

Risiko- og vesentlighetsvurdering

Suldal kommune, 2024



INNHold

1	Oppsummering	4
2	Innledning.....	6
2.1	Metode	6
2.1.1	Begrepsavklaring	6
2.1.2	Vurdering av risiko og vesentlighet	7
2.1.3	Informasjonsgrunnlag.....	7
2.1.4	Avgrensning.....	7
3	Generelle utviklingstrekk	8
3.1	Innledning.....	8
3.2	Økonomisk handlingsrom for kommunen	8
3.3	Befolkningsutvikling	9
3.4	Utgiftsbehov og ressursbruk.....	11
3.5	Effektivitet	12
3.6	Oppsummering	13
4	Sektorvise utviklingstrekk.....	14
4.1	Innledning.....	14
4.2	Oppvekst.....	14
4.2.1	Kompetanse i skole og barnehage	14
4.2.2	Skole- og barnehagestruktur i kommunen	14
4.2.3	Barnevernsreformen	15
4.2.4	Flyktninger.....	16
4.2.5	Vurdering.....	17
4.3	Helse og velferd.....	18
4.3.1	Eldrebolgen.....	18
4.3.2	Fastlege- og Legevaktjenesten/samløkalisering...18	
4.3.3	Kompetansegapet vil øke innen helse og omsorg.19	

4.3.4	Vurdering.....	20
4.4	Samfunn.....	21
4.4.1	Klima og miljø.....	21
4.4.2	Næringsutvikling	22
4.4.3	Digital transformasjon	22
4.4.4	Vurdering.....	23
5	Forvaltningsrevisjoner.....	24
6	Statlige tilsyn	25
7	Kommunale selskaper	26
7.1	Innledning.....	26
7.2	Lovregler	26
7.2.1	Hvilke selskapsformer er omfattet av eierskapskontroll?.....	27
7.2.2	Heleide og deleide kommunale selskaper	28
7.3	Selskap som kan omfattes av eierskapskontroll.....	28
7.4	Kommunen som eier	29
7.5	Heleide aksjeselskaper	29
7.6	Interkommunale selskaper.....	29
7.7	Deleide aksjeselskaper	31
7.8	Vurdering.....	32
Vedlegg		33
Skriftlige Kilder.....		33
Muntlige Kilder		33

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
Kompetanse i skole og barnehage	
Skole- og barnehagestruktur i kommunen	
Eldrebølgen	
Næringsutvikling	
Implementering av barnevernsreformen	
Integrering av flyktninger	
Helse og omsorg - kompetanseutnyttelse	
Fastlege- og legevaktjenesten/Samløkalisering	
Klima og miljø	
Digital transformasjon	

Eierskapskontroller/forvaltningsrevisjon i selskaper

Tema	Vurdering
Ryggjatun Eigedom AS	
Haugaland Brann og Redning IKS	
Lysefjorden Utvikling AS	

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, Suldal kommune

Indikator	Verdi	Vurdering
Netto driftsresultat	27,1 %	
Netto lånegjeld	19 %	
Disposisjonsfond	55,1 %	
Samlet handlingsrom		

Kilde: KS Økonomisk handlingsrom 2022

Suldal kommune har stor grad av økonomisk handlingsrom i 2022.

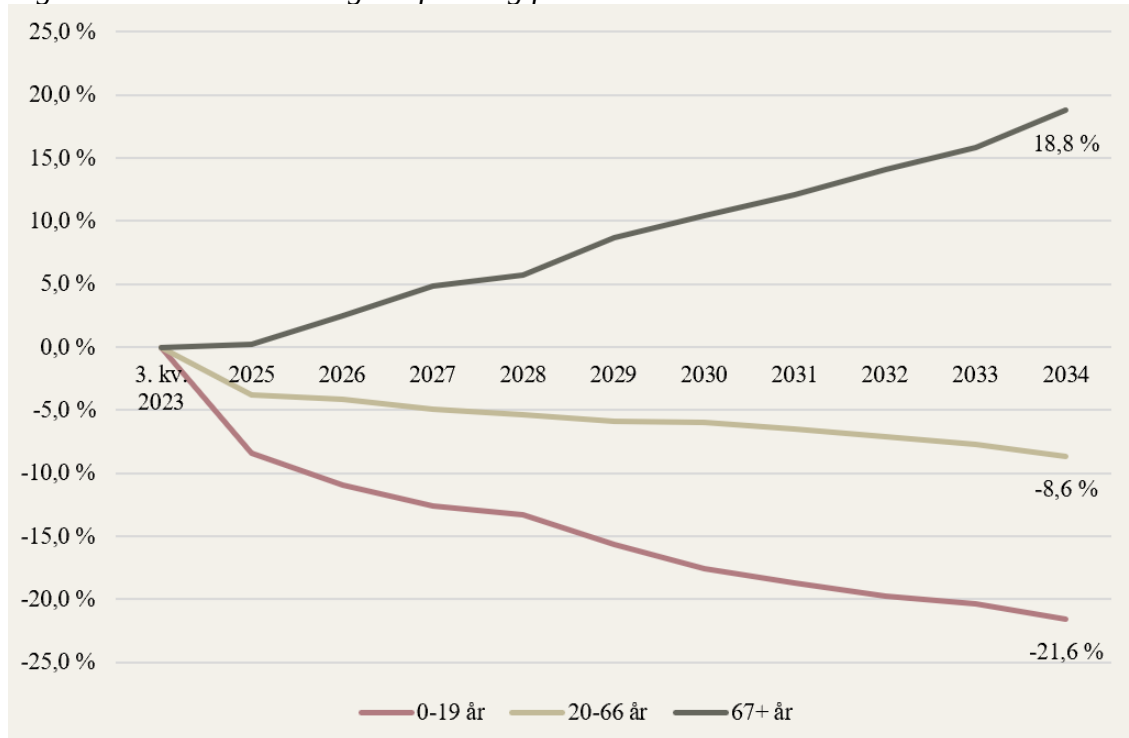
3.3 BEFOLKNINGSUTVIKLING

Befolkningsutviklingen i Suldal kommune frem mot 2034 preges av en liten befolkningsnedgang, 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

Suldal kommune har per 3. kvartal 2023 3389 innbyggere. Befolkningsframskrivingen viser en nedgang på 6,2 % (242 personer) frem mot 2034. Nedgangen er imidlertid ikke jevnt fordelt mellom alle aldersgruppene.

