



FROLAND KOMMUNE

RISIKO- OG VESENTLIGHETS- VURDERING 2020-2023

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

AUST-AGDER REVISJON IKS, JUNI 2020

INNHOOLD

1. INNLEDNING	1
2. METODISK GJENNOMFØRING.....	2
DEL 1: FORVALTNINGSREVISJON	4
3. OPPVEKST.....	5
3.1. DELKONKLUSJON FOR OPPVEKST.....	10
4. HELSE OG OMSORG	12
4.1. DELKONKLUSJON FOR HELSE OG OMSORG	16
5. TEKNISK FORVALTNING	18
5.1 DELKONKLUSJON FOR TEKNISK FORVALTNING.....	22
6. HJELPETJENESTER	22
6.1. DELKONKLUSJON FOR HJELPETJENESTER.....	29
7. SEKTOROVERSKRIDENDE RISIKOOMRÅDER	29
7.1. DELKONKLUSJON FOR SEKTOROVERSKRIDENDE OMRÅDER	33
DEL 2: EIERSKAPSKONTROLL.....	35
8. RISIKOVURDERINGER AV KOMMUNENS EIERSKAP	36
INTERKOMMUNALE SELSKAPER (IKS)	37
AKSJESELSKAP	40
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.

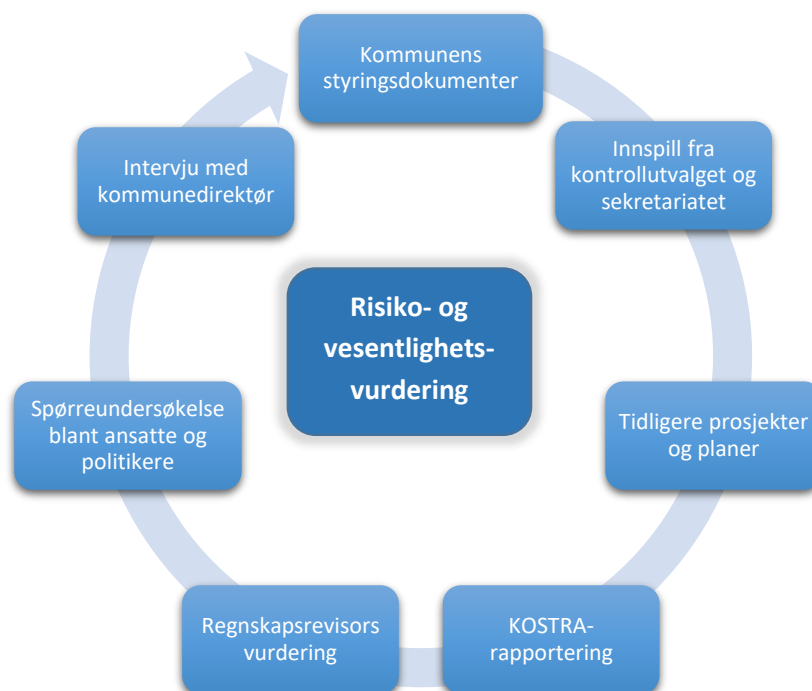
Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor behovet er størst for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i kommende valgperiode. Analysen vil være veiledende for utarbeidelsen av plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for 2020-2023.

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 årsmeldinger, budsjett 2020 og handlingsprogram 2020-2023 har utgjort viktige kilder i dokumentanalysen. Videre har revisjonen anvendt kommunens tertialrapporter, virksomhetsplaner, strategier, fylkesmannens kommunebilde og kommunens hjemmesider.

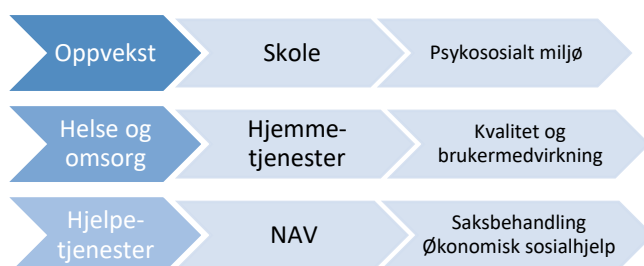
Videre har kontrollutvalget fra perioden 2015-2019 blitt involvert i prosessen, hvor de har fått anledning til å gi sine vurderinger av potensielle risikoområder i kommunen. Tilsvarende har også kontrollutvalgsekretariatet og regnskapsrevisor internt kommet med sin kunnskap omkring de risikoområder som 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 Arendal, Grimstad, Lillesand, Tvedestrand, KOSTRA-gruppe 11 og Aust-Agder fylke. Gjerstad, Risør, Birkenes, Vegårshei og Åmli kommune samt landsgjennomsnittet 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 administrative ledelse og virksomhetsledere, samt til medlemmer av kommunestyret og av kontrollutvalget inkludert varamedlemmer. Undersøkelsen ble distribuert ut til totalt 36 respondenter, med en svarprosent på 67 % (53 % ekskl. de som gjennomførte kun deler av undersøkelsen). Respondentene fordelte med 65 % politikere og 35 % 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 tjenestoområdene skole, barnehage og barnevern. Froland kommune har en skolestruktur bestående av 4 skoler: Blakstadheia med 1.- 4. trinn, Froland barneskole (1.- 7.trinn), Froland ungdomsskole (8.- 10. trinn) og Mykland skole (1.- 7. trinn). Når det gjelder barnehager, er det i Froland fem kommunale barnehager og to private barnehager. Barneverntjenesten i Froland er en av to barneverntjenester som ikke er en del av et interkommunalt samarbeid. Tjenesten består av syv ansatte, og er en del av Familiens hus.

SKOLE

KOSTRA

Gjennom KOSTRA fremkommer det at Froland har relativt gjennomsnittlige netto driftsutgifter til skole sett i lys av sammenlignbare kommuner, med 24,4 % av totale netto driftsutgifter. Det fremkommer likevel at kommunen har hatt en jevn økning i utgifter de siste fem årene. Fra 2015 til 2019 har Froland kommune hatt en jevnlig økning på netto driftsutgifter til grunnskole på ca. 12 %, mens sammenlignbare kommuner ligger på hhv. 16-19%.²

Når det gjelder kompetanse blant lærere i grunnskolen, viser KOSTRA at Froland har relativt tilsvarende andel lærere med pedagogisk utdanning som sammenlignbare kommuner, KG11 og fylket.³ KOSTRA opererer med «gruppestørrelse 2»⁴, som utgjør en indikasjon på elever per lærer i ordinær undervisning. Froland har her en verdi som ligger nest høyest av de sammenlignbare kommunene, KG11 og fylket, med en gruppestørrelse på 16,6 mot f. eks Lillesand med 15,8, fylket med 15,9 og KG11 med 14,8.

Andelen elever i grunnskolen som får spesialundervisning har hatt en nedgang fra 2017, med et stabilt nivå de siste to årene på hhv. 9,3 % og 9,2 %. Det er likevel noe høyere enn f. eks. Arendal, Grimstad og Lillesand, samt fylket, KG11 og landet som alle har en andel mellom ca. 7,5 – 8,5 %. Årstimer til spesialundervisning per elev viser derimot at Froland ligger betydelig lavere enn de komparative enhetene, noe som tilsier et mindre omfang av timer til spesialundervisning til tross for at mange elever har vedtak om det (Froland med 68,3 årstimer pr. elev, mot Arendal, Grimstad og landet på hhv. 118 t., 142 t. og 138 t. pr. elev).

Kommunens styringsdokumenter

Gjennom *årsmelding 2018* skildres det at skolesektoren i Froland har vært preget av omorganisering, noe som har gitt utslag på ressursene. Sektoren hadde også et underskudd i 2018 på kr. 1.492.085, hovedsakelig begrunnet i omorganiseringen, ny lærernorm og felleskostnader. Omorganiseringen har ifølge årsmeldingen medført et behov for flere stillinger til spesialundervisning, da eksisterende grupper måtte splittes opp pga. endring i skolestrukturen. Av *årsmelding 2019* fremgår det derimot et overskudd på kr. 3.041.644 for hele «virksomhet skole». Overskuddet begrunnes i at ledelsen har vist stor grad av budsjett disiplin og lojalitet ift. budsjett, samt lite forekomst av uforutsette hendelser.

² Netto driftsutgifter til grunnskole i Froland (i 1000 kr), har steget fra 81 150 kr i 2015 til 90 865 kr i 2018

³ Andel lærere i grunnskolen med pedagogisk utdanning fra universitet / høyskole + annen utdanning fra universitet / høyskole ligger Froland med en dekning på 93,7 %. Snittet for fylket ligger tilsvarende på 93,2 %

⁴ 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, har skolene iht. 2. tertial 2019 økt bemanningen med ca. fire lærer-årsverk for å tilfredsstille de nye kravene. Dette blir i tertialrapporten beskrevet som utfordrende økonomisk.

Elevundersøkelsen 2018 viser at 5,5 % av elevene i Froland oppgir å bli mobbet 2-3 ganger i måneden eller mer. Dette er en noe mindre andel enn for landet med 6,2 % og Agder med 5,9 %. I 2019 etablerte Froland et beredskapsteam mot mobbing, som skal bistå og hjelpe både elever, foresatte og skolene i mobbesaker. Av *Fylkesmannens kommunebilde* fremgår det at Froland skole tidligere har deltatt i Læringsmiljøprosjektet, for å jobbe med læringsmiljø og redusere omfanget av mobbing. Kommunen er p.t med i Oppfølgingsordningen (gjennom UDIR), hvor den enkelte skole jobber med utvalgte satsningsområder og mottar statlig støtte og veiledning. Kommunen arbeider iht. *årsmelding 2019* med å utarbeide en ny plan for psykososialt arbeid ved skolene.

Når det gjelder læringsresultater scorer elevene i Froland (2017-18) lavere enn gjennomsnittet for landet, med hhv. 39,1 grunnskolepoeng i Froland mot 41,7 for landet. Av *årsmelding 2019* fremgår det at poengene for skoleåret 2018-19 er noe lavere, med 37,0. Andel elever i Froland med laveste mestringsnivå i lesing 5. trinn, er mindre enn landsgjennomsnittet og fylket (hhv. 22,9 og 26 %). Samtidig ligger andelen elever med høyt mestringsnivå i Froland mellom snittet for landet og fylket. Antall elever på laveste mestringsnivå er iht. *årsmelding 2019* redusert de siste 5 årene.

Skolesektoren ble for øvrig spilt inn fra tidligere kontrollutvalg 2015-2019 som et område det er behov for forvaltningsrevisjon i kommende plan-periode. Mulige risikoer ble her konkretisert til skolestruktur, videreutdanning av lærere samt økonomistyring.

Aust-Agder Revisjon IKS gjennomførte i 2015 en forvaltningsrevisjon knyttet til spesialundervisning i Froland kommune, hvor det blant annet ble påpekt kommunens omfang av omfattende vedtak, manglende ressurstilodelingsmodell og fokus på tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner.

Spørreundersøkelse

Gjennom spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til skolesektoren i Froland, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. Svarene viser at 34 % mener det i stor- eller veldig stor grad knytter seg risiko til skolene i Froland. 43 % mener det i noen grad knytter seg risiko til skolesektoren, og kun 10 % mener det foreligger liten risiko.

Ved respondentenes mulighet for konkretisering av risikoområder innenfor skole, ble mobbing og skolemiljø utpekt gjentakende ganger. Tilsvarende pekte flere respondenter på økonomistyring ved skolene, samt spesialundervisning og arbeid med tilpasset opplæring.

På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for en forvaltningsrevisjon i kommende periode, var *skole* det område i Froland kommune flest mente det knytter seg risiko til. Hele 44 % av alle respondentene mente skole burde prioriteres til å være gjenstand for en forvaltningsrevisjon.

Samtale med rådmann og assisterende rådmann

Under revisjonens samtale med rådmann og assisterende rådmann, ble det pekt på at kommunen har etablert et beredskapsteam mot mobbing, samtidig som det er opprettet et skoleutvalg i hensikt å forbedre dialogen mellom skolen og politikerne. Rådmann mener de ift. lærernormen tilpasser seg relativt bra, og at de drar stordriftsfordeler ift. kravene ved å ha én stor skole.

BARNEHAGE

KOSTRA

Froland har totalt 7 barnehager, hvor 5 er kommunale og 2 er private. Av kommunens totale netto driftsutgifter, utgjør utgiftene til barnehager 15,7 % i 2019 – noe høyere enn f. eks Tvedestrand, Grimstad og Arendal på hhv. 11,5 %, 14,8 % og 15,3 %. Utgiftene har ifølge KOSTRA holdt seg relativt stabilt de siste tre årene, med et snitt på ca. 15,5 % av totale netto driftsutgifter.

Når det gjelder kravene til bemanning i barnehagene, oppfylte de fem kommunale barnehagene i Froland både bemanningsnormen og pedagognormen pr. 15.12.2019.⁵ KOSTRA-tall for øvrig viser at Froland har en voksentetthet iht. kravene, med 5,4 barn per årsverk til grunnbemanning. Dette er godt under både KG11 og fylket med 5,6 barn i snitt, samt sammenlignbare kommuner som ligger mellom 5,6 – 5,9 barn korr. per årsverk. På formell kompetanse ved andel barnehagelærere ift. grunnbemanningen, kommer derimot Froland ut en del lavere enn både øvrige komparative kommuner, KG11 og fylkesgjennomsnittet. Det har for øvrig vært en økning de siste årene, hvor andelen barnehagelærere i 2017 utgjorde 36 % mot 42,7 % i 2019. Til sammenligning har Grimstad 47,2 % barnehagelærere i 2019, Lillesand med hhv. 46,3 % og Aust-Agder med 46,3 % i snitt.

Når det gjelder andel barn som får spesialpedagogisk hjelp ift. alle barn i de kommunale barnehagene, har Froland en andel på 3,4 % i 2019, noe som tilsvarer en ganske gjennomsnittlig andel sett i lys av sammenlignbare kommuner, samt KG11 med 3,7 % og landet med 3,9 %. Leke- og oppholdsareal per barn i barnehage, målt i m², er ganske tilsvarende sammenlignbare kommuner og KG11 med 6,8 m² i Froland og hhv. 6,5m² i Lillesand og 6,2m² i Arendal. I Froland er leke- og oppholdsarealet per barn noe mindre i de kommunale barnehagene i forhold til de private. (6,5 m² mot 7,1 m²).

Kommunens styringsdokumenter

Barnehagene i Froland er organisert under «Barn og helse», lokalisert i Familiens hus. Ved de 5 kommunale barnehagene er det iht. *årsmelding 2019* 144 barn fordelt på 12 avdelinger, med 39,1 årsverk. Virksomheten knyttet til Familiens hus hadde et merforbruk i 2019 på kr. 1.749.314. Merforbruket knyttes til blant annet en økning i behov for spesialpedagogisk hjelp og økning i vedtak om redusert foreldrebetaling. Kommunale barnehager hadde i 2018 nær 10 % sykefravær, noe som i årsmeldingen omtales som høyt – men ikke arbeidsrelatert. For 2019 har sykefraværet gått noe ned.

