
RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Åmli 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.....	4
1 Innledning	5
1.1 Lovmessig fundament.....	5
1.2 Gjennomførte forvaltningsrevisjoner og tilsyn	5
1.3 Metodisk gjennomføring	7
2 Aktuell bakgrunnsinformasjon om kommunen	10
2.1 Kommunens satsingsområder	10
2.2 Organisering	10
2.3 Befolkning	11
2.4 Økonomiske nøkkeltall.....	11
Del 2: Gjennomgang av aktuelle risikoområder	12
3 Sektorovergripende	13
3.1 Beredskap.....	13
3.2 Offentlige anskaffelser	14
4 Oppvekst	17
4.1 Psykososialt miljø og skolefravær	17
4.2 Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp	20
4.3 Rammer for oppvekstsenter	21
5 Sosiale tjenester	24
5.1 Flyktninger og integrering	24
6 Helse og omsorg.....	27
6.1 Tildeling av tjenester	27
6.2 Bemanning.....	30
6.3 Tjenester for funksjons- og utviklingshemmede	32
7 Tekniske tjenester	34
7.1 Eiendomsforvaltning	34
7.2 Vann og avløp.....	36

Forord

Sørlandet kommunerevisjon IKS har på vegne av kontrollutvalget i Åmli 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, 01.08.2024

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
Oppvekst	Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp	Rutiner for å sikre barn og elevers rett til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp	20
	Rammer for oppvekstsenter og SFO	Rutiner og bemanning ved Dølemo oppvekstsenter	21
Helse og omsorg	Tjenestetildeling	Tildeling av tjenester innen helse og omsorg	27
	Tjenester for funksjons- og utviklingshemmede	Organisering og ressursstyring av habiliteringstjenesten	32

I tabellen under vises øvrige områder som også anses av revisjonen for 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	Beredskap og klimatilpasning	Etterlevelse av kommunal beredskapsplikt, med spesielt fokus på klimatilpasning	13
	Offentlige anskaffelser	Kommunens arbeid med offentlige anskaffelser.	14
Oppvekst	Psykososialt miljø og skolefravær	Kommunens systematiske arbeid for å sikre et godt psykososialt miljø og forebygge skolefravær	17
Sosiale tjenester	Flyktninger og integrering	Kommunens arbeid med integrering og bosetting av flyktninger	24
Helse og omsorg	Bemanning	Bruk av personalressurser og kompetanse	30
Teknisk drift	Eiendomsforvaltning	System og rutiner for vedlikehold av bygninger	34

Sektor	Område	Forslag til aktuelle tema for forvaltningsrevisjoner	Side
	Vann og avløp	Kommunens arbeid med å sikre gode vann- og avløpstjenester	36

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 Åmli kommune de siste årene, samt den metodiske gjennomføringen av risiko- og vesentlighetsvurderingen. Denne delen inneholder også aktuell bakgrunnsinformasjon om Åmli kommune.

1 Innledning

Forvaltningsrevisjon er en av bærebjelkene i kommunens egenkontroll og utgjør et viktig redskap for de folkevalgte 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 Åmli 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. Helse og omsorg, tema: Økonomistyring og bemanning institusjon og hjemmetjenester
2. Sektoroverskridende, tema: Internkontroll og varsling

Eierskapskontroll:

1. IKT-Agder IKS
2. Jobbklar AS

I forrige periode ble det gjennomført forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i Åmli 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
Økonomistyring og bemanning i pleie og omsorg	2021
Internkontroll og varsling	2023

Tabell 1: Oversikt over tilsyn i forrige periode

Type tilsyn	Utført av	Dato
Tilsyn med Åmli pleie- og omsorgssenter	Statsforvalteren i Agder	2019
Skolemiljø	Statsforvalteren i Agder	2021
Kontroll av landbruksforvaltningen	Statsforvalteren i Agder	2021
Tilsyn med barnevernstjenesten Øst i Agder – Rusmiddeltesting av omsorgspersoner	Statsforvalteren i Agder	2021
NMSK	Statsforvalteren i Agder	2021
Arbeidsmiljø i hjemmetjenesten	Arbeidstilsynet	2021
Kommunal beredskapsplikt og helsemessig og sosial beredskap	Statsforvalteren i Agder	2022
Produksjonstilskudd i jordbruk	Statsforvalteren i Agder	2023
Muskel- og skjelettplager og psykiske plager (Pleie- og omsorg)	Arbeidstilsynet	2023
Lønns og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	Arbeidstilsynet	2023

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 2019-2031
- Kommunens planstrategi 2020-2023
- Økonomiplan 2024-2027
- Årsmelding 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 Åmli, Gjerstad, Froland, Vegårdshei, KOSTRA-gruppe 14, Agder og landet for øvrig som gjennomgående er brukt i utførte sammenligninger. Utover KOSTRA-data har revisjonen benyttet seg av datakilder fra:

Innspill fra kontrollutvalg

I februar 2024 (sak 6/24) ble innspill til risiko- og vesentlighetsvurdering behandlet i kontrollutvalget. Av vedtaket forelå følgende forslag:

- Oppvekst
 - a. Spesialundervisning – etterlevelse av vedtak
 - b. Rammer for oppvekstsenteret
 - c. Bruk av personalressurser og kompetanse
 - d. Utenforskap
 - e. Fysiske rammer for SFO
- Beredskap og klimatilpasning

Spørreundersøkelse blant ansatte og folkevalgte

Revisjonens egen spørreundersøkelse blant ansatte og folkevalgte: I løpet av høsten 2023 fikk både folkevalgte og ansatte i Åmli 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 7 respondenter (tre folkevalgte og fire fra administrasjonen), tilsvarende 20% av de forespurte.

Tabell 3: Resultater fra revisjonens spørreundersøkelse (N=7)

Område	Tema m/risiko	Prosent
Oppvekst 1.rangering på behov for FR (67%)	Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp	83 %
	Psykososialt miljø i skole og barnehage	67 %
Sosiale tjenester 2.rangering på behov for FR (17%)	Flyktninger og integrering	100 %
	Kvalifiseringsprogrammet i NAV	40 %
Kommunens eierskap 3.rangering på behov for FR (17 %)	IKT Agder	33 %
	Indre Agder og Telemark Avfallsselskap IKS (IATA)	33 %
	Kilandsfoss AS	33 %
Sektorovergripende 4.rangering på behov for FR (0 %)	IT-sikkerhet	80 %
	Journalføring, dokumentasjon, arkivering	60 %
Helse og omsorg 5.rangering på behov for FR (0 %)	Bemannings	83 %
	Tildeling av tjenester	67 %
Teknisk drift 6.rangering på behov for FR (0%)	Tilsyn og ulovlighetsoppfølging	80 %
	Dispensasjonssaker	40 %

Intervju

I desember 2023 og januar 2024 ble det gjennomført intervjuer med ordfører og kommunedirektør. Fra revisjonen deltok Magnus Solsvik. 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 samtale.

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 kapitlet gjør vi rede for noen sentrale målsetninger for Åmli kommune, befolkningsutvikling, kommunens organisering, samt en kort oversikt over kommunens økonomi.

