

FOR KONTROLLUTVALGET I BIRKENES KOMMUNE

OVERORDNET ANALYSE AV BIRKENES KOMMUNE

AUST-AGDER REVISJON IKS, APRIL 2016

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	4
7. Metode	5
3. Sammendrag og anbefaling av områder for forvaltningsrevisjon.....	7
4 Om kommunen	8
4.1 Resultat fra spørreundersøkelse	8
4. Vurdering av de ulike sektorene i kommunen	9
5.1 Servicesenter.....	9
5.1.1 Styringsdokumenter	9
5.1.2 KOSTRA	9
5.1.3 Spørreundersøkelse.....	9
5.1.4 Overordnet informasjon og regnskapsrevisor	10
5.1.5 Delkonklusjon for enheten.....	10
5.2 Ressurscenter	11
5.2.1 Styringsdokumenter	11
5.2.2 KOSTRA	11
5.2.3 Spørreundersøkelse.....	11
5.2.4 Overordnet informasjon og regnskapsrevisor	12
5.2.5 Delkonklusjon for enheten.....	12
5.3 Helse og velferd.....	13
5.3.1 Styringsdokumenter	13
5.3.2 KOSTRA	13
5.3.3 Spørreundersøkelse.....	14
5.3.4 Overordnet informasjon og regnskapsrevisor	14
5.3.5 Delkonklusjon for enheten.....	14
5.4 Barnehage og skole.....	15
5.4.1 Styringsdokumenter	15
5.4.2 KOSTRA	15
5.4.3 Spørreundersøkelse.....	16
5.4.4 Overordnet informasjon og regnskapsrevisor	17
5.4.5 Delkonklusjon for enheten.....	17
5.5 Teknisk	19
5.5.1 Styringsdokumenter	19
5.5.2 KOSTRA	19

5.5.3	Spørreundersøkelse.....	20
5.5.4	Overordnet informasjon og regnskapsrevisor.....	20
5.5.5	Delkonklusjon for enheten.....	20
6.	Avslutning.....	21

1. Innledning

Etter koml.¹ § 77 nr. 1 skal Kontrollutvalget holde løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen på kommunestyrets vegne. Videre skal kontrollutvalget påse at kommunens regnskap blir revidert på en betryggende måte jf. koml. § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon er en revisjonsform som brukes til å føre kontroll og tilsyn av kommunens virksomheter. Hovedformålet med forvaltningsrevisjon er etter koml. §77 nr.4 å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. I forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kap. 3 § 6 er kommunene pålagt å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Dagens regler for forvaltningsrevisjon ble vedtatt i 2004.

I forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner² §7 (1) fremkommer det at forvaltningsrevisjon skal undersøke om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Forskriftens § 10 fremhever at kontrollutvalget skal utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon minst en gang i løpet av valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. Denne planen skal bygge på en overordnet analyse basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunens virksomhet. Med ”Risiko- og vesentlighetsvurdering” menes at det skal gjøres en vurdering av på hvilke områder av kommunens/fylkeskommunens virksomhet det er risiko for vesentlige avvik i forhold til de vedtak, forutsetninger og mål som er satt for virksomheten”³.

Den overordnede analysen har som formål å identifisere hvilke områder i kommunen hvor behovet for forvaltningsrevisjon er størst. Analysen er veiledende for utarbeidelsen av forvaltningsrevisjonsplanen for perioden 2016-2019.

Dette dokumentet bygger på en *overordnet* analyse, og gir ikke detaljert informasjon om de ulike tjenesteområdene i kommunen. Dersom utvalgte sektorer peker seg ut med spesielle risikoindikatorer, vil disse gjennomgå grundigere ved en eventuell bestilling av forvaltningsrevisjon fra kontrollutvalget.

¹ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107

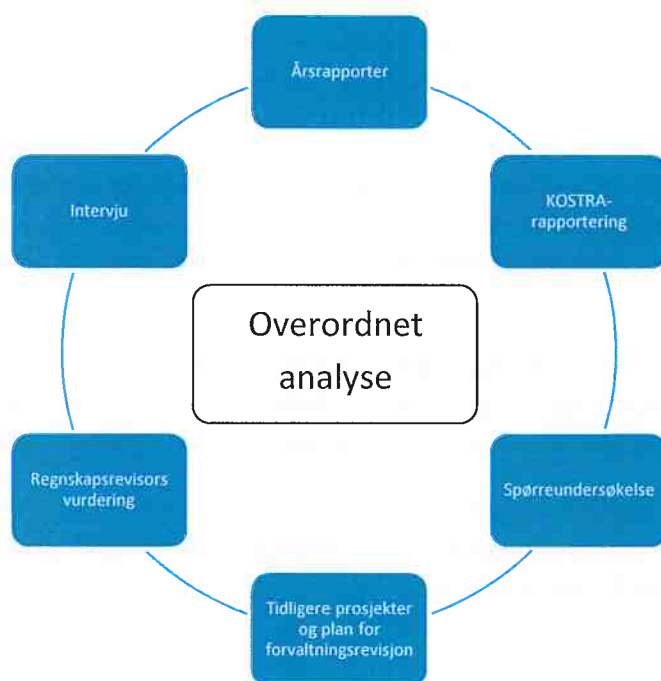
² Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner, FOR-2004-06-15-905

³ Ibid, § 10

7. Metode

I tråd med formålet for den overordnede analysen skal den gjenspeile kompleksiteten og utgjøre en oversikt over bredden i virksomheten. Anbefalingene er etter dette formålet bygget på informasjon fra et bredt grunnlag av metoder og kilder (se figur 1). Kommunale styringsdokumenter, offentlige rapporteringskilder, informasjon fra nåværende og forrige periodes kontrollutvalg og informasjon fra ansatte og politikere i kommunen er brukt som informasjonskilder.

Ved å involvere kontrollutvalget i analyse- og planprosessen, blir forvaltningsrevisjonens arbeid i større grad knyttet til kontrollutvalget. Kontrollutvalgets rolle som aktør i den kommunale egenkontrollen blir styrket.



Figur 1: Figuren viser hvilke informasjonskilder som er grunnlag for rapporten.

Det er gjennomført dokumentanalyser av kommunens årsmeldinger og budsjetter for 2013 og 2014. Videre er andre relevante styringsdokumenter og målsetninger i de forskjellige enhetene gjennomgått. Regnskapsrevisor og kontrollutvalgssekretariatet er også bedt om å komme med sine vurderinger om risikoområder i kommunen.

