

# Risiko- og vesentlighetsvurdering

Vindafjord kommune, 2024



## Innhold

1	Oppsummering .....	5
2	Innledning.....	7
2.1	Metode .....	7
2.1.1	Begrepsavklaring .....	7
2.1.2	Vurdering av risiko og vesentlighet .....	8
2.1.3	Informasjonsgrunnlag.....	8
2.1.4	Avgrensning.....	8
3	Generelle utviklingstrekk .....	9
3.1	Innledning.....	9
3.2	Økonomisk handlingsrom for kommunen .....	9
3.3	Befolkningsutvikling .....	10
3.4	Utgiftsbehov og ressursbruk.....	14
3.5	Effektivitet .....	15
3.6	Oppsummering .....	16
4	Sektorvise utviklingstrekk.....	17
4.1	Innledning.....	17
4.2	Oppvekst.....	17
4.2.1	Færre barn i barnehage og skole.....	17
4.2.2	Barnevernsreform og ny lokal modell.....	17
4.2.3	Tidlig innsats barn og unge .....	18
4.2.4	Inkludering av flyktninger .....	18
4.2.5	Vurdering.....	19
4.3	Helse og omsorg .....	20
4.3.1	Demografi og dimensjonering av tjenestetilbud ...	20
4.3.2	Kompetanse og rekruttering .....	20

4.3.3	Hjemmetjenestene .....	22
4.3.4	Vurdering.....	22
4.4	Samfunn.....	23
4.4.1	Vann, avløp og renovasjon.....	23
4.4.2	Bygg og bygningsmasse .....	24
4.4.3	Beredskap .....	24
4.4.4	Vurdering.....	25
4.5	Administrasjon .....	25
4.5.1	Kommunen som arbeidsgiver.....	25
4.5.2	Anbud og anbudsprosesser .....	26
4.5.3	Vurdering.....	26
5	Forvaltningsrevisjoner.....	28
6	Statlige tilsyn .....	29
7	Kommunale selskaper .....	30
7.1	Innledning.....	30
7.2	Lovregler .....	30
7.2.1	Hvilke selskapsformer er omfattet av eierskapskontroll?.....	31
7.2.2	Heleide og deleide kommunale selskaper .....	32
7.3	Selskap som kan omfattes av eierskapskontroll.....	32
7.4	Kommunen som eier .....	33
7.5	Heleide aksjeselskaper .....	33
7.6	Interkommunale selskaper.....	34
7.7	Deleide aksjeselskaper .....	35
7.8	Vurdering.....	36
Vedlegg	.....	38
Skriftlige Kilder.....		38
Muntlige Kilder .....		38



# 1 OPPSUMMERING













Som det framgår av kommuneloven § 23-3: 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. I tillegg retter vi oppmerksomheten mot det som vil være sentrale utfordringer for kommunen i årene fremover. Det betyr at når noe markeres med rødt eller gult kan det også skyldes at dette er eller forventes å bli en sentral utfordring innenfor et område som er viktig for kommunen.

## Forvaltningsrevisjoner

Tema	Vurdering
Anbud og anbudsporsess	
Barnevernsreformen	
Inkludering av flyktninger	
Kommunen som arbeidsgiver	
Kompetanse og rekruttering (helse og omsorg)	
Beredskap	
Bygg og bygningsmasse	
Demografi og dimensjonering (helse og omsorg)	
Demografi og dimensjonering (oppvekst)	
Hjemmetjenestene	
Tidlig innsats barn og unge	
Vann, avløp og renovasjon	

## Eierskapskontroller/forvaltningsrevisjon i selskaper

Tema	Vurdering
Vindafjord kommunes oppfølging av eierskap	
Haugaland Interkommunale Miljøverk IKS	
Haugaland Brann og Redning IKS	
Haugaland Kraft AS	

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 skal vurdere og prioritere de ulike områdene, og avgjøre rekkefølgen for revisjonsprosjekt i plan for forvaltningsrevisjon. I de to tabellene over har vi oppsummert våre risiko- og vesentlighetsvurderinger. Mer utførlige vurderinger finnes i hoveddelen.

## 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 INFORMASJONSGRUNNLAG

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.<sup>1</sup>

Utsiktene for 2024 er usikre. Antall flytninger fra Ukraina fortsetter å øke, og UDI melder at det er ventet at 35.000 nye flyktninger kommer til Norge i år, i tillegg til de over 70.000 som allerede har kommet. 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 demografimodell<sup>2</sup> 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. Vi har tatt utgangspunkt i tre av nøkkeltallene som Vindafjord kommune bruker:

- netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene
  - beskriver kommunens økonomiske handlefrihet og viser hvor mye kommunen har til disposisjon til egenfinansiering av investeringer og avsetning fra årets drift til senere disposisjon
- netto lånegjeld i prosent av driftsinntektene

---

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

<sup>2</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/inntektssystemet/ks-prognosemodell---palogging/prognosemodellen/ks-prognosemodell-for-kommuner/>

- viser kommunens gjeldsnivå i forhold til driftsinntektene
  - er et nøkkeltall som gir en indikasjon på kommunens økonomiske handlefrihet
- disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene
    - viser kommunens evne til å håndtere uforutsette utgifter

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

Tabell 1: Økonomisk handlingsrom 2023, Vindafjord kommune

Indikator	Mål	2023
Netto driftsresultat	> 1,75 %	5 %
Gjeldsgrad	< 80 %	54,5 %
Disposisjonsfond	> 7,5 %	24,4 %

Kilde: Årsoppgjørnotat 2023

Vindafjord kommune har stor grad av økonomisk handlingsrom basert på 2023-tallene.

