
RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Grimstad kommune

Et grunnlag for utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon

i planperioden 2024 - 2027



Forord	2
Forslag til aktuelle tema for forvaltningsrevisjoner	3
Del 1: Fundamentet for risiko- og vesentlighetsvurderingen.....	5
1 Innledning	6
1.1 Lovmessig fundament.....	6
1.2 Gjennomførte forvaltningsrevisjoner og tilsyn	6
1.3 Metodisk gjennomføring	8
2 Aktuell bakgrunnsinformasjon om kommunen	13
2.1 Kommunens satsningsområder	13
2.2 Organisering	13
2.3 Befolkning	14
2.4 Økonomiske nøkkeltall.....	15
Del 2: Gjennomgang av aktuelle risikoområder	17
3 Sektorovergripende.....	18
3.1 Prosjektstyring	18
3.2 Økonomi- og budsjetteringsprosesser	20
3.3 Offentlige anskaffelser	22
4 Oppvekst	24
4.1 Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp	25
4.2 Skolefravær og skolevegring	27
4.3 Barneverntjenesten.....	28
5 Sosiale tjenester	31
5.1 Flyktninger og integrering	31
6 Helse og omsorg.....	33
6.1 Bemanning.....	34
6.2 Tildeling av tjenester.....	36
6.3 Vold og trusler i helse- og omsorgstjenesten	38
6.4 Tjenester for funksjons- og utviklingshemmede	40
6.5 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	42
7 Teknisk drift	44
7.1 Byggesaksbehandling.....	45
8 Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper.....	47
8.1 IKT-Agder	47

Forord

Sørlandet kommunerevisjon har på vegne av kontrollutvalget i Grimstad 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 Marlene Kvåle og oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Fjellheim.

Arendal, den 23.mai 2024

Kristian Fjellheim
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Marlene Kvåle
Forvaltningsrevisor

Forslag til aktuelle tema for forvaltningsrevisjoner

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

Sektor	Område	Forslag til aktuelle tema for forvaltningsrevisjoner	Side
Sektorovergripende	Prosjektstyring	Oppfølging av kommunens roller, ansvar og kompetanse innen prosjektstyring.	18
Oppvekst	Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp	Kommunens rutiner for å sikre barn og elevers rett til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.	25
Helse og omsorg	Bemanning og tjenestetildeling	Organisering av bemanning og tjenestetildeling på sykehjem og hjemmetjeneste.	34
	Tjenester for funksjons- og utviklingshemmede	Organisering og ressursstyring av habiliteringstjenesten	40
Teknisk drift	Byggesaksbehandling	Kommunens rutiner og praksis i byggesaksbehandlingen.	45

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

Sektor	Område	Forslag til aktuelle tema for forvaltningsrevisjoner	Side
Sektorovergripende	Økonomi- og budsjettering	Økonomi og budsjetteringsprosesser i helse- og omsorgstjenesten.	20
	Offentlige anskaffelser	Kommunens arbeid med offentlige anskaffelser.	22
Oppvekst	Skolefravær og skolevegring	Skolefravær og kommunens arbeid med bedre tverrfaglig innsats.	27
	Barneverntjenesten	Samarbeid og ressursstyring i barneverntjenesten.	28

Sektor	Område	Forslag til aktuelle tema for forvaltningsrevisjoner	Side
Sosiale tjenester	Flyktninger og integrering	Kommunens arbeid med bosetting og integrering av flyktninger.	31
Helse og omsorg	Vold og trusler i helse- og omsorgstjenesten	Kommunens systemer for å avverge vold, sedelighet eller liknende situasjoner i helse og omsorgstjenesten	38
	Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	Saksbehandling og tildeling av BPA-tjenester.	42
Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper	IKT-Agder	Selskapets oppfyllelse av kommunens eierskapsprinsipper og eierstrategi.	47

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 Grimstad kommune de siste årene, samt den metodiske gjennomføringen av risiko- og vesentlighetsvurderingen. Denne delen inneholder også aktuell bakgrunnsinformasjon om Grimstad 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 Grimstad 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 forhold til forvaltningsrevisjoner i forrige periode (sak: 25/20): «Risiko- og vesentlighetsvurderinger av Grimstad 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. Barnevern m/ tema: Saksbehandling og evt. bemanning.
2. Psykisk helse og rus m/tema: Økonomistyring, bemanning og organisering
3. Offentlige anskaffelser m/tema: Kompetanse og evt. implementering av rutiner
4. Prosjektstyring m/tema: Økonomistyring og evt. Organisering

Eierskapskontroll

1. Grimstad Eiendomsutvikling AS
2. Aust-Agder Museum og Arkiv IKS

Kontrollutvalget gjennomført enkelte endringer fra vedtatt plan, blant annet relatert til Statsforvalters planlagte tilsyn i barneverntjenesten. Totalt ble det gjennomført tre forvaltningsrevisjoner og to eierskapskontroller i Grimstad kommune (se Figur 1).

Figur 1: Oversikt over forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i forrige periode

Tema for forvaltningsrevisjon	Ferdigstilt
Organisering og prioriteringer innen rus- og psykisk helsearbeid	2021
Roller og reglement ved offentlige anskaffelser	2023
Barnefattigdom	2024
Eierskapskontroll Grimstad Eiendomsutvikling AS	2021
Eierskapskontroll Avigo	2024

I tillegg ble det gjennomført flere tilsyn på oppdrag fra andre offentlige instanser (se Figur 2).

Figur 2: Oversikt over tilsyn i forrige periode

Type tilsyn	Utført av	Ferdigstilt
Beredskapsplanlegging	Statsforvalteren i Agder	Planlagt 2024
Kommunens forsøplingsmyndighet	Statsforvalteren i Agder	Planlagt 2024
Bruk av medisindispensere hos hjemmeboende eldre	Statsforvalteren i Agder	2024
Muskel- og skjelettplager og psykiske plager v/ utvalgte avdelinger innen helse og omsorg	Arbeidstilsynet	2023/2024
Barneboliger og avlastning	Statsforvalteren i Agder	2023

Type tilsyn	Utført av	Ferdigstilt
Barnehagers tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne	Statsforvalteren i Agder	2023
Barneverntjenestens oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet	Statsforvalteren i Agder	2022
Introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnsfag	Statsforvalteren i Agder	2022
Tjenester til barn 7-12 år med psykiske utfordringer	Statsforvalteren i Agder	2021
Arkivholdet	Arkivverket	2021
Distribusjonssystem for vannforsyning	Mattilsynet	2020
Utslipp og hovedplan for avløp ved Groos renseanlegg	Statsforvalteren i Agder	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 Figur 3 er det gitt en beskrivelse av konsekvensnivå innenfor kategoriene måloppnåelse, regelverk og politiske vedtak ut fra nivåene lav, middels og høy risiko.

Figur 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.

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 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:

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

- Kommuneplanens samfunnsdel, 2035
- Kommunens planstrategi, 2020
- Årsregnskap og årsberetning 2022 og 2021
- Enhetenes årsmelding 2022
- Budsjett og handlingsprogram 2024-2027
- Tertialrapport nr 1 og 2 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 Lillesand, Tvedestrand, Risør, Arendal og KOSTRA-gruppe 9 (KG9), Agder og landet for øvrig, som gjennomgående er brukt i utførte sammenligninger. I tillegg ble Lindesnes benyttet som sammenligningsgrunnlag i enkelte tilfeller, som følge av relativt tilsvarende innbyggerantall. Utover KOSTRA-data har revisjonen benyttet seg av datakilder fra:

- Utdanningsdirektoratet. Tall for fravær på 10.trinn.¹
- Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir). Kommunemonitor for barnefattigdom.²
- Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir). Kommunemonitor for barnevern.³
- Helsedirektoratet (Hdir). Nasjonale kvalitetsindikatorer.⁴
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Statistikk og nøkkeltall om innvandrere og integrering.⁵
- Kommunal rapport. Kommunebarometeret.⁶
- Utdanningsdirektoratet (Udir). Analysebrettet. Nøkkeltall for grunnskole.⁷

Innspill fra forrige kontrollutvalg

I juni 2023 (sak 27/23) ble innspill til risiko- og vesentlighetsvurdering behandlet i kontrollutvalget. Av vedtaket forelå følgende forslag:

«Kontrollutvalget ønsker å gi følgende innspill til Sørlandet kommunerevisjon IKS i forbindelse med utarbeidelsen av risiko- og vesentlighetsanalyse for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2027:

Forvaltningsrevisjon:

- *Selvfinansierte tjenester*
- *Prosjektstyring og økonomistyring*
- *Spesialundervisning i skolen. (I sammenheng med tilpasset undervisning, og læringsledelse)*
- *Barnevern (samarbeid mellom pårørende og barnevernet)*
- *Habilitering*
- *Digital utenforskap*

Eierskapskontroll:

- *Agder Renovasjon»*

Innspill fra sittende kontrollutvalg

I februar 2024 (sak 3/24) ble innspill til risiko- og vesentlighetsvurdering behandlet av sittende kontrollutvalget. Av vedtaket forelå følgende forslag:

¹ Utdanningsdirektoratet. Tall for fravær på 10.trinn. Hentet fra: Tall for fravær på 10. trinn (udir.no)

² Bufdir. Kommunemonitor for barnefattigdom. Hentet fra: Statistikk og analyse | Bufdir

³ Bufdir. Kommunemonitor barnevern. Statistikk og analyse | Bufdir

⁴ Helsedirektoratet. Nasjonale kvalitetsindikatorer. Hentet fra: Dataeksport av NKI - Helsedirektoratet

⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Statistikk og nøkkeltall om innvandrere og integrering. Hentet fra: Tall og statistikk over innvandring og integrering | IMDi

⁶ Kommunal rapport. Kommunebarometeret. Hentet fra: <https://kb.kommunal-rapport.no/landing>

⁷ Utdanningsdirektoratet (Udir). Analysebrettet. Nøkkeltall for grunnskole. Hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analysebrett/?Eierform=Alle%20eierformer&Skole%C3%A5r=&FylkeFilter=&Skole=&KommuneFilter=>

«Kontrollutvalget ønsker å gi følgende innspill til Sørlandet kommunerevisjon IKS i forbindelse med utarbeidelsen av risiko- og vesentlighetsanalyse for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2027:

Forvaltningsrevisjon:

- Vedtak fra sak 2/24 blir tatt med: Kontrollutvalget gjør en gjennomgang av prosessene i helse og omsorgssektoren for å avdekke om det eksisterer gode nok kortsiktige og langsiktige oppdragende mekanismer for avverge vold, sedelighet eller liknende situasjoner og oppfølging av funn. Prosessen og rutinene skal ses mot standarder, nasjonale målinger, interesseorganisasjoners og myndigheters anbefalinger for forebyggende arbeid.
- Hvordan sikres etterlevelsen av økonomiske rammer i prosjekter og investeringer.
- Hvordan sikres presisjon i inngåelse av avtaler og økonomiske rammer i prosjekter og investeringer.
- Hvordan tilstanden er i forhold til fattigdom og barnefattigdom. Revisor sørger for at tilstanden til fattigdom – og barnefattigdom er tatt med i analysen.»

Spørreundersøkelse blant ansatte og folkevalgte

I september fikk folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune mulighet til å svare på en kort spørreundersøkelse. Undersøkelsen gav sentrale personer mulighet til å melde tilbake til revisjonen om områder de mener er særlig relevante for forvaltningsrevisjoner. Spørsmålene i undersøkelsen var direkte knyttet til mulige risikoer i kommunen. Undersøkelsen ble utsendt til 86 personer, hvorav 37 besvarte undersøkelsen (14 folkevalgte og 23 fra administrasjonen).

Figur 4: Resultater fra revisjonens spørreundersøkelse (N=37)

Område	Tema m/risiko	Prosent
Helse og omsorg 1.rangering på behov for FR (41%)	Bemanning	48 %
	Tildeling av tjenester	42 %
	BPA	42 %
Teknisk 2.rangering på behov for FR (16 %)	Byggesaksbehandling	50 %
	Dispensasjonssaker	43 %
	Tilsyn og ulovlighetsoppfølging	40 %
Oppvekst 3. rangering på behov for FR (13 %)	Spesialundervisning	45 %
	Vold og trusler	38 %
	Skolefravær	38 %
Sektorovergripende 3.rangering på behov for FR (13 %)	Prosjektstyring	42 %
	Økonomi- og budsjetteringsprosesser	39 %
	Bærekraft	36 %
Sosiale tjenester 5. rangering på behov for FR (9 %)	Arbeid med lavinntektsfamilier	60 %
	Flyktninger og integrering	40 %
	Boligsosialt arbeid	40 %
Kommunens eierskap 5.rangering på behov for FR (9 %)	IKT-Agder	81 %
	Grimstad bolig- og næringsutvikling	33 %
	OFA	26 %

Intervju

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

1.3.3 Strukturering av risiko- og vesentlighetsvurderingen

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

2 Aktuell bakgrunnsinformasjon om kommunen

I dette kapittelet oppsummeres sentrale målsetninger, befolkningsutvikling, organisering, og økonomisk status i Grimstad kommune.

