
RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Risør kommune

Et grunnlag for utarbeidelse av plan og forvaltningsrevisjon

i planperioden 2024-2027



Forord	2
Forslag til aktuelle tema for forvaltningsrevisjoner	3
Del 1: Fundamentet for risiko- og vesentlighetsvurderingen.....	5
1 Innledning	6
1.1 Lovmessig fundament.....	6
1.2 Gjennomførte forvaltningsrevisjoner og tilsyn	6
1.3 Metodisk gjennomføring	8
2 Aktuell bakgrunnsinformasjon om kommunen	11
2.1 Kommunens satsingsområder	11
2.2 Organisering	11
2.3 Befolkning	12
2.4 Økonomiske nøkkeltall.....	13
Del 2: Gjennomgang av aktuelle risikoområder	14
3 Sektorovergripende	15
3.1 Økonomi- og budsjetteringsprosesser	15
3.2 Sykefravær	17
3.3 Internkontroll	18
4 Oppvekst	21
4.1 Psykososialt miljø og skolefravær	21
4.2 Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp	23
5 Sosiale tjenester	26
5.1 Flyktninger og integrering	26
5.2 Arbeid med lavinntektsfamilier.....	28
6 Helse og omsorg.....	30
6.1 Fastlegeordningen	30
6.2 Bemanning.....	32
6.3 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	34
7 Tekniske tjenester	36
7.1 Selvkost vann og avløp.....	36
8 Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper	39
8.1 IKT-Agder	39

Forord

Sørlandet kommunerevisjon IKS har på vegne av kontrollutvalget i Risør 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 i planperioden 2024-2027.

Arbeidet er utført av forvaltningsrevisor Mia Sandøy og oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Fjellheim.

Arendal, 03.09.2024

Kristian Fjellheim

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Mia Sandøy

Forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk signert.

Forslag til aktuelle tema for forvaltningsrevisjoner

Revisjonen vil her presentere de fire mest relevante områdene for en forvaltningsrevisjon. Alle områdene er vurdert av revisjonen til å ha en moderat eller høy risiko relatert til produktivitet, regeletterlevelse, økonomi eller måloppnåelse.

Sektor	Område	Forslag til aktuelle tema for forvaltningsrevisjoner	Side
Sektorovergripende	Internkontroll	Overordnet, systematisk og dokumentert internkontroll i kommunen, oppfølging av politiske vedtak og/eller internkontroll satt i sammenheng med et av de øvrige risikoområdene	18
Oppvekst	Psykososialt miljø og skolefravær	Kommunens systematiske arbeid for å sikre et godt psykososialt miljø og forebygge skolefravær	21
Sosiale tjenester	Lavinntektsfamilier	I hvilken grad lykkes kommunen med tiltak rettet mot lavinntektsfamilier	28
Helse og omsorg	Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	Ressursstyring og organisering i BPA-tjenester	34
Tekniske tjenester	Selvkost vann og avløp	Etterlevelse av selvkostprinsippet	36

I tabellen under vises øvrige områder som også anses av revisjonen å ha en forhøyet risiko, og som vil være aktuelle områder å gjennomføre forvaltningsrevisjon av.

Sektor	Område	Forslag til aktuelle tema for forvaltningsrevisjoner	Side
Sektorovergripende	Økonomi og budsjett	Rutiner og praksis for økonomistyring	15
	Sykefravær	Kommunens arbeid med å forebygge og redusere sykefravær	17
Oppvekst	Spesialpedagogisk hjelp	Rutiner for å sikre barn rett til spesialpedagogisk hjelp	23

Sektor	Område	Forslag til aktuelle tema for forvaltningsrevisjoner	Side
Sosiale tjenester	Integrering	Kommunens arbeid med integrering og bosetting av flyktninger	26
Helse og omsorg	Fastlege	Kommunens forvaltning av fastlegeordningen	30
	Bemanning	Bruk og rekruttering av personalressurser og kompetanse	32
Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper	IKT Agder	Selskapets oppfyllelse av kommunens eierskapsprinsipper og eierstrategi	39

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 Risør kommune de siste årene, samt den metodiske gjennomføringen av risiko- og vesentlighetsvurderingen. Denne delen inneholder også aktuell bakgrunnsinformasjon om Risør 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. 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 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 kapittelet 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 Risør 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 innstilling i henhold til forvaltningsrevisjoner i forrige periode (sak: 27/20): «Plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2023 og plan for eierskapskontroll 2020 – 2023 godkjennes med følgende prosjekter med aktuelle tema for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll:

Forvaltningsrevisjon

1. Teknisk forvaltning – Eiendomsforvaltning og investering (prosjektstyring og anskaffelser)
2. Sektorovergripende (budsjettering, økonomistyring og internkontroll med fokus på oppfølging av politiske vedtak og konsekvens med bruk av f.eks. OFA.)

Eierskapskontroll:

1. RTA AS
2. Durapart AS

I forrige periode ble det gjennomført forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i Risør kommune (se tabell 1), samt innsyn fra andre instanser (se tabell 2).

Tabell 1: Oversikt over forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i forrige periode

Tema for forvaltningsrevisjon	Ferdigstilt
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	2020
Anskaffelser i investeringsprosjekter	2022
Organisering og ressursstyring i habiliteringstjenesten	Pågående
Eierskapskontroll RTA AS	2022
Etterlevelseskontroll selvkost vann og avløp	2022
Etterlevelseskontroll overtidsbestemmelser helse og omsorg	2023

Tabell 1: Oversikt over tilsyn i forrige periode

Type tilsyn	Utført av	Dato
Kommunal beredskapsplikt	Statsforvalteren i Agder	2021
Spesialundervisning - vedtak	Statsforvalteren i Agder	2021
Spesialpedagogisk hjelp – vedtak	Statsforvalteren i Agder	2021
Spesialundervisning - gjennomføring	Statsforvalteren i Agder	2022
Forebygge muskel- og skjelettplager og psykiske plager – stedlig tilsyn	Arbeidstilsynet 2022	2021
Avløp, forurensningsforskriften kap. 12 og 13	Statsforvalteren i Agder	2022
Barneboliger og avlastning	Statsforvalteren i Agder	2022
Planter og plantevernmidler	Mattilsynet	2023
Muskel- og skjelettplager og psykiske plager	Arbeidstilsynet	2023
Hestemyr fyllplass - RTA	Statsforvalteren i Agder	2023
Kildebeskyttelse (drikkevann)	Mattilsynet	2023
Arbeid i høyden	Arbeidstilsynet	2023
Matrikkellovtilsyn	Statens kartverk	2024

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 figur 1 er det gitt en beskrivelse av konsekvensnivå innenfor kategoriene måloppnåelse, regelverk og politiske vedtak ut fra nivåene lav, middels og høy risiko.

Figur 1: Beskrivelse av konsekvensnivå

	Måloppnåelse	Regelverk	Politiske vedtak
Lav risiko	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.
Middels risiko	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.
Høy risiko	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.

I denne risiko- og vesentlighetsvurderingen blir ikke områder med lav risiko tatt med. De risikoene som beskrives, er dermed områder der revisjonen anser at det er middels eller høy risiko.

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 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:](#)

Revisjonen har gjennomgått en rekke av kommunens egne dokumenter, herunder:

- Kommuneplanens samfunnsdel 2023-2035
- Kommunens planstrategi 2024-2028
- Handlingsprogram og økonomiplan 2024-2027
- Årsberetning og regnskap 2022 og 2023
- Protokoller fra kommunestyret for 2022 og 2023

Kvantitativt datamateriale

Revisjonen har videre benyttet en rekke kvantitative data som del av sitt beslutningsgrunnlag. KOSTRA-data har vært revisjonens hovedkilde. Det ble i den forbindelse utarbeidet et sammenligningsgrunnlag bestående av Risør, Birkenes, Froland, Lillesand, Tvedestrand, KOSTRA-gruppe 1, Agder og landet for øvrig som gjennomgående er brukt i utførte sammenligninger. Utover KOSTRA-data har revisjonen benyttet seg av datakilder fra:

- Utdanningsdirektoratet. Tall for skolefravær.¹
- Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir). Kommunemonitor for barnefattigdom.²
- Utdanningsdirektoratet (Udir). Analysebrettet. Nøkkeltall for grunnskole.³
- KS. Sykefraværstatistikk.⁴

Innspill fra kontrollutvalg

I februar 2024 (sak 5/24) ble innspill til risiko- og vesentlighetsvurdering behandlet i kontrollutvalget. Av vedtaket forelå følgende forslag:

- Leseferdigheter ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring, kartlegging av fakta for Risør kommune
- Vurdere forvaltningsrevisjoner i selskap

Spørreundersøkelse blant ansatte og folkevalgte

Revisjonens egen spørreundersøkelse blant ansatte og folkevalgte:

I løpet av høsten 2023 fikk både folkevalgte og ansatte i Risør kommune mulighet til å svare på en kort spørreundersøkelse. Undersøkelsen ga 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 Figur 2). Undersøkelsen hadde til sammen 23 respondenter (10 folkevalgte og 13 fra administrasjonen), tilsvarende 40% av de forespurte.

