

# Forenklet risiko- og vesentlighetsanalyse

En overordnet analyse av  
Drammen kommune for  
utarbeidelse av plan for  
forvaltningsrevisjon 2020-2021

# Analysen i et nøtteskall

Kommunestyret skal vedta plan for forvaltningsrevisjon. Planen skal bygge på denne risiko- og vesentlighetsvurderingen, men kontrollutvalget og kommunestyret står fritt til å gjøre sine egne prioriteringer. Denne rapporten er en forenklet risiko- og vesentlighetsvurdering, med 2020/2021 som tidshorisont, og handler kun om basisorganisasjonen. Risiko- og vesentlighetsvurdering for kommunens eierskap rapporteres særskilt.

I denne rapporten har Viken kommunerevisjon IKS tre hovedbudskap:

**Vi anbefaler at forvaltningsrevisjonsressursene i 2020/ 2021 først og fremst rettes mot kontroll av kommunens brukerrettede tjenester.**

Kontrollutvalget står også fritt til å vurdere om det er riktig å prioritere spørsmål hørende til samfunns- og organisasjonsperspektivet.

I tillegg bør det vurderes om – og eventuelt når – det er riktig å gjøre undersøkelser knyttet til kommunesammenslåingsprosessen og kommunens håndtering av korona-pandemien. Med dagens kunnskapsgrunnlag og tidshorisonten for denne forenklete analysen (2020-2021) har revisjonen valgt å ikke anbefale disse temaene til forvaltningsrevisjon nå. Men kontrollutvalget har muligheten til å følge med på utviklingen på andre måter, blant annet ved å be rådmannen orientere muntlig om status.

Se nærmere i kapittel 4 om dette.

**For de brukerrettede tjenestene er det noen felles risikofaktorer:**

- Tilpasning til ny, administrativ organisering fra 1. januar 2020.
- Økonomiplan 2020-2023 bygger på en forutsetning om effektivisering.
- Rådmannens økonomirapport pr. februar 2020 viser at mange tjenesteområder har større aktivitet inn i 2020 enn budsjettet tilsier.
- Korona-pandemien vil gi konsekvenser for norske kommuner, både med hensyn til økonomi, og med hensyn til hvordan brukerrettede tjenester kan ytes.
- Videreføring av tre sett gamle kommunale planverk.

Se nærmere i kapittel 5.1 om dette.

**Anbefalte områder for forvaltningsrevisjon i 2020/2021:**

Basert på gjennomgangen i kapittel 5, anbefaler revisjonen – i uprioritert rekkefølge – at det i 2020-2021 gjennomføres forvaltningsrevisjon innenfor noen av disse temaene:

- Sosiale tjenester/ økonomisk sosialhjelp: Som følge av korona-pandemien må det forventes langvarig økt pågang på både statlige og kommunale Nav-tjenester. Innenfor de kommunale tjenestene gjelder det både stønader og rådgivning og veiledning. I 2019 påpekte Fylkesmannen avvik ved Nav Drammens håndtering av tjenesten økonomisk rådgivning. Rådmannen har i økonomi-rapport pr. februar 2020 orientert om ulik praksis ved de tre tidligere Nav-kontorene, på flere områder. Nav videreføres med tre kontorsteder.
- Hjemmetjenester: Et stort tjenesteområde, vesentlig for tjenestemottakeren og sårbart for korona-pandemien. Rådmannen varslet overforbruk pr. februar 2020. I både tidligere Drammen kommune og tidligere Nedre Eiker kommune har det nylig vært gjennomført forvaltningsrevisjoner innenfor området, men det kan likevel være aktuelt å se på spørsmål som springer ut av kommunesammenslåingen, f.eks. sammenslåtte hjemmetjenesteområder som dekker geografiske områder i to av de tidligere kommunene.
- Tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne: Det kan være aktuelt å undersøke blant annet i hvilken grad botilbud og kommunale tilbud ellers er tilstrekkelig differensiert og tilpasset den enkelte tjenestemottaker. Det kan også være aktuelt å undersøke tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne, herunder tilrettelegging for sosial deltakelse. Programområdet går inn i 2020 med høyere aktivitet enn budsjettet tilsier.
- Barnehagesektoren: Et område som sjelden er gjenstand for forvaltningsrevisjon, både nasjonalt og i Drammen kommune. Ett mulig tema kan være det spesialpedagogiske tilbudet i barnehagene.
- Grunnskolen: I barneskolen kan det være grunn til å følge med på hvordan skolene i noen av kommunedelene tilpasser seg reduserte ressurser og samtidig ivaretar elevenes opplæring. Vi anbefaler ikke forvaltningsrevisjon av ungdomstrinnet, ettersom Fylkesmannen nylig har hatt tilsyn ved Marienlyst skole, og lærdommene derfra kan følges opp på annen måte enn gjennom forvaltningsrevisjon.
- Barneverntjenesten: Etter forvaltningsrevisjoner og tilsyn i tidligere Drammen kommune og Nedre Eiker kommune, peker ikke barneverntjenesten seg ut som et høyrisikoområde, men det er et område med en generelt høy iboende risiko, fordi det er tale om tjenester til sårbare barn. Tjenesten er desentralisert med flere kontorsteder. Dersom utviklingen søkes i retning av færre plasseringer av barn utenfor hjemmet, bør det følges med på at tiltakene til barnet, i hjemmet til biologiske foreldre, er så gode som de bør være.

Rådmannen har fått tilsendt utkast til den forenklete risiko- og vesentlighetsvurderingen.

Rådmannen har ikke hatt kommentarer til utkastet.

Drammen, 5. juni 2020

Torkild Halvorsen  
Leder forvaltningsrevisjon

Gisle Skaaden  
Forvaltningsrevisor

# Innhold

1.	Innledning.....	6
1.1.	Bestilling og formål.....	6
1.2.	Sentrale bestemmelser.....	6
1.3.	Kommunens ansvar og roller.....	7
2.	Metode.....	8
2.1.	Om begrepene risiko og vesentlighet.....	8
2.2.	Informasjonsgrunnlag.....	9
3.	Generelt om kommunen.....	10
3.1.	Geografi og folketall.....	10
3.2.	Organisering og økonomi.....	10
3.3.	Gjennomførte forvaltningsrevisjoner i forrige periode.....	12
3.3.1.	Svelvik kommune.....	12
3.3.2.	Nedre Eiker kommune.....	12
3.3.3.	Drammen kommune.....	12
4.	Overordnede vurderinger.....	14
4.1.	Innledning.....	14
4.2.	Sammenslåingsprosessen?.....	14
4.3.	Konsekvenser av korona-pandemien?.....	15
4.4.	Samfunns-, organisasjons- eller brukerperspektivet?.....	15
5.	Risikovurdering – Brukerperspektivet.....	17
5.1.	Generelle risikomomenter for brukerrettede tjenester.....	17
5.1.1.	Tilpasning til ny organisasjon.....	17
5.1.2.	Forventninger om effektivisering.....	17
5.1.3.	Rådmannens økonomirapport pr. februar 2020.....	18
5.1.4.	Korona-pandemien.....	18
5.1.5.	Videreføring av tre sett gamle kommunale planverk.....	18
5.2.	Oppvekst og kultur – sentrale områder.....	19
5.2.1.	Barnehage.....	19
5.2.2.	Grunnskole.....	20
5.2.3.	Voksenopplæring.....	21
5.2.4.	Barnevern.....	22
5.2.5.	Kultur og idrett.....	23
5.3.	Helse, omsorg og sosial – sentrale områder.....	24
5.3.1.	Helsetjenester.....	24
5.3.2.	Omsorgstjenester.....	26
5.3.3.	Mennesker med nedsatt funksjonsevne.....	27
5.3.4.	Psykisk helsearbeid og rusomsorg.....	29
5.3.5.	Økonomisk sosialhjelp/ sosiale tjenester.....	29
5.3.6.	Boligsosiale tjenester.....	31
5.3.7.	Flyktninger.....	31
5.4.	Tekniske tjenester – sentrale områder.....	32
5.4.1.	Byggesak.....	32
5.4.2.	Vann, avløp og renovasjon.....	33

5.4.3.	Brann- og redningstjenester.....	34
5.4.4.	Vei, park og idrettsanlegg.....	35
6.	Anbefalte områder for forvaltningsrevisjon.....	36

# 1. Innledning

## 1.1. Bestilling og formål

Kontrollutvalget vedtok i møte den 2. april 2020 at Viken kommunerevisjon IKS (VKR) skal utarbeide en forenklet overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet. Formålet med risiko- og vesentlighetsanalysen er å gi kontrollutvalget og kommunestyret et overordnet verktøy for å velge områder innen kommunens virksomhet som det kan være hensiktsmessig å sette spesielt fokus på, ved å gjennomføre forvaltningsrevisjon.

## 1.2. Sentrale bestemmelser

Det fremgår av kommuneloven at kontrollutvalget skal sørge for at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og av selskaper kommunen har eierinteresser i.<sup>1</sup> Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.<sup>2</sup> Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner.

Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Gjennom å vedta plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon får kommunestyret en aktiv og sentral rolle, som er ment å styrke de folkevalgtes kontroll med kommunens administrasjon og beslutningsgrunnlag. Kommunestyret kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planperioden, dersom eventuell årlige gjennomgang avdekker behov for justeringer.

### *Forholdet mellom forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon*

Ved gjennomføringen av regnskapsrevisjon skal revisor vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift<sup>3</sup>, samt om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift. Videre skal revisor vurdere om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever, om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet, samt om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik fra årsbudsjettet og om vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets

---

<sup>1</sup> Kommuneloven (2018) § 23-2. Kontrollutvalgets ansvar og myndighet punkt c)

<sup>2</sup> Kommuneloven (2018) § 23-3. Forvaltningsrevisjon

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011 og gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter.

<sup>3</sup> Kommuneloven (2018) § 24-5. Regnskapsrevisjonens innhold

premisser for bruken av bevilgningene. Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Med andre ord vil det være opp til kontrollutvalget gjennom forvaltningsrevisjon å eventuelt stille spørsmål til kommunens økonomiforvaltning utover det som gjelder årsregnskapet.

### 1.3. Kommunens ansvar og roller

Kommunene må håndtere risiko i mange ulike dimensjoner. Kommunelovens formålsbestemmelse<sup>4</sup> fremhever kommunenes sentrale ansvar og roller;

#### *§ 1-1. Lovens formål*

*Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.*

*Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.*

Kommunens virksomhet kan derfor ut fra et overordnet perspektiv deles inn i følgende:

- et funksjonsdyktig kommunalt selvstyre, lokalt folkestyre og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse
- yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne
- utøve offentlig myndighet
- være effektiv, tillitsskapende og bærekraftig

---

<sup>4</sup> Kommuneloven (2018) § 1 Lovens formål

## 2. Metode

### 2.1. Om begrepene risiko og vesentlighet

En kommune vil i stor grad utsettes for risiko på bakgrunn av to faktorer;

- at kommunen skal levere en type tjeneste, eller et sett av tjenester.
- kommunens valg av måte å organisere, produsere og levere tjenestene på.