2.1 Kommunens satsningsområder

I kommuneplanens samfunnsdel 2023-2035 defineres satsningsområder for gjeldende periode. Satsningsområdene beskrives å ha vært utarbeidet gjennom en omfattende medvirkningsprosess, der det blant annet er avholdt folkemøter, fremtidsverksted, debatter, spørreundersøkelser og samarbeid med grunnskolene i kommunen. Innspillene fra dette arbeidet danner grunnlaget for mål og strategier innenfor hvert av de fire satsingsområdene.

Livsmestring i alle faser:

- Grimstad skal være et trygt og inkluderende samfunn for alle
- Flest mulig skal klare å stå i arbeidslivet
- Grimstad kommune har kompetente og myndiggjorte medarbeidere

Grønnere hverdag:

- Grimstad skal disponere arealbruken mot en grønnere hverdag
- Det naturlige valget i Grimstad kommune skal være grønt og bærekraftig
- Grimstad skal tilrettelegge for et klima – og miljøvennlig samfunn

Kompetansebyen:

- Grimstad skal ha barn og unge som mestrer livet
- I Grimstad skal alle elever gjennomføre videregående skole
- Grimstad skal være en god vertskommune for UiA og Fagskolen i Agder

Næringsutvikling:

- Grimstad skal være en attraktiv kommune å drive og etablere næring i
- Grimstad skal være et attraktivt og bærekraftig reisemål
- Grimstad skal være et nasjonalt tyngdepunkt innen fremtidsrettet teknologi

2.2 Organisering

Administrativt er Grimstad kommune delt inn i de fire kommunalområdene; Helse og omsorg, oppvekst, samfunn og miljø samt kommunikasjon, kultur og næring.

Kommunedirektøren er kommunens øverste administrative leder, og er ansvarlig for saksutredninger for folkevalgte organer og iverksettelse av politiske vedtak. Kommunedirektørens ansvar og myndighet er nærmere beskrevet i delegeringsreglementet som er vedtatt av kommunestyret. Kommunalsjefene er ansvarlige for sine sektorer innenfor rammen av de fullmakter som er delegert fra kommunedirektøren.

Figur 5: Organisasjonskart for Grimstad kommune



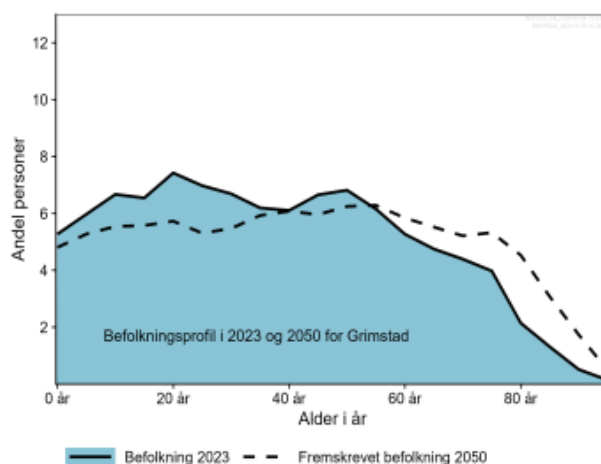
2.3 Befolkning

Ved årsskiftet 2022/2023 var det 24 587 innbyggere i Grimstad. Foreløpig befolkningstall pr 1. november 2023 viser at Grimstads befolkning nå er ca. 24 900. Fortsatt domineres befolkningsveksten av innvandring som følge av Ukraina-krigen og innenlands innflytting, men kommunen har også et fødselsoverskudd som bidrar positivt i befolkningsveksten.

I henhold til SSBs befolkningsfremskrivninger forventes det en fortsatt befolkningsvekst i Grimstad i årene som kommer. I tillegg til dette, forventes en ytterligere økning relatert til forhold som Ukraina-krigen, og en potensiell vekst relatert til lokale forhold tilknyttet Grimstad som universitetsby og Morrow-etableringen.

Selv om Grimstad har en positiv befolkningsvekst som antas ytterligere høyere enn framskrivningene til SSB tilsier, vil de nasjonale hovedtrendene fortsatt være gjelde for Grimstad. Dette innebærer flere eldre og færre yngre. Antall barn 6-15 år forventes å synke med 8 % frem til 2032, mens antall 80 år og eldre er forventet å øke med 63 % (600 personer) frem mot 2030.

Figur 6: Aldersfordeling i Grimstad for 2023 og fremskrevet for 2050⁸



⁸ <https://www.fhi.no/he/folkehelse/folkehelseprofil/>

2.4 Økonomiske nøkkeltall

I henhold til kommuneloven skal kommunen vedta økonomiske måltall som skal fungere som økonomiske handlingsregler. I behandling av budsjett og økonomiplan i 2020, ble det lagt til grunn følgende måltall: Disposisjonsfond på over 7 % av totale inntekter, tak på gjeldsgrad på 90 % og en resultatgrad på over 0,5 %.

Av årsmelding 2022 fremgår det at på tross av at Grimstad har hatt et lavere rammetilskudd enn budsjettet for, var inntekts- og formueskatt vesentlig høyere enn fremskrivning i budsjett for 2022 tilsa. Dette resulterte i at driftsinntektene for 2022 endte på 91 mill. kr over regulert budsjett. Sammenliknet med 2021 er driftsinntektene økt med 126 mill. kr. Videre har kommunens driftsutgifter et negativt avvik mot regulert budsjett, på 73,9 mill. kr. Kjøp av varer og tjenester har et merforbruk på 64,5 mill. kr og overføringer og tilskudd til andre har et merforbruk på 7,8 mill. kr. Kompensasjonen for økte koronaskostnader er budsjettregulert som overføringer og kompenserer noe av avviket på kjøp av varer og tjenester. Sammenliknet med 2021 er driftskostnadene økt med 198 mill. kr. Samlet sett endte Grimstad kommunes årsresultat for 2022, positivt. Kommunen fikk et regnskapsmessig mindreforbruk på 28,5 mill. kr. Dette utgjør en resultatgrad på 1,5 % (landet utenom Oslo hadde en resultatgrad på 2,6 %).

Disposisjonsfondet til Grimstad var ved utgangen av 2022 på kr 291,2 mill. Av disse er 46,8 mill. kr vedtatt disponert til egne formål, slik at det reelt er 244,3 mill. kr disponibelt. Kommunen har tidligere signalisert et mål om disposisjonsfond på mer enn 110 mill. kr.

Grimstad kommune hadde ved regnskapsavslutning 2022, en samlet lånegjeld på 2 161 mill. kr. Inkludert i denne gjelden ligger formidlingslån fra Husbanken og lån til selvfinansierende tjenester (vann/avløp). Tilsvarende var lånegjelden 2 005 mill. kr for året før. Den langsiktige lånegjelden (uten pensjonsforpliktelser) i Grimstad utgjør 97,6 % av brutto driftsinntekter, mens lånegjelden for landssnittet, utenom Oslo, er 114,2%. Grimstad kommune har altså lavere lånegjeld enn landssnittet.

Telemarksforskning har på oppdrag for Grimstad kommune utarbeidet en KOSTRA- og effektivitetsanalyse som skal illustrere hvordan kommunens ressursbruk på sentrale tjenesteområder harmonerer med kommunens økonomiske rammebetingelser, dvs. at det tas hensyn til både beregnet utgiftsbehov og reelt inntektsnivå (målt som korrigerte frie inntekter).

Figur 7: KOSTRA- og effektivitetsanalyse for Grimstad kommune 2022

Tjenesteområde	Mer-/mindreforbruk 2022 (mill. kr) sammenlignet med		
	Landsgjennomsnittet	«Normert nivå»	«Normert og inntektsjustert nivå»
Barnehage	-11,6	-20,5	-4,4
Administrasjon	-35,7	-30,6	-22,4
Landbruk	-0,7	0,3	0,5
Grunnskole	-8,2	-36,6	-10,9
Pleie og omsorg	-21,2	18,5	53,9
Kommunehelse	-13,8	-10,2	-4,6
Barnevern	-10,9	-11,4	-6,8
Sosialtjeneste	-4,9	-2,8	2,9
Sum	-107,0	-93,1	8,2

Av gjennomgangen fremgår det at Grimstad kommune, på de sentrale tjenesteområdene som inngår i inntektssystemet, hadde mindreutgifter i forhold til landsgjennomsnittet på 107,0 mill. kr i 2022. Da er det ikke hensyntatt verken for at kommunen hadde et lavere beregnet utgiftsbehov enn «gjennomsnittskommunen» (ca. 0,7 prosent i 2022), eller at kommunen hadde et inntektsnivå som lå ca. 6 prosent under landsgjennomsnittet (tilsvarende om lag 101,3 mill. kr). Beregningene viser at Grimstad kommune samlet sett hadde merutgifter på 8,2 mill. kr i forhold til kommunens «normerte og inntektsjusterte utgiftsnivå» i 2022. Til sammenlikning hadde Grimstad kommune mindreutgifter på i underkant av 2,5 mill. kroner i 2021.

Del 2: Gjennomgang av aktuelle risikoområder

I denne delen av risiko- og vesentlighetsvurderingen gjennomgås områder der risikoen vurderes som middels eller høy for Grimstad kommune. Gjennomgangen er strukturert etter de fem områdene 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 Grimstad kommune på områdene relatert til økonomi- og budsjetteringsprosess, prosjektstyring og offentlige anskaffelser. Følgende risikoer vil bli beskrevet nærmere i dette avsnittet.

3.1 Prosjektstyring

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Prosjektstyring	Oppfølging av kommunens roller, ansvar og kompetanse innen prosjektstyring.

3.1.1 Teoretisk rammeverk

Prosjektstyring handler om å tilfredsstille virksomhetsledelsens ønske om tilstrekkelig forutsigbarhet og kontroll. Det har vist seg å være betydelige kostnadsoverskridelser knyttet til investeringsprosjekter i flere kommuner der revisjonen har gjennomgått dette området. Indikatorer for dette er gjennomgående at det er en mangelfull overholdelse av prosjektmetodikk,

mangelfulle utredninger knyttet til prosjekters tidlige fase og knappe ressurser til å følge opp prosjekter.

Samfunnsutviklingen bærer preg av et økende prisnivå på varer samtidig som det er en gryende opplevelse av usikkerhet knyttet til langsiktige kostnader satt i sammenheng med blant annet låneopptak. Til dette følger det at kommunen må sikre at man til enhver tid har utarbeidet gode kalkyler og et tilstrekkelig sett med risikovurderinger. Fra faglig hold er det utarbeidet en rekke anbefalinger som knytter seg til hva forsvarlig saksutredning og tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for politisk behandling bør inneholde. Til dette har vi gjennom våre forvaltningsrevisjoner erfart eksempler på at det foreligger vesentlig mangler i dette arbeidet. Spesielt ser vi risiko knyttet til mindre prosjekter hvor det er bevilget en liten økonomisk ramme og hvor det er undervurdert omfanget av prosjektet.

Videre er det fra faglig hold gitt en rekke anbefalinger knyttet til kommunens styring av prosjekter herunder hvordan man best mulig skal få et samspill mellom entreprenør, prosjektledelse og kommunen som byggherre. Det er også forhold ved dette som har vist en økt risiko eksempelvis knyttet til innleid prosjektledelse hvor kommunen i mindre grad har fulgt opp den faktiske styringen i prosjektet. Videre har det fremkommet eksempler på at kommunen har valgt tilbydere i en anskaffelsesprosess som kun har basert seg på pris hvor konsekvensen har vist seg økonomisk gjennom at kommunen med mangler i konkurransegrunnlaget har måttet akseptere en rekke endringsmeldinger og økte kostnader langt utover de tildelte økonomiske rammene.

3.1.2 Kommunens risikobilde

Investeringsprogrammet for 2023-2030 beskrives i Grimstad kommunes årsmelding som et ambisiøst investeringsprogram, der det anses å bli utfordrende å få til en gjennomføring av alle prosjektene som fremgår av planen.