2.1 Kommunens satsingsområder

I kommuneplanens samfunnsdel (2019-2031), defineres kommunens satsningsområder for gjeldende periode:

- Bærekraftig verdiskapning
 - Samfunnsmessig vekst og utvikling
 - God infrastruktur
 - Gode bomiljø
- Gode tjenester
 - Ta vare på hele mennesket
 - Læringskultur
 - Mestring og livskvalitet
- Fremtidsrettet organisasjon
 - Strategisk planlegging og styring
 - God kommunikasjon og informasjon
 - Omstilling og tilpasningsdyktig organisasjon med rett kompetanse og kapasitet

2.2 Organisering

Administrativt er Åmli kommune organisert med flat struktur, og per 01.01.2023 delt inn i de kommunale sektorene oppvekst, helse og omsorg, habilitering og ressurs, samfunn, og næring og utvikling.

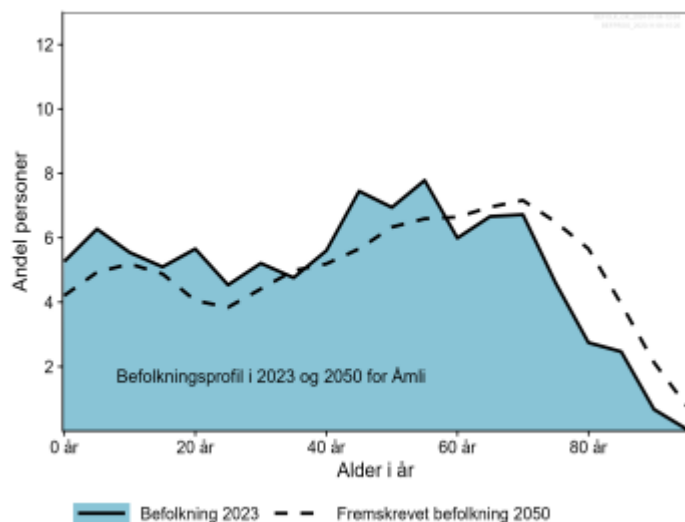
Figur 3: Organisasjonskart for Åmli kommune



2.3 Befolkning

Åmli kommune hadde per 01.01.2024 1802 innbyggere. Utviklingen har vært jevn og noe synkende de siste årene, fra 1836 i 2020. Frem mot 2040 forventer SSB en økning i befolkningstallet på 0,98%, mens Telemarksforskning anslår en nedgang på mellom 6,64% og 10,73%. Samtidig forventes en 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).

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



Kilde: Folkehelseinstituttet¹

2.4 Økonomiske nøkkeltall

Åmli kommune hadde i 2023 et positivt netto driftsresultat på 24 millioner kroner, tilsvarende 8,77% av brutto driftsinntekter. Dette er godt over kommunens finansielle måltall på minst 1,75%, og betydelig sterkere enn i 2022 der netto driftsresultat var positivt med 10,67 millioner kroner, tilsvarende 4,31%.

Netto disposisjonsfond utgjør i 2023 23,8 millioner kroner, tilsvarende omtrent 8,7% av brutto driftsinntekter. Størrelsen på disposisjonsfond oppfyller kommunens finansielle måltall på minst 8% av brutto driftsinntekter.

Kommunen hadde en netto lånegjeld minus ubrukte lånemidler knyttet til investeringer på 166,6 millioner kroner i 2023. Dette gir en gjeldsgrad på 60,81%, godt innenfor kommunens måltall på 90%.

¹ <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 Åmli 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 Åmli kommune på området beredskap og klimatilpasning. Følgende risikoer vil bli beskrevet nærmere i dette avsnittet.

3.1 Beredskap

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Beredskap	Etterlevelse av kommunal beredskapsplikt, med spesielt fokus på klimatilpasning

3.1.1 Teoretisk rammeverk

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 1 fastslår at kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen. Mer konkret skal kommunen utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (§ 2) og utarbeide en overordnet beredskapsplan (§ 4) på bakgrunn av denne. Planen skal samordne og integrere øvrige

beredskapsplaner i kommunen, samt samordne med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner. Det er også krav til at det skal avholdes øvelser og være opplæring (§ 7), og det skal kunne dokumenteres skriftlig at forskriftens krav er oppfylt (§ 9). Med mange krav regulert i særlover, er det en risiko for at ansvar, roller og myndighet til å utføre beredskapsarbeid ikke blir tydelig implementert i kommunen. Dette arbeidet kan også ses i sammenheng med de generelle krav til internkontroll.

De siste årene har flere sider ved kommunal beredskap blitt satt på prøve gjennom håndtering av blant annet pandemi. Klimaendringer har også medført flere og mer intense episoder med ekstremvær. Fremover foreligger det en generell risiko for brudd på kommunens beredskapsansvar, eller brudd på kritiske offentlige tjenester, som en følge av klimaendringer. Konsekvenser kan være skader på eiendom og infrastruktur og fare for liv og helse ved alvorlige hendelser. En av hovedhensiktene med «Forskrift om kommunal beredskapsplikt», er å sikre at kommunen jobber helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet. Det kan derfor være aktuelt å se på hvordan kommunen sikrer samordning og samarbeid mellom ulike kommunale organer som er involvert i beredskapsarbeidet.

3.1.2 Kommunens risikobilde

Ansvar for kommunal beredskap i Åmli kommune er lagt til enhet organisasjon med egen beredskapskoordinator, kriseledelse og psykososialt kriseteam. På kommunens hjemmesider er informasjon om kommunal beredskap, personlig beredskap, jod tabletter, innbyggervarsling og sikkerhet ved store arrangement tilgjengelig for befolkningen.

Tidlig i 2022 gjennomførte Statsforvalteren i Agder tilsyn med kommunal beredskapsplikt i Åmli kommune. Tilsynet fant tre avvik og 11 merknader. I løpet av 2023 har kommunen gjort ulike tiltak for å rette avvikene og sikre god kommunal beredskap. Dersom rutiner og systemer for beredskap ikke er tilfredsstillende vil en eventuell krisesituasjon kunne få alvorlige konsekvenser. Det kan derfor være naturlig å gjennomføre kontroll av kommunens beredskap for å sikre at avvik og merknader funnet i 2022 er tilfredsstillende utbedret.

I kontrollutvalgets sak 6/24 ble det gitt innspill til risiko- og vesentlighetsvurdering hvor beredskap og klimatilpasning ble foreslått som mulig område for revisjon av kontrollutvalget.

3.1.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer området beredskap å inneha en moderat risiko for kommunen. Revisjonen anser at svikt i beredskapen vil kunne gi alvorlige konsekvenser. Sannsynligheten for at kommunen ikke etterlever beredskapsplikten anses som lav til moderat som følge av tilsyn og retting i nær fortid.

3.2 Offentlige anskaffelser

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Offentlige anskaffelser	Kommunens arbeid med offentlige anskaffelser.

3.2.1 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.

3.2.2 Fakta

I Åmli kommune sitt økonomireglement fremkommer det at formålet ved kommunens innkjøp er at «sine interesser blir ivareteke best mulig på kort og lang sikt.», «innkjøpsordninga skal være rasjonell og gje ei effektiv utnytting av kommunen sine ressursar» og at «innkjøpsordninga skal sikre at det er reell konkurranse på like vilkår overfor alle interesserte leverandørar».