Vi har lagt til grunn en definisjon av risiko som en funksjon av sannsynlighet for at uønskede forhold inntreffer og konsekvenser dersom situasjonen oppstår. *Risiko = sannsynlighet x konsekvens*

Sannsynligheten for at uønskede forhold inntreffer en situasjon skal oppstå avhenger av; kompleksitet på området (iboende risiko) og kommunespesifikk risiko (risikoreduserende tiltak)

Konsekvensen av at et forhold inntreffer kan være vanskelig å beregne. Noen situasjoner vil ha store konsekvenser for de som blir berørt, men de vil berøre veldig få. Andre situasjoner vil berøre mange flere, og kanskje alle innbyggere, men kan ha mindre konsekvenser for hver enkelt. Vi søker å gjøre en vurdering hvor vi ser på konsekvenser dersom et forhold skulle inntreffe;

- Hvilke konsekvenser har en svakhet eller mangel på kvalitet ved området / tjenesten for innbyggerne. Hvor mange blir berørt og hvor alvorlige er konsekvensene.
- Hvilke konsekvenser har en svakhet eller mangel på kvalitet ved området / tjenesten for kommunen som organisasjon. Konsekvensene kan være relatert til økonomi, omdømme eller eksterne rammebetingelser.

Vurdering av mulige konsekvenser (alvorlighetsgrader) kan gjøres ut fra ulike perspektiver:

- Fra et samfunns- og miljøperspektiv, vurdert ut fra hva som er vesentligst ved kommunens virksomhet sett i forhold til storsamfunnet og miljøet.
- Fra et politisk perspektiv, vurdert ut fra hvilke tjenesteområder som har størst vesentlighet sett fra de folkevalgtes perspektiv. (Her vil oppfatningene av vesentlighet trolig variere mellom de politiske grupperingene.)
- Fra et økonomisk perspektiv, vurdert ut fra omfanget av et tjenesteområdes driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter.
- Fra brukernes perspektiv, vurdert ut fra hva brukerne av kommunale tjenester anser som vesentligst.
- Fra medarbeidernes perspektiv, vurdert ut fra hva de ulike medarbeiderne innenfor et tjenesteområde anser som vesentligst.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering, fastsatt av styret i NKRF 03.12.2019, kap. 5.3.4



Vesentlighet er et begrep med mange betydninger og definisjoner avhengig av i hvilken sammenheng det benyttes. I regnskapsrevisjon brukes begrepet ofte om feilinformasjon som enkeltvis eller samlet kan forventes å påvirke de økonomiske beslutningene som treffes av brukerne av regnskapet. Andre betydninger av vesentlighet går i retning av for eksempel hvor omfattende, hvor stor andel av noe det reviderte område utgjør. Eller det kan gå i retning av hvilken betydning en feil, svakhet eller mangel vil kunne ha for kommunen, samfunnet eller en større eller mindre gruppe innbyggere / brukere.

Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering <sup>6</sup> peker på at det er svært vanskelig, om ikke umulig, å måle ulike sektors og virksomhetsområders vesentlighet opp mot hverandre. Det er anbefalt å ikke prøve å måle hva som er viktigst av for eksempel skole, eldreomsorg, vann og avløp og kultur, eller å rangere de ulike områdenes vesentlighet. Analysen bør bidra til at områder som anbefales for forvaltningsrevisjon er vesentlige, men ikke nødvendigvis de mest vesentlige. I tillegg bør den bidra til at en tilstrekkelig bred del av kommunens virksomhet over tid blir gjenstand for forvaltningsrevisjon.

## 2.2. Informasjonsgrunnlag

Denne forenklete risiko- og vesentlighetsvurderingen bygger på et forenklet informasjonsgrunnlag, sammenlignet med en tradisjonell overordnet analyse/ risiko- og vesentlighetsvurdering.

Vanligvis er overordnet kommunalt planverk og Kostra-tall sentrale elementer i en risiko- og vesentlighetsvurdering som skal danne grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon. Men ingen av disse foreligger foreløpig for «nye» Drammen kommune: Inntil videre videreføres kommuneplaner og annet kommunalt planverk for de tre tidligere kommunene, og ny kommuneplan er ventet ferdig tidligst i 2021. Kostra-tall for 2019 eksisterer, men for de tre tidligere kommunene separat.

Sentrale kilder for denne forenklete analysen er derfor kommunens organisasjonskart, økonomiplan 2020-2023, rådmannens økonomirapport pr. februar 2020 (som sier noe om administrasjonens første erfaringer i ny organisasjon. Videre har vi sett hen til politisk plattform for ny kommune og dokumentet Veivalg for Nye Drammen. Dessuten har vi lagt vekt på resultater fra statlig tilsyn og kommunenes forvaltningsrevisjoner de senere år. Fordi helse- og omsorgstjenestene er sentrale og store oppgaver for en kommune, har vi lagt noe vekt på det som går fram av Pasient- og brukerombudets årsrapport for 2019. Denne årsrapporten gjelder ikke spesifikt Drammen kommune, men hele ombudets virkeområde, og de vanlige problemområdene som ombudet peker på, må leses med det i mente. Noe vekt kan det likevel legges på ombudets erfaringer med brukernes opplevelser.

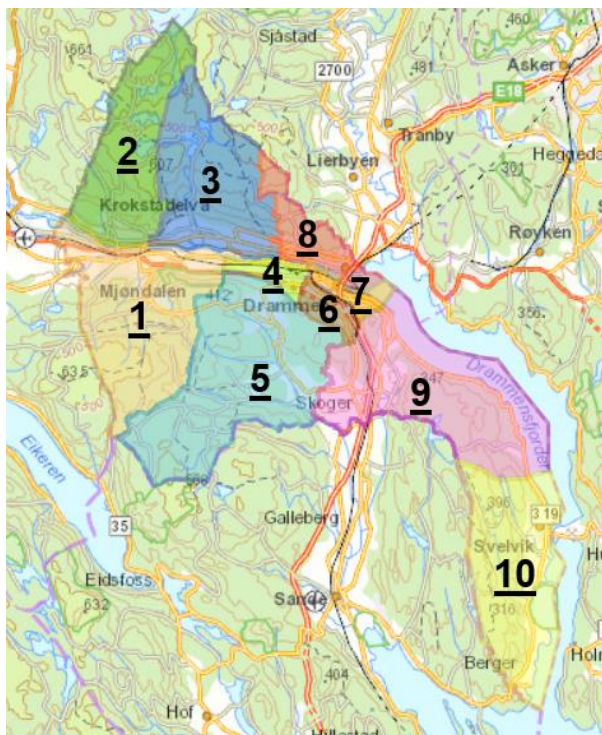
---

<sup>6</sup> Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering, fastsatt av styret i NKRF 03.12.2019, kap. 5.3.4

## 3. Generelt om kommunen

### 3.1. Geografi og folketall

Drammen kommune ble dannet 1. januar 2020, og består av de tre tidligere kommunene Nedre Eiker, Svelvik og Drammen. Kommunen er delt inn i ti kommunedeler:<sup>7</sup>



1. Mjøndalen + Åsen + Steinberg + Ytterkollen
2. Krokstadelva + Stenseth
3. Solbergelva + Solbergmoen + Åssiden
4. Rødskog + Gulskogen
5. Konnerud + Skoger Vest
6. Strømsø ovenfor Vestfoldbanen + Danvik + Austad + Fjell
7. Strømsø nedenfor Vestfoldbanen: Grønland + Marienlyst + Brandengen + Tangen
8. Bragernes + Øren
9. Skoger + Åskollen + Nesbygda
10. Svelvik sentrum + Ebbestad + Berger

Kommunen har om lag 100 000 innbyggere. Befolkningsprognoser tyder på at kommunen vil ha om lag 119 000 innbyggere i 2040.<sup>8</sup>

### 3.2. Organisering og økonomi

Politisk er Drammen kommune organisert etter formannskapsmodellen og med tre hovedutvalg for henholdsvis 1) helse, sosial og omsorg, 2) oppvekst og utdanning og 3) kultur, idrett og frivillighet. Videre har kommunen råd for personer med funksjonsnedsettelse, eldreråd, ungdomsråd,

<sup>7</sup> <http://drammenkommune.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=0716fbb00e30472a908aed097cc52b61#>

<sup>8</sup> Kilde: Økonomiplan 2020-2023 s. 47 med videre henvisninger. Befolkningsprognose basert på middels vekstnivå for fruktbarhet, levealder, innenlands flytting og innvandring.

klagenemnd, partssammensatt samarbeidsutvalg, klimautvalg, næringsutvalg, 17. mai-komite og kontrollutvalg.

Administrativt er rådmannen kommunens øverste leder. Toppledergruppen består av rådmannen og ni direktører (for henholdsvis folkehelse, helse og miljø, omsorg, utdanning, styring og eierskap, administrasjon og administrativ effektivisering, kultur-, by- og stedsutvikling, utvikling og digitalisering og arbeid og inkludering).

De neste ledernivåene består av kommunalsjefene og virksomhetslederne.

