



BIRKENES KOMMUNE

RISIKO- OG VESENTLIGHETS- VURDERING 2020-2023

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

AUST-AGDER REVISJON IKS, OKTOBER 2020

INNHold

1. INNLEDNING	1
2. METODISK GJENNOMFØRING	2
<i>DEL 1: FORVALTNINGSREVISJON</i>	4
3. OPPVEKST	5
3.1. DELKONKLUSJON FOR OPPVEKST	11
4. HELSE OG OMSORG	13
4.1. DELKONKLUSJON FOR HELSE OG OMSORG	18
5. TEKNISK FORVALTNING	20
5.1 DELKONKLUSJON FOR TEKNISK FORVALTNING	26
6. HJELPETJENESTER	28
6.1. DELKONKLUSJON FOR HJELPETJENESTER	33
7. SEKTOROVERSKRIDENDE RISIKOOMRÅDER	34
7.1. DELKONKLUSJON FOR SEKTOROVERSKRIDENDE OMRÅDER	37
<i>DEL 2: EIERSKAPSKONTROLL</i>	39
8. RISIKOVURDERINGER AV KOMMUNENS EIERSKAP	40
INTERKOMMUNALE SELSKAPER (IKS)	41
AKSJESELSKAP MED KUN OFFENTLIGE EIERINTERESSER -	43
AKSJESELSKAP MED OFFENTLIGE OG PRIVATE EIERINTERESSER	44
ØVRIGE INTERKOMMUNALE SAMARBEID	45

1. INNLEDNING

I henhold til kommuneloven §§ 23-1 og 23-2 skal kontrollutvalget på vegne av by-/kommunestyret føre løpende kontroll med den kommunale forvaltningen. Kontrollutvalget skal herunder blant annet påse at:

- ✓ det utføres *forvaltningsrevisjon* av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i
- ✓ det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper mv. (*eierskapskontroll*)
- ✓ vedtak som by-/kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp

Forvaltningsrevisjon er et grunnleggende virkemiddel for å ivareta den kommunale egenkontrollen, og utgjør et viktig redskap for de folkevalgte kontroll med den kommunale forvaltningen.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, jf. koml. § 23-3. *Eierskapskontroll* innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter eller kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring, jf. koml. § 23-4.

Kommuneloven pålegger kontrollutvalget å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll minst én gang i løpet av valgperioden, og senest innen utgangen av året etter by-/kommunestyret er konstituert. Planene skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper, og skal sikre at det gjennomføres forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll regelmessig i alle kommuner.

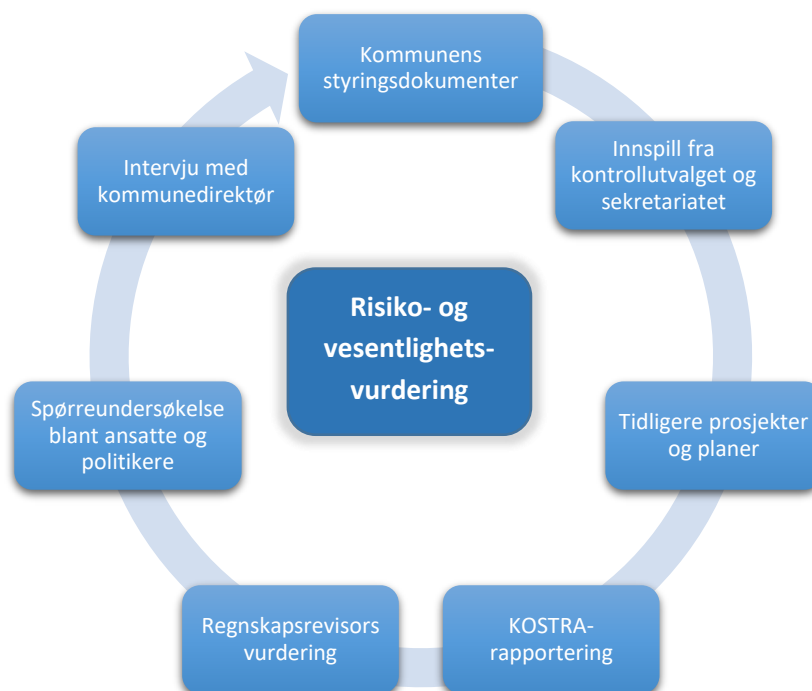
Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor behovet er størst for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i kommende valgperiode. Analysen vil være veiledende for utarbeidelsen av plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for 2020-2023.

Dette dokumentet er resultatet av en *overordnet* analyse av kommunen, basert på *risiko- og vesentlighetsvurderinger*. Vurderingene gir ikke detaljert informasjon om de ulike tjenesteområdene i kommunen. Dersom utvalgte sektorer peker seg ut med spesielle risikoforhold, vil disse utarbeides grundigere ved en eventuell bestilling fra kontrollutvalget om forvaltningsrevisjon på området.

Revisjonens risiko- og vesentlighetsvurdering er inndelt i to deler; del 1 om forvaltningsrevisjon og del 2 om eierskapskontroll. I del 1 om *forvaltningsrevisjon* vil revisjonen redegjøre for hovedfunnene fra den overordnede analysen som er gjennomført, gjennom de ulike kommunale tjenesteområdene. I del 2 om *eierskapskontroll*, vil det redegjøres for risiko- og vesentlighetsvurderinger knyttet til kommunens ulike eierskap.

2. METODISK GJENNOMFØRING

Revisjonens analyse knyttet til risiko- og vesentlighetsvurderingene, bygger på informasjon fra en rekke ulike kilder. Det er anvendt både kvalitative og kvantitative tilnærminger for å gi et så bredt informasjonsgrunnlag som mulig for de vurderingene som er foretatt. Dette er gjort for å gjenspeile kompleksiteten i den kommunale virksomheten, og for å få en bredest mulig faktabeskrivelse av de potensielle risikoområdene som knytter seg til kommunens virksomhet.



Figur 1: Figuren viser hvilke informasjonskilder som er grunnlag for risiko- og vesentlighetsvurderingene

Av kvalitativ metodeinnhenting er det blant annet gjort dokumentanalyser av kommunens styringsdokumenter. Kommunens årsrapport 2020, budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 har utgjort viktige kilder i dokumentanalysen, sammen med fylkesmannens kommunebilde og kommunens hjemmesider.

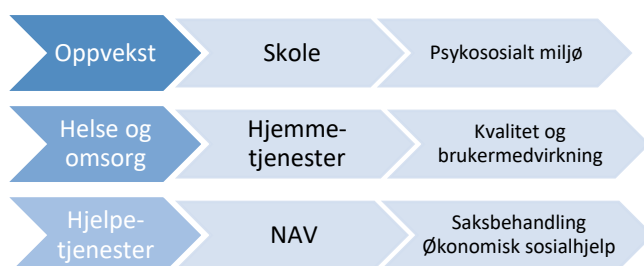
Videre har kontrollutvalget fra perioden 2015-2019 blitt involvert i prosessen, hvor de har fått anledning til å gi sine vurderinger av potensielle risikoområder i kommunen. Tilsvarende har også kontrollutvalgsekretariatet og regnskapsrevisor internt kommet med sin kunnskap omkring de risikoområder som ligger i kommunen.

For å få et kvantitativt sammenligningsgrunnlag har revisjonen anvendt offentlig tilgjengelige KOSTRA¹-tall som sammenligningsgrunnlag når det gjelder vurderinger av produktivitet, dekningsgrad og prioriteringer i ulike sektorene i kommunen. For å få et komparativt grunnlag, har revisjonen valgt å sammenligne med Lillesand, Froland, Tvedestrand, KOSTRA-gruppe 2, Aust-Agder fylke og landsgjennomsnittet (uten Oslo). Øvrige kommuner i tidl. Aust-Agder er også anvendt i enkelte analyser.

¹ KOSTRA= KOMMune-STat-RAPportering er et rapporteringssystem for norske kommuner og staten, publisert av Statistisk sentralbyrå

For å supplere det kvantitative datagrunnlaget, ble det sendt ut en spørreundersøkelse til kommunens ledelse, kommunalsjefer og enhetsledere, samt til medlemmer av kommunestyret og av kontrollutvalget inkludert varamedlemmer. Undersøkelsen ble distribuert ut til totalt 47 respondenter, med en svarprosent på 61 % (46 % ekskl. de som gjennomførte kun deler av undersøkelsen). Respondentene fordelte seg med en større svarprosent hos de ansatte, hvor 38 % var politikere og 62 % var ansatte i kommunen. Resultatene fra spørreundersøkelsen ble benyttet som grunnlag for en samtale med kommunedirektøren i slutfasen av analysearbeidet.

For å systematisere datamaterialet ble det i forkant av datainnsamlingen definert rammer for gjennomføringen. Revisjonen utviklet et analyseverktøy med et sett definerte risikoområder fordelt på sektorene oppvekst, helse og omsorg, teknisk forvaltning, hjelpetjenester samt sektoroverskridende områder. Under sektorene ble det delt inn i ulike tjenesteområder, hvor det igjen ble definert et sett med potensielle risikoområder for det respektive tjenesteområdet.



Figur 2: Illustrasjon av revisjonens definisjoner av sektorer, tjenesteområder og potensielle risikoområder

Analyseverktøyet er anvendt aktivt gjennom hele prosessen, og utgjør grunnlaget for de vurderinger som fremkommer av dette dokumentet. Revisjonens vurdering av risiko utgjør produktet av en sannsynlighet- og konsekvensvurdering, et måleverktøy anvendt på datamaterialet fra de ulike informasjonskildene. Sannsynligheten er i hvilken grad faktagrunnlaget i analysen inneholder faktorer som øker sannsynligheten for avvik på tjenesteområdet. Konsekvensvurderingen skal representere et bilde av hvor store konsekvensene vil være/er dersom avvikene forekommer.

Sannsynlighet	Konsekvens					
		Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
	Meget liten	1	2	3	4	5
	Liten	2	4	6	8	10
	Moderat	3	6	9	12	15
	Stor	4	8	12	16	20
	Svært stor	5	10	15	20	25

Figur 3: Analyseverktøy for beregning av risiko etter sannsynlighet- og konsekvensvurdering

RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

DEL 1: FORVALTNINGSREVISJON

3. OPPVEKST

Innenfor oppvekstsektoren har revisjonen gjennomført risikovurderinger knyttet til tjenesteområdene skole, barnehage og barnevern. Birkenes kommune har en skolestruktur som omfatter fire skoler, hvorav to er 1.-7. trinn, én 1.-10.trinn og én ungdomsskole. Når det gjelder barnehager, er det i Birkenes pr. høst 2020 to kommunale barnehager og fire private barnehager. Fra 01.01.2016 vedtok kommunestyret i Birkenes å inngå et samarbeid med flere kommuner om et interkommunalt vertskommunesamarbeid på barnevern. Barneverntjenesten består i dag av Lillesand, Birkenes og Kristiansand kommune, hvor sistnevnte har vertskommuneansvaret.

SKOLE

KOSTRA

Gjennom KOSTRA fremkommer det at Birkenes har noe høyere netto driftsutgifter i grunnskolen sett i lys av sammenlignbare kommuner, med 26,4 % mot eksempelvis Froland på 24,2 %, og KG2 på 22 %. Birkenes har derimot hatt stabile utgifter de siste 3 årene, med tilnærmet flat kurve. På samme område hadde f. eks Lillesand en økning på ca. 20 % i samme periode.

Når det gjelder kompetanse blant lærere i grunnskolen, viser KOSTRA at Birkenes har et høyt nivå av lærere med universitet/høgskole med pedagogisk utdanning sett i forhold til øvrige kommuner.² KOSTRA opererer med «gruppestørrelse 2»³, som utgjør en indikasjon på elever per lærer i ordinær undervisning. Birkenes kommune har her en verdi som ligger høyere enn KG2, men noe lavere enn de øvrige sammenlignbare kommunene og gruppene.

Andelen elever i grunnskolen som får spesialundervisning har hatt en vesentlig nedgang det siste året, men noe mer stabilt før det. 8 % av elevene fikk i 2018 spesialundervisning, men andelen sank ned til 4,6 % i 2019. Birkenes kommune har dermed i 2019 laveste andelen sett i lys av sammenligningsgrunnlaget. Årstimer til spesialundervisning per elev viser derimot en vesentlig økning i Birkenes det siste året, med en økning fra 73 timer i 2018 til 122 timer i 2019. Dette er en indikasjon på at det er færre barn med spesialundervisning, mens den enkelte elev får innvilget et større omfang av timer. Antall årstimer i Birkenes er likevel lavere enn både KG2 og landsgjennomsnittet.

Kommunens styringsdokumenter

Skolestrukturen i Birkenes kommune har ganske store variasjoner mellom enhetene med hhv. 479 og 179 elever på Birkeland og Valstrand skole, og hhv. 28 og 60 elever på Herefoss skole og Engesland oppvekstsenter. Skolene er knyttet opp mot oppvekstsektoren som ledes av en kommunalsjef og en fagutvikler. Den enkelte skole er organisert som egne enheter innen oppvekst. I *årsmelding 2019* pekes det på at oppvekst favner et stort område, og at det ligger en sårbarhet ved at kompetanse på området og fagsystemer ligger til én person.

Summert for de fire skolene var det i 2019 et sykefravær på 4,9 %, hvorav 3,8 % utgjorde langtidfravær. Det økonomiske resultatet for 2019 utgjør et mindreforbruk på alle fire skolene.

² Birkenes har en andel på 90,9 % av lærerne som har pedagogisk høyere utdanning. Froland og Tvedestrand har på sin side 88,5 % og 82,8 %, mens Lillesand ligger høyest med 93 %.

³ Gruppestørrelse 2 er definert som forholdet mellom elevtimer minus timer til spesialundervisning og særskilt norskopplæring, og ordinære undervisningstimer pluss oppdeling til samiske språkalternativer

Når det gjelder lærernormen omtales den lite i kommunens styringsdokumenter. Det fremgår likevel av *årsmelding 2019* at Birkeland skole ifbm. tidlig innsats har fått midler til ekstra pedagog. På Herefoss skole pekes det på i årsmeldingen at det fremdeles er behov for kompetanseheving ift. poengkrav i engelsk, norsk og matematikk. Tilsvarende ser man gjennom kompetansekartlegging på Birkeland skole at det er manglende formell kompetanse i matematikk og engelsk.

Elevundersøkelsen for skoleåret 2019-2020 viser at 14,7 % av elevene ved 7. trinn i Birkenes oppgir å bli mobbet 2-3 ganger i måneden eller mer – enten av medelever, mobbet digitalt (på skolen) eller mobbet av voksne. Dette er en vesentlig høyere andel enn for landsgjennomsnittet på 7,1 % og Aust-Agder med 7,8 %. På tilsvarende indikator har Lillesand og Froland en andel på hhv. 4,1 % og 5,5 %. I følge Ungdata-undersøkelsen fremkommer det at 56 prosent av elevene på ungdomsskolen i Birkenes oppgir at de trives svært godt på skolen. Tilsvarende ligger gjennomsnittlig trivselsscore i Aust-Agder på 59 % og landet totalt på 62 %. I *årsmelding 2019* beskrives det at Birkeland skole har fokus på hva som bidrar til god psykisk helse for elevene, gjennom blant annet «LINK til livet» og «Trygge voksne». Videre nevnes det at Valstrand skole har en praksis som bidrar til å avdekke mangel på trivsel, samt at det settes inn tiltak så snart det oppdages tilfeller til konflikter.

Når det gjelder læringsresultater nevnes dette for Birkeland skole, hvor de på nasjonale prøver scoret under gjennomsnittet på både 5. og 8. trinn. *Årsmeldingen* peker på at de nasjonale prøvene på 8. trinn tester elevene i kompetansemålene etter 7. trinn, og viser at resultatene ikke har ønsket utvikling.

Birkenes kommune nevner i årsmeldingen et spesielt fokus på Tidlig innsats. Oppvekstområdet har herunder hatt fokus på helhetlig samarbeid, dvs. hvordan jobbe med tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid. Det pekes på at trange rammer bidrar til at det ikke er nok ressurser til å arbeide godt nok med tidlig innsats. Innen kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT) var det i 2019 et mål om å forsøke å snu individfokus til et systemfokus, med håp om et resultat hvor henvisningsmengden reduseres.

Spørreundersøkelse

Gjennom spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til skolesektoren i Birkenes, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. Svarene viser at 20 % mener det i stor- eller veldig stor grad knytter seg risiko til skolene i Birkenes. Hele 56 % mener det i noen grad knytter seg risiko til skolesektoren, og 4 % mener det foreligger liten risiko. Ved respondentenes mulighet for konkretisering av risikoområder innenfor skole, ble mobbing og psykososialt skolemiljø utpekt gjentakende ganger. Tilsvarende pekte flere respondenter på spesialundervisning, hvor det ble nevnt utfordringer innen blant annet bemanning og kompetanse.