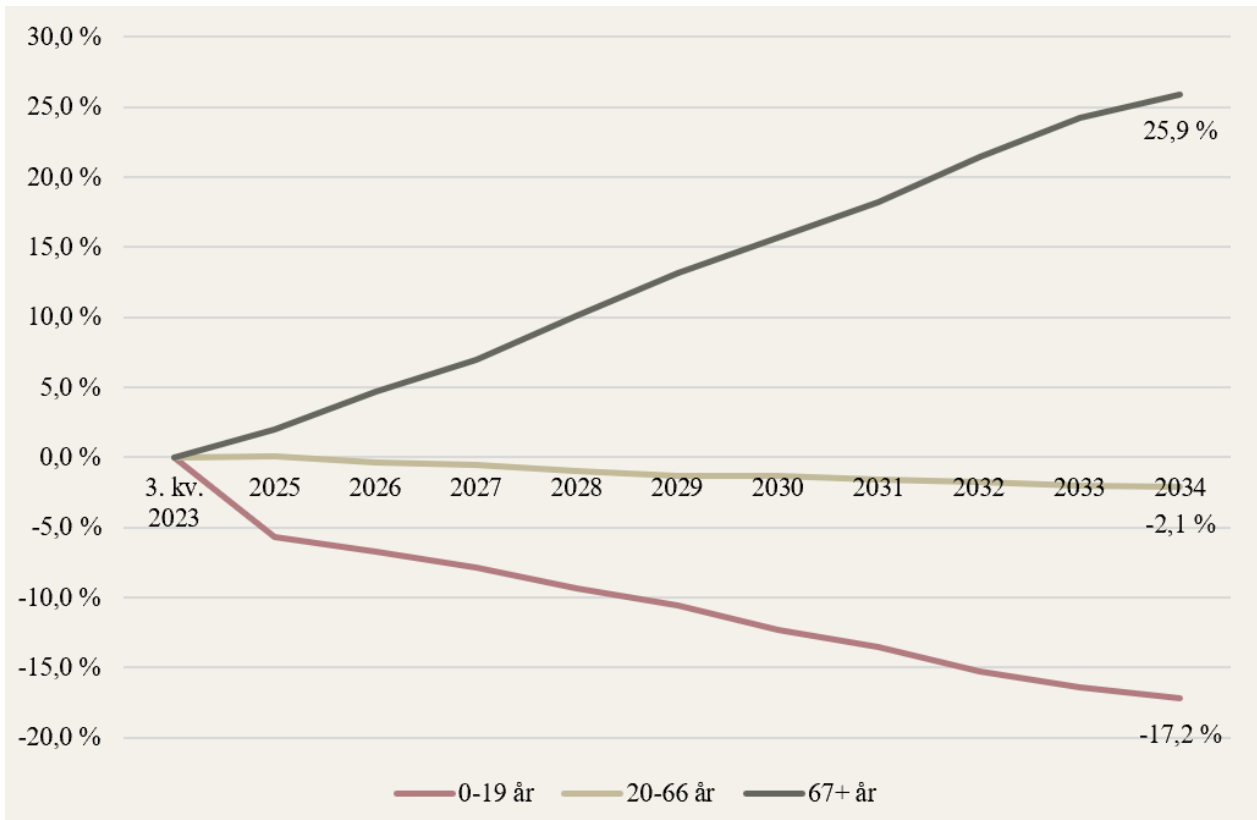
### 3.3 BEFOLKNINGSUTVIKLING

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

Vindafjord kommune har per 3. kvartal 2023 8 938 innbyggere. Befolkningsframskrivingen viser en nedgang på 0,9 % (78 personer) frem mot 2034. Nedgangen er imidlertid ikke jevnt fordelt mellom alle aldersgruppene.

Figur 1 Prosentvis endring i befolkning fra 3. kvartal 2023

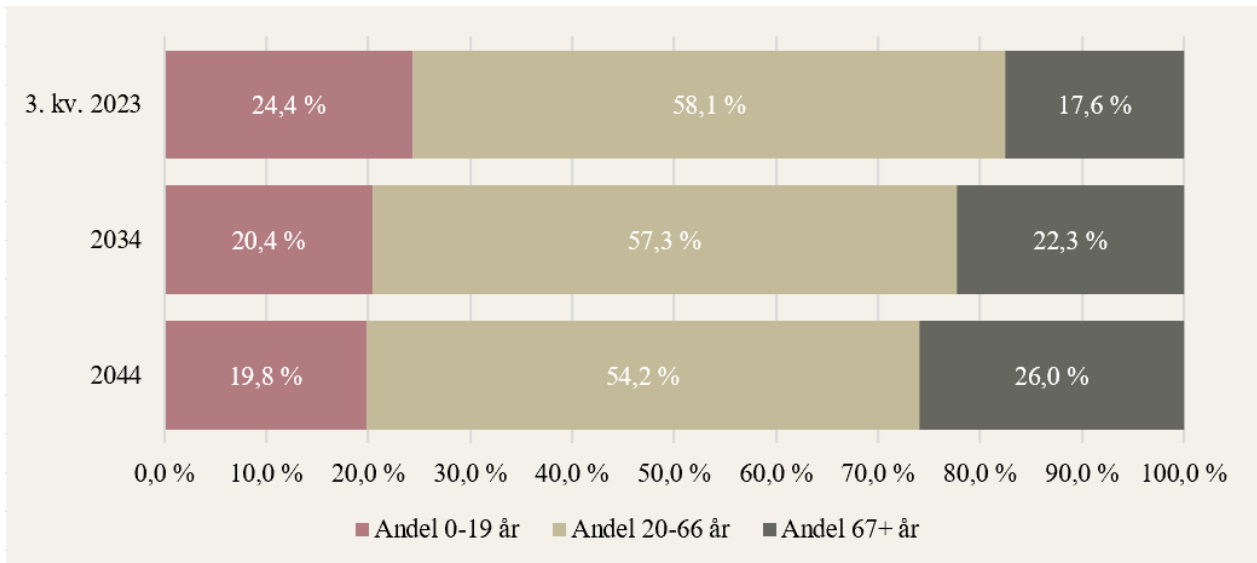


Kilde: Framsikt/SSB, middels vekst

Den største veksten finner vi blant de eldre over 67 år, med en vekst på 25,9 % (407 personer). Samtidig ser vi en reduksjon på 17,2 % (374 færre personer) blant de yngste (0-19 år).

Denne skjeve utviklinga vil påvirke befolkningssammensetningen i kommunen i betydelig grad. Figuren under illustrerer forventet utvikling ti og tjue år fram i tid, med 3. kvartal 2023 som nå-situasjon. Som ventet blir det altså en stadig større andel i aldersgruppa 67+ år, med nedgang i barnetall og i voksne i yrkesaktiv alder.

Figur 2 Befolkningssammensetning 3. kvartal 2023, 2034 og 2044



Kilde: Framsikt/SSB, middels vekst

## 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	55	55	55
2023	90	90	91
2024*	105	105	9

Kilde: Imdi

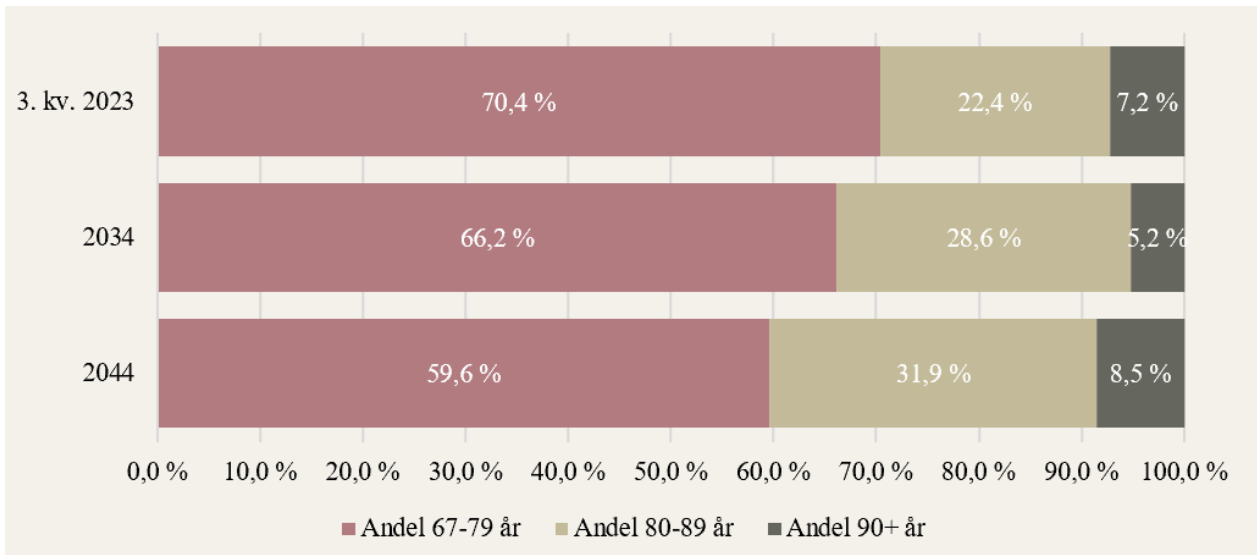
\* Antall bosatte personer 2024 er pr. februar

Vindafjord kommune bosatte totalt 55 flyktninger i 2022 og ytterligere 91 i 2023. Anmodningsvedtaket for 2024 er 105 personer. Kommunen har per 29.02.2024 bosatt 9 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 Vindafjord kommune, fra 3,1 til 2,1.