For å ha et kvantitativt sammenligningsgrunnlag brukes offentlig tilgjengelige Kostra⁴-tall som vurderer produktivitet, dekningsgrad og prioriteringer for ulike sektorer i kommunen. Kostra-statistikken er regulert av statistikkloven og Forskrift om Kommunalt rapporteringsregister (KOR). Statistikken fungerer som et registreringsverktøy som statistisk sentralbyrå publiserer for at kommuner kan sammenligne seg selv med andre lignende kommuner. I tillegg får kommunen mulighet til å observere sin egen utvikling over tid.

⁴ KOSTRA= KOffmune-STat-RAPportering er et rapporteringssystem for norske kommuner og stat publisert av SSB. <http://ssb.no/offentlig-sektor/kostra>

Informasjon fra interne kilder i kommunens virksomhet styrker analysens holdbarhet. Slik informasjon åpner for et innsideperspektiv av organisasjonen. Innsideperspektivet kan også sammenholdes med eksterne kilder. Informasjon fra interne kilder er innhentet i form av spørreundersøkelser til enhetsledere/kommunalsjefer, hovedverneombud, gruppeledere, formannskap og ordfører. På denne måten kommer informasjon om deres vurderinger, holdninger og synspunkt på ulike deler av organisasjonen frem.

Spørreundersøkelsen er utformet i to deler med utgangspunkt i Birkenes kommunes organisasjonsstruktur på analysetidspunktet. Første del omhandler hvilken sektor og tjenesteområde i kommunen som respondenten så som mest hensiktsmessig å undersøke. I del to får respondenten mulighet til å foreta en egen konsekvens- og sannsynlighetsvurdering av området. I tillegg er det åpne felt hvor respondenten selv kan formulere andre områder for forvaltningsrevisjon, dersom de ikke kommer frem av spørreskjemaet. Resultatene fra spørreundersøkelsen ble benyttet som grunnlag for en diskusjon/intervju med rådmannen i slutfasen av analysearbeidet. I tillegg er det innhentet informasjon fra regnskapsrevisor og undersøkt tidligere gjennomførte prosjekter/planer for forvaltningsrevisjon.

Risiko som er beskrevet i denne rapporten utgjør et samlet produkt av sannsynlighet - og konsekvensvurdering. Sannsynligheten viser hva faktagrunnlaget i analysen tilsier om sannsynlighet for avvik på tjenesteområdet. Sannsynligheten retter seg både mot eksisterende avvik og avvik som kan forekomme.

Revisjonens vurdering av sannsynligheten graderes etter skalaen lav-, middels - eller høy sannsynlighet. Konsekvensvurderingen representerer et bilde av hvor store konsekvensene er dersom avvikene forekommer. Konsekvensene vurderes og graderes som lav-, middels - eller høy konsekvens.

Analysen bygger på *overordnet* informasjon. Den er derfor ikke totalt dekkende for kommunens sektorer. Følgende kan plan for forvaltningsrevisjon inneholde andre forvaltningsrevisjonsprosjekter enn de som utgjør risikoområder etter rapporten.

3. Sammendrag og anbefaling av områder for forvaltningsrevisjon

Den overordnede analysen har som formål å identifisere hvilke områder i kommunen hvor behovet for forvaltningsrevisjon er størst. Analysen er veiledende for utarbeidelsen av forvaltningsrevisjonsplanen for perioden 2016-2019.

Områder som anses som mest sentrale for forvaltningsrevisjon er områder hvor revisjonen ser størst potensial eller ser som mest nødvendig, i forhold til forbedring av produktivitet, økonomi, måloppnåelse eller virkninger. På bakgrunn av analyser og vurderinger trekker sammendraget frem de felt i kommunen som i størst grad utpeker seg som risikoområder.

For Birkenes kommune peker disse områdene seg ut med total risikovurdering på over middels.

	Sannsynlighet	Konsekvens	Risiko
Skole-Spesialundervisning	Høy	Middels	Høy
Eldreomsorg	Middels	Høy	Høy
Barnevern	Middels	Høy	Høy
Teknisk sektor-Eiendomsforvaltning	Middels	Middels	Middels
Flyktningtjenesten	Middels	Middels	Middels
Barnehage	Middels	Middels	Middels
SFO	Middels	Middels	Middels
Byggesak	Middels	Middels	Middels
NAV- sosialtjenesten	Lav	Middels	Lav
Service senteret	Lav	Middels	Lav

Vi anbefaler at disse tjenesteområder blir vurdert i plan for forvaltningsrevisjon:

1. SPESIALUNDERVISNING I GRUNNSKOLESEKTOREN

Risikovurdering: Andelen elever med spesialundervisning er vesentlig høyere i Birkenes enn i sammenlignbare kommuner. Tendensen har vært økende de fire siste årene, og ressursbruken kombinert med kommunens økonomi peker i retning av at forvaltningsrevisjon er et nyttig verktøy å bruke.

- Eventuelt tema for forvaltningsrevisjon: Undersøke saksbehandlingen av enkelte vedtak for spesialundervisning, og belyse eventuelle årsaker til den høye andelen elever med spesialundervisning i Birkenes kommune.

2. ELDTREOMSORG – INSTITUSJON OG HJEMMETJENESTER

Risikovurdering: Eldre, syke og flere brukere av eldreomsorgstjenester peker i retning av at området stadig er aktuelt for forvaltningsrevisjon. Høyt sykefravær samt omstrukturering fra institusjon til styrking av hjemmetjenesten gjør område til et potensielt forvaltningsrevisjonsprosjekt.

- Eventuelt tema for forvaltningsrevisjon: ressursbruk, kvalitet og kompetanse i eldreomsorgen.