På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for en forvaltningsrevisjon i kommende periode, var det 27 % som mente det knytter seg stor risiko til skole i Birkenes kommune. Kontrollutvalget spilte for øvrig inn to risikoområder knyttet til skole hvor det kan være behov for en forvaltningsrevisjon; forholdet mellom skoleledelsene og skoleeier samt oppfølging av mobbing.

Samtale med kommunedirektør

I revisjonens samtaler med kommunedirektøren, trekkes det frem at kommunen ifbm. mobbing har det som et fast punkt i driftsrapporteringer fra skolene. Det vises også til en bevissthet om at mobbing forekommer, spesielt på Birkeland skole som er en stor skole.

Når det gjelder spesialundervisning, forteller kommunedirektøren at det har vært en klar tanke om å i større grad få spesialundervisning ut av skolene og på en felles plattform. Hun peker videre på utfordringer ift. sakkyndigvurderingene, det å klare det på et annet vis enn én til én. Innenfor egen PPT sier kommunedirektøren at det er utfordrende å skaffe kompetanse, hvor det p.t er ca. 3 årsverk og en tjeneste som har hatt litt sykemeldinger og utskiftninger.

BARNEHAGE

KOSTRA

Birkenes har totalt 6 barnehager, hvor 2 er kommunale og 4 er private. Av kommunens totale netto driftsutgifter, utgjør utgiftene til barnehager 15,8 % i 2019 – noe høyere enn f. eks Tvedestrand og KG2 på hhv. 11,5 og 11,3 %, men tilsvarende Froland (15,7 %) og lavere enn Lillesand (23,3 %). Utgiftene har iht. *KOSTRA* holdt seg relativt stabilt de siste tre årene, med et snitt på ca. 15,3 % av totale netto driftsutgifter.

Når det gjelder kravene til bemanning i barnehagene, oppfylte de to kommunale barnehagene i Birkenes både bemanningsnormen og pedagognormen pr. 15.12.2019.⁴ *KOSTRA*-tall for øvrig viser at Birkenes har en voksentetthet iht. kravene, med 5,5 barn per årsverk til grunnbemanning. Dette er noe høyere enn Froland, Tvedestrand og KG02 (5,3 – 5,4 barn korr. per årsverk), men lavere enn både Lillesand, fylket og landsgjennomsnittet (5,6 – 5,7 barn korr. per årsverk). På formell kompetanse ved andel barnehagelærere ift. grunnbemanningen, kommer Birkenes ut som den i sammenligningsgrunnlaget med høyest andel. Birkenes hadde i 2019 46,7 barnehagelærere ift. grunnbemanning. Lillesand hadde ganske tilsvarende med 46,3 stk., mens Froland, Tvedestrand og KG02 lå på hhv. 42,7, 42,4 og 42,3.

Når det gjelder andel barn som får spesialpedagogisk hjelp ift. alle barn i de kommunale barnehagene, har Birkenes en andel på 3,2 %, noe som tilsvarer en ganske gjennomsnittlig andel sett i lys av sammenlignbare kommuner, samt KG02 med 3,5 % og landet med 3,9 %. Leke- og oppholdsareal per barn i barnehage, målt i m², er i snitt for kommunal og privat noe større i Birkenes (7,15 m²) enn alle de sammenlignbare kommunene og enhetene (med et snitt på ca. 6,7 m²). I Birkenes er for øvrig leke- og oppholdsarealet per barn betydelig høyere i de kommunale barnehagene i forhold til de private, med hhv. 8,8 m² mot 5,5 m².

Kommunens styringsdokumenter

Barnehagene i Birkenes ligger under sektor for oppvekst, hvor den enkelte kommunale barnehage utgjør hver sin enhet. Birkenes kommune har frem til august 2020 hatt 3 kommunale barnehager: Birkeland, Natveitåsen og Engesland. Kommunen har iht. *årsmelding 2020* hatt fokus på å etablere en ny kommunal barnehage, og det har vært jobbet med grovskisser for plassering av barnehagebygg. I desember 2019 ble det besluttet å endre dette til sammenslåing av to barnehager. Birkeland barnehage ble dermed lagt ned og slått sammen med Natveitåsen barnehage fra 1. august 2020.

Av *årsmelding 2019* fremgår det at det av investeringer de nærmeste årene planlegges for økt barnehagekapasitet, med et økende behov etter 2020 med hensyn til befolkningsvekst. For barnehageopptaket høst 2020 ser det derimot ut til å bli noe trangt om plassen i Natveitåsen når Birkeland barnehage avvikles. Gjennom *budsjett 2020* vises det til at Natveitåsen har redusert årsverk

⁴ *Bemanningsnorm*: krav om maks 6 barn per ansatt i grunnbemanningen. *Pedagognorm*: krav om maks 14 barn per pedagogiske leder. Ett ekstra barn krever et helt ekstra årsverk

noe pga. reduksjon i barnetallet, det var da ikke tatt høyde for at barnehagen skulle slås sammen med Birkeland barnehage. Engesland barnehage har på sin side hatt en økning i antall årsverk i *budsjett 2020* som et resultat av økning i antall barn.

Når det gjelder sykefravær og personal, beskrives det i *årsmelding 2019* noen utfordringer i alle de tre kommunale barnehagene (inkl. Birkeland bhg.). Gjennomsnittlig sykefravær på de tre kommunale barnehagene var i 2019 på 14,2 %, hvor langtidsfraværet utgjorde 12,4 %. Det høye fraværet har medført utfordringer både ift. store vikarutgifter, pedagogenes planleggingstid og endringer i personale.

Psykososialt miljø i barnehagen er av det revisjonen kan se, fraværende i kommunens overordnede styringsdokumenter. Det registreres likevel et gjennomgående fokus på trygghet, trivsel og trygge og varme voksne i barnehagenes årsplaner – men uten at det fremgår noe klare rutiner på barnehagens håndtering av mulige brudd på et trygt og godt barnehagemiljø. Høsten 2019 kom ny bestemmelse i barnehageloven på høring, et forslag om lovfestet sikring av et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø som omfatter foreldres rett til medvirkning, krav til nulltoleranse mot krenkelser, aktivitetsplikt mv. Lovforslaget behandles i disse dager på Stortinget.

Når det gjelder spesialpedagogiske tiltak i barnehagene i Birkenes, har kommunen et eget team, Spes.ped. barnehage (SPT), som yter tjenester til barnehager der barn har fått vedtak. I *årsmelding 2019* defineres SPT som en viktig satsning for tidlig innsats, men at det fortsatt er en vei igjen å gå ift. enighet om hva som skal ligge hvor. Det pekes videre på at teamet følger opp mange barn, men at kapasiteten ift. ansatte ikke strekker til. Som en konsekvens av dette kjøpes det derfor også tjenester fra barnehagene. Årsmeldingen viser også til kommunens fokus på godt samarbeid mellom barnehagene, spes.ped og barnehagemyndigheten.

Spørreundersøkelse

Gjennom spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til barnehagene i Birkenes, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. Svarene viser at kun 8 % mener det i stor grad knytter seg risiko til barnehagene. 40 % mener det i noe grad er risiko knyttet til barnehagene, mens 28 % oppgir i liten grad.

Ved respondentenes anledning til å konkretisere risikoer, er det få som trekker frem forhold ved barnehagene. Det pekes kun på noe risiko vedr. bemannings- og pedagognorm. På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for en forvaltningsrevisjon i kommende periode, var barnehager en av de tjenesteområdene færrest valgte.

BARNEVERN

KOSTRA

Gjennom KOSTRA fremkommer det at Birkenes på flere kostnadsvariabler ligger noe lavere enn både Lillesand og Aust-Agder, samt gjennomsnittet for KG02 og landet. Netto driftsutgifter til barneverntjenesten pr. innbygger 0-22 år i Birkenes er på 6.531 kr., noe som er lavest av alle i sammenligningsgrunnlaget.⁵ Birkenes har derimot noe høyere netto driftsutgifter per barn i barnevernet med nærmere 109.000 kr., mot eksempelvis Froland og Tvedestrand med hhv. 92.700 kr. og 98.600 kr. Lillesand kommune som er i samme interkommunale barneverntjeneste som Birkenes, ligger en del høyere med 138.700 kr. per barn i barnevernet. Birkenes har også lavere utgifter enn gjennomsnittet for både KG02, Aust-Agder og landet, med utgifter på hhv. 149.400 kr., 114.300 kr. og 134.700 kr.

Når det gjelder barn med tiltak ift. innbyggere 0-17 år, ligger Birkenes, sammen med Lillesand, betydelig lavere enn både Froland og Tvedestrand samt noe lavere enn både KG02, fylket og landet. Sett ift. innbyggere 0-17 pr. får 3,5 % barn tiltak gjennom barneverntjenesten, mens Froland ligger på 6,1 % og Tvedestrand 6,7 %. Sammenligner man andel med tiltak opp mot andel barn med undersøkelse ift. innbyggere 0-17 år, er derimot verdiene mer gjennomsnittlige med de komparative enhetene, på hhv. 5,2 % i Birkenes og Lillesand, mot Froland og Tvedestrand på 5,6 % og 6,7 %. Birkenes ligger derimot noe høyere enn gjennomsnittet for KG02 og landet. Disse andelene tilsier at Birkenes har noe lavere andel hjelpetiltak i eller utenfor hjemme etter endt undersøkelse enn komparative enheter.

Gjennom sammenligning med den interkommunale barneverntjenesten Øst i Agder og det interkommunale samarbeidet om barneverntjenesten i Kristiansand (BV-KRS) som Birkenes er en del av, fremkommer det at BV-KRS har en noe høyere andel plikter som ikke er oppfylt, både når det gjelder tilsynskrav i fosterhjem samt barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging iht. lovkrav. Tjenesten har en lav andel fristbrudd i undersøkelser, men samtidig en andel med færre barn med hjelpetiltak som har fått en tiltaksplan (hhv. 92,8 % mot BVØIA på 96,1 %).

Kommunens styringsdokumenter

Da ansvaret for barneverntjenesten i Birkenes er delegert til Kristiansand som vertskommune, har ikke Birkenes ansvar for den løpende oppfølgingen av tjenesteinnholdet. De nevnes likevel i *årsmelding 2019* at det i 2018 var en markert nedgang i antall tunge barnevernssaker, en nedgang som fortsatte også i 2019. Birkenes hadde i 2020 en budsjettramme for barneverntjenesten på 12 725 000 kr. Det nevnes for øvrig lite om barneverntjenesten utover dette i Birkenes kommunes styringsdokumenter.

Gjennom Kristiansand kommunes årsmelding beskrives 2019 som et år med 4,6 mill. kr. i mindreforbruk samt lite langtidssykefravær og turnover. Avdelingene i barneverntjenesten beskrives som stabile og med kontinuitet, og det har vært mye fokus på hjelpetiltak innad i familiene og bruk av nettverk og familieråd.

Barneverntjenesten ble for øvrig spilt inn fra kontrollutvalget i forrige periode som et område i kommunen det vil være behov for en forvaltningsrevisjon i kommende periode.

⁵ Netto driftsutgifter til barneverntjenesten pr. innbygger 0-22 år har Lillesand, Froland og Tvedestrand hhv. 8.332 kr., 7.357 kr. og 8.961 kr. KG02 og Aust-Agder ligger på hhv. 9.334 kr. og 8.312 kr.

Spørreundersøkelse

Gjennom spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til barneverntjenesten i Birkenes, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. Hele 40 % av respondentene mener det i stor- eller veldig stor grad knytter seg risiko til barneverntjenesten, og 35 % oppgir i noen grad. Ved respondentenes anledning til å konkretisere risikoene innen barneverntjenesten, blir det pekt på risiko ved barneverntjenestens plikt til å følge opp foreldre som har mistet omsorgen samt evnen til å sette inn riktig hjelpetiltak til riktig tid. Det blir videre trukket frem risiko ved brukermedvirkning, effektivitet og måloppnåelse i barneverntjenesten.

På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for revisjon i kommende periode, var barnevern det fjerde største risikoområdet respondentene valgte.

Samtale med kommunedirektør

Kommunedirektøren beskriver til revisjonen en opplevelse av å ha god oversikt over barnevernet, med inntrykk av en veldig transparent tjeneste. Det er et overordnet samarbeidsorgan samt god rapportering som gir en god styring av barneverntjenesten. Hun nevner for øvrig at barneverntjenesten har vært oppe i kommunestyret med enkelte spørsmålsstillinger, samtidig som det har vært en ekstern gjennomgang av tjenesten.

3.1. DELKONKLUSJON FOR OPPVEKST

I revisjonens risiko- og vesentlighetsberegning (sannsynlighet og konsekvens), kommer alle områdene innenfor oppvekst i Birkenes ut med høy grad av risiko, med rød kategori totalt på både skole, barnehage og barnevern.

Birkenes har en **skole**struktur som bærer preg av store variasjoner både med hensyn til beliggenhet og størrelse. Samtidig utgjør skolene egne enheter med en overordnet sektor for oppvekst som favner et stort område og beskrives som noe sårbar. Dette bidrar til å øke risikoen noe, samtidig ser man at utgiftene til skole ligger både gjennomsnittlig og stabilt.

Etter revisjonens vurdering er det innenfor **skole** dermed to områder som skiller seg ut som større risikoområder for kommunen. Elevenes psykososiale skolemiljø trekkes frem gjennomgående i revisjonens analyse. Vesentlig flere elever oppgir å bli mobbet i elevundersøkelsen enn gjennomsnittet, og det trekkes frem som en risiko fra både kontrollutvalget og av ansatte og politikere i spørreundersøkelsen. Risikoen knytter seg til etterlevelse av reglene i opplæringslovens kap. 9A ved bl.a. aktivitetsplikt, skolenes håndtering når mobbing avdekkes samt oppfølging av mobbing.

Revisjonen mener videre det foreligger noe risiko ved spesialundervisning. Kommunen har hatt en vesentlig økning på timeantall per elev, samtidig som det pekes på at trange rammer bidrar til at det ikke er nok ressurser til å arbeide godt nok med tidlig innsats. Samtidig vises det til et mål for PPT å redusere henvisningsmengden, og fokusere mer på å snu fra individfokus til systemfokus. Risikoen knytter seg videre til utfordringer vedr. kompetanse og bemanning innen spesialundervisning og PPT, noe både respondenter i undersøkelsen samt kommunedirektør viser til.

Innenfor **skole** mener revisjonen dermed at risikoene fordeler seg følgende:

Sannsynlighet	Konsekvens				
		Ubetydelig	Lav	Moderat	Svært alvorlig
	Meget liten				
	Liten				
	Moderat			Økonomi og styring	
	Stor				Spesialundervisning
Svært stor					Psykososialt miljø

Ved **barnehage** er det etter revisjonens vurdering mer moderate sannsynlighet- og konsekvensverdier, da det ikke er noen områder som peker seg særskilt ut med høy risiko. Det er likevel en sektor med en brukergruppe hvor konsekvensen for avvik kan være veldig stor. Barnehagesektoren i Birkenes har vært preget av flere endringer som revisjonen mener kan påvirke risikobildet, knyttet til generell styring og organisering. Herunder registrerer revisjonen et høyt sykefravær i de kommunale barnehagene, som har gitt utfordringer både ift. store vikarutgifter, pedagogenes planleggingstid og endringer i personale. Birkenes har samtidig vært preget av en strukturendring ved nedlegging/sammenslåing av barnehager i 2020, samtidig som kommunen har hatt noe høye utgifter til sektoren.

Revisjonen bemerker seg for øvrig at det på sannsynlighet- og konsekvensberegningene knytter seg noe større risiko til barnas psykososiale barnehagemiljø (mobbing), med tanke på samfunnets økende oppmerksomhet rundt at barnets psykiske helse starter tidlig og at mobbing også er et stort problem allerede i barnehagealder.

Barneverntjenesten i Birkenes er i utgangspunktet delegert til Kristiansand som vertskommune.

Analysen viser at kommunen har lavere kostnader enn flere komparative enheter, inklusiv Lillesand som er en del av samme vertskommunesamarbeid. Revisjonen registrerer likevel enkelte plikter som ikke er oppfylt iht. lovkrav. Herunder skildres også potensiell risiko ved barneverntjenestens oppfølgingsansvar, hjelpetiltak, effektivitet og måloppnåelse. Risikoen reduseres for øvrig noe ved at det pekes på gode styrings- og rapporteringsrutiner mellom barneverntjenesten og Birkenes kommune.