Figur 1. Prosentvis endring i befolkning fra 3. kvartal 2023

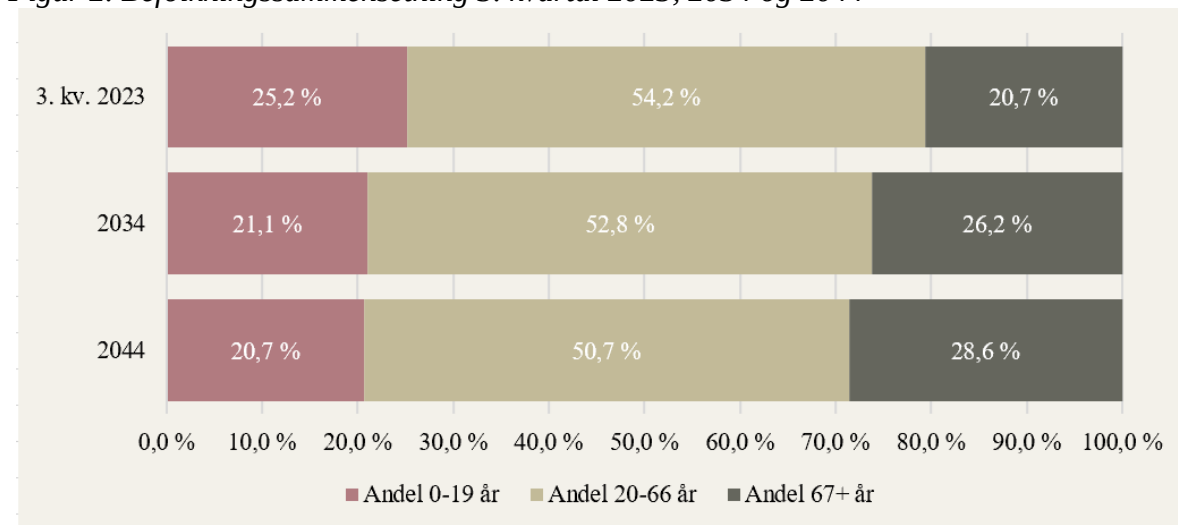


Kilde: Framsikt/SSB, middels vekst

Den største veksten finner vi blant de eldre over 67 år, med en vekst på 18,8 % (151 personer). Samtidig ser vi en reduksjon på 21,6 % (182 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	90	90	90
2023	90	90	92
2024	65	65	32

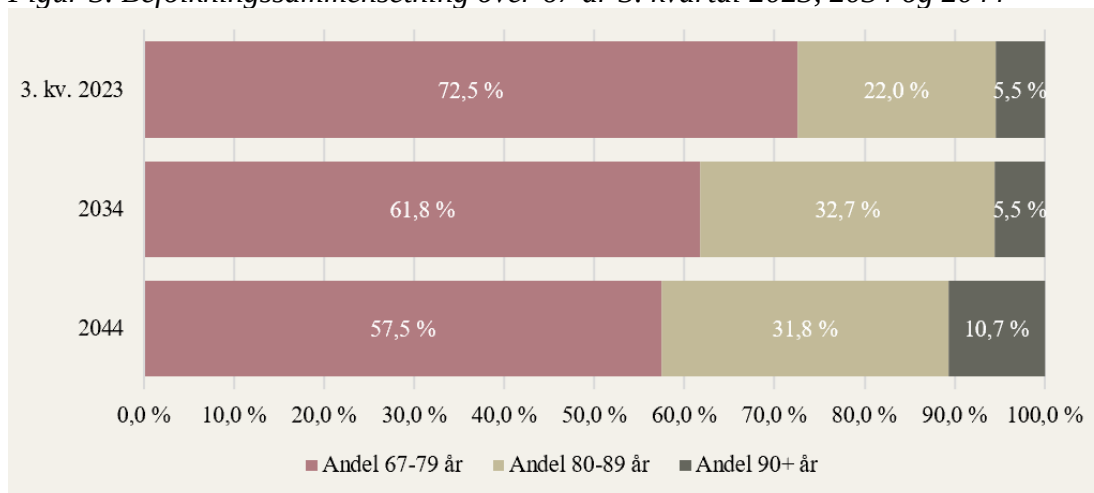
Kilde: Imdi

Suldal kommune bosatte totalt 90 flyktninger i 2022 og ytterligere 92 i 2023. Anmodningsvedtaket for 2024 er 65 personer. Kommunen har per 29.02.2024 bosatt 32 personer i 2024.

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 Suldal kommune, fra 2,6 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 Suldal kommune ser vi en betydelig økning i andelen eldre over 80 år, en gruppe som ofte har et større behov for kommunale tjenester.

