

Risiko- og vesentlighetsvurdering

Etne kommune, 2024



Innhold

1	Oppsummering	5
2	Innledning.....	7
2.1	Metode	7
2.1.1	Begrepsavklaring	7
2.1.2	Vurdering av risiko og vesentlighet	8
2.1.3	Informasjonsgrunnlag.....	8
2.1.4	Avgrensning.....	8
3	Generelle utviklingstrekk	9
3.1	Innledning.....	9
3.2	Økonomisk handlingsrom for kommunen	9
3.3	Befolkningsutvikling	10
3.4	Utgiftsbehov og ressursbruk.....	13
3.5	Effektivitet	14
3.6	Oppsummering	15
4	Sektorvise utviklingstrekk.....	16
4.1	Innledning.....	16
4.2	Oppvekst.....	16
4.2.1	Unge med psykiske vansker	16
4.2.2	Demografiendringer og skolestruktur	17
4.2.3	Barnevernsreformen	17
4.2.4	Implementering av barnevernreformen	18
4.2.5	Vold og trusler i skolen Feil! Bokmerke er ikke definert.	
4.2.6	Vurdering.....	19
4.3	Helse og velferd.....	21
4.3.1	Rett tjeneste til rett tid	21

4.3.2	Ressursbruk og organisering	21
4.3.3	Kompetansegapet vil øke innen helse og omsorg	22
4.3.4	Vurdering.....	23
4.4	Samfunn.....	24
4.4.1	Beredskap	24
4.4.2	Vedlikehold av bygg.....	25
4.4.3	Digitalisering	25
4.4.4	Informasjonssikkerhet	26
4.4.5	Integrering av flyktninger.....	27
4.4.6	Vurdering.....	27
4.5	Administrasjon	29
4.5.1	Kommunen som arbeidsgiver og bosted	29
4.5.2	Næringsutvikling	30
4.5.3	Vurdering.....	30
5	Forvaltningsrevisjoner.....	32
6	Statlige tilsyn	33
7	Kommunale selskaper	34
7.1	Innledning.....	34
7.2	Lovregler	34
7.2.1	Hvilke selskapsformer er omfattet av eierskapskontroll?.....	35
7.2.2	Heleide og deleide kommunale selskaper	36
7.3	Selskap som kan omfattes av eierskapskontroll.....	36
7.4	Kommunen som eier	37
7.5	Heleide aksjeselskaper	37
7.6	Interkommunale selskaper.....	37
7.7	Deleide aksjeselskaper	38
7.8	Vurdering.....	39

Vedlegg	40
Skriftlige Kilder.....	40
Muntlige Kilder	40

1 OPPSUMMERING

Minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, skal kontrollutvalget utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering (ROV) av kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskap, og vedtas av kommunestyret. Kommunestyret kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

Formålet med ROV-en er å gi kontrollutvalget et risikobilde av hele kommunens virksomhet og identifisere behov for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for fireårsperioden 2024-2028.

I tabellen under oppsummerer vi risiko- og vesentlighetsvurderingen vår. En mer utførlig versjon av denne finnes i vurderingsdelen.

Forvaltningsrevisjoner

Tema	Vurdering
Implementering av barnevernsreformen	
Helse- og omsorg - innhold i tjenestene og organisering	
Helse- og omsorg - kompetanseutnyttelse	
Digitalisering	
Kommunen som arbeidsgiver og bosted	
Næringsutvikling	
Informasjonssikkerhet	
Integrering av flyktninger	
Beredskap	
Vedlikehold av bygninger	
Vold og trusler i skolen	
Psykkiske helsetjenester rettet mot barn og unge	
Dimensjonering av tjenestetilbudet	

Eierskapskontroller/forvaltningsrevisjon i selskaper

Tema	Vurdering
Etne kommunes oppfølging av eierskap	
Tomteselskapet Etne AS	
Haugaland Interkommunale Miljøverk IKS	

For å visualisere vår samlede vurdering av tjeneste- og/eller forvaltningsområdets risiko og vesentlighet, brukes trafikklysmodellen, hvor fargeskala angir vurdering av risiko og vesentlighet som lav (grønn), middels (gul) eller høy (rød).

Vi har ikke drøftet områder i kommunen hvor risikoen vurderes å være lav. Derfor er ikke tema med lav risiko (grønn) med i tabellen.

Oppmerksomheten vår er ikke bare rettet mot hva som kan gå galt eller mot at mål ikke blir nådd. Vi retter også oppmerksomheten mot det som vil være sentrale utfordringer for kommunen i årene fremover. Det betyr at når noe markeres med rødt kan det skyldes at dette er sentral utfordring innenfor et viktig område.

Vi ønsker å understreke at risikovurderingene i matrisen er skjønnsmessige vurderinger basert på foreliggende informasjon og erfaringer. Kontrollutvalget kan vurdere risikoen på en annen måte. Det er kontrollutvalget som til slutt skal vurdere og prioritere de ulike områdene, og avgjøre rekkefølgen for forvaltningsrevisjonsprosjekt i plan for forvaltningsrevisjon.

2 INNLEDNING

2.1 METODE

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. En forvaltningsrevisjon kan eksempelvis dreie seg om å undersøke om kommunens vedtak og forutsetninger iverksettes så effektivt som mulig, gitt de rammene som er satt av kommunen. Effektivitet i kommunal forvaltning omfatter både god måloppnåelse og at målene nås med minst mulig ressurser. Forvaltningsrevisjon er nærmere omtalt i kommuneloven § 23-3

I henhold til kommuneloven innebærer eierskapskontroll å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Eierskapskontroll er omtalt i kommuneloven § 23-4.

En risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunen innebærer en identifisering av kommunens risikoområder og en vurdering av risikoens vesentlighet. Dette vil utgjøre forslag til områder som er viktig for kontrollutvalget å få informasjon om, og som revisor mener bør revideres.

2.1.1 BEGREPSAVKLARING

Risiko

I denne sammenheng forstås *risiko* som faren for at hendelser eller situasjoner med uønskede eller negative konsekvenser **kan** inntreffe. Eller, hva som er faren for uønskede eller negative konsekvenser etter at en hendelse eller situasjon **har** inntruffet. Det kan være avvik fra for eksempel regelverk, mål, vedtak og andre føringer som kommune har satt for virksomheten, risiko for mangelfulle resultater, at virkemidlene ikke fungerer, eller at de ikke brukes riktig.

Sannsynligheten for at avviket vil inntreffe blir ikke tallfestet. Det gjennomføres heller ikke en kartlegging av samtlige konsekvensene av et mulig avvik. Her skiller ROV-arbeidet seg fra tradisjonell risiko- og sårbarhetsanalyse.

Vesentlighet

I denne sammenheng forstås vesentlighet som en samlet vurdering av kartlagte risikoer og utfordringer, basert på i hvor stor grad risikoen utgjør en fare for kommunens eller selskapenes måloppnåelse.

Risikoens vesentlighet vurderes på flere måter, men to perspektiver gjennomsyrrer våre vurderinger: 1) Læring og forbedring, dvs. hvor er det størst læringspotensial, og 2) aktualitet, dvs. sentrale samfunnsendringer og endringer av lovverk. Disse perspektivene vil som regel ha en

mer spesifikk eller detaljert innfallsvinkel. Eksempler her er økonomi, organisering, styring, ressursutnyttelse, kvalitet, forebygging, kompetanse, samarbeid og ivaretagelse av brukere.

Oppmerksomheten vår er ikke bare rettet mot hva som kan gå galt eller mot at mål ikke blir nådd. Vi retter også oppmerksomheten mot det som vil være sentrale utfordringer for kommunen i årene fremover.

Vesentlighet i dette ROV-arbeidet baseres på en subjektiv vurdering av de ulike områdene og deres relative betydning. Analysen vil ikke sammenligne og veie områder opp mot hverandre.

2.1.2 VURDERING AV RISIKO OG VESENTLIGHET

For å visualisere vår samlede vurdering av tjeneste- og/eller forvaltningsområdets risiko og vesentlighet, brukes trafikklysmodellen, hvor fargeskala angir vurdering av risiko og vesentlighet som lav (grønn), middels (gul) eller høy (rød). Sammen med trafikklyset blir det gitt en vurdering. En rød markering trenger ikke å bety at det står dårlig til, men at det kan være en sentral utfordring innenfor dette området.

Vurderingen av vesentlighet er bidrag til å prioritere områder for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, men vil ikke bli rangert. Målet er at forvaltningsrevisjonen over tid dekker en bred nok del av kommunens virksomhet.

2.1.3 INFORMASJONGRUNNLAG

I arbeidet med å identifisere risikoområder i kommunens tjenesteområder og eierinteresser, brukes ulike informasjonskilder som kunnskapsgrunnlag for analysen. Dette for å etablere en felles forståelse av kommunens nåsituasjon, muligheter og framtidige behov.

Det er også gjennomført dialogmøte med kommunedirektørens ledergruppe og workshop med kontrollutvalgets medlemmer. I tillegg er revisjonens kjennskap til kommunen gjennom både regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjoner og andre oppdrag tatt inn i grunnlaget.

2.1.4 AVGRENSNING

Risiko- og vesentlighetsvurderingen er en overordnet analyse, og har ikke som formål å beskrive alle forhold ved kommunen og selskaper som kommunen har eierandeler i. Omfanget er begrenset til å identifisere behov for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Det betyr at analysen kun vil omtale de områder og/eller selskap hvor det vurderes å foreligge en viss risiko og/eller vesentlighet. Områder som i denne forbindelse blir ansett som grønne (trafikklysmodellen) vil derfor ikke bli nærmere omtalt.

3 GENERELLE UTVIKLINGSTREKK

3.1 INNLEDNING

2023 var preget av både høye skatteinntekter og betydelig kostnadsvekst for kommunene. Disposisjonsfondene økte, men dette positive bildet ble delvis dempet av utfordringer knyttet til flyktningkrisen som følge av krigen i Ukraina.¹

Utsiktene for 2024 er usikre. Antall flytninger fra Ukraina fortsetter å øke, og det er ventet at 35.000 nye flyktninger kommer til Norge i år, i tillegg til de over 70.000 som allerede har kommet². Kostnadene framover er ventet å stige, mens skatteinntektene er avhengige av lønnsveksten og den generelle økonomiske utviklingen.

Befolkningsframskriving viser en generell trend med flere eldre og færre yngre. Dette vil føre til endring i kommunens tjenesteyting, med mindre behov innen oppvekst og økt behov innen levekår. Endringen vil også føre til en reduksjon i andelen yrkesaktive i forhold til eldre, noe som kan legge press på rekrutteringen i kommunene.

