
RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Tvedestrand kommune

Et grunnlag for utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon

i planperioden 2024 - 2027



Forord	2
Forslag til aktuelle 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
1.3.1 Vurdering av risiko og vesentlighet	8
1.3.2 Kildematerialet.....	9
2 Aktuell bakgrunnsinformasjon om kommunen	11
Del 2: Gjennomgang av aktuelle risikoområder	12
3 Sektorovergripende	13
3.1 Offentlige anskaffelser	13
3.2 IT-sikkerhet	15
3.3 Sykefravær	16
3.4 Internkontroll	17
4 Oppvekst	20
4.1 Spesialundervisning.....	20
4.2 Spesialpedagogisk hjelp	22
4.3 Skolefravær	23
4.4 Vold og trusler.....	24
5 Sosiale tjenester	25
5.1 Arbeid med lavinntektsfamilier.....	25
5.2 Økonomisk sosialhjelp	27
5.3 Barneverntjenesten.....	29
6 Helse og omsorg.....	31
6.1 Bemanning.....	31
6.2 Velferdsteknologi	33
7 Teknisk og drift.....	35
7.1 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging	35
8 Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper	37
8.1 IKT Agder IKS.....	38
8.2 Offentlig fellesinnkjøp Agder IKS (OFA)	39

Forord

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

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

Arendal, den 20. juni 2024

Kristian Fjellheim
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Terje Melhuus Line
Forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk signert.

Forslag til aktuelle forvaltningsrevisjoner

Revisjonen vil her presentere de fem områdene vi mener er mest aktuelle for forvaltningsrevisjon (ikke prioritert rekkefølge).

Sektor	Område	Forslag til forvaltningsrevisjoner	Side
Sektorovergripende	Offentlige anskaffelser	Kommunens arbeid med offentlige anskaffelser	13
Oppvekst	Spesialundervisning	Skolenes rutiner for å fange opp sårbare barn, rutiner for å sikre elevers rett til spesialundervisning og budsjettmessige konsekvenser	20
	Spesialpedagogisk hjelp	Barnehagenes rutiner for å fange opp sårbare barn og rutiner for å sikre barnas rett til spesialpedagogisk hjelp	22
Sosiale tjenester	Lavinntektsfamilier	Kommunens helhetlige arbeid med lavinntektsfamilier med særlig oppmerksomhet mot barn	25
Helse og omsorg	Bemanning	Bemanning og organisering i helse- og omsorgstjenestene	31

I tabellen under viser vi øvrige områder som vi anser å være aktuelle for forvaltningsrevisjon (ikke prioritert rekkefølge).

Sektor	Område	Forslag til forvaltningsrevisjoner	Side
Sektorovergripende	IT-sikkerhet	Planer og rutiner for IT-sikkerhet og iverksatte sikkerhetstiltak	15
	Sykefravær	Kommunens arbeid med å forebygge og redusere sykefravær.	16
Oppvekst	Skolefravær	Kommunens systematiske arbeid med skolefravær	23
	Vold og trusler	Rutiner og tiltak relatert til vold og trusler mot ansatte	24
Sosiale tjenester	Økonomisk sosialhjelp	Praksis knyttet til sosialtjenesteloven med særlig fokus på ivaretagelse av barn/unges behov.	27
	Barneverntjenesten	Samarbeid, kapasitet og kompetanse i barneverntjenesten	29
Helse og omsorg	Velferdsteknologi	Kommunens implementering av velferdsteknologiske løsninger	33
Teknisk drift	Tilsyn og ulovlighetsoppfølging	Utførelse av tilsynsplikten og ulovlighetsoppfølgingen	35
Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper	IKT Agder	Selskapets oppfyllelse av kommunens eierskapsprinsipper og eierstrategi for selskapet. Grensesnittet mellom kommunens ansvar og selskapet. Kan kombineres med eierskapskontroll, jf. kommuneloven § 23-4.	38
	OFA IKS	Selskapets oppfyllelse av kommunens eierskapsprinsipper og eierstrategi for selskapet. Kommunens bruk av avtaler via OFA Kan kombineres med eierskapskontroll, jf. kommuneloven § 23-4.	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 Tvedestrand kommune de siste årene, samt den metodiske gjennomføringen av risiko- og vesentlighetsvurderingen. Denne delen inneholder også aktuell bakgrunnsinformasjon om Tvedestrand 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, og for å sikre nyttig og målrettet forvaltningsrevisjon, skal planen baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Målet er å sikre at det gjennomføres forvaltningsrevisjon regelmessig i alle kommuner, i et omfang som er i samsvar med kommunens størrelse, kompleksitet og risiko. Planen skal også dekke både den virksomheten som skjer i den aktuelle kommunen og den virksomheten som drives av selskaper som kommunen har eierinteresser i.

Videre i dette 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 Tvedestrand kommune.

1.1 Lovmessig fundament

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

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

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

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

1.2 Gjennomførte forvaltningsrevisjoner og tilsyn

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i forhold til forvaltningsrevisjoner i forrige periode (saksnr. 34/20): «Kontrollutvalget avgir følgende innstilling til kommunestyret: Risiko- og vesentlighetsvurderinger av Tvedestrand kommune tas til orientering. Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023 og plan for eierskapskontroll 2020-2023 godkjennes med følgende prosjekter med aktuelle tema for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll:

Forvaltningsrevisjon

1. Oppvekst
 - a. Psykososialt skolemiljø
2. Hjelpetjenester
 - a. Psykisk helse blant unge inkludert grensesnittet mot NAV og spesialisthelsetjenesten

Eierskapskontroll

1. Tvedestrand Vekst AS
2. Risør og Tvedestrandregionens Avfallsselskap AS (RTA AS)»

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

Tema	Ferdigstilt
Forvaltningsrevisjon – psykisk helse blant unge	2024
Forvaltningsrevisjon – psykososialt skolemiljø	2022
Forvaltningsrevisjon – plan- og byggesaksbehandling	2020

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

Type tilsyn	Utført av	Status	År
Spesialundervisning og internkontroll	STATSFORVALTEREN I AGDER	Samordnet	2024
Kommunetilsyn med kommunens forsøplingsmyndighet	STATSFORVALTEREN I AGDER	Samordnet	2024
Matrikkelovtilsyn	STATENS KARTVERK	Samordnet	2024
Nav-kontorets ansvar for å tilby tjenesten økonomisk rådgivning til personer som er i en krevende økonomisk situasjon	STATSFORVALTEREN I AGDER	Samordnet	2024
Muskel- og skjelettplager og psykiske plager - stedlig tilsyn	ARBEIDSTILSYNET	Samordnet	2024
Kontroll med oppgaver delegert til kommune	MATTILSYNET	Samordnet	2024
Arbeid i høyden - stedlig tilsyn	ARBEIDSTILSYNET	Gjennomført	2023
Brevkontroll - Etterlevelse av regelverkets krav til personopplysningssikkerhet	DATATILSYNET	Samordnet	2023

Barnehageloven § 37 - Tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne - vedtak	STATSFORVALTEREN I AGDER	Gjennomført	2023
Landsomfattende tilsyn barneboliger og avlastning	STATSFORVALTEREN I AGDER	Gjennomført	2023
Tilsynsfokus 2022: Kildebeskyttelse (beskyttelse av vanntilsigsområder og råvannskilder)	MATTILSYNET	Samordnet	2022
Tilsyn med beredskapsplanlegging	STATSFORVALTEREN I AGDER	Gjennomført	2022
Forebygge ulykker - dykking - stedlig tilsyn	ARBEIDSTILSYNET	Gjennomført	2022
Forebygge muskel- og skjelettplager og psykiske plager - stedlig tilsyn	ARBEIDSTILSYNET	Gjennomført	2022
Tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav	STATSFORVALTEREN I AGDER	Samordnet	2021
Arbeidsmiljø i hjemmetjenesten	ARBEIDSTILSYNET	Samordnet	2021
Distribusjonssystem vannforsyning (tilsyn i 1 vannverk)	MATTILSYNET	Samordnet	2020

1.3 Metodisk gjennomføring

1.3.1 Vurdering av risiko og vesentlighet

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

Tabell 3: Beskrivelse av konsekvensnivå

	Måloppnåelse	Regelverk	Politiske vedtak
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.