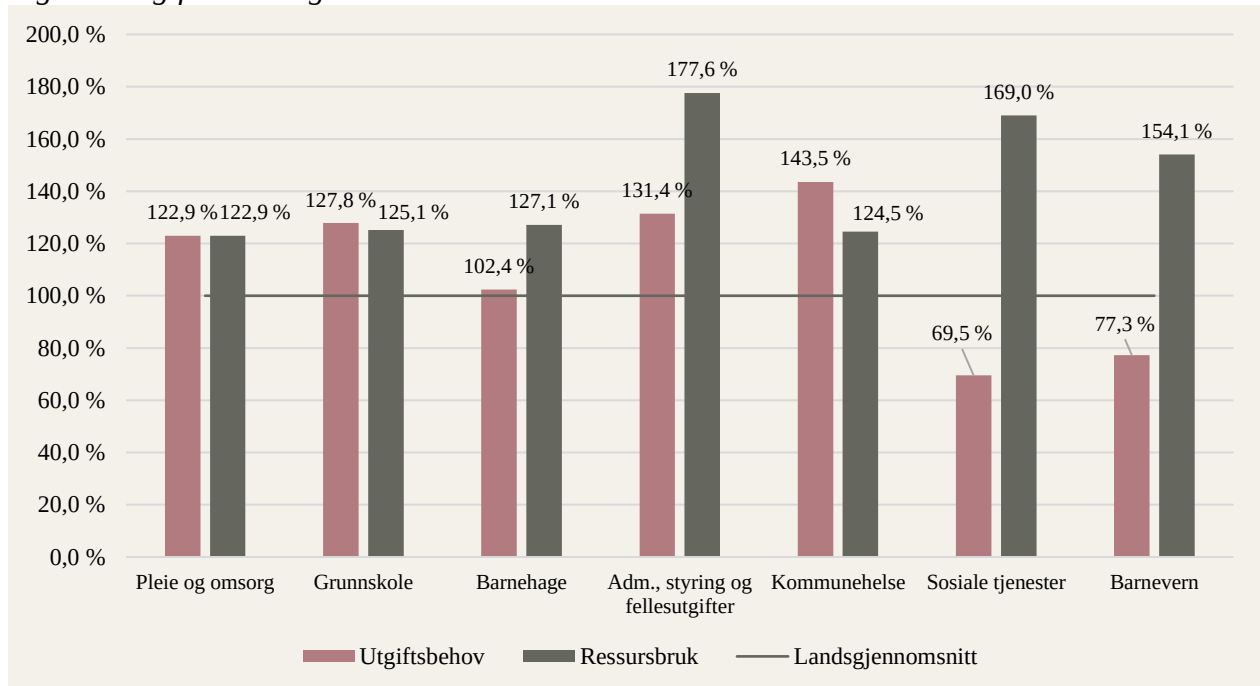
3.4 UTGIFTSBEHOV OG RESSURSBRUK

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 4. Utgiftsbehov og ressursbruk 2022



Kilde: Framsikt

Suldal kommune har et objektivt utgiftsbehov som er 18,7 % høyere enn landsgjennomsnittet. Ressursbruk er justert for kommunen sitt utgiftsbehov. I forhold til landsgjennomsnittet bruker Suldal kommune flere ressurser på alle områder.

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 tjenesteområder. 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, Suldal 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.

3.6 OPPSUMMERING

Suldal kommune har et godt økonomisk handlingsrom, men det er viktig å være bevisst på utfordringene i årene som kommer. Dette kan medføre:

- Økt behov for tjenester til eldre, som bidrar til økte utgifter.
- Håndtering av et stadig høyere forsørgerbehov.
- Færre barn og unge vil føre til redusert behov for skoleplasser.
- Plan for hvordan 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 KOMPETANSE I SKOLE OG BARNEHAGE

Suldal kommune ligger på plass 210 av 346 kommuner i den endelige utgaven av Kommunebarometeret 2023 utgitt av Kommunal rapport. I økonomiplan med handlingsprogram for 2024 til 2027 kommer det frem at kommunen har hatt en negativ utvikling innen grunnskole og barnehage – og at dette skyldes for «*få ansatte med rett kompetanse i norsk, engelsk og matematikk i alle klassetrinn*» og for få pedagoger innen barnehage.⁵

På kommunebarometeret havner Suldal på en 325. plass i kategorien barnehage. Årsaken til den lave plasseringen skyldes blant annet andel kommunale barnehager som oppfyller pedagognormen⁶, andel ansatte med pedagogisk utdanning og leke- og oppholdsareal per barn i kommunale barnehager.

I dialogmøte med administrasjonen pekes det på at kommunen har utfordringer med å få på plass kvalifisert kompetanse. Det ble videre fortalt at kommunen hadde tilgang til nok lærere, men at det var utfordrende å spre dem rundt på de syv skolene i kommunen.

I dialogmøte med kontrollutvalget i Suldal, blir også kompetanse i skolen trukket frem som et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon i perioden. Kontrollutvalget var blant annet opptatt av manglende oppfølging av kompetansekrav og lite fleksibilitet hos kommunen som arbeidsgiver.

4.2.2 SKOLE- OG BARNEHAGESTRUKTUR I KOMMUNEN

⁵ <https://www.suldal.kommune.no/f/p13/ib2fb2bfb-a7ff-4ce9-86ac-5f20f4329a28/okonomiplan-med-handlingsprogram-24-27-kommunestyret-sitt-vedtak-1.pdf>

⁶ I 2018 innførte regjeringen nye utdanningskrav til personalet i barnehager. Andelen kommunale barnehager som oppfyller pedagognormen, uten dispensasjoner var i 2023 på 66,70 prosent. I Suldal oppfyller 16,7 prosent av de kommunale barnehagene pedagognormen (uten dispensasjon).

Suldal kommune er en kommune med stor utstrekning kombinert med geografiske forhold som skaper store avstander både i kilometer og tid til transport. På lik linje med alle andre kommuner i Norge står Suldal kommune overfor en demografiutfordring knyttet til at antall eldre øker og at antallet barn og unge minsker.⁷ Dagens skolestruktur er sårbar for dette demografiskiftet.

Kommunen har i dag syv grunnskoler med totalt 500 elever. 300 elever går på barne- og ungdomsskolen i Sand, mens 200 elever er fordelt på seks skoler. Utfordringene knyttet til rekruttering og kompetanse er med på å skape en usikkerhet for de minste skolene.

I en KS-rapport om utfordringsbildet i Suldalsskolen fra 2022 kommer det frem at «sårbarheten i dagens skolestruktur gir seg utslag på to måter. Prognosene for elevtall gjengitt i økonomiplanen viser synkende elevtall på alle kommunens skoler fremover. Dette innebærer at små skoler blir enda mindre og lærerkollegiene kan bli redusert. De minste skolene har allerede i dag svært små forhold som potensielt er sårbart i forhold til sosiale forhold for elevene og fagmiljøer for de ansatte. I tillegg kan det bli et høyere kostnadsnivå per elev da reduksjon i elevtall ikke nødvendigvis kan tas ut i en økonomisk effekt. Det foreligger en innsparing på 3 millioner i vedtatt økonomiplan. Denne er knyttet til nedgangen i elevtallene.»

