

Risiko og vesentlighetsvurdering

Kontrollutvalget i Hol kommune

Behandlet i kontrollutvalget 18.06.2024, sak 31/24.



INNHOLDSFORTEGNELSE

Innledning	2
Plan for kontrollarbeidet 2024 - 2028	2
Hol kommune	3
Kilder	4
Risiko- og vesentlighetsvurdering i Hol	4
Økonomiforvaltning	4
	5
Lønn	5
Investeringsprosjekter	5
Offentlige anskaffelser	6
Internkontroll	6
IKT-sikkerhet i kommunen	7
Evnen til å få tak i nødvendig arbeidskraft og beholde den (rekruttere, utvikle og beholde)	8
Sykefravær	9
Saksutredning av politiske saker	10
Flykninger og språkopplæring	11
Grunnskole - tilpasset opplæring	11
Vold og trusler i skolen	12
Eldreomsorg	13
Gjennomførte og bestilte undersøkelser i forrige periode	14
Generell risiko i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon	14
Selskaper	17
Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskaper	17
Hol kommune	18

Innledning

Kontrollutvalget skal utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon og en plan for eierskapskontroll 2024 - 2028 som skal vedtas av kommunestyret i løpet av 2024. Planene skal baseres på vurderinger av hvor risikoen for feil og mangler er størst, og hvor vesentlig dette kan sies å være.

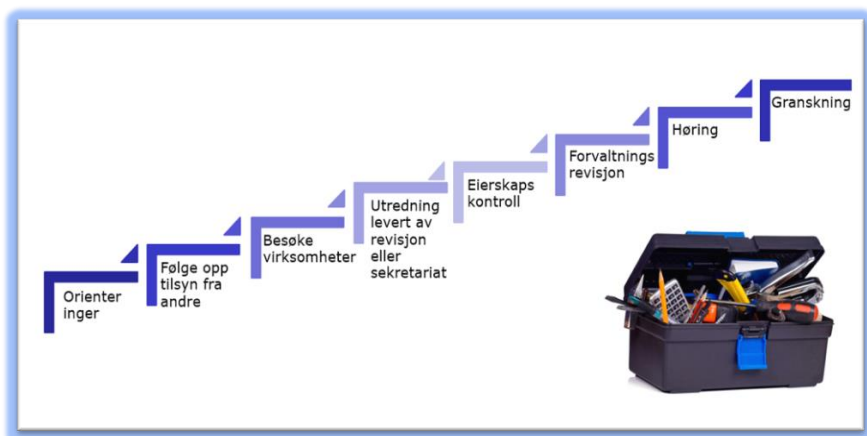
Med risiko menes faren for avvik fra regelverk, mål, vedtak og andre føringer som kommunen har satt for virksomheten. Vesentlighet refererer til størrelsen på konsekvensene hvis det negative inntreffer.

Kontrollutvalget vedtok i møte den 27. februar 2024, sak 6/24, at Viken kontrollutvalgssekretariat IKS (Vikus) skal utarbeide en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering (ROV) av kommunens virksomhet og eierskap. Formålet med ROV er å finne ut hvor det størst behov for forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller.

Det er ingen konkrete krav til hvordan vurderingene skal gjøres. Sekretariatet har tatt utgangspunkt i veileder om ROV utarbeidet av NKRF, og har i tillegg sett hen til tilsvarende analyser gjort av andre revisjonsenheter og kontrollutvalgssekretariater.

Plan for kontrollarbeidet 2024 - 2028

Arbeidet med risiko og vesentlighetsvurderinger er viktig også utover det som gjelder valg av forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. ROV identifiserer langt flere risikoområder enn det kontrollutvalget har ressurser til å gjennomføre forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll av. ROV vil dermed brukes til å lage en helhetlig plan for kontroll i Hol kommune, og oppsummerer et bredt spekter av kontrollaktiviteter. Kontrollutvalget har ulike virkemidler til disposisjon som kan benyttes for temaer og områder som ikke når opp i prioriteringen i planene.