Spesialpedagogisk hjelp i barnehagene ble ifølge *årsmelding 2018* redusert noe høst 2018. Det er iht. *årsmelding 2019* 10 barn som mottar til sammen 29 timer spesialpedagogisk undervisning i barnehagene. Ytterligere 7 barn mottok spesialpedagogisk hjelp i form av assistentoppfølging. Kommunens spesialpedagoger har siden høst 2018 arbeidet forebyggende ved å være til stede på alle avdelinger i barnehagene, i form av observasjon, kartlegging og veiledning av ansatte i barnehagene. På bakgrunn av økt omfang tildelte timer til spesialpedagogisk hjelp har spesialpedagogene iht. *årsmelding 2019* ikke lenger ressurser til å jobbe forebyggende.

I *budsjett 2020 og handlingsprogrammet* definerer Familiens hus ulike mål for 2020. Det skal gjennomgående fokuseres på tidlig innsats. I 2019 ble det gjennomført en brukerundersøkelse blant barnehagene i Froland, med høy deltakelse på 73,58 %. Av undersøkelsen fremgår det at foreldre i Froland på alle ni punktene er tilsvarende eller over landsgjennomsnittet på tilfredshetscor.

⁵ *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

Froland kommune har utarbeidet en barnehageplan gjeldende for 2019-2023. Planen tar for seg nasjonale krav, kvalitet i barnehagen, bemanning- og pedagognorm, arbeid med virksomhetens mål om tidlig innsats, refleksjoner fra barna selv, kapasitet mv. Ved kommunestyrets behandling av planen, ble rådmannen bedt om å tilstrebe en 50/50 fordeling av kommunale og private plasser, ha tilbud om også 80 % plass i de kommunale barnehagene fra 2019, samt styrke spesialpedagogiske ressurser som vil veilede alle barnehager på systemnivå som et tiltak for tidlig innsats.

For øvrig fremgår det av kommunens hjemmesider av Froland har utarbeidet en egen plan for overgang barnehage-skole, for å sikre en trygg og god overgang når barna skal slutte i barnehage og begynne på skole. Planen består av et årshjul inndelt i tidspunkt, aktivitet, innholdsbeskrivelse, deltakere og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.

Spørreundersøkelse

Gjennom spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til barnehagene i Froland, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. Svarene viser at kun 5 % mener det i stor grad knytter seg risiko til barnehagene. 51 % mener det i noe grad er risiko knyttet til barnehagene, mens 29 % oppgir i liten grad.

Ved respondentenes anledning til å konkretisere risikoer, er det få som trekker frem forhold ved barnehagene. Det pekes kun på risiko vedr. bemannings- og pedagognorm, spesielt med hensyn til nok voksne ift. barn på morgen og ettermiddag. 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 Froland på flere kostnadsvariabler ligger lavere enn både Arendal, Grimstad og Aust-Agder, samt gjennomsnittet for KG11 og landet. Netto driftsutgifter til barneverntjenesten pr. innbygger 0-22 år i Froland er på 7.357 kr., mens det gjennomsnittlig for fylket, KG11 og landet ligger på ca. 8.500 kr.⁶ Tilsvarende lavt ligger Froland på netto driftsutgifter per barn i barnevernet, med hhv. kr. 92.727 mot f. eks Grimstad på kr. 127.704. eller Aust-Agder på kr. 114.333.

Når det gjelder barn med tiltak ift. innbyggere 0-17 år, ligger Froland en god del høyere enn både Arendal, Grimstad og fylket. Sett ift. innbyggere 0-17 år, får 6,1 % barn tiltak gjennom barneverntjenesten i Froland, mens Arendal ligger på 4,5 % og Grimstad på 4,1 %. Sammenligner man andel med tiltak opp mot andel barn med undersøkelse, ligger derimot Froland mer gjennomsnittlig med de komparative enhetene, på hhv. 5,6 %, noe under Arendal og tilsvarende fylkesgjennomsnittet. Dette tilsier at Froland har flere vedtak om hjelpetiltak i eller utenfor hjemmet etter endt undersøkelse.

Overholdelse av frister viser at Froland ligger på *ingen* på fristbrudd i undersøkelsessaker, og *ingen* fosterhjemsbarn som ikke har fått oppfølging iht. lovkrav. Antall barn med undersøkelser eller tiltak per årsverk viser at Froland har ligget ganske stabilt høyt fra 2015 til 2018, med 21,9 barn per ansatt. Froland ligger her høyere enn både Arendal, Grimstad, fylkesgjennomsnittet og barneverntjenesten

⁶ Netto driftsutgifter til barneverntjenesten pr. innbygger 0-22 år, ligger Arendal og Grimstad som komparative barneverntjenester (ikke i interkommunalt samarbeid) på hhv. kr. 9.116 og kr. 7.618.

Øst i Agder (Risør, Vegårshei, Gjerstad, Tvedestrand og Åmli), med verdier mellom 16,6 – 20,1 barn per ansatt.

Kommunens styringsdokumenter

Barneverntjenesten beskrives i ulike styringsdokumenter som utfordrende økonomisk sett når det gjelder planlegging og budsjettlojalitet. I 2. *tertiel* 2019 skisseres spesielt lovpålagte oppgaver som plasseringer som vanskelig å beregne iht. budsjett, da én plassering kan påføre enheten advokatutgifter, utgifter til rettsak, etablering i fosterhjem, frikjøp etc. Barneverntjenesten har hatt en økning i fosterhjem, noe det ikke er tatt høyde for på lang sikt.

I *årsmelding 2019* fremgår det at barneverntjenesten i 2019 har et merforbruk på kr. 1.014.132, hvor kr. 814.283 av merforbruket knytter seg til barneverntiltak utenfor familien. Barneverntjenesten hadde i 2019 en nedgang både på antall meldinger og på barn som mottar hjelpetiltak, noe som begrunnes i naturlige svingninger. Både i 2018 og i 2019 hadde Froland 16 barn i fosterhjem (frivillige plasseringer og omsorgsovertakelser), mens plasserte barn i 2017 var på kun 11 stk.

Høsten 2019 gjennomførte Aust-Agder Revisjon en omfattende gjennomgang av barneverntjenesten i Froland kommune, etter bestilling fra kontrollutvalget. Revisjonen fant flere tilfredsstillende rutiner ift. dokumentasjon og skriftlig rammeverk, samt en bevissthet rundt etterlevelse av formelle krav i saksbehandlingen. Det ble for øvrig funnet forbedringsområder knyttet til hensynet til barnets beste og vektlegging av barnets mening, opplæring og kompetanse ved nytilsetninger samt samarbeid med øvrige offentlige instanser.

Fylkesmannen oppgir for øvrig gjennom *kommunebildet* av det er få klagesaker og tilsynssaker fra barneverntjenesten i Froland.

Spørreundersøkelse

Gjennom spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til barneverntjenesten i Froland, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. 34 % av respondentene mener det i stor- eller veldig stor grad knytter seg risiko til barneverntjenesten, og 38 % oppgir i noe grad.

Ved respondentenes anledning til å konkretisere risikoene innen barneverntjenesten, var det få som hadde konkrete innspill. Det ble likevel trukket frem økonomi, fristoverskridelser, tiltak og rapportering som potensielle risikoområder innen barnevernet. På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for revisjon i kommende periode, var barnevern derimot en av de tjenesteområdene veldig få valgte.

Samtale med rådmann

Under revisjonens samtale med rådmann, beskrives barneverntjenesten i Froland som en stabil virksomhet totalt sett med gode rutiner. Rådmann trekker for øvrig frem at tjenesten har noe kjøp av private tjenester. Gjennom forvaltningsrevisjonen beskrev rådmann høst 2019 en svært god og nyttig gjennomgang av barneverntjenesten, med konklusjoner om at lovverk, retningslinjer, frister og forvaltningspraksis i all hovedsak følges og overholdes. De mindre manglene revisjonen påpekte, sier rådmann i all hovedsak handler om å gjøre endringer i rutiner og praksis, noe som bør ses i sammenheng med kommunens økte fokus på kvalitet og internkontroll.

3.1. DELKONKLUSJON FOR OPPVEKST

I revisjonens risiko- og vesentlighetsberegning (sannsynlighet og konsekvens), kommer alle områdene innen oppvekst i Froland ut med moderat eller høy grad av risiko, med gul til rød kategori totalt på både skole, barnehage og barnevern.

Etter revisjonens vurdering er det innenfor **skole** enkelte områder som skiller seg ut som større risikoer for kommunen enn de øvrige. Elevenes psykososiale skolemiljø vil stadig utgjøre en risiko, da konsekvensen for avvik alltid vil være høy. Froland ligger ganske gjennomsnittlig ift. elevundersøkelsen, og har de siste årene på flere områder satt inn tiltak for både å håndtere og forebygge mobbing. Mobbing og skolemiljø ble for øvrig gjentakende utpekt som en risiko i spørreundersøkelsen. Revisjonen mener videre det foreligger risiko ved spesialundervisning på skolene i Froland, da andelen elever med spesialundervisning har vært noe høy i flere år. Andelen har gått noe ned fra 2017, men ligger fortsatt høyere enn komparative enheter. Revisjonen bemerker for øvrig at kommunen har mindre omfang av timer med spesialundervisning, noe som er en indikator på at flere barn får tilbud om spesialundervisning men med færre timer totalt. Spesialundervisning og skolenes arbeid med tilpasset opplæring ble også utpekt som konkrete risikoområder i undersøkelsen.

Revisjonen registrerer en overordnet risiko knyttet til økonomi og styring i skolesektoren gjennom flere av kildene i analysen. Skolesektoren har vært preget av omorganisering, som har gitt utslag på ressursene gjennom merforbruk. Det anses som positivt at sektoren det siste året i stor grad har vist budsjettdisiplin, noe som har gitt et mindreforbruk i 2019. Skolene i Froland har hatt en jevn økning i netto driftsutgifter de siste årene, men likevel en flatere kurve enn sammenlignbare kommuner. Skolestruktur og økonomistyring ble også skissert som risiko av tidligere kontrollutvalg, og kan også mulig ses i sammenheng med kommunens noe lave læringsresultater blant elevene, ressurser til spesialundervisning og lærernormen.

Skole generelt er for øvrig det området i Froland flest respondenter mener det er behov for en forvaltningsrevisjon i kommende periode. Hele 34 % av respondentene mener også at det i stor- eller veldig stor grad knytter seg risiko til skolesektoren i Froland. Innenfor **skole** vurderer revisjonen dermed at risikoene fordeler seg følgende:

Sannsynlighet	Konsekvens				
		Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig
	Meget liten				
	Liten				
	Moderat				Økonomi og styring
	Stor				Spesialundervisning
	Svært stor				

Ved **barnehage** er det etter revisjonens vurdering mer moderate sannsynlighet- og konsekvensverdier, da det ikke er noen områder som peker seg særskilt ut. Det er likevel en sektor med en brukergruppe hvor konsekvensen for avvik kan være veldig stor. Revisjonen registrerer at det ikke fremkommer noen særskilte risikoer vedr. barnehage i verken samtaler med rådmann eller gjennom spørreundersøkelsen. Revisjonen bemerker seg for øvrig at det på sannsynlighet- og konsekvensberegningene knytter seg noe større risiko til spesialpedagogiske tjenester, da kommunen blant annet pga. økt omfang på tildelte timer ikke lenger har ressurser til å jobbe forebyggende. Barnas psykososiale miljø (mobbing) vil også kunne utgjøre en risiko, 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 Froland fremkommer i revisjonens risikoberegning som en sektor med kun moderat risiko, da sektoren på flere områder har lave verdier på sannsynlighet-, men høyere verdier på konsekvensberegning mtp. brukergruppen. Etter revisjonens vurdering er det ingen områder innen barnevern som peker seg ut som høy sannsynlighet for avvik, men konsekvensen vil likevel anses som høy da det er en sårbar og utsatt brukergruppe. Revisjonen registrerer for øvrig at barneverntjenesten har noe utfordringer ift. mer-/mindreforbruk da det er utfordrende å beregne ift. budsjett, da én fosterhjemsplassing kan påføre enheten en del økte kostnader.

Barneverntjenesten i Froland er en av få tjenester i tidl. Aust-Agder som fortsatt driver tjenesten uten samarbeid med andre kommuner. Froland har likevel lave kostnader til barnevern, svært lave tall på fristbrudd ift. undersøkelse, tilsyn mv., og fokus på kompetanse og etterutdanning. Revisjonen registrerer at Froland ligger en god del høyere vedr. barn med tiltak, men mer gjennomsnittlig på undersøkelser. Dette vil si at det iverksettes flere større eller mindre hjelpetiltak etter endt undersøkelse enn enkelte andre. Revisjonens gjennomgang av Barneverntjenesten i Froland i 2019 viste for øvrig at risikoene innen saksbehandling, kompetanse, fosterhjemsarbeid og samhandling med andre aktører i stor grad var tilfredsstillende iht. lovverk.

Innenfor **barnehager** og **barnevern** vurderer revisjonen risikoen følgende:

		Konsekvens				
Sannsynlighet		Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
	Meget liten					
	Liten					Saksbehandling i barneverntjenesten
	Moderat				Spesialpedagogiske tiltak i bhg.	Psykososialt barnehagemiljø
	Stor			Økonomistyring i bv.tjenesten		
	Svært stor					

4. HELSE OG OMSORG

Froland kommune har organisert sine helse- og omsorgstjenester inn i to sektorer: virksomhet omsorg (alders- og sykehjem, hjemmetjenester, dagtilbud mv.) og virksomhet for helse og velferd (legetjenester, habilitering, fysio- og ergoterapi mv.) Helsestasjon er organisert under barn og helse, plassert i Familiens hus.

SYKEHJEM OG HJEMMETJENESTER

Sykehjemstjenestene i Froland er plassert i én enhet, Froland alders- og sykehjem, bestående av 38 langtids- og korttidsplasser. Hjemmetjenesten består av sykepleiertjenester til hjemmeboende, samt hjelpeordninger for hjemmet med hjemmehjelp og ambulerende vaktmester. Totalt antall brukere for hjemmetjenester i Froland var i 2019 på 214 brukere.