Tabell 3: Resultater fra revisjonens spørreundersøkelse (N=23)

Område	Tema m/risiko	Prosent
Sektorovergripende 1.rangering på behov for FR (29%)	Sykefravær	71 %
	Internkontroll	43 %
Oppvekst 2.rangering på behov for FR (29%)	Psykososialt miljø	58 %
	Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp	53 %
Helse og omsorg	Bemanning	40 %

¹ Utdanningsdirektoratet. Tall for fravær på 10.trinn. Hentet fra: [Tall for fravær på 10. trinn \(udir.no\)](https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analysebrett/?Eierform=Alle%20eierformer&Skole%C3%A5r=&FylkeFilter=&Skole=&KommuneFilter=)

² Bufdir. Kommunemonitor for barnefattigdom. Hentet fra: <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/monitor/barnefattigdom?primary=4215>

³ Utdanningsdirektoratet (Udir). Analysebrettet. Nøkkeltall for grunnskole. Hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analysebrett/?Eierform=Alle%20eierformer&Skole%C3%A5r=&FylkeFilter=&Skole=&KommuneFilter=>

⁴ KS. Sykefraværstatistikk. Hentet fra: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/fravar/sykefravarstatistikk/>.

3.rangering på behov for FR (24 %)	Finansiering av ressurskrevende brukere	38 %
Kommunens eierskap	IKT Agder	65 %
4.rangering på behov for FR (14 %)	RTA	41 %
Teknisk drift	Vann og avløp	47 %
5.rangering på behov for FR (5 %)	Eiendomsforvaltning	47 %
Sosiale tjenester	Arbeid med lavinntektsfamilier	65 %
6.rangering på behov for FR (0 %)	Flyktninger og integrering	50 %

Intervju

I desember 2023 og januar 2024 ble det gjennomført intervjuer med ordfører og kommunedirektør. Fra revisjonen deltok Kristian Fjellheim. I forkant av møtene ble det utarbeidet et bakgrunnsdokument med områder som skilte seg ut gjennom spørreundersøkelse, KOSTRA eller tilgjengelige styringsdokumenter. Risikodokumentet ble oversendt informantene i forkant av møtene, og dannet bakteppet for de gjennomførte samtalene.

1.3.3 Strukturering av risiko- og vesentlighetsvurderingen

For å systematisere datamaterialet har revisjonen definert fem overordnede sektorer: sektoroverskridende områder, oppvekst, sosiale tjenester, helse og omsorg, samt teknisk drift (se Figur 2). Under hver av disse sektorene, er det videre plassert ulike typer risikoer. I denne risiko- og vesentlighetsvurderingen vil dette 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.

Figur 2: Revisjonens inndeling i sektorer

Sektor				
Sektoroverskridende områder	Oppvekst	Sosiale tjenester	Helse og omsorg	Teknisk drift

2 Aktuell bakgrunnsinformasjon om kommunen

I dette kapittelet gjør vi rede for noen sentrale målsetninger for Risør kommune, befolkningsutvikling, kommunens organisering, samt en kort oversikt over kommunens økonomi.

2.1 Kommunens satsingsområder

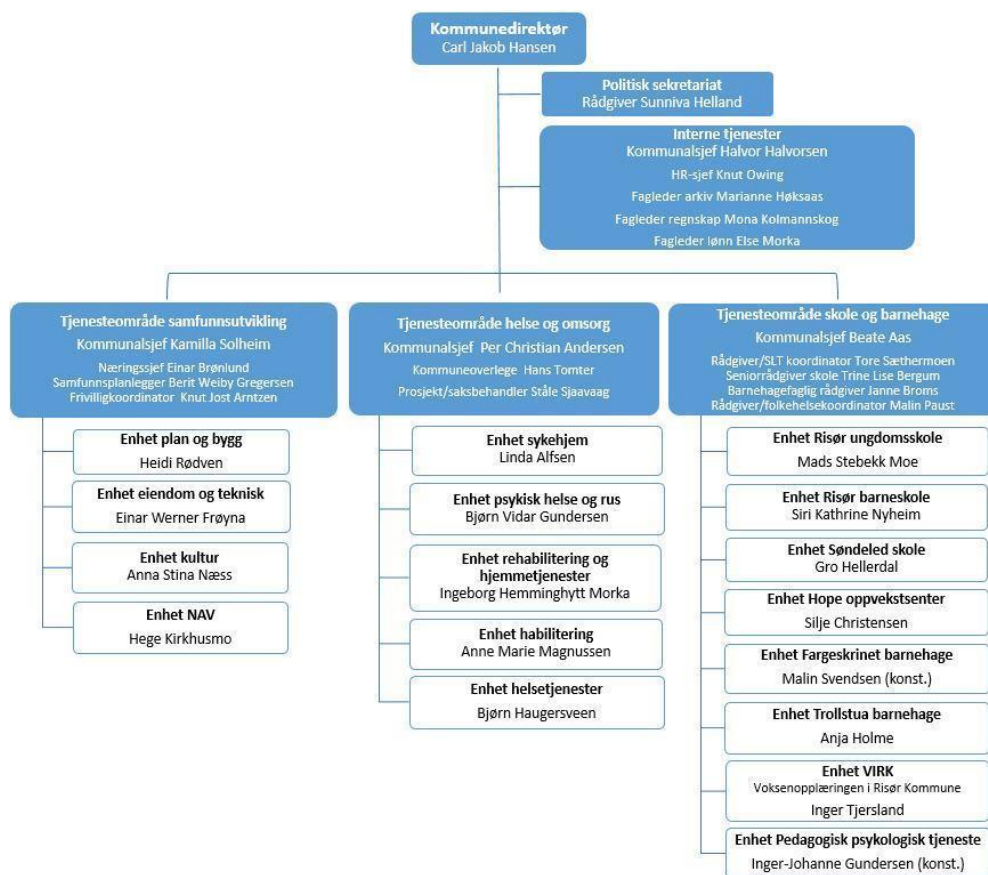
I kommuneplanens planstrategi (2024-2028), defineres kommunens satsningsområder for gjeldende periode:

- Samfunnsutvikling
 - Vi tar ansvar i klima- og naturutfordringen verdens står overfor
 - Risør og regionen har et variert og fremtidsrettet næringsliv
 - Risør er et attraktivt reisemål året rundt
 - Kunst og kultur er viktig drivkraft i utviklingen av Risør frem mot 2035
 - Risør har mangfoldige, aktive og inkluderende lokalsamfunn
 - Risør har et variert og attraktivt botilbud
 - Risørs historiske sentrum er et levende sted å bo og besøke
- Helse og omsorg
 - Vi er nytenkende i utviklingen av våre tjenester
 - Vi styrker helsefremming og forebygging med fokus på tidlig innsats
 - Innbyggerne er en ressurs i eget liv og for andre
 - Vi har høy kvalitet i kommunens helse- og omsorgstilbud
- Skole og barnehage
 - Alle har et likeverdig faglig tilbud som er tilpasset deres behov og utvikling
 - Alle har økt mestringstro og motivasjon i sin hverdag
 - Alle opplever tilhørighet og gode relasjoner som fremmer trivsel

2.2 Organisering

Administrativt er Risør kommune organisert med de fire tjenesteområdene helse- og omsorg, skole og barnehage, samfunnsutvikling og interne tjenester. Disse tjenesteområdene er videre delt opp i 17 underenheter.

Figur 3: Organisasjonskart for Risør kommune

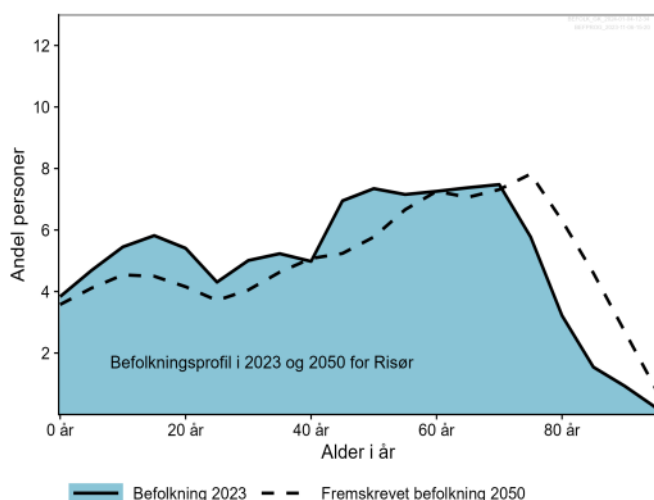


2.3 Befolkning

Risør kommune hadde i fjerde kvartal av 2023 6 825 innbyggere. Utviklingen har vært stabil over en lengre periode, med noe nedgang før 2021 og noe økning etter 2021, i hovedsak grunnet bosetting av flyktninger. Frem mot 2040 forventer SSB en økning i befolkningstallet på 1,12%, mens Telemarksforskning anslår en nedgang på mellom 16,14% og 17,67%⁵. Samtidig forventes en betydelig forskyvning i alderssammensetningen, der det vil bli en større andel eldre i forhold til andelen av barn og unge og de i yrkesaktiv alder (se Figur 4).

