

---

# RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

*Vegårshei kommune*

*Et grunnlag for utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon*

*i planperioden 2024 - 2027*

---



<b>Forord .....</b>	<b>2</b>
<b>Forslag til aktuelle forvaltningsrevisjoner .....</b>	<b>3</b>
<b>Del 1: Fundamentet for risiko- og vesentlighetsvurderingen.....</b>	<b>5</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>6</b>
1.1 Lovmessig fundament.....	6
1.2 Gjennomførte forvaltningsrevisjoner og tilsyn .....	6
1.3 Metodisk gjennomføring .....	8
1.3.1 Vurdering av risiko og vesentlighet .....	8
1.3.2 Kildematerialet.....	8
<b>2 Aktuell bakgrunnsinformasjon om kommunen .....</b>	<b>10</b>
<b>Del 2: Gjennomgang av aktuelle risikoområder .....</b>	<b>11</b>
<b>3 Sektorovergripende .....</b>	<b>12</b>
3.1 Offentlige anskaffelser .....	12
3.2 Økonomi- og budsjetteringsprosesser .....	14
3.3 Internkontroll .....	15
<b>4 Oppvekst .....</b>	<b>18</b>
4.1 Spesialundervisning.....	18
4.2 Spesialpedagogisk hjelp .....	20
4.3 Vold og trusler.....	20
4.4 Psykososialt miljø i skole og barnehage.....	21
<b>5 Sosiale tjenester .....</b>	<b>23</b>
5.1 Flyktninger og integrering .....	23
<b>6 Helse og omsorg.....</b>	<b>25</b>
6.1 Rus og psykisk helse .....	25
6.2 Fastlegeordningen .....	27
<b>7 Teknisk og drift .....</b>	<b>29</b>
7.1 Eiendomsforvaltning .....	29
7.2 Vann og avløp.....	30
7.3 Selvkost .....	32
<b>8 Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper .....</b>	<b>33</b>
8.1 IKT Agder IKS.....	33
8.2 Offentlig fellesinnkjøp Agder IKS (OFA) .....	34

## Forord

Sørlandet kommunerevisjon IKS har på vegne av kontrollutvalget i Vegårshei kommune gjennomført en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens egen virksomhet og virksomhet organisert i interkommunale samarbeid og selskaper. Hensikten har vært å identifisere og analysere risikoer som er av en slik art at det kan være hensiktsmessig å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Analysen er ment å være et grunnlag for kontrollutvalgets planlegging av forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i planperioden 2024 – 2027.

Arbeidet har primært pågått i juni 2024.

Arbeidet er utført av forvaltningsrevisor Terje Melhuus Line og oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Fjellheim.

Arendal, den 6. september 2024

Kristian Fjellheim  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Terje Melhuus Line  
Forvaltningsrevisor

*Dokumentet er elektronisk signert.*

## Forslag til aktuelle forvaltningsrevisjoner

Revisjonen vil her presentere de fem områdene vi mener er mest aktuelle for forvaltningsrevisjon.

Sektor	Område	Forslag til forvaltningsrevisjoner	Side
<b>Sektorovergripende</b>	Offentlige anskaffelser	Kommunens arbeid med offentlige anskaffelser	12
	Økonomi- og budsjetteringsprosesser	Rutiner og praksis for økonomistyring	14
	Internkontroll	Kommunens overordnede internkontroll	15
<b>Sosiale tjenester</b>	Flyktninger og integrering	Kommunens arbeid med integrering av flyktninger. Press på relevante tjenester.	23
<b>Tekniske tjenester</b>	Eiendomsforvaltning	Rutiner og praksis ved kommunens eiendomsforvaltning	29

I tabellen under viser vi øvrige områder som vi anser å være aktuelle for forvaltningsrevisjon.

Sektor	Område	Forslag til forvaltningsrevisjoner	Side
<b>Oppvekst</b>	Spesialundervisning	Skolenes rutiner for å fange opp sårbare barn, rutiner for å sikre elevers rett til spesialundervisning og budsjettmessige konsekvenser	18
	Spesialpedagogisk hjelp	Barnehagenes rutiner for å fange opp sårbare barn og rutiner for å sikre barnas rett til spesialpedagogisk hjelp	20
	Vold og trusler	Rutiner og tiltak relatert til vold og trusler mot ansatte	20
	Psykososialt miljø i barnehager og på skoler	Kommunens systematiske arbeid for å sikre et godt psykososialt miljø	21
<b>Helse og omsorg</b>	Rus og psykisk helse	Kommunens tjenestetilbud knyttet til rus og psykisk helse blant voksne	25
	Fastlegeordningen	Kommunens forvaltning av fastlegeordningen	27
<b>Teknisk drift</b>	Vann og avløp	Kommunes rutiner og praksis knyttet til oppfølging av drikkevann og avløp	30

	Selvkost	Etterlevelse av selvkostprinsippet	32
<b>Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper</b>	IKT Agder IKS	Selskapets oppfyllelse av kommunens eierskapsprinsipper og eierstrategi for selskapet. Grensesnittet mellom kommunens ansvar og selskapet.  Kan kombineres med eierskapskontroll, jf. kommuneloven § 23-4.	33
	OFA IKS	Selskapets oppfyllelse av kommunens eierskapsprinsipper og eierstrategi for selskapet. Kommunens bruk av avtaler via OFA  Kan kombineres med eierskapskontroll, jf. kommuneloven § 23-4.	35

## **Del 1: Fundamentet for risiko- og vesentlighetsvurderingen**

I denne delen av risiko- og vesentlighetsanalysen redegjøres det for hva en forvaltningsrevisjon er, det lovmessige fundamentet for forvaltningsrevisjon, gjennomførte tilsyn og forvaltningsrevisjoner i Vegårshei kommune de siste årene, samt den metodiske gjennomføringen av risiko- og vesentlighetsvurderingen. Denne delen inneholder også aktuell bakgrunnsinformasjon om Vegårshei kommune.

# 1 Innledning

Forvaltningsrevisjon er en av bærebjelkene i kommunens egenkontroll og utgjør et viktig redskap for de folkevalgtes kontroll med kommunens administrasjon og beslutningsgrunnlag.

Kommuneloven (2018) pålegger kontrollutvalget å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon, og for å sikre nyttig og målrettet forvaltningsrevisjon, skal planen baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Målet er å sikre at det gjennomføres forvaltningsrevisjon regelmessig i alle kommuner, i et omfang som er i samsvar med kommunens størrelse, kompleksitet og risiko. Planen skal også dekke både den virksomheten som skjer i den aktuelle kommunen og den virksomheten som drives av selskaper som kommunen har eierinteresser i.

Videre i dette kapitlet belyses grunnlaget for risiko- og vesentlighetsvurderingen, både med tanke på det lovmessige fundamentet, nylige forvaltningsrevisjoner og tilsyn, samt metoden som er anvendt i arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingen i Vegårshei kommune.

## 1.1 Lovmessig fundament

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

- At det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet.
- At vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (jf. Kommuneloven § 23-3). Kommuneloven pålegger kontrollutvalget å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon minst én gang i løpet av valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert.

Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor behovet er størst for forvaltningsrevisjon i kommende valgperiode. Dette dokumentet er dermed et resultat av en overordnet analyse av kommunen, basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, for perioden 2024-2027. Vurderingene gir ikke detaljert informasjon om de ulike tjenesteområdene i kommunen. De områdene som utpeker seg med spesielle risikoforhold, vil kunne utarbeides grundigere ved en eventuell bestilling fra kontrollutvalget om forvaltningsrevisjon på området.

## 1.2 Gjennomførte forvaltningsrevisjoner og tilsyn

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i forhold til forvaltningsrevisjoner i forrige periode (saksnr. 31/20): «Kontrollutvalget avgir følgende innstilling til kommunestyret: Risiko- og vesentlighetsvurderinger av Vegårshei kommune tas til orientering. Plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll 2020-2023 godkjennes med følgende prosjekter med aktuelle tema for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll:

#### Forvaltningsrevisjon:

1. Helse og omsorg
  - Tema: Bemanning og ressursbruk sykehjem og hjemmetjenester
2. Sektorovergrepene områder
  - Tema: Økonomistyring

#### Eierskapskontroll:

1. Risør og Tvedestrandregionens Avfallsselskap AS.»

Det ble en endring i planen for forvaltningsrevisjon, jf. tabell 1 under.

**Tabell 1:** Oversikt over gjennomførte og påbegynte forvaltningsrevisjoner og undersøkelser i forrige periode

Tema	Ferdigstilt
Forvaltningsrevisjon – sykefravær i sektorene oppvekst og helse og mestring	2023
Forvaltningsrevisjon – bemanning og kvalitet ved sykehjem og hjemmetjenester	2021

**Tabell 2:** Oversikt over tilsyn i forrige periode samt påbegynt/planlagt

Type tilsyn	Utført av	Status	År
Drikkevannstilsyn	MATTILSYNET	Samordnet	2024
Kontroll med oppgaver delegert til kommune	MATTILSYNET	Samordnet	2024
Matrikkellovtilsyn	STATENS KARTVERK	Samordnet	2024
Tilsyn arbeidsvilkår - offentlige oppdragsgivere - lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	ARBEIDSTILSYNET	Gjennomført	2023
NMSK ( Vegårshei og Tvedestrand kommune- felles forvaltning)	STATSFORVALTEREN I AGDER	Planlegging	2023
Forebygge muskel- og skjelettplager og psykiske plager - stedlig tilsyn	ARBEIDSTILSYNET	Gjennomført	2022
Rusmiddeltesting ved urinprøvetaking	STATSFORVALTEREN I AGDER	Gjennomført	2021
Kommunal beredskapsplikt og helsemessig- og sosial beredskap	STATSFORVALTEREN I AGDER	Gjennomført	2021



## 1.3 Metodisk gjennomføring

### 1.3.1 Vurdering av risiko og vesentlighet

Ved risiko- og vesentlighetsvurderingen gjennomføres en konsekvens- og sannsynlighetsvurdering av uønskede hendelser. Vurderingen tar utgangspunkt i hva konsekvensen kan bli dersom en gitt hendelse inntreffer. Deretter gjøres en vurdering av sannsynligheten for at hendelsen inntreffer. Vurdering av konsekvenser tar sikte på å beskrive hvilke uønskede situasjoner som kan oppstå ved avvik fra aktuelle mål, regelverk eller politiske vedtak. I Tabell 3 er det gitt en beskrivelse av konsekvensnivå innenfor kategoriene måloppnåelse, regelverk og politiske vedtak ut fra nivåene lav, middels og høy risiko.