1.3.2 Kildematerialet

Revisjonens analyse knyttet til risiko- og vesentlighetsvurderingene, bygger på informasjon fra en rekke ulike kilder. Det er anvendt både kvalitative og kvantitative tilnærminger for å gi et så bredt informasjonsgrunnlag som mulig for de vurderingene som er foretatt. Det er også vektlagt at både folkevalgte og ansatte i kommunen skal få en mulighet til å komme med innspill.

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

- Kommunens styringsdokumenter og andre sentrale dokumenter.
- Innspill fra kontrollutvalgene 2020-2023 og 2024-2027.
- Tidligere prosjekter og planer: Her har det vært viktig å gå tilbake å undersøke den forrige risiko- og vesentlighetsvurderingen for kommunen, samt å se på hvilke planer kommunen la i forhold til forvaltningsrevisjoner i forrige periode.
- KOSTRA-rapportering: KOSTRA-tall kan gi svært viktig informasjon om kommuner, spesielt når det kommer til å sammenstille data mot omkringliggende og sammenlignbare kommuner/kommunegruppe. Revisjonen sammenligner Tvedestrand med tilsvarende kommuner i regionen samt fylket, KOSTRAgruppe 1 og landet uten Oslo.
- Annen statistikk: Revisjonen har benyttet statistikk fra andre kilder som ressursportal.no, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, andre tabeller enn KOSTRA fra SSB.
- Revisjonens egen spørreundersøkelse blant ansatte og folkevalgte. I løpet av september fikk både folkevalgte og utvalgte ansatte i Tvedestrand kommune mulighet til å svare på en kort spørreundersøkelse. Undersøkelsen gav dermed sentrale personer mulighet til å melde tilbake til revisjonen om hvilke områder de mener er særlig relevante for videre forvaltningsrevisjoner. Spørsmålene i undersøkelsen var direkte knyttet til mulige risikoer i kommunen definert ut fra revisjonens sektorer. Undersøkelsen hadde til sammen 11 respondenter (fem folkevalgte og seks fra administrasjonen), men kun ni svarte på hele undersøkelsen.
- Intervju: Høsten 2023 ble det gjennomført intervju med ordfører.
- Tilsynsforum med Statsforvalteren. Møte med tilsynsaktører som kom med innspill til aktuelle områder for forvaltningsrevisjon.

Spørreundersøkelsen utgjør en sentral del av vurderingen rundt sannsynlighet for at en hendelse vil inntreffe. Det var en svarprosent på 25 som svarte på alle spørsmål og med litt høyere deltakelse blant ansatte i kommunen enn politikere. Under presenteres resultatene for de områdene som ble hyppigst trukket frem av politikere og ansatte i kommunen.

Sektor	Resultat sektor	Område	Resultat område
Sosiale tjenester	56 %	Arbeid med lavinntektsfamilier	78 %
		Økonomisk sosialhjelp	56 %
		Boligsosialt arbeid	33 %
		Barneverntjenesten	33 %
Kommunens eierskap	33 %	IKT Agder IKS	43 %
		Offentlig felleskjøp Agder IKS (OFA)	43 %
		Lisand AS	29 %
Sektorovergripende	11 %	Offentlige anskaffelser	56 %
		IT-sikkerhet	44 %
		Internkontroll	33 %
		Personvern	33 %
		Journalføring, dokumentasjon, arkivering	33 %
		Sykefravær	33 %
Oppvekst	0 %	Skolefravær	67 %
		Spes.undervisning og spes.pedagogisk hjelp	56 %
		Vold og trusler	56 %
Helse og omsorg	0 %	Velferdsteknologi	56 %
		Finansiering av ressurskrevende brukere	44 %
		Bemanning	33 %
		Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	33 %
Teknisk drift	0 %	Tilsyn og ulovlighetsoppfølging	56 %
		Dispensasjonssaker	44 %
		Eiendomsforvaltning	33 %

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

2 Aktuell bakgrunnsinformasjon om kommunen

I Kommuneplanen 2018 - 2030 har Tvedestrand kommune satt følgende hovedmål:

- Være en attraktiv bokommune med Østre Agder/Agder som arbeidsplassregion
- Styrket næringsutvikling med økt antall arbeidsplasser
- En befolkningsutvikling tilnærmet lik landet
- Gode levekår

Tvedestrand kommune er strukturert over tre nivåer. På øverste nivå finner vi kommunedirektøren med to stabsfunksjoner med tilhørende ledere knyttet til seg i økonomiavdeling og person- og organisasjonsavdeling. Tjenestene i kommunen er inndelt i fire sektorer med tilordnet leder; samfunn og infrastruktur, læring og oppvekst, helse, familie og rehabilitering, velferd, psykisk helse og rehabilitering. Under hver virksomhet vil det være et avdelingsnivå.

Innbyggertallet i kommunen er om lag 6 325 og er forventet å stige til rundt 6 360 i 2030 og 6 760 i 2050. Dette er om lag samme prosentvise vekst som for hele Agder. I løpet av de siste 10 årene har den demografiske utviklingen i Tvedestrand gått i retning av en større andel i aldersgruppen 65+ og samtidig en mindre andel 0-19 år og gruppen 20-64 år. Denne trenden vil fortsette frem til 2030, men fra 2030 til 2050 vil det bli en enda lavere andel i gruppen 20-64 år mens gruppen 0-19 år holder seg stabil, og økningen i gruppen 65+ år fortsetter. Dette er utviklingstrekk vi også ser for hele Agder, men Tvedestrand har noe høyere andel eldre gjennom hele perioden.

Tall fra KOSTRA viser negativt driftsresultat i 2022 og 2019. Fra årsmelding 2022 kommer det frem at korrigert for bundne fondsavsetninger får kommunen et netto driftsresultat på 1,6 mill. kroner, eller 0,2 prosent. Det er denne størrelsen som er valgt som en av kommunens handlingsregler. Nøkkeltallet er i kategorien "lite handlingsrom" som er mindre enn 2 mill. kroner.

KOSTRA-tall for den langsiktige gjelden ekskl. pensjonsforpliktelser målt i prosent av brutto driftsinntekter er blant de høyeste av regionen vi sammenligner med i 2022, kun Lillesand ligger høyere, og utviklingen siden 2015 (første år med KOSTRA-data) går i retning av en stadig høyere gjeld. Det er flere kommuner som har en slik utvikling, men mange har klart å snu eller stoppe trenden mot stadig høyere andel gjeld de siste årene.

Del 2: Gjennomgang av aktuelle risikoområder

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

3 Sektorovergripende

Revisjonen har i dette avsnittet gjennomgått risikoer i forbindelse med kommunens internkontroll, offentlige anskaffelser, økonomi- og budsjetteringsprosesser, personvern, beredskap, varsling, etikk, korrupsjon, prosjektstyring, journalføring, dokumentasjon, arkivering, sykefravær, nærstående, 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 Tvedestrand kommune på områdene relatert til offentlige anskaffelser, IT-sikkerhet og sykefravær, og de vil bli beskrevet nærmere i dette avsnittet.

Aktuelle lover og forskrifter innen dette området er:

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

3.1 Offentlige anskaffelser

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Offentlige anskaffelser	Kommunens arbeid med offentlige anskaffelser

Teoretisk rammeverk

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

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

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

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

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

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

Fakta

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

I henhold til årsmelding 2022 er det gjennomført forbedringer gjennom målrettet arbeid gjennom de siste årene. Kontroller viser fortsatt at det er avvik på dette området, dog noe mindre enn tidligere år. Kommunen har en innkjøpskoordinator på økonomiavdelingen som har overordnet ansvar for at etterlevelse av innkjøpsrutinene, og det oppgis at det jobbes med «innkjøpskulturen» og holdningsskapende arbeid.