Av årsmelding (s.46-47) nevnes et utvalg av de mest omfattende pågående prosjekter:

- Nytt renseanlegg på Groos
- Omgjøring fra heldøgnsomsorgsboliger til sykehjem på Grom
- Etablering av modulsykehjem
- Ny svømmehall
- Bofellesskap Eplehaven
- Ny Holviga barneskole
- Ny Fjære skole
- Ombygging og fornyelse av kulturhuset
- Utbygging av Omre vei
- Utvidelse av Campus park

Gjennomføringen av prosjektene vil være avhengig av den relativt nyopprettede enheten for investeringsprosjekter. Enheten har omkring åtte årsverk, og har ansvar for å gjennomføre alle større bygg- og anleggsprosjekter i kommunen.

I samtale med kommunedirektør og ordfører vises det til flere av prosjektene som nevnt over, og det anses å foreligge en risiko knyttet til at man ikke har ansatte med erfaring med prosjekter av det omfang som nå starter opp. Særlig anses det å foreligge en risiko tilknyttet å sikre tilstrekkelig kommunikasjon om fremdrift i prosjektene. Samtidig som det skisseres et behov for en gjennomgang av området, er prosjektenheten relativt ny, og det påpekes å kunne være

hensiktsmessig å la enheten bli litt bedre etablert før det eventuelt gjennomføres en forvaltningsrevisjon på området.

Med bakgrunn i blant annet volum på saker og prosjektenhetens mangel på erfaring, ble prosjektstyring løftet opp som ønsket tema for forvaltningsrevisjon av både sittende og forrige kontrollutvalg. Sittende kontrollutvalg utdypet risikoen til å blant annet omhandle «hvordan sikres etterlevelsen av økonomiske rammer i prosjekter og investeringer» og «hvordan sikres presisjon i inngåelse av avtaler og økonomiske rammer i prosjekter og investeringer.»

Også i spørreundersøkelsen kom prosjektstyring høyt opp på listen over behov for forvaltningsrevisjon. Selv om sektorovergripende områder ble rangert på tredje plass over ønskelige områder, kom prosjektstyring høyest ut her med 42 % oppslutning.

I forbindelse med kommunens arbeid tilknyttet ombygging og fornyelse av kulturhuset (PAN), er det allerede igangsatt en ekstrabestilling (sak 9/23) på prosjektstyring. Ved gjennomføring av påstartet prosjekt er det ønskelig at revisjonen går nærmere inn på kommunens arbeid med kvalitetssikring av kalkyler, de ansattes kompetanse innen prosjektstyring, grad av tydeliggjorte roller og om kommunens ansvar vedrørende å holde kommunestyret oppdatert gjennom tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, er ivarettatt.

3.1.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering foreligger det en økt risiko tilknyttet kommunens prosjektstyring, noe som særlig relateres til at dette er en ny enhet med ansvar for mange store prosjekter. Risikoen peker seg også ut gjennom spørreundersøkelsen, og området er gitt som innspill fra både forrige og sittende kontrollutvalg. Revisjonen anser at et potensielt prosjekt kunne vært hensiktsmessig at omhandler en generell oppfølging av kommunens prosjektstyring, der funn som fremgår av pågående rapport tilknyttet budsjettoverskridelsene ved PAN, følges opp. Et prosjekt på området anses derfor som mest hensiktsmessig at legges mot slutten av perioden. Basert på forelagte funn, anses risikoen som moderat til høy. Risikoen, og behovet for en oppfølgingsrapport, kan imidlertid endres noe avhengig av resultatene som fremgår av pågående forvaltningsrevisjon.

3.2 Økonomi- og budsjetteringsprosesser

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Sektorovergripende	Økonomi og budsjetteringsprosesser i helse- og omsorgstjenesten.

3.2.1 Teoretisk rammeverk

Økonomistyring defineres som «ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål». Tilfredsstillende økonomistyring fordrer slik sett et styringssystem som både kan bidra til å realisere sentrale økonomiske mål og er tilpasset virksomhetens egenart. Et styringssystem skal i tillegg til å rette seg mot å realisere virksomhetens mål også rette seg mot å påvirke organisatorisk atferd. Videre vil økonomikompetansen og kompetanse om tjenesteområdene være avgjørende faktorer for god økonomistyring. Samlet sett har vi over tid erfart at det til disse forholdene eksisterer en relativ risiko ved at manglende lojalitet til budsjett medfører høyere grad av merforbruk og at manglende kompetanse og faglig støtte til oppfølgingen av økonomi på enhet og avdelingsnivå kan bidra til økt risiko for avvik mellom budsjett og drift.

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

Sett i sammenheng med tilfredsstillende økonomistyring, vil kvaliteten av budsjettprosessen og årsbudsjettet være avgjørende. Økonomistyring vil på kort sikt ta utgangspunkt i å ha balanse mellom budsjett og drift, og på lang sikt ta utgangspunkt i å ha en tjenesteyting som både bruker minst mulig ressurser og dekker befolkningens tjenestebehov. Som en del av kommunens økonomiske planlegging vil handlingsprogram/økonomiplan og årsbudsjett være sentrale dokumenter. Handlingsprogrammet er kommuneplanens kortsiktige del og skal være en ramme for de årlige budsjettene. Årsbudsjettet vil være et viktig styringsdokument som kommunen, samt dens sektorer og enheter, kan benytte.

3.2.2 Kommunens risikobilde

Det fremgår av årsmelding 2022 og tertialrapport 2023 at flere av enhetene tilknyttet helse og omsorg har økonomiske utfordringer som medfører et merforbruk. Flere av enhetene beskrives å ha hatt behov for budsjettjusteringer gjennom året 2023. Utfordringene er særlig fremtredende i hjemmetjenester, sykehjem og habiliteringstjenesten, som samlet for 2022 hadde et merforbruk, på tross av budsjettjusteringer underveis, på 36 mill. kr. Merforbruket knyttes til lønnskostnader, overtid- og vikarutgifter. Sektoren har også store kostnader knyttet til kjøp av tjenester fra private og offentlige institusjoner, noe som spesielt gjelder enhet for habilitering og hjemmetjenester.

Telemarksforskning har på oppdrag av Grimstad kommune utarbeidet en KOSTRA- og effektivitetsanalyse som skal illustrere hvordan kommunens ressursbruk på sentrale tjenesteområder harmonerer med kommunens økonomiske rammebetingelser, dvs. at det tas hensyn til både beregnet utgiftsbehov og reelt inntektsnivå (målt som korrigerte frie inntekter). I beregningene fremgår det at Grimstad kommune har et merforbruk i forhold til normert nivå, som særlig tilknyttes kommunens pleie og omsorgstjeneste. Her ble forbruket i 2022 beregnet å være kr 53,9 mill. høyere for kommunen, enn hva normert og inntektsjustert nivå tilsier at kostnadsnivået burde vært på. Selv om samtlige av de andre sektorene har et mindreforbruk sammenlignet med normert nivå, gjør utgiftene i pleie og omsorg at kommunen samlet får et negativt resultat på 8,2 mill., sett opp mot normert og inntektsjustert nivå.

På tross av flere indikatorer som tyder på et overforbruk innen tjenestene, fremgår det av data fra KOSTRA at Grimstad kommune har blant de laveste utgiftene til kommunale helse- og omsorgstjenester per innbygger blant kommuner det er gjort sammenligninger med. I Grimstad utgjør dette kr 31 300, mens det i KG9 ligger på kr 33 700. I Arendal er tilsvarende kostander på kr 35 000 per innbygger. Totalt går 36 % av Grimstad kommunes netto driftsutgifter til kommunale omsorgstjenester, noe som også er lavere enn for Arendal og Tvedestrand på henholdsvis 39,1%, 40,9 %.

Kommunen har vedtatt at økonomisk styring skal gå via tildelte økonomiske rammer, og ikke via årsverksstyring. Fordi man opererer med døgnkontinuerlige turnuser, øker dette viktigheten av å ha kontinuerlig søkelys på årsverksutvikling. Utfordringer omkring budsjettering og

årsverksstyring tas også opp i samtale med ordfører. Revisjonen redegjør for de utfordringer man møtte i forbindelse med forvaltningsrevisjon av dette i 2018. På daværende tidspunkt ble det anbefalt at administrasjonen skulle etablerere et mer detaljert og forståelig personalbudsjett som i større grad konkretiserer innholdet i budsjetterte årsverk og som viser planlagt bruk av midlertidige tilsatte.

I gjennomført spørreundersøkelse kommer økonomi- og budsjetteringsprosesser opp blant områdene med stort behov for forvaltningsrevisjon for kommende år. Dette, sammenstilt med at også revisjon av helse og omsorg ble rangert høyt i undersøkelsen, bidrar til å synliggjøre behovet for en slik overordnet gjennomgang. Det var i spørreundersøkelsen også flere kommentarer som gikk på behovet for en helhetlig gjennomgang av økonomistyring, med hovedfokus på kommunens eldreomsorg og habiliteringstjeneste.

3.2.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer at det er en forhøyet risiko tilknyttet økonomi og budsjettering av kommunens helse- og omsorgssektor, noe som særlig knytter seg til hjemmetjenesten, enhet for omsorgssentre og habiliteringstjenesten. En oppfølging av kommunens systemer for å sikre oversikt over årsverk og økonomistyring, legges derfor frem fra revisjonen som en potensiell innfallsvinkling på et eventuelt nytt prosjekt. Områdets risiko synliggjøres videre gjennom samtale med kommunedirektør og den høye rangering gjennom spørreundersøkelsen. Totalt anser revisjonen at risikoen på området er moderat til høy.

3.3 Offentlige anskaffelser

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

3.3.1 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.

3.3.2 Fakta

Grimstad kommune er en betydelig innkjøper, og hadde i 2021 offentlige anskaffelser på over 341 mil.l kr.⁹ Kommunens hovedmål med sine anskaffelser er «... å sikre høy kvalitet og mest mulig tjenesteyting av hver forvaltet krone». I kommunens Anskaffelsesstrategi 2018-2022 uttrykkes følgende visjon:

Grimstad kommune skal være en attraktiv kunde og samarbeidspartner som tar samfunnsansvar for å oppnå de beste betingelser i markedet. Anskaffelsene skal være preget av legalitet, tillit, innovasjon, etterprøvbarehet og forretningsmessighet.

Sørlandet kommunerevisjon gjennomførte i 2023 en forvaltningsrevisjon av Grimstad kommunens arbeid med offentlige anskaffelser, der hovedfokus lå på innkjøpsreglement. Revisjonen bemerket i sin gjennomgang et behov for en tydeliggjøring av roller, ansvar og myndighet mellom kommunalsjefer, enhetsledere og innkjøpsteamet. Flere relevante nøkkelpersoner påpekte i revisjonen også et behov for økt kompetanse innen gjennomføring av innkjøp og kontraktsoppfølgning.

I tiden etter at revisjonen kom med anbefalinger knyttet til dette, har kommunen styrket sitt arbeid med offentlige anskaffelser gjennom tilsetting av ny innkjøpsrådgiver. Innkjøps- og anskaffelsesreglementet beskrives også å ha vært rutinemessig revidert, og avtaleporteføljen er fornyet og vedlikeholdt. Kommunen viser også til et godt samarbeid med OFA (offentlig fellesinnkjøp på Agder) og KFF (kommunalt forsikringsselskap).

Selv om kommunen har jobbet målbevisst på området, har det likevel vist seg å foreligge avvik knyttet til nærmest alle forhold i lovverket i andre kommuner som revisjonen har gjennomført stikkprøver av gjennomførte innkjøp hos. 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 som ikke blir 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.