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

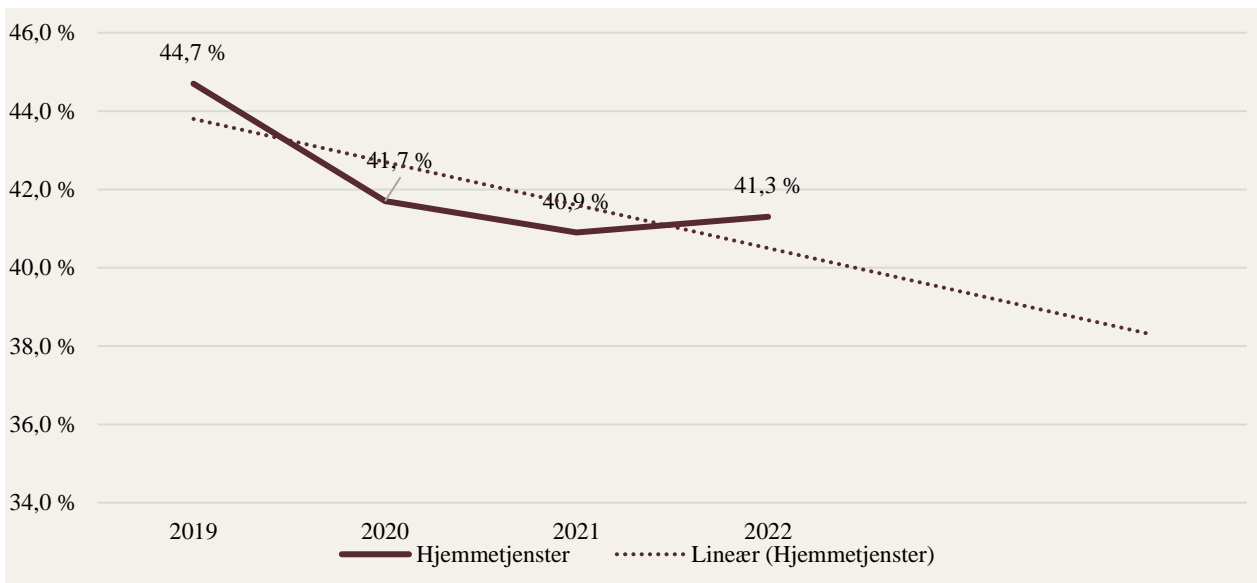


Kilde: Framsikt/SSB, middels vekst

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

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.

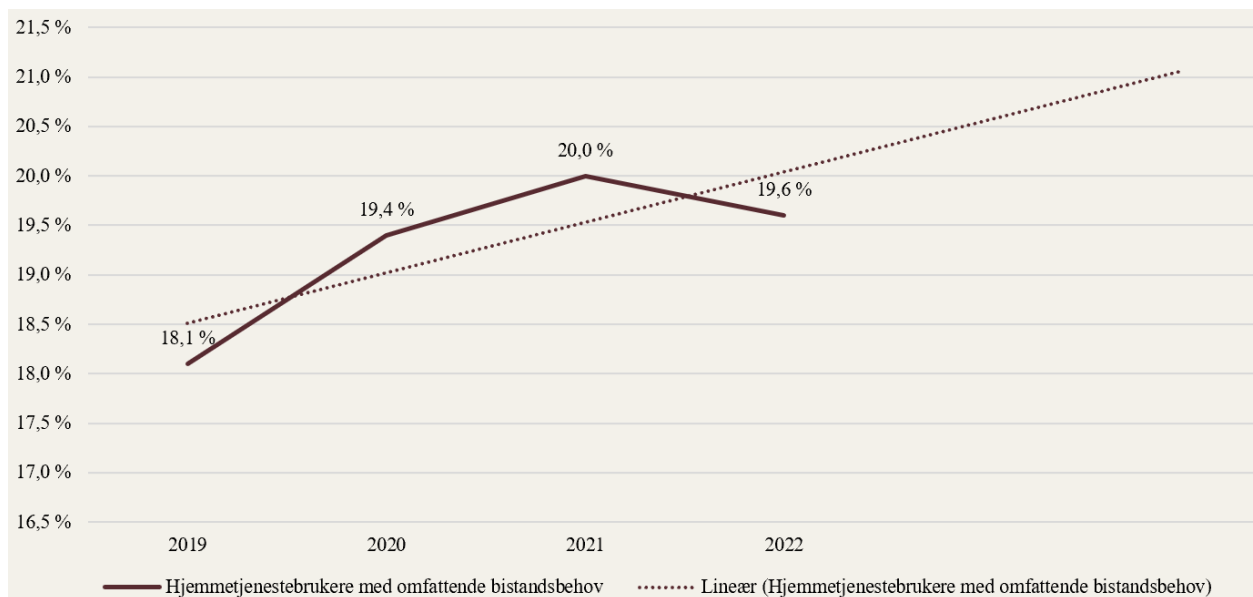
Figur 4 Andel brukere av pleie- og omsorgstjenester 0-66 år, 2019 - 2022



Kilde: Framsikt/SSB

41,3 % av alle som mottok hjemmetjenester i Vindafjord kommune i 2022 (de siste tilgjengelige tallene) er under 67 år.

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



Kilde: Framsikt/SSB

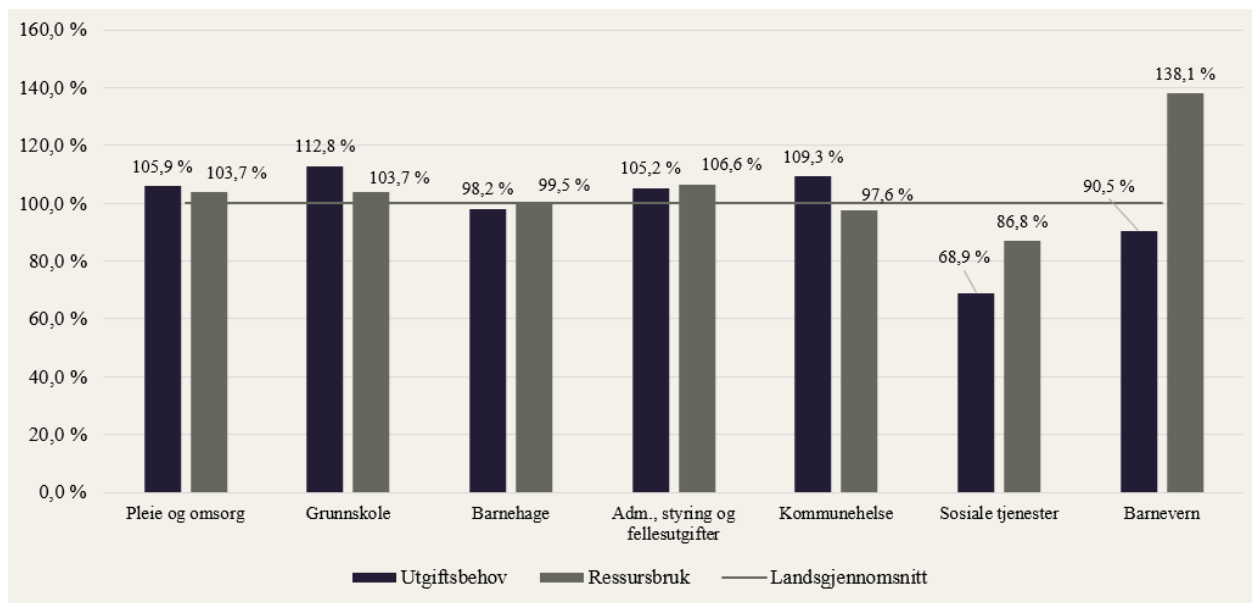
Andelen av hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov under 67 år er 19,6 %.