⁵ <https://regionalanalyse.no/artikkel/framskriving>

Figur 4: Aldersfordelingen i kommunen i 2023 og fremskrevet til 2050



Kilde: Folkehelseinstituttet⁶

2.4 Økonomiske nøkkeltall

Risør kommune hadde i 2022 et negativt netto driftsresultat på 1,9 millioner kroner, tilsvarende - 0,28% av driftsinntekter. Netto driftsresultat ble negativt også i 2023, da på omtrent 24 millioner, tilsvarende -3,25%. Både 2022 og 2023 ender derfor under kommunens finansielle måltall for netto driftsresultat på minst 1,75%. Resultatene er også betydelig svakere enn i 2021 der netto driftsresultat var positivt med 18,7 millioner kroner, tilsvarende 2,8% av driftsinntektene.

Netto disposisjonsfond utgjorde i 2022 88,6 millioner kroner, tilsvarende omtrent 12,51% av driftsinntekter, og hadde ved utgangen av 2023 hatt en nedgang til 71,7 millioner kroner, tilsvarende 9,73% av driftsinntektene. Størrelsen på disposisjonsfond oppfyller fremdeles kommunens finansielle måltall på mellom 5 og 10% av driftsinntektene.

Kommunen hadde en netto lånegjeld på 94,85% i 2022 og 91,29% i 2023. Dette utgjør noe nedgang siden 2020, men er fremdeles godt over kommunens måltall på 70-80%.

⁶ <https://www.fhi.no/he/folkehelse/folkehelseprofil/>

Del 2: Gjennomgang av aktuelle risikoområder

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

3 Sektorovergripende

Under sektorovergripende temaer har revisjonen definert områder som på særlig vis berører alle deler av kommunens virksomhet.

Aktuelle lover og forskrifter innen dette området er:

- KommuneLOven
- Anskaffelsesforskriften
- PersonopplysningsLOven
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt
- ArbeidsmiljøLOven
- Straffeloven
- OffentlighetsLOven
- ForvaltningsLOven

Gjennomgåtte risikoer:

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, ansettelser, 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 Risør kommune på områdene økonomi- og budsjetteringsprosesser, sykefravær og internkontroll. Følgende risikoer vil bli beskrevet nærmere i dette avsnittet.

3.1 Økonomi- og budsjetteringsprosesser

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

3.1.1 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 økonomikompentansen og kompetanse om tjenesteområdene være avgjørende faktorer for god økonomistyring. Samlet sett har vi over tid erfart at det til disse forholdene eksisterer en relativ risiko ved at manglende lojalitet til budsjett medfører høyere grad av merforbruk og at manglende kompetanse og faglig støtte til oppfølgingen av økonomi på enhet og avdelingsnivå kan bidra til økt risiko for avvik mellom budsjett og drift.

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. Det er en grunnleggende forutsetning å involvere alle ledd i organisasjonen for å sikre realisme i et årsbudsjett. I dette ligger innhenting av den erfaring og kunnskap om økonomisk risiko som eksisterer i enhetene.

Sett i sammenheng med tilfredsstillende økonomistyring, vil kvaliteten av 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. Som en del av kommunens økonomiske planlegging vil handlingsprogram/økonomiplan og årsbudsjett være sentrale dokumenter. Handlingsprogrammet er kommuneplanens kortsiktige del og skal være en ramme for de årlige budsjettene. Årsbudsjettet vil være et viktig styringsdokument som kommunen, samt dens sektorer og enheter, kan benytte.

3.1.2 Kommunens risikobilde

Risør kommune hadde i 2023 et netto driftsresultat på -3,25% av driftsinntekter, noe som i årsberetningen for 2023 beskrives som urovekkende svakt. Dette resultatet er også vesentlig under kommunens måltall på 1,75%. Driftsresultatet til kommunen var negativt også i 2022, da med -0,24% av driftsinntektene.

Kommunens disposisjonsfond oppgis å være på omtrent 71,7 millioner kroner ved utgangen av 2023. Disposisjonsfondet utgjør således 82,35% av kommunens akkumulerte premieavvik på 87,1 millioner kroner. Forholdet mellom disposisjonsfond og premieavvik har vært raskt synkende i kommunen siden toppen i 2020 på nært 200%. Endringen fra 2022 til 2023 er likevel mest dramatisk, der kommunen er nær en halvering fra et disposisjonsfond som utgjorde 151,30% i 2022. Kommunens mål er at disposisjonsfondet skal utgjøre minst 100% av premieavviket.

Gjeldsgraden til Risør kommune har imidlertid blitt noe redusert de siste årene, og var i 2023 på 91,29%, noe som er lavere enn sammenlignbare kommuner og KOSTRA-1, men noe høyere enn gjennomsnittet i Agder. Gjeldsgraden er likevel over kommunens måltall på 70-80%, og det kommer frem i årsberetningen for 2023 at kommunen ikke har gjort store investeringer i skolebygg de siste årene, og derfor har et betydelig investeringsbehov knyttet til ny ungdomsskole.

Det er satt i gang et større arbeid med Bærekraft 25 for å undersøke kommunens potensial for å skape økonomisk handlingsrom og øke effektiviteten i driften i årene som kommer. Dette er et pågående arbeid, og det må antas at det vil ta noe tid før tiltak er iverksatt og effekter kommer til syne.

3.1.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer området økonomi- og budsjetteringsprosesser til å inneha moderat risiko for kommunen. Negativt driftsresultat minsker kommunens disposisjonsfond, og dermed kommunens handlingsrom i årene fremover. Arbeid med Bærekraft 25 regnes av revisjonen som positivt og minsker risikoen på området. Det kan være hensiktsmessig å vente til tiltak fra Bærekraft 25 er innført og har fått virke før det gjennomføres forvaltningsrevisjon på området.

3.2 Sykefravær

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Sykefravær	Kommunens arbeid med å forebygge og redusere sykefravær

3.2.1 Teoretisk rammeverk

Arbeidsmiljøloven (aml.) § 3-1 skisserer arbeidsgivers krav til et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidsgiver skal sørge for gjennomføring av systematisk HMS arbeid på alle plan i virksomheten. Det er en grunnforutsetning at dette arbeidet skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Videre beskriver aml. § 4-2 krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling i virksomheten. Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal holdes løpende informert om systemer som nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet. De skal gis nødvendig opplæring for å sette seg inn i systemene, og de skal medvirke ved utformingen av dem. Arbeidsgiver skal sørge for nødvendig informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling ved omstillingsprosesser som medfører betydelig endring av arbeidstakernes arbeidssituasjon, for dermed å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) omhandler en overordnet målsetting om å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall. En grunnforutsetning for forebygging av fravær er ifølge IA-avtalen at helsefremmende arbeid samt iverksetting av tiltak på et tidlig tidspunkt vil kunne forebygge sykefravær.

I forhold til oppfølging ifm. sykefravær, stiller folketrygdloven krav til arbeidsgiver om å gjennomføre dialogmøte og lage en oppfølgingsplan. Det er samtidig bestemmelser om medlemmets/ansattes plikt til å medvirke til å gi opplysninger til arbeidsgiver ifm. tilrettelegging av arbeidet og utprøving av funksjonsevnen.

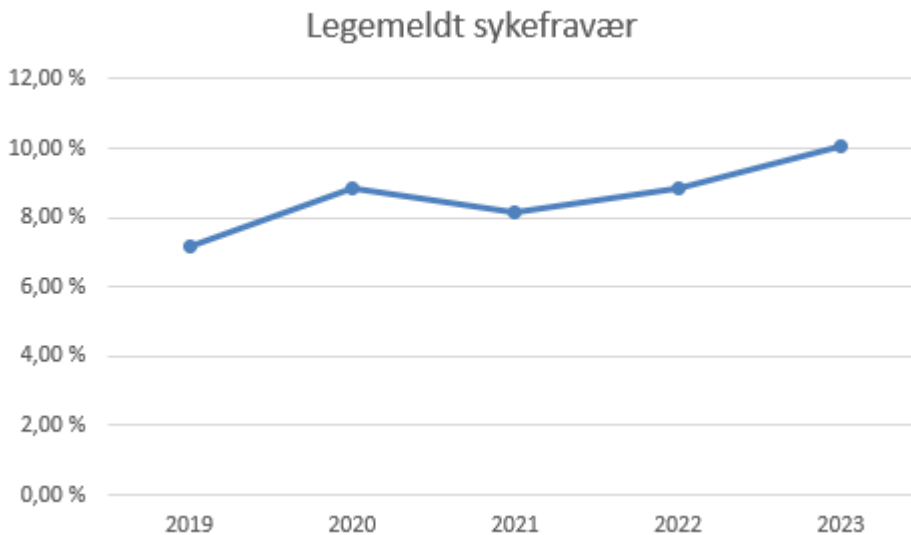
3.2.2 Kommunens risikobilde

Det er en samfunnsmessig utvikling som viser at sykefraværet stadig er økende generelt og for kommunesektoren isolert sett.⁷ For den fremtidige evnen til å sikre et tilstrekkelig tjenestetilbud, økonomisk bærekraft og ikke minst ansattes arbeidsmiljø, er et systematisk HMS-arbeid med relevante tiltak avgjørende.

⁷ [Sykefravær – SSB](#)

Risør kommune har et noe høyere sykefravær enn gjennomsnittet for kommunal sektor, og hadde i 2023 et sykefravær på 10,05%. Sykefraværet er høyest innen sektorene helse og omsorg (12,9%) og skole og barnehage (10,6%). Det er særlig langtidsfravær som dominerer kommunens sykefraværstatistikk. Kommunens sykefravær har vært noe økende de siste årene (se Figur 1).