Aust-Agder Revisjon gjennomførte i 2020 en forenklet etterlevelseskontroll av Åmli kommune sine offentlige anskaffelser, der 12 leverandører av anskaffelser med en verdi mellom 100 tusen og 1,3M ble kontrollert. Blant disse 12 var det 5 anskaffelser der kommunen ikke fremla dokumentasjon eller protokoll for anskaffelse. Det ble anbefalt en gjennomgang av interne rutiner for å sikre tilfredsstillende dokumentasjon på alle anskaffelser over 100 tusen.

I tiden etter revisjonens etterlevelseskontroll har kommunen revidert sitt økonomireglement, herunder kapittel om innkjøp. Det er videre beskrevet et økt fokus på opplæring i konkurransegjennomføringsverktøy og regelverk, samt rutiner for årlig kontroll av innkjøp. I saksfremlegg til kontrollutvalgets sak 18/21 fremgår det at sekretariatet vurderer revideringen av økonomireglementet til å være tilnærmet identisk med tidligere versjon. Det ble i den forbindelse skissert mulighet for at kontrollutvalget vedtok at kommunedirektøren skulle utarbeide rutine for offentlige anskaffelser utover de føringer som gis i økonomireglementet, samt egen anskaffelsesstrategi. Kontrollutvalget vedtok imidlertid å ta saken til orientering og avslutte oppfølgingen av den forenklete etterlevelseskontrollen.

3.2.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer området offentlige anskaffelser å inneha en moderat risiko. Konsekvensen av sviktende gjennomføring av offentlige anskaffelser er alvorlig for kommunen, og kan medføre

at attraktive leverandører velger å ikke levere anbud. Revisjonen anser det hensiktsmessig å foreta en ny kontroll av offentlige anskaffelser for å undersøke om kommunens tiltak knyttet til opplæring og internkontroll praktiseres. Det kan også være nyttig å se nærmere på anskaffelser utover verdier mellom 100 tusen og 1,3M.

4 Oppvekst

I Åmli 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. Skolene i Åmli kommune består av Åmli skole for elever i 1.-10. trinn, og Dølemo oppvekstsenter for elever på 1.-4. trinn. Åmli kommune har videre fire barnehager, hvorav en av disse er privat. Kommunens kommunale barnehager er Beverborga og Mosberg barnehage, samt barnehageavdelingen ved Dølemo oppvekstsenter.

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 Åmli kommune på områdene relatert til psykososialt miljø og skolefravær, spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, samt oppvekstsenter og SFO. 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

Elevundersøkelsen viser at elever i 10. trinn ved Åmli skole scorer lavere enn landsgjennomsnittet på punkter som omhandler trivsel, motivasjon, arbeidsforhold og medvirkning. Blant elever i 7. trinn er resultatene nærere landsgjennomsnittet, men også her skiller særlig forhold knyttet til forholdet mellom hjemmet og skolen seg ut i en særlig negativ retning.

Videre viser tall for fravær i 10. trinn at elevene ved Åmli skole i median har 12 fraværsdager for skoleåret 2022-23, noe som er en kraftig økning fra tilsvarende tall på 4,5 og 5,5 i henholdsvis 2020-21 og 2021-22. Det er kun Froland kommune som har høyere median fraværstall i Agder. Dersom man ser på gjennomsnitt øker skolefraværet i Åmli til 12,9 dager, mens det i flere andre Agder-kommuner er en større økning for gjennomsnittet. Dette kan forklares ved at enkeltelever med høyt fravær kan trekke gjennomsnittet betydelig opp når det totale elevtallet er lavt. Nærheten mellom median og gjennomsnitt i Åmli kommune antyder at fraværet er jevnere fordelt mellom elevene enn i flere av de øvrige Agder-kommunene.

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

Figur 5 - Kjennetegn ved skolefravær²

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)

Åmli kommune jobber etter BTI-modellen, som står for bedre tverrfaglig innsats. BTI-veilederen beskrives på kommunens nettsider som oppskriften på hvordan kommunen skal gå fram i konkrete tilfeller der en er bekymret for barn/ungdommer/familier. Det er etablert et felles nettverk, BTI Agder, bestående av flere kommuner i Agder, herunder også Åmli. Det ble i 2021 gjennomført en evaluering av BTI Agder, der det blant annet ble påpekt at ingen av kommunene er kommet så langt i implementeringen av BTI-modellen at det å jobbe systematisk i henhold til nivåer og trinn i handlingsveilederen er integrert i “måten vi gjør det på hos oss”.

Revisjonen er i samtale med ordfører blitt gjort oppmerksom på at det er kjent for kommunen at enkelte utfordringer kan ha medført et forhøyet sykefravær. I en forvaltningsrevisjon på området psykososialt miljø og skolefravær vil det være naturlig å gå nærmere inn på dette i en kontekst av kommunens arbeid med BTI.

I 2021 hadde statsforvalteren tilsyn med Åmli skole der det ble funnet mangler på områdene for informasjon og involvering av råd og utvalg i forbindelse med arbeid knyttet til skolemiljø. Det kan derfor være naturlig å se nærmere på disse punktene i en forvaltningsrevisjon for å få klarhet i om kommunen har rettet manglene tilstrekkelig.

I revisjonens spørreundersøkelse ble oppvekst rangert som området med høyest behov for forvaltningsrevisjon i kommende periode. Psykososialt miljø ble plassert med et lavere behov enn spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, men der likevel 67% av respondentene viste til behov for forvaltningsrevisjon på området.

4.1.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering foreligger det indikasjoner som tilsier at det er en forhøyet risiko tilknyttet psykososialt miljø og skolefravær for elevene i Åmli. Elevene scorer lavere enn landsgjennomsnittet på forhold som trivsel, motivasjon og medvirkning, og har samtidig et høyt skolefravær sammenlignet med øvrige kommuner i Agder. Samlet risiko på området anses av revisjonen som moderat til høy.

² Hentet fra Arendal kommunes rutine for elever som uteblir fra skolen.

4.2 Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Spesialundervisning	Rutiner for å sikre barn og elevers rett til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.

4.2.1 Teoretisk rammeverk

Elever som ikke har eller ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet i skolen, har rett til spesialundervisning. Opplæringsloven kap. 5 regulerer retten til spesialundervisning og hva det skal legges vekt på i vurderingen. Før kommunen fatter 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 opplæringstilbud 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 innholds krav til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

4.2.2 Kommunens risikobilde

Åmli kommune har en økende andel elever med behov for spesialpedagogisk hjelp. Andel elever med vedtak om spesialpedagogisk tilbud har økt fra 8,2% i 2021 til 11,7% i 2022. Denne andelen er lavere enn for de sammenlignbare Agder-kommunene Vegårshei, Gjerstad og Froland, men likevel vesentlig høyere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 14, Agder og landet for øvrig. Åmli kommune skiller seg også ut som den kommunen som har høyest antall årstimer til spesialundervisning per elev med 196,3 timer. Til sammenligning har Vegårshei, Gjerstad og Froland henholdsvis 70, 67,7 og 68,3 timer med spesialundervisning per elev.