Innenfor **barnehage** og **barneverntjenesten** fordeler risikoene seg følgende:

Sannsynlighet	Konsekvens				
	Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
	Meget liten				
	Liten				
	Moderat		Barnevern - Styring og organisering		Psykosos. barnehagemiljø Barnevern - Kvalitet
	Stor		Barnehage - Styring og organisering		
	Svært stor				

4. HELSE OG OMSORG

Birkenes kommune har organisert sine helse- og omsorgstjenester inn i rammeområdet «Helse og velferd», bestående av blant annet enhet for sykehjem, enhet for hjemmetjenesten, boveiledertjenesten, helsestasjon, rehabilitering og legetjenester. Helsestasjonen er organisert under ressurscenteret og har blant annet ansvar for jordmortjeneste, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, helsestasjon for ungdom og psykisk helse for barn og unge.

SYKEHJEM OG HJEMMETJENESTER

Sykehjemstjenesten og hjemmetjenester i Birkenes er organisert i to enheter; Birkenes sykehjem, bestående av sengeavdeling, kjøkken, kantine og vaskeri, med hhv. 15 langtidsplasser og 10 korttidsplasser. Hjemmetjenesten gjennomførte en omorganisering høst 2019, hvor avdelingene hjemmesykepleie og hjemmehjelp ble slått sammen. Ved utgangen av 2019 hadde hjemmetjenesten 86 brukere som mottok hjemmesykepleie og 75 brukere som mottok praktisk bistand / hjemmehjelp.

KOSTRA

Når det gjelder bemanning, viser KOSTRA at Birkenes har en noe lavere andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten med helseutdanning enn sammenlignbare kommuner, med hhv. 80,1 % i Birkenes mot eksempelvis Lillesand og Froland med 81 % og Aust-Agder med 82,3 %. Birkenes ligger likevel over snittet for både KG02 og landet, med hhv. 79 % og 77,7 %.

Ved både årsverk per bruker samt årsverk per 10.000 innbygger, har Birkenes en dekning noe lavere enn sammenlignbare enheter. Birkenes hadde i 2019 0,41 årsverk per bruker av omsorgstjenester, mens Lillesand og Tvedestrand hadde hhv. 0,51 og 0,44 årsverk. Landsgjennomsnittet uten Oslo var på 0,56 årsverk per bruker. Tilsvarende ligger Birkenes noe lavere på årsverk i helse og omsorg per 10.000 innbygger, med 288 årsverk mot f. eks KG02 og fylket på 394 og 322 årsverk. Når det gjelder netto driftsutgifter i prosent av totale samlede driftsutgifter fremkommer det derimot at Birkenes har noe lavere utgiftsnivå med 27,4 %, sett i forhold til komparative kommuner med snitt på ca. 34 %.⁶

Gjennom fordeling av timer til omsorgstjenester per år fremkommer det av KOSTRA at de fleste av omsorgstilbudene har holdt seg relativt stabilt de siste 3 årene. Når det gjelder helsetjenester hjemme har det vært en jevn økning de siste årene, fra 22.791 timer i 2016 til 28.320 timer i 2018. Dette er den nest største omsorgstjenesten i Birkenes med utgangspunkt i timer, etter hjemmehjelp / praktisk hjelp av daglige gjøremål med 32.488 timer i 2018. Andelen brukere som får hjemmetjenester i alderen 0-66 år ligger Birkenes høyere enn alle av de sammenlignbare kommunene/gruppene, hvor 67,7 % av brukerne av hjemmetjenester er under pensjonsalder. Lillesand, Froland, Tvedestrand og Aust-Agder ligger på hhv. 63,9 %, 61,4 %, 52,9 og 54,6 %, mens KG02 kun har 27,3 %.

Kommunens styringsdokumenter

Både sykehjem og hjemmetjenesten bærer preg av å ha hatt en endring i behov de siste årene, hvor hjemmetjenesten på sin side har hatt en «kraftig økning» i antall timer som leveres iht. *årsmelding 2019*. Økningen tilsvarte 12 nye brukere av hjemmesykepleie i løpet av 2019 samt 9 nye brukere av praktisk bistand hjemme i samme tidsperiode. Sykehjemmet har på sin side gjennomført en midlertidig

⁶ Netto driftsutgifter til helse og omsorg i prosent av kommunens totale driftsutgifter ligger landsgjennomsnittet og fylkessnittet på hhv. 31,3 % og 30,2 %. Grimstad, Vegårshei, Tvedestrand og Froland har hhv. 30,4 %, 36,9 % og 32,2 %

nedleggelse av 7 sykehjemsplasser samt nedbemanning av 5 årsverk. Til tross for nedleggelse av sengeplasser har sykehjemmet hatt ledig kapasitet gjennom hele året sett bort fra periodevis i 3 måneder. Dette til tross for at kommunen ved sykehjemmet overtok ansvaret for oppgavene om å yte kommunal øyeblikkelig hjelp (KØH) fra 01.01.2019, etter at dette tidligere har vært satt bort til Kristiansand. Det forventes for øvrig en kraftig økning i antall eldre i årene fremover samt flere innbyggere med demensdiagnoser, og kommunen planlegger blant annet for bruk av velferdsteknologi for å imøtekomme fremtidens utfordringer innen sektoren iht. *handlingsprogram 2020-2023*.

Bemanningssituasjonen ved hjemmetjenesten har i 2019 som en konsekvens av det høye trykket på hjemmetjenestene, hatt økt bruk av overtid og forskjøvet arbeidstid, samtidig som det er kjøpt tjenester fra vikarbyråer for 1,4 mill. kr. mer enn budsjettet. Enhet for sykehjem hadde i 2019 et merforbruk på 0,3 mill. kr., som i hovedsak skyldtes helt nødvendig innleie av vikarer innen sykepleiere fra bemanningsbyrå. I budsjettet for 2020 vises det til at rådmannen for øvrig ikke fant rom til økt ressursbehov utover det som var innarbeidet i planen. Sykefraværet på begge enhetene er høyt, hovedsakelig på langtidsfravær. I hjemmetjenesten var sykefraværet på 11,9 %, en stor økning fra 2018 på 6,9 %. Sykehjemmet hadde i 2019 et sykefravær på 16,6 %, noe økning fra 2018 på 11,8 %.

Årsmeldingen beskriver at kompetanseutvikling, kontinuerlig forbedringsarbeid og analysearbeid har vært prioriterte strategiske områder. Kommunen har blant annet deltatt i læringsnettverket, sammen om kvalitet og forbedring hvor det blant annet er jobbet med å få på plass gode rutiner ift. oppfølging av ernæring. Ernæring har i tillegg vært et fokusområde gjennom tett samarbeid mellom kjøkkenet og sykehjemmet samt hjemmetjenesten, med spesielt fokus på ernæring hos hjemmeboende.

I mars 2020 gjennomførte kommunen en *brukerundersøkelse* på sykehjemmet og i hjemmetjenesten i Birkenes, med formål å kartlegge tilfredshet for brukere og pårørende. Det ble sendt ut spørreskjema til 109 brukere i hjemmetjenesten, hvor 67 personer svarte. Kommunen opererte i undersøkelsen med en score på skala fra 1 til 6. Helhetsvurderingen til de som kun mottar hjemmesykepleie er en score på 5,6 (landsgjennomsnittet er 5,2). Brukere som kun mottar hjemmehjelp skiller seg ut ved at scoren ligger på 4,1, hvor landsgjennomsnittet er 5,2 og tilsvarende resultat fra 2017 er 5,9. Pårørende på sykehjemmet gir en helhetsvurdering på 5,1 (landsgjennomsnittet er 5,0 og eget resultat fra 2017 var 5,4). Beboerne gir sykehjemmet en helhetsvurdering på 5,0. Da kun tre beboere svarte er dette ikke representativt, men angir synet til de tre som svarte. Landsgjennomsnittet er 5,2 og eget resultat fra 2017 var 5,5.

Fylkesmannen gjennomførte i desember 2019 et tilsyn med sykehjemmet i Birkenes, hvor det ble sett på om kommunen sørger for at driften ved sykehjemmet blir utført i samsvar med aktuelle lovkrav slik at pasientene får trygge og gode tjenester. Det ble konkludert med brudd på forsvarlighetskravet i Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1, forskrift om legemiddelhåndtering og forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring. Fylkesmannen oppgir at «*Det er ingen i ledelsen som følger med på og ser til at kravene om legemiddelgjennomgang følges opp i praksis. Tilsynets vurdering er at det burde vært etablert en slik styringslinje, og at også kommuneoverlegen kan ha en rolle i denne type oppfølginger og utarbeiding av rutiner som skal sikre at man tilfredsstiller lovkravene.*».

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til sykehjem og hjemmetjenester i Birkenes, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. Respondentene fordeler risikovurderingen relativt likt mellom sykehjem og hjemmetjenester, hvor 57

% mener det kun «i noe grad» foreligger risiko i enhetene. 4 % mener det «i stor grad» er risiko knyttet til hjemmetjenesten, mens det for begge enhetene er 17 % som mener det er liten risiko.

Ved respondentenes mulighet til å konkretisere risikoene innen sykehjem og hjemmetjenester, var det flere risikoområder som ble trukket frem. Stort press på hjemmetjenesten i form av vikarbruk, rekrutteringsutfordringer og arbeidsmiljø/sykefravær blir poengtert av flere. Samtidig trekker enkelte frem risikoer ved vold og trusler i tjenesten samt medikamenthåndtering. På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for revisjon i kommende periode, var sykehjem og hjemmetjenesten områder som plasserte seg ganske midt på som nr. 5 og 6 av totalt 15 tjenesteområder.

Samtale med kommunedirektør

Kommunedirektøren beskrev under møtet med revisjonen om at de nylig la ned 14 plasser på sykehjemmet, men at det er utfordrende mtp. årsverkene på sykehjemmet. Kommunen skal videre bygge om omsorgsboligene slik at de er bedre egnet til å ivareta sykere personer. Kommunedirektør forteller videre om et fokus på at brukerne kan bo lengst mulig hjemme, og at det er de med blant annet demens som i stor grad blir boende på sykehjemmet.

Når det gjelder hjemmetjenesten forteller kommunedirektøren at kommunen leverer flere timer enn de har årsverk og kapasitet til. Kommunen har for øvrig nye tildelingskriterier for tildeling av tjenester under utarbeidelse, med fokus på å jobbe med vedtak.

HABILITERING

Habiliteringstjenester i Birkenes er i hovedsak organisert i Boveiledertjenesten under sektor for Helse og Velferd, og omfatter tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne og behov for sammensatte tjenester (herunder bofellesskap, avlastningstjenester, BPA mv.). Tjenesten har også ansvar for saksbehandling og oppfølging av støttekontakt, privat avlastning og omsorgsstønning.

Boveiledertjenesten i Birkenes kommune har totalt to bofellesskap med 11 leiligheter, samt avlastning på 3 steder. 9 brukere har dagtilbud på Birke dagsenter, og 64 personer har vedtak om støttekontakt. Det er i tillegg tjenester knyttet til 14 barn med privat avlastning, en økning på fem personer fra i fjor, samt 19 personer som mottar omsorgslønn.

Kommunens styringsdokumenter

I kommunens *årsmelding 2019* fremkommer det at Boveiledertjenesten i 2019 hadde et merforbruk på 3,2 millioner kroner. Enheten hadde også i 2018 et betydelig merforbruk på 1,8 mill. kr., og 0,7 mill. kr. i 2017. Merforbruket for 2019 skyldes i hovedsak et for stort press på avlastning, samt flere brukere som har fått større helseutfordringer. Tjenesten har måtte øke både bemanning og kapasitet, samtidig som kommunen har måtte kjøpe private tjenester til enkelte brukere. Forbruket har for øvrig også blitt påvirket noe av statens innstramninger på ordningen vedr. refusjon for ressurskrevende tjenester, og må slik utviklingen ser ut, mulig påberegne økte utgifter også fremover.

Enheten har iht. årsrapporten et lavt sykefravær på 5,7 %, noe nedgang fra både 2018 og 2017 med hhv. 6,8 % og 8,5 %. Flere ansatte har deltatt på relevante kurs for enheten, nyansatte gjennomfører alltid kurs i medikament-håndtering og de har et kompetansefokus innen aldring og helse da dette omtales som utfordrende for enheten i dag. Boveiledertjenesten hadde i 2019 registrert 131 avvik av ulik alvorlighetsgrad, 35 færre avvik enn året før. Alle avvik skal iht. årsmeldingen følges opp av teamleder og evt. enhetsleder ved behov.

Det er blitt bygget nye avlastningsboliger, som var planlagt å tas i bruk fra 1. mars 2020. Byggingen av disse beskrives i årsmeldingen som krevende. Kommunen har hatt som mål å etablere ny avlastningsbolig med dagens ressurser, men det uttrykkes noe usikkerhet til dette i budsjett og handlingsprogram da man må regne med økende behov for avlastning. Byggingen av avlastningsboliger er gjort da flere familier har behov for avlastning, og omfattende hjelpebehov gjør det nødvendig med avlastning på institusjon.

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) blir ikke nevnt i verken årsmeldinger eller budsjett og handlingsprogram. Det fremgår likevel generell informasjon vedr. BPA-ordningen på kommunens hjemmesider, med informasjon om tjenesten samt hvordan man skal gå frem dersom man ønsker å søke om BPA.

Spørreundersøkelse

Ved undersøkelsens spørsmål om i hvilken grad respondentene mener det knytter seg risiko til habiliteringsenheten i Birkenes, svarte kun 4 % i stor grad, 39 % i noe grad og 17 % i liten grad. Det var ingen respondenter som mente det i veldig stor grad knyttet seg risiko til habilitering. Det ble for øvrig utdypet en risiko ved habilitering ved at det er en sektor i vekst med utfordringer ift. planlegging og ha god kontroll på økonomisk. Ansatte utsettes i noen grad for trusler av ulikt slag, men det vises til at enheten jobber forebyggende med å unngå slike situasjoner.

På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for en forvaltningsrevisjon i kommende periode, var det *ingen* som mente det var behov for en revisjon av habiliteringsenheten i Birkenes.

Samtale med kommunedirektør

Under revisjonens samtale med kommunedirektør blir det nevnt at kommunen ønsket å flytte utviklingshemmede til å bo inne på pleie- og omsorgshjemmet som et kostnadsbesparende tiltak, men at dette ikke ble tatt godt imot av brukerne. På spørsmålet knyttet til kommunens BPA-tjenester, er dette noe som ifølge kommunedirektør er under endring. Kommunen hadde personlig assistanse, men det ble lagt over i hjemmetjenesten. Kommunen skal vurdere om de skal gjøre det til en kjøpstjeneste, da de sliter med å rekruttere og beholde ansatte

ANDRE HELSETJENESTER

Innenfor «andre helsetjenester» har revisjonen blant annet valgt å omfavne tjenesteområdene fastlege, legevakt, jordmor, helsestasjon, skolehelsetjenesten, fysioterapi mv. I Birkenes kommune er de fleste av disse tjenestene ligget hos Helsestasjonen under Ressursenteret.

KOSTRA

Helsedirektoratet har retningslinjer som sier at jordmor skal komme på hjemmebesøk i løpet av de tre første dagene etter hjemkomst etter fødsel. I Birkenes var det 40,4 % av nyfødte i 2019 som fikk hjemmebesøk av jordmor innen 3 døgn etter hjemkomst. Når det gjelder besøk hjemme innen de to første ukene, har Birkenes iht. KOSTRA full dekning i 2019. Birkenes kommunes dekning på fysioterapeuter er derimot lavere enn de fleste kommunene og gruppene i sammenligningsgrunnlaget. I 2019 hadde Birkenes 9,2 avtalte årsverk fysioterapeuter per 10.000 innbyggere, lavere enn både Lillesand og Tvedestrand (hhv, 11,6 og 14,4 årsverk) samt KG02 på 11,2 og fylket med 9,7 årsverk.

Når det gjelder avtalte årsverk i helsestasjon- og skolehelsetjenesten, viser KOSTRA at Birkenes har hatt en økning de siste 3 årene. Tall for 2019 viser at Birkenes ligger høyest på årsverk av alle de komparative enhetene.⁷ Birkenes hadde i 2019 61,1 avtalte årsverk, mot f. eks Tvedestrand med 56,4, Lillesand med 55,8 årsverk eller Froland med 39,7 årsverk.