**Tabell 3:** Beskrivelse av konsekvensnivå

	Måloppnåelse	Regelverk	Politiske vedtak
<b>Lav risiko</b>	Avvik fra underordnede mål hvor konsekvensene av manglende måloppnåelse blir vurdert som små.	Ikke aktuelt. Manglende regeletterlevelse vil alltid ha middels eller høy risiko.	Avvik fra politisk vedtak hvor konsekvensene av manglende måloppnåelse blir vurdert som små.
<b>Middels risiko</b>	Avvik fra mål som kan medføre konsekvenser for kommunens økonomi eller omdømme, men som ikke påvirker liv eller helse. Gjelder også mål som er under gjennomføring.	Mindre avvik fra lovparagraf eller forskrift.	Avvik fra vedtak som kan medføre konsekvenser for kommunens strategi, planer og økonomi.
<b>Høy risiko</b>	Avvik fra viktige mål. Kan ha vesentlige konsekvenser for kommunens økonomi, omdømme eller liv og helse.	Klart lovbrudd som kan medføre vesentlige konsekvenser for kommunen. Kan ev. påvirke liv og helse.	Avvik fra vedtak som i vesentlig grad kan medføre konsekvenser for kommunens strategier, planer og økonomi.

### 1.3.2 Kildematerialet

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. Det er også vektlagt at både folkevalgte og ansatte i kommunen skal få en mulighet til å komme med innspill.

De kildene som er anvendt i denne risiko- og vesentlighetsanalysen, er som følger:

- Kommunens styringsdokumenter og andre sentrale dokumenter.
- Innspill fra kontrollutvalgene 2020-2023 og 2024-2027.
- Tidligere prosjekter og planer: Her har det vært viktig å gå tilbake å undersøke den forrige risiko- og vesentlighetsvurderingen for kommunen, samt å se på hvilke planer kommunen la i forhold til forvaltningsrevisjoner i forrige periode.
- KOSTRA-rapportering: KOSTRA-tall kan gi svært viktig informasjon om kommuner, spesielt når det kommer til å sammenstille data mot omkringliggende og sammenlignbare kommuner/kommunegruppe. Revisjonen sammenligner Vegårshei med tilsvarende kommuner i regionen samt fylket, KOSTRA-gruppe 4 og landet uten Oslo.

- Annen statistikk: Revisjonen har benyttet statistikk fra andre kilder som ressursportal.no, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, andre tabeller enn KOSTRA fra SSB.
- Revisjonens egen spørreundersøkelse blant ansatte og folkevalgte. I løpet av september fikk både folkevalgte og utvalgte ansatte i Vegårshei kommune mulighet til å svare på en kort spørreundersøkelse. Undersøkelsen gav dermed sentrale personer mulighet til å melde tilbake til revisjonen om hvilke områder de mener er særlig relevante for videre forvaltningsrevisjoner. Spørsmålene i undersøkelsen var direkte knyttet til mulige risikoer i kommunen definert ut fra revisjonens sektorer (se Tabell 4). Undersøkelsen hadde til sammen seks respondenter, men kun fire svarte på hele undersøkelsen.
- Intervju: Høsten 2023 ble det gjennomført intervju med ordfører og kommunedirektør.
- Tilsynsforum med Statsforvalteren. Møte med tilsynsaktører som kom med innspill til aktuelle områder for forvaltningsrevisjon.

Spørreundersøkelsen utgjør en sentral del av vurderingen rundt sannsynlighet for at en hendelse vil inntreffe. Det var fire personer som svarte på alle spørsmål (13 %). Under presenteres resultatene for de områdene som ble hyppigst trukket frem. Vi gjengir her kun enkelte av områdene pga. lav oppslutning.

Område	Tema	Svarprosent
<b>Sektorovergripende</b>	Økonomi- og budsjetteringsprosesser	100 %
<b>Oppvekst</b>	Psykososialt miljø i skole og barnehager	75 %
<b>Sosiale tjenester</b>	Flyktninger og integrering	100 %
<b>Helse og omsorg</b>	Rus og psykisk helse	75 %
<b>Teknisk</b>	Vann og avløp	100 %
<b>Selskaper</b>	Vegårshei ski- og aktivitetssenter	100 %

For å systematisere datamaterialet har revisjonen definert fem overordnede sektorer: sektorovergripende områder, oppvekst, sosiale tjenester, helse og omsorg samt teknisk drift. Under hver av disse sektorene, er det videre vurdert ulike typer risikoer. I denne risiko- og vesentlighetsvurderingen vil dette derfor danne rammeverket og strukturen for gjennomgangen av konkrete risikoer i kommunen. Kommunens egen struktur, med inndeling i enheter og underliggende tjenesteområder, vil derfor ikke være utgangspunkt for hvordan ulike risikoer presenteres.

## 2 Aktuell bakgrunnsinformasjon om kommunen

I Kommuneplanen 2019 - 2033 har Vegårshei kommune satt følgende hovedmål: Være en attraktiv bokommune i kontinuerlig utvikling, med 2350 innbyggere innen 2031.

Dette bygger på en visjon om å være et levende og inkluderende lokalsamfunn og der kjerneverdiene er 1) gjensidig tillit og respekt, 2) ansvar, 3) dialog, 4) kunnskap, 5) trivsel og glede.

Hovedmålet er igjen utdypet med mål etter områdene/perspektivene samfunn, bruker/tjeneste, økonomi samt organisasjon og medarbeider.

Vegårshei kommune er strukturert over tre nivåer. På øverste nivå finner vi kommunedirektøren med to stabsfunksjoner med tilhørende ledere knyttet til seg i økonomiavdeling og person- og organisasjonsavdeling. Tjenestene i kommunen er inndelt i tre sektorer med tilordnet leder; samfunn og infrastruktur, oppvekst og helse og mestring. Under hver virksomhet vil det være et avdelings-/seksjonsnivå.

Innbyggertallet i kommunen er om lag 2 140 og er forventet å stige til rundt 2 200 i 2030 og 2 400 i 2050. Dette er om lag samme prosentvise vekst som for hele Agder frem til 2030, men litt sterkere frem til 2050. I løpet av de siste 10 årene har den demografiske utviklingen i Vegårshei gått i retning av en litt større andel i aldersgruppen 65+ og samtidig en mindre andel 0-19 år. Andelen i gruppen 20-64 år har vært mer stabil, med en liten økning fra 2014 til 2024. Frem til 2030 vil det særlig være en reduksjon i andelen 0-19 år men også 20-64 år, samtidig som andelen eldre øker. Fra 2030 til 2050 forventes det at det er særlig andelen 20-64 år som vil bli redusert samtidig som andelen eldre øker enda mer. Det forventes også en videre reduksjon i andelen yngre i denne perioden, men ikke like sterk som tidligere periode. Dette er utviklingstrekk vi også ser for hele Agder, men Vegårshei har en raskere utvikling mot en større andel eldre.

Tall fra KOSTRA viser negativt driftsresultat i tre av de fire siste år (2020, 2022 og 2023). Fra årsmelding 2023 kommer det frem at måltall i gjeldende strategi er 0,5 % i positivt regnskapsresultat. Med årets resultat betyr det at netto driftsresultat er 4,6 mill. dårligere enn ønsket i vedtatt strategi for 2023. I 2023 var det et samla uttak fra disposisjonsfond på kr. 4 193 504. Saldo 31.12.23 er 11 723 804 kr.

KOSTRA-tall for den langsiktige gjelden ekskl. pensjonsforpliktelser målt i prosent av brutto driftsinntekter er blant de høyeste av regionen vi sammenligner med i 2022, kun Gjerstad og Tvedestrand ligger høyere, og utviklingen siden 2015 (første år med KOSTRA-data) går i retning av en stadig høyere gjeld frem til 2020, mens det er en viss reduksjon frem til 2022. Dette er tilsvarende som flere av kommunene/regionene i sammenligningsgrunnlaget. Men vi ser at gjelden stiger igjen for Vegårshei i 2023.

## **Del 2: Gjennomgang av aktuelle risikoområder**

I denne delen av risiko- og vesentlighetsvurderingen gjennomgås områder der risikoen vurderes som middels eller høy for Vegårshei kommune. Gjennomgangen er strukturert etter de fem sektorene som revisjonen har definert ved sektorovergripende, oppvekst, sosiale tjenester, helse og omsorg, samt teknisk drift.

### 3 Sektorovergripende

Revisjonen har i dette avsnittet gjennomgått risikoer i forbindelse med kommunens internkontroll, offentlige anskaffelser, økonomi- og budsjetteringsprosesser, personvern, beredskap, varsling, etikk, korrupsjon, prosjektstyring, journalføring, dokumentasjon, arkivering, sykefravær, nærstående, ansettelse, bærekraft og IT-sikkerhet. Revisjonens beslutningsgrunnlag består som tidligere beskrevet av kommunens tilgjengeliggjorte styringsdokumenter, resultater fra spørreundersøkelsen, innrapportert statistikk fra kommunen samt betraktninger fra intervju med kommunedirektør og ordfører. Revisjonen tar forbehold om at det kan foreligge risiko ved områdene utover det som fremgår av tilgjengeliggjort data.

