skien Dalen Skipsselskap AS	Drive turisttrafikk i Telemarksvassdraget. Selskapet kan også ved aksjetegning eller på annen måte delta i andre selskaper.	10 %	Skien (kontorkommune) Vinje, Nome, Tokke, Telemark fylkeskommune, en rekke private reiselivsaktører
Visit Telemark AS	Produktutvikling, markedsføring og salg av aksjonærenes reiselivsprodukter på oppdragsbasis. Service overfor aksjonærene på oppdragsbasis. Service overfor fylkeskommunen og kommuner på oppdragsbasis.	8,806 %	Skien (kontorkommune) De fleste kommunene i Telemark samt en rekke reiselivsaktører

³⁴ Selskaper med private eller statlige medeiere.

³⁵ Kommunen har vedtatt å ikke gi tilskudd til selskapet, og er største aksjonær. Selskapets framtid er p.t. uavklart.

Vedlegg: Annet interkommunalt samarbeid – ikke selvstendige rettssubjekt

Navn	Formål	Organisasjonsform	Deltakere	Kontorkommune/ vertskommune
IT-samarbeidet i Grenland (ITG)	Opptre samlet ved valg av fagsystemer, utstyr og infrastruktur, og ivareta daglig drift, support og utvikling	Administrativt vertskommunesamarbeid	Bamble, Drangedal, Siljan og Skien	Skien, se omtale i pkt. 6.4
Grenlandkommunenes innkjøpssamarbeid (GKI)	Effektivisere innkjøp gjennom felles rammeavtaler og samordning av innkjøp.	Administrativt vertskommunesamarbeid	Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien	Skien, se omtale i pkt. 7.2
Krisesenteret i Telemark	Sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til dem som er utsatt for vold eller trusler i nære relasjoner	Administrativt vertskommunesamarbeid	Alle kommuner i Telemark unntatt Notodden	Skien, se omtale i pkt. 9.8
Barnevernsvakten i Telemark	Krise- og akuttberedskap for barneverntjenesten, og felles vaktjeneste utenom kontortid.	Administrativt vertskommunesamarbeid	Alle kommuner unntatt Notodden, Tinn og Hjartdal.	Skien, se omtale pkt. 8.3.
Geodatasamarbeidet i Grenland	Sikre kostnadseffektive geotjenester	Administrativt vertskommunesamarbeid	Bamble, Porsgrunn, Siljan og Skien	Porsgrunn, se omtale pkt. 10.1.
Miljørettet helsevern i Grenland	Fremme helse og forebygge sykdom og skade	Administrativt vertskommunesamarbeid.	Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien	Porsgrunn, se omtale i pkt. 6.8
Skien interkommunale legevakt	Tilby legevaktstjenester utenfor sykehus og utenfor fastlegens åpningstider.	Administrativt vertskommunesamarbeid	Drangedal, Nome, Siljan og Skien	Skien, omtale i pkt. 9.9
Samba - SAMmen om BAra	Gi tilbud barn med omfattende funksjonshemming og avlastning for foreldre	Administrativt vertskommunesamarbeid	Porsgrunn og Skien	Skien, omtale i pkt. 9.5

Navn	Formål	Organisasjonsform	Deltakere	Kontorkommune/ vertskommune
Kommunale øyeblikkelig hjelp - døgntilbud	Sikre befolkningens behov for døgnopphold innenfor somatikk utenom fastlegens åpningstider.	Administrativt vertskommunesamarbeid	Drangedal, Nome, Siljan og Skien	Skien, se omtale pkt. 9.9.
Tolketjenesten i Grenland	Betjener cirka 70 språk og har 10 faste ansatte, og over 100 på timesbasis.	Administrativt vertskommunesamarbeid	Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien	Porsgrunn
Alarmsentralen Telemark	Totalleverandør av alarm- og responsentertjenester til kommuner og privatkunder.	Administrativt Vertskommunesamarbeid	Skien, Siljan, Bamble, Drangedal, Seljord, Kviteseid, Tokke og Vinje	Skien
Vannområde Skien-Grenlandsfjordene	Vannforvaltning	Vertskommune	Larvik, Porsgrunn, Skien, Bamble	Porsgrunn
Grenlandssamarbeidet IPR	Styrke samarbeidet i Grenlandsregionen.	Interkommunalt politisk råd	Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien	Skien, se omtale pkt. 4.2.
Kommunalt oppgavefelleskap for klima og miljø	Ivareta beredskap mot akutt forurensing og skogbrann.	Kommunalt oppgavefelleskap	Alle kommuner i Telemark	Porsgrunn, ivaretas av Grenland Brann og Redning IKS.
Knardalstrand renseanlegg KO	Drive felles avløpsanlegg	Kommunalt oppgavefelleskap	Porsgrunn og Skien	Porsgrunn
Kommunalt oppgavefelleskap for felles drift av verksted	Utføre vedlikehold av bil- og maskinpark	Kommunalt oppgavefelleskap	Porsgrunn og Skien	Skien, se omtale pkt. 11.3.
Telemarkskanalen natur- og kulturpark KO	Øke området attraktivitet som reisemål og bosted, og for næringslivet	Kommunalt oppgavefelleskap	Skien, Nome, Midt-Telemark, Notodden, Kviteseid og Tokke og Telemark fylkeskommune.	Telemark fylkeskommune

Navn	Formål	Organisasjonsform	Deltakere	Kontorkommune/ vertskommune
Bypakke Grenland fase 1	Redusere klimagassutslipp og luftforurensing, og legge til rette for mer kollektivreiser, sykling og gange.	Prosjektorganisert - avtale	Porsgrunn, Siljan og Skien. I tillegg deltar fylkeskommunen, Statens vegvesen, Jernbandedirektoratet og Statsforvalteren	Telemark fylkeskommune (prosjektleder/sekretariat)



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

24: 4003400