En endring i befolkningssammensetningen påvirker også kommunenes inntektsgrunnlag. KS utarbeider årlig en demografimodell³ som viser hvordan befolkningsendringer forventes å påvirke kommunens utgifter. Denne modellen er imidlertid ikke oppdatert for 2023, da det mangler en befolkningsframskriving som tar høyde for flyktningstrømmen fra Ukraina på kommunenivå.

Dette skaper usikkerhet for kommuneøkonomien i 2024 og fremover. Kommunene står overfor en rekke utfordringer, og det er behov for god planlegging og prioritering for å sikre at de kan håndtere disse utfordringene på en god måte.

3.2 ØKONOMISK HANDLINGSROM FOR KOMMUNEN

Kommunens grad av økonomisk handlingsrom kan vurderes ut fra flere indikatorer. KS har utviklet en indikator for økonomisk handlingsrom⁴ på kommunenivå der følgende tre økonomiske størrelser ses i sammenheng og vektet likt:

- netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger
 - viser hvor mye av driftsinntektene kommunen kan benytte til avsetninger og finansiering av investeringer
 - under 1 % indikerer begrenset handlingsrom, over 2 % indikerer stor grad av handlingsrom

¹ <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/kommuneokonomien-2023-25/>

² UDI

³ <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/inntektssystemet/ks-prognosemodell---palogging/prognosemodellen/ks-prognosemodell-for-kommuner/>

⁴ <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/det-okonomiske-handlingsrommet-er-bedret-i-mange-kommuner2/>

- netto lånegjeld fratrasket ubundne investeringsfond
 - viser kommunens gjeldsnivå i forhold til driftsinntektene
 - 85 % av driftsinntektene er satt som referansenivå
 - lav netto lånegjeld er opp til 65 % (grønt), middels mellom 65-85 % (gult) og høy over 85 % (rødt)
- disposisjonsfond inkludert samlet merforbruk i driftsregnskapet til senere inndekning
 - viser kommunens evne til å håndtere uforutsette utgifter
 - 5 % av driftsinntektene er satt som referansenivå
 - høyt disposisjonsfond er over 9 % (grønt), middels er mellom 5-9 % (gult) og lavt disposisjonsfond er under 5 % (rødt)

De tre indikatorene vektes likt og sammenlignes med grenseverdiene for netto driftsresultat. Dette gir en samlet vurdering av handlingsrommet til kommunen.

Tabell 1: Økonomisk handlingsrom 2022, Etne kommune

Indikator	Verdi	Vurdering
Netto driftsresultat	2,4 %	
Netto lånegjeld	61,1 %	
Disposisjonsfond	10,7 %	
Samlet handlingsrom		

Kilde: KS Økonomisk handlingsrom 2022

Etne kommune har stor grad av økonomisk handlingsrom basert på 2022-tallene.

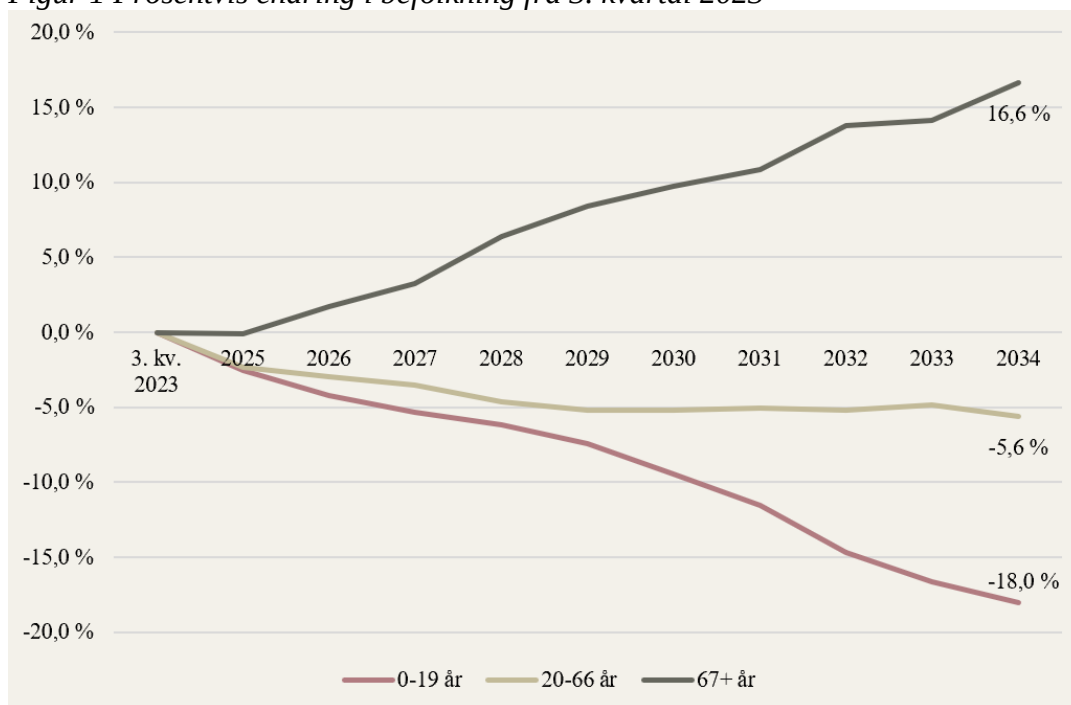
3.3 BEFOLKNINGSUTVIKLING

Befolkningsutviklingen i Etne kommune frem mot 2034 preges av en liten befolkningsnedgang, men med en betydelig skjevfordeling mellom aldersgruppene. Andelen eldre øker betydelig, mens andelen yngre reduseres. Dette vil føre til en økning i forsørgerbyrden og et økt behov for kommunale tjenester rettet mot eldre.

Befolkningsvekst og aldersfordeling

Etne kommune har per 3. kvartal 2023 4 720 innbyggere. Befolkningsframskrivingen viser en nedgang på 4 % (271 personer) frem mot 2034. Nedgangen er imidlertid ikke jevnt fordelt mellom alle aldersgruppene.

Figur 1 Prosentvis endring i befolkning fra 3. kvartal 2023

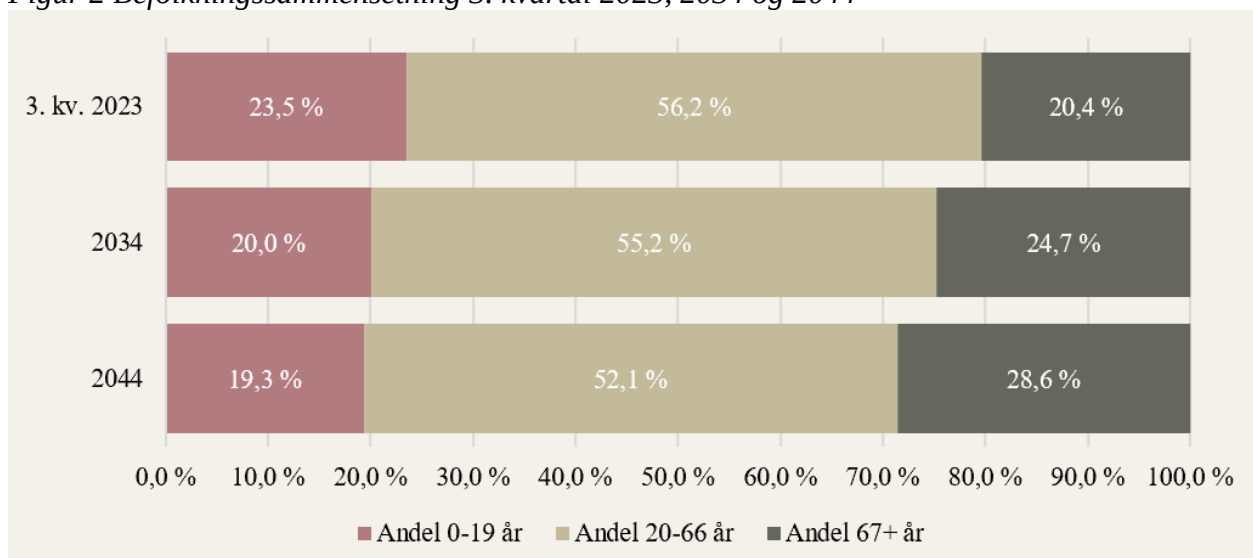


Kilde: Framsikt/SSB, middels vekst

Det er stor vekst blant de eldre over 67 år, med en vekst på 16,6 % (138 personer). Samtidig ser vi en reduksjon på 18 % (172 færre personer) blant de yngste (0-19 år).

Denne skjeve fordelingen vil påvirke befolkningssammensetningen i kommunen betydelig. Figuren under illustrerer denne endringen fra 3. kvartal 2023 til 2034.

Figur 2 Befolkningssammensetning 3. kvartal 2023, 2034 og 2044



Kilde: Framsikt/SSB, middels vekst

Figuren viser en vekst i andelen over 67 år, og en reduksjon i andelen yrkesaktiv alder og yngre.

Flyktninger

Tabell 2: Bosettingstall, 2022-2024

	Antall personer kommunen har blitt anmodet om å bosette	Antall personer kommunen har vedtatt å bosette	Antall bosatte personer
2022	15	15	16
2023	20	20	20
2024	25	15	12

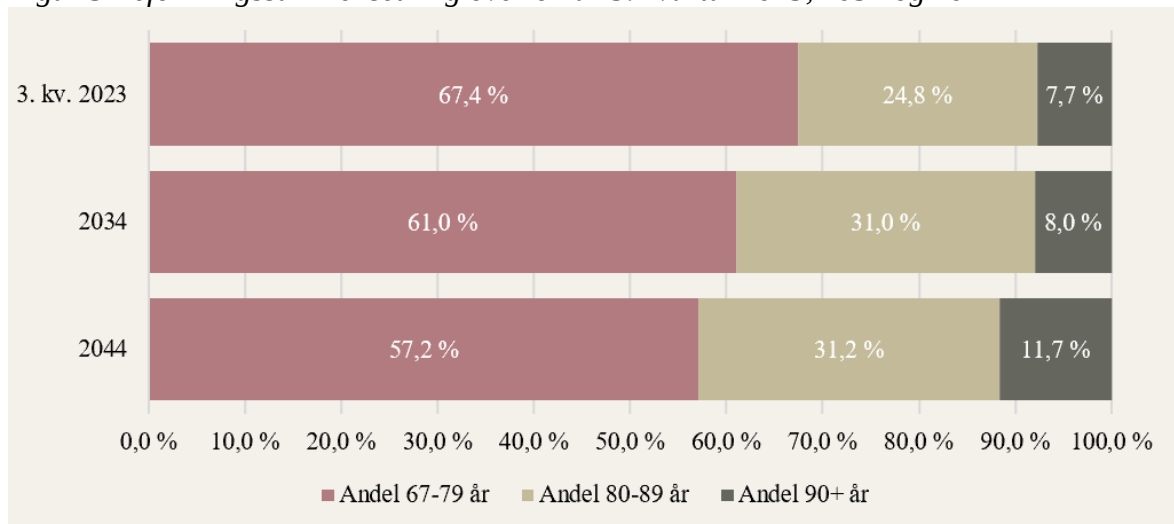
Kilde: Imdi

Etne kommune bosatte totalt 16 flyktninger i 2022 og ytterligere 20 i 2023. Anmodningsvedtaket for 2024 er 25 personer. Kommunen har per 29.02.2024 bosatt 12 personer for inneværende år.

