

Risiko- og vesentlighetsvurdering

Sauda kommune, 2024



Innhold

1	Oppsummering	5
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.....	8
3	Generelle utviklingstrekk	8
3.1	Innledning.....	8
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	Flere ledige barnehageplasser og færre skoleelever 16	
4.2.2	Ny opplæringslov – tilrettelagt opplæring og kompetansekrav	Feil! Bokmerke er ikke definert.
4.2.3	Tidlig innsats barn og unge	
4.2.4	Interkommunal PPT og tverrfaglig samarbeid	16
4.2.5	Utenforskap blant unge.....	17
4.2.6	Inkludering av flyktninger.....	17
4.2.7	Vurdering.....	17

4.3 Helse og velferd.....	19
4.3.1 Morgendagens omsorg	19
4.3.2 Kompetanse og rekruttering	19
4.3.3 Legevakt- og fastlegetjenester.....	20
4.3.4 Barnevernsreformen	21
4.3.5 Vurdering.....	21
4.4 Samfunn.....	23
4.4.1 planverk næring og samfunn	23
4.4.2 Kultur og frivillighet.....	
4.4.3 Anbud og anbudsprosess	
4.4.4 Ny organisasjonsform Sauda næringsutvikling KS	
4.4.5 Vurdering.....	24
4.5 Administrasjon	24
4.5.1 Forholdet mellom politikk og administrasjon	24
4.5.2 Planarbeid og oppfølging av politiske vedtak	25
4.5.3 Oppfølging av sykefravær	25
4.5.4 Beredskap	Feil! Bokmerke er ikke definert.
4.5.5 Vurdering.....	25
5 Forvaltningsrevisjoner.....	27
6 Statlige tilsyn	28
7 Kommunale selskaper	29
7.1 Innledning.....	29
7.2 Lovregler	29
7.2.1 Hvilke selskapsformer er omfattet av eierskapskontroll?.....	30
7.2.2 Heleide og deleide kommunale selskaper	31
7.3 Selskap som kan omfattes av eierskapskontroll.....	31
7.4 Kommunen som eier	32

7.5 Heleide aksjeselskaper	32
7.6 Interkommunale selskaper.....	32
7.7 Deleide aksjeselskaper	33
7.8 Vurdering.....	34
7.9 Revisjonens forslag til prioritering.....	35
Vedlegg	36
Skriftlige Kilder.....	36
Muntlige Kilder	36

1 OPPSUMMERING

Minst én gang i valgperioden skal kontrollutvalget utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. Dette må skje senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. Planen skal vedtas av kommunestyret og være basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering (ROV) av kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskap. 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.

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). I oversiktene har vi ikke tatt med områder hvor risikoen vurderes å være forholdsvis lav (eller det ikke er holdepunkter for å vurdere den høyere).

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.

I tabellen under oppsummerer vi risiko- og vesentlighetsvurderingen vår. En mer utførlig versjon av denne finnes i vurderingsdelen, hvor det er omtale også av andre tema som kan bli gjenstand for forvaltningsrevisjon. Her er imidlertid risiko og vesentlighet vurdert som relativt sett lavere.

Forvaltningsrevisjoner

Tema	Vurdering
Kompetanse og rekruttering (helse og velferd)	
Morgendagens omsorg – kostnader og kvalitet	
Planarbeid og oppfølging av politiske vedtak	
Integrering av flyktninger	
Utenforskap blant unge	
Oppfølging av sykefravær	
Forholdet mellom politikk og administrasjon	
Legevakt- og fastlegetjenester	

Interkommunal PPT og tverrfaglig samarbeid	
Planverk næring og samfunn	
Barnevernsreformen	
Kultur og frivillighet	

Eierskapskontroller/forvaltningsrevisjon i selskaper

Tema	Vurdering
Sauda kommunes oppfølging av eierskap	
Sauda Bedriftskapital AS	
Nærings- og samfunnsutviklingsselskap	

2 INNLEDNING

2.1 METODE

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regelterlevelse, 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 tjenestoområder og eierinteresser, brukes ulike informasjonskilder som kunnskapsgrunnlag for analysen. Dette gjøres 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 blir 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.

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/>

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 vektes 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
- 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, Sauda kommune

Indikator	Verdi	Vurdering
Netto driftsresultat	2,5 %	
Netto lånegjeld	76,5 %	
Disposisjonsfond	19,3 %	
Samlet handlingsrom		

Kilde: KS Økonomisk handlingsrom 2022

Sauda kommune har stor grad av økonomisk handlingsrom i 2022. Dette skyldes høyt netto driftsresultat og disposisjonsfond. Lånegjelden vurderes som moderat.