KOSTRA

Når det gjelder bemanning, viser KOSTRA at Froland har noe lavere andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten med helseutdanning enn sammenlignbare kommuner, med hhv. 81 % i Froland mot eksempelvis Arendal med 83,5 % og Aust-Agder med 82,3 %. Froland ligger likevel over snittet for både KG11 og landet, med hhv. 78,9 % og 77,5 %. Kommunen har for øvrig en god dekning på årsverk per 10.000 innbygger innen helse og omsorg, hvor de i 2019 lå over både Arendal og Grimstad og tilsvarende nivå som Lillesand.⁷ Netto driftsutgifter i prosent av totale samlede driftsutgifter viser at Froland har ganske gjennomsnittlige utgifter med 32,2 %, sett i forhold til komparative kommuner og grupper.⁸

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 28.363 timer i 2017 til 32.628 timer i 2019. Dette er den største omsorgstjenesten i Froland med utgangspunkt i timer.

Andelen brukere som får hjemmetjenester i alderen 0-66 år ligger Froland høyere enn nærmest alle av de sammenlignbare gruppene, hvor 61,4 % av brukerne er under pensjonsalder. Grimstad, Arendal og Aust-Agder ligger på hhv. 56,1 %, 50 % og 54,6 %, mens KG11 kun har 29,9 %.

Kommunens styringsdokumenter

Gjennom 2. tertial 2019 blir det beskrevet utfordringer både på sykehjemmet og hjemmesykepleien ift. bemanning, hvor det daglig leies inn ekstra personell på kveld ved en avdeling. Det er satt i gang tiltak for å spare dette inn på dagtid, men det omtales som anstrengende for de ansatte. Tilsvarende oppleves nattevaktene som utfordrende, med kun to ansatte på jobb og regelmessig behov for å leie inn ekstra. Det skildres videre at hjemmesykepleien er under stadig økende press.

Froland kommunes omsorgstjenester beskrives i 2. tertial 2019 som «institusjonstunge», med lite effektiv måte å drifte på i et økonomiperspektiv. Enheten vil derfor ha økt fokus på korttidsopphold, avlastning og rehabilitering, noe som krever mer ressurser enn ordinær langtidsavdeling. Sykehjemmet (spesielt korttidsavdelingen) er p.t underbemannet ift. de oppgaver som kreves. Dette kommer frem i

⁷ Årsverk til helse og omsorg per 10.000 innbygger for 2019 hadde Arendal 307, Grimstad 292 og Lillesand 322.

⁸ Netto driftsutgifter til helse og omsorg i prosent av kommunens totale driftsutgifter ligger landsgjennomsnittet og fylkessnittet på hhv. 31,3 % og 30,2 %. Arendal, Grimstad og Tvedestrand har hhv. 32,7 %, 30,4 % og 36,8 %

årsmelding 2019, hvor en kan se at belegget på Froland sykehjem totalt har gått fra 105 % i 2018 til 88 % i 2019. Tilsvarende har også antall tjenester i hjemmehjelpen økt årlig de siste årene, med 288 tjenester i 2019 mot 242 tjenester året før.

I *årsmelding 2019* skildres det videre at det spesielt på sykehjemmet er jobbet med å følge den grunnbemanningen som er lagt til grunn for budsjettet, noe som gir en veldig lav bemanning. Enheten har arbeidet med å dreie tjenesten til å gi flere hjelp hjemme, noe som har ført til en nedgang i pasientbelegget. Videre belyses forholdet mellom å drifte i henhold til budsjett, sett opp mot kvaliteten på tjenestene og belastningen for de ansatte.

Sykefraværet i omsorgsenheten hadde et gjennomsnitt for virksomheten på 8,65 % i 2019, en økning både fra 2018 og 2017. Nærmest alle avdelinger ligger relativt høyt, kun hjemmesykepleien som har et sykefravær på 4,74 % i 2019. Kommunen har utarbeidet en detaljert omsorgsplan for 2017-2020 med detaljert skildring og framtidsutsikter for enheten. Ny plan for 2020-2023 er under utarbeidelse, og skal behandles innen sommeren 2020.

Enheten har for øvrig et fokus på kvalitet i tjenesten. De har iht. *årsmelding 2019* etablert et fag- og kvalitetsutvalg, det er utarbeidet egen legemiddelprosedyre, fokus på «Det gode pasientforløp», utarbeidet egen kompetanseplan, HMS-plan mv. Froland kommune har videre opprettet et eget tjeneste- og boligkontor i samarbeid med helse og velferd, med fokus på god saksbehandling, riktig og rettferdig tildeling av tjenester mv. Kommunen er i tillegg i piloteringsprosess av nytt avviks- og kvalitetssystem gjennom Qm+.

I 2019 har kommunen arbeidet med å etablere et nytt tjeneste- og boligkontor. Tjenestekontoret skal saksbehandle alle søknader om både helse- og omsorgstjenester i kommunen, med unntak av psykisk helse og rus. Froland kommune er for øvrig også i gang med planlegging av arbeid med bygging av nytt sykehjem.

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til sykehjem og hjemmetjenester i Froland, 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 52 % mener det kun «i noe grad» foreligger risiko i enhetene. 5 % mener det «i veldig stor grad» er risiko knyttet til sykehjem, mens det ved hjemmetjenesten er tilsvarende andel som mener det «i stor grad» foreligger risiko.

Ved respondentenes mulighet til å konkretisere risikoene innen sykehjem og hjemmetjenester, var det få som hadde konkrete innspill. Det ble likevel trukket frem pressede tjenester, både i lys av økonomi og overholdelse av budsjett samt arbeidsmiljø. 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 sykehjem eller hjemmetjenesten i Froland.

Samtale med rådmann

I revisjonens samtaler med rådmann og assisterende rådmann, ble det lagt veldig fokus på kommunens innføring av nytt avvikssystem. Rådmannen beskriver at det tidligere har vært mye bruk av manuelle skjemaer, som blant annet har ført til uklarheter rundt tilbakemelding til melder. Det nye avvikssystemet QM+ blir nå fra 2020 tatt i bruk i hele kommunen. Rådmannen trekker også frem kommunens arbeid med nytt sykehjem. Kommunens etablering av nytt tjenestekontor er ifølge

rådmannen funksjonelt og i gang fra 2020. Hensikten er at tildeling av tjenester gjøres på nye måter med hensyn til utvikling, og kommunen vil fremover fokusere på utarbeidelse av nye tildelingskriterier. Kommunen har i tillegg ansatt ny leder av tjenestekontoret.

HABILITERING

Habiliteringsenheten i Froland er organisert under virksomhet for velferd, og omhandler tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne og behov for sammensatte tjenester (herunder bofellesskap, avlastningstjenester, støttekontakt, BPA og omsorgsstønad).

Gjennom *KOSTRA* ser man at kommunen har en del svingninger i BPA, med en jevn økning de siste årene. I 2016 hadde Froland 10.811 timer til «praktisk hjelp: BPA», mot 18.149 timer i 2019.

Kommunens styringsdokumenter

Froland kommune har to bofellesskap; Frolandsveien 1019 og Bjørkeveien 2, samt en avlastningsbolig for barn og unge; Skotheia 21, og ett assistentteam rundt brukere med sammensatte behov for bistand hele døgnet; Team Dalen. De to bofellesskapene er heldøgnsbemannede kommunale utleieenheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne eller andre omfattende bistandsbehov. I 2019 hadde de de fire enhetene totalt 36,3 årsverk, hvor 17,3 av de var i Bjørkeveien. Omfanget av brukere er iht.

årsmelding 2019 10 brukere som bor i bofellesskap, 15 brukere som får avlastningstilbud og 41 brukere med støttekontakt. I Froland er 6 personer særlig ressurskrevende brukere. Når det gjelder brukerstyrt personlig assistanse, har Froland pr. 2019 5 brukere med BPA.

Iht. *årsmelding 2019* er personalsituasjonen i habiliteringsenheten forholdsvis stabil, med ikke arbeidsrelatert sykefravær. Det pekes på omfattende antall både faste ansatte og vikarer, og at det aktivt jobbes med å opprettholde og videreutvikle kompetansen blant ansatte i tjenesten. Driften av de tre døgntjenestene Frolandsveien, Bjørkeveien og Team Dalen er stabil, men det har vært noe økning i behovet for avlastning ved Skotheia som har medført noe økte driftskostnader.

Behovet for habiliteringstjenester øker stadig i Froland, og nye behov vil imøtekommes gjennom blant annet å bygge et nytt bofellesskap. Søknaden ble avslått i politisk behandling i 2019, men enheten jobber med ny søknad i 2020. I *årsmelding 2019* beskrives tjenestene innen habilitering som kostbare pga. personalressurser og drift, som gir store utslag på budsjetter ved økning i tjenestenivå og ved sykefravær. Enheten beskriver det som utfordrende å imøtekomme sparekrav fra kommunen.

I 2. *tertial 2019* beskrives det at behovet for BPA og praktisk bistand øker markant hos flere innbyggere samtidig, både hjemmeboende og beboere i bofellesskap. Det er også et etterslep på budsjettet ift. ulike lønnstillegg samt vikarbudsjett som utgjør store summer samlet på Habilitering. Virksomhet Velferd hadde i 2019 et underskudd på ca. 7,1 millioner kr. Hovedårsakene som knytter seg til habiliteringsenhetene er blant annet økte og nye behov ved de ulike enhetene (1,8 mill. kr.) og økte kostnader til BPA pga. økte tjenestebehov (1,2 mill. kr.).

Spørreundersøkelse

Ved undersøkelsens spørsmål om i hvilken grad respondentene mener det knytter seg risiko til habiliteringsenheten i Froland, svarte 10 % i stor grad, 52 % i noe grad og 14 % i liten grad. Det var ingen respondenter som mente det i veldig stor grad knyttet seg risiko til habilitering.

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 habiliteringsenheten i Froland.

ANDRE HELSETJENESTER

Innenfor «andre helsetjenester» har revisjonen blant annet lagt inn tjenesteområdene fastlege, legevakt, jordmor, helsestasjon, skolehelsetjenesten, fysioterapi mv.

KOSTRA

Helsedirektoratet har retningslinjer som sier at jordmor skal komme på hjemmebesøk i løpet av de tre første dagene etter hjemkomst etter fødsel. I Froland var det 46 hjemmebesøk av 74 nye fødsler i 2019. Når det gjelder besøk hjemme innen de to første ukene, har Froland iht. KOSTRA den laveste prosenten sett i forhold til de sammenlignbare kommunene, med en andel på 90,5 % besøk sammenlignet med f. eks Grimstad, Lillesand og Tvedestrand som alle ligger på 100 %. Tilsvarende ligger Froland lavest på dekning av fysioterapeuter sett ift. sammenlignbare kommuner og grupper. I 2019 hadde Froland 7,9 avtale årsverk fysioterapeuter per 10.000 innbyggere, lavere enn alle sammenlignbare kommuner⁹ samt KG11 på 10,6 og landsgjennomsnittet på 9,6.

Når det gjelder avtalte årsverk i helsestasjon- og skolehelsetjenesten, viser KOSTRA at Froland har hatt en økning de siste 3 årene. Tall for 2019 ligger likevel en del lavere enn nærmest alle sammenlignbare kommuner, samt fylkessnittet, KG11 og landet.¹⁰ Froland hadde i 2019 39,7 avtalte årsverk, mot f. eks Tvedestrand med 56,4, Lillesand med 55,8 årsverk eller Aust-Agder med 48,6 årsverk i snitt.

Fastlegeordningen i Froland ligger iht. KOSTRA på et relativt tilsvarende nivå som sammenlignbare kommuner og enheter, med hhv. 11,1 årsverk pr. 10.000 innbyggere, sammenlignet med Grimstad, Aust-Agder fylke og KG11 med hhv. 11,5, 11 og 12,2 årsverk. Froland ligger for øvrig noe over både Arendal og Lillesand på dekning ift. legeårsverk. KOSTRA viser for øvrig at listelengden hos fastlegene i Froland ligger lavest av alle sammenlignbare kommuner og grupper, med 883 personer i gjennomsnittlig listelengde i Froland, mot ca. 1000 personer i snitt i Aust-Agder.

Legetimer per uke pr. beboer i sykehjem er på 0,57 timer i 2019 i Froland, noe som har ligget relativt stabilt siste 4 årene og ganske tilsvarende fylket, KG11 og landet.

Kommunens styringsdokumenter

Fysio- og ergoterapitjenesten i Froland ble i oktober 2018 organisert i en enhet, med en fysioterapeut i 100 % stilling som faglig leder. De kommunale terapeutene har iht. *årsmelding 2019* en moderat til høy mengde pasienter ift. kapasitet, hvor det er lange ventelister ved Frolandia Fysioterapi som setter press på kommunal fysioterapitjeneste. Det beskrives en sårbarhet ift. sykemeldinger og fravær, da det er utfordrende å få inn vikarer i disse yrkene.

Årsmelding 2019 viser videre til at venteliste ved ordinære pasienter ved Frolandia fysioterapi beklageligvis er på over 1 år. De høye ventelistene viser derfor at det er behov for ytterligere en fysioterapeut i Froland, da kommunen også ligger noe under i antall fysioterapeuter ift.

⁹ Årsverk fysioterapeut pr. 10.000 innbyggere var i Arendal kommune på 9,2, Grimstad med 8,4, Tvedestrand med 14,4 og Lillesand med 11,6 årsverk. Snittet for Aust-Agder var på 9,7.

¹⁰ Avtalte årsverk i helsestasjon og skolehelsetjenesten pr. 10.000 innbyggere 0-20 år ligger Arendal på 38,8 årsverk mot f. eks Grimstad på 49,5 årsverk, KG11 på 51,2 og landet på 44,5 årsverk

sammenlignbare kommuner. Bemanning ved fysioterapi i Froland ble også belyst i 2016, gjennom kommunens Virksomhetsplan for velferd, barnevern og helse 2016-2019.

Legetjenesten i Froland består av 4 fastleger samt én kommunalt ansatt lege med tilhørende legesekretær. I forbindelse med åpning av nytt fengsel i Froland vil det utvides med enda en legestilling i privat hjemmel for å dekke fastlegebehovet i kommunen. Legetjenesten hadde iht. regnskap 2019 et merforbruk på 1,1 millioner kroner, som begrunnes med kjøp av tjenester fra andre (legevakt og nødnett) samt basistilskudd.

Helsestasjonen i Froland ligger under Familiens hus, og fikk i 2019 økte ressurser gjennom midler fra Helsedirektoratet. Enheten forventer en kraftig økning av tidsbruk på konsultasjoner, som vil gi andre normtall. Jordmortjenesten har på sin side økt det siste året, og har p.t tilfredsstillende bemanning iht. årsmelding 2019. Regnskapet for 2019 viser et merforbruk på 32.200 kr ved helsestasjonen.

Spørreundersøkelse

Ved spørreundersøkelsens spørsmål om i hvilken grad respondentene mener det knytter seg risiko til «andre helsetjenester (fastlege, helsestasjon etc.)» i Froland, var det få som mente denne var stor. 53 % svarte det «i noen grad» var risiko ved andre helsetjenester, og 38 % mente det «i liten grad» var risiko. Ingen respondenter svarte verken i stor eller veldig stor grad.