4 Om kommunen

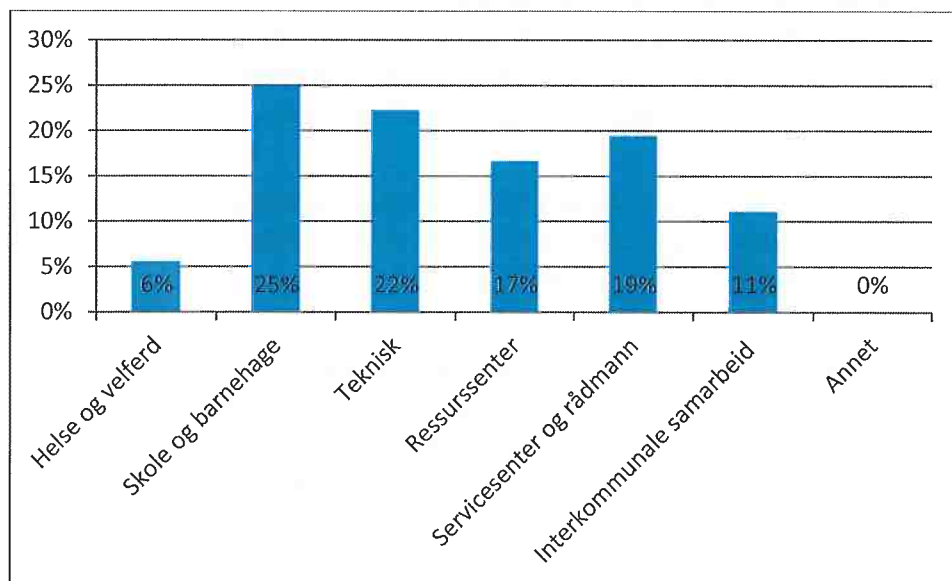
Birkenes kommunes slagord er ”vekstmiljø for alle”. De siste årene har kommunen hatt ulike utfordringer i enhetene som blir redegjort for under analysedelen. På overordnet nivå kan det nevnes at Birkenes for første gang kom på ROBEK-listen i 2015. Det var grunnet vedtak om negativt budsjett, noe som direkte førte til registrering på ROBEK-listen. Kommunen jobber kontinuerlig med nedbemanning og innstramminger i de ulike enhetene, men dette var ikke tilstrekkelig for å unngå ROBEK. Kommunen er organisert i fem ulike enheter, med hver sin leder. Analysens videre struktur vil bygge på kommunens organisatoriske inndeling.

1. Servicesenter
2. Ressurscenter
3. Helse og velferd
4. Barnehage og skole
5. Teknisk

4.1 Resultat fra spørreundersøkelse

Spørreskjemaet ble sendt til respondentene på e-post via undersøkelsesverktøyet Questback og var tilgjengelig mellom 9. desember 2015 og 8. januar 2016. Undersøkelsen ble sendt ut til 22 personer og responsraten fra Birkenes kommune var 54,55%. Her følger det overordnede resultatet fra spørreundersøkelsen.

Innenfor hvilket hovedområde i Birkenes kommune ser du størst behov for forvaltningsrevisjon de neste 4 årene? (Gjennomsnittet av første, andre og tredje prioritet.)



3. Vurdering av de ulike sektorene i kommunen

Birkenes kommunen er organisert i fire ulike enheter. Analysens videre struktur vil bygge på kommunens organisatoriske inndeling.

1. Servicesenter
2. Ressurscenter
3. Helse og velferd
4. Barnehage og skole
5. Teknisk

Innenfor hver av enhetene eller virksomhetsområdene oppsummerer vi hovedtrekkene i informasjonsgrunnlaget fra hver av de fire hovedkildene:

- Styringsdokumenter
- KOSTRA
- Spørreundersøkelse
- Overordnet informasjon og regnskapsrevisor.

Det betyr at det er en stor mengde informasjon fra disse kildene som vi har utelatt fra denne oppsummeringen, men vi har valgt ut den informasjonen fra de ulike kildene som vi anser som mest betydningsfull i forhold til den helhetlige risikovurderingen.

5.1 Servicesenter

Servicesenteret består av fagområdene IKT, beredskap, kommunikasjon, dokumentcenter, personal, kvalitet og økonomi.

5.1.1 Styringsdokumenter

Den økonomiske situasjonen i Birkenes kommune var utfordrende i 2014. Netto driftsresultat var negativt, noe som har vært tilfelle 3 av de 4 siste årene. Det presiseres i årsrapporten for 2013 at høy gjeldsgrad er en av hovedårsakene til driftsresultatet fordi en stor andel av skatteinntektene benyttes på gjeldsbetjening i stedet for utvikling av tjenestetilbudet og drift. På grunn av at låneavdragene overstiger avskrivningene er kommunens netto driftsresultat tilsynelatende bedre enn realiteten. Økningen i driftsutgifter (+6,3%) var i 2014 høyere enn økningen i driftsinntekter (+3,0%).

5.1.2 KOSTRA

Et vanlig nøkkeltall å bruke for å måle kommunen er netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter. I Birkenes kommune er dette nøkkeltallet på -0,2%. Det er vesentlig lavere enn 1,75% som er det kommunal- og moderniseringsdepartementet anbefaler.

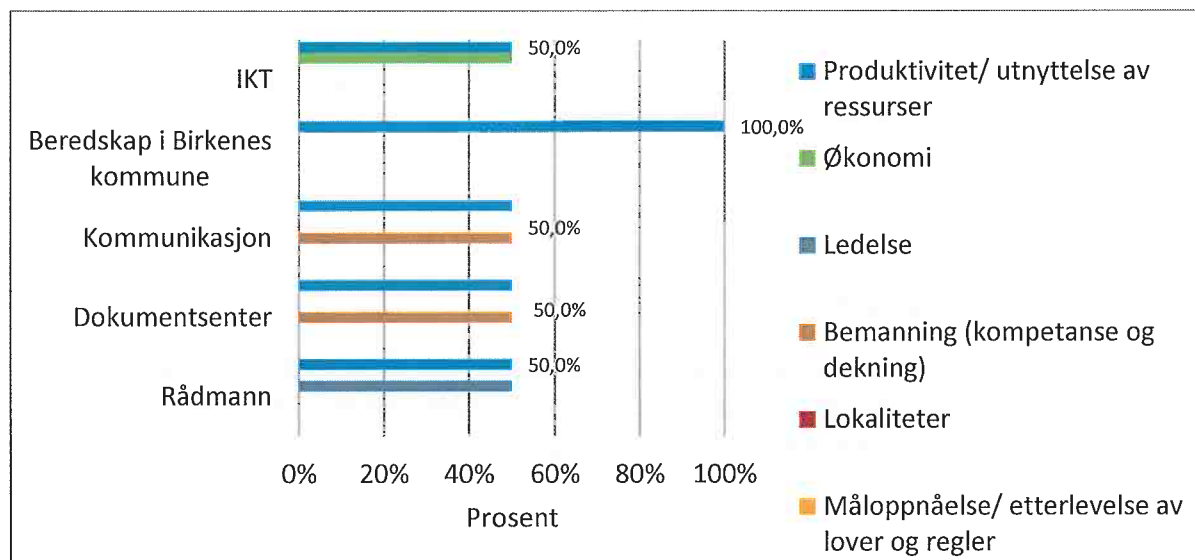
Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter er på 105%, noe som bør vurderes som et risikomoment. En renteøkning i kombinasjon med kommunens økonomiske situasjon kan være svært negativ for tjenestetilbudet i Birkenes kommune. Til sammenligning er gjennomsnittet i KG2 71,9 %. Lånesituasjonen i Birkenes kommune gjenspeiles også gjennom netto lånegjeld pr innbygger på 76 972 kroner, mot KG2 61 431 kroner.