For å illustrere størrelsen på Drammen kommunes økonomi, har vi hentet følgende tabell fra økonomiplan 2020-2023 s. 55:

<i>Hovedstørrelser i Drammen kommunekasses driftsbudsjett:</i>				
	2020	2021	2022	2023
Skatt og rammetilskudd	- 5 771 704	- 5 815 704	- 5 848 079	- 5 892 719
Andre sentrale inntekter	- 287 291	- 232 230	- 219 039	- 215 003
Programområdenes rammer	5 253 791	5 287 727	5 275 527	5 283 227
Sentrale utgifter – pensjon mv	685 895	614 252	562 705	507 035
Finansielle poster	119 309	120 327	145 447	175 557
Netto driftsresultat		- 25 628	- 83 440	- 141 903
Resultatgrad*	0,00 %	0,34 %	1,12 %	1,89 %
Bruk av disposisjonsfond	- 83 600	- 74 373	- 16 560	-
Overføring til disposisjonsfond	-	-	-	41 903
<b>Overført til investeringsregnskapet (egenfinansiering)</b>	<b>83 600</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>

\*Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter

Tabellen viser blant annet at i 2020 er størrelsen på kommunens sentrale inntekter er nær 7,5 milliarder kroner, og at programområdenes netto rammer i 2020 er om lag 5,2 milliarder kroner

Kommunens tjenester er organisert i 18 tjenesteområder/programområder. Tallene i tabellen nedenfor er hentet fra økonomiplan 2020-2023 (side 22), og er tatt med her for å illustrere størrelsen på de ulike tjenesteområdene i kommunen, målt i driftsutgifter:

Programområde		Driftsutgifter 2020
P01	Skole	1 087 millioner kroner
P02	Barnehager	813 millioner kroner
P03	Forebyggende tjenester	390 millioner kroner
P04	Helse	314 millioner kroner
P05	Mennesker med nedsatt funksjonsevne	337 millioner kroner

P06	Hjemmetjenester og institusjon	962 millioner kroner
P07	Rus og psykisk helse	162 millioner kroner
P08	Sosialtjeneste, etablering og bolig	368 millioner kroner
P09	Kultur, idrett og frivillighet	276 millioner kroner
P10	Medvirkning og lokaldemokrati	5 millioner kroner
P11	Utbygging og samferdsel	81 millioner kroner
P12	Vann, avløp og renovasjon	136 millioner kroner
P13	Arealplan og miljø	47 millioner kroner
P14	Ledelse, styring og administrasjon	414 millioner kroner
P15	Samfunnssikkerhet	90 millioner kroner
P16	Næringsutvikling	11 millioner kroner
P17	Arbeid og inkludering	0
P18	Politisk styring	24 millioner kroner

### 3.3. Gjennomførte forvaltningsrevisjoner i forrige periode

I kommunestyreperioden 2015-2019 ble det i de tre tidligere kommunene utført følgende forvaltningsrevisjoner og undersøkelser

#### 3.3.1. Svelvik kommune

- NAV (2017)
- Offentlige anskaffelser (2018)
- Administrative vedtak (2018)
- Svelvik sykehjem (2019)

#### 3.3.2. Nedre Eiker kommune

- IKT (2016)
- Barneverntjenesten (2018)
- Legemiddelhåndtering og ernæringsarbeid (2019)
- Byggesaksbehandling: ulovlighetsoppfølging (2019)

#### 3.3.3. Drammen kommune

- «Samhandlingsreformen II» (2016)
- IKT og informasjonssikkerhet (2017)
- Elevers psykososiale skolemiljø, oppfølging av rapport fra 2014 (2017)
- Barneverntjenesten (2018)
- Drammen helsehus (2018)
- Beredskap (2018)

- Internkontroll i pleie- og omsorg (2018)
- Politisk styring og kontroll (bystyrebestilling) (2018)
- Vannkvalitet (2019)
- Klima og miljø (2019)
- Internkontroll i hjemmetjenesten (2019)
- Vold, trusler og trakassering (2019)
- Anskaffelser (2019)
- Sykefravær (2019)

## 4. Overordnede vurderinger

### 4.1. Innledning

Kontrollutvalget gjorde i møte 2. april 2020 vedtak om at det i 2020 skal gjennomføres en forenklet risiko- og vesentlighetsvurdering for basisorganisasjonen i Drammen kommune.

Bakgrunnen var innspill fra revisjonen om at en full analyse var lite hensiktsmessig på det nåværende tidspunkt, på grunn av sammenslåingen av tre kommuner til en. Den forenklete risiko- og vesentlighetsvurderingen har 2020/ 2021 som tidshorisont, og skal danne grunnlag for kommunestyrets plan for forvaltningsrevisjon med samme tidshorisont. Risiko- og vesentlighetsvurderingen som gjelder kommunens selskaper skilles ut i en egen rapport, og ferdigstilles i 2020, dvs. at denne analysen kan danne grunnlag for kommunestyrets plan for eierskapskontroll for hele kommunestyreperioden.

Vi nevner også at kontrollutvalget i møte 21. april 2020 gjorde vedtak om å gjennomføre tre forvaltningsrevisjoner (med tema samhandlingsreformen, personvern og brannvern). Disse legger beslag på mye av kontrollutvalgets ressurser til forvaltningsrevisjon i 2020.

Nedenfor i kapittel 4.2 til 4.4 ser vi overordnet på hvilke områder kontrollutvalget, etter revisjonens vurdering, bør vurdere å rette søkelyset på gjennom forvaltningsrevisjon i 2020/2021.

### 4.2. Sammenslåingsprosessen?

Fra 1. januar 2020 opphørte tidligere Svelvik kommune, Nedre Eiker kommune og Drammen kommune å eksistere, og «nye» Drammen kommune oppsto. Overgangen til ny organisasjon er forberedt over tid av fellesnemnda og prosjektrådmannen, men først ved årsskiftet 2019/2020 skjedde overgangen til ny organisasjon – for de ansatte og for brukerne av kommunenes tjenester.

På generelt grunnlag mener vi at slike omorganiseringsprosesser i en periode medfører økt risiko for svikt i tjenesteytingen, herunder at det kan ta lenger tid før kommunenes innbyggere får de tjenestene de skal.

Revisjonens vurdering er at i mange forvaltningsrevisjoner i inneværende kommunestyreperiode, vil effekter av sammenslåingen naturlig bli ett av flere tema, fordi ansatte og innbyggere vil ønske å fortelle om hvordan de opplever at de administrative sammenslåingsprosessene har gitt seg utslag for dem.

Men revisjonen ser det likevel slik at dersom kontrollutvalget ønsker å gjøre en egen, bred undersøkelse av selve den administrative sammenslåingsprosessen, er det noe tidlig å gjøre det i

2020/2021. Dette kan eventuelt vurderes senere i kommunestyreperioden. I mellomtiden har kontrollutvalget mulighet til å be om muntlige statusorienteringer fra rådmannen om arbeidet.

#### 4.3. Konsekvenser av korona-pandemien?

Vinteren og våren 2020 har Norge opplevd de strengeste tiltak i sivilsamfunnet i fredstid på grunn av korona-pandemien. Skoler og barnehager har blitt stengt, næringslivet har blitt hardt rammet og vi har opplevd inngripende tiltak i den enkelte innbyggers handlefrihet.

Konsekvenser for kommunene er allerede store, både økonomisk og ved at man på kort tid har tilpasset seg nye måter å jobbe på, f.eks. med fjernundervisning i skolen. At korona-epidemien kommer til å gi ytterligere konsekvenser for kommunal sektor på både kort og lang sikt, er klart.

Effekter av koronaepidemien og -tiltakene vil naturlig bli ett av flere tema i forvaltningsrevisjoner i inneværende periode, på samme måte som effekter av kommunesammenslåingen.

Men – også som for sammenslåingsprosessen – er det etter vårt syn tidlig å anbefale at kontrollutvalget gjennomfører en *bred* gjennomgang av hvordan Drammen kommune har håndtert korona-epidemien.

I alle fall er det tidlig for revisjonen å anbefale dette med den kunnskap vi pr. nå om varigheten av epidemien og omfanget og varigheten av de nasjonale tiltakene. Det er for så vidt ingenting i veien for å gjennomføre slike gjennomganger relativt tidlig, men en effekt er da at en rapport lett vil bære preg av å være en underveis-evaluering, med de styrker og svakheter det innebærer.

Vår anbefaling, pr. nå, er at kontrollutvalget avventer å bruke forvaltningsrevisjon som verktøy, og på kort sikt heller ber om rådmannens orienteringer om aktuelle spørsmål som har oppstått som følge av korona-epidemien. Dette kan ved behov følges opp eller kombineres med mindre, avgrensede undersøkelser der revisjonen kan bistå.

#### 4.4. Samfunns-, organisasjons- eller brukerperspektivet?

Revisjonen har i risiko- og vesentlighetsvurderinger (tidligere kalt overordnet analyse) tradisjonelt delt inn vurderingene i tre perspektiver;

- Samfunnsperspektivet, som tar for seg kommunens målsettinger i forhold til utviklingen av lokalsamfunnet og hvordan det jobbes systematisk med denne utviklingen. Samfunnsperspektivet retter fokuset mot om kommunen som organisasjon, og i samhandling med andre offentlige og private organisasjoner. Eksempler på temaer er kommunen som aktør i samfunnsutvikling, bærekraftig utvikling og klima og miljø.

- Organisasjonsperspektivet, som tar for seg hvordan kommunen er organisert og hvilken styring og organisering den har for å nå de oppsatte mål for tjenesteproduksjonen, samt hvordan saksbehandling og interne tjenester blir ivaretatt. Eksempler på temaer er budsjetteringsprosess og budsjettoppfølging, internkontroll og offentlige anskaffelser m.m.
- Brukerperspektivet, som tar for seg tjenesteområdene som kommunen etter lov og forskrift eller gjennom lokale prioriteringer skal tilby sine innbyggere, innenfor oppvekst og kultur, helse og sosial og tekniske tjenester.

Revisjonens vurdering er at med tidshorizonten for denne analysen (2020-2021), er det naturlig at ressursene til forvaltningsrevisjon hovedsakelig brukes til kontroll av kommunens brukerretnede tjenester, altså brukerperspektivet.

Vi bygger dette på at:

- Kommunesammenslåingen har virkning fra 1. januar 2020, og det må forventes noe tids- og ressursbruk til samordning av tjenestene fra de tre tidligere kommunene. Men brukerne har uansett, fra første dag, krav på gode tjenester til riktig tid. Omorganiseringsprosesser og forventninger om effektivisering kan legge press på den direkte brukerretnede tjenesteytingen.
- Vårt syn, som nevnt ovenfor, er at det er noe tidlig med selvstendige undersøkelser knyttet til sammenslåingsprosessen og korona-situasjonen i 2020/2021.

At vår vurdering er at søkelyset på kort sikt bør rettes mot de brukerretnede tjenestene, betyr ikke at vi mener at kontrollutvalget ikke skal være opptatt av spørsmål under samfunnsperspektivet og organisasjonsperspektivet. For å nevne noen eksempler, er det sentralt at økonomistyringen og personalpolitikken fungerer godt, dersom kommunen over tid skal klare å levere gode tjenester til brukerne. Men kontrollutvalget har andre virkemidler enn forvaltningsrevisjon, for eksempel kan utvalget be rådmannen orientere om status.

Forvaltningsrevisjon av de brukerretnede tjenestene, innebærer heller ikke at systemperspektivet forsvinner helt. Når revisjonen undersøker tjenestene som administrasjonen yter innbyggerne, vil det normalt være en naturlig del av dette å undersøke hvordan den administrative ledelsen gjennom sine internkontrollsystemer følger med på og sikrer at tjenestene til innbyggerne har den kvaliteten de skal.



