

TYSVÆR KONTROLLUTVAL

MØTEINNKALLING

Dato: tysdag 9. november 2021
Tid: kl. 17.00 (MERK TIDEN)
Sted: Tysvær rådhus, kantina

Forfall meldes til: Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS tlf 52 75 73 50 eller
tlf. 95 98 69 79 /sms/ e-post: post@kontrollutvalgene.no

Medlem som må melde forfall eller meiner seg ugild, må gje melding så tidleg som råd er. Varamedlem vil bli innkalla særskilt. Saker merka *Ikkje offentleg - jf. off.l.*, blir berre sendt internt. Sakskart vil bli lagt ut på kommunen si nettside www.tysver.kommune.no og på www.kontrollutvalgene.no

Saksliste:

- 21/21 Godkjenning av protokoll frå møtet 21.09.21
- 22/21 Orientering – Haugaland Næringspark AS
- 23/21 Orientering frå administrasjonen – kommunalsjef teknisk
- 24/21 Orientering - kommunen sitt arbeid og handtering av opplæringslova § 9A
- 25/21 Forvaltningsrevisjonsrapport – «Effektivisering, forbetring og tenestetilpasning»
- 26/21 Invitasjon om felles forvaltningsrevisjon - Karmsund Havn IKS og eierforholdet til kommunale havner og kaianlegg
- 27/21 Val av nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt i 2022
- 28/21 Møteplan for 2022
- 29/21 Referat- og orienteringssaker 09.11.21

Eventuelt

Aksdal, 02.11.21

Ola S. Apeland (sign.)
utvalsleiar

Toril Hallsjø (sign.)
dagleg leiar/utvalssekretær

Kopi: Ordførar (møte- og talerett)
Revisor (møte- og talerett)
Rådmann (invitert)
Varamedlemmer (til orientering)
Presse/publikum

SAKSGANG		
Utval	Møtedato	Saksnr
Kontrollutvalet	09.11.21	21/21
Saksansvarleg:	Arkivkode:	Arkivsak:
Toril Hallsjø	033	

GODKJENNING AV PROTOKOLL FRÅ MØTET 21.09.21

Sekretariatet sitt forslag til vedtak:

Protokoll frå møtet i Tysvær kontrollutval 21.09.21 blir godkjent slik han ligg føre.

Vedlegg: Protokoll fra møtet 21.09.21

Saksorientering:

Utkast til protokoll frå kontrollutvalet sitt digitale møte 21.09.21 følgjer vedlagt.

Protokollen er gjennomlest og godkjent av leiar i etterkant av møtet og er oversendt kommunen, utvalet og andre aktuelle slik han ligg føre. Det er ikkje kommet merknader til vedlagt protokoll.

Protokollen godkjennast formelt i dette møtet, og utvalsleiar vil så signere protokollen.

Aksdal, 02.11.21

Toril Hallsjø (sign.)

Dagleg leiar/utvalssekretær

TYSVÆR KONTROLLUTVAL**PROTOKOLL**

Tysdag **21. september 2021** blei det halde møte i Tysvær kontrollutval under leiing av utvalsleiar Ola S. Apeland.

MØTESTAD:	Tysvær rådhus, kantina
MØTESTART/-SLUTT:	kl. 18.00 – kl. 19.15
MØTANDE MEDLEMMER:	Ola S. Apeland (H), Karsten A. Larsen (FrP), Emly Årvik (A) og Svein Terje Brekke (KrF)
MØTANDE VARAMEDLEM:	Lars Birger Baustad (H)
FORFALL:	Marit Gjedrem Hølland (Sp)
FRÅ SEKRETARIATET MØTTE:	Dagleg leiar/utvalssekretær Toril Hallsjø, Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS
FRÅ ROGALAND REVISJON IKS MØTTE:	Statsautor. revisor Deanne Kvammen
FRÅ ADMINISTRASJONEN MØTTE:	Rådmann Sigurd Eikje Økonomisjef Meike Baumgart
MERKNADER TIL INNKALLING:	Ingen
MERKNADER TIL SAKSLISTE:	Ingen

Utvalsleiar ønskte Rogaland Revisjon IKS velkommen og det blei tatt ein presentasjonsrunde.

FØLGJANDE SAKER BLEI HANDSAMA:**SAK 13/21 GODKJENNING AV PROTOKOLL FRÅ MØTE 18.05.21****Sekretariatet si innstilling:**

Protokoll frå møtet i Tysvær kontrollutval den 18.05.21 blir godkjent slik han ligg føre.

Handsaming i kontrollutvalet 21.09.21:

Utvalet hadde ingen merknader.

Samrøystes vedtak i kontrollutvalet 21.09.21:

Protokoll frå møtet i Tysvær kontrollutval den 18.05.21 blir godkjent slik han ligg føre.

SAK 14/21 PLAN FOR ORIENTERINGER FRÅ ADMINISTRASJONEN ELLER KOMMUNALE SELSKAP**Sekretariatet si innstilling:**

Tysvær kontrollutval vedtek følgjande plan for orientering frå administrasjonen og/eller kommunale selskap:

4. møte 2021	
1. møte 2022	
2. møte 2022	
3. møte 2022	
4. møte 2022	
5. møte 2022	

Tidsramma vert sett til 30-40 min. inklusiv spørsmål. Sekretariatet får fullmakt til å invitere i ei anna rekkefølge enn slik lista er sett opp, dersom den inviterte ikkje har høve til å stille i det aktuelle møtet.

Handsaming i kontrollutvalet 21.09.21:

Medlemmene kom med innspel. Dei var samde i at dei ønska meir informasjon om Haugaland Næringspark (HNP), Karmsund Havn og Haugaland brann og redning. Utvalsleiar var oppteken av utfordringane for teknisk sektor og HNP. Rådmannen støtta framlegga, då dette var viktige selskap for regionen. Han meinte det hadde vore fint om ny kommunalsjef teknisk fikk presentert seg i same møtet som HNP blei invitert.

Utvalet trakk også fram Aksdal Næringspark AS og Tysvær Arena Drift AS som aktuelle og interessante selskap. Utvalsleiar gjorde framlegg om rekkjefølgje, og utvalet slutta seg til den.

Samrøystes vedtak i kontrollutvalet 21.09.21:

Tysvær kontrollutval vedtek følgjande plan for orientering frå administrasjonen og kommunale selskap:

4. møte 2021	<i>Haugaland Næringspark AS og kommunalsjef teknisk.</i>
1. møte 2022	<i>Karmsund Havn IKS</i>
2. møte 2022	<i>Haugaland Brann og redning IKS</i>
3. møte 2022	<i>Aksdal Næringspark AS</i>
4. møte 2022	<i>Tysvær Arena Drift AS</i>

Tidsramma vert sett til 30-40 min. inklusiv spørsmål. Sekretariatet får fullmakt til å invitere i ei anna rekkefølge enn slik lista er sett opp, dersom den inviterte ikkje har høve til å stille i det aktuelle møtet.

SAK 15/21 KPMG AS - ETTERLEVINGSKONTROLL FOR REVISJONSÅRET 2020 - REVISOR SI ATTESTASJONSUTTALE**Sekretariatet si innstilling:**

Tysvær kontrollutval tar vedlagte attestasjonsuttale, dagsett 26.08.21 frå KPMG AS om etterleving om reglar og vedtak for økonomiforvaltninga for 2020 til orientering.

Tysvær kontrollutval ber rådmannen gje ei tilbakemelding til utvalet om oppfølging av revisor sitt brev nr 5 innan 01.01.22.

Handsaming i kontrollutvalet 21.09.21:

Sekretær hadde ikkje mottatt spørsmål i forkant til KPMG. I følge utvalsleiar var brevet tydeleg på kva som mangla opp mot berekning av samla sjølvkost.

Utvalet meinte det var viktig med rutinar for dokumentasjon og ønskte ei tilbakemelding. Dei hadde tru på at på dette vil komme på plass; ikkje berre i tilbakemeldinga, men også i praksis.

Samrøystes vedtak i kontrollutvalet 21.09.21:

Tysvær kontrollutval tar vedlagte attestasjonsuttale, dagsett 26.08.21 frå KPMG AS om etterleving om reglar og vedtak for økonomiforvaltninga for 2020 til orientering.

Tysvær kontrollutval ber rådmannen gje ei tilbakemelding til utvalet om oppfølging av revisor sitt brev nr 5 innan 01.01.22.

SAK 16/21 ROGALAND REVISJON IKS – REVISOR SI ROLLE OG ANSVARSOMRÅDE - ENGASJEMENTSBREV

Sekretariatet si innstilling:

Tysvær kontrollutval tek informasjonen frå Rogaland Revisjon IKS om revisor si rolle og ansvarsområde i engasjementsbrevet av 07.07.21 til orientering.

Handsaming i kontroll- og kvalitetsutvalet 21.09.21:

Revisor Deanne Kvammen viste til utsendt engasjementsbrev og ønskte å ta ei samla orientering under sak 18. Utvalet hadde ingen merknader til det.

Samrøystes vedtak i kontroll- og kvalitetsutvalet 21.09.21:

Tysvær kontrollutval tek informasjonen frå Rogaland Revisjon IKS om revisor si rolle og ansvarsområde i engasjementsbrevet av 07.07.21 til orientering

SAK 17/21 REVISOR SI EIGENERKLÆRING FOR 2021

Sekretariatet si innstilling:

Tysvær kontrollutval tar den framlagde eigenerklæringa, dagsett 07.07.21, frå oppdragsansvarleg revisor Rune Haukaas og Silje Nygård, Rogaland Revisjon IKS til orientering.

Handsaming i kontroll- og kvalitetsutvalet 21.09.21:

Medlemmene hadde ingen merknader.

Samrøystes vedtak i kontroll- og kvalitetsutvalet 21.09.21:

Tysvær kontrollutval tar den framlagde eigenerklæringa, dagsett 07.07.21, frå oppdragsansvarleg revisor Rune Haukaas og Silje Nygård, Rogaland Revisjon IKS til orientering.

SAK 18/21 ORIENTERING OM REVISJONSSTRATEGI FOR REVISJONSÅRET 2021**Sekretariatet si innstilling:**

Tysvær kontrollutval tar Rogaland Revisjon sin revisjonsstrategi 2021 for rekneskapsrevisjonen og presentasjon frå revisor om interimrevisjonen så langt i 2021 til orientering.

Handsaming i kontroll- og kvalitetsutvalet 21.09.21:

Revisor Deanne Kvammens orienterte om selskapet. Det er no eigd av 23 kommunar og fylkeskommunen. Dei er 27 tilsette, med 17 innan rekneskapsrevisjon, ni innan forvaltningsrevisjon og ein innan administrasjon. De to nytilsette vil ha kontor plass i Haugesund.

Ho gjekk gjennom regelverk, om kva som låg innfor planlegging av revisjonsstrategi, om vesentlegheitsgrenser, risikovurderingar og planlagt angrepsvinklar i 2021. Ho viste ein del nøkkeltal for Tysvær kommune. På spørsmål opplyste revisor at vektlegging av område var lik for alle dei nye kommunane.

Utvalsleiar takka for en fin presentasjon. Han meinte eit godt samspill mellom revisjon og administrasjonen lova godt for samarbeidet framover.

Samrøystes vedtak i kontrollutvalet 21.09.21:

Tysvær kontrollutval tar Rogaland Revisjon sin revisjonsstrategi 2021 for rekneskapsrevisjonen og presentasjon frå revisor om interimrevisjonen så langt i 2021 til orientering.

SAK 19/21 BUDSJETTFRAMLEGG FOR 2022 – KONTROLLARBEIDET I KOMMUNEN - UTVALET SITT FRAMLEGG**Sekretariatet si innstilling:**

Tysvær kontrollutval gjer framlegg om eit samla budsjett for kontrollarbeidet i Tysvær kommune for budsjettåret 2022 men totalramme på **kr 1 330 000,- eks mva** fordelt følgjande:

Kontrollutvalet	kr 103 000
Kjøp av sekretariatsteneste	kr 220 000
Kjøp av revisjonsteneste	kr 1 007 000

Handsaming i kontrollutvalet 21.09.21:

Utvalet hadde merka seg den kraftige auka i revisjonskostnadene, og meinte selskapet hadde uttalt at det ikkje ville bli vesentleg dyrare ved å bli medeigar, som ikkje såg ut til å stemme.

Revisor viste til at det vil bli fakturert etter nytta tid, ikkje fastpris, som tidlegare avtale. I overslaget var det lagt til grunn timetal tilsvarende kommunane i sørfylket. Utvalet og administrasjon uttrykte at med høgare pris hadde dei forventingar til kvalitet knytt til tenestene.

Utvalet slutta seg til budsjettframlegget slik det var lagd fram.

Samrøystes vedtak i kontrollutvalet 21.09.21 og innstilling til kommunestyret:

Tysvær kontrollutval gjer framlegg om eit samla budsjett for kontrollarbeidet i Tysvær kommune for budsjettåret 2022 men totalramme på kr 1 330 000,- eks mva fordelt følgjande:

<i>Kontrollutvalet</i>	<i>kr 103 000</i>
<i>Kjøp av sekretariatsteneste</i>	<i>kr 220 000</i>
<i>Kjøp av revisjonsteneste</i>	<i>kr 1 007 000</i>

SAK 20/21 REFERAT- OG ORIENTERINGSSAKER 21.09.21

18. Statusrapport pr. august 2021
19. Løypemelding frå forvaltningsrevisor om prosjektet «Effektivisering»
20. KST -vedtak 15.06.21, sak 45/21 – Godkjenning av avtaler med Rogaland Revisjon
21. Krisesenter Vest IKS – protokoll frå representantskapsmøte 11.06.21
22. Haugaland Brann og redning IKS – protokoll frå representantskapsmøtet 24.08.21
23. Statsforvaltaren i Rogaland - Tilsynsrapport – grunnskuleopplæring for vaksne
24. FKT - medlemsinformasjon juni 2021

Handsaming i kontrollutvalet 21.09.21:

Utvalet hadde ingen merknader til sakene.

Samrøystes vedtak i kontrollutvalet 21.09.21:

Referatsakene nr 18– 24 blir tatt til orientering.

EVENTUELT

Ingen saker blei meldt eller tatt opp.

Neste møte: tysdag **9. november** 2021, kl. 18.00

Saker: Orienteringar frå selskap og kommunalsjef teknisk, forvaltningsrevisjonsrapport «Effektivisering», invitasjon om deltaking i felles forvaltningsrevisjon av Karmsund Havn IKS og møteplan for 2022.

Aksdal, 21. september 2021

Ola S. Apeland (sign.)
kontrollutvalsleiar

Toril Hallsjø (sign.)
Utvalssekretær

SAKSGANG		
Utval	Møtedato	Saksnr
Kontrollutvalet	09.11.21	23/21

Saksansvarleg:	Arkivkode:	Arkivsak:
Toril Hallsjø	216	

ORIENTERING – HAUGALAND NÆRINGS-PARK AS

Sekretariatet sitt framlegg til vedtak:

Tysvær kontrollutval tek orienteringa om Haugaland Næringspark AS v/dagleg leiar Tiril Fjeld til orientering.

Saksorientering

Utvalet vedtok i sist møtet 21.09.21, sak 14/21 følgjande:

Tysvær kontrollutval vedtek følgjande plan for orientering frå administrasjonen og kommunale selskap:

4. møte 2021 	Haugaland Næringspark AS og kommunalsjef teknisk.
1. møte 2022	Karmsund Havn IKS
2. møte 2022	Haugaland Brann og redning IKS
3. møte 2022	Aksdal Næringspark AS
4. møte 2022	Tysvær Arena Drift AS

Tidsramma vert sett til 30-40 min. inklusiv spørsmål.

Sekretariatet får fullmakt til å invitere i ei anna rekkefølge enn slik lista er sett opp, dersom den inviterte ikkje har høve til å stille i det aktuelle møtet.

Orienteringane er tenkt å gjere kontrollutvalet betre kjent med kommunen/selskapet si drift og dei utfordringane kommunen/selskapet har. Planen/invitasjonen blei oversendt rådmannen og selskapa i tterkant av møtet.

Etter avtale med dagleg leiar Tiril Fjeld stillar ho til møtet for å orientere om selskapet. Ho har også vore i Karmøy kontroll- og kvalitetsutval og orientert om selskapet i møtet 25.04.19, sak 35/19.

På deira nettside www.haugaland-park.no står det mellom anna følgjande:

Haugaland Næringspark er en fremtidsrettet industripark tilpasset samfunnets krav til utvikling og miljø. Næringsparken på Gismarvik skal være et lokomotiv for fremtidig vekst og verdiskaping på Vestlandet.

Haugaland Næringspark er Norges største ferdigregulerte næringsområde, midt i indrefiletet av norsk industrieventyr. Her finnes 5000 dekar regulert næringsareal med tilhørende havneanlegg og dypvannskai med dybde på 16,5 meter. Parken har en klar ambisjon om å tiltrekke grønn industri med behov for store arealer og energi.

Frå www.purehelp.no ligg føre følgjande opplysninger om selskapet:

Org. nr 983 405 703
 Firmanavn: Haugaland Næringspark AS
 Selskapsform: AS
 Stifta: 17.04.01
 Bransje: *Utvikling og salg av 5.000 dekar regulert næringsareal og tilhørende havn lokalisert på Gismarvik i Tysvær kommune, primært for energi- og arealkrevende industri og næringsvirksomhet.*

Selskapets eiendomsvirksomhet skal bidra til å sikre eksisterende og etablere nye arbeidsplasser, ved å tilrettelegge for næringssynergier i hele regionen. Herunder kunne delta i foretak som driver tilsvarende virksomhet i regionen.

Eigardel:	Tysvær kommune	10,85 %
Andre eigarar:	Karmøy	46,05 %
	Haugesund	33,11 %,
	Vindafjord kommune	7,88 %
	Bokn kommune	2,10 %

Tilsette : 8 stk
 Aksjekapital: 3,3 mill. kr

Sist innlevert rekneskap i 2020 viser ei omsetnad på kr **14 338 000**. Driftsresultatet blei på kr **6 330 000**, og kor eigenkapitalen var **positiv** med kr **48 659 000**.

Styreleiar: Leif Johan Sevland
 Styremedlemmer: Inghild Dortehe Storesund, Geir Tore Henriksen, Hege Skogland
 Mokleiv Vararepr: 1. vara Karloine Eldøy og 2. vara Arne Haldorsen

Sekretariatets kommentarer

Sekretariatet har gjort avtale med dagleg leiar og har sendt brev dagsett 23.09.21. Det er sagt at temaet er å orientere om selskapet og kva utfordringar/planar som selskapet står over for no og i åra framover. Det er tenkt at det vert sett av ca. 30-40 minutt til orientering og spørsmål.

Aksdal, 02.11.21

Toril Hallsjø (sign.)
 Dagleg leiar/utvalssekretær

SAKSGANG		
Utval	Møtedato	Saksnr
Kontrollutvalet	09.11.21	23/21
Saksansvarleg:	Arkivkode:	Arkivsak:
Toril Hallsjø	216	

ORIENTERING FRÅ ADMINISTRASJONEN – KOMMUNALSJEF TEKNISK

Sekretariatet sitt framlegg til vedtak:

Tysvær kontrollutval tek gjennomgangen frå kommunalsjef teknisk om sitt arbeids- og ansvarsområde til orientering.

Saksorientering

Utvalet vedtok i sist møtet 21.09.21, sak 14/21 følgjande:

Tysvær kontrollutval vedtek følgjande plan for orientering frå administrasjonen og kommunale selskap:

4. møte 2021 	Haugaland Næringspark AS og kommunalsjef teknisk.
1. møte 2022	Karmsund Havn IKS
2. møte 2022	Haugaland Brann og redning IKS
3. møte 2022	Aksdal Næringspark AS
4. møte 2022	Tysvær Arena Drift AS

Tidsramma vert sett til 30-40 min. inklusiv spørsmål.

Sekretariatet får fullmakt til å invitere i ei anna rekkefølge enn slik lista er sett opp, dersom den inviterte ikkje har høve til å stille i det aktuelle møtet.

Orienteringane er tenkt å gjere kontrollutvalet betre kjent med kommunen/selskapet si drift og dei utfordringane kommunen/selskapet har. Planen/invitasjonen blei oversendt rådmannen 24.09.21.

Etter avtale med rådmannen og **kommunalsjef teknisk Asbjørn Moe** stillar han til møtet for å orientere om sitt arbeids- og ansvarsområde.

Utvalet har tidlegare i sak 2/20 invitert følgande frå administrasjonen og dei har møtt:

møtet 09.06.20	kommunalsjef oppvekst og kultur,
møtet 09.06.20	barnevernsleiar,
møtet 02.02.21	økonomisjef,
møtet 18.05.21	kommunalsjef helse og mestring.

Sekretariatet vil gjere framlegg (kun rettleiande) at det vert orientert om følgjande tema:

Tenesteområda og tenestetilbod

- Korleis tenesteområda er organisert
- Kva tenester som ligg til tenesteområda

Talet tilsette på tenesteområda

- Fordeling på dei ulike tenestene
- Rekruttering av medarbeidarar
- Eventuelle utfordringar når det gjeld rekruttering

Budsjett og rekneskap

- Rammer
- Resultat

Tankar om framtida

- Utfordringar
- Planar

Det er fastsett tidsramme med 30-40 minutt inklusiv spørsmål, men det blir vanskelseg for utvalet å utvide denne gongen då det er til dette møtet er lagt opp til fleire orienteringar.

Det er greit, dersom nokon av utvalsmedlemmene skulle ha innspel eller spesielle ønskjer om emne og spørsmål, om dei varslar om det via sekretariatet i forkant av orienteringa.

Aksdal, 02.11.21

Toril Hallsjø (sign.)

Dagleg leiar/utvalssekretær

SAKSGANG		
Utval	Møtedato	Saksnr
Kontrollutvalet	09.11.21	24/21
Saksansvarleg:	Arkivkode:	Arkivsak:
Toril Hallsjø	216	

Kan bli behandla i lukka møte – OFL § 24/KL § 11-5 anna ledd

ORIENTERING - KOMMUNEN SITT ARBEID OG HANDTERING AV OPPLÆRINGSLOVA § 9 A

Sekretariatet sitt framlegg til vedtak:

Tysvær kontrollutval tek gjennomgangen frå rådmannen om kommunen sitt arbeid og handtering av opplæringslova § 9 a til orientering .

Utvalet

Bakgrunn

Sekretariatet visar til e-post frå kontrollutvalsleiar 06.10.21, kor det går fram at han ønskjer at kontrollutvalet får ein sak/orientering i neste møte om Tysvær kommune sitt arbeid om § 9 a i opplæringslova:

Viser til telefon om at jeg ønsker at kontrollutvalget får en sak/orientering i neste møte om Tysvær kommunes arbeid vedr. paragraf 9a i opplæringsloven, og jeg viser i den sammenheng til oppslag sist uke i Tysvær Bygdeblad om en sak knyttet til Grinde skole. Jeg foreslår at rådmannen og de han finner aktuelt stiller i møtet og gir en orientering om status for 9a i Tysvær kommune.

Videre ber jeg om at Rogaland Revisjon orienterer om en internrevisjon utført for kommunen vedr. 9a, samt deltar i en drøfting/rådgivning rundt temaet.

Det vil være aktuelt å lukke deler av møtet mht. taushetsplikt under behandling av denne saken.

Hvorvidt vi skal gå videre i saken får vi drøfte i førstkommende møte i kontrollutvalget.

Jeg har i et intervju i Tysvær Bygdeblad informert om jeg tar dette initiativet.

Medlemmene settes på kopi til orientering, og både ordfører og rådmann er informert om jeg ønsker dette opp som sak til neste møte.

Tysvær Bygdeblad hadde dagen etter 07.10.21 oppslag og intervju med utvalsleiar.

Sekretariatet sendte brev til rådmannen med kopi til revisjonen 07.10.21 om hans innspill/ønskje der det kjem fram hans framlegg om at rådmannen, og dei han finn aktuelle stiller i møtet og gjer ei orientering om status for § 9 a i Tysvær kommune.

Vidare ber han om at Rogaland Revisjon orienterer om ein internrevisjon utført for kommunen vedk. § 9a, samt at dei deltar i ei drøfting/rådgjeving rundt temaet.

Det vil kunne vere aktuelt å lukke deler av møtet mht. teieplikta under behandling av denne saka.

Om utvalet skal gå vidare i saka får utvalet drøfte i møtet.

Aksdal, 02.11.21

Toril Hallsjø (sign.)
Dagleg leiar/utvalssekretær

Kontrollutvalet: – Vil be om ei orientering rundt opplæringslova

– Det er naturlig at kontrollutvalet ber om ei orientering når kommunen blir utfordra på lovverket. Difor tar eg eit initiativ for at opplæringslova blir sak på vårt neste møte.

[Alf-Einar Kvalavåg](#)

Publisert 7. okt 21 kl. 08:25

Del

ABONNEMENT

Det seier leiar av kontrollutvalet i Tysvær, Ola S. Apeland. Det skjer etter at Tysvær Bygdeblad sist veke omtala ein elev og ein familie som har meldt tilsette i kommunen til politiet for det dei meiner er brot på denne lova.

– Me tar ikkje tak i enkeltsaker men ønsker på breitt grunnlag å få ei oversikt over korleis kommunen handterer både opplæringslova, paragraf 9A elevar, og ikkje minst korleis me som kommune evaluerer og følger opp slike saker. Det er eit komplekst bilete som eg trur det er viktig me som kontrollutval følger opp. Eg har informert både ordførar og rådmann om at dette er ein prosess me nå starter, slik at dette ikkje er noko dei les i avisa, seier Ola S. Apeland.

Me skal ikkje drive politikk men nytte oss av vårt mandat som gir oss innsyn i alle typar saker, til å stille spørsmål og følge opp korleis kommunen blir driven

Vanskeleg

Apeland har med seg eit knippe veteranar frå politikken i det som er eit partinøytralt utval.

– Me skal ikkje drive politikk men nytte oss av vårt mandat som gir oss innsyn i alle typar saker, til å stille spørsmål og følge opp korleis kommunen blir driven. Me har fleire parallelle saker som me nå følger opp innan andre område, og me har også tidlegare sett at kontrollutvalet har hatt ei viktig rolle. Så dette er ikkje noko uvanleg som nå blir dratt fram, men oppfølging gjennom vårt mandat frå ein meir nøytral ståsted enn det politikarane til dømes har, seier Apeland. Utvalet består i denne perioden av Apeland som er leiar, Svein Terje Brekke, Emly Årvik, Karsten A. Larsen og Marit Hølland Gjedrem. Ein av grunnane til at kontrollutvalet nå er på banen er at

opplæringslova har ein del krav kommunane må følge, uansett.

– Dette kan vere vanskeleg å følge opp for alle involverte. Ein av grunnane som gjer at eg vil ha dette opp på dagsorden er å ettersjå at me som kommune har gode nok rutinar, og gjer det som lova krev. Har me gode nok rutinar for tideleg dokumentasjon, og gjer me tiltak tidleg nok knytt til 9A. Er me flinke med evaluering av desse, og får me ønska resultat? Kommunen har eit samarbeid med Rogaland Revisjon IKS, og kanskje bør me la dei ta ein gjennomgang av korleis me løyser utfordringane som er i dagens skule, men dette må me komme tilbake til i utvalet.

– Har utvalet fått innspel som gjer at skule er tema akkurat nå?

– Både ja og nei. Skule er alltid spennande og utfordrande både for politikarane og administrasjonen. Det vil alltid vere spørsmål knytt til skule, og det er også svært ofte på den politiske dagsorden.

Kommunens plikt er å gi alle elevar ein god skule og hjelpe dei gjennom uansett utgangspunkt. Og det gjer me heilt sikkert bra i svært mange tilfelle. Men me må våge å stille spørsmål også rundt dei elevane som slit mest. Kanskje vil me finne område der me er kjempegode, men også område der me treng hjelp. Ei slik evaluering må me våge å ta, seier Apeland.

Dokumentasjon

Apeland gjer det heilt klart at å følge opp enkeltsaker ikkje er aktuelt og at det ikkje er kontrollutvalet sitt mandat. Men å ha enkeltsaker som ein bakgrunn, det er heilt naturleg.

– Me har innsyn i dei sakene me ønsker og vil sjølv sagt jobbe ut frå dei. Opplæringslova gir barna rettigheter som er juridisk bindande. Det gjer at me som skuleigar også har eit juridisk press på oss. Samstundes er det også like bindande for føresette og det vil difor vere naturleg at ein også etterspør føresette si rolle i dagens skule.

– Kva trur du er det vanskelegaste å følge opp?

– Dokumentasjon. Gode tiltak som ein ikkje dokumenterer og evaluerer godt nok. Eg er også svært spent på korleis me kommuniserer med elevar, føresette og andre som er med i dette komplekse bilete. Me er ikkje på jakt etter å ta nokon, men vil prøve å støtte opp i arbeidet med å bli betre til beste for alle elevar og føresette. Dei sakene som har vore, og er, rundt dette har uansett utfall vist at dette er noko ein må ta tak i, for skulen og alle sitt beste. Kontrollutvalet vil ta tak i dette i sitt neste møte 9. november, avsluttar Ola S. Apeland.

SAKSGANG		
Utval	Møtedato	Saksnr
Kontrollutvalet	09.11.21	25/21
Kommunestyret	16.12.21	

Saksansvarleg:	Arkivkode:	Arkivsak:
Toril Hallsjø	216	

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT - «EFFEKTIVISERING, FORBEDRING OG TJENESTETILPASNING»

Sekretariatets forslag til vedtak/innstilling:

Tysvær kommunestyre har merka seg det som kjem fram i Rogaland Revisjon sin rapport «Forbedring og tjenestetilpasning» innanfor pleie- og omsorgstenestene» og tek denne til orientering.

Rapporten vert oversendt til rådmannen for vidare oppfølging av rapporten sine tilrådingar.

Rådmannen gjer tilbakemelding til kommunestyret via kontrollutvalet om oppfølging av rapporten innan 12 månader etter at kommunestyret har gjort sitt vedtak.

Vedlegg: Forvaltningsrevisjonsrapport oktober 2021 – Tysvær kommune – utarbeida av Rogaland Revisjon

Bakgrunn

I møtet 08.12.20, sak 30/20 bad kontrollutvalet om et utkast til prosjektmandat på eit forvaltningsprosjekt til neste møtet på nyåret. Valt tema er gjort på bakgrunn av prosjekt nr 2 i vedtatt Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 om reduksjon av framtidig inntektsgrunnlag. Planen blei vedtatt av kommunestyret i møtet 20.09.20, sak 181/20 med følgjande prioriteringar:

1. Beredskap, hendingar og katastrofar
2. **Reduksjon av framtidig inntektsgrunnlag**
3. Barnevern
4. Kontraktsoppfølging

Kontrollutvalet godkjente prosjektplanen frå Rogaland Revisjon i møtet 18.05.21, sak 11/21.

Ramma blei sett til 300 timar og rapport skulle vere klar til hausten.

Mandat

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å sjå på muligheiter for effektivisering og forbetring i kommunen. Undersøke kva som er dei viktigaste forklaringane på at Tysvær kommune har høgare pleie- og omsorgsutgifter enn dei andre kommunane, og kva forbetnings-, innsparings- og effektiviseringsmuligheiter som finnast.

Ifølgje plan for helse og mestring 2021-2024 må pleie- og omsorgstenestene utvikle og omstille seg for å *«møte endringer i samfunnet, endringer i oppgaver og forventninger, endringer i demografien og sikre god ressursutnyttelse»*. Eit sentralt siktemål med rapporten, er at den skal vere eit nyttig bidrag i kommunen sitt utviklingsarbeid.

Forvaltningsrevisjonen er forbetningsorientert og vil også ha som føremål å gje tilrådingar om tiltak dersom forvaltningsrevisjonen avdekkjer avvik eller mogelege forbetningsområde.

Revisjonskriterier

Forvaltningsrevisjonen har hatt fylgjande kriterium:

- **Helse og mestring skal drive effektivt og forsvarlig.**

Rapporten

Rogaland Revisjon har med dette som utgangspunkt gjennomført prosjektet. Rapport blei oversendt sekretariatet 29.10.21. Rapporten følgjer saka som vedlegg og som eige hefte.

Rapporten inneheld innleiingsvis eit **samandrag** av revisor sine funn med konklusjonar og tilrådingar. Så kjem rådmannen sine kommentarar som kapittel 1. Bakgrunn, føremål, problemstillingar, revisjonskriteria og metode vert presentert i kapittel 2.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krava i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon. Metodar som er vore nytta er dokumentinnsamling, analyser og **intervjuar** med til saman **32 personar**, der det fyrst vart halden ein sonderingsrunde med 9 personar og så ein hovudrunde med 23 personar. Nærare om kven revisor har snakka med går fram under kapittel 9 under vedlegg og avsnitt 9.1.3.

I kapittel 3 blir **inntekter og demografiendringar** i kommunen presentert. I kapittel 4 er temaet om **kostnadsnivået i kommunen**. I kapittel 5 blir **kostnad- og behovsprofil innan pleie og omsorg** nærare omtala. I kapittel 6 er det skreve om **organisering**, tidlegare organisering og ny organisering etter august 2020. I kapittel 7 omhandlar **fordeling av utgiftene** mellom institusjonstenester og tenester til dei heimebuande.

Utfordringar og moglegheit for forbetringar kjem fram i kapittel 8. Under avsnitt 8.10.1 blir det gjeve ei samla vurdering av avsnitta 7.8 til 8.10, herunder om blokkering av korttidsplasser, omsorgsbustader med tilpassa bemanning og at **mangelfullt butilbod og blokkering av korttidssenger utfordrar heimetenesta**. I avsnitt 8.11 er **kompetanse** omtala og revisor si tilråding om å satse på et praksisnært kompetanseløft i heimetenesta.

Uttalen frå rådmannen er tatt inn i kapittel 1. Dokumentliste følgjer i vedlegget som avsnitt 9.1.4 i rapporten.

For meir detaljer visast det til sjølve rapporten, som følgjer saka som vedlegg.

På bakgrunn av undersøkingane har revisor komme med følgjande tilrådingar:

«Vi anbefaler kommunen å

- **gi arbeidet med hverdagsrehabilitering en høy prioritet i tiden fremover,**
- **iverksette tiltak for å justere brukere og pårørendes forventninger til hjemme-tjenestene, i tråd med endringer i arbeidsmåter og tjenesteinnhold,**
- **etablere et innsatsteam,**
- **etablere et hukommelses- eller demensteam,**
- **sikre gode overganger etter endt behandling fra fysio- og ergoterapitjenesten,**
- **finne løsninger som kan bidra til at man finner en god balanse mellom budsjettdisiplin og nødvendig samhandling,**
- **la ressurs- og tjenestekontoret overtar tildelingen av hverdagsrehabilitering og fysio- og ergoterapitjenester og**
- **vurdere om det er aktuelt å gjennomføre regelmessige forebyggende hjemmebesøk».**

Tilrådingane er formulert på bakgrunn av vurderingane, og peikar på område kor Tysvær kommune etter revisjonen sin vurdering bør prioritere å gjere tiltak for å betre tenestene sine.

Rådmannen sine kommentarer

Rådmannen sin høyringsuttale er tatt inn i rapporten rett etter samandraget. Sekretariatet har valt å ta rådmannen inn sin uttale inn i saksframlegget:

Rådmann vil gå nøye gjennom anbefalingene.

Pleie og omsorg står overfor store utfordringer og det blir nødvendig å sikre at ressursene blir brukt på rett område på rett måte slik at effekten av den samlede ressursbruken/innsatsen blir optimal.

Rådmannen noterer seg at det blir pekt på innsats i tidlige fase i ulike sykdomsforløp for å bremse sykdomsutviklingen og i større grad mobilisere egne ressurser til et best mulig funksjonsnivå. Det er viktig at den enkelte som har bruk for tjenester kan fungere best mulig i hverdagen.

Rådmannen vil se helhetlig på hverdagsrehabilitering, hukommelsesteam og innstasteam, samt forebyggende helseteam og se hvordan ressursene kan prioriteres best. Dette vil kommunen jobbe videre med.

Brukere og pårørende sine forventninger til tjenestene blir beskrevet som en utfordring for kommunen. Avklaring på hva som kan forventes av kommunale tjenester blir viktig i omstillingsarbeidet og arbeidet med TK 2030 (politisk sak juni 2021). Kommunen vil se på tiltak som kan bidra til å justere forventningene i form av informasjon, dialog og medvirkning.

Det blir pekt på utfordringer i samhandlingen mellom tjenestene. Mange brukere har flere tjenester samtidig og er avhengig av at tjenestene samhandler og i de fleste tilfeller fungerer det godt. Revisjonen peker på samhandlingsutfordringer knyttet til ressursbruk som medfører redusert driftsresultat. Dette handler om en allerede presset økonomi og fordeling av ressursbruk der de er omfattende.

Kommunen vil jobbe videre med grunnlaget for kostratallene og finne bedre samhandlingsrutiner der nettopp samhandlingen blir utfordret. I revisjonen er det kommet fram at samhandlingen har blitt utfordret i særlig grad der det er omfattende tjenestebehov. Kommunen må sikre at nødvendige tjenester blir gitt på en god og effektiv måte og sørge for at det er god samhandling slik at ressursene blir nyttet til beste for innbyggerne.

Konklusjon

Sekretariatet har gjort ei vurdering av at rapporten er av god kvalitet ihht. standardkrava til forvaltningsrevisjonsrapporter (RSK001), og at den er i samsvar med kontrollutvalet si bestilling og vedtatt prosjektplan. Val av revisjonskriterier er relevante sett opp mot problemstillingane. Revisor si vurderingar og tilrådingar er vidare basert på innsamla materiale, revisjonskriteriene og dei metodiske avgrensingane.

Resultatet etter forvaltningsrevisjonen viser at kommunen har forbedringspotesiale i og med at undersøkinga avdekker forbedringsområde. Sekretariatet vil på den bakgrunn tilrå at kontrollutvalet ber kommunestyret vedta at revisjonen sine tilrådingar blir fylgt opp.

Ein forvaltningsrevisjonsrapport skal systematisk bli fylgt opp for å sikre at forvaltninga set i verk tiltak for å rette opp påviste avvik/manglar og kontrollutvalet må sørge for at kommunestyret sine vedtekne merknader til rapporten vert følgt. Det vert tilrådd at slik oppfølging skjer frå 6 til 12 månader etter at rapporten er vedteken av kommunestyret. Sekretariatet vil tilrå at det blir sett ein frist for rådmannen til når kommunestyret via kontrollutvalet får tilbakemelding om status for tilrådingane.

I denne saken kan det kanskje vere naturleg å sette 12 månader. Tilbakemelding om iverksatte og gjennomførte tiltak vil då kunne bli lagt fram som sak om oppfølging for utval/kommunestyret hausten 2022 eller nyåret 2023.

Det er kommunestyret som fattar endeleg vedtak i saka. Forskrift om kontrollutval og revisjon slår fast at kontrollutvalet innstiller direkte til kommunestyret i saker angående forvaltningsrevisjon.

Aksdal, 02.11.21

Toril Hallsjø (sign.)
Dagleg leiar/utvalssekretær

Effektivisering, forbedring og tjenestetilpasning

Tysvær kommune, oktober 2021



INNHold

Oppdraget.....	5
Sammendrag	5
1 Rådmannens kommentar	12
2 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	14
2.1 Problemstillinger	14
2.2 Revisjonskriterier	14
3 Bakgrunn	16
3.1 Inntekter	16
3.2 Demografiendringer	17
4 Kostnadsnivå i kommunen	19
5 Kostnads- og behovsprofil innen pleie og omsorg.....	20
6 Organisering	22
6.1 Ny organisering av Helse og mestring i august 2020	22
6.2 Gammel organisering	22
6.3 Innsparingskrav og omstilling.....	24
6.4 Oppsummering	25
7 Fordelingen av utgifter	26
7.1 Innledning.....	26
7.2 Institusjonstjenester	27
7.2.1 Høye utgifter per beboerdøgn	27
7.2.2 Kostnadskrevende institusjonsstruktur	28
7.3 Hjemmetjenester.....	30

7.3.1	Hovedbilde	30
7.3.2	Mye ressurser til unge brukere med praktisk hjelp.	31
7.3.3	Brukerstyrt personlig assistanse.....	34
7.3.4	Butiltak/miljøtjeneste	36
7.4	Usikkerhet omkring økonomitallene - opprydning pågår..	38
7.5	Manglende samsvar mellom vedtak og tjeneste – opprydning pågår	40
7.5.1	Oppsummering 6.4 og 6.5.....	41
7.6	Andre kjennetegn ved helse og omsorgstjenestene.....	42
7.6.1	Mange årsverk per bruker	42
7.6.2	Relativt mange med helsefagutdanning	44
7.6.3	Mange brukere med stort bistandsbehov	44
7.6.4	Godt rykte i nabokommunene?	46
7.6.5	Oppsummering	46
8	Utfordringer og forbedringsmuligheter	48
8.1	Mestringstrappen	48
8.1.1	Trinnene i mestringstrappen.....	50
8.1.2	Utgifter per trappetrinn	52
8.2	En dør inn	53
8.2.1	Vurdering	54
8.3	Høye forventninger.....	55
8.3.1	Vurdering	57
8.4	Forebyggende hjemmebesøk.....	58
8.4.1	Vurdering	60
8.5	Hverdagsrehabilitering - nedprioritert under koronaen	60
8.5.1	Vurdering	64
8.6	Fysio- og ergoterapitjenesten	65
8.7	Samhandlingsutfordringer- og muligheter	66

8.7.1	Kommunen mangler et innsatsteam.....	67
8.7.2	Kommunen mangler et hukommelsesteam.....	68
8.7.3	Brå overgang etter endt behandling	69
8.7.4	Samhandling rundt resepter og medisiner	70
8.7.5	En Presset ressursituasjon svekker samhandlingen i krevende saker	70
8.7.6	Vurdering	72
8.8	Blokkering av korttidsplasser.....	73
8.9	Omsorgsboliger med tilpasset bemanning	74
8.10	Mangelfullt botilbud og blokkeringer av korttidssenger utfordrer for hjemmetjenesten	76
8.10.1	Samlet Vurdering for avsnittene 7.8 til 7.10.....	77
8.11	Kompetanse.....	78
8.11.1	Vurdering	79
9	Vedlegg.....	80
9.1	Metode.....	80
9.1.1	Fremgangsmåte og utvalg	80
9.1.2	Faser i datainnsamlingen.....	81
9.1.3	Intervjuer	81
9.1.4	Dokumenter, tall og øvrige kilder	82

OPPDRAGET

<u>Bestilling:</u> Kontrollutvalget i Tysvær kommune bestilte 18.05.2021 en forvaltningsrevisjon om effektivisering og forbedring	<u>Problemstillinger:</u> • Hva er de viktigste forklaringene på at Tysvær kommune har høyere pleie- og omsorgsutgifter enn de andre kommunene? • Hvilke forbedrings-, innsparings- og effektiviseringsmuligheter finnes?
<u>Formål:</u> Formålet med prosjektet er å se på muligheter for effektivisering og forbedring i kommunen.	

SAMMENDRAG

Hovedbudskap: Tysvær kommune har mange brukere med stort bistandsbehov, og andelen har økt de siste årene. Kommunen bruker mye penger på dyre helse- og omsorgstjenester og lite på forebyggende tiltak. Forventningene til tjenestene er høye. Essensen i våre forbedringsforslag er å vri en større del av ressursbruken mot tiltak som bidrar til å forebygge funksjonssvikt, tilrettelegge for samhandling som støtter opp om dette arbeidet, og styrke de ansattes kompetanse til å kunne jobbe på denne måten. Tysvær bør også justere folks forventninger til helse- og omsorgstjenestene, i tråd med endringer i arbeidsmåter og tjenesteinnhold.

Bakgrunn. Tysvær har høye utgifter til kommunale tjenester når man tar høyde for utgiftsbehov, og de er spesielt høye innenfor pleie og omsorgssektoren. Ressursbruksindikatoren for pleie og omsorg viser at Tysvær bruker knappe 25 prosent mer enn landssnittet på pleie og omsorg.

Befolkningsframskrivninger tyder dessuten på at behovet for pleie og omsorgstjenester kommer til å øke kraftig frem mot 2031, mens behovet for barnehager og skoler reduseres.

Vår beregning viser at kommunens demografikostnader vil øke med drøyt 91 millioner kroner frem mot 2031 dersom vi legger til grunn dagens behov og dagens organisering av tjenestetilbudet. Dette beløpet utgjør 37 prosent av kommunens pleie- og omsorgsutgifter i 2020.

Et sentralt **siktemål med denne rapporten**, er at den skal være et nyttig bidrag i kommunens pågående omstillings- og utviklingsarbeid. Derfor er det også viktig å understreke at oppmerksomheten vår først og fremst rettet mot utfordringer, og ikke det som fungerer bra. Det er på områder det er utfordringer man finner de største forbedringsmulighetene.

Omorganisering, innsparing og omstilling. Frem til 2019 var helse- og omsorgstjenestene i Tysvær organisert i to resultatområder. I 2019 ble disse slått sammen og i løpet av 2020 var alle lederne på plass, flere med nye roller og nytt ansvar. Omorganiseringen innebar at kommunen gikk bort fra en geografisk tjenesteinndeling, hvor hjemmetjenester, institusjon og aktivitet var samorganiserte - til en mer funksjonsbasert organisering, hvor hjemmetjenesten, korttidsavdelingen, aktivitetsavdelingen og de to langtidsavdelingene ble egne seksjoner.

I 2020 hadde Helse og mestring et overforbruk på 20 millioner 2020, og det totale forbruket var på 263 millioner kroner. Budsjettet for 2021 legger opp til et forbruk som er 16 millioner lavere enn forbruket i 2020. For 2022 har tjenesteområdet et innsparingskrav på 8 millioner kroner.

Kan vi stole på tallene?

Gjennomgangen tyder på at vi ikke fullt ut kan stole på tallene som viser kommunens utgifter og tjenesteproduksjon, dvs. grunnlaget for å kunne fastslå hva som er de viktigste kostnadsdriverne.

Feilføringene i regnskapet ble synlige i forbindelse med omorganiseringen. Fra 2015 og frem til august 2020 ble eksempelvis Tysværtunet, med områdene aktivitet og fellesskap, korttid og hjemmetjenesten ledet under en seksjonsleder - med fleksibel bruk av hjemler og midler mellom de ulike enhetene. Fra august 2020 ble det ansatt tre seksjonsledere med budsjettansvar innenfor hvert av disse områdene. Da kunne man ikke lenger drive fleksibel bruk av hjemler mellom områdene. Det ble tydelig at det var opprettet flere stillinger enn det var hjemler for, og at kommunen ikke har hatt tilstrekkelig kontroll på dette.

Hovedfokus i kommunen for 2021 er å rendyrke føringene og ressursbruken på de ulike ansvarsområdene, og få et riktig bilde av tjenesteproduksjon og utgifter.

Kommunen skal også rydde opp i føringene i fagsystemet, og forholdet mellom vedtak og ressursinnsats. Ressurs- og tjenestekontoret gjennomfører for tiden et opprydningsarbeid, der man blant annet har oppdaget at det har vært igangsatt tjenester uten at det har vært fattet vedtak om dette, og at endringer i tjenester ikke har medført endring i vedtak. Det pågående arbeidet er rettet mot å skape et samsvar mellom vedtak og tjenester, slik at det er vedtaket som blir førende for hvilken tjenestene som gis, og at ikke tjenestene og ressursinnsatsen lever sitt eget liv.

Det pågående opprydningsarbeidet er etter vår vurdering veldig viktig, og sentralt for å få et korrekt bilde av tjenesteproduksjon og utgiftsfordeling innen Helse og mestring. Dette vil skape et bedre utgangspunkt for en rettferdig tildeling av ressurser, og et bedre styringsgrunnlag for kommunen og den enkelte avdeling/virksomhet.

Med dette forbeholdet om tallenes kvalitet, går vi nærmere inn på hva som har vært de viktigste kostnadsdriverne. Selv om vi er usikre på presisjonen i tallene, gir de etter alt å dømme likevel et brukbart bilde av hva som er de viktigste kostnadsdriverne.

Kostnadsdriverne

Hovedbildet er at kommunen har høye utgifter over hele fjøla, dvs. institusjon, tjenester i hjemmet, aktivisering og institusjonslokaler.

Tysværs høye utgifter forbundet med **institusjons- eller sykehjemstjenester** skyldes at plassene er dyrere i Tysvær enn i andre kommuner. En av hovedforklaringene på dette er at kommunen har en kostnadskrevende institusjonsstruktur, dvs. flere små enheter. Dagens struktur er preget av at samme type plasser blir tilbudt ved flere sykehjem, og av at mulighetene for spesialisering ikke er godt nok utnyttet. Færre institusjoner vil gi grunnlag for spesialisering, et sterkere fagmiljø, smartere bruk av ressursene, og gode tjenester. Kommunestyret vedtok i juni 2021 at institusjonsplasser i Tysvær skal samles i et nytt helsekvartal i Aksdal.

Tysvær har høye utgifter forbundet med **helse og omsorgstjenester til hjemmeboende**, og tallene tyder på at utgiftsveksten fra 2017 til 2020 har vært på hele 27 prosent. Hovedbildet er at kommunen bruker relativt mye ressurser på unge brukere (0-66 år) som mottar praktisk bistand.

Praktisk bistand fra hjemmetjenesten utgjør en mindre del av dette. Størstedelen av ressursene forbundet med praktisk bistand til yngre brukere er knyttet til **Brukerstyrt Personlig Assistanse (BPA)** og miljøtjenesten, dvs. det som heter Butiltak i Tysvær. Utgiftene til disse tjenestene er hovedforklaringen på hvorfor ressursinnsatsen rettet mot yngre brukere er høy.

Rettigheten til BPA gjelder personer under 67 år. Utgiftene forbundet med BPA har hatt en eksplosiv vekst fra 2017 til 2020, på hele 375 prosent. Selv om den faktiske utgiftsveksten knyttet til BPA har vært enorm i Tysvær, har ikke kommunen spesielt mange eller spesielt kostnadskrevende brukere, sammenlignet med andre kommuner.

Butiltak er en tjeneste som yter praktisk bistand, råd og veiledning til personer med psykisk og fysisk funksjonshemming. Per i dag er det kun brukere i alderen 0-66 år som mottar denne tjenesten i Tysvær. Utgiftene til denne tjenesten utgjorde 16,6 prosent av kommunens totale pleie- og omsorgsutgifter og 39 prosent av utgiftene forbundet med helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende. Selv om dette er en betydelig del av de totale utgiftene, har Butiltak hatt en betydelig utgiftsreduksjon de siste årene. Dette skyldes en omstillingsprosess som har pågått over flere år, og som har resultert i færre boliger og driftsmessige tilpasninger.

Vi har nylig gjennomført en forvaltningsrevisjon av miljøtjenesten (det samme som Butiltak) i Sola. En sammenligning av brukerantall og årsverksinnsats viser at antall årsverk per bruker er nokså likt, men at Tysvær har [langt flere brukere av miljøtjenesten per innbygger](#). Dette kan være en viktig forklaring på hvorfor Tysvær er høye på praktisk bistand. Men det finnes ikke tilgjengelige offentlige tall på denne indikatoren. Derfor vet vi ikke hvordan bildet ser ut sammenlignet med andre kommuner enn Sola. Et annet moment her er at miljøtjenestene i Sola er

inne i en prosess hvor de skal prøve å redusere kostnadene. Derfor kan det være verdt for kommunen å også se nærmere på ressursbruken per bruker i botiltaket.

Høy årsverksinnsats per bruker. Tysvær har en veldig høy årsverksinnsats per bruker av omsorgstjenestene, sammenlignet med de andre kommunene.

En annen kostnadsdriver er **kompetanse**. De ansatte i omsorgstjenesten i Tysvær har en litt høyere andel ansatte som har helsefagutdanning, men forskjellene mellom kommunene er langt mindre her enn ifm. årsverksinnsatsen.

Mange brukere med et stort bistandsbehov. Tysvær kommune har siden 2017 hatt en [kraftig vekst](#) i andel av pleie og omsorgsbrukere som har et omfattende bistandsbehov. Fra 2017 til 2020 har Tysvær gått fra å være den av våre sammenligningskommuner som hadde den laveste andelen brukere med et omfattende bistandsbehov, til å bli kommunen med den klart høyeste andelen. Nesten halvparten av pleie- og omsorgsbrukerne i Tysvær hadde et omfattende bistandsbehov i 2020.

Dette indikerer at kommunen ikke klarer å forebygge funksjonsfall på en god nok måte, noe som har vært utgangspunktet for kapittelet som omhandler forbedrings- og innsparingsmuligheter.

Forbedrings- og innsparingsmuligheter

[Hverdagsrehabiliteringsarbeidet \(HVR\)](#) i kommunen har blitt nedprioritert under koronaen, dvs. i halvannet år. Hovedårsaken til dette er at leder av HVR-teamet har vært omdisponert til koronateamet i store deler av perioden.

Dette betyr at en sentral brikke i kommunens forebyggings- og egenmestringsarbeid har vært satt ut av spill. Dermed er det en betydelig risiko for at flere brukere passiviseres og glir inn i rollen som langtidsbrukere av kommunale tjenester, og at presset på sykehjemsplasser øker. Dette kan fort bli en dyr løsning for kommunen, og svekker brukernes mulighet til å kunne ha en aktiv hverdag der de opplever mestring.

Til sammenligning har Eigersund kommune opprettholdt hverdagsrehabiliteringstilbudet under koronaen. Hverdagsrehabiliteringsteamet i Tysvær startet opp igjen i oktober 2021.

Vi anbefaler Tysvær å gi arbeidet med hverdagsrehabilitering høy prioritet i tiden fremover. Dette mener vi både fordi hverdagsrehabiliteringstilbudet har vært ikke-eksisterende den siste tiden, men også fordi Tysvær har kommet relativt sent i gang med å tilby en slik tjeneste.

«**En dør inn**». Kommunen har et mål om å sikre «en dør inn» for alle henvendelser og tjenester, og det er ressurs- og tjenestekontoret (ROT) som skal være denne døren. Men verken fysio- og ergoterapi eller HVR-teamet er en del av denne ordningen. De tildeler tjenester selv.

Vi anbefaler kommunen at ressurs- og tjenestekontoret overtar saksbehandlingen og tildelingen av hverdagsrehabilitering og fysio- og ergoterapitjenester. En viktig forutsetning for dette er at kontoret tilføres terapeutkompetanse, og at man samhandler godt med virksomhetene. Etter vår vurdering vil ROT da ha de beste forutsetningene for å kunne gjøre helhetlige vurderinger av brukernes samlede tjenestebehov.

Forventninger. Behovet for pleie og omsorgstjenester vil vokse kraftig i Tysvær i årene fremover. I plan for Helse og mestring 2020-2040 pekes det på at det er nødvendig å vokse smartere i årene fremover. Helt konkret vil man løse dette gjennom forebygging og tidlig innsats. En nøkkelfaktor her er forventningene til tjenestene, og gjennomgangen vår tyder på at innbyggernes [forventninger til helsetjenestene er høye](#).

Vi anbefaler kommunen å iverksette tiltak for å justere brukere og pårørendes forventninger til pleie- og omsorgstjenestene, i tråd med endringer i arbeidsmåter og tjenesteinnhold.

Dette er et viktig punkt. For å lykkes med å jobbe mer mestringsrettet, er det avgjørende at brukere, pårørende og samarbeidspartnerne får kunnskap om kommunens arbeidsmåte og pleieperspektiv.

Tysvær har hatt enkelte informasjonstiltak rettet mot innbyggerne de siste årene, noe som er positivt. Men kommunen gjennomfører ikke **forebyggende hjemmebesøk**, slik man gjør i en del andre kommuner, og er som et av tiltakene Tysvær vurderer i den gjeldende helse- og mestringsplanen. Dette er et tilbud om råd og veiledning til eldre som ikke har tjenester fra før, eller som har begrensede tjenester fra kommunen.

Vi anbefaler kommunen å vurdere om det er aktuelt å gjennomføre regelmessige forebyggende hjemmebesøk. Dette vil kunne være en ypperlig anledning til å informere og avklare forventninger til tjeneste med bruker og pårørende. Vi er imidlertid litt mer forsiktige i denne anbefalingen, ettersom det godt kan tenkes at andre tiltak gir større nytteverdi.

Institusjons- og boligtilbud. Tysvær har en dekningsgrad for institusjon som er på nivå med landssnittet, men som er noe lavere enn flere av de andre Haugalandskommunene. Per i dag finnes det imidlertid ikke noe botilbud med bemanning for de over åtti. Det er her Tysvær skiller seg mest fra resten landet. På landsbasis bor 3,6 prosent av de over åtti i en heldøgnsbemannet bolig. I Tysvær er tallet null.