Fastlegeordningen i Birkenes ligger iht. KOSTRA på et relativt tilsvarende nivå som sammenlignbare kommuner og enheter, med hhv. 13,2 årsverk pr. 10.000 innbyggere i 2019, sammenlignet med Froland, Aust-Agder fylke og KG02 med hhv. 11,5, 10,8 og 14 årsverk. Birkenes ligger også høyere enn eksempelvis Lillesand på dekning ift. legeårsverk. KOSTRA viser for øvrig at listelengden hos fastlegene i Birkenes ligger ganske lavt ift. sammenlignbare kommuner og grupper, med 907 personer i gjennomsnittlig listelengde i Birkenes, mot ca. 1000 personer i snitt i Aust-Agder. Birkenes hadde i 2019 én åpen fastlegeliste.

Legetimer per uke pr. beboer i sykehjem er på 0,56 timer i 2019 i Birkenes, noe som har ligget relativt stabilt siste 3 årene og ganske tilsvarende fylket, KG11 og landet.

Kommunens styringsdokumenter

Enhet Helsestasjon i Birkenes har ansvaret for jordmortjeneste, helsestasjon, skolehelsetjeneste mv. I 2019 ble det totalt ved alle Helsestasjonens tjenester gjennomført nærmere 9000 brukerrelaterte kontakter. Fra høst 2020 har også enheten ansatt en familieterapeut i 100 pst. stilling, som vil være et viktig bidrag i arbeidet med tidlig innsats.

Fellesområdet for helse og velferd har blant annet ansvaret for fastlegeadministrasjon, kommuneoverlege og samarbeid med andre kommuner som eksempelvis legevakt, kriesenter og interkommunalt samarbeid om velferdsteknologiske løsninger. Når det gjelder legeordningen i Birkenes, overtok kommunen driften av Birkenes legesenter fra 01.01.2019. Legesenteret har hatt behov for oppgradering av utstyr, noe som har ført til et merforbruk. Samlet har kommunen investert ifølge årsmeldingen samlet 1,85 mill. kr. ved legeordningen. Som en del av omleggingen har kommunen iht. budsjett og handlingsprogram ansatt en fastlege som til dels skal generere egne inntekter og til dels dekkes med andre bortfalte kostnader gjeldende tilsynslege, praksiskompensasjon og KØH-lege på sykehjemmet.

Når det gjelder rekruttering av personell, beskrives dette i årsmelding som mer utfordrende. Fire av legene i kommunen er selvstendig næringsdrivende, én ansatt er 100 pst. kommunal lege, samtidig som det er en 4,4 pst. stilling som veiler på legesenteret vedr. LIS1 (turnus) og LIS3 (spesialist allmennmedisin) som kommunen har ansvaret for. Kommunen hadde samtidig ansvar for ca. 70 vakter på legevakten i 2019. Legevaktordningen ivaretas gjennom samarbeid med Kristiansand kommune. I forbindelse med en oppdatering av avtalen i kommunestyret 07.11.2019 beskriver Birkenes at samarbeidet med Kristiansand kommune som legevakt fungerer godt, hvor kommunen inviterer til samarbeidsmøter ved behov.

Spørreundersøkelse

Ved spørreundersøkelsens spørsmål om i hvilken grad respondentene mener det knytter seg risiko til «andre helsetjenester (fastlege, helsestasjon etc.)» i Birkenes, var det få som mente denne var stor. 26 % svarte det «i noen grad» var risiko ved andre helsetjenester, og 39 % mente det «i liten grad» var risiko. Ingen respondenter svarte verken i veldig stor grad og kun 4 % svarte i stor grad.

⁷ Avtalte årsverk i helsestasjon og skolehelsetjenesten pr. 10.000 innbyggere 0-20 år ligger gjennomsnittet for fylket på 48,6 årsverk mot eksempelvis KG02 på 50,5 og landet uten Oslo på 44,5 årsverk

På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for revisjon i kommende periode, var det *ingen* som mente det var behov for en revisjon av andre legetjenester i Birkenes.

4.1. DELKONKLUSJON FOR HELSE OG OMSORG

I revisjonens risiko- og vesentlighetsberegning (sannsynlighet og konsekvens), kommer alle områdene innenfor helse og omsorg ut med høy grad av risiko, med unntak av «andre helsetjenester» som vurderes som moderat.

Innenfor **sykehjem og hjemmetjenester** mener revisjonen det peker seg ut to hovedrisikoer: bemanning samt organisering. Revisjonen registrerer en høy risiko ved bemanning da det gjennomgående i analysen pekes på utfordringer, spesielt ved hjemmetjenesten. Det bemerkes mye innleie av personell / vikarbruk, underbemanning pga. begrensede ressurser og at kommunedirektøren oppgir at de leverer flere timer til brukere enn de har årsverk og kapasitet til. Samtidig har begge enhetene et høyt sykefravær, med hhv. 11,9 % og 16,6 %. Birkenes har også en lavere andel årsverk per bruker enn sammenlignbare kommuner, og det registreres at vikarbruken har ført til et merforbruk på nærmere 1,7 mill. kr. i 2019.

Revisjonen mener videre det knytter seg risiko til organisering av spesielt hjemmetjenesten, da det kun i løpet av 2019 økte med totalt 21 brukere til hjemmetjenester og praktisk bistand hjemme. Sykehjemmet har på sin side lagt ned 14 sengeplasser og nedbemannet 5 årsverk, til tross for å bli ansvarlig for KØH og en forventning om kraftig økning av eldre i årene som kommer. Sett i sammenheng med at det beskrives et stort press på hjemmetjenesten og en visjon om å holde flere brukere boende hjemme så lenge som mulig, gjør dette at revisjonen mener risikovurderingen kommer ut som høy på organisering og tjenesteleveranse.

Det registreres for øvrig også risikoer knyttet til legemiddelhåndtering, da det gjennom tilsyn ble avdekket brudd på flere lovhjemler ved sykehjemmet, knyttet til at ledelsen ikke følger godt nok med på og ser til at kravene om legemiddelgjennomgang følges opp i praksis. Når det gjelder brukertilfredshet kommer derimot Birkenes ut med gode resultater fra brukerundersøkelsen i 2020.

Etter revisjonens vurdering er det innenfor **habilitering** moderat til høy risiko innenfor to områder: avvikshåndtering og økonomistyring. Revisjonen registrerer at det høye merforbruket begrunnes i for stort press på avlastning samt brukere med større helseutfordringer enn tidligere. Med et merforbruk på til sammen 5 mill. kr. de siste to årene, mener revisjonen det foreligger høy risiko ved sektoren. Samtidig vurderer revisjonen det i sannsynlighets- og konsekvensberegningen at det også knytter seg moderat til høy risiko ved avvikshåndtering, da sektoren er preget av mye avvik av ulike alvorlighetsgrad, samtidig som det er en stor tjeneste med mange brukere. Risikoen settes derimot noe ned da det oppgis rutiner for gjennomgang av teamleder og evt. enhetsleder ved behov ved alle avvik som meldes.

Innenfor **andre helsetjenester** knytter det seg moderat risiko til de fleste områdene. Birkenes ligger noe lavere i antall fysioterapeuter enn sammenlignbare kommuner, mens de på årsverk til helsestasjon ligger høyest av de komparative enhetene. Når det gjelder legetjenesten er det etter revisjonens vurdering liten risiko vedr. fastlegetilbud i Birkenes, og kommunen har for øvrig godt samarbeid med Kristiansand ift. legevakt og håndtering/mottak av korona-smittede. Det trekkes for øvrig frem utfordringer ift. rekruttering innen legetjenesten, en utfordring mange kommuner dessverre sliter med.

Innenfor helse og omsorg er det etter revisjonens vurdering følgende fordeling av risiko:

Sannsynlighet	Konsekvens				
		Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig
	Meget liten				
	Liten				
	Moderat				Avvikshåndtering habilitering
	Stor			Økonomistyring habilitering	Legemiddel- håndtering
	Svært stor				Organisering av hjemmetjenesten
					Bemanning i sykehjem og hj.tj.

5. TEKNISK FORVALTNING

Sektor for tekniske tjenester er i Birkenes organisert under Samfunnsutvikling, med bl.a. enhetene Drift og Teknisk forvaltning. Under teknisk og eiendom i Birkenes ligger blant annet tjenester for eiendom, kommunale avgifter, vann og avløp mv. Birkenes er vertskommune for et interkommunalt samarbeid med Lillesand innen felles tekniske tjenester for områdene oppmåling, geodata, eiendom, jord- og skogbruk, vilt-, natur- og miljøforvaltning.

Renovasjon ivaretas av LiBir IKS, et interkommunalt renovasjonsselskap for Lillesand og Birkenes kommune. Birkenes kommune er sammen med Kristiansand, Vennesla og Lillesand også med i et samarbeid om felles brannvesen.

VANN, AVLØP OG RENOVASJON

KOSTRA

Vann, avløp og renovasjon drives etter selvkost, hvor vann og avløp ivaretas internt i kommunen mens renovasjon ivaretas gjennom LiBir IKS. Når det gjelder driftsutgifter per innbygger tilknyttet vannforsyning i kr., har Birkenes hatt en jevn økning de siste årene fra 875 kr. i 2017 til 1121 kr. i 2019. Birkenes ligger for øvrig veldig tilsvarende Lillesand, og lavere på utgiftssiden enn både Froland og Tvedestrand kommune. Birkenes ligger videre lavere enn både Lillesand, Froland og Tvedestrand, ved både gebyrgrunnlag og gebyrinntekter per tilknyttede innbygger for vannforsyning, hvor gebyrgrunnlaget utgjør nesten halvparten av Lillesand og Tvedestrand.

Når det gjelder avløp, viser KOSTRA at Birkenes har et årsgebyr for avløpstjenesten (i kr.), noe lavere enn alle de sammenlignbare kommunene og fylkesgjennomsnittet. (hhv. kr. 4675 ekskl. mva i Birkenes, mot eks. Lillesand med 5554 kr.). Gebyrinntekter per tilknyttede innbygger på avløp er noe tilsvarende som på vann; noe lavere enn både alle de sammenlignbare kommunene⁸.

Avfall og renovasjon ivaretar Birkenes gjennom samarbeid med Lillesand om et felles selskap, LiBir IKS. KOSTRA viser likevel at årsgebyr for avfallstjenesten er relativt høyt. Birkenes ligger tilsvarende som Lillesand, som sammen ligger godt over både landsgjennomsnittet, KG02 og fylket. KOSTRA viser videre at mengde husholdningsavfall per årsinnbygger er høyere i Birkenes og Lillesand enn både Froland, Tvedestrand og Vegårshei, med en jevn økning de siste 3 årene.

Kommunens styringsdokumenter

Innen vann og avløp (VA) har kommunen drift og vedlikehold ved to renseanlegg, tre vannverk samt 84 kilometer med kommunale vann- og avløpsledninger med tilhørende kummer. I *årsmelding 2019* omtales flere utfordringer: de kommunale anleggene er gamle og ledningsnett er sårbar pga. alder og mye nedbør. Det oppstår ofte lekkasjer og brudd på ledningene, og det er stor inntrengning av fremmedvann i ledningsnett. Vannverk, ledningsnett og renseanlegg omtales av kommunen som stadig vanskelig å drive pga. etterslepet på vedlikehold og sativering.

I *budsjett og handlingsprogram 2020-2023* fremgår det at det i planperioden er lagt opp til investeringer innen VA-området på 84,4 millioner kroner. Investeringene omhandler i hovedsak oppgraderinger på VA-området, og er investeringer som i praksis skal betjenes gjennom vedtatte

⁸ Birkenes hadde i 2019 gebyrinntekter på avløp per tilknyttede innbygger på 2108 kr., mot Lillesand på 2344 kr., Froland med kr. 2883 kr. og Tvedestrand med 4068 kr.

gebyrer for vann og avløp fra innbyggere og næringsvirksomhet. I 2019 var det et merforbruk knyttet til Teknisk Drift, hvor det innenfor selvkostområdet vann og avløp ble større utgifter enn budsjettet. Årsaken begrunnes i hovedsak med uforutsett vedlikehold av ledningsnett, som har ført til at fondsutviklingen på vann har blitt negativ og fondet følgelig har blitt redusert.

Det informeres for øvrig på kommunens hjemmesider om tjenester innen vann og avløp; herunder innbyggernes abonnementsvilkår med tilhørende tekniske og administrative bestemmelser, søknader, feil og mangler osv. Det vises også til rapporter fra både 2019 og 2020 knyttet til analyser av drikkevann.

Renovasjon er som nevnt innledningsvis en oppgave kommunen har satt ut til LiBir IKS, et interkommunalt renovasjonsselskap sammen med Birkenes. Status for drift mv. knyttet til kommunens renovasjonsansvar fremgår dermed ikke av kommunens styringsdokumenter. Det fremgår heller ikke av selskapets nettsider, årsmelding eller andre styringsdokumenter, men det vises til Birkenes kommunes «Forskrift for renovasjon» vedtatt av kommunen i 2007, hvor det utdypes mer detaljer omkring både LiBir IKS sitt ansvar på vegne av kommunen mv. Nærmere om LiBir IKS vil bli omtalt i analysens del 2, under kommunens eierinteresser i selskaper.

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til vann, avløp og renovasjon i Birkenes, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. Halvparten av respondentene mener det «i noe grad» foreligger risiko vedr. VAR-området, 22% mener i liten grad og 13 % mener det i stor grad foreligger risiko. Ingen respondenter svarte «i veldig stor grad».

Ved respondentenes mulighet til å konkretisere risikoene innen vann, avløp og renovasjon, var det få som hadde konkrete innspill. Det ble likevel av enkelte trukket frem risiko ved kommunens gamle avløpssystem. På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for revisjon i kommende periode, var derimot VAR-området det *flest* respondenter valgte, på delt førsteplass med plan og byggesak og rus og psykisk helse.

Under tidligere og sittende kontrollutvalgs anledning til å komme med innspill til revisjonen på de områdene det vil være størst behov for en forvaltningsrevisjon i kommende periode, ble det innen VAR-området pekt på selvkost og kommunale gebyrer innen renovasjon samt risiko knyttet til vannforsyning.

PLAN OG BYGGESAK

KOSTRA

I henhold til KOSTRA var det *ingen* reguleringsplaner som ble vedtatt i Birkenes kommune i 2019, og kun 2 i 2018. Av byggesaker ble det i 2019 behandlet 88 saker i Birkenes, ganske tilsvarende både 2017 og 2018, begge med 92 saker. Sett i sammenheng med sammenlignbare kommuner ligger Birkenes noe lavere enn enkelte andre, hensyntatt innbyggertall og kommunestørrelse.

Når det gjelder gjennomsnittlig behandlingstid for byggesaker med 3 og 12 ukers frist (målt i dager), ligger Birkenes noe høyere enn sammenlignbare kommuner på saker med 3 ukers frist med 21 dager (eksempelvis har til sammenligning Lillesand, Froland og KG02 hhv. 15 og 14 dager).

For saker med 12 ukers frist er derimot Birkenes den kommunen med lengst behandlingstid av alle sammenlignbare kommuner og grupper, sammen med Lillesand som hadde to dager mer. Birkenes hadde i 2019 dermed 45 dagers behandlingstid på saker med 12 ukers frist, mot eksempelvis Tvedestrand med 7 dager, KG02 med 28 dager og tidl. Aust-Agder med 30 dager. Behandlingstiden i Birkenes knyttet til saker med 12 ukers frist har derimot hatt en markant økning de siste 3 årene, da det kun var hhv. 10 og 19 dager i 2017 og 2018.

Andel innvilgede byggesøknader gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (i %), har Birkenes med 15 % en noe lavere andel enn både sammenlignbare kommuner samt landet, fylket og KG02. Froland som en komparativ kommune uten kystlinje, hadde 9 % vedtak om dispensasjon, og snittet for KG02 og fylket/landet ligger på hhv. 19 % og 17 %.

Kommunens styringsdokumenter

Innenfor Teknisk forvaltning har enheten i tillegg til vertskommuneansvaret om oppmåling mv., ansvaret for blant annet plan- og byggesak, som pr. har 2,1 årsverk.

Året 2018 blir i *årsmeldingen* beskrevet som en krevende periode da enheten ikke hadde nok kapasitet internt, og at det ikke var mulig å oppdrive ekstern hjelp. Konsekvensen av dette ble at kommunen måtte avkorte en del byggesaksgebyrer da de ikke overholdt frister. Det ble dermed ifølge årsmeldingen inngått en rammeavtale med tre firmaer inne plan, bygg og eiendom, med hensikt om å gjøre kommunen mindre sårbar. I *årsmelding 2019* nevnes derimot ingen utfordringer, kun at gebyrinntekter ligger på omtrent samme aktivitetsnivå som året før. Når det gjelder gebyrinntekter fremgår det av årsmeldingen at byggesak endte sine inntekter som budsjettert, mens inntektene på private reguleringsplaner hadde et mindreforbruk på 0,1 mill.