Offentlige anskaffelser kom høyest opp i spørreundersøkelsen innenfor sektorovergripende områder. Ordfører uttrykker at kommunen har egen kompetanse som i stor grad ivaretar nye lovkrav, men ser nytten av å se nærmere på offentlige anskaffelser for å få en bekreftelse på tilstanden. Dette kan også knyttes til OFA (kap. 7.2). Offentlige anskaffelser ble også trukket frem i risiko- og vesentlighetsvurderingen for forrige periode.

Vurdering

Revisjonen vurderer området offentlige anskaffelser å inneha en høy risiko. Konsekvensen av sviktende gjennomføring av offentlige anskaffelser er alvorlig for kommunen, og kan medføre at attraktive leverandører ikke velger å levere tilbud. Tvedestrand har en egen innkjøpskoordinator, og det forhold at det jobbes med kultur på feltet trekker ned sannsynligheten for at hendelser inntreffer. Samtidig viser revisjonens arbeid i andre kommuner at det er svikt i dette arbeidet, og det er fremhevet i spørreundersøkelsen og av ordfører. Revisjonen vurderer sannsynligheten for hendelser som moderat til høy.

En forvaltningsrevisjon kan også bestilles relatert til OFA IKS for å få en bred gjennomgang av offentlige anskaffelser.

3.2 IT-sikkerhet

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
IT-sikkerhet	Planer og rutiner for IT-sikkerhet og iverksatte sikkerhetstiltak.

Teoretisk rammeverk

KS sendte i kjølvannet av dataangrepet mot Østre Toten kommune i 2021 et brev til alle Norges kommuner med en rekke råd og anbefalinger til tiltak i kommunesektoren. For å redusere risikoen for alvorlige konsekvenser av dataangrep anbefales kommunene ved kommunedirektør/rådmann å iverksette grunnsikring av systemer, sikring av passord, herding av systemer, overvåking og automatisk sårbarhetskartlegging.

Basert på kommunenes oppfølging av de anbefalinger som er gitt fra KS, vil risikoen knyttet til disse forholdene kunne vurderes. Kontrollutvalgene holdes fra tid til annen orientert om arbeid med personvern og generell beredskap. Det er imidlertid vurdert som en løpende risiko at kommunene ikke i tilstrekkelig grad sikrer seg mot alvorlige konsekvenser av angrep mot sine datasystemer (eventuelt EDB-systemer) hvor konsekvensen av dette er alvorlig. En konsekvens kan innebære tap av sensitiv personinformasjon med påfølgende brudd på personvernet og rettsikkerheten til den enkelte. En annen konsekvens er at det blir et økonomisk krevende etterarbeid hvor KS estimerer at dette kan beløpe seg til 10-talls millioner kroner for kommuner av median-størrelse.

Fakta

IT-tjenester i Tvedestrand forvaltes gjennom IKT Agder IKS. Det er et stort selskap sammenlignet med andre kommuner i regionen, f.eks. IT-samarbeidet mellom Birkenes og Lillesand og Det digitale vestre Agder. I henhold til kommuneplanens samfunnsdel er en av strategiene at personopplysninger vernes på en sikker måte og at kommunen har personvernombud.

I årsmelding 2022 nevnes ikke IT-sikkerhet eksplisitt, men kommunen er involvert i utviklingsoppgaver der IT-sikkerhet kan være en del av dette. Det nevnes at innenfor alle IKT-systemene (inkl. fagsystemer innen HR, lønn og økonomi) drives det kontinuerlig utvikling og forbedring. Ansatte i kommunen er deltakere i ulike faggrupper gjennom IKT Agders forvaltningsgrupper. Det oppgis også at det var et tilsyn fra Datatilsynet angående en sak om brudd på personvernforordningen som ble avdekket i 2020, for alle daværende brukere av IKT-Agder. Det ble jobbet i felleskap med problemstillingene og saken ble avsluttet fra Datatilsynets side.

I handlingsprogram 2024 anføres det at det skal være en styrt innføring av nye IKT-verktøy og man skal sette fokus på at nye systemer skal være ferdig utviklet før implementering.

I spørreundersøkelsen kommer dette området ut med nest høyeste svarprosent (44 %) hva gjelder behov for forvaltningsrevisjon innenfor sektorovergripende områder.

Vurdering

Revisjonen vurderer området IT-sikkerhet å inneha moderat risiko. Konsekvensen av sviktende IT-sikkerhet synes alvorlig. Kommunen er tilknyttet et stort fagmiljø i IKT Agder. På den annen side trekkes området klart frem gjennom spørreundersøkelsen. Sannsynligheten for svikt er etter revisjonens vurdering moderat.

Et prosjekt på området kan eventuelt ses i sammenheng med kommunens eierskap i IKT Agder.

3.3 Sykefravær

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

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.

Hva gjelder 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.

Fakta

Sykefraværet i Tvedestrand kommune for årene 2019-2022 er hhv. 7,7 %, 8,5 %, 10,1 % og 11,2 %, jf. årsmeldinger, noe som gir et gjennomsnitt på 9,4 prosent i denne perioden. Dette er noe høyere enn for kommunal sektor¹ på nasjonalt nivå som har et (uvektet) gjennomsnitt på 8,4 prosent i samme periode. Tvedestrand har også høyere sykefravær i tre av de fire årene. Samtidig er dette en periode med pandemi som kan gi store lokale utslag. Per sektor ser revisjonen at Læring og oppvekst har til dels betydelig høyere sykefravær enn nasjonalt

¹ SSB tabell 12442: Sykefravær for lønnstakere (prosent), etter statistikkvariabel, kjønn, næring (SN2007), sektor og kvartal

gjennomsnitt² de siste tre år. For Helse, familie og rehabilitering er gjennomsnittet lavere enn det nasjonale³.

I spørreundersøkelsen kommer dette området ut med tredje høyest svarprosent (33 %, likt med tre andre områder) hva gjelder behov for forvaltningsrevisjon innenfor sektorovergripende områder.

Vurdering

Revisjonen vurderer området sykefravær til å inneha moderat risiko. Konsekvensen av høyt sykefravær anses svært alvorlig. Sannsynligheten for svikt i arbeidet med sykefravær er etter revisjonens vurdering moderat. Det er noe høyere sykefravær i kommunen enn nasjonalt de siste årene, og særlig i enkelte sektorer, men noe kan også skyldes etterdønninger av pandemien. Området løftes noe frem gjennom spørreundersøkelsen.

3.4 Internkontroll

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Internkontroll	Internkontroll i relasjon til spesifikke oppgaver

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 medisinhåndtering, manglende risikovurderinger av byggeprosjekter, uklare mål for kommunens drift, manglende fullmakter knyttet til offentlige anskaffelser og fraværende fokus på antikorrupsjon i plan- og byggesak er alle eksempler på risikoområder hvor internkontroll er nødvendig.

Loven konkretiserer kommunens krav til internkontroll med følgende:

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

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

² I SSBs statistikk er det «Undervisning», så ikke helt sammenlignbart.

³ I SSBs statistikk er det «Helse- og sosialtjenester», så ikke helt sammenlignbart.

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

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

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

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

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

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

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

Fakta

Fra årsmelding 2022 kommer det frem at kvalitets- og avvikssystem (QM+) ble innført i 2020 sammen med de andre kommunene og fylkeskommunen i IKT Agder samarbeidet. Dette skal bidra til å sikre kvaliteten på tjenestene og gi oversikt over alle avvikene som registreres på områder som HMS (helse, miljø og sikkerhet) og økonomi- og personalfeltet. På innkjøpsområdet er det gjennomført forbedringer gjennom målrettet arbeid gjennom de siste årene, men kontroll gjennomført av revisjonen viser fortsatt at det er avvik på dette området, men noe mindre enn tidligere år. Det oppgis videre at kommunedirektøren har lagt opp til rapportering og dialog med alle sektor- og stabsledere gjennom jevnlig rapporteringsmøter etter oppsatt møteplan og overordnet årshjul: både med ledermøter og sektor-/stabsvise møter.