Forsørgerbyrde og behov for kommunale tjenester innenfor pleie og omsorg

Forsørgerbyrden er et mål på forholdet mellom antall personer i yrkesaktiv alder (20-66 år) og antall personer over 67 år. Den demografiske utviklingen frem mot 2044 vil føre til en økning i forsørgerbyrden i Etne kommune, fra 2,8 til 1,8.

Figur 3 Befolkningssammensetning over 67 år 3. kvartal 2023, 2034 og 2044



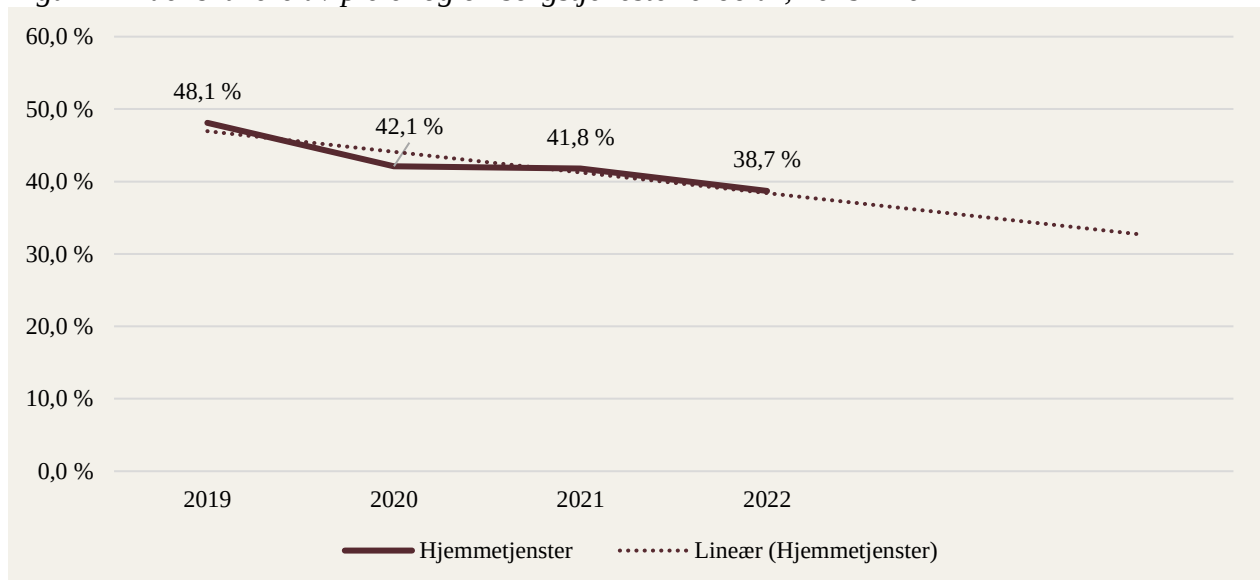
Kilde: Framsikt/SSB, middels vekst

Selv om mange eldre ikke har behov for omfattende kommunale tjenester, øker behovet generelt med alderen. I Etne kommune ser vi en betydelig økning i andelen eldre over 80 år, en gruppe

som ofte har et større behov for kommunale tjenester. Blant personer over 90 år forventes det en kraftig økning fra 64 personer til 128 personer i 2044.

I tillegg til at det blir flere eldre som vil få behov for kommunale pleie- og omsorgstjenester er det også en del innbyggere under 67 år som mottar tjenester.

Figur 4 Andel brukere av pleie- og omsorgstjenester 0-66 år, 2019 - 2022



Kilde: Framsikt/SSB

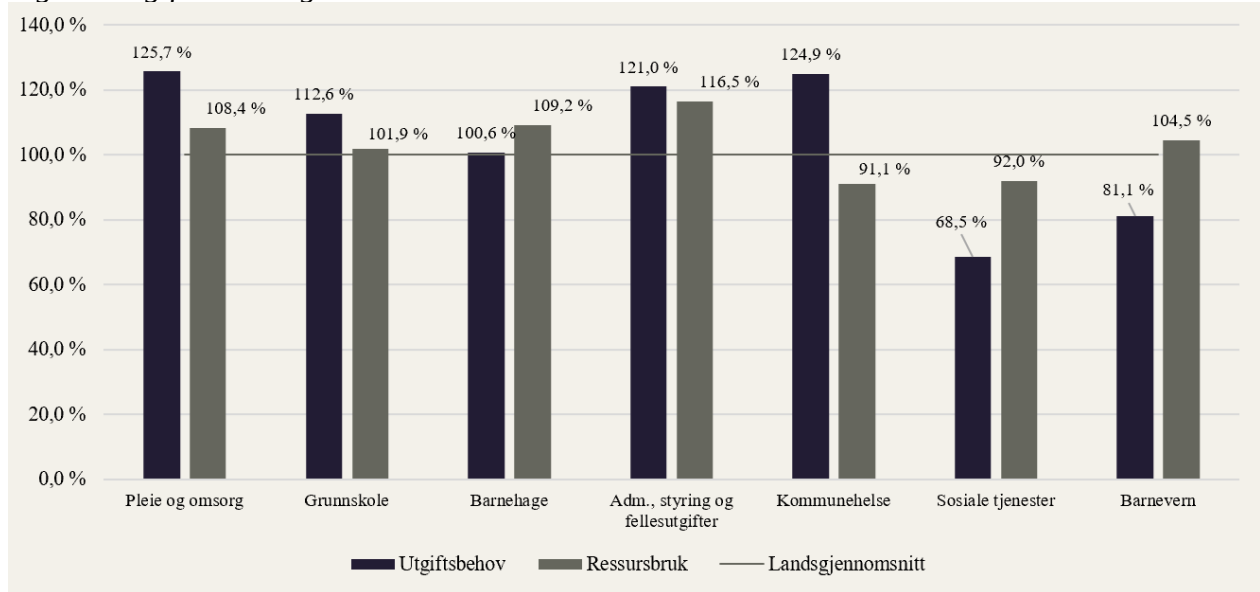
38,7 % av alle som mottar hjemmetjenester i Etne kommune er under 67 år. Trenden indikerer en svak nedgang fremover.

3.4 UTGIFTSBEHOV OG RESSURSBRUK

Utgiftsbehov er statens beregning av kommunens utfordringer innenfor et tjenesteområde sammenlignet med landsgjennomsnittet. Beregningen i statsbudsjettet (grønt hefte) baserer seg på objektive kriterier som antall eldre, unge, uføre og andre faktorer som kommunen ikke kan påvirke.

Ressursbruk er forholdet mellom kommunens egne utgifter på et tjenesteområde og landsgjennomsnittet, korrigert for kommunens utgiftsbehov. Ressursbruk på over 100 % betyr at kommunen bruker mer penger enn landsgjennomsnittet, korrigert for utgiftsbehovet.

Figur 5 Utgiftsbehov og ressursbruk 2023



Kilde: Framsikt

Etne kommune har et objektivt utgiftsbehov som er 13,4 % høyere enn landsgjennomsnittet. Ressursbruk er justert for kommunen sitt utgiftsbehov. I forhold til landsgjennomsnittet bruker Etne kommune spesielt mer til pleie og omsorg, barnevern og administrasjon, styring og fellesutgifter.

3.5 EFFEKTIVITET

Agenda Kaupang beregner en kommunes effektivitet ved å kombinere en kvalitetsindikator og en kostnadsindikator. Kvalitetsindikatoren er sammensatt av 86 forskjellige indikatorer innenfor ulike tjenestekområder. Kostnadsindikatoren er netto driftsutgifter justert for utgiftsbehov. For å beregne effektivitet bruker man gjennomsnittet av kvalitetsindikatoren og kostnadsindikatoren. Effektiv drift betyr tjenester med god kvalitet og lave kostnader.

For mer om disse beregningene, se [vedleggsdelen](#). Her presenteres også flere indikatorer.

Tabell 3: Effektivitetsindeks 2023, Etne kommune

	Kvalitets- indeks	Kostnads- indeks	Effektivitets- indeks
Pleie og omsorg	▲	▲	▲
Grunnskole	●	●	●
Barnehage	▲	▲	▲
Administrasjon	▲	▲	▲
Helse	▲	▲	▲
Sosial	▲	◆	▲
Barnevern	▲	▲	▲
Kultur	●	▲	●
Brann og redning	●	▲	●
Plan	▲	▲	▲
Samferdsel	▲	▲	▲
Bolig	▲	▲	▲
Samlet	▲	▲	▲

Kilde: Agenda Kaupang, Norges best styrte kommuner - Kommuneindeksen 2023

* Samlet vurdering for kvalitet og kostnad er basert på flere tjenesteområder enn presentert i modellen. Innenfor kostnadsindeksen vurderes 15 tjenesteområder, mens innenfor kvalitetsindeksen vurderes 13 tjenesteområder. Vi har valgt ut de tjenesteområdene som både hadde kvalitetsindeks og kostnadsindeks.

Tabellen viser at Etne kommune har moderat effektivitet samlet sett for sine tjenester. Kvaliteten på tjenestene samlet er også moderat. Høyest kvalitet finner vi innenfor grunnskole, kultur og brann og redning. Kostnadsnivået er samlet sett moderat.