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

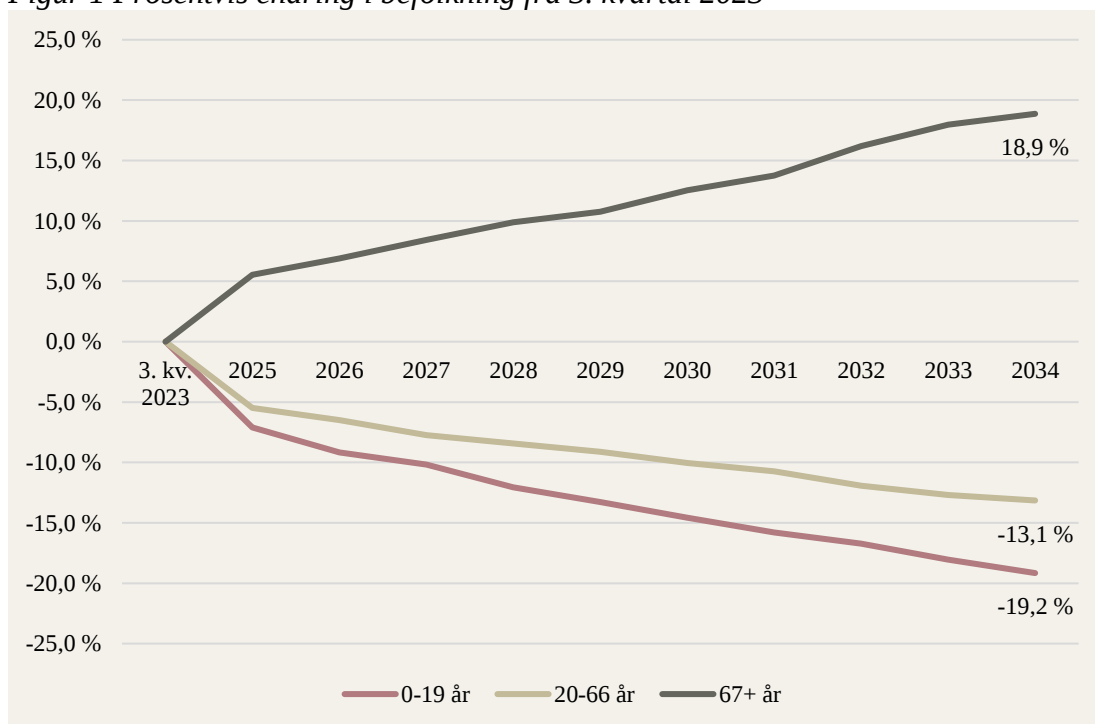
3.3 BEFOLKNINGSUTVIKLING

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

Befolkningsvekst og aldersfordeling

Per 3. kvartal 2023 har Sauda kommune 4.572 innbyggere. Befolkningsframskrivningen viser en reduksjon på 8,2 % (377 færre personer) frem mot 2034. Veksten er imidlertid ikke jevnt fordelt mellom alle aldersgruppene.

Figur 1 Prosentvis endring i befolkning fra 3. kvartal 2023

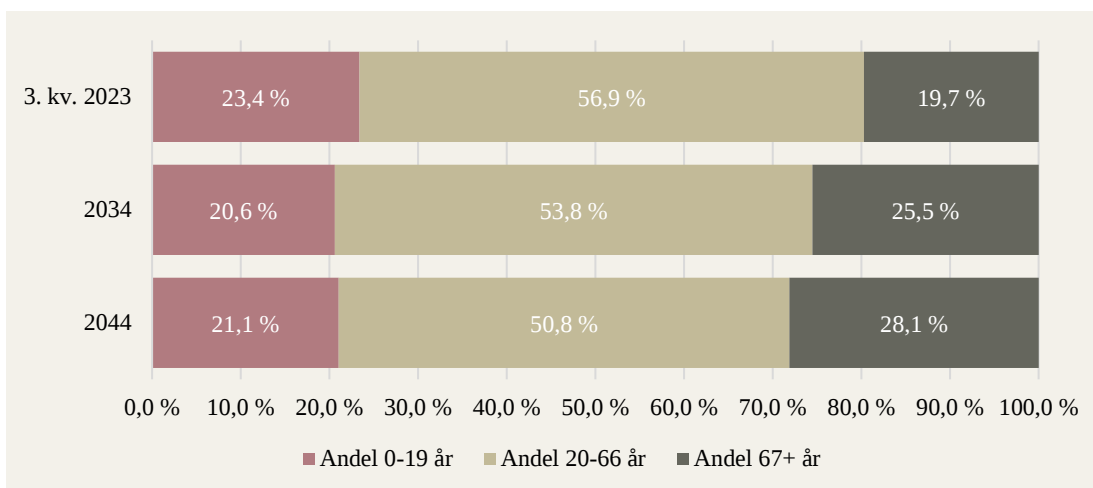


Kilde: Framsikt/SSB, middels vekst

Den største veksten finner vi blant de eldre over 67 år, med en vekst på 18,9 % (170 personer). Samtidig ser vi en reduksjon på 19,2 % (205 færre personer) blant de yngste (0-19 år) og 13,1 % blant de i yrkesaktiv alder (342 færre personer).

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



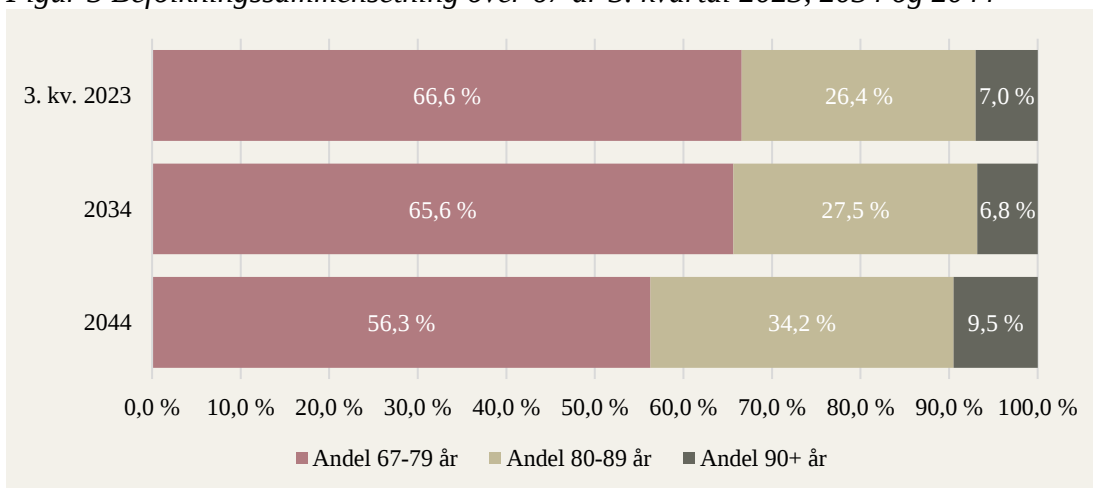
Kilde: Framsikt/SSB, middels vekst

Figuren viser en vekst i andelen over 67 år, og en reduksjon i andelen yrkesaktiv alder og yngre. Nedgangen blant de yngste er mest markant for barn i skolealder (6-15 år), med en forventet nedgang på 25,6 % innen 2034. Dette vil påvirke innbyggeres behov for kommunale tjenester.

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 Sauda kommune, fra 2,9 til 1,8.