Figur 1: Legemeldt sykefravær for alle næringer i kommunal sektor, Risør kommune



Kommunen har nylig satt mål om at sykefraværet skal reduseres til 8,7%, tilsvarende gjennomsnittet for norske kommuner. I kommunens årsberetning for 2023 beskrives det at sykefraværet har ført til budsjettmessige overskridelser da det skapes høye vikarkostnader og overtid. Arbeidet med reduksjon av sykefraværet vil inngå i prosjektet Bærekraft 25, med mål om å minske kommunens driftsutgifter i årene fremover. Reduksjon i sykefravær forventes å være krevende i en periode der kravene til effektivitet øker samtidig som kostnadene må reduseres.

I revisjonens spørreundersøkelse løftes sykefravær frem som det viktigste området for revisjon blant respondentene. Kommunedirektøren har i intervju opplyst at det arbeides systematisk med sykefravær i kommunens HR-avdeling.

3.2.3 Revisjonens vurdering

Området sykefravær ansees av revisjonen å ha moderat risiko. Sykefraværet i Risør kommune er noe høyt, men skiller seg ikke vesentlig fra sammenlignbare kommuner. Konsekvensene av høyt sykefravær kan være betydelige da dette vil påvirke både arbeidsmiljø, arbeidsbelastning og bemanning, kvalitet i tjenestene, samt kommunens økonomi. I lys av arbeidet med Bærekraft 25 fremstår det for revisjonen som at kommunen vil arbeide mer systematisk med sykefraværet i den kommende perioden. Det kan derfor være fornuftig å la nye tiltak iverksettes og virke en stund, før man eventuelt gjennomfører en forvaltningsrevisjon på området.

3.3 Internkontroll

Område

Forslag til forvaltningsrevisjon

Internkontroll

Overordnet, systematisk og dokumentert internkontroll i kommunen, oppfølging av politiske vedtak og/eller internkontroll satt i sammenheng med et av de øvrige risikoområdene.

3.3.1 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 medisin håndtering, 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.

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.

3.3.2 Fakta

I kommunens årsberetning for 2023 vises det til bruk av systemet QM+ forbindelse med HMS-arbeid og internkontroll. I dette systemet kan ansatte melde avvik fra regler og prosedyrer, som videre følges opp av kommunen. I 2023 beskriver kommunen at det ble meldt inn 619 avvik knyttet til HMS, personvern og informasjonssikkerhet, hvorav 469 av disse var registrert med middels eller høy alvorlighetsgrad. I samme periode ble det meldt inn 1004 kvalitetsavvik, hvorav 598 hadde middels eller høy alvorlighetsgrad. Dette er en liten økning fra 2022, da det ble registrert 545 HMS-avvik hvorav 429 med middels eller høy alvorlighetsgrad, og 885 kvalitetsavvik hvorav 536 med middels eller høy alvorlighetsgrad. Det er ikke gjort videre beskrivelser av oppfølging av avvikene i årsberetningen.

I intervju med revisjonen beskriver kommunedirektøren oppfølgingen av QM+ som svak, og at det generelt er krevende å få fokus på forhold som internkontroll. Kommunens ordfører oppgir i sitt intervju å ha fått tilbakemeldinger på at det ikke har nytte eller verdi å melde avvik.

Revisjonen har tidligere sett på internkontroll som del av andre revisjoner og undersøkelser. I 2022 gjennomførte revisjonen en revisjon av anskaffelser i investeringsprosjekter. I den forbindelse ble rutiner for internkontroll etterspurt, og revisjonen fant at det ikke var etablert internkontroll på innkjøpsområdet i tråd med kommunelovens § 25.1.

Internkontroll omhandler også oppfølging av vedtak, og i overgangen 2022-2023 ble revisjonen bedt om å utføre en undersøkelse av kommunedirektørens oppfølging av et bestemt politisk vedtak. I denne undersøkelsen fant revisjonen at det for det aktuelle vedtaket tok nærmere tre år

fra vedtaket ble fattet til saken ble sendt tilbake til det folkevalgte organet, noe som under omstendighetene ikke kan ansees som uten ugrunnet opphold.

I revisjonens spørreundersøkelse blant politikere og administrasjon i Risør kommune var sektorovergripende det området der flest respondenter mente det var behov for revisjon. Internkontroll var ett av to områder som kom frem som aktuelle revisjoner under sektorovergripende.

3.3.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer området internkontroll til å inneha høy risiko. Internkontroll er et område som er av vesentlig betydning dersom det forekommer avvik, da konsekvensen av dette på flere områder kan være inngripende for innbyggere, kommunen og samfunnet generelt. Tidligere funn av ikke-tilfredsstillende internkontroll kombinert med kommunedirektørens uttalelse om at det er vanskelig å sette fokus på området gir grunn til å tro at internkontrollen i Risør kommune ikke er tilstrekkelig.

Internkontroll som et frittstående forvaltningsrevisjonsprosjekt, vil kunne være krevende sett mot omfang og det å identifisere et bestemt område man skal undersøke nærmere. Slik sett kan internkontroll være hensiktsmessig å trekke inn i gjennomgangen av et av de øvrige risikoområdene.

4 Oppvekst

I Risør kommune berører området oppvekst særlig det som skjer i barnehager, på skole og fritidsordning, i kulturskole, voksenopplæring og PPT. Området oppvekst berører også tjenester knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Risør kommune har 5 kommunale skoler, hvorav to av disse er barneskoler, en er ungdomsskole og det er ett oppvekstsenter. Kommunen har seks barnehager, hvorav tre er kommunale og tre er private.

Aktuelle lover og forskrifter på dette området:

- Opplæringsloven
- Barnehageloven
- Arbeidsmiljøloven
- Kommuneloven

Gjennomgåtte risikoer

Revisjonen har i dette avsnittet gjennomgått risikoer i forbindelse med psykososialt miljø, spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, kommunen som barnehagemyndighet, vold og trusler, skolefravær, tverrfaglig samarbeid, bemannings- og kompetansekrav 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 Risør kommune på områdene bemanning og kompetansekrav, samt spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Følgende risikoer vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

4.1 Psykososialt miljø og skolefravær

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Psykososialt miljø og skolefravær	Kommunens systematiske arbeid for å sikre et godt psykososialt miljø og forebygge skolefravær

4.1.1 Teoretisk rammeverk

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

Meld. St. 6 (2019–2020) viser til at mobbing, manglende tilrettelegging og utrygghet kan være grunn til høyt skolefravær, noe som samsvarer med nasjonal og internasjonal forskning. Opplæringsloven slår fast at «Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring». For å kunne sette inn rett tiltak så tidlig som mulig er det derfor viktig at skolen har systemer for å kartlegge det komplekse bildet i hvert enkelt tilfelle.

Risikoen knyttet til psykososialt miljø er generelt høy basert på de konsekvenser dette kan ha for barn og unge, 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, hvor deler av mobbingen nå skjer digitalt. Dette påvirker i aller høyeste grad skolehverdagen til disse barna, men det er utfordrende for skolen å ettergå digital mobbing.

Dersom det psykososiale miljøet ikke ivaretas, øker dette risikoen for skolefravær. Fravær fra skolen kan ha faglige og sosiale konsekvenser for elevene. Det er derfor viktig at skolen både jobber forebyggende og har gode systemer for å følge opp bekymringsfullt fravær. Risikoen relaterer seg dermed til hvorvidt skolene har på plass et system for å holde oversikt over og følge opp elever med bekymringsfullt fravær og hvorvidt etterlevelsen av systemet er godt nok i enkeltsaker. Det ligger samtidig en inngående risiko i tematikken i seg selv, da psykososialt miljø og skolefravær i grunnskolen er svært alvorlig og berører en veldig sårbar samfunnsgruppe. Om ikke skolen har gode systemer for å forebygge og følge opp eller ikke etterlever sine rutiner, kan det potensielt ha store konsekvenser.

4.1.2 Kommunens risikobilde

I elevundersøkelsen for skoleåret 2023-2024 svarer hele 21% av elevene på 10. årstrinn at de har opplevd mobbing på skolen. 16,1% av disse oppgir å ha blitt mobbet av andre elever de siste månedene, mens 9,8% oppgir å ha blitt mobbet av voksne på skolen. Disse tallene er alvorlige, og omtrent dobbelt så høye som landsgjennomsnittet. For skoleårene 2021-2022 og 2022-2023 er statistikken for Risør kommune mangelfull, men det kommer frem at andelen som opplevde mobbing av andre elever på skolen var betydelig høyere enn landsgjennomsnittet også i 2021-2022. Videre viser Udir sin fraværstatistikk at elever ved 10. årstrinn i Risør har et noe høyt antall median fraværsdager sammenlignet med landet, Agder og sammenlignbare kommuner.

Faktorer som beskrives å være kjennetegn på skolefravær er mobbing, mangel på trygge voksne, få venner, lærevansker, ADHD og mangelfull mestring.