I budsjett og økonomiplan 2024 – 2027 er et av fokusområdene for kommunedirektør og stab knyttet til systematisk arbeid med internkontroll og avvikssystem, samt innkjøp, beredskap og sikkerhet.

Ordfører oppgir at det er en usikkerhet rundt kommunens internkontroll. I spørreundersøkelsen kommer internkontroll forholdsvis høyt opp hva gjelder behov for forvaltningsrevisjon (tredje høyest, likt med tre andre områder).

Vurdering

Revisjonen mener internkontroll ikke bør være et eget prosjekt i Tvedestrand kommune, men knyttes til områder som blir en del av planen og der det er hensiktsmessig. Et område som peker seg ut er offentlige anskaffelser, men også sykefravær er relevant her.

4 Oppvekst

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

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

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

Aktuelle lover og forskrifter på dette området:

- Opplæringsloven
- Barnehageloven
- Arbeidsmiljøloven
- Kommuneloven

4.1 Spesialundervisning

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

Teoretisk rammeverk

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

Med ny opplæringslov gjeldende fra 1. august 2024, blir begrepet spesialundervisning splittet i tre deler⁴:

⁴ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplaringslov>

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

Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel: Elever har rett til de tekniske hjelpemidlene og den fysiske tilretteleggingen de trenger for å kunne delta i opplæringa og få tilfredsstillende utbytte av den, se § 11-5.

Fakta

Tall fra KOSTRA viser at Tvedestrand er blant kommunene med høyest andel elever som mottar spesialundervisning i 2022 (15,5 %) og andelen er om lag 66 prosent høyere enn gjennomsnittet i Agder. Det har også vært en trend med vekst i denne andelen siden 2015. Årstimer til spesialundervisning per elev har vist en nedadgående trend i perioden 2019-2022 og er om lag 17 prosent lavere enn gjennomsnittet i Agder.

I årsberetning 2022 oppgis det at et av fokusområdene innenfor sektor læring og oppvekst var organisering av spesialundervisning på Tvedestrand skole og etterutdanning av fagarbeidere og lærere i spesialpedagogiske emner. I budsjett og økonomiplan 2024-2027 nevnes det at sektorens særlige utfordringer ligger i at det er en høy andel av spesialundervisning i skolene. Det jobbes med dette på den nye barneskolen og på ungdomsskolen, og Lyngmyr ungdomsskole ble tilført ekstra ressurser fra høsten 2023 grunnet store grupper og økning i antall vedtak knyttet til spesialundervisning. Det nevnes videre at Tvedestrand jobber sammen med de andre syv kommunene i Østre Agder- samarbeidet ifm. kompetanseløftet for spesialundervisning og inkluderende praksis som er en nasjonal satsing som alle kommuner skal være en del av.

Det skal være et tilsyn i 2024 relatert til spesialundervisning og internkontroll som gjennomføres av Statsforvalteren i Agder.

I spørreundersøkelsen får spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp nest størst oppslutning innenfor sektor oppvekst (likt med vold og trusler) ift. behovet for en forvaltningsrevisjon. Ordfører mener at det kan være nyttig å se nærmere på spesialundervisning, men at et slikt prosjekt kan komme litt ut i valgperioden i og med at man nå jobber målrettet gjennom prosjekt.

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

Vurdering

Revisjonen vurderer området spesialundervisning til å inneha moderat til høy risiko. Konsekvensen av et uhensiktsmessig nivå på spesialundervisningen mener revisjonen at må sies å være alvorlig. Tvedestrand har en høy andel elever med rett til spesialundervisning. Området kommer svært høyt opp i spørreundersøkelsen og trekkes frem av ordfører. På den annen side tar kommune nå tak i dette gjennom et samarbeid med andre kommuner i regionen. Sannsynligheten for at det er et uhensiktsmessig nivå på spesialundervisningen synes moderat til stor.

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

4.2 Spesialpedagogisk hjelp

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

Teoretisk rammeverk

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

Fakta

Fra KOSTRA ser revisjonen at det er stor variasjon i hvor stor andel barn som får spesialpedagogisk hjelp i de offentlige barnehagene. I 2022 er nivået omtrent som for landet u. Oslo og i Agder, men gjennomsnittet i perioden 2015-2022 er den høyeste av regionene vi ser på. For de private barnehagene er det enda større variasjon, noen år med ingen barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, og gjennomsnittet er blant de laveste av regionene vi ser på.

Fra budsjett 2024 kommer det frem at Tvedestrand jobber sammen med de andre syv kommunene i Østre Agder- samarbeidet ifm. kompetanseløftet for spesialundervisning og inkluderende praksis som er en nasjonal satsing som alle kommuner skal være en del av. Dette gjelder både skolene og barnehagene. Det anføres også at alle kommunale barnehager og to private barnehager deltar i ordningen med Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage (REKOMP) der satsingsområder er Bærekraftig utvikling, Digital praksis, flerkulturelle barn (språk) og kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.

I spørreundersøkelsen får spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp nest størst oppslutning innenfor sektor oppvekst (likt med vold og trusler) ift. behovet for en forvaltningsrevisjon.

Vurdering

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

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

4.3 Skolefravær

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Skolefravær	Kommunens systematiske arbeid med skolefravær

Teoretisk rammeverk

Kommunen har som skoleeier en plikt til å oppfylle retten til grunnskoleopplæring og skal ha internkontroll for å sikre at regelverket blir fulgt, jf. opplæringsloven og kommuneloven. 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.

Alle barn har rett og plikt til grunnskoleopplæring, og rett på et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven. Bekymringsfullt fravær kan for eksempel være hyppig eller økende fravær, fravær knyttet til en bestemt dag eller til et bestemt fag. Bekymringsfullt skolefravær har ofte flere og sammensatte årsaker, hvor det kan være forhold knyttet til skolen, eleven og familien eller en kombinasjon av disse. For å kunne sette inn rett tiltak så tidlig som mulig er det derfor viktig at skolen har systemer for å kartlegge hele det komplekse bildet i hvert enkelt tilfelle.

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 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. Det er samtidig en vesentlig faktor at alle barn skal få si meningen sin og bli tatt på alvor, hvor barnets beste alltid skal hensyntas.

Fakta

Fraværstall fra Utdanningsdirektoratet for 10. trinn viser at det er en viss variasjon i skolefraværet i Tvedestrand sammenlignet med andre kommuner og regioner. I skoleåret 2020/2021 ligger Tvedestrand høyt både hva gjelder median og gjennomsnitt dager. I skoleåret 2021/2022 ligger kommunen lavt sammenlignet med andre kommuner, og i 2022/2023 ligger Tvedestrand høyt på gjennomsnitt antall dager, men ikke spesielt høyt på median dager.

I budsjett 2024 nevnes det at det jobbes med en felles handlingsplan for skolenærvær i Tvedestrandsskolen.

I spørreundersøkelsen kom skolefravær høyest opp innenfor sektor Oppvekst.

Vurdering

Revisjonen vurderer området skolefravær å inneha moderat risiko. Konsekvensen for elevene som har høyt fravær, må anses å være svært alvorlig. Tvedestrand kommune har i perioder høyt skolefravær, og området trekkes frem av respondentene i spørreundersøkelsen. På den annen side er det nå satt inn tiltak for skolenærvær. Revisjonen anser derfor sannsynligheten for problematisk skolefravær som moderat.

4.4 Vold og trusler

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

Teoretisk rammeverk

Vold og trusler mot ansatte i skolen har vært en økende trend de siste årene, med en rekke avviksmeldinger relatert til krenkelser, fysisk eller psykisk vold rettet mot lærere og øvrige ansatte i skolen. Vold og trusler har fått rettet mye søkelys mot seg, hvor norsk lektorlag omtaler vold og trusler i skolen som et alvorlig arbeidsmiljøproblem som må forebygges bedre av skoleeier.