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

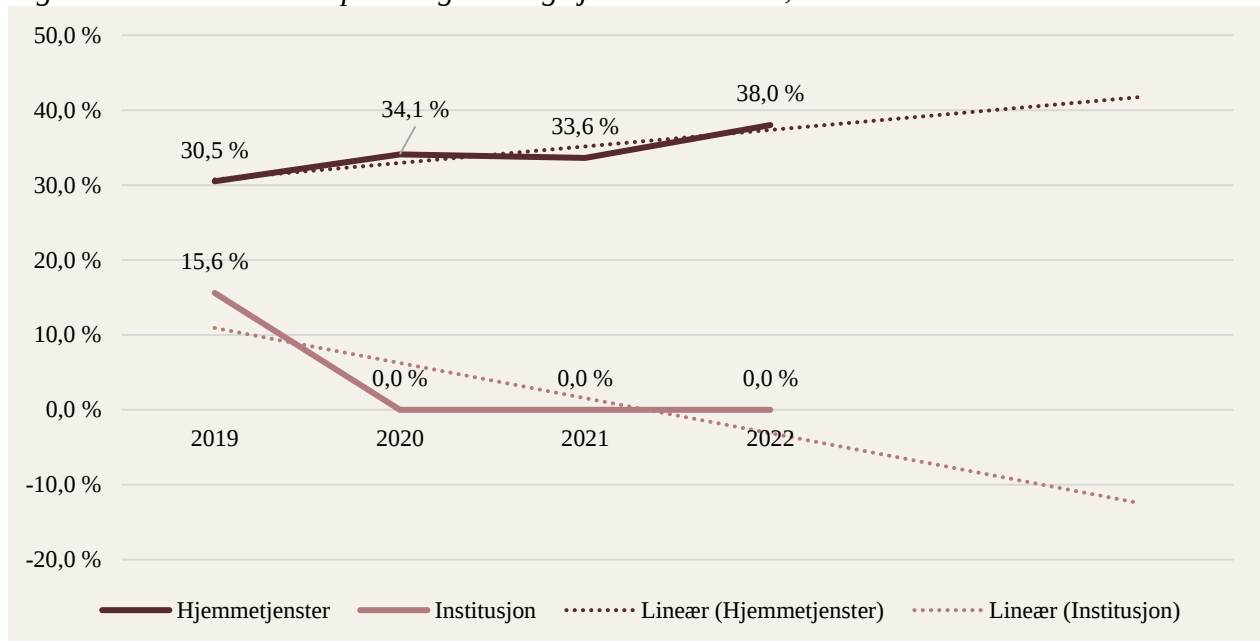


Kilde: Framsikt/SSB, middels vekst

Selv om mange eldre ikke har behov for omfattende kommunale tjenester, øker behovet generelt med alderen. I Sauda 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 dobling fra 63 personer til 109 personer i 2044.

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

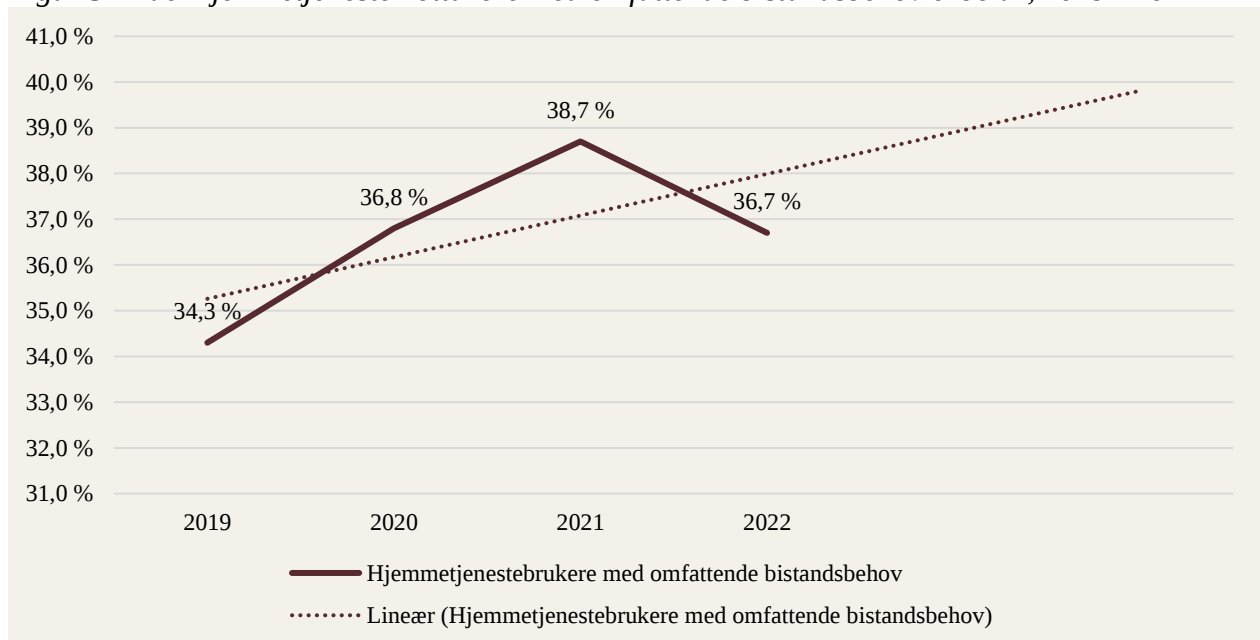
Figur 4 Andel brukere av pleie- og omsorgstjenester 0-66 år, 2019 - 2022



Kilde: Framsikt/SSB

38 % av alle som mottar hjemmetjenester i Sauda kommune er under 67 år. Trenden indikerer en liten vekst fremover. Det er i 2022 ingen brukere av institusjon som er under 67 år.

Figur 5 Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov 0-66 år, 2019 - 2022



Kilde: Framsikt/SSB

Av brukere av hjemmetjenester under 67 år har hele 36,7 % omfattende bistandsbehov. Trenden er stigende.

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	84
2023	90	90	90
2024	65	25	