3.3.3 Revisjonens vurdering

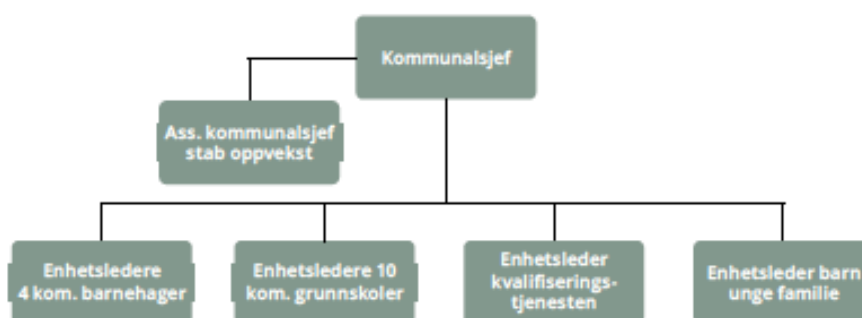
Revisjonen vurderer området offentlige anskaffelser å inneha en moderat til høy risiko. Konsekvensen av sviktende gjennomføring av offentlige anskaffelser er alvorlig for kommunen, og kan medføre at attraktive leverandører ikke velger å levere anbud. Grimstad har en egen innkjøpskoordinator, og det forhold at det jobbes målbevisst på feltet trekker ned sannsynligheten for at hendelser inntreffer. Samtidig viser revisjonens arbeid i andre kommuner til at det flere steder er svikt i dette arbeidet, og at dette er et område kommuner generelt har et stort innsparingspotensial tilknyttet til.

⁹ Grimstad kommunes anskaffelsesstrategi 2018-2022, versjon 05.04.22

4 Oppvekst

I Grimstad kommune berører området oppvekst fire kommunale barnehager, seks barneskoler, én 1-10 skole, to ungdomsskoler, og én skole m/ressurssenter for funksjonshemmede barn. I tillegg inngår pedagogisk psykologiske tjenester (PPT), spesialpedagogtjenester for barnehager, kvalifiseringstjenesten, barneverntjenesten og familiesenteret i enheten. Sektoren er nå kommunes største og forvalter store ressurser, både menneskelige og økonomiske.

Figur 8: Organisasjonskart oppvekstsektoren



Aktuelle lover og forskrifter på dette området:

- Opplæringsloven
- Barnehageloven
- Arbeidsmiljøloven
- Kommuneloven
- Barnevernloven

Gjennomgåtte risikoer

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 skolevegning, tverrfaglig samarbeid, bemannings- og kompetansekrav, kulturskoletilbudet og 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 Grimstad kommune på områdene relatert til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, skolefravær og barneverntjenesten, og følgende risikoer vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

4.1 Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp

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

4.1.1 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-psykisk-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 Udirs 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 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. Barnehaageloven §§ 34 og 35 stiller en rekke innholds krav til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

4.1.2 Kommunens risikobilde

Grimstad kommune hadde innen sektor for oppvekst et merforbruk på 3 mill. kr i 2022, tilsvarende ca. 0,5 % av rammen. Merforbruket beskrives i årsmelding å måtte ses i sammenheng med blant annet styrkingstiltak tilknyttet barnehagene. I 2022 var behovet for styrkingstiltak i barnehagene stort, og annet personell enn spesialpedagoger ble benyttet for å kunne møte enkeltvedtak og behov.

Som følge av økt press på tjenesten, fremgår det av kommunens tertialrapport at sektoren nå er i ferd med å få på plass en nyopprettet stilling som veileder for barnehagene, plassert i PPT i enhet barn, unge og familie. Hensikten med denne funksjonen er å hjelpe barnehagene til å tilrettelegge og organisere egen drift knyttet til barn som har behov for styrking uten at det alltid må knyttes vedtak til dette. Målet er at det kan bli færre henvisninger, færre sakkyndige vurderinger og færre enkeltvedtak, samtidig som hensynet til barnets beste og kvalitet i tjenesten likevel blir godt ivaretatt.

Den økende tendensen av barn i Grimstad med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, synliggjøres også i tall fra KOSTRA. Her fremgår det at Grimstad har hatt en betydelig økning i vedtak om spesialpedagogisk hjelp i de kommunale barnehagene. Andelen barn med vedtak om dette lå stabilt fra 2015-2019 på 2 %, mens 6,5 % av barna i de kommunale barnehagene fikk vedtak om dette i 2023. Dette er høyere enn flere sammenlignbare kommuner, Agder, KG9 og landet. I de private barnehagene i Grimstad ligger andelen barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp på halvparten av hva de kommunale barnehagene gjør, noe som også er tilsvarende landsgjennomsnittet.

Grimstad kommune har videre en noe lavere andel enn gjennomsnittet når det gjelder andel elever med vedtak om spesialundervisning på skolene. Totalt mottok 9,8 % av elevene spesialundervisning i 2022, noe som er lavere enn samtlige kommuner som er brukt til sammenligning. (Arendal, Lillesand, Risør og Tvedestrand). I likhet med de øvrige kommunene det er sammenlignet med, ser man en økning i andelen med vedtak om spesialundervisning, som for Grimstad har økt fra 7,1 % i 2016. Til gjengjeld får elever med vedtak om spesialundervisning i Grimstad et noe høyere timeantall per elev. I Grimstad var dette på 120 timer per elev, mens Arendal. Risør og Tvedestrand ligger på omkring 100 timer per elev.

Kommunen viser i sin årsmelding til at oppvekstsektoren opplever utfordringer for skolene når det gjelder den økende andelen barn med komplekse utfordringer som genererer vedtak om spesialundervisning. Det rapporteres i tertialrapport om at sektorledelsen er bekymret over skolenes reduserte muligheter til å løse oppgaver til elever med behov for ekstrahjelp og spesialundervisning, på en kvalitetsmessig god nok måte. Fjære skole viser i årsrapport til at skolen ikke har satt inn vikarer for pedagoger som tar videreutdanning, som et forsøk på å spare penger. Antall timer med spesialundervisning har følgelig gått ned. Som et innsparingstiltak er også styrkingstimer tatt bort, og det har vært en merkbar økning av henvendelser til PPT i kjølvannet av dette.

Den økte pågangen merkes også hos PPT, som i tillegg til økt volum i henvisninger, også har hatt store personellmessige utskiftninger og et høyt sykefravær det siste året. Dette beskrives i årsmelding å ha utfordret muligheten til tilstrekkelig opplæring av nyansatte.

I samtale med kommunedirektør påpekes det at behovet for spesialundervisning er økende, og i direkte konflikt med kommuneøkonomien. Det påpekes at det er særlig krevende med privatskoler, som også ofte har elever med et større behov enn andre skoler. Videre vises det til utfordringer med å bruke PPT- ressursene til forebyggende arbeid, da enheten er presset på økt volum og stort arbeidspress. I samtale med ordfører vises det til at spesialundervisning kan ha interessante sider ved seg når det kommer til forvaltningsrevisjon. Det anses i denne sammenheng som interessant med de variasjoner som er mellom skoler og kommuner når det kommer til hvordan man løser det konkrete arbeidet med spesialundervisning.

I spørreundersøkelsen var spesialundervisning området som kom høyest opp under oppvekst, der totalt 45 % av respondentene viste til et behov for å gjennomføre forvaltningsrevisjon på området.

4.1.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering foreligger det en moderat til høy risiko tilknyttet spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp i kommunen. Selv om andelen barn som mottar spesialundervisning i Grimstad ligger noe lavere enn i kommuner brukt til sammenligning, har det vært en tydelig økning de siste årene, og dette i kombinasjon med en presset kommuneøkonomi, fremstår som en risiko relatert til hvordan, og av hvilken kvalitet, denne tjenesten leveres. Et eventuelt prosjekt anses som hensiktsmessig at også omhandler PPT sin kapasitet og saksbehandlingspraksis.

4.2 Skolefravær og skolevegring

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Skolefravær og skolevegring	Skolefravær og kommunens arbeid med bedre tverrfaglig innsats.

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

4.2.2 Kommunens risikobilde

Utdanningsdirektoratet fører statistikk over fravær i grunnskolen på 10.trinn. Av denne statistikken fremgår det at Grimstad kommune ligger blant kommunene i Agder med det høyeste fraværet blant 10.klasse-elevene. I Grimstad utgjorde dette for skoleåret 2022/2023 10 dager og åtte timer (median), mens det i Arendal, Kristiansand og Tvedestrand er et gjennomsnittlig fravær på i overkant av én dag mindre. Fraværet er i Grimstad, så vel som i flere andre kommuner, i betydelig vekst. For Grimstad kommune er fraværet mer enn doblet siden skoleåret 2020-2021, da det var på 4 dager og 6 timer.

Grimstad kommune beskriver i årsmelding at de jobber etter BTI-modellen, som står for bedre tverrfaglig innsats. BTI-veilederen beskrives som selve oppskriften på hvordan kommunen skal gå fram i konkrete tilfeller der er en bekymret for barn/ungdommer/familier. Det er etablert et felles nettverk, BTI Agder, bestående av flere kommuner i Agder, som blant annet Arendal, Tvedestrand, Lillesand og Risør er deltakende kommuner i. Nettverket skal bidra til at kommunene i Agder inspirerer og støtter hverandre i å utvikle systemer som gjør ansatte bedre på å samhandle på tvers av tjenester og fagområder. Blant satsningsområdene til BTI Agder nevnes helsefremmende skoler og barnehager. Revisjonen kan i tilgjengelig data fra BTI Agder fra 2022, ikke finne at Grimstad er deltakende kommune her.

I kommuneplanens samfunnsdel, er «kompetansebyen» definert som et av kommunens fire satsningsområder. I dette ligger blant annet at Grimstad skal ha barn og unge som mestrer livet og at alle elever skal gjennomføre videregående skole.

I samtale med kommunedirektør vises det til at man ser en utfordring relatert til skolevegring og mobbing, der man opplever at en forholdsmessig høy andel av barna i Grimstad svarer nei på spørsmål i elevundersøkelsen som går på om man har det bra. Kommunedirektør anser derfor at det kan være nyttig å gjennomføre en revisjon som dekker denne tematikken.

I spørreundersøkelsen ble skolefravær rangert som topp tre områder under oppvekst med behov for forvaltningsrevisjon. Totalt 45 % av respondentene viste til et behov for å gjennomføre forvaltningsrevisjon på området.

4.2.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering foreligger det indikasjoner som tilsier at det er en forhøyet risiko tilknyttet elevene i Grimstad sitt skolefravær. Fraværet ved ungdomsskolene i Grimstad var for skoleåret 2022/2023 høyere enn ved samtlige skoler det ble sammenlignet med, og det var også vesentlig over landsgjennomsnittet. Kommunen jobber etter BTI-modellen, noe som anses som bidragsytende til at arbeidet med å fange opp barn det knyttes en bekymring til, er satt i system. Likevel er Grimstad, så vidt revisjonen kan se av tilgjengelige data, ikke deltakende kommune i samarbeidsprosjektet BTI Agder. Et potensielt prosjekt anses som hensiktsmessig at omhandler en gjennomgang av kommunens arbeid sett i lys av BTI-modellen. Samlet risiko på området anses av revisjonen som moderat.

4.3 Barneverntjenesten

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Barneverntjenesten	Samarbeid og ressursstyring i barneverntjenesten.

4.3.1 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 etc. Som følge av reformen anses det å foreligge en økt nasjonal risiko denne perioden tilknyttet kompetanse og økonomi i barneverntjenesten. Agenda kaupang har vist til at Vestby kommune er en kommune som utpeker seg med et effektivt barnevern i den forstand at de har relativt lave kostnader og blant annet et høyt antall meldte saker. Dette er forklart med at man løser saker på et tidlig stadium og at kommunen har et velfungerende samarbeid mellom ulike instanser som skole, barnehage og barnevern (BTI).

4.3.2 Kommunens risikobilde

Barnevernstjenesten i Grimstad er organisert under barn- unge og familier (BUF), som igjen utgjør én av de fire avdelingene underlagt oppvekstsektoren. Barneverntjenesten består av leder, fagkoordinator og de tre faggruppene: Mottak og undersøkelse, Tiltak/Hjemme hos og Omsorg/Fosterhjem/Ettervern.

Risiko tilknyttet kommunens barnevernstjeneste ble løftet i revisjonens forrige ROV (2019-2023). Dette ble opprinnelig tatt med i plan for forvaltningsrevisjon, men ble besluttet utsatt som følge av Statsforvalters planlagte tilsyn av tjenesten på samme tid. Årsakene til at denne risikoen ble løftet så høyt ved forrige planperiode, knyttet seg til ulike faktorer. Blant annet viste svar fra spørreundersøkelsen til at barneverntjenesten var det tjenesteområdet som ble skissert med høyest risiko innenfor sektoren. I de åpne svarene fremgikk det at flere var bekymret for bemanningen i barnevernet og potensielle konsekvenser ved å ikke få håndtert saker på en tilfredsstillende måte som følge av dette.