I dialogmøte med administrasjonen pekes det på at dagens skolestruktur skaper utfordringer med å innhente tilstrekkelig med kvalifisert arbeidskraft til alle skolene, drift og vedlikehold og økonomi. Samtidig vil sentralisering av skolene medføre lokalpolitisk motstand, en betydelig lengre skolevei for flere elever med mer. Spørsmålet er hvilke hensyn som skal veie tyngst ved vurdering av fremtidens skolestruktur. Administrasjonen peker videre på at dagens skolestruktur er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon for å belyse utfordringene som kommunen har på dette feltet.

Kommunen har blant annet forsøkt et pilotprosjekt der tre elever fra Nesflaten går på ungdomsskolen på Sand. Dette er eksempler på prosjekter som kan belyses og evalueres i en eventuell forvaltningsrevisjon.

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 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.

⁷ Ifølge befolkningsframskrivingen fra SSB er det forventet en betydelig reduksjon blant de yngste (0-19 år) i kommunen på 21,6 % (182 personer) frem til 2034.

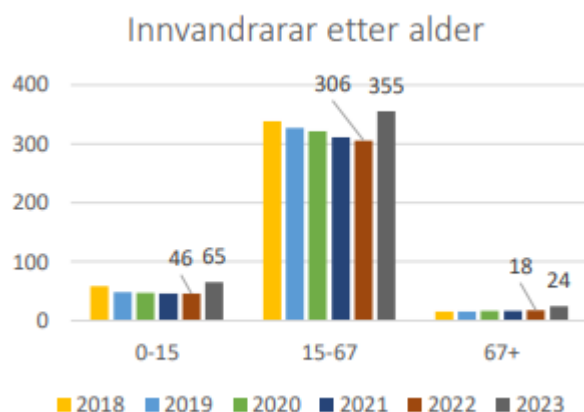
Reformen skal bidra til å styrke forebygging og tidlig innsats i kommunen. Hovedmålet med reformen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov. Dette stiller krav til kommunens styring av barnevernet, til ledelse i barnevernet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

Ifølge første evaluering/statusmåling av barnevernsreformen⁸, 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 FLYKTNINGER

På tross av SSB sin befolkningsframskriving, hadde Suldal i 2023 befolkningsvekst og høy innvandring. I økonomiplanen for 2024 til 2027 skriver kommunen at den ville hatt en markant befolkningsnedgang uten innvandring. Ved inngangen til 2023 ble det bosatt 444 innvandrere i Suldal, hvor ca. 1/3 er flyktninger. Flere av disse er barnefamilier fra Ukraina, som gjør at flere av innvandrerne er i aldersgruppen 0-15 år.

Figur 5. Innvandrere til Suldal kommune etter alder.



Kilde: Suldal kommune

Integrering og bosetting av flyktninger er en tverrsektoriell utfordring som krever innsats fra flere av kommunens tjenestoområder. Blant annet knyttet til introduksjonsprogram, kompetanse og språkopplæring i skolen, norskopplæring for voksne, tilgang på boliger med mer.

⁸ [Rapport, EVALUERING AV BARNEVERNSREFORMEN. Første statusrapport med søkelyset på forebygging og tidlig innsats](#). Menon Economics, NTNU Samfunnsforskning. Desember 2023.

Fra 2022 til i dag, har Suldal kommune bosatt over 200 flyktninger. Kommunen trekker ikke frem utfordringer knyttet til integrering frem som noe særskilt utfordrende (jf. HØP og i dialogmøte med administrasjonen). I årsmeldingen 2023 skriver kommunen at 70,6% av befolkningen var sysselsatt i 2023, noe som var ned fra 71,2% i 2022 og at dette kan ha sammenheng med bosetting av flere flyktninger. Kommunen skriver videre at tallet på sysselsatte i Suldal med botid 0-4 år er på 16%, men går opp til 76% i gruppen med botid 5-9år.

4.2.5 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
	Kompetanse i skole og barnehage	Utfordrende for kommunen å få på plass kvalifisert kompetanse. Manglende kompetanse innen flere fag i grunnskolen og mangel på pedagoger i barnehage. Risiko for at kommunen ikke oppfyller formelle lovkrav og at ikke barn og unge får et tilstrekkelig godt tjenestetilbud.	<i>I hvilken grad jobber Suldal kommune for å sikre tilstrekkelig kompetanse innen skole og barnehage?</i>
	Skole- og barnehages truktur i kommunen	Demografiendringer og krav til kompetanse skaper utfordringer for dagens skolestruktur i kommunen. Kommunen har flere skoler med relativt få elever. Dette bidrar til å skape utfordringer både knyttet til rekruttering, kompetanse, økonomi og drift og vedlikehold. Ofte mer krevende å bygge ned tjenester enn å bygge dem opp.	<i>En forvaltningsrevisjon kan se på dagens skole- og barnestruktur og vurdere i hvilken grad den fungerer tilfredsstillende.</i> <i>Hvordan har pilotprosjekt og flytting av elever til andre skoler fungert?</i>
	Implementering av barneverns-reformen	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 ansvarsdeling og tverrfaglig samarbeid?</i>
	Integrering av flyktninger	Integrering involverer mange tjenesteområder. Risiko for at kommunen ikke er godt nok rigget til å håndtere veksten i flyktninger.	<i>Hvordan fungerer integreringsarbeidet i kommunen? Organisering og internt samarbeid.</i>

4.3 HELSE OG VELFERD

4.3.1 ELDREBØLGEN

Ifølge SSB sin befolkningsframskriving er det forventet en betydelig økning i antall eldre frem mot 2034 og 2044. Videre vil den demografiske utviklingen frem mot 2044 vil føre til en økning i forsørgerbyrden i Suldal kommune fra 2,6 til 1,8. Dette er en utfordring som vil treffe alle kommuner, og i økonomiplanen skriver kommunedirektøren at det er avgjørende for velferden at denne utfordringen tas på alvor.