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

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

Fakta

I spørreundersøkelsen er det vold og trusler området som får nest størst oppslutning innenfor Oppvekst (likt med spesialundervisning/-pedagogikk) ift. behovet for en forvaltningsrevisjon. I møte i Statsforvalterenes tilsynsforum ble vold og trusler ift. lærere tatt opp som en risiko, og det bør ses i sammenheng med andel mottatte flyktninger (traumatiserte barn osv.).

Vurdering

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

5 Sosiale tjenester

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

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

Basert på gjennomgått data ser revisjonen en spesiell risiko for Tvedestrand kommune på områdene relatert til arbeid med lavinntektsfamilier, økonomisk sosialhjelp og barneverntjenesten, og de vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

Aktuelle lover og forskrifter for området:

- Folkehelsesloven
- Integreringsloven
- Sosialtjenesteloven
- Boligsosialloven
- Barnevernloven

5.1 Arbeid med lavinntektsfamilier

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Lavinntektsfamilier	Kommunens helhetlige arbeid med lavinntektsfamilier med særlig oppmerksomhet mot barn

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 tetttest med lavinntektsfamilier, herunder både NAV, folkehelse, skole, barnehage, barneverntjenesten mv.

Fakta

På enkelte indikatorer for omfang fra Bufdirs kommunemonitor for barnefattigdom, ligger Tvedestrand nå bedre an sett i forhold til gjennomsnittet i Agder enn tidligere. For indikatoren «Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt» lå Tvedestrand betydelig over Agder i perioden 2013-2018, men det er en reduksjon i forskjellen gjennom perioden og i 2020 er det omtrent likt. Det er en liten økning i 2021.

Dette er ellers en trend vi ser for flere indikatorer som viser omfang, med en positiv utvikling sammenlignet med gjennomsnittet i Agder, men en liten økning mot slutten av perioden (2020/2021, avhengig av indikator). Den samme utviklingen ser vi også for flere indikatorer på risiko, som «Barn i husholdninger uten yrkestilknyttede personer», der det er en klar bedring sett i forhold til gjennomsnittet i Agder, men en viss forverring i 2020 og 2021. Når det gjelder boforhold, så er dette et område der Tvedestrand kommer bedre ut enn gjennomsnittet i Agder på de fleste indikatorene, f.eks. «Barn i husholdninger som bor trangt (rom og kvm)», der 9,6 prosent havner i denne kategorien i 2022 i Tvedestrand, mens det er 13,8 i gjennomsnitt i Agder.

Fra årsberetning 2022 kommer det frem at BTS-modellen ble politisk behandlet og vedtatt i desember 2022. Det skal legges til rette for samhandling i samsvar med aktuelle lovkrav slik at barna får trygge og gode tjenester, og det er utarbeidet en plan for forebyggende arbeid for barn og unge. På Lyngmyr skole satses det på DEMBRA (Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme), en videreføring av satsingen som går på skolemiljø gjennom oppfølgingsordningen. NAV har gitt saker som involverer barn et spesielt fokus og barnets beste er hele tiden det viktigste. Det jobbes mot at barn og unge ikke skal bli skadelidende på bakgrunn av foreldrenes økonomiske situasjon.

I Budsjett og økonomiplan 2024-2027 er et av satsingsområdene knyttet til tverrsektoriell tilnærming. Det vil si å følge opp prosjektene BTI/BTS. Målet med dette er å bli bedre på å identifisere utsatte barn tidlig, samt sette inn riktige og koordinerte tjenester til rett tid for å forebygge utenforskap blant barn og unge.

Arbeid med lavinntektsfamilier kom høyest opp i spørreundersøkelsen innenfor sektor sosiale tjenester. Ordfører peker på at det er prosjekter som BTI, tidlig innsats m.fl., og setter spørsmålstegn ved om man klarer å implementere god praksis.

Vurdering

Revisjonen vurderer at det er en moderat til høy risiko knyttet til arbeid med lavinntektsfamilier i Tvedestrand. Konsekvensen av svikt på dette området anses som svært alvorlig for kommunen. Hva gjelder sannsynlighet, er det forhold som trekker i ulik retning. Statistikken fra Bufdir viser et sammensatt bilde, men en viss negativ utvikling de siste år som statistikken favner. Temaet kommer høyt opp i spørreundersøkelsen innenfor sosiale tjenester. På den annen side viser styringsdokumenter at det settes inn tiltak for å motvirke dette. Revisjonen mener det er en moderat sannsynlighet for hendelser.

5.2 Økonomisk sosialhjelp

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Økonomisk sosialhjelp	Praksis knyttet til sosialtjenesteloven med særlig fokus på ivaretagelse av barn/unges behov.

Teoretisk rammeverk

Den som ikke greier å forsørge seg selv, kan søke om sosialhjelp. Hjelpen kan ytes som bidrag, lån eller garanti for lån. Økonomisk sosialhjelp skal først og fremst være en midlertidig ytelse, og meningen er at den som søker hjelp, skal bli i stand til å hjelpe seg selv etter hvert. Søknader om sosialhjelp skal sendes til Nav-kontoret i kommunen.

Økonomisk sosialhjelp reguleres av sosialtjenesteloven som har til formål å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Statsforvalteren har de senere år gjennomført flere landsomfattende tilsyn med praksis knyttet til Sosialtjenesteloven med fokus på ivaretagelse av barns behov når familien søker økonomisk stønad. Andre eksempler på tema for tilsyn er om kommunen utfører forsvarlig økonomisk rådgivning etter loven og om søknader om økonomisk stønad behandles etter loven.

Lovens kap 2 omhandler kommunens ansvar. Av betydning fremgår det at internkontroll skal utføres etter reglene i kommuneloven § 25.1. Sosialtjenestelovens tidligere (utgått) krav til internkontroll var mer konkret enn hva § 25.1 er. Det må antas at de fleste kommuner i sektorer og enheter har implementert nye lovkrav, men spesielt for saksbehandlingen vil kravet til nødvendige rutiner og prosedyrer stå sentralt.

Erfaringsmessig omhandler våre tidligere revisjoner på et eller annet område saksbehandlingen og den risiko som kan foreligge for at det gjøres feil. Kap. 5 regulerer saksbehandlingen gjennom konkrete krav til eksempelvis at kommunen skal rådføre seg med tjenestemottaker, innhenting av opplysninger i samarbeid med tjenestemottaker, behandling av personopplysninger og taushetsplikt. Videre står klageadgang og informasjon omkring denne til tjenestemottaker som et viktig prinsipp. Et fokus på tidligere forvaltningsrevisjoner har vært kommunens ivaretagelse av de ulike lovkrav gjennom maler og sjekklistes, ref. internkontroll. Det har ved flere anledninger vært avdekket svakheter blant annet omkring informasjon om klageadgang, innretning av vedtak og manglende vedtak for utbetaling av enkeltbeløp. Vi har også sett at det i enkelte kommuner er sviktende rutiner omkring arbeidsdeling ved utbetaling. Dette øker risikoen for mislighold.

Andre forhold som knytter seg til økonomisk sosialhjelp er nødhjelp, men dette utgjør i mindre grad en risiko da dette handler som svært små beløp. Stønadsformer kan bestå av ulike risikoområder for kommunen og det skal være begrunnelser og vurderinger knyttet blant annet til bidrag, lån og garantier. Er stønaden gitt som lån eller garanti for lån, skal vedtaket inneholde bestemmelser om lånevilkårene.

Bruk av vilkår har de senere år blitt en viktig del av kommunens systematiske arbeid for å få først og fremst personer under 30 år i aktivitet (§ 21). For øvrige tjenestemottakere kan det settes vilkår (§ 20). Erfaringen er at kommunen organiserer dette ulikt. I noen kommuner er alle

aldersgrupper en del av en slik aktivitetsplikt, mens i andre kommuner har man fokus på dem under 30 år. Bruk av vilkår kan vurderes knyttet til saksbehandlingen i lys av om disse er urimelige eller ikke.

I 2024 skal det være et tilsyn utført av Statsforvalteren relatert til Nav-kontorets ansvar for å tilby tjenesten økonomisk rådgivning til personer som er i en krevende økonomisk situasjon.