Tabell 4: Andel elever i grunnskole som får spesialundervisning

Spesialpedagogisk hjelp (prosent)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Froland	11,7	9,3	9,2	11	10,2	14,9
Gjerstad	9,4	8	11,1	11,1	12,4	14,1
Vegårshei	14,7	13,8	13,6	14,3	15,9	16
Åmli	13	15,2	10,9	7,9	8,2	11,7
KOSTRA-14	7,5	7,7	7,2	8,5	9	9,3
Landet	7,8	7,9	7,7	7,7	7,8	7,8

Også i barnehage har det vært en markant økning i andel barn som får spesialpedagogisk hjelp i de private barnehagene. I årene 2017 til 2021 var det ingen barn som fikk spesialpedagogisk hjelp i private barnehager, mens andelen i 2022 var på hele 15,2%. For de kommunale

barnehagene har andelen stort sett vært synkende i samme periode, fra 10,9% i 2017 til 4,8% i 2021, før det i 2022 ikke var noen barn som mottok tilbud om spesialpedagogisk hjelp i kommunale barnehager. Sett under ett har under 10% av barnehagebarn i Åmli kommune de siste årene hatt spesialpedagogisk hjelp, med unntak av 2017 der 10,9% fikk slik hjelp. Tallene for 2022 ligger derfor betydelig over det kommunen har vært vant med de siste årene.

Tabell 5: 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
Gjerstad	0,0	5,2	4,2	4,2	3,4	3,6
Vegårshei	5,3	0,0	0,0	0,0	8,1	0
Åmli	10,9	8,6	7,9	9,0	4,8	15,2
KOSTRA-14	7,6	7,5	7,3	3,3	2,7	17,5
Landet	6,1	6,3	6,7	6,8	7,3	7,2

Kommunedirektør opplyser i intervju at det er etablert rutiner for bedre oversikt over saker, men at man fremdeles opplever det som vanskelig å holde oversikt over spesialundervisningen, at saksbehandlingen er tidkrevende og at et lite faglig miljø kan være utfordrende. Både ordfører og kommunedirektør opplever tallene som høye, og det stilles spørsmål ved den faktiske bruken av spesialpedagogiske ressurser. Det kan derfor være behov for forvaltningsrevisjon på området.

I 2022 hadde Statsforvalteren i Agder et tilsyn med PPT i Åmli kommune. Der ble det funnet at kommunens kapasitet ikke er tilstrekkelig, noe som skaper risiko for at barn med spesielle behov ikke får oppfylt rettighetene sine. Åmli kommune hadde heller ikke et fungerende internkontrollsystem. I en forvaltningsrevisjon på området vil det være naturlig å se nærmere på hvordan kommunen har utbedret disse manglene i etterkant av tilsynet.

Temaet spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp kom høyest ut innenfor område oppvekst på revisjonens spørreundersøkelse, der 83% av respondentene anså det som hensiktsmessig med en forvaltningsrevisjon på området.

4.2.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering utgjør den høye andelen av barn som mottar både spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning en risiko for kommunen. Selv om andelen med spesialundervisning i Åmli ligger noe lavere enn i sammenlignbare kommuner, er timetallet per elev høyt og stigende. Mengden spesialpedagogisk hjelp i barnehager er også avvikende høyt i 2022, og det store skillet mellom kommunale og private barnehager bør undersøkes nærmere. Samlet risiko på området anses av revisjonen som høy.

4.3 Rammer for oppvekstsenter

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Rammer for oppvekstsenter	Rutiner og bemanning ved Dølemo oppvekstsenter

4.3.1 Teoretisk rammeverk

Fra 2018 ble det innført en norm for lærertetthet i skolen, hvor det gjennom forskrift til opplæringsloven kap. 14A er regulert at det skal være maksimalt 15 elever per lærer på 1.-4. trinn og maksimalt 20 elever per lærer på 5.-10. trinn. Forskrift til opplæringsloven kap. 14 regulerer samtidig kompetansekrav for undervisningsstillinger, regulert iht. krav om studiepoeng ved ulike fag på hhv. barneskole og ungdomstrinn. Risikoen ved bemanning- og kompetansekrav i skolen er noe høyere med hensyn til den omtalte mangelen på lærere, hvor forekomsten av vikarbruk og lærere som ikke er kvalifiserte er blitt stor.

Bemanningsnormen og pedagognormen er lovkrav som regulerer hvor mange ansatte og pedagoger det skal være i forhold til antall barn i den enkelte barnehage, jf. bhl. §§ 25 og 26. Alle barnehager er pliktig til å følge lovfestede krav til bemanning og kommunen som både barnehageeier og barnehagemyndighet skal tilse at normene blir fulgt. Bemanningsnormen innebærer at grunnbemanningen i barnehagen skal bestå av minst én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Tilsvarende er det i forskrift om pedagogisk bemanning § 1 krav til at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning, med minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

4.3.2 Kommunens risikobilde

I formannskapet den 13.03.2024 ble det fremmet forslag om at kommunestyret gis redegjørelse og informasjon vedrørende drift, forvaltning og styring av skolene i Åmli. Dette forslaget ble senere vedtatt i møtet 15.04.2024. I forslaget står det spesifisert at det ønskes informasjon om bruk av midlertidig ansettelse, hvilke rammer og vedtak bestemt av kommunestyret som for tiden er gjeldende ved skolene og organisering av spesialundervisning. Kontrollutvalget har også løftet forhold knyttet til blant annet bemanning, rutiner og etterlevelse av vedtak, manglende dokumentasjon og skriftlighet som innspill til forvaltningsrevisjon.

På grunnlag av tall i KOSTRA kan ikke revisjonen se at Åmli kommune skiller seg særlig ut fra andre kommuner når det kommer til lærer- og pedagogtetthet. Når det kommer til andel deltidsansatte lærere i skolen ser man imidlertid at Åmli har en betydelig høyere andel enn andre kommuner i Agder. For årene 2019-2023 har andelen deltidsansatte lærere i Åmli variert mellom 44,1 og 53,8 prosent. Til sammenligning er det ingen av kommunene Froland, Gjerstad eller Vegårshei, ei heller KOSTRA-14 eller landet som passerer 40% i samme periode. Høy andel deltidsansettelse kan medvirke til større rulling av personell internt. Dersom det er hyppig utskifting av lærere og andre ressurspersoner i skolen øker risiko for manglende kontinuitet i tjenester og tilbudet til elever kan svekkes.

Tabell 6: Andel deltidsansatte lærere

Deltidsansatte lærere (prosent)	2019	2020	2021	2022	2023
Froland	29,9	23,1	28,3	24,0	19,4
Gjerstad	34,2	37,8	31,6	31,3	34,3
Vegårshei	32,4	34,4	34,3	35,9	31,4
Åmli	48,6	44,1	56,3	47,4	53,8
KOSTRA-14	24,0	39,9	39,5	39,2	39,0
Landet	26,9	26,7	26,7	26,1	25,7

Revisjonen bemerker videre at det har vært vanskelig å innhente informasjon om skole og oppvekstsenter i Åmli kommune. Revisjonen finner blant annet at opplæringsplan for Åmli kommune er ikke oppdatert etter 2022, og på kommunens hjemmeside under rubrikk for «Skole» er det tilsynelatende utdatert eller manglende informasjon. Mangel på dokumentasjon og skriftlighet er i seg selv en risiko da det svekker offentlig innsyn og minsker mulighet for kontroll. I formannskapetets vedtak om videre redegjørelse i kommunestyret vedrørende drift, forvaltning og styring ved skolene i Åmli vises det til reaksjoner fra samarbeidsutvalget ved Dølemo oppvekstsenter. Revisjonen kan ikke se at det foreligger offentlig tilgjengelige referater fra møter i samarbeidsutvalget, med unntak av ett referat publisert i 2021.