## 5. Risikovurdering – Brukerperspektivet

### 5.1. Generelle risikomomenter for brukerrettede tjenester

Vi har ovenfor gjort rede for hvorfor revisjonen mener at kontrollutvalget på kort sikt bør rette mest søkelys mot de brukerrettede tjenestene. I kapittel 5 går vi nærmere gjennom kommunens brukerrettede tjenester. Grunnene til å fokusere på brukerperspektivet på kort sikt, kommer i stor grad igjen som generelle risikomomenter for utøvelsen av de brukerrettede tjenestene – på tvers av organisasjonen:

#### 5.1.1. Tilpasning til ny organisasjon

Fra 1. januar 2020 arbeider de ansatte i en ny organisasjon. Som følge av kommunesammenslåingen er det behov for harmonisering av priser, avgifter, gebyrer, egenandeler, kvalitet og tilgjengelighet for kommunens innbyggere. Rådmannen pekte i økonomiplan 2020-2023 på at det ikke ville være praktisk mulig å harmonisere alt før 1. januar 2020.

Revisjonen legger til grunn at det må forventes noe tid før særlig tjenestekvalitet og tilgjengelighet er harmonisert, slik at de er mest mulig like for alle kommunens innbyggere.

#### 5.1.2. Forventninger om effektivisering

Rådmannens forslag til økonomiplan for 2020-2023 bygde på felles politisk plattform, dokumentet Veivalg nye Drammen og på andre signaler fra fellesnemnda. Det var foreløpig ikke utarbeidet planer og strategier som grunnlag for å gjøre prioriteringer, og budsjett og økonomiplan var utarbeidet med et overordnet perspektiv. Det ble lagt opp til at et mer detaljert og konkretisert budsjett skal være klart for politisk behandling i juni 2020.

I forkant av budsjettarbeidet var bemanningsplanene nedjustert med rundt 100 årsverk (netto). I tillegg var det etter rådmannens vurdering rom for å ta ut ytterligere 50 årsverk, som en effektivisering. Effektiviseringen var foreløpig lagt inn som et flatt prosentvis kutt i alle programområdene. Også dette skulle følges opp i revidert budsjett i juni 2020.

### 5.1.3. Rådmannens økonomirapport pr. februar 2020

I mars 2020 la rådmannen økonomirapport, basert på tall pr. februar. Disse tallene bygde på resultatene fra ordinær drift i årets to første måneder, som gav en prognose på merforbruk for året på 92 millioner kroner. Rådmannen opplyste at virksomhetene i de tre tidligere kommunene hadde med seg for høyt driftsnivå inn i 2020.

I tillegg kommer de økonomiske konsekvensene av korona-pandemien.

Rådmannen gav uttrykk for at hun så situasjonen som svært alvorlig for kommunen, og ville drøfte situasjonen i budsjettseminar med formannskapet over påske.

Vi kommer nedenfor tilbake til økonomirapportens innhold for enkelte programområder.

### 5.1.4. Korona-pandemien

Som alt nevnt har korona-pandemien i 2020 gitt oss de sterkeste tiltak for sivilsamfunnet i Norge vi har sett i fredstid. Og som det er pekt på, blant annet av rådmannen i økonomirapporten pr. februar 2020, vil de økonomiske konsekvensene bli store.

I tillegg griper tiltakene mot pandemien direkte inn i kommunal tjenesteyting til innbyggerne. Barnehager har holdt stengt, skoler har tilpasset til hjemmeundervisning, helse- og omsorgssektoren har tilpasset seg smitteverntiltak og barneverntjenesten har fått andre arbeidsvilkår i arbeidet med å nå utsatte barn og unge – for å nevne noe.

Revisjonen legger til grunn at forvaltningsrevisjoner i kommende kommunestyreperiode kan vise både økonomiske og kvalitetsmessige utslag i kommunens tjenester til innbyggerne, i nær sagt alle virksomheter.

### 5.1.5. Videreføring av tre sett gamle kommunale planverk

Foreløpig videreføres planverk fra de tre tidligere kommunene.<sup>9</sup> Arbeidet med ny kommuneplan for Drammen kommune starter i 2020 og vil ikke bli ferdig før tidligst i 2021. Fram til da gjelder kommuneplanene for de tre gamle kommunene. Før ny kommuneplan er vedtatt, vil de tre kommuneplanene for tidligere Drammen kommune, tidligere Nedre Eiker kommune og tidligere Svelvik kommune gjelde. Det samme gjelder for kommunedelplaner og retningslinjer.

---

<sup>9</sup> <https://www.drammen.kommune.no/tjenester/arealplan-kart-seksjonering-oppmaalning/kommuneplaner-retningslinjer/>

For mange virksomheter vil dette trolig ha mindre betydning for løpende, daglig drift. Men det kan ikke ses bort fra at videreføringen av tre sett planverk kan komplisere arbeidet innenfor særlig arealplan- og byggesaksbehandling.

## 5.2. Oppvekst og kultur – sentrale områder

### 5.2.1. Barnehage

Det er kommunens ansvar å tilby plass i barnehage til barn bosatt i kommunen. Barn med nedsatt funksjonsevne og barn med vedtak etter lov om barnevernstjenester har rett til prioritet. Barnehageloven <sup>10</sup> regulerer kommunal barnehagedrift, så vel som private barnehagedrift.

Som barnehageeier plikter kommunen å drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Kommunen er lokal barnehagemyndighet <sup>11</sup>, og har gjennom denne en dobbeltrolle som godkjennings- og tilsynsmyndighet både med egne og private barnehager. Dette kan innebære en balansegang mellom delvis motstridende oppgaver, som kan være en utfordring <sup>12</sup>, spesielt for private barnehager.

Til sammen har Drammen kommune 87 barnehager, med om lag 4 800 barn (pr. september 2019).

Administrativt er barnehageområdet organisert i fire virksomheter, kalt henholdsvis Barnehageområde 1 (dekker fire kommunedeler), Barnehageområde 2 (dekker to kommunedeler) og Barnehageområde 3 (dekker fire kommunedeler), i tillegg til Spesialpedagogiske tjenester barnehage. Hvert av barnehageområdene har i overkant av 10 barnehager. I tillegg er det 51 private barnehager i Drammen.

Det er opprettet en ny virksomhet for spesialpedagogiske tjenester. Målet er å sikre barnet hjelp til rett tid av ansatte med høy kompetanse. Virksomheten skal ha fokus på at barnet i størst mulig grad får et godt tilbud innen det ordinære barnehagetilbudet, tilpasset det enkelte barns behov for tilrettelegging.

Rådmannen orienterte i økonomirapport pr. februar 2020 om at prognosen for hele året var et merforbruk på 8 millioner kroner. Det ble varslert at bemanning skal ned på normnivå (pedagognormen/ bemanningsnormen). Bruken av spesialpedagogiske tiltak var høy, sammenlignet med budsjett. Harmonisering av tiltak i de tre gamle kommunene vil ha virkning fra august.

---

<sup>10</sup> LOV 2005-06-17 nr 64; Lov om barnehager (barnehageloven)

<sup>11</sup> LOV 2005-06-17 nr 64; Lov om barnehager (barnehageloven), § 8.

<sup>12</sup> Meld. St. 7 2009–2010: Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene og NOU 2012:1: Til barnas beste, Ny lovgivning for barnehagene

Det var 820 barn som mottok gratis barnehageplass, en økning på 127 fra januar. Ordningen er ny for tidligere Nedre Eiker og Svelvik kommune.

Det har siden 2016 ikke vært gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor barnehagesektoren i noen av de tre gamle kommunene.

Nasjonalt er barnehageområdet viet lite oppmerksomhet i forvaltningsrevisjoner.<sup>13</sup>

Revisjonens vurdering er at området kan være aktuelt for forvaltningsrevisjon i 2020-2021. Ett mulig tema kan være det spesialpedagogiske tilbudet i barnehagen.

### 5.2.2. Grunnskole

Opplæringsloven<sup>14</sup> gjelder for grunnskoleopplæringen og videregående opplæring i offentlige skoler og lærebedrifter, dersom ikke annet er særskilt fastsatt. Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev. Dersom en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, har vedkommende rett til spesialundervisning.

Etter kommunesammenslåingen har Drammen kommune 32 skoler, 11 791 elever, 638 kontaktlærere og 1 090 lærere totalt.<sup>15</sup>

Nye læreplaner som trer i kraft høsten 2020, vil prege den pedagogiske utviklingen i skolen videre. De tre tidligere kommunene har siden 2018, i et samarbeid med Lier kommune og Universitet Sørøst-Norge, forberedt innføringen av det nye læreplanverket.

Lærernormen for pedagogtetthet har sikret at det fra august 2019, for ordinær undervisning i grunnskolen, maksimalt kan være 15 elever per lærer på 1.- 4. trinn og 20 elever per lærer på 5.- 10. trinn.

Fra rådmannens omtale i økonomiplan 2020-2023, nevner vi at det innenfor dette programområdet er flere områder som må harmoniseres etter kommunesammenslåingen:

- Ny plan for kvalitet og satsinger i opplæringen
- Bredden av tiltak for å bekjempe barnefattigdom
- Kartlegging av tilstand, uteareal og kapasitet på skolebygg
- Skolefritidsordninger, SFO/AKS (innhold og kvalitet)
- Digital utvikling
- Svømmeopplæringen (organisering og dimensjonering)

---

<sup>13</sup> Kilde: Deloitte 2017

<sup>14</sup> LOV 1998-07-17 nr 61; Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)

<sup>15</sup> Kilde; Økonomiplan 2020-2023, telledato 1. oktober 2019, summerte tall for gamle kommuner.

- Organisering av introduksjonsklasser/velkomstklasser
- Sosialfaglige stillinger i skolen
- Innretning og omfang av fysisk aktivitet i skolen

Rådmannen orienterte i økonomirapport pr. februar 2020 om at skolene i tidligere Nedre Eiker og Svelvik kommune har for høy bemanning i forhold til rammen som er tildelt. Tjenesten drives effektivt i tidligere Drammen kommune. Rådmannen varslet at tiltak rettet mot bemanning vil få virkning først fra skolestart i august 2020, og at situasjonen vil kreve tiltak som trenger politisk behandling.

Buskerud Kommunerevisjon IKS gjennomførte i 2017 en oppfølgende forvaltningsrevisjon om elevers psykososiale miljø i Drammen kommune, som fulgte opp en forvaltningsrevisjon i 2014. Begge disse rapportene ble avgitt før endringer i opplæringslova om elevers skolemiljø (kapittel 9A, i kraft 1. august 2017), og er derfor mindre relevante i dag.

Fylkesmannen i Oslo og Viken har i 2019 og 2020 ført tilsyn med Marienlyst skole<sup>16</sup>, som er en ungdomsskole. Tema var skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen i Drammen kommune. Fylkesmannen pekte på flere lovbrudd knyttet til skolens arbeid med opplæring i fag, undervisvurderinger og særskilt språkopplæring. Kommunen har frist til juni 2020 med å rette lovbruddene som fylkesmannen påpekte.