5.1.3 Spørreundersøkelse

Ifølge spørreundersøkelsen var det 19% som mente at Servicesenter var et viktig område for forvaltningsrevisjon. Når man spurte om underliggende tema var det blant annet IKT-avdelingen i

kommunen hvor økonomi og produktivitet var det mest sentrale. Også Rådmann i forhold til ledelse og produktivitet ble trukket frem som et aktuelt område. Det ble blant annet nevnt at Kristiansand IKT var en ny tjeneste som ikke så ut til å fungere optimalt med tanke på responstid og kvalitet på service.

I forhold til personal ble det sådd tvil om organisasjonsstrukturen var optimal. Det ble bemerket at det burde foreligge tydelige stillingsbeskrivelser for alle stillinger, og at omfanget av mellomledere i organisasjonen deretter bør vurderes. I den forbindelse bemerkes også konsulentforbruket i kommunen.



5.1.4 Overordnet informasjon og regnskapsrevisor

Regnskapsrevisor trekker frem bruken av eksterne konsulenter for kommunen. Dette er en kostbar tjeneste, som blir spesielt aktuelt i Birkenes kommune i forhold til den økonomiske situasjonen kommunen befinner seg i.

I forrige plan for forvaltningsrevisjon var prosjektet "Iverksetting og oppfølging av politiske vedtak" på planen, men dette ble ikke gjort til fordel for prosjektet "Grunnskole" i Birkenes kommune. I møte 02.6.2016 sak 18/15 vedtok kontrollutvalget følgende innspill til revisjonen: Iverksetting og oppfølging av politiske vedtak (budsjettvedtak/bevilgninger).

5.1.5 Delkonklusjon for enheten

Personal, økonomi og kvalitet:

Med grunnlag i de ovennevnte kilder, er det områdene personal, økonomi og kvalitet som peker seg ut i denne enheten. Ut ifra kildene er det en tydelig anstrengt økonomisk situasjon i Birkenes kommune. Det faktum at kommunen er oppført på ROBEK-listen og blir styrt av staten reduserer sannsynligheten for avvik i sektoren. Sannsynligheten anses derfor som lav. Konsekvensene av avvik anses som middels da det først og fremst er kommunens økonomi som blir påvirket av avvik. Den administrative organiseringen er på den andre siden et prosjekt som blir trukket frem av flere som aktuelt for revisjonen.

Konsekvens

H			
M	●		
L			
	L	M	H

Sannsynlighet

Den totale risikoen for avvik i Servicesenteret anses som lav.

5.2 Ressurssenter

Ressurssenteret inkluderer barnevern, helsestasjon, SLT (forebygging av kriminalitet), PPT, psykisk helse for voksne og flyktningtjenesten.

5.2.1 Styringsdokumenter

I barnevernstjenesten ble det høsten 2014 besluttet at Birkenes og Lillesand kommune skulle gå sammen om en felles barnevernstjeneste. Det hadde det siste året vært svært store fristoverskridelser på 3-månederssaker. I 2013 ble det avdekket mangler ved tilsyn og oppfølging av barn fosterhjem. Det var i 2014 høyt sykefravær i avdelingen. De fraværende ansatte var ikke mulig å erstatte, og det førte til stor arbeidsbelastning på de resterende ansatte. Dette fikk konsekvenser i forhold til oppfølging av øvrige ansatte og lederansvarsoppgaver.

5.2.2 KOSTRA

Barnevernstjenesten i Birkenes kommune hadde lavere totale driftsutgifter pr barn i barnevernet enn landsgjennomsnittet i 2014 (80580 kr i Birkenes, 108 497 kr i landsgjennomsnittet). Birkenes kommune hadde en lavere andel innbyggere mellom 0-17 år med barnevernstiltak enn landsgjennomsnittet i 2014 (4,2% i Birkenes, 2,8% i landet). Ifølge KOSTRA-statistikken var det 27,9% av undersøkelsene i Birkenes som førte til tiltak. Det var vesentlig lavere enn landsgjennomsnittet hvor 43,7 % av undersøkelsene førte til tiltak.

5.2.3 Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen kommer det frem at 16,67% synes at ressurssenteret er det viktigste området å fokusere på i fremtidig forvaltningsrevisjon. I det utdypende spørsmålet fremkommer det at respondenten ønsker fokusere på måloppnåelse og regeletterlevelse i flyktningtjenesten og barnevernstjenesten i Birkenes kommune. Noe annet respondenten ønsker å undersøke er hvordan utnyttelsen av ressursene og produktiviteten er i PP-tjenesten og i psykisk helsearbeid i kommunen. Det er også en respondent som mener at ledelsen i avdelingen for psykisk helsearbeid ikke fungerer optimalt, noe som kan være aktuelt som et tema for forvaltningsrevisjon.

5.2.4 Overordnet informasjon og regnskapsrevisor

Barnevernstjenesten ble en felles tjeneste for Lillesand og Birkenes fra 1. mars 2015. Historiske KOSTRA-tall for dette fagområde er derfor ikke relevant for denne analysen. Fra 1.1.2016 gikk samarbeidet sammen med flere kommuner, og barnevernstjenesten i Birkenes er nå i samarbeid med kommunene Lillesand, Kristiansand, Søgne og Songdalen.

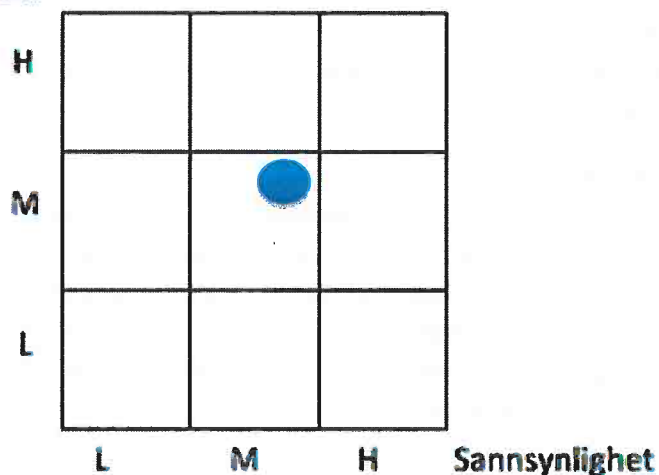
5.2.5 Delkonklusjon for enheten

PP-tjenesten er i denne rapporten vurdert inn under enheten barnehage og skole i kapittel 5.4.