Plan og bygg har isolert sett 2,1 årsverk iht. *budsjett 2020*, men øvrig informasjon om personal mv. omtales kun ved enheten totalt. Personalsituasjonen i enheten omtales i årsmeldingen som stabil, men ikke komplett. Det er likevel mange ansatte med allsidig bakgrunn og erfaring som gjør at de kan saksbehandle på flere områder, noe som er behjelpelig ift. fravær etc. Det nevnes for øvrig i budsjett og handlingsprogrammet at enheten som tiltak i 2021-2023 skal styrke samarbeide med 1.linjetjenesten for å møte innbyggerne på en best mulig måte samt kartlegge kompetansen i enheten for å øke fleksibiliteten mellom fagområdene. Enheten vil også i tiden fremover arbeide med digitalisering av publikumstjenester.

Gjennom avisoppslag er det belyst Birkenes kommunes etterslep på byggesak i 2020, hvor det i løpet av året hopet seg opp en del saker. Det vises til at de ansatte i byggesaksavdelingen har arbeidet godt for å komme á jour, og at det er fåtall klagesaker som kommer opp.

Spørreundersøkelse

Ved spørreundersøkelsens kartlegging av risiko innen teknisk forvaltning, ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til plan og byggesak i Birkenes, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. 22 % av respondentene mener det i stor- eller veldig stor grad knytter seg risiko til plan og byggesak i Birkenes, mens 30 % svarer i noe grad.

Ved respondentenes konkretisering av risikoene ble det pekt på flere områder knyttet til plan og bygg. Ressurser og kompetanse er en risiko flere respondenter eksplisitt trekker frem, da det pekes på en sårbar saksbehandling pga. begrensede ressurser. Begrenset kapasitet og mangelfull organisering innen

teknisk forvaltning gjør også, iht. respondentene, at plan- og byggesak tar lang tid, utbygger får ikke kontakt med kommunen, mangelfull informasjon til interessenter og enkelte uryddige prosesser.

På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for revisjon i kommende periode, var det hele 41 % som mente det ligger en risiko knyttet til Plan og byggesak i Birkenes – høyest av alle tjenesteområdene sammen med VAR-området og rus og psykisk helse.

Teknisk sektor ved plan- og byggesak ble trukket frem eksplisitt av *både* kontrollutvalget i forrige periode samt sittende kontrollutvalg, ift. risikoområde med behov for forvaltningsrevisjon. Det var i den forbindelse innspill knyttet til kompetanse og overholdelse av saksbehandlingsfrister samt journalføring og kommunikasjon.

Samtale med kommunedirektør

Kommunedirektør beskriver at teknisk har vært preget av en del endringer, og at de på grunnlag av dårlig flyt satt i gang med prosjektet «arbeidsflyt i samfunnsutvikling». På byggesak har de ifølge kommunedirektør i all hovedsak klart å holde nede trykket, men at det er brukt midler til konsulent pga. kompetansemangel. Hun forteller om at det har vært et politisk vedtak om minimalt bruk til konsulenter i kommunen, men at det følgelig fører til at man ikke får gjort like mye eller innehar riktig kompetanse på alle områder.

BRANNVERN OG BEREDSKAP

KOSTRA

Birkenes kommune har siden 2009 vært en del av et interkommunalt samarbeid på brann og redning sammen med Kristiansand, Vennesla og Birkenes: Kristiansandregionen brann og redning IKS (KBR). Når det gjelder avstand til brannstasjon, har Birkenes 28 km. til nærmere døgnekasernerte stasjon og 16 km. Til nærmeste dagkasernerte stasjon.⁹

Netto driftsutgifter til KOSTRA-funksjon 338-339¹⁰ pr. innbygger viser at Birkenes har relativt stabile utgifter til Kristiansandregionen brann og redning IKS (KBR), med kun mindre årlige variasjoner (Netto driftsutgifter på 741 kr. i 2019, og 792 kr. i 2018). Det er betydelig lavere enn mange sammenlignbare kommuner, hvor eksempelvis Arendal har 969 kr. pr. innbygger, Tvedestrand 1115 kr. og KG02 med 1224 kr. pr. innbygger. Når det gjelder årsverk pr. 1000 innbyggere ligger Birkenes (sammen med Lillesand som også er med i KBR) noe lavere enn alle de tilsvarende øvrige sammenlignbare kommuner, med 0,57 årsverk pr. 1000 innbyggere mot alle øvrige kommuner i tidl. Aust-Agder med 0,72 – 0,83 årsverk pr. 1000 innbyggere.

Kommunens styringsdokumenter

Brannvern i form av brann og redning blir som nevnt innledningsvis ivaretatt av KBR, hvor Birkenes kommune yter eiertilskudd til tjenesten. Kommunens andel av utgifter til KBR beregnes årlig på bakgrunn av innbyggertall, hvor det for 2020 var en budsjettett netto ramme på ca. 3,8 mill. kr.

⁹ Døgnekasernert stasjon har mannskap i kontinuerlig vakt. Dagkasernert stasjon har mannskap i vakt innenfor vanlig arbeidstid

¹⁰ Forebygging av og beredskap mot branner og andre ulykker

Kommunen påbegynte i 2019 en oppgradering av brannstasjonen i kommunen, med ferdigstilling i 2020. Oppgraderingen har hatt kostnader på 490.000 kr., og omhandler tiltak tilknyttet utvendige oppgraderinger av brannstasjonen.

Når det gjelder beredskap, har kommunen utarbeidet en ny beredskapsplan i 2019. Ansvaret for dette ligger hos kommunens egne beredskapskoordinator, som har det daglige ansvaret for blant annet oppdatering av beredskapsplaner, oversikt over utstyr, øvelser og kontakt med overordnede myndigheter. I *årsmelding 2019* omtales kommunens storskalaøvelse innen beredskap, som ble gjennomført i september 2019, hvor kommunen med kriseledelse og stabsfunksjoner var involvert. Et dokumentbasert tilsyn ble for øvrig gjennomført i 2018, hvor kommunen fikk flere merknader samt ett avvik som lød: Birkenes kommunes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) tilfredsstiller ikke alle krav i lov og forskrift.

Av kommunens hjemmesider fremgår det informasjon om deres arbeid med beredskap. Birkenes kommunes beredskap består blant annet av kriseledelsen, evakuerte- og pårørendesenter (EPS), publikumstjeneste, psykososialt kriseteam samt teknisk beredskap. Det blir på informasjonssidene også oppgitt blant annet kontaktinformasjon til kommunen, tekniske utfordringer (som dekningsutfall, strømutfall mv.) og evakuering ved større hendelser.

Spørreundersøkelse

Gjennom spørreundersøkelsen fremkommer det at respondentene mener det er liten risiko knyttet til brannvern og beredskap i Birkenes, hvor 74 % svarer kun i liten eller noe grad. På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for revisjon i kommende periode, var det 18 % som mener det er behov for en revisjon av brannvern og beredskap i Birkenes.

EIENDOM OG INVESTERING

KOSTRA

Kommunens netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av totale netto driftsutgifter, har de siste årene ligget relativt stabilt, med 6,8 pst., 6,6 pst. og 6,4 pst. i hhv. 2017, 2018 og 2019. Dette er lavere enn alle de sammenlignbare kommunene og gruppene, hvor eksempelvis Froland ligger på 9,3 %, Tvedestrand og Lillesand med 6,9 % og 8,6 % og KG02 med 8,9 %. Når det gjelder netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger ligger Birkenes derimot mer på linje med de øvrige kommunene, hvor de i 2019 lå noe høyere enn både Lillesand og Tvedestrand.¹¹

Kommunens styringsdokumenter

Teknisk forvaltning har hovedansvaret for kommunens ulike områder innen eiendom og investering, herunder blant annet oppmåling, eiendomsskattekontor, planlegging og eiendomsforvaltning. Innen oppmåling beskrives det i *årsmelding* at kommunen i løpet av 2019 har samarbeidet med konsulenter for å få gjennomført en stor del av oppmålingssakene sine. Kommunen har hatt et etterslep ift. å avslutte eldre oppmålingssaker. Dette har også vært en sak kontrollutvalget har bedt kommunen om å fokusere på for å komme á jour med. Fra januar 2020 har Birkenes kommune fulltallig bemanning og

¹¹ Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning pr. innbygger har Birkenes 231 kr., mot Lillesand, Froland og Tvedestrand med hhv. 195 kr., 414 kr. og 176 kr. KG02 og landet uten Oslo har i snitt 261 kr. og 314 kr.

beskriver at de kan gjennomføre oppmålingsforretninger uten bruk av konsulenter, med fokus på å bygge opp et effektivt fagområde.

Innen eiendomsforvaltning har kommunen arbeidet med oppdatering av grenser og gjennomføring av eldre avtaler. Det beskrives videre i *årsmeldingen* at det er et kritisk nivå på flere av kommunens eiendommer når det gjelder vedlikehold, noe som har medført en del utforutsett nødvendig vedlikehold. Disse utfordringene fortsetter også i 2020.

Når det gjelder kommunens investeringer, ble det i 2019 totalt investert for 69,1 mill. kr. Investeringene blir iht. *årsmeldingen* tett fulgt opp av formannskapet og kommunestyret gjennom året, både mtp. situasjonen og prognoser for investeringsprosjektene. De siste 4 årene har kommunens investeringsnivå hatt en jevn økning, med 19 mill. kr. i 2016, 31 mill. kr. i 2017 og 41 mill. kr. i 2018.

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til eiendom og investering i Birkenes, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. 22 % av respondentene mener det i stor- eller veldig stor grad knytter seg risiko til eiendom og investering (med hovedvekt på veldig stor grad), mens 39 % mente i noe grad og 17 % i liten grad.

Ved respondentenes mulighet til å konkretisere risikoene inne eiendom og investering, var det få som hadde konkrete innspill. Det ble likevel av enkelte trukket frem risiko knyttet til eiendomsprosjekter og prosjektstyring ved slike prosesser. På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for revisjon i kommende periode, var eiendom og investering det fjerde høyeste område av totalt 14 områder hvor respondentene mente det forelå risiko ved, med 36 %.

I tilknytning til analysen har revisjonen fått innspill fra kontrollutvalgene i forrige og nåværende periode, over områder de mener det kan knytte seg risiko til og følgelig være behov for en forvaltningsrevisjon. Oppmåling ble trukket frem som en risiko av både tidligere og sittende kontrollutvalg. Det ble også fremhevet en mulig risiko ved prosjektstyring.

5.1 DELKONKLUSJON FOR TEKNISK FORVALTNING

Innen teknisk forvaltning i Birkenes peker det seg ut flere områder med høy grad av risiko etter revisjonens risiko- og vesentlighetsberegning (sannsynlighet og konsekvens), hvor enkelte områder innenfor de ulike tjenestene kan trekkes i retning av moderat risiko.

Innenfor **vann og avløp** bemerker revisjonen at Birkenes kommune, til tross for lave utgifter, har en høy risiko ved flere områder. Vann- og avløpsnettets beskrives som gamle og sårbare anlegg, med ofte forekomst av lekkasjer og brudd. Sektoren legger samtidig opp til investeringer på 84,4 millioner kroner i inneværende planperiode, investeringer som i praksis vil bli betjent gjennom gebyrer på vann og avløp fra innbyggerne og næringslivet. Revisjonen registrerer i tillegg at de uforutsette vedlikeholdene innen VA-området har ført til et merforbruk som igjen har gjort at fondsutviklingen har blitt negativ. Revisjonen anser det for øvrig som positivt at kommunen har hatt fokus på analyser av drikkevannskvalitet, med god tilgjengelig informasjon på sine nettsider.

Når det gjelder **renovasjon** forvaltes tjenesteområdet gjennom LiBir IKS, og revisjonen vurderer ingen eksplisitt risiko ved tjenesteområdet. Det vil likevel gjøres nærmere vurderinger av eierskapet i analysens del 2.

Etter revisjonens vurdering er **plan og byggesak** i Birkenes et område det peker seg ut høy risiko ved, spesielt når det gjelder saksbehandlingstid og ressurser/tjenesteyting. Det er lite omfang av reguleringsplaner og dispensasjonssøknader. Revisjonen bemerker derimot at saksbehandlingstid for byggesaker er høyere enn flere sammenlignbare kommuner, spesielt i saker med 12-ukers frist hvor kommunen har hatt en markant økning de siste 3 årene. Revisjonen registrerer fra flere kilder en beskrivelse av begrensede ressurser og kapasitet i enheten, noe som kan ses i sammenheng med lengre saksbehandlingstid enn øvrige kommuner. Det bemerkes for øvrig kommunens bruk av konsulenter begrunnet i kompetansemangel, noe som kan være utfordrende da kommunestyret har vedtatt at det skal forekomme minimalt bruk av konsulenter. Lang saksbehandlingstid og begrensede ressurser, sammen med en sektor preget av en del endringer, gjør at revisjonen vurderer risikoen som høy ved plan og bygg.

Risikovurderingen av **brannvern og beredskap** er etter revisjonens analyser beregnet til moderat, da konsekvensen naturlig anslås til høy men sannsynligheten for avvik anslås til moderat/lav. Innenfor brannvern registrerer revisjonen lave og stabile utgifter, kort utrykningstid samt ny brannstasjon som positive elementer for kommunens brannvern som tjeneste, samtidig som det med et interkommunalt samarbeid medfølger forutsigbarhet og stordriftsfordeler. På beredskap fremstår risikoen som lav-moderat, mtp. kommunens nylig utarbeidede beredskapsplan, egen beredskapskoordinator, god informasjon på kommunens hjemmesider samt fylkesmannens jevnlige tilsyn på beredskap og beredskapsøvelser. Revisjonen registrerer at kommunen fikk avvik knyttet til ROS-analysen under tilsyn i 2018, men forutsetter at dette nå er rettet.

Innen **eiendom og investering** foreligger det etter revisjonens vurdering moderat risiko i Birkenes, hvor utgiftsnivået ligger lavere enn sammenlignbare kommuner innen eiendomsforvaltning. Kommune har for øvrig hatt en jevn økning på investeringer de siste årene, med samlede investeringer på nesten 70 mill. kr. i 2019, noe som etter revisjonens vurdering gjør det ekstra viktig at kommunen ivaretar en god prosjektstyring og god rapportering på sine eiendoms- og investeringsprosjekter. Revisjonen bemerker videre kommunens utfordringer på oppmåling, noe kommunen har hatt fokus på å komme á jour med. Revisjonen registrerer for øvrig at eiendom og investering ble anslått som fjerde høyest risikoområde i spørreundersøkelsen samt spilt inn som risiko fra kontrollutvalgene. Risiko knyttet til

investering vil bli nærmere omtalt vurdert i kapittel 7 – om prosjektstyring og anskaffelser som sektorovergripende områder.

Nedenfor er en fremstilling av revisjonens risiko- og vesentlighetsvurdering innen teknisk sektor:

Sannsynlighet	Konsekvens				
	Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
	Meget liten				
	Liten				Brannvern Beredskap
	Moderat		Renovasjon		
	Stor		Eiendom og investeringer	Plan og byggesak	
	Svært stor			Vann og avløp	

6. HJELPETJENESTER

Revisjonen har valgt å samle en del tjenesteområder i sektoren «hjelpetjenester», hvor den kommunale delen av NAV inngår, samt voksenopplæring, rus og psykisk helse og flyktninger og integrering.

NAV

I den kommunale delen av NAV inngår blant annet økonomisk rådgivning, økonomisk sosialhjelp, midlertidige botilbud, kvalifiseringsprogrammet m.m. NAV har som fokusområde å tilby aktivitet til brukerne i form av arbeid og utdanning ved hjelp av ulike virkemidler og tiltak.

KOSTRA

Gjennom KOSTRA-tall knyttet til økonomisk sosialhjelp, fremkommer det at Birkenes har hatt et veldig stabilt og lavt omfang av sosialhjelpsmottakere, med en marginal nedgang de siste 5 årene. Birkenes hadde 47 stk. sosialhjelpsmottakere i 2019, mot 53 stk. i 2015. Sammenlignet med andre kommuner, har Birkenes et betydelig lavere antall sosialhjelpsmottakere sett i lys av komparative kommunestørrelser. Av sosialhjelpsmottakere er 33 % av disse mellom 18-24 år, høyeste andel av alle kommuner i tidl. Aust-Agder.¹²

Når det gjelder gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned, har Birkenes hatt mindre svingninger de siste 3 årene. Birkenes hadde i 2019 en gjennomsnittlig utbetaling pr. måned på 5833 kr., et lavere beløp enn alle øvrige kommuner i tidl. Aust-Agder. Eksempelvis har Lillesand gjennomsnittlig utbetaling per måned 8963 kr., Froland med 7644 kr. og Tvedestrand med 7738 kr.