Basert på foreliggende datagrunnlag, ser revisjonen en spesiell risiko for Vegårshei kommune på områdene relatert til offentlige anskaffelser, økonomi- og budsjettprosesser og internkontroll, og de vil bli beskrevet nærmere i dette avsnittet.

#### Aktuelle lover og forskrifter innen dette området er:

- Kommuneloven
- Anskaffelsesforskriften
- Personopplysningsloven
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt
- Arbeidsmiljøloven
- Straffeloven
- Offentlighetsloven
- Forvaltningsloven

#### 3.1 Offentlige anskaffelser

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Offentlige anskaffelser	Kommunens arbeid med offentlige anskaffelser

#### Teoretisk rammeverk

Anskaffelsesforskriften (FOA) § 7-1 angir at kommunen skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig for å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen, herunder en protokoll eller nedtegning av vesentlige forhold. Det er en risiko forbundet ved at dette ikke blir tilstrekkelig fulgt opp, og særlig jo nærmere anskaffelsen er terskelen på 100 000 kroner (selv om forholdsmessighetsprinsippet gjelder). FOA § 7-2 setter også krav om at skatteattest skal leveres for anskaffelser som overstiger 500 000 kroner ekskl. mva.

Forskriften har også bestemmelser om endringer i kontrakten (FOA § 11-2 og kapittel 28). Det er en risiko for at kommunen foretar endringer i kontrakten som er så vesentlige at dette vil kunne likestilles med inngåelse av en ny kontrakt. Manglende konkurranseutsetting i slike tilfeller kan

innebære at endringen anses som en ulovlig direkte anskaffelse. Dette vil være tilfellet selv om det ellers er saklige grunner for å foreta endringene.

For rammeavtaler er det den maksimale verdien av alle kontraktene gjennom avtalens varighet som skal legges til grunn (FOA § 5-4). Det er en risiko knyttet til overskridelse av denne maksimale verdien. I sak 2020/119 (Øygarden kommune) konkluderer KOFA med at overskridelse av rammeavtalens maksimale verdi innebærer «en endring av rammeavtalens omfang» og at avrop på rammeavtalen utover dette utgjør en «ulovlig direkte anskaffelse».

Lov om offentlige anskaffelser stiller flere krav til hva som skal oppfylles/må tas hensyn til og paragrafene 5-7 har bestemmelser om miljø, menneskerettigheter, andre samfunnshensyn, lønns- og arbeidsvilkår samt bruk av lærlinger. Det er en risiko forbundet ved at dette ikke blir tilstrekkelig fulgt opp i kontraktens løpetid.

Internkontroll, jf. kap. 3.4, vil også være relevant å vurdere i denne sammenheng.

### **Fakta**

Gjennom forrige periode har revisjonen gjennomført flere forvaltningsrevisjoner innenfor offentlige anskaffelser, og det ble avdekket avvik knyttet til nærmest alle forhold i lovverket og anbefalinger til hvordan kommunene bør organisere arbeidet med innkjøp. Det går på manglende kontroll med innkjøp som enkeltvis eller samlet overstiger terskelverdien som skal utløse konkurranse, manglende dokumentasjon gjennom anskaffelsesprotokoll eller nedtegning av vesentlige forhold ved anskaffelsen, forhold til viktige samfunnshensyn blir ikke fulgt opp m.m. Det er også avdekket store forskjeller mellom inngitt pris/verdi og faktiske regnskapsførte kostnader, og revisjonen har sett eksempler på betydelige prisforskjeller i de enkeltsakene som er nærmere gjennomgått.

Offentlige anskaffelser (innkjøp) er ikke nevnt systematisk i de siste årsrapportene. I årsmelding 2023 kommer det frem at kommunen skal implementere Mercell, et innkjøpssystem. Ellers er det lite informasjon om dette i øvrige styringsdokumenter. Kommunedirektør peker på kapasitet til etterlevelse av krav til grønne anskaffelser som en risiko, samt at det er en generell risiko i kommunen knyttet til nøkkelpersonell. Offentlige anskaffelser ble også trukket frem i risiko- og vesentlighetsvurderingen for forrige periode.

### **Vurdering**

Revisjonen vurderer området offentlige anskaffelser å inneha en høy risiko. Konsekvensen av sviktende gjennomføring av offentlige anskaffelser er alvorlig for kommunen, og kan medføre at attraktive leverandører ikke velger å levere anbud. Samtidig fremgår det av gjennomførte rapporter i andre kommuner at det er svikt i dette arbeidet, og det er fremhevet i spørreundersøkelsen og av kommunedirektør. Revisjonen vurderer sannsynligheten for hendelser som moderat til høy.

## 3.2 Økonomi- og budsjetteringsprosesser

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Økonomi og budsjett	Rutiner og praksis for økonomistyring.

### Teoretisk rammeverk

Økonomistyring defineres som «ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål». Tilfredsstillende økonomistyring fordrer slik sett et styringssystem som både kan bidra til å realisere sentrale økonomiske mål og er tilpasset virksomhetens egenart. Et styringssystem skal i tillegg til å rette seg mot å realisere virksomhetens mål også rette seg mot å påvirke organisatorisk atferd. Videre vil økonomikompetansen og kompetanse om tjenestoområdene være avgjørende faktorer for god økonomistyring.

Det å lykkes med økonomistyringen avhenger av et realistisk budsjett og i praksis vil realismen knyttet til et budsjett avhenge av at det er bevilget tilstrekkelige midler og at det er produksjonsmessig kapasitet til å ivareta de krav lovverket og kommunestyrets målsettinger stiller. Det er en grunnleggende forventning til at kommunen kan dokumentere at den har en budsjetteringsprosess som sannsynliggjør at de økonomiske oppstillinger er realistiske. Prosessen bør involvere alle ledd i organisasjonen, gjennom innhenting av erfaring og kunnskap om økonomisk risiko som eksisterer i enhetene.

Sett i sammenheng med tilfredsstillende økonomistyring, vil kvaliteten på budsjettprosessen og årsbudsjettet være avgjørende. Økonomistyring vil på kort sikt ta utgangspunkt i å ha balanse mellom budsjett og drift, og på lang sikt ta utgangspunkt i å ha en tjenesteyting som både bruker minst mulig ressurser og dekker befolkningens tjenestebehov.

### Fakta

I henhold til data fra KOSTRA har Vegårshei kommune i perioden 2019-2023 hatt negativt netto driftsresultat i fire av fem år, og målt i prosent av brutto driftsinntekter er det største underskuddet i 2022 med -3,2 prosent. Kommunen har også forholdsvis høy langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser målt i prosent av brutto driftsinntekter. Gjelden er høyere enn gjennomsnittet i Agder, KG4 og landet u. Oslo, men lavere enn kommuner som Gjerstad og Tvedestrand. Det er en vekst i gjelden frem til 2020, så avtar det frem til 2022 og stiger noe igjen i 2023.

Fra årsmelding 2023 ser revisjonen at det var bruk av disposisjonsfond både i 2022 og 2023, og det er ved utgangen av 2023 11,7 mill. kr igjen. Kommunens økende gjeldsgrad har resultert i en vekst av rentekostnader på kr 4,6 mill. for de to siste årene. De største budsjettoverskridelsene i 2023 er i sektor samfunn og infrastruktur og helse og mestring.

Fra økonomi- og handlingsplan 2024-2027 oppgis det at kostnadene øker mer enn forutsett, blant annet som følge av økt behov for omfattende tjenester hos innbyggerne, spesielt for sektorene oppvekst og helse/ omsorg. Med dette budsjettforslaget vil kommunen havne direkte på ROBEK-listen. Dette skjer på tross av den store kostnadsreduksjon gjennom prosjekt bærekraft som ble gjennomført i 2020 og 2021. Samtidig er det lagt opp til en kraftig reduksjon i investeringer i langtidsperioden.



Området kom høyest opp i spørreundersøkelsen under sektorovergrepene (fire av fire krysset av for dette). Ordfører oppgir at økonomi- og budsjetteringsprosesser er et område som er relevant å se nærmere på, og kommunedirektør peker på avhengighet av nøkkelpersoner. Sittende kontrollutvalg trekker frem økonomifunksjonen og sårbarhet i vitale deler av organisasjonen. Denne sårbarheten ble også trukket frem av forrige kontrollutvalg. Økonomistyring ble også trukket frem i forrige periodes risiko- og vesentlighetsvurdering.

### Vurdering

Revisjonen vurderer området økonomi- og budsjetteringsprosesser til å inneha en moderat til høy risiko for kommunen. Konsekvensen av fortsatt negativt driftsresultat er svært alvorlig for kommunen. Samtidig anser revisjonen at sannsynligheten er moderat til høy. Det er press på nøkkelpersoner i denne sammenheng og utviklingen i perioden 2018-2022 taler for at økonomistyring er en utfordring. Området er et av få som alle fire respondenter trekker frem i spørreundersøkelsen, og både sittende kontrollutvalg, ordfører og kommunedirektør trekker frem sider ved dette.

## 3.3 Internkontroll

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Internkontroll	Kommunens overordnede internkontroll

### Teoretisk rammeverk

Kommuneloven § 25-1 legger til grunn et sett med krav til hvordan kommunen skal innrette sin internkontroll. De samlede kravene i bestemmelsen utgjør et minstekrav til hvordan kommunens internkontroll skal være, og den skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. KS definerer internkontroll som det vi gjør for å sikre innbyggerne gode tjenester, overholde lover og regler, følge opp vedtak og planer og hensynet til kommunens omdømme. Internkontrollen berører alle forhold i risiko- og vesentlighetsvurderingen. Manglende rutiner for medisinbehandling, manglende risikovurderinger av byggeprosjekter, uklare mål for kommunens drift, manglende fullmakter knyttet til offentlige anskaffelser og fraværende fokus på antikorrupsjon i plan- og byggesak er alle eksempler på risikoområder hvor internkontroll er nødvendig.