Av kommunens årsmelding fremgår det at det er gjort grep for å styrke bemanningssituasjonen i barnevernstjenesten siden da. Som følge av det økte økonomiske og faglige ansvaret kommunen vil få ved ny barnevernreform, fattet kommunestyret budsjettvedtak om økte ressurser til tiltaksteam for barnevernstjenesten. Dette beskrives som et tiltak for å styrke kommunens arbeid sett i lys av barnevernsreformen, der det er fokus på tidlig innsats og forebyggende arbeid, særlig rettet mot risikoutsatte barn og unge.

Kommunens beskrivelse av en styrket bemanning samstemmer med tilgjengelige data fra KOSTRA. I 2020 hadde Grimstad en vesentlig lavere bemanning enn de øvrige kommunene som ble brukt til sammenligning, mens Grimstad i 2022 ligger helt på snittet her, med 4,9 ansatte per 1000 innbyggere (0-17 år). Til sammenligning har Arendal og Lillesand en bemanning per 1000 innbyggere (0-17 år) på henholdsvis 5,1 og 4,9.

Kommunen skiller seg likevel fortsatt ut på enkelte statistiske variabler innen barnevern. Kommunen har en helt gjennomsnittlig andel barn (0-17 år) med barnevernstiltak på 2,6 %, mot andelen i KG 9 på 2,4%, eller Arendal på 2,6 %. Likevel har kommunen vesentlig lavere kostnader til barnevernstjenesten enn øvrige kommuner. For Grimstad innebar dette en gjennomsnittlig kostnad til barnevernstjenesten på 7 800 kr per innbygger (0-22 år). For de øvrige kommunene i sammenligningsgrunn var utgiftene per innbygger (0-22 år) på 8 900-10 200. Netto driftsutgifter per barn i barnevernet er også lavere i Grimstad enn i de øvrige kommunene, med 175 500 kr mot Arendal og Lillesand som bruker omkring 190 000 kr per barn. Gjennomsnittlig

driftsutgifter per barn plassert av barnevernet var i 2022 på 459 000, mot over 500 000 i Lillesand og Arendal.

Statsforvalterens tilsyn i 2022 omhandlet sistnevnte gruppe, mer spesifikt barneverntjenestens oppfølging av barn plassert i fosterhjem. Det ble ikke avdekket lovbrudd under tilsynet, og tilsynet ble derfor avsluttet. Statsforvalteren ga imidlertid flere forbedringspunkter til kommunen, med en klar forventning om at punktene som fremgikk av rapporten skulle bli fulgt opp, med iverksetting av adekvate tiltak på gjeldende områder. Forbedringspunktene gikk blant annet på forhold omkring sikring av barns rett til medvirkning og mangler på tjenestens utarbeidede styringssystem/internkontroll.

I nåværende spørreundersøkelse ble barnevern i mindre grad utpekt som en tjeneste det anses å foreligge en risiko omkring, men dette ble løftet av forrige kontrollutvalg, som ga innspill til revisjonen om en ønsket revisjon på området rundt etablert samarbeid mellom pårørende og barnevernet.

Revisjonens vurdering

Revisjonens oppfatning av risikobilde tilknyttet barneverntjenesten i Grimstad, er noe sprikende. På den ene siden er det gjort grep som fremstår som hensiktsmessig relatert til å dempe en tydelig risiko fra forrige planperiode. På den andre side er det områder tilknyttet økonomi, kompetanse og samarbeid som gjennom faglitteraturen beskrives å på et generelt nivå utgjøre en risiko. Dette knytter seg særlig til kommunenes innføring av ny barnevernsreform. Grimstads kostnadsbilde viser et lavere forbruk til barneverntjenesten enn andre sammenlignbare kommuner, og således et motsatt bilde enn det som skisseres av faglitteraturen. Likevel er man fortsatt så tidlig i forløpet etter innført reform, at konsekvensene ikke anses som fullstendig synliggjort. Basert på innspill fra forrige kontrollutvalg, den forhøyede risikoen i forrige planperiode og ulike parametere fra KOSTRA hvor Grimstad skiller seg noe ut, anser revisjonen at det foreligger en forhøyet risiko for barneverntjenesten i Grimstad, der dette spesielt knytter seg til samarbeid, økonomi og kompetanse i tjenesten. Totalt anses foreliggende risiko på området som moderat.

5 Sosiale tjenester

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 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 Grimstad kommune på områdene relatert til flyktninger og integrering, og risikoen vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

5.1 Flyktninger og integrering

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Flyktninger og integrering	Kommunens arbeid med bosetting og integrering 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 stønad står kommunen for etter fastsatte

beregningsmodeller basert på alder, livssituasjon, fravær og samordning med andre ytelser (kap. 5).

5.1.2 Kommunens risikobilde

Av tilgjengelige data fra KOSTRA fremgår det at Grimstad kommune den senere tid har hatt en høy andel mottakere av introduksjonsstønad. I Grimstad utgjorde dette 5,1 per 1.000 innbyggere i 2022, mens gjennomsnittet i KG9 er på 3,4 per 1.000 innbyggere. Det er også vesentlig høyere enn Arendal med 2,9 mottakere per 1.000 innbyggere. Grimstad har i tråd med dette, også en høyere andel netto driftsutgifter per innbygger som går til introduksjonsordningen. For Grimstad utgjør denne andelen omkring det dobbelte av sammenlignede kommuner. Det er imidlertid forholdsmessig i tråd med Grimstads høye antall av mottakere.

Grimstad kommune viser i sin tertialrapport 1 (2023) til at kommunen, med flyktningetjenesten i førersetet, har evnet å håndtere Ukrainasituasjonen som oppstod i 2020 på en svært god måte. Grimstad kommune har fortsatt det gode arbeidet med å bosette et stort antall flyktninger, både fra Ukraina og andre land. Det har imidlertid krevd fleksibilitet, samarbeidsevne og handlekraft fra alle involverte tjenester. Det beskrives at den kompetansen som kvalifiseringstjenesten hadde og har, har vært og er avgjørende for de positive resultatene av hele bosettingshåndteringen. Kommunen beskriver videre et behov for å ansette både midlertidige og faste stillinger på flere tjenesteområder relatert til den økte pågangen fra flyktninger. Økonomisk fremgår det at de fleste utgifter relatert til Ukraina er dekket gjennom egne overføringer og at prognosen for enheten ved årets slutt, antas å bli et mindreforbruk.

Gjennom spørreundersøkelsen var sosiale tjenester blant de overordnede områdene som ble rangert lavt (9 %). Av områdene tilknyttet sosiale tjenester, løftes flyktningetjenesten imidlertid frem som et av områdene med det største behovet. Totalt svarte 40 % av de som besvarte undersøkelsen at dersom det skulle bli gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens sosiale tjenester, burde dette gjennomføres tilknyttet kommunens flyktningetjeneste.

Ordfører viser i samtale med revisjonen til at det oppleves å jobbes veldig godt på dette området, men at det utpeker seg enkelte utfordringer. Dette relaterer seg særlig til utfordringer med å sikre et tilstrekkelig antall boliger for dette henseende. Håndtering av kommunale boliger til denne typen tjeneste anses derfor som interessant å få gode svar omkring.

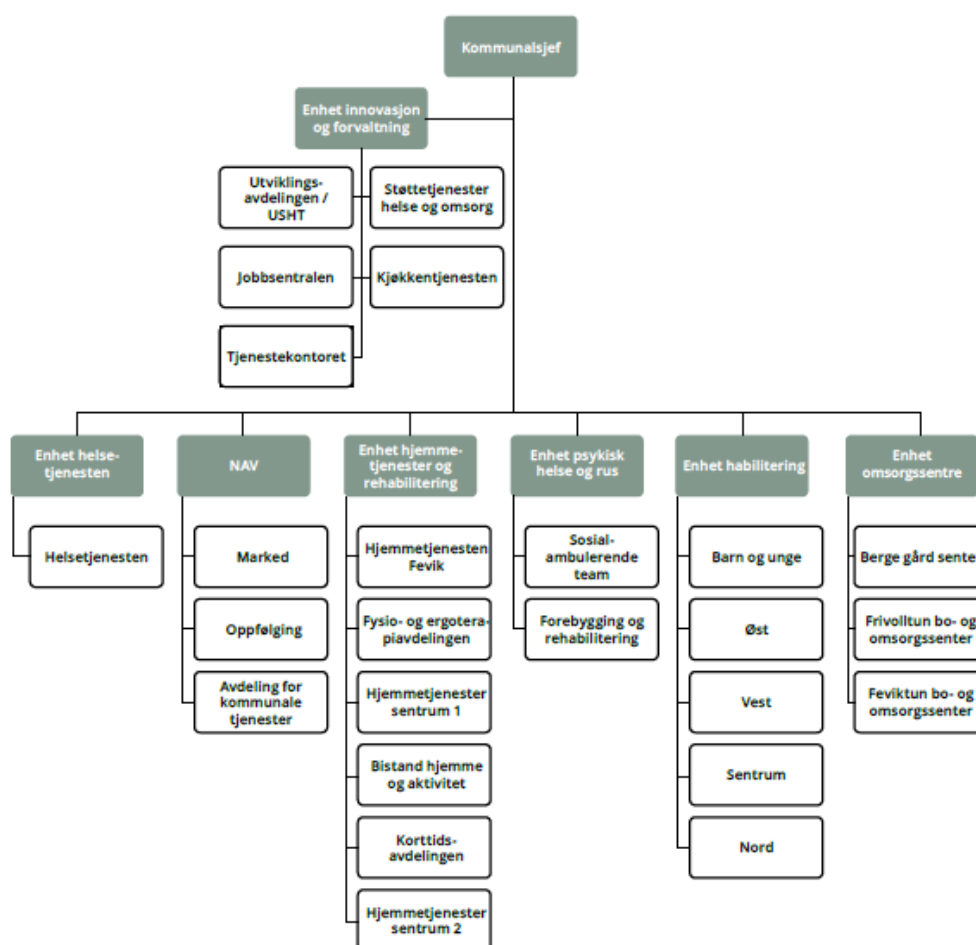
5.1.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering anses det å foreligge en økt risiko relatert til arbeidet med integrering og bosetting av flyktninger. Dette knytter seg primært til den plutselige økningen som kommunen har blitt anmodet om å bosette og integrere. Risikoen omkring den økte flyktningstrømmen i Grimstad, vil slik revisjonen vurderer situasjonen, kunne omhandle mange av de kommunale tjenestene. Særlig beskrives arbeidet med anskaffelse av boliger som krevende å oppfylle. Et eventuelt prosjekt anses derfor som hensiktsmessig at omhandler både kommunens arbeid med bosetting, voksenopplæring samt kommunens ressursbruk på området. Samlet risiko på området anses av revisjonen som moderat.

6 Helse og omsorg

Sektoren har ansvar for tjenester innen rus og psykisk helse, tverrfaglig helse, aldersomsorg og habiliteringstjenesten. Enheten består av 630 årsverk. Det ble ved årsskiftet 2022 gjort flere organisatoriske endringer for enhet helse og omsorg. Barnevernstjenesten ble da flyttet fra enhet helse og omsorg, til å tilhøre oppveksttjenesten. Det samme ble helsestasjon, jordmortjenesten og familiens hus.

Figur 9: Organisasjonskart helse- og omsorg



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, veldferdsteknologi, fastlegeordningen, rus og psykisk helse, brukerrettet personlig assistanse (BPA), ressurskrevende brukere, helsestasjon og skolehelsetjeneste, tjenester til brukere med funksjons-/utviklingshemming samt vold og trusler innen helsetjenesten

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

Basert på gjennomgått data ser revisjonen en spesiell risiko for Grimstad kommune på områdene relatert til bemanning, tildeling av tjenester, tjenester til brukere med funksjons-/utviklingshemming og brukerrettet personlig assistanse (BPA), og følgende risikoer vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

6.1 Bemanning

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Helse og omsorg	Organisering og bemanning på sykehjem og hjemmetjeneste.

6.1.1 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 omsorg.⁷

Kommunene har etter forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten §§ 6-9, et krav til planlegging, gjennomføring, evaluering og korrigering. 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 stiller store krav til kommunens arbeid med å planlegge tilstrekkelig bemanning for fremtidige tjenester innen helse- og omsorg.⁸

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.⁹

Samtidig som tjenestene preges av høyt sykefravær, vikarbruk og overtidsutgifter, 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.¹⁰ 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.¹¹

6.1.2 Kommunens risikobilde

Kommunen viser i årsmelding til et betydelig merforbruk innen den kommunale pleie- og omsorgstjenesten. På sykehjem og i hjemmetjenester ga dette et merforbruk på henholdsvis 3,2 mill. og 11,7 mill., noe som var betydelig høyere enn hva som ble presentert som prognose etter 2. tertial.