I økonomiplanen 2024 til 2027 skriver kommunen at et viktig satsingsområde er rett teknologi på rett plass, og kompetanseutvikling til de ansatte.⁹ Kommunen er videre opptatt av å se hvordan den best kan utnytte den kompetansen en har for å sikre gode og effektive tjenester i fremtidens eldreomsorg (med flere eldre og færre i yrkesaktiv alder).

Kommunen skriver videre i økonomiplanen at flere eldre og færre barn betyr at en må omprioritere ressursbruken fra oppvekst til omsorg – og at dette er nødvendig fordi *«kommunen kommer til å ha store utfordringer med ha nok ansatte i helsesektoren i fremtida, samt at behovet vil bli lavere i oppvekst ved færre barn og unge.»*

4.3.2 FASTLEGE- OG LEGEVAKTTJENESTEN/SAMLOKALISERING

I økonomiplanen 2024 til 2027 skriver kommunen at det over lang tid har vært utfordrende å drive legevaktjenesten. Kommunen skriver at «fastlegekrisen og mangel på leger fører til stor belastning på legene som drifter legevakten». Kommunedirektøren har satt i gang et arbeid der kommunen ser på ulike måter å drifte legevakten på, der blant annet samlokalisering med andre nødetater kan være en aktuell måte. Kommunedirektøren ønsker videre å utrede muligheten for samlokalisering av ambulanse, Røde Kors, politi, legevakt og brann, gjerne i samarbeid med Sauda kommune.

I handlingsprogrammet ligg det inne oppgradering/ny brannstasjon på Sand mot slutten av planperioden.

I dialogmøte med kontrollutvalget pekes det på legetjenesten som et interessant tema for forvaltningsrevisjon da både Suldal og Sauda kommune har innført «nordsjø-turnus» for å lokke fastleger til distriktene.¹⁰ Ordningen innebærer å tilby fastlegene to intensive uker på jobb og fire

⁹ <https://www.suldal.kommune.no/f/p13/ib2fb2bfb-a7ff-4ce9-86ac-5f20f4329a28/okonomiplan-med-handlingsprogram-24-27-kommunestyret-sitt-vedtak-1.pdf>

¹⁰ [Distriktkommuner løser fastlegekrisen ved å tilby Nordsjø-turnus – NRK Rogaland – Lokale nyheter, TV og radio](#)

uker på hjemmekontor. Kontrollutvalget er blant annet opptatt av hvordan denne ordningen virker i praksis og ønsker å evaluere ordningen etter den har fått virket en stund.

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 distriktene¹¹.

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 pasient*¹²».

I dialogmøte med administrasjonen pekes det på at det er behov for å gå inn og definere hva de ulike yrkesgruppene skal gjøre – og at blant annet sykepleierne er bekymret for at de ikke gjør nok (samtidig som de ikke skal belastes en uforholdsmessig stor byrde). Administrasjonen er opptatt av hvordan nåværende kompetanse brukes og at sykepleierne er prioritert. De ser samtidig et behov for å se på arbeidsgrupper uten formell kompetanse og hvilke arbeidsoppgaver som kan utføres av disse (bl.a. for å avlaste sykepleiere og helsefagarbeidere).

¹¹ Helsepersonellkommisjonen – tid for handling, 2023.

¹² Helsepersonellkommisjonen – tid for handling, 2023.

Helt til slutt: Andelen kommuner som sier de sliter med å rekruttere sykepleiere er nesten fordoblet siden 2015¹³. 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 lønn¹⁴. 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.

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar
	Eldrebolegen	Flere eldre vil få behov for tjenester. Store behov for å rigge tjenestene til flere eldre og høyere forsørgerbyrde på personer i yrkesaktiv alder. Dersom Suldal 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>Tildeles tjenestene på rett nivå? Er sektoren rigget for framtiden? 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. Helse og velferd må fremover bruke kompetansen mer effektivt og samtidig være en attraktiv arbeidsgiver for de ansatte. Administrasjonen opplyser at sykepleierne er en arbeidsgruppe under press – og at det er ønskelig å se nærmere på hvordan	<i>Hvordan klarer Suldal å utnytte den samlede kompetansen for å sikre best mulige tjenester?</i>

¹³ [Ingen yrkesgrupper er vanskeligere å rekruttere for kommunene enn sykepleiere \(sykepleien.no\)](https://sykepleien.no/ingen-yrkesgrupper-er-vanskeligere-a-rekruttere-for-kommunene-enn-sykepleiere)

¹⁴ [Helseminister om sykepleiere som leier ut seg selv: – En kjempeutfordring \(vg.no\)](https://vg.no/helseminister-om-sykepleiere-som-leier-ut-seg-selv-_-en-kjempeutfordring)

		arbeidsoppgaver skal defineres. Det er også et ønske om å se hvordan ufaglært arbeidskraft kan brukes bedre enn i dag. Dersom Suldal kommune ikke klarer å skaffe til veie den riktige kompetansen, er det en risiko for redusert kvalitet og tilgjengelighet på helse- og omsorgstjenester. Dersom kommunen klarer det, er den risiko for at kostnadene vil øke.	
	Fastlege- og legevaktjenest en/Samløkalise ring	Kommunen skriver i økonomiplanen at det lenge har vært utfordringer knyttet til å drive legevaktjenesten. Fastlegekrisen og mangel på leger har ført til stor belastning på legene som i dag driver legevakten. Det er satt i gang arbeid om å utrede ulike måter å drive legevakten på. Aktuelle alternativ kan være samlokalisering av nødetater og samarbeid med Sauda kommune.	<i>I hvilken grad fungerer dagens legevaktjeneste i kommunen? Tilbyr Suldal tjenester som er i tråd med lovmessige krav?</i>

4.4 SAMFUNN

4.4.1 KLIMA OG MILJØ

Norge skal redusere klimagassutslippene med 55% innen 2030 sammenlignet med 1990. I årsmeldingen 2023 skriver kommunen at utslippene har gått opp de siste årene, og med 0,4% ved siste rapportering (2022).