Kilde: Imdi

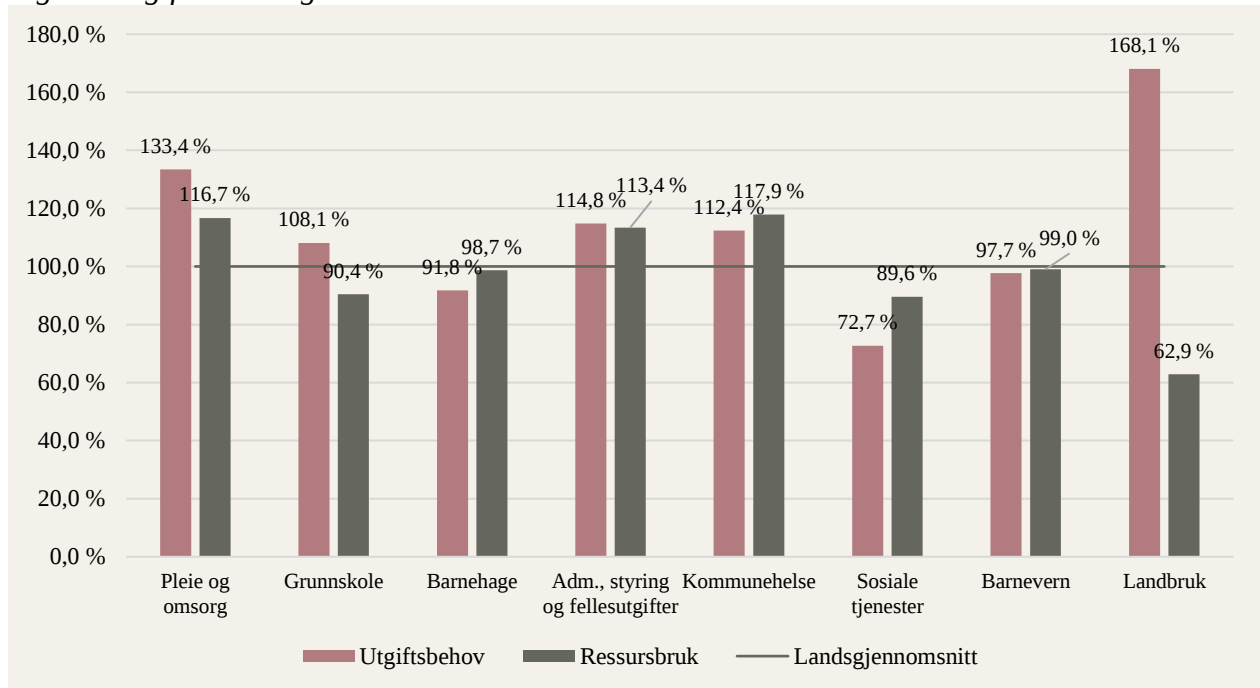
Kommune bosatte totalt 84 flyktninger i 2022 og ytterligere 90 i 2023. Anmodningsvedtaket for 2024 er 65 personer, men kommunen har bare vedtatt å ta imot 25. Kommunen hadde ikke bosatt noen per 29.02.2024.

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 6 Utgiftsbehov og ressursbruk 2022



Kilde: Framsikt

Sauda kommune har et objektivt utgiftsbehov som er 12,8 % høyere enn landsgjennomsnittet. Ressursbruk er justert for kommunen sitt utgiftsbehov. I forhold til landsgjennomsnittet bruker Sauda kommune mer til pleie og omsorg, administrasjon og kommunehelse.

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.

Tabell3: Effektivitetsindeks 2023, Sauda 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 Sauda kommune har moderat effektivitet samlet sett for sine tjenester.

3.6 OPPSUMMERING

Sauda kommune har et godt økonomisk handlingsrom (2022), men det er viktig å være bevisst på følgende utfordringer i årene som kommer:

- Det er viktig med oppmerksomhet rundt gjeldsnivået fremover for å sikre en bærekraftig økonomisk posisjon.
- 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 barnehage- og skoleplasser.

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 FLERE LEDIGE BARNEHAGEPLASSER OG FÆRRE SKOLEELEVER

Ifølge inneværende budsjett og økonomiplan i kommunen er det et mål å tilpasse antall barnehageplasser og ressursene i skolen i takt med en nedadgående utvikling i barne- og elevtall.

Det er god kapasitet på barnehageplasser i hele planperioden. Dette betyr at kommunen har langt flere plasser enn det behovet skulle tilsi. Det har vært fremmet forslag om avvikling av en kommunal barnehage, og en privat barnehage har bestemt seg å redusere sin driftskapasitet. Tiltak på skoleområdet for å redusere ressursbruken er vedtatt.

De demografiske utviklingstrekkene forventes å fortsette og vil utfordre kommunens ressursbruk. Dette er en utvikling som også omfatter helse- og velferdsområdet, og som blir forsterket av utfordringer med rekruttering. Dette kommer til å kreve gode organisatoriske prioriteringer, noe som også er framhevet av kommunedirektøren i inneværende budsjett og økonomiplan (s. 8):

Kommunedirektøren er klar over at ein del av forslaga i budsjettet er inngripande, og utfordrar eksisterande tankar og oppfatning om kva og korleis Sauda kommune skal angripe framtida. Realiteten er jamvel at Sauda kommune framover vil ha store utfordringar med å rekruttere folk, og at det ikkje vil vere mogleg å levere korkje helse, barnehage eller skule på same nivå, og med same struktur som me har i dag.

Problemstillingene knyttet til tilpasninger av tjenestetilbudet vil dermed bare forsterke seg. Det er vedtatt å bestille utredning av ny skolestruktur i kommunen, ikke bare for å vurdere kapasitet opp mot behov, men også for å imøtekomme krav til kompetanse og kvalitet i opplæringstilbudet.

På dette området er rekruttering av barnehage- og grunnskolelærere i inneværende økonomiplan anført som krevende. Dette bare øker nødvendigheten av å ha god ressursbruk og en riktig dimensjonering barnehage- og skolestruktur for framtida.

4.2.2 INTERKOMMUNAL PPT OG TVERRFAGLIG SAMARBEID

Sauda samarbeider med Suldal kommune om pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Indre Ryfylke PPT er dermed en interkommunal tjeneste hvor Suldal er vertskommune. Etter at dette samarbeidet nå har virket en periode, kan det være på tide med en evaluering for å sikre at en har en god ressursbruk og organisering. Dette er et tema som også framkommer i dialog med kommunens administrasjon.

Som allerede nevnt er det ofte ønsker om og behov for økt tverrfaglig innsats på området. Ofte setter likevel ressurs situasjonen sine begrensninger. I tråd med kommunedirektørens anbefaling ble det i siste budsjett ikke bevilget penger til å innføre et tverrfaglig ambulerende team innenfor psykisk helse, for å styrke oppfølging av enkeltsaker/krevende saker i skole og barnehage.

4.2.3 UTENFORSKAP BLANT UNGE

Utenforskap finnes i mange former. Under og etter pandemien har det blitt rettet både kritikk og oppmerksomhet mot det offentlige Norges oppfølging av barn og unge. Koronakommisjonen var tydelig på at barn og unge bar en uforholdsmessig stor byrde under pandemien,⁵ og flere senere undersøkelser tyder på en bekymringsfull økning i utenforskap og psykisk uhelse blant unge, da særlig blant allerede sårbare grupper.⁶ Utenforskap i ung alder korrelerer også med å stå utenfor utdanning, arbeidsliv og andre sosiale systemer senere i livet.

Utenforskap kan ramme alle, i alle aldersgrupper og samfunnslag. Nedenfor er en annen innbyggergruppe som også er særlig utsatt og særlig sårbar.

4.2.4 INKLUDERING AV FLYKTNINGER

Også andre innbyggergrupper opplever ulike former for utenforskap. Inkludering av flyktninger i arbeids- og samfunnsliv framheves i økonomiplanen som en utfordring for kommunen. Dette trekkes også fram av administrasjonen i dialog med dem: Sauda har bosatt om lag 200 flyktninger de siste årene, og kun et fåtall er i dag i arbeid. Handlingspunkter er på plass for å adressere denne utfordringen, som vil kreve langsiktig, systematisk innsats for å ha god virkning.