I skrivende stund planlegger kommunen byggingen av et nytt helsekvartal, der en sentral ingrediens er «*omsorgsbustader med tilpassa bemanning*». En slik organisering skal gi et mer fleksibelt botilbud, tilpasset den enkeltes omsorgsbehov. Dette er positivt, men mangelen av denne type boliger skaper likevel utfordringer på kort sikt. Utfordringene har blitt forsterket av at det under koronaen har vært lavere gjennomstrømning i langtidsplassene enn normalt, og flere har stått på venteliste. Rett før sommeren ventet mange av disse i en korttidsseng, og «blokkerte» plassene for de ordinære korttidsbrukerne. For denne brukergruppen er en tilgjengelig korttidsplass ofte helt avgjørende for at de skal kunne bo hjemme lengst mulig.

Antallet blokkeringer har gått i bølger tidligere, men det har vært flere blokkeringer over tid det siste knappe året, selv om antallet er redusert nå. Blokkeringene gjør det vanskeligere for kommunen å ta imot brukere som skrives ut fra sykehuset¹, og skaper utfordringer for hjemmetjenesten.

Det siste året har altså hverdagsrehabiliteringsteamet vært lagt ned, mange korttidssenger er blokkerte og det er ingen bemannede boliger for eldre med behov for pleie- og omsorgstjenester. Summen av disse faktorene skaper et press på **hjemmetjenesten**. Hjemmetjenesten må ofte leie inn ekstrapersonell for å kunne gi forsvarlig helsehjelp. Gjennomgangen tyder på at mer bruk av tekniske hjelpemidler som velferdsteknologi og digital ruteplanlegging vil kunne avhjelpe hjemmetjenesten noe i en presset hverdag.

Kommunen har mange **demente brukere som får oppfølging fra hjemmetjenesten**. Det synes å være bred enighet om at det forebyggende arbeidet rettet mot demente og deres pårørende ikke er godt nok. Utfordringen for kommunen er at man ikke kommer tidlig nok inn i sakene, men blir klar over disse brukerne når de har kommet nokså langt i sykdomsforløpet. Da vil ofte tjenestebehovet være stort, og de pårørende veldig slitne.

Samhandling. I stadig flere kommuner er det vanlig med egne tverrfaglige [hukommelses- eller demensteam](#). Et slikt team bidrar til at både opplæring og hjelpetiltak kan settes inn på et tidligere tidspunkt. I tillegg får pårørende mer avlastning og støtte på et tidligere stadium, noe som reduserer belastningen og gjør at brukerne kan bo lenger hjemme. Og det faktum at et nytt og mer fleksibelt botilbud i kommunen fremdeles er på planleggingsstadiet, forsterker behovet for et slikt team, slik vi vurderer det. **Vi anbefaler** kommunen å etablere et hukommelsesteam.

Flere av de vi har intervjuet tar også til orde for at kommunen bør opprette et **innsatsteam**. Tjenestekontoret koordinerer i dag sakene fra de mottar søknad, og i forbindelse med tjenesteutøvelsen, for å påse at tjenesten til enhver tid er forsvarlig. Utfordringen deres er at pasientene blir skrevet ut fra sykehuset med komplekse pleie- og omsorgsbehov og er stadig mer uavklarte enn tidligere. Dette gjør at de risikerer å tilby et for høyt tjenestetilbud til den enkelte, noe som kan være utfordrende å reversere i etterkant. Det kan også være kontraproduktivt å gi for mye tjenester i starten. Hovedutfordringen for tjenestekontoret er å finne tilfredsstillende alternativer til en korttidsplass innenfor knappe tidsrammer. Det kreves også en del ressurser å trykke samarbeidspartnere og gi god informasjon i disse prosessene

I intervjuene ser man for seg et tverrfaglig team bestående av nøkkelaktører i overgangen fra sykehus til hjem. Dette vil kunne sikre langt mer grundige kartlegginger på et tidlig tidspunkt, og en bedre overgang fra sykehus til hjem. Dette vil redusere risikoen for unødvendige

¹ Det bør legges til at Tysvær har klart å ta imot de aller fleste utskrivningsklare pasientene fra sykehuset i 2021. Kommunene blir fakturert av sykehuset dersom de ikke klarer å ta imot pasienter som er utskrivningsklare. Til tross for flere blokkeringer i 2021, har kommunens utgifter forbundet med dette blitt redusert fra 2020 til 2021.

reinnleggelser på sykehuset og redusere antallet betalingsdøgn. I tillegg vil et slikt team bidra til å redusere sjansene for at det tildeles mer hjemmetjenester enn nødvendig i starten, og redusere behovet for korttidsplass etter endt sykehusopphold. **Vi anbefaler** kommunen å etablere et innsatsteam.

Brå overgang etter endt behandling. Fra fysio- og ergoterapitjenesten pekes det på at kommunen mangler gode pasientforløp for brukerne etter at fysio- og ergo har avsluttet sin sak, spesielt når brukere ikke får noen videre oppfølging fra kommunen. Dette blir en brå overgang for mange brukere, og medfører noen ganger en raskere forverring av brukernes tilstand, noe som fører til behov for et nytt behandlingsforløp eller et høyere omsorgsnivå.

Vi anbefaler kommunen å sikre gode overganger etter endt behandling fra fysio- og ergoterapitjenesten. Erfaringene fra andre kommuner tilsier at dette er noe Tysvær også bør være oppmerksomme på etter endt hverdagsrehabilitering, nå når dette arbeidet gjenopptas. I faktadelen gir vi [noen eksempler](#) på hvordan dette kan gjøres.

Samhandling og innsparingskrav. Gjennomgangen tyder på at samhandlingen internt i Helse og mestring i all hovedsak fungerer godt. Det er et viktig unntak her: Den interne samhandlingen i komplekse og krevende saker (som øker i antall) utfordres av en mer presset ressursituasjon. Enkelte ganger opplever man at budsjettene og et ønske om grønne tall får et større fokus enn brukerne, og at håndteringen av enkelte brukere tidvis kan føre til et svarteperspill mellom tjenestene.

Vi anbefaler kommunen å finne løsninger finne løsninger som kan bidra til at man finner en god balanse mellom budsjett disiplin og samhandling i krevende saker.

Kompetanse. Arbeidet med hverdagsmestring er et kondisarbeid – det betyr at pleierne jevnlig trenger veiledning i denne måten å jobbe på, og arenaer der man kan diskutere denne måten å jobbe på. I likhet med enkelte andre kommuner i Sør-Rogaland, ser det også i Tysvær ut til å være **behov for et praksisnært kompetanseløft i hjemmetjenesten**. Ikke minst fordi hverdagsrehabiliteringsteamet har vært nedlagt i lang tid. Før koronaen fikk hjemmetjenesten jevnlig påfyll av kompetanse fra hverdagsrehabiliteringsteamet, gjennom undervisning, veiledning og fagdager. Denne kompetansedelingen bør etter vår vurdering gjenopptas.

Omstilling. Helse og mestring er nylig omorganisert og er i gang med en innsparingsrunde flere beskriver som veldig krevende. Helse og mestring er nylig omorganisert. Mye av omorganiserings- og omstillingsarbeidet har vært gjennomført under en global pandemi, med strenge smittevernregler og reduserte muligheter for å møtes. Helse og mestring er dessuten det tjenesteområdet som har vært mest berørt av pandemien. I tillegg pågår det et stort opprydningsarbeid innenfor tjenesteområdet, både mht. budsjettstyring, vedtaksstyring, økonomi- og vedtaksrapportering, føringer i fagsystemet osv.

Både innsparingskravene og de iverksatte tiltakene er fornuftige og nødvendige, men summen av tiltak og omstendigheter, kan gjøre at det blir krevende å lykkes på kort sikt. Kommunen bør ha

disse momentene i bakhodet i tiden fremover, slik at det skapes best mulige forutsetninger for å lykkes i det pågående arbeidet. Kommunen bør vurdere en mer skrittvis tilnærming, der ulike løsninger, tiltak og rammebetingelser ses i sammenheng og underbygger hverandre. For Tysvær sin del vil det pågående opprydningsarbeidet gi et langt bedre bilde av tjenesteproduksjonen og utgiftsfordelingen. Dette vil i sin tur skape et bedre styringsgrunnlag, og dermed også et bedre utgangspunkt for en rettferdig tildeling av ressurser.

Anbefalingene oppsummert. Vi anbefaler kommunen å

- gi arbeidet med hverdagsrehabilitering en høy prioritet i tiden fremover.
- iverksette tiltak for å justere brukere og pårørendes forventninger til hjemmetjenestene, i tråd med endringer i arbeidsmåter og tjenesteinnhold
- etablere et innsatsteam
- etablere et hukommelses- eller demensteam
- sikre gode overganger etter endt behandling fra fysio- og ergoterapitjenesten.
- finne løsninger som kan bidra til at man finner en god balanse mellom budsjettdisiplin og nødvendig samhandling i krevende saker
- la ressurs- og tjenestekontoret overta tildelingen av hverdagsrehabilitering og fysio- og ergoterapitjenester
- vurdere om det er aktuelt å gjennomføre regelmessige forebyggende hjemmebesøk

1 RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmann har mottatt revisjonsrapport om effektivisering i pleie og omsorgstjeneste i Tysvær kommune. Bestilling/Problemstilling til revisjonen:

- *Hva er de viktigste forklaringene på at Tysvær kommune har høyere pleie og omsorgsutgifter enn de andre kommunene?*
- *Hvilke forbedrings-, innsparings- og effektiviseringsmuligheter finnes?*

Revisjonsrapporten har kommet med følgende oppsummert anbefalinger som svar på bestillingen:

- *gi arbeidet med hverdagsrehabilitering en høy prioritet i tiden fremover.*
- *iverksette tiltak for å justere brukere og pårørendes forventninger til hjemmetjenestene, i tråd med endringer i arbeidsmåter og tjenesteinnhold*
- *etablere et innsatsteam*
- *etablere et hukommelses- eller demensteam*
- *sikre gode overganger etter endt behandling fra fysio- og ergoterapitjenesten.*
- *finne løsninger som kan bidra til at man finner en god balanse mellom budsjettdisiplin og nødvendig samhandling*
- *la Ressurs- og tjenestekontoret overta tildelingen av hverdagsrehabilitering og fysio- og*

- ergoterapitjenester
- vurdere om det er aktuelt å gjennomføre regelmessige forebyggende hjemmebesøk

Rådmann vil gå nøye gjennom anbefalingene.

Pleie og omsorg står overfor store utfordringer og det blir nødvendig å sikre at ressursene blir brukt på rett område på rett måte slik at effekten av den samlede ressursbruken/innsatsen blir optimal.

Rådmannen noterer seg at det blir pekt på innsats i tidligere fase i ulike sykdomsforløp for å bremse sykdomsutviklingen og i større grad mobilisere egne ressurser til et best mulig funksjonsnivå. Det er viktig at den enkelte som har bruk for tjenester kan fungere best mulig i hverdagen.

Rådmannen vil se helhetlig på hverdagsrehabilitering, hukommelsesteam og innstasteam, samt forebyggende helseteam og se hvordan ressursene kan prioriteres best. Dette vil kommunen jobbe videre med.

Brukere og pårørende sine forventninger til tjenestene blir beskrevet som en utfordring for kommunen. Avklaring på hva som kan forventes av kommunale tjenester blir viktig i omstillingsarbeidet og arbeidet med TK 2030 (politisk sak juni 2021). Kommunen vil se på tiltak som kan bidra til å justere forventningene i form av informasjon, dialog og medvirkning.

Det blir pekt på utfordringer i samhandlingen mellom tjenestene. Mange brukere har flere tjenester samtidig og er avhengig av at tjenestene samhandler og i de fleste tilfeller fungerer det godt. Revisjonen peker på samhandlingsutfordringer knyttet til ressursbruk som medfører redusert driftsresultat. Dette handler om en allerede presset økonomi og fordeling av ressursbruk der de er omfattende.

Kommunen vil jobbe videre med grunnlaget for kostratallene og finne bedre samhandlingsrutiner der nettopp samhandlingen blir utfordret. I revisjonen er det kommet fram at samhandlingen har blitt utfordret i særlig grad der det er omfattende tjenestebehov. Kommunen må sikre at nødvendige tjenester blir gitt på en god og effektiv måte og sørge for at det er god samhandling slik at ressursene blir nyttet til beste for innbyggerne.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 PROBLEMSTILLINGER

Formålet med dette prosjektet er å se på muligheter for effektivisering og forbedring i kommunen. Vi skal undersøke hva som er de viktigste forklaringene på at Tysvær kommune har høyere pleie- og omsorgsutgifter enn de andre kommunene, og hvilke forbedrings, innsparings- effektiviseringsmuligheter som finnes.

Ifølge plan for Helse og mestring 2021-2024 må pleie- og omsorgstjenestene utvikle og omstille seg for å *«møte endringer i samfunnet, endringer i oppgaver og forventninger, endringer i demografien og sikre god ressursutnyttelse»*.

Et sentralt siktemål med denne rapporten, er at den skal være et nyttig bidrag i kommunens utviklingsarbeid.

2.2 REVISJONSKRITERIER

Det er et grunnleggende krav til økonomiforvaltningen i kommuneloven § 14-1 som sier at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Det er også et krav i § 14-4 at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Vi utleder følgende revisjonskriterium:

- Helse og mestring skal drive effektivt og forsvarlig

Det overordnede kriteriet i denne gjennomgangen er føringen om å drive effektivt og forsvarlig. Vi legger til grunn følgende firefeltstabell som viser effektivitet vs. produktivitet for å konkretisere dette kriteriet ytterligere. Det overordnede målet for en kommune er å gi riktige tjenester til lavest mulig kostnader.

Tabell 1 Effektivitet vs. produktivitet²

	EFFEKTIV	INEFFEKTIV
PRODUKTIV	Gjøre det riktige bra <i>Riktige tjenester til lavest kostnad</i>	Gjøre det gale bra <i>Gale tjenester til lavest kostnad</i>
UPRODUKTIV	Gjøre det riktige dårlig <i>Riktige tjenester til høye kostnader</i>	Gjøre det gale dårlig <i>Gale tjenester til høye kostnader</i>

Produktivitet handler om å gjøre tingene riktig. Det handler om å «løpe fortere» og nå å over flest mulig brukere og ha så få ansatte per bruker som mulig. Effektivitet handler om å gjøre tingene riktig, dvs. å jobbe smartere. Forskjellen mellom å gjøre det gale det riktige bra kan illustreres slik:

- Det er vinter i Tysvær og glatt på fortau og veier. 20 innbyggere i alderen 80-90 har brukket lårhalsen og trenger hjelp til dusj fra hjemmetjenesten når de har kommet hjem. Rask og effektiv hjelp til dusj er et eksempel på å gjøre det gale bra. Enhetskostnaden er liten, men brukeren får tjenesten livet ut.
- Gjøre det riktige bra: Brukerne får omfattende bistand de første ukene. Dette fører til at 18 brukere deretter klarer seg helt på egen hånd, mens to trenger litt bistand i årene fremover. Den totale kostnaden blir minimal, fordi de aller fleste brukerne blir selvhjulpne og trenger ikke hjelp fra hjemmetjenesten. Dette er bra for bruker og bra for kommuneøkonomi.

For å konkretisere og strukturere denne fremstillingen har vi tatt utgangspunkt i Tysvær kommunes [mestringstrapp](#) og prinsippet om det beste effektive omsorgsnivå. Utgangspunktet her er å legge best mulig til rette for forebygging og tidlig innsats slik at behovet for mer omfattende og dyrere tiltak bortfaller eller utsettes. En tilstrekkelig innsats på et tidlig stadium kan bidra til at brukeren ikke vandrer lenger opp i trappen, eller det kan bidra til å utsette vandringen.

Denne gjennomgangen har en undersøkende eller eksplorativ tilnærming, ettersom vi leter etter kostnadsdrivere og forbedringsmuligheter, med utgangspunkt i føringene over. Vår identifikasjon av kostnadsdrivere og forbedringsmuligheter er basert på nøkkeltalls- og regnskapsgjennomgang, dokumenter og intervjuer med en rekke aktører i kommunen. **Metode, skriftlige og muntlige finnes i [vedleggsdelen](#).**

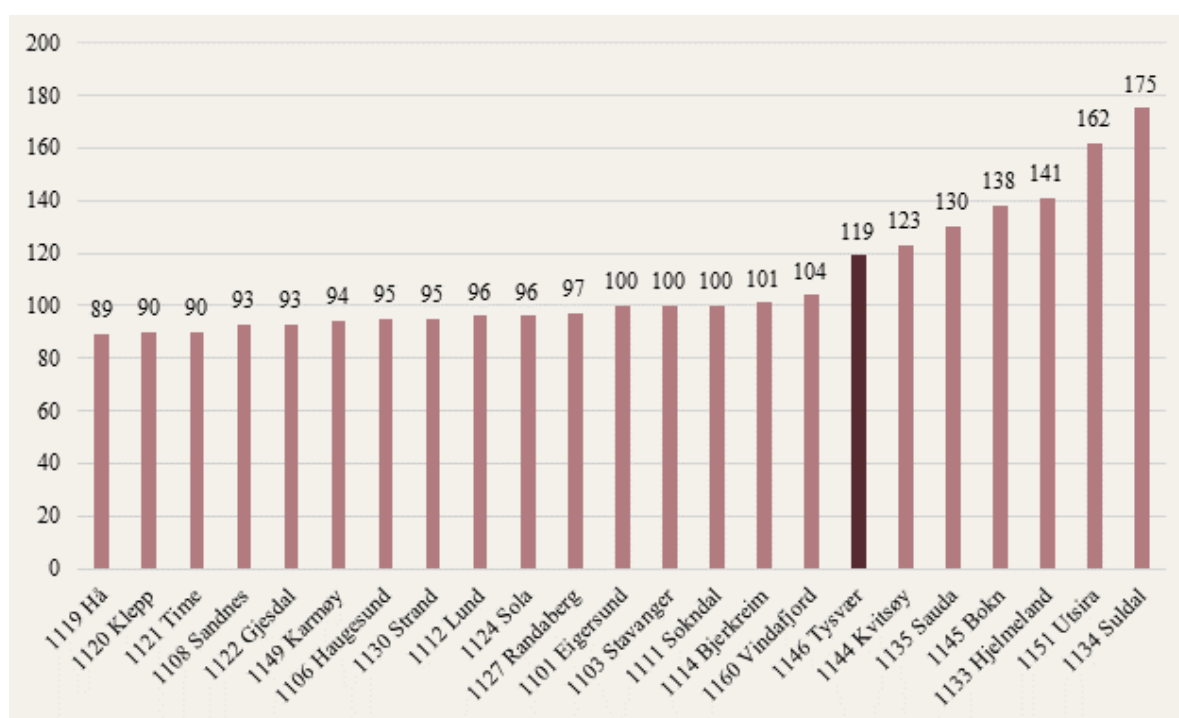
² Dette er en modell som brukes i mange sammenhenger. Se blant annet Håvard Moe i KS Konsulent, presentasjon for Tysvær kommune TK 2030 Formannskapet 26.05.21

3 BAKGRUNN

3.1 INNTEKTER

Korrigerte frie inntekter varierer mye mellom kommunene i Norge. Figuren under viser korrigerte frie inntekter for 2020. Inntektene er sammenlignet med landsgjennomsnittet (= 100 prosent). Av figuren ser vi at Tysvær kommune i 2020 hadde korrigerte inntekter som var 19 prosent høyere enn landsgjennomsnittet.

Figur 1 Korrigerte frie inntekter³ i 2020 i prosent ift landsgjennomsnittet = 100)



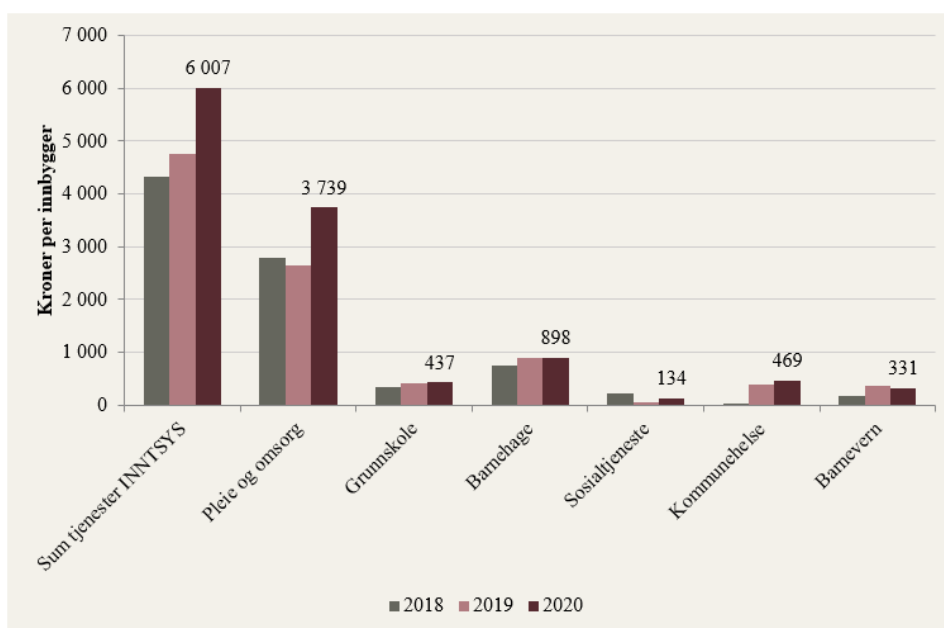
Kilde: Regjeringen.no

I 2020 hadde Tysvær 12 412 kroner mer per innbygger i frie disponible inntekter enn landsnittet.

Figuren under viser Tysvær kommunes prioritering av tjenester som inngår i inntektssystemet. Den viser at kommunen bruker 6 007 kroner mer på disse tjenestene per innbygger enn landsgjennomsnittet når vi korrigerer for utgiftsbehov. Over halvparten av dette, dvs. 3 739 kroner per innbygger, skyldes pleie og omsorg.

³ Inkludert eiendomsskatt, konsesjons-kraft-/hjemfallsinntekter, havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift.

Figur 2 Tjenester innenfor inntektssystemet. Tysvær kommunes ressursbruk korrigert for forskjeller i utgiftsbehov

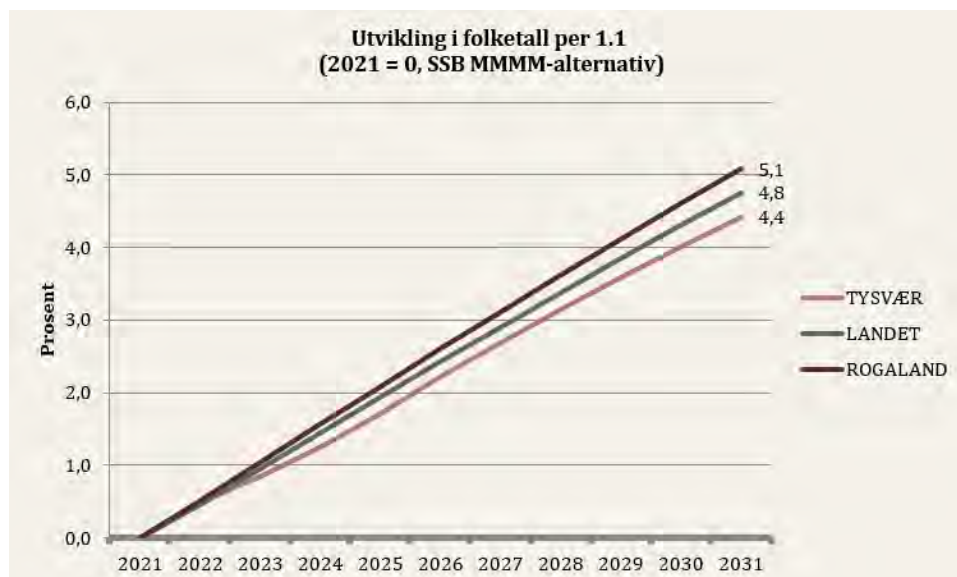


Kilde: KS hovedmodell for disponible inntekter og ressursbruk

3.2 DEMOGRAFIENDRINGER

Befolkningsframskrivingen frem mot 2031 viser at Tysvær kommune vil få en vekst som ligger noe under landet og Rogaland.

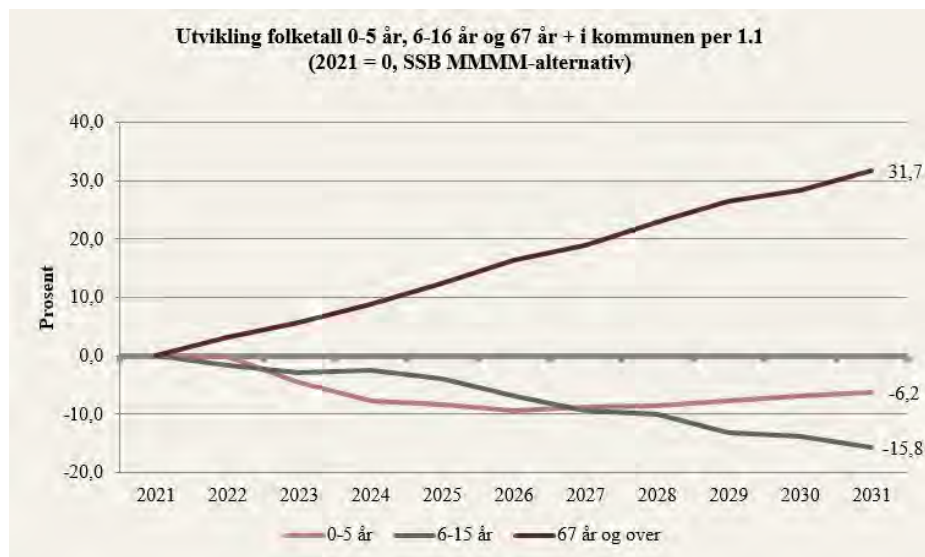
Figur 3 Utvikling i folketall per 1.1 (2021 = 0, SSB MMMM-alternativet)



Kilde: Demografimodell KS 2021

Ser vi på endringen innenfor aldersgruppene, viser befolkningsframskrivingen en kraftig vekst i antall innbyggere 67 år og over, mens det vil bli en reduksjon i antall innbygger i barnehage- og skolealder.

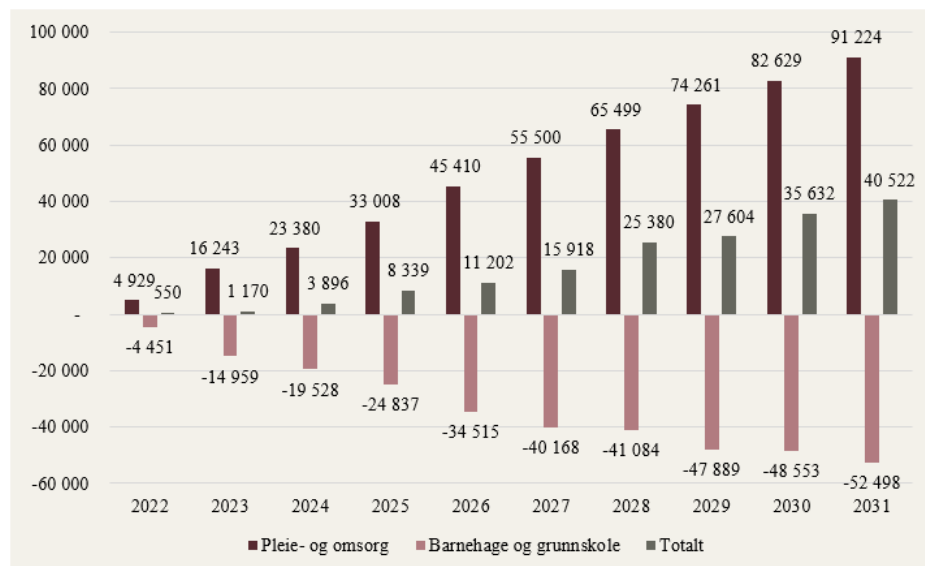
Figur 4 Utvikling i folketall 0-5 år, 6-16 år og 67 år + i kommunen per 1.1 (2021 = 0, SSB MMMM-alternativet)



Kilde: Demografimodell KS 2021

Denne vridningen ser vi også igjen i kostnadene ved denne utviklingen, dvs. demografikostandene frem til 2031. Disse kostnadene er beregnet ut fra dagens behov og dagens organisering av tjenestetilbudet.

Figur 5 Endring i demografikostnader, ift demografikostnader per 1.1.2021



Kilde: Demografimodell KS 2021

Frem mot 2031 vil det altså være en vekst i behovet for tjenester innenfor pleie og omsorg, samtidig som behovet for barnehager og skoler reduseres.

4 KOSTNADSNIVÅ I KOMMUNEN

Når man sammenligner kostnadsnivået mellom ulike kommuner er det en fordel å justere for kommunens objektive kostnadsnøkkel, som viser utgiftsbehovet til kommunen. Ved å justere for utgiftsbehov tar man bort forskjeller som blant annet skyldes ulik befolkningssammensetning.

Tabellen under viser hvor mye Tysvær teoretisk kan spare dersom kommunen hadde hatt netto driftsutgifter per innbygger på samme nivå som sammenligningskommunene. Positive tall indikerer et teoretisk innsparingsbeløp.

Tabell 2 Teoretisk innsparingspotensial (oppgitt i millioner)

	Karmøy	Haugesund	Vindafjord	Sveio
Pleie og omsorg	39,2	38,2	28,8	65,9
Grunnskole	17,7	27,1	-10,6	11,8
Barnehage	16,9	6,7	18,9	-0,1
Adm, styring og fellesutgifter	15,2	5,4	-2,0	9,4
Sosiale tjenester	2,9	4,0	6,3	8,2
Kommunehelse	10,9	12,2	2,5	9,1
Barnevern	6,1	6,1	-4,4	-0,4
Kultur og idrett	16,8	9,9	20,9	14,4
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	2,4	5,3	7,7	4,4
Andre områder	20,8	26,6	25,5	23,2
Totalt	149,0	141,5	93,6	146,0

Kilde: Framsikt

Vi ser at det største teoretiske innsparingspotensialet for Tysvær er innenfor pleie og omsorg. Kommunen har et innsparingspotensial uansett hvem av de andre kommunene vi sammenligner med, men forskjellen er størst når vi sammenligner med Sveio, som har de laveste (behovskorrigerte) utgiftene i gruppen. Dersom Tysvær hadde hatt de samme utgiftene per innbygger som Sveio, hadde kommunen teoretisk sett spart 66 millioner. Dersom Tysvær hadde hatt samme kostnadsnivå som Haugesund innenfor grunnskole ville den teoretiske innsparingsmuligheten vært 27,1 millioner kroner.

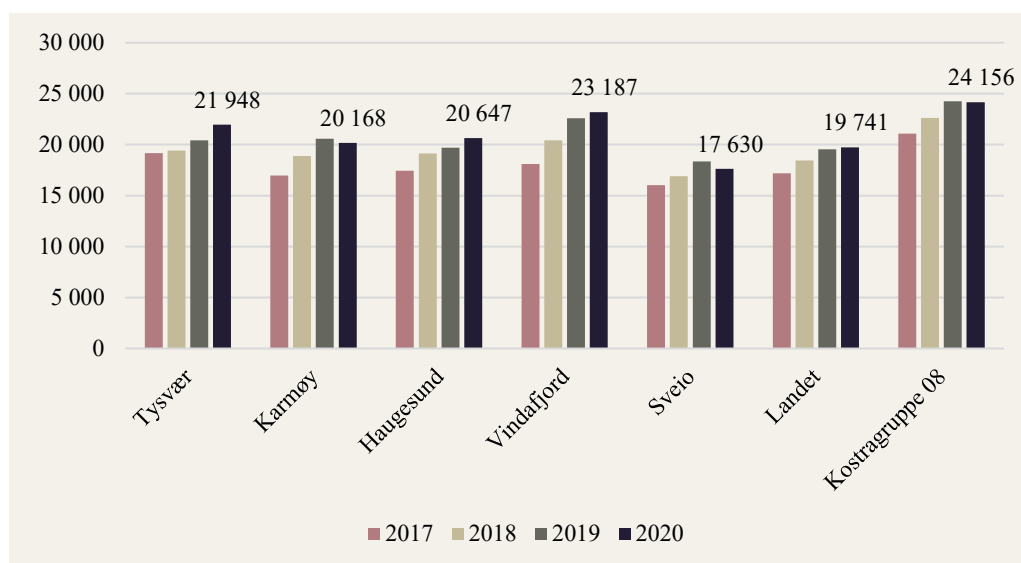
Det er viktig å understreke at dette er en teoretisk og ikke en faktisk innsparingsmulighet. Det kan være forskjeller i organisering, behov og andre ting som påvirker tallene. **I denne forvaltningsrevisjonen undersøker vi pleie- og omsorgssektoren.** Det er to grunner til dette: Sektoren er stor og viktig, og det er her det teoretiske innsparingspotensialet er størst.

Organisering av rapporten. I neste kapittel går vi nærmere inn på Tysvær kommunes kostnads- og behovsprofil. Kapittel fem tar for seg organiseringen av Helse og mestring, den nylige omorganiseringen, og de gjeldende omstillingskravene. I kapittel seks løfter vi frem de viktigste kostnadsdriverne, mens vi i kapittel syv ser nærmere på de utfordringer og forbedringsmuligheter som er observert i denne gjennomgangen.

5 KOSTNADS- OG BEHOVSPROFIL INNEN PLEIE OG OMSORG

I figuren under viser vi netto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg. Vi viser utviklingen de fire siste årene, og sammenligner Tysvær med Karmøy, Haugesund, Vindafjord og Sveio, samt kommunegruppe 8 og landet. Vi ser at Tysvær plasserer seg omtrent midt på treet, med lavere utgifter enn kostragruppe 8 og Vindafjord, men høyere enn de andre kommunene i figuren.

Figur 6 Netto driftsutgifter pr. innbygger til pleie og omsorg



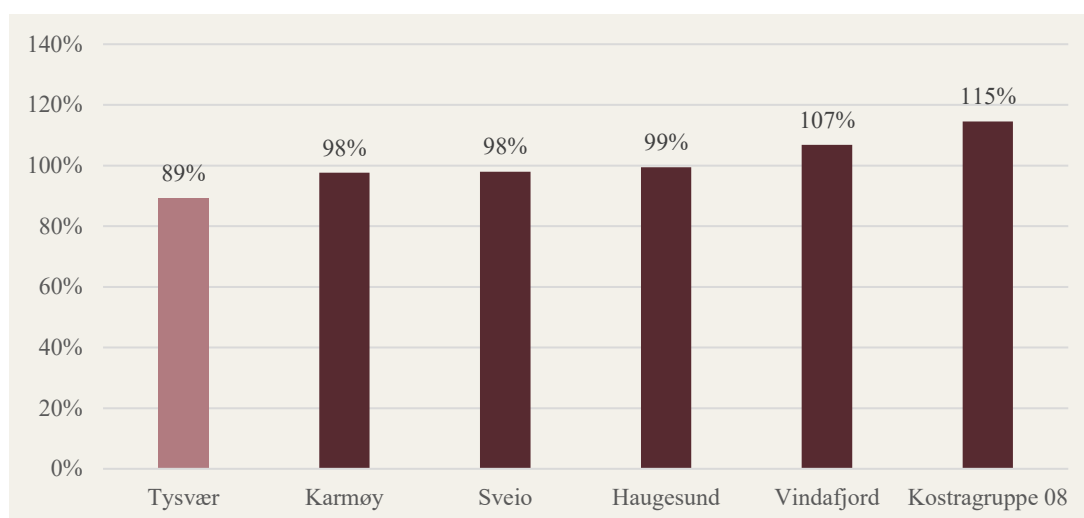
Kilde: Framsikt

Utgiftsveksten i Tysvær, målt i utgifter per innbygger, er moderat sammenlignet med de andre kommunene (14 prosent i løpet av fire år), men utgiftsveksten fra 2019 til 2020 er desidert størst i Tysvær (7 prosent, mens flere av sammenligningskommunene har en utgiftsreduksjon).

Regnskapet viser en kostnadsøkning innenfor tjenestområdet Helse og mestring på 11,4 prosent (ikke hundre prosent sammenlignbare størrelser, jf. over). Helse og mestring hadde i 2020 et merforbruk på 20 millioner kroner, og i 2021 er det rettet stor oppmerksomhet omkring å få regnskapet i balanse. Innsparingskravet på 4 millioner kroner for 2020 ble forskjøvet, og for 2021 er kravet å redusere kostnadene med 16 millioner kroner i forhold til resultatet for 2020.

Tysvær er i dag en ung kommune med en høy andel barn. Dette kommer til uttrykk i kommunens behovsprofil. Kommunens utgiftsbehov forbundet med grunnskole er på drøyt 126 prosent, dvs. 26 prosent over landsgjennomsnittet. Utgiftsbehovet forbundet med barnehage er drøyt 116 prosent, dvs. 16 prosent høyere enn landssnittet. I figuren under illustrerer vi kommunens utgiftsbehov forbundet med pleie- og omsorgssektoren, sammenlignet med andre kommuner. Landssnittet er 100 prosent. Vi ser at Tysvær har et lavere utgiftsbehov enn landssnittet og klart lavest av alle sammenligningskommunene.

Figur 7 Utgiftsbehov innen pleie og omsorgssektoren

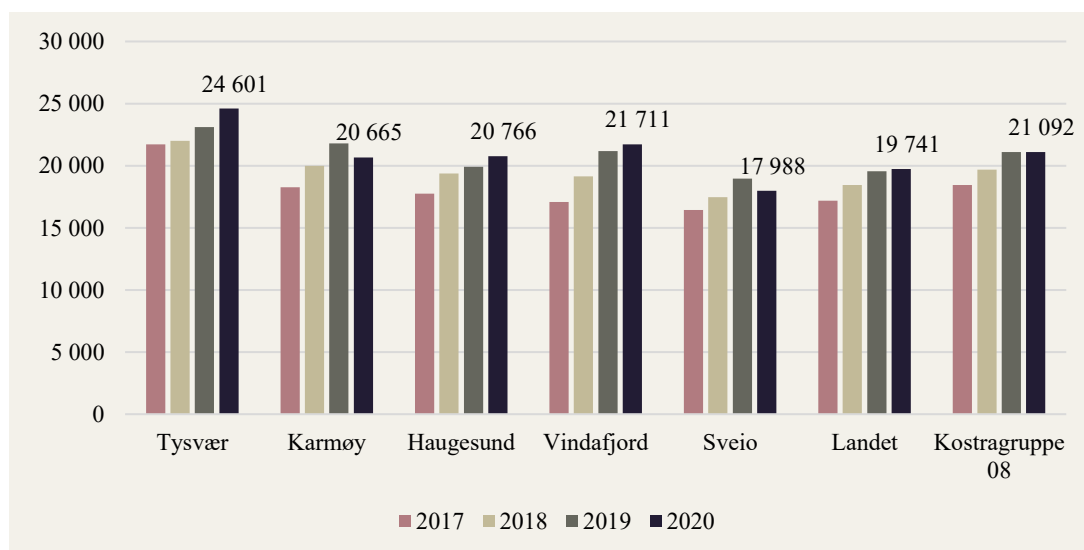


Kilde: Framsikt

Variablene som ligger til grunn for å vurdere utgiftsbehovet er de samme som brukes i Grønt hefte i statsbudsjettet. Disse blir regnet som objektive behovsvariabler, dvs. variabler kommunene ikke kan påvirke. Eksempler på dette er andel innbyggere i alderen 80-89, andel enslige over 67 år, andel med psykisk utviklingshemming over 16 år osv. En kommune med mange slike brukere vil ha et større utgiftsbehov enn en kommune med få slike brukere.

Når vi sammenligner kommunenes utgifter forbundet med pleie og omsorg inkluderer vi disse behovsvariablene for å sikre et bedre og mer rettferdig sammenligningsgrunnlag. I figuren under har vi korrigert utgiftene for den enkelte kommunes/kommunegruppens utgiftsbehov. Vi ser at bildet endrer seg fra figuren over. Tysvær plasserer seg ikke lenger midt på treet, men er den kommunen som har desidert høyest utgifter forbundet med pleie og omsorg.

Figur 8 Netto driftsutgifter pr. innbygger til pleie og omsorg, korrigert for utgiftsbehov

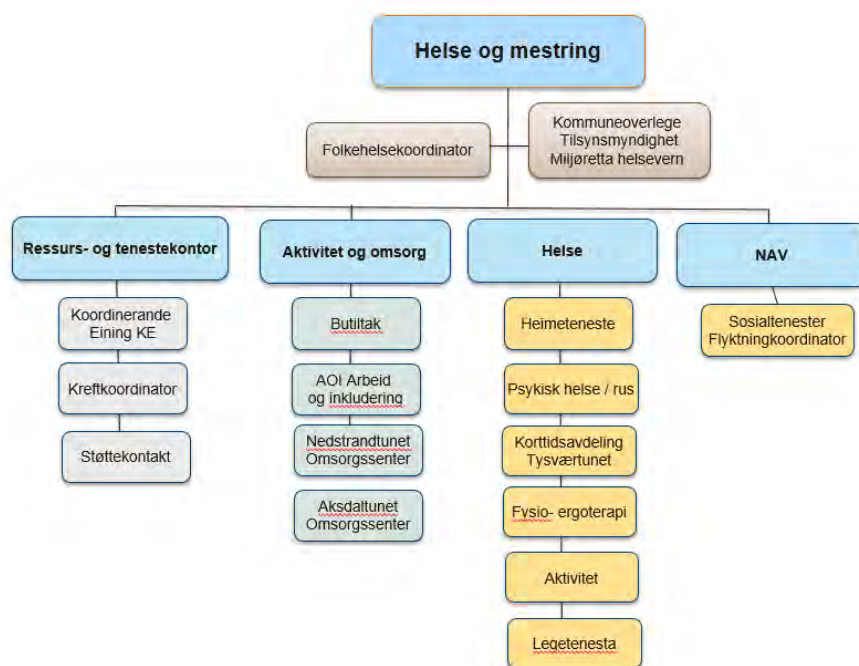


Kilde: Framsikt

6 ORGANISERING

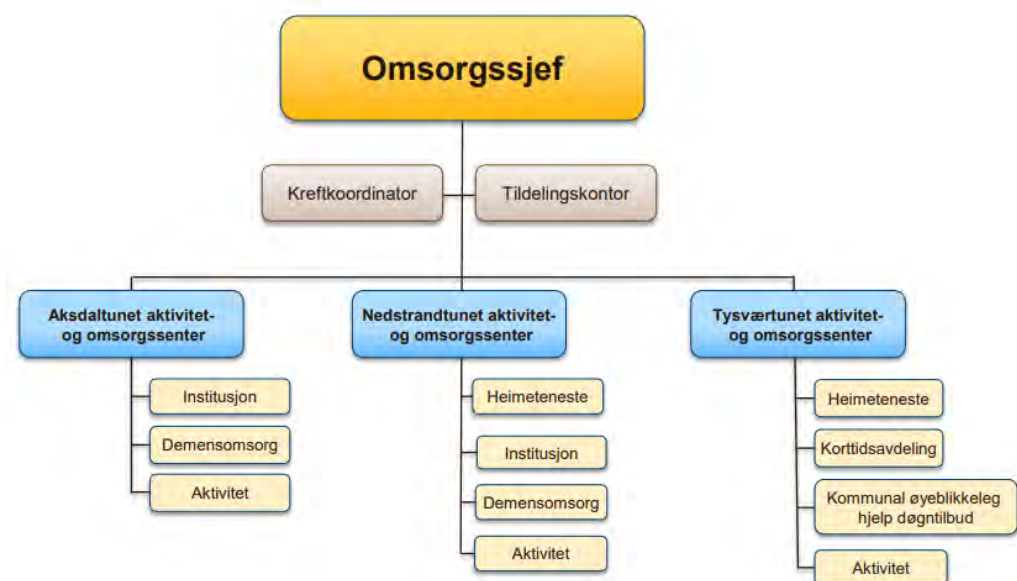
6.1 NY ORGANISERING AV HELSE OG MESTRING I AUGUST 2020

Helse og mestring har nylig blitt omorganisert, og fra august 2020 har organiseringen av tjenestområdet sett slik ut.



6.2 GAMMEL ORGANISERING

Før august 2020 var helse- og omsorgstjenestene i Tysvær i hovedsak organisert i to resultatområder; Aktivitet og omsorg, og Helse og forebygging. Dette er illustrert i de to organisasjonskartene under.



Omsorg og helse og forebygging ble altså slått sammen. Det betyr at Helse og mestring nå består av alle disse tjenestene, med unntak av PPT, helsestasjon, skolehelsttjenesten og barnevern.

Dette innebar også endrede ansvar og roller og det ble foretatt en del interne utlysninger for seksjonsledere, spesielt innen helse, der de fleste lederne hadde ledererfaring, men har nå fått et tydeligere ansvar for budsjett, hms, personell, i tillegg til fag. Vi får opplyst at kommunen har

prioritert å gi disse mye opplæring: *Me ser faktisk endring i resultat etter opplæring som kan tellast i store pengebeløp (spart) å ha kunnskap og kunne bruke verktøyene bedre*⁴.

6.3 INNSPARINGSKRAV OG OMSTILLING

For 2021 og 2022 har Helse og mestring et krav om å redusere kostnadsnivået fra 2020-nivå med 24 millioner kroner (utgiftene i 2020 var 263 millioner kroner for hele tjenesteområdet⁵, og 245 millioner kroner, dersom vi bare legger til grunn pleie- og omsorgsdelen⁶). Økte utgifter knyttet til økte behov er estimert til ti millioner kroner, fem millioner hvert år, og dette vil øke de påfølgende årene, 38 millioner i alt fra 2021 til 2025. Dersom man skal håndtere innsparingskravene i tillegg til de økte utgifter på grunn av økte behov, utgjør det reelle innsparingskravet 69 millioner kroner for perioden⁷.

Tilbakemeldingen i flere av intervjuene er at dette innsparingskravet er veldig ambisiøst, og at kommunen per oktober 2021 har klart å ta ned 11 millioner kroner, men ser ut til å styre mot 5 millioner i minus på grunn av behovsveksten. Kommunalsjefen er redd for at behovsveksten også neste år kan bli den store utfordringen mht. å nå budsjettbalanse.

Også andre tar til orde for at tempoet på omstillingen går for fort, spesielt når man samtidig skal rydde opp i økonomistyring, økonomirapportering, vedtaksstyring, føringer i fagsystemet osv. (jf. funn senere i rapporten). Mye av omorganiserings- og omstillingsarbeidet har dessuten vært gjennomført under en global pandemi, med strenge smittevernregler og reduserte muligheter for å møtes. Helse og mestring er dessuten det tjenesteområdet som har vært mest berørt av pandemien.

Det blir også pekt på at et for høyt tempo utgjør en risiko for at man ikke rekker å innarbeide en endring og ny praksis, før man skal i gang med neste store endring. Det hevdes at for raske endringer på for kort tid er krevende å få til, og man frykter at kommunen «*sparer seg til fant*». Et roligere tempo vil være mer økonomisk bærekraftig og gi større forutsetninger for å lykkes, hevdes det.

En del er bekymret for «*takten for å ta ned forbruket*» og frykter at kommunen risikerer å miste gode folk dersom omstillingstempoet opprettholdes. Det er en stor alternativ kostnad dersom en skrur for hardt, hevdes det. Flere peker på at det er viktig at kommunen oppi det hele ikke mister

⁴ Opplyst i epost den 07.10, og korrigert i tilbakemelding den 28.10.

⁵ Samme kilde. 16 millioner i 2021 og 8 millioner i 2022

⁶ KOSTRA via Framsikt.

⁷ Opplyst i epost fra kommunalsjef Helse og mestring den 07.10

av syne at man samtidig må legge til rette for å være en attraktiv arbeidsplass for arbeidskraft det er stor konkurranse om.

6.4 OPPSUMMERING

Helse og mestring er nylig omorganisert og er i gang med en innsparingsrunde flere beskriver som veldig krevende.

I desember 2020 la Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) frem en rapport om erfaringer fra statlige reformer⁸. En sentral problemstilling som skulle besvares her var: Hva skal til for at reformer lykkes? Nå er det naturlig nok visse forskjeller mellom store statlige reformer og kommunale omstillingsprosesser. Men det er også enkelte likhetstrekk. Derfor presenterer vi en kort oppsummering av de funnene derfra som vil kunne ha relevans for den innsparingsrunden Tysvær er inne i.

Et moment i DFØs gjennomgang er at det ofte er høye forventninger til resultater og at man ofte er for utålmodige mht. når resultatene skal vise seg. Men det som kanskje treffer best i forhold til den omstillingen Tysvær er inne i, er at for mye skal skje på en gang. DFØs gjennomgang viser at departementene i for liten grad vektlegger løpende utvikling og omstilling. Kapasiteten til å gjennomføre omfattende reformer blir ofte overvurdert, og departementene har for lite kompetanse på omstillings- og endringsarbeid. Mange reformer er preget av at mye skal skje på én gang. Ved å rykke fram skrittvis, og åpne for justeringer underveis, kan reformer bli mer gjennomførbare, hevder DFØ. Dette krever at det i større grad blir utviklet en endringskultur i forvaltningen, der virksomhetene blir utfordret på utviklings- og endringsbehov som ledd i den ordinære styringsdialogen.

Mye av omorganiserings- og omstillingsarbeidet har dessuten vært gjennomført under en global pandemi, med strenge smittevernregler og reduserte muligheter for å møtes. Helse og mestring er dessuten det tjenesteområdet som har vært mest berørt av pandemien. I tillegg pågår det et stort opprydningsarbeid i tjenesteområdet, både mht. budsjettstyring, vedtaksstyring, økonomi- og vedtaksrapportering, føringer i fagsystemet osv.

Både innsparingskravene og de iverksatte tiltakene er fornuftige og nødvendige, men summen av tiltak og omstendigheter, kan gjøre at det blir krevende å lykkes på kort sikt. Kommunen bør ha disse momentene i bakhodet i tiden fremover, slik at det skapes best mulige forutsetninger for å lykkes i det pågående arbeidet. Kommunen bør vurdere en mer skrittvis tilnærming, der ulike løsninger, tiltak og rammebetingelser ses i sammenheng og underbygger hverandre. For Tysvær sin del vil det pågående opprydningsarbeidet gi et langt bedre bilde av tjenesteproduksjonen og utgiftsfordelingen. Dette vil i sin tur skape et bedre styringsgrunnlag, og dermed også et bedre utgangspunkt for en rettferdig tildeling av ressurser.

⁸ «Når støvet har lagt seg. Erfaringer fra statlige reformer», DFØ-rapport 2020:11, desember 2020.

En vellykket omstillingsprosess vil dessuten kunne bidra til å utvikle en mer permanent endringskultur i Helse og mestring, slik de ansatte blir mer vant til at endringer skjer nok så kontinuerlig.

7 FORDELINGEN AV UTGIFTER

7.1 INNLEDNING

I teksten under gir vi en kort oversikt over hvordan utgiftene fordeler seg på ulike funksjoner innen pleie og omsorg. **Det bør presiseres at tallene etter alt å dømme gir et brukbart bilde av utgiftsfordelingen, men vi er usikre på presisjonen i tallene. Tilbakemeldingen fra kommunen tyder på at det har vært en del feilføringer mht utgiftsføringene, både for hjemmetjenestene, aktivisering og institusjonstjenester.** Kommunen har i 2021 satt i verk et prosjekt for å sikre korrekte føringer, slik at man får et riktig bilde av tjenesteproduksjon og utgifter innenfor de ulike områdene.

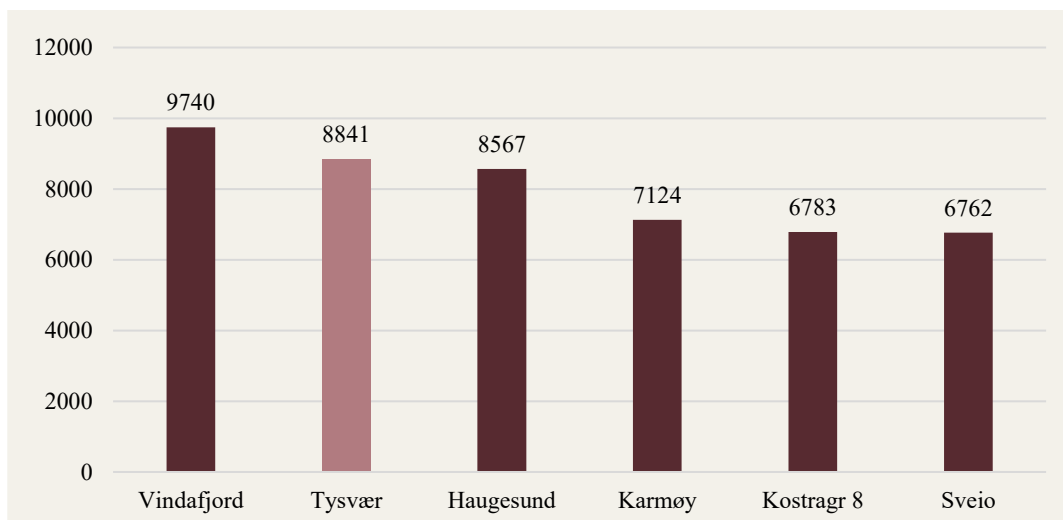
Men hovedbildet er at kommunen ligger høyt over hele fjøla, dvs. institusjon, hjemmetjenester, aktivisering og institusjonslokaler. Eksempelvis var utgiftene til aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse svært høye i Tysvær i 2020 sammenlignet med de andre (nesten 2500 per innbygger, nesthøyeste av kommunene var Haugesund med 992⁹). Men også her tyder dataene på at det kan være noen feilføringer.

Det vi derfor gjør er å gå dypere inn i utgiftene på institusjonstjenester og tjenester til hjemmeboende, siden disse tjenestene utgjør den største delen av utgiftskaka.

⁹ Korrigert for utgiftsbehov.

7.2 INSTITUSJONSTJENESTER

Figur 9 Netto utgifter per innbygger til institusjonstjenester, korrigert for utgiftsbehov



Kilde: Framsikt

Tysvær har de nest-høyeste utgiftene per innbygger til institusjonstjenester, korrigert for behov. Utgiftene i Tysvær har ligget nokså jevnt de siste årene, med en nedgang fra 2017 til 2018 på 800-900 kroner, men en økning med over 1000 kroner per innbygger fra 2018 til 2020, og 236 kroner per innbygger fra 2019 til 2020.

Tysvær har en relativt lav dekningsgrad for institusjon, sammenlignet med de andre Haugalandskommunene. Andelen plasser i institusjon i prosent av innbyggere 80 og over er på 17,4 prosent, det er nest lavest av kommunene i figuren, men omtrent på landssnittet (17,5 prosent). Sveio har høyest andel (21,3 prosent) og Karmøy har lavest andel (15,7 prosent).

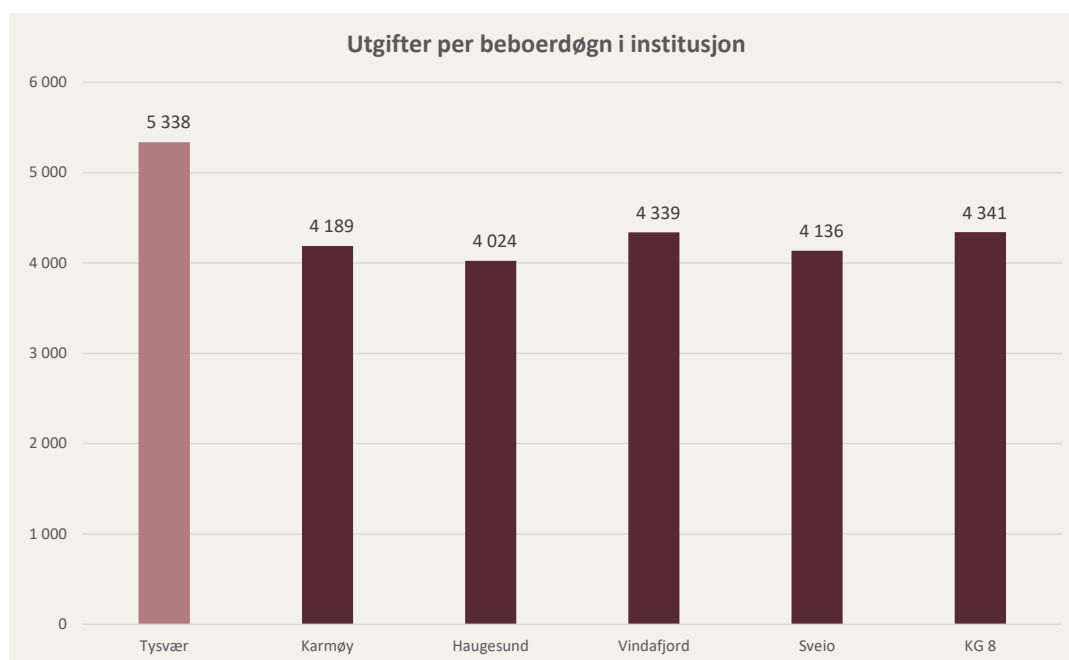
Tysværs høye utgifter per innbygger skyldes at sykehjemsplassene er dyrere her enn i de andre kommunene.