Det fremgår at pleie- og omsorgssektoren har hatt utfordringer med å rekruttere til vakante stillinger og vikariater, og at dette i kombinasjon med en særlig økning i vedtakstimer i enhet hjemmebaserte tjenester og rehabilitering har medført betydelige merutgifter knyttet til å leie inn vikarer/ekstrahjelp. Kommunen beskriver å gjennom flere år ha jobbet bevisst omkring å redusere kjøp av private vikartjenester. På grunn av bemanningssituasjonen i enhet hjemmetjenester og rehabilitering hadde man likevel en økning i kjøp av denne typen private vikartjenester i 2022, som totalt utgjorde i overkant av kr 1,25 mill. Det presiseres i årsmelding at vikarinneleie i tillegg til å generere merkostnader, også er svært tidkrevende å dekke opp for. Sett i sammenheng med at flere i ledelsen også har vært sykemeldte, har dette vært utfordrende å løse for enheten.

Dette støttes opp gjennom funn fra forenklet etterlevelseskontroll på overtid i helse, som ble gjennomført av revisjonen for perioden juli 2022 til juni 2023. Av kontrollen fremgikk det at 8 ansatte i turnus hadde jobbet over 330 timer overtid, og at flere også hadde arbeidsuker over 60 timer, og således ikke i overensstemmelse med arbeidsmiljølovens bestemmelser om hviletid. Med en forventning om 0 tilfeller, fikk kommunen dermed en negativ konklusjon på overholdelse av overtidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Bemanningssituasjonen i enhet for hjemmetjenester beskrives ikke bare som krevende økonomisk, men også med tanke på utfordringene med å i det hele tatt rekruttere tilstrekkelig arbeidskraft for å sikre innbyggerne lovpålagte helse- og omsorgstjenester. Dette synliggjøres også gjennom data fra KOSTRA, der det fremgår at Grimstad kommune har et lavt antall årsverk i helse og omsorgstjenesten per 10.000 innbyggere. For Grimstad utgjør dette 308 årsverk/10.000 innbygger, mens snittet i KG9, Arendal og Lillesand ligger på omkring 330.

Kommunen har imidlertid gjort flere grep som anses som hensiktsmessige i forbindelse med en sårbar bemanningssituasjon. Enhet hjemmetjenester og rehabilitering er involvert i KS sitt prosjekt TØRN, et utviklingsarbeid som tar sikte på at fagkompetansen benyttes mest mulig hensiktsmessig. Kommunen har også etablert bemanningsenheten, noe som i henhold til kommunens årsmelding, har vist seg å være et meget godt organisatorisk grep. Innleietjenesten som ivaretas gjennom bemanningsenheten beskrives som en viktig støtte for ledelsen i de ulike enhetene. Bystyret fattet i sak 23/73 «Orientering om bemanningstjenesten 2.0.», vedtak om at kommunedirektør fortsetter arbeidet med videreutvikling av bemanningstjenesten innenfor helse og omsorg. Fokusområder kan være å øke kvaliteten på vikarbruk, bedre kartlegging av behov i avdelingene, samt å redusere belastningen på enhetsledere i tjenesten.

Avdelingene innførte også turnusgrupper i 2022. Disse gruppene jobber for å få funksjonelle kalenderplaner. Kalenderplan skrives for 26 uker i avdelingene, noe enheten ser gode resultater av i forhold til blant annet færre midlertidige årsverk enn tidligere år, økte stillingsstørrelser, bedre planlegging av kompetanse, møter og fagdag/timer inn i kalenderplan. Grimstad kommune har for øvrig også vært pilot for innføringen av et nytt ressursstyringssystem (Visma Flyt Ressurs), i regi IKT-agder samarbeidet.

I revisjonens gjennomførte spørreundersøkelse ble helse og omsorg utpekt som området med desidert størst behov for forvaltningsrevisjon i kommende periode. Blant områdene underlagt helse, var det bemanning som ble ansett som viktigst å gjennomgå.

6.1.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering foreligger det en moderat til høy risiko omkring området bemanning på sykehjem og i hjemmetjenester. Revisjonen ser dette i sammenheng med merforbruk, sykefravær og vikarutgifter, og de beskrevne utfordringene avdelingene har erfart relatert til rekruttering. Selv om kommunen har iverksatt flere hensiktsmessige grep, i tråd med nasjonale anbefalinger, fremstår situasjonen med å sikre tilstrekkelig bemanning, og å organisere denne på en god måte, som en gjennomgående utfordring. Bemanning stikker seg også ut som området der desidert flest i spørreundersøkelsen anser det som hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon.

Prosjektet kan eventuelt ses i sammenheng med et prosjekt innen tildeling av tjenester i helse og omsorg.

6.2 Tildeling av tjenester

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

6.2.1 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 således 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 riktige 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 økonomistyring.⁴

6.2.2 Kommunens risikobilde

Grimstad kommune viser i sin årsmelding til at det har vært en tydelig volumvekst når det gjelder tildeling av tjenester innen helse og omsorg, både for dem i aldersgruppen over 80 år, men også for andre aldersgrupper. Mens behandlede saker av tjenestekontoret i 2021 og 2022 lå på omkring 2000 saker, vises det i årsmelding til estimerer om at det forventes en nesten dobling av saker for 2023, til totalt 3500.

For å møte fremtidige behov, beskrives det i årsmelding at kommunen den senere tid har jobbet mye med utarbeidelse og innføring av innsatstrapp. Det vises til at data for de ulike trinnene i innsatstrappen nå begynner å bli synliggjort. Som en viktig del av innsatstrappen er det også blitt jobbet videre med å utvikle ressurskalkulatoren. Dette skal blant annet bidra med å vise kostnadsbildet i de ulike trinnene i innsatstrappen, og anses å bli et viktig verktøy for kommunens arbeid med tildeling av tjenester.

Volumveksten kommunen erfarer gjør at sektoren opplever kapasitetsutfordringer, særlig tilknyttet opphold på institusjon. Man har sett en økning i utbetaling til sykehuset når det gjelder «overliggere», som følge av at kommunen ikke har maktet å ta tilbake ferdigbehandlede pasienter. I 2022 kjøpte Grimstad kommune 102 døgn ved sykehuset. Per mai 2023 var dette allerede overgått, med 123 kjøpte døgn. I tillegg er det blitt inngått samarbeid med Birkenes kommune når det gjelder korttidsopphold. Per mai 2023 hadde kommunen kjøpt 86 oppholdsdøgn her. Dette beskrives å være en direkte konsekvens av lavt antall sykehjemsplasser. Av kommunens tertialrapport 1 2023, fremgår det at 18 innbyggere stod på venteliste for langtidsopphold, mens fem ventet på korttidsopphold. Antallet er vesentlig høyere enn hva Lillesand og Flekkefjord kommune hadde på tilsvarende tidspunkt, der ingen av kommunene hadde brukere på venteliste.

Kommunen beskrives i tertialrapport 1 (2023) at det hvert år legges ned et betydelig arbeid med å kartlegge bygningsmassen som helse- og omsorgssektoren yter tjenester i. Det er framkommet at deler av bygningsmassen ikke er hensiktsmessig, sett opp mot dagens brukergrupper, og at dette er blant årsakene til kapasitetsutfordringene kommunen beskriver å oppleve.

Gjennom spørreundersøkelsen er helse og omsorg området der desidert flest mener det er behov for en forvaltningsrevisjon (41 %). Av revisjonens skisserte temaer under helse og omsorg, kommer tildeling av tjenester nest høyest opp, og skiller seg med dette ut som en tydelig risiko gjennom undersøkelsen.

6.2.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering foreligger det en moderat til høy risiko tilknyttet Grimstad kommunens tjenestetildeling innen helse og omsorg. Risikoen knytter seg til forespeilet volumvekst og de beskrevne kapasitetsutfordringene som kommunen allerede erfarer. Disse utfordringene synliggjøres blant annet gjennom lange ventelister og et høyt antall ferdigbehandlede pasienter fra sykehuset uten et tilgjengelig tilbud fra kommunen. Risikoen peker seg også ut gjennom spørreundersøkelsen, der tjenestetildeling ble rangert som området med nest høyest behov for en forvaltningsrevisjon for kommunen samlet.

Et prosjekt på dette området kan eventuelt ses i sammenheng med organisering av bemanning av de samme tjenestene.

6.3 Vold og trusler i helse- og omsorgstjenesten

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Vold og trusler i helse- og omsorgstjenesten	Kommunens systemer for å avverge vold, sedelighet eller liknende situasjoner i helse og omsorgstjenesten.

6.3.1 Teoretisk rammeverk

Arbeidstakere innen helserelaterte yrker tilhører den gruppen av arbeidstakere i Norge som er mest utsatt for vold og trusler. Nesten en tredjedel av pleie- og omsorgsarbeiderne oppgir å ha vært utsatt for vold eller trusler om vold i levekårsundersøkelsen til SSB fra 2019. Til sammenligning er andelen sysselsatte på landsbasis som rapporterer om vold eller trusler om

vold på 7,1 %. Denne form for vold eller trusler om vold beskrives i faglitteraturen å øke risikoen for fremtidig legemeldt sykefravær.

I 2017 ble det gjort endringer i forskrift om utførelse av arbeid, der kapittel 23 A omhandler arbeidsgivers plikt overfor ansatte som står i fare for å bli utsatt for vold eller trusler for vold. Her fremgår det at arbeidsgiver skal kartlegge forhold ved arbeidssituasjonen som kan medføre at arbeidstaker blir utsatt for vold eller trusler 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 vold eller trusler. Kartleggingen skal særlig ta hensyn til arbeidets organisering, alenearbeid, bemanning, kompetanse og utforming av arbeidslokaler. Det skal i tillegg gjøres en vurdering av effekten av iverksatte og planlagte forebyggende tiltak. På bakgrunn av helse- og sikkerhetsrisikoer som fremgår av kartleggingen, skal arbeidsgiver iverksette nødvendige tiltak, der det særlig bør hensyntas bemanning, muligheter for tilkalling av hjelp og tilgang på alarmutstyr.

Likeledes har mottakere av helse og omsorgstjenester en økt risiko for å bli utsatt for vold og overgrep. Helsedirektoratet tydeliggjør at kommunen skal sikre et systematisk arbeid for å beskytte tjenestemottakere fra å bli utsatt for dette. Virksomhetsledere i helse- og omsorgstjenesten må sørge for at tjenesteytere har kompetanse og bevissthet på forebygging, observasjon av tegn på vold og overgrep. Tjenesteytere må videre vite hvordan de skal håndtere situasjoner med mistanke om eller sikker kjennskap til vold eller overgrep. Virksomhetsleder skal videre sørge for at tjenesteytere har kunnskap om avvergelsesplikten og om opplysningsplikten til politiet og barnevernet.

Helsedirektoratet beskriver i sin kartlegging av vold mot helsepersonell og medpasienter at det i de aller fleste kommunene gjøres et systematisk arbeid med kartlegging gjennom overordnede HMS-retningslinjer for virksomheten, gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), gjennom evalueringer, ved bruk av meldesystemer for vold og trusler og ved at det er skriftliggjorte prosedyrer for hvordan vold og trusler håndteres. Det fremgår videre at det i mange kommuner har vært et økt fokus på dette arbeidet de siste årene, men at rutiner og meldesystemer fortsatt er nye og enda arbeides med å implementeres tilstrekkelig i virksomhetens arbeid.

6.3.2 Kommunens risikobilde

Både i Helse- og omsorg og i Oppvekst representerer HMS-området «Vold og trusler om vold» den største andelen HMS-meldinger. For oppvekst utgjorde dette i 2022 i underkant av 100 avvik, mens det for helse og omsorgssektoren ble innrapportert nesten 4.500 avvik samme år. For helse fordelte dette seg med omkring to tredjedeler avvik på kvalitet og legemiddelhåndtering, mens en tredjedel av avvikene går på HMS. Det fremgår av kommunens årsmelding at enhetene har hatt stort fokus på riktig håndtering av disse, der det er utarbeidet risikovurderinger på flere nivåer. Tiltak blir først og fremst rettet mot forebygging og trygging av situasjonene, men også skoling i håndtering av adferd som utfordrer.