Flyktingetjenesten:

Flyktingetjenesten er forventet å møte stor pågang. Konsekvensen av avvik på tjenesteområdet er relativt høy. Kommune fremstår som å ha gode rutiner i denne tjenesten, og driver med kontinuerlig forbedring. Fokus på tiltak gjør at sannsynligheten for avvik på området reduseres.

Konsekvens



Den totale risikoen for avvik i flyktingtjenesten anses som middels.

Barnevern:

Barneverntjenesten ble fra 1.1.2016 del av et interkommunalt samarbeid mellom Lillesand, Kristiansand, Søgne og Songdalen. Sannsynligheten anses som middels da sannsynligheten for avvik på den ene siden er høy på grunn av de usikkerhetsmomentene et nyoppstartet samarbeid fører med seg. På den andre siden er det stort fokus på tjenesteområdet, da omgivelsene er klar over usikkerhetsmomentene ved nye samarbeid. Sannsynligheten anses derfor som middels. Konsekvensen av avvik i sektoren anses som høy da avvik påvirker en sårbar gruppe.

Konsekvens

H		●	
M			
L			
	L	M	H

Sannsynlighet

Den totale risikoen for avvik i barnevernsektoren anses som høy.

5.3 Helse og velferd

Helse og velferd består av boveiledertjenesten, helse og rehab, kjøkken/kantine/vaskeri, sykehjem, åpen tjeneste og NAV.

5.3.1 Styringsdokumenter

Det var i 2014 høyt sykefravær i tjenesteområdet helse og velferd (12,1%). Omstrukturering og endringer var trolig en av årsakene til sykefraværet. Tjenesteområdet har gjennom året forsøkt å redusere forbruket av ressurser. I noen avdelinger har det vært vellykket. Hjemmesykepleien har for eksempel hatt et mindreforbruk i lønnskostnader i 2014. Kommunen slet med å få inn vikarer ved sykefravær i hjemmesykepleien. En overordnet og langsiktig strategi for enheten var å redusere antall sykehjems plasser og styrke hjemmetjenesten.

5.3.2 KOSTRA

Innenfor pleie og omsorg brukte Birkenes en lavere andel av totale driftsutgifter i kommunen på tjenesteområdet i forhold til sammenlignbare kommuner i K02 (23,9% i Birkenes og 34% i KG02). Av de totale pleie og omsorgsutgiftene er det en høyere andel som går til institusjon enn KG 02 (52,7% i Birkenes mot 46,2%).

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten av totale driftsutgifter i Birkenes kommune er tilnærmet lik gjennomsnittet i KG02 (2,5% i Birkenes og 2,3% i KG02). Rustilbudet i Birkenes kommune avviker

noe, og er mer kostbart enn sammenlignbare kommuner. Birkenes har netto driftsutgifter på 45 kroner pr innbygger fra 20-66. KG02 har tilsvarende utgifter på 12 kroner til rusarbeid⁵.

5.3.3 Spørreundersøkelse

Det var 6% som mente at Helse og velferd var en relevant avdeling å undersøke i neste revisjonsplan. Det var da produktivitet og økonomi i alle enhetene respondentene rettet spørsmål om. Det fremkom ingen andre klare risikoindikasjoner fra spørreundersøkelsen om helse og velferdstjenesten i Birkenes kommune.

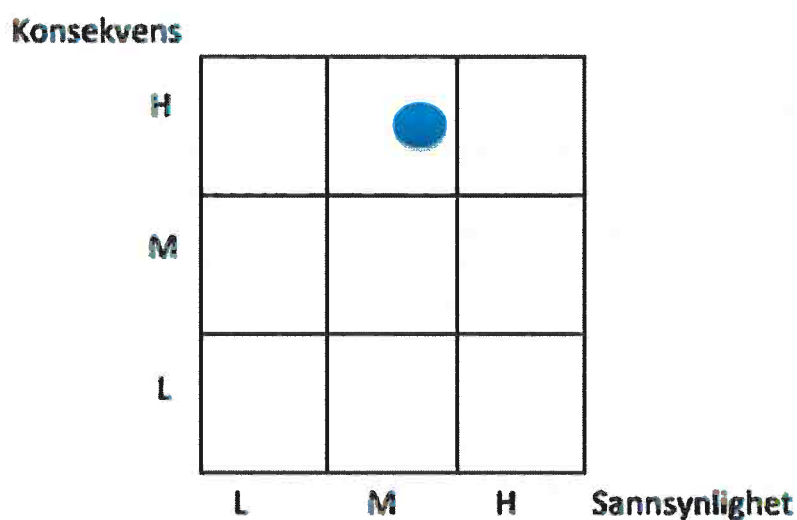
5.3.4 Overordnet informasjon og regnskapsrevisor

Helse og velferd har ikke tidligere vært aktuelt område for forvaltningsrevisjon i Birkenes kommune.

5.3.5 Delkonklusjon for enheten

Eldreomsorg:

Ut ifra datagrunnlaget vi har innhentet er det indikasjoner på høy sannsynlighet for avvik innenfor eldreomsorg (institusjon og hjemmetjenester) i Birkenes kommune. Høyt sykefravær, omstilling og flere, eldre og sykere brukere er ulike faktorer som øker sannsynligheten. Spørreundersøkelsen støttet ikke opp om usikkerhetsmomentene, og heller ikke samtale med nøkkelpersoner i kommunen. Den endelige sannsynligheten anses derfor som sterk middels. Konsekvensen av avvik vil gå ut over en sårbar gruppe, og kan i verste fall gå ut over liv og helse. Konsekvensen anses derfor som høy.