I kommuneplanen 2022-2034 under punktet «Grøne Suldal» står det at: «*Det er viktig at me, i åra som kjem, tek ei aktiv rolle i arbeidet med å redusera utslepp og leggja om til eit meir klimavennleg energiforbruk. Like viktig som å redusera utslepp, er det å halda på naturen si evne til å binda CO2. Suldal har mykje utmark, skog, myr og landbruksareal som er viktig for CO2 lagring*».

Ifølge økonomiplanen 2024 til 2027 har ikke Suldal kommune vedtatt egne mål for reduksjon av klimautslipp per i dag, men den skriver at det arbeides for å følge opp de nasjonale målsetningene. Kommunen viser til flere kulepunkter hvor den deltar i spesifikke tiltak, samt er med i Rogaland fylkeskommunes klimatilpassingsforum, kartlegging av klimarisiko i arbeid med helhetlig ROS-analyse og å benytte temakart i kommuneplanen og herunder arealplanleggingen.

4.4.2 NÆRINGSUTVIKLING

I årsmeldingen 2023 skriver kommunen at den forbereder seg på en industrisatsing «som vil gi store muligheter for vekst». Blant prosjektene nevnes utvidelsen av Norsk Stein (Europas største pukkverk), etablering av et næringsområde for råstoffutvinning på Berakvam og effektoppgradering på Nesflaten (Lyse Kraft DA).

Kommunen legger videre til grunn at for å lykkes med lokal bosetning, befolkningsøkning og næringsutvikling vil kreve betydelig planarbeid i tiden fremover. Kommunen har satt av ressurser til å forberede seg på og til å følge opp arbeidet for «å ta ut så mye av verdiskapningen som råd er» (årsmelding 2023).

Samtidig skriver kommunen at industrisatsing og kraftutbygging vil medføre konsekvenser for økte klimautslipp og redusert naturmangfold lokalt. I årsmeldingen 2023 står det at kommunedirektøren tilrår at en må se på nye kraftfulle tiltak for å få ned utslippene i kommunen samtidig som det satses på nevnte prosjekt.

I dialogmøte med administrasjonen trekkes medvirkning i store industrietableringer, forvaltning iht. plan- og bygningsloven og arbeid med næringsutvikling med som et interessant tema for forvaltningsrevisjon i perioden. Innspill fra dialogmøte i kontrollutvalget peker på sin side på i hvilken grad kommunen sikrer likebehandling av saker knyttet til industrisatsingen – og i hvilken grad kommunen holder roller adskilt når de er medeier i selskap som WindWorks Jelsa AS og samtidig driver med arealplanlegging i kommunen.

4.4.3 DIGITAL TRANSFORMASJON

Digital transformasjon trekkes frem som en av hovedutfordringene og satsingsområdene til kommunen i perioden 2024 til 2027 (jf. økonomiplanen). Kommunen skriver at digital transformasjon skal bidra til at kommunen lykkes med endringsprosesser. Dette skyldes blant annet at stadig mer av dagens kommunikasjon mellom innbyggere og kommunen foregår digitalt – og at dette i større grad skal bidra til bærekraftige tjenester i fremtiden.

I årsmeldingen 2023 skriver kommunen at det ligger flere faktorer i dette arbeidet. I økonomiplanen 2024 til 2027 utdypes dette med at en digital transformasjon innebærer noe større enn enkelte digitaliseringsprosjekter. I dette ligger det å integrere teknologiske løsninger og digitale verktøy i en stor del av kommunens virksomhet for å optimalisere effektivitet, produktivitet og ressursbruk. Som et ledd i dette arbeidet har kommunedirektøren opprettet DigiForum.

DigiForum har som hensikt å bidra til at Suldal kommune lykkes med sine endringsprosesser der digitalisering utgjør en viktig del, legge til rette for læring og bidra til digital kompetanseøkning i kommunen, og skape fornying, effektiv ressursbruk og flere digitale tjenester som skal ta utgangspunkt i brukernes behov.

4.4.4 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.

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar
	Klima og miljø	Kommune-Norge er en viktig part for å nå statens klimamål. Suldal kommune har ikke vedtatt egne mål for reduksjon av klimautslipp per i dag, men den skriver at det arbeides for å følge opp de nasjonale målsetningene. Kommunen viser til en rekke konkrete tiltak som har blitt iverksatt eller skal iverksettes. Spørsmålet er hvorvidt de blir gjennomført og om de er forankret i hele organisasjonen.	<i>En FR burde finne sted et par år inne i perioden, da man har hatt tid til å gjennomføre planlagte klimatiltak.</i> <i>Hvorvidt følger kommunen opp nasjonale mål og føringer innen klima- og miljøarbeidet?</i>
	Næringsutvikling	Suldal kommune forbereder seg på en betydelig industrisatsing som vil gi mulighet for betydelig økonomisk vekst, økt befolkningsvekst og bosetting. Dette stiller betydelig krav til bl.a. kommunens planarbeid som skal legge til at utviklingen er mulig. Kommunen skriver videre i årsmeldingen at det kan være utfordrende å balansere denne satsingen med ambisiøse klimamål, men at utviklingen likevel er ønskelig.	<i>Overholder kommunen lover og forskrifter knyttet til behandling av plan- og byggesaker innen næringsutvikling?</i> <i>I hvilken grad klarer kommunen å overholde hensyn til klima og miljø ved etablering av ny industri?</i>
	Digital transformasjon	Kommunen peker på digital transformasjon som en av hovedutfordringene og et av de viktigste satsingsområdene til kommunen i nåværende periode. Dette arbeidet har som målsetning å effektivisere kommunens ressursbruk og i større grad gjøre dialogen med innbyggerne bedre. Kommunen har opprettet et DigiForum som det vil være aktuelt å evaluere nærmere.	<i>Har kommunen konkrete planer for sitt digitaliseringsarbeid?</i> <i>Har kommunen en digitaliseringsstrategi?</i> <i>I hvilken grad har kommunen lykket med sitt digitaliseringsarbeid?</i> <i>Forbedringspunkter?</i>