I figuren under illustrerer vi dette med utgiftene per beboerdøgn i institusjon. Vi ser at Tysvær skiller seg ut med langt høyere utgifter enn de andre fire kommunene. Tysvær bruker faktisk 28 prosent mer per beboerdøgn i institusjon enn de andre fire kommunene, og 19 prosent mer enn kommunegruppe 8.¹⁰

7.2.1 HØYE UTGIFTER PER BEBOERDØGN

¹⁰ Da har vi beregnet de gjennomsnittlige utgiftene per beboerdøgn for de fire andre kommunen.

Figur 10 Utgifter per beboerdøgn i institusjon

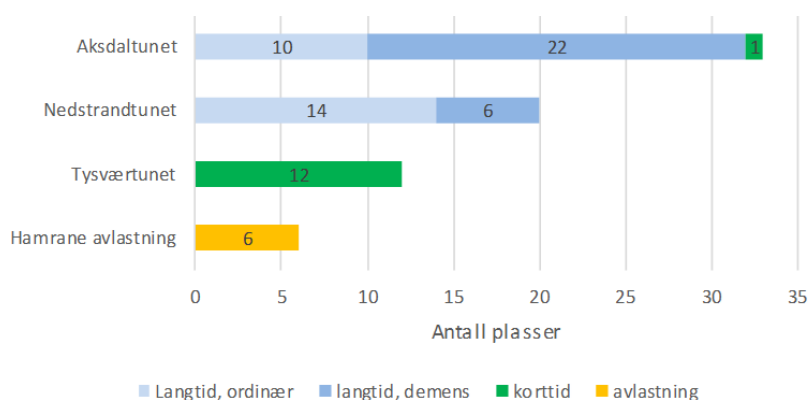


Kilde: Framsikt

7.2.2 KOSTNADSKREVENDE INSTITUSJONSSTRUKTUR

Kommunen har fire institusjoner. Tre av dem er tradisjonelle sykehjem som til personer som har fått vedtak om korttids- eller langtidsopphold. Det er totalt 65 slike plasser, med en fordeling på ulike type plasser vist i figuren under. Hamrane er et avlastningstilbud til barn og unge. **I 2021 har også kommunen opprettet et institusjonstilbud** for noen få brukere med sterk utageringsproblematikk, som ikke kunne bo på vanlig sykehjem¹¹.

¹¹ Opplyst i møte med lederne innenfor Helse og mestring i møte den 22.09.21.

Figur 11 Plasser i institusjon 2020¹²

I intervjuene våre pekes det på at spredningen av sykehjemsplassene på flere mindre enheter er en dyr løsning. Agenda Kaupang mener at en slik organisering gjør det vanskelig å få til en kostnadseffektiv drift, og i mange tilfeller kan det også ha betydning for kvaliteten¹³. Da det kan være krevende å sikre tilstrekkelig kompetanse og god utnyttelse av denne når tilbudet er fordelt på flere lokasjoner og flere avdelinger. Dagens struktur er preget av at samme type plasser blir tilbudt ved flere sykehjem. I rapporten pekes det på at mulighetene for spesialisering er ikke godt nok utnyttet. Agenda Kaupang mener at økt spesialisering vil kunne gi et tilbud av bedre kvalitet til brukere med spesielle behov. Det pekes på at færre institusjoner vil gi grunnlag for innsparinger og smartere bruk av ressursene, et sterkt fagmiljø og gode fremtidige tjenester til innbyggerne i Tysvær. Deres anbefaling var at Tysvær kommune burde satse på ett sykehjem.

Kommunen er på ballen her. Kommunestyret vedtok i juni 2021 at institusjonsplasser i Tysvær skal samles i et nytt helsekvartal i Aksdal, og at rådmannen skulle starte opp arbeidet med et forprosjekt i 2020. Her skal kommunen vurdere mulige konsekvenser av en sammenslåing av to eller tre institusjoner. Prosjektet skal lage en helhetlig oversikt over omfang av behov for institusjonsplasser, omsorgsboliger og boligpolitikk som best kan sette kommunen i stand til å yte bærekraftige helse- og omsorgstjenester frem mot 2040.

Fra kommunen får vi opplyst at de parallelt med dette arbeider for å komme til bunns i hvorfor institusjonsutgiftene er såpass mye høyere i Tysvær enn andre kommuner. Dette gjøres blant annet ved å sammenligne Tysvær på et mer detaljert nivå med andre kommuner, som for eksempel Bømlo¹⁴. I en av gjennomgangene avdekket man blant annet at pleiefaktoren ved

¹² Utredning av fremtidig tilbud av institusjonsplasser og boliger til eldre, 2020 Tysvær kommune og Agenda Kaupang

¹³ Samme kilde.

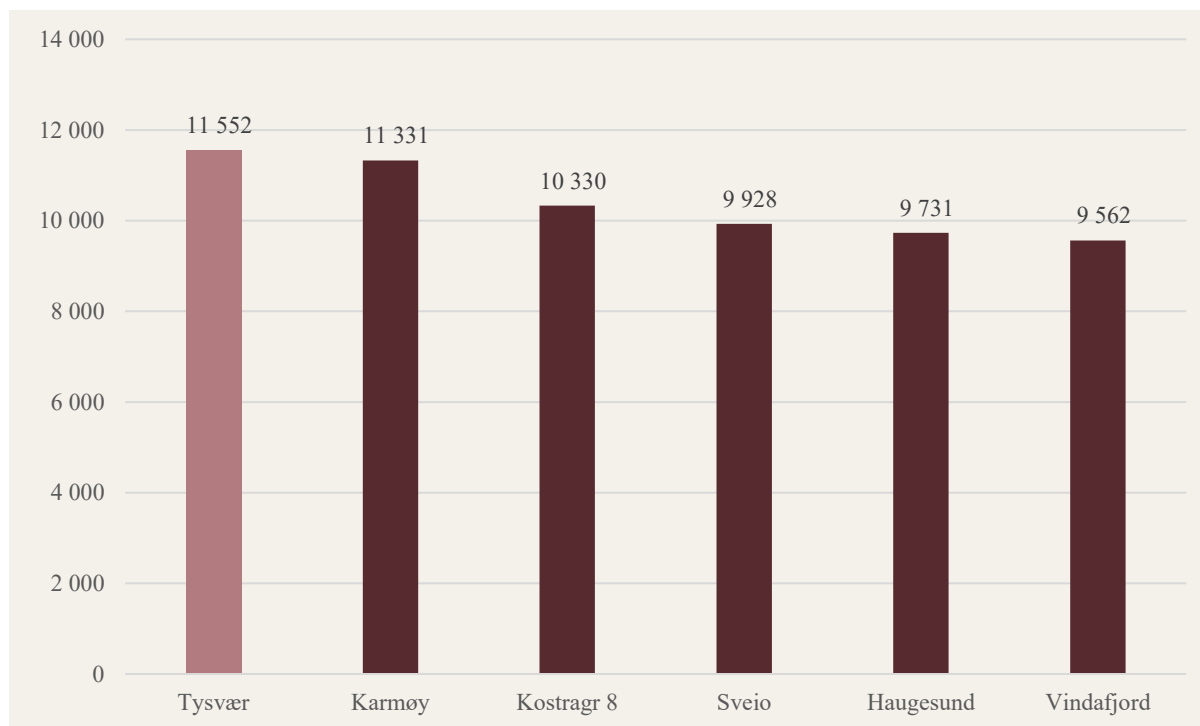
¹⁴ Hensikten med dette er å undersøke hvordan Bømlo arbeider med sin institusjonstjeneste, og hvordan kommunen fører sine utgifter.

Aksdalstunet var noe høyere enn pleiefaktoren på sykehjem i Haugesund, hhv. 0,93 og 0,85 pleiere per bruker.¹⁵

7.3 HJEMMETJENESTER

7.3.1 HOVEDBILDE

Figur 12 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende korrigert for utgiftsbehov



Kilde: Framsikt

Tallene tyder på at det har vært en betydelig vekst i utgifter til helse og omsorgstjenester til hjemmeboende i Tysvær fra 2017 til 2020, på 27 prosent. Kun Vindafjord har hatt en sterkere vekst (33 prosent), mens de øvrige sammenligningskommunene har hatt en vekst på hhv. 14-22 prosent. Tysvær har den desidert høyeste veksten fra 2019 til 2020, på 10 prosent. Både Karmøy, Vindafjord og Sveio har en utgiftsreduksjon fra **2019 til 2020**, mens i kommunegruppe 8 er de behovskorrigerte utgiftene omtrent uendret. I avsnittene under skal vi se nærmere på hvorfor Tysvær har høye utgifter til hjemmeboende. Sykehjemsdekningen er en indirekte faktor her, men Tysvørs dekningsgrad ligger omtrent på landssnittet, men noe under de kommunene vi sammenligner med, utenom Karmøy¹⁶.

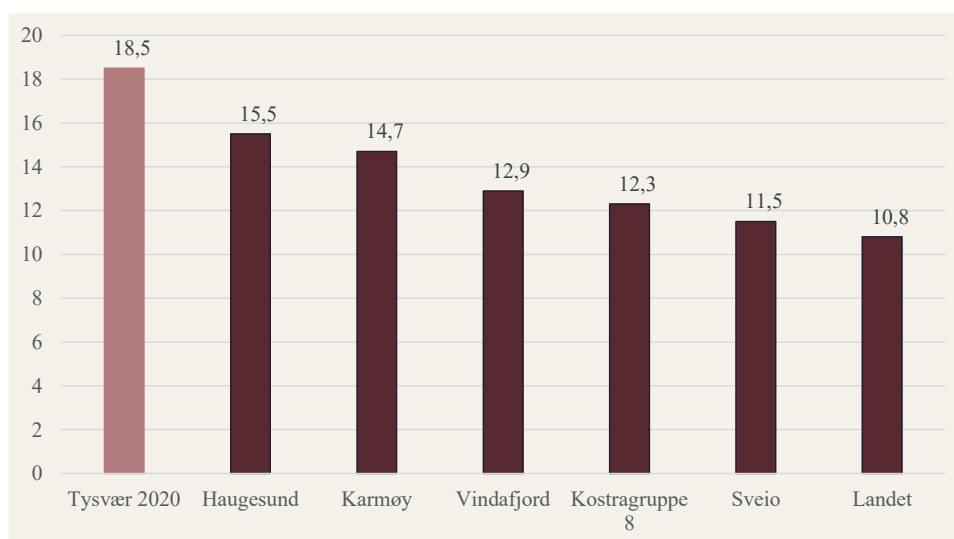
¹⁵ Opplyst på samling med ledergruppe den 22.09.

¹⁶ Plasser i institusjon i % av innbyggere 80 og over i 2020. Tysvær: 17,4 %, landet 17,5 %, Karmøy 15,7 %, KG 8 18,9 %, Sveio 21,3 %, Haugesund 19,4 % og Vindafjord 18,1 %

7.3.2 MYE RESSURSER TIL UNGE BRUKERE MED PRAKTISK HJELP

I 2020 var 49 prosent av alle mottakere av hjelp i hjemmet i Tysvær under 66 år. Med unntak av Karmøy (53 prosent) er dette høyest av kommunene på Haugalandet. I figurene under viser vi hvordan tjenester til hjemmeboende er fordelt, både mht. alder og type tjeneste. Det er viktig å presisere at dette ikke bare er tjenester som hjemmetjenesten gir, men en rekke andre tjenester som ytes i hjemmet (se fotnote)¹⁷

Figur 13 Gjennomsnittlig antall tildelte timer i hjemmet i uken per bruker

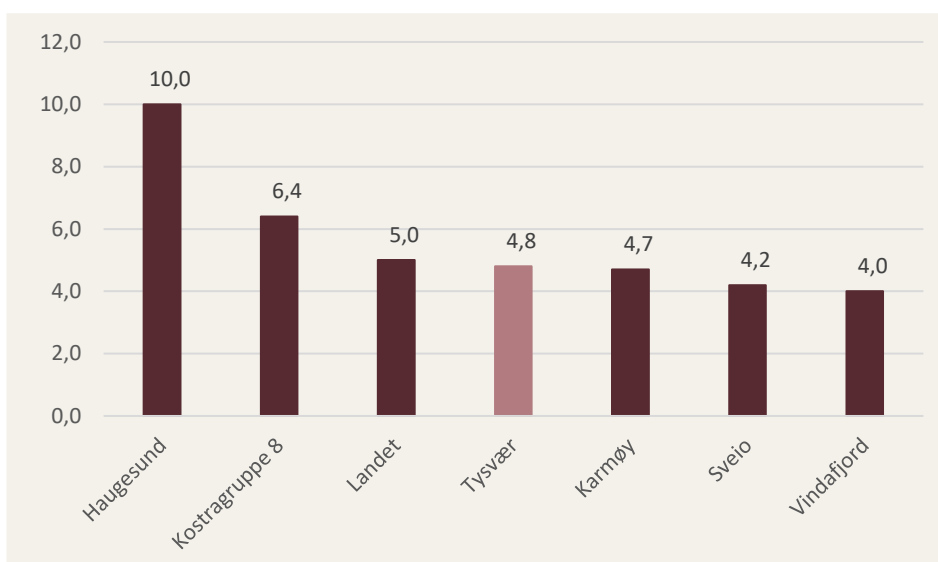


Kilde: Framsikt

Figur 14 Gjennomsnittlig antall tildelte timer i uken per bruker, hjemmesykepleie¹⁸

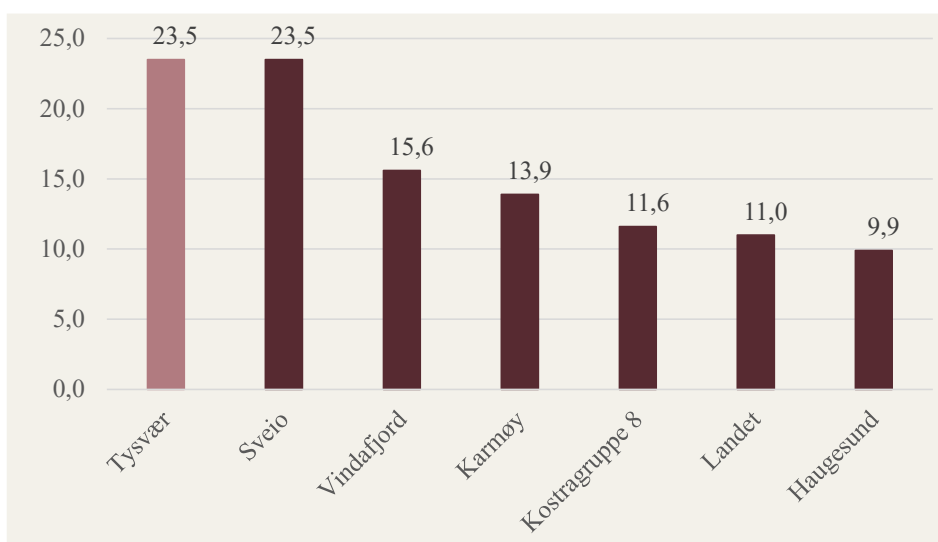
¹⁷ Kilde: Framsikt/KOSTRA. Indikatoren inkluderer følgende IPLOS-tjenester: Praktisk bistand - daglige gjøremål, Praktisk bistand - opplæring - daglige gjøremål, Praktisk bistand - brukerstyrt - personlig assistanse, Dagaktivitetstilbud, Helsetjenester i hjemmet, Avlastning - utenfor institusjon, Støttekontakt, Omsorgslønn, Dagopphold i institusjon, Nattopphold i institusjon.

¹⁸ Indikatoren viser kun hjemmesykepleie.



Kilde: Framsikt

Figur 15 Gjennomsnittlig antall tildelte timer i uken per bruker, praktisk bistand¹⁹

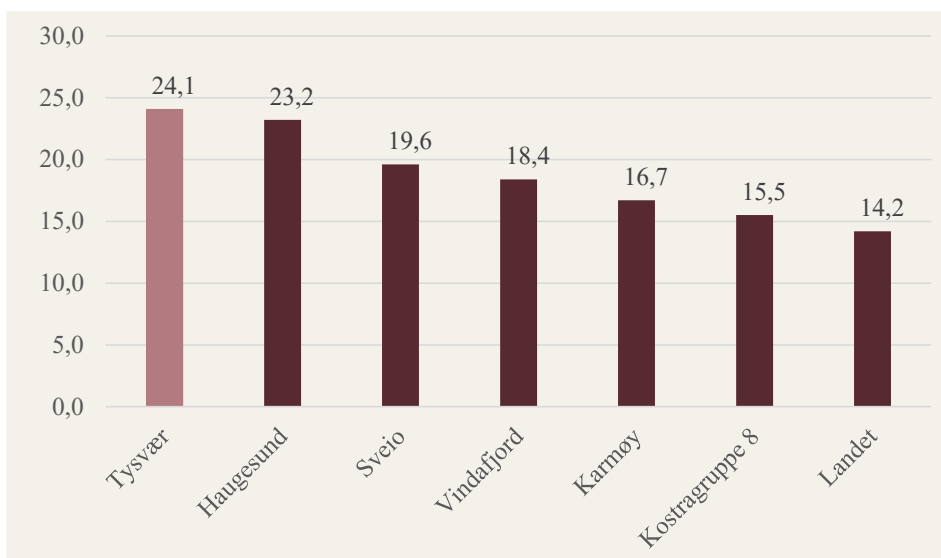


Kilde: Framsikt

Figur 16 Gjennomsnittlig antall tildelte timer i uken per bruker, hjemmetjenestebrukere 0-66 år (antall)²⁰

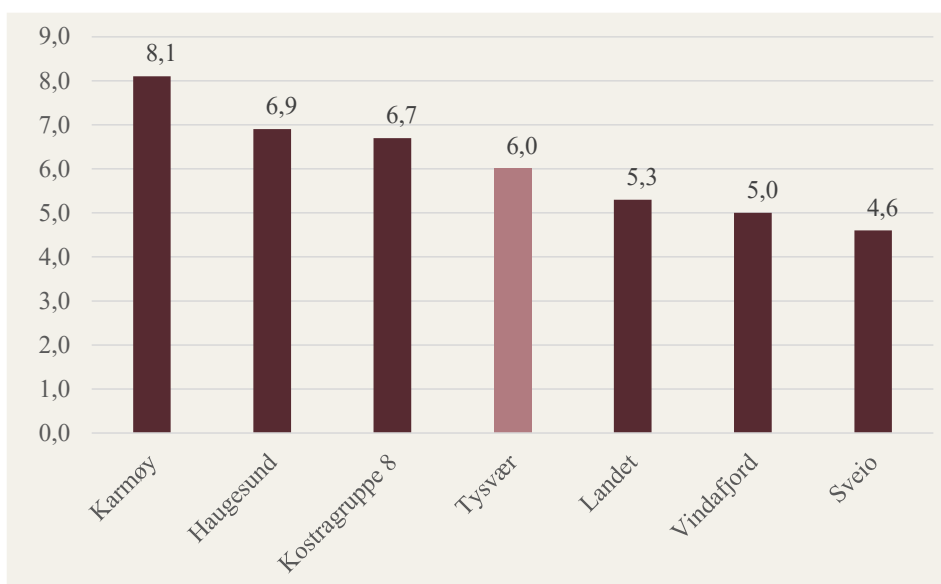
¹⁹ Denne indikatoren inkluderer følgende: Praktisk bistand - daglige gjøremål, Praktisk bistand - opplæring - daglige gjøremål og Praktisk bistand - brukerstyrt - personlig assistanse

²⁰ Ingen ytterligere indikatorbeskrivelse.



Kilde: Framsikt

Figur 17 Gjennomsnittlig antall tildelte timer i uken per bruker, hjemmetjenestebrukere 67 år og over (antall)²¹



Kilde: Framsikt

Gjennomgangen tyder altså på at det høye gjennomsnittlige antallet vedtakstimer i hjemmet i Tysvær for en stor del skyldes yngre brukere som mottar praktisk bistand.

Praktisk bistand består av flere delvariabler og praktisk bistand fra hjemmetjenesten utgjør bare en mindre del av det. Praktisk bistand består også av brukerstyrt assistent (BPA) og de tjenestene

²¹ Ingen ytterligere indikatorbeskrivelse.

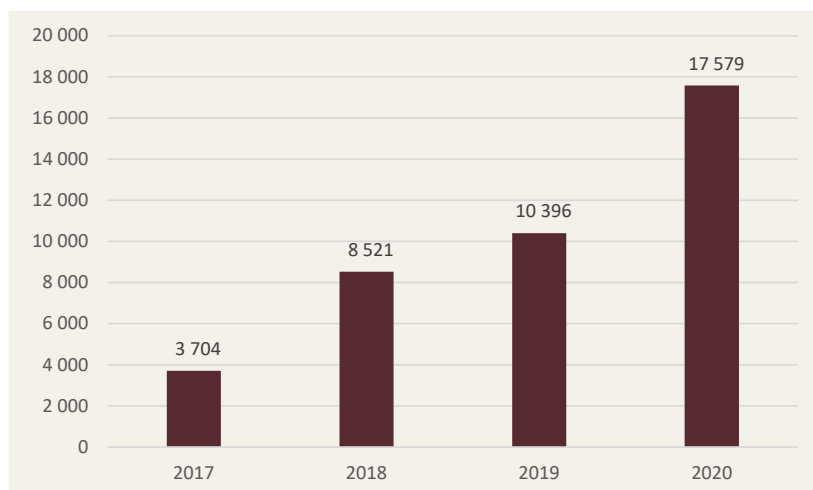
Butiltak gir (primært praktisk bistand og praktisk bistand opplæring). Utgiftene til disse tjenestene er viktige forklaringer på hvorfor ressursinnsatsen rettet mot yngre brukere er høy²².

I de to neste delene går vi kort inn på utgiftsutviklingen i disse tjenestene.

7.3.3 BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE

En av de tjenestene i hjemmet som har hatt en eksplosiv utgiftsvekst i Tysvær de siste årene er brukerstyrt personlig assistanse (BPA). BPA er en alternativ måte å organisere praktisk bistand, opplæring og støttekontakt på, for personer med nedsatt funksjonsevne. Kjernen i ordningen er brukerstyring ved at brukeren selv er arbeidsleder. Det vil si at det er brukeren selv (eventuelt med bistand) som bestemmer når og hvordan tjenestene skal utføres, innenfor rammen av kommunens vedtak. Rettigheten gjelder personer under 67 år.

Figur 18 Utgifter forbundet med Brukerstyrt Personlig Assistanse



Kilde: Framsikt

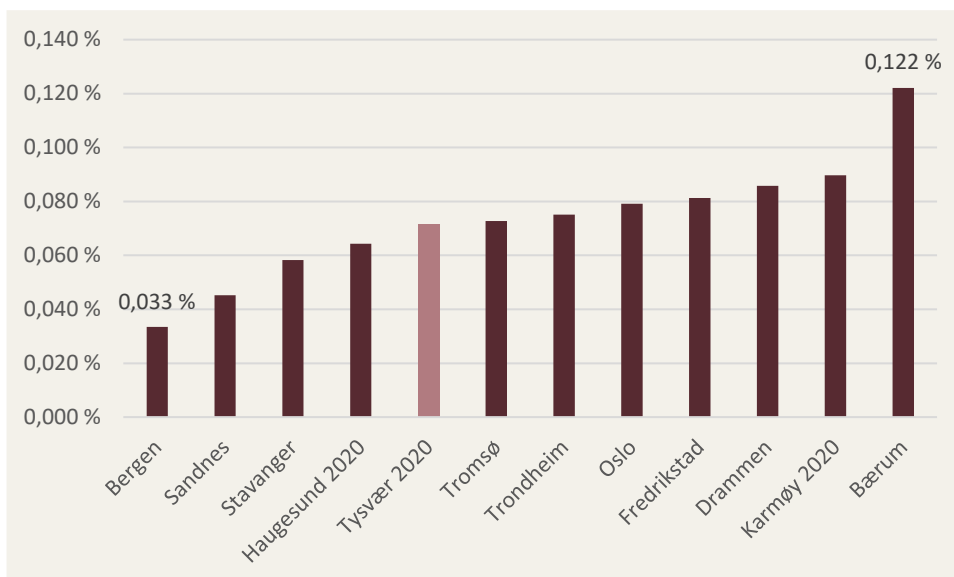
Fra 2017 til 2020 har utgiftene økt med 375 prosent. Vi vet ikke hvor mange som fikk BPA i 2017, men fra 2018 til 2020 økte antallet fra fem til åtte. I 2020 var det i gjennomsnitt 2197 vedtakstimer per bruker per år.

Selv om den faktiske utgiftsveksten knyttet til BPA har vært veldig stor i Tysvær kommune, har ikke Tysvær spesielt mange eller spesielt kostnadskreven BPA-brukere, sammenlignet med andre kommuner.

²² For å ha en lovfestet rett til BPA må brukeren være under 67 år. Også brukerne av botiltaket er i all hovedsak yngre enn 67 år.

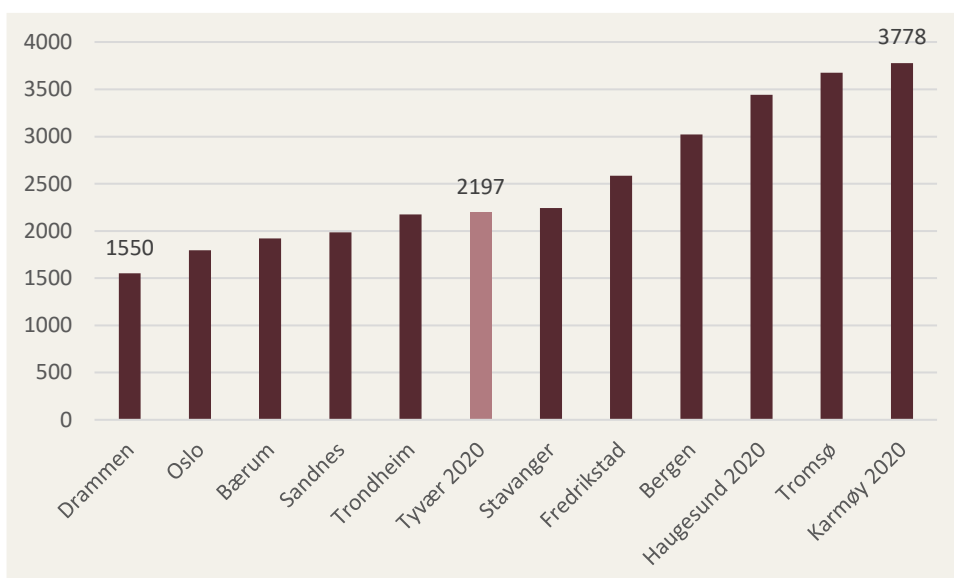
I de to figurene under sammenligner vi de tre Haugalandskommunene med et knippe storbykommuner. Tallene fra storbykommunene er fra 2019, og ble brukt i en forvaltningsrevisjon i Stavanger fra 2020. Selv om tallene for storbykommunene er fra 2019, gir de likevel et godt bilde av hvordan Tysvær plasserer seg sammenlignet med andre kommuner på denne indikatoren.

Figur 19 *Andel av befolkningen med BPA (2020 for Haugalandskommunene, 2019 for de andre)*



Kilde: Framsikt

Figur 20 *Timer med BPA per bruker per år (2020 for Haugalandskommunene, 2019 for de andre)*

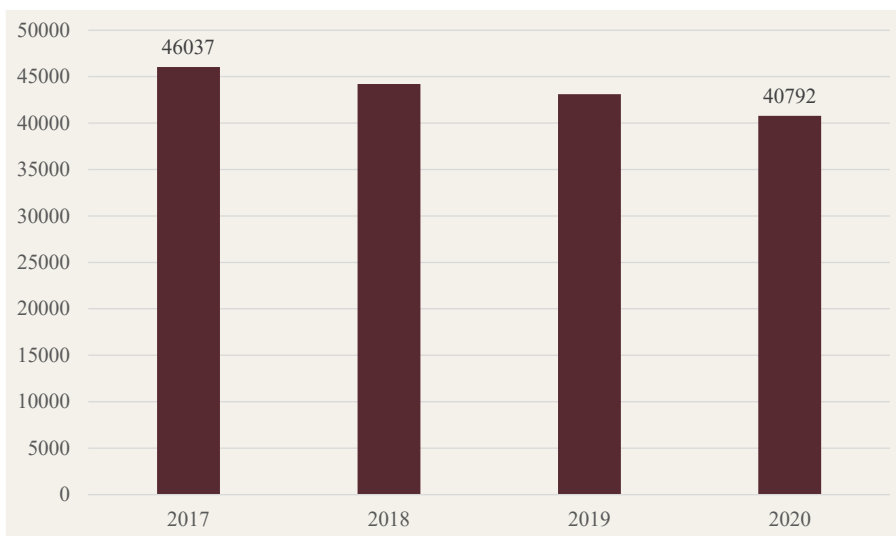


Kilde: Framsikt

7.3.4 BUTILTAK/MILJØTJENESTE

Butiltak er en tjeneste som yter praktisk bistand, råd og veiledning til personer med psykisk og fysisk funksjonshemning. Formålet er at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse med andre. I en del andre kommuner kalles denne enheten miljøtjenesten, i Tysvær heter den Butiltak. Per i dag er det kun brukere i alderen 0-66 år som mottar denne tjenesten i Tysvær. I figuren viser vi utgiftsutviklingen de siste årene.

Figur 21 Utgiftsutvikling butiltak (i tusen kroner)²³



Kilde: Tysvær kommunes regnskap

Utgiftene til Butiltak er redusert de siste årene. Dette henger sammen med et omstillingsprogram som Butiltak har vært gjennom de siste årene. Omstillingsprogrammet startet allerede i 2013²⁴. Av et samlet sparekrav på 27 millioner kroner, skulle Butiltak håndtere åtte millioner av disse.

For å få til dette så kommunen for seg bygningsmessige, organisatoriske og driftsmessige endringer innen Butiltak. Et sentralt virkemiddel var å endre boligstrukturen, dvs. redusere endre botiltakene fra mange små, til færre store enheter. På dette tidspunktet hadde kommunen 27 brukere fordelt på seks botiltak, blant annet fire botiltak med fire brukere og ett med tre brukere. En la også til grunn at det ville være behov for å kapasiteten i botiltakene til 32 boliger.

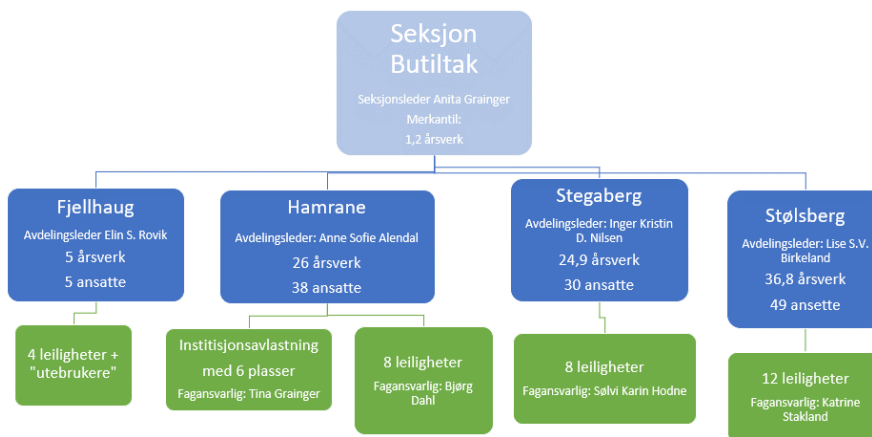
²³ Ansvar 4010 til 4022

²⁴ Mandat for drifts- og organisasjonsgjennomgang av kommunen sine tjenester for funksjonshemmede.

Selv om utgiftene er betydelig redusert, utgjør Butiltaks utgifter i 2020 15,7 prosent for hele tjenesteområdet, og 16,6 prosent dersom vi bare legger til grunn pleie- og omsorgsdelen, og 39 prosent av kommunens utgifter til helse- og omsorgstjenester i hjemmet.

Organiseringen av Butiltak ser i dag slik ut, og ble innført i mars 2019.

Figur 22 Organisering Butiltak



Et sentralt siktemål med større boliger var å få til en bedre og mer effektiv måte å utnytte ressurser og kompetanse på. Dermed vil det også være lettere å gjøre nødvendige driftsmessige tilpasninger ved endringer i behov.

Vi får opplyst at innsparingskravene nesten er kvittert ut. Stølsberg er i ferd med å reduseres fra 36,8 til 33,8 årsverk. I tillegg skal Butiltak gi fra seg 2,75 årsverk til Arbeid og inkludering.

I tabellen under har vi sammenlignet Sola og Tysvær kommune. I Sola kalles det miljøtjenester, i Tysvær Butiltak, men det er samme tjeneste. Det finnes ikke tilgjengelige offentlige tall på disse indikatorene, derfor bruker vi tall som vi har samlet inn selv, i forbindelse med disse to pågående, parallelle forvaltningsrevisjonene. Det kan legges til at Sola er inne i en fase der de skal prøve å få utgiftene ned, mens Tysvær snart er ferdig med sin omstillingsrunde.

Tabell 3 Sammenligning av miljøtjenestene i Sola og Tysvær

	Brukere	Årsverk	Årsverk per bruker	Brukere i % av innbyggertall
Tysvær	41	94,5	2,30	0,37 %
Sola	67	150,9	2,25	0,24 %

Kilde: Tall mottatt fra Sola og Tysvær kommune

Det som gir størst utslag her er dekningsgraden, dvs. hvor stor andel av innbyggerne som mottar miljøtenester. Her ser vi at det er en langt større andel i Tysvær enn i Sola. Selv om andelen innbyggere som mottar miljøtenester totalt sette ikke er så stor, er dette kostnadskrevende tjenester som gir utslag på økonomien.

Det er små forskjeller i årsverk per bruker. Det er også slik at når Tysvær har gjennomført reduksjonen i antall årsverk på Stølsberg og 2,75 årsverk er overført til Arbeid og inkludering, er det totalt 89 årsverk igjen. Da vil det være 2,17 årsverk per bruker i botiltakene i Tysvær²⁵.

7.4 USIKKERHET OMKRING ØKONOMITALLENE - OPPRYDNING PÅGÅR

Tallene over viser at Tysvær bruker mye penger på pleie- og omsorgssektoren, sammenlignet med andre både mht. institusjons- og hjemmetjenester. I 2020 hadde Helse og mestring et overforbruk på 20 millioner kroner i 2020. Budsjettet for 2021 legger opp til et forbruk som er 16 millioner mindre enn forbruket i 2020.

Samtidig ønsker vi å understreke at vi er usikre på om tallene gir et helt presist bilde av fordelingen av utgifter på de ulike områdene/funksjonene. Både vår regnskapsgjennomgang og tilbakemeldingene fra kommunen tyder på at det har vært en god del feilføringer i regnskapet, både for tjenester i hjemmet, aktivisering og institusjonstjenester (korttid og langtid). Det er spesielt innenfor lønn kommunen mener det er noe feilføringer på korrekt KOSTRA-streng.

Dette henger blant annet sammen med tidligere og nåværende organisering. Fra 2015 og frem til august 2020 ble eksempelvis Tysværtunet, med områdene Aktivitet og fellesskap, Korttid/ØHD²⁶ og Hjemmetjenesten ledet under en seksjonsleder - med fleksibel bruk av hjemler og midler mellom de ulike enhetene. Fra sommeren 2020 ble det ansatt tre seksjonsledere med budsjettansvar, innenfor områdene Aktivitet og fellesskap, Korttid/ØHD og Hjemmetjenesten. Da kunne man ikke lenger drive fleksibel bruk av hjemler mellom områdene.

Det viste seg å være flere stillinger enn man hadde hjemler for. I hjemmetjenesten var det fem flere stillinger enn det var hjemler for, mens korttidsavdelingen hadde to²⁷. Vi får opplyst at behovene for dette har vært reelle, og hadde økt over flere år, men at avviket mellom hjemler og stillinger ikke ble tydelig før man omorganiserte og ryddet i budsjettene. Det var først når man delte opp tjenestene at man så dette tydelig.

²⁵ Det bør legges til her at vi vet ingenting behovene blant brukerne i Tysvær og Sola er veldig forskjellige, ettersom vi ikke har detaljerte brukerdata. Samtidig er hovedbildet at forskjellene er relativt små mht. ressursbruk per bruker.

²⁶ Øyeblikkelig hjelp døgnenhet

²⁷ Opplyst i intervjuer hhv. 22.09 og 24.09.

Tabellen under viser utgiftsutviklingen for hjemmetjenesten og korttidsavdelingen. Vi ser at økningen er veldig stor fra 2019 til 2020.

	2017	2018	2019	2020	Endr. fra 2019 til 2020
Hjemmetjenesten	9 720	11 013	11 632	23 709	104 %
Korttidsavdeling	10 050	10 664	12 716	17 023	34 %

Kilde: Tysvær kommunes regnskap

Men tilbakemeldingene intervjuene tyder på at deler av økningen skyldes utgifter som ikke har blitt ført riktig, og som har kommet til syne når man har ryddet opp i utgiftsføringen.

Hovedfokus i kommunen for 2021 er å rendyrke føringene og ressursbruken på de ulike ansvarsområdene, få oversikt og gode styringsverktøy og få et riktig bilde av tjenesteproduksjon og utgifter. Dette vil skape et bedre utgangspunkt for å kunne følge opp kvaliteten og ressursbruken i den enkelte tjeneste.

Per i dag vet man ikke om det er samsvar mellom ressursinnsats og behov i de ulike tjenestene. Vi får opplyst at budsjettrammen har vokst over tid og at det tidligere ikke har vært tradisjon for å se rammen opp mot det faktiske tjenestenivået.

Men det er ikke bare økonomiføringene kommunen skal rydde opp i. Det pågår også et opprydningsarbeid mht. føringene i fagsystemet, for å vurdere om man fører rett, for eksempel ifm. helsetjenester i hjemmet og ressursbruk ([se 6.5.2](#)).

Avdelingsledere vi har intervjuet er veldig glade for at det ryddes opp i føringene i regnskapet og stillingshjemler, og mener dette er en viktig forutsetning for å kunne drive god budsjett- og økonomistyring i den enkelte avdeling.

Et lite eksempel på verdien denne typen opprydnings- og systematiseringsarbeid: I 2017 startet Enhet for funksjonshemmede (EFF) i Sandnes kommune et opprydningsarbeid på bakgrunn av et innsparingskrav på ti millioner kroner²⁸, og EFF bestemte seg for å utarbeide et system for brukerkartlegging. Hensikten med dette var å sikre at budsjettnedtrekket ble rettferdig og at enheten klarte å skape likest mulig tjenester, uavhengig av hvilken av de 20 boligene brukerne bodde i. Funn:

- «Et hav av forskjeller innad i Sandnes. Innenfor distriktene var det nokså likt, men forskjellene var mellom distriktene²⁹»

²⁸ Intervju med leder for EFF, 04.08.21.

²⁹ Samme kilde.

- Noen av avdelingene/boligene hadde et tilbud som var på et minimumsnivå, på grensen til det faglig forsvarlige, mens andre fikk «*all-inclusive*³⁰»
- Det så ut til at enkelte av avdelingene «la listen» etter bemanningssituasjonen og ikke alltid etter behov og med tanke på god ressursutnyttelse.
- Noen ganger var det gode faglige grunner for ulikheter mellom boligene, men det var også tydelig at det var enkelte boliger som ikke var bemannet til annet enn å kun ivareta primære behov, mens andre hadde bemanning som ga stort spillerom og mange muligheter for brukerne
- Totalt ble det redusert 15 årsverk, 12 av disse i fire boliger i det ene distriktet. Flere boliger fikk en reduksjon på tre og fire årsverk, mens to fikk en økning på hhv. tre og fire årsverk.

Dette er også en god illustrasjon på hvor galt det kunne gått dersom Sandnes hadde anvendt osthøvelprinsippet ifm. budsjettreduksjonen, dvs. der alle boligene ble bedt om å kutte like mye³¹.

7.5 MANGLENDE SAMSVAR MELLOM VEDTAK OG TJENESTE – OPPRYDNING PÅGÅR

Ressurs- og tjenestekontoret (ROT) er også i gang med et opprydningsarbeid mht. føringer i fagsystemet. Denne enheten skal være brukernes «*dør inn*» for alle helse- og omsorgstjenester, og fatter vedtak om slike tjenester³². Vedtaket skal være førende for hvilke tjenester som gis.

ROT ble etablert i 2015, men hadde en del innkjøringsproblemer i starten. Det var flere grunner til dette. ROT tok for det første over saksbehandlingsoppgaver som tidligere hadde ligget ute i virksomhetene, og det tok tid å endre kultur og praksis. Det var også utfordringer knyttet til bemanning, organisasjonsstruktur og høyt sykefravær. I mai 2020 ble ROT fulltallige og ny leder var på plass.

Etter dette har ROT **jobbet med å få ned restanser** fra lenger tilbake i tid. Eksempler på dette er tjenester som har vært igangsatt, uten at det har vært fattet vedtak om dette, eller at endringer i tjenester ikke har medført endring i vedtak. Det pågående opprydningsarbeidet har dreid seg om å få til et samsvar mellom vedtak og tjenester, slik at det er vedtaket som blir førende for hvilken tjenestene som gis, og at ikke tjenestene og ressursinnsatsen lever sitt eget liv.

³⁰ Oppsummering av kartleggingen i 2017.

³¹ Vi får opplyst fra EFF at Sandnes har delt sin brukerkartleggings- og budsjettfordelingsmodell i storbynettverket, og at to av kommunene har begynt å bruke denne.

³² Kommunens nettside, samt intervjuer.

Et eksempel her er tjenesten Personlig assistanse. Denne tjenesten ble tidligere gitt av botiltaket, men ble overført til seksjonsleder for Tysværtunet i 2016, og fra august 2021 ble tjenesten overført til hjemmetjenesten³³. Ressurs- og tjenestekontoret oppdaget i ifm. opprydningsarbeidet i år at noen av disse brukerne ikke hadde vedtak eller lå inne med tjenester i fagsystemet, til tross for at ressursinnsatsen var stor.

Inntil 2021 hadde ROT hatt lite kunnskaper om denne tjenesten. Intervjuene kan tyde på at dette skyldtes at avdelingen feiltolket dokumentasjonsplikten frem til 2021. Det ser ut til at man har trodd at personlig assistanse var under samme regelverk som BPAene, som ikke har dokumentasjonsplikt etter journalforskriften. Derfor har dette vært en litt ukjent tjeneste for ROT.

Det pågående opprydningsarbeidet kommer på toppen av det ordinære saksbehandlingsarbeidet. ROT har jobbet seg gjennom fagområde for fagområde, og forventer å være ferdige med opprydningsarbeidet på vårparten 2022, selv om det meste vil være ferdig før jul³⁴. Da vil man ha på plass en ryddigere oppfølgingsstruktur som er bedre egnet til å styre etter.

Helse og mestring har laget indikatorer som skal måles månedlig i Framsikt, for å følge med på tjenesteutvikling og produksjon.

7.5.1 OPPSUMMERING 6.4 OG 6.5

Gjennomgangen tyder på at vi ikke fullt ut kan stole på tallene som viser utgiftsfordelingen og tjenesteproduksjon.

Feilføringene i regnskapet ble synlige i forbindelse med omorganiseringen. Fra 2015 og frem til august 2020 ble eksempelvis Tysværtunet, med områdene aktivitet og fellesskap, korttid og hjemmetjenesten ledet under en seksjonsleder - med fleksibel bruk av hjemler og midler mellom de ulike enhetene. Fra august 2020 ble det ansatt tre seksjonsledere med budsjettansvar innenfor hvert av disse områdene. Da kunne man ikke lenger drive fleksibel bruk av hjemler mellom områdene på samme måte som tidligere. Det ble tydelig at det var opprettet flere stillinger enn det var hjemler for, og at kommunen ikke har hatt tilstrekkelig kontroll på dette.

Hovedfokus i kommunen for 2021 er å rendyrke føringene og ressursbruken på de ulike ansvarsområdene, få oversikt og gode styringsverktøy, og få et riktig bilde av tjenesteproduksjon

³³ Det var frem til da en egen avdeling som hadde ansvar for BPA/PA. Brukerne av personlig assistanse har, i motsetning til brukerne av botiltaket, en somatisk sykdom som hovedutfordring. Disse trenger praktisk bistand utover det som kan gis i den ordinære punktvisse hjemmesykepleien.

³⁴ Opplyst i samtale den 07.10.21

og utgifter. Dette vil skape et bedre utgangspunkt for å kunne følge opp kvaliteten og ressursbruken i den enkelte tjeneste.

Kommunen skal også rydde opp i føringer i fagsystemet, og forholdet mellom vedtak og ressursinnsats. Ressurs- og tjenestekontoret gjennomfører for tiden et omfattende opprydningsarbeid, der man blant annet har oppdaget at det har vært igangsatt tjenester uten at det har vært fattet vedtak om dette, og at endringer i tjenester ikke har medført endring i vedtak. Det pågående arbeidet er rettet mot å skape et samsvar mellom vedtak og tjenester, slik at det er vedtaket som blir førende for hvilken tjenestene som gis, og at ikke tjenestene og ressursinnsatsen lever sitt eget liv.

Det pågående opprydningsarbeidet er etter vår vurdering veldig viktig, og sentralt for å få et korrekt bilde av tjenesteproduksjon og utgiftsfordeling innen Helse og mestring. Dette vil skape et bedre utgangspunkt for en rettferdig tildeling av ressurser, og et bedre styringsgrunnlag for kommunen og den enkelte avdeling/virksomhet.

Selv om vi er usikre på presisjonen i tallene, gir de etter alt å dømme likevel et brukbart bilde av utgiftsfordelingen- og utviklingen. Og det er grunn til å tro at tallene for 2020 er mer presise enn hva de var de foregående årene.

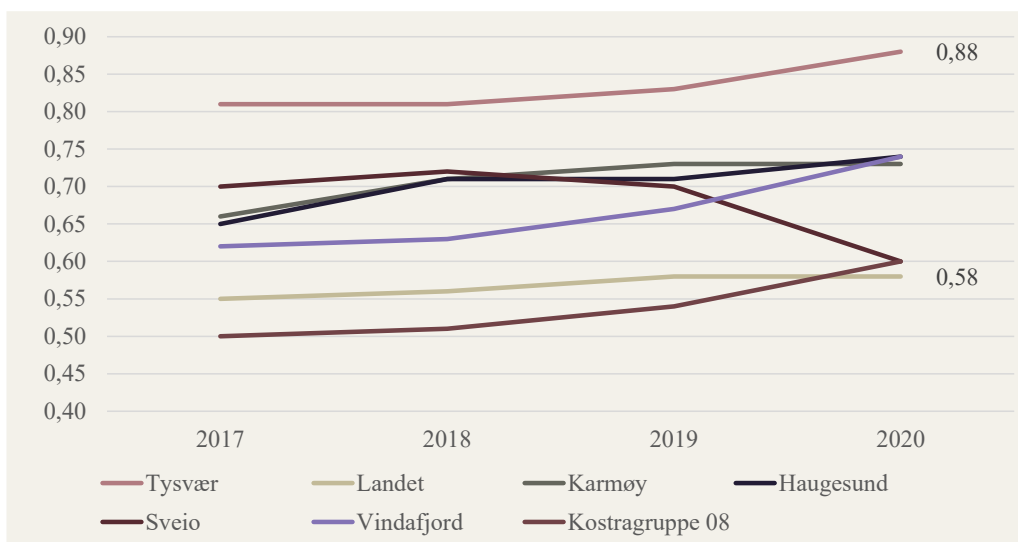
7.6 ANDRE KJENNETEGN VED HELSE OG OMSORGSTJENESTENE

Da har vi sagt litt om utgiftene forbundet med institusjonstjenester, Hjemmetjenesten, BPA og Butiltak. I den siste delen av dette kapitlet går vi nærmere inn på sentrale innsatsfaktorer, som årsverk og kompetanse, og behovsprofilen blant brukerne, dvs. andelen som har et omfattende bistandsbehov. Vi oppsummerer illustrasjonene i de kommende figurene i punktene under:

- Hovedforklaringen på de høye utgiftene i Tysvær er at det er en langt høyere årsverksinnsats per bruker enn i andre kommuner, og det har vært en betydelig vekst det siste året.
- Tysvær har også en høyere andel årsverk med helsefagutdanning, men forskjellene mellom kommunene er langt mindre her.
- Tysvær kommune har siden 2017 hatt en kraftig vekst i andel av pleie og omsorgsbrukere som har et omfattende bistandsbehov.

7.6.1 MANGE ÅRSVERK PER BRUKER

Figur 23 Årsverk per bruker av omsorgstjenester



Kilde: Framsikt

Tysvær har en overraskende høy årsverksinnsats per bruker av omsorgstjenestene, sammenlignet med de andre kommunene. Årsverksinnsatsen ligger 52 prosent høyere enn landssnittet og 47 prosent høyere enn Sveio.

Dette er overraskende, ettersom ressursbruksindikatoren for pleie og omsorg i Framsikt viser at Tysvær bruker knappe 25 prosent mer enn landssnittet på pleie og omsorg. Dette er ikke hundre prosent sammenlignbare størrelser, men det er likevel overraskende at forskjellen er så stor, ettersom lønnskostnader utgjør størstedelen av utgiftene innen pleie og omsorg.

En mulig forklaring her er at kommunene fører timeforbruk ulikt. I Tysvær får vi opplyst at vedtakstimer som deles på flere brukere blir registrert flere ganger, noe som kan være med å forklare den store forskjellen. For å gjøre det mer forståelig: Dersom åtte brukere i et bofellesskap får en vedtakstime til en felles aktivitet, blir timen registrert på hver bruker, dvs. åtte ganger, fordi det ikke er mulig å registrere 1/8 time i fagsystemet. Derfor har man så langt valgt å rapportere på denne måten.

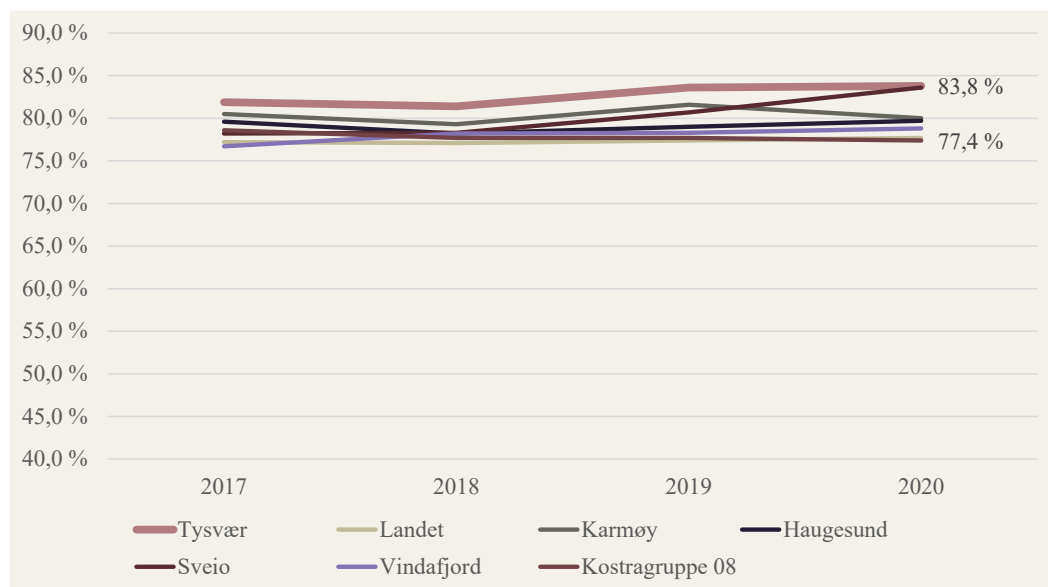
Dette er forhold som vil kunne påvirke sammenligningen, men vi vet ikke hvor mye det påvirker tallene, ettersom vi ikke vet forekomsten av denne type fellestimer i Tysvær, og vi vet heller ikke hvordan de andre kommunene rapporterer på dette i KOSTRA.

Som nevnt er det satt ned en arbeidsgruppe som skal rette opp i utgiftsføringene. Denne arbeidsgruppen skal også se på føringene og rapporteringene i fagsystemet, og hvordan disse tallene rapporteres inn til KOSTRA. Det er liten tvil om at Tysvær kommune har høyere ressursbruk enn de andre kommunene, men en slik ryddejobb vil gi et bedre bilde og et mer korrekt sammenligningsgrunnlag.

7.6.2 RELATIVT MANGE MED HELSEFAGUTDANNING

Figur 24 Andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten med helsefagutdanning

Tysvær har en relativt høy andel årsverk med helsefagutdanning inn omsorgssektoren.

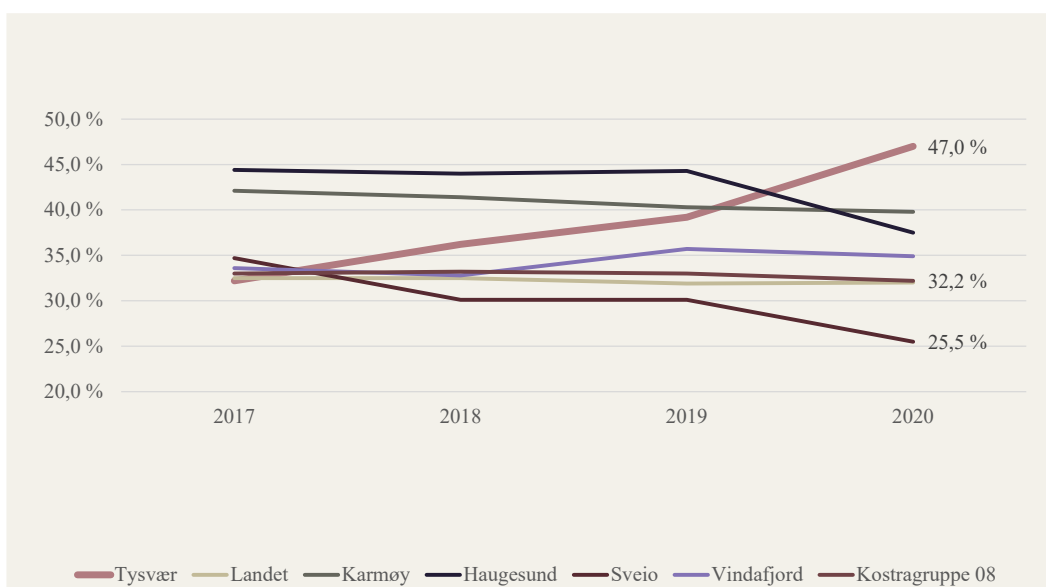


Kilde: Framsikt

7.6.3 MANGE BRUKERE MED STORT BISTANDSBEHOV

I 2017 var Tysvær den av kommunene i figuren som hadde lavest andel brukere med et omfattende bistandsbehov, og i 2020 hadde Tysvær desidert størst andel med omfattende bistandsbehov. Dette illustreres i figuren under.

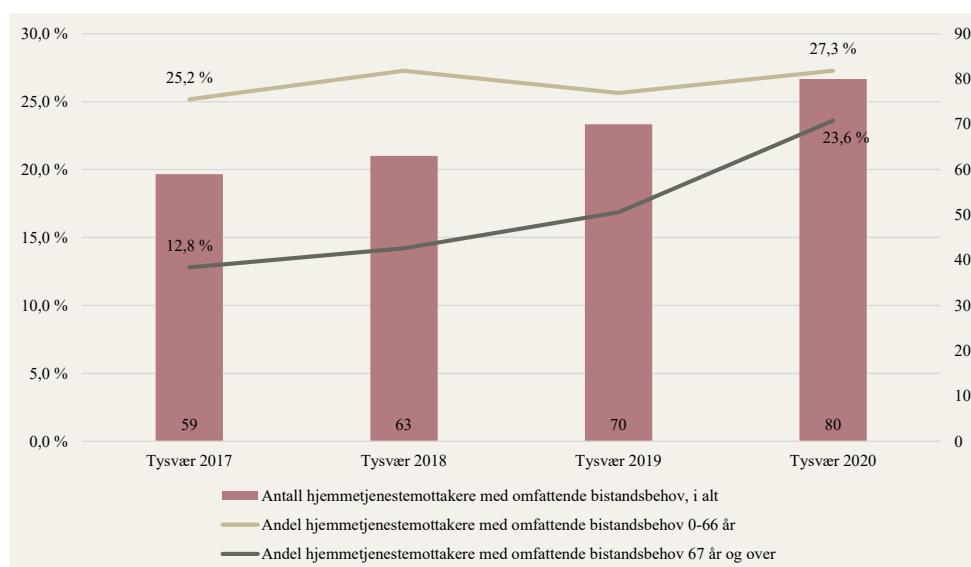
Figur 25 Andel av alle brukere som har omfattende bistandsbehov



Kilde: Framsikt

I figuren under viser vi antall og andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov. Aksene til venstre viser andel, mens aksene til høyre viser antall, og antallet står også på hver søyle. Vi ser av den beige linjen at det er flest unge tjenestemottakere med omfattende bistandsbehov, men at andelen har ligget nokså konstant de siste årene. Veksten har kommet blant de eldste brukerne.