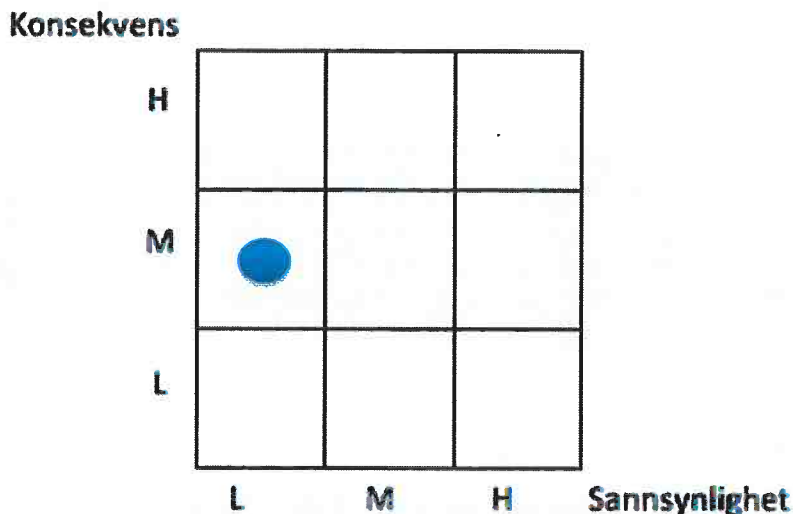


Den totale risikoen for avvik i eldreomsorgstjenestene i Birkenes kommune anses som høy.

⁵ Netto driftsutg. til tilbud til pers. med rusprobl. pr. innb. 20-66 år, konsern, jfr. KOSTRA.

NAV:

Datagrunnlaget peker i retning av at det er en velfungerende sosialtjeneste i Birkenes kommune. Vi har ingen indikasjoner på avvik i enheten, og sannsynligheten anses derfor som lav. Konsekvensen av avvik kan påvirke enkeltpersoner og familier i kommunen, og i stor grad også kommuneøkonomien. Konsekvensen anses derfor som middels.



Den totale risikoen for avvik i sosialtjenesten anses som lav.

5.4 Barnehage og skole

Barnehage- og skoleenheten i Birkenes kommune omfatter barnehage, skole, kulturskole og voksenopplæring.

5.4.1 Styringsdokumenter

Hovedutfordringen i barnehagesektoren knytter seg ifølge årsberetningen for 2014 til den generelle befolkningsveksten i Birkenes kommune, og hvordan sektoren kan møte denne veksten i forhold til kommunens økonomiske situasjon.

Fra årsberetningen fremkommer det også at voksenopplæringen har spart inn lønnskostnader ved hjelp av sammenslåing av klasser, avlysning av timer og alternative opplegg når lærer er syk eller borte. Det var et merforbruk i enheten i 2014.

Totalt hadde skole- og barnehagesektoren et merforbruk på 3,15 millioner kroner. Høye lønnskostnader til voksenopplæringen og Herefoss skole ble utpekt som hovedårsaken til merforbruket.

5.4.2 KOSTRA

Driftskostnadene til barnehagesektoren var i 2014 9159 kr pr innbygger. I KG02 i samme periode var totale driftskostnader til barnehagesektoren 7075 kr pr innbygger. Birkenes kommune hadde i 2014 lave investeringskostnader i forbindelse med barnehager i forhold til gjennomsnittet i KG2. Andel barn i kommunale barnehager av alle barn i barnehager er 41,5%.

Brutto investeringsutgifter til grunnskolesektor pr innbygger er lav i Birkenes kommune i forhold til KG2. Birkenes har investeringsutgifter på 203 kroner i 2014 mot 1929 pr innbygger i KG2. Av elever

i grunnskolen har Birkenes 11,9% elever med spesialundervisning mot 9,1% som er gjennomsnittet i KG2. Det er størst forskjell i andel elever med spesialundervisning mellom Birkenes og KG2 i 5.-7. trinn og på 8.-10. trinn. Andelen i Birkenes var henholdsvis 16,8% og 16,3% i Birkenes og 11,3% og 10,9% i KG02. Driftsutgiftene til inventar og utstyr er svært lave, 196 kroner pr elev, mot 901 kroner som er gjennomsnittet i KG2.

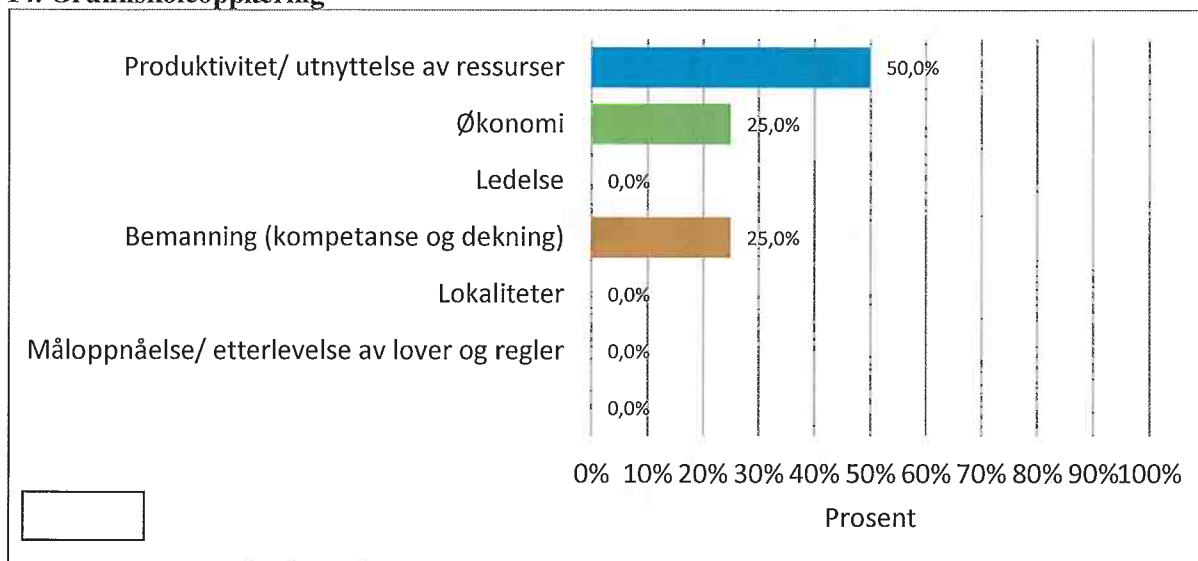
År:	Birkenes				Kostra-gruppe 02			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	11,5	11,5	12,5	11,9	10,6	10,7	9,8	9,1
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 1.-4. trinn	6,9	7,4	7,2	6,3	7,4	7,5	6,7	5,9
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 5.-7. trinn	13,5	14,1	15,6	16,8	12,3	12,2	11,8	11,3
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 8.-10. trinn	15,3	14,5	17,9	16,3	12,8	13	11,8	10,9

Kulturskolen hadde lange ventelister (12,9%) mot 0 i KG2. Det har vært en stor reduksjon i andel elever i grunnskolealder i kommunal musikk- og kulturskole. Av barn i alderen 6-15 år var andelen relativt stabil i 2011, 2012 og 2013 rundt 27-28%, men i 2014 var det en reduksjon til 6,9%.