På denne bakgrunn ser revisjonen ser det slik at det på kort sikt ikke er hensiktsmessig å bruke forvaltningsrevisjonsressurser til undersøkelser rettet mot det pedagogiske arbeidet på *ungdomstrinnet*. Riktignok retter fylkesmannens tilsyn seg bare mot én skole, og man skal være varsom med å generalisere. Revisjonens poeng er at dersom kontrollutvalget ønsker å bli orientert om hvordan kommunen jobber med å følge opp det fylkesmannen pekte på ved Marienlyst skole, kan rådmannen bes orientere. Da kan rådmannen også orientere om hvordan lærdommer av tilsynet ved Marienlyst skole kan spres på tvers av organisasjonen.

Men uavhengig av tilsynet med Marienlyst skole, kan det være hensiktsmessig med forvaltningsrevisjon av små- og mellomtrinnet på barneskolen. Ett mulig tema, i 2021, kan være å undersøke hvordan skoler i tidligere Nedre Eiker kommune og Svelvik kommune tilpasser seg de reduserte ressursene som rådmannen har varslet, og samtidig ivaretar elevenes opplæring.

I 2021 kan det også være aktuelt å undersøke hvor langt arbeidet med harmonisering innenfor programområdet har kommet (se kulepunktlisten ovenfor), både på sentralt administrativt nivå, men først og fremst ute i tjenestene.

### 5.2.3. Voksenopplæring

---

<sup>16</sup> <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/35f079900af74579b5b5c305664ede84/rapport-drammen.pdf>

Voksenopplæringen tilbyr opplæring innenfor to hovedområder:

For det første elever med norskopplæring etter introduksjonsloven, som er i hovedsak bosatte flyktninger, innvandrere og arbeidsinnvandrere. Målet med opplæringen er at elevene skal tilegne seg tilstrekkelig språkkompetanse i norsk for å kunne delta og være integrert i samfunnet, fortsette med videre utdanning eller ta del i yrkeslivet.

I Drammen er det framtidige elevtallet usikkert, fordi det er vanskelig å forutse tilflytting og fraflytting til kommunen for bosatte flyktninger og innvandrere. Kommunens egne prognoser viser nedgang i elevtallet fra 650 elever i 2019 til 470 elever i 2020.

For det andre voksne med behov for opplæring i ordinære fag er voksne som av ulike årsaker ikke har fullført og bestått grunnskolen, og som ønsker dette. Voksne med behov for spesialundervisning er i hovedsak voksne med medfødt eller ervervet skade, eller voksne innbyggere med svake grunnleggende ferdigheter og som har svak tilknytning til arbeidslivet.

Rådmannen forventer ut fra egne prognoser liten endring i antall voksne med behov for spesialundervisning og grunnskoleopplæring. Det antas at rundt 170 elever vil få et slikt tilbud i 2020.

Revisjonen anbefaler ikke voksenopplæring som selvstendig område for forvaltningsrevisjon på kort sikt.

#### 5.2.4. Barnevern

Barnevernloven<sup>17</sup> skal sikre barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig helsehjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse, og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.

I Drammen hører barneverntjenesten organisatorisk under programområde P03 (forebyggende tjenester), sammen med forebyggende helse- og familietjenester og pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Barneverntjenesten har flere kontorsteder, i Drammen sentrum, Svelvik sentrum og i Mjøndalen.

Sammenlignet med de øvrige kommunene i ASSS-nettverket mottar barnevernet i Drammen flere bekymringsmeldinger, gjennomfører flere barnevernundersøkelser, og flere barn mottar tiltak fra

---

<sup>17</sup> LOV 1992-07-17 nr 100; Lov om barneverntjenester (barnevernloven)

kommunen. Kommunen fremstår som kostnadseffektiv, samtidig som det er høy score på kvalitetsindikatorene.<sup>18</sup>

Rådmannen orienterte i økonomirapport pr. februar 2020 om at prognosen for året for barneverntjenesten var et merforbruk på 8,1 millioner kroner for året. Tiltak var generelle bemanningstiltak. Den andre store kostnadsdriveren i barneverntjenesten er plasserte barn (barn under omsorg). Reduksjon i kostnader her, forutsetter tilstrekkelige kompensatoriske tiltak i hjemmet (gitt av barneverntjenesten selv) eller lavterskeltilbud gitt av Helsefremmende tjenester 0-100.

Fylkesmannen i Vestfold gjennomførte i 2016 tilsyn med barneverntjenesten i Svelvik kommune.<sup>19</sup> Tema var mottak av bekymringsmeldinger, og det ble påpekt avvik.

Buskerud Kommunerevisjon IKS leverte i 2018 forvaltningsrevisjonsrapporter om barneverntjenestene i både Nedre Eiker kommune og Drammen kommune. Tematikken var ikke den samme, og for begge tjenester kom revisjonen med anbefalinger, for begge tjenestene var det revisjonens vurdering at tjenestene i hovedsak løste sine oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Slik sett peker ikke barneverntjenesten seg ut som et område med høy risiko for svikt, men det er likevel grunner som gjør at forvaltningsrevisjon bør vurderes i 2020-2021. Både at barneverntjenesten vedvarende har flere saker enn sammenlignbare kommuner og at man i dag har en desentralisert modell med flere kontorsteder.

Revisjonen legger videre til grunn at barneverntjenestens arbeidsvilkår våren 2020 har vært annerledes enn vanlig; nasjonale tiltak på grunn av korona-pandemien har ført til stengte barnehager og skoler, og lenger vei for barneverntjenesten til de barna som trenger tjenestens oppmerksomhet.

Vi nevner også at en eventuell dreining bort fra plassering av barn i fosterhjem og i retning av oppfølging i hjemmet til biologiske foreldre, slik det pekes på i rådmannens februar-rapport, er et langsiktig arbeid, blant annet fordi det ikke ligger til kommunen alene å bestemme at *allerede plasserte* barn skal flytte hjem – dette må besluttes av staten (fylkesnemnda). Som rådmannen framhever, vil en slik tilnærming dessuten kreve mer av oppfølgingen inn mot biologiske foreldre. Dette er et tema kontrollutvalget kan vurdere å følge med på.

#### 5.2.5. Kultur og idrett

---

<sup>18</sup> Kilde: Økonomiplan 2020-2023 med videre henvisninger til nasjonal statistikk.

<sup>19</sup> <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/vestfold/2016/svelvik-kommune-barneverntjenesten-meldinger-og-tilbakemelding-til-melder-2016/>

Kommunene skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet <sup>20</sup> regionalt og lokalt. Kommunene har ansvar for folkebibliotekene <sup>21</sup> og kulturskolene <sup>22</sup>. Mange kommuner har organisatorisk tilknytning til ett eller flere lokale museer. Kommunene har ansvar for å forvalte kunst kommunen selv eier.

På kort sikt (2020-2021) anbefaler ikke revisjonen området til forvaltningsrevisjon.

### 5.3. Helse, omsorg og sosial – sentrale områder

#### 5.3.1. Helsetjenester

Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helsetjenester <sup>23</sup>. Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.

Kommunen har plikt til å tilby blant annet helsetjeneste i skolene, helsestasjonstjeneste og svangerskaps- og barselomsorgtjenester og hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner. Videre skal kommunen tilby utredning, diagnostisering og behandling, herunder fastlegeordning, samt sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering. Kommunen har også plikt til å samarbeide med spesialisthelsetjenesten.

I Drammen kommune har hovedutvalg for helse, sosial og omsorg ansvar for flere programområder innenfor helse og omsorg. Nedenfor har vi satt inn en tabell som viser programområdene, med respektive driftsbudsjetter (2020-tall):

Hovedutvalg for helse, sosial og omsorg		Budsjetterte driftsutgifter 2020
P04	<b>Helse</b>	<b>314 515 000 kroner</b>
P05	<b>Mennesker med nedsatt funksjonsevne</b>	<b>337 729 000 kroner</b>
P06	<b>Hjemmetjenester og institusjon</b>	<b>962 619 000 kroner</b>
P07	<b>Rus og psykisk helse</b>	<b>162 385 000 kroner</b>
P08	<b>Sosialtjeneste, etablering og bolig</b>	<b>360 891 000 kroner</b>
Sum		<b>2 138 138 000 kroner</b>

<sup>20</sup> LOV 2007-06-29 nr 89; Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)

<sup>21</sup> LOV 1985-12-20 nr 108; Lov om folkebibliotek (folkebibliotekloven)

<sup>22</sup> LOV 1998-07-17 nr 61; Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova), § 13-6.

<sup>23</sup> LOV 2011-06-24 nr 30; Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)



Revisjonen omtaler her P04 helse og deler av P03 (forebyggende tjenester), som politisk hører under hovedutvalg for oppvekst og utdanning. Programområdene 05-07 omtales senere i analysen.

Under programområde 04 (helse) ligger legetjenester, fysioterapi, ergoterapi og hjelpemidler, helsehuset (døgnakutte tjenester i institusjon) og legevakta.

Under programområde 03 (forebyggende tjenester) ligger lavterskel helsetilbud. Det inkluderer helsesykepleier ved skolene, helsestasjoner og helsestasjon for ungdom. Andre forebyggende tjenester, som friskliv, rask psykisk helsehjelp, forebyggende sykepleiere, lavterskel tilbud for mennesker med rus- og avhengighetsproblematikk, familieveiledning med mer, er også en del av ansvarsområdet til dette hovedutvalget

Fylkesmannen har i forrige kommunestyreperiode ikke ført tilsyn med tjenestene i de tre tidligere kommunene.

I tidligere Drammen kommune har det i 2018-2019 blitt gjennomført forvaltningsrevisjoner med tema 1) Drammen helsehus, 2) Internkontroll i pleie og omsorg, og 3) Internkontroll i hjemmetjenesten.

I tidligere Nedre Eiker kommune ble det 2019 gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med legemiddelhåndtering og ernæringsarbeid i hjemmetjenestene.

I tidligere Svelvik kommune ble det i 2019 gjennomført forvaltningsrevisjon ved Svelvik sykehjem.

I økonomirapport pr. februar 2020 orienterte rådmannen om mindreforbruk på lønn på om lag 5,2 millioner kroner pr. februar, men dette var ikke reelt, pga. blant annet feil periodisering. Flere virksomheter (Aktivitet og rehabilitering, Helsehuset, Legevakta) hadde flere årsverk/ større aktivitet enn budsjetttrammene tilsier. Programområdet (P04) varslet samlet merforbruk for året på 8,9 millioner kroner. Rådmannen presiserte at den økonomiske situasjonen vil bli påvirket av koronapandemien.

Revisjonens vurdering er at helsetjenester ofte vil være aktuelt for forvaltningsrevisjon, i alle kommuner. Samtidig har det i 2018 og 2019 blitt gjennomført forvaltningsrevisjon ved både Drammen helsehus og Svelvik sykehjem, som gjør det mindre naturlig med nye forvaltningsrevisjoner her på kort sikt.