4.3.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering foreligger det moderat til høy risiko knyttet til rammer for oppvekstsenteret i Åmli. Politikere og kontrollutvalg i kommunen har uttrykt bekymring knyttet til blant annet etterlevelse av vedtak, skriftlighet og bemanning. Risikoen er blant annet knyttet til tall fra KOSTRA som viser at Åmli kommune har en svært høy andel deltidsansatte lærere. Videre gjør mangel på offentlig tilgjengelig informasjon at det ikke er mulig å få et klart situasjonsbilde fra oppvekstsenteret uten nærmere undersøkelse. En eventuell revisjon kan sees i sammenheng med både rutiner for spesialundervisning og spesialpedagogikk, og det vil være mulig å innefatte Åmli skole og øvrige barnehager i kommunen. Det gjøres imidlertid oppmerksom på at dette vil være en omfattende og ressurskrevende revisjon. Det kan derfor være naturlig å avgrense revisjonen til å omhandle oppvekstsenteret, og bruke innsikten fra denne revisjonen til videre arbeid ved de øvrige enheter.

5 Sosiale tjenester

I Åmli kommune er sosiale tjenester blant annet organisert gjennom NAV Åmli og barnevernstjenesten som drives i det interkommunale samarbeidet Barnevernstjenesten Øst i Agder, med Gjerstad kommune som vertskommune.

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, flyktninger 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 Åmli kommune på området flyktninger og integrering. Følgende risikoer vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

5.1 Flyktninger og integrering

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

5.1.1 Teoretisk rammeverk

Integrering av flyktninger 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

Åmli kommune tok i 2022 imot 17 flyktninger. I 2023 vedtok kommunestyret å ta imot inntil 10 flyktninger. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmodet kommunen om å ta imot fem ekstra flyktninger for 2023. Kommuneadministrasjonen vurderte at mottak av fem ekstra flyktninger ville medføre et press på tjenestene og anbefalte derfor å ikke følge IMDi sin anmodning. Kommunestyret vedtok i juni 2023 enstemmig å ta imot fem ekstra flyktninger, samt å gi økt stillingsressurs på 50% til flyktningtjenesten. Ved årets slutt hadde kommunen tatt imot totalt 13 flyktninger.

I 2024 ble Åmli kommune anmodet å ta imot 30 flyktninger. Etter administrasjonens vurderinger vil dette medføre totalt 510% økning i stillingsbehov fordelt på tjenestene barnehage, skole, voksenopplæring, flyktningsmottak, psykisk helse og NAV. Det vises til utfordringer med rekruttering av personell i nøkkelstillinger, noe som vanskeliggjør bosetting av et høyt antall flyktninger. Kommunedirektøren anbefalte derfor mottak av fem flyktninger i 2024 for å ikke overskride kapasiteten på de nevnte tjenesteområdene. Kommunestyret vedtok å ta imot åtte flytninger i 2024.

Statistikk for flykninger og integrering viser at Åmli kommune har færre mottakere av introduksjonsstønad per innbygger enn Gjerstad og Vegårshei, Agder, KOSTRA-14 og landet. Driftsutgiftene til introduksjonsordninger er derfor også lavest i denne gruppen, på samme nivå som for Froland.

Tabell 7: Mottakere av introduksjonsstønad per innbygger

Mottakere av introduksjonsstønad (per 1000)	2020	2021	2022	2023
Froland	5,5	2,3	2,6	4,5
Gjerstad	12,8	5,8	11,2	14,7
Vegårshei	7,5	2,8	7,0	14,1
Åmli	2,2	-	2,8	6,7
Agder	4,4	3,0	4,4	7,2
KOSTRA-14	3,0	1,6	6,5	19,0
Landet	2,7	2,1	3,2	5,8

Dersom man ser på netto driftsutgifter til introduksjonsordningen per mottaker ser vi at Åmli skiller seg ut med de laveste utgiftene per mottaker for alle fire år sammenlignet med de utvalgte Agder-kommunene, Agder og landet, men likevel på nivå tilsvarende KOSTRA-14 for 2022 og 2023.

Tabell 8: Netto driftsutgifter til introduksjonsordningen per mottaker

Netto driftsutgifter (1000kr)	2020	2021	2022	2023
Froland	118,4	124,0	89,7	126,9
Gjerstad	133,9	215,1	111,1	310,8
Vegårshei	111,1	135,7	77,3	139,7
Åmli	8,0	0,0	66,8	88,5
Agder	151,4	168,2	131,9	157,7

KOSTRA-14	148,3	150,9	62,4	91,1
Landet	162,0	182,0	141,5	161,7

I intervju med ordfører og kommunedirektør vises det til utfordringer rundt mottak og bosetting av flyktninger, og at det har vært enkelte forhold eller hendelser som har skapt usikkerhet og kritikk. Det kan derfor være aktuelt med forvaltningsrevisjon på området.

5.1.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering anses det å foreligge en økt risiko relatert til arbeidet med integrering av flyktninger. Dette knyttes til den økte mengden flyktninger kommunen har blitt anmodet om å bosette og kommunens vanskeligheter med å imøtekomme anmodningene. Kommunen har videre svært lave driftsutgifter til introduksjonsordningen.

Risikoen omkring flyktninger og integrering i Åmli kommune, vil slik revisjonen vurderer situasjonen, kunne omhandle mange av de kommunale tjenestene. I et eventuelt prosjekt anses det som spesielt hensiktsmessig å se nærmere på kommunens tilgang på, og bruk av, ressurser på området. Samlet risiko på området anses av revisjonen som moderat.

6 Helse og omsorg

Sektoren har ansvar for blant annet legekantor 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 Åmli kommune på områdene tjenestetildeling, personalressurser og kompetanse, samt tjenester for funksjons- og utviklingshemmede. Følgende risikoer vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

6.1 Tildeling av tjenester

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Helse og omsorg	Tildeling av tjenester innen helse og omsorg

6.1.1 Teoretisk rammeverk

Helse- og omsorgstjenesteloven pålegger kommunen å sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. For å oppfylle dette ansvaret, skal kommunen blant annet tilby helsetjenester i hjemmet, praktisk bistand samt plass i institusjon eller tilsvarende bolig. I Pasient- og brukerrettighetsloven er det bestemt at pasient eller bruker som oppfyller kommunens kriterier for langtidsopphold, men som med forsvarlig hjelp kan bo

hjemme i påvente av dette, har rett til vedtak. Vedtaket innebærer at vedkommende er kvalifisert for langtidsplass og skal derfor føres på venteliste for tjenesten. Ventelisten er ikke et køsystem eller en prioriteringsliste, men et verktøy for oversikt og synliggjøring. Tildeling av plass skal til enhver tid vurderes etter det konkrete behovet til den enkelte. Av helsedirektoratets oversikt over antall innbyggere på venteliste for langtidsplass, fremgår at det nasjonalt var 743 personer med vedtak uten tilgjengelig tilbud i august 2022. Dette innebærer en økning på 40 % fra 2019-2022.