Som påpekt i økonomiplanen handler inkludering først og fremst om menneskeverd, men også om samfunnsøkonomi og om å være en god kommune å bo i. Kommunen har dermed flere gode grunner for å arbeide mot utenforskap.

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.

⁵ NOU 2021: 6 (2021): Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. ([NOU 2021: 6 \(regjeringen.no\)](#))

⁶ For ei oppsummering av enkelte funn, se blant annet rapporten «Unge i Stavanger under pandemien» ([stavanger-kommune-2131-ungt-utenforskap_web-rapport_a4.pdf](#))

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar/problemstilling
	Demografi og dimensjonering (oppvekst)	Aktuell problemstilling av stor betydning for kommunens utforming av tjenestetilbudet og kostnader på oppvekstområdet. Sørge for god utnyttelse av begrensede ressurser (penger, plasser og personale). Risiko for dårlig ressursbruk og svekkelse av tjenestetilbudet generelt sett.	<i>Har kommunen en riktig dimensjonering av sitt tjenestetilbud på hhv. skole og barnehage?</i> <i>I hvilken grad klarer kommunen å nå eget mål? Begrensninger/utfordringer og muligheter?</i> (Rogaland Revisjon har også rådgivingstjenester som kan støtte arbeidet til kommuneadministrasjonen) Temaet er også aktuelt for tjenesteområdet helse og omsorg.
	Interkommunal PPT og tverrfaglig samarbeid	Område i sterk vekst: Generelt sett økte krav og kostnader for kommunene. Interkommunal tjeneste som krever tverrfaglig kompetanse og samarbeid. Risiko for at barn og unge ikke får tilfredsstillende psykisk helsehjelp.	<i>Hvordan fungerer dagens ordning på området?</i>
	Utenforskap blant unge	Selvrapportert vekst i levekårsforskjeller. Utenforskap og psykisk uhelse blant unge øker generelt sett. Risiko for permanent utenforskap for unge, med de negative følgene dette har for både enkeltindivid og samfunn.	<i>Hvordan arbeider kommunen for å motvirke barnefattigdom og utenforskap?</i>
	Inkludering av flyktninger	Stort antall flyktninger siste par årene, rapporteres også om fattigdoms- og levekårsutfordringer relatert til dette. Inkludering krever involvering av mange tjenesteområder. Risiko for at kommunen ikke er godt nok rigget til å håndtere veksten i flyktninger. Risiko for fattigdoms- og	<i>Hvordan fungerer inkluderingsarbeidet i kommunen? Organisering og internt samarbeid</i>

4.3 HELSE OG VELFERD

4.3.1 MORGENDAGENS OMSORG

Som mange andre kommuner har også Sauda utfordringer med helse- og velferdstilbudet. Innbyggerne blir gradvis eldre og har behov for flere tjenester, samtidig som utfordringer med rekruttering og sykefravær gjør det vanskelig å opprettholde dagens nivå på tjenestene. Ved en fortsettelse av dagens utvikling vil dette nødvendigvis merkes negativt på tilbudenes kvalitet eller kostnader (eller begge).

Agenda Kaupangs kommuneindeks nevnt i kap. 3.5 gir en oversikt over kvalitet og kostnader i de ulike kommunenes ulike tjenestetilbud. Ifølge denne er det «helse» som er Sauda kommunes største utfordring. Kostnadene knyttet til «pleie og omsorg» er også høye. I inneværende økonomiplan trekkes det fram at kommunen har forholdsvis mange unge brukere her (hjemmetjenester), jf. også figur 4 ovenfor (kap. 3.3).

I økonomiplanen er det anført flere handlingspunkter til å opprettholde kvalitet i tjenestene, samtidig som en holder seg innenfor gjeldende økonomiske rammer. Her nevnes både demografi og dimensjonering, bruk av velferdsteknologi, utvikle et aldersvennlig samfunn, rette fokus mot større grad av egenmestring i hverdagen, økt samarbeid med andre kommuner, rekruttere og beholde kvalifisert personell, få ned sykefraværet m.m.

Ett eller flere av disse temaene er aktuelle for forvaltningsrevisjon.

4.3.2 KOMPETANSE OG REKRUTTERING

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 distriktene⁷. 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»⁸.

Gapet mellom tilbud og etterspørsel er strukturelle nasjonale helse- og omsorgsutfordringer som Sauda naturligvis ikke kan løse alene. For kommunen vil det derfor bli 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 2015⁹. 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 ser man enkelte steder at flere sykepleiere leier seg selv ut via vikarbyrå, til langt høyere lønn¹⁰. Dette er forhold som etter alt å dømme vil bidra til å øke kommunens helse- og omsorgskostnader.

4.3.3 LEGEVAKT- OG FASTLEGETJENESTER

Ett av mange delmoment i kommunens tjenestetilbud på helse- og velferdsområdet er legevakt- og fastlegetjenester. Også her opplever mange kommuner press på tjenestene, både med tanke på kapasitet, kostnader og rekruttering. Økonomiplanen understreker utfordringer med å rekruttere fastleger (mangler fem av seks), og har av økonomiske hensyn lagt opp til å kutte et vikarårsverk fra fastlegeordningen.

Kommuner med relativt store geografiske avstander har også særegne utfordringer. Inneværende økonomiplan viser til et samarbeidsprosjekt med Suldal kommune og Helse Fonna for å styrke legevaktstjenestene i distriktet gjennom økt bruk av velferdsteknologi. Dette kan være ett av flere tiltak på området.

⁷ Helsepersonellkommisjonen – tid for handling, 2023.

⁸ Helsepersonellkommisjonen – tid for handling, 2023.

⁹ [Ingen yrkesgrupper er vanskeligere å rekruttere for kommunene enn sykepleiere \(sykepleien.no\)](#)

¹⁰ [Helseminister om sykepleiere som leier ut seg selv: – En kjempeutfordring \(vg.no\)](#)

Ett av flere innspill fra dialogmøtet med kontrollutvalget var å se nærmere på legevakt- og fastlegetjenestene i kommunen. Saker om ny organisering av både legevakt og fastlegeordningen var til politisk behandling i formannskapet 15. november 2023 og i kommunestyret 13. desember 2023. Kommunedirektøren fikk her grønt lys til å gå videre med og iverksette tiltak på området, for så å komme tilbake med egen sak etter nærmere utredning.