5.4.3 Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen fremkom det at 25% av respondentene synes skole og barnehage var det viktigste området for forvaltningsrevisjon de neste fire årene. Underkategorien som flest respondenter ønsket å undersøke var grunnskole, og i den forbindelse produktivitet, bemanning og økonomi.

14. Grunnskoleopplæring



Det var også flere som fremmet forslag til prosjekter i skole- og barnehagesektoren. Forslagene omhandlet privatisering av barnehager og kartlegging av de økonomiske konsekvensene (herunder eventuelle innsparelser ved omgjøring av kommunale barnehager til private). Et annet aktuelt tema var SFO, og ressursbruk i denne tjenesten.

5.4.4 Overordnet informasjon og regnskapsrevisor

I forrige plan for forvaltningsrevisjon var "Grunnskole" et prosjekt i Birkenes kommune. Det var da fokus på kvalitet og struktur i enheten.

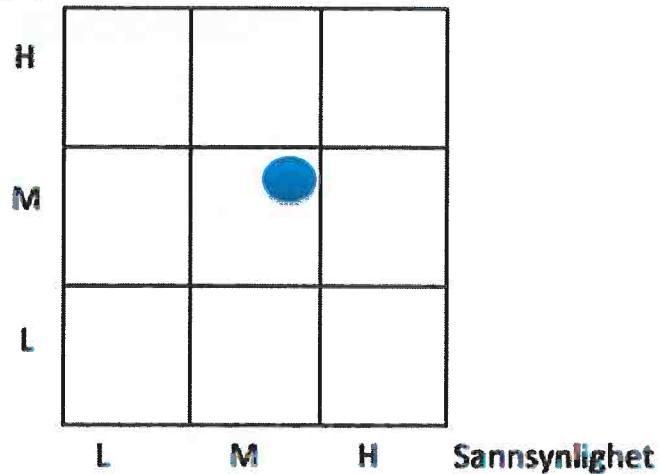
Birkenes kommune har vært kjent for å ha Agders dyreste SFO-tilbud. Det poengteres at befolkningen i Birkenes kommune er spredd, og at utfordringene tilknyttet geografiske avstander, små skoler og kvalitetsmessig sikkerhet i skolen kan være aktuelle tema for forvaltningsrevisjon.

5.4.5 Delkonklusjon for enheten

Barnehage:

Barnehagesektoren i Birkenes kommune har en høy andel barn i private barnehager (68,5%). En høy andel private barnehageplasser fører til redusert oversikt og kontroll over tjenesteytelsen i barnehagene. I forhold til de økonomiske konsekvensene av private barnehager er det en sårbar struktur ved en eventuell kostnadsøkning. Sannsynligheten og konsekvensene av avvik anses derfor som sterk middels.

Konsekvens

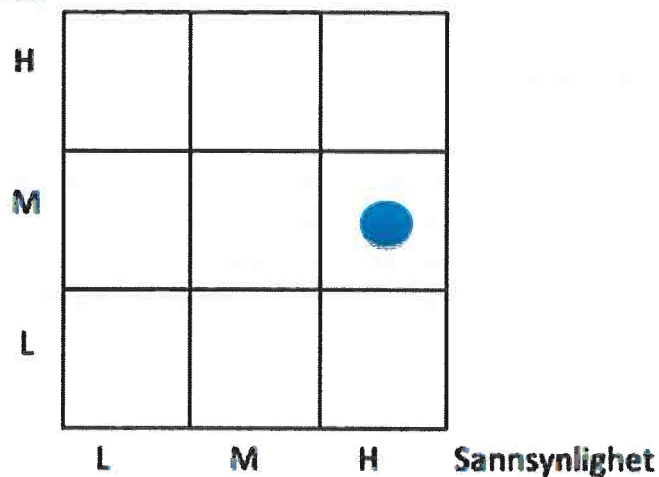


Den totale risikoen for avvik i barnehagesektoren anses som middels.

Skole:

Skolesektoren var et prosjekt i forrige periode, hvilket reduserer sannsynligheten noe. Innenfor skolesektoren jobber PP-tjenesten med spesialundervisning, og er tatt med i dette delkapitlet til tross for at tjenesten egentlig hører til under Ressurssenteret. KOSTRA-tall og spørreundersøkelse peker tydelig i retning av at spesialundervisning er et område med forbedringspotensialer. Konsekvensen av avvik i skole, og herunder spesialundervisning anses som middels.

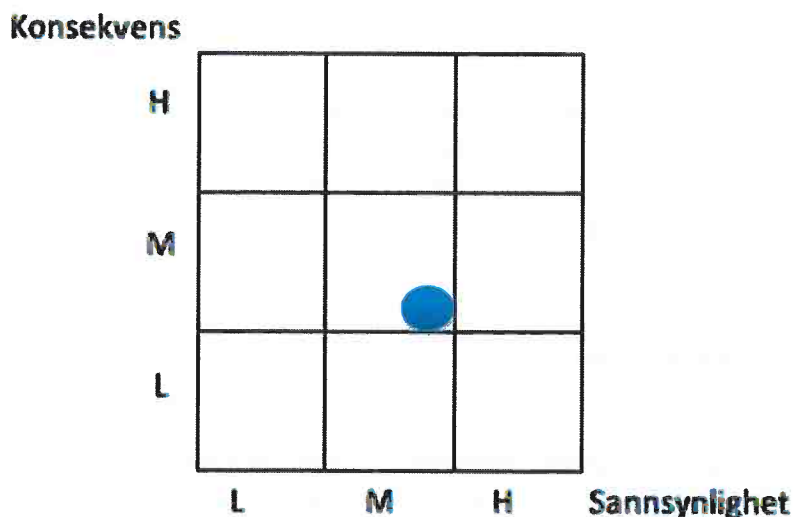
Konsekvens



Den totale risikoen i spesialundervisningstjenesten anses som høy.

SFO:

Skolefritidsordningen i Birkenes kommune er dyrest i Agder. Om kvaliteten gjenspeiles i prisen fremkommer ikke ut ifra datagrunnlaget vi har innhentet. Strukturen på SFO-tjenesten synes verdt å undersøke. Sannsynligheten for avvik i enheten anses som høy middels fordi ulike kilder peker i samme retning. Konsekvensen av avvik anses som lav middels da det går ut over barns fritid.



Den totale risikoen for avvik i SFO anses som middels.

5.5 Teknisk

Tjenestemrådet teknisk er ansvarlig for drift og vedlikehold av kommunale bygg, vann og avløpsnett.