Grunnleggende i all saksbehandling, tjenestetildeling og tjenesteyting innenfor helse- og omsorgstjenestene er forsvarlighetskravet. Saksbehandlingen må sikre at pasient/bruker mottar riktig tjeneste til rett tid og i tilstrekkelig omfang. Tjenestene er ofte av stor betydning for pasient/bruker og pårørende, og kommunalt ansatte som arbeider med saksbehandling og tildeling av helse- og omsorgstjenester forvalter derfor et stort ansvar på vegne av myndighetene. Forvaltningsloven har en rekke bestemmelser som bidrar til å sikre at tjenestene som tildeles oppfyller kravene til forsvarlighet. Blant annet stilles det krav om at forvaltningen foretar nødvendige undersøkelser for å sikre at vedtak og tjenester bygger på korrekt og tilstrekkelig informasjon og at partene skal gis mulighet til å bli hørt i spørsmål som berører dem. I En analyse gjennomført på oppdrag for KS³, konkluderes det med at tildelingen av velferdstjenestene blir gjort uten at behovene er godt nok utredet og at kvaliteten på tjenestene er for dårlig kartlagt og fulgt opp. Riksrevisjonen rettet også i sitt tilsyn i 2019 sterk kritikk mot kommunene for manglende kunnskap om kvalitet og sikkerhet i eldreomsorg og et svakt grunnlag for tjenestetildeling.

Det er videre opp til den enkelte kommune å avgjøre om tjenestetildelingen skal organiseres gjennom et adskilt tjenestekontor, eller gjennom linjen ved den enkelte enhet/avdeling. Erfaringer som fremgår av analyse gjennomført på oppdrag for KS er at det i løpet av det siste tiåret har blitt flere kommuner som har organisert kartleggingen og tildelingen i egne organisatoriske enheter. Vanlige argumenter som blir brukt for en slik organisering er at det gir en tydeligere rollefordeling, en mer profesjonell saksbehandling, mer likebehandling og større rettsikkerhet. Alternativet til et adskilt tjenestekontor, innebærer et delt ansvar mellom enhetene/avdelingene i den ordinære linjen. I en slik organisering beskrives det å være mer krevende å få til en god styring. En fare kan være at det utvikles ulik praksis og at tildelingen av tjenester går ut over rammene som er tilgjengelig. Ved en slik organisering vil det altså være viktig med rutiner som sikrer lik tildeling og en hensiktsmessig økonomistyring⁴.

6.1.2 Kommunens risikobilde

Åmli kommune etablerte i 2022 et nytt tjenestekontor for tildeling av tjenester innenfor helse og omsorg. Tjenestekontoret hadde ved oppstart ressurser tilsvarende en 70%-stilling for å dekke behovet for saksbehandling og kartlegging. I kommunens årsrapport for 2023 blir det beskrevet at dette ikke har vært opplevd som tilstrekkelig, og at det derfor er benyttet ytterligere 30% hentet fra en stilling i helse og omsorg for å utføre arbeidet. Det er i 2023 forsøkt å rekruttere ytterligere ressurs til tjenestekontoret uten hell.

³ KS (2021). Organisering, kompetanse og heltidskultur i kommunale helse- og omsorgstjenester.

⁴ KS (2021). Organisering, kompetanse og heltidskultur i kommunale helse- og omsorgstjenester.

I forbindelse med omorganisering av tjenestetildelingen til eget tjenestekontor er det satt fokus på rutiner for tildeling og tildelingskriterier. I kommunens årsrapport er det beskrevet at dette har skapt et misforhold mellom befolkningens forventning til tjenestetildeling og tjenestekontoret sin faglige vurdering av tjenestebehov. Det har derfor vært en økning i klager på tjenestetildeling etter etableringen av det nye tjenestekontoret.

Statistikk fra KOSTRA viser at Åmli kommune i årene 2016-2022 har hatt en tidvis betydelig høyere andel innbyggere over 80 år som bruker hjemmetjenester enn Froland, Gjerstad, Vegårshei, Agder, KOSTRA-14 og landet. Den høyeste andelen registrert i Åmli for perioden er 64% i 2018, til sammenligning var det Gjerstad som hadde nest høyest andel dette året med 45%. I 2022 er variasjonen mellom kommunene mindre, men Åmli ligger fremdeles klart høyest med en andel på 45% mot Vegårshei med nest høyeste andel på 38%. Til gjengjeld har Åmli kommune for perioden også de laveste tallene for andel innbyggere over 80 år med institusjonsopphold, med unntak av 2022 der Froland har noe lavere andel enn Åmli. Ettersom hjemmetjenester plasseres lavere enn institusjon på innsatstrappen kan det tenkes at denne sammensetningen ressursmessig er fordelaktig for kommunen og kan benyttes bevisst. Det bør likevel merkes at andelen eldre som mottar tjenester enten i form av hjemmetjenester eller institusjon totalt sett også er høyere for Åmli kommune enn øvrige kommuner. En bør derfor være oppmerksom på hvilket nivå av økt tildeling av hjemmetjenester som ikke lenger vil være lønnsomt for kommunen.

Tabell 9: Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester eller institusjonsopphold (prosent)

Innbyggere 80 år som mottar tjenester (prosent)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Froland	50	51	51	46	44	41	41
Gjerstad	57	53	54	49	46	46	46
Vegårshei	57	61	57	48	44	45	47
Åmli	57	67	71	60	49	69	54
Agder	-	-	-	-	39	39	38
KOSTRA-14	45	44	43	42	49	51	48
Landet	46	45	43	42	40	40	39

Når vi ser på kostnadsnivået av helse- og omsorgstjenester i Åmli kommune ser vi at kommunen har hatt høye utgifter til kommunale helse- og omsorgstjenester per innbygger sammenlignet med andre kommuner, Agder og landet, men at utgiftene er noe lavere enn for KOSTRA-14 i årene 2020-2022. Videre ser vi at netto driftsutgifter til omsorgstjenester i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter er ikke-avvikende for Åmli kommune, mens andel årsverk i helse og omsorg per 10 000 innbygger er noe høyt.

Spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført blant politikere og ansatte i Åmli kommune viser at område helse og omsorg ikke blir løftet frem som det viktigste området for forvaltningsrevisjon av noen av respondentene. Likefult har 67% av respondentene ment at tildeling av tjenester er et relevant område for revisjon innen helse og omsorg.

6.1.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering foreligger det en moderat til høy risiko tilknyttet Åmli kommunes tjenestetildeling innen helse og omsorg. Risikoen knytter seg spesielt til omorganisering av tjenestetildeling, kapasitetsutfordringer og økning i mottatte klager. I et eventuelt prosjekt anses

det hensiktsmessig å se nærmere på rutiner for kartlegging og saksbehandling, samt ressursbruk og ressurstilgang ved det nye tjenestekontoret.

6.2 Bemanning

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Helse og omsorg	Bruk 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 omsorg⁵.

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 omsorg⁶.

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.⁷

⁵ KS. Bemanningsnorm og kompetansekrav i kommunesektoren.