### 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 2023



Kilde: Framsikt

Vindafjord kommune har et objektivt utgiftsbehov som er 4,6 % høyere enn landsgjennomsnittet. Ressursbruk er justert for kommunen sitt utgiftsbehov. I forhold til landsgjennomsnittet bruker Vindafjord kommune mer på barnevern, pleie og omsorg, grunnskole og administrasjon.

### 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, Vindafjord 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 Vindafjord kommune har moderat effektivitet samlet sett for sine tjenester. Kvaliteten på tjenestene samlet viser moderat nivå, mens samlet kostnadsnivå er bedre (lavere) enn det nasjonale gjennomsnittet.

### 3.6 OPPSUMMERING

Vindafjord kommune har stor grad av økonomisk handlingsrom, men det er viktig å være bevisst på at utfordringene i årene som kommer kan medføre:

- Økt behov for tjenester til eldre kan gi økte utgifter
- Håndtering av et stadig høyere forsørgerbehov
- Redusert behov for barnehage- og skoleplasser
- Plan for å redusere aktiviteten og kostnadene i barnehage og grunnskole



# 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 FÆRRE BARN I BARNEHAGE OG SKOLE

Den demografiske utviklingen i Norge tilsier at det vil bli klart færre barn i barnehage og skole de neste årene. Denne utviklingen forventes å ha store virkninger både på nasjonalt og lokalt nivå, og vil utfordre kommunenes ressursbruk: Vindafjord kommune er her intet unntak.

Befolkningsprognosene for Vindafjord tilsier at kommunen vil ha overkapasitet på både barnehage- og skoleplasser framover. Dette inntrykket stadfestes også i tilbakemeldingene fra både kontrollutvalg og administrasjon. Kommunen vil altså ha langt flere plasser enn hva behovet vil være, og en riktig dimensjonering av kapasitet vil sørge for bedre ressursbruk på området. Uten gode grep her vil den demografiske utviklingen skape stadig større kostnader for kommunen.

God ressursbruk handler ikke bare om god kostnadskontroll, men også om å ha riktig kapasitet, kvalitet og kompetanse i virksomhetene. Rekruttering av faglig kvalifisert personale vil bli stadig viktigere, og stadig mer krevende. Barnehage- og skolesektoren står foran betydelige endringer de neste årene, noe som vil kreve organisatoriske prioriteringer fra kommunens side.

Problemstillingene knyttet til tilpasninger av tjenestetilbudet vil dermed bare forsterke seg. Da er det av stor betydning at kommunen har gode planer for slike tilpasninger. Samtidig er tilbud i eget nærmiljø et gode som ofte verdsettes høyt av både familier og ansatte. Da må kommunen ha en helhetlig tilnærming som finner balansen mellom lokale behov og samlet ressursbruk, og som tar inn over seg følgene av en betydelig demografisk endring på barnehage- og skoleområdet.

### 4.2.2 BARNEVERNSREFORM OG NY LOKAL MODELL

Med barnevernsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2022, fikk Kommune-Norge 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. Kommunens egenandel for statlige barnevernstiltak, som akuttiltak og institusjon, har økt kraftig, mens egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak er redusert. Økt økonomisk ansvar for kommunene blir kompensert gjennom en økning i rammetilskuddet.

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

Ifølge første evaluering/statusmåling av barnevernsreformen<sup>3</sup>, har kommunalt barnevern samlet hatt en økning i netto prisjusterte driftsutgifter på 2,1 milliarder kroner fra 2021 til 2022. Den største økningen ser 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.

I oktober 2022 vedtok kommunestyret en ny modell for implementering av reformen i Vindafjord kommune. Etter at denne har fått virke noe tid, kan det være hensiktsmessig å foreta en evaluering av ny modell og innsatsen på området (BTI, plan for psykososialt miljø osv.).

Dette følger også i forlengelsen av en prioritert, men ikke gjennomført forvaltningsrevisjon av barnevernstjenesten i forrige planperiode, jf. oversikten over forvaltningsrevisjonsprosjekt for 2020-2024.

#### 4.2.3 TIDLIG INNSATS BARN OG UNGE

Med nye krav og faglige føringer på området er det økt kommunal oppmerksomhet på tidlig innsats overfor barn og unge. Dette viser seg blant annet i endringene av opplæringsloven og i den nye barnevernsreformen. Også på barnehageområdet er det klare nasjonale føringer for å være tettere på og ha en samordnet, helhetlig innsats for barn som trenger ekstra støtte. Økningen i andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp er dramatisk i Kommune-Norge sett under ett.

#### 4.2.4 INKLUDERING AV FLYKTNINGER

Inkludering av flyktninger i opplærings-, arbeids- og samfunnsliv forventes å være en utfordring for kommunen. Dette trekkes også fram av administrasjonen i dialog med dem: Vindafjord bosatte 91 flyktninger i 2023 og har anmodning om 105 i år. Kun et fåtall vil være i arbeid i nærmeste framtid, og det vil være svært viktig å få til en vellykket inkludering av flyktninger i opplæring, arbeid og samfunn framover.

---




<sup>3</sup> [Rapport, EVALUERING AV BARNEVERNSREFORMEN. Første statusrapport med søkelyset på forebygging og tidlig innsats.](#) Menon Economics, NTNU Samfunnsforskning. Desember 2023.


Antallet, alderen på og erfaringene til flyktningene har også medført økt press på boligtilgangen og bruk av blant annet opplærings- og fastlegetjenestene. Det er her viktig at kommunen har en helhetlig plan for hvordan den ivaretar sitt ansvar og bidrar til god inkludering av flyktninger.

Både kontrollutvalg og administrasjon har trukket fram ulike sider ved inkludering av flyktninger som et viktig tema for kommunen framover. Temaet omfatter naturlig nok flere tjenesteområder og krever en samordnet innsats, også med aktører utenfor kommunen.

#### 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
	Demografi og dimensjonering (oppvekst)	<p>Aktuell problemstilling av stor betydning for kommunens utforming av tjenestetilbudet og kostnader på oppvekstområdet.</p> <p>Sørge for god utnyttelse av begrensede ressurser (penger, plasser og personale).</p> <p>Mangler gir betydelig risiko for dårlig ressursbruk og svekkelse av tjenestetilbudet generelt sett.</p>	<p><i>I hvilken grad har kommunen dimensjonert sitt tilbud på hhv. skole- og barnehage-området? Hva vurderes å være viktige utfordringer og muligheter?</i></p> <p>(Rogaland Revisjon har også rådgivingstjenester som kan støtte arbeidet til kommuneadministrasjonen)</p> <p>.</p> <p>Temaet er også aktuelt for helse- og omsorgstjenester.</p>
	Barnevernsreform og ny lokal modell	<p>Innføring av ny nasjonal reform og ny kommunal modell i 2022 skal legge nye føringer for arbeidet på området.</p> <p>Av vesentlig betydning å evaluere ny innsats og korrigere kurs ved behov.</p> <p>Risiko for at svært sårbare barn og unge ikke får riktig oppfølging.</p>	<p><i>Hvordan har kommunen fulgt opp ny reform og ny modell?</i></p> <p>(Problemstilling er mest aktuell noe senere i perioden – ny modell bør «sette seg» før evaluering.)</p>
	Tidlig innsats barn og unge	<p>Område i sterk vekst: Generelt sett økte krav og kostnader for kommunene.</p> <p>Uklar ansvarsdeling mellom kommuner og spesialisthelsetjeneste.</p>	<p><i>I hvilken grad har kommunen rutiner for tidlig innsats? Hvordan fungerer samarbeidet med spesialisthelsetjenesten?</i></p>