Figur 26 Hjemmetjenestebrukere med omfattende bistandsbehov



Kilde: Framsikt

Parallelt med prosjektet i Tysvær, undersøker vi miljøtjenesten i Sola. Også her ser vi på andelen hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov. Kontrasten er slående. I 2020 var det 6 prosent av de over 80 år som hadde et omfattende bistandsbehov, mens det var drøyt 11 prosent

med omfattende bistandsbehov fra 67 år og oppover³⁵. Tendensen i Sola de siste fire årene er en nedgang i andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov i alle aldersgrupper.

Ifølge hjemmetjenesten er veksten i eldre brukere med omfattende bistandsbehov høyst reell, og dette er årsakene:

- Sykdomsmønsteret hos de eldste pasientene i hjemmetjenesten har endret seg de siste årene. Dagens pasienter har flere sykdommer eller risikofaktorer som medfører økt behov for helsetjenester i hjemmet
- Oppgaveforskyvning fra spesialisthelsetjenesten (samhandlingsreformen) til hjemmetjenesten har gitt oss nye pasienter med mer faglig krevende og komplekse medisinske psykososiale behov
- En dreining fra institusjonstjenester til at flere skal få helsetjenester i hjemmet gir hjemmetjenesten et økende antall tyngre brukere enn tidligere
- Hjemmetjenesten har det siste året hatt et økende antall ressurskrevende brukere med kognitiv svikt. De fleste i denne gruppen krever en til en oppfølging. Tilbud til denne gruppen mangler i mestringstrappen
- Det har vært et økt antall multisyke brukere med avanserte medisinske og psykososiale behov. Mange har flere diagnoser og de kan ha fra 5 til opptil 15 ulike medisiner knyttet til de ulike diagnosene. Denne gruppen skrives ut tidligere fra sykehuset, der siste del av behandlingen gjennomføres av hjemmesykepleien.

7.6.4 GODT RYKTE I NABOKOMMUNENE?

Flere av de vi har intervjuet peker på at helse- og omsorgstjenestene i Tysvær kommune har et godt rykte i nabokommunene. I intervjuene pekes det på at en del brukere fra nabokommunene flytter til Tysvær fordi de har hørt at kommunen gir gode helse- og omsorgstjenester.

Vi har imidlertid ikke tall som kan understøtte dette, slike tall har ikke vært mulig å fremskaffe. Det betyr at vi ikke vet hvor mange dette gjelder, eller om det er flere som flytter til Tysvær mot slutten av livet, enn motsatt.

7.6.5 OPPSUMMERING

Hovedbildet er at kommunen har høye utgifter over hele fjøla, dvs. institusjon, tjenester i hjemmet, aktivisering og institusjonslokaler.

Tysværs høye utgifter forbundet med institusjons- eller sykehjemstjenester skyldes at plassene er dyrere i Tysvær enn i andre kommuner. En av hovedforklaringene på dette er at kommunen har

³⁵ Framsikt/KOSTRA

en kostnadskrevenne institusjonsstruktur, dvs. flere små enheter. Dagens struktur er preget av at samme type plasser blir tilbudt ved flere sykehjem, og mulighetene for spesialisering er ikke godt nok utnyttet. Færre institusjoner vil gi grunnlag for spesialisering, et sterkere fagmiljø, smartere bruk av ressursene og gode tjenester. Kommunestyret vedtok i juni 2021 at institusjonsplasser i Tysvær skal samles i et nytt helsekvartal i Aksdal.

Tysvær har høye utgifter forbundet med helse og omsorgstjenester til hjemmeboende, og tallene tyder på at utgiftsveksten fra 2017 til 2020 har vært på hele 27 prosent. Hovedbildet er at kommunen bruker relativt mye ressurser på unge brukere (0-66 år) som mottar praktisk bistand.

Praktisk bistand fra hjemmetjenesten utgjør en mindre del av dette. Størstedelen av ressursene forbundet med praktisk bistand til yngre brukere er knyttet til Brukerstyrt Personlig Assistanse (BPA) og miljøtjenesten, dvs. det som heter Butiltak i Tysvær. Utgiftene til disse tjenestene er hovedforklaringen på hvorfor ressursinnsatsen rettet mot yngre brukere er høy.

Utgiftene forbundet med BPA har hatt en eksplosiv vekst fra 2017 til 2020, på hele 375 prosent. Selv om den faktiske utgiftsveksten knyttet til BPA har vært enorm i Tysvær har ikke kommunen spesielt mange eller spesielt kostnadskrevenne BPA-brukere, sammenlignet med andre kommuner.

Butiltak er en tjeneste som yter praktisk bistand, råd og veiledning til personer med psykisk og fysisk funksjonshemming. Utgiftene til denne tjenesten utgjorde 16,6 prosent av kommunens totale pleie og omsorgsutgifter og 39 prosent av utgiftene forbundet med helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende. Selv om dette er en betydelig del av de totale utgiftene, har Butiltak hatt en betydelig utgiftsreduksjon de siste årene. Dette skyldes en omstillingsprosess som har pågått over flere år, og som har resultert i færre boliger og driftsmessige tilpasninger.

Vi har nylig gjennomført en forvaltningsrevisjon av miljøtjenesten (det samme som Butiltak) i Sola. En sammenligning av brukerantall og årsverksinnsats viser at antall årsverk per bruker er nokså likt, men at Tysvær har [langt flere brukere av miljøtjenesten per innbygger](#). Dette *kan* være en viktig forklaring på hvorfor Tysvær er høye på praktisk bistand. Men det finnes ikke tilgjengelige offentlige tall på denne indikatoren. Derfor vet vi ikke hvordan bildet ser ut sammenlignet med andre kommuner enn Sola.

Tysvær har en veldig høy årsverksinnsats per bruker av omsorgstjenestene, sammenlignet med de andre kommunene. I 2020 hadde Tysvær en årsverksinnsats som var 52 prosent høyere enn landssnittet. Dette er overraskende, ettersom ressursbruksindikatoren for pleie og omsorg i Framsikt viser at Tysvær bruker knappe 25 prosent mer enn landssnittet på pleie og omsorg. Dette er ikke hundre prosent sammenlignbare størrelser, men det er likevel vanskelig å forstå at forskjellene kan være så store, siden lønnskostnader utgjør størstedelen av utgiftene innen pleie og omsorg.

En mulig forklaring her er at kommunene fører timeforbruk ulikt, og vi finner indikasjoner på at man Tysvær i enkelte tilfeller [rapporterer for mange timer](#), men vi er usikre på hvordan dette slår ut. Hovedbildet er uansett at årsverksinnsatsen er høy.

En annen kostnadsdriver er kompetanse. De ansatte i omsorgstjenesten i Tysvær har en litt høyere andel ansatte som har helsefagutdanning, men forskjellene mellom kommunene er langt mindre her enn ifm. årsverksinnsatsen.

Tysvær kommune har siden 2017 hatt en [kraftig vekst](#) i andel av pleie og omsorgsbrukere som har et omfattende bistandsbehov. Det store spørsmålet her er hva som har skjedd de fire siste årene. Hvorfor har det blitt stadig flere med omfattende bistandsbehov i Tysvær de siste årene? Slik vi ser det, er det to mulige forklaringer:

- Forskjellene er høyst reelle, behovene til brukerne i Tysvær har blitt langt mer omfattende enn i andre kommuner.
- Forskjellene er ikke reelle, men er et produkt av ulik rapporteringspraksis i kommunene. Det er vanskelig å forstå hvorfor denne brukergruppen utgjør en fjerdedel av alle brukerne i Sveio, mens de utgjør halvparten i Tysvær, spesielt med tanke på at Sveio hadde en høyere andel brukere med omfattende bistandsbehov i 2017.

Selv om det godt kan tenkes at ulik rapporteringspraksis er noe av forklaringen, er vår hypotese videre at forskjellene er reelle, eller i alle fall at dette er den viktigste delen av forklaringen. Dette samsvarer også med tilbakemeldinger fra ledergruppen innen Helse og mestring, hjemmetjenesten og andre vi har intervjuet. Dette indikerer at kommunen ikke klarer å forebygge funksjonsfall på en god nok måte, noe som er utgangspunktet for neste kapittel, der rammeverket for den videre drøftingen er den såkalte mestringstrappen.

8 UTFORDRINGER OG FORBEDRINGSMULIGHETER

8.1 MESTRINGSTRAPPEN

I likhet med mange andre kommuner bruker Tysvær kommune mestringstrappen. Utgangspunktet her er å sette inn forebyggende innsats på de laveste trinnene i trappa for å redusere brukernes bistandsbehov for å utsette behovet for dyre tiltak som heldøgnsbemannet bolig og sykehjem.

I andre kommuner blir denne ofte kalt for omsorgstrappen, men etter vår vurdering er mestringstrappen et godt begrep fordi det allerede her sier noe om kommunens forventninger til brukerne³⁶.

Overgangen til en aktiv eldreomsorg der hjelp til egenmestring er et nøkkelbegrep, er en omfattende endring for mange. Det kreves holdningsendring både hos bruker (hva kan du klare å gjøre selv) og hos de ansatte ute i praksisfeltet (hjelp for å bedre eldres egenmestring).

Det førende prinsippet for å koble behov og tjeneste innen helse- og omsorgstjenestene er BEON-prinsippet (Beste Effektive Omsorgs Nivå), som gjerne kan skisseres i form av en tiltakskjede eller mestringstrapp³⁷. Trappen skal bidra til at innbyggerne kan være «*sjef i eget liv*». Hensikten med trappen er å vise at det skal være en sammenheng mellom den enkelte innbygger sin mobilisering av egne ressurser og behovet for tjenester. Tankegangen er at kommunen, terapeutene og pleierne kan aktivere brukernes ressurser gjennom sine kunnskaper og motivasjonsevne. Å hjelpe brukere med til å få ut sitt egenmestringspotensial, betyr enkelt sagt å bruke virkemidler på de laveste trinnene i trappa for å utsette behovet for dyre tiltak som heldøgnsbemannet bolig og sykehjem. Ved aktivt å bruke frisklivstilbud, hverdagsrehabilitering, fysio- og ergoterapi og velferdsteknologi, kan brukeren selv kunne ivareta hverdagslige gjøremål og enkelte hjemmesykepleieoppgaver. Det kan minske presset på tjenestene i trinnene lenger opp, som praktisk bistand, hjemmesykepleie og institusjonsplass. En tilstrekkelig innsats på et tidlig stadium kan bidra til at brukeren ikke vandrer lenger opp i trappen, eller det kan bidra til å utsette vandringen.

Utgangspunktet for Mestringstrappen og BEON-prinsippet er at man skal gjøre det riktige bra ([jf. del 1.2](#))

Tidligere var det nokså vanlig å gå i den såkalte hjelpefellen i mange kommuner³⁸. Kort fortalt innebar dette at kommunen og pleierne undervurderte eller synes synd på brukerne og gav dem mye kompensierende hjelp. De så en syk person og rettet all oppmerksomhet mot det syke, i stedet for å jobbe med ressursene personen hadde. Et konkret eksempel på dette:

- Eldre brukere får ofte hjelp med dusj og hygiene av hjemmetjenesten etter et lårhalsbrudd. Men før var det gjerne slik at når man hadde nådd en viss alder fortsatte man å få denne tjenesten livet ut. Nå vurderes brukerens funksjonsnivå og mestringspotensial og som

³⁶ De ulike kommunenes omsorgstrapper kan se litt forskjellige ut, ha et ulikt antall trinn og ulike tjenester kan være på ulike trinn. Eksempelvis er BPA i Sandnes på nivå med hjemmebaserte tjenester, mens i Tysvær er det trinnet før langtids institusjonsplass. Men hovedtanken i alle omsorgstrappene er å bruke virkemidler på de laveste trinnene for å utsette eller fjerne behovet for bolig med heldøgnsbemanning eller langtids sykehjemsplass.

³⁷ Helse og Mestring 2020 -2040:15.

³⁸ Opplyst i flere lignende prosjekter i flere kommuner i Sør-Rogaland.

regel får brukerne hjelp til at de skal kunne klare dusjen selv, med intensiv hjelp i starten (for eksempel fra hverdagsrehabiliteringsteamet), for deretter å mestre dette selv etter noen uker. Dette er bra for brukeren og bra for kommuneøkonomien. Og det betyr at brukerne ikke trenger å gå opp på trinn seks i omsorgstrappen, de stopper på trinn tre, før de forhåpentligvis kan gå ned trappen på egenhånd.

Samtidig er det viktig å presisere at egenmestringstankegangen ikke kun er forbeholdt de laveste trappetrinnene, men bør også gjennomsyre det som skjer lenger oppe i trappen, for eksempel hjemmetjenester, korttidsopphold og bemannede boliger.³⁹

8.1.1 TRINNENE I MESTRINGSTRAPPEN

I figuren under illustrerer vi kommunens mestringstrapp, som har 13 trinn.

³⁹ Jf. Helse og Mestring 2020-5040 og funn i Rogaland Revisjons gjennomgang av pleie- og omsorgsprosjekter i fem kommuner i Sør-Rogaland i 2019



Kilde: Tysvær kommune (bearbeidet av RR)

I prosjektet går vi ikke nærmere inn på trinn 1 og 2, som er mer generelle forebyggende tiltak. **Videre i prosjektet retter vi største del av oppmerksomheten mot trinn 3, 6, 8, 9 og 10. Vi har også kartlagt samhandlingen mellom sentrale tjenesteutøvere, og peker på utfordringer og muligheter mht. å kunne jobbe bedre og smartere sammen.** Det er ikke helt intuitivt hva som ligger på trinn tre, derfor forklarer vi det her: Foruten hverdagsrehabilitering (HVR) og fysio- og ergoterapi⁴⁰, finner vi velferdsteknologi (og rådgivning ifm. velferdsteknologi), hjelpemidler uten vedtak, familieveiledning, veiledning til familier med tyngende omsorgsoppgaver for barn, aktivitetstilbud for omsorgssentrene og grendesentrene, Inn på tunet – aktivitetstilbud, Friskliv Tysvær, planlegging av Familiens hus, kreftkoordinator, lavterskel psykisk helse og psykolog 50 %, administrering av legevakt og legevaktordning, krisesenter (Haugesund) og transport/skyss til aktivitetstilbud.

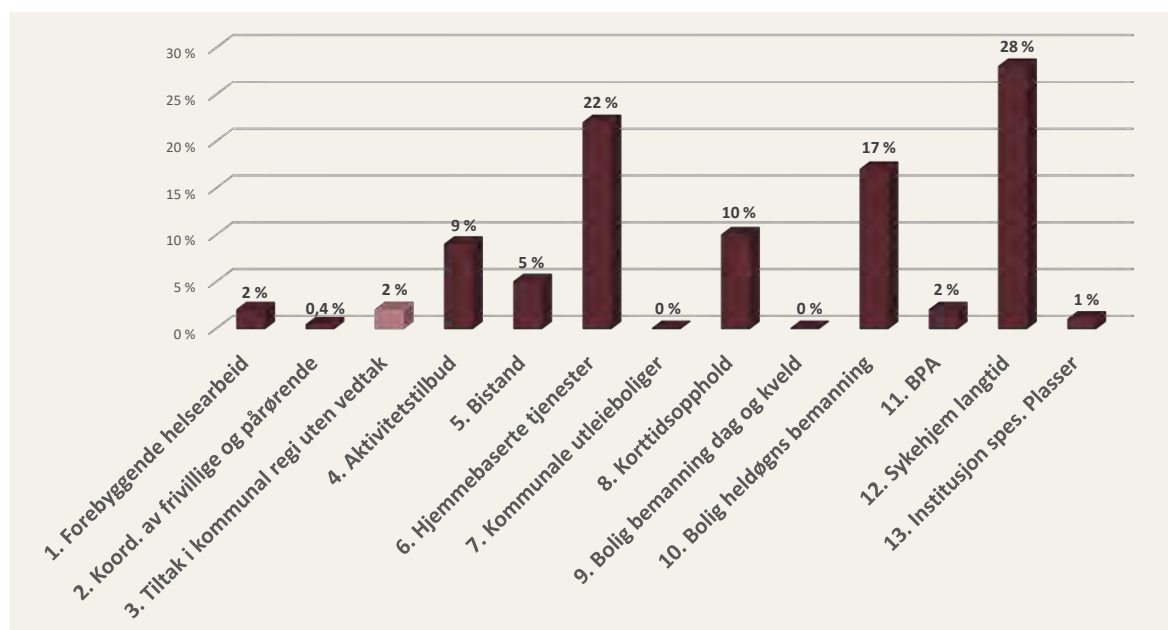
⁴⁰ Denne tjenesten er fordelt på flere trinn.

I vår gjennomgang retter vi først og fremst oppmerksomheten omkring fysio- og ergoterapi og HVR.

8.1.2 UTGIFTER PER TRAPPETRINN

I figuren under ser vi nærmere på utgiftsfordelingen på de ulike trinnene i 2019.

Figur 27 Utgifter per trappetrinn - mestringstrappens kostnadsprofil



Kilde: Kommunens regnskap fra 2019, gjengitt i plan for Helse og mestring 2020-2040⁴¹

Det er spesielt tre tall vi ønsker å rette oppmerksomhetene mot. Det første er den totale kostnaden for hele mestringstrappen, som var 241 millioner kroner for Helse og mestring i 2019, det andre er utgiftene forbundet med kommunens forebyggende tiltak på trinn tre, som var 4,9 millioner kroner, dvs. 2 prosent. Kombinasjonen av budsjettoverskridelser i 2020 og nedleggelsen av HVR-teamet gir grunn til å tro at utgiftsandelen på trinn tre i 2020 er noe lavere enn på trinnene over (for eksempel hjemmebaserte tjenester, korttidsopphold og BPA).

⁴¹ Vi anvender samme data som ifm. plan for Helse og mestring 2020-2040. Grunnen til dette er at hovedbildet nok er relativt likt fra 2019 til 2020, selv om det er grunn til å tro at det har vært en reduksjon i trinn tre, ettersom hverdagsrehabiliteringsteamet har vært sterkt redusert i 2020 og første halvår 2021. I de tre nederste trinnene er ikke alle kostnadene som gjelder ansvarsområder *utenfor* Helse og mestring inkludert. Eksempler her er turløyper utarbeidet av teknisk avdeling, helsestasjon, skolehelsetjenesten, PPT og barnevern (oppvekst og kultur). Opplyst av kommunalsjef Helse og mestring, per epost 11.08.21.

8.2 EN DØR INN

Ifølge plan for Helse og mestring skal tildelinger av tjenester skje i tråd med prinsippet om beste effektive omsorgsnivå. Ressurs- og tjenestekontoret (ROT) må derfor ha oversikt over alle tjenester for å kunne vurdere om tjenester på et lavere trinn i mestringstrappen kan fylle brukerens behov.

Tildelingskontoret ble etablert i 2012, og etter omorganiseringen i august 2020 ble det omdøpt til «ressurs- og tjenestekontoret». En av hovedhensiktene med ressurs- og tjenestekontoret er at det skal være «en dør inn» for brukere med behov for helse- og omsorgstjenester, dvs. at brukerne henvender seg ett sted, som kartlegger behovet for tjenester.

Det er et mål at innbyggerne skal oppleve «en dør inn» til kommunen, forvaltningen skal være tilgjengelig og det skal være enkelt å ta kontakt.⁴² ROT skal gjøre en helhetlig vurdering av aktuelle tjenester. ROT kan også anbefale lavterskeltilbud, henvise til å ta kontakt med andre som fastlege, fysio- og ergoterapitjenesten, hverdagsrehabilitering, sykehus osv. Det fattes ikke vedtak for verken fysio- og ergoterapi eller hverdagsrehabilitering.⁴³

I andre kommuner blir fysio- og ergoterapitjenester både tildelt med og uten vedtak, dette er valgfritt for kommunene. Fysio- og ergoterapitjenesten mener det er en fordel at de gjør vedtaksvurderingene selv, så lenge det ikke er en terapeut på ressurs- og tjenestetildelingskontoret.

Samtidig er det slik at fysio- og ergoterapitjenesten mottar henvendelser fra mange ulike instanser, både fra sykehus, leger og pasienter⁴⁴. Henvendelser kommer per telefon, epost, post og elektroniske meldinger: «*Dette er rotete, og jo mer mengden av henvisninger øker framover, dess lettere vil det være at en får avvik i dette systemet (med at alt ikke fanges opp og noen faller utenfor og ikke får rett hjelp til rett tid)*».

Fysio- og ergoterapi tjenesten opplever ofte at de får henvist (eller kommer i kontakt med) brukerne for sent. Det kan for eksempel være seint i sykdomsforløpet slik at man ikke kan sette i gang effektive tiltak med god virkning.⁴⁵

⁴² Helse og mestring 2020-2040:16.

⁴³ Men det har vært diskutert for hverdagsrehabilitering.

⁴⁴ Det bør presiseres at fysio- og ergo foretar en undersøkelse/kartlegging og faglig vurdering av hva som er behovet og hva som kan være relevante tiltak. Prioritering av pasienter gjøres på grunnlag av prioriteringskriterier utarbeidet i tjenesten, og i samarbeid med privatpraktiserende fysioterapeuter i kommunen⁴⁴.

⁴⁵ Grunnlagsdokumentet til Helse og mestring 2020-2040: 50.

Henvendelser til HVR-teamet kommer også fra ulikt hold, enten via tildelingskontoret eller direkte til teamet - fra hjemmetjenesten, korttidsavdelingen, fysio/ergo, bruker selv, pårørende, fastlege, sykehuset, enhet for psykisk helse, aktivitetsavdelingen. Teamet gjør en vurdering av alle henvendelser de får, i samarbeid med de som henviser. HVR-teamet har faste møter med tildelingskontoret, hjemmetjenesten, korttidsavdelingen og fysio/ergo.

I de tilfellene henvendelsene kommer via tildelingskontoret har de gjort en vurdering og gitt en anbefaling, men det er opp til HVR-teamet om de skal ta oppdraget⁴⁶. Flere peker på at dette er en svakhet, og at det hadde vært en stor fordel for brukerne og kommunen om det hadde vært hverdagsrehabiliteringskompetanse på tildelingskontoret, enten i form av en ergo- eller fysioterapeut. Dette blir beskrevet slik: *«Det er et problem fordi pasientene er mer og mer uavklarte når de skrives ut fra sykehuset. Vi må være tidligere på. De er redde for å dra hjem, føler seg utrygge. Med gode vurderinger og mye innsats tidlig, så trygges både brukere og pårørende mht. at brukerne kan bo hjemme»*.

8.2.1 VURDERING

Kommunen har et mål om å sikre «en dør inn» for alle henvendelser og tjenester, og det er ressurs- og tjenestekontoret som skal være denne døren. Men verken fysio- og ergoterapi eller HVR-teamet er en del av denne ordningen. De tildeler tjenester selv.

Ressurs- og tjenestekontoret er en nøkkelaktør mht. å bestemme nivået på helse- og omsorgstjenestene. De har de beste forutsetningene for å kunne gjøre helhetlige vurderinger av brukernes samlede tjenestebehov og har jevnlig kontakt med sykehuset om utskrivningsklare pasienter. **Derfor anbefaler vi** kommunen at ressurs- og tjenestekontoret overtar tildelingen av hverdagsrehabilitering og fysio- og ergoterapitjenester. En viktig forutsetning for dette er at kontoret tilføres terapeutkompetanse og at man samhandler godt med virksomhetene.

Stavanger kommune har hatt positive erfaringer med å tilføre alle de fire helse- og velferdskontorene (bydelsinndelte tildelingskontor) fysio- og ergoterapikompetanse⁴⁷. Hovedinntrykket derfra var at behovskartleggingene er blitt bedre og mer dekkende etter at de ble tilført kompetanse i fysio- og ergoterapi⁴⁸.

⁴⁶ Opplyst i intervjuer.

⁴⁷ Jf. Forvaltningsrevisjonsrapport *Kvalitet i tjenestene – eldreomsorg, Stavanger 2019*.

⁴⁸ Eigersund har også et eget tildelingskontor, men her er det likevel HVR-teamet som har hovedansvaret for å identifisere aktuelle kandidater til hverdagsrehabiliteringstilbudet og tildele tjenester. Tildelingskontoret saksbehandler alt utenom hjemmesykepleie og HVR (Opplyst i epost fra leder av HVR i Eigersund, 30.06.21). Når

Vi tror en sentralisering av disse funksjonene vil bidra til at kommunen kommer tidligere inn i sakene og kan jobbe mer forebyggende. I tillegg vil det skape bedre forutsetninger for å se kommunens samlede tjenestetilbud opp mot brukerens samlede behov. Dette vil kunne skape bedre og mer målrettede tjenester for brukeren, profesjonalisere tildelingsrollen ytterligere, frigjøre virksomhetene for saksbehandlingsarbeid, og dermed skape en bedre ansvarsdeling og samhandling i kommunen.

8.3 HØYE FORVENTNINGER

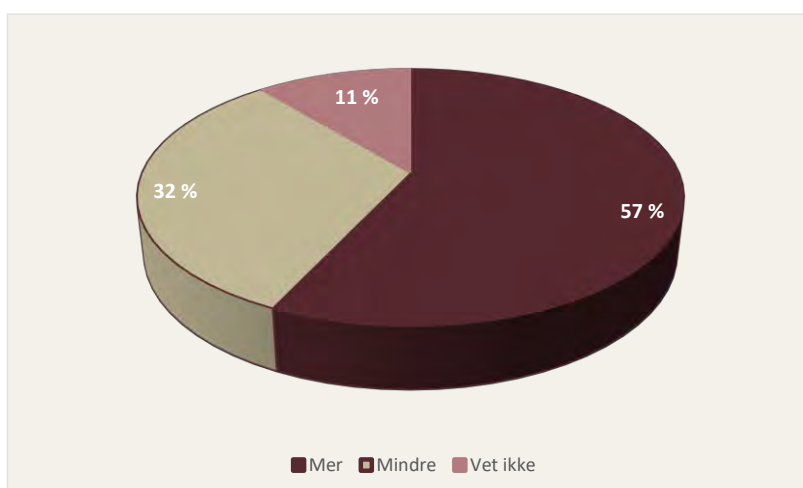
Behovet for pleie og omsorgstjenester vil vokse kraftig i Tysvær i årene fremover. I plan for Helse og mestring 2020-2040 pekes det på at det er nødvendig å vokse smartere i årene fremover. Helt konkret vil man løse dette gjennom forebygging og tidlig innsats.

En nøkkelfaktor her er forventningene til tjenestene.

Høye forventninger til helse- og omsorgstjenestene blir i plan for Helse og mestring 2020-2040 beskrevet som en av kommunens hovedutfordringer. Høsten 2019 gjennomførte Tysvær kommune en innbyggerundersøkelse. Et av spørsmålene var om innbyggerne forventer mer eller mindre fra den offentlige helsetjenesten fremover. Figuren under viser at nesten 60 prosent forventer mer av den offentlige helsetjenesten, mens 32 prosent forventer mindre. Undersøkelsen gir ikke svar på hva innbyggerne sikter til når de sier at de forventer mer av den offentlige helsetjenesten fremover, om det gjelder spesialisthelsetjenesten, den kommunale helsetjenesten og evt. hvilke deler av den kommunale helsetjenesten man mener. Men selv om spørsmålet er nokså grovkornet, gir det likevel en indikasjon på at innbyggerne forventer mer av de kommunale helse- og omsorgstjenestene i årene fremover.

Figur 28 Forventer du mer eller mindre fra den offentlige helsetjenesten fremover?

de to hjemmesykepleiedistriktene får en ny henvisning, er hovedregelen at de henviser alle nye pasienter til HVR-teamet, og det skal være gode grunner til at HVR-teamet ikke blir involvert. Hensikten med dette er å få en rask, tverrfaglig vurdering av mestringspotensialet.



Kilde: Innbyggerundersøkelse i Tysvær bygdeblad høsten 2019⁴⁹

Også i våre intervjuer peker de fleste på at innbyggerne i Tysvær har veldig høye forventninger til helse- og velferdstjenesten. I Helse og mestring 2020-2040 pekes det på at kommunene over flere år har hatt god kommuneøkonomi, og *«og har et svært høyt kostnadsnivå på tjenestetilbudet som blir gitt. Dette kan ha formet innbyggernes forventninger til hva kommunen skal tilby, og det oppfattes at innbyggerne har høye forventninger til tjenestene. Dette er utfordrende og kan medføre et stort forventningsgap mellom det som innbyggerne tror er mulig og de reelle økonomiske og ressursmessige rammene fremover.»*

Hvordan kommer forventningene til uttrykk da? Hva viser undersøkelsene våre i andre kommuner?

De viser at forventningene til tjenestene skapes fra flere hold. På sykehuset (*«de sa at mor skulle få sykehjemsplass/hjelp til alt»*) av de pårørende, av brukerne, samarbeidspartnere, egne ansatte osv.

Undersøkelsene viser også at begrepene som brukes kan virke forstyrrende på det man ønsker å oppnå. Det kan eksempelvis være utfordrende for hjemmesykepleien å jobbe med hjelp til selvhjelp. Dette henger sammen med hva folk forbinder med begrepet hjemmesykepleie, dvs. begrepets konnotasjoner. Både brukere og pårørende har ofte klare forventninger til hva hjemmesykepleie skal være, dvs. *at brukerne er syke og må få hjelp*. Dermed inntar de en passiv pasientrolle. I Stavanger ble vi fortalt at en og samme bruker kan innta en helt annen rolle når terapeuter fra fysio- og ergo kommer på besøk: *«Da sitter de klar med joggeskoene på og vil vise hvor mange repetisjoner de klarer.»* I Gjesdal ble enkelte av pleierne møtt med *«her kommer husmorvikaren»* når de kom ut til brukerne.

⁴⁹ Mellom 100 og 300 respondenter har svart på de ulike spørsmålene i denne undersøkelsen.

Et annet viktig funn i undersøkelsene våre er at det er en god del brukere som ikke syntes at egenmestring og hjelp til selvhjelp var en god ide. For noen brukere var dette et tegn på kvalitet. For andre var det ikke det. De har ønsket at pleierne skulle ta over oppgavene for dem: De skulle lage mat, tømme søppelet, hjelpe dem på do, ta på strømpene og vaske dem på ryggen, i stedet for at brukeren skulle lære seg å mestre dette selv. For disse var altså det motsatte kommunenes mål et tegn på kvalitet.

Flere opplevde også at de pårørende ble sinte når de fikk høre at deres gamle foreldre må låse opp døra selv, gå ut med søppelet selv etc. De syntes det var smålig at pleierne ikke kunne gjøre disse oppgavene for dem. Hjemmetjenesten ble møtt med argumenter av typen «*De har jobbet og slitt i alle år, de har betalt skatt i alle år. Hvorfor kan dere ikke gjøre dette for dem?*»

Et interessant eksempel ble vist til i Gjesdal, var at brukerne noen ganger ble usikre på hvor mye de fikk lov til å gjøre i eget hjem når de hadde fått et vedtak om hjemmesykepleie. Dette førte til en misforstått umyndiggjøring av brukerne selv – de tenkte at hjemmetjenesten hadde overtatt og de lurte på hva de «fikk lov til» å gjøre selv: «*Kan jeg gå og hente mat i kjøleskapet?*».

Et annet interessant eksempel flere i Stavanger gav, er når enkelte brukere fikk besøk av håndverkere. Da har de stelt seg og spist frokost før håndverkerne kom. Dette var brukere som fikk hjelp til disse oppgavene ellers, og som fremstod som nokså pleietrengende.

8.3.1 VURDERING

Vi er enige med kommunen i at forventningene til tjenestene er en nøkkelutfordring for kommunen. Plan for Helse og mestring inneholder likevel ingen konkrete tiltak knyttet til hvordan kommunen skal jobbe med forventningsavklaringer i årene fremover. Riktignok skal man lage en strategi for pårørende samarbeid og etablere pårørende/brukerråd, men utover dette er det få konkrete tiltak.

Anbefaling: Kommunen bør iverksette tiltak for å justere brukere og pårørendes forventninger til hjemmetjenestene, i tråd med endringene av tjenesteinnholdet.

Dette er et veldig viktig punkt. Brukernes, pårørendes, kommunens ansattes forventninger til hva brukerne kan få til av egenmestring er en nøkkelfaktor i dette arbeidet. Og forventningene kan påvirkes. Innenfor pedagogikken er det et velkjent fenomen at elever lærerne forventer mer av gjør det bedre enn de det forventes lite av. Slik er det også innen helse- og omsorgssektoren. En viktig del av de ansattes jobb er derfor å motivere brukere og pårørende, og ha realistiske og positive forventninger til brukerne. Derfor mener vi det er helt sentralt å arbeide med brukere og pårørendes forventninger til tjenestene i tiden fremover.

Det er flere måter å jobbe med forventningene på, og det bør være opp til ledelse og ansatte i Tysvær kommune hvordan dette skal gjøres, i samarbeid med brukere og pårørende.

Vi kommer likevel med noen forslag, basert på våre undersøkelser på feltet.

Erfaringen vår i andre undersøkelser er at det er flere grupper som kan ha urealistisk høye (eller for lave) forventninger til pleie- og omsorgstjenestene i kommunen. Foruten brukerne og pårørende, kan også ansatte og interne og eksterne samarbeidsinstanser ha urealistisk høye forventninger til tjenesten. Dette kan skape utfordringer for ressurs- og tjenestekontoret. Vi tror det er viktig å jobbe systematisk med forventningsavklaringer mot de ulike gruppene.

Men det handler også om å nå tidlig ut til grupper som har et hjelpebehov, men som ikke selv ser behovet for bistand. Som vi skal se [lenger nede](#) er det nokså vanlig at kommunen kommer for sent inn overfor demente brukere. De pårørende forsøker å håndtere situasjonen selv, og tar kontakt med kommunen altfor sent.

De pårørende er en viktig ressurs, som bør involveres tidlig i forløpet. I Gjesdal tok hjemmetjenesten til orde for at man burde hatt egne samarbeidsmøter der også de pårørende deltar, spesielt i starten, ved førstegangsbesøk/kartleggingsbesøk. Kanskje noe tilsvarende kan være aktuelt i Tysvær?

Det er naturligvis også viktig å komme raskt i kontakt med brukere som opplever et brått funksjonsfall. I Eigersund blir alle som søker om hjelpemidler henvist til HVR-teamet for en vurdering: Kanskje går det an å forebygge behovet for hjelpemiddelet?

8.4 FOREBYGGENDE HJEMMEBESØK

I følge helse- og mestringsplanen (2021-2024) er at av de utvalgte tiltakene å vurdere å etablere *«helsefremmende møteplasser» eller forebyggende hjemmebesøk – åpne dialogmøter om tiltak for å sikre god folkehelse og informere om tilbud som er tilgjengelige»*

Forebyggende hjemmebesøk er et tilbud om råd og veiledning til eldre som ikke har tjenester, eller som har begrensede tjenester fra kommunen. Et slikt besøk vil kunne ha flere formål, for eksempel boligplanlegging, helserådgivning, ernæringsrådgivning, forebygging av sykdom, fall eller skade og informasjon om aktiviteter i kommunen. Denne type bevisstgjøring vil kunne bidra til å forebygge funksjonsnedgang og gjøre innbyggere i målgruppen i stand til å klare seg best mulig lengst mulig. Dette benyttes i flere kommuner, men ikke i Tysvær.

I Stavanger tilbys **Forebyggende hjemmebesøk** til alle innbyggere det året de fyller 80 år, om de ikke mottar pleie- og omsorgstjenester fra kommunen. Tilbudet ble testet ut fra 2010 og innført i 2014. Forebyggende hjemmebesøk vil kunne avdekke om den enkelte klarer å mestre dagliglivets aktiviteter, har et sunt kosthold og opprettholder en god allmennhelse.

Besøket er en motiverende samtale om hvilke ønsker og forventninger den eldre som hjemmeboende har til sin hverdag og til framtiden. Samtalen kan handle om helse, fysisk og sosial aktivitet, ernæring, fallforebygging og boforhold. De ansatte som gjennomfører besøket gir

informasjon om tjenester og ulike aktiviteter, men henviser ikke direkte. I stedet blir det informert om hvor innbyggerne kan henvende seg hvis de trenger hjelp.

Det finnes ikke noe tilsvarende i Sandnes kommune, mens fysio- og ergoterapitjenesten i Eigersund tilbyr fallforebyggende hjemmebesøk når folk fyller åtti.

Flere i intervjuene våre tar til orde for at Tysvær burde hatt tverrfaglige forebyggende hjemmebesøk, og mener dette ville hatt en forebyggende effekt. Vi er kjent med at fysio- og ergoterapitjenesten har utarbeidet et eget opplegg for forebyggende hjemmebesøk, som er klart til å ta i bruk. Fra fysio- og ergoterapitjenesten pekes det på at initiativ til tverrfaglig samarbeid mangler: «I mellomtiden fortsetter antall skrøpelige hjemmeboende å øke i takt med antall fall, hofteleds-brudd og behov for rehabilitering eller nye hjelpemidler via fysio/ergo»⁵⁰.

Men det har vært enkelte informasjonstiltak likevel. Blant annet ble det arrangert en dialogkonferanse i slutten av mai 2019, der innbyggerne ble invitert til å være med å utforme fremtidens helse- og omsorgstjenester i Tysvær. Et av de sentrale spørsmålene her var hva som skulle til for at innbyggerne klarer seg lengst mulig på egenhånd. Om lag 130 personer møtte på dette møtet, ifølge Tysvær bygdeblad. Kommunen utarbeidet også en innbyggerundersøkelse høsten 2019, i samarbeid med avisen⁵¹. I figuren under gjengir vi svarene på noen utvalgte spørsmål.

Figur 29 Temperaturmåling innen Helse og mestring – utvalgte spørsmål (Ja=blått, nei=rødt og grått=vet ikke)



⁵⁰ Oppfølgingsplan for samarbeidssaker fysio/ergo 2021 – Tysvær kommune. Internt notat.

⁵¹ Disse er hentet fra plandokumentet Helse og mestring, 2020-2040.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2019

8.4.1 VURDERING

Det er positivt at Tysvær kommune har hatt enkelte informasjonstiltak rettet mot innbyggerne, som dialogkonferansen. **Vi anbefaler kommunen** å vurdere om det er aktuelt å gjennomføre regelmessige forebyggende hjemmebesøk. Dette vil være i tråd med helse- og mestringsplanen og en ypperlig anledning til å informere og avklare forventninger til tjenestene med bruker og pårørende. Et slikt besøk vil kunne bidra til å forebygge funksjonsnedgang og gjøre innbyggerne i målgruppen i stand til å klare seg hjemme lengst mulig. Dette er bra for den enkelte og bra for kommuneøkonomien.

Vi er imidlertid litt mer forsiktige i denne anbefalingen, ettersom det g kan tenkes at andre tiltak vil gi større nytteverdi.

8.5 HVERDAGSREHABILITERING - NEDPRIORITERT UNDER KORONAEN

Hverdagsrehabilitering (HVR) handler om tidlig innsats, dvs. å sørge for at mennesker som har hatt et funksjonsfall ikke forverres og glir inn i rollen som langtidsbrukere av tjenester. HVR innebærer å gi et skreddersydd «ytelsessjokk» i form av fysisk trening eller opplæring. Dette er basert på et mestringsrettet og forebyggende tankesett, der pleierne retter oppmerksomheten mot hva som er viktig for bruker og ikke hva «vi kan hjelpe deg med».

Tysvær kom relativt sent i gang med å etablere et eget hverdagsrehabiliteringsteam i kommunen, teamet hadde sin oppstart i mai/juni 2017. Det ble da ansatt en fysioterapeut. I tillegg ble halvannet årsverk trukket ut av hjemmesykepleien. Til sammenligning startet man i Eigersund opp i 2014 og i Stavanger i 2012. I tabellen under viser hvor mange henvendelser og hvor mange gjennomførte hverdagsrehabiliteringsforløp som er gjennomført i Tysvær de siste årene. Vi ser at det har vært en jevn vekst i gjennomførte hverdagsrehabiliteringsforløp, så kom koronaen, og deretter har det vært en kraftig fall. Frem til september 2021 har det ikke blitt gjennomført noen hverdagsrehabiliteringer.

Tabell 4 Antall henvendelser og gjennomførte hverdagsrehabiliteringer i Tysvær kommune

	2017	2018	2019	2020	sep.21
Henvendelser	41	66	88	65	0
HVR-forløp	26	43	58	32	0
Forløpsandel	63 %	65 %	66 %	49 %	0 %

Kilde: Tall fra hverdagsrehabiliteringsteamet i Tysvær

Vi ser også at andelen gjennomført forløp i prosent av antall henvendelser gikk kraftig ned i 2020, før det falt til 0 i 2021.

Hovedårsaken til nedgangen er at HVR-arbeidet har blitt nedprioritert pga. koronaen. Leder av HVR-teamet (den eneste med 100 % stilling) har vært omdisponert til koronateamet i store deler av perioden. Og de to helsefagarbeiderne ble omplassert til hjemmetjenesten, dvs. fra å jobbe 50/50 i HVR-team og hjemmesykepleie, gikk de over til å jobbe 100 prosent i hjemmesykepleien⁵².

De ansatte i teamet har periodevis fungert inn i enkeltsaker, men driften har vært sterkt redusert frem til høsten 2021⁵³. Teamet startet opp igjen i begynnelsen av oktober 2021⁵⁴.

I Tysvær har det vært en aldersbegrensning på hvem som kan motta HVR, man må være 65 år eller eldre⁵⁵. Eigersund opererte tidligere med inklusjons- og eksklusjonskriterier for hvem som kunne få et hverdagsrehabiliteringsforløp. Dette er nå endret til vurderingsmomenter. Det er ikke lenger noen begrensninger mht. alder eller diagnoser, alle blir vurdert ut ifra kartleggingen. Det bør også legges til at HVR-teamet i Eigersund skal styrke HVR-satsingen inn mot rus/psykiatri, og har fått prosjektmidler til dette.

Tidligere forvaltningsrevisjoner har vist at Eigersund har hatt et meget velfungerende hverdagsrehabiliteringsteam, som har fått til et godt samarbeid med hjemmetjenesten og andre kommunale instanser. Vi får opplyst at HVR-leder i Tysvær hospiterte i Eigersund for noen år siden, og prøvd å kopiere mye av det som er gjort der.

Hjemmetjenesten har en sentral rolle i å bidra til at egenmestring blant brukerne ved at den enkelte gjenvinner sin funksjon etter et funksjonsfall, for eksempel å klare å gå til kjøkkenet på egenhånd, smøre mat, ta på seg klær osv. Leder for hjemmetjenesten forteller at HVR-teamet før koronaen var en viktig brikke for å spre og opprettholde mestringstanken i hjemmesykepleien. Før koronaen fikk hjemmetjenesten jevnlig påfyll av kompetanse fra HVR-teamet, gjennom undervisning, veiledning og fagdager.

⁵² HVR-teamet består i utgangspunktet av fire personer, en fysioterapeut som er leder/koordinator i en 100 prosents stilling, de to andre er helsefagarbeidere som arbeider halvparten i hjemmesykepleien og halvparten i hjemmesykepleien. Det er også en ergoterapeut som er omdisponert fra fysio- og ergoterapitjenesten (10-20 %).

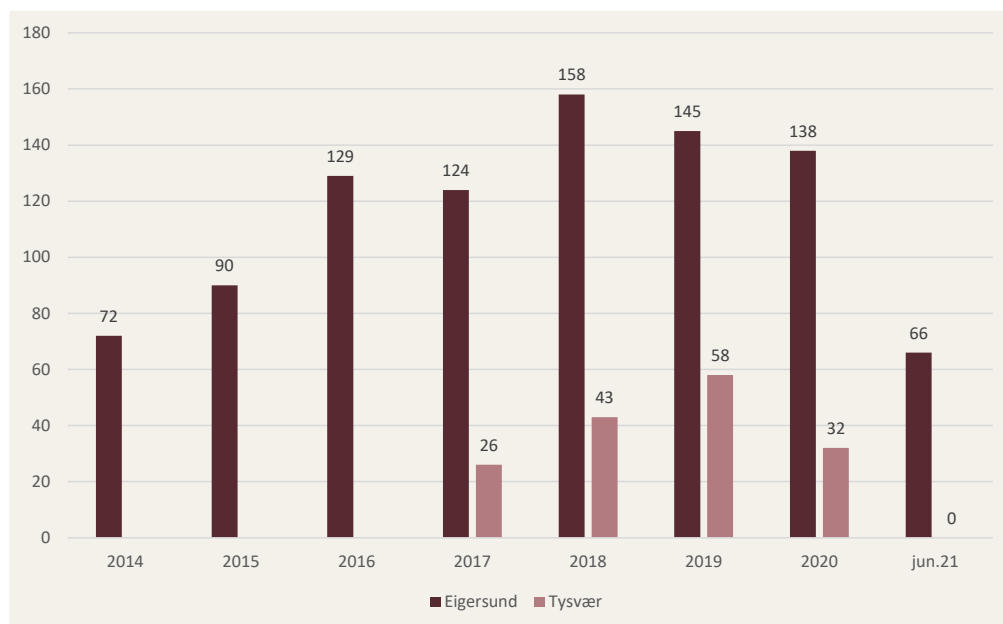
⁵³ I mars 2020 ble arbeidet lagt til side fordi kommunen ville skjerme brukerne for mulig smitte fra de ansatte. Det ble også besluttet at kommunen skulle prioritere nødvendig helsehjelp, og da kom HVR i andre rekke.

⁵⁴ Opplyst i intervjuer den 22.09 og 23.09.

⁵⁵ Opplyst i gruppeintervju med ROT den 23.09.

I figuren under viser hvor mange som har gjennomført hverdagsrehabilitering i Tysvær kommune, sammenlignet med Eigersund kommune. Det finnes ikke offisielle tall på gjennomførte hverdagsrehabiliteringsforløp, derfor bruker vi tall vi har skaffet til veie selv. Vi sammenligner med Eigersund kommune fordi dette er en kommune som har vært gode på hverdagsrehabilitering og som har fått relativt mange gjennom et hverdagsrehabiliteringsforløp. Det bør legges til at det Eigersund er en større kommune enn Tysvær, med om lag 15 000 innbyggere (mot drøyt 11 000 i Tysvær). Dette er det korrigert for i forholdstallene i den påfølgende figuren.

Figur 30 Antall pasienter som har gjennomført hverdagsrehabilitering⁵⁶

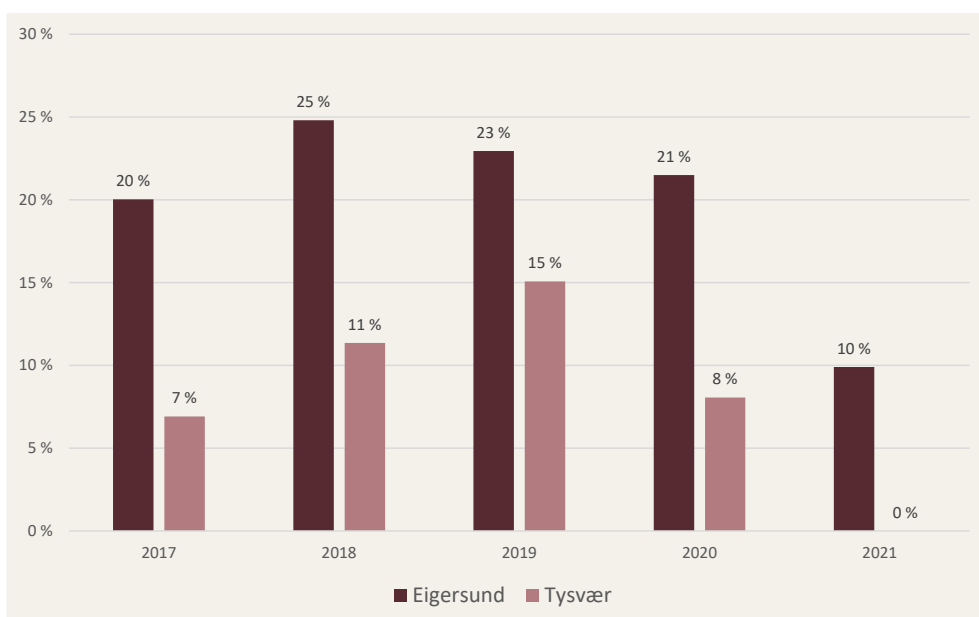


Kilde: Tall fra hverdagsrehabiliteringsteamene i Tysvær og Eigersund kommune

I den neste figuren viser vi andelen pasienter med hverdagsrehabilitering i de to kommunene de siste fire årene. Dette korrigerer altså for kommunestørrelse.

Figur 31 Antall pasienter med hverdagsrehabilitering i % av antall innbyggere i alderen 80 +

⁵⁶ I begge kommunene er det langt flere som er blitt henvist og vurdert mht. et hverdagsrehabiliteringsopplegg. Tallene over viser kun de som har gjennomført hverdagsrehabilitering.



Kilde: Tall fra hverdagsrehabiliteringsteamene i Tysvær og Eigersund kommune

Kontrasten til hvordan Eigersund har prioritert hverdagsrehabilitering under koronaen er slående. I Eigersund har HVR-teamet vært operativt hele tiden, med unntak seks uker, fordi ressursene også her ble omdisponert ifm. koronaen. Forskjellen mellom de to kommunene bli etter alt å dømme større i 2021 enn de figuren viser, ettersom teamet i Tysvær ikke ble gjenopprettet før i september og tallene for 2021 er fra juni.

Et svekket tjenestetilbud, og mer press på fysio og ergo. Vi får opplyst at fraværet av hverdagsrehabilitering har før til at flere brukere blir henvist til fysio- og ergoterapitjenesten, og at flere eldre ikke har fått den hverdagsrehabiliteringen de trengte for å kunne bo hjemme⁵⁷. Flere peker på at dette fører til en forverring av brukernes funksjon, re-innleggelser og en nye henvisninger til fysio- og ergo.

Fra hjemmetjenesten gis det uttrykk for det samme. De peker på at de har noen brukere som ville kunne klart seg uten hjemmetjenester dersom de hadde fått ekstra bistand i perioden like etter et sykehusopphold. Med hjelp fra hverdagsrehabiliteringsteamet ville disse kunne blitt selvhjulpne, hevdes det. Våre informanter fra hjemmetjenester forteller at også de forsøker å bidra til dette, og at den knappe tidsrammen gjør at man noen ganger gjør ting for brukeren, istedenfor at brukeren skal mestre det selv, fordi dette går raskere.

Vi får opplyst at hverdagsmestring og hjelp til selvhjelp er et bærende prinsipp i hjemmetjenesten, men at det er et «kondisarbeid», som må holdes vedlike. Og når

⁵⁷ Opplyst av HVR-koordinator og leder for fysio- og ergo.

hverdagsrehabiliteringsteamet ikke lenger er der, og har jevnlig kontakt med hjemmetjenesten er det ikke lenger så lett å holde dette varmt og holde trykket oppe.

8.5.1 VURDERING

I motsetning til Eigersund har Tysvær nedprioritert hverdagsrehabiliteringsarbeidet under koronaen, dvs. i halvannet år. Dette betyr at kommunens arbeid med hjelp til selvhjelp rettet mot eldre brukere med et funksjonsfall har vært sterkt svekket.

Dette har etter vår vurdering redusert kommunens evne til å kunne arbeide forebyggende, og det er en betydelig risiko for at flere brukere passiviseres og glir inn i rollen som langtidsbrukere av kommunale tjenester. Dette er en dyr løsning for kommunen, og svekker brukernes mulighet til å kunne ha en aktiv hverdag der de opplever hverdagsmestring.

Sett utenifra er det vanskelig å forstå kommunens nedprioritering av hverdagsrehabilitering i koronaperioden, spesielt når kommunen våren 2020 arbeidet med planen for Helse og mestring, som tar til orde for å prioritere opp hverdagsrehabilitering og forebyggende tiltak innenfor sektoren.

Anbefaling: Etter vår vurdering er det viktig at kommunen gir arbeidet med hverdagsrehabilitering en skikkelig prioritet i tiden fremover. Dette mener vi både fordi hverdagsrehabiliteringstilbudet har vært sterkt redusert den siste tiden, men også fordi Tysvær har kommet relativt sent i gang med å tilby en slik tjeneste.

Det bør samtidig presiseres at HVR-tenkningen i noen grad også gjør seg gjeldende innenfor hjemmesykepleien, ettersom to fra HVR-teamet jobber der, og ettersom det tidligere var et tett samarbeid mellom hjemmesykepleien og HVR-teamet. Det er samtidig flere forhold som gjør at oppfølgingen fra hjemmesykepleien ikke er et fullgodt alternativ⁵⁸. *For det første* er det ofte stor variasjon fra pleier til pleier hvor godt hverdagsmestringstankegangen er forankret. *For det andre* er arbeidet med hverdagsmestring et «*kondisarbeid*⁵⁹». Det betyr at pleierne trenger jevnlige påminnelser og veiledning i denne måten å jobbe på. Når hverdagsrehabiliteringsteamet ikke lenger er operativt, svekkes også «*kondisen*». *For det tredje* spiller tidsfaktoren inn. Hverdagsrehabiliteringsteamet har satt av mer tid til opplæringen/treningen de gir, enn det hjemmesykepleierne har i sine vedtak. Tidspresset fører ofte til at pleierne gjør oppgavene for brukerne, i stedet for å la brukerne få mulighet til å gjøre oppgavene selv, fordi dette går kjappere. Og det som fungerer bra på kort sikt i en travel hverdag, er ikke så bra på lang sikt, dersom man skal arbeide for at brukerne er mest mulig selvhjulpne. *For det fjerde* skaper selve

⁵⁸ Dette er sentrale funn i forvaltningsrevisjoner vi foretok i 2019 i fem kommuner i Sør-Rogaland

⁵⁹ En treffende beskrivelse fra leder av hjemmetjenester i Tysvær.

begrepet hjemmesykepleie bestemte forventninger hos brukerne. Mange brukere og pårørende har ofte klare forventninger til hva hjemmesykepleie skal være, dvs. at brukerne er syke og må få hjelp. Dermed inntas en passiv pasientrolle. Når fysio- og ergo eller HVR-teamet kommer på besøket er forventningene helt annerledes. Da sitter gjerne de samme brukerne klare med joggeskoene på, og vil vise hvor mange repetisjoner de klarer⁶⁰.

Og sist, men ikke minst: Når hverdagsrehabiliteringsteamet er borte, mister man den viktige tverrfagligheten i møte med brukeren. I Eigersund understreket HVR-teamet at tverrfagligheten er helt avgjørende for å utarbeide gode og målrettede hverdagsrehabiliteringsforløp.

I Tysvær har det vært en aldersbegrensning på hvem som kan motta HVR, man må være 65 år eller eldre, i Eigersund er det i dag ingen slik begrensning. Også HVR-teamet i **Tysvær bør vurdere** å nedjustere aldersgrensen, eller ta den helt bort, ettersom det er de yngste brukerne i kommunen som har de største vedtakene og mottar mest praktisk bistand.

8.6 FYSIO- OG ERGOTERAPITJENESTEN

Fysio- og ergoterapitjenesten består av syv fysioterapiårverk og tre ergoterapiårverk⁶¹. Fysioterapeutene er fordelt på barn (2), voksne (3), en turnuskandidat og en leder (som jobber som seksjonsleder og ikke som fysioterapeut).

Målgruppe for kommunale fysioterapeuter er barn og voksne med mer omfattende helseproblemer, der tilbudet gjerne skal være koordinert mot andre kommunale og regionale/eksterne tjenester⁶². Saksbehandling i form av utredning, ulike søknader, tilrettelegging og lignende kommer ofte i tillegg til behandlingen og opptreningen brukeren skal ha. Eksempler på hva fysioterapeuten kan tilby er:

- Personer med nevrologiske sykdommer som f.eks. hjerneslag, ALS, MS, Parkinsons, der oppfølging ofte er mer sammensatt enn kun behandling/trening. Dette kan dreie seg om hjelpemiddelformidling, samarbeidsmøter, ulike kartlegginger og tilpasninger
- Boligkartlegging og formidling av aktuelle hjelpemidler
- Oppfølging av pasienter på institusjon, som f.eks. sykehjem
- Behandlingsgrupper f.eks. fallforebyggende grupper

⁶⁰ Jf. forvaltningsrevisjon av kvalitet i eldreomsorg, Stavanger kommune, 2019.