Loven konkretiserer kommunens krav til internkontroll med følgende:

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendige
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Manglende beskrivelse av hovedoppgaver, mål og organisering utgjør på flere områder en risiko for både manglende overholdelse av lover og regler samt svikt i kommunens arbeidsprosesser. Dette kan gjøre seg gjeldende i alle sektorer, og gode beskrivelser knyttet til denne bestemmelsen vil bidra til å redusere denne risikoen. Gjennom etablering av hovedoppgaver, mål og organisering, gis det informasjon om virksomheten, en forståelse for prioriteringer innenfor



virksomheten og vil også bidra til å klargjøre ansvars- og rapporteringslinjer i kommunens administrasjon.

Hva som er nødvendig av rutiner og prosedyrer, vil måtte bero på konkrete vurderinger. Sentralt for slike vurderinger vil blant annet risiko, avvik, systematisk forbedringsarbeid og tilsyn for å nevne noen eksempler. Rutiner og prosedyrer vil være sentrale elementer i arbeidet med å sikre regelverksetterlevelse.

For å kunne gjøre kontinuerlige korrigeringer og forbedringer, er man helt avhengig av å avdekke avvik. Av lovkravet følger det at man på en egnet måte skal følge opp og korrigere konkrete avvik som er avdekket, men hvordan dette gjøres må vurderes ut fra hva slags avvik det dreier seg om. Dette utdypes med at hvis det er mulig skal konkrete avvik korrigeres, men at det i noen tilfeller ikke vil være praktisk mulig. Målet er at konsekvensene ved avvik rettes opp eller reduseres. En slik oppfølging av avdekkete avvik, vil få direkte betydning for den enkelte brukeren eller andre mottakere av tjenester som er blitt berørt av avviket.

Kommunedirektøren må skaffe oversikt over hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og regler. Dette er et arbeid som må gjøres både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. Det langsiktige perspektivet er viktig for at virksomheten kan lære og korrigere fremtidige aktiviteter hvor internkontrollen bør ses på som en løpende og lærende prosess i virksomheten.

Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, og for gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Når det kommer til hvilken form og omfang av dokumentasjonen det er nødvendig med, så skal det ses hen til de andre kravene for internkontrollen. Virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter står sentralt for hva som skal dokumenteres. Er det på et område høy risiko for avvik, vil det også være større grunn for å anse det nødvendig med dokumentasjon av for eksempel rutiner og andre prosedyrer.

Sentralt for arbeidet med å forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, står evaluering. Evaluering må ses i en helhet og på tvers av alle kravene i bestemmelsen. Det er ikke noen krav til hvordan evalueringen skal gjøres, men det skal være en evaluering av hvordan den aktuelle virksomheten jobber med sin internkontroll. Det følger av bokstav e at dersom det er behov for det, så skal skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll forbedres. Det stilles ikke krav til hvor ofte evaluering skal gjøres. Skal man ta utgangspunkt i at forbedringer skal gjøres når det er behov for det, så fordrer dette at man med jevne mellomrom gjennomfører evalueringer som kan danne grunnlag for dette.

Arbeidet med internkontroll må ses i sammenheng med alle deler av kommunens virksomhet og som et sentralt verktøy i arbeidet med å redusere risiko. Det vil for revisjonen være nærliggende at internkontroll som tema for forvaltningsrevisjon, settes i sammenheng med øvrige risikoer som synliggjøres i sektorene eller enhetene. På de områder hvor det er høy grad av avvik, lovbrudd, svikt i rutiner, manglende oppfølging av vedtak og styringsutfordringer kan svakheter ved internkontrollen være en nærliggende årsak.

## **Fakta**

Fra årsmelding 2023 nevnes internkontroll der det skal være særlig fokus på kontinuerlig forbedring, risikostyring og måloppnåelse. Kommunen benytter kvalitets- og avvikssystemet QM+, og de ansatte skal bruke avvikssystemet aktivt med spesielt fokus på avvik innenfor helse, miljø og sikkerhet (HMS). Det nevnes videre at ny teknologi og nye systemer gjør at det stilles store krav til bl.a. internkontroll, og områder som informasjonssikkerhet, personvern og dokumentasjonsforvaltning (saksbehandling og arkiv) trekkes frem hvor det er begrensede ressurser internt.

Ordfører oppgir at FR knyttet til overordnet styring kunne vært hensiktsmessig, og kommunedirektør nevner at det er en risiko knyttet til avhengighet av nøkkelpersoner. Området ble trukket frem i forrige periodes risiko- og vesentlighetsvurdering.

## **Vurdering**

Revisjonen vurderer området internkontroll å inneha en moderat til høy risiko. Internkontroll er et område som er av vesentlig betydning dersom det forekommer avvik. Samtidig synes sannsynligheten for mangler ved internkontrollen å være moderat. Kommunen har et eget kvalitets- og avvikssystem i QM+. Men det trekkes frem at det er begrenset med ressurser internt på viktige områder i tilknytning til internkontroll, og ordfører er opptatt av dette.

Internkontroll vil også kunne være et viktig element i en forvaltningsrevisjon av andre temaer som økonomi- og budsjettprosesser, offentlige anskaffelser og eiendomsforvaltning.

## 4 Oppvekst

Revisjonen har i dette avsnittet gjennomgått risikoer i forbindelse med psykososialt miljø, spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, kommunen som barnehagemyndighet, vold og trusler i skolen, skolefravær og skolevegring, tverrfaglig samarbeid, bemannings- og kompetansekrav, sykefravær og kulturskoletilbudet.

Datagrunnlaget består som beskrevet av kommunens tilgjengeliggjorte styringsdokumenter, resultater fra spørreundersøkelsen, innrapportert statistikk fra kommunen samt intervjuer med kommunedirektør og ordfører, og revisjonen tar forbehold om at det kan foreligge risiko ved områdene utover det som fremgår av tilgjengeliggjort data.

Basert på gjennomgått data ser revisjonen en spesiell risiko for Vegårshei kommune på områdene relatert til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, vold og trusler og psykososialt skolemiljø, og de vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

### Aktuelle lover og forskrifter på dette området:

- Opplæringsloven
- Barnehageloven
- Arbeidsmiljøloven
- Kommuneloven

### 4.1 Spesialundervisning

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Spesialundervisning	Skolenes rutiner for å fange opp sårbare barn, rutiner for å sikre elevers rett til spesialundervisning og budsjettmessige konsekvenser

#### Teoretisk rammeverk

Elever som ikke har eller ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet i skolen, har rett til spesialundervisning. Opplæringsloven regulerer videre foreldre og elevens krav til at skolen skal gjøre nødvendige undersøkelser, kartlegge behovet og evt. hva slags opplæring det er behov for. Skolen skal vurdere og prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, før det eventuelt gjøres en henvisning til PPT for sakkyndig vurdering, jf. oppl. § 5-4. Blant de sentrale målene for kommunen er at skolen skal sørge for mestring, læring og utvikling for alle.

Med ny opplæringslov gjeldende fra 1. august 2024, blir begrepet spesialundervisning splittet i tre deler<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplæringslov>

- Individuelt tilrettelagt opplæring: Elever har rett til individuelt tilrettelagd opplæring dersom de trenger det for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringa, se § 11-6 i ny lov.
- Personlig assistanse: Elever har rett til den personlige assistansen de trenger for å kunne delta i opplæringa og få tilfredsstillende utbytte av den, se §11-4 i ny lov.
- Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel: Elever har rett til de tekniske hjelpemidlene og den fysiske tilretteleggingen de trenger for å kunne delta i opplæringa og få tilfredsstillende utbytte av den, se § 11-5.

## **Fakta**

Tall fra KOSTRA viser at Vegårshei er blant kommunene med høyest andel elever som mottar spesialundervisning i 2022 (16 %) og dette er nærmere 7 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet i Agder. Det var en viss reduksjon frem til 2018, før det begynte å stige igjen. Flere av de omkringliggende kommunene har også hatt en vekst i andelen elever som mottar spesialundervisning i den seneste perioden. Samtidig går årstimer til spesialundervisning per elev ned når vi ser på perioden 2015-2022. I perioden 2018-2022 har antall timer ligget rundt 70, med unntak av 2021 da det var nede i 50 timer per elev. Dette er betydelig lavere enn gjennomsnittet i Agder som var på om lag 120 timer per elev i 2022.

I årsberetning 2023 oppgis det at kommunen er i gang med et arbeid knyttet til endringene i loven, gjennom PPT-samarbeidet, og dette gjøres sammen med tre andre kommuner. Det oppgis videre at det er spesielt høye tall på mellomtrinn og ungdomsskole. Tall hentet fra GSI viser at årstimer til spesialundervisning går ned, men kommunen må fortsette å jobbe med endring av sin praksis.

Spesialundervisning ble også trukket frem i risiko- og vesentlighetsvurdering i forrige periode.

## **Vurdering**

Revisjonen vurderer området spesialundervisning til å inneha moderat risiko. Konsekvensen av et uhensiktsmessig nivå på spesialundervisningen mener revisjonen at må sies å være alvorlig. Vegårshei har en høy andel elever med rett til spesialundervisning, men timer per elev er lavere enn gjennomsnittet i fylket. På den annen side tar kommunen nå tak i dette gjennom et samarbeid med andre kommuner i regionen, særlig mtp. endringer ifm. ny opplæringslov. Sannsynligheten for at det er et uhensiktsmessig nivå på spesialundervisningen synes lav til moderat.

I en eventuell forvaltningsrevisjon er det relevant å se dette området sammen med spesialpedagogisk hjelp.