		Risiko for at barn og unge ikke får tilfredsstillende psykisk helsehjelp og at en går alene med sykdom/utenforskap.	Kan sees i sammenheng med andre utfordringer og organisering på området.
	Inkludering av flyktninger	Stort antall flyktninger de siste årene, rapporteres også om ulike utfordringer med dette (bolig, fastlegetjenester).  Risiko for at kommunen ikke er godt nok rigget til å håndtere veksten i flyktninger. Risiko for fattigdoms- og levekårsutfordringer (også barn), økt tjenestebehov og arbeidsledighet m.m.	<i>Hvordan fungerer inkluderingsarbeidet i kommunen? Organisering og internt samarbeid.</i>

## 4.3 HELSE OG OMSORG

### 4.3.1 DEMOGRAFI OG DIMENSJONERING AV TJENESTETILBUD

Som mange andre kommuner står også Vindafjord overfor store demografiske endringer i sitt helse- og velferdstilbud. 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).

Vindafjord opplever allerede nå vansker med å etterleve budsjettene på tjenesteområdet. Med ventet demografisk utvikling vil dette bare bli mer utfordrende, og dialog med kommunen tilsier at det ikke er et klart bilde av hvorfor samlet budsjett på området sprekker. For å sikre ansvarlig og god ressursbruk i framtiden (plasser, penger og personale), er det vesentlig med god oversikt.

En større gjennomgang av organisering og dimensjonering av sitt tjenestetilbud er et mulig tema for forvaltningsrevisjon. Hvordan arbeider kommunen med dimensjonering og ressursbruk på området, særlig i lys av framtidig behov og demografiske endringer?

Her er det en rekke momenter som kan være av betydning, blant annet geografiske forhold, bruk av velferdsteknologi, arbeidsbetingelser for de ansatte osv. Mer overordnet er det også mulig å se på arbeid knyttet til å utvikle et aldersvennlig samfunn, hvordan øke eller forbedre samarbeidet med andre kommuner og aktører, rette fokus mot større grad av egenmestring i hverdagen, m.m.

Ett eller flere av disse temaene er aktuelle for forvaltningsrevisjon. Tema bør eventuelt sees i sammenheng med andre evalueringer og gjennomganger på området, jf. blant annet verbalforslag i innværende budsjett- og økonomiplan (kommunestyrets sak 088/23).

### 4.3.2 KOMPETANSE OG REKRUTTERING

Et vesentlig moment for å opprettholde kvalitet i tjenestene på området er kompetanse og rekruttering. De ansatte er ryggraden i helse- og omsorgstjenestene i kommunen. Tilstrekkelig og

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

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

Andelen av alle sysselsatte i Norge som jobber i helse- og omsorgstjenesten er tredoblet fra tidlig på 1970-tallet. I 2021 arbeidet 15 prosent av alle sysselsatte i helse- og omsorgssektoren. Mange kommuner i landet står i en bemanningskrise, og det er særlig vanskelig å få tak i sykepleiere og leger. Utfordringene er størst i distriktene<sup>4</sup>. 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».<sup>5</sup>

Gapet mellom tilbud og etterspørsel er strukturelle nasjonale helse- og omsorgsutfordringer som Vindafjord 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.

Andelen kommuner som sier de sliter med å rekruttere sykepleiere er nesten fordoblet siden 2015.<sup>6</sup> 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 lønn.<sup>7</sup> Dette er forhold som etter alt å dømme vil bidra til å øke kommunens helse- og omsorgskostnader.

---

<sup>4</sup> Helsepersonellkommisjonen – tid for handling, 2023.

<sup>5</sup> Helsepersonellkommisjonen – tid for handling, 2023.

<sup>6</sup> [Ingen yrkesgrupper er vanskeligere å rekruttere for kommunene enn sykepleiere \(sykepleien.no\)](#)

<sup>7</sup> [Helseminister om sykepleiere som leier ut seg selv: – En kjempeutfordring \(vg.no\)](#)

Vindafjord kommune framhever selv utfordringer med å skaffe og beholde kvalifisert personale. Tørn-prosjektet er aktivt brukt for å se etter mulige nye måter å organisere arbeidet på for å sikre at Vindafjord er en attraktiv arbeidsgiver på et område hvor en behøver flere fagansatte framover.


#### 4.3.3 HJEMMETJENESTENE



Både kontrollutvalg og administrasjon framhever hjemmetjenestene i kommunen som et mulig tema for forvaltningsrevisjon. I likhet med andre kommuner har Vindafjord et økende antall innbyggere i høy alder og med et stort tjenestebehov (pga. demens, andre sykdommer, redusert bevegelighet osv.). Forholdsvis store geografiske avstander pr. tjenestemottaker er også del av utfordringsbildet. Dialog med kommune og undersøkelse av planverk tilsier at det er usikkerhet knyttet til hvorvidt kommunen har innrettet seg godt for å levere bærekraftige hjemmetjenester med god kvalitet.

Demografisk utvikling vil bare forsterke dagens utvikling i årene framover. Da er det svært viktig for kommunen med god ressursbruk på området. Hjemmetjenestene framstår som et tilbud hvor kommunen bør ha stor oppmerksomhet mot framover, da særlig deres organisering og ressursbruk. Dette er til dels adressert i kommunens økonomiplan, hvor det skisseres et omstillingsarbeid til større bruk av hjemmebaserte tjenester, velferdsteknologi, hverdagsrehabilitering m.m. (s. 129).

#### 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/mulige problemstillinger
	Demografi og dimensjonering (helse og omsorg)	<p>Flere eldre vil få behov for tjenester.</p> <p>Er tjenestetilbudet riktig dimensjonert og organisert, slik at framtidens økte behov kan bli dekket?</p> <p>Risiko for at en får utfordringer med å yte riktige tjenester på riktig nivå til riktig tid og sted.</p>	<p><i>I hvilken grad er tjenestene riktig dimensjonert for de neste årenes utvikling?</i></p> <p><i>I hvilken grad er det organisatoriske endringer som vil gi et bedre helhetlig tilbud?</i></p> <p>Må sees i sammenheng med ev. annen ekstern evaluering/gjennomgang på området.</p>

	<p>Kompetanse og rekruttering (helse og omsorg)</p>	<p>En stor utfordring for kommune-Norge og for Vindafjord er å ha kvalifisert personale.</p> <p>Det er nødvendig å rekruttere nye ansatte, og utvikle og beholde den kompetansen som allerede er i kommunen på området.</p> <p>Kompetanse i tilbudet krever også gode fag- og arbeidsmiljø med lavest mulig sykefravær.</p> <p>Risiko for å ikke kunne tilby helse- og velferdstjenester av god nok kvalitet.</p>	<p><i>Hvordan arbeider kommunen med å rekruttere, utvikle og beholde kompetanse i helse og omsorg?</i></p> <p><i>Har kommunen gode rutiner for å ha et lavest mulig sykefravær og et godt fag- og arbeidsmiljø?</i></p>
	<p>Hjemmetjenestene</p>	<p>Ressurskrevende område hvor det ser ut til å være utfordringer. Behov for gode, dokumenterte vurderinger av tilbudets tjenestenivå, organisering og kostnader.</p> <p>Risiko for å ikke kunne levere tjenester på riktig nivå til riktig tid.</p> <p>Risiko for lite hensiktsmessig bruk av ressurser på et område med forventet økning i ressursmangelen.</p>	<p><i>Hva er kommunens plan og utfordringsbilde for sine hjemmetjenester?</i></p> <p><i>I hvilken grad har kommunen rigget seg for en ventet økning i behov og bruk av hjemmetjenestene?</i></p>