Fakta

Tall fra KOSTRA viser at det har vært en utvikling mot stadig færre sosialhjelpsmottagere i perioden 2018-2022. I samme periode ser vi også at det er en kortere gjennomsnittlig stønadstid for brukere 18-24 år. Tvedestrand er likevel fortsatt blant de høyeste av regionene vi sammenligner med, men gjennomsnittet for landet uten Oslo er høyere enn i Tvedestrand. Revisjonen har også sammenstilt sosialhjelpstilfeller 20-66 år med befolkning 20-66 år, og Tvedestrand er blant regionene med klart høyest andel som mottar sosialhjelp, kun Risør ligger høyere av de vi sammenligner med. I landet uten Oslo er andelen 3,7 prosent i 2022, mens den er 5,1 prosent i Tvedestrand. Likevel er utviklingen i perioden 2018-2022 positiv ved at det blir en stadig lavere andel sosialhjelpsmottagere.

Fra årsberetning 2022 kommer det frem at NAV (Tvedestrand) hadde overforbruk totalt på omtrent 3,1 millioner kroner, og det skyldes særlig direkte sosialhjelp og sosialhjelp til flyktninger. Det ble utbetalt mer i sosialstønad i 2022 enn i 2021, og økningen var særlig sterk til personer under 30 år. Økning i utbetalinger forklares med at det generelt er blitt dyrere å leve. Antall unge har økt i flere av de kommunene som NAV Øst i Agder dekker, og man er usikre på hvorfor det har vært en økning. Det oppgis videre at sosialhjelpssaker drøftes hver uke i tverrfaglig team og alle vedtak kvalitetssikres av fagansvarlig før de godkjennes. Det gjøres konkrete og individuelle vurderinger i hver sak.

I budsjett og økonomiplan 2024-2027 oppgis det fra NAV at det i 2023 er økte levekostnader til strøm, mat og bensin som påvirker utbetalingene, noe som også kan være gjeldende i 2024. For å få ned utbetalingen jobbes det med avklaring av arbeidsevne, avklare rett til andre ytelser, arbeidsrettet aktivitet og økonomisk råd og veiledning. Det er økt veiledertetthet på ungdom under 30 år for å sikre tett oppfølging og det brukes statlige virkemidler ut mot ordinært arbeids- og næringsliv for å bidra til å øke brukeres jobbmuligheter.

I spørreundersøkelsen kommer dette temaet nest høyest ut med behov for forvaltningsrevisjon innenfor sosiale tjenester.

Vurdering

Revisjonen vurderer at det er en moderat risiko knyttet til arbeid med økonomisk sosialhjelp i Tvedestrand. Konsekvensen av svikt på dette området anses som svært alvorlig for kommunen. Tall fra KOSTRA tyder på at kommunen har klart å oppnå en utvikling mot færre sosialhjelpsmottakere. Fra styringsdokumenter synes det som at det er en oppmerksomhet knyttet til dette. På den annen side er temaet løftet frem i spørreundersøkelsen og det er fortsatt et høyt nivå på andel mottakere sammenlignet med omkringliggende kommuner. Revisjonen anser sannsynligheten for hendelser som moderat.

5.3 Barneverntjenesten

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Barneverntjenesten	Samarbeid, kapasitet og kompetanse i barneverntjenesten.

Teoretisk rammeverk

Barnevernsreformen trådte i kraft 1.1.2022. Den flytter mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet. Reformen skal bidra til å styrke det forebyggende arbeidet og tidlig innsats. Målene i reformen blir kun oppnådd gjennom endringer i hele oppvekstsektoren. Derfor blir barnevernsreformen i tillegg omtalt som en oppvekstreform. Reformen er forankret i Prop. 73 L (2016–2017) og innstillingen Innst. 354 L (2016–2017).

Bakgrunnen for reformen er de utfordringer og evalueringer man har knyttet til ansvarsdeling mellom stat og kommune, enkelte beslutninger tas langt fra brukerne og uklare ansvarsforhold kan føre til uforutsigbarhet i tilbudet og samhandlingsutfordringer noe som først og fremst har rammet barna som har behov for hjelp. Målet med reformen er at kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging, hjelpen skal bli bedre tilpasset barn og familiers behov, rettsikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt og ressursbruken og oppgaveløsningen i barnevernet skal bli mer effektiv.

Kommunens møte med nye krav til oppgaveløsning har til dels vært belyst fra de kommuner hvor det er gjennomført forvaltningsrevisjon de seneste år. Først og fremst har økonomi vært utpekt som en høy risiko ved at man opplever at politikere i manglende grad har oppfattet hvilke konsekvenser reformen kan gi. Med barnevernsreformen har kommunene fått et helhetlig økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem og med hensyn til kompetanse har kommunen økte krav da de skal gis ansvar for blant annet helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem. Tradisjonelle forvaltningsrevisjoner av barnevernet har omhandlet kompetanse, saksbehandling, tilsyn, men også forhold omkring økonomi knyttet til felles barnevernstjeneste på tvers av kommuner. Både kompetanse og økonomi kan utpekes som områder som utfordres på grunn av reformen.

Fakta

For statistikk fra Bufdir innenfor dekningsgrad og kapasitet, ligger kommunen over gjennomsnittet i Agder hva gjelder «Barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere i aldersgruppen 0-17 år», men det har blitt mindre forskjell gjennom perioden 2015-2023. Samtidig ser revisjonen at «Barn med undersøkelse i forhold til antall innbyggere i aldersgruppen 0-17 år» også går ned, men her blir forskjellen ift. Agder noe større i perioden 2020-2023. På indikatorer for kvalitet er det stort sett en positiv utvikling også ift. gjennomsnittet i Agder.

Når det gjelder indikatorer for økonomi, viser indikatoren «Utgifter til barnevern pr. barn i befolkningen 0-17 år» at Tvedestrand får stadig høyere utgifter sammenlignet med gjennomsnittet i Agder for perioden 2017-2023 (forskjellen blir stadig større). For indikatoren «Utgifter pr. barn i barnevernet» ligger Tvedestrand under gjennomsnittet i Agder, men utviklingen er at forskjellen blir stadig mindre (Tvedestrand nærmer seg gjennomsnittet i Agder). I forhold til indikatorer kalt «Bakgrunnsinformasjon», ser revisjonen at for «Barn med bekymringsmelding i forhold til barnebefolkningen» så går andelen i Agder ned i perioden 2019-2023, mens dette ikke er tilfelle i Tvedestrand. Forskjellen mellom Agder og Tvedestrand blir

altså større, og i 2023 var det 4,8 prosent av barna der det var bekymringsmelding i Tvedestrand mot 3,1 prosent for Agder.

Fra KOSTRA ser revisjonen at det var relativt stabile netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger 0-22 år i perioden 2017-2021, men en markant vekst i 2022.

Fra årsmelding 2022 kommer det frem at det ved årsslutt var et merforbruket i interkommunal barneverntjeneste på kr. 1 237 000 for Tvedestrand sin del. Som nevnt i kapittel om lavinntektsfamilier, har kommunen nylig innført BTS-modellen og NAV har gitt saker som involverer barn et spesielt fokus.

I budsjett og økonomiplan 2024-2027 oppgis det at det er en økning i utgifter til interkommunale tjenester med ca. kr. 2,5 mill. som i hovedsak gjelder barnevern.

Vurdering

Revisjonen vurderer at det er en moderat risiko knyttet til barneverntjenesten i Tvedestrand. Konsekvensen av svikt på dette området anses som svært alvorlig for kommunen. Hva gjelder sannsynlighet, er det forhold som trekker i ulik retning. Statistikken fra Bufdir viser at enkelte sentrale forhold har hatt en positiv utvikling, men at andre forhold som økonomi har hatt en dårligere utvikling enn gjennomsnittet i Agder. Styringsdokumenter viser at kommunen tar aktive grep i forhold til barns situasjon og også styrker barneverntjenesten.