4.3.4 BARNEVERNENSREFORMEN

I Sauda kommune ligger barnevernet under tjenesteområdet helse og velferd, og inngår i et interkommunalt samarbeid med Suldal kommune. Sauda er vertskommune for Indre Ryfylke barnevern.

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.

Reformen skal bidra til å styrke forebygging og tidlig innsats i kommunen. Den må sees i sammenheng med andre tjenester og tiltak på andre områder (særlig oppvekst). 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 barnevernsreformen¹¹, 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.

Kommunen hadde i forrige kontrollutvalgsperiode også planer om en forvaltningsrevisjon av barnevernet. Denne ble ikke bestilt, jf. kap. 5. Kommuneadministrasjonen spiller også inn at den nye reformen vil være utfordrende for kommunen.

4.3.5 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.

¹¹ [*Rapport, EVALUERING AV BARNEVERNENSREFORMEN. Første statusrapport med søkelyset på forebygging og tidlig innsats.*](#) Menon Economics, NTNU Samfunnsforskning. Desember 2023.

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar/mulige problemstillinger
	Morgendagens omsorg – kostnader og kvalitet i tjenestene	Flere eldre vil få behov for tjenester. Relativt høy ressursbruk for sektoren, uten tilsvarende høy kvalitet. Risiko for at en får vekst i kostnader og utfordringer med å opprettholde kvaliteten i tjenestene.	<i>Har kommunen en god og helhetlig tilnærming til utfordringene? Er sektoren rigget for framtiden? Muligheter for forbedring?</i>
	Kompetanse og rekruttering (helse og velferd)	En stor utfordring for kommune-Norge og for Sauda er å ha kvalifisert personale. Det er nødvendig å rekruttere nye ansatte og utvikle og beholde den kompetansen som allerede er i kommunen på området. Kompetanse krever også gode fag- og arbeidsmiljø med lavest mulig sykefravær. Risiko for å ikke kunne tilby helse- og velferdstjenester av god nok kvalitet.	<i>Hvordan arbeider kommunen med å rekruttere, utvikle og beholde kompetanse i helse og velferd?</i> <i>Har kommunen gode rutiner for å ha et lavest mulig sykefravær og et godt arbeidsmiljø?</i>
	Legevakt- og fastlegetjenester	Sauda kommune har store utfordringer med å fylle fastlegestillinger (mangler fem av seks). Legevaktjenestene også en aktuell problemstilling. Kommunedirektøren utreder nå mulige alternativer på området, jf. vedtak i Sauda kommunestyre. Risiko for at innbyggerne ikke får nødvendige helsetjenester til riktig tid.	<i>Hvordan arbeider kommunen med å løse fastlegemangelen?</i> <i>Kan interkommunalt samarbeid og digitale løsninger forbedre legevaktjenesten?</i> I etterkant av ny organisering kan det være aktuelt å bestille revisjon, på et senere tidspunkt. Eventuelt kan Rogaland Revisjon bistå med rådgivningstjeneste.
	Barneverns-reformen	Reform skal bidra til å styrke forebygging og tidlig innsats Andre instanser på oppvekstfeltet får et større ansvar. Administrasjonen bekrefter	<i>Hvordan fungerer kommunens arbeid med forebygging og tidlig innsats? Hvordan fungerer ansvarsdeling</i>

		mulige lokale utfordringer med ny reform. Et utstrakt samarbeid vil være nødvendig	og interkommunalt/ tverrfaglig samarbeid?
		Risiko for at barn ikke får rett hjelp til rett tid.	

4.4 SAMFUNN

4.4.1 PLANVERK NÆRING OG SAMFUNN

I økonomiplanen føres mangel på helhetlige planer opp som en hovedutfordring for kommunen på tjenesteområdet. (Se også kap. 4.5.2 under for kommunen generelt.) Denne mangelen blir beskrevet som følger (s. 29):

I 2024 står næring og samfunn overfor betydelige utfordringer som krever strategisk og målrettet handling. En av hovedutfordringene er mangel på retning, herunder mangel på helhetlige planer for viktige områder som veier, parkanlegg, bygg og eiendom, samt behovene knyttet til bil- og maskinpark, og vedlikeholds- og investeringsbehov på VAR. Denne mangelen på retning kan føre til ineffektiv ressursbruk og begrenset fremgang i samfunnsutviklingen.

I tillegg etterlyses en oppdatert rammeplan for vann og avløp, hvor det er etterslep på vedlikehold og oppgraderinger, samt investeringsbehov. En systematisk, helhetlig tilnærming som utreder og gir et faglig fundament for videre ressursbruk vil være av stor betydning for videre arbeid. Dette vil være av stor betydning for videre politiske og administrative prioriteringer på området.

4.4.2 KULTUR OG FRIVILLIGHET

Kultur er blant områdene hvor Sauda kommer dårligst ut på Agenda Kaupangs kommuneindeks, jf. kap. 3.5. Ifølge denne har kommunen relativt høye kostnader på området, også med tanke på hva en får igjen for pengene. Administrasjonen er klar over dette og bekrefter at kostnadsnivået ligger høyere enn sammenlignbare kommuner: Dette henger også sammen med at kommunen har hatt et bredt og godt kulturtilbud historisk sett. Kulturtilbud er en viktig del av alle lokalsamfunn, og hver kommune er en kulturbærer. Lokalt kulturtilbud (eller mangelen på dette) er en ofte oppgitt grunn for hvorvidt lokal ungdom flytter tilbake til egen kommune etter endt utdanning.

Kommunen har sett etter muligheter til å etablere et bedre samarbeid med frivillige lag og organisasjoner, og har som uttalt mål å etablere nye samarbeidsavtaler med frivilligheten og/eller bidra med ressurser til samfunnsnyttige tiltak. Nylige kostnadskutt på idretts- og kulturskolesida er likevel tegn på at omstilling og innsparing er på vei også for kulturtilbudene i kommunen.

En forvaltningsrevisjon vil kunne gi et bedre overblikk over kommunens innsatser og ressursbruk på området. Dette vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag for politiske og administrative prioriteringer.

4.4.3 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.