Figur 2 - Kjennetegn ved skolefravær⁸

Kjennetegn ved elever med høyt skolefravær

- 65 % har opplevd mobbing
- 50 % opplever ikke å ha trygge voksne på skolen
- 40 % mangler venner på skolen
- 60 % har faglige/ lærevansker (29 % av disse allerede i begynneropplæringen)
- 40 % har ADHD
- 80 % har redusert mestringstillit

(Kilde: Amundsen)

Risør kommune bruker BTI- modellen, som står for bedre tverrfaglig innsats. Hovedmålet med modellen beskrives av kommunen å være å kvalitetssikre helhetlig og koordinert innsats uten brudd i oppfølgingen. I 2022 ble BTI-arbeidet avsluttet som prosjekt og integrert i kommunens fortløpende utviklingsarbeid. Kommunen har ansatt en egen BTI koordinator, og delt arbeidet inn i undergruppene forebygging og komplekst samarbeid.

I intervju med revisjonen beskriver kommunedirektør en opplevelse av at BTI-modellen ikke har tilstrekkelig forankring hos i ledelsen. I spørreundersøkelsen sendt ut til politikere og administrasjonen i kommunen ble psykososialt miljø løftet frem som det viktigste området for forvaltningsrevisjon i sektor oppvekst, som var den sektoren der nest flest ønsket å prioritere revisjon.

4.1.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurderinger er det en forhøyet risiko tilknyttet psykososialt miljø og skolefravær for elevene i Risør, særlig på ungdomsskole. Forekomsten av mobbing er høy, og skolefraværet er tilsvarende noe forhøyet. Samlet risiko på område anses å være høy.

4.2 Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Spesialpedagogisk hjelp	Rutiner for å sikre barn rett til spesialpedagogisk hjelp.

4.2.1 Teoretisk rammeverk

⁸ Hentet fra Arendal kommunes rutine for elever som uteblir fra skolen.

Elever som ikke har eller ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet i skolen, har rett til spesialundervisning. Opplæringsloven kap. 5 regulerer retten til spesialundervisning og hva det skal legges vekt på i vurderingen. Før kommunen fattet vedtak om spesialundervisning, skal det gjøres en sakkyndig vurdering av PPT (pedagogisk-psykologisk-tjeneste) av de spesielle behovene til eleven, om eleven har behov for spesialundervisning og hva slags opplæringsstilbud som skal gis, jf. oppl. § 5-3. Både opplæringsloven og utdanningsdirektoratets veileder til spesialundervisning stiller krav til hva den sakkyndige vurderingen skal beskrive og inneholde.

Retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder også 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 eksempelvis 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 innholdskrav til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

4.2.2 Kommunens risikobilde

I årsberetning for 2023 beskriver kommunen at det de siste fire årene har vært en økning på 1,7% i andel elever som mottar spesialundervisning. Basert på statistikk fra KOSTRA kan vi se at andelen elever som mottar spesialundervisning i perioden 2018-2023 er en del høyere i Risør enn i KOSTRA-1 og Agder, men omtrent tilsvarende sammenlignbare kommuner. Andelen elever med spesialundervisning i Risør har holdt seg relativt stabil på mellom 10 og 11 % i frem til 2021, før den øker noe til 12% i 2022 og 12,3%.

Dersom vi ser på antall årstimer til spesialundervisning per elev har Risør flere årstimer per elev enn Birkenes, Froland og Lillesand. I perioden 2017-2022 har Risør mellom 106 og 174 årstimer spesialundervisning per elev, mens de tidligere nevnte kommunene for de fleste år ligger godt under 100 årstimer. Tvedestrand, Agder og KOSTRA-1 har imidlertid noe høyere antall årstimer per elev enn disse kommunene, og tidvis høyere antall enn Risør. Andelen årstimer til spesialundervisning per elev har hatt en sterk reduksjon i Risør de siste to årene, og ligger nå under snittet for Agder og KOSTRA-1, men fremdeles noe høyere enn de sammenlignbare kommunene.

Tabell 1: Årstimer til spesialundervisning per elev

Årstimer spesialundervisning (antall)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Froland	72,6	68,3	64,5	76,5	68,3	65,5
Birkenes	73,0	122,3	86,0	64,2	76,0	82,8
Lillesand	86,0	69,9	89,2	70,6	67,6	99,1
Risør	106,6	147,3	165,9	174,1	106,3	103,1
Tvedestrand	119,0	157,8	130,5	112,8	100,8	92,2
KOSTRA-1	133,6	148,1	146,3	146,1	136,2	138,2
Agder			133,4	129,4	122,1	119,0

Når det kommer til spesialpedagogisk hjelp i barnehager viser statistikk fra KOSTRA at Risør kommune generelt har hatt lav forekomst av spesialpedagogisk hjelp, med unntak av 2020. Både i 2021 og 2022 har Risør kommune den laveste andelen barn som mottar spesialpedagogisk

hjelp blant sammenlignbare kommuner, KOSTRA-1 og Agder. Når lav forekomst av spesialpedagogisk hjelp i barnehage kombineres med noe høyt omfang av spesialundervisning på skole kan det stilles spørsmål ved om barnas behov fanges opp tidlig nok. Det kan tenkes at behovet for spesialundervisning i skolen kan reduseres noe i omfang, kvantitativt eller kvalitativt, dersom nødvendig støtte gis på et tidligere tidspunkt.

Tabell 2: Andel barn i barnehage (privat og offentlig) som får spesialpedagogisk hjelp

Spesialpedagogisk hjelp (prosent)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Froland	5,5	2,1	3,4	7	7,6	9,7
Birkenes	6,9	4,1	6,6	6,7	7,2	7,4
Lillesand	9,0	9,3	6,2	6,1	6,3	9,4
Risør	6,4	6,6	5,5	10,0	5,5	5,7
Tvedestrand	9,3	5,7	8,1	7,3	6,6	9,2
KOSTRA-1	7,5	8,8	8,3	6,4	6,6	6,9
Agder				7,1	7,6	7,6

I revisjonens spørreundersøkelse blant politikere og administrasjonen i Risør kommune ble sektor for oppvekst løftet frem som den nest viktigste sektoren for forvaltningsrevisjon. Innen denne sektoren ble spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp løftet frem som et viktig revisjonsområde blant 53% av respondentene.

4.2.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering er det i Risør kommune en risiko knyttet til en noe høy andel elever med spesialundervisning kombinert med et høyt antall årstimer til spesialundervisning. Det stilles samtidig spørsmål ved den lave forekomsten av spesialpedagogisk hjelp i barnehager, som i kombinasjon med funn knyttet til spesialundervisning forhøyer risikoen på området noe. Samlet risiko anses derfor av revisjonen som moderat, og det ansees som mest hensiktsmessig at en eventuell revisjon fokuserer på spesialpedagogisk hjelp.

5 Sosiale tjenester

I Risør kommune er sosiale tjenester i hovedsak organisert gjennom NAV Risør. Barnevernstjenesten er organisatorisk lagt under helse- og omsorg, men vil i denne analysen diskuteres som en sosial tjeneste.

Aktuelle lover og forskrifter for området:

- Folkehelsesloven
- Integreringsloven
- Sosialtjenesteloven
- Boligsosialloven
- Barnevernloven

Gjennomgåtte risikoer

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

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 Risør kommune på områdene flykninger og integrering, samt arbeid med lavinntektsfamilier. Følgende risikoer vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

5.1 Flykninger og integrering

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Integrering	Kommunens arbeid med integrering og bosetting av flykninger.

5.1.1 Teoretisk rammeverk

Integrering av flykninger berører en rekke sektorer i kommunene, herunder helsetjenester, grunnskoleopplæring, barnevern og bosetting. Kommunene blir kompensert for dette gjennom et integreringstilskudd fra staten på kr 767 400 (enslig voksen) og kr 717 400 (andre voksne, enslige mindreårige og barn) fordelt over 5 år. 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.

Det er for kommunen pålagt et ansvar om å gi den enkelte deltager i introduksjonsprogram retten til introduksjonsstønad. Utbetalingen av stønaden står kommunen for etter fastsatte beregningsmodeller basert på alder, livssituasjon, fravær og samordning med andre ytelser (kap. 5).

5.1.2 Kommunens risikobilde

I 2022 ble Risør kommune anmodet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) å ta imot 70 flyktninger, mot det opprinnelige planlagte mottaket av 10 flyktninger. Dette ble enstemmig vedtatt av kommunestyret, og omtrent 70 flyktninger har blitt mottatt i løpet av 2022. Den store økningen i antall flyktninger har gjort at flyktningtjenesten på kort varsel har måttet gjenoppbygge en virksomhet med tilstrekkelig kapasitet. I kommunens årsberetning for 2022 beskrives det at flyktningmottaket i 2022 har generert ekstra kostnader på 3,4 millioner, som ble dekket inn gjennom økt tilskudd til integrering på omtrent 11 millioner kroner.

I 2023 har Risør kommune bosatt ytterligere 75 flyktninger. Årsberetningen for 2023 beskriver at det er høy motivasjon i tjenestene for å bidra med mottaksarbeidet, men at et høyt antall flytninger over flere år setter et betydelig press på tjenester som helse, barnehage og skole.

Statistikk for flyktninger og integrering viser at Risør kommune har betydelig flere mottakere av introduksjonsstønad per innbygger enn sammenlignbare kommuner, KOSTRA-1 og landet. Netto driftsutgifter til introduksjonsordninger per innbygger er tilsvarende noe høyere i Risør enn i de andre kommunene. Dersom man ser netto driftsutgifter per mottaker har Risør imidlertid et utgiftsnivå på nivå med sammenlignbare kommuner, KOSTRA-1 og Agder.