5.5.1 Styringsdokumenter

Tekniske tjenester hadde utfordringer i 2014 grunnet fravær og oppsigelse av ulike årsaker.

Utskrivning av eiendomsskatt er gjennomført i 2014, noe som krevde mye ressurser.

Byggesaksavdelingen overholdt ifølge årsberetningen stort sett fristene. Det ble bemerket at veistandarden var dårlig flere plasser, og at energiforbruket i kommunale bygg er høyt. Vannforbruket i 2014 var svært høyt i Birkenes kommune. Det skyldes ifølge årsrapporten for 2014 hull i ledningsnett som er vanskelig å finne. Unødvendig høye kostnader tilknyttet vann og strøm har vært et gjennomgående problem de siste årene.

I teknisk sektor har kommunen også foretatt kostnadsbesparelser i renholdsavdelingen. Det har i 2014 også vært høyt sykefravær i tjenesten slik at et godt renholdstilbud har vært utfordrende.

5.5.2 KOSTRA

KOSTRA-statistikken viser at andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid var på 24% i Birkenes i 2014, mot 8% i KG2. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3-ukersfrist var 22 dager i Birkenes 2014, mens den var 19 dager i KG02.

5.5.3 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen viser at det var flest respondenter, 22 %, som mente at teknisk avdeling var en avdeling som burde få fokus i neste periodes plan for forvaltningsrevisjon. I underkategorien til teknisk enhet var det avdeling for veg, vann og avløp som fikk mest oppmerksomhet. Det presiseres at det er behov for vedlikehold på kommunens bygg. Respondentene uttrykker også skepsis til teknisk avdelings produktivitet og organisering.

Selvkostprinsippet skal ligge til grunn for gebyrene til oppmåling og byggesak. Det kan ifølge spørreundersøkelsen være et interessant tema å undersøke i fremtiden.

5.5.4 Overordnet informasjon og regnskapsrevisor

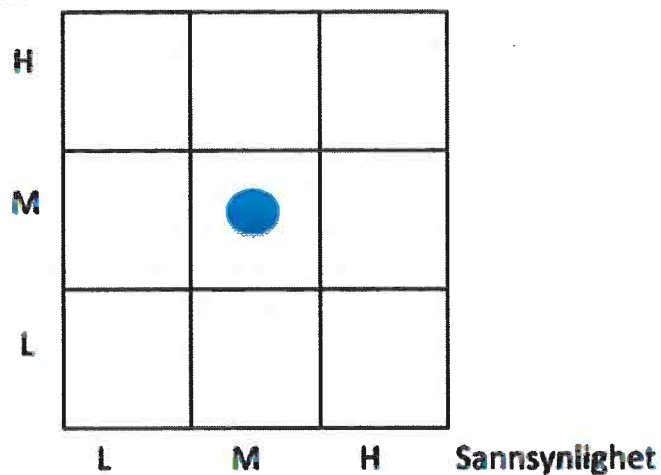
Enkelte innspill i forbindelse med overordnet analyse omhandler kommunens vedlikeholdsansvar. Bestillerfunksjonen, og de ansattes rutiner forhold til bestilling, var også et område noen trakk frem som et område aktuelt for forvaltningsrevisjon.

5.5.5 Delkonklusjon for enheten

Byggesak:

Ut ifra risikoindikasjonene vi har funnet i datagrunnlaget innsamlet ser vi sannsynligheten for avvik i avdelingen som middels. Spørreundersøkelsen er tydelig om at det er et relevant område for forvaltningsrevisjon. KOSTRA-statistikken og ytterligere informasjon peker ikke direkte i samme retning. Sannsynligheten anses derfor som middels. Konsekvensen av avvik i sektoren kan påvirke kommuneøkonomien.

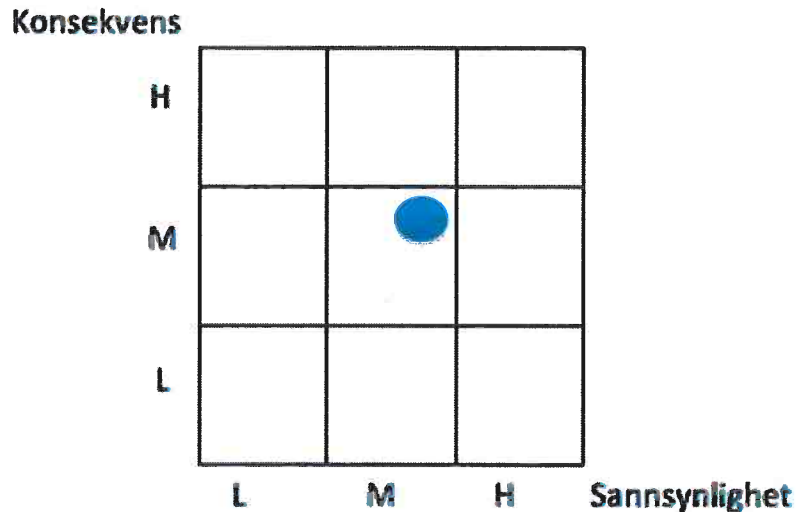
Konsekvens



Den totale risikoen for avvik i byggesaksavdelingen anses som middels.

Vedlikeholdsavdelingen:

Vedlikeholdsavdelingen synes å ha store utfordringer i kommunen, ut ifra resultatet fra spørreundersøkelsen og årsberetningen. Sannsynligheten for avvik anses derfor som sterk middels. Konsekvensen av avvik i vedlikeholdsavdelingen anses også som sterk middels da mangel på vedlikehold kan resultere i store unødvendige investeringsutgifter på lang sikt.



Den totale sannsynligheten for avvik i vedlikeholdsavdelingen i Birkenes kommune anses som middels.

6. Avslutning

Aust-Agder Revisjon IKS har gjennomført overordnet analyse som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon på vegne av kontrollutvalget i Birkenes kommune. Revisjonen har arbeidet etter kravene til overordnet analyse i forskrift om kontrollutvalg § 10, og innrettet analysearbeidet på Norges kommunerevisorsforbund (NKRF) sin veileder til utarbeidelse av analysen.

Basert på analysen av Birkenes kommune, anbefaler revisjonen at disse tjenesteområder blir vurdert i plan for forvaltningsrevisjon:

1. Skole- PPT/ spesialundervisning
2. Eldreomsorg- Institusjon og hjemmetjenester

Arendal 5/4-2016

Camilla Eriksrud

Forvaltningsrevisor

Kristian Fjellheim Bakke

Oppdragsansvarlig