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 Froland.

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 knytter seg størst risiko til bemanning og økonomistyring. Når det gjelder bemanning bemerker revisjonen utfordringer både på sykehjem og hjemmetjenesten med mye innleie av personell, underbemanning, anstrengende besparinger og økende press. Froland har også lavere andel brukerrettede årsverk innen omsorg med helseutdanning enn sammenlignbare kommuner. I forlengelse at dette registrerer revisjonen at Froland har hatt et fokus på å redusere presset på institusjon, da det har vært et overbelegg på sykehjemmet frem til 2019, med tilsvarende økende omfang på hjemmetjenester. Dette førte i 2018 til et merforbruk på enheten. Samtidig skal kommunen bygge et nytt sykehjem, som p.t er i planleggingsfasen. Institusjon bærer for øvrig preg av noe høyt sykefravær. Etter revisjonens vurdering foreligger det kun moderat risiko ved eksempelvis legemiddelhåndtering, tjenestetildeling, kvalitet, brukarmedvirkning og avvikshåndtering, da det registreres et bevisst arbeid og fokus fra kommunens side i form av etablering av nye rutiner, systemer, planer mv.

Etter revisjonens vurdering er det innenfor **habilitering** moderat til høy risiko innenfor ett område: brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Revisjonen registrerer at behovet for BPA i Froland har økt markant hos flere innbyggere samtidig, som igjen genererer økte kostnader til habiliteringsenheten. Personalsituasjonen i enheten beskrives for øvrig som forholdsvis stabil. Risikoen på habilitering og

BPA anslås dermed til å være ganske høy, både når det gjelder sannsynlighet og konsekvens for avvik. BPA vil også utgjøre en potensiell risiko da ordningen i nyere tid ble lovfestet og kommunen har hatt svingninger og økning de siste 3 årene. Forvaltningen av BPA-ordningen kan etter revisjonens vurdering muligens ses i sammenheng med at kommunen har en høy andel unge brukere av hjemmetjenester.

Innenfor **andre helsetjenester** knytter det seg moderat risiko til de fleste områdene. Revisjonen bemerker likevel lange ventelister på kommunens fysioterapi-tjeneste, samtidig som Froland ligger lavere i antall fysioterapeuter enn sammenlignbare kommuner. Helsestasjonen hadde en noe lavere andel besøk av jordmor til nyfødte enn andre kommuner, men fikk samtidig i 2019 økte ressurser. Når det gjelder legetjenesten er det etter revisjonens vurdering liten risiko vedr. fastlegetilbud i Froland.

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

Sannsynlighet	Konsekvens					
		Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
	Meget liten					
	Liten					
	Moderat			Ressurser andre helsetj. (fysio mv.)		
	Stor			Økonomistyring sykehjem og hj.tj.	Brukerstyrt pers. assistanse (BPA)	Bemanning i sykehjem og hj.tj.
	Svært stor					

I desember 2019 valgte Froland kommune å søke om deltakelse til Helsedirektoratet i forsøksordningen «Statlig finansiering av omsorgstjenesten» (SIO), hvor kommunestyret takket ja til tilbudet i møte 28.05.2020 (sak 20/52). Oppstart for Froland kommune er satt til 01.01.2021, med full virkning fra 01.07.2021. Revisjonen er dermed klar over at dette vil kunne påvirke et eventuelt forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor helse og omsorg, og at risikobildet som er skissert i denne analysen kan endre seg ved oppstart av forsøksordningen.

5. TEKNISK FORVALTNING

Virksomhet for teknisk i Froland har ansvaret for forvaltning av lovsaker vedr. planlegging, oppmåling, byggesak og landbruk, inkl. vilt- og fiskeforvaltning. Virksomheten drifter alle kommunale bygninger og eiendommer inkl. veier, samt kommunale vann- og avløpstjenester. Teknisk har videre ansvar for prosjektledelse knyttet til investeringer mv., Frolandia samt samarbeid med de interkommunale samarbeidene vedr. renovasjon, brann mv.

VANN, AVLØP OG RENOVASJON

KOSTRA

Vann, avløp og renovasjon drives etter selvkost, hvor vann og avløp ivaretas internt i kommunen mens renovasjon ivaretas gjennom Agder Renovasjon IKS. Når det gjelder driftsutgifter per innbygger tilknyttet vannforsyning i kr., ligger Froland betydelig høyere enn nærmest alle sammenlignbare kommuner og grupper, med dobbelt så høye utgifter som f. eks Arendal på hhv. 789 kr. pr innbygger mot 1452 kr. pr. innbygger i Froland. Alle de øvrige komparative kommunene med unntak av Tvedestrand, samt KG11, fylket og landet har et kostnadsnivå per innbygger mellom 950 kr. - 1150 kr. Froland ligger også høyere enn både Arendal, Grimstad, fylket og landet, ved både gebyrgrunnlag og gebyrinntekter per tilknyttede innbygger for vannforsyning, med et gebyrgrunnlag på 1999 kr mot Grimstad og landsgjennomsnittet med hhv. 1299 kr og 1632 kr.

Når det gjelder årsgebyr til avløpstjenesten (i kr.), viser *KOSTRA* at Froland har gebyrer ganske tilsvarende både Lillesand, Tvedestrand og fylket. Gebyrene i Froland er derimot det dobbelte av Grimstad, og godt over både Birkenes, KG11 og landet.¹¹ Gebyrinntekter pr. innbygger på avløp i Froland ligger noe tilsvarende som på vann, noe høyere enn nærmest alle de sammenlignbare kommunene, samt fylkes- og landssnittet.¹²

Avfall og renovasjon ivaretar Froland gjennom et interkommunalt samarbeid med Arendal og Grimstad, gjennom et felles avfallsselskap, Agder Renovasjon IKS. *KOSTRA* viser at årsgebyr for avfallstjenesten i Froland (kr. 3327) ligger ganske tilsvarende sammenlignbare kommuner, men noe lavere enn snittet for KG11, fylket og landet (hhv. 2795 kr., 3134 kr. og 2855 kr.) *KOSTRA* viser videre at mengde husholdningsavfall per årsinnbygger er lavt i Froland, som en av de laveste andelene av kommunene i (tidl.) Aust-Agder.

Kommunens styringsdokumenter

Innen vann og avløp arbeider kommunen kontinuerlig med utskiftning av det eldste overvanns- og kloakk-nettet, hvor det i *årsmelding 2019* opplyses om at flere delstrekk er renovert i 2019. Kommunestyret i Froland har vedtatt et nytt renseanlegg, som etter planen ferdigstilles innen sommeren 2020. Vann og avløp har for øvrig fokus på reduksjon av vannforbruk ifbm. lekkasjer, hvor kommunen de siste årene har redusert lekkasjer slik at forventet økning i vannforbruket har sunket med 33 % ift. 2010.

Renovasjon ivaretas som nevnt av det interkommunale selskapet Agder renovasjon IKS, på vegne av de tre eierkommunene Arendal, Grimstad og Froland. Formålet med selskapet er å løse kommunenes

¹¹ Årsgebyr for avløpstjenesten var i 2019 i Froland på 5140 kr. KG11, landsgjennomsnittet og Grimstad var på hhv. 3819 kr., 4139 kr. og 2707 kr. Birkenes har årsgebyr på 4675 kr.

¹² Froland hadde i 2019 gebyrinntekter på avløp per tilknyttede innbygger på 2883 kr., mot Grimstad på 1288 kr. og Birkenes på 2108 kr.

oppgaver innen avfallshåndtering på en økonomisk, ressurs- og miljømessig best mulig måte. Selskapet hadde ifølge styrets årsberetning 2019 et overskudd på 9,1 mill. kr. i 2019, og selskapet hadde i samme periode samlede investeringer på 34,4 mill. kr.

Revisjonen er gjort kjent med at kommunen i løpet av 2020 vil få et tilsyn på vannforsyningssystem ved tilsyn ved to vannverk av Mattilsynet. Fylkesmannen med arbeidstilsynet vil også i løpet av 2020 gjennomføre et tilsyn med Neset avløpsrenseanlegg, ift. vilkår for utslippstillatelser (utslipp, hovedplan for avløp, ROS, eksponering for kjemiske faktorer etc.).

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til vann, avløp og renovasjon i Froland, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. Halvparten av respondentene mener det «i liten grad» foreligger risiko vedr. VAR-området, 15 % mener i noe grad og 10 % 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 at enheten har god oversikt og kontroll, men noe risiko vedr. budsjettsprikk og høye kostnader knyttet til utbyggingen av nytt renseanlegg. 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 VAR-området i Froland.

Samtale med rådmann

I revisjonens samtale med rådmann og assisterende rådmann, ble det belyst at det innen teknisk er mange gode tjenester med flere gode samarbeid på tvers av kommuner. Rådmannen forteller at kommunen har gjennomgått internkontroll innen vannkvalitet, samtidig som de har hatt et fokus på krav om reservevannsløsning i VAR-enheten.

PLAN OG BYGGESAK

KOSTRA

I henhold til KOSTRA var det *ingen* reguleringsplaner som ble vedtatt i Froland kommune i 2019. Av byggesaker ble det i 2019 behandlet 94 saker i Froland, ganske tilsvarende 2018 med 99 saker, men betydelig lavere enn 2017 hvor kommunen behandlet 238 saker. Sett i sammenheng med sammenlignbare kommuner ligger Froland 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 Froland ganske tilsvarende sammenlignbare kommuner med 14 dagers behandlingstid på saker med 3 ukers frist. I 2019 hadde Froland *ingen* tilfeller av saker med 12 ukers frist, som en av veldig få kommuner i tidl. Aust-Agder. For 2017 og 2018 hadde Froland hhv. 36 og 20 dagers saksbehandlingstid på slike saker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med 12 ukers frist er for øvrig veldig varierende for de øvrige kommunene.

Andel innvilgede byggesøknader gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (i %), har Froland 9 %, en lavere andel enn både sammenlignbare kommuner samt landet, fylket og KG11 med hhv. 17 og 20 %.

Kommunens styringsdokumenter

I *Årsmeldingen* trekkes det frem at teknisk forvaltning i 2019 har klart å videreføre en effektiv saksbehandling, slik at byggesaker, reguleringsplaner og oppmålingsarbeid blir saksbehandlet på en «svært effektiv og god måte». Forvaltningsavdelingen, bestående av plan og miljø, byggesak, oppmåling og landbruk er fordelt på 5,6 årsverk med lavt sykefravær. Iht. *budsjett 2020* er saksbehandlingstiden og antall klagesaker blant de beste i landet.

Regnskap 2019 viser at ansvar Plan og reguleringsarbeid, Bygge- og delesaksbehandling samt Kart og oppmåling samlet sett hadde et avvik på -1.287.795 kr. i 2019, et stort avvik sett opp mot at det totale regnskapet for de tre ansvarspostene var på 1.297.327 kr. Tilsvarende hadde Plan, byggesak og oppmåling et avvik i 2018 på – 1.603.028 kr., hvor regnskapet var på 2.797.237 kr. Avvikene skyldes i hovedsak at kommunen har budsjettert for høyt ift. inntektene på plan og bygg.

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 Froland, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. 35 % mener det i liten grad er risiko ved plan og byggesak i Froland, mens 30 prosent mener det «i noe grad» knytter seg risiko, og kun 10 % i stor grad. Ingen respondenter svarte «i veldig stor grad».

Ved respondentenes konkretisering av risikoene ble det trukket frem sårbarhet og frister samt at det er tatt noen kostbare avgjørelser innen sektoren. På spørsmål om hvilket tjenesteområde respondentene mener totalt sett i hele kommunen det foreligger størst behov for revisjon i kommende periode, var det kun 21 % som mente det ligger en risiko knyttet til Plan og byggesak i Froland.

Samtale med rådmann

I revisjonens samtale med rådmann og assisterende rådmann ble det generelt på teknisk trukket frem at de har mange gode tjenester med godt samarbeid med andre kommuner. Revisjonen registrerer for øvrig at det har vært lite problemer på teknisk i Froland, hvor byggesak og teknisk generelt er godt rustet med hensyn til ressurser og kompetanse, samt kort saksbehandlingstid.

BRANNVERN OG BEREDSKAP

KOSTRA

Froland kommune har siden 2008 vært en del av et interkommunalt samarbeid på brann og redning sammen med kommunene Arendal, Tvedestrand, Risør, Åmli, Vegårshei og Gjerstad: Østre Agder Brannvesen IKS (ØABV). Froland fikk en ny brannstasjon i 2016, hvor 16 brannmenn er tilknyttet.

Netto driftsutgifter til KOSTRA-funksjon 338-339¹³ pr. innbygger viser at Froland har relativt stabile utgifter til Østre Agder Brannvesen, med kun mindre årlige økninger (hhv. ca. 630 kr. i 2018-19). Det er betydelig lavere enn mange sammenlignbare kommuner, hvor eksempelvis Arendal har 969 kr. pr. innbygger, Tvedestrand 1115 kr. og KG11 med 1062 kr. pr. innbygger. Når det gjelder årsverk pr. 1000 innbyggere ligger Froland ganske tilsvarende øvrige sammenlignbare kommuner, med 0,72 årsverk pr. 1000 innbyggere.

¹³ Forebygging av og beredskap mot branner og andre ulykker

Kommunens styringsdokumenter

I *årsmelding 2019* står det at Froland kommune har lagt ned mye arbeid innen beredskapsfeltet, for å tilstrebe å etterleve de ulike kravene. I 2019 har kommunen blant annet gjennomført månedlige møter i beredskapsledergruppe, oppdatert beredskapsplan, gjennomgått ROS-analyser og gjennomført beredskapsøvelser. Dette tilsier at målene nevnt i årsmelding 2018 er jobbet godt med, om at det skal jobbes aktivt med å implementere beredskapstankegangen tydeligere i organisasjonen. Gjennom beredskapsøvelsen høst 2018, fikk kommunen mange signaler om hvor viktig det er å ha en god ROS-analyse.

Når det gjelder bygging av ny brannstasjon, har den med felles personalavdeling for eiendom og drift gjort at kommunen har fått enda bedre synergier for driften. Digitaliseringsstrategien legger også opp til at mer kan hentes ut i årene fremover.

Spørreundersøkelse

Gjennom spørreundersøkelsen fremkommer det at respondentene mener det er liten risiko knyttet til brannvern og beredskap i Froland, hvor 75 % 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 svært få som mente det var behov for en revisjon av brannvern og beredskap i Froland.