## 4.2 Spesialpedagogisk hjelp

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Spesialpedagogisk hjelp	Barnehagenes rutiner for å fange opp sårbare barn og rutiner for å sikre barnas rett til spesialpedagogisk hjelp

### Teoretisk rammeverk

Retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder for barn under skolepliktig alder, uavhengig om de går i barnehage eller ikke, hvor formålet er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av f. eks språklige og sosiale ferdigheter, jf. bhl. § 31. Kommunen barnet er bosatt i er pliktig til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp. Tilsvarende spesialundervisning, skal det ved spesialpedagogisk hjelp gjøres en sakkyndig vurdering av PPT, det skal fattes enkeltvedtak og tilbudet skal utformes i samråd med foreldre. Barnehageloven §§ 34 og 35 stiller en rekke innholds krav til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

### Fakta

Fra KOSTRA ser revisjonen at det er stor variasjon i hvor stor andel barn som får spesialpedagogisk hjelp i de offentlige barnehagene. I 2021 er andelen sært høy, mens det i 2022 ikke er oppført noen. Gjennomsnittet i perioden 2015-2022 er blant de lavere av regionene vi ser på. For de private barnehagene er oppføringen 0 i alle årene.

I henhold til årsberetning 2023, følger kommunen Rekomp, «barnehagebasert kompetanseutvikling». I det videre arbeidet med Rekomp har Vegårshei barnehagene valgt temaet: Spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Barnehagesektoren i Vegårshei kommune ligger noe høyere enn sammenlignbare kommuner med hensyn til ressursbruken på spesialpedagogisk hjelp.

### Vurdering

Revisjonen vurderer området spesialpedagogisk hjelp til å inneha moderat risiko. Konsekvensen for det enkelte barn ved å ikke få tilstrekkelig tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring, mener revisjonen at må sies å være svært alvorlig. Det er svært varierende bruk av spesialpedagogisk hjelp i barnehagene ifølge tall fra KOSTRA. Samlet sett er revisjonen av den oppfatning at det er lav til moderat sannsynlighet for at elever ikke vil få et tilstrekkelig opplæringstilbud.

I en eventuell forvaltningsrevisjon er det relevant å se dette området sammen med spesialundervisning.

## 4.3 Vold og trusler

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Vold og trusler	Rutiner og tiltak relatert til vold og trusler mot ansatte

### Teoretisk rammeverk

Vold og trusler mot ansatte i skolen har vært en økende trend de siste årene, med en rekke avviksmeldinger relatert til krenkelser, fysisk eller psykisk vold rettet mot lærere og øvrige ansatte

i skolen. Vold og trusler har fått rettet mye søkelys mot seg, hvor norsk lektorlag omtaler vold og trusler i skolen som et alvorlig arbeidsmiljøproblem som må forebygges bedre av skoleeier.

Arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter stiller krav til at kommunen som arbeidsgiver skal kartlegge forhold ved arbeidssituasjonen som kan medføre at arbeidstaker blir utsatt for vold og trussel om vold. Ved planlegging, utforming og utførelse av arbeidet skal arbeidsgiver sørge for en enkeltvis og samlet vurdering av forhold som kan innebære fare for å bli utsatt for vold og trussel om vold – med formkrav til risikovurderingen, jf. forskrift om utførelse av arbeid § 23A-1.

Tall fra Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse (NOA) viser at 7,1 prosent av norske arbeidstakere i 2019 ble utsatt for trusler og/eller vold på arbeidsplassen. Ansatte i skolen er blant de yrkesgruppene som er mest utsatt, hvor 26 prosent av grunnskolelærere oppgir å ha vært utsatt for vold og trusler på arbeidsplassen det siste året. En undersøkelse som Utdanningsforbundet gjennomførte blant egne medlemmer i 2017, viser at 45 prosent av lærerne i løpet av de siste fem årene oppgir å ha blitt utsatt for trusler fra elever, mens 42 prosent har opplevd fysisk vold fra elever. Sistnevnte gjelder for halvparten av lærerne i barneskolen, og 19 prosent av ungdomsskolelærere. Omfanget av både vold og trusler har økt vesentlig siden samme undersøkelse ble gjennomført i 2005.

#### **Fakta**

Det er lite informasjon om vold og trusler ved skolen, men kommunedirektør viser til en utfordring med dette i kommunen. I statsforvalterens tilsynsforum blir dette temaet også trukket frem og må ses i sammenheng med mottak av flyktninger/asylsøkere.

#### **Vurdering**

Revisjonen vurderer området vold og trusler mot lærere å inneha moderat risiko. Konsekvensen av vold og trusler må anses som svært alvorlig. Det er lite kunnskap om omfanget på kommunenivå, men de nasjonale tallene fra Utdanningsforbundet tyder på at det er utbredt og området trekkes frem av kommunedirektør. Revisjonen anser derfor sannsynligheten som moderat.

## **4.4 Psykososialt miljø i skole og barnehage**

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
<b>Psykososialt miljø i barnehager og på skoler</b>	Kommunens systematiske arbeid for å sikre et godt psykososialt miljø

#### **Teoretisk rammeverk**

Både Barnehageloven og Opplæringsloven understreker at skoler og barnehager plikter å sikre at barna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø og skolemiljø. Med denne plikten følger en aktivitetsplikt som skal sikre konkrete tiltak i situasjoner som krever dette.

Risikoen knyttet til psykososialt miljø er generelt høy uavhengig av kommuner, både knyttet til forebyggende arbeid, aktivitetsplikten og overholdelse av formkrav i aktivitetsplaner. Samtidig ligger det en generell risiko knyttet til skolenes ivaretagelse av informasjonsplikten, særlig overfor

foreldre. Risikoen for forekomsten av mobbing har samtidig utviklet seg mye de siste årene, særlig for barn på barneskole og ungdomsskole, og mye mobbing skjer nå digitalt. Dette påvirker i aller høyeste grad skolehverdagen til disse barna, men det er utfordrende for skolen å ettergå digital mobbing.

### **Fakta**

Elevundersøkelsene i Vegårshei har ikke data som Utdanningsdirektoratet vil publisere som følge av få respondenter. Men fra Ungdata-undersøkelsen 2022 kommer det frem at det er en høyere andel av både barne- og ungdomsskoleelevene i Vegårshei enn nasjonalt som opplever å bli mobbet minst hver 14. dag, og også flere elever som oppgir å mobbe andre. På ungdomstrinnet er det en litt lavere andel som opplever å bli mobbet hver 14. dag enn ved forrige undersøkelse i 2019.

I spørreundersøkelsen var psykososialt miljø i skole og barnehage et av områdene som alle fire respondenter trakk frem, og området ble trukket frem i forrige periodes risiko- og vesentlighetsvurdering. Kommunedirektør oppgir at rektor og sektorleder har svært klart fokus på mobbing, og temaet ligger langt fremme i bevisstheten i det daglige i sektoren.

### **Vurdering**

Revisjonen vurderer området psykososialt skolemiljø å inneha moderat risiko. Konsekvensen for elevene som utsettes for mobbing, må anses å være svært alvorlig. Det har vært generelt høye mobbetall i Norge i etterkant av pandemien. Det er også relativt sett flere elever i Vegårshei som oppgir å ha blitt mobbet eller mobbet andre enn det nasjonale gjennomsnittet i den siste Ungdata-undersøkelsen. Området kom høyt ut i spørreundersøkelsen, men kommunedirektør opplever at det er en sterk bevissthet omkring temaet. Med bakgrunn i tilgjengelig data anses risikoen som moderat.

Behovet for en revisjon kan nå også utvides til å gjelde kommunens barnehager. Først i 2021 ble aktivitetsplikten med krav til skriftlig plan ved tiltak, også et lovkrav for barnehager. Risiko knyttet til barnehagenes aktivitetsplikt vil derfor på generelt grunnlag være høy, da regelverket er forholdsvis nytt.

## 5 Sosiale tjenester

Revisjonen har i dette avsnittet gjennomgått risikoer i forbindelse med kommunens arbeid med lavinntektsfamilier, barnevern, flyktninger og integrering, økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet i NAV og boligsosialt arbeid.

Datagrunnlaget består som beskrevet av kommunens tilgjengeliggjorte styringsdokumenter, resultater fra spørreundersøkelsen, innrapportert statistikk fra kommunen samt intervjuer med kommunedirektør og ordfører, og revisjonen tar forbehold om at det kan foreligge risiko ved områdene utover det som fremgår av tilgjengeliggjort data.

Basert på gjennomgått data mener revisjonen det er en spesiell risiko for Vegårshei kommune på områdene relatert til flyktninger, og de vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

### Aktuelle lover og forskrifter for området:

- Folkehelsesloven
- Integreringsloven
- Sosialtjenesteloven
- Boligsosialloven
- Barnevernloven

### 5.1 Flyktninger og integrering

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
<b>Flyktninger og integrering</b>	Kommunens arbeid med integrering av flyktninger. Press på relevante tjenester.

#### Teoretisk rammeverk

Regjeringen har uttalt at man skal arbeide for å redusere antall asylsøkere uten beskyttelsesbehov, raskere bosetting av personer som får opphold og raskere retur av personer uten lovlig opphold i Norge. Det er en rekke faktorer som påvirker i hvilken grad kommunene blir berørt av mennesker på flukt. Flere forhold øker sannsynligheten for at kommunene må forberede seg og settes i stand til å ta imot flyktninger av varierende antall, senest knyttet til krigen i Ukraina.

Kommunen mottar tilskudd fra staten for å bosette og integrere flyktninger. Til dette stilles det gjennom lov flere krav til kommunens arbeid med integrering. Kommunen skal etter integreringsloven sikre integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid. Sentralt for dette arbeidet står lovens formål hvor kommunen skal arbeide etter et mål om at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.



## **Fakta**

KOSTRA viser stabilt høye tall når det gjelder mottakere av introduksjonsprogram pr. innbygger i forhold til de øvrige regionene i sammenligningsgrunnlaget (unntak 2021), og kommunen ligger til dels godt over gjennomsnittet av de regionene/kommunene vi sammenligner med. Hva gjelder netto driftsutgifter til introduksjonsordningen pr. innbygger ligger kommunen derimot nær gjennomsnittet av regionene vi sammenligner med for årene 2020-2022, mens i perioden 2015-2019 ligger Vegårshei betydelig over gjennomsnittet av regionene vi sammenligner med.