⁶¹ Ifølge Framsikt har Tysvær litt lavere fysioterapeutdekning totalt sett enn landet og kommunegruppe 8 (hhv. 9,1, 9,6 og 10,8 per 10 000 innbyggere), men litt høyere enn de andre kommunene på Haugalandet (fra 6,6 til 8,6). Tysvær har imidlertid en relativt lav dekning av privatpraktiserende fysioterapeuter med avtalehjemmel sammenlignet med de andre kommunene. I tillegg er det enkelte privatpraktiserende fysioterapeuter uten driftstilskudd som har etablert seg i kommunen.

⁶² Hentet fra ulike informasjonsskriv som er utarbeidet av leder for fysio- og ergoterapitjenesten.

To ergoterapeuter jobber med både barn og voksne mens en ergoterapeut jobber kun med voksne, og har også en rolle inn i hverdagsrehabiliteringsteamet i kommunen.

Ergoterapeutene jobber med mennesker som har problemer med å utføre daglige gjøremål i hverdagen på grunn av sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne. Gjennom en vurdering av funksjonsevne utredes hva som trengs av trening, tilrettelegging og/eller hjelpemidler. Eksempler på hva ergoterapeutene i Tysvær kan tilby er:

- Kartlegging av aktivitetsutførelse, tilpassing og trening på daglige gjøremål eller andre ferdigheter, både i grupper og individuelt.
- Kompensere for tapt funksjon med tekniske hjelpemidler.
- Planlegging og tilrettelegging av fysiske omgivelser slik at bolig, fritidsareal, skoler og barnehager i størst mulig grad fremmer aktivitet og deltakelse.

Vi får opplyst at fysio- og ergoterapitjenesten alltid har hatt en viss venteliste, men i dag er denne på ca. 10-20 brukere. Leder anslår at enheten kommer for sent i gang med i underkant av femti saker per år. Dette forteller hun skyldes kapasitetsmangel.

I tillegg til at HVR-teamet har vært nedprioritert under koronaen, har også terapibassenget vært stengt i lengre perioder. I intervjuene pekes det på at disse to faktorene har gjort at flere eldre har stått i fare for å utvikle et funksjonstap. Dette har ført til at flere brukere blir henvist til fysio- og ergoterapitjenesten⁶³.

Vi får opplyst at terapibassenget også har vært stengt i sommer, men denne gang på grunn av det ikke oppfyller tekniske krav til drift⁶⁴.

Fysio- og ergoterapitjenesten gir tydelig uttrykk for at de ønsker å jobbe mer forebyggende enn man gjør i dag. I likhet med flere andre informanter, tar enheten til å jobbe mer tverrfaglig mht. å følge opp brukere i hjemmet og tar blant annet til orde for et innsats- og hukommelsesteam.

8.7 SAMHANDLINGSUTFORDINGER- OG MULIGHETER

I intervjuene ble det pekt på en rekke utfordringer og muligheter mht. å sikre gode pasientforløp, som igjen skal sikre at tjenestene blir gitt på beste effektive omsorgsnivå (BEON). Disse gjengis i avsnittene under.

⁶³ Jf. intervju med leder for fysio- og ergo, 11.06.21.

⁶⁴ Intervju med representanter fra fysio- og ergoterapitjenesten og hverdagsrehabiliteringsteamet, 22.09.

8.7.1 KOMMUNEN MANGLER ET INNSATSTEAM

Flere av de vi har intervjuet tar til orde for at kommunen bør opprette et innsatsteam. I dag koordinerer tjenestekontoret sakene fra de mottar søknad og i forbindelse med tjenesteutøvelsen, for å påse at tjenesten til enhver tid er forsvarlig. Utfordringen deres er at pasientene kommer til kommunen med komplekse pleie- og omsorgsbehov og stadig mer uavklarte enn tidligere. Dette gjør at kommunen risikerer å tilby et for høyt tjenestetilbud til den enkelte, noe som kan være utfordrende å reversere i etterkant. Det kan også være kontraproduktivt å gi for mye tjenester i starten. Hovedutfordringen for tjenestekontoret er den knappe tiden de har til å foreta vurderingen, og samtidig kunne finne reelle alternativer til en korttidsplass⁶⁵. Det kreves også en del ressurser å trygge samarbeidspartnere og gi god informasjon i disse prosessene

I dag opplever både ROT og andre vi har intervjuet at kommunen ikke jobber smart og tverrfaglig nok i overgangen fra et sykehusopphold til oppfølgingen videre. Dette blir beskrevet slik:

- I dag blir det ofte foretatt en rask vurdering den dagen pasienten blir skrevet ut fra sykehuset, og der pasienten gjerne ikke fungerer så bra.
- Dermed kan ROT komme til å gi noe mer tjenester enn det de tror er nødvendig, både fordi de er usikre på brukerens muligheter for å kunne klare seg hjemme, og fordi de ønsker å trygge bruker og pårørende og for at det skal gå bra. Det er mye usikkerhet i kjølvannet av et sykehusopphold.
- Erfaringsmessig er det vanskeligere å ta bort tjenester når kommunen har startet med å legge terskelen høyt
- Flere peker også på at for mange brukere skal via korttidsopphold, før de til slutt blir sendt hjem. De mener at flere kunne blitt sendt rett hjem etter endt sykehusopphold, men dette forutsetter en tett, tverrfaglig oppfølging i overgangen fra sykehuset til kommune
- Fysio- og ergo peker dessuten på at det er behov for stadig flere boligkartlegginger med korte frister fordi man i større grad ønsker at brukerne skal skrives ut fra sykehus til eget hjem, evt. fra korttidsopphold til hjem.
- Fra ROT pekes det på at det kan «*ta flere dager å samle de trådene*» i saken dersom det går for fort i svingene ved utskriving.
- Manglende tilrettelegging i overgangen kan også føre til flere betalingsdøgn på sykehuset, noe som kan være en dyr løsning.

I intervjuene ser man for seg at fysio- og ergo, HVR, ROT og hjemmetjenesten burde være en del av et slik team, ettersom alle har nøkkelfunksjoner i overgangen fra sykehus til hjem. Ifølge våre informanter vil en sentral oppgave være å gjennomføre en bred kartlegging, koble på bruker, sykehus, pårørende og hjelpemidler og besøke pasienten på sykehus eller hjemme, når det er nødvendig.

⁶⁵ Opplyst i tilbakemelding den 28.10.

8.7.2 KOMMUNEN MANGLER ET HUKOMMELSESTEAM

Gjennomgangstonen i intervjuene er at det forebyggende arbeidet rettet mot demente personer og deres pårørende ikke er godt nok. Kommunen har mange demente brukere som får oppfølging fra hjemmetjenesten. Flere peker på at det i dag blir en del «*brannslukking*» og at kommunen skulle kommet inn tidligere, for å ivareta brukere og pårørende allerede i starten av sykdomsforløpet.

Utfordringen for kommunen er at man ikke blir klar over de demente brukerne før de er kommet nokså langt i sykdomsforløpet.⁶⁶ «*Det normale er vi kommer for sent inn*». Og da vil tjenestebehovet ofte være stort.

I intervjuene pekes det på at mange pårørende prøver å håndtere situasjonen selv, og kompensere for sykdommen, helt til de ikke klarer det lenger. Da har de stått i det i årevis hjemme, og mange av trinnene i mestringstrappen er brukt opp: «*De er på bristepunktet når de kommer, og da er det ikke lenge før det er behov for et langtids sykehjemsopphold*».

Det andre momentet som løftes frem er at demens fremdeles er skambelagt for noen, og de pårørende kvier seg for å ta kontakt.

I intervjuene tar mange til orde for at det er behov for et hukommelsesteam⁶⁷. Et slik team vil virke tillitsskapende, redusere usikkerhet og bidra til å trygge brukere og pårørende, hevdes det. Dette mener flere av informantene vil skape bedre forutsetninger for at demente brukere kan ha et godt liv i egen bolig

Erfaringer fra Gjesdal kommune. I stadig flere kommuner er det vanlig med egne hukommelses- eller demensteam. Et eksempel her er Gjesdal kommune. Teamets hovedoppgave i Gjesdal er å kartlegge og utrede personer ved mistanke om demens, og følge opp personer med demens og deres pårørende.

I Gjesdal er det i dag knyttet ca. 0,45 årsverk til dette teamet, men dette er ansett å være for lite, og vil bli økt til minimum 1 årsverk i 2022.

Hukommelsesteamet består av vernepleier fra bofellesskap for demens, sykepleier, hjemmetjenesten og dagsenter for demente. Per 01.07.21 følger teamet opp 75 personer med demens som er hjemmeboende og deres pårørende. Hukommelsesteamet koordinerer og

⁶⁶ Tilbakemelding i intervjuer.

⁶⁷ I intervjuene får vi opplyst at Tysvær tidligere hatt et demens- eller hukommelsesteam, men at kommunen ikke har et slikt team nå.

gjennomfører opplæring av personer med demens og deres pårørende (demensskole og pårørendeskole), og gir også faglig veiledning/undervisning av annet helsepersonell.

Ifølge representanter fra Gjesdal sikrer tilstedeværelsen av et slikt team at både opplæring og hjelpetiltak kan settes inn på et tidlig tidspunkt, og tiltakene blir mer målrettede i forhold til brukernes behov. I tillegg får pårørende mer avlastning og støtte, noe som reduserer belastningen og gjør at brukerne kan bo lenger hjemme.

8.7.3 BRÅ OVERGANG ETTER ENDT BEHANDLING

Fra fysio- og ergoterapitjenesten pekes det på at kommunen mangler gode pasientforløp for brukerne etter at fysio- og ergo har avsluttet sin sak, spesielt når brukere ikke får noen videre oppfølging fra kommunen. Dette blir en brå overgang for mange brukere og medfører noen ganger en raskere forverring av brukernes tilstand, noe som fører til at de trenger ny behandling eller får behov for et høyere omsorgsnivå⁶⁸. Flere kommer deretter tilbake til fysio- og ergoterapitjenesten, noen ganger etter å ha hatt fall, etter å ha skadet seg eller å ha vært på sykehus. En av de intervjuede i fysio- og ergoterapitjenesten talte ti gjengangere av hennes brukere i intervjuet med oss.

For å bøte på denne utfordringen foreslår fysio- og ergoterapitjenesten flere tiltak:

- Faste koordineringsmøter med fysio- og ergo, ROT, HVR og hjemmetjenesten
- Utvikle og ta i bruk treningskontakt
- Koble på aktivitetsavdelingen og frivillige som alternativ i oppfølging av tiltak

Vi ønsker å dvele litt med det siste punktet. I intervjuene pekes det på at kommunen skulle hatt bedre informasjon om aktiviteter for eldre og personer med helseutfordringer.

Tiltak for å styrke fellesskap og aktiviteter

Flere i Tysvær peker på at det er viktig å gi god og lett tilgjengelig informasjon om aktivitetstilbudet i kommunen (og regionen). Ifølge våre informanter har Sola kommune en meget god informasjonsbrosjyre (Nettversjonen finner man her: <https://www.sola.kommune.no/kultur-fritid-og-idrett/aktiviteter-og-kurs/aktivitetstilbud-for-eldre/>).

⁶⁸ Jfr. Intervjuer og Oppfølgingsplan for samarbeidssaker fysio/ergo 2021 – Tysvær kommune, skrevet av seksjonsleder fysio/ergo/friskliv.

Arendal kommune har nylig rettet oppmerksomheten mot å styrke felleskap og aktiviteter for eldre⁶⁹. Kommunen gjennomførte blant annet en spørreundersøkelse blant kommunes eldre hjemmeboende og hatt ulike workshops med eldre, frivillige og ansatte. I workshopene delte eldre selv erfaringer og tanker, blant annet om ulike hindre for deltagelse og sosial kontakt for mange eldre. Nøkkelfordringene (eller mulighetene) kan oppsummeres slik.

- Hva skjer? Kjennskap til hva som skjer av aktiviteter og tilbud
- Hvordan kommer jeg meg dit? Tilgang på transport til og fra aktiviteter
- Hvordan drar jeg der sammen med andre? Noen å dra sammen med

8.7.4 SAMHANDLING RUNDT RESEPTER OG MEDISINER

De ansatte i hjemmetjenesten forteller at de bruker veldig mye tid knyttet til administrering av medisiner. De har flere brukere med mange diagnoser og store hjelpebehov, enkelte bruker opp til femten tabletter, noe som krever mye administrering.

En del pasienter skrives ut fra sykehuset på fredag ettermiddag, uten resepter og medisiner: *Vi bruker mye tid å ordne opp i dette.* Vi får også opplyst at sykehuslegene skriver ut nye medisiner, uten at de sjekker hvordan disse går sammen med de medisinene pasienten allerede står på. Av og til er sykehuslegene uenige med fastlegene med mht. hvilke medisiner som skal brukes, noe som byr på utfordringer for hjemmetjenesten.

Et annet moment som gjør samhandlingen tidkrevende er at lege, sykehus, kommune og apotek ikke har tilgang til hverandres journaler. Noen ganger kan det ta opp til fem dager før hjemmetjenesten får svar på spørsmål om endringer i brukernes helseopplysninger/medisiner. Dette resulterer i gjentatte purringer og mye stress⁷⁰.

Et ønske fra Tysvær er at helseforetaket følger opp samarbeidsavtalene bedre, for å sikre en mer sømløs kommunikasjon.

8.7.5 EN PRESSET RESSURSSITUASJON SVEKKER SAMHANDLINGEN I KREVENDE SAKER

⁶⁹ *Leve hele livet – innovasjon for økt sosial deltagelse blant eldre i Arendal kommune*, foredrag under Arendalsuka, 17.08, klokken 12.00.

⁷⁰ Opplyst i intervjuer.

Gjennomgangen tyder på at samhandlingen internt i Helse og mestring i all hovedsak fungerer godt. Det er et viktig unntak her: Den interne samhandlingen i komplekse og krevende saker (som øker i antall) utfordres av en mer presset ressursituasjon⁷¹.

Vi får opplyst at det er krevende å finne gode og kostnadseffektive løsninger i denne type saker, særlig i tilfeller med kognitiv svikt og utfordrende atferd, der både pasientsikkerhet og sikkerhet for personal og allmennhet blir berørt⁷².

Dette forklares slik: Den enkelte virksomhet blir så opptatt av å holde budsjettet at det går utover samhandlingen. Enkelte ganger opplever man at budsjettene og et ønske om grønne tall får et større fokus enn brukerne, og at håndteringen av tunge og ressurskrevende brukere tidvis kan føre til et svarteperspill mellom tjenestene. Gjennomgangen tyder på at det ofte er hjemmetjenesten som blir sittende igjen med svarteper: *«De skulle ønske vi tok alt.»* Hjemmetjenesten opplever et press på å overta brukere fra andre tjenester som ikke ønsker røde tall. For eksempel forteller de at de får brukere som de mener burde vært fulgt opp av psykisk helse eller Butiltak: *«Vi får brukerne, men vi får ikke tilført ressurser og kompetanse til å håndtere disse.»* Dette gjør det umulig for hjemmetjenesten å holde budsjettet, hevdes det.

- Fra hjemmetjenestene pekes det på at de får brukere med omfattende psykiatriske utfordringer, så fort brukerne får en somatisk lidelse. Dette til tross for at dette utgjør en liten del av brukerens utfordringer.
- Fra hjemmetjenestene ble det formulert slik: *«Hvem skal få det røde tallet? Det er etisk helt utrolig, ingen vil ha brukeren, vi må ta den. Det er det samme hver gang (...). Det går utover brukerne, det er det tristeste oppe i dette. Jeg tror ikke det er effektiv bruk av ressurser. Vi må ta ned skottene, men vi opplever alle en presset situasjon».*
- Ifølge tjenestekontoret opplever mange at samhandlingen er blitt bedre: *«Å være uenig i beslutninger om tildeling er ikke automatisk det samme som at samhandlingen ikke fungerer. Jo mer presset den økonomiske situasjonen er, jo mer krevende vil det naturlig være å ta imot nye tjenestemottakere. Men - samhandlingen oppleves for de fleste som mer krevende med den demografiske utviklingen vi står i, da brukergruppen er i endring til det mer komplekse. Å finne gode løsninger samtidig som vi skal tenke kostnadseffektivitet er reelt krevende. Det vil naturligvis øke fokuset på eget budsjett i samhandlingen».*
- Ifølge hjemmetjenesten ønsker fysio- og ergo at hjemmetjenesten skal bidra med oppfølging av deres brukere (se under). Fysio og ergo forteller at de skulle ønske at hjemmetjenesten kunne utføre enkle øvelser med brukerne, når de likevel er på besøk. De hevder det gjerne kunne spart en halvtimes kjøretur pluss hverdagstrening med bruker,

⁷¹ Opplyst i tilbakemelding fra kommunen den 28.10.

⁷² ROT opplever imidlertid at det er høyt fokus på å etablere "rett tjeneste til rett person i rett tid."

dersom dette var blitt overtatt av hjemmetjenesten. Men fysio og ergo peker også på at hjemmetjenesten må ha mer vedtakstid for å kunne gjøre dette.

8.7.6 VURDERING

Kommunen har mange demente brukere som får oppfølging fra hjemmetjenesten. Det synes å være bred enighet om at det forebyggende arbeidet rettet mot demente og deres pårørende ikke er godt nok. Utfordringen for kommunen er at man ikke kommer tidlig nok inn i sakene, men blir klar over disse brukerne når de har kommet nokså langt i sykdomsforløpet. Da vil ofte tjenestebehovet være stort, og de pårørende veldig slitne.

I stadig flere kommuner er det vanlig med egne tverrfaglige hukommelses- eller demensteam. Et slikt team bidrar til at både opplæring og hjelpetiltak kan settes inn på et tidligere tidspunkt. I tillegg får pårørende mer avlastning og støtte på et tidligere stadium, noe som reduserer belastningen og gjør at brukerne kan bo lenger hjemme. Og det faktum at et nytt og mer fleksibelt botilbud i kommunen fremdeles er på planleggingsstadiet, forsterker behovet for et slikt team, slik vi vurderer det.

Vi anbefaler kommunen å etablere et hukommelses- eller demensteam.

Flere av de vi har intervjuet tar også til orde for at kommunen bør opprette et innsatsteam. I dag er det ingen som koordinerer sakene fra topp til bunn. Ressurs- og tjenstekontoret forteller at de i dag ikke har kapasitet tid til å gjøre en skikkelig kartlegging fra dag én, ettersom saksbehandlernes kalendre ofte er fulle. I intervjuene ser man for seg et tverrfaglig team bestående av nøkkelaktører i overgangen fra sykehus til hjem. Dette vil kunne sikre langt mer grundige kartlegginger på et tidlig tidspunkt, og en bedre overgang fra sykehus til hjem. Dette vil redusere risikoen for unødvendige reinnleggelser på sykehuset og redusere antallet betalingsdøgn. I tillegg vil et slikt team bidra til å redusere sjansene for at det tildeles mer hjemmetjenester enn nødvendig i starten, og redusere behovet for korttidsplass etter endt sykehusopphold.

Vi anbefaler kommunen å etablere et innsatsteam.

Fra fysio- og ergoterapitjenesten pekes det på at kommunen mangler gode pasientforløp for brukerne etter at fysio- og ergo har avsluttet sin sak, spesielt når brukere ikke får noen videre oppfølging fra kommunen. Dette blir en brå overgang for mange brukere, og medfører noen ganger en raskere forverring av brukernes tilstand, noe som fører til behov for et nytt behandlingsforløp eller et høyere omsorgsnivå.

Vi anbefaler kommunen å sikre gode overganger etter endt behandling fra fysio- og ergoterapitjenesten. Her vil det være mulig å se nærmere på de foreslåtte tiltakene fra fysio- og ergo, og erfaringene fra Arendal kommune (jf. over)

Den pressede ressursituasjonen og innsparingskravet det siste året ser ut til å ha svekket samhandlingen internt i kommunen i krevende saker. Intervjuene tyder på at enhetenes budsjett disiplin noen ganger kan være til hinder for gode tverrfaglige løsninger.

Vi anbefaler kommunen å finne løsninger finne løsninger som kan bidra til at man finner en god balanse mellom budsjett disiplin og samhandling i krevende saker.

Intervjuene tyder også på at hjemmetjenesten opplever samhandlingen rundt administreringen av resepter og medisiner som utfordrende. De forteller at en mer sømløs kommunikasjon vil føre til at de kan jobbe mer effektivt. Det har vært utenfor vårt mandat og ramme å få fastlegenes og sykehuslegens synspunkter på kommunikasjonen. Det betyr at vi ikke har et balansert bilde av situasjonen. Men ettersom dette er en utfordring for hjemmetjenesten, bør kommunen ta kontakt med sykehus og fastleger, for å undersøke hvordan man i fellesskap kan sikre en mest mulig effektiv samhandling og kommunikasjon.

8.8 BLOKKERING AV KORTTIDSPLASSER

Tilgang til korttidsopphold på sykehjem er viktig for å kunne håndtere pasientstrømmen fra sykehuset og for at brukerne skal kunne bo hjemme lengst mulig. Tilgangen bestemmes av to forhold. Antallet plasser som er satt av til tidsbegrenset opphold, og gjennomstrømmingen eller sirkulasjonen i korttidssengene. Dess bedre gjennomstrømmingen eller sirkulasjonen i korttidssengen er, dess bedre blir tilgjengeligheten på sykehjemsplasser.

Vår gjennomgang viser at Tysvær har litt lavere andel korttidsplasser enn de andre Haugalandskommunene.⁷³ I tillegg har den reelle andelen korttidsplasser har vært lavere i 2021. Med reell andel korttidsplasser mener vi andelen plasser som er tilgjengelig for de som har behov for et korttidsopphold, dvs. for den faktiske målgruppen.

Tysvær kommune har i alt tolv ordinære korttidssenger⁷⁴. Tre av disse er satt av til såkalte vekselopphold. Dette er opphold med en viss regelmessighet over tid, for eksempel en uke på korttid og tre uker hjemme, og brukes for å avlaste pårørende. Hyppighet og lengde bestemmes av brukerens funksjonsnivå og hjemmesituasjon. Vekseloppholdene brukes som avlastning for de

⁷³ Her er vi litt usikre på tallene. Tallene som vi finner i Framsikt (som er basert på KOSTRA) for 2020 viser at 13 prosent av sykehjemsplassene i Tysvær var korttidsplasser, men kommunen rapportert inn 9 korttidsplasser og 68 sykehjemsplasser totalt. Dersom vi legger 12 plasser til grunn, dvs. det vi får oppgitt i intervjuene, er 18 prosent avsatt til korttid. I Karmøy, Haugesund, Vindafjord og Sveio er andelen hhv. 21, 20, 21 og 13 prosent. I tillegg vet vi at den totale andelen institusjoner er lavere i Tysvær enn tre av kommunene.

⁷⁴ I tillegg har kommunen fire senger som er forbeholdt øyeblikkelig hjelp (ØHD). To av disse selges til Vindafjord og Etne. Alle plassene er lokalisert ved Tysværtunet bo- og aktivitetssenter. Tysværtunet har flere dobbeltrom, slik at det teoretisk kan være 20 pasienter av totalt. Det er likevel ikke alltid mulig fordi det er pasientsammensetningen som bestemmer.

pårørende, slik at bruker kan bo hjemme. Vi får opplyst at rett før sommerferien var det 12-14 personer som ventet på en langtids sykehjemsplass i Tysvær kommune. Dette medførte at syv av korttidsplassene ble blokkerte av brukere som ventet på en langtidsplass, men som var for syke til å bo hjemme. Disse blir en «propp» i systemet. **Det betyr at cirka 60 prosent av korttidsplassene var blokkerte, og at kun to plasser var tilgjengelige for ordinære korttidsopphold.** I slutten av august var antallet redusert til fire, og tre i slutten av september⁷⁵. To av disse har ventet på langtidsplass i korttidsseng i syv-åtte måneder.

Helsesjefen forteller at antallet blokkeringer har gått i bølger tidligere, men at det har vært flere blokkeringer over tid det siste knappe året.

Det er også slik at kommunen blir fakturert av sykehuset dersom kommunen ikke klarer å ta imot pasienter som er utskrivingsklare. I 2020 kostet dette kommunen mellom 500 000 og 600 000 kroner⁷⁶. I august 2021 så beløpet ut til å bli betydelig lavere, til tross for lavere tilgang til korttidsplasser.

Intervjuene tyder på at disse blokkeringene blant annet skyldes at det har vært færre dødsfall på sykehjemmene. Dette er selvfølgelig positivt, men skaper samtidig utfordringer i form av venteliste på langtidsplass, og mange venter i en korttidsseng.

I intervjuene pekes det på at antallet korttidsopphold burde økes når visjonen er at folk skal bo lengst mulig hjemme: *«I pressede situasjoner slik som i juni er det for få korttidsplasser. Ideelt sett skulle vi i høyere grad tilbuds korttidsplass for å kunne la folk bli boende hjemme. Mange var veldig pleietrengende, og det går på marginene»*

8.9 OMSORGSBOLIGER MED TILPASSET BEMANNING

Når man i plan for Helse og mestring skriver at det mangler et trinn i mestringstrappen, gjelder dette i første rekke bolig med bemanning dag og kveld⁷⁷. I tabellen under ser at det heller ikke er noen over 80 som bor i bolig med heldøgns bemanning.

⁷⁵ Opplyst på telefon (august) og intervju 24.09.

⁷⁶ Opplyst av aktivitets- og omsorgssjef på epost den 10.08.

⁷⁷ Grunnlagsdokument Helse og mestring samt tilbakemeldinger i intervjuer.

Tabell 5 Heldøgnsbemannede boliger – Tysvær sammenlignet med nabokommunene – 2020

	Tysvær	Karmøy	Haugesund	Vindafjord	Sveio
Andel beboere i boliger som disponeres til PLO (per 1 000 innb)	8,24	5,92	6,46	8,84	6,72
Andel beboere under 67 år i boliger som disponeres til PLO (per 1 000 innb)	6,40	5,12	4,20	4,12	2,86
Andel innbyggere 80 år og over i bolig med heldøgns bemanning	0,0 %	0,6 %	0,5 %	0,0 %	0,0 %
Beboere i bolig m/ heldøgns bemanning (antall)	35	133	152	23	17

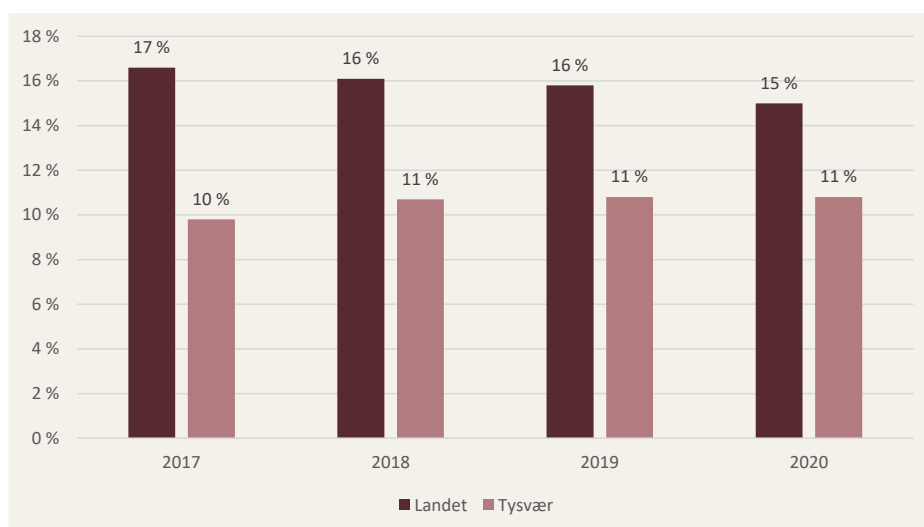
Kilde: Framsikt

Tabellen viser samtidig at Tysvær har en relativt høy andel beboere i boliger som disponeres til pleie- og omsorg, sammenlignet med flere nabokommuner. Men det er hovedsakelig «yngre» beboere, og ingen over åtti år som bor i en slik bolig.

Tysvær har aldri hatt noen brukere over 80 år i bolig med heldøgns bemanning⁷⁸. De fire siste årene har andelen på landsbasis vært mellom 3,6 og 3,7 prosent.

I figuren under ser vi på det totale botilbudet for denne gruppen, dvs. hvor stor andel av de over 80 som enten bor i bolig eller institusjon. Hovedbildet er at det er betydelige forskjeller, men at disse blir mindre. Dette gjelder spesielt andelen institusjonsbeboere som er 80 eller eldre. I 2020 er bildet nokså likt, dvs. 11,4 prosent på landsbasis og 10,8 i Tysvær. Det er nå i all hovedsak andel beboere i heldøgnsbemannede boliger som utgjør forskjellen i figuren.

Andel over 80 år enten i bolig med heldøgnsbemanning eller institusjon



Kilde: Framsikt

⁷⁸ Opplyst den 28.10.

Tysvær erkjenner at man ikke har en helhetlig boligpolitikk og mangler i dag et hensiktsmessig botilbud. Kommunen ønsker å skape et helhetlig og differensiert botilbud, som er bedre tilpasset ulike omsorgsnivå. I dette inngår bofelleskap med en viss bemanning, bofelleskap med heldøgnsbemanning og institusjonsplasser. Tanken er at dette skal være bedre for bruker og rimeligere for kommunen.

To av kommunens tiltak i den kommende fireårsperioden for å oppnå bærekraftige tjenester er⁷⁹:

- Styrke tilbudet i boliger med muligheter for døgnbemanning, slik at behovet for institusjonsplasser blir redusert.
- Lage en langsiktig plan for utbygging av boliger og institusjonsplasser, der man ser det totale bo- og institusjonstilbudet i sammenheng.

I skrivende stund planlegger kommunen byggingen av et nytt helsekvartal, der en sentral ingrediens er «*omsorgsbustader med tilpassa bemanning*». Dette skal være mer fleksibelt enn det nåværende botilbudet i kommunen. Det skal være en personalbase knyttet til disse boligene, og tanken er at bemanningen lettere skal kunne tilpasses brukernes behov tilbud, hvor man kan tilpasse bemanningen etter brukernes behov. Den grunnleggende tanken her er at systemet og organiseringen skal være egnet til å tilpasse seg brukerens behov, og ikke motsatt.

8.10 MANGELFULLT BOTILBUD OG BLOKKERINGER AV KORTTIDSSENGER UTFORDRER FOR HJEMMETJENESTEN

Det er altså venteliste på langtids sykehjemsplass, blokkeringer i korttidssenger og ingen bemannede boliger for eldre med behov for pleie- og omsorgstjenester. Dette skaper press på hjemmetjenestene. Vi får opplyst fra hjemmetjenestene at de ofte må leie inn ekstrapersonell for å kunne gi forsvarlig helsehjelp.

Fra aktivitets- og omsorgssjefen og flere andre pekes det på at det har vært en økning i demente brukere, og de fleste av disse ivaretas av hjemmetjenesten. En av de intervjuede sa det slik: «*Vi har 50 demente som bor hjemme, men vi har ingen avlastningsmulighet til deres pårørende*». Aktivitets- og omsorgssjef sa det slik: «*Bare nå i 2021 har vi mange med kognitiv svikt som venter på langtidsplass i kommunen. Dette er brukarar som har blitt betjent av heimebaserte tenester i lag med pårørende i mange år.*».

Det er stor enighet om at kommunen burde jobbet mer forebyggende mot demente brukere, blant annet med å opprette et hukommelsesteam, og sette inn avlastningstiltak for pårørende, slik at behovet for institusjonsplass utsettes. Aktivitets- og omsorgssjefen peker på at dette nok vil være

⁷⁹ Fra plan for Helse og mestring – gjelder perioden 2021-2024.

et satsingsområde for Helse og mestring i tiden som kommer: «*Det er ønskeleg å etablere både eit demensteam og innsatsteam for å kartlegge og avhjelpe denne gruppa*⁸⁰».

Tilbakemeldingene tyder å at en økt bruk av tekniske hjelpemidler vil kunne avhjelpe hjemmetjenesten i en presset hverdag. Vi nevner her kort to ting: Ruteplanlegging og velferdsteknologi.

Ruteplanleggingen i hjemmetjenesten har et forbedringspotensial. Vi får opplyst fra hjemmesykepleien at man per i dag ikke har en digital ruteplanlegger, all ruteplanlegging organiseres manuelt. Det er en «*fulltidsjobb å utarbeide arbeidslister, og vi har nitten arbeidslister til sammen, og fra mandag til søndag er det om lag 2300 oppdrag*». Hjemmetjenesten ser frem til at de får en ruteplanlegger, og tror de kan spare mye tid på dette.

Velferdsteknologi. Kommunen har fått nye trygghetsalarmer og store deler av disse blir betjent av et ressurscenter i Kristiansand⁸¹. I tillegg har man satt ut 16 medisindispensere hos et utvalg brukere. Begge deler gir en betydelig ressursbesparelse, hevdes det. Men hjemmetjenesten savner sporings/lokaliseringsteknologi (GPS) og digitale tilsyn, og mener denne type teknologi vil kunne redusere behovet for antallet besøk.

8.10.1 SAMLET VURDERING FOR AVSNITTENE 7.8 TIL 7.10

Tysvær har en dekningsgrad for institusjon som er på nivå med landssnittet, men som er noe lavere enn flere av de andre Haugalandskommunene. Per i dag finnes det imidlertid ikke noe botilbud med bemanning for de over åtti. Det er her Tysvær skiller seg mest fra resten landet. På landsbasis bor 3,6 prosent av de over åtti i en heldøgnsbemannet bolig, i Tysvær er tallet null.

I skrivende stund planlegger kommunen byggingen av et nytt helsekvartal, der en sentral ingrediens er «*omsorgsbustader med tilpassa bemanning*». En slik organisering skal gi et mer fleksibelt botilbud, tilpasset den enkeltes omsorgsbehov. Dette er positivt, men mangelen av denne type boliger skaper likevel utfordringer på kort sikt. Utfordringene har blitt forsterket av at det under koronaen har vært lavere gjennomstrømning i langtidsplassene enn normalt, og flere har stått på venteliste. Rett før sommeren ventet mange av disse i en korttidsseng, og «blokkerte» plassene for de ordinære korttidsbrukerne. For denne brukergruppen er en tilgjengelig korttidsplass ofte helt avgjørende for at de skal kunne bo hjemme lengst mulig.

⁸⁰ Epost fra aktivitets- og omsorgssjef 10.08.21

⁸¹ Opplyst i intervjuer 22. og 23.09.

Antallet blokkeringer har gått i bølger tidligere, men det har vært flere blokkeringer over tid det siste knappe året, selv om antallet er redusert nå. Blokkeringene gjør det vanskeligere for kommunen å ta imot brukere som skrives ut fra sykehuset, og skaper utfordringer for hjemmetjenesten.

Det bør samtidig legges til at Tysvær har klart å ta imot de aller fleste utskrivningsklare pasientene fra sykehuset i 2021. Kommunene blir fakturert av sykehuset dersom de ikke klarer å ta imot pasienter som er utskrivningsklare. Til tross for flere blokkeringer i 2021, har kommunens utgifter forbundet med dette blitt redusert fra 2020 til 2021.

Det siste året har altså hverdagsrehabiliteringsteamet vært lagt ned, mange korttidssenger er blokkerte, og det er ingen bemannede boliger for eldre med behov for pleie- og omsorgstjenester. Summen av disse faktorene skaper et press på **hjemmetjenesten**. Hjemmetjenesten må ofte leie inn ekstrapersonell for å kunne gi forsvarlig helsehjelp. Gjennomgangen tyder på at en bedre bruk av tekniske hjelpemidler som velferdsteknologi og digital ruteplanlegging vil kunne avhjelpe hjemmetjenesten noe i en presset hverdag.

8.11 KOMPETANSE

Kommunen har valgt ut en rekke tiltak for perioden 2021-2024 for å oppnå rett kompetanse til rett tid. Men det står lite om hvilken kompetanse man er på jakt etter

Ifølge SSBs framskrivninger vil det frem mot 2035 bli en kraftig vekst i behovet for årsverk både innen kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten i Norge. Den sterkeste behovsøkningen kommer i kommunehelsetjenesten. Det vil bli et stadig større gap mellom tilbud og etterspørsel etter sykepleiere og helsefagarbeidere. Gapet mellom tilbud og etterspørsel er strukturelle nasjonale helse- og omsorgsutfordringer som naturligvis ikke Tysvær kommune kan løse alene.⁸²

Det er det ene bildet.

Det andre er at Tysvær har en veldig stor andel brukere med omfattende bistandsbehov, og kommunen har en ambisjon om å vri ressursbruken til å gjelde mer forebyggende tiltak lenger ned i mestringstrappen. Erfaringer fra tilsvarende prosjekter i andre kommuner er at dette fører med seg en rolleendring for mange av de som jobber i helse- og omsorgstjenestene. Eksempelvis ser det ut til at de ansatte i hjemmesykepleien har fått en ny rolle overfor en god del pasienter. I stadig større grad fremstår de mer som en mentor eller lærer som skal hjelpe pasientene i å mestre

⁸² Side to og tre i vedleggsdelen i en rapport vi gjennomførte på vegne av Bærum kommune, om bemanningen på sykehjemmene. <https://www.rogaland-revisjon.no/Userfiles/Upload/files/FORSVARLIG%20BEMANNING%20%20B%C3%A6rum%20kommune%20-%202020.pdf>

oppgavene selv, i stedet for en hjelper som gjør oppgavene for dem. I mange tilfeller krever rollen at de fremstår mer som hverdagssterapeuter eller hverdagstrenerne enn som en pleiere.

Dette har betydning for hvilken kompetanse det er behov for.

Erfaringen vår fra flere kommuner er at egenmestringskompetanse generelt og relasjonskompetanse spesielt er helt sentralt for å gi brukerne god hjelp. Samtidig viste flere av gjennomgangene våre at ansatte i hjemmesykepleien ikke hadde fått tilstrekkelig med påfyll av kompetanse slik at de kunne fylle denne rollen. Eksempler på dette er relasjonskompetanse, pedagogisk kompetanse (motivasjon) og opptrening- eller rehabiliteringskompetanse.

8.11.1 VURDERING

Etter vår vurdering bør kommunen målrette kompetansehevingstiltakene i tråd med det varslede kompetansegapet og de mest sentrale satsingene i Helse- og mestringsplanen.

Vi ønsker å kommentere det siste.

Arbeidet med hverdagsmestring er et kondisarbeid – det betyr at pleierne jevnlig trenger veiledning i denne måten å jobbe på, og arenaer der man kan diskutere denne måten å jobbe på. I likhet med enkelte andre kommuner i Sør-Rogaland, ser det også i Tysvær ut til å være **behov for et praksisnært kompetanseløft i hjemmetjenesten**. Ikke minst fordi hverdagsrehabiliteringsteamet har vært nedlagt i lang tid. Eksempler på dette er hospitering, casegjennomganger og veiledning skulder ved skulder. Slike kompetansehevingstiltak har fått veldig gode tilbakemeldinger i alle våre prosjekter og er relativt enkle å gjennomføre. Hverdagsrehabiliteringsteamet bør få en sentral rolle her. Kommunen bør også vurdere å trekke fysio- og ergoterapitjenesten inn i dette arbeidet.

Det kan også tenkes at et vellykket kompetanseløft og en treffsikker satsing på hverdagsmestring og hjelp til selvhjelp vil kunne bidra til å dempe kommunens fremtidige behov for sykepleiere.

Helt til slutt ønsker vi å understreke at analysen vår ikke hviler på en forestilling om at helse- og omsorgstjenester utelukkende dreier seg om egenmestring, eller at brukernes dagsform er stabil. I de aller fleste kommuner er det fremdeles et mindretall av brukerne som mottar hverdagsrehabilitering eller hjelp til selvhjelp, og mange vil fremdeles ha behov for kompenserende hjelp. Likevel tror vi at et kompetanseløft og en sterk lederforankring vil bidra til å skape en best mulig faglig trygghet for pleierne, slik at de vet når de skal utfordre og når de skal støtte brukerne.

9 VEDLEGG

9.1 METODE

9.1.1 FREMGANGSMÅTE OG UTVALG

Dette prosjektet har hatt en åpen og undersøkende tilnærming, ettersom vi leter etter kostnadsdrivere og forbedrings- og effektiviseringsmuligheter. Vår identifikasjon av kostnadsdrivere og forbedringsmuligheter har vært basert på nøkkeltalls- og regnskapsgjennomgang, dokumenter og intervjuer med en rekke aktører i kommunen.

Men som alle prosjekter, krever også et slikt prosjekt en avgrensning.

Det har vært litt krevende å identifisere kostnadsdriverne, fordi vi relativt tidlig oppdaget at det har vært gjort en del feilføringer både i regnskap og fagsystem. Derfor har vi brukt en del tid på å avdekke hva utfordringene har bestått i, og samtidig finne et tilstrekkelig omfang indikatorer, slik at vi kan konkludere med rimelig sikkerhet.

Valget vårt falt på å gå dypere inn i tjenestene som utgjør den største delen av utgiftskaka, dvs. institusjonstjenester og tjenester til hjemmeboende.

Samtidig fant vi at Tysvær hadde en veldig høy andel pleie- og omsorgsbrukere med høyt bistandsbehov, og andelen hadde økt kraftig de siste årene. Mange brukere med omfattende bistandsbehov er mer kostnadskrevende for kommunen, og dette kan være en indikasjon på at man ikke klarer å forebygge funksjonsfall på en god måte.

Dette ble utgangspunkt for kapittelet som omhandler utfordringer og forbedringsmuligheter, der vi tok utgangspunkt i Tysvær kommunes mestringsstrapp og prinsippet om det beste effektive omsorgsnivå, dvs. legge til rette for forebygging og tidlig innsats slik at behovet for mer omfattende og dyrere tiltak bortfaller eller utsettes. På bakgrunn av analysen og intervjuene i prosjektets tidlige fase, valgte vi ut fem trinn som vi rettet størstedelen av oppmerksomheten mot ([se faktadel](#)). Disse er: Tiltak i kommunal regi uten vedtak (som hverdagsrehabilitering, fysio- og ergoterapitjenesten), hjemmetjenesten og boliger med bemanning⁸³. På bakgrunn av tilbakemeldinger i intervjuene, har vi også kartlagt samhandlingsutfordringer mellom sentrale tjenesteutøvere. Og vi har også sett på tildelingskontoret og prinsippet om «en dør inn». Til slutt har vi tatt utgangspunkt i et av hovedmålene i mestringsplanen, Rett kompetanse til rett tid, og kartlagt hvilke kompetansebehov spesielt hjemmetjenesten står overfor.

⁸³ Vi har ikke undersøkt seksjonene Psykisk helse/rus, Aktivitet eller Legetenesta.

9.1.2 FASER I DATAINNSAMLINGEN

Datainnsamlingen i dette prosjektet har vært delt inn i to faser – en sonderingsfase og en hovedfase. I **sonderingsfasen** gjennomførte vi tallanalyser, analyser av sentrale styringsdokumenter og intervjuer med nøkkelpersoner.

I denne fasen gjorde vi en rekke analyser av tall fra KOSTRA, Framsikt og regnskap. Deretter beveget vi oss inn i kommunens mer detaljerte økonomitall, brukertall og tall/informasjon som kunne gi mer utfyllende informasjon.

Relativt tidlig viste det seg at det har vært en del feilføringer både i fagsystem og regnskap, og vi har brukt en del tid på å avdekke hva utfordringene har bestått i, og samtidig finne et tilstrekkelig omfang indikatorer, slik at vi kan konkludere med rimelig sikkerhet.

På flere områder har vi supplert tallene i Tysvær med tall fra andre kommuner. Vi har også supplert sentrale kvalitative funn i Tysvær med relevante funn i tidligere forvaltningsrevisjoner.

I **hovedfasen** gjennomførte vi gruppeintervjuer/samlinger i ulike deler av organisasjonen, for teste ut foreløpige funn og for å undersøke hvordan de så på kommunens utfordringer og forbedringsmuligheter.

I prosjektet har vi foretatt en såkalt metodetriangulering av data. Det vil si at problemstillingene belyses gjennom bruk av forskjellige datakilder. Det betyr at vi ser relevante nøkkeltall og det som står i dokumenter opp mot intervjuene. I de tilfellene det har kommet frem ting i intervjuene som har krevd at vi går inn i nye nøkkeltall eller nye dokumenter, har vi gjort det.

Trianguleringen bidrar til å utvide og forsterke datagrunnlaget i analysen, og forskjellige innsamlingsmetoder gir ulike perspektiv på analysegrunnlaget. For eksempel er antakelser basert på tall- og dokumentanalyser testet ut i en rekke intervjuer. Påstander i intervjuene ble deretter testet ut gjennom å hente inn nye talldata/oppfølgings- eller verifiseringsrunden.

9.1.3 INTERVJUER

Sonderingsrunde. Intervju med 9 personer

- Oppstartsmøte med rådmann og kommunalsjef Helse og mestring
- Intervju med helsesjef
- Intervju med helse- og omsorgssjef
- Intervju med leder for ressurs- og tjenestekontoret
- Intervju avdelingsleder for fysio- og ergoterapi, pluss oppfølgingsintervju og epostkorrespondanse mht. oppklaringer
- Leder hverdagsrehabiliteringsteam

- Kort oppklaringsintervju med leder for hverdagsrehabiliteringsteamet i Eigersund, for å få en forklaring på tall og beskrivelse av situasjon under korona

Hovedrunde. Intervju med 23 personer.

- Seksjonsleder korttidsavdelingen
- Fem personer. Ressurs og tildelingskontoret
 - Leder og fire saksbehandlere
- Seks personer i hjemmetjenesten
 - Leder for hjemmetjenester, tre avdelingsledere, sykepleierkoordinator og verneombudet
- Seksjon butiltak, to avdelingsledere. Seksjonsleder ble forhindret og rådgiver i Helse og mestring deltok i stedet
- Fysio og ergo – to personer
- Leder for HVR-team
- Seks personer i Helse- og mestringsledelsen. En kombinasjon av samling, avklaringer og intervju. Samling der foreløpige funn ble presentert og spørsmål ble stilt. Kommunalsjef Helse og mestring, helsesjef, aktivitet- og omsorgssjef og leder for ressurs og tildelingskontor, rådgiver/systemansvarlig Helse og mestring og rådgiver økonomi

Oppfølgingsrunde og verifiseringsrunde

- **De intervjuene** I etterkant av hovedfasen har vi hatt en oppfølgingsrunde per epost og per telefon knyttet til uklarheter, og forhold som ikke ble endelig verifisert under selve intervjuet.
- Dette ble eksempelvis gjort i etterkant av intervjuet med hjemmetjenesten, ressurs- og tjenestekontoret og fysio- og ergoterapitjenesten.

9.1.4 DOKUMENTER, TALL OG ØVRIGE KILDER

- Plan for Helse og mestring 2020-2040
- Grunnlagsdokument for plan for Helse og mestring.
- Mestringstrappen i Tysvær kommune
- Tysvær kommune TK 2030 Formannskapet 26.05.21, Håvard Moe i KS Konsulent, presentasjon
- Rogaland Revisjons forvaltningsrevisjonsrapporter fra Stavanger, Eigersund og Gjesdal, hhv. Evaluering av Leve HELE livet, Kvalitet i eldreomsorgen og Kvalitet i helse- og omsorgstjenester. Alle fra 2019. Rogaland Revisjon leverte i samme periode tilsvarende rapporter i Sandnes og Hå kommune.
- «Når støvet har lagt seg. Erfaringer fra statlige reformer», DFØ-rapport 2020:11, desember 2020
- Utredning av fremtidig tilbud av institusjonsplasser og boliger til eldre, 2020 Tysvær kommune og Agenda Kaupang
- Ulike organisasjonskart mottatt fra Tysvær kommune
- Kartlegging gjennomført av Sandnes kommunes Enhet for funksjonshemmede

- Innbyggerundersøkelse i Tysvær bygdeblad, høsten 2019
- Oppfølgingsplan for samarbeidssaker fysio/ergo 2021 – Tysvær kommune. Internt notat.
- Informasjonsskriv fra fysio- og ergoterapitjenesten.
- *Forsvarlig bemanning?* Forvaltningsrevisjon utarbeidet av Rogaland Revisjon IKS, på vegne av Bærum kommunerevisjon. 2020
- Regjeringen.no
- KS hovedmodell for disponible inntekter og ressursbruk
- Demografimodell KS 2021
- Framsikt/KOSTRA (SSB)
- Tysvær kommunes regnskap 2020
- Tall om butiltak/miljøtjenesten mottatt fra Tysvær og Sola kommune
- Tall fra hverdagsrehabiliteringsteamet i Tysvær og Eigersund kommune

SAKSGANG		
Utval	Møtedato	Saksnr
Kontrollutvalet	09.11.21	26/21
Saksansvarleg:	Arkivkode:	Arkivsak:
Toril Hallsjø	216	

INVITASJON TIL FELLES FORVALTNINGSREVISJON - KARMSUND HAVN IKS OG EIERFORHOLDET TIL KOMMUNALE HAVNER OG KAIAANLEGG

Sekretariatets forslag til vedtak:

Alternativ 1

Tysvær kontrollutval deltar i ein felles forvaltningsrevisjon om Karmsund Havn IKS og eigarforholdet til kommunale hamner og kaianlegg med utgangspunkt i utkast til prosjektmandat som ligg føre frå Rogaland Revisjon IKS.

Ramma for prosjektet vert sett til inntil 400 timar. Eigarkommunar som ønskjer å delta i forvaltningsrevisjonen betaler etter si prosentvise eigardel, som for Tysvær blir 30 timar.

Tysvær kontrollutval har følgjande innspel/tillegg

Alternativ 2

Tysvær kontrollutval ønskjer ikkje delta i ein felles forvaltningsrevisjon om Karmsund Havn IKS og eigarforholdet til kommunale hamner og kaianlegg basert på prosjektmandat frå Rogaland Revisjon IKS.

Tysvær kontrollutval meiner

Vedlegg:

1. Prosjektplan – «Forvaltningsrevisjon av kommunale havner og kaianlegg i Karmøy» utarbeidet av Rogaland Revisjon IKS, datert august 2021 (10 sider)
2. Haugesund Kontrollutvalg 28.09.21, særutskrift i 33/21 (2 s.)
3. Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalg 01.09.21, særutskrift i sak 32/21 (3 s.)
4. Protokollvedlegg 01.09.21 til sak 32/21 (3 s.)
5. Advokatfirmaet Hjort DA - notat 07.06.21 fra advokat Bjella – jur. betenkning (22 s.)
6. Advokatfirmaet Hjort DA -tilleggsnotat 16.06.21 – svar på spørsmål (5 s.)

Bakgrunn

Karmøy kommunestyret vedtok i møtet 20.09.21, sak 91/21 følgende:

- 1. Karmøy kommunestyre anmoder Haugesund kommune om å delta i en forvaltningsrevisjon om Karmsund Havn IKS og kommunale havner og kaianlegg, med utgangspunkt i utkastet til prosjektmandat som foreligger fra Rogaland Revisjon IKS. Dette i kraft av at Karmøy og Haugesund har de to største eierandelene i Karmsund Havn IKS.**
- 2. Dersom øvrige eierkommuner, utover Karmøy og Haugesund, ønsker å delta i forvaltningsrevisjonen betaler disse i henhold til sin prosentvise eierandel. Sparte kostnader ved andre kommuners deltakelse fordeles likt mellom Karmøy og Haugesund.**
- 3. Rammen for prosjektet settes til inntil 400 timer.**
- 4. Karmøy kommune vedtar foreløpig en tilleggsbevilgning på inntil kr. 192.000 til ansvarsområde Kontroll- og revisjon, som dekning for halvparten av 400 timer.**
- 5. Bevilgningen dekkes over kommunens disposisjonsfond.**
- 6. Dersom Haugesund kommune avstår fra å bli med på forvaltningsrevisjonen skal saken behandles på nytt i kommunestyret.**
- 7. Deltakende kommuner inviteres til å komme med innspill før endelig mandat utformes i felleskap.**
- 8. Karmøy kommunestyre legger til grunn at eierandelene i Karmsund Havn IKS er fordelt som følger:**
 - Karmøy kommune: 38,46%
 - Haugesund kommune: 38,46%
 - Tysvær kommune: 7,69%
 - Bømlo kommune: 7,69%
 - Bokn kommune: 3,85%
 - Sveio kommune: 3,85%

Kontrollutvalgets innstilling fikk 17 stemmer, mens vedtaket som var et fellesforslag (A, Frp, SP, SV og V) ble vedtatt med 28 stemmer. Det ble forkant av møtebehandlingen reist spørsmål om ordførers habilitet, men det falt med 33 mot 12 stemmer. Han er valgt som kommunens representant i havnerådet/representantskapet, og senere også valgt som leder av rådet.

Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalg hadde forslag til prosjektmandat til behandling i møtet 01.09.21, sak 32/21 og de gjorde følgende vedtak/innstilling:

Karmøy kommunestyre bestiller forvaltningsrevisjon om Karmsund Havn IKS og kommunale havner og kaianlegg» i tråd med det utkast til prosjektmandat som foreligger fra Rogaland Revisjon IKS med tillegg og nærmere utdyping i vedlegg fra Thor Otto Lohne og i behandling i møtet.

Rammen settes til inntil 400 timer.

Karmøy kommunestyre vedtar en tilleggsbevilgning på kr 384 000 til ansvarsområde Kontroll og revisjon til dekning av forvaltningsrevisjonsrapport om kommunale havner. Bevilgningen dekkes over konto 1490 – reservert til tilleggsbevilgninger. Utvalgsleder får fullmakt til å godkjenne endelig mandat i samråd med sekretariatet.

Karmøy kommunestyre ber kontroll- og kvalitetsutvalget invitere kontrollutvalgene i Haugesund, Tysvær, Bømlo, Sveio og Bokn til å delta i forvaltningsrevisjonen av Karmsund Havn IKS i tråd med utkast til prosjektplan.

Kostnadsfordeling blir etter eierandel (38,46 %, 7,69 % eller 3,85 %/).

Bakgrunn for prosjektplan

Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalget vedtok i møtet 16.06.21, sak 24/21 at de ønsket å få lagt fram utkast til prosjektplan på et prosjekt om eierforholdet til kommunale havner og kaianlegg til neste møte. Vedtaket var følgende:

Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalg ber revisjonsselskapet KPMG AS om å legge fram et prosjektmandat for forvaltningsrevisjonsprosjekt om eierforholdet til kommunale havner og kaianlegg til møtet 1. september 2021.

Utvalget har følgende innspill til tema/problemstillinger:

«Inngikk kommunale kaianlegg i åpningsbalansen ved opprettelsen av Karmsund Havn IKS og hvordan gjenspeiler dette i eierandelene tildelt kommunene?»

Utvalget gis anledning til å komme med innspill til mandatet før utkast blir presentert i møtet.

For å avgrense undersøkelsene ble utvalget enig om å velge ut salg av Kopervik Havn, salg av allmenningen i Skudeneshavn og salg eiendommer i Monsavika. Fra utvalgsmedlem Thor Otto Lohne (A) var det kommet flere innspill til mulig mandat. Videre har kommunestyremedlem Robin Hult (A) og ledelsen av Karmsund Havn IKS kommet med sine kommentarer til vedtaket og mandat. Disse er blitt oversendt Rogaland Revisjon til videre vurdering og tatt inn i de foreslåtte temaene i prosjektmandatet.

Bakgrunn for saken

I følge kommuneloven § 23-2 er kontrollutvalgets ansvar og myndighet blant annet «å påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak».

Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalg tok opp saken i møtet 27.01.21, under referatsakene, sak 7/21 etter oppfordring fra kommunestyremedlem Robin Hult (A), og vedtok da følgende:

Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalg ber om en tilbakemelding fra rådmannen på henvendelsen om prosedyrene rundt avhending av kommunale havner/kaianlegg til møtet 17.03.21.

Det skriftlige svaret leveres sekretariatet innen 05.03.21. Utvalget ber også om at rådmannen orienterer om saken i møtet 17.03.21.

Sekretariatet mottok rådmannens tilbakemelding i brev av 08.03.21 og utvalget vedtok enstemmig i møtet 17.03.21, sak 12/21 følgende:

Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalg tar rådmannens orientering om salg av havner og kaianlegg til orientering.