Tabell 3: Mottakere av introduksjonsstønad per innbygger

Mottakere av introduksjonsstønad (per 1000)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Froland	7,0	6,9	5,5	2,3	2,6	4,2
Birkenes	8,8	6,5	4,4	3,9	8,7	14,2
Lillesand	7,2	5,1	3,2	2,0	4,9	10,5
Risør	11,7	10,6	7,0	4,8	6,9	11,9
Tvedestrand	8,9	7,3	4,8	2,9	4,2	9,3
KOSTRA-1	7,5	4,9	2,9	2,3	4,0	7,5
Agder			4,4	3,0	4,4	7,0

I intervju med revisjonen fremgår det at kommunedirektør er noe bekymret for voksenopplæringen sett i lys av det høye flyktningmottaket. Området flyktninger og integrering får ellers lav prioritet som forvaltningsrevisjon blant kommunens administrasjon og politikere i revisjonens spørreundersøkelse.

5.1.3 Revisjonens vurdering

Etter revisors vurdering anses det å foreligge en økt risiko til arbeidet med integrering av flyktninger. Denne risikoen knyttes ført og fremst til den store økningen i mengden flyktninger kommunen mottar, noe som skaper stort press og krever omstilling på flere kommunale områder. Samlet risiko på området ansees av revisjonen som moderat.

5.2 Arbeid med lavinntektsfamilier

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Lavinntektsfamilier	I hvilken grad lykkes kommunen med tiltak rettet mot lavinntektsfamilier.

5.2.1 Teoretisk rammeverk

Barn og unge som lever i familier med vedvarende lavinntekt har generelt sett vært økende i Norge og i mange kommuner, og er ifølge Bufdir særlig utbredt i store kommuner. Blant barnefamiliene er det visse kjennetegn som gir økt risiko for lavinntekt. Foreldrenes yrkestilknytning er svært viktig for inntekten, og barnefamilier uten yrkestilknytning er de barnefamiliene som er mest sårbare for vedvarende lavinntekt. Enslige forsørgere har også høy risiko for lavinntekt. Barnefamilier hvor foreldrene har lav utdanning er også utsatt for lavinntekt, og lav utdanning henger sammen med yrkestilknytning og lønnsnivå. Barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i lavinntektsstatistikken, og barn med innvandrerbakgrunn utgjør vel 6 av 10 barn i lavinntektsgruppen.

Kommunens arbeid med lavinntektsfamilier strekker seg over flere sektorer og på flere ansvarsnivåer. Kommunen skal gjennom folkehelsearbeidet, jf. folkehelsesloven, jevnlig ha oversikt over lokale samfunnstrekk, gjøre årsak- og konsekvensvurderinger – og det skal foreligge mål og strategier for arbeidet. Kommunen bør samtidig ha både langsiktige og kortsiktige tiltak rettet mot lavinntektsfamilier, for å både hjelpe de familier som har utfordringer i dag samtidig som det på lang sikt skal forsøkes å bryte mønstre og dempe omfanget. Som en del av oppvekstreformen skal kommunen jobbe tverrfaglig for å sikre et mest mulig helhetlig tjenestetilbud mellom de enhetene som jobber tettest med lavinntektsfamilier, herunder både NAV, folkehelse, skole, barnehage, barneverntjenesten mv.

5.2.2 Kommunens risikobilde

Statistikk fra Bufdir viser at 14,8% av barn i Risør kommune i 2022 bodde i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Tilsvarende andel i Agder var for samme år på 12,5%, og det er kun Tvedestrand blant sammenlignbare kommuner som har et nivå tilsvarende Risør med 14,3%.

Figur 3: Barnefattigdom kommunemonitor, Udir.no

Indikator	Sted	Verdi for sted	Verdi for Fylke	Grafisk visning
Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt (2022)	Risør	14,8 %	12,5 %	
	Froland	12,2 %	12,5 %	
	Birkene s	10,2 %	12,5 %	
	Lillesan d	9,2 %	12,5 %	
	Tvedes trand	14,3 %	12,5 %	
	Agder	12,5 %		

Blant kommunens styringsdokumenter kan ikke revisjonen se at lavinntektsfamilier er nevnt i hverken årsberetning for 2022 og 2023 eller handlingsprogram og økonomiplan 2024-27. I Kommuneplanens samfunnsdel 2023-2035 vises det noe generelt til utvikling i lavinntekt for Agder og landet, uten at det utdypes om situasjonen i Risør kommune. Revisjonen kan derfor ikke se tegn til at det jobbes systematisk med lavinntektsfamilier, hverken langsiktig eller kortsiktig.

5.2.3 Revisjonens vurdering

Manglende omtale av kommunens arbeid med lavinntektsfamilie i sentrale styringsdokumenter kan tyde på manglende bevissthet på området. De samfunnsmessige konsekvensene av å ikke ha et tilstrekkelig fokus på levekårsutfordringene vil over tid skape betydelige utfordringer for kommunen. Det er spesielt risikoen omkring barn og unge som er vektlagt i denne sammenhengen. En økende andel barn i vedvarende lavinntektsfamilier er en utfordring når det kommer til utenforskap og over tid en videreføring av mønstre i de aktuelle familiene.

Etter revisjonens syn er det sannsynlig at den negative utviklingen i andel lavinntektsfamilier vil kunne fortsette basert på de økonomiske utfordringene vi ser i samfunnet generelt. Satt i sammenheng med at konsekvensen berører barn og unge er konsekvensen høy på flere områder, men først og fremst når det gjelder de sosiale ulikhetene og en oppvekst som kan være preget av mangel på gode rammer og verdighet. Revisjonens vurderer risikoen for området arbeid med lavinntektsfamilier til å være høy.

6 Helse og omsorg

Sektoren har ansvar for blant annet legekontor og helsestasjon, hjemmetjenester og omsorgssenter.

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

Gjennomgåtte risikoer

Revisjonen har i dette avsnittet gjennomgått risikoer i forbindelse med tjenestetildeling, avvikshåndtering, kvalitet, legemiddelhåndtering, bemanning, tjenestetilbudet til personer med demens, velferdsteknologi, 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 ser revisjonen en spesiell risiko for Risør kommune på områdene fastlegeordningen, bemanning, og tjenester for funksjons- og utviklingshemmede. Følgende risikoer vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

6.1 Fastlegeordningen

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Fastlege	Kommunens forvaltning av fastlegeordningen

6.1.1 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 integrert. 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.

6.1.2 Kommunens risikobilde

Statistikk fra KOSTRA viser at det i Risør kommune var 10% av pasientene som sto på liste uten lege. Tilsvarende andel var 8,9% i 2022 og 11,4% i 2023. Det finnes ikke tall for øvrige år, og det er mangler statistikk fra sammenlignbare kommuner. For KOSTRA-1 ser vi imidlertid at andelen pasienter uten lege var 7,5% i 2022 og 6,3% i 2023, mens tilsvarende andel for Agder var 2,5% og 2%. Risør har med andre ord en betydelig og økende andel pasienter på liste uten lege.

Når det kommer til antall avtalte legeårsverk per 10 000 innbyggere har Risør kommune et lavt antall sammenlignet med de andre kommunene, Agder og KOSTRA-1. Før 2022 hadde Lillesand lavere antall årsverk enn Risør, men utenom dette har Risør hatt det laveste antall årsverk blant de nevnte gruppene.

Tabell 4: Avtalte legeårsverk per 10 000 innbyggere (årsverk)

Mottakere av introduksjonsstønad (per 1000)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Froland	11,5	11,1	12,8	12,6	12,5	13,3
Birkenes	11,7	13,2	12,5	12,4	13,9	15,3
Lillesand	9,0	8,9	9,0	8,6	12,3	12,4
Risør	9,8	11,3	11,2	10,7	10,9	11,7
Tvedestrand	12,2	12,4	12,4	12,4	12,3	12,3
KOSTRA-1	11,5	11,3	11,6	12,3	12,5	12,9

I handlingsprogram og økonomiplan 2024-27 beskriver kommunen utfordringer med legedekningen. Det er vedtatt en samlokalisering av fastlegene ved Frydenborgsenteret, noe som antas å bedre rekrutteringsmulighetene fremover.

6.1.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer risikoen ved fastlegeordningen som moderat for Risør kommune. Konsekvensene av en utilstrekkelig fastlegeordning kan være svært alvorlig for kommunen, og statistikk viser at flere pasienter ikke har fastlege. Etableringen av legesenter ved Frydenborgsenteret kan tenkes å bedre situasjonen. Det kan derfor være naturlig å vente med forvaltningsrevisjon av området til senteret er godt etablert og tidlige virkninger kan sees.

6.2 Bemanning

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Bemanning	Bruk og rekruttering av personalressurser og kompetanse

6.2.1 Teoretisk rammeverk

I Forskrift om sykehjem m.v. stilles det krav til at boformen ved sykehjem og heldøgnsomsorgsbolig skal ha en administrativ leder, ansvarlig lege og sykepleier, samt det antall personell som er nødvendig for å sikre beboere nødvendig og forsvarlig omsorg og bistand, jf. § 3-2. Det foreligger ingen ytterligere nasjonal bemanningsnorm eller eksplisitte krav knyttet til bemanning på sykehjem eller hjemmesykepleien, tilsvarende hva man har for skole og barnehage. Når det ikke foreligger en bemanningsnorm for helse, beskrives konsekvensen av dette at kuttene relatert til effektiviseringskravet, lettere tas i pleie og omsorg⁹.