EIENDOM OG INVESTERING

KOSTRA

Kommunens netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av totale netto driftsutgifter, har de siste årene ligget relativt stabilt, med 10,1 pst., 9,8 pst. og 9,3 pst. i hhv. 2017, 2018 og 2019. Dette er høyere enn alle de sammenlignbare kommunene og gruppene, hvor eksempelvis Arendal ligger på 8,7 %, Tvedestrand og Grimstad med 6,8 % og KG11 med 8,2 %. Når det gjelder netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger ligger også her Froland høyere enn alle de øvrige komparative kommunene og gruppene, med unntak av Arendal som ligger noe over Froland.¹⁴

Kommunens styringsdokumenter

Teknisk virksomhet har ansvar for å drifte alle kommunale bygninger og eiendommer. Prosjektstyring og ledelse knyttet til kommunens investeringer i nyanlegg, renoveringer etc. utgjør videre en stor portefølje. Eiendomsforvaltning hadde i regnskapet 2019 et avvik på -607.796 kr., med et resultat på 1.225.042 kr. Underskuddet på Eiendomsdriften skyldes at det ikke ble tilført driftsmidler ved gjenåpningen av Blakstadheia skole, som utgjør kostnader på over 1 mill. kr. Eiendomsavdelingen har således gått i overskudd.

Med bakgrunn i befolkningsveksten, har kommunen valgt å gjøre store investeringer for å tilpasse kommunale tjenester og infrastruktur. Gjennom 2019 har det ifølge årsmeldingen vært jobbet med en rekke større prosjekter som nytt sykehjem, helsehus, renseanlegg, bofelleskap for unge funksjonshemmede mv. Dette medfører økte kostnader i både drifts- og investeringsregnskapene.

Samlede investeringer i Froland i 2019 er iht. *årsmeldingen* på 80,018 millioner kroner. Kommunen arbeider med en revidert utgave av prosjektreglementet, med hovedinnhold om at det for et hvert

¹⁴ Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning pr. innbygger har Froland 414 kr., mot Lillesand, Grimstad og Tvedestrand med hhv. 195 kr., 302 kr. og 176 kr. KG11 og landet har i snitt 293 kr. og 326 kr.

prosjekt skal være en prosjektansvarlig som skal ha ansvar for løpende rapportering samt en sluttmelding til kommunestyret. Når det gjelder brutto investeringer i prosent av brutto driftsinntekter har dette vært noe variert de siste 4 årene, med hhv. 16,06 pst. i 2016, 10,72 pst. i 2017, 12,87 pst. i 2018 og 17,12 pst. i 2019.

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til eiendom og investering i Froland, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. 30 % av respondentene mener det i stor grad knytter seg risiko til eiendom og investering, 25 % i noe grad og 20 % i liten grad. Ingen respondenter svarte «i veldig stor grad».

Ved respondentenes mulighet til å konkretisere risikoene inne vann, avløp og renovasjon, var det få som hadde konkrete innspill. Det ble likevel av enkelte trukket frem økonomioppfølging i byggeprosjekter, prosjektledelse samt samspill mellom politikere og administrasjon i slike prosjekter. 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 nest høyeste område respondentene mente det forelå risiko ved, med 37 %.

5.1 DELKONKLUSJON FOR TEKNISK FORVALTNING

Teknisk forvaltning i Froland peker seg ut som en sektor med moderat risiko etter revisjonens risiko- og vesentlighetsberegning (sannsynlighet og konsekvens), hvor enkelte områder innenfor de ulike tjenestene kan peke i retning mot moderat til høy risiko.

Innenfor **vann, avløp og renovasjon** bemerker revisjonen at Froland har betydelig høyere utgifter pr. innbygger til vannforsyning enn øvrige kommuner, samtidig som gebyrgrunnlaget og gebyrinntekter i Froland er godt over sammenlignbare kommuner og enheter. Byggingen av nytt renseanlegg *kan* for øvrig påvirke gebyrene på vannforsyning ytterligere enn dagens nivå. Utbyggingen vil på en annen side kunne gi en positiv effekt på kostnadsnivåene på sikt. Revisjonen bemerker at Froland også på gebyrinntekter fra avløp ligger høyere enn nærmest alle sammenlignbare kommuner, med høye gebyrer ift. flere komparative enheter. Revisjonen anser det som positivt at kommunen har hatt internkontroll på vannkvalitet som et fokusområde. Forvaltning ift. renovasjon drives av Agder Renovasjon IKS, og skisseres ikke eksplisitt som noe risiko. Det vil likevel gjøres nærmere vurderinger av eierskapet i analysens del 2.

Etter revisjonens vurdering er **plan og byggesak** i Froland en sektor med moderat til lav risiko. Det er lite omfang av byggesaker, dispensasjonssøknader og reguleringsplaner i kommunen, og gjennomsnittlig behandlingstid på byggesaker er lav. Revisjonen anser det som positivt at saksbehandlingstiden og antall klagesaker beskrives som blant de beste i landet, med gode løsninger med samarbeid, godt rustet mht. ressurser og kompetanse samt lavt sykefravær i enheten. Revisjonen bemerker for øvrig at Froland over flere år har budsjettert for høyt mtp. forventet inntektsnivå på plan og bygg, noe som har før til store underskudd og budsjettavvik flere år på rad.

Risikovurderingen av **brannvern og beredskap** er etter revisjonens analyser beregnet til moderat, da konsekvensen er høy men sannsynligheten anslås til moderat/lav. Innenfor brannvern registrerer

revisjonen stabile utgifter, årsverk tilsvarende sammenlignbare kommuner og ny brannstasjon som positive elementer i brannvern som tjeneste, samtidig som det med et interkommunalt samarbeid medfølger forutsigbarhet og stordriftsfordeler. På beredskap fremstår risikoen også lav, mtp. kommunens aktive arbeid med ROS-analyser, månedlige møter i beredskapsgruppe, beredskapsplaner m.m., samt fylkesmannens jevnlige tilsyn på beredskap og beredskapsøvelser.

Innen **eiendom og investering** foreligger det etter revisjonens vurdering moderat til høy risiko i Froland, med enkelte faktorer som utgjør en høyere risiko. Revisjonen registrerer at Froland har høyere utgifter enn sammenlignbare kommuner til eiendomsforvaltning, samtidig har kommunen en rekke store prosjekter gående (eks. nytt sykehjem, nytt helsehus, renseanlegg mv.) som gir økte kostnader i drifts- og investeringsregnskapet. Da samlede investeringer i Froland i 2019 er på 80 mill. kr., er det etter revisjonens vurdering ekstra viktig at kommunen ivaretar en god prosjektstyring og god rapportering på sine eiendoms- og investeringsprosjekter. Revisjonen registrerer for øvrig at eiendom og investering ble anslått som nest høyest risikoområde i spørreundersøkelsen. Risiko knyttet til investering vil bli nærmere omtalt vurdert i kapittel 7 – om prosjektstyring og anskaffelser som sektorovergrepene områder.

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

Sannsynlighet	Konsekvens				
	Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
	Meget liten				
	Liten				Beredskap
	Moderat		Vann og avløp		
	Stor		Økonomistyring plan og byggesak	Eiendom, investering og prosjektstyring	
	Svært stor				

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 samt flyktninger og integrering.

NAV

I den kommunale delen av NAV inngår blant annet økonomisk rådgivning, økonomisk sosialhjelp, midlertidige botilbud, kvalifiseringsprogrammet m.m.

KOSTRA

Gjennom KOSTRA-tall knyttet til økonomisk sosialhjelp, fremkommer det at Froland har hatt et relativt stabilt omfang av sosialhjelpsmottakere, med en jevn svak nedgang de siste 5 årene. Froland hadde 173 stk. sosialhjelpsmottakere i 2019, mot 191 stk. i 2015. Sammenlignet med andre kommuner, er tallene ganske samsvarende sett i lys av kommunestørrelse. Av sosialhjelpsmottakere er 24 % av disse mellom 18-24 år, en høy andel sett i sammenheng med komparative kommuner.¹⁵

Når det gjelder gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned, har Froland hatt noe svingninger de siste 3 årene. Froland hadde i 2019 en gjennomsnittlig utbetaling pr. måned på 7644 kr., relativt tilsvarende som f. eks Arendal, Grimstad og Tvedestrand med hhv. 7389 kr., 10.214 kr. og 7738 kr., men høyere enn blant annet Birkenes med 5833 kr.

Brutto utbetalt sosialhjelp i 1000 kr. viser også et stabilt nivå de siste 3 årene, med 3364 kr. i 2016, 3261 kr. i 2017 og en litt større oppgang i 2018 med 4773 kr. Av sosialhjelpsmottakere som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold, var det 68 stk. i Froland i 2019. Dette er relativt tilsvarende ift. sammenlignbare kommuner med hensyn til størrelse, hvor eksempelvis Tvedestrand hadde 101 stk., Lillesand hadde 65 stk. og Birkenes hadde 12 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 Froland 1,9 – noe høyere enn Lillesand og Birkenes (1,3), men lavere enn Arendal, Grimstad og Risør (2,3 – 2,9). Froland ligger også relativt tilsvarende KG11 og fylket. Når det gjelder netto driftsutgifter til kvalifiserings-programmet (i 1000 kr.), har det vært relativt store variasjoner de siste årene. I 2019 var utgiftene på 561 kr., mot 391 kr. i 2018 og 757 kr. i 2017. Ved netto driftsutgifter per deltaker ligger Froland lavere enn nærmest alle sammenlignbare kommuner og grupper.

Kommunens styringsdokumenter

Den kommunale delen av NAV Froland rapporterer til virksomhet for Velferd, og budsjettansvaret ligger også her. I den kommunale delen av NAV Froland var det i 2019 totalt 7,6 årsverk, hvor 4 av de tilhører flyktningtjenesten. Årsmeldingen beskriver en del sykdom i personalgruppen i NAV Froland i 2019, spesielt innenfor statlig del, som påvirker arbeidsmetode og saksbehandling i kontoret. Ingen av sykefraværene har vært knyttet til arbeid i NAV.

I *Årsmelding 2019* beskrives det at NAV Froland gjennomgikk en omorganisering høst 2019, hvor de nå har fire ulike team som kvalitetssikrer arbeidet som gjøres ift. den enkelte bruker. Team veiledning

¹⁵ Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år, er det i Arendal, Grimstad og Froland hhv. 21 %, 18 % og 17 %. Gjerstad og Vegårshei har på sin side kun 13 % og 10 %, mens Birkenes ligger høyest i Aust-Agder med 32 %

hjelper de med minst bistandsbehov, og Team Oppfølging bidrar for de som trenger mer hjelp for å komme seg videre. Team SYFO har ansvaret for alle sykemeldte i Froland, mens Team Sosial mottar og behandler alle søknader om økonomisk sosialhjelp. NAV Froland har i tillegg Team Flyktning samt en økonomi- og gjeldsrådgiver.

Fra 2018 måtte kommunene følge statens satser ved økonomisk sosialhjelp, noe som førte til at den totale utbetalingen i 2019 ble redusert med ca. 190.000 kr. fra året før, og antall brukere har totalt gått noe ned. Froland har iht. årsmeldingen fortsatt mange langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, hvor 27 personer mottok mer enn 50.000 kr. i 2019. Av disse var 8 personer under 30 år, med en gjennomsnittsalder på 23 år. Grunnet ressursene til NAV Froland, var det ikke mulighet å arbeide systematisk med denne gruppen i 2019 for å se hva som man kan gjøre for å endre dette.

Det blir i årsmeldingen pekt på utfordringer ved at kommunen øker i antall innbyggere, noe som medfører økt antall personer med behov for hjelp fra NAV. Utfordringen er at det er samme antall kommunalt ansatte siden 2008 som i dag, som gjør det krevende å gjøre en faglig god jobb i enkelte tilfeller. Det foregår for øvrig en regionalisering av NAV-kontorene, hvor det p.t ser ut til at NAV Froland blir en del av et samarbeid i Østre Agder, med vertskontor i Tvedestrand.

Aust-Agder Revisjon IKS gjennomførte i 2017 en forvaltningsrevisjon ved NAV Froland, med fokus på økonomisk sosialhjelp og internkontroll. Revisjonens hovedfunn var at NAV Froland hadde tilfredsstillende saksbehandling og praksis ved tildeling av økonomisk sosialhjelp, men med forbedringspunkter vedr. formelle krav ved tjenestemottakers rett til dokumentinnsyn. Revisjonen fant videre forbedringspunkter ved rapporteringsrutiner og utbedring av retningslinjer ifbm. kommunens helhetlige internkontrollsystem.

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til NAV i Froland, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. 20 % av respondentene mener det i stor grad knytter seg risiko til NAV, mens 45 % mener det i noe grad er risiko. Ingen respondenter svarte i veldig stor grad, og kun 5 % 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 5. høyest risiko av alle de 15 skisserte områdene, med 26 %.

Samtale med rådmann

Ved revisjonens samtale med rådmann og assisterende rådmann ble det pekt på de endringer NAV gjennomgår. Det er i tillegg vedtak om at Froland ikke skal motta noen flyktninger neste år, som igjen påvirker NAV. Virksomhet for velferd har for øvrig hatt en endring med ny virksomhetsleder i 2020.

VOKSENOPPLÆRING

Tilbud om voksenopplæringen i Froland ivaretas gjennom Arendal voksenopplæring, som tilbyr norskopplæring, grunnskole, videregående opplæring og spesialundervisning.

KOSTRA

Når det gjelder deltakere i voksenopplæring har Froland kommune de siste årene hatt svært få deltakere, med kun 4 stk. i 2017 og 2018 og kun 2 stk. i 2019. Både Gjerstad, Vegårshei, Tvedestrand og Åmli har tilsvarende svært få deltakere. KOSTRA viser for øvrig at antall deltakere med spesialundervisning for voksne er tilsvarende antall deltakere totalt med voksenopplæring. Det vil si at de 4 personene med voksenopplæring tidligere år samt de 2 personene i 2019 alle har hatt spesialundervisning i sitt tilbud.

Kommunens styringsdokumenter

Ifølge årsmelding 2019 gikk voksenopplæringen med et underskudd på kr. 206.168. Underskuddet kom av økte kostnader på kjøp av elevplasser fra Arendal voksenopplæring. Resultatet totalt for 2019 utgjorde 1.197.052 kr. Voksenopplæringen blir for øvrig lite kommentert i kommunens styringsdokumenter.

Spørreundersøkelse

Respondentene ble gjennom spørreundersøkelsen stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til voksenopplæring i Froland, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. 10 % av respondentene svarer at det i stor eller veldig stor grad er risiko ved voksenopplæringen, mens 20 % svarer i noe grad og 35 % i liten grad. Ved respondentenes mulighet for å konkretisere risikoene, 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 Froland.

RUS OG PSYKISK HELSE

Enhet for psykisk helse og rus i Froland kommune består av oppfølgingstjenesten, miljøtjenesten, ruskonsulent, støttekontakt, lavterskel dagtilbud (treff 28) og bo teknisk veiledning. I 2018 var 5,5 årsverk fordelt på disse avdelingene.