3.6 OPPSUMMERING

Etne kommune har et godt økonomisk handlingsrom, men det er viktig å være bevisst på følgende utfordringer i årene som kommer:

Befolkningsutvikling:

- Etne kommune følger den generelle trenden i Norge, med en aldrende befolkning og færre barn og unge.
- Dette medfører utfordringer:
 - Økt behov for tjenester til eldre kan føre til økte utgifter.
 - Det blir også viktig å håndtere et stadig høyere forsørgerbehov
 - Færre barn og unge vil føre til redusert behov for skoleplasser.
 - Kommunen må planlegge for å redusere aktiviteten og kostnadene i grunnskolen.

4 SEKTORVISE UTVIKLINGSTREKK

4.1 INNLEDNING

I denne delen går vi nærmere inn på de sektorvise utviklingstrekkene i kommunen. Sentrale kilder for dette er handlings- og økonomiplanen 2024-2027, møte med kontrollutvalget, møte med administrasjonen og et knippe andre nasjonale og lokale styringsdokumenter.

4.2 OPPVEKST

4.2.1 UNGE MED PSYKISKE VANSKER

Ungdata 2022 viser at de fleste barn og unge i Etne har det godt, og er fornøyde med livet.⁵ Samtidig har det på nasjonalt nivå vært en økning i barn og unge med moderate til alvorlige psykiske vansker. Også i Etne blir det nevnt som en utfordring at det blir flere yngre brukere med nedsatt psykisk funksjonsevne.⁶

En rapport fra FHI konkluderer med at psykiske plager er vanlige blant ungdom.⁷ For jenter i alderen 13-24 år har andelen som rapporterer psykiske plager som bekymring og stress økt de siste tiårene.

En rapport fra Helsedirektoratet fra 2021, viser at mange kommuner og barne- og ungdomspsykiatriske avdelinger (BUP) opplever at føringene er uklare for barn og unge med moderate/alvorlige vansker.⁸ Kommunene ønsker en tydeligere presisering av hvilke tilstander det er forventet at de skal håndtere selv, og det ser ut til å være behov for å avklare ansvarsdelingen mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. En god ansvarsdeling er også viktig for å en god oppfølging i overgangene mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten⁹.

⁵ <https://www.ungdata.no/kartside/>

⁶ [Økonomiplan 2024-2027, s. 127](#)

⁷ Psykiske plager og lidelser hos barn og unge - FHI (Kapittel i Folkehelse rapporten, som oppdateres fortløpende. Det refererte kapittelet er sist oppdatert 11.03.2024

⁸ *Psykisk helsearbeid for barn og unge* – en innsiktsrapport, Helsedirektoratet 2021

⁹ <https://www.rogaland-revisjon.no/Userfiles/Upload/files/Rapport%20RR%202023%20-%20Psykisk%20helse%20barn%20og%20unge%20-%20Stavanger%20kommune-endelig.pdf>

Ifølge økonomiplanen skal Etne styrke helsetilbudet til personer med psykiske lidelser.¹⁰ At barn og unge utvikler en god psykisk helse er et satsningsområde i kommunen.¹¹

4.2.2 DEMOGRAFIENDRINGER OG SKOLESTRUKTUR

Ifølge en estimering fra Agenda Kaupang vil antallet innbyggere mellom 0-19 år gå fra 955 (3. kvartal 2023) til 783 i 2024. Dette vil føre til et mindre behov for barnehage- og skoleplasser.

Spesielt skolestrukturen kan bli påvirket. Kommunen har for øyeblikket to skoler for grunnleggende opplæring: Etne skole og Skånevik skole. Disse er lokalisert i henholdsvis Etne sentrum og Skånevik, og det er cirka en halvtimes kjøretur i avstand mellom dem. Skånevik skole har om lag 105 elever, mens Etne skole har om lag 400 elever. I økonomiplanen for 2024-2027 blir det estimert at det i skoleåret 2028/2029 vil være 464 elever i skolene – en betydelig nedgang fra i dag.¹² For Skånevik skole, som fra før har svært få elever på sine ungdomsskoletrinn, er denne demografiske endringen alvorlig. Det er også tilfelle at skolen trenger en oppgradering, og at man ønsker å se på hvordan den kan benyttes bedre.¹³

Det kan være vanskeligere å bygge ned tjenester enn å bygge dem opp. Dersom kommunen ikke klarer å bygge ned tilbudet i takt med barnetallet, er det en risiko for økte kostnader og/eller for at tjenestekvaliteten forringes.

I dialogmøte med administrasjonen ble skolestruktur spilt inn som et mulig tema for forvaltningsrevisjon. De mente det kan være nyttig å få innsikt i hvordan en skal forholde seg til dette i fremtiden. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan for eksempel undersøke om skoletilbudet i Etne er formålstjenlig i et kostnadsperspektiv, ved å se nærmere på dimensjoneringen av tjenestetilbudet opp mot fremtidsutsiktene.

4.2.3 BARNEVERNENSREFORMEN

Med barnevernsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2022, fikk kommunen et større faglig og økonomisk ansvar for barnevernet. Dette innebærer blant annet et helhetlig økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem og oppfølging og veiledning av disse. Egenandeler for statlige

¹⁰ [Økonomiplan 2024-2027, s. 25](#)

¹¹ Ibid., s. 23

¹² [økonomiplan for 2024-2027](#), s. 120.

¹³ Ibid. s.73

barnevernstiltak, som akuttiltak og institusjon, har økt kraftig, mens egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak er redusert. Økt økonomisk ansvar blir kompensert gjennom en økning i rammetilskuddet.

Reformen skal bidra til å styrke forebygging og tidlig innsats i kommunen. Hovedmålet med reformen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov. Dette stiller krav til kommunens styring av barnevernet, til ledelse i barnevernet og til det samlede familiestøttende arbeidet.

Ifølge første evaluering/statusmåling av barnevernsreformen¹⁴, har kommunalt barnevern samlet hatt en økning i netto prisjusterte driftsutgifter på 2,1 milliarder kroner fra 2021 til 2022. Den største økningen finner vi i forbindelse med «tiltak når barnet er plassert av barnevernet» (funksjon 252), etterfulgt av saksbehandling, drift og administrasjon (funksjon 244). Utgiftsøkningen har trolig sammenheng med kommunenes økte ansvar for finansiering av fosterhjem, kombinert med økte statlige egenandeler for institusjon og spesialiserte fosterhjem.

4.2.4 IMPLEMENTERING AV BARNEVERNREFORMEN

Etnes barnetjeneste blir drevet sammen med Vindafjord kommune, der sistnevnte er vertskommune.

I økonomiplanen blir det påpekt at grunnbemanningen i barnevernstjenesten burde økes. Grunnen til dette er en økning i saksmengde, kompleksitet i enkeltsaker og krav til dokumentasjon.

Ressursbruk er også en del av utfordringsbildet. Det nevnes at det å «gje omfattande og målretta hjelp er ressurskrevjande og med store økonomiske konsekvensar».¹⁵

Et mulig forvaltningsrevisjonsprosjekt kunne sett nærmere på Etne og Vindafjords forutsetninger for implementering av barnevernsreformen, og om implementeringen er i stil med lovverket.

4.2.5 VOLD OG TRUSLER I SKOLEN

Vold og trusler i skolen var et tema i vårt dialogmøte med administrasjonen. Her er det flere aspekter. Det ble blant annet pekt på at kommunen vil ha et fremtidig problem med rekruttering av lærere hvis man må håndtere utøvelse av mye vold og utfordrende adferd fra enkelte elever.

¹⁴ [Rapport, EVALUERING AV BARNEVERNSREFORMEN. Første statusrapport med søkelyset på forebygging og tidlig innsats](#). Menon Economics, NTNU Samfunnsforskning. Desember 2023.

¹⁵ [Økonomiplan 2024-2027, s. 117-118](#)

Dette er en trend på landsnivå som Etne må håndtere. Blant de 62 skolene i landet som hadde Arbeidstilsynet på besøk i fjor, fikk hele 47 kritikk for manglende forebygging av vold og trusler.¹⁶

Et mulig forvaltningsrevisjonsprosjekt kan undersøke hvorvidt kommunen har en strategi for å jobbe med de nevnte utfordringene. En kan også se nærmere på hva lærerne trenger for å stå i skolehverdagen, samt foreta en internkontroll av kommunens tilrettelegging som skoleeier.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon i kommunen om temaet «trygt og godt skolemiljø» av Deloitte i 2021. Denne var nokså bred i tilnærmingen sin. Et tiltenkt forvaltningsrevisjonsprosjekt kan spisses mer inn mot vold og trusler.

4.2.6 VURDERING

Vurderingene oppsummeres i tabellen under. Vi kommer også med noen korte forslag til hva som kan være aktuelle problemstillinger. Disse står i kursiv i kommentarfeltet.

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar/problemstilling
	Psykiske helse-tjenester rettet mot barn og unge	På nasjonalt nivå er det mange barn og unge med moderate og alvorlige psykiske vansker. Kommunen må håndtere flere av disse selv. Uklar ansvarsdeling mellom kommuner og spesialisthelsetjeneste. Risiko for at barn og unge ikke får tilfredsstillende psykisk helsehjelp.	<i>I hvilken grad sikrer kommunen brukerne god oppfølging? Hvordan fungerer samarbeidet med spesialisthelsetjenesten?</i>
	Dimensjonering av tjenestetilbudet	Det blir færre barn i barnehage- og skolealder. Det kan være vanskeligere å bygge ned tjenester enn å bygge dem opp. Dersom kommunen ikke klarer å bygge ned tilbudet i takt med barnetallet, er det en risiko for økte kostnader og/eller for at tjenestekvaliteten forringes.	<i>Er den fremtidige dimensjoneringen av tjenestetilbudet tilstrekkelig? I hvilken grad arbeider kommunen systematisk med dette?</i>

¹⁶ <https://www.utdanningsnytt.no/arbeidstilsynet-larere-opplaering/skole-norge-ikke-rustet-for-vold-og-trusler-refses-av-arbeidstilsynet/394407>