På bakgrunn av ny henvendelse, nå fra utvalgsmedlem Lohne i april, og etter en del presseoppslag, ønsket utvalgsleder saken opp igjen på møtet i mai. Utvalget vedtok enstemmig i møtet 19.05.21, sak 18/21 følgende:

Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalg ber om ny tilbakemelding fra rådmannen om eiendomsforholdene knyttet til havner og kaianlegg til neste møte 16. juni 2021.

Det skriftlige svaret leveres til sekretariatet innen 08.06.21. Utvalget ber også om at rådmannen orienterer om saken i møtet 16.06.21.

I saksframlegg til maimøtet ble det informert om at administrasjonen og ledelsen av Karmsund Havn hadde bestilt en juridisk betenkning rundt eiendomsforholdene ved å engasjere advokat/partner Kristin Bjella i advokatfirmaet Hjort DA.

Advokat Bjella ble bedt om å utrede bl.a. følgende problemstillinger:

- 1. Var Karmsund Havns overføring av hjemmel for eiendommer tilhørende Karmøy havnevesen og Kopervik havnevesen i 2017 i strid med selskapets vedtekter/selskapsavtale?***
- 2. Hadde Karmsund Havn IKS rett til å overføre hjemmelen fra Kopervik havnevesen og Karmøy Havnevesen i tråd med regelverk, herunder havne – og farvannslovens regler om havnekassen (jfr. lov om havner av farvann av 08. juni 1984 nr. 51 §23)?***
- 3. Kunne havnens eier, Karmøy kommune, krevd eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og således disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havneformål?***

Advokat Bjella sin juridisk betenkning fulgte saken til møtet 16.06.21, sak 24/21. Rådmannen kom ikke med ytterligere kommentarer enn å henvise til utredningens hovedkonklusjoner og å svare vedr. spørsmål om åpningsbalansen. Betenkningen følger også denne saken som vedlegg. I tillegg ble det utarbeidet et tilleggsnotat datert 16.06.21 som svarte på noen spørsmål fra utvalgsmedlem Lohne.

Den juridiske vurderingen trekker blant annet følgende hovedkonklusjoner:

- «Det er ikke grunnlag for å hevde at Karmøy kommune som deltakerkommune i Karmsund Havn IKS kunne krevd å få tilbake eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havneformål.***

Selskapsforholdet gir ingen av deltakerkommunene rett til ensidig å trekke ut enkelteiendommer fra havn-virksomheten og disponere rettslig over disse ved salg.

Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund.

- **Vi kan ikke se at det er grunnlag for å hevde at overføring av hjemmel til de aktuelle eiendommene var i strid med det underliggende eierforholdet i selskapet, eller krevde samtykke fra deltakerkommunene.**

Vi kan heller ikke se at denne disposisjonen var i strid med havne- og farvannslovens dagjeldende regler om havnekapital. Uansett endringen i hva som var tinglyst, ville det underliggende eierforholdet til eiendommene bestå i forholdet mellom havneselskapet og deltakerkommunen. Det avgjørende spørsmålet ville uansett være om Karmsund Havn IKS ville ha rett til å selge eiendommene, og uten forutgående samtykke fra kommunen».

Sekretariatets innstilling var å ta rådmannens tilbakemelding til orientering, men utvalgets flertall valgte å støtte utvalgsleders forslag om å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt om eiendomsforholdene knyttet til havner og kaianlegg.

Utvalgsleder i Karmøy mente en avklaring evt. eierforhold/andel innbrakt i selskapet var viktig ved evt. oppløsning. Varamedlem Espeset (MDG) kunne ikke se noe gagn i å bruke ressurser på å skulle verdifastsette alle eiendommene fra 1992 eller 1999. Etter adv. Bjellas oppfatning var en oppløsning av selskapet lite sannsynlig.

Prosjektmandatet

Rogaland Revisjon har i oversendelse 23.08.21 lagt fram et forslag til prosjektmandat, se vedlegg.

Revisjonen har pr i dag ikke angitt timeramme for prosjektet og dermed ikke kostnadene forbundet med en bestilling. Til vanlig vil et prosjekt ha en ramme på inntil 250 til 300 timer. Sekretariatet har foreslått et tak på inntil 400 timer. Ut fra dagens timepris vil da kostnadene utgjøre nærmere 400 000 kr.

Rogaland Revisjon IKS ser for seg at en forvaltningsrevisjon kan ha et todelt formål:

«Det ene er å supplere kunnskapsstatus på bakgrunn av de problemstillinger som utvalget blir enige om 1. september. Fra gjennomgangen av de refererte innspillene til problemstillinger har vi notert oss tre temaer:

- **Gjennomgang av åpningsbalansen mht. kaianlegg**
- **Nærmere undersøkelser av utvalgte salgsprosesser**
- **Evt. pantsettelse og sikkerhet i eiendommer ved låneopptak**

Det andre formålet bør være å sammenfatte all informasjon i saken og i størst mulig grad trekke konklusjoner selv om ikke alle i denne saken kan gjøres til lags».

Revisor gjør oppmerksom på at desto mer presis bestillingen er, desto raskere og mer effektivt kan revisor få utført oppdraget.

Som omtalt i tidligere bestillinger skal forvaltningsrevisjon være forbedringsorientert, og ha som formål å gi anbefalinger om tiltak dersom forvaltningsrevisjonen avdekker avvik eller mulige forbedringsområder.

Det vil bli utarbeidet en skriftlig sluttrapport som gjør rede for undersøkelsen, funn og anbefalinger. Utkast til rapport vil bli sendt på høring til relevante aktører før det utarbeides en endelig sluttrapport. Rapport planlegges lagt fram for kontrollutvalget i løpet av 2022 avhengig av revisjonsoppdragets omfang.

Ressurser til kommunens kontrollarbeid

Rammebetingelsene for kontrollutvalg er i stor grad avhengig av kommunestyret, som legger til rette for at kontrollutvalget skal være i stand til å ivareta sine kontrolloppgaver. Utvalgets budsjett for kjøp av forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller er på ca. 350 timer for 2021. Dette tilsvarer noe mer enn et prosjekt, avhengig av størrelsen på prosjektet, slik at utvalget har midler til å delta. Med en eierandel på 7,69 % vil det tilsvare 31 timer av en ramme på 400 timer.

Revisor vil starte opp med prosjektet om Karmsund Havn IKS når klarsignal blir gitt. Rogaland Revisjon har ikke anslått en kostnadsramme for dette prosjektet. Sekretariatet har foreslått en ramme på total inntil 400 timer, som også er vedtaket fra Karmøy kommunestyret. Det ville for Haugesunds del utgjort 200 timer eller mindre, alt avhengig av om kommunene med mindre eierandeler vil delta.

Karmøy kommunestyres vedtak har forutsetning om at dersom Haugesund kommune ikke ble med på forvaltningsrevisjonen skal saken behandles på nytt i kommunestyret, jfr. vedtakets pkt. 6.

Fra utvalgsleder i Karmøy blir det tolket som saken gjelder tilleggsbevilgningen, og ikke igangsetting av revisjonen. Sekretariatet mener kontroll- og kvalitetsutvalget bør vente med igangsetting til dette er avklart på nyåret 2022.

Tidligere selskaps-/eierskapskontroller

Karmsund Havn IKS hadde sist en selskapskontroll med forvaltningsrevisjon i 2018. Kontroll/revisjonen ble utført av KPMG AS. Alle de seks eierkommunene var med å dekke kostnadene med kontrollen. Rapporten ble behandlet av kontrollutvalgene om våren og kommunestyrene i juni- eller septembermøtet i 2018. Rapporten inneholdt tre anbefalinger til selskapet og tre til kommunen. Anbefalingene til selskapet gikk på bedre anskaffelsesrutiner, kontraktsoppfølging, avtaleregister og investeringsprosjekter.

Haugesund kontrollutvalg har gjennomført en eierskapskontroll av selskapet våren 2021. Også denne kontrollen ble utført av KPMG AS. Kontrollutvalget behandlet rapporten i møtet 15.06.21, sak 17/21 og bystyret i møtet 29.09.21, sak 56/21.

Revisor har kommet med fire anbefalinger til Haugesund kommune. Anbefalingene omhandlet blant annet forankring av formålet for lufthavndrift, rapportering til bystyret, formell behandling av økonomiplanen og at låneopptak og investeringer i andre selskap bør tydeliggjøres i selskapsavtalen.

Kommunedirektøren skal gi tilbakemelding til bystyret via kontrollutvalget om oppfølging innen seks måneder etter bystyrets vedtak.

Haugesund kontrollutvalg sitt vedtak

Sekretariatet sendte ut saksframlegg til Haugesund kontrollutvalg dagen etter kommunestyrebehandlingen 20.09.21, og saken ble lagt fram for Haugesund kontrollutvalg til deres møte 28.09.21 med sekretariatets positive innstilling til deltakelse til felles revisjon om Karmsund Havn IKS. Det ble vist til tidligere praksis om å delta i felles selskapsrevisjoner.

Haugesund kontrollutvalg vedtok enstemmig 28.09.21, sak 33/21 følgende:

Haugesund kontrollutvalg anmoder kommunedirektøren om å avklare eierforhold og disposisjonsrett knyttet til de eiendommer som Karmsund Havn IKS disponerer innenfor Haugesund kommune sine grenser, og deretter vurdere om det er nødvendig å gjøre endringer i selskapsavtalen.

Forslaget ble lagt fram av utvalgsleder og fikk 10 stemmer, mens sekretariatets innstilling fikk 0 stemmer. Saken er med dette avvist og vil ikke bli sendt videre til Haugesund bystyre til behandling. Det ble av utvalget ikke satt frist for kommunedirektøren for avklaring og tilbakemelding til utvalget.

De andre eierkommunene

Sekretariatet har i etterkant av kontrollutvalgsmøtet i Haugesund og før utsendelse av saksliste til Karmøy kommunestyremøte den 18.10.21 konferert med ordfører Jarle Nilsen, med spørsmål om når saken ville bli tatt opp igjen. Ifølge ordføreren mente han at anmodningen/invitasjonen også måtte sendes til behandling i de øvrige kontrollutvalgene, før saken vil bli lagt fram på nytt fram for kommunestyret.

Det vil da først bli ut på nyåret 2022, da Bømlo kommune har sitt kontrollutvalgsmøte den 02.12.21. Tysvær kontrollutvalg har sitt møte 09.11, Bokn den 17.11 og Sveio den 22.11.21.

Sekretariatets kommentarer

Sekretariatet legger med dette fram saken for de andre eierkommunene, selv om utvalgsleder i Tysvær i septembermøtet under referatsakene var avvisende til en slik invitasjon. Utvalget må ta stilling til om de ønsker å delta i en felles forvaltningsrevisjon om Karmsund Havn IKS, og om de foreslåtte problemstillingene som tema dekker det som ønskes å oppnådd med prosjektet eller om utvalget vil avstå fra prosjektet.

I vedtatte retningslinjer for selskapskontroll blir det lagt opp at eierkommunene bør samordne felles eierskapskontroller eller forvaltningsrevisjoner av selskaper, og med dette deler på kostnadene knyttet til aktuelle bestillinger.

Om temaet er allerede utdypet og klargjort fra advokatfirmaet Hjort og det er brukt nok ressurser til temaet om eierforholdene til kommunale havner og kaier, eller om det virker som prosjektet er et mer aktuelt tema for Karmøy kommune alene eller om utvalget og kommunen som medeier i selskapet bør delta, bør utvalget selv ta stilling til.

Sekretariatet har i denne saken nå lagt fram to alternative innstillinger.

Aksdal, 12.11.21

Toril Hallsjø
Dagleg leiar/utvalssekretær

PROSJEKTMANDAT

Forvaltningsrevisjon av kommunale havner og kaianlegg i Karmøy kommune

Karmøy kommune, 2021

BAKGRUNN

Vi viser til vedtak i Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalg 16.06.2021 om å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt om eierforholdet til kommunale havner og kaianlegg.

I bestillingsbrevet fra kontrollutvalgssekretariatet 22.06. er det presisert at utvalget gis anledning til å komme med innspill til mandatet for revisjonen. Utvalgsmedlem Thor Otto Lohne har kommet med synspunkter på mandatet 12.07. etter at Karmsund Havn IKS kom med tilleggsinformasjon 29.06. Den som først varslet i saken, kommunestyremedlem Robin Hult, formidlet synspunkter på innholdet i revisjonsmandatet 19.07.

Vi registrerer at saken utvikler seg etter hvert som det kommer ny informasjon, og at det er litt ulike synspunkter på hva som bør være problemstillingene i denne revisjonen. Vi har derfor innledningsvis referert til de forslag til problemstillinger som hittil er presentert. For oss står selvsagt bestillingen fra kontroll- og kvalitetsutvalget sentralt, men vi har referert øvrige innspill slik at utvalget kan gjøre nødvendige avklaringer og avgrensninger i møtet 1. september. Det er viktig at utvalget samlet er enige i innholdet til revisjonsmandat.

I vedlegg har vi laget en tidslinje over noen av hendelsene i saken så langt. Den er ment å gi et grovriss av dette sakskomplekset som har historiske røtter nesten 30 år tilbake i tid.

OVERSIKT OVER AKTUELLE PROBLEMSTILLINGER

Problemstillingen utvalget ønsker å få belyst, slik det framgår av vedtaket i juni, er følgende:

- *Inngikk kommunale kaianlegg i åpningsbalansen ved opprettelsen av Karmsund Havn IKS? Og hvordan gjenspeiler dette i eierandelene tildelt kommunene?*

Av avtalen Haugesund og Karmøy inngikk i 1992 fremgår i punkt 3 at de to kommunene stilte sine havneanlegg og eiendommer som fantes på avtaletidspunktet i kommunen til disposisjon for samarbeidet, men hver kommune skulle beholde eierskapet til disse. Det fremgår av avtalen av 1992 at de to kommunene skulle arbeide for å innlemme flere kommuner i samarbeidet. Dette arbeidet ble sluttført i 1999, da de øvrige (nåværende) eierkommunene

kom inn i samarbeidet. I forhold til denne problemstillingen er det behov for å avklare om utvalget med «kaianlegg» mener hele porteføljen av havneanlegg og kaianlegg, eller om den skal avgrenses til de 38 kaiene som ligger i Karmøy kommune, jf. saken om tilbakeføring av disse til Karmøy kommune. Det er også ønskelig å få klarhet i om problemstillingen omfatter åpningsbalansen ved opprettelsen av Karmsund interkommunale havnevesen (KIH) i 1992, og/eller åpningsbalansen ved opprettelsen av IKSet i 1999. Førstnevnte foreligger det åpningsbalanse for, men ikke for sistnevnte etter det vi kan se. Det er vist til Karmsund Havn IKS, så vi antar det gjelder 1999 da selskapet ble opprettet og nye eiere kom inn. Det er rimelig å anta at porteføljen av kai- og havneanlegg endret seg mellom 1992 og 1999.

Karmsund Havns kommentar til utvalgets vedtatte revisjonsmandat er todelt: Den første er å avkrefte den informasjonen som Karmøy kommune kom med til utvalgsmøtet 17.03. om at eiendommer ved opprettelsen av selskapet ble lagt inn som tingsinnskudd. Det ble fra kommunens side uttalt at det var usikkert om det ble gjennomført noe formelt tingsinnskudd ved etablering av selskapet. Balansen for første driftsår etter etableringen i 1992 viser at det ble lagt inn anleggsmidler på henholdsvis ca. 46 mill fra Haugesund og 28 mill fra Karmøy.

Karmsund Havns andre kommentar er at en nærmere undersøkelse av åpningsbalansen ikke vil gi klare konklusjoner i saken om salget av Kopervik havn i 2019. Deres syn er følgende:

- *«Karmsund Havn har understreket viktigheten av at en forvaltningsrevisjon gir tydelige svar og konklusjoner i «Kopervik Havn – saken».*

Slik vi leser Hjort DAs juridiske betenkning fra 7.06. og svar på tilleggsspørsmål 16.06. mener de at Karmsund Havn står fritt til å selge «Karmøy-eiendommer» og beholde inntektene, og at den foretatte hjemmelsoverføringen til havneselskapet som bl.a. omfatter Kopervik havn i 2017, ikke var i strid med det underliggende eierforholdet i selskapet, eller krevde samtykke fra eierne.

Selv om advokatfirmaet mener jussen er tydelig på dette området, kan det fastslås at oppfatningene er ulike på om salget av Kopervik havn var innenfor havneselskapets fullmakter. En nærmere undersøkelse av dette salget, kan gi mer informasjon om selve salgsprosessen, hva slags dialog det var mellom ulike aktører, og hvordan salget ble håndtert i praksis. Det kan supplere allerede foreliggende fakta i saken, og gi grunnlag for å trekke endelige konklusjoner. Vi ber utvalget avklare om vi skal gå dypere inn i denne saken.

Utvalgsmedlem Thor A. Lohne har i en lengre e.post 12.07. kommentert opplysningene fra Karmsund Havn om at eiendommer ikke inngikk i åpningsbalansen – verken ved selskapets opprettelse eller senere. E.posten er delt med utvalgets medlemmer. Lohnes konklusjon er at tema/problemstillinger for revisjonen derfor må defineres mer treffende. Hans forslag er:

1. *De avgjørende spørsmål er om Karmsund Havn hadde rett til å selge eiendommer uten samtykke fra Karmøy kommune og inntektsføre salgene.*
2. *I tillegg ønskes vurderinger knyttet til salgene av eiendommene.*

3. *Det er også ønskelig med synspunkter på inhabil-forsøket til Karmsund Havn. Er dette klanderverdig?*

Fra 1999 og fram til 2019 er vi kjent med at det har vært foretatt flere disposisjoner med hensyn til tilbakeføring av eiendommer og salg. Når det gjelder salg, ser vi at havneselskapet har avhendet flere eiendommer i perioden frem til 2019, og benyttet vederlaget til havneformål. Dette dreier seg dels om eiendom som havneselskapet selv har hatt hjemmel til, dels eiendom som deltakerkommunen har hatt hjemmel til.

Vi har ikke tilgang til noen samlet oversikt over de salg og tilbakeføringer av kaianlegg, tomter og havneanlegg som havneselskapet har gjort de siste 20 årene. Med stort og smått dreier det seg sannsynligvis om mange transaksjoner. Med hensyn til hvilke vi eventuelt skal gå inn i og gjøre vurderinger av, er det viktig å få gjort noen avgrensninger. Foruten Kopervik havn, har vi notert oss salget av 3 eiendommer i Monsavik som noen har stilt spørsmål ved. Dessuten har tilbakeføringen av kaianlegg til kommunen vært nevnt i flere sammenhenger.

Å gjennomgå et utvalg salgsprosesser og bringe på det rene hvordan de er håndtert, vil være en nærliggende oppfølging av Lohnes to første problemstillinger. Vi vil imidlertid be utvalget klargjøre om utvalget som helhet stiller seg bak Lohnes forslag til problemstillinger, og i forlengelsen av det, konkretisere hvilke salgsprosesser som ønskes vurdert.

Den tredje problemstillingen, om Lohnes habilitet i saken, kan også inngå i revisjonsmandatet om utvalget som helhet ønsker det. Vi har notert oss at det er ulike synspunkter i dette spørsmålet, men at kontroll- og kvalitetsutvalget har konkludert med habilitet.

Kommunestyrerepresentant Robin Hult viser i sitt innspill 19.07. til at det er solgt eiendommer som er Karmøy kommune sine gjennom tidligere Kopervik, Karmøy og Skudeneshavn havnevesen. Han anslår at det er blitt solgt eiendommer i Karmøy kommune for 40 millioner de siste årene og antyder at det sikkert er for lavt. Ifølge han skal da de andre kommunene inn med innskudd i form av kontanter eller tingsinnskudd tilsvarende eierbrøk. Ifølge hans opplysninger skal dette ikke være gjort. Han mener derfor at det må undersøkes hvordan dette er kommunisert til de andre eierkommunene. Har de fått beskjed om dette i forkant eller ikke i det hele tatt? Konkret foreslår Hult følgende problemstillinger:

- *Det må undersøkes om Karmsund havn har pantsatt eiendom, som de respektive kommunene har hatt eierskap til før inntreden i Karmsund havn, til underliggende AS.*
- *Det bør videre undersøkes om Karmsund havn føler at de har avklart eiendomsforhold og mener de kan oppta lån med sikkerhet gjennom eiendommer.*

Det følger av IKS-loven at selskapet bare kan ta opp lån dersom dette er fastsatt i selskapsavtalen. Karmsund Havn IKS sin selskapsavtale er det samme som vedtektene for selskapet. I vedtektenes § 7 femte ledd er det bestemt en øvre grense for låneopptak på NOK 800 millioner. Låneopptaket i Karmsund Havn IKS var per 31. desember 2020 på NOK 689,5

millioner. Det følger videre av IKS-loven at selskapet ikke kan pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. Bestemmelsen omfatter også datterselskapet.

KPMG har i sin eierskapskontroll av Karmsund Havn (rapport juni 2021) for kontrollutvalget i Haugesund, ikke gjort funn som tyder på at låneopptak i Karmsund Havn IKS er i strid med vedtak og forutsetninger i bystyret i Haugesund. Representanter for selskapet har i intervju med forvaltningsrevisor fortalt at det ikke er tatt pant i objekter i Karmsund Havn IKS. Basert på stikkprøvekontroll av grunnbokinformasjon for 7 eiendommer i selskapet og 3 eiendommer i datterselskapene, er det ikke funnet tinglyst pantsettelse av disse eiendommene.

I lys av Hults forslag til problemstillinger, er det viktig å få avklart om det skal foretas nye og grundigere undersøkelser utover det KPMG har gjort i sin nylige eierskapskontroll.

BEHOV FOR Å SAMMENFATTE KUNNSKAPSSTATUS OG KONKLUDERE

Granskningen av dette sakskomplekset har etter hvert blitt omfattende, og ny informasjon bringes til torgs etter hvert som tiden går. Vi registrerer at det bare i forbindelse med Hjorts juridiske betenkning er delt mer enn 50 ulike dokumenter. Både utvalget selv, og flere av dets medlemmer, har drevet granskningen fremover, og havneselskapet og kommunen har gått årtier tilbake i tid for å innhente opplysninger i saken. Fortsatt er spørsmål uavklarte. Og saken har blitt konfliktfylt og skaper mye oppmerksomhet i medier og blant folk. Hva som pt. er kunnskapsstatus i saken er det også noe ulike synspunkter på.

Det synes derfor å være et behov for å bringe ytterligere klarhet i saken og at det konkluderes.

Vi ser for oss at en forvaltningsrevisjon kan ha et todelt formål:

- Det ene er å supplere kunnskapsstatus på bakgrunn av de problemstillinger som utvalget blir enige om 1. september. Fra gjennomgangen av de refererte innspillene til problemstillinger har vi notert oss tre temaer:
 - o *Gjennomgang av åpningsbalansen mht. kaianlegg*
 - o *Nærmere undersøkelser av utvalgte salgsprosesser*
 - o *Evt. pantsettelser og sikkerhet i eiendommer ved låneopptak*
- Det andre formålet bør være å sammenfatte all informasjon i saken og i størst mulig grad trekke konklusjoner selv om ikke alle i denne saken kan gjøres til lags.

Om dette kan være en ramme for revisjonsoppdraget, er opp til utvalget å avgjøre. Dess mer presis bestillingen er, desto raskere og mer effektivt kan vi få utført oppdraget.

METODE OG DATA

Det foreligger allerede en rekke bakgrunnsdokumenter i saken, blant annet de nevnte 50 dokumentene det er vist til i vedlegg i Hjort DA sin vurdering av saken. Avhengig av hvilke problemstillinger som skal ligge til grunn for revisjonen, kan det være relevant informasjon i

denne oversikten som kan være nyttig i revisjonen. Vi forutsetter at dette er informasjon vi vil få tilgang til, i sin helhet.

Det vil være behov for å supplere den skriftlige dokumentasjonen. Det gjelder informasjon om åpningsbalansen, i den grad den finnes, og om gjennomførte salgsprosesser. Og det gjelder informasjon om lån og eventuell pant eller annen sikkerhet i eiendom.

Slik tilgang forutsetter et samarbeid med Karmøy kommune og Karmsund Havn.

Vi er for øvrig kjent med omtalen av problemstillingene i media, og denne vil inngå i det samlede datamaterialet.

Vi registrerer at Hjort DA mener at lovverk og selskapsavtale/ vedtekter på en tydelig måte klargjør rettigheter og plikter i forholdet mellom eierkommune og selskap. Vi har imidlertid også notert oss at i praksis, så er det ulike forventninger og synspunkter på hva som er kommunens styringsmuligheter og selskapets handlingsrom og frihetsgrader.

På den bakgrunn mener vi det er behov for en bredt sammensatt intervjuundersøkelse. Det gjelder sentrale personer i Karmøy kommune (ordførere, rådmann, fageksperter ol.). Undersøkelsen bør også omfatte sentrale personer i havnerådet/havnestyret – både nåværende og tidligere representanter som før har deltatt i disse eierorganene. Og det gjelder videre intervjuer i Karmsund Havn. Det kan også være personer utenfor kommunen og havneselskapet som bør intervjues.

I den grad vi finner det nødvendig, vil vi innhente ekstern bistand.

REVISJONSKRITERIER

Til problemstillingene stilles det revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen måles mot. Revisjonskriterier skal være aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Sentrale kilder til å utlede revisjonskriterier er:

- Lov om interkommunale selskap (IKS-loven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)
- KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- Selskapsavtale/vedtekter for Karmsund Havn IKS
- Samarbeidsavtale e.l. om Karmsund Havn IKS
- Kommunen sin eierskapsmelding
- Vedtak i kommunestyret/ havnerådet om Karmsund Havn IKS

OMFANG OG FRAMDRIFT

Det er pt. ikke mulig å angi en timeramme for hva en forvaltningsrevisjon vil kreve. Det avhenger av hvilke problemstillinger utvalget ønsker å prioritere. På bakgrunn av

kontrollutvalgets vedtak 1. september, vil vi raskt etter møtet justere prosjektmandatet og gi et anslag på en timeramme, men samtidig påpeke at også et anslag vil være usikkert.

Prosjektet vil bli utført i samarbeid mellom avdeling for forvaltningsrevisjon og avdeling for regnskapsrevisjon i Rogaland Revisjon. Ekstern bistand vil innhentes etter behov.

Oppdraget vil bli gjennomført av:

- Revisjonsdirektør og statsautorisert revisor og jurist Rune Haukaas
- Statsautorisert revisor og oppdragsleder Kristian Berland
- Forvaltningsrevisor og siviløkonom Therese Kristiansen
- Senior forvaltningsrevisor og statsviter Ståle Opedal

Alle har lang og relevant erfaring og utgjør et tverrfaglig sammensatt prosjektteam.

Det forutsettes et tett samarbeid med representanter for kommunen og havneselskapet.

Rapport planlegges lagt fram for kontroll- og kvalitetsutvalget på utvalgets siste møte i høst 24. november eller første møte på nyåret avhengig av revisjonsoppdragets omfang.

VEDLEGG – tidslinje over noen hendelser i «havnesaken»

Tidslinja gir en oversikt over en del hendelser som går nesten 30 år tilbake i tid. Den er ikke ment å være fyllestgjørende for det store vell av hendelser som angår havneselskapet og forholdet til Karmøy kommune som en av eierne i selskapet.

Årstall	Hendelse	Beskrivelse og merknader
1992	Etablering av Karmsund havnevesen DA bestående av havnedistriktene i Karmøy og Haugesund	Kommunene gikk inn med 500.000 hver, som ble kalt «likviditet». Disposisjonslisten som ble opprettet, viste hvilke anlegg det interkommunale samarbeidet fikk ansvar for å drifte og vedlikeholde i den enkelte kommune. Balansen for første driftsår viser anleggsmidler i balansen: «Faste eiendommer» (ca. 46 mill fra Haugesund og 28 mill fra Karmøy). Tilsvarende balanseposter er imidlertid også tatt med i kommunens regnskap. Det fremgår av vedtektene § 1 til det som ble hetende Karmsund interkommunale havnevesen at havnevesenet overtok disposisjonsretten og driftsansvaret for alle anlegg som Haugesund og Karmøy havnevesen hadde ansvaret for. Videre fremgår det av § 13 at eiendomsretten til overførte anlegg etter vedtektene § 1 skulle forbli hos den enkelte kommune Karmøy kommunes Kontroll- og kvalitetsutvalg innspill til problemstillinger til Hjort DAs oppdrag: «Dersom ikke eiendommer er mottatte som tingsinnskudd i form av anleggsmidler ved etablering av selskapet og regnskapsført i åpningsbalansen, hvordan kan de da ha blitt overført til Karmsund Havn?» Havneselskapet har selv undersøkt dette. I synspunkter på revisjonsmandatet vedtatt 16.06. uttaler havneselskapet 29.06. at «Vi er klar over at det i et tidligere saksfremlegg fra saksbehandler i kommunen ble skrevet at eiendommer var langt inn som tingsinnskudd. Dette er beklagelig, da dette er feil info.» I bestilling av forvaltningsrevisjon 16.06 er hovedproblemstillingen: <i>Inngikk kommunale kaianlegg i åpningsbalansen ved opprettelsen av Karmsund Havn IKS? Og hvordan gjenspeiler dette i eierandelene tildelt kommunene?</i>
1999	Etablering av interkommunalt selskap. Eierskap utvidet med 4 kommuner. Eierstyring gjennom Havnerådet (representantskapet) og utøves av havnestyret.	Vedtektene fra 1999 viderefører blant annet bestemmelsen om at kommunene beholder eierskapet til de anleggene som stilles til disposisjon for virksomheten. Det går videre frem av disposisjonsavtalen at kommunene overlot disposisjonsretten over anlegg og eiendommer til havneselskapet for den interkommunale virksomheten. Slik Hjort DA forstår selskapsavtalen § 5 sammenholdt med disposisjonsavtalen, skulle den respektive kommune beholde eiendomsretten til de anlegg og eiendommer som var omfattet av disposisjonsavtalen. Spørsmålet er hva dette betyr. Hjorts tolkning er at «Ettersom bestemmelsen viderefører tilsvarende fra vedtektene av 1992, uten nærmere drøfting, er det naturlig å anta at hensikten var den samme som vi har tolket inn i vedtektene fra 1992.» «En vesentlig forskjell fra 1992 er at verdiene som ble stilt til disposisjon for selskapet som omdannet i 1999 ikke på samme måte som tidligere ble holdt atskilt i selskaps regnskaper basert på hvilken kommune som hadde foretatt

		innskuddet.» Med disposisjonsavtalen fulgte en oversikt over anlegg i den enkelte kommune.
2009	Endring av selskapsavtalen og klausulen om at kommunene beholdt eierskap til de anleggende som ble overført, ble tatt ut av selskapsavtalen.	I saksframlegget for Haugesund bystyre er endringen i selskapsavtalen § 5 omtalt som en «redaksjonell endring».
2013	Salg av flere eiendommer som opprinnelig var ervervet med midler fra havnekassen og som hørte under havneselskapets portefølje.	Midlene fra salget skulle benyttes til å finansiere oppgradering av småbåthavnen i Stangelandsvågen, som også hørte til havnekassen. Selve småbåthavnen skulle, som en del av omstruktureringen, tilbakeføres til kommunen vederlagsfritt. Hjort DA har vurdert salget og konkludert: «Ved havneselskapets disposisjoner knyttet til Stangelandsvågen ble midler tilhørende havne-kapitalen benyttet til andre formål enn dem som er opplistet i havne- og farvannsloven § 48 første ledd. Disposisjonene synes ikke å ha forringet havnekapitalen, men selskapet skulle antakelig ha innhentet tillatelse fra departementet etter havne- og farvannsloven § 48 tredje ledd.»
2016	Vedtak av ny eierstrategi for Karmsund Havn IKS	Selskapet disponerer og drifter på det tidspunktet 57 større og mindre havneeiendommer. Virkelig eiendomsverdi anslås til ca. kr. 1.000 mill. kr. Investert ca. 550 mill. fra 2002 – 2015 med godkjent låneramme på inntil 600 mill. I tillegg til havneområdene har kommunene gitt selskapet ansvar for en rekke offentlig kaier og allmenninger, inkludert småbåthavner. Eierne åpne for at selskapet starter en prosess hvor disse avhendes eller tilbakeføres til kommunene hvor almenne hensyn må ivaretas.
2017	Havneselskapet med anmodning til Statens Kartverk om å foreta en navneendring for 14 eiendommer som i grunnboken var oppført med Kopervik og Karmøy havnevesen som hjemmelshaver. Blant annet inngår Kopervik havn.	Hjort DA bedt om å vurdere om overføringen var i strid med selskapets vedtekter/ selskapsavtale og/eller gjeldende lov- og regelverk. Hjorts konklusjon: «Vi kan ikke se at det er grunnlag for å hevde at overføring av hjemmel til de aktuelle eiendommene var i strid med det underliggende eierforholdet i selskapet, eller krevde samtykke fra deltakerkommunene.» «Det er opp til Statens Kartverk å bedømme om den framlagte dokumentasjon vil være tilfredsstillende for å oppfylle kravene etter § 14.» «Det er ikke grunnlag for å hevde at Karmøy kommune som deltakerkommune i Karmsund Havn IKS kunne krevd å få tilbake eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havnformål.»
2018	KPMG med Eierskapskontroll av Karmsund Havn IKS bestilt av kontrollutvalgene i eierkommunene, samt Bømlo kommune	KPMGs konklusjon i forhold til eierskapskontroll: «Eierstrategi og sentrale krav og normer til godt eierskap er i all hovedsak etterlevd». Konklusjon i forhold til gjennomført forvaltningsrevisjon er at «Karmsund Havn IKS har et godt styrings- og kontrollmiljø, og at det er etablert system og rutiner for å sikre at selskapet har en forsvarlig drift og etterlever sentrale regelverk.» KPMG anbefaler havneselskapet å oppdatere anskaffelsesrutiner, formalisere og gjøre kjent rutiner for kontraktsoppfølging og formalisere rutiner og maler for styring i alle faser av investeringsprosjekter.

2019	2019 solgte havneselskapet en 16 mål stor eiendom i Kopervik til et privat selskap. De aktuelle eiendommene var opprinnelig registrert i grunnboken med Kopervik og Karmøy havnevesen som hjemmelshaver, og som i 2017 ble endret slik at Karmsund Havn IKS stod som hjemmelshaver.	Kommunen ønsket å kjøpe Kopervik Havn for 17,5 millioner. Taksten på vel 35 millioner kroner var Karmøy kommunes egen takst, som var lagt til grunn for utmålingen av eiendomsskatt.. Karmøy kommune ble forespurt om de ønsket å overta eiendommen, mot vederlag til havneselskapet. Spørsmålet ble gjenstand for politisk behandling i kommunestyret, som på bakgrunn av forslag fra rådmannen, konkluderte med at det var for kostbart å overta eiendommen til det oppgitte beløpet. På bakgrunn av dette og i samråd med kommunens administrasjon, besluttet havneselskapet å selge eiendommen i det åpne markedet, jf. havnerådets Sak 14/19 «Salg av Kopervik Havn» om salgsprosessen. Spørsmålet om Karmsund Havn IKS hadde rett til å selge eiendommene på Kopervik havn i 2019 og benytte salgssummen til investeringer i den interkommunale havnevirksomheten inngikk balnt de problemstillinger som Hjort DA ble bedt om å vurdere. Hjorts konklusjon er at «Vi kan ikke se at selskapsforholdet gir noen av deltakerkommunene rett til ensidig å trekke ut enkelteiendommer fra havnevirksomheten og disponere rettslig over disse ved salg. Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund.»
2020	Revidert havne- og farvannslov av 2019, gjort gjeldende fra 1.1.2020.	Etter revidert havne- og farvannsloven, kan det foretas utdeling fra kommunal havnevirksomhet, og eierkommunene kan benytte de midler som hentes ut til andre formål enn havneformål. Hjorts vurdering er at dette «...endrer selvsagt ikke at dersom havnevirksomheten er etablert i et samarbeid med andre, vil jo ikke en enkelt deltaker i slikt samarbeid ensidig kunne hente ut igjen verdier som er skutt inn i selskapet.»
2020	Årsrapport Karmsund havn IKS	I løpet av 2020 har Karmsund Havn gjort en vurdering av verdier i selskapet, basert på eiendommer, kaier, driftsmidler og kontrakter. Selskapet har betydelige verdier og disse er nå over 2,5 mrd.kr.
2021	KPMG med Eierskapskontroll for Haugesund kommune	KPMG: «Forvaltningsrevisjon har ikke gjort funn som tyder på at låneopptak i Karmsund Havn IKS er i strid med vedtak og forutsetninger i kommunestyret i Haugesund.» «Dersom kommunen ønsker å begrense selskapets mulighet til å ta opp lån i datterselskapene bør kommunen vurdere å endre selskapsavtalen.» Ang. investering i lufthavndrift: «Forvaltningsrevisors vurdering er at formålet med lufthavndriften faller utenfor formålet for Karmsund Havn IKS slik det er definert i samarbeidsavtalen for selskapet.» «Forvaltningsrevisor er av den oppfatning at saksbehandlingen ikke oppfyller allmenne forventninger til god eierstyring.» «Det er avdekket at rapporteringen som finner sted mellom selskapet og kommunestyret er mangelfull i forhold til kommunen sin eierskapsmelding av 2017 mht. leddet mellom kommunestyret og representantskapet det mangler rapportering.»

2021	Kontroll- og kvalitetsutvalget har stilt en rekke spørsmål ved de opplysninger som har kommet fra kommunen, havneselskapet og Hjort DA.	Utgangspunktet for utvalgets engasjement i saken var forespørselen fra kommunestyremedlem Robin Hult til utvalgsleder 23.12.20 om å se nærmere på salget av Kopervik havn og senere overdragelse av havner fra havneselskapet til Karmøy kommune. Rådmannen ga først en tilbakemelding til utvalgets møte 17.03.21. Etter innspill fra utvalgsmedlem Thor Otto Lohne 11.04. ble saken tatt opp på ny i utvalgets møte 19.05. Hjort DA ble 30.04. gitt i oppdrag av havneselskapet og kommunen og utrede 3 problemstillinger fra oppdragsgiver, supplert med tilleggsspørsmål fra utvalget 27.05. Den juridiske betenkningen lå til grunn for rådmannens tilbakemelding til utvalgets møte 16.06. Forut for møtet ble Hjort bedt om å svare ut tilleggsspørsmål fra Lohne. Disse spørsmålene ble gitt et svar på av Hjort 16.06. Hjorts vurdering er bl.a. at Karmsund Havn kan selge «Karmøy-eiendommer» og beholde inntektene og at de kan gjøre dette uten kommunestyrets godkjenning. Videre det Hjorts vurdering at Karmøy kommune må kjøpe ut eiendommer fra havneselskapet til markedspris og salgssummen brukes til havneformål. Det er også Hjorts vurdering at hvorvidt en hjemmel er registrert på selskapet eller kommunen ikke har betydning for hvem som er reelle eier av eiendommen. Utvalget vurdering er at saken ikke er tilstrekkelig opplyst og at det er behov for en forvaltningsrevisjon.
2021	Kontroll- og kvalitetsutvalget bestiller forvaltningsrevisjon 16.06. som behandles 1.09.21.	Etter bestillingen har det kommet inn ulike innspill og synspunkter på mandatet for forvaltningsrevisjonen. Revisor har sammenfattet disse og på noen punkter bedt om nærmere klargjøring av hva utvalget ønsker å prioritere i møtet 1. september.

HAUGESUND KONTROLLUTVALG

SÆRUTSKRIFT

Tirsdag **28. september 2021** ble det avholdt møte i Haugesund kontrollutvalg under ledelse av utvalgets leder Gudvin Selsås.

MØTESTED:	Haugesund rådhus, bystyresalen
MØTESTART/MØTESLUTT:	Kl. 14.00 – kl. 16.00
MØTENDE MEDLEMMER:	Gudvin Selsås (H), Marte Lysaker (SV), Camilla Klovning Strømø (Frp), Kari Louise Mæland (Krf), John Malvin Økland (H), Anna Kari Rasmussen (H), Gudrun Caspersen (Ap), Arne Sjursen (PP), Svein Abrahamsen (V), Frank Hendrikse (MDG) og Tor Inge Vormedal (Sp) fra sak 31
MØTENDE VARAMEDLEMMER:	1. vara Jan Lothe (H) og 1. vara Geir Jørgensen (R)
FORFALL:	Ingen
FRA SEKRETARIATET MØTTE:	Seniorrådgiver Odd Gunnar Høie, Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS
FRA ROGALAND REVISJON IKS:	Revisjonsdirektør/oppdraagsansvarlig revisor Rune Haukaas og statsaut. revisor Deanne Kvammen
FRA ADMINISTRASJONEN:	Kommunedirektør Ole Bernt Thorbjørnsen, kommunaldirektør teknisk Bjørnar Måleng i sak 31 og kommunaldirektør helse, omsorg og sosiale tjenester Knut Arne Askeland i sak 32
ANDRE SOM MØTTE	Ingen
MERKNADER TIL INNKALLING:	Ingen
MERKNADER TIL SAKLISTE:	Ingen

FØLGENDE SAK BLE BEHANDLET:

SAK 33/21 DELTAKELSE I FORVALTNINGSREVISJON OM KARMSUND HAVN IKS OG KOMMUNALE HAVNER OG KAIANLEGG

Sekretariatets innstilling:

1. Haugesund kontrollutvalg deltar i en felles forvaltningsrevisjon om Karmsund Havn IKS og kommunale havner og kaianlegg, med utgangspunkt i utkastet til prosjektmandat som foreligger fra Rogaland Revisjon IKS.
2. Rammen for prosjektet settes til inntil 400 timer. Haugesund sin andel vil utgjøre inntil 200 timer. Dersom øvrige eierkommuner ønsker å delta i forvaltningsrevisjonen betaler disse i henhold til sin prosentvise eierandel.
3. Haugesund kontrollutvalg utsetter oppstart av prosjektet om «Vold og trusler i skolen», jfr. vedtak i møtet 31.08.21, sak 27/21, til slutten av året. Det kan brukes inntil 150 timer av årets budsjett på dette prosjektet.
4. Haugesund kontrollutvalg har følgende innspill/tillegg til foreslåtte temaer.....

Behandling i kontrollutvalget 28.09.21:

Utvalgsleder innledet om saken og orienterte om møtet han hadde hatt samme dag med ordfører og kommunedirektør. Leder ønsket ikke at Haugesund skulle delta i en forvaltningsrevisjon i samarbeid med Karmøy nå. Han fremmet et forslag om at Haugesund gjorde sine egne juridiske vurderinger:

«Haugesund kontrollutvalg anmoder kommunedirektøren om å avklare eierforhold og disposisjonsrett knyttet til de eiendommer som Karmsund Havn IKS disponerer innenfor Haugesund kommune sine grenser, og deretter vurdere om det er nødvendig å gjøre endringer i selskapsavtalen».

Kommunedirektøren gav sin tilslutning til forslaget. Medlemmene drøftet leder sitt forslag. Flere tok til orde for å støtte forslaget, og mente det var unødvendig med en forvaltningsrevisjon om dette selskapet nå.

Tor Inge Vormedal foreslo at de andre eierkommunene måtte gjøre vedtak om å delta i en felles forvaltningsrevisjon, før eventuelt Haugesund deltok. Vormedal sitt forslag fikk ikke gjennomslag.

Ved votering fikk innstillingen fra sekretariatet 0 stemmer. Leder sitt forslag ble vedtatt med 10 stemmer (1 blank – Strømø).

Vedtatt i kontrollutvalget 28.09.21:

Haugesund kontrollutvalg anmoder kommunedirektøren om å avklare eierforhold og disposisjonsrett knyttet til de eiendommer som Karmsund Havn IKS disponerer innenfor Haugesund kommune sine grenser, og deretter vurdere om det er nødvendig å gjøre endringer i selskapsavtalen.

Rett utskrift: Odd Gunnar Høie

KARMØY KONTROLL- OG KVALITETSUTVALG

SÆRUTSKRIFT

Onsdag 1. september 2021 ble det avholdt møte i Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalg under ledelse av utvalgets leder Tor Inge Melhus.

MØTESTED:	Karmøy Rådhus, formannskapssalen
MØTESTART/MØTESLUTT:	kl. 18.10 – kl. 21.00
MØTENDE MEDLEMMER:	Tor Inge Melhus (KL), Linn Utseth (H), Thor Otto Lohne (A), Torunn Tvedt (KrF) og Bjørn Hundhammer (FrP)
MØTENDE VARAMEDLEM:	1. vara Maria Kalstø (MDG)
FORFALL:	Elisabeth Kalstø (MDG) og Ørjan Fjellkårstad (Sp) – kort varsel
FRA SEKRETARIATET MØTTE:	Daglig leder/utvalgssekretær Toril Hallsjø, Haugaland kontrollutvalgssekretariat IKS
FRA REVISJONEN MØTTE:	Oppdragsansvarlig revisor/rev.dir Rune Haukaas, oppdragsansv. forvaltningsrev. Silje Nygård og revisor Deanne Kvammen, Rogaland Revisjon IKS t.o.m. sak 33/21
FRA ADMINISTRASJONEN:	Rådmann Vibeke Vikse Johnsen og næringssjef Per Velde
ANDRE SOM MØTTE:	Reiselivssjef Vignleik Dueland, Destinasjon Haugesund & Haugaland AS i sak 27/21
MERKNADER TIL INNKALLING:	Ingen.
MERKNADER TIL SAKSLISTE:	Utvalgsleder varslet sak under evt. om møtedato

FØLGENDE SAK BLE BEHANDLET:

**SAK 32/21 PROSJEKTMANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJON OM
KARMSUND HAVN IKS OG KOMMUNALE HAVNER OG
KAIANLEGG OG SØKNAD OM TILLEGGSBEVILGNING**

Sekretariatets innstilling:

Karmøy kommunestyre bestiller forvaltningsrevisjon om Karmsund Havn IKS og kommunale havner og kaianlegg» i tråd med det utkast til prosjektmandat som foreligger fra Rogaland Revisjon IKS (med eventuelle endringer/ tillegg som blir vedtatt i møtet).

Rammen settes til inntil 400 timer.

Karmøy kommunestyre vedtar en tilleggsbevilgning på kr 384 000 til ansvarsområde Kontroll og revisjon til dekning av forvaltningsrevisjonsrapport om kommunale havner.

Bevilgningen dekkes over konto 1490 – reservert til tilleggsbevilgninger.

Utvalgsleder får fullmakt til å godkjenne endelig mandat i samråd med sekretariatet.

Behandling i kontroll- og kvalitetsutvalget 01.09.21:

Utvalgsleder innledet. Han mente var rett å få klarhet i hva som skjedde ved opprettelsen av samarbeidet i 1992 og etableringen av IKS i -99. Revisjonsdirektør Haukaas framhevet at det var viktig å få vite hva utvalget ønsket med revisjonen, da det var kommet inn mange innspill underveis i bestillingen.

Thor Otto Lohne hadde med seg et ferdigskrevet innlegg i 5 punkter, som han mente var viktig å få med i mandatet.

Ett punkt omhandlet vurderingen rundt hans habilitet tatt opp i forrige møte. Utvalgsleder mente det måtte skilles mellom sak og person, og han satte fram forslag om at noen reaksjon om beklagelse fra KH ikke var aktuelt ta med i mandat eller vedtak. Ved votering fikk forslaget 5 mot 1 stemme (Lohne) og punkt 3 var ikke aktuelt å ta med i prosjektet.

De øvrige punktene omhandlet blant annet:

Hadde Karmsund Havn rett til å selge eiendommer uten samtykke fra Karmøy kommune og inntektsføre salgene?

Er det noe klanderverdig knyttet til salgene av eiendommene?

Var dette fremstøtet rettet mot Kartverket en lovlig fremgangsmåte i forhold til eierkommunen Karmøy? Var politikerne i Karmøy kommune klar over at dette? Er Karmøy kommunes interesse ivaretatt? Kan det forevises fra Kartverket at dette er en vanlig metode fra andre havnevesen i Norge?

Om Karmøy kommunes interesser ble ivaretatt mht. kunnskapen om ny havne- og farvannsløp ved salg av Kopervik Havn?

Om Karmøy kommunes interesser blir ivaretatt mht. til tiltak rettet mot offentlig virksomhet for å sikre konkurranse og KHs planer om omdannelse til AS?

Lohne sine korrigerte kommentarer/innspill følger protokollen som vedlegg.

Utvalgsleder Melhus støttet innspillene og var opptatt av at Karmøy kommune ikke gir fra seg verdier. Bjørn Hundhammer mente også at det var viktig å finne eierbrøkene av eierskapet i selskapet, spesielt dersom selskapet skulle omdannes til AS.

Rådmannen var skeptisk til å bruke så mye ressurser på hva som hadde skjedd tidligere. For henne var det viktigst hva som ville skje framover. Utvalget drøftet ressursbruken. Revisor kunne ikke pr i dag angi eksakt timetall, men kunne gi tilbakemelding underveis i arbeidet.

For å avgrense undersøkelsene ble utvalget enig om å velge ut salgene av Kopervik Havn, allmenningen i Skudeneshavn og eiendommer i Monsavika.

Utvalget mente at kommunen måtte ta tak i dette med eierandel og mente det burde være et interkommunalt prosjekt å få nærmere avklaring rundt eiendomsforholdene. Utvalget ønsket å invitere de andre kontrollutvalgene til å være med i finansiering av revisjonskostnadene.

Enstemmig vedtak i kontroll- og kvalitetsutvalget 01.09.21 og innstilling til kommunestyret:

Karmøy kommunestyre bestiller forvaltningsrevisjon om Karmsund Havn IKS og kommunale havner og kaianlegg» i tråd med det utkast til prosjektmandat som foreligger fra Rogaland Revisjon IKS med tillegg og nærmere utdyping i vedlegg fra Thor Otto Lohne og i behandling i møtet.

Rammen settes til inntil 400 timer.

Karmøy kommunestyre vedtar en tilleggsbevilgning på kr 384 000 til ansvarsområde Kontroll og revisjon til dekning av forvaltningsrevisjonsrapport om kommunale havner. Bevilgningen dekkes over konto 1490 – reservert til tilleggsbevilgninger.

Utvalgsleder får fullmakt til å godkjenne endelig mandat i samråd med sekretariatet.

Karmøy kommunestyre ber kontroll- og kvalitetsutvalget invitere kontrollutvalgene i Haugesund, Tysvær, Bømlo, Sveio og Bokn til å delta i forvaltningsrevisjonen av Karmsund Havn IKS i tråd med utkast til prosjektplan. Kostnadsfordeling blir etter eierandel (38,46 %, 7,69 % eller 3,85 %).

Rett utskrift:

Toril Hallsjø (sign.)
Daglig leder/ sekretær

SAK 32/21 Prosjektmandat for forvaltningsrevisjon om Karmsund Havn IKS og kommunale havner og kaianlegg

Vedlegg til protokoll 0.09.21- Karmøy Kontroll- og kvalitetsutvalg

Fra utvalgsmedlem Thor Otto Lohne:

Bakgrunn

- Utvalget tok opp saken i møtet 27.01.21 (sak 7/21) etter oppfordring fra kommunestyremedlem Robin Hult. Kontrollutvalget ba om vurdering/tilbakemelding fra rådmannen om eiendomsforholdene knyttet til havner og kaianlegg.
- Rådmannens vurdering/tilbakemelding ble presentert i møtet 17.03.21 (sak 12/21). Undertegnede påpekte i e-post i etterkant av møtet at denne tilbakemeldingen synes å ha to feil; a) regler om havnekapital = eierskap, b) Karmøy-kaier er gått inn som tingsinnskudd. Rådmannens tilbakemelding ble deretter trukket.
- Utvalget vedtok i møtet 19.05.21 (sak 18/21) om ny tilbakemelding fra rådmannen. I saksframlegg til maimøtet ble det informert om at det var bestilt en juridisk betenkning rundt eiendomsforholdene. Advokat Kristin Bjella i advokatfirmaet Hjort DA var engasjert. Bjella var blitt bedt av Karmsund Havn om å utrede noen problemstillinger. Bjella ble også bedt av kontrollutvalget om å utrede noen andre problemstillinger.
- Bjella sin juridisk betenkning fulgte saken til møtet 16.06.21 (sak 24/21). Ikke alle problemstillinger ble tilstrekkelig drøftet eller besvart. Viktigst var allikevel at Bjellas drøfting tar som premiss at Karmøy kommune krevde å få tilbake eierskapet til eiendommer når problemstillingen var at Karmsund Havn ville avhende. Videre mener jeg Bjella sa i møtet at hun forutsetter en eller annen form for «oppgjørsmekanisme» kommunene seg imellom.
- Junimøtet besluttet å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt. Kontrollutvalget mente en avklaring evt. eierforhold/andel innbrakt i selskapet var viktig.
- Først i etterkant av juni møtet - og etter beslutning om forvaltningsrevisjonsprosjekt - uttrykker Karmsund Havn at en nærmere undersøkelse av åpningsbalansen ikke vil gi klare konklusjoner i saken om salget av Kopervik havn i 2019.
- Rogaland Revisjon registrerer at saken utvikler seg etter hvert som det kommer ny informasjon. Det er jeg helt enig i. Det er også ulike synspunkter på hva som bør være problemstillingene i revisjonen. Her er mine forslag til 4 punkter.

1. Problemstillingene i min e-post 12.07.

- Å gjennomgå et utvalg salgsprosesser for å bringe på det rene hvordan de er håndtert, vil være en oppfølging av de to første problemstillingene i e-post 12.07.

1. Hadde Karmsund Havn rett til å selge eiendommer uten samtykke fra Karmøy kommune og inntektsføre salgene.
2. Er det noe klanderverdig knyttet til salgene av eiendommene. Det er nå bl.a. oversendt sekretariatet et varsel om salg av 3 eiendommer i Monsavik.

En nærmere undersøkelse noen utvalgte salg kan gi mer informasjon om selve salgsprosessen, hva slags dialog det var mellom ulike aktører, og hvordan salgene ble håndtert i praksis. Det kan supplere allerede foreliggende fakta i saken, og gi grunnlag for å trekke endelige konklusjoner.

2. Ettergåelse av «erklæring av å være hjemmelshaver»

- Av inngåtte avtaler fremgår at kommunene stilte sine havneanlegg og eiendommer som fantes på avtaletidspunktet i kommunen til disposisjon for samarbeidet, men hver kommune skulle beholde eierskapet til disse. Eiendommer, kaier, driftsmidler og kontrakter verdsettes nå til 2,5 mrd.kr. Hvordan skal verdiene av eiendommer/areal og kaiene vurderes og hensyntas i en utvikling. Dette har vært og er den «gordiske knute». Temaet har vært diskutert blant i flere omganger.
 1. I 2007 hadde en som forslag at eventuelle inntekter ved salg av anlegg som tidligere har vært anskaffet med midler fra Skudeneshavn, Kopervik og Karmøy havnevesen skal avsettes på fond for investering i Husøy trafikkhavn. Ved en eventuell fremtidig oppløsning av selskapet, skal slike salgsmidler tilbakeføres Karmøy kommune før selskapets eierandeler fordeles mellom samtlige eiere i selskapet etter eierandel. Dette gjelder også salg av eiendom tilhørende Karmøy kommune, som er reinvestert gjennom Karmøy havnevesen IKS i nye anlegg i området ved Husøy.
 2. I 2016 og i eierstrategien uttrykkes det at eierne kan gi selskapet kapitaltilgang på flere måter; bl.a. gjennom real eller tingsinnskudd, men at den relative eierposisjon ikke endres mellom kommunene. Dette tilsier da at salget av Kopervik havn kan anses som et tingsinnskudd, og at de øvrige kommuner skal skyte inn forholdsmessig et tilsvarende beløp.
 - Denne «gordiske knute» løste Karmsund Havn i et fremstøt rettet mot Kartverket med «erklæring av å være hjemmelshaver». Karmsund havn kom i posisjon til å behandle avhending av Karmøy kommune sine eiendommer med vedtak i Havnerådet i stedet for i kommunestyret i Karmøy kommune.
 - Var dette fremstøtet rettet mot Kartverket en lovlig fremgangsmåte i forhold til eierkommunen Karmøy? Var politikerne i Karmøy kommune klar over at dette? Er Karmøy kommunes interesse ivaretatt? Var dokumentasjonen som ble oversendt tilstrekkelig opplysende? Kan det forevises fra Kartverket at dette er en vanlig metode fra andre havnevesen i Norge?
- ## 3. Synspunkter på om Karmøy kommunes interesser ble ivaretatt mht. kunnskapen om ny havne- og farvannslov
- Når Karmsund Havn solgte Kopervik havn m.f. (med hastverk mener mange), var ny havne- og farvannslov under oppseiling. Her tas begrepet «Havnekapital» helt bort.

Etter ny havne- og farvannslov kan det foretas utdeling fra kommunal havnevirksomhet, og eierkommunene kan benytte de midler som hentes ut til andre formål enn havneformål.