## 4.4 SAMFUNN

### 4.4.1 VANN, AVLØP OG RENOVASJON

I inneværende økonomiplan er det skissert flere punkter som omhandler vann, avløp og renovasjon (VAR). Dette handler både om oppfølging og tilsyn av private avløpsanlegg og kommunale investeringer på området. Sistnevnte situasjon beskrives som følger (s. 142):

*I økonomiplanperioden har Statens vegvesen og Rogaland Fylkeskommune store utbyggingsplaner i Vindafjord kommune. Fleire av disse utbyggingane gjeld område der eksisterande VA-anlegg er modent for fornying. Eininga deltek derfor i fleire fellesprosjekt med SVV, RogFk og ev. andre kabeletatar i perioden. Dette fører med seg andre prosjekt må utsetjast.*

*Vedtekne hovudplanar for vatn og avløp viser at det er naudsynt med store investeringar i åra framover for å sikra god kapasitet og trygg levering av desse tenestene i framtida. Etterslepet er stort. Investeringane medfører auke i vass- og avløpsgebyr.*



Andre, relaterte punkter handler om forvaltning av vannressurser og forholdet til landbruk og avrenning herfra. Dette er store og viktige områder for kommunen og dens innbyggere, regulert av både lokalt, nasjonalt og EØS-regelverk. Både kontrollutvalg og administrasjon trekker fram et stort og kostbart etterslep på rørnett, med noe varierende oversikt over tingenes tilstand.

#### 4.4.2 BYGG OG BYGNINGSMASSE

Dialog med kommunen og undersøkelse av planverk tilsier behov for fokus på kommunens bygninger og bygningsmasse framover. Beskrivelsene omfatter både generelt etterslep på vedlikehold, samt mange bygg hvor videre drift har behov for avklaringer og eventuelle oppgraderinger. Dette henger også sammen med mottak av et større antall flyktninger og bygningsmassen satt av til å huse dem.

«Bolig» er også den ene kvalitetsindikatoren i Agenda Kaupang sin kommuneindeks (jf. kap. 3.5) hvor Vindafjord kommune scorer klart lavere enn nasjonalt gjennomsnitt. (Faktorene som inngår her handler først og fremst om tilrettelegging av boliger, samt startlån pr. 1000 innbyggere.)

Det er planlagt både en intern gjennomgang av egne eiendommer i 2024, en ekstern gjennomgang av bygg på skole- og barnehageområdet i 2025 og flere oppgraderinger på helse- omsorgsområdet i planperioden, jf. innværende økonomiplan.

Kommunens bygg og bygningsmasse er generelt sett ofte et område som nedprioriteres og/eller ikke settes i god nok sammenheng med behovene på tjenestområdet. Det vil være vesentlig for kommunens økonomi og tjenestetilbud at en setter disse forholdene i riktig sammenheng ved senere vurderinger.

#### 4.4.3 BEREDSKAP

I møte med kontrollutvalget ble beredskap nevnt som et mulig tema for forvaltningsrevisjon. Krisehåndtering ved ras, krig og naturkatastrofer er trukket fram i dialog med politisk og administrativt nivå i kommunen. Det oppgis at det er planer på plass, men at det er usikkert hvor godt kjent og innarbeidet dette er i de ulike leddene som skal følge opp ved en hendelse.




Totalberedskapskommisjonen mener at Norge fremover må ta høyde for langvarige og mer sammensatte hendelser og kriser. Da er det viktig at kommunene bygger tilstrekkelig robusthet i organisasjonen til å kunne håndtere disse. I noen tilfeller vil en krise skape behov for en forsterket beredskapsorganisasjon i en periode. I andre tilfeller vil krisen kunne håndteres av ledelsen på det lavest mulig effektive beslutningsnivået, med støtte fra en mindre stab.

Et sentralt spørsmål for Vindafjord er i hvilken grad kommunens planverk er godt innarbeidet i de ulike leddene i kommunen. Et annet sentralt spørsmål er i hvilken grad erfaringer fra tidligere (f.eks. pandemien) har ført til endringer i kommunens overordnede beredskapsplanverk.



#### 4.4.4 VURDERING

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

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar
	Vann, avløp og renovasjon	Etterslep på vann- og avløpsnett kan bli både kostbart og helseskadelig for innbyggere. Risiko for helseskade, samt store kostnader ved oppgradering, ev. reparasjon/erstatning.	<i>Mulig prosjekt om status for kommunens arbeid på området.</i>
	Bygg og bygningsmasse	Kommunen har et viktig arbeid framfor seg med å gjøre gode vurderinger av eksisterende bygg og bygningsmasse. Behov for å vite hva en skal oppgradere og hvor en ev. skal avvikle drift (og i så fall beslutte ny bruk/salg). Risiko for store og unødvendige kostnader.	<i>Hvordan arbeider kommunen med sine vurderinger av bygg og bygningsmasse? I hvilken grad sees dette i sammenheng med behov på tjenesteområdene?</i>
	Beredskap	Alle hendelser som krever krisehåndtering, skjer i en kommune. Har hver enkelt kommune god nok beredskap? Risiko for å ikke være godt nok rustet når uhellet er ute, med tilsvarende økt fare for liv og helse.	<i>I hvilken grad har Vindafjord kommune en god og hensiktsmessig beredskapsplan? Er planen kjent i alle ledd?</i>

## 4.5 ADMINISTRASJON

### 4.5.1 KOMMUNEN SOM ARBEIDSGIVER

Bemanning, rekruttering og personalledelse trekkes fram av flere personer i kontrollutvalg og administrasjon som mulige tema for forvaltningsrevisjon. Vindafjord har i likhet med mange andre kommuner utfordringer på flere tjenesteområder med å få tak i riktig og nok kompetanse. Dette oppgis også å gjelde for private bedrifter og næringsliv i kommunen.

Det er konkurranse med nabokommuner om begrensede ressurser, og uten etterspurt kompetanse vil tjenestetilbudet bli skadelidende. Mangel på vikarer bidrar ytterligere til utfordringene på området. Gode og levende fagmiljø er en viktig faktor for et godt arbeidsmiljø generelt, og for å være en attraktiv arbeidsplass som søkere ønsker seg til og hvor ansatte ønsker å bli værende.

En gjennomgang av kommunens planer og praksis for å være en god og attraktiv arbeidsgiver er et mulig tema for forvaltningsrevisjon. Revisjonen kan ha en mer overordnet tilnærming, eller gå inn i nærmere detalj på enkelttema (eksempelvis rekruttering, personalledelse, internkontroll, sykefravær osv.) eller på enkeltområder (helse og omsorg, oppvekst, næringsliv osv.).

Til informasjon: Ovenfor er kompetanse og rekruttering innen helse og omsorg allerede anført som et eget revisjonsforslag. Disse kan sees i sammenheng, men grunnet omfang og betydning bør de fortrinnsvis være to ulike revisjoner.

#### 4.5.2 ANBUD OG ANBUDSPROSESSER


Ifølge Direktorat for økonomistyring (DFØ) bruker offentlig sektor om lag 740 milliarder på kjøp av varer og tjenester og «anskaffelser utgjør ofte 40-60 prosent av offentlig sektors samlede kostnader».<sup>8</sup> DFØ peker videre på at de fleste offentlige virksomheter har et stort potensial for å jobbe mer effektivt og målrettet med anskaffelsene sine.