KOSTRA

Netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer per innbygger 18-66 år i kr. viser at Froland kommune har svært lite omfang på tilbud til slike tjenester, da de ligger svært lavt på utgifter. I kroner lå Froland i 2019 på 91,3 mot eksempelvis KG11 med snitt på 259,3 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 Froland derimot en del høyere sett i lys av verdiene til øvrige kommuner, samtidig som det er store variasjoner fra år til år. Fra 2016 har andelen utgifter til tilbudet variert fra 0,3 %, ned i - 2,2 %, 15,7 % og 6,9 % i 2019. Arendal kommune og KG11 har på sin side hhv. 10,7 % og 7,3 %.

Når det gjelder antall årsverk av psykiatriske sykepleiere har Froland veldig lave tall, med hhv. 2,2 årsverk i 2017, 0,2 årsverk i 2018 og ingen i 2019. Til sammenligning hadde Tvedestrand 6,3 årsverk i 2019 og Birkenes 1,9 årsverk stabilt de siste 3 årene. Ved årsverk av personer med videreutdanning

innen rus- og psykisk helsearbeid per 10.000 innbyggere, ligger Froland noe lavere enn nærmest alle sammenlignbare kommuner, KG11, fylket og landet. Årsverk av personer med videreutdanning innen rus og psykisk helse ligger Froland på 7,2 årsverk per 10.000 innbyggere, mens eksempelvis fylket, KG11, Birkenes og Grimstad ligger på hhv. 14 årsverk, 14,3 årsverk, 9,5 årsverk, 1,9 årsverk og 12,1 årsverk. Av de 7,2 årsverkene er *ingen* innen rusarbeid, kun psykisk helse.

Kommunens styringsdokumenter

I *årsmelding 2019* beskrives en stadig økning i nye søknader de siste årene, hvor det i 2019 var 105 søknader mot 64 søknader året før. Mulige årsaker kan iht. årsmeldingen være økt fokus på psykiske lidelser, flere som får avslag på DPS, fastlegene er mer bevisste på tjenestene og henviser flere. Økningen beskrives at har ført til stort arbeidspress på de ansatte, med et økt fokus på å avslutte saker når tjenestene ikke lenger anses som nødvendige.

Mangelen på personalressurser blir også trukket frem i 2. *tertial 2019*, hvor det beskrives at de ansatte strekker seg langt for at kvaliteten på tjenestene som brukerne mottar ikke skal berøres av dette. Avdelingsleder klarer derimot ikke å prioritere nok tid til de ulike administrative oppgavene, som oppfølging av miljøtjenesten, oppfølging av personalet, arbeid med faglig utvikling etc.

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til Psykisk helse og rus i Froland, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. Hele 35 % av respondentene mener det i stor eller veldig stor grad knytter seg risiko til Psykisk helse og rus, og 40 % svarte i noe grad. Kun 15 % svarte i liten grad, og ved respondentenes mulighet for å konkretisere risikoene, var det lite tilbakemeldinger. Det ble likevel poengtert at rus og psykisk helse er et voksende problem i kommunen, med vanskelige og komplekse tilfeller som i større grad gir usikkerhet ift. målekriterier.

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 2. høyest risiko av alle de 15 skisserte områdene, med 37 %.

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 Froland kommune i 2019 lå på 900 kr. – ganske tilsvarende både Arendal, Lillesand og KG11 med hhv. 900 kr., 600 kr. og 800 kr. Når det gjelder antall deltakere ved antall personer i introduksjonsprogrammet har Froland ligget relativt stabilt de siste 3 årene, og heller ikke noe høy andel dersom man sammenligner med øvrige kommuner og hensyn til respektive innbyggerstørrelser (41 personer i 2019).

Kommunens styringsdokumenter

I 2019 ble det iht. *årsmelding 2019* bosatt 9 flyktninger i Froland, noe som er lavere enn flere sammenlignbare kommuner. Det er 4 faste ansatte i Team Flyktning (en del av NAV), med to programrådgivere og én flyktningkonsulent. Skisseres utfordringer vedr. kommunestyrets vedtak om

nedbemanning 50 % i 2020, noe som vil få konsekvenser for organiseringen og oppfølgingen av det nødvendige arbeidet med flyktninger og integrering. Teamet har ansvar for å bosette flyktninger med oppholdstillatelse og vedtak om beskyttelse, med oppfølging i 5 år. Teamet har ansvaret for introduksjonsprogrammet samt oppfølging og veiledning av den enkelte flyktning.

Spørreundersøkelse

Respondentene ble gjennom spørreundersøkelsen stilt spørsmålet om i hvilken grad de mener det knytter seg risiko til flyktninger og integrering i Froland, med hensyn til overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi, produktivitet, måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak. 20 % av respondentene svarer at det i stor eller veldig stor grad er risiko ved flyktninger og integrering, mens hele 40 % svarer i noe grad og 15 % i liten grad. Ved respondentenes mulighet for å konkretisere risikoene, var det lite konkrete 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 valgt som 4. høyest risiko av alle de 15 skisserte områdene, med 32 %.

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 tilsvarende komparative enheter. Revisjonen registrerer for øvrig at Froland har en relativt høy andel sosialhjelpsmottakere mellom 18-24 år. Gjennomføringen av forvaltningsrevisjon i 2017 på saksbehandling og internkontroll bidrar videre til å redusere risikoen. Revisjonen bemerker likevel utfordringer som er skissert knyttet til bemanning og ressurser, da behovet for tjenester gjennom NAV har økt i takt med befolkningsveksten, men den kommunale delen av NAV har per i dag samme årsverk som for 12 år siden.

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 for øvrig at omfanget av deltakere er minimale fra Froland, samtidig som tilbudet ivaretas av Arendal voksenopplæring, noe som reduserer risikoen ytterligere.

Etter revisjonens vurdering er det innen **rus og psykisk helse** flere områder som kommer ut med høy risiko, både på sannsynlighet og konsekvens. Revisjonen registrerer spesielt en risiko knyttet til ressurser, da det beskrives en stadig økning i nye søknader, en økning som fører til stort arbeidspress på de ansatte. Det bemerkes at ansatte strekker seg langt for å ivareta kvaliteten i tjenesten, samtidig som avdelingsleder ikke har ressurser nok til å prioritere de administrative oppgavene. Den høye risikoen bekreftes også gjennom spørreundersøkelsens rangering av risiko innen tjenesten, samtidig som det ble skissert som 2. høyest behov for en revisjon av alle 15 tjenesteområdene i kommunen.

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 Froland har ganske tilsvarende utgifter som sammenlignbare kommuner, samtidig som kommunen har hatt et stabilt antall deltakere siste 3 årene. Revisjonen bemerker likevel skisserte utfordringer mtp. nedbemanning av tjenesten, som vil få konsekvenser for det nødvendige arbeidet med flykninger og integrering av disse. I forlengelse av dette forsterkes risikoen ved at det kom ut som det 4. største behovet for en forvaltningsrevisjon i kommende periode, blant alle kommunens tjenesteområder.

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

Sannsynlighet	Konsekvens				
		Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig
	Meget liten				
	Liten			Voksenopplæring	
	Moderat		Ressurser og bemanning NAV	Flykninger og integrering	
	Stor				Rus og psykisk helse
	Svært stor				

7. SEKTOROVERSKRIDENDE RISIKOOMRÅDER

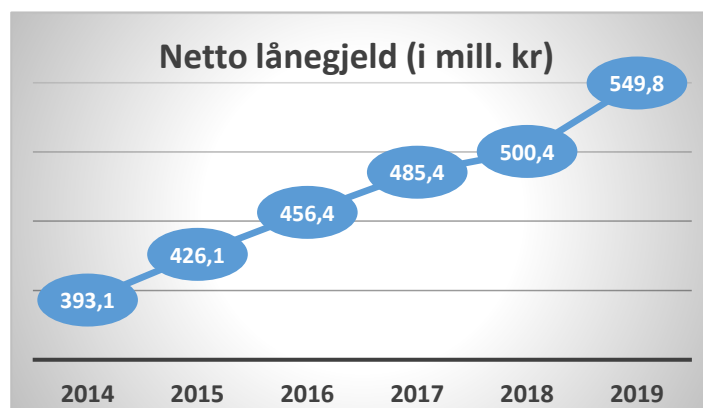
Froland kommune har flere risikoområder som ikke nødvendigvis knytter seg til én sektor eller tjeneste, men som kan omfavne på tvers av kommunens organisasjon. Revisjonen har valgt å se nærmere på utvalgte risikoer som anses som størst sannsynlighet for avvik i kommunen.

Økonomi

I 2019 hadde kommunen et negativt netto driftsresultat på 7,8 millioner kr., med et regnskapsmessig merforbruk på 8,7 mill. kr. Etter bruk og avsetning til frie og bundne fond, ble driftsregnskapet avsluttet med et merforbruk på 1,0 mill. kr. Når det gjelder frie fondsmidler knyttet til drift pr. 31. desember 2019, utgjorde dette 12,4 mill. kr (innebærer disposisjonsfond minus merforbruk 2018). Per. 1. januar 2019 utgjorde tilsvarende saldo 22,5 mill. kr. I løpet av 2019 har kommunen dermed blitt 10,1 mill. kr. «fattigere».

Froland kommunes lånegjeld er høy, og har vært økende fra år til år. Ved utgangen av 2019 utgjorde kommunens totale lånegjeld 679 millioner kr., mens netto lånegjeld (langsiktig gjeld minus restgjeld og ubrukte lånemidler) utgjorde på samme tid 549,8 mill. kr. Med driftsinntekter på 498,2 mill. kr. gir det en gjeldsgrad på 110,3 %.

Tabellen til høyre viser netto gjeldsutvikling for kommunen (langsiktig gjeld fratrasket restgjeld på formidlingslån og ubrukte lånemidler), fra 2014-2019. Kommunen bruker dermed en større andel av sine inntekter til renter og avdrag enn de fleste andre kommuner. Den høye lånegjelden gjør også kommunen sårbar ift. fremtidige renteøkninger.



Regjeringen ønsker å synliggjøre effektiviseringspotensiale i kommunesektoren, og har lagt inn en forutsetning om generell effektivisering av kommunens virksomhet på minimum 0,5 % pr. år. Froland hadde ingen avsetninger til disposisjonsfond i 2019, da disse midlene ble brukt til å dekke merforbruket. 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 nett avsetning til bundne driftsfond med kr. 2,4 mill., blir korrigert netto driftsresultat negativt med kr. 10,1 mill.

Når det gjelder netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, er det anbefalt å ligge på ca. 1,75 prosent. Froland har hatt en nedgang fra 2,92 % i 2016 til -1,56 % i 2019, og ligger lavere enn alle øvrige kommuner i Aust-Agder med unntak av Tvedestrand. Den negative utviklingen skyldes blant annet kommunens nedgang i rammetilskudd (blant annet etter kommunereformen) samt at innføring av eiendomsskatt ikke trår i kraft før i 2021.

Gjennom spørreundersøkelsen blant politikere og ansatte i Froland 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. Hele 50 % mener det knytter seg risiko til budsjett- og økonomistyring, og var rangert med nest høyest risiko av de 9 sektoroverskridende områdene.

Økonomisk forvaltning var for øvrig ett av punktene tidligere kontrollutvalg fra perioden 2015-2019 hadde som innspill til tema for forvaltningsrevisjon i kommende periode.

Kommuneadministrasjonen

Kommuneadministrasjonen i Froland består av rådmannen, assisterende rådmann, utviklingssjef, økonomisjef og en stabsenhet. Totalt var sykefraværet i Froland kommune på 8,6 % i 2019, mens det i administrasjonen kun var 2,66 %. Regnskapet for 2019 for administrasjonen viser 29,1 mill. kr., tilnærmet identisk med opprinnelig budsjett for 2019 samt regnskapet for 2018. I estimert nettobudsjett for administrasjonen de neste fire årene vil det økes til ca. 34 mill. kr., uten at det nødvendigvis fremgår hva økningen skyldes.

Når det gjelder utgifter til kommuneadministrasjonen ift. sammenlignbare kommuner, registrerer revisjonen at Froland ligger høyere enn alle de komparative enhetene. Netto driftsutgifter per innbygger til administrasjon ligger Froland i 2019 på 5150 kr., mot eksempelvis Arendal, Lillesand og Tvedestrand på hhv. 3920 kr., 4357 kr. 4178 kr. Landsgjennomsnittet uten Oslo er på 4603 kr. per innbygger og 4816 kr. i KG11.

Offentlige anskaffelser

Froland kommune har utarbeidet en ny anskaffelsesstrategi i 2019, med hovedmål om at alle anskaffelser i kommunen skal bidra til best mulig verdiskapning med lavest mulig ressursforbruk. Det er videre mål om å foreta et løft på kompetanseheving samt etablere gode rutiner. Strategien skal følges opp av flere tiltak som er eller skal bli igangsatt, blant annet; nye rutiner for dokumentasjon og journalføring, nye rutiner for innkjøp, flere nye rammeavtaler og etablering av kontraktsadministrasjonsverktøy.

Gjennom *årsmelding 2019* beskrives det at kommunen har hatt noen saker der anskaffeshåndtering ikke har vært så god som ønskelig, hvor administrasjonen har tatt lærdom av situasjonene og brukt erfaringene videre til forbedring av rutiner. Når det gjelder delegering iht. anskaffelser, vil kommunen integrere det i det nye internkontrollsystemet som er under innføring. Kommunen har for øvrig som en del av årsmeldingen et fast punkt under hver virksomhet, hvor virksomhetsleder må redegjøre for enhetenes aktivitet knyttet til anskaffelser.

Virksomhet for skole har benyttet seg mye av rammeavtaler, og virksomhet for kultur har ikke foretatt seg noen nye større anskaffelser av varer i 2019. Teknisk enhet melder om at de i hovedsak følger opp anskaffelser gjennom OFA-avtaler, og at de for øvrig er i gang med å sertifisere to prosjektledere innen faget offentlige anskaffelser. Virksomhet for omsorg har ikke gjort anskaffelser utover de faste avtalene gjennom OFA og innkjøpsordningen gjennom samarbeidet i Agderprosjektet (velferdsteknologi).

Gjennom spørreundersøkelsen blant politikere og ansatte i kommunen, ble det stilt spørsmål om risiko knyttet til ulike sektoroverskridende områder i kommunen med mulighet for å krysse av på tre ulike områder. Offentlige anskaffelser var det området med desidert høyest risiko, med hele 75 %. Offentlige anskaffelser var dermed rangert som høyest risiko av de 9 overskridende områdene.