- Hjorts konklusjon er at «Vi kan ikke se at selskapsforholdet gir noen av deltakerkommunene rett til ensidig å trekke ut enkelteiendommer fra havnevirksomheten og disponere rettslig over disse ved salg. Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund.»
- Men her er det – som allerede nevnt - ingen som vil «trekke ut». Det er Karmsund Havn som vil selge eiendommer/area, kaier som vurderes å ha verdi for 3. part og levere tilbake det som vurderes ikke å ha verdi. (Det er dokumentasjon på at noen av disse «tilbakeleverings-kaiene» også er opparbeidet med havnekassens midler, men Karmsund Havn velger ikke å overta disse da hjemmel står på kommunen.)
- Innholdet i ny havne- og farvannslov var kjent når salg av Kopervik havn og andre ble gjennomført. Er Karmøy kommunes interesser ivaretatt? Hva hadde konsekvensen vært for salget om saken om Kopervik havn (og andre) hadde blitt utsatt til 2020. Kunne Karmøy kommune krevd at salg ikke ble iverksatt og eiendommen overført vederlagsfritt eller at alle inntektene tilfalt eierkommunen? Det er mer enn 40 MNOK dette gjelder.

4. **Synspunkter på om Karmøy kommunes interesser blir ivaretatt mht. tiltak rettet mot offentlig virksomhet for å sikre konkurranse**

- Hjelmeng-utvalget har sett på konkurranseforholdene mellom offentlig og privat virksomhet. Dette fordi ESA i 2015 og 2016 åpnet sak mot Norge. ESA hevdet at offentlige aktører fikk en fordel når de konkurrerte med private aktører, og at det kunne være i strid med EØS-avtalen. Hjelmeng-utvalget drøftet fire tiltak rettet mot offentlig virksomhet for å sikre konkurranse på like vilkår med private virksomheter og at EØS-regelverket blir overholdt. De fire tiltakene var: a) adskilte regnskap, b) skatteplikt på økonomisk aktivitet, c) anvendelse av markedsaktørprinsippet (dvs. opptre som en rasjonell investor) og d) selskapsmessig utskilling av slik økonomisk aktivitet.
- Havnedirektøren snakket i siste møte i (sak 21/21) om plan for omdannelse til AS. Det kan synes som om slik omdannelse vil skje. I løpet av 2020 har Karmsund Havn gjort en vurdering av verdier i selskapet, basert på eiendommer, kaier, driftsmidler og kontrakter. Selskapet har betydelige verdier og disse er nå over 2,5 mrd.kr. Kopervik kommune/Karmøy kommune har stilt eiendommer/areal og kaier til rådighet for kroner 0 for at kommunal havnevirksomhet skal utvikles. Det er forventningsrett at en % av Karmsund Havn er verd minst 25 MNOK.
- Det blir meget merkelig om verdiene av disse eiendommer/areal og kaier ikke skal reflekteres i eierposten. Dette blir spesielt betydningsfullt når selskapet kan bli et AS med verdier som kan realiseres. Blir Karmøy kommunes interesser ivaretatt? Hvordan skal en da forholde seg som eier?

TIL Karmsund Havn IKS og Karmøy kommune
FRA Advokatfirmaet Hjort DA v/advokat (H) Kristin Bjella og advokat Kristian Brandt
DATO 7. juni 2021

Karmsund Havn IKS – salg av eiendom

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Advokatfirmaet Hjort er ved epost 30. april 2021 gitt i oppdrag av Karmsund Havn IKS og Karmøy kommune å gi en utredning av følgende problemstillinger:

1. *Var Karmsund Havns overføring av hjemmel for eiendommer tilhørende Karmøy havnevesen og Kopervik havnevesen i 2017 i strid med selskapets vedtekter/selskapsavtale?*
2. *Hadde Karmsund Havn IKS rett til å overføre hjemmelen fra Kopervik Havnevesen og Karmøy Havnevesen i tråd med regelverk, herunder havne – og farvannslovens regler om havnekassen (jfr. lov om havner av farvann av 08. juni 1984 nr. 51 §23)?*
3. *Kunne havnens eier, Karmøy kommune, krevd eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og således disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havneformål?*

Oppdraget har sin bakgrunn dels i at Karmsund Havn IKS i 2017 rettet en anmodning til Statens Kartverk om å foreta en navneendring for 14 eiendommer som i grunnboken var oppført med henholdsvis Kopervik og Karmøy havnevesen som hjemmelshaver, dels i at havneselskapet i 2019 solgte en av disse eiendommene til et privat selskap og investerte salgssummen i ny havnevirksomhet.

Karmøy kommunes Kontroll- og kvalitetsutvalg er bedt om å vurdere saken. Etter deres møte med etterfølgende spørsmål til kommunen, er vi bedt om å gi en vurdering av følgende tilleggsspørsmål, jf. epost 27. mai 2021:

1. *Dersom ikke eiendommer er mottatte som tingsinnskudd i form av anleggsmidler ved etablering av selskapet og regnskapsført i åpningsbalansen, hvordan kan de da ha blitt overført til Karmsund Havn?*

2. *Hvilke samtykker er nødvendig, finnes og er lagt til grunn for overføring av hjemmel for eiendommer?*
3. *Er dokumentasjon som er gitt Kartverket av Karmsund Havn som grunnlag for å være hjemmelshaver for eiendommer tilstrekkelig/fullstendig?*

Utover dette ønskes det også en avklaring vedrørende Stangelandsvågen. I saksfremlegg i Karmøy kommune (vedlegg 17), ble det vedtatt salg av tre eiendommer som skulle finansiere oppgradering av Stangelandsvågen. Av vedlegg til saksfremlegget (Vedlegg 23 i vår mappe delt med dere- vedlagt her og kalt «Rehab Stangelandsvåegn») fremgår det at for to av eiendommene var hjemmelen tilhørende Karmøy og Kopervik havnevesen. Den siste eiendommen var eid av Karmøy kommune. Ytterligere finansiering skulle dekkes av Karmsund Havn IKS. Det ønskes derfor en avklaring på om bruk av havnekassens midler til finansiering av oppgraderingen av Stangelandsvågen var i strid med havne – og farvannsloven.

Når det gjelder tillegsspørsmål 1, har havneselskapet i etterfølgende korrespondanse med oss opplyst at de selv ser nærmere på dette. Vi går derfor ikke inn på dette spørsmålet i dette notatet.

Vi har fått oversendt en rekke bakgrunnsdokumenter som grunnlag for vår gjennomgang, og har inntatt en oversikt over disse dokumentene i Vedlegg 1 til dette notatet. Vår gjennomgang av det faktiske grunnlaget for saken er begrenset til disse dokumentene og det som før øvrig er opplyst fra Karmsund Havn IKS. Vi nevner at vi også er kjent med omtalen av problemstillingene i media, men vi har i vår gjennomgang forholdt oss til den dokumentasjon som er inntatt i Vedlegg 1.

1.2 Notatets innhold

Havne- og farvannslovens regler om forvaltning av kapital har satt rammene for havneselskapers og kommunale eieres handlingsrom for bruk av midler og kapital som har hørt eller hører til havnevirksomheten etter loven. I punkt 3 gir vi derfor først en kort oversikt over de rettslige rammene som danner utgangspunktet for drøftelsene videre i notatet. I punkt 4 gis en gjennomgang av sakens bakgrunn. Våre vurderinger fremgår av punkt 5, 6 og 7. Vi har valgt å behandle spørsmålet om kommunens og havneselskapets eierskap til eiendommer (spørsmål 3) før spørsmål om rett til å overføre hjemmelen til de samme eiendommene (spørsmål 1 og 2 i oppdraget). For en oppsummering av notatets hovedkonklusjoner viser vi til punkt 2.

2 Oppsummering og hovedkonklusjoner

- Det er ikke grunnlag for å hevde at Karmøy kommune som deltakerkommune i Karmsund Havn IKS kunne krevd å få tilbake eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havnformål. Selskapsforholdet gir ingen av deltakerkommunene rett til ensidig å trekke ut enkelte eiendommer fra havnevirksomheten og disponere rettslig over disse ved salg. Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er

videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund.

- Vi kan ikke se at det er grunnlag for å hevde at overføring av hjemmel til de aktuelle eiendommene var i strid med det underliggende eierforholdet i selskapet, eller krevde samtykke fra deltakerkommunene. Vi kan heller ikke se at denne disposisjonen var i strid med havne- og farvannslovens dagjeldende regler om havnekapital. Uansett endringen i hva som var tinglyst, ville det underliggende eierforholdet til eiendommene bestå i forholdet mellom havneselskapet og deltakerkommunen. Det avgjørende spørsmålet ville uansett være om Karmsund Havn IKS ville ha rett til å selge eiendommene, og uten forutgående samtykke fra kommunen.
- Kravet til endring etter tinglysingsloven § 14 er at det må dokumenteres eller vises som utvilsomt at vedkommende som ber om å få endret hjemmel er riktig hjemmelshaver. Brevet fra Karmsund Havn IKS til Statens Kartverk om endring av hjemmel redegjør for at selskapet er en videreføring av de tidligere rettssubjektene, at de har samme organisasjonsnummer og beskriver hvilke eiendommer dette gjelder. Det er opp til Statens Kartverk å bedømme om den framlagte dokumentasjon vil være tilfredsstillende for å oppfylle kravene etter § 14.
- Ved havneselskapets disposisjoner knyttet til Stangelandsvågen ble midler tilhørende havnekapitalen benyttet til andre formål enn dem som er opplistet i havne- og farvannsloven § 48 første ledd. Disposisjonene synes ikke å ha forringet havnekapitalen, men selskapet skulle antakelig ha innhentet tillatelse fra departementet etter havne- og farvannsloven § 48 tredje ledd.

3 Kort om overordnede rettslige rammer

3.1 Innledning

Problemstillingene i saken gjelder hvilke fullmakter Karmsund Havn IKS har hatt til å disponere rettslig over eiendom som tidligere var omtalt som eid av henholdsvis Kopervik og Karmøy havnevesen. Spørsmålet er om havneselskapet ved dette har disponert urettmessig over eiendom som tilhørte Karmøy kommune, og om kommunen hadde hatt rett til å hente disse eiendommene ut av selskapet uten vederlag, og å deretter disponere midlene fritt, eventuelt til egne havneformål.

I denne sammenheng må det vurderes dels hva deltakerne i selskapet har avtalt seg imellom da selskapet ble stiftet/samarbeidet ble inngått, og hva som gjaldt da disposisjonene ble foretatt. Ettersom samarbeidene er etablert tilbake i tid, må det også ses hen til hvilke rettslige rammer som gjaldt da dagens samarbeid i IKS ble etablert, og også det rettslige rammeverket for forløperen til dette IKS-et.

3.2 Selskapsrettslige rammer

Karmsund Havn IKS er et interkommunalt selskap organisert etter lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)¹. Deltakerne i selskapet har bundet seg til samarbeid om havnevirksomheten i henhold til inngått selskapsavtale og disposisjonene knyttet til denne. Selskapsavtalen og

¹ LOV-1999-01-29-6

bakgrunnen for opprettelsen av selskapet er avgjørende for å bestemme hvilket innskudd eierne har ment å gjøre i virksomheten, og hvordan eierskapet til selskapet skal være fordelt mellom dem. Det samme gjelder om og i så fall i hvilken grad det skal være anledning til å ta ut igjen midler fra virksomheten. Uansett hva som er bestemt om dette, må slikt uttak følge selskapsrettslige lovbestemte rammer, og uttak fordeles etter eierbrøk i selskapet med mindre annet er særskilt bestemt. Dersom en eier skal ha rett til å hente ut igjen innskutte midler utenom reglene om utbytte/uttak fra selskapet, må det finnes et særlig grunnlag for dette i avtale eller annet.

3.3 Havne- og farvannslovens regler

Kommuners havnevirksomhet reguleres av havne- og farvannsloven. Når kommuner samarbeider om havnevirksomhet, må de forholde seg til dette regelverket i tillegg til det selskapsrettslige og kommunalrettslige. Någjeldende havne- og farvannslov ble vedtatt i 2019, og trådte i kraft 1.1.2020². Både någjeldende og tidligere havne- og farvannslov har særlige bestemmelser om kommunale havners handlefrihet over egen kapital og eiendom. En vurdering av salget av eiendom fra havneselskapet og bruken av salgssummen må derfor vurderes ikke bare i forhold selskapsrettslige rammer som lov om interkommunale selskaper og selskapsavtalen, men også i forhold til dette lovverket særskilt.

Den nye havne- og farvannsloven endret de tidligere reglene om kommunalt eide havners forvaltning av kapital. Etter tidligere lov kunne ikke midler som hørte til havnevirksomhet brukes til annet enn havneformål, og eierkommuner kunne ikke hente ut midler fra havnevirksomheten og nytte dem til andre formål enn havn. Den nye loven gir de kommunale eierne større frihet enn før til å hente ut kapital fra selskapet og å bruke slikt utbytte til andre formål enn havn. Etter den nye havne- og farvannsloven kan det deles ut midler fra et kommunalt eid havneselskap, men også den nye loven stiller vilkår for at slik utdeling kan skje. Disse rammene for utdeling fra kommunal havnevirksomhet kommer i tillegg til alminnelige selskapsrettslige rammer for utbytte.

Disposisjonene i 2017 og 2019 må vurderes etter dagjeldende havne- og farvannsloven av 2009³ når det gjelder hvilke rettslige rammer som gjaldt for handlefriheten til selskapet og kommunedeltakerne.

Det er også relevant å se på hvilke regler for forvaltning av havneverdier som gjaldt da samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund kommune ble inngått, og da det utvidede interkommunale samarbeidet ble stiftet i 1999. Da disse samarbeidene kom i stand, gjaldt havne- og farvannsloven av 1984⁴. Det samme gjelder for samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund, som ble inngått i 1992. Det fulgte av dagjeldende lov at midler knyttet til havnevirksomheten bare kunne nyttes til havneformål, og at slike midler var beskyttet mot bruk til andre formål enn havn.

² LOV-2019-06-21-70

³ LOV-2009-04-17-19

⁴ LOV-1984-06-08-51

4 Sakens bakgrunn

Kopervik Havnevesen, som ble stiftet i 1860, ble slått sammen med Skudeneshavn havnedistrikt i 1982, og kalt Karmøy havnevesen. Fram til 1992 hadde kommunene Haugesund og Karmøy egne havnedistrikt og egen havnevirksomhet. Haugesund og Karmøy gikk i 1992 sammen om et interkommunalt samarbeid i sine havnedistrikter.

Av avtalen Haugesund og Karmøy inngikk i 1992 fremgår i punkt 3 at de to kommunene stilte sine havneanlegg og eiendommer som fantes på avtaletidspunktet i kommunen til disposisjon for samarbeidet, men hver kommune skulle beholde eierskapet til disse. Havne- og farvannsloven av 1984 § 12 ga hjemmel til å etablere interkommunalt samarbeid om havnene, og slik at kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid skulle gjelde så langt det passet.

Det fremgår av avtalen av 1992 at de to kommunene skulle arbeide for å innlemme flere kommuner i samarbeidet. Dette arbeidet ble slutført i 1999, da de øvrige (nåværende) eierkommunene kom inn i samarbeidet. På denne tiden var det foreslått ny lov om interkommunale selskaper. Loven ble vedtatt i 1999, og tidligere interkommunale samarbeid etter dagjeldende kommunelov § 27 ble gitt en overgangsperiode til å omorganisere seg til den nye selskapsformen.

Av dokumentene vi har fått oversendt fra beslutningsprosessen i Karmøy kommune i 1999, fremgår at det ble gjort vurderinger av hvordan den kapitalen Karmøy og Haugesund kommune hadde etablert i det eksisterende samarbeidet skulle håndteres i det nye samarbeidet. I et brev fra Karmsund havnevesen til kommunene Haugesund og Karmøy 2. februar 1999 ble det oversendt utkast til nye vedtekter, en utredning av advokat Eikesdal 18. januar 1999 og havneadministrasjonens innspill til advokatens forslag. Advokat Eikesdal hadde utarbeidet forslag til vedtekter for det nye samarbeidet, og drøftet hvordan den kapitalen som var opparbeidet i Karmsund havnevesen kunne håndteres fremover. I sin kommentar til forslag til vedtektene § 5 skrev han at Karmøy og Haugesund kunne opprettholde det innskudd de hadde gjort, og videre at:

«Den egenkapital som er opparbeidet i tillegg pr 31.12.1999 – anslagsvis kr 30 mill., er det meningen at Karmøy og Haugesund skal overta, ved utdeling fra selskapet, før de øvrige kommuner trer inn med sine innskudd m.v. Det er en forutsetning at de midler som således utdeles til Karmøy og Haugesund, forblir i selskapet som ansvarlig lån fra Karmøy og Haugesund. Det er videre en forutsetning at disse lån skal betjenes og nedbetales før eiernes innskudd betjenes/tilbakebetales. På den annen side er det også en forutsetning at ingen betjening/tilbakebetaling skal finne sted uten at dette er forenlig med selskapets økonomiske stilling, også i et lengre perspektiv.»

Advokat Eikesdal påpekte at det måtte undersøkes nærmere om en slik ordning ville være mulig innenfor havne- og farvannslovens rammer. Havneadministrasjonen var ikke enig i dette forslaget, og deres forslag av 28. januar 1999 var at det ikke skulle etableres ansvarlige lån fra kommunene. I forslaget heter det videre:

«I stedet opprettholdes føringen av egenkapitalkonti – f.eks slik:

- *egne kapitalkonti for innskutt egenkapital (foreløpig kr 500 000 fra Haugesund og Karmøy)*
- *egne egenkapitalkonti for alle deltagerkommunene for fordeling av fremtidige overskudd etter f.eks. 01.01.2000*
- *opptjent egenkapital etter f.eks. 31.12.1999 kan tillegges et av de to ovennevnte alternativer*
- *i havnevesenets offisielle regnskap antas det tilstrekkelig å vise egenkapitalen i ett beløp, alt i to beløp som innskutt og opptjent egenkapital (spesifikasjon mellom deltagerkommunene forutsettes ført på underkonti av egenkapitalkonto)»*

Vi er ikke kjent med hvordan dette forslaget ble behandlet i kommunens møte i januar 1999, men av senere dokumenter ser det ut til at dette forslaget ble videreført, og vi forstår det slik at det ikke ble etablert noe ansvarlig lån fra de to opprinnelige samarbeidskommunene.

Vi har fått oversendt dokumentasjon fra Karmøy kommunes vedtak 21. juni 1999 om godkjenning av forslag til selskaps- og deltakeravtale for et utvidet havnesamarbeid, og disposisjonsavtale for havne- og kaianlegg som skulle inngå i forvaltningsporteføljen ved utvidelse av Karmsund havnedistrikt. Her ble § 5 om deltakernes innskuddsplikt inntatt, og det heter der at Karmøy og Haugesund opprettholder sine innskudd. Videre heter det at «eiendomsretten til de anlegg som overlates til selskapet beholdes av den enkelte kommune». Den tilsvarende bestemmelsen i samarbeidsavtalen mellom Haugesund og Karmøy fra 1992 ble følgelig videreført i den nye selskapsavtalen.

Det var samtidig klart at deltagerkommunene forpliktet seg til å stille sine havneanlegg og eiendommer til disposisjon for det interkommunale selskapet. I saksutredningen for forslaget om den såkalte disposisjonsavtalen, fremgår det at avtalen skal regulere hvilke anlegg «*som skal inngå i samarbeidet, og hvilke som skal holdes utenfor*». Havneadministrasjonen hadde understreket sitt ønske om å unngå å måtte overta ansvaret for kaiavsnitt som ikke burde høre til den offentlige havnevirksomheten i det nye samarbeidet. Rådmannen kommenterte i sin redegjørelse for dette⁵ at det var viktig at det ble klargjort hvilken forvaltningsportefølje som skulle inngå i det nye havneselskapet, og uttalte videre at «*[f]or Karmøy kommune er det ingen endringer i porteføljen i henhold til dagens situasjon*». Det ble videre signalisert at det ville være nødvendig å justere porteføljen etter hvert som det ble høstet erfaringer, jf. havneadministrasjonens bekymring for å måtte overta ansvaret for kaianlegg som ikke naturlig skulle høre til havnevirksomheten. Vedlagt disposisjonsavtalen fulgte en oversikt over anlegg i den enkelte kommune. Etter det vi forstår, inneholdt denne oversikten ikke bare havneanlegg som skulle stilles til disposisjon for selskapet, men også flere private eiendommer og eiendommer som Kystverket eide. Listen var heller ikke uttømmende for hvilke eiendommer som faktisk var disponert til havneformål. Det fulgte av selskapsavtalen i 1999 at de deltakende kommunene ikke kunne drive konkurrerende havnevirksomhet. Etter det opplyste har ingen av deltagerkommunene holdt egne midler regnskapsmessig

⁵ 26. mai 1999

atskilt fra kommunens øvrige midler, slik de ville være forpliktet til for eventuell egen havnevirksomhet. Dette tilsier at all havnevirksomhet i deltakerkommunene skulle drives av selskapet.

Slik vi forstår det, er deler av den opprinnelige porteføljen som ble stilt til disposisjon for Karmsund Havn IKS tilbakeført til deltakerkommunene i tiden etter nåværende selskap ble stiftet, som ledd i den justeringen som det var uttalt behov for allerede da disposisjonsavtalen ble vedtatt. Prosessen med tilbakeføring av anlegg til kommunene pågår etter det opplyste fortsatt.

Fra 1999 og fram til 2019 er vi gjort kjent med at det har vært foretatt flere disposisjoner med hensyn til tilbakeføring av eiendom og salg. Når det gjelder salg, ser vi av dokumentene vi har fått oversendt, at havneselskapet har avhendet flere eiendommer i perioden frem til 2019, og benyttet vederlaget til havneformål. Dette dreier seg dels om eiendom som havneselskapet selv har hatt hjemmel til, dels eiendom som deltakerkommunen har hatt hjemmel til. I sistnevnte tilfelle har kommunen godkjent salget og samtykke til at salgssummen ble overført til havneselskapet for å disponeres til havneformål, se nærmere om dette i punkt 5.2.5.

I 2009 ble selskapsavtalen endret og klausulen om at kommunene beholdt eierskap til de anleggene som ble overført, ble tatt ut av selskapsavtalen. Det fremgår av dokumentene vi har fått oversendt at endringene i selskapsavtalen ble utarbeidet av en arbeidsgruppe under Havnestyret. Men verken protokollen fra behandlingen av endringene i Havnerådet eller saksdokumentene fra behandlingen av saken i Karmøy og Haugesund kommunestyre gir en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for eller begrunnelsen for denne endringen. I saksframlegget for Haugesund kommunestyret er endringen i selskapsavtalen § 5 omtalt som en «*redaksjonell endring*». Vi har hatt en samtale med tidligere leder av havnestyret og del av arbeidsgruppen som utarbeidet forslag til endringer i selskapsavtalen, John Kongshavn. Ifølge Kongshavn var endringene i selskapsavtalen § 5 et uttrykk for forholdene slik de var, nemlig at kai- og havneanlegg som var stilt til disposisjon for selskapet, skulle inngå som en del av havnevirksomheten og tilhøre havnekassen. Det var ingen diskusjon rundt dette, så vidt Kongshavn kunne huske, heller ikke i de respektive deltakerkommunene. Så fremt det var tale om eiendom som var ansett som en del av havnevirksomheten, og dermed tilhørte havnekassen, var det ifølge Kongshavn ingen uenighet om at dette skulle inngå i selskapet. Derimot kunne det være uenighet eller diskusjon om avgrensningen av hvilke eiendommer som skulle være en del av havnevirksomheten.

I 2016 vedtok Karmøy kommune ny eierstrategi for Karmsund havn. I saksframlegget ble det blant annet lagt til grunn at det burde gjennomføres en opprydding av eiendomsporteføljen til havneselskapet. Det fremgår videre at selskapet skal innlede en dialog med eierne for å avklare hva som skal ligge i selskapets portefølje, hva som skal tilbakeføres eller hva som skal avhendes.

I oktober 2017 rettet Karmsund Havn IKS en henvendelse til Kartverket⁶. Karmsund Havn IKS ba om endring av hjemmelshaver for i alt 14 eiendommer der enten Karmøy Havnevesen eller Kopervik Havnevesen sto som hjemmelshaver i grunnboken. Bakgrunnen for dette er i henvendelsen opplyst å være at havnevirksomheten i de to tidligere havnevesenene er videreført i

⁶ Brev 11. oktober 2017 fra Karmsund Havn IKS til Kartverket Tinglysing.

Karmsund Havn IKS. Samtidig erklærte Karmsund Havn IKS seg som eier av de eiendommene som tidligere var eid av henholdsvis Karmøy Havnevesen og Kopervik Havnevesen.

I 2019 solgte havneselskapet en 16 mål stor eiendom i Kopervik til et privat selskap. De aktuelle eiendommene var opprinnelig registrert i grunnboken med Kopervik og Karmøy havnevesen som hjemmelshaver, og som i 2017 ble endret slik at Karmsund Havn IKS stod som hjemmelshaver. Av dokumentasjonen vi har fått fremlagt, fremgår at bakgrunnen for salget var at havneselskapet ikke anså disse eiendommene som egnet for videre utvikling av havnevirksomheten slik denne var planlagt, dels på grunn av beliggenhet og dels på grunn av manglende utvidelsesmuligheter blant annet fordi kommunen hadde regulert området om til sentrumsformål. Selskapet ønsket derfor å selge eiendommene for å bruke midlene til å reetablere havnevirksomhet på ny eiendom.

Karmøy kommune ble forespurt om de ønsket å overta eiendommen, mot vederlag til havneselskapet. Spørsmålet ble gjenstand for politisk behandling i kommunestyret, som på bakgrunn av forslag fra rådmannen, konkluderte med at det var for kostbart å overta eiendommen til det oppgitte beløpet. I den etterfølgende dialogen mellom administrasjonen i Karmøy kommune og havneselskapet, ble det klart at det ikke var aktuelt for kommunen å kjøpe eiendommen. På bakgrunn av dette og i samråd med kommunens administrasjon, besluttet havneselskapet å selge eiendommen i det åpne markedet, jf. havnerådets Sak 14/19 «Salg av Kopervik Havn» om salgsprosessen. Salgssummen er etter det opplyste reinvestert i havneformål, i hovedsak på Husøy i Karmøy kommune.

Når det gjaldt eierforholdene til den aktuelle eiendommen, fremgår følgende av rådmannens saksframlegg til Karmøy kommunestyre:

«Ved etablering av Karmsund Havn IKS ble mange kaier, som er lokalisert i eierkommunene, overført til det nyopprettede selskapet. I den såkalte matrikkelen står dette selskapet oppført som eier av gnr. 58, bnr 173 i Kopervik havn, som denne saken omhandler. Styrende organer i havnevesenet har gitt administrasjonen i oppdrag å forberede grunnlag for et salg av dette området. Havnedirektøren er gitt fullmakt til å selge området til kommunen for 35 mill. kroner. I denne forbindelse har det vært reist spørsmål om Karmsund Havn IKS sine rettigheter til å avhende kaiområdet som fritt salg, da det er fremmet synspunkter på at kommunen kan be om en kostnadsfri tilbakeføring når havnevesenet ikke lenger har bruk for arealene til sin havnevirksomhet.

Så langt rådmannen har brakt i erfaring er kaiarealet i Kopervik finansiert av havnekassen fra daværende Kopervik havnevesen, der midlene er bygget opp gjennom havnedrift, anløpsavgifter med mer. Havne- og farvannslovens § 47 slår fast at havnekapitalen skal holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler.

Karmøy kommune kan derfor med stor sannsynlighet ikke påberope seg et eierforhold til kaiarealene, noe som i tilfelle ville kunnet begrenset eller forhindret mulighetene for en fri omsetning. Den foreliggende saksutredningen bygger på det utgangspunktet som her er beskrevet.»

Avslutningsvis nevner vi en sak fra 2013, som vi er bedt om å vurdere nærmere. Saken gjaldt salg av flere eiendommer som opprinnelig var ervervet med midler fra havnekassen og som hørte under havneselskapets portefølje. Midlene fra salget skulle benyttes til å finansiere oppgradering av småbåthavnen i Stangelandsvågen, som også hørte til havnekassen. Selve småbåthavnen skulle, som en del av omstruktureringen, tilbakeføres til kommunen vederlagsfritt. Bakgrunnen for disse disponeringene var dels at drift og vedlikehold av småbåthavnen var ansett å ligge utenfor det som hørte til havnevirksomheten, og dels at ansvaret for småbåthavnen først og fremst var en utgiftspost for havneselskapet. Kommunen på sin side anså oppgradering av småbåthavnen som viktig for å utvikle et attraktivt areal- og byrom i Kopervik.

5 Salg av havneeiendom opprinnelig tilhørende henholdsvis Kopervik og Karmøy havnevesen

5.1 Problemstilling

Vi er bedt om å vurdere følgende:

Kunne havnens eier, Karmøy kommune, krevd eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og således disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havnformål?

Vi oppfatter at følgende tilleggsspørsmål hører sammen med en vurdering av dette:

Dersom ikke eiendommer er mottatte som tingsinnskudd i form av anleggsmidler ved etablering av selskapet og regnskapsført i åpningsbalansen, hvordan kan de da ha blitt overført til Karmsund Havn?

5.2 Selskapsrettslige rammer for innskudd i og disposisjonsrett for Karmsund Havn IKS

5.2.1 Innledning

Før 2020 gjaldt det strenge begrensninger for hva midler som hørte til havnekapitalen kunne nyttes til. Enkelt sagt fulgte det av reglene at alle inntekter, herunder eventuelle salgsgevinster, fra verdier som hørte til havnekapitalen, også måtte brukes til havneformål. Dermed gikk de samme verdiene også inn i havnekapitalen, og ble beholdt til denne virksomheten. Det gjaldt en snever mulighet for unntak etter søknad til departementet.

Det interkommunale samarbeidet om Karmsund Havn IKS var etablert da havne- og farvannsloven av 2009 ble vedtatt, og det var derfor havne- og farvannsloven av 1984 som regulerte forvaltning av havnemidler da dette samarbeidet ble etablert. Etter denne loven, som videreført i loven av 2009, skulle de offentlige havnene ha egen økonomi (havnekasse) atskilt fra kommunens øvrige økonomi. Dette gjaldt uavhengig av om kommunen samarbeidet med andre kommuner om havnevirksomhet, eller drev virksomheten alene. Det var krav om å føre eget regnskap for havnekassens midler som bare kunne benyttes til havneformål.

Havne- og farvannsloven av 1984 og 2009 (og 2019) regulerte følgelig kommunale havners kapitalforvaltning, uavhengig av hvordan eierkommunen har organisert virksomheten. Dette innebærer at reglene om forvaltning av havnemidler gjelder både for den kommunale eierens egen eiendom, og havneselskapets eiendom, dersom alle eiendommene hører til – eller har hørt til – havnevirksomhet og dermed havnekassen. I forhold til havne- og farvannsloven regler om kapitalforvaltning ville det følgelig ikke ha betydning i praksis om det var havneselskapet eller deltakerkommunen som var formell eier av en eiendom, dersom det var tale om en eiendom som hørte til havnevirksomheten. Alle midler, også realisert salgssum etter salg av eiendom, måtte benyttes til havneformål.

Formålet med reglene etter 1984-loven var i forarbeidene til 2009-loven omtalt blant annet slik:

*Formålet med egen havnekaske er å sikre gjennomføring av kostnadsansvarsprinsippet og selvfinansieringsprinsippet. Havnekassens midler skal ikke benyttes til finansiering av andre kommunale oppgaver. (understreket her)*⁷

Selv om midlene ervervet ved havnevirksomhet måtte benyttes til havneformål, er det likevel et spørsmål om hvordan eierskapet til innskutte midler har vært ment regulert. Selv om dette ikke har hatt betydning direkte for benyttelse av midlene mens havnevirksomheten bestod, kan det ha betydning for eierforholdet mellom deltakerkommunene, og også for hvordan midlene skulle fordeles dersom selskapsforholdet skulle bli oppløst. Vi skal derfor i det følgende gå gjennom bakgrunnen og forutsetningene for etableringen av dagens samarbeid, og hvilke selskapsrettslige rammer som gjelder for dette. De samme rammene vil, i tillegg til lovbestemte rammer, bestemme hvilket handlingsrom deltakerkommunene har ment at havneselskapet skal ha.

5.2.2 Etablering av og forhistorien til interkommunalt samarbeid i 1992

Haugesund og Karmøy inngikk samarbeid i 1992. Begge hadde årelang historie, og havnene i de respektive kommunene var før loven av 1984 organisert som egne rettssubjekter, som havnene den gang var. Med loven av 1984 ble havnene «kommunaliserte». Dette gjaldt følgelig også havnevesenene i de to kommunene.

Vi viser til omtalen av bakgrunnen for 1984-loven i forarbeidene til loven av 2010:

*Ved gjeldende lovs (red 1984) ikrafttredelse gikk havnene med tilhørende aktiva, fra å være egne rettssubjekt underlagt sterk kommunal styring, til å skulle drives som del av det kommunale forvaltningsapparat (ofte omtalt som kommunaliseringen av havnene).*⁸

Forarbeidene omtaler også hvordan havnens aktiva ble overført:

Havnens aktiva ble overført en bloc, uten at det ble tatt stilling til spørsmålet om eiendomsretten mellom kommunekasse og havnekaske. For å videreføre havnens inntektssituasjon, ble det fastsatt at vederlaget for bruken av fast eiendom og

⁷ Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s 113

⁸ Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s 124 flg.

innretninger samt andre inntekter av slik eiendom som tilfalt havnekassen før 31. desember 1984, skulle fortsette å tilfalle havnekassen etter 1. januar 1985 inntil departementet bestemte noe annet i det enkelte tilfellet. Det ble altså forutsatt at departementet kunne bestemme at eiendomsretten og inntektsstrømmen fra slike eiendommer og innretninger, som uten videre ble betraktet som «særlige havneinnretninger» etter forskriften, i stedet skulle overføres kommunekassen.⁹

Alle verdier opparbeidet under de respektive tidligere havnevesen ble med loven av 1984 innlemmet i de respektive kommunene.

Kommunenes ansvar og kompetanse etter loven var knyttet til havnedistrikt. Havnedistrikt var opprettet i ca. 100 kommuner, og omfattet normalt havneområdet og sentrale farvann rundt. For brorparten av kommuner med havner for øvrig (ca. 180) ble det ikke opprettet havnedistrikt. Dersom kommuner ble innlemmet i andre havnedistrikt, som dermed ble utvidet, ville inntekter knyttet til de «særlige havneinnretninger» i disse kommunene også bli innlemmet i havnekassen og underlagt de samme reglene om forvaltning.

Det fulgte av havneloven av 1984 § 23 at inntekter fra «særlige havneinnretninger» skulle tilfalle havnekassen. Det ble fastsatt forskrift om den nærmere forståelsen av hva dette innebar:

Når vederlaget for bruken av fast eiendom og innretninger samt andre inntekter av slik eiendom før 31. desember 1984 går inn i en havnekassee, skal eiendommen og innretningen betraktes som en særlig havneinnretning. Slikt vederlag og slike inntekter, som omtalt i foregående punktum, går således inn i vedkommende havnekassee etter 1. januar 1985 inntil departementet annerledes bestemmer i det enkelte tilfelle. Eventuelle avkastninger av slike vederlag og inntekter vil på samme måte gå inn i havnekassen etter 1. januar 1985.¹⁰

Etter vedtakelse av 1984-loven var det en velkjent problemstilling at det kunne være uklart om eiendommene som hadde hørt til de gamle havnevesenene skulle inngå i havnekassen, selv om loven også krevde at midlene ble holdt regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. I sin lovkommentar til 2009-loven skriver Østgård:

Det er imidlertid rettslig sett ikke den regnskapsmessige presisjon i vedkommende kommune og havn som er avgjørende. Det er altså ikke noe i veien for at en formuesgjenstand kan tilhøre havnekapitalen selv om den under havneloven 1984 ikke var regnskapsført som en del av denne.¹¹

Om uklarheter knyttet til fast eiendom, skriver Østgård videre (s 247):

Det er ved fast eiendom det lettest kan oppstå uklarheter med hensyn til hva som inngår i havnekapitalen. Dette fordi det etter kommunalisering av havnene fra 1. januar 1985, da

⁹ Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s 124 flg.

¹⁰ Forskrift av 24. september 1984 nr. 1678 avsnitt III flg

¹¹ Østgård (2015) s 246

havneloven 1984 trådte i kraft, varierte fra kommune til kommune hvordan man ordnet det med grunnbokshjemmel til havnens faste eiendommer og i hvilken grad man tok stilling til eiendomsforholdet. Noen steder er kommunen oppført som hjemmelshaver, andre steder står kommunen ved havnen, og atter andre steder er havnen oppført som fra før havneloven 1984. Selv om grunnbokshjemmelen etter 1985 er blitt overført fra havnen til kommunen, er det ikke derved sagt at eiendommen ikke inngår i havnekassen. Det vil måtte avgjøres av rettsforholdet for øvrig omkring vedkommende eiendom. Grunnbokshjemmelen inngår bare som et element i vurderingen. Den blotte og bare overføring av grunnbokshjemmel som følge av nevnte kommunalisering, sier intet direkte om eiendomsforholdet.¹² (understreket her)

Dette var den generelle rettslige situasjonen da Haugesund og Karmøy gikk sammen i interkommunalt samarbeid om sin havnevirksomhet og inngikk avtale om dette i 1992. Som kjent var flere eiendommer registrert i grunnboken med de gamle havnevesenene som hjemmelshaver, og dette ble videreført også etter inngåelse av samarbeidet.

Det fremgår av vedtektene § 1 til det som ble hetende Karmsund interkommunale havnevesen at havnevesenet overtok disposisjonsretten og driftsansvaret for alle anlegg som Haugesund og Karmøy havnevesen hadde ansvaret for. Den enkelte kommune kunne i henhold til samme bestemmelse i vedtektene la være å overføre enkeltanlegg som ikke direkte var knyttet til havnedriften. Videre fremgår det av vedtektene § 13 at eiendomsretten til overførte anlegg etter vedtektene § 1 skulle forbli hos den enkelte kommune, og at eventuelle endringer på det punktet skulle skje etter forhandlinger mellom selskapet og kommunene.

Vi har fått oversendt balansen fra årsberetningen for selskapets første driftsår (1992). Det fremgår at det er lagt inn anleggsmidler i balansen, som er fordelt på de to kommunene med henholdsvis ca. 46 millioner fra Haugesund og 28 millioner fra Karmøy. Selskapet overtok også all gjeld i de to opprinnelige selskapene, jf. forutsetningen i vedtektene § 2. Basert på årsberetningen for 1991 for Haugesund Havnevesen, har vi fått opplyst at summen av anleggsmidler, korrigert for avskrivninger som er gjort gjennom året i 1992, stemmer med beløpet som er balanseført for Haugesund i selskapet i 1992. Dette tyder på at anleggsmidlene i det tidligere Haugesund Havnevesen er overført det nye selskapet i sin helhet. Vi har ikke fått oversendt årsberetningen for 1991 for Karmøy havnevesen, men det er grunn til å anta at det samme også gjelder anleggsmidlene i det tidligere Karmøy havnevesen, jf. blant annet forutsetningen i vedtektene §§ 1 og 2.

Dokumentasjonen som er fremlagt om etableringen og praktiseringen av dette interkommunale samarbeidet, viser etter vårt syn at midlene som ble skutt inn fra de respektive havnedistriktene i 1992 ble holdt regnskapsmessig atskilt. Vi kan ikke se at hjemmelsforholdet til eiendommene har vært gjenstand for særlig vurdering. Slik vi forstår bestemmelsen om eierforhold i vedtektene § 13, må meningen ha vært å markere et formelt eierskap til de anlegg som hver kommune la inn i samarbeidet ved etableringen, og som deretter ble tilført denne delen av virksomheten i tiden deretter. Ettersom verdiene ikke kunne brukes til annet havneformål, eller av den enkelte kommune

¹² Østgård (2015) s 247

til egne havneformål med mindre samarbeidet ble oppløst, vil vi videre anta at denne passusen kom inn av hensyn til forståelsen av klausulen om oppløsning av samarbeidet. Her fulgte det av vedtektene § 12 at hver kommune får disposisjonsretten til anlegg beliggende i kommunen. Denne bestemmelsen kan også ses i sammenheng med dagjeldende kommunelov § 27 om interkommunalt samarbeid. Etter § 27 skulle vedtekter for slikt samarbeid ha bestemmelser om blant annet uttreden eller oppløsning, og det fulgte av tredje ledd at ved uttreden skulle den enkelte kommune kunne ta med seg de verdiene som vedkommende hadde skutt inn.

5.2.3 Etablering av dagens interkommunale selskap i 1999

Det interkommunale samarbeidet mellom Haugesund og Karmøy om et felles havnevesen var etablert med hjemmel i dagjeldende havne- og farvannsloven § 12 og kommuneloven¹³ § 27 (tidligere § 29). Selskapet opptrådte utad i eget navn, disponerte egne midler, fastsatte selskapets budsjett og havnerådet hadde myndighet til å ansette og si opp havnesjefen. Basert på blant annet disse forholdene legger vi til grunn som klart at samarbeidet var å anse som et eget rettssubjekt, jf. blant annet Rt-1997-623.

Med vedtakelsen av ny lov interkommunale selskaper, som trådte i kraft 1. januar 2000, ble også kommuneloven § 27 endret, slik at det ikke lenger skulle være adgang til å inngå interkommunalt samarbeid som eget rettssubjekt etter denne bestemmelsen. Det ble derfor vedtatt regler om tilpassing i IKS-loven om at slike selskap/samarbeid måtte være organisert som interkommunalt selskap etter den nye loven innen fire år. Dette innebar at det interkommunale samarbeidet om havner mellom Haugesund og Karmøy fra 1992 måtte gjøres om som nevnt, uavhengig av om det skulle tas opp nye deltakere eller ikke. Det fulgte av IKS-loven § 40 tredje ledd at slik omorganisering kunne gjennomføres ved endringer i vedtektene for å komme i samsvar med loven. Videre fulgte det av fjerde og femte ledd at ved slik omorganisering ble virksomhetens eiendeler mv. overført til det interkommunale selskapet, og at omregistrering i grunnbok kunne gjøres ved navneendring:

Ved omorganisering av interkommunalt selskap etter bestemmelsene i denne paragraf, overføres selskapets eiendeler, rettigheter, herunder offentlige tillatelser m.v., og forpliktelser til det interkommunale selskapet. Fordringshavere og øvrige rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at den utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

Omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre i forbindelse med omorganiseringen skjer ved navneendring.

Slik vi forstår det, innebar etableringen av samarbeidet med de nye kommunene i 1999 at det etablerte samarbeidet ble videreført i «ny drakt» i form av omdanning til interkommunalt selskap, og samtidig ble de nye deltakerne invitert til være med. Dette innebærer at for de to opprinnelige deltakerne ble det etablerte samarbeidet videreført, og fra 1999 med nye deltakere. Dette kan også forklare hvorfor vedtektene fra 1999 viderefører blant annet bestemmelsen om at kommunene

¹³ LOV-1992-09-25-107

beholder eierskapet til de anleggene som stilles til disposisjon for virksomheten. Man videreførte den ordningen som var etablert med samarbeidet av 1992.

Dette spørsmålet henger nøye sammen med hvilket handlingsrom eierkommunene generelt har hatt over eiendom etablert ved havnevirksomhet. Vi forstår vedtektene fra 1992 slik at bestemmelsen om innskudd og deltakerkommunenenes eierskap må leses i sammenheng med resten av avtaleverket. Vedtektene fra 1992 regulerte ikke utdeling fra virksomheten, og det ga jo tidligere havne- og farvannslov heller ikke rom for i praksis. Et forslag om slik bestemmelse i selskapsavtalen ble som omtalt over tatt ut under forberedelsene i 1999. I 1999 ble følgelig ordningen fra 1992 videreført i stor grad.

Det går videre frem av disposisjonsavtalen at kommunene overlot disposisjonsretten over anlegg og eiendommer til havneselskapet for den interkommunale virksomheten

Slik vi forstår selskapsavtalen § 5 sammenholdt med disposisjonsavtalen, skulle den respektive kommune beholde eiendomsretten til de anlegg og eiendommer som var omfattet av disposisjonsavtalen. Spørsmålet er hva som var ment med dette. Ettersom bestemmelsen viderefører tilsvarende fra vedtektene av 1992, uten nærmere drøfting, er det naturlig å anta at hensikten var den samme som vi har tolket inn i vedtektene fra 1992.

En vesentlig forskjell fra 1992 er at verdiene som ble stilt til disposisjon for selskapet som omdannet i 1999 ikke på samme måte som tidligere ble holdt atskilt i selskapets regnskaper basert på hvilken kommune som hadde foretatt innskuddet. I den nye selskapsavtalen av 2009 er ikke klausulen om at kommunene beholder eierskap til anlegg og eiendom videreført. Vi kommer tilbake til betydningen av dette under.

5.2.4 Endring av selskapsavtalen i 2009

I 2009 ble det gjennomført flere endringer i selskapsavtalen. Når det gjelder selskapsavtalen § 5, ble den endret slik at bestemmelsen om at deltakerkommunene beholder eiendomsretten til de anleggene som overlates selskapet, ble fjernet. Som redegjort for under punkt 4, inneholder dokumentene fra behandlingen av endringene i Havnerådet og de respektive kommunestyrene i Haugesund og Karmøy ingenting om bakgrunnen for endringen av denne bestemmelsen. I saksframlegget for Haugesund kommunestyret er endringen i § 5 omtalt som en «*redaksjonell endring*». Ifølge tidligere leder av havnestyret, John Kongshavn, tok endringen sikte på å bringe selskapsavtalen i samsvar med det som var de reelle forholdene, nemlig at de kaianleggene som var overlatt til selskapet tilhørte havnekassen og dermed noe som hørte under selskapets ansvar å forvalte.

Dokumentasjonen vi har fått tilgang til, tyder på at endringen av selskapsavtalen i 2009 ikke tok sikte på å gjøre realitetsendringer.

5.2.5 Salg av eiendom – praksis

Vi har fått oversendt dokumentasjon for en del disposisjoner over eiendom i tiden etter etableringen av Karmsund Havn IKS (se oversikt inntatt i vedlegg 1). Disse disposisjonene kaster etter vårt syn

lys over hvordan havneselskapets disposisjonsrett har vært forstått og praktisert mellom deltakerkommunene og selskapet, og dermed også hvordan de samme har tolket det selskapsrettslige og eiendomsrettslige forholdet.

Vi skal ikke gå nærmere gjennom hver enkelt disposisjon, men viser til vedlegg 1 for en oversikt over hvilke disposisjoner det dreier seg om.

Den mottatte dokumentasjonen viser at en rekke eiendommer som Karmsund Havn IKS har disponert er solgt i perioden 1999 -2019. Salgsprosessene synes gjennomført slik at dersom kommunen har hatt hjemmel til den aktuelle eiendom, har det vært innhentet formell godkjenning av salget, men Karmsund Havn IKS har stått for prosessen og har mottatt salgssummen. Dersom hjemmelen til den aktuelle eiendommen har stått på tidligere Kopervik og Karmøy havnevesen, som endret til Karmsund Havn IKS, har man ikke sett det nødvendig å innhente formell godkjenning, og saken har vært behandlet i selskapets eierorgan i henhold til selskapsavtalen. I alle tilfeller er salgssummene benyttet til utvikling av havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS.

Når det gjelder salget av tre eiendommer i forbindelse med oppgradering av Stangelandsvågen, er vi bed om å vurdere enkelte forhold knyttet til disse disposisjonene særskilt. Det vises til vår vurdering i punkt 7.

5.3 Spørsmål om Karmsund Havn IKS hadde rett til å selge de aktuelle eiendommene

Spørsmålet er om Karmsund Havn IKS hadde rett til å selge eiendommene på Kopervik havn i 2019 og benytte salgssummen til investeringer i den interkommunale havnevirksomheten. Slik vi forstår det, er det hevdet at kommunen hadde rett til å kreve å få realisert eiendommene selv og benytte salgssummen til sine kommunale formål, alternativt havneformål.

Slik vi forstår selskapsavtalen av 1999¹⁴, og som endret i 2009, sammenholdt med forhistorien til etableringen av selskapet og etterfølgende praktisering, synes det klart at det har vært meningen at det interkommunale selskapet skulle disponere over alle anlegg mv. som hørte til havnevirksomheten mellom de to opprinnelige kommunene da selskapet ble etablert i 1999, og alle verdier som i 1999 ble stilt til disposisjon for virksomheten. Vi forstår den opprinnelige klausulen i selskapsavtalen § 5 om at kommunene beholdt eierskapet slik at den eneste praktiske betydningen av denne var at det ikke skulle gjøres endringer i hjemmelsforholdene slik de var etablert da samarbeidet kom i stand. Dokumentavgift ville ikke pådras ved endring som følge av omdanningen av samarbeidet etter kommuneloven § 27 til interkommunalt selskap, men det er ikke opplagt at dette unntaket ville gjelde for innskudd av eiendom fra nye deltakere. At denne klausulen ble tatt ut av selskapsavtalen uten nærmere diskusjon i 2009 indikerer også at den har hatt mest historisk betydning med hensyn til hvem som hadde skutt inn hva, også sett i forhold til bestemmelsen om oppløsning.

Det var klart at uansett hva som var bestemt om eierforholdene i selskapsdokumentene, kunne hverken den kommunale eieren eller havneselskapet bruke realiserede midler fra eiendomssalg til andre formål enn havn. Så lenge selskapet og virksomheten bestod, ville spørsmålet om retten til å

¹⁴ Vedlegg ii B – Selskapsavtale 1999 (002)

bruke realiserte midler fra salg av eiendom bare handle om midlene skulle investeres i kommunens egen havnevirksomhet eller i det interkommunale samarbeides havnevirksomhet. Etter det opplyste, har ikke deltakerkommunene i Karmsund Havn IKS ført egne regnskap for havnevirksomhet eller holdt havnemidler atskilt fra andre kommunale midler etter at det interkommunale samarbeidet ble opprettet. Det synes dermed klart at deltakerkommunene ikke har vært engasjert i annen havnevirksomhet siden stiftelsen, noe også selskapsavtalen 1999 § 17 var til hinder for.

Det siste tilsier at det heller ikke ville være aktuelt for deltakerkommunene å benytte havnemidler som hører til deres eierskap til andre havneformål enn det som faller inn under det interkommunale selskapets virksomhet. I selskapsavtalen av 2018¹⁵ er denne bestemmelsen erstattet med ny § 18, som ikke lenger setter et forbud mot å drive konkurrerende virksomhet, men bestemmer at dersom kommunene planlegger virksomhet som kan komme i strid med selskapets formål, jf. § 3, skal det innledes en dialog om dette. Ingen av deltakerkommunene har etter det opplyste innledet slik dialog.

Av havne- og farvannslovens rammer var det under hele perioden fram til 2020 klart at alle verdier som var etablert ved havnevirksomhet måtte benyttes til havneformål. Selskapsforholdet tilsa at alle slike verdier måtte benyttes til havneformål i det interkommunale selskapet. Deltakerkommunene hadde ingen rett til uttak etter selskapsavtalen. Dersom de skulle ha ønsket å hente ut midler fra selskapet, måtte det ha skjedd etter alminnelige selskapsrettslige regler i henhold til lov om interkommunale selskap, forutsatt at ikke selskapsavtalen ble ansett å være til hinder for dette. Imidlertid måtte uansett alle uttak i så fall bli benyttet til havneformål, og her i det interkommunale selskapet.

Vi kan følgelig ikke se at det er grunnlag for å hevde at Karmøy kommune som deltakerkommune i Karmsund Havn IKS kunne krevd å få tilbake eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy Havnevesen og disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havnformål. Vi kan ikke se at selskapsforholdet gir noen av deltakerkommunene rett til ensidig å trekke ut enkelteierdommer fra havnevirksomheten og disponere rettslig over disse ved salg. Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund. En annen sak er hva som ville gjelde ved oppløsning av selskapet, men det er ikke tema for denne vurderingen.

Det bør nevnes at etter havne- og farvannsloven av 2019, som trådte i kraft 1.1.2020, kan det foretas utdeling fra kommunal havnevirksomhet, og eierkommunene kan benytte de midler som hentes ut til andre formål enn havneformål. Men dette endrer selvsagt ikke at dersom havnevirksomheten er etablert i et samarbeid med andre, vil jo ikke en enkeltdeltaker i slikt samarbeid ensidig kunne hente ut igjen verdier som er skutt inn i selskapet. Utdeling fra et kommunalt havneselskap organisert som interkommunalt selskap må for det første følge de selskapsrettslige regler og saksbehandling, og kan for det andre bare foretas så langt vilkårene i havne- og farvannsloven av 2019 er oppfylt. Slik utdeling kan etter den nye loven foretas dersom *«det er avsatt tilstrekkelig midler til drift og*

¹⁵ Vedlegg 11 – Selskapsvedtekter Karmsund Havn IKS pr. 19.06.2018

vedlikehold av havn, samt midler til investeringer direkte knyttet til tjenesteyting rettet mot fartøy, gods- og passasjerhåndtering.» (§ 32 tredje ledd).

6 Endring av hjemmel til eiendommer registrert på henholdsvis Kopervik og Karmøy Havnevesen

6.1 Problemstilling

Som omtalt over, besørget Karmsund Havn IKS overføring av hjemmel for eiendommer opprinnelig registrert på Karmøy Havnevesen og Kopervik Havnevesen til seg i 2017. Dette ble gjennomført ved en navneendring i grunnboken, ikke en formell hjemmelsoverføring. Begrunnelsen for dette var at Karmsund Havn IKS ble sett som en videreføring av tidligere Karmøy Havnevesen og Kopervik Havnevesen, og følgelig ikke ny eier.

Vi er bedt om å vurdere følgende spørsmål knyttet til dette:

1. *Var Karmsund Havns overføring av hjemmel for eiendommer tilhørende Karmøy havnevesen og Kopervik havnevesen i 2017 i strid med selskapets vedtekter/selskapsavtale?*
2. *Hadde Karmsund Havn IKS rett til å overføre hjemmelen fra Kopervik Havnevesen og Karmøy Havnevesen i tråd med regelverk, herunder havne – og farvannslovens regler om havnekassen (jfr. lov om havner av farvann av 08. juni 1984 nr. 51 §23)?*

I tilleggssbestilling 27. mai er vi bedt om å vurdere følgende spørsmål i tillegg til de over:

Hvilke samtykker er nødvendig, finnes og er lagt til grunn for overføring av hjemmel for eiendommer?

Er dokumentasjon som er gitt Kartverket av Karmsund Havn som grunnlag for å være hjemmelshaver for eiendommer tilstrekkelig/fullstendig?

De to første spørsmålene dreier seg om det var noe rettslig til hinder for at hjemmelen for eiendommer registrert på Karmøy Havnevesen og Kopervik Havnevesen ble overført til Karmsund Havn IKS, enten etter selskapsavtalen eller annet regelverk, herunder havne- og farvannsloven som gjaldt da overføringen skjedde. Disse spørsmålene vil bli behandlet samlet under punkt 6.3. Det første tilleggsspørsmålet henger langt på vei sammen med de to første spørsmålene, og vil også bli behandlet i punkt 6.3. Det siste tilleggsspørsmålet gjelder spørsmålet om Karmsund Havn IKS sendte tilstrekkelig informasjon til Kartverket, og vil bli vurdert i punkt 6.4.

6.2 Kort om reglene for tinglysing av eiendomsforhold

Tinglysning av eiendomsforhold sikrer legitimasjon for eierskap overfor tredjeperson, jf. tinglysingsloven¹⁶ §§ 20 og 27. Imidlertid endrer ikke tinglysningen og oppføringen av hjemmelshaver i grunnboken det underliggende rettsforholdet mellom de opprinnelige partene, selv

¹⁶ LOV-1935-06-07-2

om det tinglyste ikke stemmer med dette. Dette innebærer at dersom Karmøy kommune er rette eier av eiendom som disponeres av Karmsund Havn IKS, får ikke selskapet noen bedre rett til eiendommene fordi om hjemmelen tinglyses på selskapet. Det avgjørende mellom partene er uansett hva det underliggende rettsforholdet mellom partene tilsier.

Tinglysingsregisteret er først og fremst av privatrettslig betydning. Det stilles ikke krav om tinglysing ved erverv av fast eiendom, men det er frivillig. Tinglysing gir rettsvern overfor tredje-personer ved at eiendomsretten ikke kan utslettes eller forringes i verdi gjennom disposisjoner fra andre.