⁶ Helsepersonellkomisjonen (2023). Tid for handling.

⁷ FAFO-rapport (2015). Kartlegging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

Samtidig som tjenestene preges av høyt sykefravær, vikarbruk og overtidsgifter, foreligger det også høy turnover, og et høyt omfang av deltidsstillinger. Samlet beskrives disse faktorene å legge et stort press på kommunene i deres arbeid med å sikre tjenestene tilstrekkelig og kompetent bemanning.⁸ 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 yrkesgruppene⁹.

6.2.2 Kommunens risikobilde

I Åmli kommune sin årsmelding for 2023 ser vi et betydelig merforbruk innen sektor for helse og omsorg der regnskapet for 2023 viser at netto drift var 65,8 millioner mot de opprinnelig budsjetterte 49,1 millionene. I 2023 hadde sektoren med andre ord et merforbruk på 16,7 millioner. Tilsvarende tall fra 2022 viser at merforbruket var noe mindre, men likefult betydelig på 9,3 millioner med en total utgift på 55,9 millioner mot de budsjetterte 46,6 millionene.

Videre fremgår det at helse- og omsorgssektoren har hatt utfordringer med rekruttering i flere av tjenestetilbudene. Kommunens årsmelding for 2023 viser at blant annet ÅPOS har vanskeligheter med å få tak i rett kompetanse, særlig sykepleierstillinger, og at institusjonen har benyttet vikarbyrå for å dekke behov for kompetanse. Også hjemmesykepleien og tjenester for funksjonshemmede beskriver utfordringer med rekruttering av kvalifisert fagpersonell.

Legevaktstjenesten til Åmli kommune er organisert gjennom Østre Agder-samarbeidet med plassering i Arendal kommune. Åmli kommune hadde i 2022 merkostnader på 182 000 kr knyttet til samarbeidet grunnet utfordringer med rekruttering samt økt bruk av legevakten, særlig i helger. I 2023 beskriver Åmli kommune situasjonen som vanskelig grunnet store utfordringer knyttet til personell, både i forhold til lege og sykepleier. Det har i 2023 vært utstrakt bruk av vikarer til legevaktstjenesten og det forventes at behovet vil vedvare i 2024.

Utfordringer knyttet til bemanning og rekruttering innen helse og omsorg er kjent i flere kommuner. Når kommunen opplever slike utfordringer, blir det spesielt viktig å benytte fagkompetanse på mest mulig hensiktsmessig måte. Som en støtte til dette arbeider har KS etablert et prosjekt ved navn TØRN. Åmli kommune startet opp TØRN-prosjekt høsten 2023. Åmli kommune har et relativt høyt antall årsverk i helse og omsorg per 10 000 innbyggere ifølge statistikk i KOSTRA. Kommunen burde derfor ha gode forutsetninger for utbytte av TØRN-prosjektet.

Revisjonen ferdigstilte i 2021 en forvaltningsrevisjon av økonomistyring og bemanning i institusjons og hjemmetjeneste i Åmli kommune. Det ble da anbefalt en gjennomgang av turnus for å sikre at personalressurser fordeles jevnt over de ulike vaktene, samt at tjenesten i større grad vurderer behov for å leie inn ekstra personale. Risikoen på område ansees derfor som noe redusert grunnet nylig gjennomført forvaltningsrevisjon. I revisjonens gjennomførte spørreundersøkelse ble bemanning løftet frem som det viktigste området for forvaltningsrevisjon innen helse og omsorg, likevel var det ingen av respondentene som pekte på helse og oppvekst som det viktigste området for forvaltningsrevisjon.

⁸ 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.

⁹ KS (2022). Oppgavedeling skaper fremtidens omsorgstjeneste.

6.2.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering foreligger det moderat risiko omkring området bemanning, bruk av personalressurser og kompetanse. Revisjonen ser dette i sammenheng med merforbruk, utfordringer med rekruttering og behov for vikarbruk. Ettersom TØRN-prosjekt ble startet høsten 2023 og har en normal varighet på 1-2 år anses det som hensiktsmessig å fullføre prosjektet før det eventuelt gjøres en forvaltningsrevisjon. På denne måten kan en eventuell forvaltningsrevisjon se nærmere på videreføring og implementering av tiltak fra prosjektet.

6.3 Tjenester for funksjons- og utviklingshemmede

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Tjenester for funksjons- og utviklingshemmede	Organisering og ressursstyring av habiliteringstjenesten.

6.3.1 Teoretisk rammeverk

Kommunens innbyggere med psykisk eller fysisk utviklingshemming omfattes av helse- og omsorgslovgivningen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1. Gjennomsnittlig har hver kommune omtrent 50 tjenestemottakere med fysisk eller psykisk utviklingshemming. Kommunene har på nasjonalt nivå hatt en vekst av brukere med psykisk utviklingshemming på 25 % fra 2004-2019, og det fremgår av helsedirektoratets fordelingsnøkkel at om lag 14 % av kommunens utgifter innen pleie- og omsorgstjenester er knyttet til disse brukerne.¹⁰

I henhold til forsvarlighetskravet i helse- og omsorgstjenesteloven, skal kommunen sikre at tjenestetilbudet som tilbys brukere med funksjons- eller utviklingshemming er helhetlig, verdig og med tilstrekkelig kompetent bemanning. Sistnevnte krav innebærer både tilstrekkelig personell med høyskoleutdanning og fag- og yrkesspesifikk kompetanse. Kommunen må videre sørge for at alle tjenesteytere har felles grunnleggende kompetanse innenfor sentrale kompetanseområder og det skal legges til rette for kompetanseheving, som kurs, videreutdanning og etterutdanning.¹¹

Helsedirektoratet viser i sin nasjonale veileder til at flere rapporter de senere årene har pekt på utfordringer og mangler i helse- og omsorgstjenestetilbudet til personer med utviklingshemming og deres familier i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. I 2016 gjennomførte statsforvalterne et landsdekkende tilsyn med de kommunale helse- og omsorgstjenestene til mennesker med utviklingshemming. Tilsynet avdekket store mangler knyttet til styring og ledelse, kompetanse, planmessig opplæring, systematisk tjenesteyting, individuell tilpasning av tjenestene, utarbeidelse av mål- og tiltaksbeskrivelser og dokumentasjon og evaluering av tiltak.¹²

6.3.2 Kommunens risikobilde

¹⁰ Helsedirektoratet (2021). Nasjonal veileder for gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming.

¹¹ Helsedirektoratet (2021). Gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming.

¹² Helsedirektoratet (2021). Nasjonal veileder for gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming.

I Åmli kommune består enhet for habilitering og ressurs av tjenester for funksjonshemmede, NAV kommunale tjenester, psykiske helsetjenester/rus, dagsenter og Åmli frivilligsentral. Tjenester for funksjonshemmede er organisert i Timmerodden bofelleskap med totalt 11 boenheter. I tillegg til beboere på Timmerodden leveres det også tjenester til tjenestemottakere som bor i private boliger. I 2022 opplevde kommunen stor vekst i tjenesten, og samtlige boenheter ved Timmerodden var i bruk. Det kreves store personalressurser til tjenesten, kommunedirektør oppgir at enkelte brukere kan ha behov for så mye som 12 ansatte med base i tilknytning til vedkommens bolig. I årsmelding for 2023 beskrives det at tjenesten har hatt utfordringer med rekruttering av kvalifisert fagpersonell, men at det i løpet av året har lyktes med å få inn riktig kompetanse.