Kommunene har etter forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten §§ 6-9, et krav til planlegging, gjennomføring, evaluering og korrigerende. Kravet til planlegging innebærer at kommunen må vurdere behovet for tjenestene og planlegge hvordan behovet skal dekkes. Spesielt viktig er kommunens ansvar for å vurdere behovet for nødvendig personell og kompetanse og legge planer for rekruttering, for å til enhver tid kunne tilby nødvendige og forsvarlige tjenester som dekker behovet i kommunen. Av framskrivninger gjennomført av SSB, fremgår at man i 2019 hadde et underskudd på sykepleiere og helsefagarbeidere på henholdsvis 5.500 og 1.700 personer. Dette er som et mellomalternativ forventet å øke til 29.700 og 24.400 i 2040. Den største etterspørselen etter kompetansen antas i framskrivningene å komme fra kommunal helse- og omsorgstjeneste. Dette stiller store krav til kommunens arbeid med å planlegge tilstrekkelig bemanning for fremtidige tjenester innen helse- og omsorg¹⁰.

⁹ KS. Bemanningsnorm og kompetansekrav i kommunesektoren.

¹⁰ Helsepersonellkommissjonen (2023). Tid for handling.

Arbeidsforhold og arbeidstidsbestemmelser er sentrale rammevilkår for helse- og omsorgstjenestene. Arbeidsmiljølovens kapittel 10 legger føringer for arbeidstid, herunder arbeidstidsordninger, arbeidsplaner, alminnelig arbeidstid, overtid etc. Arbeidstidsordningen skal være slik at arbeidstakere ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn, der det blant annet stilles krav til utarbeidelse av turnus, bruk av overtid og bestemmelser om alminnelig arbeidstid, jf. § 10-4. Av en rapport gjennomført av FAFO om kartlegging av brudd på arbeidstidsbestemmelse, fremgår det at den kommunale helse- og omsorgstjenesten har hatt en høy andel brudd på blant annet bestemmelse om søndagsfri, «ukefri» og maksimalt antall timer arbeid hver dag.¹¹

Samtidig som tjenestene preges av høyt sykefravær, vikarbruk og overtidsutgifter, foreligger det også høy turnover, og et høyt omfang av deltidstillinger. Samlet beskrives disse faktorene å legge et stort press på kommunene i deres arbeid med å sikre tjenestene tilstrekkelig og kompetent bemanning.¹² Det fremgår at en av løsningene på utfordringer som helse- og omsorgssektoren kommer til å møte i årene som kommer, vil være et mer bevisst forhold omkring fordeling av oppgaver mellom yrkesgruppene¹³.

6.2.2 Kommunens risikobilde

I kommunens årsberetning for 2023 kan man se at lønnskostnadene i sektor for helse og omsorg endte omtrent 400 000kr under revidert budsjett for regnskapsåret 2023. Utgiftene til fastlønn har vært nært 6 millioner lavere enn forventet, med tilsvarende merutgifter til vikarer, ekstrahjelp og overtid. Høy forekomst av langtidsfravær og permisjoner har også gitt en betydelig refusjonsinntekt fra NAV på omtrent 17,3 millioner kroner. Høyt sykefravær kan i mange tilfeller sees i sammenheng med høy arbeidsbelastning eller belastende arbeidsforhold.

Basert på tall fra KOSTRA kan vi se at Risør kommune har en jevnt høy andel årsverk i helse og omsorg per 10 000 innbyggere. Siden 2019 har Risør hvert år passert 400 årsverk, mens vi blant sammenlignbare kommuner, Agder og KOSTRA-1 kun finner ett annet tilfelle der 400 årsverk passerer (Tvedestrand i 2022).

Tabell 5: Årsverk helse og omsorg per 10 000 innbyggere (årsverk)

Mottakere av introduksjonsstønad (per 1000)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Froland	248,4	258,9	251,3	254,2	273,2	294,5
Birkenes	262,4	289,3	293,4	295,7	282,8	276,6
Lillesand	307,0	320,3	326,2	325,4	335,1	325,5
Risør	385,2	400,5	400,8	408,3	430,9	434,9
Tvedestrand	360,0	388,6	375,9	379,4	429,0	410,7
KOSTRA-1	322,9	339,3	333,6	335,8	341,3	345,4
Agder			317,4	326,9	329,4	333,3

¹¹ FAFO-rapport (2015). Kartlegging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

¹² Helse- og omsorgsdepartementet (2020). Kompetanseløft 2025 - Regjeringens plan for rekruttering, kompetanse og fagutvikling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og den fylkeskommunale tannhelsetjenesten for perioden 2021-2025.

¹³ KS (2022). Oppgavedeling skaper fremtidens omsorgstjeneste.

Til tross for et høyt antall årsverk i sektoren beskrives det i både årsberetning for 2022 og 2023 at sektoren har rekrutteringsutfordringer, særlig knyttet til sykepleiere og leger. Det antas at fremtidig rekruttering av leger vil forenkles noe av den nye samlokasjonen i legesenter på Frydenberg. Som et ytterligere tiltak beskrives det i handlingsprogram og økonomiplan 2024-27 at det er lagt inn en 40% stilling som skal jobbe med rekruttering og kompetanseheving. Det beskrives at denne stillingen allerede høsten 2023 lyktes med å motivere 15 ufaglærte til å påbegynne et fagarbeiderutdanningsløp.

6.2.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering foreligger det moderat risiko omkring området bemanning, bruk av personalressurser og kompetanse. Et høyt antall årsverk burde gi kommunen god posisjon til å utføre tjenestene på en god måte. Når man likevel erfarer et høyt sykefravær, og utfordringer med rekruttering av høyt utdannet helsepersonell, kan det tenkes at bemanningsressursene ikke utnyttes på best mulig måte, eller at man ikke har lykket med tilstrekkelig kompetansedekning blant årsverkene. Dette kan skape press på tjenestenes kvalitet, og samtidig bidra til fortsatt høyt sykefravær.

6.3 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	Ressursstyring og organisering i BPA-tjenester.

6.3.1 Teoretisk rammeverk

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en måte å organisere praktisk og personlig bistand på for personer med nedsatt funksjonsevne, både i og utenfor hjemmet. Målet er å bidra til et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for funksjonsnedsettelsen. Retten til å få tjenestene organisert som BPA ble lovfestet i 2015, og gjelder for personer under 67 år med et stort og langvarig behov for tjeneste. Det siste tiåret har det vært en nasjonal dobling på andel personer registrert med vedtak om BPA. Selv om BPA fortsatt utgjør en liten andel av kommunens kostnader til tjenester innen helse- og omsorgssektoren, beskrives denne på generell basis som uforutsigbar og krevende for den enkelte kommune å planlegge tilstrekkelig for.¹⁴

Når praktisk bistand og opplæring organiseres som BPA, er det brukeren selv, eventuelt med bistand, som organiserer og leder arbeidet assistentene utfører. Det er herunder et krav til kommunen om at arbeidslederrollen blir ivaretatt på en forsvarlig måte. Kommunen avgjør om privat eller kommunal aktør skal ivareta arbeidsgiveransvaret, og flere kommuner har den senere tid innført avtaler med private leverandører som en del av BPA-ordningen. Uavhengig av hvordan tjenesten er organisert, er det alltid kommunen som har det overordnede forvaltningsansvaret for at BPA-tjenestene skjer i henhold til lovverket.¹⁵ I en evalueringsrapport av den rettighetsfestede BPA-ordningen som ble gjennomført av KS i 2020, fremgår det at variasjon i tildelingspraksis og

¹⁴ KS (2020). Utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

¹⁵ Helsedirektoratet (2015). Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

klagesaksbehandling kan tyde på at regelverk ikke oppleves som tydelig nok for kommunene å forholde seg til.¹⁶

Gjennom den statlige tilskuddsordning er kommunen sikret refusjon for utgifter på 80 % av kommunens direkte lønnsutgifter per bruker utover innslagspunktet på kr 1,5 mill (tall per 2023).¹⁷ Kommunens hovedutfordring med refusjonsordningen beskrives å oppstå når en bruker i kommunen passerer 67 år og kommunen ikke lenger mottar refusjon. Nettoutgiften utover innslagspunktet blir for kommunen femdoblet fra det ene året til det neste (fra 20 % til 100 %). Resultatet beskrives å være at kommunen må finne ressurser andre steder i organisasjonen når refusjonen faller bort.¹⁸

6.3.2 Kommunens risikobilde

I 2020 gjennomførte revisjonen en forvaltningsrevisjon med BPA ordningen i Risør kommune. Revisjonen undersøkte i den forbindelse rutiner for tildeling av BPA, rolleavklaringen mellom kommune, arbeidsleder og personlig assistent, samt hvilken opplæring som gis til arbeidsleder og assistenter. Forvaltningsrevisjonen konkluderte med at det fantes flere områder der kommunen ikke leverer tildeling av BPA-tjenester i henhold til lovverket, at roller i stor grad var avklart, men at det manglet systemer for å fange opp viktige elementer underlagt de aktuelle aktørene, og at det ikke i stor nok grad ble sikret at arbeidsledere og assistenter fikk nødvendig opplæring.