Risikoen omkring vold og trusler i helse og omsorgstjenesten ble også løftet av sittende kontrollutvalg. Innspillet omfattet å se nærmere på om det eksisterer gode nok kortsiktige og langsiktige oppdragende mekanismer for å avverge vold, sedelighet eller liknende situasjoner, sett opp mot gjeldende standarder og myndigheters anbefalinger. Innspillet kom med bakgrunn i en orientering om rutiner og oppfølging av vold mot tjenestemottaker, som ble behandlet som sak 2/24 i kontrollutvalget. Saken har sin bakgrunn i at det har fremkommet i media at en mannlig

ansatt ved et omsorgssenter i Grimstad har innrømmet å ha utøvet fysisk vold mot to tjenestemottakere. Saken er anmeldt av både Grimstad kommune og de fornærmedes verger. Politiet etterforsker nå saken (Arkivsak: 23/01013-5).

6.3.3 Revisjonens vurdering

Slik revisjonen vurderer det, foreligger det en risiko tilknyttet to ulike forhold innen vold og trusler i helse og omsorgssektoren i Grimstad kommune. Forekomsten av avvik i helse og omsorgssektoren som går på HMS-avvik fremstår som relativt høy. I tillegg har det i Grimstad kommune vært en spesifikk hendelse der noen av kommunens tjenestemottakere har vært utsatt for fysisk vold. Basert på det foreliggende anser revisjonen at det er en moderat risiko tilknyttet vold og trusler i helse og omsorg. Et potensielt prosjekt kan vinkles til å se på ett eller begge perspektivene, ettersom hva som er ønskelig av bestiller.

6.4 Tjenester for funksjons- og utviklingshemmede

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

6.4.1 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.²⁴

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.²⁵

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.²⁶

6.4.2 Kommunens risikobilde

Enhet for habilitering er en av de store enhetene i kommunen, og er fra 2024 organisert i seks avdelinger. Tjenesten har totalt 190 brukere, hvorav i overkant en tredjedel av dem er under

myndighetsalder. Budsjetteringsteknisk beskrives denne enheten som den mest kompliserte, fordi en stor del av driften er relatert til ressurskrevende tjenester. Selv om kommunen beskriver at det anses å foreligge god kontroll på nødvendig dokumentasjon tilknyttet ressurskrevende tjenester som gir refusjoner fra staten, vil endringer i helse- og omsorgstjenestene til den enkelte brukere gjennom budsjettåret kunne ha stor påvirkning på enhetens resultat.¹⁰ Av budsjett og handlingsplan (2024-2027) fremgår det at enheten har store utfordringer med å drifte i tråd med budsjett. I 1. tertial 2023 ble enheten tilført 6 mill. kr for å kompensere for økt behov, men prognosen for året var likevel et betydelig merforbruk. Kravet til enheten for 2024 er å eliminere merforbruket. Samtidig beskrives en forventet volumvekst av brukere innen tjenesten. Det fremgår av kommunens tertialrapport at merforbruket i hovedsak knytter seg til vikarlønn, ekstralønn og overtid, mens fastlønnsbudsjettet i hovedsak overholdes.

Kommunen viser i tertialrapport 1 (2023) til at et annet utfordringsbilde for enheten er knyttet til et relativt betydelig behov for å oppruste, fornye og bygge nye boliger til gamle og nye brukere. Boligsituasjonen beskrives i budsjett og handlingsprogram å ha vært krevende over lang tid, noe som har ført til en ineffektiv drift og krevende arbeidsforhold. For å på sikt oppnå en mest mulig effektiv og hensiktsmessig drift, beskrives det at habiliteringsenheten er helt avhengig av en god fremdrift i investeringsprogrammet til helse- og omsorgssektoren. Det jobbes per nå med å realisere 12 nye leiligheter i Grevstadveien til brukere i habilitering. Byggene er planlagt ferdigstilt i årsskiftet 2025-2026, men det er foreløpig ikke funnet finansiering for drift av boligene.¹¹

I tillegg vises det i kommunens budsjett og handlingsplan (2024-2027) til utfordringer relatert til å sikre tilgang til kompetanse og personell. Kommunen beskriver at det jobbes målrettet for å få ansatt personell i vakante stillinger, beholde personell og tilstedeværelse av personell i sektoren.

I kommunens risikomatrix for helse og omsorgssektoren, kommer habiliteringstjenesten høyest ut på samlet risiko, med både høy sannsynlighet og høy konsekvens. Risikoen knytter seg til den økte vedtaksveksten i enhet for habilitering, som genererer økonomiske og administrative utfordringer relatert til blant annet bemanning og kompetanse. Kommunen viser selv til at det vil være av hensikt å gjennomføre en gjennomgang av natt-tjenesten, turnus, kjøp av enkelttjenester og samarbeid med eksempelvis skole, med tanke på effektivisering.

I samtale med kommunedirektør trekkes habiliteringsenheten frem som en tjeneste som over en lengre periode har hatt økonomiske utfordringer. Også forrige kontrollutvalg spilte inn forslag om at det burde gjennomføres en forvaltningsrevisjon av habiliteringstjenesten.

6.4.3 Revisjonens vurdering

Slik revisjonen vurderer det foreligger det en økt risiko for kommunens habiliteringsenhet, der dette særlig knytter seg til økonomi, bemanning og tverrfaglig samarbeid. Enheten har utfordringer med å drifte i tråd med budsjett, og har hatt store merkostnader til områder som vikarlønn, ekstralønn og overtid. I tillegg fremstår tjenesten som utfordret relatert til tilgjengelig bygningsmasse, og et prosjekt vil eventuelt kunne ta for seg kommunens arbeid med å legge tilstrekkelige planer for fremtidens forventede volumvekst. Basert på kommunens egen risikovurdering, innspill fra kontrollutvalg og kommunedirektør, samt informasjon fra budsjett og

¹⁰ Tertialrapport 1 (2023)

¹¹ Budsjett og handlingsplan 2024-2027

handlingsprogram, anses både sannsynlighet og økonomisk konsekvens som stor, og total risiko anses av revisjonen å være høy.

6.5 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	Saksbehandling og tildeling av BPA-tjenester.

6.5.1 Teoretisk rammeverk

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en måte å organisere praktisk og personlig bistand på for personer med nedsatt funksjonsevne, både i og utenfor hjemmet. Målet er å bidra til et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for funksjonsnedsettelsen. Retten til å få tjenestene organisert som BPA ble lovfestet i 2015, og gjelder for personer under 67 år med et stort og langvarig behov for tjeneste. Det siste tiåret har det vært en nasjonal dobling på andel personer registrert med vedtak om BPA. Selv om BPA fortsatt utgjør en liten andel av kommunens kostnader til tjenester innen helse- og omsorgssektoren, beskrives denne på generell basis som uforutsigbar og krevende for den enkelte kommune å planlegge tilstrekkelig for.¹²

Når praktisk bistand og opplæring organiseres som BPA, er det brukeren selv, eventuelt med bistand, som organiserer og leder arbeidet assistentene utfører. Det er herunder et krav til kommunen om at arbeidslederrollen blir ivaretatt på en forsvarlig måte. Kommunen avgjør om privat eller kommunal aktør skal ivareta arbeidsgiveransvaret, og flere kommuner har den senere tid innført avtaler med private leverandører som en del av BPA-ordningen. Uavhengig av hvordan tjenesten er organisert, er det alltid kommunen som har det overordnede forvaltningsansvaret for at BPA-tjenestene skjer i henhold til lovverket.¹³ I en evalueringsrapport av den rettighetsfestede BPA-ordningen som ble gjennomført av KS i 2020, fremgår det at variasjon i tildelingspraksis og klagesaksbehandling kan tyde på at regelverk ikke oppleves som tydelig nok for kommunene å forholde seg til.¹⁴

Gjennom den statlige tilskuddsordning er kommunen sikret refusjon for utgifter på 80 % av kommunens direkte lønnsutgifter per bruker utover innslagspunktet på kr 1,5 mill (tall per 2023).¹⁵ Kommunens hovedutfordring med refusjonsordningen beskrives å oppstå når en bruker i kommunen passerer 67 år og kommunen ikke lenger mottar refusjon. Nettoutgiften utover innslagspunktet blir for kommunen femdoblet fra det ene året til det neste (fra 20 % til 100 %). Resultatet beskrives å være at kommunen må finne ressurser andre steder i organisasjonen når refusjonen faller bort.¹⁶

¹² KS (2020). Utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

¹³ Helsedirektoratet (2015). Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

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

¹⁵ Helsedirektoratet (2023). Rundskriv IS-4/2023 – Tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene.

¹⁶ Telemarksforskning (2019). Ressurskrevende omsorgstjenester i kommunen.

6.5.2 Kommunens risikobilde

Tjenesten brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er i Grimstad kommune organisert i enhet for hjemmetjenester/rehabilitering og enhet for habilitering. Grimstad kommune hadde i henhold til tilgjengelig statistikk fra KOSTRA, 13 brukere av BPA i 2023. Dette tallet har holdt seg relativt stabilt fra tidligere år, med et antall brukere i 2021 og 2022 på henholdsvis 15 og 14 stk. Justert for innbyggertall, er dette noe lavere enn Arendal kommune som i 2023 hadde 43 brukere, mens det er noe høyere enn Lindesnes kommune med ni brukere i 2023.

Kommunen har lagt opp til at brukere av tjenesten selv kan velge mellom assistent i samarbeid med kommunen, eller gjennom private aktører. Kommunen vil uansett sikre at den enkelte bruker får opprettet en kontaktperson for tjenesten, som er ansatt i kommunen.¹⁷ Av kommunens årsmelding 2022 fremgår det at 10 brukere av BPA har valgt et tjenestetilbud gjennom privat leverandør, mens den resterende andelen har valgt et tilbud gjennom kommunen. Kommunen har utarbeidet egen veileder (2021), som tar for seg elementer som samarbeid, internkontroll, arbeidsvilkår etc. Veilederen beskrives å i hovedsak være rettet mot dem som velger et tilbud i regi av kommunen.

Det fremgår av tertialrapport 1 (2023) at de to avdelingene med ansvar for kommunens BPA-tilbud har etablert et tett samarbeid med tjenestekontoret, slik at det er tjenestekontoret som fatter vedtak om denne typen tjenester. Av årsmelding for 2022 og kommunens budsjett og handlingsplan presiseres en økende etterspørsel etter tjenesten, der det beskrives at et stadig større antall brukere ønsker tjenester organisert som BPA. Det fremgår også at flere av vedtakene innen BPA er av stadig mer omfattende omfang.

Kommunens saksbehandlingspraksis når det gjelder tildeling av BPA-tjenester er avgjørende for at kommunens innbyggere sikres helsehjelp i tråd med lovkrav, men kan også være av stor økonomisk betydning for kommunen. Praksisen ble diskutert i kommunestyremøte i mars 2024, og hadde sin bakgrunn i et innbyggerforslag relatert til kommunens saksbehandlingspraksis i forbindelse med tildeling av BPA-tjenester (sak 24/32). På møtet sluttet flertallet i kommunestyret seg til følgende vedtak:

«Kontrollutvalget skal gjennomgå hvordan søknader om BPA saksbehandles – herunder kriterier, dokumentasjon og hvordan lovverket praktiseres. Vi anser det for relevant at det også sees til hvordan andre kommuner praktiserer regelverket. Saken sendes deretter i retur til kommunestyret for gjennomgang og eventuelle endringer av kriterier, dokumentkrav og praktisering.»

I gjennomført spørreundersøkelse kommer helse og omsorg opp som området med høyest behov for forvaltningsrevisjon i kommende periode. Av områdene underlagt helse og omsorg, er BPA rangert som tredje høyest, der 42 % av respondentene pekte på et behov for forvaltningsrevisjon på gjeldende område.