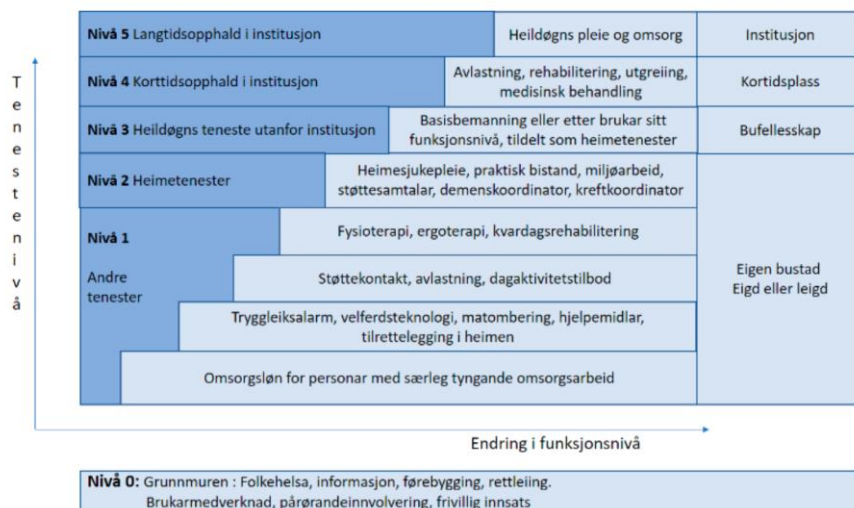
	Implementering av barnevernsreformen	Reform skal bidra til å styrke forebygging og tidlig innsats. Andre instanser på oppvekstfeltet får et større ansvar. Et utstrakt samarbeid er nødvendig. Skolene er viktige i barnevernsreformen, men det er uvisst om de klarer å gjøre det som er forventet av dem. Risiko for at barn ikke får rett hjelp til rett tid.	<i>I hvilken grad fungerer kommunens arbeid med forebygging og tidlig innsats? I hvilken grad fungerer ansvarsdelingen og det tverrfaglige samarbeidet?</i>
	Vold og trusler i skolen	Mange skoler i landet opplever vold og trusler fra elever. Dette er negativt for læringsmiljøet og de ansattes velferd. Etter en voldshendelse er det viktig med oppfølging av lærer. Hvis problematikken vedvarer og oppfølgingen er mangelfull, kan det bli problemer med rekruttering av lærere i fremtiden.	<i>En FR kan undersøke hva grunnskolelærere føler de trenger for å stå i jobben, samt foreta internkontroll av kommunens rutiner ved en voldshendelse/trussel.</i>

4.3 HELSE OG VELFERD

4.3.1 RETT TJENESTE TIL RETT TID

Det kommer frem av kommunens plan for pleie og omsorg 2022-2030, at Etne ønsker å gi en trinnvis økning i tjenestebehovet ettersom behovet til tjenestemottakeren endrer seg. Tjenestene skal tildeles på lavest mulig omsorgsnivå, basert på kartlegging og utprøving.

Figur 6 Omsorgstrappa



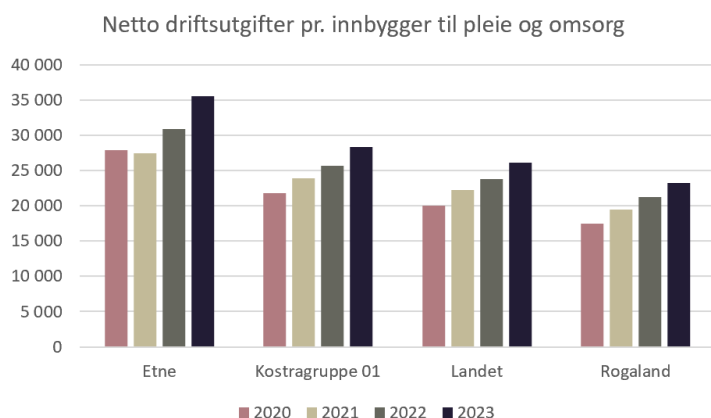
Kilde: [Plan for pleie og omsorg 2022-2030](#)

Figuren over, «omsorgstrappa», illustrerer omsorgsnivåene. Omsorgstrappa er satt opp etter «LEON» - lavest effektive omsorgsnivå-nivå.

4.3.2 RESSURSBRUK OG ORGANISERING

I møtet med administrasjonen var organiseringen av helse- og omsorgstjenestene et tema. Det ble pekt på at organiseringen driver opp kostnadsbehovet, og at dette er et område som behøver utredning.

Figur 7 Netto driftsutgifter pr. innbygger til pleie og omsorg



Kilde: Framsikt

Figuren over viser at Etne har et nokså høyt utgiftsnivå til pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med sin KOSTRA-gruppe, landet og de andre Rogaland-kommunene. Flere vil få behov for helsetjenester i fremtiden, så det er plausibelt at utgiftsnivået vil fortsette å stige.

4.3.3 KOMPETANSEGAPET VIL ØKE INNEN HELSE OG OMSORG

De ansatte er ryggraden i helse- og omsorgstjenestene i kommunen. Tilstrekkelig og kompetent personell er avgjørende for at kommunene skal kunne tilby helse- og omsorgstjenester av god kvalitet. Det har blitt et større press på personellet i helse- og omsorgstjenestene i landet de siste årene, og situasjonen blir enda strammere frem mot 2035.

Ifølge SSBs framskrivninger vil det frem mot 2035 bli en kraftig vekst i behovet for årsverk både innen kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten i Norge. Den sterkeste behovsøkningen kommer i kommunehelsetjenesten. Det vil bli et stadig større gap mellom tilbud og etterspørsel etter sykepleiere og helsefagarbeidere.

Andelen av alle sysselsatte i Norge som jobber i helse- og omsorgstjenesten er tredoblet fra tidlig på 1970-tallet. I 2021 arbeidet 15 prosent av alle sysselsatte i helse- og omsorgssektoren. Mange kommuner i landet står i en bemanningskrise, og det er særlig vanskelig å få tak i sykepleiere og leger. Utfordringene er størst i distriktene.¹⁷

¹⁷ Helsepersonellkommisjonen – tid for handling, 2023.

Det er høyskole- og universitetsutdannet personell som har stått for veksten de seneste årene. Fagarbeidere og personell uten formell utdanning har ikke økt tilsvarende.

Demografiutviklingen utfordrer helse- og omsorgssektoren på to måter: Økningen i antall eldre betyr økt behov for pleie- og omsorgstjenester. Samtidig bremses veksten i tilgjengelig arbeidskraft før den stopper helt opp. Fra midten av 2030-tallet vil antallet personer i yrkesaktiv alder falle. Helsepersonellkommisjonen mener derfor at det ikke er bærekraftig å øke helse- og omsorgssektorens andel av den totale arbeidsstyrken vesentlig. Fordi ansatte allerede er et knapphetsgode, og i *«enda større grad vil være det fremover, må helse- og omsorgstjenesten bruke personellet og deres kompetanse mye mer effektivt enn før. Det blir færre ansatte per pasient¹⁸»*.

Gapet mellom tilbud og etterspørsel er strukturelle nasjonale helse- og omsorgsutfordringer som Etne naturligvis ikke kan løse alene. For Etne blir det derfor avgjørende å få til en best mulig utnyttelse av de ressursene og den kompetansen kommunen har.

Helt til slutt: Andelen kommuner som sier de sliter med å rekruttere sykepleiere er nesten fordoblet siden 2015.¹⁹ Dette har ført til en skjerpet konkurranse mellom kommunene, som også konkurrerer med sykehus, vikarbyråer, private institusjoner og aktører utenfor helsesektoren. Kommunene har begynt å overby hverandre i form av økt lønn eller andre ordninger for å rekruttere kompetansen de trenger (rekrutteringstilskudd, lokale tillegg, nedbetaling av deler av studielån osv.). I tillegg er det en trend at flere sykepleiere leier seg selv ut via vikarbyrå, til langt høyere lønn.²⁰ Dette er forhold som etter alt å dømme vil bidra til å øke kommunens helse- og omsorgskostnader.

4.3.4 VURDERING

Vurderingene oppsummeres i tabellen under. Vi kommer også med noen korte forslag til hva som kan være aktuelle problemstillinger. Disse står i kursiv i kommentarfeltet.

¹⁸ Helsepersonellkommisjonen – tid for handling, 2023.

¹⁹ [Ingen yrkesgrupper er vanskeligere å rekruttere for kommunene enn sykepleiere \(sykepleien.no\)](#)

²⁰ [Helseminister om sykepleiere som leier ut seg selv: – En kjempeutfordring \(vg.no\)](#)

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar
	Helse- og omsorg – innhold i tjenestene, organisering	Flere eldre vil få behov for tjenester. Etne har et relativt høyt ressursbruk for sektoren sammenlignet med andre. Dersom Etne ikke klarer å tildele tjenester på rett nivå, er det en risiko for en raskere forverring av brukernes helsetilstand. Dette vil kunne svekke deres mulighet til å bo hjemme og leve et selvstendig liv, noe som er negativt for bruker og dyrt for kommunen.	<i>I hvilken grad tildeles tjenestene på rett nivå?</i> <i>Er sektoren rigget for framtiden?</i> <i>Muligheter for forbedring?</i>
	Helse- og omsorg – kompetanse-utnyttelse	Kompetansegapet vil trolig øke i sektoren. Færre sykepleiere og helsefagarbeidere, økt behov. Skjerpet konkurranse mellom kommunene, som allerede nå har begynt å overby hverandre i kampen om arbeidskraften. Etne må fremover bruke kompetansen mer effektivt og samtidig være en attraktiv arbeidsgiver for de ansatte. Dersom Etne ikke klarer å skaffe til veie den riktige kompetansen, er det en risiko for redusert kvalitet og tilgjengelighet på helse- og omsorgstjenester.	Dette er primært basert på befolkningsframskrivninger og rapporten fra helsepersonellkommisjonen. <i>I hvilken grad klarer Etne å utnytte den samlede kompetansen for å sikre best mulige tjenester?</i>

4.4 SAMFUNN

4.4.1 BEREDSKAP

Koronapandemien kan beskrives som en kryptende eller snikende krise. Den begynte langsomt og brant langsomt ut, og utfordret kommunene på en helt annen måte enn andre mer kortvarige kriser. Totalberedskapskommisjonen mener at Norge fremover må ta høyde for langvarige og mer sammensatte hendelser og kriser. Da er det viktig at kommunene bygger tilstrekkelig robusthet i organisasjonen til å kunne håndtere disse. I noen tilfeller vil en krise skape behov for en forsterket beredskapsorganisasjon i en periode. I andre tilfeller vil krisen kunne håndteres av ledelsen på det lavest mulig effektive beslutningsnivået, med støtte fra en mindre stab.

Et sentralt spørsmål for Etne er i hvilken grad kommunen har samlet eller systematisert erfaringene fra pandemien. Et annet sentralt spørsmål er i hvilken grad erfaringene har ført til endringer i kommunens overordnede beredskapsplanverk.