Vår generelle erfaring fra kommunesektoren tilsier at innkjøpsområdet har risiko for feil i forbindelse med etterlevelsen av reglene om offentlige anskaffelser. Et sentralt siktemål med et slikt prosjekt vil være læring mht. hva kommunen kan forbedre i anbudsprosser.


I forrige kontrollutvalgsperiode forelå «Investeringar» som et prioritert, men ikke gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjekt. Dette styrker argumentet for en gjennomgang i denne perioden.

#### 4.5.3 VURDERING

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

Risiko	Tema	Hvorfor vesentlig?	Kommentar
	Kommunen som arbeidsgiver	Stor konkurranse om arbeidskraften innen alle kommunalområder. Vanskelig å få tak i kompetent arbeidskraft, framtidige utsikter ser ikke bedre ut. Vesentlig for kommunens tjenestetilbud å ha nok folk.	<i>En FR kunne sett nærmere hva kommunen gjør for å beholde ansatte og på kommunens kompetanseutnyttelse.</i>

<sup>8</sup> <https://anskaffelser.no/innkjopsledelse/effektivisering-gjennom-anskaffelser#:~:text=Anskaffelser%20utgj%C3%B8r%20ofte%20ca.,740%20milliarder%20NOK%20i%20C3%A5ret.>

		Dersom kommunen ikke klarer å skaffe til veie kompetent arbeidskraft, er det en risiko for redusert tjenestekvalitet og for forsinkelser eller stans i planlagte prosjekter.	Kan sees i sammenheng med prosjekt innen helse og omsorg, eller man kan bruke helse og omsorg som case.
	Anbud og anbudsprosesser	<p>Kommunen bruker mye penger på anskaffelser, mye å spare ved gode prosesser (ev. mye å tape ved mangelfulle prosesser).</p> <p>Tidligere anbefalt forvaltningsrevisjonsprosjekt på området ble ikke gjennomført.</p> <p>Vår generelle erfaring fra kommunesektoren tilsier at innkjøpsområdet har risiko for feil i forbindelse med etterlevelsen av reglene om offentlige anskaffelser.</p>	<i>En FR kunne undersøkt hvordan anbudsprosessene fungerer og om kommunen etterlever regelverket.</i>

## 5 FORVALTNINGSREVISJONER

Gjennomførte forvaltningsrevisjoner	Årstall
Rus- og psykiatritenesta	2019
Økonomistyring innan helse og omsorg	2020
Internkontroll i barnehage og skule	2021
Digitalisering og IKT	2022
Plan- og byggjesak	2024

Ikke gjennomførte forvaltningsrevisjoner
Investeringer
Barnevernstenesta

Ikke gjennomførte eierskapskontroller	
Eigarskapskontroll av Vindafjord Tomteselskap AS	Prioritert
Eigarskapskontroll av Krisesenter Vest IKS	Prioritert
Eigarskapskontroll av arbeidsmarknadsbedrifter (Øyane ASVO AS, Haugaland Industri AS, Opero AS)	Prioritert
Eigarskapskontroll av Haugaland Brann og Redning	Prioritert
Overordna eigarskapsforvaltning av Vindafjord kommune	Uprioritert
Eigarskapskontroll av Haugaland Kraft AS	Uprioritert
Eigarskapskontroll av Haugaland interkommunale miljøverk IKS	Uprioritert

## 6 STATLIGE TILSYN

Årstall	Område	Tema	Utført av
2020	Integrering	Individuell plan	Statsforvalteren i Rogaland
2020	Integrering	Tilsyn med Vindafjord kommune sin forvaltning av introduksjonslova og individuell plan	Statsforvalteren i Rogaland
2020	Drikkevann	Vannforsyningssystem	Mattilsynet
2020	Samfunnssikkerhet og beredskap	Felles tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap	Statsforvalteren i Rogaland
2021	Samfunnssikkerhet og beredskap	Tilsyn med kommunal beredskapsplikt	Statsforvalteren i Rogaland
2021	Arbeidsmiljø	Postale tilsyn i kommuner - Asbest	Arbeidstilsynet
2022	Arbeidsmiljø	Forebygge muskel- og skjelettplager og psykiske plager - stedlig tilsyn	Arbeidstilsynet
2022	Miljø og klima	Tilsyn med kommunenes myndighet på avløpsanlegg (kap. 12 og 13)	Statsforvalteren i Rogaland
2022	Drikkevann	Revisjon i vannforsyningssystem	Mattilsynet
2022	Sosial	Sosiale tjenester i NAV	Statsforvalteren i Rogaland
2023	Grunnopplæring	Tidlig innsats	Statsforvalteren i Rogaland
2023	Matrikkelen	Matrikkellovtilsyn	Statens Kartverk
2023	Barnevern	Landsomfattende tilsyn - Barneverntjenestens oppfølging av barn i fosterhjem	Statsforvalteren i Rogaland
2023	Krisesenter	Krisesentertilbudet	Statsforvalteren i Rogaland
2024	Matrikkelen	Matrikkellovtilsyn	Statens Kartverk
2024	Barnehage	Barnehagemyndighet	Statsforvalteren i Rogaland
2024	Miljø og klima	Kommunetilsyn med kommunens forsøplingsmyndighet (§28)	Statsforvalteren i Rogaland
2024	Landbruk	Forvaltningskontroll, tilskotsordninger på landbruksområdet	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.<sup>9</sup>

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

---

<sup>9</sup> [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 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 oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd. Kommunalt oppgavefelleskap 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

Vindafjord kommune				
Selskap	Heleid AS	IKS	Deleid AS	Annet
Holding Haugaland Næringspark AS	7,88 %			
Øyane ASVO AS	50 %			
<hr/>				
Haugaland Vekst IKS		9,09 %		
Haugaland Kontrollutvalgssekretariat IKS		7,46 %		
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS		2,09 %		
Haugaland Interkommunale Miljøverk IKS		15,30 %		
Rogaland Revisjon IKS		1,57 %		
Krisesenter Vest IKS		4,83 %		
Haugaland Brann og Redning IKS		9,09 %		
<hr/>				
Vindafjord Tomteselskap AS			48,83 %	
Dommersnes AS			50,00 %	
Haugaland Kraft AS			5,30 %	
Destinasjon Haugesund & Haugalandet AS			3,26 %	
Opero Holding AS			1,59 %	
Skånevik Ølen Kraftlag AS			5,14 %	
Ølen Næringspark AS			49,00 %	
Aktio AS			1,82 %	
E134 Haukelivegen AS			2,17 %	
Haugalandsmuseet AS			7,00 %	
Landbrukets Hus Vindafjord AS			32,84 %	
Medvind 24 Næringshage AS			10,26 %	
Grannar AS			6,10 %	
Norsk Bane AS			0,98 %	



Biblioteksentralen AS				N/A
Haugalandsrådet Interkommunalt Politisk Råd				N/A

## 7.4 KOMMUNEN SOM EIER

Vindafjord kommune har ingen oppdatert eierskapsmelding eller oversikt over eierskap på sine nettsider. I risiko- og vesentlighetsvurderingen (2020) lagt frem i forrige periode, kommer det frem at eierskapsmeldingen er fra 2016 og at det skal utarbeides ny i løpet av 2020. I årsmelding og årsregnskap for 2021 står det at arbeidet med ny eierskapsmelding hadde blitt utsatt og at det etter planen skulle legges frem ny i 2022. I møte med administrasjonen ble det opplyst om at den sannsynligvis kommer opp til behandling i år.