Brutto utbetalt sosialhjelp i 1000 kr. viser et relativt stabilt nivå de siste 3 årene, med 1007 kr. i 2017, 901 kr. i 2018 og en litt større oppgang i 2019 med 1091 kr. Av sosialhjelpsmottakere som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold, var det kun 12 stk. i Birkenes i 2019. Dette er betydelig lavere enn sammenlignbare kommuner med hensyn til størrelse, hvor eksempelvis Tvedestrand hadde 101 stk., Lillesand hadde 65 stk. og Froland hadde 68 stk.

Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud gjennom NAV for personer mellom 18 og 67 år som ønsker å komme i arbeid, som har behov for ekstra oppfølging, veiledning og arbeidstrening. Når det gjelder mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere i alderen 18-66 år, har Birkenes 1,3 – et nivå tilsvarende Lillesand, og lavere enn både Risør, Grimstad, Arendal og Froland (1,9 – 2,9). Birkenes ligger tilsvarende som gjennomsnittet for KG02 og noe lavere enn landsgjennomsnittet. Når det gjelder netto driftsutgifter kvalifiseringsprogrammet (i 1000 kr.), har det vært relativt store variasjoner de siste årene. I 2019 var utgiftene på 701 kr., mot 459 kr. i 2018 og 183 kr. i 2017. Ved netto driftsutgifter per deltaker ligger Birkenes derimot høyere enn nærmest alle sammenlignbare kommuner og grupper.

Kommunens styringsdokumenter

NAV Birkenes hadde i 2019 totalt 5,2 årsverk med faste stillingshjemler, inkludert andel av lederressurs. Det har vært en del utskiftninger blant ansatte pga. permisjon, langtidssykemelding samt tre ordinære oppsigelser – endringer som har ført til et stort opplæringsbehov da stillingene har blitt

¹² Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år, er det i Arendal, Grimstad og Froland hhv. 19 % og 23 %. Gjerstad og Vegårshei har på sin side kun 9 % og 7 %, mens Lillesand har 14 %

besatt av nye ansatte. Sykefraværet var veldig høyt i 2019 (22 % totalt), men skyldtes én ikke-arbeidsrelatert langtidssykemelding. Da de er få ansatte, gjør én sykemelding stort utslag.

Iht. årsmeldingen nådde NAV Birkenes de mål som var satt for 2019 og utførte de oppgaver som var forventet. NAV Birkenes behandlet totalt 251 enkeltsaker i 2019, en økning fra 2018 på 196 saker. De hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 16 dager inkl. evt. klagebehandling, hvor økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning kommer i tillegg. I Birkenes har ikke NAV et eget lavterskeltilbud til brukerne, men kjøper 4-5 treningsplasser til unge sosialhjelpsmottakere fra NAV Lillesand.

I budsjett og handlingsprogram 2020-2023 beskrives det at NAV sosial har et stort press, med hensyn til et stort og økende brukerantall innen både økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning og kvalifiseringsprogrammet. Parallelt øker utgiftene til økonomisk sosialhjelp, da det er et økende antall brukere med sammensatte behov for oppfølging.

NAV Birkenes hadde våren 2020 tilsyn fra fylkesmannen, hvor det ble undersøkt om kommunen sørger for av personer som fyller vilkårene for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet får tilbud om dette. Fylkesmannen fant *ingen* lovbrudd i sitt tilsyn.

NAV Birkenes har vært i en omfattende prosess knyttet til utredning om mulig vertskommune-samarbeid med NAV Lillesand og NAV Grimstad, om ett felles NAV-kontor for de tre kommunene. I februar 2020 trakk Grimstad kommune seg ut av prosessen, da Lillesand bystyre vedtok følgende: *«Lillesand kommune mener fortsatt at Lillesand skal være vertskommune og oppfordrer Grimstad kommune til å stille seg bak det. Hvis ikke Grimstad kommune er positive til Lillesand som vertskommune, skrinlegges felles vertskommunesamarbeid mellom de tre kommunene. Lillesand kommune inviterer da Birkenes kommune til et vertskommunesamarbeid med Lillesand som vertskommune»*. I mai 2020 skulle Birkenes kommunestyre vedta hvorvidt de skulle inngå interkommunalt samarbeid om NAV, med Lillesand som vertskommune. Kommunestyret vedtok «på nåværende tidspunkt» å takke nei til invitasjonen. Dette ble blant annet begrunnet med at det ikke p.t er tilstrekkelig kartlagt effektiviseringspotensialet sett i forhold til kvaliteten på tjenesten. Birkenes ønsker dermed å utrede et potensielt samarbeid nærmere før man vedtar vertskommunesamarbeid med NAV Lillesand.

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til NAV i Birkenes, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. 13 % av respondentene mener det i stor- eller veldig stor grad knytter seg risiko til NAV, mens 26 % mener det i noe grad er risiko og tilsvarende andel svarte i liten grad. På spørreundersøkelsens generelle spørsmål om hvilket område innenfor hele kommunen det er størst behov for en forvaltningsrevisjon i kommende periode, ble NAV valgt som ett av de lavere risikoområdene, med kun 14 %.

VOKSENOPPLÆRING

KOSTRA

Når det gjelder deltakere i voksenopplæring har Birkenes hatt en jevn deltakelse, med lite variasjoner på antall deltakere de siste 3 årene (29 stk. i 2019 mot 27 stk. i 2017). Tilsvarende har det vært jevnt med deltakere ved voksenopplæring i grunnskolen, hvor det i 2019 var 20 personer. Antall deltakere er derimot ganske variabelt blant sammenliknbare kommuner med tilsvarende kommunistørrelse, hvor eksempelvis Lillesand i 2019 hadde 36 deltakere, Froland kun 2 stk. og Risør med 80 deltakere.

Tilsvarende viser KOSTRA et jevnt og lavt antall deltakere ved spesialundervisning for voksne i Birkenes. Kommunen har fra 2017 til 2019 hatt 8-10 voksne deltakere i spesialundervisning, mot Lillesand som i 2019 hadde 11 deltakere og Froland med 2stk.

Kommunens styringsdokumenter

Voksenopplæring i Birkenes kommune blir gjennomført ved Birkenes læringssenter. Skolen er plassert i sentrum av Birkeland, og tilbyr grunnskoleopplæring for voksne, spesialundervisning på grunnskolens område for voksne samt samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Læringssenteret tilrettelegger ut ifra det behovet som foreligger, da både antall elever og deltakere kan variere. I *årsmeldingen* beskrives elevantallet som synkende, noe som i 2019 førte til at det ble varslet nedbemanning ved læringssenteret. Senteret har i 2020 7,2 årsverk, mot 8,2 i 2019. På grunn av mindre bosetting beskrives det som en naturlig konsekvens at nedbemanning må til.

Spørreundersøkelse

Respondentene ble gjennom spørreundersøkelsen stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til voksenopplæring i Birkenes, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. Kun 4 % av respondentene svarer at det i stor grad er risiko ved voksenopplæringen, mens 17 % svarer i noe grad og hele 48 % mener det i liten grad er risiko ved voksenopplæringen. Ved respondentenes mulighet for å konkretisere mulige risikoer ved voksenopplæringen, var det lite tilbakemeldinger.

På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for revisjon i kommende periode, var det svært få som mente det var behov for en revisjon av voksenopplæringen i Birkenes.

RUS OG PSYKISK HELSE

KOSTRA

Netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer per innbygger 18-66 år i kr. viser at Birkenes kommune har svært lite omfang på tilbud til slike tjenester, da de ligger svært lavt på utgifter. I kroner lå Birkenes i 2019 på minus 16,5 mot eksempelvis KG02 med snitt på 178,9 kr. og Aust-Agder med snitt på 596,4 kr. Når det gjelder andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer i prosent, ligger også her Birkenes svært lavt ift. verdiene til øvrige kommuner, med marginale endringer de siste årene.

Når det gjelder antall årsverk med videreutdanning innen psykisk helsearbeid og rusarbeid per 10.000 innbyggere, ser man at Birkenes har et akseptabelt nivå sett hen til sammenliknbare kommuner – spesielt innen rusarbeid. I 2019 hadde Birkenes 3,8 utdannede årsverk innen psykisk helsearbeid og

5,7 årsverk innen rusarbeid. Til sammenligning hadde Lillesand på tilsvarende 11,9 årsverk innen psykisk helsearbeid, men kun 2,6 innen rus. Froland hadde på sin side 7,2 innen psykisk helse men *ingen* innen rusarbeid. Sammenlignet med de øvrige kommunene ligger Birkenes dermed noe lavere enn andre innen videreutdannede årsverk ved psykisk helsearbeid, men en høyere andel enn øvrige kommuner innen rusarbeid.

Kommunens styringsdokumenter

Avdeling for psykisk helse og rus i Birkenes kommune gir tjenester til voksne med psykisk helse og/eller rustutfordringer. Iht. *årsmeldingen* har de et relativt stabilt antall pasienter på ca. 140 stk., hvor mesteparten av tiden til enheten går til direkte pasientarbeid. Det beskrives en økende trend hvor kommunen får mer og mer ansvar ift. syke pasienter, og presset på tjenesten blir følgelig stort. Behovet for bemannet heldøgns plass beskrives også som stort. Som et tiltak i 2020 har enheten et tettere samarbeid med Ressurssenteret om felles brukere som har utfordringer med rus og psykisk helse, slik at man kan koordinere for nye brukere, avklare roller mv.

Birkenes kommune har planlagte investeringsprosjekter innen enheten knyttet til boliger til rus og psykisk helse. Det er p.t et press i tjenestene og en forventet vekst i etterspørsel, noe som gjør at det er behov for å tilpasse boliger til heldøgns omsorgsboliger, tilrettelagte boliger og egnede boliger til rus og psykisk helse. Det er iht. kommunens handlingsprogram behov for bemannet bolig for 4 personer, samt ubemannede småhus som skal gi tilstrekkelige bofasiliteter til personer med utfordringer. I kommunestyremøte i mai 2020 ble det vedtatt at: «Birkenes kommune bygger/etablerer bemannet bolig med inntil 5 boenheter. En av overnevnte boenheter kan benyttes av person med avhengighet av tunge rusmidler, under forutsetning at beboer er i behandling.»

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til Psykisk helse og rus i Birkenes, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. 26 % av respondentene mener det i stor grad knytter seg risiko til psykisk helse og rus, og 26 % svarte i noe grad. Av respondentene svarte 22 % at det i liten grad er risiko ved tjenesten. Ved respondentenes mulighet til å konkretisere risikoene, var det lite tilbakemeldinger. Det blir likevel pekt på at tjenesten stadig får sykere brukere og at bosituasjonen for brukergruppa er svært utfordrende og har stor innvirkning på tjenestene.

På spørreundersøkelses generelle spørsmål om hvilket område innenfor hele kommunen det er størst behov for en forvaltningsrevisjon i kommende periode, ble rus og psykisk helse valgt som høyeste risiko av alle de 15 skisserte områdene, sammen med VAR og plan og byggesak, alle med 41 %.

FLYKTNINGER OG INTEGRERING

KOSTRA

Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere er en lovfestet ordning kommunen må tilby, med formål å styrke grupper av nyankomne innvandreres mulighet for raskt å komme ut i jobb eller utdanning. KOSTRA viser netto driftsutgifter til introduksjonsordningen pr. innbygger, hvor en ser at Birkenes kommune i 2019 lå på 900 kr. – ganske tilsvarende både Froland, Lillesand og KG02 med hhv. 900 kr., 600 kr. og 600 kr. Når det gjelder antall deltakere ved antall personer i introduksjonsprogrammet har Birkenes ligget relativt stabilt de siste 3 årene, med omtrent 40

deltakere. Dette er heller ingen høy andel dersom man sammenligner med øvrige kommuner og hensyn til respektive innbyggerstørrelser, hvor eksempelvis Lillesand, Froland og Tvedestrand i 2019 hadde hhv. 56 stk., 41 stk. og 44 stk.

Kommunens styringsdokumenter

Flyktningtjenesten i Birkenes bosatte 11 personer i 2019, mens anmodning fra departementet var 12. Til sammenligning bosatte Birkenes kommune 17 personer i 2018, 29 personer i 2017, 25 personer i 2016 og 20 personer i 2015. Kommunens introduksjonsprogram er helårlig på fulltid, og skal gi grunnleggende kvalifisering, men antall personer i introduksjonsprogrammet er stadig synkende da det blir bosatt færre flyktninger enn tidligere.

Iht. budsjett og handlingsprogram har Birkenes kommune bosatt forholdsmessig mange flyktninger tidligere år som det er mottatt store tilskudd til. Det forventes også fremover en markant nedgang i nye bosettinger mens kommunen fortsatt har forpliktelser ovenfor den gruppen som er bosatt. Dette beskrives som utfordrende økonomisk, spesielt da særskilte tilskudd bortfaller etter de første 5 årene for flyktninger som er bosatt med spesielle behov.

Spørreundersøkelse

Respondentene ble gjennom spørreundersøkelsen stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til flyktninger og integrering i Birkenes, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. Hele 39 % av respondentene svarer at det kun i noen grad er risiko ved flyktninger og integrering, mens 26 % mener det i liten grad knytter seg risiko ved tjenesten. Kun 4 % svarer i stor grad. Ved respondentenes mulighet for å konkretisere risikoene, var det lite tilbakemeldinger.

På spørreundersøkelses generelle spørsmål om hvilket område innenfor hele kommunen det er størst behov for en forvaltningsrevisjon i kommende periode, ble flyktninger og integrering et av de lavest rangerte områdene, med kun 14 % av respondentene.

6.1. DELKONKLUSJON FOR HJELPETJENESTER

I revisjonens risiko- og vesentlighetsberegninger er de ulike tjenestene innen sektor for hjelpetjenester vurdert til en sannsynlighet- og konsekvensberegning mellom moderat og høy, hvor noen av tjenestene er vurdert til høy risiko.

NAV har etter revisjonens vurdering ingen høye risikoer knyttet til økonomisk sosialhjelp og stønadsnivåer, da de sett i sammenheng med andre kommuner ligger ganske stabilt og med lavere andel kostnader og mottakere av tjenestene enn komparative enheter. Revisjonen bemerker for øvrig at Birkenes har en høy andel sosialhjelpsmottakere mellom 18-24 år. Høyt sykefravær og stor utskiftning blant ansatte med følgelig mye opplæring av nytilsatte har gitt enheten noe utfordringer på bemanningssituasjon – parallelt med at enheten beskriver et noe økende press på tjenestene.

Innenfor **voksenopplæring** mener revisjonen det foreligger lav til moderat risiko basert på gjennomførte risikoberegninger. Voksenopplæringen har en usikkerhet knyttet til økonomi og planlegging, da det er vanskelig å anslå antall asylsøkere, flykninger og innvandrere, og dermed mer uforutsigbart ift. fremtidige tilskudd. Revisjonen registrerer at kommunen som en konsekvens av mindre bosetting og følgelig synkende elevtall, har varslet nedbemanning ved læringssenteret.

Etter revisjonens vurdering er det innen **rus og psykisk helse** i Birkenes en moderat risiko. Revisjonen registrerer at enheten beskriver en økende trend hvor kommunen får mer ansvar ift. sykere pasienter, med økende press på tjenesten, noe som bidrar til å øke risikoen. Samtidig har enheten et lite omfang på tjenestene, med lave kostnader og et stabilt omfang av brukere, som gjør at risikoen reduseres noe. Da rus og psykisk helse ble pekt ut som et område med høy risiko gjennom spørreundersøkelsen, anslås dermed den totale risikoen til moderat-høy.

Ved tjenester for **flykninger og integrering** har revisjonen lite indikasjoner på at det knytter seg høy risiko til tjenesteområdet. Når det gjelder kostnader til introduksjonsordningen, registrerer revisjonen at Birkenes har ganske tilsvarende utgifter som sammenlignbare kommuner, samtidig som kommunen har hatt et stabilt antall deltakere siste 3 årene. Revisjonen bemerker for øvrig skisserte utfordringer mtp. en forventning om markant nedgang i nye bosettinger, samtidig som kommunen har forpliktelser over de som allerede er bosatt.