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar/mulige problemstillinger
	Planverk næring og samfunn	Behov for oppdatert planverk for å skape retning og forutsigbarhet for både lokal næringsutvikling og kommunale oppgaver Kommunalt ansvar for oppgaver hvor manglende vedlikehold fort kan bli alvorlig og kostbart (vei, anlegg, vann, avløp, park, eiendom osv.)	Mangel på oppdatert planverk framheves som betydelig og alvorlig av kommuneadministrasjonen <i>Hva er status for planverk på tjenesteområdet?</i>
	Kultur og frivillighet	Kommunen er sammen med frivillige lag og foreninger en lokal kulturbærer. Kulturtilbudet er en viktig del av et lokalsamfunn og en ofte oppgitt faktor for å tiltrekke seg unge. Kulturtilbudet blir ofte en salderingspost ved kommunale kutt, uten at en har god oversikt over negative ringvirkninger.	<i>Hvordan har kommunen innrettet sine satsinger på kulturområdet?</i>

4.5 ADMINISTRASJON

4.5.1 FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON

Kommunedirektørens og administrasjonens ansvar for oppfølging av politiske vedtak er forankret i kommuneloven. Oppfølging og implementering av politiske vedtak er et viktig ledd i den demokratiske styringskjeden. Prinsipielt er de folkevalgte forventet å sette saker på dagsordenen, fatter vedtak, og sjekke at administrasjonen følger opp de vedtak de folkevalgte treffer.

Administrasjonen er forventet å utrede sakene og sørge for at vedtakene implementeres. I utgangspunktet skal det være både være skarpe skiller og sammenheng mellom de ulike fasene:

Oppgaver	Ansvar
1. Sette saker på dagsordenen	Politisk ansvar

2. Utrede sakene	Administrativt ansvar
3. Fatte vedtak	Politisk ansvar
4. Iverksette vedtak	Administrativt ansvar
5. Føre tilsyn med administrasjonen	Politisk ansvar

4.5.2 PLANARBEID OG OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK

Blant tilbakemeldingene fra kontrollutvalget om mulige forvaltningsrevisjonstema er planarbeid og oppfølging av politiske vedtak en gjenganger. Det ble her vist til kommunens planstrategi fra 2020, hvor kun et fåtall av planene i dag er på plass eller under arbeid. Det vises også til politiske vedtak som ikke er fulgt opp eller sendt ut til søkere, og til ikke oppdatert arealdel i planverk.

Grunnene bak kan være flere, for eksempel for høyt ambisjonsnivå og/eller manglende kapasitet i administrasjonen. Men: I den grad en kommune mangler planverk, mangler den også fort en systematisk og innarbeidet retning for hva den vil og hvor den skal. Utviklingen blir da i større grad styrt av tilfeldigheter og enkeltes innsats enn helhetlig tenkning i en enhetlig organisasjon.

Mangel på helhetlige planer framheves i økonomiplanen som en betydelig utfordring på blant annet tjenestoområdet næring og samfunn.

4.5.3 OPPFØLGING AV SYKEFRAVÆR

Totalt sykefravær i Sauda kommune er ikke spesielt høyt, og om lag på landsgjennomsnittet. Ifølge inneværende økonomiplan var fraværet i kommunen på 8,15 prosent i oktober 2023. Året samlet lå de an til å ende noe over tilsvarende fjorårstall på 7,76 prosent. Det framheves likevel her at oppfølging av sykefravær er krevende, og nærmere dialog med kommunen tilsier at det er forholdsvis høye kostnader lokalt, med rom for forbedring hva angår oppfølging av sykemeldte.

Kommunen skal både ha gode rutiner for å følge opp og en god praksis som ivaretar ansatte. Dette er av vesentlig betydning for sykemeldte, samt for å opprettholde et godt arbeidsmiljø og kompetanse i kommunen.

4.5.4 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/mulige problemstillinger
--------	------	--------------------	------------------------------------

	Forholdet mellom politikk og administrasjon	Et godt forhold og samspill er av stor betydning for de lokaldemokratiske prosessene i kommunen.	<i>Hvordan fungerer samspillet mellom administrasjonen og politikerne i Sauda kommune?</i>
	Planarbeid og oppfølging av politiske vedtak	Kommuner skal ha en helhetlig og planmessig tilnærming til sine tjenester og tilbud. Tilbakemeldinger tyder på utfordringer med å ha et oppdatert, aktivt planverk. God oppfølging også av andre politiske vedtak er avgjørende for kommunen.	<i>Har kommunen en god og helhetlig tilnærming til eget planverk og oppfølging av politiske vedtak? Hva er grunnen til at man ikke har klart å sette planambisjonene ut i livet? Hvordan har man fulgt opp de planene som er vedtatt?</i>
	Oppfølging av sykefravær	Kommunen har som arbeidsgiver et tydelig ansvar for å følge opp ansatte som er sykemeldte over kortere eller lengre tid. Dette er også vesentlig for kompetanse og kostnader knyttet til tjenestene.	<i>Hvilke rutiner og hvilken praksis har kommunen for oppfølging av de ansattes sykefravær?</i>

5 FORVALTNINGSREVISJONER

Gjennomførte forvaltningsrevisjoner	Årstall
Kvalitet på opplæringa i skulen	2019
Personalpolitikk og ansettelser	2021
Innkjøp- kontraktsinngåingar/oppfølging	2022
Oppfølging av politiske vedtak	Utsatt

Ikke gjennomførte forvaltningsrevisjoner
Kompetanseutvikling
Økonomi – endring av rammevilkår
Samhandling mellom tenester
Legetenesta
Opplæring og skulemiljø
Psykisk helse
Barnevern
Personvern og informasjonstryggleik
Byggesak
Handtering av endra rammevilkår
Miljø
Nærings- og samfunnsutvikling
Beredskap: hendingar og katastrofar
Reisemål Ryfylke
Styring av interkommunale nærings- og utviklingsprosjekt

Ikke gjennomførte eierskapskontroller
Generell eierstyring
Nærings- og samfunnsutviklingsselskap
Sauda Bedriftskapital AS

6 STATLIGE TILSYN

Årstall	Område	Tema	Utført av
2020	Grunnoppplæring	FNT: Skolebasert vurdering	Statsforvalteren i Rogaland
2020	Samfunnssikkerhet og beredskap	Felles tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap	Statsforvalteren i Rogaland
2021	Sosial	Landsomfattende undersøkelse av tilgjengeligheten til de sosiale tjenestene i NAV	Statsforvalteren i Rogaland
2022	Landbruk	Forvaltningskontroll	Statsforvalteren i Rogaland
2022	Miljø og klima	Tilsynsaksjon kunstgressbaner	Statsforvalteren i Rogaland
2022	Barnevern	Landsomfattende tilsyn med barneverntjenesten i Indre Ryfylke sin oppfølging med barn som bor i fosterhjem	Statsforvalteren i Rogaland
2023	Drikkevann	Revisjon/inspeksjon	Mattilsynet
2024	Arbeidsmiljø	Tilsyn arbeidsvilkår – offentlige oppdragsgivere – lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	Arbeidstilsynet
2024	Grunnoppplæring	Særskilt språkoppplæring	Statsforvalteren i Rogaland
2024	Miljø og klima	Kommunetilsyn med kommunens forsøplingsmyndighet (§28)	Statsforvalteren i Rogaland
2024	Arkivhold	Tilsyn med arkivholdet	Arkivverket

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 sammenhengen 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.¹²

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

¹² [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 til gjenstand for forvaltningsrevisjon på lik linje med annen kommunal virksomhet.