Målt i driftsutgifter er omsorgstjenester (hjemmetjenester og institusjon) klart større enn det som ligger under programområde 04 (helse), noe som kan tale for å prioritere førstnevnte. Men også under programområde 04 er det aktuelle temaer å undersøke, f.eks. legevakta, som ligger i basisorganisasjonen etter avvikling av IKS-et, og som ifølge rådmannens februar-rapport har større aktivitet enn budsjettet tilsier.

Konsekvensene av korona-pandemien (økonomiske og andre) bør vurderes løpende mht. behov for forvaltningsrevisjon på området.

### 5.3.2. Omsorgstjenester

Kommunen skal tilby helsetjenester i hjemmet, personlig assistanse, institusjonsplass og dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens. I tillegg har kommunene har ansvar for krisesentrene <sup>24</sup>. Det er ikke skarpe skiller mellom helsetjenester og omsorgstjenester, og inndelingen mellom dem i denne rapporten bygger på en skjønnsmessig vurdering, og behovet for å skape en oversiktlig og leservennlig struktur.

Administrativt har Drammen kommune til sammen 10 virksomheter under Hjemmetjenester og institusjon: Åtte omsorgsdistrikter som dekker både institusjonstjenester og hjemmetjenester innenfor sitt geografiske område. Hver av disse har mellom fire og åtte avdelinger, der hver avdeling er en institusjon eller et hjemmetjenestedistrikt. I tillegg kommer virksomhetene Ernæring og kjøkkendrift og Tjenestetildeling og koordinerende enhet. Noen omsorgsdistrikter omfatter geografisk områder i mer enn en av de gamle kommunene.

Til sammen er det 15 hjemmetjenesteavdelinger som skal yte tjenester til over 2 700 brukere. Det er 13 institusjoner med totalt cirka 630 korttids- og langtids plasser. I tillegg til hjemmetjenester og institusjoner drifter kommunen tre omsorgsboliger (totalt 110 leiligheter) med heldøgns bemanning.

Den geografiske inndelingen av virksomhetene følger i stor grad den nye kommunedelsstrukturen, men i noen tilfeller dekker en virksomhet to kommunedeler, og i ett tilfelle er en kommunedel delt i to virksomheter.

Fellesnemda vedtok i juni 2019 at «Nye Drammen skal arbeide aktivt med oppfølging av innsatsområdene i reformen Leve hele livet i planarbeidet for ny kommune.» Reformen Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre (Meld. St. 15 (2017-2018) har fem innsatsområder: Et aldersvennlig Norge, aktivitet og fellesskap, mat og måltider, helsehjelp og sammenheng i tjenestene

I økonomirapport pr. februar 2020 meldte rådmannen for programområde P06 (hjemmetjenester og institusjon) om prognose på 40 millioner kroner i merforbruk for året. I tillegg presiserte rådmannen usikkerheten som følge av korona-pandemien. Rådmannen opplyste at i den nye organisasjonen var en del styringsdata ikke tilgjengelig enda, da fokuset i de første månedene hadde vært på å organisere tjenestene og sikre leveransen.

De siste årene har kontrollutvalgene de tre tidligere kommunene fått gjennomført flere forvaltningsrevisjoner som retter seg mot helse- og omsorgstjenestene.

---

<sup>24</sup> LOV 2009-06-19 nr 44; Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)

I tidligere Drammen kommune har det i 2018-2019 blitt gjennomført forvaltningsrevisjoner med tema 1) Drammen helsehus, 2) Internkontroll i pleie og omsorg, og 3) Internkontroll i hjemmetjenesten.

I tidligere Nedre Eiker kommune ble det 2019 gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med legemiddelhåndtering og ernæringsarbeid i hjemmetjenestene.

I tidligere Svelvik kommune ble det i 2019 gjennomført forvaltningsrevisjon ved Svelvik sykehjem.

Pasient- og brukerombudet i Buskerud har i sin årsmelding for 2019 <sup>25</sup> - som *ikke* spesifikt gjelder Drammen kommune – blant annet tatt opp at det er for mange pårørende som opplever at de får en uriktig og uforholdsmessig stor omsorgsbyrde når et voksent familiemedlem trenger kommunale tjenester og at tjenestene etter utskrivning fra sykehus oppleves ikke å være nok eller riktige. Beboere på sykehjem trenger mer stabil og kompetent bemanning enn det som tilbys i alle avdelinger i dag, og pårørende til beboere på sykehjem får ofte beskjed om å utføre oppgaver de ikke har ansvaret for.

Revisjonens vurdering er at området er aktuelt for forvaltningsrevisjon. Det er tale om et tjenesteområde som ofte vil være aktuelt for forvaltningsrevisjon, i alle kommuner. Både fordi området står for en betydelig del av enhver kommunes økonomiske ressursbruk, og fordi det er tale om tjenester av stor betydning for den enkelte tjenestemottaker. Det er altså et vesentlig tjenesteområde både sett fra kommunens ståsted og fra den enkeltes.

På den andre siden har det i 2018 og 2019 blitt brukt betydelige ressurser av de tre tidligere kontrollutvalgene på forvaltningsrevisjon av helse- og omsorgstjenester, og kontrollutvalget bestilte i april 2020 en ny forvaltningsrevisjon med tema samhandlingsreformen (både somatikk og psykiatri).

Samlet sett er det revisjonens syn at kontrollutvalget bør vurdere å gjøre undersøkelser innenfor området, også på kort sikt. To mulige tilnærminger kan være enten følge opp forvaltningsrevisjonene fra 2018/ 2019 med nye, relativt avgrensede undersøkelser fra revisjonens side. Eller ved å gjøre undersøkelser av spørsmål som springer ut av kommunesammenslåingen, f.eks. der hjemmetjenestesoner er slått sammen og dekker områder i to av de gamle kommunene.

### 5.3.3. Mennesker med nedsatt funksjonsevne

Kommunen har ansvar for tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne <sup>26</sup>, samt å etablere et råd for målgruppen.

Tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne er skilt ut som et eget programområde i Drammen kommune under hovedutvalget for helse, sosial og omsorg. Tjenestene gjelder alle

---

<sup>25</sup> Årsmelding 2019, Pasient- og brukerombudet - Buskerud

<sup>26</sup> LOV 2011-06-24 nr 30; Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), LOV-2017-06-16-51; Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)

aldersgrupper. Programområdet omfatter tjenester som hjemmetjenester, avlastningstjenester og aktivitetstjenester for brukere hvor utviklingshemming er hoveddiagnosen.

Administrativt har kommunen tre virksomheter under tjenesteområdet Mennesker med nedsatt funksjonsevne; kalt Tilrettelagte tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne 1, Tilrettelagte tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne 2 og Avlastning og aktivitet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Hver av disse har seks avdelinger (både boliger og ambulante tjenester).

Det er cirka 350 personer registrert med diagnostisert utviklingshemming i Drammen kommune, men tallgrunnet er noe usikkert. Rundt én av tre brukere som får tjenester fra programområdet har ikke utviklingshemming, men andre utfordringer som gir behov for sammensatte tjenester. (Kilde: økonomiplan 2020-2023)

Rådmannen har i økonomiplan 2020-2023 opplyst at det er behov for utvikling av et mer differensiert botilbud til personer med nedsatt funksjonsevne for å dekke behovet for flere brukere med ulike utfordringer. Flere tilbud er under planlegging.

I økonomirapport pr. februar 2020 orienterte rådmannen om at programområdet går inn i 2020 med merforbruk på totalt 9 millioner kroner. Tjenestene meldte om nye brukere og høyere vedtak enn tidligere. Tjenestene meldte også om høyt sykefravær, som medførte økt vikarbruk og merkostnader til lønn.

Pasient- og brukerombudet i Buskerud har i sin årsmelding for 2019<sup>27</sup> blant annet tatt opp at ikke alle barn med nedsatt funksjonsevne får delta på de samme sosiale arenaene som friske barn. Sektoren skole og oppvekst har ikke alltid ressurser til å sikre disse barna nok trygghet, tilsyn og assistanse på skolefritidsordningene, og foreldrene må finne egne løsninger. Revisjonen understreker at ombudets årsmelding ikke handler bare om Drammen kommune, men et betydelig antall av henvendelser til ombudet kommer naturlig nok – på grunn av befolkningens størrelse – fra innbyggerne i Drammen.

Det er ikke utført forvaltningsrevisjoner eller tilsyn fra Fylkesmannen på dette området de senere årene.

Revisjonens vurdering er at området er aktuelt for forvaltningsrevisjon i 2020/2021, et mulig tema kan være differensiering av tilbud og tilpasninger til den enkelte tjenestemottakers behov.

Tilbud til barn med nedsatt funksjonsevne kan også være et mulig tema, og da kan det være naturlig å se på både skole, skolefritidsordning og andre kommunale tilbud samtidig.

---

<sup>27</sup> Årsmelding 2019, Pasient- og brukerombudet - Buskerud

#### 5.3.4. Psykisk helsearbeid og rusomsorg

Kommunen har ansvar for mange tjenester til mennesker med rusmiddelproblemer; råd og veiledning, behandlings- og rehabiliteringstjenester, praktisk bistand og opplæring, plass i institusjon, helsetjenester i hjemmet, økonomisk stønad og arbeidsrettede tiltak, tilbud om midlertidig bolig og bistand til å skaffe bolig for vanskelig stilte på boligmarkedet <sup>28</sup>.

Psykisk helse må også forstås i et folkehelseperspektiv. Mange kommuner rapporterer at psykisk helse er deres største folkehelseutfordring og at de mangler kunnskap om tiltak, verktøy og metoder som de kan ta i bruk. Psykisk helse skapes ikke i helsesektoren. Regjeringens folkehelsemelding <sup>29</sup> fra 2019 framholder at et viktig strategisk mål fremover er derfor å sørge for at de sektorer som har de mest sentrale virkemidlene for å fremme psykisk helse også har et eierskap til området. Barnehager, skoler, arbeidsplasser, lokal- og nærmiljø er de viktigste arenaer for å fremme god psykisk helse.

Administrativt har kommunen to virksomheter under Rus og psykisk helse, kalt Psykisk helse og rusarbeid 1 og Psykisk helse og rusarbeid 2.

Det fram av økonomiplan 2020-2023 at det har vært en gradvis økning av antall pasienter som er meldt utskrivningsklare i løpet av 2019. Den viktigste årsaken til denne økningen er at utskrivningspraksis fra spesialisthelsetjenesten ser ut til å ha endret seg. Dette har medført at pasienter som tidligere responderte lite på behandling, men som allikevel hadde lengre opphold i psykiatrisk sykehus, nå skrives ut til kommunen med behov for omfattende tjenester hele døgnet.