I følge årsmelding 2023 tok Vegårshei imot 30 flyktninger fra Ukraina i 2023, først på institusjon før en del ble overført til mer permanente boliger. Videre oppgis det at antallet flyktninger som har mottatt økonomisk sosialhjelp har vært ganske jevnt gjennom 2023, og totalt så er 38 % av flyktningene som er registrert som arbeidssøkere etter introduksjonsprogram i NAV Øst i Agder, i arbeidsrettede tiltak. Det er en generell erfaring at de ofte trenger mer norskopplæring enn forventet. I sektor oppvekst er oppfølging av flyktningbarn spilt inn som et fokusområde i tiden fremover, og skolen tok imot 6 barn fra Ukraina i 2023 mot 8 i 2022. Det er også organisert to mottaksklasser ifm. asylmottaket, med totalt opptil 40 barn. Barnehagen tok imot 5 flyktninger fra Ukraina det siste året.

I spørreundersøkelsen kommer dette området ut som et av fire områder totalt som alle fire respondenter hadde ført opp. I Statsforvalterens tilsynsforum pekes det generelt på utfordringer ifm. at kommunene tar imot et høyt antall flyktninger som legger press på andre tjenester (som helsetjenester). Kommunedirektør peker på at det er et press på de kommunale tjenester som følge av mange flyktninger. Området ble også trukket frem i forrige periodes risiko- og vesentlighetsvurdering.

## **Vurdering**

Revisjonen vurderer området flyktninger og integrering til å inneha moderat til høy risiko for kommunen. Konsekvensen av sviktende integrering kan være alvorlige for kommunen. Kommunen har tatt imot et høyt antall flyktninger ift. innbyggertall, og det beskrives et press på tjenestene. Samtidig virker samarbeidet internt i kommunen å være bra. Sannsynligheten virker å være moderat for kommunen.

## 6 Helse og omsorg

Revisjonen har i dette avsnittet gjennomgått risikoer i forbindelse med tjenestetildeling, avvikshåndtering, kvalitet, legemiddelhåndtering, bemanning, tjenestetilbudet til personer med demens, veldferdsteknologi, fastlegeordningen, rus og psykisk helse, brukerrettet personlig assistanse (BPA), ressurskrevende brukere, helsestasjon og skolehelsetjeneste, tjenester til brukere med funksjons-/utviklingshemming samt vold og trusler innen helsetjenesten.

Datagrunnlaget består som beskrevet av kommunens tilgjengeliggjorte styringsdokumenter, resultater fra spørreundersøkelsen, innrapportert statistikk fra kommunen samt intervjuer med kommunedirektør og ordfører, og revisjonen tar forbehold om at det kan foreligge risiko ved områdene utover det som fremgår av tilgjengeliggjort data.

Basert på gjennomgått data mener revisjonen det er en spesiell risiko for Vegårshei kommune på områdene relatert til rus og psykisk helse og fastlegeordningen, og de vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

### Aktuelle lover og forskrifter på området:

- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
- Legemiddelhåndteringsforskriften
- Sykehjemsforskriften
- Arbeidsmiljøloven
- Pasient- og brukerrettighetsloven
- Fastlegeforskriften

### 6.1 Rus og psykisk helse

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Rus og psykisk helse	Kommunens tjenestetilbud knyttet til rus og psykisk helse blant voksne

#### Teoretisk rammeverk

Kommunen skal etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.

Av veilederen for lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne, fremgår det som særlig viktig at tjenestene organiseres og utformes i et bruker- og mestringsperspektiv og at tjenestene og tjenestenivåene samarbeider for helhetlige og koordinerte tjenester. Helsedirektoratet beskriver videre i sin veileder at omfanget av samtidige rus og psykiske lidelser, sammenholdt

med at rusrelaterte problemer og psykiske helseproblemer står overfor mange av de samme utfordringene, gjør det avgjørende å se de to områdene i sammenheng.

Pasient og brukerrettighetsloven definerer tjenestenes plikt til å involvere pasient og bruker i undersøkelse, behandling og valg av tjenestetilbud. Reell brukermedvirkning innebærer at den som berøres av en beslutning, eller er bruker av tjenester, deltar i beslutningsprosesser på like vilkår, slik at brukerens ulike oppfatninger, erfaringer, ønsker og behov kommer til uttrykk og legges til grunn for ved beslutninger og utforming av behandling og tjenestetilbud. Brukermedvirkning forutsetter at tjenestene oppfyller brukerens rett til nødvendig informasjon.

Videre vil et behandlingstilbud til personer med psykiske lidelser og rus involvere mange aktører, og samarbeid mellom disse er essensielt for at pasienten skal motta koordinerte og helhetlige tjenester. I henhold til Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 skal de kommunale helse- og omsorgstjenestene samarbeide med andre tjenesteytere dersom dette er nødvendig for å gi et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og kommunen skal samordne dette tjenestetilbudet. Ved behov for langvarige og koordinerte tjenester stiller loven krav til at det tilbys individuell plan og koordinator. Loven gir også en plikt til å inngå samarbeidsavtale med blant annet spesialisthelsetjenesten.

Kommunene har flere faglige ressurser å spille på i behandling og oppfølging av personer med milde og kortvarige problemer innen rus og psykisk helse. Sentrale aktører er fastlege, psykolog, NAV-kontoret, psykisk helse- og rustjeneste og øvrig personell i helse- og omsorgstjenesten. God samhandling mellom instansene sikrer en tverrfaglig og helhetlig tilnærming. Fra 1. januar 2020 ble alle kommuner pålagt å knytte til seg psykolog. Lovkravet ble innført for å sikre en minstestandard for kommunenes kompetanse og bidra til generell utvikling innenfor det tverrfaglige psykisk helse- og rusarbeidet. KOSTRA-tall for 2020 viser at det er en tydelig tendens til at andelen kommuner som har knyttet til seg psykologkompetanse stiger entydig med økende sentralitet. Hver fjerde av de mindre sentrale kommunene står fortsatt uten psykologkompetanse.<sup>2</sup>

### **Fakta**

Tall fra ressursportal.no viser at Vegårshei er blant kommunene med færrest årsverk knyttet til psykisk helse- og rusarbeid til personer 18 år og eldre i Agder i 2022 med snau 16 årsverk per 10 000 innbyggere. Froland ligger forholdsvis nær med drøye 17, mens Åmli, Tvedestrand og Gjerstad har hhv. 25, 34 og 42 årsverk per 10 000 innbyggere. For Vegårsheis del er det en relativt stor andel av de 16 årsverkene som har utdanning fra høyskole med videreutdanning i psykisk helse- og rusarbeid.

Fra årsberetning 2023 kommer det frem at et av satsingsområdene i sektor helse og mestring var å sikre tilstrekkelig ressurser innen psykisk helse og rus, og det ble ansatt kommunepsykolog i 20% stilling (i samarbeid med oppvekst). I plan for psykisk helse og rus i Vegårshei kommune er et av tiltakene at ansatte som jobber med psykisk helse og rus bør ha nødvendig kunnskap om temaet, og det vises til kompetanseplan. Det står videre at tjenesten bør være bemannet for å dekke behovet, og på linje med nærliggende kommuner.

---

<sup>2</sup> Helsedirektoratet (2021). Personell og kompetanse i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Området blir trukket frem av alle fire respondenter i spørreundersøkelsen og i forrige periodes risiko- og vesentlighetsvurdering.

## Vurdering

Revisjonen vurderer området rus og psykisk helse til å inneha en moderat risiko. Konsekvensen av et utilstrekkelig tilbud innenfor rus og psykisk helse er alvorlig. Offisiell statistikk tyder på at kommunen ligger lavt på årsverk knyttet til slike tjenester, men det er samtidig en relativt høy andel med relevant videreutdanning blant de ansatte. Det har også blitt tilført ressurser gjennom kommunepsykolog. Området kommer høyt opp i spørreundersøkelsen. Revisjonen mener det er en moderat sannsynlighet for hendelser.

## 6.2 Fastlegeordningen

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Fastlege	Kommunens forvaltning av fastlegeordningen

### Teoretisk rammeverk

Fastlegeordningen er hjemlet i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, og forplikter kommunene til å sikre at personer som ønsker det får tilbud om plass på en fastleges liste. De siste årene har ordningen vært under press, og mange kommuner opplever rekrutteringsutfordringer. Regjeringen viser til at for få nyutdannede leger vil inn i ordningen, samtidig som at mange vurderer å slutte eller allerede har sluttet. Dette har resultert i at mer enn 175 000 innbyggere nasjonalt står uten fastlege.

I forskrift om pasient- og brukerrettighetene i fastlegeordningen legges det føringer for at kommunen skal organisere fastlegeordningen og sørge for at den totale kapasiteten i ordningen er stor nok til å sikre pasient- og brukerrettigheter. Hovedmodellen er at kommunene inngår avtaler med selvstendig næringsdrivende, og yter tilskudd basert på antall innbyggere på fastlegens pasientliste. Alternativene til dette er næringsdrift med tilleggsfinansiering fra kommunene eller kommunal drift med fastlønn. Kommunen skal inngå en individuell avtale med alle leger som skal delta i fastlegeordningen. Avtalen skal blant annet regulere åpningstid, listetak, lokalisering og eventuelle andre legeoppgaver som fastlegen skal utføre på vegne av kommunen. Etter fastlegeforskriften foreligger det dessuten krav om fastlegens tilgjengelighet. Det heter blant annet at det skal foreligge et system for mottak av telefonhenvendelser, og at dette skal innrettes slik at 80 prosent av henvendelsene besvares innen to minutter. Fordi fastlegene ofte er første kontakt med helse- og omsorgstjenesten i et pasientforløp, sier bestemmelsen at listeinnbyggeren skal få tilbud om konsultasjon så tidlig som mulig, og normalt innen fem arbeidsdager. Det innebærer at det kun unntaksvis skal være mer enn fem dagers ventetid.