Selskapsoversikten i tabellen er hentet fra årsmelding og årsregnskap 2022, risiko- og vesentlighetsvurdering for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll (2020) fra forrige periode. Informasjonen er kryssjekket med proff.no og regnskapstall.no (med forbehold om feil).

## 7.5 HELEIDE AKSJESELSKAPER

- Holding Haugaland Næringspark AS: Haugaland Næringspark er Norges største ferdigregulerte næringsområde med eget havneanlegg med dypvannskai. Parken ligger ved Gismarvik i Tysvær kommune i Rogaland.

I 2018 ble Haugaland Næringspark solgt til kommunene Karmøy, Haugesund, Tysvær, Vindafjord og Bokn. Kjøpesummen på 350 millioner kroner ble gjort opp ved motregning av lån kommunene hadde til Haugaland Kraft. Morselskapet Holding eier 100% av aksjene i Haugaland Næringspark AS, som igjen eier 100% av datterdatterselskapet Gismarvik Bygg AS.

Vindafjord kommune hadde per 2022 et ansvarlig lån til selskapet på 12,6 millioner. I årsmelding og årsregnskap for 2022, skriver kommunen at ansvarlige lån til selskapene Haugaland Kraft og Haugaland Næringspark AS ga en samlet renteinntekt på om lag 550 000 kroner.

Det er per i dag liten aktivitet i morselskapet, men datterselskapet Haugaland Næringspark AS hadde i 2022 en omsetning på 16 millioner og et negativt årsresultat på 322 000 kroner. Selskapet har god soliditet (19,6%) og meget god likviditet (22,22%).

Det ble gjennomført en kombinert «selskapskontroll» av Haugaland Kraft AS og Haugaland Næringspark AS i 2015.

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

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

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

## 7.6 INTERKOMMUNALE SELSKAPER

---

- 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.

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

Selskapet omsatte for 134 millioner kroner i 2022 og hadde et årsresultat på ca. 3 millioner. Selskapets likviditet har bedret seg de siste årene og anses nå som meget god. Soliditeten har vært i en negativ trend de siste årene, og anses nå som tilfredsstillende.

I møte med administrasjonen så trekkes selskapet frem som aktuelt for eierskapskontroll da virksomheten er en viktig tjenesteleverandør for innbyggerne. De peker videre på at selskapet må leve opp til mange miljøkrav og at det vil komme flere i årene som kommer. Kontrollutvalget i Vindafjord kommune peker også ut selskapet som aktuelt, med fokus på tjenesteproduksjonen.

- **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.

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.

- **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 kommunen. Kontrollutvalget i Vindafjord kommune er også opptatt av å se på selskapets tjenesteproduksjon.

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.

## 7.7 DELEIDE AKSJESELSKAPER

---

Vindafjord kommune har eierskap i en rekke deleide aksjeselskaper sammen med både offentlige og privat eiere. Kun de mest aktuelle selskapene vil bli omtalt her.

### **Vindafjord tomteselskap AS**

Formålet til selskapet er å være kommunen sitt redskap til å tilrettelegge for utvikling og salg av areal for boligbygging, næring og fritidsboliger i kommunen, samt alt som hører til dette. All virksomhet i selskapets kal drives etter forretningsmessige prinsipper. Overskuddet skal benyttes til utvikling av nye tomte- og boligprosjekt.

Vindafjord kommune er største eier med 48,83 % av eierskapet. Vindafjord arbeidsgiverforum eier 34,88 %, ellers er det mindre private eiere med varierende eierandel. Nøkkeltallene viser at det er mindre aktivitet i selskapet enn tidligere. Omsetningen i 2021 og 2022 var på ca. 1 million, mot 6 millioner i 2020. Likviditeten fremstår som meget god, og soliditeten fremstår som god.

I forrige periode ble selskapet trukket frem som prioritert for eierskapskontroll pga. at sterke private interesser i tomteselskapet kan være vanskelig for kommunen å håndtere. I møte med administrasjonen i Vindafjord, ble selskapet trukket frem som aktuelt da det nå jobbes med en omstrukturering.

### 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 32 millioner kroner til Vindafjord kommune.

I møte med administrasjonen i Vindafjord kommune 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
	Vindafjord kommunes oppfølging av eierskap	<p>Kommunen har ikke oppdatert eierskapsmeldingen sin siden 2016. Lite informasjon om kommunens eierskap.</p> <p>Det er et krav i kommuneloven § 26-1 om minst én gang i valgperioden å utarbeide en eierskapsmelding.</p> <p>Manglende etterlevelse av krav utgjør en risiko for at</p>	<i>Generell eierskapskontroll av Vindafjord kommune.</i>

		<p>kommunen kan oppfattes som en passiv eier, føre til lengre avstand mellom folkevalgte og selskap, usikkerhet rundt eierskap og formål med eierskap.</p>	
	Haugaland Interkommunale Miljøverk IKS	<p>Viktig tjenesteleverandør for kommunen og leverandør av samfunnskritiske tjenester.</p> <p>Selskapet har flere kommunale eiere og er underlagt strenge krav, blant annet med tanke på miljø.</p>	<p><i>Økonomi og drift.</i></p> <p><i>Viktig tjenesteleverandør.</i></p> <p><i>Hvordan møter selskapet nye krav blant annet med hensyn til miljø?</i></p> <p><i>I hvilken grad har kommunene gode rutiner for å forvalte sitt eierskap i samarbeid med andre?</i></p>
	Haugaland Brann og Redning IKS	<p>Viktig tjenesteleverandør for kommunen og leverandør av samfunnskritiske tjenester.</p> <p>Selskapet har hatt en utfordring med at flere eiere har trukket seg ut de siste årene.</p> <p>Både kontrollutvalget og administrasjon stiller spørsmål ved hvordan selskapet følger opp sin tjenesteproduksjon.</p>	<p><i>Økonomi og drift.</i></p> <p><i>Viktig tjenesteleverandør.</i></p> <p><i>Hvordan sikre robusthet i tjenestene når flere av eierne har trukket seg ut?</i></p> <p><i>I hvilken grad har kommunene gode rutiner for å forvalte sitt eierskap i samarbeid med andre?</i></p>
	Haugaland Kraft AS	<p>Viktig tjenesteleverandør av samfunnskritisk infrastruktur og funksjoner.</p> <p>Selskapet omsetter for flere milliarder og betaler betydelige utbytter til eierne.</p> <p>Risiko knyttet til utbyttebetalinger bør belyses. Samtidig har selskapet både offentlige og private eiere som skal forvalte sine interesser.</p>	<p><i>Lenge siden sist prosjekt.</i></p> <p><i>Økonomisk risiko.</i></p> <p><i>I hvilken grad har kommunene gode rutiner for å forvalte sitt eierskap i samarbeid med andre?</i></p>

# VEDLEGG

## SKRIFTLIGE KILDER

- Relevant regelverk og nasjonale føringer
- Kommunens planer, budsjett og årsrapporter
- Informasjon om selskaper som kommune har eierinteresser i
- Kommunens eierskapsmelding
- Tilsynsrapporter fra andre
- Tidligere forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller
- Ulike former for statistikk, for eksempel fra SSB, Framsikt og IMDI Agenda Kaupang, Norges best styrte kommuner – Kommuneindeksen 2023
- [\*Rapport, EVALUERING AV BARNEVERNREFORMEN. Første statusrapport med søkelyset på forebygging og tidlig innsats.\*](#) Menon Economics, NTNU Samfunnsforskning. Desember 2023.
- Udir ([Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i ny opplæringslov | udir.no](https://udir.no))
- 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