6.5.3 Revisjonens vurdering

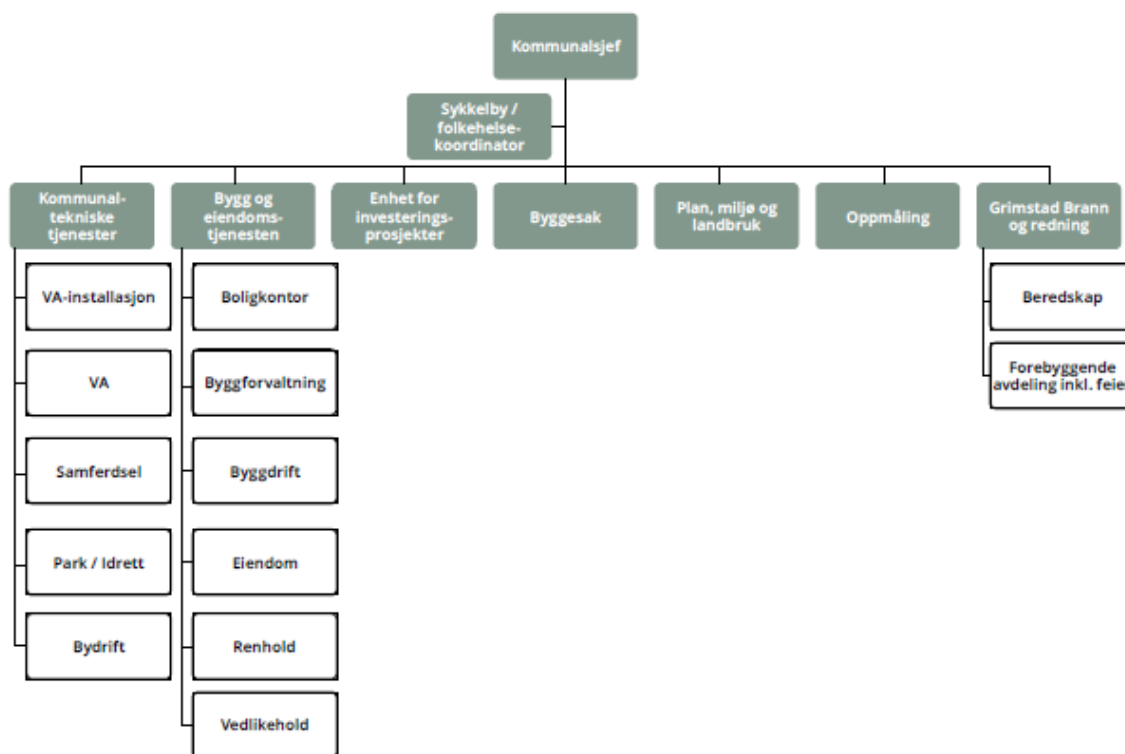
Etter revisjonens vurdering er det en forhøyet risiko i forbindelse med kommunens saksbehandling og tildeling av BPA-tjenester. Det fremgår av gjennomført evalueringsrapport fra KS at det er en variasjon i tildelingspraksis og klagesaksbehandling i kommunene, noe som kan

¹⁷ Grimstad kommune. BPA. Hentet fra: <https://www.grimstad.kommune.no/tjenester/helse-omsorg-og-sosiale-tjenester/nedsatt-funksjonsevne/brukerstyrt-personlig-assistanse-bpa/>

tyde på at regelverk tilknyttet BPA ikke er tydelig nok å forholde seg til. Dette, sammenholdt med at kommunen viser til en økning i omfanget av brukere som ønsker helsehjelpen tildelt som BPA, utgjør en risiko både av økonomisk så vel som kvalitetsmessig, art. BPA peker seg også ut blant områdene med samlet sett størst behov for forvaltningsrevisjon gjennom spørreundersøkelsen. Basert på det foreliggende, anses risikoen på området som moderat.

7 Teknisk drift

Underlagt kommunalområdet «Samfunn og miljø» i Grimstad kommune, finner man enhet for kommunaltekniske tjenester, bygg- og eiendomstjenesten, enhet for investeringsprosjekter, byggesak, plan, miljø og landbruk, oppmåling og Grimstad brann og redning.



Aktuelle lover og forskrifter for området:

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

Gjennomgåtte risikoer

Revisjonen har i dette avsnittet gjennomgått risikoer i forbindelse med selvkost, arealplanlegging, dispensasjonssaker, byggesaksbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging, 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 Grimstad kommune på områdene relatert til kommunens byggesaksbehandling, og gjeldende område vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

7.1 Byggesaksbehandling

Område	Forslag til forvaltningsrevisjon
Byggesaksbehandling	Kommunens rutiner og praksis i byggesaksbehandlingen.

7.1.1 Teoretisk rammeverk

For å være en attraktiv kommune å bo i og å drive næring i, må kommunen ha effektiv og forutsigbar saksbehandling av byggesaker. Det er i plan og bygningsloven innført bruk av forhåndskonferanser for å avklare rammer og innholdet i tiltaket dersom tiltakshaver eller kommunen krever det (pbl. §21-1).

Plan og bygningslovene differensierer mellom ulike typer søknader og stiller ulike krav til kommunens saksbehandlingstid etter hva slags søknad det dreier seg om. Hovedregelen er at søknader etter plan- og bygningsloven skal behandles innen 12 uker (pbl. § 21- 7 første ledd og fjerde ledd), mens en del mindre komplekse byggesaker er gitt en saksbehandlefrist på 3 uker (pbl. § 21-7 andre og tredje ledd). Dersom kommunen overskrider 12-ukersfristen skal kommunen tilbakebetale 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides, jf. SAK10 § 7-6. Dersom kommunen overskrider 3-ukersfristen er virkningen av dette at tillatelsen regnes som gitt. Fristen beregnes fra det tidspunktet kommunen har mottatt fullstendig søknad. Mottar kommunen en ufullstendig søknad må den gi beskjed til søker/sende mangelbrev «uten ugrunnet opphold» (fvl. § 11a). Det bør samtidig gis en frist til å rette opp mangelen og ved behov veiledning om hvordan dette kan gjøres (fvl. §11).

Det følger av fvl. § 24 at enkeltvedtak som hovedregel skal begrunnes samtidig med at vedtaket treffes. Minstekravet til innholdet i begrunnelse av enkeltvedtak finnes i fvl. § 25: «I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.»

7.1.2 Kommunens risikobilde

Av kommuneplanens samfunnsdel fremgår det at byggesaksavdelingen i kommunen har hatt svært høy aktivitet som følge av mange pågående behandlingssaker innen bygg og anlegg. Plan- og bygningsetaten mottar flere store byggesøknader med dispensasjoner til behandling. Disse

utfordrer ofte bestemmelsene i gjeldende reguleringsplaner og utfordrer enheten på likebehandling, koordinering og kapasitet.

I tillegg til avdelingens økende arbeid med saksbehandling, pågår det flere planprosesser i kommunal og regional regi. Som overordnede planer nevnes revidering av kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel, i tillegg til flere regionale planer om mobilitet, senterstruktur og handel. Dette innebærer at det for tiden er drøyt 90 planer i pågående prosess. Planarbeidet medfører at mye av avdelingens kapasitet i kommunen må benyttes til dette. Kommunen har tilsatt flere nye i avdelingen den senere tid, og det beskrives at disse nå er i gang med en god produksjon der man ser en positiv utvikling. Det fremgår likevel at avdelingen fortsatt ikke har tilstrekkelig kapasitet til å ta nye oppgaver på toppen av alle ordinære drifts- og utviklingsoppgaver.¹⁸

Økonomisk fremgår det at byggesak i 2023 hadde en prognose på et merforbruk på kr. 1 mill. Dette skyldes nyopprettet stilling for ulovlighet og tilsyn som ikke kan finansieres av gebyrer, men som må dekkes av kommunens drift og/eller ilagte overtredelsesgebyrer. Sektoren sikter mot å dekke dette merforbruket innenfor sektorens rammer.¹⁹

Kommunen ligger helt på snitt når det gjelder byggesaksbehandlingstid og andel dispensasjoner fra plan. Likevel har Grimstad et svært høyt antall klagesaker på resultat av byggesaksbehandling, som i 2022 og 2021 var på 220, mot 51 i 2020. Til sammenligning hadde Lillesand en økning til 45 klagesaker i 2022, mens det i Arendal var 58 tilsvarende klager på resultat av byggesak for samme år. I kommunens budsjett og handlingsplan 2024-2027, er klageandelen løftet som en risiko. Kommunen peker på at dette kan medføre økte utbetalinger for saksomkostninger, og angir en middels økonomisk konsekvens (kr 2-3 mil) for dette. Samlet sett anses likevel risiko for dette som lavere enn på flere øvrige områder i samme sektor.

I samtale med kommunedirektør støttes beskrivelsen av avdelingens høye aktivitet, samtidig som man opplever å ha hatt en positiv utvikling den senere tid. Både ordfører og kommunedirektør peker også på det som heldig at man har fått tilsatt en fulltidsstilling på ulovlighetsoppfølging. Byggesaksbehandling ble også høyt rangert på spørreundersøkelsen. Teknisk sektor ble rangert som nest høyest på behov for forvaltningsrevisjon i kommende periode, der byggesak fikk høyest oppslutning for behov, på 50 %. Her kom også kommunens arbeid med dispensasjonssaker høyt opp, med en oppslutning på 43 %.

7.1.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering utgjør antallet byggesaker som blir påklaget i kommunen, en risiko for kommunens omdømme. For å være en attraktiv kommune å bo i og drive næring i, må kommunen ha en effektiv og forutsigbar saksbehandling av byggesakene sine. Kommunen har flere nyansatte og det pågår et omfattende planarbeid, både på overordnet og regionalt nivå. Samtidig er det revisjonens vurdering at dette har vært arbeidet godt med den senere tid, noe som også understøttes i samtale med ordfører og kommunedirektør. Samlet risiko for området anses å være moderat til høy. Revisjonen påpeker at et eventuelt prosjekt innen byggesaksbehandling også vil være mulig å se i sammenheng med dispensasjonssaker og kommunens rutiner tilknyttet dette.

¹⁸ Kommuneplanens samfunnsdel

¹⁹ Tertialrapport 1 (2023)

8 Kommunens virksomhet i samarbeid og selskaper

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

Basert på gjennomgått data ser revisjonen en spesiell risiko for kommunens eierskap i IKT Agder, og følgende vil bli gått nærmere inn på i dette avsnittet.

Aktuelle lover og forskrifter på dette området:

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

8.1 IKT-Agder

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

8.1.1 Teoretisk rammeverk

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

En forvaltningsrevisjon i selskap gir en mulighet til å gå dypere inn forhold som om selskapets virksomhet er i samsvar med formålet eller hvordan eiers føringer for samfunnsansvar og etisk standard i selskapene fungerer. Der en eierskapskontroll gir anledning til å vurdere hvordan slike forhold oppfattes av selskapet, vil en forvaltningsrevisjon innebære en undersøkelse av hvordan dette praktiseres i selskapet²⁰.

8.1.2 Kommunens risikobilde

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.

IKT Agder gjennomførte i 2022 en brukerundersøkelse blant sine medlemmer.²¹ Forrige undersøkelse ble gjennomført høsten 2019 og er sammenlikningsgrunnlag for resultatene i 2022.

²⁰ Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. NKRF 2023, s. 27

²¹ IKT Agder IKS – årsmelding 2022

De viktigste funnene fra undersøkelsen knyttet seg til en liten nedgang i tilfredshet med løsnings tid for problemer, leveranse av utstyr og kommunikasjon knyttet til brukersaker. Det ble ifølge årsmeldingen iverksatt tiltak i selskapet gjennom 2022 for å se på forbedring av disse områdene. Blant annet er rutineene i bruker støtte 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.

Grimstad kommunestyre vedtok sin eierskapsmelding i 2018 (10.12.2018, sak 18/157). I november 2023 behandlet kommunestyret (sak 21/2023) «Eierskapspolitikk for Grimstad kommune 2023-2027» som beskrives å erstatte kommunens eierskapsmelding fra 2018. I 2022 vedtok kommunestyret i Grimstad å opprette formannskapet som kommunens eierutvalg. KS-vedtak 22/74 lød som følger: «*Kommunestyret oppnevner formannskapet som eierutvalg til å forestå generalforsamlinger og eiermøter og som innstiller til kommunestyret i saker vedrørende kommunens selskaper.*». Det er også opprettet et eierskapssekretariat. Ordfører viser til at rapporteringslinjer og hvordan eierskap skal forvaltes, vil få et større fokus gjennom de beskrevne tiltak. Dette er også kommunedirektørsoppfatning.

I samtale med kommunedirektør vises det til at kommunen har hatt økte utgifter til IKT Agder, noe som for 2023 utgjorde en budsjettøkning på omkring 30 %. En gjennomgang av IKT Agder anses av både kommunedirektør og ordfører, som en hensiktsmessig prioritering dersom det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av kommunens eierskap i selskap. IKT Agder kommer i spørreundersøkelsen klart høyest opp av selskapene det er ønskelig med en forvaltningsrevisjon av (81 %).

8.1.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener det foreligger en moderat risiko knyttet til om IKT Agder oppfyller alle deler av Grimstad 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.