For at en hjemmelsoverføring skal godtas må det gjelde rettsstiftelse som har gjenstand i fast eiendom jf. tinglysingsloven § 12. Ved frivillig overdragelse av fast eiendom kreves at utstederen av skjøtet har grunnbokshjemmel, eventuelt at den som er hjemmelshaver i grunnboken gir samtykke til tinglysingen jf. tinglysingsloven § 13.

Det skal benyttes et standardisert oppsett for skjøte fastsatt av Statens kartverk jf. tinglysingsforskriften § 2. Ved skjøte som ikke er utstedt av offentlig myndighet, skal underskrift bevitnes jf. tinglysingsforskrift § 3 tredje ledd jf. tinglysingsloven § 17. Tinglysning kan ellers nektes dersom et dokument er så utydelig eller uklart at det er tvilsomt hva som skal føres inn jf. 8. Ved tinglysning påløper et tinglysningsgebyr jf. tinglysingsloven § 12b og dokumentavgift jf. dokumentavgiftsloven § 6.

Det følger av overgangsreglene i IKS-loven at ved omorganisering til et interkommunalt selskap etter IKS-loven¹⁷ fra et interkommunalt selskap ved en annen selskapsstruktur den angitte tidsperiode, ble eiendeler, rettigheter og forpliktelser overført til det nye interkommunale selskapet jf. IKS-loven § 40 og § 41. Omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre i forbindelse med omorganiseringen ville ikke regnes som en hjemmelsoverføring, men en navneendring jf. IKS-loven § 40 og § 41 siste ledd. Denne overgangsregelen løp som nevnt ut etter fire år fra lovens ikrafttredelse. Dersom ikke innføringen i grunnboken er blitt endret ved slik omorganisering, må fremgangsmåten etter tinglysningsloven § 14 følges. Det følger av tinglysningsloven § 14 første og andre ledd at

Grunnbokshjemmel som eier har bare den grunnboken utpeker som eier eller som godtgjør at rådigheten er gått over til ham ved eierens død.

For at et dokument skal gi grunnbokshjemmel med hensyn til eiendomsretten, må det enten gi uttrykk for et ubetinget eiendomserhverv, eller det må være tinglyst bevis for eller være en vitterlig kjensgjerning at den betingelse som erhvervet er gjort avhengig av, er oppfylt.

Hjemmelsforhold kan som det framgår endres dersom det kan fremlegges dokumentasjon som gjør at eiendomsforholdet kan anses som en kjensgjerning.

¹⁷ LOV-1999-01-29-6

6.3 Hadde Karmsund Havn IKS rett til å be om overføring av hjemmel på de aktuelle eiendommene?

Karmsund Havn IKS sendte brev til Kartverket den 11. oktober 2017, med erklæring om å endre hvem som stod oppført som hjemmelshaver for en rekke eiendommer. Det ble bedt om at hjemmelshaver i grunnboken ble endret fra henholdsvis Kopervik og Karmøy havnevesen til Karmsund Havn IKS. Det ble ikke gjort gjeldene at det var snakk om en reell eiendomsoverføring, men en opprydding som skulle gjøre at de formelle forholdene stemte overens med de faktiske eierforhold. Bakgrunnen for denne forespørselen var at Karmsund Havn IKS skulle slippe å sannsynliggjøre eierskap for hver enkelt eiendom som eventuelt skulle avhendes.

Det må først vurderes om selskapsavtalen eller andre selskapsrettslige grunnlag tilsier at deltakerkommunene skulle beholde den formelle hjemmelen til de aktuelle eiendommene. I dette tilfelle ville det i så fall bety at det var Karmøy kommune som skulle hatt den formelle hjemmelen til de omtalte eiendommene.

Vi har ikke funnet noe i selskapsgrunnlaget som direkte regulerer om deltakerkommunene eller havneselskapet skal ha formell hjemmel til de eiendommene selskapet disponerer for sin virksomhet. Historien viser tvert om at eiendommer har vært registrert med hjemmel dels på eierkommunene, dels på det tidligere havnevesenet. Det siste har antakelig også sammenheng med at dette var mulig i grunnboken, selv om den enkelte kommunes havnevesen var en del av kommunen. Dette selv om havnevesenets midler, havnekassen, ikke skulle blandes med kommunens øvrige midler, og kun disponeres særskilt til havneformål.

Som omtalt i punkt 4 om sakens bakgrunn, ble den etablerte havnekapitalen i Karmøy Havnevesen videreført inn i det nye interkommunale selskapet i 1999. De nye deltakerkommunene la inn sine anlegg og eiendommer som skulle høre til selskapets disposisjonsrett. Vi kan som nevnt ikke se av dokumentene at det var noen omtale av om hjemmelen til de aktuelle eiendommene skulle registreres eller beholdes registrert på den kommune som hadde skutt midlene inn, eller som – for Karmøys og Haugesunds del – ble videreført i det nye selskapet. Heller ikke Karmøy kommune hevdet at hjemmelen for eiendommer som var registrert med hjemmel på de gamle havnevesenene måtte endres til kommunen.

Vi forstår det slik at ettersom det uansett var presisert i selskapsavtalen av 1999 § 5, som i den tidligere avtalen mellom Karmøy og Haugesund, at kommunene beholdt eierskapet til det som ble stilt til disposisjon, ville det ikke ha noe å si om hjemmelen var registrert på selskapet eller kommunene. Vi kan med andre ord ikke se at hjemmelsforholdet i seg selv skulle ha noe å si for disposisjonsretten for havneselskapet.

Den gjennomførte hjemmelsoverføringen ga Karmsund Havn IKS legitimasjon etter grunnboken til å disponere over eiendommene som hjemmelshaver i forhold til tredjeperson. Ettersom Karmsund Havn IKS var en selskapsrettslig omdanning av det tidligere interkommunale samarbeidet, var dette også den naturlige endring av hjemmel ved navneendring overfor tinglysningsmyndighetene.

At Karmsund Havn IKS oppfattet det slik at eiendom som var registrert under de tidligere samarbeidene havnevesen naturlig måtte endres til å registreres på det nye selskapet, antar vi har sammenheng med at dette selskapet var en fortsettelse av det etablerte interkommunale samarbeidet mellom de to opprinnelige kommunene, og at den der etablerte kapitalen ble videreført til det nye selskapet. Ettersom de opprinnelige havnevesenene som hjemmelen var registrert på ikke lenger fantes, ville det være en naturlig slutning at endringen kunne gjennomføres som en navneendring i grunnboken, fordi Karmsund Havn IKS ble sett som en fortsettelse av de tidligere hjemmels-haverne. Som nevnt over, var også Karmsund Havn IKS organisatorisk en fortsettelse av de to nevnte, og følgelig også den som overfor Statens kartverk kunne be om navneendring. Vi vil anta at det ikke hadde vært like opplagt for Karmøy kommune å få overført hjemmelen til disse aktuelle eiendommene til seg bare ved navneendring, men at det i så fall måtte vært gjennomført en formell overdragelse av hjemmel, med utløsning av dokumentavgift.

Uansett endringen i hva som var tinglyst, ville det underliggende eierforholdet til eiendommene bestå i forholdet mellom havneselskapet og deltakerkommunen. Det avgjørende spørsmålet ville uansett være om Karmsund Havn IKS ville ha rett til å selge eiendommene, og uten forutgående samtykke fra kommunen. Vi kan på denne bakgrunn ikke se at det er grunnlag for å hevde at overføring av hjemmel ved navneendring til de aktuelle eiendommene var i strid med det underliggende eierforholdet i selskapet, eller krevde samtykke fra deltakerkommunene. Vi kan heller ikke se at denne disposisjonen var i strid med havne- og farvannslovens dagjeldende regler om havnekapital (havnekaske). Tvert om ville en slik disposisjon være egnet til å sikre at havnevirksomhetens midler ble benyttet til havneformål, som det nevnte regelverk tilsa at det skulle.

Det sentrale spørsmålet er som nevnt etter vårt syn ikke om hjemmelen til de aktuelle eiendommene kunne endres, men hvilken rett havneselskapet har hatt til å selge slike eiendommer, og til å disponere over salgssummen. Se nærmere om dette under punkt 5.3.

6.4 Krav til dokumentasjon

Slik vi forstår det, ble endringen av hjemmel fra de tidligere havnevesen til Karmsund Havn IKS endret med hjemmel i tinglysingsloven § 14. Som nevnt kunne dette vært gjennomført som ledd i omorganiseringen i 1999, jf. overgangsbestemmelsen i IKS-loven § 40. Kravet til endring etter tinglysingsloven § 14 er enkelt sagt at det må dokumenteres eller vises som utvilsomt at vedkommende som ber om å få endret hjemmel er riktig hjemmelshaver. Brevet fra Karmsund Havn IKS til Statens Kartverk om endring av hjemmel redegjør for at selskapet er en videreføring av de tidligere rettssubjektene, at de har samme organisasjonsnummer, og beskriver hvilke eiendommer dette gjelder. Det er opp til Statens Kartverk å bedømme om den framlagte dokumentasjon vil være tilfredsstillende for å oppfylle kravene etter § 14.

7 Disposisjoner knyttet til oppdragering av Stangelandsvågen

Vi er bedt om å vurdere enkelte forhold knyttet til Karmsund Havns involvering i oppgraderingen av småbåthavnen i Stangelandsvågen. I e-post 27. mai 2021 er det gitt følgende beskrivelse av problemstillingen:

I saksfremlegg i Karmøy kommune (vedlegg 17), ble det vedtatt salg av tre eiendommer som skulle finansiere oppgradering av Stangelandsvågen. Av vedlegg til saksfremlegget (Vedlegg 23 i vår mappe delt med dere- vedlagt her og kalt «Rehab Stangelandsvåegn») fremgår det at for to av eiendommene var hjemmelen tilhørende Karmøy og Kopervik havnevesen. Den siste eiendommen var eid av Karmøy kommune. Ytterligere finansiering skulle dekkes av Karmsund Havn IKS. Det ønskes derfor en avklaring på om bruk av havnekassens midler til finansiering av oppgraderingen av Stangelandsvågen var i strid med havne – og farvannsloven.

Vi oppfatter at det som skal vurderes er om bruk av havnekassens midler til finansiering av oppgradering av småbåthavnen i Stangelandsvågen var i strid med havne- og farvannsloven 2009 § 48. Det er opplyst i saksframlegget fra rådmannen i Karmøy kommune at finansieringen av oppgraderingen skulle skje ved salg av tre eiendommer som opprinnelig var ervervet ved havnekassens midler. Selve småbåthavnen skulle tilbakeføres til kommunen vederlagsfritt, så vidt vi skjønner.

Det synes ikke tvilsomt at de tre aktuelle eiendommene som skulle selges samt småbåthavnen var en del av havnekapitalen. Disponeringen over havnekapitalen måtte derfor skje innenfor rammene av havne- og farvannsloven § 48 første ledd, som slo fast at:

Havnekapitalen kan ikke nyttes til andre formål enn havnevirksomhet, herunder drift, vedlikehold, utbedring, utbygging og utvikling, samt utøvelse av offentlig myndighet etter bestemmelser i eller i medhold av loven her og tilrettelegging for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområder.

Bestemmelsen inneholdt et forbud mot å benytte havnekapitalen til andre formål enn de loven listet opp. Havnekapitalen er en dynamisk formuesmasse som kan endres ved kjøp, salg, makebytte osv. Men alle verdier som trer istedenfor opprinnelig formuesmasse vil fortsette å være en del av havnekapitalen. Dette betyr også at den enkelte deltakerkommune ikke kan frigjøre midler til andre formål enn havn, for eksempel ved å trekke ut eiendom som tilhører havnekapitalen, med mindre det betales markedspris og midlene benyttes i samsvar med havne- og farvannsloven.

Formålet med bestemmelsen er å sikre opprettholdelse, drift, investeringer og utvikling av havnene.

Det er på det rene at selv om de tre eiendommene som havneselskapet disponerte opprinnelig var ervervet gjennom bruk av havnekassens midler, var de på det aktuelle tidspunktet i 2013 «uten bruksverdi» for havnevirksomheten. Flere andre eiendommer i tilknytning til småbåtanlegget hadde heller ikke lenger bruksverdi for havneselskapet, og det ble vurdert som lite hensiktsmessig at havneselskapet skulle stå for drift og vedlikehold av en småbåthavn. Det ble vurdert at dette først og fremst ville ha en utgiftsside for havneselskapet. Vi har ikke mottatt dokumenter som viser kjøpesum for de aktuelle eiendommene og videre bruk av disse midlene, men legger til grunn at midlene fra salgene er benyttet til oppgraderingen av småbåthavnen som forutsatt i saksframlegget til Karmøy kommune. Vi legger også til grunn at småbåthavnen ble tilbakeført til kommunen som forutsatt.

Disposisjonene som ble foretatt i forbindelse med oppgraderingen av småbåthavnen synes, fra havneselskapets side, begrunnet dels i at småbåthavnen og de omkringliggende eiendommene var uten bruksverdi for selskapet, og dels at ansvaret for småbåthavnen først og fremst medførte kostnader for selskapet. Rent økonomisk synes disposisjonene ikke å ha forringet havnekapitalen, snarere tvert imot. I så måte synes ikke disposisjonene å stå i strid med formålet bak havne- og farvannsloven § 48. Det kan også stilles spørsmål ved om småbåthavnen og de omkringliggende eiendommene egentlig burde hørt til havnekapitalen, jf. havne- og farvannsloven § 47. Vi antar at disposisjonene i forbindelse med oppgraderingen av småbåthavnen også kan ses i lys av arbeidet med å rydde opp i eiendomsporteføljen til havneselskapet.

Selv om disposisjonene ikke synes å ha forringet havnekapitalen, men tvert om var ledd i en omstrukturering for å bli kvitt ansvar og kostnader som ble ansett havneselskapet uvedkommende, er det likevel klart at midler tilhørende havnekassen har vært benyttet til andre formål enn de som er opplistet i havne- og farvannsloven § 48 første ledd. Havneselskapet skulle derfor antakelig ha innhentet tillatelse fra departementet etter havne- og farvannsloven § 48 tredje ledd.

TIL Karmsund Havn IKS og Karmøy kommune
FRA Advokatfirmaet Hjort DA v/ advokatene Kristin Bjella og Kristian Brandt
DATO 16. juni 2021

Svar på spørsmål til rapport

1 Innledning

Advokatfirmaet Hjort DA leverte 7. juni 2021 en betenkning til Karmsund Havn IKS og Karmøy kommune. Vi var bedt om å vurdere i alt seks spørsmål knyttet til Karmsund Havns disponering over eiendommer tilhørende havnevirksomheten. I tillegg var vi bedt om å vurdere enkelte spørsmål knyttet til disponering over eiendom i forbindelse med oppgradering av småbåthavnen i Stangelandsvågen.

Kontroll- og kvalitetsutvalget i Karmøy skal behandle spørsmålet om eiendomsforholdene knyttet til havner og kaianlegg i møte 16. juni 2021. I sekretariatets saksframlegg fulgte vårt notat av 7. juni 2021 som ett av flere vedlegg.

Etter utsendelsen av sakspapirene til møtet i kontrollutvalget, har ett av medlemmene i utvalget, Thor O. Lohne, i e-poster 10. og 11. juni 2021 til blant andre rådmannen i Karmøy kommune kommet med en rekke spørsmål og kommentarer til vår betenkning. Ved e-posten var også sakspapirene, inkludert vår betenkning, vedlagt og der Lohne har inntatt løpende kommentarer i vår betenkning.

I e-poster 10. og 11. juni 2021 fra Karmsund Havn er vi bedt om å kommentere skriftlig på tilbakemeldingen fra Lohne.

Lohne reiser i e-posten 11. juni 2021 og i det vedlagte dokumentet til den e-posten enkelte spørsmål, og han har i tillegg en rekke kommentarer til konkrete avsnitt i vår betenkning. Vi har ikke funnet grunn til i denne sammenheng å kommentere alle Lohnes merknader, som i stor grad er hans tolkning og slutninger av våre redegjørelser og vurderinger. Vi viser i den forbindelse til oppdragsbeskrivelsen, som danner premissene for våre vurderinger, som er gjengitt i sin helhet innledningsvis i vår betenkning. Vi har heller ikke funnet grunn til å kommentere de av Lohnes merknader og spørsmål som ikke gjelder innholdet i vår rapport, og hvor kommunen eller Karmsund Havn anses rett adressat.

Nedenfor vil vi besvare de spørsmålene Lohne har stilt i e-posten 11. juni 2021, og knytte enkelte kommentarer til noen av hans andre merknader i e-posten.

2 Våre svar på Lohnes spørsmål

2.1 Innledning

Lohne har i e-posten 11. juni 2021 knyttet konkrete merknader og spørsmål til våre hovedkonklusjoner, som er gjengitt i rapporten punkt 2. Vi vil kommentere/besvare disse nedenfor.

2.2 Lohnes kommentar til konklusjon 1

Vårt første kulepunkt under punkt 2 i rapporten lyder slik:

Det er ikke grunnlag for å hevde at Karmøy kommune som deltakerkommune i Karmsund Havn IKS kunne krevd å få tilbake eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havnformål. Selskapsforholdet gir ingen av deltakerkommunene rett til ensidig å trekke ut enkelteiendommer fra havnevirkksomheten og disponere rettslig over disse ved salg. Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirkksomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund.

Til denne konklusjonen har Lohne følgende kommentar:

Kommentar: Dette er å snu problemstillingen på hodet. Det er ikke hevdet – så vidt jeg vet - at Karmøy kommune som deltakerkommune i Karmsund Havn kunne krevd å få tilbake eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havnformål.

At dette trekkes fram som en hovedkonklusjon viser at Advokatfirmaet Hjort DA har gjort sin vurdering på feil premiss. Sakens kjerne er hvilket «terreng» en er i når Karmsund Havn beslutter å avhende «Karmøy-eiendommer». («Karmøy-eiendommer» = havner/kaier som Karmøy kommune la inn i virksomheten for drift og vedlikehold.)

Til Lohnes kommentar vil vi bemerke følgende; vår konklusjon er et svar på spørsmål nr. 3 i oppdragsbeskrivelsen fra Karmsund Havn og Karmøy kommune. Spørsmålet lød slik:

Kunne havnens eier, Karmøy kommune, krevd eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og således disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havneformål?

De nærmere vurderingene som ligger til grunn for vår konklusjon på dette punktet er utførlig redegjort for i rapporten punkt 5.

Lohne har også tre konkrete spørsmål i tilknytning til dette konklusjonspunktet, som vi besvarer nedenfor:

- Kan Karmsund Havn selge Karmøy-eiendommer og beholde inntektene ved salg?

Forutsatt at Lohne med Karmøy-eiendommer mener kaier og anlegg som er en del av havnevirksomheten, er svaret på Lohnes spørsmål ja.

- Kan Karmsund Havn gjøre dette uten kommunestyrets godkjennelse?

Ja. Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund. En annen sak er at dersom kommunen har den formelle hjemmelen til eiendommen, må kommunen samtykke for at endret hjemmel kan tinglyses.

- Kunne Karmsund Havn kreve at Karmøy kommune måtte kjøpe disse eiendommene dersom kommunen selv ville gjøre bruk av disse?

Karmøy kommune kunne ikke ensidig trekke ut eiendom og selv gjøre bruk av disse. Dersom en eiendom skulle «tilbakeføres» til Karmøy kommune og benyttes til andre formål, for eksempel fordi eiendommen ikke lenger egnet seg til havneformål, var utgangspunktet etter tidligere havne- og farvannslov at eiendommen måtte kjøpes ut til markedspris og salgssummen benyttes til havneformål. Heller ikke etter ny havne- og farvannslov kan kommunen ensidig hente ut igjen verdier som er skutt inn i selskapet, så lenge havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS består. Utdeling fra et kommunalt havneselskap organisert som interkommunalt selskap må for det første følge de selskapsrettslige regler og saksbehandling, og kan for det andre bare foretas så fremt vilkårene i havne- og farvannsloven av 2019 er oppfylt. Slik utdeling kan etter den nye loven foretas dersom «det er avsatt tilstrekkelig midler til drift og vedlikehold av havn, samt midler til investeringer direkte knyttet til tjenesteyting rettet mot fartøy, gods- og passasjerhåndtering.» (§ 32 tredje ledd). For ordens skyld minner vi om at våre vurderinger er basert på disposisjoner gjennomført før ny havne- og farvannslov trådte i kraft.

2.3 Lohnes kommentarer til konklusjon 2

I kulepunkt 2 i vår rapport punkt 2 er det inntatt følgende konklusjon:

Vi kan ikke se at det er grunnlag for å hevde at overføring av hjemmel til de aktuelle eiendommene var i strid med det underliggende eierforholdet i selskapet, eller krevde samtykke fra deltakerkommunene. Vi kan heller ikke se at denne disposisjonen var i strid med havne- og farvannslovens dagjeldende regler om havnekapital. Uansett endringen i hva som var tinglyst, ville det underliggende eierforholdet til eiendommene bestå i forholdet mellom havneselskapet og deltakerkommunen. Det avgjørende spørsmålet ville uansett være om Karmsund Havn IKS ville ha rett til å selge eiendommene, og uten forutgående samtykke fra kommunen.

Til denne konklusjonen har Lohne følgende kommentarer:

Kommentar: Slik Advokatfirmaet Hjort DA forstår bestemmelsen om eierforhold i vedtektene § 13, må meningen ha vært å markere et formelt eierskap til de anlegg som hver kommune la inn i samarbeidet ved etableringen, og som deretter ble tilført denne delen av virksomheten i tiden deretter. Ettersom verdiene ikke kunne brukes til annet havneformål, eller av den enkelte kommune til egne havneformål med mindre samarbeidet ble oppløst, antar Advokatfirmaet Hjort DA videre at denne passusen kom inn av hensyn til forståelsen av klausulen om oppløsning av samarbeidet. Her fulgte det av vedtektene § 12 at hver kommune får disposisjonsretten til anlegg beliggende i kommunen. Denne bestemmelsen kan også ses i sammenheng med dagjeldende kommunelov § 27 om interkommunalt samarbeid. Etter § 27 skulle vedtekter for slikt samarbeid ha bestemmelser om blant annet uttreden eller oppløsning, og det fulgte av tredje ledd at ved uttreden skulle den enkelte kommune kunne ta med seg de verdiene som vedkommende hadde skutt inn.

Advokatfirmaet Hjort DA skriver også i nest siste avsnitt side 29. «Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund. En annen sak er hva som ville gjelde ved oppløsning av selskapet, men det er ikke tema for denne vurderingen.»

Sakens kjerne som beskrevet i A over er heller ikke vurdert.

Når Advokatfirmaet Hjort DA selv antar det ovenstående og setter begrensninger på betenkningen/utredningen er det vanskelig å forstå hvorledes en kan hevde at overføring av hjemmel ikke er i strid med det underliggende eierforholdet.

Til dette vil vi bemerke følgende; Tinglysing gir legitimasjon overfor tredjemann, men endrer ikke de underliggende eierforholdene. Hvorvidt hjemmelen er registrert på selskapet eller den respektive eierkommune, har derfor ingen betydning for hvem som er reell eier av eiendommen.

Det var ellers presisert i selskapsavtalen av 1999 § 5, som i den tidligere avtalen mellom Karmøy og Haugesund, at kommunene beholdt eierskapet til det som ble stilt til disposisjon for havneselskapet. Det ville derfor ikke ha noe å si om hjemmelen var registrert på selskapet eller kommunene. Uansett var det klart at selskapet skulle ha disposisjonsretten til eiendommene som tilhørte havnevirksomheten.

Den gjennomførte endringen i grunnboken ga Karmsund Havn IKS legitimasjon etter grunnboken til å disponere over eiendommene som hjemmelshaver i forhold til tredjeperson. Denne endringen ble akseptert av Statens Kartverk fordi endringen gjaldt etterkommeren av de tidligere havnevesen, og det var en endring av hjemmel, dvs ikke en formell hjemmelsoverføring. Disse endringene var i samsvar med at havnevirksomhetens midler ble benyttet til havneformål, som havne- og farvannsloven tilsa at det skulle. Vår gjennomgang av praksis knyttet til salg av eiendommer som Karmsund Havn IKS har solgt i perioden 1999 -2019 tyder på at det ikke har vært noen uenighet om dette. Salgsprosessene synes gjennomført slik at dersom kommunen har hatt hjemmel til den

aktuelle eiendom, har det vært innhentet formell godkjenning av salget, men Karmsund Havn IKS har stått for prosessen og har mottatt salgssummen. Dersom hjemmelen til den aktuelle eiendommen har stått på tidligere Kopervik og Karmøy havnevesen, som endret til Karmsund Havn IKS, har man ikke sett det nødvendig å innhente formell godkjenning, og saken har vært behandlet i selskapets eierorgan i henhold til selskapsavtalen.

2.4 Lohnes kommentar til konklusjon 3

Vår konklusjon i kulepunkt 3 under punkt 2 i vår rapport lyder:

Kravet til endring etter tinglysingsloven § 14 er at det må dokumenteres eller vises som utvilsomt at vedkommende som ber om å få endret hjemmel er riktig hjemmelshaver. Brevet fra Karmsund Havn IKS til Statens Kartverk om endring av hjemmel redegjør for at selskapet er en videreføring av de tidligere rettssubjektene, at de har samme organisasjonsnummer og beskriver hvilke eiendommer dette gjelder. Det er opp til Statens Kartverk å bedømme om den framlagte dokumentasjon vil være tilfredsstillende for å oppfylle kravene etter § 14.

Til denne konklusjonen har Lohne følgende kommentar i e-posten 11. juni 2021:

Kommentar: *Brevet fra Karmsund Havn har ikke vedlagt Karmsund Havns vedtekter, selskapsavtale og disposisjonsavtale. Det er disse dokumentene som bl.a. har klausuler om at kommunene beholdt eierskap til de anleggene som ble overført. Dersom disse dokumentene var vedlagt ville det vært vanskelig å vise som utvilsomt at Karmsund Havn er riktig hjemmelshaver.*

Til Lohnes kommentar vil vi bemerke følgende; Vi har ikke foretatt en vurdering av om brevet fra Karmsund Havn IKS oppfylte kravene etter tinglysingsloven § 14, men registrerer at Statens Kartverk har foretatt endring i samsvar med selskapets anmodning. For ordens skyld nevner vi at i Karmsund Havns selskapsavtale som gjaldt på tidspunktet for anmodningen om hjemmelsoverføringene, var § 5 i selskapsavtalen fra 1999 endret, slik at det ikke lenger fremgikk av selskapsavtalen at kommunene beholdt eierskap til de anleggene som ble overført.

2.5 Lohnes øvrige kommentarer i e-posten 11. juni 2021

Lohne har også enkelte andre kommentarer til betenkningen, blant annet «et par forhold til betenkningen/utredningen som er å mislike». Vi oppfatter at dette er Lohnes egne vurderinger av innholdet i vår betenkning, som vi ikke finner grunn til å kommentere.

Lohnes avsluttende «apropos om åpningsbalansen» oppfatter vi at havneselskapet eller kommunen er nærmest til å svare på, i tråd med avgrensningen av vårt oppdrag.

SAKSGANG		
Utval	Møtedato	Saksnummer
Kontrollutvalet	09.11.21	27/21

Saksansvarleg:	Arkivkode:	Arkivsak:
Toril Hallsjø	216	

VAL AV NYTT FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT I 2022

Sekretariatet sitt framlegg til vedtak:

Tysvær kontrollutval ber Rogaland Revisjon om å legge fram utkast til prosjektmandat på forvaltningsrevisjonsprosjekt om ” til neste møte på nyåret 2022.

Utvalet har følgjande innspel til tema/problemstillingar:

Bakgrunn:

Ifølgje forskrift om kontrollutval og revisjon skal kommunen bli gjenstand for forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldande lover og reglar. Kontrollutvalet kan i dette møtet ta stilling til kva for eit prosjekt ein ønskjer å tinge frå revisor.

Saksorientering:

Nytt prosjekt for forvaltningsrevisjon eller eigarskapskontroll kan tingast med bakgrunn i vedtatt Plan for forvaltningsrevisjon eller Plan for eigarskapskontroll. Nye planar for perioden 2020-2024 blei vedteken av kommunestyret 22.09.20, saken 81 og 82/20 etter innstilling frå kontrollutvalet.

Følgjande prosjekt er dei prioriterte prosjekta i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024:

1. Beredskap hendingar og katastrofar

2. ~~Reduksjon av framtidig inntektsgrunnlag~~ – rapport utarbeida oktober 2021

3. Barnevern

4. Kontraktsoppfølging

I sak 81/20 om eigarskapskontroll for dei neste fire år blei følgjande vedtatt:

1. Generell eigarstyring

Andre selskap som kan vere aktuelle for eigarskapskontroll er:

- *Haugaland Kraft AS*
- *Haugaland Interkommunale Miljøverk (HIM) IKS*
- *Haugaland Vekst IKS*
- *Friluftsrådet Vest*

I førre periode blei følgjande prosjekt gjennomført:

Kvalitetssikring av plan- og byggesakshandsaminga (2020)
Kvalitet og ressurseffektivitet innan pleie og omsorgstenestene (2019)
Investeringar – avgjerdsgrunnlag og styring (2018)
Økonomistyring (2017)

Det er opp til utvalet å velja kva for prosjekt det ynskjer å setje i bestilling. Utvalet er også delegert mynde til å fråvika planen dersom det vert naudsynt.

Sekretariatet sine kommentarar

Forvaltningsrevisjon skal vere betringsorientert, og ha som føremål å gje tilrådingar om tiltak dersom det blir avdekkja avvik eller peika på moglege betringsområder.

Prosjekt bør veljast ut frå:

- vedtatt plan,
- opplysningar som er komme fram under rekneskapsrevisjon,
- saker som har vore handsama i kommunestyre og/eller kontrollutval,
- administrasjonen si uttalte ønskje,
- erfaringar frå tilsvarende forvaltningsrevisjonsprosjekt hos andre oppdragsgjevarar,
- forhold som har vore framme i media, nasjonalt eller lokalt,
- tilsyn utført av statsforvalter eller andre tilsynsorgan.

Tema/spørsmål treng ikkje naudsynt verte gjort til prosjekt utført av revisor, men utvalet kan også be om ein orientering frå administrasjonen, dersom det vel det. Eventuelt kan selskap bli invitert til å gje ein orientering, slik som Haugland Næringspark AS til møtet nå i november.

Budsjettert ramme for forvaltningsrevisjon er ca. 350 timer, ut frå utvalet si innstilling til budsjett for neste år. Kommunestyret vil venteleg løyve dette i desembermøtet. Dette vil dekke kostnadane til litt meir enn eit prosjekt ved bruk av revisor.

Kontrollutvalet må drøfte kva for prosjekt dei ønskjer å velje no. Sekretariatet finn det mest naturleg at utvalet vel det som i planen er sett opp på prioriteringslista, dersom det ikkje ligg føre andre grunnar.

Det hadde vore fint om utvalet allereie no signaliserer kva dei ønsker nærare belyst gjennom å angi tema og problemstillingar.

Sekretariatet vil i etterkant av møtet be revisor komme med framlegg til prosjektplan og leggje fram sak om å bestilling i neste møte på nyåret.

Aksdal, 01.11.21

Toril Hallsjø
Dagleg leiar/utvalssekretær

SAKSGANG		
Utval	Møtedato	Saksnr
Kontrollutvalet	09.11.21	28/21

Saksansvarleg:	Arkivkode:	Arkivsak:
Toril Hallsjø	033	

MØTEPLAN FOR 2022 - KONTROLLUTVALET

Sekretariatet sitt forslag til vedtak:

Tysvær kontrollutval vedtar følgjande møteplan for 2022:

tysdag 15. februar, 24. mai, 21. juni, 13. september og 8. november kl. 18.00.

Utvalssekretær kan i samråd med leiar endre møtedato når det er naudsynt.

Vedlegg: Oversiktskalender 2022 m/møtedatoer for Tysvær kommune

Bakgrunn:

Sekretariatet har sett opp fem møte i 2022. Junimøtet i fjor blei avlyst og utvalet har ikkje hatt tradisjon for dette møtet, men det blei for 2020 sette då utvalet i sist valperiode meinte dei hadde handsama mange saker og det blitt långe møte. Med dette som utgangspunkt er det sett opp framlegg til møteplan for kontrollutvalet for 2022.

Dag og tidspunkt for møta er vidareført med **tysdagar kl. 18.00**, slik dei har vore dei siste 20 åra. Utvalet har likevel høve til å drøfte framlegg til dag og klokkeslett. Sekretær vil likevel gjere merksam på at ho også har fire andre utval det må som må passa inn med når det gjeld val av dag.

Kommunestyret har også møtedag på tysdagar, og då det er lovbestemt at eitt av kontrollutvalsmedlemma også skal vere kommunestyrerepresentant (i denne perioden utvalsleiar), må kontrollutvalet ta omsyn til deira møteplan. Formannskapet har også tysdagar som møtedag, men dei starter tidlegare på dagen enn kontrollutvalet, og for rådmann og ordfører er det kanskje bra å samle møtedagane, heller enn å spreie dei. Det gjelde møta i februar og november.

Møta er opne for publikum og presse, og datoane skal gjerast kjent på kommunen sine nettsider. Det er difor viktig at møteplanen vert halden. Medlemmene må merke seg datoane i sin kalender, og ikkje leggje ferier og andre oppdrag til desse fem dagane i året.

Saksorientering

Første møte på nyåret vil årsmeldinga bli sett på sakslista og val av nytt forvaltningsprosjekt. I møtet i mai vil kontrollutvalet handsame kommunen sin årsrekneskap og revisor si forenkla etterlevingskontroll. Om det er trong for for junimøtet er no uvisst. Til hausten vil budsjettframlegg, revisjonsstrategi, egenerklæring og møteplan bli handsama.

Formannskapet kan ikkje gjere vedtak før rekneskapa har vore handsama i kontrollutvalet, dvs. at innstillingane/uttala skal følgje saka. Tysvær har tidlegare år handsama rekneskapen i kommunestyremøtet i juni. Revisor si frist er i lova sett til 15. april, og sekretariatet gjer framlegg om rekneskapsmøtet vert sett til 24. mai. Uttalen vil då bli lagt fram for formannskapet 7. juni og kommunestyret 14. juni.

I september blir budsjettet for kontrollutvalet handsama og i november møteplanen. Skolene si vinterferie og haustferie er vedtatt lagt til veke 9 og veke 41, og det har vore tradisjon for ikkje å leggje folkevaldmøte i desse vekene.

Dersom det blir endringar vil det i så fall bli gjeve melding om dette så snart dette er kjent. Vidare er det også mogeleg å ha ekstramøte dersom det skulle bli naudsynt.

Aksdal, 02.11.21

Toril Hallsjø

Dagleg leiar/utvalssekretær

Kalender 2022

TYSVÆR

KU

Januar 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
52						1	2
1	3	4	5	6	7	8	9
2	10	11	12	13	14	15	16
3	17	18	19	20	21	22	23
4	24	25	26	27	28	29	30
5	31						

2 ● 9 ● 18 ● 25 ●

Februar 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
5		1	2	3	4	5	6
6	7	8	9	10	11	12	13
7	14	15	16	17	18	19	20
8	21	22	23	24	25	26	27
9	28						

1 ● 8 ● 16 ● 23 ●

Mars 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
9		1	2	3	4	5	6
10	7	8	9	10	11	12	13
11	14	15	16	17	18	19	20
12	21	22	23	24	25	26	27
13	28	29	30	31			

2 ● 10 ● 18 ● 25 ●

15.02 (FSK)

24.05

21.06

13.09

08.11 (FSK)

April 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
13					1	2	3
14	4	5	6	7	8	9	10
15	11	12	13	14	15	16	17
16	18	19	20	21	22	23	24
17	25	26	27	28	29	30	

1 ● 9 ● 16 ● 23 ● 30 ●

Mai 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
17							1
18	2	3	4	5	6	7	8
19	9	10	11	12	13	14	15
20	16	17	18	19	20	21	22
21	23	24	25	26	27	28	29
22	30	31					

9 ● 16 ● 22 ● 30 ●

Juni 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
22			1	2	3	4	5
23	6	7	8	9	10	11	12
24	13	14	15	16	17	18	19
25	20	21	22	23	24	25	26
26	27	28	29	30			

7 ● 14 ● 21 ● 29 ●

FSK

18.01

15.02

22.03

03.05

07.06

Juli 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
26					1	2	3
27	4	5	6	7	8	9	10
28	11	12	13	14	15	16	17
29	18	19	20	21	22	23	24
30	25	26	27	28	29	30	31

7 ● 13 ● 20 ● 28 ●

August 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
31	1	2	3	4	5	6	7
32	8	9	10	11	12	13	14
33	15	16	17	18	19	20	21
34	22	23	24	25	26	27	28
35	29	30	31				

5 ● 12 ● 19 ● 27 ●

September 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
35					1	2	3
36	5	6	7	8	9	10	11
37	12	13	14	15	16	17	18
38	19	20	21	22	23	24	25
39	26	27	28	29	30		

3 ● 10 ● 17 ● 25 ●

23.08

20.09

18.10

08.11

29.11

Oktober 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
39						1	2
40	3	4	5	6	7	8	9
41	10	11	12	13	14	15	16
42	17	18	19	20	21	22	23
43	24	25	26	27	28	29	30
44	31						

3 ● 9 ● 17 ● 25 ●

November 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
44		1	2	3	4	5	6
45	7	8	9	10	11	12	13
46	14	15	16	17	18	19	20
47	21	22	23	24	25	26	27
48	28	29	30				

1 ● 8 ● 16 ● 23 ● 30 ●

Desember 2022

Uke	Ma	Ti	On	To	Fr	Lø	Sø
48					1	2	3
49	5	6	7	8	9	10	11
50	12	13	14	15	16	17	18
51	19	20	21	22	23	24	25
52	26	27	28	29	30	31	

8 ● 16 ● 23 ● 30 ●

KST

22.02

29.03

10.05

14.06

27.09

25.10

22.11

13.12

- 1. jan Nyttårsdag
- 21. jan Prinsesse Ingrid Alexandra, 18 år
- 6. feb Samefolkets dag
- 13. feb Morsdag
- 14. feb St. Valentines dag
- 21. feb Kong Harald, 85 år
- 27. feb Fastelavn
- 27. mar Sommertid start
- 10. apr Palmesøndag
- 14. apr Skjærtorsdag
- 15. apr Langfredag

- 17. apr 1. påskedag
- 18. apr 2. påskedag
- 1. mai Off. høgtidsdag
- 8. mai Frigjøringsdag 1945
- 17. mai Grunnlovsdag 1814
- 26. mai Kr. Himmelfartsdag
- 5. jun 1. pinsedag
- 6. jun 2. pinsedag
- 7. jun Unionsoppløsning 1905
- 23. jun Jonsokaften
- 4. jul Dronning Sonja, 85 år
- 20. jul Kronprins Haakon, 49 år

- 29. jul Olsokdagen
- 19. aug Kronprinsesse Mette-Marit, 49 år
- 30. okt Sommertid slutt
- 31. okt Halloween
- 6. nov Allehelgensdag
- 13. nov Farsdag
- 27. nov 1. søndag i advent
- 13. des Luciadagen
- 25. des 1. juledag
- 26. des 2. juledag

SAKSGANG		
Utval	Møtedato	Saksnr
Kontrollutvalet	09.11.21	29/21

Saksansvarleg:	Arkivkode:	Arkivsak:
Toril Hallsjø	216	

REFERAT- OG ORIENTERINGSSAKER 09.11.21

Sekretariatet sitt forslag til vedtak:

Referatsakene nr 25 – 31 blir tatt til orientering.

Vedlegg:

25. Statusrapport pr. november 2021
26. KST-vedtak 28.09.21, sak 57/21 og brev frå politisk sekretariat om endring av verv
27. KST-vedtak 26.10.21, sak 77/21 – Tertialrapport 2/2021
28. Haugaland Brann og redning IKS – innkalling til representantskapsmøte 12.11.21
29. FKT – medlemsinformasjon september 2021
30. Invitasjon – Konferanse for kontrollutvalgene i Rogaland 02.12.21 i Sandnes – frist 12.09.21
31. NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2022 på Gardermoen 02.-03.02.22. Påmelding 16.12.21

Saksorientering:

Vedlagt følger dei opplista tema (brev, meldingar, protokollar, rapportar og liknande) til kontrollutvalet til orientering.

Aksdal, 02.11.21

Toril Hallsjø
Dagleg leiar/utvalssekretær



Kontrollutvalet i Tysvær – Statusoversikt nov. 2021

Saker frå bestilling til behandling i kontrollutvalet

Tema	Bestilling	Tidsbruk	Status	Ferdig	Merknader
Orienteringer Hgl Næringspark AS, kommunalsjef teknisk	21.09.21		Avtalt 09.11.21		
Forvaltningsrevisjons- prosjekt «Effektivisering»	18.05.21, sak 11/21	300 t	Rapport utarbeida	hausten 2021	Rogaland Revisjon IKS

Saker under politisk handsaming eller til oppfølging i utvalet

Forvaltningsrevisjon eller eigarskapskontroll	Bestilt KU/KST	Kontroll- utval	Behandla i KST	Planlagt oppfølging	Merknader
«Effektivisering, forbedring og tjeneste- tilpasning»	18.05.21, sak 11/21	09.11.21, sak 25/21	14.12.21, sak	12 månader	Rogaland Revisjon IKS
«Kvalitetssikring av plan- og byggesaks- handsaminga»	05.02.20	09.06.20, sak 15/20	29.09.20, sak 83/20	Hausten 2021	KPMG AS 12 månader

Tidlegare prosjekt/orienteringar

Tema	Bestilt	Behandla i KU	Behandla i KST	Fylgt opp i KU/KST	Merknader
«Turveg Himakånå»	12.05.20, sak 8/20	02.02.21, sak 4/21	16.02.21, sak 10/21		
Orientering økonomisjefen	04.02.20, sak 2/20	02.02.21, sak 2/21			Økonomisjef Meike Baumgart
Orientering komm.sjef helse og mestring	04.02.20, sak 2/20	18.05.21 Sak 9/21			Komm. sjef Annbjørg Lunde
Tilsynsrapportar - FM	05.02.20	13.05.20			Skulesjef
Orientering Kommunal- sjef oppvekst & kultur	05.02.20	09.06.20, sak 16/20			Komm.sjef oppvekst
Orientering barnevernsleiar	05.02.20	09.06.20, sak 17/20			Barneverns- leiar
Plan for forvaltnings- revisjon 2020-2024	02.12.19, sak 24/19	09.06, sak 13/20	29.09.20, sak 82/20		KPMG AS
Plan for eigarskontroll 2020-2024	02.12.19, sak 24/19	09.06, sak 14/20	29.09.20, sak 81/20		KPMG AS
«Kvalitet og ressurs- effektivitet innan pleie og omsorgstenestene»	06.11.18, sak 25/18	21.05.19, sak 6/19	18.06.19, sak 34/19	29.09.20, sak 84/20	



Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS

Dato: 11.10.2021

Postboks 57

Dokumentnummer: 20/10488-17

5575 AKSDAL

Deres referanse:

Saksbehandler: Liv Jorunn Frønsdal

Informasjon om endring i verv

I møte 28.09.21 behandlet kommunestyre sak om Sissel Hansen Tysse (H) sin uttreden fra politiske verv i Tysvær kommune. I den forbindelse ble Jorunn Synnøve Stava (H) valgt inn som nytt medlem i Levekårsutvalget.

Stava ble i det konstituerende møte høsten 2019 valgt inn som 2. varamedlem til kontrollutvalget. I følge bestemmelsene i kommuneloven §23-1 om hvem som er utelukket fra valg til kontrollutvalget kan ikke Stava kombinere vervene i Levekårsutvalget og Kontrollutvalget. Hun trer derfor ut som varamann i Kontrollutvalget.

I dialog med Høyre v/gruppeleder og videre dialog med ordfører vil det ikke bli lagt frem sak om nytt varamedlem til kontrollutvalget på nåværende tidspunkt, og varamedlem 3-5 rykker derfor opp. Dersom kontrollutvalgssekretariatet erfarer at det ved forfall er vanskelig å få tak i varamedlemmer bes det om en tilbakemelding om dette.

Med hilsen

Liv Jorunn Frønsdal
Leder politisk sekretariat

Dokumentet er godkjent elektronisk.



Tysvær
kommune

Dato: 11.10.2021

Arkivsak-ID.: 20/18619

JournalpostID: 21/30158

Saksbehandler: Meike Baumgart

Rådmann: Sigurd Eikje

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
081/21	Formannskapet	19.10.2021
077/21	Kommunestyret	26.10.2021

Tertialrapport 2/2021

Rådmannen sitt forslag til vedtak:

Tertialrapport 2/2021 tas til orientering.

Formannskapet 19.10.2021:

Behandling:

Formannskapet slutter seg enstemmig til rådmannens forslag til vedtak.

FSK- 081/21 Vedtak:

Tertialrapport 2/2021 tas til orientering.

Kommunestyret 26.10.2021:

Behandling:

Formannskapets innstilling ble enstemmig vedtatt.

KST- 077/21 Vedtak:

Tertialrapport 2/2021 tas til orientering.

Saksutredning

Sammendrag

Rådmannen legger med dette frem tertialrapport nr. 2/2021 for Tysvær kommune. Rapporten viser status pr. 31.08.2021 på regnskap og sykefravær, samt prognose for året 2021.

Bakgrunn for saka

Iht. økonomireglementet skal tertialrapporten fremmes for kommunestyret to ganger i året. Tertialrapporten skal beskrive den økonomiske utviklingen i tjenesteproduksjon i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Rapportene skal inneholde en sammenstilling av periodisert budsjett, akkumulert regnskap og prognose for året, både for drift- og investering. Dersom det

ligger an til avvik skal dette forklares, og forslag til korrigerende tiltak skal fremmes.

Saks- og faktaopplysninger

Økonomisk status

Ved 2. tertial er prognosen for Tysvær kommunen pr. 31.12.2021 et positiv driftsresultat på 10 mill. kroner over budsjett. Prognosen er noe bedre enn estimert ved 1. tertial. Dette skyldes blant annet merinntekter/mindreutgifter fra eiendomsskatt og utbytte fra Haugaland Kraft.

For resultatområdene, inkludert fellesområde, viser prognose totalt sett regnskapsmessig balanse. Det er imidlertid fortsatt store utfordringer innen Helse og mestring der det rapporteres om stadig behovsvekst. Å bringe budsjett i balanse for dette område er en krevende prosess, spesielt under pandemien.

Det jobbes med tiltak i alle tjenesteområder for å begrense driftskostnadene og økonomistyring har stor fokus. Rådmannen er tydelig på at organisasjonen innretter seg nå på å følge opp premissene i TK-2030 for å møte fremtidens utfordringer.

De fleste investeringsprosjekter har god fremdrift og er i rute både økonomisk og tidsmessig.

Korona

I budsjett for 2021 er det ikke bevilget ekstra midler for å dekke merutgifter/mindreinntekter som følge av pandemien. Det forutsettes statlig kompensasjon for kommunens merutgifter, inntektsbortfall og skattesvikt. Gjennom statsbudsjett og revidert nasjonalbudsjett er det bevilget 23,3 mrd. kroner til kommunesektoren for å dekke utgifter relatert til covid-19. Tysvær kommune har mottatt 15 mill. kroner i økt rammetilskudd som kompensasjon for ekstrautgifter, vaksinasjon og inntektsbortfall knyttet til covid-19. Statsforvalteren tildelte i juni ekstra skjønntilskudd på grunn av covid-19 der Tysvær kommune fikk tildelt 1,5 mill. kroner. Ytterligere kompensasjoner fra staten er på dette tidspunktet ikke kjent.

Vedlegg

Digital versjon av tertialrapporten

https://pub.framsikt.net/2021/tysver/mr-202108-2_tertialrapport_2021/



Haugaland brann og redning iks

Møteinnkalling

for

representantskapet for Haugaland brann og redning iks

Møtested: Diktervegen 8, Haugesund

Møtedato: 12.11.2021

Tid: 09⁰⁰-12⁰⁰

Ved forfall skal varamedlem møte. Hvis ikke medlem eller varamedlemmet kan møte skal dette meldes brannsjef.

SAKSLISTE

Sak nr	Tittel	Saksbehandling
21/014	Godkjenning av innkalling og saksliste	Vedtak
21/015	Godkjenning av protokoll 23.04.2021	Vedtak
21/016	Godkjenning av protokoll 24.08.2021	Vedtak
21/017	Budsjett 2022 med økonomi- og handlingsplan 2022-2025	Vedtak
21/018	Klageorgan i HBR iks	Vedtak
21/019	Orienteringssaker - status handlingsplan etter bekymringsmeldinger - status beredskapsanalyse status brannstasjoner	Orientering
21/020	Eventuelt	-

Sted: Haugesund

Dato: 18.10.2021

Gerd Helen Bø
representantskapsleder

Dag Botnen
brannsjef



Medlemsinformasjon september 2021

Høsten er her enten vi liker det eller ikke. Det fine med høsten er at vi får mer innetid som kan brukes på litt faglig oppdatering:

Kurs og konferanser

[Kontrollutvalgslederskolen 2021, 18.-19. oktober](#) (fysisk og digital)

For å få gjennomført det faglige opplegget på en best mulig pedagogisk måte, har vi satt et tak på antall deltakere på ca. 50 personer for det fysiske arrangementet.

Kontrollutvalgsmedlemmer kan melde seg på, men lederne vil bli prioritert. Vi holder av noen plasser til sekretariat. Det er ennå noen plasser igjen. Ta en titt på programmet. Her er det mye bra. Fristen for påmelding til fysisk samling er 24. september. Fristen for påmelding digitalt er 17. oktober.

Vi er i gang med å planlegge kurs om hvordan kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsberetning kan gjøres mer informativ og spennende. Det blir et digitalt arrangement på Teams, ca. midten av januar. Det kommer mer informasjon om i løpet av høsten.

For de av dere som er tidlig ute med å legge møteplaner, kan det være verdt å merke seg datoen for konferansene våren 2022: Sekretariatskonferansen 2022, Scandic Lillestrøm, 16.-17. mars og Fagkonferanse og årsmøte 2022, Lily Contry Club 8.-9. juni 2022

Veileder for sekretariatets håndtering av personopplysninger

Sekretariatene har visse plikter etter personvernregelverket når personopplysninger samles inn og brukes. FKT har derfor utarbeidet en mal som kan være til hjelp slik at sekretariatene kan få bedre oversikt over behandling av personopplysninger. Formålet er å sikre at personopplysninger behandles på en forsvarlig måte. Vi hadde digitalt høringsmøte 13. september. Det var bra oppslutning. Frist for å sende skriftlig høringssvar er 1. oktober.

Kontrollutvalgsboken

Mange av dere har spurt om når departementet vil komme med en ny utgave av Kontrollutvalgsboken. Da er det hyggelig å kunne melde at nå er arbeidet endelig i gang.

Departementet legger ikke opp til en stor revisjon. Boken vil stort sett bli seende ut som 2015-utgaven. FKT er invitert til å komme med innspill til endringer og evt. nye tema som bør være med. I den sammenhengen har vi utfordret sekretariatene til å sende inn forslag (frist 6. oktober). Departementet håper å bli ferdig med arbeidet rundt årsskiftet, men tar forbehold om at det kan skje uforutsette endringer i planene i forbindelse med regjeringsskiftet.

Sekretariat:

FKT
Postboks 41 Sentrum
0101 Oslo
fkt@fkt.no

Telefon
414 71 166

www.fkt.no
Twitter: [@FKT_no](https://twitter.com/FKT_no)
Bank: 0539 43 90447
Org. nr. 989 545 159

Annet faglig påfyll

[«Høy tillit til institusjonene og best i klassen, men ikke fri for korrupsjon»](#)

Ny korrupsjonsrapport fra TI-Norge: Det er grunn til å være på vakt når nesten halvparten av de spurte i Norge frykter gjengjeldelser ved å rapportere om tilfeller av korrupsjon.

Da er det betimelig å spørre: [Er det trygt å varsle til kontrollutvalget?](#)

Varsler har et tydeligere vern når det varsles eksternt. Er det ekstern varsling når en kommuneansatt varsler til kontrollutvalget? spør generalsekretæren i et debattinnlegg i Kommunal Rapport.

[Handlingsrom og bredere virkemiddelbruk viktig for nyttige tilsyn](#)

På oppdrag fra KS har Deloitte gjennomført en undersøkelse om statsforvalternes tilsyn med kommunene. Undersøkelsen viser at det er relativt store forskjeller både mellom sektorer og mellom embeter når det gjelder erfaring fra konkret samordning med forvaltningsrevisjoner. Framover bør det arbeides enda mer med erfaringsdeling både ved bruk av nasjonal tilsynskalender og hvordan tilsyn og forvaltningsrevisjoner på en god måte kan ses i sammenheng.

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet FKT i 2019 et utkast til en veileder for samordning mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll. På grunn av pandemien er ferdigstillingen av prosjektet utsatt. Rapporten fra KS tyder på at det fortsatt er behov for veiledning på hvordan man kan få til god samordning.

Styret

Styret hadde møte 16. august i Grimstad i forbindelse med Arendalsuka. Du finner protokollen på [medlemssiden](#) (krever pålogging). Styret har sitt neste styremøte 18. oktober i forbindelse med Kontrollutvalgslederskolen.

Nye medlemmer

Vi ønsker kontrollutvalgene i Rennebu og Ørland kommuner velkommen som nye medlemmer i FKT. Nå har vi 207 medlemmer (186 kontrollutvalg og 21 sekretariat). Tre andre kommuner i Trøndelag har meldt om at de ønsker å bli medlem fra 2022.

De av dere som ønsker tilgang til medlemssidene kan sende en e-post til fkt@fkt.no for å få tildelt passord. Dette gjelder alle utvalgsmedlemmer.

FKT ønsker dere fine høstdager!



Vennlig hilsen

Anne-Karin Femanger Pettersen,
Generalsekretær

Forum for kontrollutvalg i Rogaland inviterer til konferanse

Konferanse for kontrollutvalgene

Quality Hotel Residence, Sandnes - 2 desember 2021

PROGRAM

09:00 – 10:00	Registrering og mingling
10:00	Velkommen
10:05 – 11.15	Koronapandemien Foredrag ved Geir Sverre Braut, seniorrådgiver, professor (HVL), SUS.
11:15	Pause – 15 minutter
11:30 – 12.15	Kommuneøkonomi Økonomidirektør Sandnes kommune Torunn S Nilsen
12:15 – 13.00	Lunsj
13.00 – 13.15	Kulturelt innslag ved Sandnes kulturskole
13:15 – 14.00	Skråblikk på erfaringer fra kontrollutvalgets arbeid Utvangsledere bidrar med sine refleksjoner rundt kontrollutvalgslederrollen. Hva så de for seg når de tok på seg denne rollen og ble det som forventet?
14:00	Pause – 15 minutter
14:15 – 15.15	Konsekvensen av korona-pandemien for kommunene Rogaland revisjon IKS
15:15	Pause – 10 minutter
15:25	Årsmøte – Forum for kontrollutvalg i Rogaland

Pris kr 950,- pr deltaker

Påmelding til mette.jensen.moen@rogfk.no senest innen utgangen av mandag 15. November 2021. Påmelding må inneholde: navn, verv/funksjon, kommune/firma, mailadresse.

Kontrollutvalgsmedlemmer som oppgir mailadresse, vil få årsmøtesakene tilsendt via e-post før konferansen.

NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2022

[Tilbake til kursoversikten](#)

Nøkkelfinfo

Fra/til	2.2—3.2
Påmeldingsfrist	16.12
Pris	Annonseres senere
Sted	The Qube - Clarion Hotel & Congress Oslo Airport, Gardermoen
Varighet	2.2.: 10.00 - 17.00 3.2.: 09.00 - 13.00

Vi har gleden av å invitere til NKRFs årlige Kontrollutvalgskonferanse 2. - 3. februar 2022, igjen på Gardermoen. Vi benytter **The Qube**, som ligger i tilknytning til hotellene [Clarion Hotel & Congress Oslo Airport](#) og [Comfort Hotel RunWay](#).

Fra den første konferansen i 2005 med ca. 300 deltakere har dette årlige arrangementet vokst betydelig og etablert seg som det viktigste og største treffpunktet for kontrollutvalgene i kommunal sektor. I 2021 samlet konferansen rundt 400 deltakere *digitalt*. Deltakerrekorden er fra 2020 med ca. 800 deltakere.

Målgruppe

Ledere og medlemmer av kontrollutvalg, kontrollutvalgssekretærer, revisorer, ordførere, kommunedirektører og ellers alle med interesse for kontroll, revisjon og tilsyn i kommunal sektor.

Programmet blir annonsert til høsten. Hvis du har forslag til temaer og/eller innledere kan du sende en e-post til post@nkrf.no. Sett av datoene allerede nå. Mer informasjon kommer senere.

Etterutdanning:

- 11 timer iht. NKRFs krav til etterutdanning