Fastlegeforskriften stiller videre en rekke krav til innhold i tjenestene, herunder skal kommunen legge til rette for at fastlegene i kommunen overholder de fastsatte kvalitets- og funksjonskrav som stilles i fastlegeforskriften. Det stilles også krav til at kommunen skal legge til rette for samarbeid mellom de kommunale tjenestene, og sørge for at fastlegetjenesten blir godt integrert i sine tjenester. Fastlegen tilbyr en kommunal tjeneste på vegne av kommunen, og en god ressursutnyttelse forutsetter at alle delene av kommunens helse- og omsorgstilbud er godt

integreert. Kommunen har derfor et ansvar for å sørge for at samarbeidet er forutsigbart for alle parter, og at rutiner for samarbeid er godt kjent for alle involverte.

### **Fakta**

Tall fra KOSTRA viser at Vegårshei ligger lavest av kommunene/regionene i sammenligningsgrunnlaget vårt når det gjelder avtalte legeårsverk per 10 000 innbyggere (årsverk). Dette gjelder i hele perioden 2015-2022.

I henhold til årsberetning 2023 ble det ansatt en ny lege ved legekantoret, en allmennlege i spesialisering (ALIS). Kommunen ble også registrert som utdanningsvirksomhet for å kunne følge opp ALIS lege i utdanning. I tillegg ble det fulgt opp nye oppgaver knyttet til etablert asylmottak, jobbet med samarbeid med hele kommunen og oppfølging av fastlegeordning. Dette arbeidet og fokuset skal fortsette i 2024. Kommunen har også implementert nytt journalsystem, Info Doc, samt andre digitale løsninger som legekantoret kan benytte.

### **Vurdering**

Revisjonen vurderer risiko ved fastlegeordningen som moderat for Vegårshei kommune. Konsekvensen av en utilstrekkelig fastlegeordningen er svært alvorlig for kommunen. Statistikk viser at kommunen lenge har ligget lavt på dekning, men det er kommet ny ALIS-lege i 2023. Det er også iverksatt andre tiltak som reduserer sårbarheten. Revisjonen mener sannsynligheten for en hendelse er lav til moderat.

## 7 Teknisk og drift

Revisjonen har i dette avsnittet gjennomgått risikoer i forbindelse med selvkost, arealplanlegging, dispensasjonssaker, byggesaksbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging, brann, feiing og tilsyn, vann og avløp og eiendomsforvaltning. Datagrunnlaget består som beskrevet av kommunens tilgjengeliggjorte styringsdokumenter, resultater fra spørreundersøkelsen, innrapportert statistikk fra kommunen samt intervjuer med kommunedirektør og ordfører, og revisjonen tar forbehold om at det kan foreligge risiko ved områdene utover det som fremgår av tilgjengeliggjort data.

Basert på gjennomgått data mener revisjonen det er en spesiell risiko for Vegårshei kommune på områdene relatert til eiendomsforvaltning, vann og avløp og selvkost.

### Aktuelle lover og forskrifter for området:

- KommuneLOven
- Selvkostforskriften
- Plan- og bygningsLOven
- Brann- og eksplosjonsvernLOven
- Drikkevannsforskriften
- Internkontrollforskriften

### 7.1 Eiendomsforvaltning

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Eiendomsforvaltning	Rutiner og praksis ved kommunens eiendomsforvaltning

#### Teoretisk rammeverk

Kommunen er ansvarlig for å tilby innbyggerne gode tjenester i bygg som er egnet til formålet. Kommunene eier derfor en betydelig mengde eiendommer. Kravene til standarden i de ulike eiendommene er regulert i en rekke lover og forskrifter som ivaretar helse, miljø og sikkerhet for brukerne av kommunens bygninger. Kommunen er pålagt å holde seg informert om gjeldende regler og skal kontrollere og dokumentere at disse følges gjennom kommunens internkontroll. Gode bygninger betyr mye for de som bruker tjenestene, for arbeidsmiljøet og for å nå mål om redusert energiforbruk. Jevnlig godt vedlikehold vil også kunne gi reduserte utgifter over tid ved at behovet for omfattende rehabiliteringstiltak blir mindre. Likevel har de fleste kommuner et betydelig vedlikeholdsetterslep. Konsekvensene av et vedlikeholdsetterslep kan være økte kostnader, økte klimagassutslipp, redusert bruksverdi av bygningen og dårlig fysisk arbeidsmiljø. Bygninger som ikke i tilstrekkelig grad vedlikeholdes, vil også kunne medføre et omdømmetap for kommunen.

#### Fakta

Fra KOSTRA ser revisjonen at Vegårshei ligger lavt på utgifter til vedlikehold pr. kvadratmeter, og i 2022 var kommunen lavest av kommunene/regionene i sammenligningsgrunnlaget. Trenden i

perioden 2015-2022 er svakt negativ (men stor variasjon), liknende utvikling som KG4, Froland og Tvedestrand. Landet u. Oslo skiller seg ut med en trend med en svak økning i de nominelle utgifter.

Videre ser revisjonen at Vegårshei ligger lavt på «Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger», særlig i perioden 2020-2022, men samtidig forholdsvis høyt på «netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter». Når det gjelder energikostnader per kvadratmeter, ligger Vegårshei forholdsvis høyt, kun Froland og Åmli lå høyere i 2022. I forhold til landet u. Oslo er det kun to år i perioden 2015-2022 der ikke utgiftene er minst 10 prosent høyere.

I årsberetning 2023 oppgis det at det ble etablert et prosjekt for energisparing, men det oppgis også at det er knapt med ressurser for vedlikehold av kommunens bygningsmasse, og man holder ikke følge med forfall. Det samme gjelder for de kommunale veier.

### Vurdering

Revisjonen mener det er en moderat til høy risiko for kommunen knyttet til eiendomsforvaltning. Konsekvensen for kommunen av sviktende vedlikehold mm. er til dels alvorlige. Det er videre forhold ved KOSTRA-tallene og informasjon i årsrapporten som indikerer sviktende oppfølging av eiendom. Revisjonen mener sannsynligheten er moderat til stor på dette området.

## 7.2 Vann og avløp

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Vann og avløp	Kommunes rutiner og praksis knyttet til oppfølging av drikkevann og avløp

### Teoretisk rammeverk

Vann- og avløpssektoren ivaretar samfunnskritiske funksjoner, og er avgjørende for helse og miljø. Tilgang til rent drikkevann og å sørge for å håndtere avløpsvann slik at det ikke forurenses omgivelsene. Det er kommunens ansvar og sikre gode vann og avløpstjenester til sine innbyggere. Det har over år utviklet seg et stort vedlikeholdsetterslep i vann og avløpsnettet over hele landet. SSB anslår at hver tredje liter vann som ble levert i Norge 2022 forsvant på grunn av lekkasje på ledningsnettet.<sup>3</sup>

I henhold til drikkevannsforskriften skal vannverkseier etablere internkontroll ved vannforsyningssystemet, og sikre at denne følges opp. Vannverkseieren skal sørge for leveringssikkerhet ved å sørge for å ha drifts og beredskapsplaner og at vannforsyningssystemet er utstyrt og dimensjonert til å kunne levere tilstrekkelige mengder drikkevann til enhver tid.

Kommunene skal sørge for at internkontroll med egne avløpsanlegg er i tråd med bestemmelser i forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). Den som er ansvarlig for virksomheten, skal sørge for at det blir innført og gjennomført internkontroll i virksomheten, at internkontrollen blir overvåket og gjennomgått for

<sup>3</sup> <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/vann-og-avlop/statistikk/kommunal-vannforsyning/artikler/30-prosent-av-vannet-gar-til-spille>

å sikre at den fungerer slik det var ment, og at den blir dokumentert. Det fremgår av forskriften at vurderinger av risiko og planer og tiltak for å redusere risikoforhold, er område som skal dokumenteres.

Kommunen har også rolle som forurensningsmyndighet for noen typer saker på avløpsområdet. Dette er regulert i forurensningsforskriften og i plan og bygningsloven. Kommunen har ansvar for å følge opp tilknytningsplikt til avløpsanlegg i pbl. § 27-2. Kommunen fattet vedtak og gir tillatelser til private avløpsanlegg etter vass- og avløpsanleggslova § 2.

## **Fakta**

### *Vann*

Fra KOSTRA ser revisjonen at Vegårshei har høye driftsutgifter per tilknyttet innbygger, og i 2022 er det kun Tvedestrand som har oppgitt høyere utgifter. Samtidig er ikke årsgebyret av de høyeste i 2022, selv om det økte markant fra 2021. I perioden 2020-2022 har den finansielle dekningsgraden vært den laveste i sammenligningsgrunnlaget vårt.

### *Avløp*

Når det gjelder avløp, er driftsutgifter per tilknyttet innbygger i 2022 ikke av de høyeste av kommunene/regionene vi sammenligner med, og gebyrsats per m<sup>3</sup> avløp i 2022 er forholdsvis lav. Men årsgebyr for avløpstjenesten er blant de høyeste, og finansiell dekningsgrad i 2021 og særlig 2022 er blant de laveste.

### *Felles*

I årsberetning 2023 oppgis det at kloakkrensaneanlegg i Myra er ferdig. Tjennheia boligfelt er også i hovedsak ferdig, og det er allerede bygd mange nye boliger der som er tilknyttet kommunens vann- og avløpsnett. Høydebassenget i Myra er gammelt og slitt og nytt basseng bør på plass. På Ubergsmoen VV er der nå ny trykktank og ny grunnvannspumpe samt nødstrømsaggregat. Det oppgis også at det har vært en rehabilitering av vann/nett/avl. nett. Samtidig oppgis det at det er flere gamle anlegg som kan svikte og kreve hastearbeid. Det anbefales større buffer eller investeringer for å sikre bemanning og håndtere upålitelige anlegg.