4.4.2 VEDLIKEHOLD AV BYGNINGER

I planprogrammet for 2015-2025 blir det vist til at det er stor variasjon i standarden på kommunale bygninger. Det blir også påpekt at en økende mengde kommunal bygningsmasse og anlegg gir økt behov for vedlikehold. Etterslep på vedlikehold av bygninger og anlegg blir beskrevet som en hovedutfordring hvor det bør gjøres investeringer.²¹

Viktigheten av vedlikehold av bygninger kan også knyttes til Etnes hovedmål i nåværende økonomiplanperiode - å skape en bærekraftig økonomi.²²

Vedlikehold av offentlige bygninger er en investering i samfunnets velferd og fremtid, og er dermed vesentlig. Det er også risiko involvert hvis vedlikeholdet ikke er tilstrekkelig, med tanke på lovverk og standarder som kommunen må innfinne seg etter.

4.4.3 DIGITALISERING

Samfunnet blir i økende grad digitalisert. Dette gjelder også offentlig sektor. Siden de fleste offentlige tjenester er kommunale tjenester, er kommunene en sentral aktør i dette arbeidet. Dette fører til økende krav og forventinger til at kommunene følger trenden.

I SSB sin undersøkelse «digitalisering og IKT i offentlig sektor» fra 2022, svarte 5 av 10 kommuner at «manglende kompetanse i svært stor eller ganske stor grad hadde vært til hinder for utviklingen av kommunens digitale tjenester».²³ Samtidig var det fra 2018 til 2022 en markant økning i kommuner som svarte at de har enten utarbeidet en digitaliseringsstrategi og/eller iverksatt omfattende IKT-prosjekter.²⁴

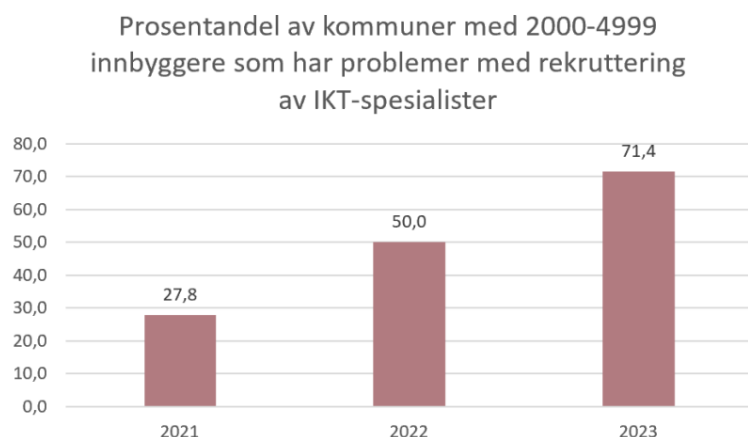
²¹ [Planprogrammet 2015-2025, s. 8](#)

²² [Økonomiplan 2024-2027, s. 33](#)

²³ <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjonsteknologi-ikt/artikler/digitalisering-i-kommunene>

²⁴ [Digitalisering i kommunene. Utviklingen fra 2018 til 2022 \(ssb.no\)](#), s. 14

Figur 8 Prosentandel av kommuner med 2000-4999 innbyggere som har problemer med rekruttering av IKT-spesialister



Kilde: SSB-KOSTRA. Tabell: 12038.

Figuren over viser prosentandelen av kommuner med 2000-4999 innbyggere som har svart at de har forsøkt å rekruttere IKT-spesialister, men opplevde problemer med rekrutteringen. Andelen av mindre kommuner som har opplevd problemer med rekrutteringen er høy. Økningen kan muligens forklares av det som ble nevnt innledningsvis; det er en økende grad av forventninger til digitalisering av kommunale tjenester. Utfordringen for Etne blir å rekruttere og utvikle den interne kompetansen til å møte dem.

4.4.4 INFORMASJONSSIKKERHET

Ifølge en undersøkelse fra 2021, opplever 40 % av norske kommuner at de ikke har sikret dataene sine godt nok.²⁵

Med tanke på hvor viktig informasjonsteknologi er blitt, blir også sikkerheten knyttet til det sentralt. Med økende grad av digitalisering av offentlige tjenester, blir det bare viktigere og viktigere å sikre de dataene kommunen har ansvar for. Potensielle angrep kan slå ut essensielle deler av kommunens infrastruktur, og brudd på personvern hensyn er svært alvorlig for den det gjelder. Dette er alvorlig både med tanke på driften av kommunen, men også innbyggernes tillit til den.

Kommunale krav til informasjonssikkerhet er allerede satt i ulike regelverk, men med en økende grad av digitalisering, er det ikke usannsynlig at disse bare vil bli strengere med årene.

²⁵ <https://www.digi.no/artikler/mangelfull-datasikkerhet-i-to-av-fem-kommuner/507890>

Cybersikkerhet blir beskrevet som et viktig aspekt ved digitaliseringsarbeidet i Etne.²⁶ Kommunen ønsker å ta «nødvendige tiltak for å beskytte sensitiv informasjon og digitale system fra trusler og angrep».²⁷

Et sentralt spørsmål for Etne er i hvilken grad kommunens praksis er i tråd med gjeldende regelverk, og hvorvidt en er rustet tilstrekkelig med tanke på fremtiden.

4.4.5 INTEGRERING AV FLYKTNINGER

Bosetting og integrering av flyktninger er et satsningsområde i kommunen. Etne ser på dette som en del av sine kommunale oppgaver, og skal så langt det er råd, ta imot flyktninger ved forespørsel fra sentrale styresmakter.²⁸

Kommunen har i 2023 tatt imot 20 flyktninger, og vil motta inntekter knyttet til dette arbeidet i årene framover.²⁹ Ifølge økonomiplanen blir integreringsarbeidet viktig å få til for at mottak av flyktninger også i 2024 skal være bærekraftig.³⁰

Ifølge økonomiplanen har de siste årenes mottak av flyktninger ført til et behov for opprustning av kommunens integreringstjeneste. Det er også et behov for en økning i antall ansatte i tjenesten hvis det skal bosettes mange flyktninger i 2024.³¹

Det blir sentralt for Etne i årene som kommer å få flyktningene ut i arbeid, slik at dette ikke blir en stor utgiftspost for kommunen.

4.4.6 VURDERING

Vurderingene oppsummeres i tabellen under. Vi kommer også med noen korte forslag til hva som kan være aktuelle problemstillinger. Disse står i kursiv i kommentarfeltet.

²⁶ [Økonomiplan 2024-2027, s. 31](#)

²⁷ Ibid.

²⁸ [Økonomiplan 2024-2027, s. 22](#)

²⁹ Ibid., s. 79

³⁰ Ibid., s. 130

³¹ [Ibid., s. 135](#)

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar
	Beredskap	Koronapandemien var en langvarig krise som utfordret kommunene på en helt annen måte enn mer kortvarige kriser. Norge må ta høyde for langvarige og mer sammensatte kriser, og kommunene må være tilstrekkelig robuste til å håndtere disse. Dersom kommunen ikke har systematisert eller samlet erfaringene fra pandemien, er det en risiko for at man går glipp av verdifull innsikt, som kunne blitt brukt til å håndtere fremtidige kriser.	<i>Hvordan ivaretar Etne beredskapsplikten? Har man samlet eller systematisert erfaringene fra pandemien? I hvilken grad reflekteres erfaringene fra pandemien i planverket?</i>
	Vedlikehold av bygninger	Vedlikehold av bygninger kan være kostnadsbesparende i forhold til om man må bygge nytt. Kan gi lengre levetid – i tråd med Etnes satsning på en bærekraftig økonomi. Å skape en bærekraftig økonomi er et hovedmål for kommunen.³²	<i>Har Etne et tilfredsstillende vedlikehold av den kommunale bygningsmassen?</i> <i>I hvilken grad jobbes det systematisk med problematikken?</i>
	Digitalisering	Etter planen skal det utgis en ny nasjonal digitaliseringsstrategi i løpet av 2024. Forventningene blir bare større og større for hvert år og kommunen må være tilpasningsdyktig. Tiltak kan effektivisere kommunen på sikt hvis gjennomført riktig. Det skal utarbeides en digitaliseringsstrategi i kommunen.³³	<i>I hvilken grad tilbyr Etne digitale løsninger i sin kontakt med innbyggerne?</i> <i>I hvilken grad jobbes det for å utvikle digital kompetanse og iverksette digitaliseringsprosjekter internt i kommunen?</i>

³² [Økonomiplan 2024-2027, s. 33](#)

³³ [Økonomiplan 2024-2027, s.98](#)

	Informasjonssikkerhet	Vanskelig å skaffe kompetanse. Økt digitalisering av tjenester gjør informasjonssikkerhet mer prekært. Mangelfull sikkerhet kan få alvorlige konsekvenser.	<i>I hvilken grad har Etne en datasikkerhet i tråd med gjeldende regelverk?</i> <i>Hva kan gjøres for å forbedre kompetansen?</i>
	Integrering av flyktninger	Sterk flyktningvekst de siste årene. Integrering involverer mange tjenesteområder. Risiko for at kommunen ikke er godt nok rigget til å håndtere veksten i flyktninger – dette kan føre til økte kostnader for Etne på sikt.	<i>I hvilken grad fungerer integreringsarbeidet i kommunen?</i> <i>Organisering og internt samarbeid</i>

4.5 ADMINISTRASJON

4.5.1 KOMMUNEN SOM ARBEIDSGIVER OG BOSTED

I møtene med kontrollutvalget og administrasjonen ble demografiendringer, fraflytning og rekruttering nevnt som potensielle utfordringer for fremtiden.

Disse utfordringene henger sammen. Et godt arbeidsmarked tiltrekker nye innbyggere. Det er også et ønske om en god og aktiv tettstedutvikling i kommunens to største tettsteder, Etne og Skånevik, hvor dette blir ansett som «sentralt i den videre utviklingen av kommunen».³⁴

Det er en målsetting i kommunen å utarbeide en ny arbeidsgiverstrategi i løpet av denne økonomiplanperioden. Denne blir ansett som vesentlig for å skape rammene som sikrer trivsel, kompetanseutvikling og effektivitet. Arbeidsgiverstrategien skal blant annet inneholde en plan for kommunens «arbeidsgiverpolitikk, rekruttering, opplæring og utvikling».³⁵

³⁴ [Økonomiplan 2024-2027, s. 31](#)

³⁵ [Økonomiplan 2024-2027, s. 136](#)

Konkurransen om arbeidskraften er tøff i Kommune-Norge for tiden, og mange mener det er vanskelig å rekruttere nye kvalifiserte kandidater. Det vil være en viktig for Etne å skille seg ut som arbeidsgiver og legge til rette for bosetting i alle bygdene.