6 Helse og omsorg

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 Tvedestrand kommune på områdene relatert til bemanning og velferdsteknologi, og de vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

Aktuelle lover og forskrifter på området:

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

6.1 Bemanning

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Bemanning	Bemanning og organisering i helse- og omsorgstjenestene

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 omsorg.

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 fremskrivninger 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 denne kompetansen antas i fremskrivningene å komme fra kommunal helse- og omsorgstjeneste. Dette støttes opp av beregninger fra KS frem mot 2031, der det fremgår at kommunesektoren som helhet må øke antall årsverk med om lag 46 500 dersom de skal kunne tilby samme nivå på tjenestene, av disse årsverkene er 98% årsverk innen helse- og omsorgstjenestene. Dette stiller store krav til kommunens arbeid med å planlegge tilstrekkelig bemanning for fremtidige tjenester innen helse- og omsorg.

Arbeidsforhold og arbeidstidsbestemmelser er sentrale rammevilkår for helse- og omsorgstjenestene. Arbeidsmiljølovens kapittel 10 legger føringer om 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 vedrørende 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.

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. 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 yrkesgruppene.

Fakta

Tall fra KOSTRA viser at Tvedestrand har flest årsverk per 10 000 innbygger i 2022 i forhold til alle regionene vi sammenligner med, og det er omlag 20 prosent høyere enn gjennomsnittet i Agder. Det har vært en relativt sterk vekst i perioden vi ser på, og i 2015 var kommunen blant regionene med færrest årsverk. Det er også slik at «netto driftsutgifter til omsorgstjenester i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter» er den høyeste av regionene revisjonen sammenligner med i 2022. Her har Tvedestrand ligget høyt i hele perioden siden 2015.

Tall fra SSBs befolkningsstatistikk viser at Tvedestrand har høyere andel 80 år og eldre enn Froland, Birkenes og gjennomsnittet i Agder, men lavere enn Risør.

Fra Helsedirektoratets nasjonale kvalitetsindikatorer ser vi at Tvedestrand ligger høyt på andel avtalte årsverk av personell med relevant fagutdanning totalt, og av disse er det også en høy andel med relevant fagutdanning fra høyskole/universitet.

I henhold til årsmelding 2022 var det om lag 142 årsverk i sektor Helse, familie og rehabilitering i 2022 samtidig som sektoren hadde 14,4 midlertidige stillinger ved årets slutt. Sykehjemmet oppgis å holde seg innenfor rammen av årsverk, men har midlertidige årsverk knyttet opp mot

ressurskrevende brukere. For hjemmetjenesten og nattjenesten så ligger de over på antall årsverk, og det har vært midlertidige økt stillinger i forbindelse med rekruttering av sykepleiere. Ellers oppgis det at sektoren arbeider med økning av deltidsstillinger og oppgavefordeling i tjenestene, og sektoren hadde flere kompetansehevende tiltak.

I Budsjett og økonomiplan 2024-2027 nevnes det ifm. styrking av grunnbemanningen på sykehjem at det over tid har vært lav bemanning her, og det har vært et betydelig merforbruk på overtid og ekstravakter samt bruk av bemanningsbyrå. Sektoren har videre problemer med rekruttering av kvalifisert helsepersonell og særlig til små deltidsstillinger som helgestillinger.

I spørreundersøkelsen kommer bemanning ut som området med tredje mest oppslutning (likt med BPA) innenfor sektor helse og omsorg.

Ordfører trekker på generelt grunnlag frem et ønske om å se på en organisering som er effektiv på tvers av tjenestene.

Vurdering

Revisjonen vurderer området bemanning i helse og omsorg til å inneha en moderat til høy risiko. Svikt i bemanningen innenfor helse og omsorg kan gi alvorlige konsekvenser for kommunen. I forhold til sannsynlighet, viser KOSTRA at Tvedestrand har mange årsverk i sektoren sammenlignet med andre regioner, men det er også en relativt høy andel eldre i kommunen. Offisiell statistikk tyder også på at kommunen har god kompetanse blant sine ansatte. Samtidig opplever kommunen utfordringer med å rekruttere, og ordfører peker på organisering av tjenestene. Revisjonen anser det er en moderat sannsynlighet for hendelser knyttet til bemanning.

6.2 Velferdsteknologi

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Velferdsteknologi	Kommunens implementering av velferdsteknologiske løsninger

Teoretisk rammeverk

Velferdsteknologi er ikke definert som en egen tjeneste i lovverket, men kan være en måte å yte helse- og omsorgstjenester på, og et verktøy/hjelpemiddel i tjenestene. Velferdsteknologi har potensialet til å effektivisere helsetjenesten slik at det kan ytes mer helsehjelp innenfor de samme økonomiske rammene som tidligere. Utover kommunens tilgjengelighet på velferdsteknologi, beskrives en av de viktigste faktorene for å lykkes med dette å ligge i god kartlegging, slik at rett teknologi blir tildelt riktig bruker. For å utnytte seg av potensialet som ligger i velferdsteknologi, beskrives det som viktig at kommunen har gode prosesser for å sikre at tildelingen av teknologien gir forventet nytte for både kommunen og brukerne.⁵

Den velferdsteknologiske løsningen må tilfredsstillende de kravene som loven stiller til bl.a. forsvarlighet og brukermedvirkning ved ytelse av helse- og omsorgstjenester. For at bruk av velferdsteknologi i tjenestene til en pasient/bruker skal være forsvarlig, må det ivareta pasient- og

⁵ Nasjonalt velferdsteknologiprogram. Utarbeidet av KS, direktoratet for e-helse og helsedirektoratet.

brukersikkerheten, og bygge på tilgjengelig helse- og omsorgsfaglig kunnskap. I dette ligger at det må vurderes om pasient eller bruker er i stand til å bruke teknologien slik den er ment å brukes. I tilfeller der vedkommende ikke er i stand til å benytte teknologien slik det er forutsatt, må helsehjelpen gis på en annen måte. Hvis teknologien forutsetter respons fra kommunens helse- og omsorgstjeneste eller pårørende, f.eks. i form av oppringning eller besøk/utrykning, må det sikres at responstiden er tilstrekkelig til å ivareta pasienten eller brukerens behov, og at den som mottar varselet har nødvendig kompetanse ut fra pasientens eller brukerens behov. Forsvarlighetskravet forutsetter også at kommunen sørger for nødvendig opplæring og oppfølging av pasient/bruker og involvert personell, og av eventuelle pårørende som skal være involvert.

Etter pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 skal det legges til rette for at pasient eller bruker kan medvirke til utformingen og gjennomføringen av tjenesten, herunder ved valg av tilgjengelige og forsvarlige undersøkelses- og behandlingsmetoder. Selv om bestemmelsen konkret bare nevner varslingssystemer, gjelder den også annen inngripende teknologi, dvs. systemer for overvåkning, sporing og lokalisering. Hva som er det minst inngripende tiltaket må vurderes individuelt og konkret, og det er da viktig å være klar over at selv om teknologien er inngripende, kan likevel en slik løsning være mindre inngripende/belastende for den konkrete brukeren enn alternative tiltak.

Fakta

I henhold til årsmelding 2022 var det mindreforbruk på denne posten, noe som skyldes at innføring av velferdsteknologi har tatt lenger tid enn det en har forutsatt ved budsjettarbeidet. Kommunen er også en del av Tørn-prosjektet som skal finne løsninger på økt etterspørsel etter omsorgstjenester gitt tilgjengelige ressurser og kompetanse, og ble trukket ut som pilot-kommune i forhold til Målrettet bruk av velferdsteknologi i oppgavedeling. Kommunen har ellers tilgang på flere typer velferdsteknologi både til hjemmeboende og institusjon, der det er varierende grad av implementering.

I Budsjett og økonomiplan 2024-2027 nevnes det at Tørn-prosjektet etter planen avsluttes i 2023, og i 2024 vil avdelingen og sektoren se spesielt på resultatet av prosjektet og erfaringer, for å se hvordan E-helse og velferdsteknologi kan tas i bruk lavere i innsatstrappa. Dokumentet «Innsatstrappa Tvedestrand kommune» har flere oppføringer vedrørende velferdsteknologi. Teknologi skal være et virkemiddel for å bevege innbyggere nedover i innsatstrappen.