Figur 7. 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

Sauda kommune				
Selskap	Heleid AS	IKS	Deleid AS	Annet
Sauda bedriftskapital AS	100,00 %			
Kommunekraft AS	0,31 %			
Ryfylke IKS		20,00 %		
Krisesenter Vest IKS		2,54 %		
Rogaland Revisjon IKS		0,81 %		
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS		1,10 %		
Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS		4,20 %		
Haugaland Vekst IKS		9,09 %		
Haugaland Kraft AS			0,20 %	
Folkeheisen Sauda AS			25,00 %	
Filmparken AS			N/A	
Byggopp, Opplæring for Bygg- og Anleggsteknikk Rogaland AS			0,19 %	
Nesøyra 16 AS			70,00 %	
Norsk Bane AS			11,81 %	
Sauda Energi AS			48,00 %	
Sauda Golfbane AS			54,00 %	
Rysteg AS			51,00 %	
Sauda Vekst AS			14,62 %	
Reisemål Ryfylke AS			7,35 %	

Sauda Folkets Hus AS			37,83 %	
Destinasjon Haugesund & Haugalandet AS			0,19 %	
Fjord Norge AS			0,12 %	
Ryfylkefondet Kommunalt Oppgavefellesskap				20 %
Ryfylke IT-Samarbeid Kommunalt Oppgavefellesskap				25 %
Haugalandsrådet IPR (Interkommunalt Politisk Råd)				9,09 %

7.4 KOMMUNEN SOM EIER

Sauda kommune sin eierskapsmelding er fra 2023. Selskapsoversikten i tabellen er hentet fra eierskapsmeldingen og kryssjekket med proff.no og regnskapstall.no (med forbehold om feil). En generell eierskapskontroll av kommunen var prioritert i forrige periode, men ble ikke gjennomført.

7.5 HELEIDE AKSJESELSKAPER

- Sauda Bedriftskapital AS: Skal bidra til en lønnsom videreutvikling av næringslivet i Sauda og bærekraftige nyetableringer ved at det blir gitt tilskudd og inspirasjon til virksomheter som satser målbevisst for å skape nye produkter, tjenester og arbeidsplasser i Sauda. Kommunen bevilger årlig kapital til SBK AS via kommunens næringsfond fra konsesjonsavgifter.

I 2022 omsatte selskapet for 600.000 kroner og hadde et årsresultat på 269.000. Den økonomiske situasjonen i selskapet fremstår som tilfredsstillende. Selskapet var prioritert for eierskapskontroll i forrige periode med fokus på hvordan kommunen følger opp selskapet, herunder vurdere kommunen sin eierskapsstruktur.

7.6 INTERKOMMUNALE SELSKAPER

- 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 Kontrollutvalgsssekretariat 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.

- Kriesenter Vest IKS: Kriesenter 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. Kriesenteret gir et bo- og dagtilbud til kvinner, barn, menn og LHBT-personer.

Ble trukket frem som prioritert for eierskapskontroll i forrige periode da selskapet er eid av flere kommuner, leverer en viktig tjeneste til en svært sårbar brukergruppe – og uvisshet rundt økonomien i selskapet.

7.7 DELEIDE AKSJESELSKAPER

Sauda kommune har eierandeler i flere deleide aksjeselskaper sammen med både andre kommuner, offentlige og private eiere.

Nærings- og samfunnsutviklingsselskap

I forrige periode ble det anbefalt en gjennomgang av kommunens nærings- og samfunnsutviklingsselskap som blant annet Sauda Vekst, Sauda Fjernvarme, Haugaland Vekst og Reisemål Ryfylke. Bakgrunnen for dette var å se nærmere på hvordan kommunen følger opp eierskapet i denne type selskap, herunder å se på hvorvidt kommunen har utarbeidet og følger opp eierstrategi for selskapene.

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, derav 915.000 til Sauda kommune (som har en mindre eierandel på 0,20 prosent)

I møte med administrasjonen andre kommuner 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
	Sauda kommunes oppfølging av eierskap	Kommunen har en oppdatert eierskapsmeldingen, men det er lenge siden det har vært gjennomført en generell eierskapskontroll av kommunen. Var prioritert i forrige periode. Kommunen har eierskap i en rekke selskaper og det kan derfor være hensiktsmessig å se hvilke rutiner og systemer kommunen har for eierskapsstyring og -oppfølging. 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 Sauda kommune.</i>
	Sauda Bedriftskapital AS	Kommunens eneste heleide aksjeselskap. Har et viktig formål ved å legge til rette for næringsutvikling og nyetableringer i kommunen. Var prioritert i forrige periode.	<i>Prioritert i forrige periode.</i> <i>Kommunens eneste heleide selskap.</i>

		Aktuelt for både eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon for å se i hvilken grad kommunen følger opp sitt eierskap og hvordan dette forvaltes av selskapet.	
	Nærings- og samfunnsutviklingsselskap	Kommunen har eierskap i en rekke slike selskap. Det kan derfor være interessant å se hvordan kommunen forvalter sitt eierskap i disse. I ROV-analysen fra forrige periode ga kommunen uttrykk for kvaliteten og effekten av disse selskapene – og at det hadde vært nyttig med en samlet gjennomgang.¹³ Var prioritert i forrige periode.	<i>Prioritert i forrige periode.</i> <i>Eierskap i flere selskaper.</i> <i>Usikkert hva kommunen får ut av eierskapet.</i>

7.9 REVISJONENS FORSLAG TIL PRIORITERING

På grunnlag av det ovenstående og tilgjengelige ressurser foreslår vi eierskapskontroll og forvaltningsrevisjoner slik i planperioden:

- Prioritert 2024-2025: Generell eierskapskontroll av Sauda kommune
- Prioritert 2026-2027: Sauda Bedriftskapital AS. Nærings- og samfunnsutviklingsselskap.

¹³ [ROV-analyse-fra-KPMG-2.pdf \(kontrollutvalgene.no\)](#)

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