4.5.2 NÆRINGSUTVIKLING

Det fremgår av økonomiplanen at næringsutvikling er viktig for Etne. Det er blant annet et satsningsområde at kommunen skal til en «hver tid ha næringsareal for ulike typer næringer tilgjengelig».³⁶ Etne kommune skal også ha en god arena for dialog og samarbeid med næringslivet. Landbruk, som er en viktig næring i kommunen, skal Etne være en pådriver for.³⁷

Det kommer også frem at turisme er et satsningsområde. Etne er en viktig reiselivskommune, og spesielt i områdene rundt Åkrafjorden skal turistnæringen vektlegges høyt.³⁸

Arbeidet med næringsutvikling kan bidra med turisme og arbeidsplasser i kommunen.

Sentrale spørsmål som kan være utgangspunkt for en forvaltningsrevisjon er: 1) I hvilken grad jobber kommunen med disse satsningsområdene? 2) Hvordan kan kommunen forbedre arbeidet med næringsutvikling?

4.5.3 VURDERING

Vurderingene oppsummeres i tabellen under. Vi kommer også med noen korte forslag til hva som kan være aktuelle problemstillinger. Disse står i kursiv i kommentarfeltet.

³⁶ Ibid., s. 26

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar
	Kommunen som arbeidsgiver og bosted	Stor konkurranse om arbeidskraften innen alle kommunalområder. Vanskelig å få tak i kompetent arbeidskraft. Dersom kommunen ikke klarer å skaffe til veie kompetent arbeidskraft, er det en risiko for redusert tjenestekvalitet og for forsinkelser eller stans i planlagte prosjekter.	<i>En FR kan se nærmere på hva kommunen gjør for å beholde ansatte, være et attraktivt bosted og på kompetanseutnyttelse.</i>
	Næringsutvikling	Fremstår som et satsningsområde i kommunen. Arbeidet med næringsutvikling kan skape arbeidsplasser og økt tilflytning. Lokal næringsutvikling kan bidra til å utnytte kommunens ressurser på en bærekraftig måte. Dette er i tråd med kommunens hovedmål om en «bærekraftig økonomi».³⁹	<i>I hvilken grad jobber kommunen med disse satsningsområdene?</i> <i>Hvordan kan kommunen forbedre arbeidet med næringsutvikling?</i>

³⁹ [Økonomiplan 2024-2027, s. 33](#)

5 FORVALTNINGSREVISJONER

Gjennomførte forvaltningsrevisjoner	Årstall
Innkjøp	2019
Etne (m.fl.) - Forum for oppvekst i Sunnhordland (FOS)	2021
Trygt og godt skulemiljø	2021
Kontrakts- og leverandøroppfølging	2022
Tilpassa opplæring og spesialundervisning	2023

Ikke gjennomførte forvaltningsrevisjoner
Bemanning, rekruttering og sjukefråvær
Pleie og omsorg
Næring og landbruk
Internkontroll og kvalitetssystem
Skakke SA
Tomteselskapet Etne AS
Øyane Asvo AS

Ikke gjennomførte eierskapskontroller
Overordna eigarskapsforvaltning i kommunen
Eigarskapskontroll av Skakke SA
Eigarskapskontroll av Tomteselskapet Etne AS
Eigarskapskontroll av kommunen si forvaltning og oppfølging av arbeidsmarknadsbedrifter

6 STATLIGE TILSYN

Årstall	Område	Tema	Utført av
2020	Drikkevann	Vannforsyningssystem	Mattilsynet
2020	Helse og omsorg	Helse- og omsorgstenester til personar med utviklingshemming	Statsforvalteren i Vestland
2021	Helse og omsorg	Helse- og omsorgstenester til personar med utviklingshemming	Statsforvalteren i Vestland
2021	Landbruk	Sluttmøte kontroll landbruk PT	Statsforvalteren i Vestland
2022	Drikkevann	Revisjon i vannforsyningssystem	Mattilsynet
2023	Matrikkelen	Matrikkellovtilsyn	Statens Kartverk
2023	Personvern	Brevkontroll - Etterlevelse av regelverkets krav til personopplysningssikkerhet	Datatilsynet
2023	Grunnoppplæring	Alternativ opplæringsarena	Statsforvalteren i Vestland
2024	Helse og omsorg	Folkehelsearbeid. Spørjeskjemaundersøking som vert gjennomført digitalt i alle kommunar, deretter intervju med enkeltkommunar	Statsforvalteren i Vestland
2024	Arbeidsmiljø	Tilsyn arbeidsvilkår - offentlige oppdragsgivere - lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	Arbeidstilsynet
2024	Kommunen som miljømyndiget	Kommunetilsyn med kommunens forsøplingsmyndighet (§28)	Statsforvalteren i Vestland
2024	Arbeidsmiljø (2 stk.)	Muskel- og skjelettplager og psykiske plager - stedlig tilsyn	Arbeidstilsynet
2024	Helse og omsorg	Tilsyn med bruk av elektronisk medisineringsstøtte hjå heimebuande eldre	Statsforvalteren i Vestland
2024	Grunnoppplæring	Saksbehandlingstid - sakkyndig vurdering	Statsforvalteren i Vestland

7 KOMMUNALE SELSKAPER

7.1 INNLEDNING

Det snakkes om eierstyring når kommunen har valgt å opprette selskaper som skal sørge for tjenester til kommunens innbyggere. Virksomhet som forvaltes av kommunens administrasjon med kommunedirektøren som øverste administrative leder, er ikke å anse som eierstyring.

I denne sammenheng forstås derfor eierstyring som å sørge for at kommunens interesser forvaltes i tråd med formålene satt for selskapene. Det offentlige forvalter våre skattepenger og skal løse lovpålagte oppgaver og tilby tjenester til innbyggere. Derfor bør eierne være fremoverlente, informerte, og interesserte i sine selskaper.⁴⁰

God eierstyring er viktig for å:

- oppnå de mål eierne har hatt med opprettelsen av selskapet
- forvalte ressursene på best mulig måte
- kontrollere risiko

7.2 LOVREGLER

Ifølge kommuneloven § 23-2.1c skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og av selskaper kommunen har eierinteresser i. Ifølge kommuneloven § 23-2.1d skal kontrollutvalget også påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll).

Det kan gjennomføres både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskaper. Dette innebærer hvordan eierskapsoppfølgingen er gjennomført (eierskapskontroll) og forvaltningsrevisjon av selskapet (hvordan utvalgte sider ved driften av selskapet er gjennomført). Det kan gjennomføres eierskapskontroll uten forvaltningsrevisjon av én eller flere selskaper, og det kan gjennomføres eierskapskontroll av kommunes eierstyring av samtlige selskaper som er omfattet av denne type kontroll.

Selskapstyper som er omfattet av eierskapskontroll er:

- a) interkommunale selskaper etter IKS-loven
- b) interkommunale politiske råd
- c) kommunale oppgavefellesskap

⁴⁰ [Hva kjennetegner god eierstyring? - NKRF](#)

- d) aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer.

7.2.1 HVILKE SELSKAPSFORMER ER OMFATTET AV EIERSKAPSKONTROLL?

Eierskapskontroll i selskaper omfatter alt kommunalt/fylkeskommunalt eierskap som er organisert med hjemmel i andre lover enn kommuneloven, samt interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap (så lenge de er organisert som selvstendige rettssubjekter). Inkludert er dermed aksjeselskaper (AS), interkommunale selskaper (IKS) og samvirkeforetak (SA).

Utenfor rekkevidden av eierskapskontroll er f.eks. kommunale foretak (KF) og interkommunale samarbeid som ikke er egne rettssubjekter. Vertskommunesamarbeid kan ikke være selvstendige rettssubjekter. Heller ikke stiftelser og foreninger omfattes av regelverket om eierskapskontroll. Kommunale foretak (KF) kan gjøres gjenstand for forvaltningsrevisjon på lik linje med annen kommunal virksomhet.

Figur 9 Oversikt over selskapsformer som kan brukes til kommunalt eierskap.



Eierne står ganske fritt i valg av selskapsform. Aksjeselskapsformen er imidlertid lovkrav eller anbefaling for en rekke typer virksomheter (energiproduksjon, arbeidsmarkedsbedrifter og bompengeselskaper). Aksjeselskapsformen kan anses godt tilpasset for virksomheter som opererer i et marked med risiko- og konkurranseeksponering.

IKS-formen kan anses godt tilpasset for virksomheter som håndterer kommunale oppgaver i egenregi for eierne (deltakerne) og hvor det ellers ikke er aktuelt med fortjeneste/utbytte (typisk virksomheter som driver med kultur, idrett eller under selvkostregimet). Slike selskap opprettes gjerne når dette gir en effektivitet i kommunenes tjenesteproduksjon. Dersom det drives næring

med fortjeneste/utbyttmuligheter i et IKS, vil dette ofte være skilt ut i heleide datterselskaper som er aksjeselskaper.

7.2.2 HELEIDE OG DELEIDE KOMMUNALE SELSKAPER

Heleide kommunale selskaper

Kontrollutvalget har innsynsrett i heleide selskaper iht. kommuneloven § 23-6. Med heleide selskaper mener vi aksjeselskaper kun eid av kommuner/fylkeskommuner og interkommunale selskaper (IKS-er). I tillegg kommer de to samarbeidsformene kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt politisk råd. Kommunalt oppgavefellesskap gjelder imidlertid stort sett friluftsråd.

Deleide kommunale selskaper

Med deleide selskaper mener vi selskaper hvor det er andre typer eiere (private, staten e.a.). Med deleide selskaper har ikke kontrollutvalget innsynsrett. Det samme gjelder andre selskapsformer enn nevnt i kommuneloven § 23-6 (eksempelvis samvirker). Forvaltningsrevisjon i de nevnte selskaper kan bare foretas etter avtale med øvrige eiere eller når det eventuelt er vedtektsfestet. Det kan imidlertid nå uansett gjennomføres en kontraktsrevisjon, jf. kommuneloven 23-6, siste ledd.