Nedenfor er en fremstilling av de høyeste risikoene innenfor hjelpetjenester i Birkenes kommune:

Sannsynlighet	Konsekvens					
		Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
	Meget liten					
	Liten			Voksenopplæring	Flyktninger og integrering	
	Moderat			Bemannings og organisering NAV	Rus og psykisk helse	
	Stor					
	Svært stor					

7. SEKTOROVERSKRIDENDE RISIKOOMRÅDER

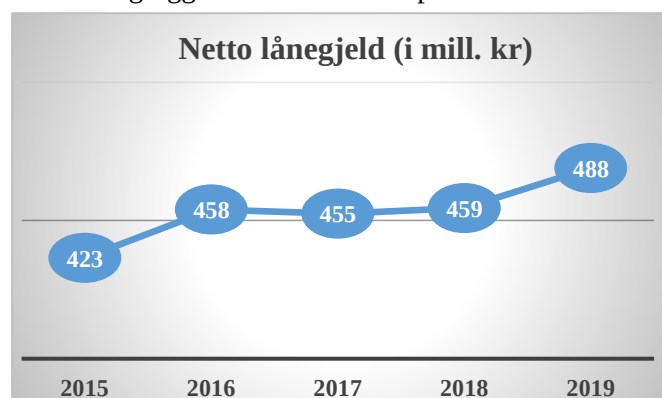
Birkenes kommune har flere risikoområder som ikke nødvendigvis knytter seg til én sektor eller tjeneste, men som kan omfavne på tvers av kommunens organisasjon. Revisjonen har valgt å se nærmere på utvalgte risikoer som anses som størst sannsynlighet for avvik i kommunen.

Økonomi

I 2019 hadde kommunen et negativt netto driftsresultat på 3,4 millioner kr., mot revidert budsjett på minus 6,6 mill. kr. Etter bruk og avsetning til fond, ble driftsregnskapet avsluttet med et regnskapsmessig mindreforbruk på 2,8 mill. kr. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et anbefalt forholdstall for netto driftsresultat som utgjør 1,7 % av sum driftsinntekter. For Birkenes ville departementets anbefaling da tilsi et resultat på minst 7,7 mill. kr.

Når det gjelder frie fondsmidler knyttet til drift pr. 31. desember 2019 utgjorde dette 34 mill. kr. (innebærer disposisjonsfond + mindreforbruk 2019). 1. januar 2019 utgjorde tilsvarende saldo 36 mill. kr. I løpet av 2019 har kommunen dermed blitt 2 mill. kr. «fattigere».

Birkenes kommunes lånegjeld har ligget ganske stabilt de siste 5 årene, med marginale endringer fra år til år. Det var likevel en liten økning fra 2018 til 2019, men samtidig ligger Birkenes lavere på lånegjeld enn flere sammenlignbare kommuner. Ved utgangen av 2019 utgjorde kommunens totale lånegjeld 487,8 millioner kr., mens netto lånegjeld (langsiktig gjeld minus restgjeld på formidlingslån og ubrukte lånemidler) på samme tid utgjorde 438 mill. kr. Med driftsinntekter på 453 mill. kr gir dette en gjeldsgrad på 97 %. Tabellen til høyre viser netto gjeldsutvikling for kommunen (langsiktig gjeld minus restgjeld og ubrukte lånemidler), fra 2015-2019.



Birkenes benytter rentebytteavtaler som et rentesikringsinstrument. I 2019 hadde kommunen 50 mill. kr. på slike avtaler, som innebærer at kommunen betaler en fast rente til banken, mens banken betaler flytende rente tilbake. Dette gjør at kommunen ift. andre kan være noe mindre sårbare ift. eventuelle fremtidige renteøkninger.

Regjeringen ønsker å synliggjøre effektiviseringspotensialet i kommunesektoren, og har lagt inn en forutsetning om generell effektivisering av kommunens virksomhet på minimum 0,5 % pr. år. Birkenes hadde ingen avsetninger til disposisjonsfond i 2019. Netto driftsresultat inkluderer øremerkede tilskudd og utgifter som skal avsettes til, eller dekkes av, bundne driftsfond. Dette er økonomiske midler som kommunestyret ikke kan disponere. Justert for netto bruk av bundet driftsfond med 1,4 mill. kr., blir korrigert netto driftsresultat negativt med 2 mill. kr.

Gjennom spørreundersøkelsen blant politikere og ansatte i Birkenes kommune, ble de stilt spørsmål om risiko knyttet til ulike sektoroverskridende områder i kommunen – målt opp mot overholdelse av lover, bestemmelser og politiske vedtak. Respondentene kunne krysse av for tre ulike områder. 30 % av respondentene det knytter seg risiko til budsjett- og økonomistyring, og var rangert som nr. 4 av de 9 sektoroverskridende risikoområdene. Enkelte respondenter konkretiserer også risikoen ved å peke på utfordringer ved at den pressede kommuneøkonomien kan utfordre tjenestekvalitet. Flere peker på for knappe og trange budsjetttrammer og lite involvering i innstrammingskrav fra ledelsen til enhetene.

I revisjonens samtale med kommunedirektør beskrives det at kommunen er i en økonomisk presset situasjon, som har påvirkning på kvaliteten på tjenestene og oppfølging av politiske vedtak. Hun peker på at kommunen kom bedre ut enn budsjett 2019, men at det er uheldig at de må bruke av fond. Kommunedirektør opplever likevel økonomistyringen som god, at enhetene har god oversikt over hvorfor ting er som de er. Samtidig er det mye rapporteringsrutiner knyttet til lønn, investeringer mv.

I forbindelse med kommunestyrets behandling av budsjett 2020, ble det utarbeidet 14 prioriteringspunkter administrasjonen må jobbe etter fremover, knyttet til økonomi. Punktene inneholder blant annet mål om å redusere investeringsbudsjett for å forhindre for stor lånebelastning, mindre bruk av disposisjonsfond, ingen økning i årsverk, unngå innsparing blant bemanning i tjenester med direkte brukerkontakt, marginal bruk av konsulenter mv. Kommunedirektøren skal iht. vedtaket komme tilbake med en konkret plan for dette i løpet av høsten.

Kommuneadministrasjonen

Kommuneadministrasjonen i Birkenes består av ledergruppen ved kommunedirektør, kommunalsjef samfunnsutvikling, kommunalsjef oppvekst, kommunalsjef helse og velferd og økonomisjef, samt en stabsenhet for virksomhetsstyring. Totalt var sykefraværet i Birkenes kommune på 9 % i 2019, men det fremgår ikke av årsrapporten eller andre styringsdokumenter noen informasjon om kommuneadministrasjonen – kun de enkelte enhetene. Regnskapet for 2019 for «enhet forvaltning» viser 6,36 mill. kr. mot et budsjett for 2019 på 6,89 mill. kr., noe som gir et mindreforbruk på 530.000 kr. Mindreforbruket beskrives i årsmeldingen som sammensatt av vakante hjemler som ikke er besatt umiddelbart etter avsluttet arbeidsforhold samt skjønnsmidler tildelt fra staten til omlegging av eiendomsskatt.

Når det gjelder utgifter til kommuneadministrasjonen ift. sammenlignbare kommuner, registrerer revisjonen at Birkenes har relativt høye utgifter sammenligner med øvrige kommuner i tidl. Aust-Agder. Netto driftsutgifter per innbygger til administrasjon ligger Birkenes på 6134 kr., mot eksempelvis Lillesand, Froland og Tvedestrand på hhv. 4357 kr., 5150 kr. og 4178 kr.

Offentlige anskaffelser

Birkenes er med i Offentlig Fellesinnkjøp Agder (OFA), et strategisk innkjøpssamarbeid med kommuner i Agder samt fylkeskommunen. Det anvendes egne verktøy for å sikre en profesjonell og sikker anbudsprosess. Aust-Agder Revisjon IKS leverte i 2018 en forvaltningsrevisjon hvor det ble vurdert hvorvidt kommunen har tilfredsstillende rutiner og systemer som sikrer overholdelse av kravene til offentlige innkjøp, krav til konkurranse ved kjøp under nasjonal terskelverdi samt en revisjon av rammeavtaler. Revisjonsrapporten kom med flere anbefalinger til forbedringer på flere områder. Birkenes kommune utarbeidet derfor i 2019 en handlingsplan som beskriver hovedaktiviteter og oppgaver som skal utføres. Ved utgangen av 2019 er en del blitt utført, men det gjenstår fortsatt en del oppfølginger videre inn i 2020 – eksempelvis utarbeidelse av innkjøpsstrategi og innkjøpsrutiner.

Kommunedirektør beskriver i samtale med revisjonen at det er positivt med blant annet OFA, men at kommunen trenger mer kompetanse, og at det er spesielt viktig å få dette forankret ned i organisasjonen og ut i enhetene. I spørreundersøkelsen ble offentlige anskaffelser trukket frem som det sektoroverskridende området i hele kommunen det anslås å knytte seg størst risiko til, hvor hele 70 % mente innkjøp utgjør en risiko for Birkenes.

Internkontroll og varsling

Kommunedirektør er ansvarlig for at kommunen har et tilfredsstillende helhetlig internkontrollsystem, som skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Birkenes kommune tok i 2016 i bruk det elektroniske kvalitetssystemet (TQM), et system for melding av kvalitetsavvik, HMS-avvik og forbedringer. Internkontroll beskrives i et eget kapittel i årsrapporten, hvor det vises en bevissthet ved blant annet ny kommunelovs omfattende krav til internkontroll, noe som har krevd at kommunen har rettet et ekstra fokus på at deres rutiner er oppdatert og i henhold til endringene.

Kommunen jobber kontinuerlig med utvikling av en kvalitetskultur, og det vises til at det fortsatt er behov for å øke organisasjonens evne til å jobbe med internkontrollen. Birkenes har hatt en økning i antall henvendelser totalt per år, noe som viser at systemet stadig tas mer i bruk – samtidig som det viser at internkontroll er noe som må jobbes med kontinuerlig.

Revisjonen kan for øvrig ikke se av verken årsmelding, budsjett eller øvrige styringsdokumenter at det fremgår noe informasjon om kommunens rutiner knyttet til varsling. Det fremgår heller ingen klar informasjon av kommunens hjemmesider. Det ble derimot i februar 2019 vedtatt nye etiske retningslinjer for både ansatte og politikere i Birkenes kommune. Av de etiske retningslinjene fremgår det et eget punkt om varsling, hvor det blant annet oppfordres til at *«Kommunen ønsker at kritikkverdige forhold kommer fram slik at de kritikkverdige forholdene kan stoppes, og har egne retningslinjer for varsling.»*. Det vises flere steder til egne rutiner for varsling, uten at revisjonen har funnet disse offentlig tilgjengelig.

I revisjonens samtaler med kommunedirektør beskrives det at alt av struktur og rutiner etc. skal ligge i TQM, og hvor hun alltid tar en runde på hendelser på den enkelte enhet. I spørreundersøkelsen var det på spørsmålet angående risiko ved sektoroverskridende områder, hele 46 % som mente at det knytter seg risiko til internkontroll i Birkenes kommune. Dette som nest høyeste risiko ved sektoroverskridende områder i kommunen. Det var derimot kun 17 % som mente det knyttet seg risiko ved varsling og etiske retningslinjer i kommunen.

Personvern

Vedrørende personvern og Birkenes kommunes implementering av krav etter GDPR – ny personvernforordning, fremgår det mye informasjon på kommunens hjemmesider. Det er utarbeidet en personvernerklæring fra Birkenes kommune, som gir informasjon til innbyggere og andre brukere av kommunale tjenester om hvordan personopplysninger behandles. Personvernerklæringen gir informasjon om hvordan kommunen samler inn personopplysninger, samtykke, mottakere av personopplysninger, lagring, informasjonssikkerhet, taushetsplikt og andre rettigheter etter loven.

Det foreligger et lovkrav om at alle kommuner skal ha et personvernombud. Birkenes har etablert et eget personvernombud som er ansatt i kommunen i en uavhengig stilling. Personvernombudet er ikke underlagt ledelsens instruksjonsmyndighet når det utfører sin rolle. Funksjonen er lovpålagt etter personopplysningsloven og EU's personvernforordning GDPR og er ifølge kommunen en ressurs ved praktisering av regelverket.

Ved spørreundersøkelsens definisjon av sektoroverskridende områder det knytter seg risiko til, var personvern/GDPR det femte høyeste området som det ble ansett størst risiko ved, med nesten 26 %.

Prosjektstyring

Gjennom spørreundersøkelsen peker flere på risiko ved prosjektstyring, da det kan være utfordrende for kommunen med god prosjektledelse i kommunale investeringsprosjekter som følgelig gir budsjettsprekker grunnet uforutsette hendelser eller evt. ikke god nok planlegging. På revisjonens spørsmål om hvilke sektoroverskridende områder det knytter seg størst risiko til, mener 48 % av respondentene at prosjektstyring utgjør størst risiko. Det er også det området respondentene mener er det tredje største risikoområdet ved sektoroverskridende områder. Sittende kontrollutvalg skisserte også prosjektstyring som et potensielt risikoområde i kommunen.

Revisjonen kan for øvrig ikke se av verken årsrapport, budsjett og handlingsprogram eller øvrige styringsdokumenter at det fremgår noe informasjon om kommunens rutiner knyttet til prosjektstyring.

7.1. DELKONKLUSJON FOR SEKTOROVERSKRIDENDE OMRÅDER

De sektoroverskridende områdene er isolert sett en høy risiko i seg selv, med tanke på omfang ift. både tjenester, verdier og kravet til god styring og ledelse fra kommunen. Revisjonens sannsynlighet- og konsekvensvurderinger viser likevel at de sektoroverskridende områdene legger seg nærmere moderat enn høy risiko.

Etter revisjonens vurdering kommer Birkenes kommunes **økonomi** ut med kun moderat risiko, da sannsynlighetsvurderingen anslås til liten mens konsekvens moderat-stor. Revisjonen registrerer at Birkenes kommer tilfredsstillende ut ift. risiko både ved gjeldsgrad, frie fond og et mindreforbruk. Det skiller seg likevel ut en risiko ved den pressede kommuneøkonomien, da enhetene får knappe og trange budsjetttrammer, og det stilles innstrammingskrav fra ledelsen. Kommunedirektør har også fått flere innstrammingspunkter fra kommunestyret, som det jobbes aktivt med, noe som revisjonen mener bidrar til å redusere risikoen noe da det er et stort fokus i kommunen p.t. Revisjonen bemerker at Birkenes innenfor **kommuneadministrasjon** har høyere utgifter enn sammenlignbare kommuner og grupper.

Offentlige anskaffelser er etter revisjonens vurdering en høy risiko isolert, da det er et komplekst regelverk som skal etterleves av mange ledd i organisasjonen. Revisjonen anser risikoen som noe redusert da det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon på anskaffelser i Birkenes i 2018, med en del forbedringspunkter kommunen har arbeidet med i etterkant. Det vises samtidig til at de ikke er helt i mål med oppfølging av anbefalingene. Det at anskaffelser blir rangert som høyest risiko av de ni skisserte overskridende risikoområdene i spørreundersøkelsen, gjør at revisjonen anslår risikoen som moderat-høy, til tross for tidligere revisjon.

Både **internkontroll** og **varsling** er områder av vesentlig betydning dersom det forekommer avvik. Det er derfor viktig at kommunen har gode systemer og retningslinjer, både ift. implementering og bevisstgjøring ute i organisasjonen samtidig som ansatte anvender verktøy innenfor spesielt internkontroll regelmessig. Revisjonen finner det positivt at kommunen jobber regelmessig med internkontroll og en «kvalitetskultur», og mener risikoen reduseres noe mtp. kommunens fokus på området. Når det gjelder varslingsrutiner registrerer revisjonen at rutiner ligger inne i nye etiske retningslinjer. Risikoen økes likevel noe da vi p.t ikke finner noe øvrig informasjon om rutiner for varsling i kommunen. Risikoen anslås dermed som moderat på både varsling og internkontroll.

Det er gjennom ny personvernforordning (GDPR) skjerpede krav til **personvern** og datasikkerhet for kommunene, og kommunens korrekte håndtering av personlig data utgjør i seg selv en stor risiko mtp. omfanget av alle opplysninger som kommunen måtte inneha. Etter revisjonens vurdering anslås risikoen til å være moderat, da kommunen tydelig har arbeidet med detaljerte rutiner gjennom bl.a. personvernerklæring og eget personvernombud.

Når det gjelder **prosjektstyring** vurderer revisjonen at det i Birkenes foreligger en moderat til høy risiko. Revisjonen bemerker at det fremkommer lite informasjon av kommunens styringsdokumenter om kommunens rutiner knyttet til prosjektstyring. Revisjonen mener samtidig risikoen øker noe da prosjektstyring trekkes frem som det tredje største risikoområdet ved sektoroverskridende områder samtidig som kontrollutvalget skisserte prosjektstyring som en potensiell risiko.