I revisjonens samtale med rådmann og assisterende rådmann, fremkom det at rutineene nok ikke var 100 pst. på plass, og at innkjøpsområdet er en risiko i Froland. Regnskapsrevisor foretok for øvrig i 2018 en kontroll av utvalgte anskaffelser i Froland, med en oppfølgingskontroll i 2019. Det var flere brudd på regelverket i første kontroll, men i 2019 var konklusjonen samlet at resultatet var tilfredsstillende.

Internkontroll og varsling

Rådmannen er ansvarlig for at kommunen har et tilfredsstillende helhetlig internkontrollsystem, som skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Froland kommune har igangsatt et arbeid med implementering av et helhetlig internkontrollsystem, hvor det er frigjort en økonomistilling i 50 % i 1,5 år og prosjektet har fått tildelt 1 mill. kr. i skjønnsmidler fra fylkesmannen.

Status på prosjektet pr. vår 2020 er at kommunen på et overordnet nivå har utarbeidet et systematisk system med grunnleggende elementer for hele internkontrollen, men hvor det gjenstår enkelte tilpasninger i detaljsystemene. Arbeidet som gjøres er støttet av kommunene i Østre Agder regionråd som et interkommunalt prosjekt. Videre har Aust-Agder Revisjon IKS gjennomgått dokumentasjonen og har tidligere uttalt at det skisserte opplegget vil kunne være et "godt utgangspunkt for etablering av det som kan synes å være et helhetlig system for internkontroll sett i lys av formelle krav og forventninger".

I spørreundersøkelsen var det på spørsmålet angående risiko ved sektoroverskridende områder, 30 % som mente at det knytter seg risiko til internkontroll i Froland kommune. Derimot når det gjelder varsling, var det 35 % som mente at det foreligger risiko ved varsling og etiske retningslinjer i kommunen.

I samtale med rådmann og assisterende rådmann nevnes det at kommunen har igangsatt arbeid med varslingsrutiner. Revisjonen kan for øvrig ikke se av verken årsmelding, virksomhetsplaner, budsjett eller øvrige styringsdokumenter, at det fremgår noe informasjon om kommunens rutiner knyttet til varsling. Det fremgår heller ingen informasjon av kommunens hjemmesider, og revisjonen tolker det dermed dithen at kommunen p.t. har lite rutiner knyttet til tematikken.

Personvern

Vedrørende personvern og Froland kommunes implementering av krav etter GDPR – ny personvernforordning, fremgår det mye informasjon på kommunens hjemmesider. Det er utarbeidet en personvernerklæring fra Froland 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. Arendal, Froland, Gjerstad, Grimstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli kommune inngikk i 2019 avtale om felles personvernombud. 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 tredje høyeste området som det ble ansett størst risiko ved, med nesten 45 %.

Prosjektstyring

Samlede investeringsutgifter for kommunen var i 2019 på ca. 80 mill. kr., hvor de største investeringene i 2019 relaterer seg til nytt renseanlegg, rehabilitering av helsehus og oppgradering av Mølla bygg. Ifølge årsmelding 2019 arbeider kommunen med en revidering av prosjektreglementet, hvor hovedelementene er at det for hvert prosjekt skal være en prosjektansvarlig med ansvar for løpende rapportering samt en sluttmelding til kommunestyret.

Årsmeldingen beskriver videre at det er tilrettelagt for prosjektrekning på de enkelte prosjekt. Investeringsregnskapet for 2019 gir et grunnlag for vurdering av prosjekt som skal videreføres i 2020, et arbeidet som skjer i samarbeid med prosjektledere og virksomhetsledere. Prosjektbudsjett blir ikke periodisert over år, noe som gjør at det kan fremkomme større avvik mellom budsjett og regnskap for de ulike prosjektene. Totalbudsjett for et prosjekt vil budsjetteres i første prosjektår, og ubrukt prosjektbudsjett fra avsluttede regnskapsår vil etter vedtak i kommunestyret bli overført til det påfølgende regnskapsår.

I revisjonens samtale med rådmann og assisterende rådmann, ble det nevnt at kommunen anvender prosjektstyringsverktøy for god prosjektledelse og oppfølging. Ved utbygging av nytt sykehjem vil en ekstern prosjektleder anvendes i prosessen

Gjennom spørreundersøkelsen fremkommer prosjektstyring som den tredje største risikoen innen sektoroverskridende områder, hvor 45 % av respondentene svarte 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.

Etter revisjonens vurdering skiller Froland kommunes **økonomi** seg ut som en høy risikofaktor. Revisjonen bemerker at Froland har hatt et merforbruk de siste årene, noe som har ført til at kommunens disposisjonsfond stadig reduseres. Samtidig vurderer revisjonen at kommunens gjeldsnivå utgjør en stor risiko i seg selv, da de med en gjeldsgrad på 110,3 % er sårbare ift. fremtidige renteøkninger, samtidig som store deler av inntektene i dag går til renter og avdrag. I forlengelse av dette bemerker revisjonen at Froland ligger lavest av alle kommunene i tidl. Aust-Agder med unntak av én, når det gjelder netto driftsresultat i pst. av brutto driftsinntekter. Økonomisk forvaltning er for øvrig skissert som en risiko av flere kilder gjennom revisjonens analyse.

Revisjonen bemerker at Froland innenfor **kommuneadministrasjon** har høyere utgifter enn sammenlignbare kommuner og grupper. Administrasjonen består av en solid ledergruppe, med kontrollert resultat ift. budsjett. Revisjonen registrerer også et veldig lavt sykefravær. Risikoen vurderes dermed til moderat.

Offentlige anskaffelser er etter revisjonens vurdering en høy risiko isolert, da det er et komplekst regelverk som skal etterleves av mange ledd i organisasjonen. Anskaffelser skisseres som en høy risiko av mange kilder i revisjonens analyse. Revisjonen finner det positivt at kommunen i 2019 utarbeidet en anskaffelsesstrategi, men mener det likevel foreligger en stor risiko knyttet til etterlevelse av regelverket. Rådmannen skisserer for øvrig også innkjøpsområdet som en risiko i Froland, samtidig som det ble rangert som høyest risiko av de ni skisserte overskridende risikoområdene i spørreundersøkelsen.

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 har nedlagt mye ressurser i få etablert et tilfredsstillende internkontrollsystem, og mener risikoen ikke ligger i systemet isolert, men i

organisasjonens anvendelse av systemet. Når det gjelder varslingsrutiner registrerer revisjonen at rådmann beskriver et igangsatt arbeid på området, men finner p.t ingen informasjon om rutiner for varsling i kommunen. Risikoen anslås dermed som moderat til høy 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 til høy, da kommunen tydelig har arbeidet med detaljerte rutiner gjennom bl.a. personvernerklæring og personvernombud.

Når det gjelder **prosjektstyring** vurderer revisjonen at det i Froland foreligger en moderat til høy risiko. Revisjonen registreres at det arbeides med en revidering av prosjektreglement, hvor det skal være løpende rapportering til kommunestyret med en prosjektansvarlig på ethvert prosjekt. Rådmann opplyser i tillegg om bruken av prosjektstyringsverktøy. Risikoen anslås likevel til moderat-høy med tanke på kommunens omfang av investeringer med nytt sykehjem helsehus, renseanlegg mv.

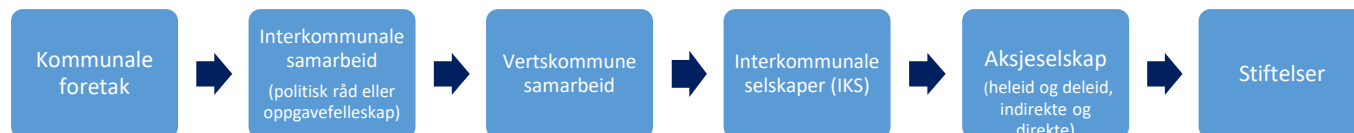
Sannsynlighet	Konsekvens					
		Ubetydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
	Meget liten					
	Liten				Personvern	Internkontroll
	Moderat			Kommune-administrasjon	Prosjektstyring	Varsling
	Stor				Off. anskaffelser	
	Svært stor				Økonomistyring	

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. Kommunen har et bredt spekter av ulike eierskap, 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 fra kommunen. 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. I forbindelse med eierstyringsansvaret har kommunen utarbeidet et sett med *prinsipper for kommunalt eierskap* gjennom eierskapsmeldingen, som inneholder krav iht. KS sine prinsipper for god eierstyring. Blant annet:

- Utforming av selskapsspesifikke eierstrategier
- Representanter i generalforsamling og representantskap
- Styrets ansvar
- Krav til åpenhet, samfunnsansvar og etiske retningslinjer

Kommunens eierskapsmelding inneholder en rekke punkter knyttet til eierstyring, rapportering, informasjon om resultatmål, utbytte og avkastning mv. Froland kommune har revidert sin eierskapsmelding hvert 2. år, hvor siste versjon ble revidert 21.10.2018 (ny revisjon innen 01.10.20).

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. Froland kommune har eierinteresser i både aksjeselskap og interkommunale selskap 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)	1,86 %	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. Froland kommunes strategi for eierskapet er at selskapet skal ivareta viktige arkivfunksjoner for kommunen, samt være en sentral rådgiver innen museumsarbeid- og utvikling. Eierstyringen skjer for øvrig gjennom representantskapet, hvor ordfører sitter som fast med varaordfører som sin vara. Det er ikke gjennomført tidl. selskapskontroll 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-høy</i>.
Agder Renovasjon IKS	8 %	Arendal kommune (62 %) og Grimstad kommune (30 %)	Renovasjon	Selskapet ble stiftet i 2009, og har ansvar for innsamling, mottak og behandling av avfall og slam fra innbyggerne og abonnentene i eierkommunene Arendal, Froland og Grimstad. Selskapet skal løse sine oppgaver på en økonomisk, ressurs- og miljømessig best mulig måte, iht. lover og forskrifter. Selskapet er organisert som et konsern med datterselskaper, med ca. 50 ansatte og en opptjent egenkapital på ca. 78,4 mill. kr. i 2019. I selskapets styre sitter kommunestyremedlem fra Froland som styreleder, og ordfører med varaordfører som stedfortreder sitter i representantskapet. Det ble gjennomført en selskapskontroll av Agder Renovasjon IKS i 2009, med oppfølgende kontroll i 2015. Gjennom spørreundersøkelsen var Agder Renovasjon IKS skissert som selskapet med nest høyest behov for en kontroll den kommende perioden (16 %). Konklusjon: Mindre eierandel, forutsigbare eiere. Et samfunnsnyttig formål, som leverer viktige tjenester til eierkommunenes innbyggere. Mange ansatte, tidligere kontroller, klar styring fra kommunen gjennom styret og eierorgan. Risikoen vurderes til <i>middels</i>.

Konsesjonskraft IKS	2,40 %	Totalt 19 kommuner i Agder og Agder fylkeskommune. Herunder blant annet Grimstad, Åmli, Arendal, Birkenes 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. Frolands eierandel er kun 2,40 %, men utgjør i 2020 en utbetaling på 4,41 mill. 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. 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 lav-middels.
IKT-Agder IKS	7, 27 %	Agder fylkeskommune, Arendal, Risør, Gjerstad, Grimstad, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli kommuner	IKT-tjeneste	Selskapet ble etablert i 2003 som et interkommunalt samarbeid, og fusjonerte med DDØ til et nytt selskap i 2018. Selskapet ble i 2019 omgjort til et IKS. IKT-Agder skal levere IT-tjenester til sine eiere, samt enkelte andre kunder, herunder bl.a. brukersupport, drift av utstyr, nettverk, system, forvaltning, IKT prosjektledelse og rådgivning. Økonomien beskrives av selskapet som god, med et positivt resultat i 2019 på 3,4 mill. kr. Prisen for eierkommunene er blitt redusert, og aktiviteten er høy både ift. eierkommunene og internt i selskapet. Rådmannen i Froland kommune sitter i representantskapet. Øvrig rapportering skjer gjennom årsmelding. Tidl. gjennomført selskapskontroll i 2009 med oppfølging i 2015. Gjennom spørreundersøkelsen var IKT Agder IKS skissert som selskapet med høyest behov for en kontroll den kommende perioden (26 %). Konklusjon: Mindre eierandel ift. flere øvrige eierkommuner. Et samfunnsmessig ansvar og viktig IKT-leverandør for mange innbyggere/ansatte i eierkommunene. Et selskap i stadig vekst og utvikling, med store endringer de siste årene. Sterk styring med rådmann i eierorganet. Risikoen anslås som middels.

Agder Arbeidsmiljø IKS	10 %	Arendal kommune (50 %) og Agder fylkeskommune (40 %)	Bedriftshelse-tjeneste	Etablert i 2002, og har til formål å yte fullverdige tjenester innenfor helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid til eierkommunene og andre aktører. Selskapet har også fokus på forebyggende og helsefremmende arbeidsmiljø, bedriftshelsetjeneste mv. Selskapet har 11 ansatte. Frolands eierstrategi for selskapet beskrives med at bedriftshelsetjeneste som lovpålagt oppgave ivaretas på en god måte av selskapet. Kommunens styrerepresentasjon i AAIKS gjør at kommunen har mulighet for å påvirke selskapets fremtidige drift. Froland har rådmann sittende i representantskapet. Det ble gjennomført en selskapskontroll av Agder Arbeidsmiljø IKS i 2018. Konklusjon: Mindre eierandel, med forutsigbare eierkommuner. Lovpålagt tjeneste og viktig arbeid for kommunen som arbeidsgiver og for alle ansatte. God eierstyring med rådmann i eierorganet. Risikoen anslås som lav-middels.
Etablerersenteret IKS	8 %	Arendal (57 %), Grimstad (27 %) og Tvedestrand (8 %) kommuner	Nærings-utvikling	Selskapet ble stiftet som IKS i 2002, og har til formål å arbeide for å fremme nyetablering i kommunene. Etablerersenteret er åpent for enkeltpersoner og mindre nystartede firmaer, og tilbyr veiledning ifbm. nyetablering av egen næringsvirksomhet. Etablerersenteret søker å fungere som en samtalepartner for etablereren med tid, kompetanse og mulighet til å sette seg inn i nyskaperens problemstillinger. Senteret tilbyr videre spesialkompetanse via sitt nettverk av fagpersoner. Selskapet var tidligere eid av Arendal og Froland, men utvidet i 2016 til Grimstad og Tvedestrand. Det har tidligere ikke vært innbetalt egenkapital fra kommunen, men i representantskapet i 2018 ble det vedtatt at Froland skal innbetale 8 % av EK selskapet i 2019. Rådmannen sitter i representantskapet. Det er ikke tidl. gjennomført selskapskontroll av Etablerersenteret IKS. Konklusjon: Et godt tjenestetilbud til aktuelle innbyggere. Relativt liten eierandel ift. øvrige eiere, og liten økonomisk risiko. Sterk styring fra kommunen med rådmann i eierorgan og ikke tidl. gjennomført kontroll gjør at risikoen vurderes til middels.
Vestfold, Telemark og Agder Kontrollutvalgs-sekretariat IKS (Vetaks)	1 %	33 kommuner og 2 fylkeskommuner i Vestfold og Telemark samt Agder	Kontrollutvalgs-sekretariat	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 8 ansatte fordelt på ulike distriktskontorer nær eierkommunene. Froland har ordfører med varaordfører som stedfortreder sittende 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 <i>lav-middels</i>.
Aust-Agder Revisjon IKS* *) Har ikke foretatt en risiko- og vesentlighets-vurdering av oss selv	5 %	Agder FK. Arendal, Grimstad, Risør, Tvedestrand, Birkenes, Froland, Åmli, Gjerstad og Vegårshei	Revisjon	

HELEIDE AKSJESELSKAP

Selskapsnavn	Eierandel	Formål	Risiko- og vesentlighetsvurdering
Mølla Vekst AS	100 %	Arbeidsmarkeds-bedrift	Stiftet i 1998 med formål om å tilby arbeidsmarkedstiltak og andre aktiviteter til mennesker med ulike bistandsbehov. Selskapet skal bidra til å gi den enkelte opplevelse av mestring og utvikling. Selskapet møter krav og behov fra NAV, eierkommunen og øvrige samarbeidspartnere, og har 13 ansatte. Selskapet vil ifbm. leie av nytt bygg, utvikle driften ytterligere og utvikles mer i tiden fremover. Selskapet er heleid av Froland kommune, med kommunestyret som generalforsamling. Aksjekapital på 180.000 kr. Årsresultatet for 2016 og 2017 var på hhv. 213.000 kr. og 161.000 kr., mens det i 2018 var negativt på -84.000 kr. Eierstyringen av selskapet skjer mye gjennom samarbeidsmøter mellom selskapet, NAV og kommunens administrasjon, samt årsrapport. Konklusjon: Heleid aksjeselskap, med viktig samfunnsnyttig formål og mange ansatte. Sterk eierstyring, og moderat økonomisk risiko. Risikoen anses som <i>høy</i>.