I økonomirapport pr. februar 2020 opplyste rådmannen at et nytt botiltak hadde ført til større kostnader enn lagt til grunn i økonomiplan 2020. Samtidig hadde programområdet flere årsverk enn det var dimensjonert for budsjettmessig. Samlet medførte dette 5,7 millioner kroner for året i merkostnad. Rådmannen opplyste om tiltak, og at målet var at budsjettet skal være i balanse ved årsslutt.

Kontrollutvalget har i april 2020 besluttet å gjennomføre forvaltningsrevisjon med tema samhandlingsreformen, som omfatter både somatikk og psykiatri.

Revisjonens vurdering er at det er lite aktuelt å anbefale *ytterligere* forvaltningsrevisjon på området i 2020-2021.

#### 5.3.5. Økonomisk sosialhjelp/ sosiale tjenester

---

<sup>28</sup> LOV 2009-12-18 nr 131, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

<sup>29</sup> Psykisk helse og livskvalitet – <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/folkehelse/innsikt/psykisk-helse-og-livskvalitet/id2544452/>

Økonomisk sosialhjelp reguleres i hovedsak av lov om sosiale tjenester i NAV<sup>30</sup>, forvaltningsloven<sup>31</sup> og Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35, Sosialtjenesteloven<sup>32</sup>. Økonomisk sosialhjelp er organisert gjennom den kommunale tjenesten i NAV<sup>33</sup>.

Målet er å bidra til å gjøre søkerne selvhjulpne, samt å forebygge utenforskap, økonomisk og sosialt. Dette gjøres gjennom opplysning, råd, veiledning og oppfølging, å yte sosial stønad som for eksempel livsopphold, boutgifter (husleie, strøm, etablering mm.), barnehage, SFO/AKS, lege- og tannlegeutgifter, aktiviteter mm., samt økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. NAV har også ansvar for bolig gjennom bostøtte, midlertidig og varig botilbud og utleie av kommunal bolig, samt KVP – kvalifiseringsprogrammet. Mottakerne kan ha flere og sammensatte behov, de kan være kort- eller langvarige, og de kan utredes for overgang til statlige ytelser.

Revisjonen peker på noen mulige utfordringer for tjenesteytingen for Nav:

- Innbyggere i Drammen kommune har større levekårsutfordringer enn innbyggere i de fleste sammenlignbare kommuner.<sup>34</sup>
- NAV videreføres inntil videre med tre kontorer, i Drammen sentrum, Svelvik sentrum og Mjøndalen, men som en virksomhet med en leder.
- Rådmannen opplyste i økonomirapport pr. februar 2020 at programområde P08 (sosialtjeneste, etablering og bolig) hadde merforbruk på 5,9 millioner kroner pr. februar. Avviket var relatert til Nav Drammen, som meldte om økning i antall sosialhjelpsmottakere fra 1 221 januar til 1 301 i februar.
- Rådmannen opplyste også at nøkkeltall viser at det har vært store variasjoner i de skjønnsvurderinger som har vært lagt til grunn i de tidligere kommunene, og store variasjoner i gjennomsnittlige månedlige utbetalinger (Drammen: kr 9 400, Nedre Eiker: kr 12 500, Svelvik: kr 9 200). Drammen og Svelvik har i lengre tid hatt aktivitetsplikt for alle sosialhjelpsmottakere. Nedre Eiker har kun hatt aktivitetsplikt for de under 30 år (i henhold til nasjonale føringer).
- Ved tilsyn med Nav Drammen i 2019 konstaterte Fylkesmannen avvik ved kontorets arbeid med å tilby økonomisk rådgivning.<sup>35</sup> Fylkesmannen pekte på mangler ved tildeling og gjennomføring av tjenesten økonomisk rådgivning generelt, men gav samtidig uttrykk for at tilsynet ikke hadde avdekket mangler i kompetansen til spesialistene ved kontoret.
- Konsekvensene av korona-pandemien må forventes å gi betydelige utslag for pågangen på Nav Drammens tjenester, både når det gjelder stønader og når det gjelder veiledning og rådgivning.

---

<sup>30</sup> LOV 2009-12-18 nr 131, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

<sup>31</sup> LOV 1967-02-10, Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven, fvl)

<sup>32</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv H35 – Hovednr. 35 - Sosialtjenesteloven.

<sup>33</sup> <https://www.nav.no/no/person/flere-tema/sosiale-tjenester>

<sup>34</sup> Se f.eks. økonomiplan 2020-2023 side 136 for noen nøkkeltall

<sup>35</sup> <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/oslo-og-viken/2019/drammen-kommune-nav--tilsyn-med-kommunens-plikt-til-a-gi-tjenesten-okonomisk-radgivning-etter-sosialtjenesteloven-2019/>

Vi nevner også at Buskerud Kommunerevisjon IKS i 2016/ 2017 gjennomførte forvaltningsrevisjon av Nav Svelvik, der det ble gitt anbefalinger som blant annet handlet om tidlig kartlegging av stønadsmottakere med henblikk på å bli selvhjulpne, og økt bruk av kvalifiseringsprogrammet (KVP).

Revisjonens vurdering er at området er aktuelt for forvaltningsrevisjon i 2020-2021. Svikt innenfor tjenesten kan ha store konsekvenser både for kommuneøkonomien og den enkelte tjenestemottaker.

Dersom kontrollutvalget ønsker å gjennomføre forvaltningsrevisjon av Nav Drammen, kan flere temaer være aktuelle. Vi nevner noen: Barnefattigdom, tilgjengelighet og kapasitet på veiledningstjenester og saksbehandlingstid, samt kvalitet på søknader om økonomisk stønad.

### 5.3.6. Boligsosiale tjenester

Kommunene har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene skal blant annet medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, som boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemning eller av andre årsaker. NAV-kontoret er forpliktet til å finne midlertidig botilbud til de som ikke klarer det selv. Kommunens ansvar innenfor boligsosiale tjenester reguleres i hovedsak av helse- og omsorgstjenesteloven <sup>36</sup>, sosialtjenesteloven <sup>37</sup>, plan- og bygningsloven <sup>38</sup> og folkehelseloven <sup>39</sup>.

Drammen kommunes levekårsutfordringer (se kapittel 5.3.5 med videre henvisninger) gjør forvaltningsrevisjon av boligsosiale tjenester aktuelt, slik revisjonen ser det.

Området har også lokalpolitisk oppmerksomhet, vi viser til kommunestyrets verbalpunkt ved behandling av økonomiplan 2020-2023, der kommunestyret ba rådmannen fremme en boligpolitisk plan for å sikre et mangfold av boliger.

En forvaltningsrevisjon knyttet til det siste vil måtte ligge flere år fram i tid. De boligsosiale tjenestene kan likevel være gjenstand for forvaltningsrevisjon på kort sikt.

### 5.3.7. Flyktninger

Kommunene har ansvar for at flyktninger og innvandrere får det tilbudet de har krav på etter introduksjonsloven <sup>40</sup>. Kommunene skal <sup>41</sup> veilede flyktninger og innvandrere på introduksjonslovens

---

<sup>36</sup> LOV 2011-06-24 nr 30; Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

<sup>37</sup> LOV 2009-12-18 nr 131, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

<sup>38</sup> LOV 2008-06-27 nr 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl)

<sup>39</sup> LOV 2011-06-24 nr 29: Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

<sup>40</sup> LOV 2003-07-04 nr 80: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)

<sup>41</sup> IMDi – Integrerings- og mangfoldsdirektoratet – <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/kommunens-plikter>

område. Kommunene skal tilby opplæring i norsk- og samfunnskunnskap til de som har rett til det/ plikt til det. Kommunene skal tilby introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting i kommunen, eller etter at personen selv har bedt om det. Det er kommunens ansvar at de som har rett til introduksjonsprogram får dette tilbudet.

I Drammen kommune er flyktingetjenesten fra 1. januar 2020 organisert som en avdeling i virksomheten Ny Start, som også inkluderer boligjenesten og krisesenter/ incestsenter. Virksomheten er nyetablert fra kommunesammenslåingen.

I økonomirapport pr. februar 2020 orienterte rådmannen (programområde P07) om at Ny Start har et mindreforbruk pr. februar 2020 som forklares med lavere utbetalinger (introduksjonsstønad og livsopphold/ventestønad/etablering) til flyktninger enn budsjettet.

Fylkesmannen i Vestfold gjennomførte i 2016 tilsyn med Nav Svelviks tildeling av sosialhjelp ved bosetting av flyktninger.<sup>42</sup> Det ble påpekt avvik.

Fylkesmannen i Buskerud gjennomførte i 2016 tilsyn med Nedre Eiker kommunes forvaltning av introduksjonsloven.<sup>43</sup> Det ble påpekt avvik, ved at kommunen ikke tilbudte fulltids program (37,5 timer pr. uke) til alle.

Det har ikke blitt gjennomført forvaltningsrevisjon på området de siste årene.

Revisjonen anbefaler ikke forvaltningsrevisjon på området på kort sikt, men peker på muligheten til å inkorporere spørsmålet fra området i en eventuell forvaltningsrevisjon av Nav. Vi peker da på effekten av flyktninger som kom til landet under flyktingkrisen i 2015, der man vet at en del etter hvert blir avhengige av å søke økonomisk stønad fra Nav for å sørge for sitt livsopphold.

## 5.4. Tekniske tjenester – sentrale områder

### 5.4.1. Byggesak

Byggesaksområdet reguleres i hovedsak av plan og bygningsloven<sup>44</sup>, med tilhørende forskrifter og veiledere. Kommunene utøver myndighetsutøvelse gjennom å fatte vedtak innenfor blant annet deling og oppmåling, byggesøknader, utslippssøknader og reguleringsplaner.

Byggesaksbehandlingen ligger i programområde P13 Arealplan og miljø. I årene 2015 til 2018 behandlet de tre tidligere kommunene til sammen om lag 1 000 byggesaker i året.<sup>45</sup> Det er etablert

---

<sup>42</sup> <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/vestfold/2016/svelvik-kommune-tildeling-av-okonomisk-stonad-ved-bosetting-av-flyktninger-2016/>

<sup>43</sup> <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/d7911d6c1e7043e0a89298cf0d22d68e/endelig-tilsynsrapport-nedre-eiker.pdf>

<sup>44</sup> LOV 2008-06-27 nr 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

<sup>45</sup> Kilde: Kostra-nøkkel tall, se Økonomiplan 2020-2023 side 185.



en egen enhet som skal ha ansvar for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Det går fram av økonomiplan 2020-2023 at service og kommunikasjon med kommunens innbyggere er et satsingsområde.