Av revisjonens sannsynlighet- og konsekvensberegning fordeler risikoene innen sektoroverskridende områder seg følgende i Birkenes kommune:

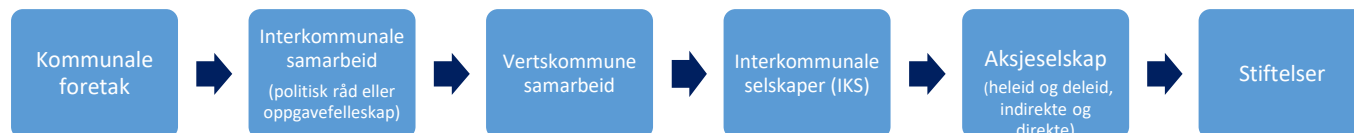
Sannsynlighet	Konsekvens					
		Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
	Meget liten					
	Liten				Personvern, Økonomistyring	
	Moderat			Kommune- administrasjon	Off. anskaffelser	Internkontroll og varsling
	Stor			Prosjektstyring		
	Svært stor					

RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

DEL 2: EIERSKAPSKONTROLL

8. RISIKOVURDERINGER AV KOMMUNENS EIERSKAP

Av kommuneloven fremgår det at kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av selskaper kommunen har eierinteresser i samt at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i sine selskaper. Birkenes har flere ulike eierskap og eierinteresser, både innenfor ulike interkommunale samarbeid, interkommunale selskaper og aksjeselskaper med ulike eierinteresser. Figuren nedenfor viser ulike organiseringsformer for eierskap kommunen kan ha interesser i, med økende grad av autonomi.



Av de ovennevnte organiseringsformene er det kun aksjeselskaper, interkommunale selskaper og interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter, som omfattes av eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap. Oppgavefelleskap som ikke er et eget rettssubjekt samt kommunale foretak faller inn under kommunens egen interne organisering, da de inngår i kommunen som rettssubjekt. Stiftelser er heller ikke omfattet, da stiftelser ikke eies av noen og det er dermed heller ingen eierinteresser å føre kontroll med.

Kommunen forvalter store verdier gjennom sine eierandeler i ulike selskap. En utstrakt bruk av fristilt selskapsorganisering kan utgjøre en potensiell risiko for kommunen. Det stilles derfor høye krav til god eierstyring og kontroll. Kommunestyret har det overordnede ansvaret for de deler av kommunens virksomhet som er lagt ut til selskaper, og det er viktig at de innehar en god eierstyring med disse.

Birkenes kommunes eierskapsmelding ble utarbeidet i 2010, og har av det revisjonen kan se *ikke* blitt revidert siden da. I ny kommunelov § 26-1 stilles det krav til at alle kommuner skal utarbeide en eierskapsmelding, minst én gang hvert fjerde år. Når Birkenes kommune ikke har revidert sin eierskapsmelding på 10 år, vil føringene fort kunne bli utdaterte samtidig som eierstrukturen og strategier for eierskap blir irrelevante og ukorrekte. I kommunens handlingsplan for 2019-2022 var det et mål om å revidere kommunens eierskapsmelding i 2019. Dette er pr. høst 2020 fortsatt ikke utført. Eierskapsmeldingen fra 2010 inneholder for øvrig prinsipper for godt kommunalt eierskap, generell eierstrategi, styresammensetning etc.

Risikoen knyttet til et eierskap vil videre basere seg på ulike egenskaper ved det enkelte selskapet. Både organisasjonsform, kommunens eierandel, økonomi, formål og utbytte vil alle være variabler som kan påvirke risikoen med eierskapet og hvor vesentlig risikoen er. Birkenes kommune har eierinteresser i både aksjeselskap og interkommunale selskaper samt deltakende ved flere interkommunale samarbeid. Nedenfor vil det redegjøres for kommunens eierinteresser, med risiko- og vesentlighetsvurderinger knyttet til det enkelte eierskapet.

INTERKOMMUNALE SELSKAPER (IKS)

Selskapsnavn	Eierandel	Medeiere	Formål	Risiko- og vesentlighetsvurdering
Aust-Agder museum og arkiv IKS (AAMA IKS)	1 %	Alle kommunene i tidl. Aust-Agder fylke og Agder fylkeskommune	Arkiv og kultur	Selskapet ble stiftet i 2003, og utvidet i 2015. Selskapet skal forvalte, drive og utvikle museums- og arkivfeltet i kommunene i (tidl.) Aust-Agder. Selskapet har over 40 ansatte. Selskapet har et samfunnsmessig ansvar og har et aktivt tjenestetilbud til innbyggere gjennom ulike kulturtilbud. Birkenes definerer eierskapet (fra EM 2010) som bra for å sikre god ivaretagelse av arkiv, og som et nettverk for kompetanseheving og rådgivning innen arkiv. Birkenes har én representant i selskapets representantskap. Det er ikke gjennomført tidl. selskapskontroller ved AAMA IKS. Konklusjon: Liten eierandel, mange forutsigbare eiere, samfunnsnyttig formål og kulturtilbud for innbyggere. Mange ansatte og ikke tidl. gjennomført selskapskontroll, gjør at risikoen totalt anslås til <i>middels</i>.
Lillesand og Birkenes renovasjonsselskap IKS (LiBir)	32,35 %	Lillesand kommune (67,65 %)	Renovasjon	Selskapet ble stiftet i 2001, og har til formål å planlegge, anlegge og drive fellesanlegg for mottak og behandling av søppel og kloakkslam i de to kommunene, iht. forpliktelser etter lov. Selskapet skal videre samordne og utføre innsamling og transport av søppel og slam i eierkommunene. Selskapet har 32 ansatte. På økonomi har LiBir IKS hatt en jevn økning i både egenkapital, driftsinntekter og eiendeler de siste årene (hhv. kr 16 558, kr 45 615 og kr 55 414 i 2018 – alt i 1000 kr.). Kommunens eierstyring skjer gjennom representantskapet hvor Birkenes har 2 medlemmer, hvor ordfører og rådmann representerer kommunen. Det er gjennomført selskapskontroll av LiBir IKS både i 2009 og i 2018. I spørreundersøkelsen mente for øvrig 26 % av respondentene at det var behov for en revisjon av LiBir IKS. Konklusjon: Mindre eierandel, men stort ansvar mtp. at ansvaret er fordelt på kun to kommuner, viktig samfunnsnyttig formål og innbyggertilbud. Positiv økonomisk utvikling, store verdier, men to tidligere kontroller gjør at risikoen totalt anslås til <i>middels-lav</i>.

Kristiansandsregionens brann og redning IKS (KBR)	3,7 %	Lillesand (7,6 %), Vennesla (10,6 %) og Kristiansand (78,1 %) kommuner	Brann og redning	Selskapet ble stiftet i 2008. KBR IKS skal ivareta eierkommunenes behov, plikter og oppgaver vedr. brann- og ulykkesberedskap, brannforebyggende og kontrollerende oppgaver m.m. Selskapet skal søke å selge tjenester knyttet til forebyggende og beredskapsrelaterte tjenester. KBR har 180 ansatte, og holder til i Kristiansand. Eierstyringen skjer gjennom representantskapet, hvor ordfører sitter. Det ble gjennomført en selskapskontroll av KBR i 2016, med utvidet forvaltningsrevisjon på feiertjenesten. Gjennom spørreundersøkelsen var KBR ett av de selskapene det var størst ønske om å se nærmere på i kommende valgperiode. Konklusjon: Liten eierandel med forutsigbare eiere, samfunnsnyttig formål og viktig tjeneste til innbyggere. Mange ansatte, sterk eierstyring med ordfører i rep. skap. Lokalisering i Kristiansand. Risikoen anslås til <i>middels-høy</i>
Konsesjonskraft IKS	0,37 %	Totalt 19 kommuner i Agder og Agder fylkeskommune. Herunder blant annet Grimstad, Åmli, Arendal, Froland kommuner	Kraftsalg	Selskapet ble opprinnelig stiftet i 1984 i Aust-Agder, og utvidet i 2014 med kommuner i Vest-Agder. Selskapet har ansvaret for uttak og omsetning av all konsesjonskraft den enkelte deltakerkommunen disponerer, og har ansvaret for at konsesjonskraften blir omsatt og prissikret iht. den fastsatte risikostrategien for selskapet. Kommunens strategi med selskapet er å sikre god kompetanse på forvaltning av sine kraftinntekter, hvor rapportering skjer gjennom årsrapport. Birkenes sin eierandel er kun 0,37 %, men utgjør i 2020 en utbetaling på 723.000 kr. for kommunen. Totalt utgjør utbetaling til eierkommunene i 2020 ca. 180 mill. kr. Ordfører med varaordfører som stedfortreder representerer kommunen i representantskapet. Det ble gjennomført en selskapskontroll av selskapet i 2019. I spørreundersøkelsen mente for øvrig 17 % av respondentene at det var behov for en kontroll av Konsesjonskraft IKS. Konklusjon: Liten eierandel med forutsigbare eiere. Har et samfunnsmessig ansvar, ikke direkte innbyggerrelatert. Liten økonomisk risiko, men stor økonomisk gevinst ift. eierandel. Pga. nylig kontroll anslås risikoen til <i>lav-middels</i>.
Vestfold, Telemark og Agder Kontrollutvalgssekretariat IKS (Vetaks)	1 %	33 kommuner og 2 fylkeskommuner i Vestfold og Telemark samt Agder	Kontrollutvalgssekretariat	Etablert i 2005, med utvidelse til Agder-kommuner i 2014 og Vestfold i 2020. Vetaks IKS (tidl. Temark) utfører den lovpålagte sekretær- og rådgiverfunksjonen for de 35 deltakerkommunenes kontrollutvalg. Selskapet kan utføre tilsvarende oppgaver for andre bestillere. Selskapet har 9 ansatte fordelt på ulike distriktskontorer nær eierkommunene. Birkenes har én representant i selskapets representantskap.

				Konklusjon: Liten eierandel med forutsigbare eiere, som driver lovpålagt tjeneste. Profesjonelt da de utgjør landets største KU-sekretariat. Liten økonomisk risiko. Revisjonen anslår risikoen som lav-middels.
Aust-Agder Revisjon IKS*	5 %	Arendal, Grimstad, Risør, Tvedestrand, Lillesand, Froland, Åmli, Gjerstad og Vegårshei	Revisjon	*) Har ikke foretatt en risiko- og vesentlighets-vurdering av oss selv

AKSJESELSKAP MED KUN OFFENTLIGE EIERINTERESSER - *Direkte eller indirekte eierskap*

Selskapsnavn	Eierandel	Medeiere	Formål	Risiko- og vesentlighetsvurdering
Returkraft AS	Indirekte 6,52 % gjennom LiBir IKS	Andre renovasjons-selskaper på Agder-	Avfalls-håndtering	Stiftet i 2007, og eies indirekte gjennom LiBir IKS med innskutt egenkapital på 2,608 mill. kr. Formål å drive mottak og behandling av husholdningsavfall basert på tildelt enerett. Virksomheten innebærer å drifte avfallsforbrenningsanlegg for produksjon og salg av fornybar energi i form av elektrisk kraft og fjernvarme. Driftsinntekter var i 2018 på 185 774 kr., med sum egenkapital og gjeld i 2018 på 1 356 099 kr. (alt i 1000 kr.). Selskapet har 41 ansatte. Konklusjon: Indirekte eierskap gjennom LiBir IKS, som kommunen eier 1/3 av. Et viktig samfunnsansvar og potensiell økonomisk risiko ved gevinst/tap. Selskapet har stort politisk fokus vedr. eierstyring. Risikoen anslås til middels.
Lindum Sør AS	Indirekte 49 % gjennom LiBir IKS	Lindum AS – heleid av Drammen kommune (51 %)	Avfalls-håndtering	Stiftet i 2015, og eies indirekte gjennom LiBir IKS. Formålet med selskapet er å være avfallsmottak i Lillesand, med mottak og deponi for forurenset grunn og forurenset betong – med fokus på bærekraftig miljøgjenvinning. Økonomisk utvikling siste årene, med vekst i både økonomisk årsresultat og eiendeler (hhv. kr 6485 og kr 16789 i 2018). Konklusjon: Indirekte eierskap gjennom LiBir IKS, som kommunen eier 1/3 av. Viktig samfunnsansvar, men begrenset økonomisk risiko og et avgrenset tjenesteområde. Risikoen anslås dermed til lav-middels.

AKSJESELSKAP MED OFFENTLIGE OG PRIVATE EIERINTERESSER

Selskapsnavn	Eierandel	Medeiere	Formål	Risiko- og vesentlighetsvurdering
Agder Energi AS	1,26 %	Kommuner på Agder har aksjemajoritet (totalt 54,4 %). Statkraft største enkeltaksjonær med 45,5 %	Energiforvaltning	Selskapet ble stiftet i 2000, med Agder-kommuner som aksjemajoritet. Selskapet har en rekke datterselskaper. Formålet er utbytte, produsere, distribuere og omsette energi og bidra til en sikker og rasjonell energiforsyning. Utnytte beslektede og lønnsomme forretningsmuligheter innen energi, kommunikasjon og infrastruktur. Selskapet har en rekke datterselskaper, som utgjør en stor andel ansatte totalt. Alle eierne signerte i 2018 en forpliktelse om å opprettholde eierskapet til 2022, hvor det også ble vedtatt en utbytteandel på 70 %. Dette gir forutsigbarhet for både selskapet og eiere. I 2020 utgjør dette for Birkenes 7,7 mill. kr. Gjennom spørreundersøkelsen var det svært få som mente det var behov for en revisjon/kontroll av Agder Energi AS. Konklusjon: Et samfunnsnyttig formål som tjener innbyggerne. Stor økonomisk betydning til tross for liten eierandel. Sterk og bevisst eierstyring fra selskapet. Vurderes til <i>middels</i> risiko.
Avigo AS	8,14 %	Lillesand (31,2 %) og Grimstad (27,9 %) kommune, samt Aust-Agder næringsfond og en rekke private aktører	Arbeidsmarkeds-bedrift	Etablert i 1982, og fusjonert med Biva AS i 2016. Formålet med selskapet er å være en arbeids- og attføringsbedrift. Selskapet skal drive attføring gjennom avklaring, kvalifisering og formidling av arbeidssøkere. Dette skal skje gjennom produksjons- og arbeidspraksis i et reelt og moderne arbeidsmiljø og gjennom kurs og veiledning. Selskapet har 75 ansatte. Det er ikke lov å ta utbytte. All verdiskapning skal bidra til å videreutvikle bedriften. Det er ikke gjennomført tidl. selskapskontroller i selskapet. Kontrollutvalget fra både tidligere og inneværende periode spilte for øvrig inn Avigo AS som et selskap det vil kunne være behov for en revisjon/kontroll av i inneværende periode. Konklusjon: Samfunnsnyttig formål som tjener innbyggerne, hvor kommunen har relativt stor andel av eierinteressene. Begrenset økonomisk risiko, med bevisst eierstyring. Revisjonen anslår risikoen til <i>middels-høy</i>.

ØVRIGE INTERKOMMUNALE SAMARBEID

Interkommunale politiske råd eller oppgavefelleskap

- **Struktur1** – Felles lønns- og regnskapsvirksomhet med Lillesand kommune, stiftet i 2014. Intensjonen med samarbeidet var å få en felles og mer robust enhet innen regnskap og lønn, som vil fremme utvikling av tjenesteproduksjon og administrative tjenester, og legge vekt på god forvaltning og ressursutnyttelse. Samarbeidet har 11 ansatte. Sittende kontrollutvalg skisserte for øvrig en potensiell risiko ved samarbeidet, og spilte samarbeidet inn som mulig gjenstand for revisjon.
- **Region Kristiansand** – Samarbeidsråd for å utvikle og samordne politiske saker i regionen, samt samordne administrativt interkommunalt samarbeid mellom deltakerkommunene. Med Lillesand, Iveland, Vennesla og Kristiansand kommuner. Samarbeidet har et politisk sammensatt styre bestående av ordførere samt et rådmannsutvalg.

Vertskommunesamarbeid

- **Barneverntjenesten for Kristiansandsregionen** – Kristiansand er vertskommune for felles samarbeid med Lillesand og Birkenes. Etablert 2016.
- **Felles tekniske tjenester** – Birkenes er vertskommune for samarbeid om oppmåling, geodata, eiendomsskatt, jord- og skogbruk og vilt- og naturforvaltning. Etablert 2015.
- **IT-tjeneste** – Lillesand er vertskommune for felles IT-tjeneste sammen med Birkenes kommune. Etablert 2018.
- **Kulturskolesamarbeid** – Birkenes som vertskommune, sammen med Lillesand.
- **Legevakt** – Samarbeid med Kristiansand og andre kommuner om legevakt
- **Korona-mottak** – Fra 01.10.2020 inntretr Birkenes i et vertskommunesamarbeid med Kristiansand om felles interkommunalt Covid-19 mottak.