Området trekkes frem av alle fire respondenter i spørreundersøkelsen, og kommunedirektør peker på mulige høye økninger i gebyrene samt andre forhold som kan bli svært utfordrende for kommunen. Vann og avløp ble også trukket frem i forrige periodes risiko- og vesentlighetsvurdering.

## **Vurdering**

Revisjonen mener det er en moderat risiko for kommunen knyttet til vann og avløp. Konsekvensen for kommunen av svikt i tjenesten er alvorlig. Det er videre forhold ved KOSTRA-tallene som peker på utfordringer ved drift. Årsberetning viser at det er gjort flere tiltak og investeringer, men det anføres at det fortsatt er eldre upålitelige anlegg. Revisjonen mener sannsynligheten er moderat på dette området.



## 7.3 Selvkost

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Selvkost vann og avløp	Etterlevelse av selvkostprinsippet

### Teoretisk rammeverk

For flere tjenesteområder er kommunene gitt hjemmel i lov til å kunne kreve gebyr for tjenestene. Kommunen kan imidlertid ikke kreve inn gebyr som overstiger kostnadene med å yte tjenesten. For noen tjenester skal kommunen kreve inn gebyr som dekker hele kostnaden, mens det for andre tjenester er gitt anledning til å ta gebyr som er lavere enn det det koster kommunen å gi tjenesten.

Det sentrale med selvkostprinsippet er at kommunen ikke kan kreve høyere gebyrer for en tjeneste enn at det dekker de utgiftene kommunen har med å yte tjenesten. Kommuneleien § 15-1 og selvkostforskriften, regulerer hvordan selvkost for den gebyrpliktige tjenesten skal beregnes, samt hvordan feil i selvkostberegningen, og hvordan overskudd og underskudd i selvkostregnskapet, skal håndteres.

Store tjenesteområder som er omfattet av selvkostbestemmelser, er vann- og kloakkavgifter (Vass- og avløpsanleggslova § 3), renovasjonsavgift (Forurensningsloven § 34), plan- og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven § 33), og oppmålingsforretning (Matrikkelloven § 32).

### Fakta

Fakta for vann og avløp er gjengitt i kap. 7.2 over.

Innenfor renovasjon har kommunen ikke spesielt høyt årsgebyr, om lag likt med landet u. Oslo i 2022 (jf. KOSTRA). KOSTRA viser også en svak tendens til økt andel levert til materialgjenvinning (utvikling om lag som landet u. Oslo, men større variasjon). Vegårshei har også en lav samlet vekt av husholdningsavfall per innbygger. Det er noe variasjon, men tall for 2022 er de laveste i perioden 2015-2022.

Når det kommer til byggesaksbehandling, viser KOSTRA at Vegårshei har korte saksbehandlingstider («gjennomsnittlig saksbehandlingstid byggesøknader i samsvar med plan med 12 ukers frist» og «gjennomsnittlig saksbehandlingstid byggesøknader i samsvar med plan med 3 ukers frist»).

### Vurdering

Revisjonen vurderer selvkost innenfor vann og avløp til å inneha moderat risiko for kommunen. For de andre områdene synes risikoen liten. Feil i beregninger og dermed gebyrer kan ha en moderat konsekvens for kommunen, men stor konsekvens for innbyggerne. Det oppgis i årsberetning at det er flere gamle anlegg. Gebyrene synes å være under press, så sannsynligheten anses moderat.

Selvkost vann og avløp kan ses sammen med vann og avløp som et større prosjekt.

## 8 Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper

Av kommunens virksomhet organisert i samarbeid og selskaper, er det særlig virksomheten i IKT Agder IKS og Offentlig fellesinnkjøp Agder IKS som i perioden vurderes å være aktuell for forvaltningsrevisjon.

### Aktuelle lover og forskrifter på dette området:

- IKS-loven
- Aksjeloven
- Anskaffelsesloven og -forskrift
- Forurensningsloven
- Brann- og eksplosjonsvernloven
- Forskrift om brannforebygging

### Teoretisk rammeverk

En forvaltningsrevisjon i selskap omhandler å kontrollere at den som utøver kommunens eierinteresse, utøver myndigheten på den måte som er fastsatt i den aktuelle virksomhetsloven (for eksempel aksjeloven). Her inngår også en vurdering av om den som utøver eierinteressene, gjør dette i samsvar med kommunens vedtak og forutsetninger for forvaltningen av kommunens eierinteresser.

En forvaltningsrevisjon i selskap gir en mulighet til å gå dypere inn i forhold som om selskapets virksomhet er i samsvar med formålet eller hvordan eiers føringer for samfunnsansvar og etisk standard i selskapene fungerer. Der en eierskapskontroll gir anledning til å vurdere hvordan slike forhold oppfattes av selskapet, vil en forvaltningsrevisjon innebære en undersøkelse av hvordan dette praktiseres i selskapet.<sup>4</sup>

### 8.1 IKT Agder IKS

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
IKT Agder	Selskapets oppfyllelse av kommunens eierskapsprinsipper og formål med eierskapet. Grensesnittet mellom kommunens ansvar og selskapet.  Kan kombineres med eierskapskontroll, jf. kommuneloven § 23-4.

### Fakta

IKT Agder eies av 14 kommuner samt Agder fylkeskommune. Med en arbeidsstyrke på nærmere 100 ansatte leverer selskapet IKT-tjenester til eiere og kunder. Tjenestene omfatter blant annet brukersupport, drift av utstyr, nettverk, systemforvaltning, prosjektledelse og IKT-rådgivning.

<sup>4</sup> Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. NKRF 2023, s. 27

I årsberetning 2023 oppgis det at kommunen er med i en rekke samarbeid gjennom IKT-Agder-samarbeidet knyttet til sentrale støttefunksjoner som ligger direkte under kommunedirektøren.

Vegårsheis siste (offentlig tilgjengelige) eierskapsmelding er fra 2016.

IKT Agder gjennomførte i 2022 en brukerundersøkelse blant sine medlemmer.<sup>5</sup> Forrige undersøkelse ble gjennomført høsten 2019 og er sammenlikningsgrunnlag for resultatene i 2022. De viktigste funnene fra undersøkelsen knyttet seg til en liten nedgang i tilfredshet med løsnings tid for problemer, leveranse av utstyr og kommunikasjon knyttet til brukersaker. Det ble ifølge årsmeldingen iverksatt tiltak i selskapet gjennom 2022 for å se på forbedring av disse områdene. Blant annet er rutineene i brukerstøtte endret, og det er jobbet med selskapets kontaktflater ovenfor medlemmene. Når det gjelder leveringstid på utstyr, har dette vært knyttet til den globale situasjonen med utfordringer med leveranser av komponenter til blant annet produksjon av PC-er og nettverksutstyr.

IKT Agder har gjennomført benchmarking av sin drift som i 2023 munnet ut i rapporten «Analyse av kostnader og kvalitet». Resultatene fra dette arbeidet viser bl.a. at IKT Agder IKS sitt kostnadsnivå ligger omtrent på gjennomsnittet når det kommer til kostnader til IKT per innbygger og de er den virksomheten i analysen som bruker høyest andel av budsjettet til sikkerhet.

Kommunedirektør oppgir at det er forhold ved selskapet som kan være relevant å se nærmere på.

### Vurdering

Revisjonen mener det foreligger en moderat risiko knyttet til om IKT Agder oppfyller alle deler av Vegårshei kommunes eierskapsprinsipper og formål med eierskapet. Konsekvensen av svikt i leveranser fra IKT Agder anses alvorlig for kommunen, og kommunedirektør mener det er sider ved selskapet som kan være relevant å se på. Samtidig synes sannsynligheten for en hendelse lav. Det fremstår som et robust selskap som drives effektivt.

## 8.2 Offentlig fellesinnkjøp Agder IKS (OFA)

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
OFA	Selskapets oppfyllelse av kommunens eierskapsprinsipper og eierstrategi for selskapet. Kommunens bruk av avtaler via OFA  Kan kombineres med eierskapskontroll, jf. kommuneloven § 23-4.

### Fakta

OFA eies av Vegårshei kommune og 25 øvrige kommuner/fylkeskommune. Fra enhetsregisteret fremgår det at formålet med selskapet er:

Gjennomføre konkurranser, inngå og forvalte vare- og tjenesteavtaler på vegne av selskapets deltakere. Selskapets virksomhet vil også omfatte rådgivning i denne

<sup>5</sup> IKT Agder IKS – årsmelding 2022

forbindelse, samt det som naturlig står i forbindelse med dette. Det overordnede formålet til selskapet er å inngå avtaler som representerer økonomiske gevinster eller andre fordeler for deltakerne og som kommer alle deltakerne til gode. OFA kan inngå samarbeid med andre selskaper.

OFA er ikke omtalt i kommunens seneste eierskapsmelding. Kommunedirektør oppgir at et fokus på OFA kan være relevant for revisjonen i den kommende revisjonsperioden.

### **Vurdering**

Etter revisjonens vurdering foreligger det en moderat risiko knyttet til oppfyllelse av kommunens eierskapsprinsipper og eierstrategi for selskapet. OFA IKS forvalter potensielt store summer på vegne av kommunen og inngår rammeavtaler og tilbyr rådgivning. Vår vurdering er at OFA IKS sin støtte til kommunen kan være relevant å se nærmere på. Videre er det etter vår vurdering nærliggende å få en forståelse av hvor relevant de avtaler OFA IKS inngår er og om de når ut til kommunens ansatte. Revisor er ikke kjent med om det gjennomføres evalueringer og/eller brukertilfredshetsundersøkelser blant OFA IKS sine eierkommuner/fylkeskommune.