I etterkant av revisjonen har kommunen etablert et nytt saksbehandlerteam og det ble jobbet med kompetanseheving innen saksbehandling, blant annet gjennom Østre Agder samarbeidet. Kommunen valgte videre, etter vedtak 21/61 i bystyret å åpne BPA-ordningen for private tilbydere. Alle ansatte og arbeidsledere i BPA-ordningen fikk også tilbud om digitale kurs.

Kommunens saksbehandlingspraksis når det gjelder tildeling av BPA-tjenester er avgjørende for at kommunens innbyggere sikres helsehjelp i tråd med lovkrav, men kan også være av stor økonomisk betydning for kommunen. I 2023 hadde Risør kommune 13 brukere av BPA, noe som er nært en dobling siden 2020 da antallet brukere var på 7, og samtidig en høy økning fra 2022 da det var 9 brukere av BPA-ordningen. Gjennom prosjekt «Bærekraft 25» er det identifisert en risiko knyttet til BPA – særlig knyttet til oppfølging av leverandører av tjenestene, og utfordringer knyttet til dekning av manglende ressurser fra hjemmetjenesten.

6.3.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer at risikoen knyttet til tjenester for funksjons- og utviklingshemmede i Risør kommune er moderat til høy. Kommunens BPA-ordning har i løpet av forrige periode gjennomgått store endringer ettersom det nå er åpnet for ikke-kommunale tilbydere av BPA. Det fremstår som en utfordring for kommunen å følge opp private leverandører av tjenestene, og manglende ressurser i BPA-ordningen ser ut til å gå på bekostning av kommunens øvrige ressurser i hjemmetjenesten. Det ansees som spesielt interessant å se nærmere på kommunens ressursstyring og organisering av BPA-tjenester i en forvaltningsrevisjon, da dette var et tema som i liten grad ble belyst i forvaltningsrevisjonen i 2020.

¹⁶ KS (2020). Utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

¹⁷ Helsedirektoratet (2023). Rundskriv IS-4/2023 – Tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene.

¹⁸ Telemarkforskning (2019). Ressurskrevende omsorgstjenester i kommunen.

7 Tekniske tjenester

Tekniske tjenester i Risør kommune ligger under tjenesteområdet samfunnsutvikling. 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 ser revisjonen en spesiell risiko for Risør kommune på områdene relatert til kommunens byggesaksbehandling og selvkost vann og avløp. Følgende risikoer vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

Aktuelle lover og forskrifter for området:

- Kommuneloven
- Selvkostforskriften
- Plan- og bygningsloven
- Brann- og eksplosjonsvernloven
- Drikkevannsforskriften
- Internkontrollforskriften

7.1 Selvkost vann og avløp

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Selvkost vann og avløp	Etterlevelse av selvkostprinsippet

7.1.1 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. Kommuneloven § 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.

7.1.2 Kommunens risikobilde

Av årsberetning for 2022 og 2023 fremgår det at kommunens selvkostfond for avløp ble brukt opp i 2022, noe som medfører at tjenestens merforbruk må dekkes av kommunens øvrige drift. I 2022 var merforbruket til vann, avløp og feiertjenesten i underkant av 600 000kr, men grunnet kostnadsøkning på strøm og økt rentebelastning på investering måtte driften fondsfinansieres med 3,6 millioner for å gå i balanse (budsjettet med 1,3 millioner). Også i 2023 opplevde kommunen et vesentlig merforbruk på omtrent 3,75 millioner kroner. Totalt beskrives det at selvkostområdene vann, avløp og feiertjenester etter 2023 har krevd 4,3 millioner kroner av kommunens øvrige drift.

For å oppnå selvkostfinansiering vil det i årene fremover være nødvendig for kommunen å heve årsgebyrene for tjenestene. Tall fra KOSTRA viser at Risør kommune lenge har hatt betydelig lavere årsgebyr for avløpstjenester enn sammenlignbare kommuner. Mens Risør kommune i 2023 har et årsgebyr på kun 4610kr, ligger sammenlignbare kommuner, KOSTRA-1 og Agder på mellom 5000kr og 7000kr i årsgebyr, tilsvarende 8,5-33,5% høyere enn Risør kommune.

Tabell 7: Årsgebyr for avløpstjenesten – ekskl. mva. (kr)

Årsgebyr avløpstjenester	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Froland	5091	5140	5175	5176	5515	6937
Birkenes	4278	4675	4871	5119	5380	6033
Lillesand	5235	5554	5861	5666	6131	6433
Risør	3868	3868	4256	4192	4174	4610
Tvedestrand	5280	5280	4300	3800	3800	5040
KOSTRA-1	4621	4811	4576	4761	4979	5668
Agder			5337	5375	5481	6022

Også for vannforsyningen har Risør kommune et lavt årsgebyr på kun 2735kr, mens sammenlignbare kommuner, KOSTRA-1 og Agder har årsgebyrer på mellom 3438kr og 5864kr i årsgebyr. Årsgebyret for vannforsyning i Risør kommune har økt med i overkant av 100 kroner i perioden 2018 til 2023. Kun Froland kommune har en lavere økning i perioden, med en nedgang i årsgebyret på totalt 178kr. Øvrige kommuner har økt sine årsgebyr med mellom 500 og 2500kr i samme periode.

Tabell 8: Årsgebyr for vannforsyning – ekskl. mva. (kr)

Årsgebyr vannforsyning	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Froland	3616	3622	3735	3735	3434	3438
Birkenes	3300	3670	4216	5170	5553	5864
Lillesand	3544	3967	3739	3408	3594	4059
Risør	2619	2661	2795	2735	2738	2735
Tvedestrand	2870	2870	3800	3800	3800	3920
KOSTRA-1	4282	4393	3645	3814	4030	4655
Agder			3436	3510	3524	3779

I handlingsprogram og økonomiplan 2024-27 fremgår det at de kommunale avgiftene for vann, avløp og feiertjenester økes med inntil 20% for de ulike tjenestene, mens tilkobling til vann og avløp får en avgiftsøkning på hele 36%. Dette ble beskrevet som tilstrekkelig til å starte oppbygging av selvkostfondet til avløp allerede i 2024 dersom budsjett for 2023 ble nådd. Når regnskapet for 2023 viste et merforbruk på 3,75 millioner vil det med de nye avgiftene ta betydelig lenger tid å gjenreise fondet.

7.1.3 Revisjonens vurdering

Risør kommune har hatt betydelig merutgifter knyttet til avløp de to siste årene. Dette har medført et negativt selvkostfond, som igjen betyr at fremtidige merutgifter må dekkes av kommunens øvrige drift. Kommunen har lenge hatt svært lave årsgebyrer til både vann og avløp. Disse gebyrene økte noe i 2024, men grunnet et høyt merforbruk for avløp i 2023 stilles det spørsmål ved om økningen er tilstrekkelig for å sikre etterlevelse av selvkostprinsippet i årene som kommer. Revisjonen anser derfor risikoen knyttet til selvkost for vann og avløp til å være høy.

8 Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper

Revisjonen har i dette avsnittet gjennomgått risikoer tilknyttet kommunens eierskap. 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 kommunens eierskap i IKT Agder, og følgende vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

Aktuelle lover og forskrifter på dette området:

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

8.1 IKT-Agder

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
IKT Agder	Selskapets oppfyllelse av kommunens eierskapsprinsipper og eierstrategi.

8.1.1 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 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 selskapet¹⁹.

8.1.2 Kommunens risikobilde

Risør kommune vedtok sin eierskapsmelding i 2024 (30.05.2024, sak 24/62). Det fremgår i eierskapsmeldingen at kommunen har en eierandel på 4,70% i IKT-Agder. Begrunnelsen for eierskap er at selskapet skal være «kommunens kompetanse på drift og innkjøp av IKT løsninger og utstyr». IKT Agder eies av 14 kommuner samt Agder fylkeskommune. Med en arbeidsstyrke

¹⁹ Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. NKRF 2023, s. 27

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.

IKT Agder gjennomførte i 2022 en brukerundersøkelse blant sine medlemmer.²⁰ 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 løsningstid 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 kontaktheter 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.

Revisjonen registrerer at det er et utbredt engasjement blant flere eierkommuner når det kommer til kostnader ved eierskapet. Samtidig foreligger det klare anbefalinger fra KS, sendt kommunene i kjølvannet av dagangrepet mot Østre Toten kommune i 2021, hvor robuste IKT driftsselskaper gir et godt utgangspunkt for å sikre seg mot uønskede hendelser.

I intervju med kommunedirektøren løftes det frem som interessant å gjennomføre en forvaltningsrevisjon i selskap knyttet til IKT Agder IKS.

8.1.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener det foreligger en moderat risiko knyttet til om IKT Agder oppfyller alle deler av Risør kommunes eierskapsprinsipper og formål med eierskapet. Konsekvensen av svikt i leveranser fra IKT Agder anses alvorlig for kommunen. Samtidig synes sannsynligheten for en hendelse lav.

²⁰ IKT Agder IKS – årsmelding 2022