Ordfører mener at kommunen har tilstrekkelig oppmerksomhet knyttet til velferdsteknologi, men det er forhold ved dette som kan skape litt usikkerhet blant annet med hensyn til ubenyttet materiell. I spørreundersøkelsen kom velferdsteknologi høyest opp innenfor sektor helse og omsorg som område med behov for forvaltningsrevisjon.

Vurdering

Revisjonen vurderer risiko ved velferdsteknologi som moderat for Tvedestrand kommune. Konsekvensen av å ikke få implementert velferdsteknologi kan på sikt bli stor for kommunen. Området trekkes frem i spørreundersøkelsen og ordfører er opptatt av enkelte aspekter ved dette. Samtidig har kommunen mange prosjekter knyttet til dette og har tilgang til flere typer teknologi. Men det oppgis at det har tatt lenger tid å implementere enn forutsatt.

7 Teknisk og drift

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

Basert på gjennomgått data ser revisjonen en spesiell risiko for Tvedestrand kommune på områdene relatert til kommunens tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Aktuelle lover og forskrifter for området:

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

7.1 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Tilsyn og ulovlighetsoppfølging	Utførelse av tilsynsplikten og ulovlighetsoppfølgingen

Teoretisk rammeverk

Kommunene har plikt til å føre tilsyn og gjennomføre ulovlighetsoppfølging i byggesaker (jf. plan- og bygningsloven §§ 25-1 og 32-1). Kommunen står relativt fritt til å velge hvordan tilsynsplikten utøves, ut fra ressurser og kompetanse, men skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Det skal utarbeides en tilsynsstrategi og føres tilsyn med kommunens egne prioriterte områder, i tillegg til prioriterte tema som fastsettes sentralt for perioder på to år. Tilsyn og ulovlighetsoppfølging kan være tid- og resurskrevende for kommunen, og det kan være vanskelig å rekruttere og beholde ansatte med nødvendig kompetanse på området.

Fakta

Når vi sammenstiller tall fra KOSTRA om «byggesaker med tilsyn i alt» og «Behandlede byggesøknader i alt» for hvert år i perioden 2020-2022, har Tvedestrand den høyeste andelen med tilsyn i forhold til andre kommuner i østre Agder. I perioden 2015-2018 er det registrert få saker med tilsyn.

I årsmelding 2022 oppgis det at kommunen følger prosjektet tilknyttet Lauvåsen boligfelt AS med tilsyn. Avdeling Forvaltning og plan brukte mye ressurser på revidering av kommuneplanens

arealdel, og andre oppgaver ble satt på vent. På byggesak har det vært nødvendig å ta i bruk overtid for å få unna byggesakene som har tidsfrister, og det ble ansatt ny medarbeider i 2022. Ellers er det i avdelingen også andre områder der det pekes på ressursmangel. I Budsjett og økonomiplan 2024-2027 oppgis det at avdeling Forvaltning og plan får økt stillingsprosjenter med 1,8 stilling der 1 stilling er ny byggesaksbehandler (k-styre vedtak) og 0,8 planstilling som har vært vakant og tidligere satt opp i prosjektledelse.

Innenfor teknisk drift er det flest som mener det bør være en forvaltningsrevisjon på tilsyn og ulovlighetsoppfølging, i spørreundersøkelsen.

Vurdering

Revisjonen mener det er en moderat risiko knyttet til tilsyn og ulovlighetsoppfølging i Tvedestrand kommune. Konsekvensen av manglende tilsyn anses alvorlig. Området løftes frem i spørreundersøkelsen og det er utfordringer knyttet til ressurssituasjonen i avdelingen med ansvaret. Men budsjettet for 2024 viser at det settes inn tiltak på ressursiden og KOSTRA-tallene tyder ikke på utfordringer. Revisjonen mener det er en moderat sannsynlighet for hendelser.

8 Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper

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

Aktuelle lover og forskrifter på dette området:

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

Teoretisk rammeverk

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

En forvaltningsrevisjon i selskap gir en mulighet til å gå dypere inn i forhold som om selskapets virksomhet er i samsvar med formålet eller hvordan eiers føringer for samfunnsansvar og etisk standard i selskapene fungerer. Der en eierskapskontroll gir anledning til å vurdere hvordan slike forhold oppfattes av selskapet, vil en forvaltningsrevisjon innebære en undersøkelse av hvordan dette praktiseres i selskapet.⁶

⁶ Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. NKRF 2023, s. 27

8.1 IKT Agder IKS

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

Fakta

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

Fra Tvedestrand kommunes eierskapsmelding (vedtatt i kommunestyret 10. mai 2022) er formålet knyttet til selskapsavtalen som beskriver at «selskapet skal sammen med de respektive fagmiljøene hos eierne ivareta partenes oppgaver knyttet til drift, service og utvikling av IKT løsninger som understøtter partenes tjenesteproduksjon og forvaltning, samt være partenes IKT faglige instans innen disse områdene. Selskapet skal bidra til at partene gis økt innovasjons- og utviklingskraft. Selskapet kan levere tjenester til andre innenfor rammen av loven og de rammer styret fastsetter».

Det er også et uttrykt mål med eierskapet: «Å være kommunens kompetanse på drift og innkjøp av IKT løsninger og utstyr. Være en faglig instans for kommunenes IKT- løsninger.» Det nevnes også at representantskapet har initiert en prosess for å ta frem en eierstrategi, i regi av selskapet.

IKT Agder gjennomførte i 2022 en brukerundersøkelse blant sine medlemmer.⁷ Forrige undersøkelse ble gjennomført høsten 2019 og er sammenlikningsgrunnlag for resultatene i 2022. De viktigste funnene fra undersøkelsen knyttet seg til en liten nedgang i tilfredshet med løsnings tid for problemer, leveranse av utstyr og kommunikasjon knyttet til brukersaker. Det ble ifølge årsmeldingen iverksatt tiltak i selskapet gjennom 2022 for å se på forbedring av disse områdene. Blant annet er rutinene i brukerstøtte endret, og det er jobbet med selskapets kontaktflater ovenfor medlemmene. Når det gjelder leveringstid på utstyr, har dette vært knyttet til den globale situasjonen med utfordringer med leveranser av komponenter til blant annet produksjon av PC-er og nettverksutstyr.

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

⁷ IKT Agder IKS – årsmelding 2022

I spørreundersøkelsen kom IKT Agder høyest ut på behov for forvaltningsrevisjon i selskap, likt med OFA. Ordførers inntrykk er at en del ansatte i kommunen har måttet bruke masse ressurser på IKT selv om man i utgangspunktet kjøper tjenestene.

Vurdering

Revisjonen mener det foreligger en moderat risiko knyttet til om IKT Agder oppfyller alle deler av Tvedestrand 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. Det fremstår som et robust selskap som drives effektivt. På den annen side signaliseres det en usikkerhet fra politikerne, f.eks. til grensesnittet mellom hva kommunen skal håndtere og hva IKT Agder skal levere.

8.2 Offentlig fellesinnkjøp Agder IKS (OFA)

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

Fakta

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

Gjennomføre konkurranser, inngå og forvalte vare- og tjenesteavtaler på vegne av selskapets deltakere. Selskapets virksomhet vil også omfatte rådgivning i denne forbindelse, samt det som naturlig står i forbindelse med dette. Det overordnede formålet til selskapet er å inngå avtaler som representerer økonomiske gevinster eller andre fordeler for deltakerne og som kommer alle deltakerne til gode. OFA kan inngå samarbeid med andre selskaper.

OFA er ikke omtalt i kommunens seneste eierskapsmelding.

OFA fikk høyest oppslutning blant kommunens selskaper i spørreundersøkelsen, likt med IKT Agder. Ordfører uttrykker at kommunen har egen kompetanse som ivaretar nye krav som miljøhensyn, men det kan være en nytte å se nærmere på offentlige anskaffelser også i OFA.

Vurdering

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