I tidligere Nedre Eiker kommune fikk kontrollutvalget i 2019 gjennomført en forvaltningsrevisjon om kommunens ulovlighetsoppfølging på byggesaksområdet. I tidligere Svelvik kommune er det ikke utført forvaltningsrevisjoner på området de senere årene.

I tidligere Drammen kommune ble det ikke gjennomført forvaltningsrevisjoner av byggesaksbehandlingen i forrige kommunestyreperiode. Men byggesaksavdelingen hadde likevel betydelig oppmerksomhet fra det politiske miljøet gjennom hele perioden, i kjølvannet av korrupsjonssaken som ble kjent i januar 2016. Blant annet leverte konsultentselskapet PwC i 2019 en rapport som evaluerte tiltakene som rådmannen satte i verk i kjølvannet av Deloitte's granskningsrapport (2017) etter korrupsjonssaken.

I tidligere Svelvik kommune har det i senere år ikke blitt gjennomført forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandlingen.

Revisjonens vurdering er at byggesaksområdet ikke peker seg særskilt ut som risikoområde på kort sikt, men vi peker samtidig på at kommunalt planverk fra de tre tidligere kommunene inntil videreføres. Dette gjelder ikke bare overordnet planverk, men også retningslinjer og vedtekter for plan- og byggesaksbehandling. Revisjonen antar at tanken er at disse skal anvendes innenfor grensene til de tidligere, respektive kommunene, men ser ikke bort fra at det kan oppstå uforutsette problemstillinger.

#### 5.4.2. Vann, avløp og renovasjon

Vannforsyning reguleres av flere lover som blant annet matloven <sup>46</sup>, helseberedskapsloven <sup>47</sup>, folkehelseloven <sup>48</sup> og drikkevannsforskriften <sup>49</sup>. Avløpshåndtering reguleres i hovedsak av forurensningsloven <sup>50</sup> med tilhørende forskrift.

Kommunen har en tilsynsfunksjon mot private avløpsanlegg og det er krav til større vannanlegg. Det er krav om farekartlegging, farehåndtering og om internkontroll for alle vannverkseiere <sup>51</sup>. Det er krav om internkontroll også på avløpsområdet, og kommunen skal blant annet ha en samlet oversikt over overløp <sup>52</sup>.

---

<sup>46</sup> LOV 2003-12-19 nr 124: Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)

<sup>47</sup> LOV 2000-06-23 nr 56: Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)

<sup>48</sup> LOV 2011-06-24 nr 29: Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

<sup>49</sup> FOR 2016-12-22 nr 1868: Forskrift om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften)

<sup>50</sup> LOV 1981-03-13 nr 6 – Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

FOR 2004-06-01 nr 931 – Forskrift om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften)

<sup>51</sup> Drikkevannsforskriften §§ 6 og 7

<sup>52</sup> Forurensningsforskriften kapittel 13 og 14

Buskerud Kommunerevisjon IKS gjennomførte i 2019 forvaltningsrevisjon som gjaldt både Glitrevannverket IKS og Drammen kommune, med tema vannkvalitet. Revisjonens undersøkelser viste at praksis var tilfredsstillende, og det ble ikke avgitt anbefalinger fra vår side.

Med denne bakgrunnen ser vi det som lite aktuelt å anbefale ytterligere forvaltningsrevisjon på kort sikt.

Programområdet omfatter også renovasjon, men tjenestene forvaltes av Renovasjonsselskapet for Drammensregionen IKS (RfD).

Renovasjonsgebyrene ble harmonisert allerede i 2018, og er derfor like i de tre kommunene ved overgangen til ny kommune.

Revisjonen ser ikke grunnlag for å anbefale renovasjon for forvaltningsrevisjon på kort sikt. Ettersom området forvaltes av et interkommunalt selskap, har kontrollutvalget muligheten til å starte med en eierskapskontroll, og eventuelt følge opp med forvaltningsrevisjon.

#### 5.4.3. Brann- og redningstjenester

Brann og redningstjenester reguleres i hovedsak av brann- og eksplosjonsvernloven<sup>53</sup>. Loven har som formål å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, samt uønskede tilsiktede hendelser, og kommunen har en sentral rolle i dette arbeidet. Dette er blant annet regulert i forskrift om kommunal beredskapsplikt<sup>54</sup>, Kommunens samfunns- og arealplanlegging er også sentralt i arbeidet med brannvern. Kommunen plikter å sørge for etablering og drift av et brannvesen. Brannvesenets oppgaver er å sørge for beredskap ved brann og å drive forebyggende arbeid.

Brannvesenet er organisert som et interkommunalt selskap. Revisjonen har i egen rapport om risiko- og vesentlighetsvurdering for kommunens eierskap, anbefalt at selskapet er aktuelt for eierskapskontroll i inneværende kommunestyreperiode.

Kontrollutvalget har i april 2020 gjort vedtak om gjennomføring av forvaltningsrevisjon med tema brannvern. Dette retter seg ikke primært mot brannvesenet, men mot lokal brannberedskap i kommunens andre virksomheter.

Revisjonen ser det ikke som naturlig med ytterligere undersøkelser med brann- og redningstjenester som tema, på kort sikt.

---

<sup>53</sup> LOV 2002-06-14 nr 20: Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

<sup>54</sup> FOR-2011-08-22-894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt

#### 5.4.4. Vei, park og idrettsanlegg

Kommunale veier reguleres av veglova <sup>55</sup>, og formålet er å sikre at planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private veier sikrer en trygg og god trafikkavvikling som trafikantene og samfunnet er tjent med, og som tar hensyn til naboer, et godt miljø og andre samfunnsinteresser.

Parker og grøntområder reguleres gjennom plan og bygningsloven <sup>56</sup>, og ved behandling av reguleringsplaner skal kommunen ta hensyn til arealformål til grøntstruktur som naturområder, turdrag, friområder og parker. Standard og vedlikehold av veier er viktig for å forhindre ulykker. Ut fra et folkehelse- og trivselsperspektiv er det viktig med idrettsanlegg og parker.

På kort sikt (2020-2021) ser ikke revisjonen grunnlag for å anbefale å prioritere dette området for forvaltningsrevisjon.

---

<sup>55</sup> LOV 1963-06-21 nr 23: Lov om vegar (veglova)

<sup>56</sup> LOV 2008-06-27 nr 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), § 12-5. *Arealformål i reguleringsplan*

## 6. Anbefalte områder for forvaltningsrevisjon

Denne analysen er ikke ment som en analyse for å velge ut ferdig spissede prosjekter, men som et innspill av områder som eventuelt kan undersøkes videre.

Kontrollutvalget og kommunestyret kan også ha andre prioriteringer som de tar hensyn til ved behandling av en plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2019-2023. I en slik plan bør det for øvrig tas høyde for å kunne gjøre andre prioriteringer, dersom aktuelle tema eller situasjoner skulle oppstå underveis i planperioden.

Kommunens kontrollutvalg og / eller kommunestyret bør også vurdere om et område er egnet for forvaltningsprosjekt. Dette kan eventuelt gjøres i samarbeid med revisjonen. Revisjonen kan på forespørsel komme tilbake med mulige problemstillinger innen gitte områder.

Basert på gjennomgangen i kapittel 5, anbefaler revisjonen – i uprioritert rekkefølge – at det i 2020-2021 gjennomføres forvaltningsrevisjon innenfor noen av disse temaene:

- Sosiale tjenester/ økonomisk sosialhjelp: Som følge av korona-pandemien må det forventes langvarig økt pågang på både statlige og kommunale Nav-tjenester. Innenfor de kommunale tjenestene gjelder det både stønader og rådgivning og veiledning. I 2019 påpekte Fylkesmannen avvik ved Nav Drammens håndtering av tjenesten økonomisk rådgivning. Rådmannen har i økonomi-rapport pr. februar 2020 orientert om ulik praksis ved de tre tidligere Nav-kontorene, på flere områder. Nav videreføres med tre kontorsteder.
- Hjemmetjenester: Et stort tjenesteområde, vesentlig for tjenestemottakeren og sårbart for korona-pandemien. Rådmannen varslet overforbruk pr. februar 2020. I både tidligere Drammen kommune og tidligere Nedre Eiker kommune har det nylig vært gjennomført forvaltningsrevisjoner innenfor området, men det kan likevel være aktuelt å se på spørsmål som springer ut av kommunesammenslåingen, f.eks. sammenslåtte hjemmetjenesteområder som dekker geografiske områder i to av de tidligere kommunene.
- Tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne: Det kan være aktuelt å undersøke blant annet i hvilken grad botilbud og kommunale tilbud ellers er tilstrekkelig differensiert og tilpasset den enkelte tjenestemottaker. Det kan også være aktuelt å undersøke tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne, herunder tilrettelegging for sosial deltakelse. Programområdet går inn i 2020 med høyere aktivitet enn budsjettet tilsier.
- Barnehagesektoren: Et område som sjelden er gjenstand for forvaltningsrevisjon, både nasjonalt og i Drammen kommune. Ett mulig tema kan være det spesialpedagogiske tilbudet i barnehagene.
- Grunnskolen: I barneskolen kan det være grunn til å følge med på hvordan skolene i noen av kommunedelene tilpasser seg reduserte ressurser og samtidig ivaretar elevenes opplæring. Vi anbefaler ikke forvaltningsrevisjon av ungdomstrinnet, ettersom Fylkesmannen nylig har hatt tilsyn ved Marienlyst skole, og lærdommene derfra kan følges opp på annen måte enn gjennom forvaltningsrevisjon.

- **Barneverntjenesten:** Etter forvaltningsrevisjoner og tilsyn i tidligere Drammen kommune og Nedre Eiker kommune, peker ikke barneverntjenesten seg ut som et høyrisikoområde, men det er et område med en generelt høy iboende risiko, fordi det er tale om tjenester til sårbare barn. Tjenesten er desentralisert med flere kontorsteder. Dersom utviklingen søkes i retning av færre plasseringer av barn utenfor hjemmet, bør det følges med på at tiltakene til barnet, i hjemmet til biologiske foreldre, er så gode som de bør være.

Kontrollutvalget står også fritt til å vurdere om det er riktig å prioritere spørsmål hørende til samfunns- og organisasjonsperspektivet, selv om revisjonens anbefaling er å på kort sikt rette ressursene mot de brukerretnede tjenestene.

I tillegg bør det vurderes om – og eventuelt når – det er riktig å gjøre undersøkelser knyttet til kommunesammenslåingsprosessen og kommunens håndtering av korona-pandemien. Med dagens kunnskapsgrunnlag og tidshorizonten for denne forenklede analysen (2020-2021) har revisjonen valgt å ikke anbefale disse temaene til forvaltningsrevisjon nå. Men kontrollutvalget har muligheten til å følge med på utviklingen på andre måter, blant annet ved å be rådmannen orientere muntlig om status.