7.3 SELSKAP SOM KAN OMFATTES AV EIERSKAPSKONTROLL

Etne kommune				
Selskap	Heleid AS	IKS	Deleid AS	Annet
Øyane ASVO AS	50,00 %			
Haugaland Interkommunale Miljøverk IKS		8,50 %		
Haugaland Vekst IKS		9,09 %		
Rogaland Revisjon IKS		0,85 %		
Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS		12,50 %		
Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS		3,50 %		
Friluftsrådet Vest IKS		N/A		
Interkommunalt Arkiv i Hordaland IKS		3,50 %		
Krisesenter Vest IKS		2,78 %		
Dag og Tid AS			0,20 %	
Destinasjon Haugesund & Haugalandet AS			0,19 %	
E134 Haukelivegen AS			2,17 %	
Etne Elektrisitetslag AS			8,35 %	
Haugaland Kraft AS			0,20 %	
Opero Holding AS			2,16 %	
Grannar AS			8,03 %	
Kommunekraft AS			0,31 %	
Medvind24 Næringshage AS			5,13 %	
Norsk Bane AS			0,98 %	
Skånevik Ølen Kraftlag AS			1,48 %	
Tomteselskapet Etne AS			49,85 %	
Åkrafjorden Oppleving AS			0,45 %	
SKAKKE SA				32,93 %

7.4 KOMMUNEN SOM EIER

Eierskapsmeldingen for Etne kommune er fra 2022 og det kommer frem av denne at eierskapsmeldingen bør oppdateres og vedtas av kommunestyret årlig. Vi finner ikke at informasjon om eierskapet er lett tilgjengelig på kommunens nettsider.

Etne kommune har eierskap i en rekke selskaper, både i sammen med andre offentlige eiere, kommuner og andre private eiere. Det ble i forrige periode anbefalt å gjennomføre en overordnet eierskapskontroll av kommunen med fokus på system og rutiner for oppfølging av eierskapet, rutiner for valg av styrerepresentanter, opplæring av styrerepresentanter og rapportering til kommunen. Dette prosjektet ble ikke gjennomført.

7.5 HELEIDE AKSJESELSKAPER

- Øyane ASVO AS: Går også under det juridiske navnet Spira Utvikling AS. Selskapet tilbyr varig tilrettelagt arbeid (VTA), arbeidsforberedende trening (AFT), samt kommunalt tilrettelagt aktivitet i arbeidsmarkedsbedrift. Selskapet har 24 fulle VTA-plasser, 6 AFT-plasser og KTA plasser etter behov hos eierkommunene.

Selskapet eies av kommunene Vindafjord og Etne, som eier 50% hver. Selskapet har de siste årene hatt ca. 20 millioner kroner i omsetning. I 2022 hadde de et positivt årsresultat på 150 000 kroner, mot 1 million kroner i 2021. Selskapet har god likviditet og soliditet.

Selskapet var prioritert for eierskapskontroll i forrige runde med bakgrunn i at selskapet leverer viktige tjenester til brukere med behov for tilrettelagt arbeid. I tillegg trekkes utfordrende driftsvilkår, delvis konkurranse med andre og HMS-hensyn frem som aktuelle tema i en eventuell kontroll.

7.6 INTERKOMMUNALE SELSKAPER

- Rogaland Revisjon IKS: Forrige selskapskontroll ble gjennomført i 2011 av ReVisor AS.
- Haugaland Vekst IKS: Selskapet ble stiftet i 2004 og har som formål å drive regionalt nærings- og utviklingsarbeid. Selskapet er eid av ti kommuner på Haugalandet, samt Rogaland fylkeskommune. Det har ikke vært utført eierskapskontroll av selskapet i nyere tid.

Selskapet hadde i 2022 en omsetning på 13,9 millioner kroner, og et årsresultat på 1,8 millioner. Selskapets likviditet og soliditet fremstår som meget god.

Det har ikke vært gjennomført eierskapskontroll av selskapet i nyere tid.

- Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS: HKS IKS er et interkommunalt selskap som utfører sekretariatstjenester til kontrollutvalgene i kommunene Bokn, Etne, Haugesund, Karmøy, Sauda, Suldal, Sveio, Tysvær, Utsira og Vindafjord.

Selskapet har de siste årene hatt en tilfredsstillende økonomisk situasjon og risikoen vurderes som lav.

- **Haugaland Interkommunale Miljøverk IKS:** Haugaland Interkommunale Miljøverk, HIM, er et interkommunalt selskap (IKS), og ble etablert i 2007 av eierkommunene Bokn, Etne, Haugesund, Tysvær og Vindafjord. Selskapet er opprettet for å utføre lovpålagte oppgaver tilknyttet renovasjon, gjenvinning, slamrenovasjon og slambehandling for disse kommunene.

Selskapet omsatte for 134 millioner kroner i 2022 og hadde et årsresultat på ca. 3 millioner. Selskapets likviditet har bedret seg de siste årene og anses nå som meget god. Soliditeten har vært i en negativ trend de siste årene, og anses nå som tilfredsstillende. I møte med administrasjonen i Vindafjord kommune trekkes selskapet frem som aktuelt for eierskapskontroll da virksomheten er en viktig tjenesteleverandør for innbyggerne. De peker videre på at selskapet må leve opp til mange miljøkrav og at det vil komme flere i årene som kommer.

- **Krisesenter Vest IKS:** Krisesenter Vest IKS har 17 eierkommuner og avdelinger i Haugesund og på Stord. Alle kommuner er pålagt å ha et tilbud til innbyggere som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner. Krisesenteret gir et bo- og dagtilbud til kvinner, barn, menn og LHBT-personer.

7.7 DELEIDE AKSJESELSKAPER

Tomteselskapet Etne AS

Tomteselskapet Etne AS er et samarbeid mellom næringslivet og Etne kommune for utvikling og salg av tomter i Etne. Etne kommune har største eierandel med 49,85% eierskap i selskapet. En rekke forskjellige private eiere utgjør det resterende eierskapet i selskapet.

Ifølge eierskapsmeldingen har Etne kommune et langsiktig mål om å øke innbyggertallet for kommunen, og derfor ønsker den å være en aktiv eier i selskapet.

Selskapet hadde i 2022 en omsetning på ca. 2,6 millioner og fikk et negativt årsresultat på 400 000. Selskapet har gått i minus siden 2019. I dialogmøte med administrasjonen blir det opplyst om at det er en risiko for at tomteselskapet vil gå konkurs.

Haugaland Kraft AS

Hovedvirksomhetene til Haugaland Kraft er produksjon, overføring og omsetning av elektrisk kraft, samt utbygging og drift av fibernettverk. Konsernet består i dag av ett morselskap (Haugaland Kraft AS) og fire heleide datterselskaper: Haugaland Kraft Energi, Haugaland Kraft Fiber, Fagne og Endra. I tillegg er selskapet majoritetseier i Sunnhordland Kraftlag og Afiber og er deleier i Deep Wind Offshore, Havnekraft og Datek.

Konsernet eies av kommunene Karmøy, Haugesund, Tysvær, Vindafjord, Sveio, Utsira, Suldal, Sauda, Ullensvang, Etne, Fitjar og Bømlo samt selskapene Finnås Kraftlag SA, SØK AS, Fitjar Kraftlag SA.

Selskapet er viktig både som leverandør av kritiske samfunnstjenester og infrastruktur, men også økonomisk – i form av betydelige utbyttebetalinger til eierne. Konsernet omsatte for 7 milliarder kroner i 2022 og satt igjen med et årsresultat på 1,8 milliarder. Konsernet betalte ut totalt 600 millioner kroner til eierne i 2022.

Det ble sist gjennomført en selskapskontroll i 2015.

7.8 VURDERING

Vurderingene oppsummeres i tabellen under. Vi kommer også med noen korte forslag til hva som vil kunne være aktuelle problemstillinger. Disse står i kursiv i kommentarfeltet.

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar/problemstilling
	Etne kommunes oppfølging av eierskap	Ble trukket frem som et prioritert prosjekt i forrige periode. Lenge siden sist det ble gjennomført en generell eierskapskontroll av kommunen. Manglende etterlevelse av krav utgjør en risiko for at kommunen kan oppfattes som en passiv eier, føre til lenger avstand mellom folkevalgte og selskap, usikkerhet rundt eierskap og formål med eierskap.	<i>Generell eierskapskontroll av Etne kommune.</i>
	Haugaland Interkommunale Miljøverk IKS	Viktig tjenesteleverandør for kommunen og leverandør av samfunnskritiske tjenester. Selskapet har flere kommunale eiere og er underlagt strenge krav, blant annet med tanke på miljø.	<i>Økonomi og drift.</i> <i>Viktig tjenesteleverandør.</i> <i>Hvordan møter selskapet nye krav blant annet med hensyn til miljø?</i> <i>I hvilken grad har kommunene gode rutiner for å forvalte sitt eierskap i samarbeid med andre?</i>
	Tomteselskapet Etne AS	Kommunen har en målsetning om å være en aktiv eier i selskapet. De siste fire årene har selskapet gått i minus og i dialogmøte med administrasjonen opplyses det om at selskapet er i ferd med å gå konkurs.	<i>Økonomisk risiko.</i> <i>I hvilken grad har kommunene gode rutiner for å forvalte sitt eierskap i samarbeid med andre aktører?</i>

VEDLEGG

SKRIFTLIGE KILDER

- Relevant regelverk og nasjonale føringer
- Kommunens planer, budsjett og årsrapporter
- Informasjon om selskaper som kommune har eierinteresser i
- Kommunens eierskapsmelding
- Tilsynsrapporter fra andre
- Tidligere forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller
- Ulike former for statistikk, for eksempel fra SSB, Framsikt og IMDI Agenda Kaupang, Norges best styrte kommuner – Kommuneindeksen 2023
- [*Rapport, EVALUERING AV BARNEVERNREFORMEN. Første statusrapport med søkelyset på forebygging og tidlig innsats.*](#) Menon Economics, NTNU Samfunnsforskning. Desember 2023.
- Udir ([Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i ny opplæringslov | udir.no](https://udir.no/tilpasset-oppl%C3%A6ring-og-individuell-tilrettelegging-i-ny-oppl%C3%A6ringslov))
- Helsepersonellkommisjonen – tid for handling, 2023
- Psykisk helsearbeid for barn og unge – en innsiktsrapport, Helsedirektoratet 2021
- Psykisk helse barn og unge, Stavanger kommune, Rogaland Revisjon 2023
- Ulike artikler, henvisninger i teksten

MUNTlige KILDER

- Kommunedirektørens ledergruppe
- Kontrollutvalgets medlemmer