5 FORVALTNINGSREVISJONER

Gjennomførte forvaltningsrevisjoner	Årstall
Klima- og energiplan	2019
Psykisk helsehjelp	2021
Kritisk kompetanse	2021
Investeringsprosjekt	2022
Forebygging og tidlig innsats	2024

Ikke gjennomførte forvaltningsrevisjoner
Miljøtenesta
Forbetring og effektivisering
Legetenesta og legevakta
Integrering av flyktninger
Spesialundervisning
Barneverntenesta
Beredskap/koronahåndtering

Gjennomførte/påbegynte eierskapskontroller	Årstall
RR Eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon av IVAR IKS	Under arbeid

6 STATLIGE TILSYN

Årstall	Område	Tema	Utført av
2020	Drikkevann	Vannforsyningssystem	Mattilsynet
2021	Arbeidsmiljø	Postale tilsyn i kommuner - Asbest	Arbeidstilsynet
2021	Samfunnssikkerhet og beredskap	Tilsyn med kommunal beredskapsplikt	Statsforvalteren i Rogaland
2021	Sosial	Landsomfattende undersøkelse av tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i NAV	Statsforvalteren i Rogaland
2022	Drikkevann	Revisjon	Mattilsynet
2022	Arbeidsmiljø	Forebygge muskel- og skjelettplager og psykiske plager - stedlig tilsyn	Arbeidstilsynet
2022	Grunnoppplæring	FNT Skolemiljø og internkontroll	Statsforvalteren i Rogaland
2023	Arkivhold	Tilsyn med arkivholdet	Arkivverket
2023	Arbeidsmiljø (2 stk.)	Tilsyn arbeidsvilkår - offentlige oppdragsgivere - lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	Arbeidstilsynet
2024	Miljø og klima	Kommunetilsyn med kommunens forsøplingsmyndighet (§28)	Statsforvalteren i Rogaland
2024	Landbruk	Forvaltningskontroll - tilskotsordninga Utvalde kulturlandskap (UKL)	Statsforvalteren i Rogaland
2024	Grunnoppplæring	Særskilt språkoppplæring	Statsforvalteren i Rogaland

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.¹⁵

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

¹⁵ [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 oppgavefelleskap (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 6. 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

Suldal kommune				
Selskap	Heleid AS	IKS	Deleid AS	Annet
Rygjatun Eigedom AS	100,00 %			
Kommunekraft AS	0,31 %			
Rogaland Revisjon IKS		1,08 %		
Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS		3,40 %		
Haugaland brann og redning IKS		3,44 %		
Haugaland Vekst IKS		9,10 %		
IVAR IKS		1,08 %		
Interkommunalt arkiv i Rogaland IKS		4,00 %		
Krisesenter Vest IKS		2,29 %		
Ryfylke IKS		25,00 %		
Norsk Bane AS			11,81 %	
Windworks Jelsa AS			33,33 %	
E134 Haukelivegen AS			2,17 %	
Lysefjorden Utvikling AS			1,60 %	
Reisemål Ryfylke AS			8,82 %	
Haugaland Kraft AS			2,78 %	
Rysteg AS			22,53 %	
Næringsshagen i Ryfylke AS			26,44 %	
Suldalsposten AS			34,00 %	
Gullingen Utviklingsselskap AS			10,99 %	
Biblioteksentralen SA				0,01 %
Haugalandsrådet Interkommunalt Politisk Råd				N/A

Ryfylkefondet Kommunalt Oppgavefellesskap				N/A
Ryfylke IT-Samarbeid Kommunalt Oppgavefellesskap				N/A
Ryfylke Friluftsråd Kommunalt Oppgavefellesskap				3,53 %

7.4 KOMMUNEN SOM EIER

Suldal kommune sin eierskapsstrategi og eierskapsmelding ble vedtatt i 2021 for perioden 2020 til 2024. I 2019 ble det gjennomført en generell eierskapskontroll av kommunen. Rogaland Revisjon påpekte den gang at det ikke var store mangler ved kommunen sin eierskapsforvaltning. Anbefalingen var å skille eierskapspolitikk og selskapsrapportering, styrke informasjon til folkevalgte og gjøre informasjon mer tilgjengelig på nettsidene til kommunen.

I dialogmøte med administrasjonen i Suldal kommune kommer det frem at det ville vært interessant å vurdere bruken av kommunale aksjeselskap (herunder Rygjatun Eigedom AS og Suldal Bad Publikum AS). Suldal Bad Publikum AS ble opprettet for at kommunen skulle få momskompensasjon for investering i Suldal bad. Det ble stilt spørsmål om organisasjonsformen var hensiktsmessig og om dette burde vært gjort annerledes, eventuelt være lagt under den ordinære kommunale driften. Det ble videre informert om at disse selskapene ikke kunne stå på egne ben og var avhengige av tilskudd fra kommunen.

Status i 2024 er at det har blitt vedtatt endringer som gjelder begge selskaper – og at Suldal Bad Publikum AS skal avvikles (se mer under kapittel 7.5).

7.5 HELEIDE AKSJESELSKAPER

- Rygjatun Eigedom AS: Suldal kommune eier 100% av aksjene i Rygjatun Eigedom AS som har som formål å drifte internat for Toppvolley. Selskapet omsatte for 10 millioner kroner i 2022 og hadde et negativt årsresultat på 228.000. Ifølge proff.no var likviditeten tilfredsstillende og soliditeten ikke tilfredsstillende.

Den 18.05.2022 ble det vedtatt å overføre bygg og eiendom i Rygjatun Eigedom AS til Suldal kommune (jf. sak 031/22).

- Suldal Bad Publikum AS: Den 25.09.2023 ble det vedtatt at Suldal Bad Publikum AS skulle ta virksomheten inn i Suldal kommune – og at selskapet skulle bli avviklet (jf. sak 094/23).

7.6 INTERKOMMUNALE SELSKAPER

- IVAR IKS: IVAR IKS var prioritert for eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon i forrige periode (2019-2023). Samtlige eierkommuner vedtok i 2023 å gjennomføre eierskapskontroll av selskapet. Oppstart er planlagt i 2024 med levering i 2025.

- Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA): Interkommunalt Arkiv i Rogaland (IKA) er et selvstendig interkommunalt selskap, eid av fylkeskommunen, 22 kommuner og to interkommunale selskaper i Rogaland. Det ble sist gjennomført en selskapskontroll av selskapet i 2013.
- 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.

- 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.
- Haugaland Brann og Redning IKS: Haugaland brann og redning IKS er et samarbeid mellom seks kommuner på Haugalandet for å løse kommunene sitt ansvar og sine plikter etter brannvernloven. Haugaland brann og redning IKS har vært i drift siden 1. juli 2018.

I 2020 hadde kommunen ni eiere. I møte med administrasjonen i Vindafjord kommune stilles det spørsmål ved hvordan robustheten i tjenestene er når stadig flere kommuner har trukket seg ut – og om dette har noen konsekvenser for innbyggerne i eierkommunene.

Selskapets økonomiske situasjon i 2019 var god med en omsetning på 107 millioner kroner og årsresultat på 8,6 millioner. Selskapet har ikke levert regnskap til Brønnøysundregistrene siden den gang.

- Ryfylke IKS: Selskap med formål å styrke Ryfylkeregionen gjennom større grad av interkommunalt samarbeid med hovedvekt på tiltaksarbeid og utviklingsprosjekt. Har ikke tidligere vært prioritert for eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon.

7.7 DELEIDE AKSJESELSKAPER

Lysefjorden Utvikling AS

Den interkommunale eierskapsgruppen på Nord-Jæren anbefaler at det gjennomføres en eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Lysefjorden Utvikling AS i denne perioden. Det har ikke vært gjennomført kontroll med selskapet i nyere tid.

Fylkeskommunen er største eier av Lysefjorden Utvikling AS. Hjelmeland kommune har en liten eierpost, og er i tillegg eid av 6 andre kommuner, Stiftelsen Preikestolen, Reisemål Ryfylke AS og Stavanger turistforening.

Selskapet driver en bredt sammensatt virksomhet, herunder også parkeringsplassen på Øygardsstølen. Inntekter opparbeidet fra p-virksomheten skal jfr. regelverket for parkering i friområder holdes adskilt fra øvrig virksomhet og tilbakeføres p-virksomheten.

Den interkommunale eierskapsgruppen trekker frem at risikoforhold for aksjonærene er blant annet økonomisk ved at 50 % av inntektene er tilskuddsbaserte, mens selskapet har langsiktig gjeld og faste kostnader. I tillegg er bredden i virksomheten stor og de må forholde seg til ulikt regelverk, herunder f.eks. krav om at det ikke er kryss-subsidiering knyttet til parkeringsvirksomheten.

Det er også risiko forbundet med at om selskapet skulle komme i vanskeligheter og ikke kan gjennomføre prosjekter som forutsatt, har det økonomiske konsekvenser med hensyn til tilskuddet på kr 0,6 millioner som er gitt, og at aksjonærene vil miste en sentral aktør i regionalt reiseliv og turismesatsingen i Lysefjorden-området.

Windworks Jelsa AS

I 2020 ble WindWorks Jelsa etablert av NorSea, Suldal kommune og Ryfylke IKS. Implenia kom inn på eiersiden i 2023. Formålet med selskapet er å utrede muligheten for å etablere et større industriområde på Jelsa i Suldal.

I dialogmøte med kontrollutvalget i Suldal, ble Windworks Jelsa AS trukket frem som et aktuelt selskap. Det pekes på mulige utfordringer knyttet til at kommunen både driver med arealplanlegging i det aktuelle området samtidig som de er medeier i selskapet. Det stilles spørsmål ved om kommunen kunne håndtert utfordringene på en annen måte og om selskapet følges tilstrekkelig godt nok opp.

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 betalte ut totalt 500 millioner kroner til eierne i 2023, derav 14 millioner kroner til Suldal kommune.

I møte med administrasjonen andre eierkommuner trekkes risikoer knyttet til utbyttebetalingene som viktige og at disse risikoene bør belyses for eierne. 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
	Rygjatun Eigedom AS	I dialogmøte med administrasjonen pekes det på kommunale aksjeselskap og organiseringen av disse frem som et aktuelt tema. Suldal kommune har eid alle aksjene i to selskaper, men har vedtatt å avvikle Suldal Bad Publikum AS. Det blir videre opplyst at Rygjatun Eigedom AS er avhengig av tilskudd fra kommunen. Det stilles videre spørsmål om organisasjonsformen er hensiktsmessig i forhold til virksomheten i selskapet.	<i>Kan sees i sammenheng med andre selskaper som har tilsvarende utfordringer.</i> <i>I hvilken grad har kommunen en tilfredsstillende oppfølging av eierskapet i kommunale aksjeselskap og herunder Rygjatun Eigedom AS?</i>
	Haugaland Brann og Redning IKS	Viktig tjenesteleverandør for kommunen og leverandør av samfunnskritiske tjenester. Selskapet har hatt en utfordring med at flere eiere har trukket seg ut de siste årene. Både kontrollutvalget og administrasjonen i flere eierkommuner stiller spørsmål ved hvordan selskapet følger opp sin tjenesteproduksjon.	<i>Økonomi og drift.</i> <i>Viktig tjenesteleverandør.</i> <i>Hvordan sikre robusthet i tjenestene når flere av eierne har trukket seg ut?</i> <i>I hvilken grad har kommunene gode rutiner for å forvalte sitt eierskap i samarbeid med andre?</i>
	Lysefjorden Utvikling AS	Selskapet har risiko knyttet til at bredden i virksomheten gjør at de må forholde seg til ulikt regelverk. Det er blant annet krav om at det ikke er kryss-subsidiering knyttet til parkeringsvirksomhet. Det har ikke blitt gjennomført eierskaps-kontroll av Lysefjorden Utvikling AS.	<i>I hvilken grad utøves eierstyringen i samsvar med lover, anbefalinger og andre føringer for eierstyring?</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 IMDIAgenda 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