Tjenester for funksjonshemmede inngår i Åmli kommune sitt budsjett for helse- og omsorg. Årsregnskap for 2023 viser at sektor for helse og omsorg hadde et merforbruk på 16,7 millioner. Første tertialrapport for 2024 viser et foreløpig merforbruk i sektoren på 2,6 millioner.

6.3.3 Revisjonens vurdering

Slik revisjonen vurderer det foreligger det en økt risiko for kommunens habiliteringsenhet, der dette særlig knytter seg til økonomi, kapasitet og bemanning. Enheten har opplevd vekst og samtlige av kommunens boenheter for funksjonshemmede er i bruk. Risikoen ansees av revisjonen å være moderat.

7 Tekniske tjenester

Tekniske tjenester i Åmli kommune ligger under enhet for samfunn. 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 Åmli kommune på områdene relatert til kommunens eiendomsforvaltning, samt 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 Eiendomsforvaltning

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Eiendomsforvaltning	System og rutiner for vedlikehold av bygninger

7.1.1 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.

7.1.2 Kommunens risikobilde

Når det gjelder kommunens driftsutgifter til eiendomsforvaltning, viser statistikk fra KOSTRA til noe delte resultater. På netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter ligger Åmli gjennomsnittlig til noe høyt sammenlignet med andre kommuner, mens det av netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger fremgår at Åmli har et lavere forbruk enn kommunene brukt til sammenligning.

Tabell 10: Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter

Netto driftsutgifter av samlede driftsutgifter (prosent)	2020	2021	2022	2023
Froland	9,4	9,3	9,4	9,8
Gjerstad	9,1	9,7	9,0	8,7
Vegårshei	8,1	9,1	12,9	-
Åmli	8,3	9,4	11,5	14,8
Agder	8,3	9,3	9,2	9,1
KOSTRA-14	9,7	11,2	12,0	11,5
Landet	8,8	9,5	9,6	9,6

Tabell 11: Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger

Netto driftsutgifter per innbygger (kr)	2020	2021	2022	2023
Froland	712	725	404	446
Gjerstad	167	382	19	193
Vegårshei	80	98	110	-
Åmli	144	215	251	168
Agder	215	352	371	385
KOSTRA-14	410	646	679	825
Landet	292	359	393	419

I kommunal planstrategi og årsrapporter vises det til et høyt vedlikeholdsetterslep på kommunale bygg, noe som resulterer iblant annet høye energikostnader. I handlingsprogram og økonomiplan 2023-2026 beskrives det et systematisk arbeid for å renovere og oppgradere kommunale bygg, samt at det legges vekt på oppgraderinga av bygningsmassen, bedret energistyring og etablering av energieffektive oppvarmingssystemer og ventilasjonsanlegg. Det kommer imidlertid ikke frem hvordan kommunale bygninger vurderes og hvordan rehabilitering prioriteres og dokumenteres.

Videre foreslås det i handlingsprogram og økonomiplan 2023-2026 at det i årene 2024-2027 settes av 400 000 kr årlig som økt bevilgning for vedlikehold av kommunale bygg. Denne bevilgningen ble ikke videreført i kommunedirektøren sitt fremlegg til budsjett der det ikke er bevilget midler til vedlikehold av kommunale bygg.

7.1.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering er det moderat risiko knyttet til eiendomsforvaltning i Åmli kommune. Konsekvensene av sviktende vedlikehold kan til dels være alvorlige, og kostnadene knyttet til vedlikehold vil sannsynligvis øke dersom vedlikeholdet ikke gjennomføres innen rimelig tid. Kommunen har tilsynelatende et bevist forhold til vedlikeholdsbehovet, men det er usikkert hvordan oppfølging av eiendom foregår og hvorvidt kommunen har avsatt tilstrekkelige ressurser

til arbeidet.

7.2 Vann og avløp

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Vann og avløp	Kommunens arbeid med å sikre gode vann- og avløpstjenester.

7.2.1 Teoretisk rammeverk

Vann- og avløpssektoren ivaretar samfunnskritiske funksjoner og er avgjørende for helse og miljø. Dette omhandler både tilgang til rent drikkevann og å sørge for å håndtere avløpsvann slik at det ikke forurenses omgivelsene. Det er kommunens ansvar å sikre gode vann og avløpstjenester til sine innbyggere. Det har over år utviklet seg et stort vedlikeholdsetterslep i vann og avløpsnett over hele landet. SSB anslår at hver tredje liter vann som ble levert i Norge 2022 forsvant på grunn av lekkasje på ledningsnettet.¹³

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 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 områder 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 fatter vedtak og gir tillatelser til private avløpsanlegg etter vass- og avløpsanleggslova § 2.

7.2.2 Kommunens risikobilde

I Åmli kommune har enhet for veg, vann, avløp og renovasjon ansvar for leveranse av drikkevann og rensing av avløpsvann for kommunens innbyggere. Kommunen har tre drikkevannskilder i form av brønnvann fra Gjøv Vannverk, Dølemo Vannverk og Nidelva.

Årsrapport for 2022 og 2023 i Åmli kommune viser til et stort vedlikeholdsetterslep i vann- og avløp. Det vil derfor være behov for store ressurser knyttet til vedlikehold i årene som kommer. I 2023-2024 har det blitt bygget nytt høydebasseng i Åmli, noe som beskrives som en viktig satsing for å sikre god leveranse av vann. Revisjonen kan ikke se at det er beskrevet eller bevilget midler til videre vedlikeholdsplaner for vann- og avløp. Handlingsprogram og økonomiplan 2023-2026 beskriver at Åmli har en spredd bosetting som krever drift av flere vannverk og renseanlegg, og dermed at det er få tilknyttede abonnementer til hvert anlegg. I 2022 ble ny forskrift for vann og avløp godkjent av kommunestyret.

KOSTRA-tall for Åmli kommune viser at kommunen har svært høye driftsutgifter og gebyrgrunnlag til vannsektoren per tilknyttede innbygger når vi sammenligner med Agder-

¹³ <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/vann-og-avlop/statistikk/kommunal-vannforsyning/artikler/30-prosent-av-vannet-gar-til-spille>

kommunene Gjerstad, Vegårshei og Froland. Årsgebyr for vannforsyning er også betydelig høyere i Åmli enn de ovenfornevnte kommunene.

I intervju fremgår det at både ordfører og kommunedirektør opplever at kommunen har god kontroll, der det innhentes konsulenter for bistand med anskaffelser på området.

7.2.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering er det en forhøyet risiko tilknyttet kommunens arbeid med vann og avløp. Dette fremgår av et uttalt vedlikeholdsetterslep, tilsynelatende uten at det avsettes midler til økt vedlikeholdsarbeid. Kommunen har også høye kostnader knyttet til vann og avløp sammenlignet med andre kommuner i Agder. Et aktuelt prosjekt for revisjonen anses med dette å innebære en gjennomgang av kommunens internkontroll og kommunens arbeid med å sikre gode vann- og avløpstjenester. Samlet risiko på området vurderes av revisjonen til å være moderat.