AKSJESELSKAP MED OFFENTLIGE OG PRIVATE EIERINTERESSER

Selskapsnavn	Eierandel	Medeiere	Formål	Risiko- og vesentlighetsvurdering
Agder Energi AS	1,77 %	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. Froland omtaler seg som en langsiktig eier i Agder Energi AS, og kommunen samarbeider tett med øvrige kommunale eiere. Froland anser sitt eierskap som strategisk riktig å videreføre for å sikre lokal innvirkning på selskapets videre utvikling. Frolands videre engasjement vil være avhengig av selskapets fremtidige utbyttepolitikk, samt de andre eierkommunenes fortsatte engasjement i selskapet. Eierkommunene har i en egen aksjonæravtale opprettet et eierforum, hvor ordfører møter fra Froland. Kommunens eierstyring oppfattes derfor som tilfredsstillende. Gjennom spørreundersøkelsen var det få respondenter som mente det forelå risiko knyttet til Froland kommunes eierskap i 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 middels risiko.
Aust-Agder Næringselskap AS	1,31 %	Eies av bank/forsikring, næringsorganisasjoner og øvrige kommuner på Agder	Næringsutvikling	Stiftet i 1980, med formål om å bidra til økt verdiskapning gjennom å tilby risikovillig kapital til nyetablerte og eksisterende bedrifter. Selskapets virksomhet tar ikke sikte på å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte. Evt. overskudd skal benyttes til å fremme selskapets formål. Kommunen har ingen direkte innvirkning på selskapets drift, men anser selskapet som et redskap i god regionalutvikling, og komplementær til det kommunale og regionale næringsfondet. Froland kommune har en marginal eierandel i selskapet (1,31 %). Gjennom spørreundersøkelsen var det få respondenter som mente det forelå risiko knyttet til Froland kommunes eierskap i Aust-Agder næringselskap AS. Konklusjon: Svært liten eierandel uten mulighet for økonomisk utbytte. Risikoen til kommunens eierskap anses å være middels-lav.

Jordøya Tomteutvikling AS	5,62 %	Åmli kommune (63%), AT Skog AS (15%) som største aksjonærer, samt Grimstad, Arendal, Vegårshei, Gjerstad, Risør og Tvedestrand kommuner	Eiendoms-utvikling	Selskapet ble stiftet i 2017, og er med unntak av AT Skog AS et helkommunalt selskap. Selskapet har til formål erverv og opparbeiding av næringsarealer for utleie til industri-produksjon på Jordøya i Åmli kommune. Bakgrunnen for opprettelse av selskapet var Biozin AS sitt ønske om å etablere en fabrikk for produksjon av biodrivstoff basert på trevirke som råstoff. Da selskapet ble etablert var det en forutsetning at tomte ikke ville bli opparbeidet uten at det forelå en avtale om leie av denne tomte og at investeringsbeslutningen var klar. Froland kommune har ervervet aksjer i Jordøya Tomteutvikling AS for å delta i et felles prosjekt i Østre Agder som skal legge til rette for at det kan etableres en biodrivstoffabrikk på Jordøya i Åmli. I 2017 hadde selskapet en innskutt egenkapital på 14,8 mill. kroner. Froland kommunes risiko begrenser seg til bruk av innskudd egenkapital. Ordfører i Froland sitter som varamedlem i styret i selskapet. Konklusjon: Liten eierandel med forutsigbare eierkommuner. Relativt liten økonomisk risiko mtp. eierandel. Ordfører i styret positivt for eierstyring. Risikoen anslås til middels.
Durapart AS *Vedtatt sammenslåing med Proflex AS i 2020	1,51 % (2 % etter sammen-slåing)	Før sammenslåing: Arendal kommune (59%), Agder fk. (24,4%), Risør (11,2%), Tvedestrand, Froland, Vegårshei, Gjerstad og Åmli kommuner, samt Norges Handikap-forbund	Arbeidsmarkeds-bedrift	Selskapet ble stiftet i 1971, og skal være en kompetansebedrift som skal drive arbeidsrettet rehabilitering samt avklaring, kvalifisering og formidling av arbeidssøkere. Det er i 2020 vedtatt at Durapart AS skal slå seg sammen med Proflex AS. Det nye selskapet vil ha 260 ansatte og en samlet omsetning på 135 mill. kr. De vil bli størst på arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid i Agder, og en svært viktig partner for NAV. Durapart har som formål å bidra til at personer som står utenfor arbeidslivet kommer i arbeid, og at personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet beholder jobben. Etter sammenslåingen vil Froland kommune ha 226 aksjer i det nye selskapet, som vil tilsvare en eierandel på 2 %. Konklusjon: Liten eierandel, men stor samlet omsetning etter sammenslåing. Liten økonomisk risiko/gevinst, men stort selskap med mange ansatte. Viktig samfunnsnyttig oppgave og tilbud til en gruppe innbyggere. Sammenslåing kan gi utfordringer. Risikoen til kommunens eierskap anses å være middels-høy.
Proflex AS	7,8 %	Arendal kommune (82,85 %), Åmli kommune (3,9 %) og øvrige eiere (5,45 %)	Arbeidsmarkeds-bedrift	Stiftet i 1989, med formål om å drive produksjon av varer og tjenester, samt skape arbeidsplasser for nedsatt arbeidsevne i Arendal, Froland og Åmli. Selskapet organiserer Varig tilrettelagt arbeid, ressurscenter for unge, Arbeidsforberedende trening samt oppfølgings- og avklaringsaktiviteter. Vil slå seg sammen med Durapart AS i 2020 – se risikovurdering over.

Arendal Lufthavn Gullknapp AS	1,51 %	Arendal Fossekompani ASA (88,56 %), Arendal kommune (7,87 %) og øvrige eiere (2,06 %)	Lufthavn	Etablert i 1984, for ervervelse av areal til småflyplass på Gullknapp i Froland. I 2008 tegnet Arendal Fossekompani ASA seg for aksjemajoriteten i selskapet, som nå er et datterselskap under disse. Froland kommune opprettholder en eierandel for å følge selskapets videre prosess, og har gjennom styrerepresentasjon en viss innvirkning på selskapets videre utvikling. Froland anser sitt eierskap som viktig, da flyplassen er et viktig satsningsområde for regionen. Ordfører sitter representert i styre. Konklusjon: Liten eierandel og mindre samfunnsviktig oppgave for innbyggerne. Et satsningsområde for regionen og for Froland, men liten økonomisk risiko. Risikoen for kommunens eierskap anses som <i>middels-lav</i>.
Myklandstunet AS	40,65 %	En rekke private aksjonærer med eierandeler fra 4 % og lavere	Eiendomsforvaltning	Ble stiftet i 2010, og driver med eiendomsutleie. Selskapet ble opprettet som et bidrag til samfunnsoppbygningen etter Myklandsbrannen i 2008. Selskapet eier et bygg i Mykland som leies ut som butikklokaler, og kommunen anser det derfor som viktig å være en bidragsyter til å ha levende bygder og grenser, og fortsette å bidra til å ha en dagligvarebutikk på Mykland. Selskapet har en aksjekapital på 492.000 kr., og ingen ansatte. I styret sitter blant annet Vidar Bjørklie og Ole Tom Tjuslia fra Froland kommune. Konklusjon: Stor eierandel med private medeiere. God forankring fra kommunen i styret. Liten økonomisk risiko ved gevinst/tap, men samfunnsmessig viktig for lokale innbyggere. Risikoen for kommunens eierskap anslås som <i>middels-lav</i>.
Frolendingen AS	15,24 %	En rekke private aksjonærer (totalt ca. 100 personer/bedrifter)	Lokalavis	Selskapet ble etablert i 2005, med en aksjekapital på 656.000 kr. Frolendingen er en uavhengig lokalavis for innbyggerne i Froland kommune. Selskapet eies av ca. 100 personer og bedrifter, som hver eier fra én til hundre aksjer hver. Avisen har 6 ansatte. Kommunens strategi med selskapet er å bidra til ivaretagelse av formidling av lokal informasjon og nyheter, hvor kommunens deltakelse i selskapet har vært viktig for en vellykket etablering. Kommunen ønsker å fortsette sitt eierskap så fremt det anses som viktig for videre drift og avisen forholder seg uavhengig. Rapportering til kommunen via årsrapport. Konklusjon: En moderat eierandel ift. øvrige aksjonærer, viktig samfunnsmessig tilbud til innbyggere med lokalavis, liten økonomisk risiko. Risikoen anslås til <i>middels-lav</i>.

Kilandsfoss AS	33,33 %	Åmli kommune (33,33 %) og Arendal Fossekompani ASA (33,33 %)	Energiforsyning	Etablert i 2009, med en aksjekapital på 1.170.000 kr., med formål å utnytte potensiale for kraftproduksjon i Kilandsfoss. Kommunens strategi med selskapet er å bidra til å utvikle Kilandsfoss med videre investeringer og utbygginger som planlegges. Froland kommunes eierskap er videre forankret i at det i fremtiden kan være en potensiell inntektskilde for kommunen. Ordfører sitter valgt inn i selskapets styre, og det rapporteres årlig gjennom årsrapport. Konklusjon: Relativt stor eierandel, forutsigbare medeiere. Lav til moderat økonomisk risiko, med en strategi om mulig inntektskilde i fremtiden. Sterk eierstyring, mindre samfunnsmessig betydning og innbyggerrelatert. Risikoen anslås som <i>middels</i>.
Kommunekraft AS	0,3125 %	Eies av 129 kommuner, 9 fylkeskommuner og LVK (56,88 %). Øvrige aksjonærer eier 43,1 %.	Kraftforvaltning	Etablert i 1993, og er et datterselskap av Landssamanslutninga av vasskraftkommunar (LVK), som også eier flertallet av aksjene. Aksjekapital på 320.000 kr. Selskapet bistår aksjonærkommunene som ønsker å selge kraft eller inngå avtale om forvaltning av fysisk kraft. Selskapet er ikke selv part i avtalene, men bistår kommunene med å innhente tilbud fra interessenter mv. Froland kommunes interesser innen kraftforvaltning blir i all hovedsak ivaretatt av Konesesjonskraft IKS, men det kjøpes likevel enkelte tjenester fra Kommunekraft AS. Selskapet anses som et godt samarbeid for Froland kommune, spesielt ifbm. anbudskonkurranser eller juridisk bistand på kraftområdet. Selskapet rapporterer gjennom årsrapport. Konklusjon: Svært liten eierandel og tilsvarende liten økonomisk risiko. Lite samfunnsnyttig og bidrag til innbyggerne, men gir støtte på kommunens kraftforvaltning sammen med Konesesjonskraft IKS. Risikoen anslås som <i>lav</i>.
Reiersøl Eiendom AS	13,18 %	En rekke private aksjonærer, hvor AT Skog AS og Skog-selskapet i Agder er størst med totalt 64 %	Skogbruk	Selskapet ble etablert i 1989 med en aksjekapital på 3,2 mill. kr. Formålet med selskapet er skogskjøtsel og andre skogbruksaktiviteter. Froland kommune har tidligere hatt en sentral rolle i selskapet for å støtte opp om virksomhet og arbeidsplasser. Posisjonen er p.t mindre aktuell, og det ble i kommunestyret 21.11.2019 vedtatt å gi ordfører/rådmann fullmakt til å selge aksjene i selskapet. Konklusjon: Relativt liten eierandel, mindre samfunnsnyttig og innbyggerrelatert ift. kommunens posisjon. Vedtatt å selge ut aksjene. Risikoen anslås dermed som <i>lav</i>.

ØVRIGE INTERKOMMUNALE SAMARBEID

Interkommunale politiske råd eller oppgavefelleskap

- **Østre Agder** – Et interkommunalt samarbeidsforum for kommuner i regionen, med Arendal, Froland, Gjerstad, Grimstad, Risør, Vegårshei, Tvedestrand og Åmli som deltakende kommuner. Regionrådet skal bidra til en felles bærekraftig nærings- og samfunnsutvikling, som sikrer vekst i folketall, arbeidsplasser og bedre levekår i hele Østre Agder, samordne regionens og kommunenes interesser, arbeide for å styrke regionens infrastruktur, iverksette prosjekter med sikte på å øke kompetansen i regionens kommuner og utvikle løsninger knyttet til levering av kommunale tjenester m.m. Ordfører i Froland sitter som styremedlem og rådmannen deltar i rådmannsutvalget. Som en del av det regionale samarbeidet har kommunene gått sammen om flere ulike tjenester, herunder blant annet:
 - Legevakt og nødnett
 - Østre Agder brannvesen
 - Kommunal øyeblikkelig hjelp
 - Krisesenter
 - E-helse og velferdsteknologi
 - Felles personvernombud IKT-Agder