Det kan være en utfordring å sikre at ROV er tilstrekkelig overordnet slik at kontrollutvalget får et oversiktsbilde av hele den kommunale virksomheten, samtidig som den går tilstrekkelig dypt til å danne et meningsfullt grunnlag for å utarbeide kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Det er ikke sekretariatets intensjon at ROV skal være uttømmende eller altomfattende. Til det er den kommunale hverdag for kompleks og omskiftelig. Detaljeringsgraden er lav, utvalget vil komme tilbake til spissing av konkrete prosjekter i bestillingsdialogen med revisor.

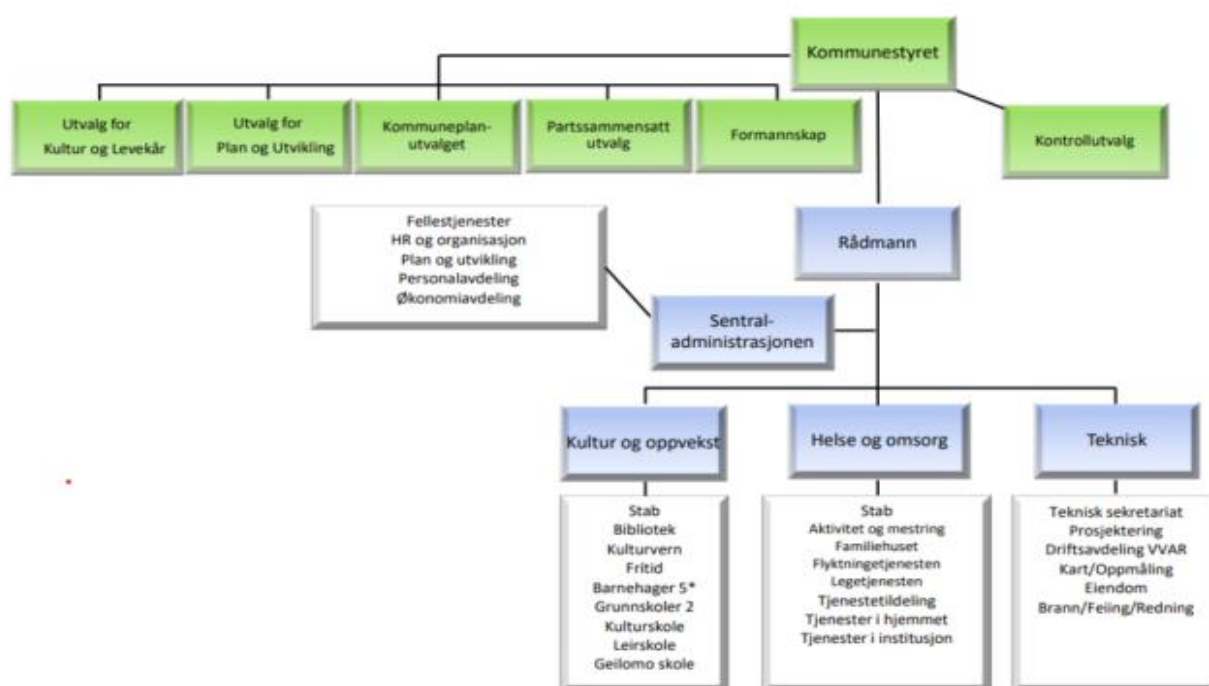
Risikovurderinger er «ferskvare» og gir et øyeblikksbilde. Det kan innebære at vurderingene over tid bør oppdateres. En fornyet risikovurdering kan gjøres i forbindelse med hvert enkelt prosjekt som bestilles i perioden, f.eks. i bestillingsdialogen og i utarbeidelsen av forslag til prosjektplan. I enkelte tilfeller kan det også være aktuelt med en foranalyse som mer konkret beskriver risikobildet for det aktuelle området.

Det er et mål at kontrollutvalget skal være aktivt involvert i prosessen, ikke minst når det gjelder vurdering og prioritering av kontrollaktiviteter som skal gjennomføres i planperioden.

Hol kommune

Hol er en kommune i Hallingdal i Buskerud fylke. De fleste innbyggerne bor i tettstedene Hol og Geilo samt stedene Hovet, Ustaoset og Haugastøl. Hol er en typisk fjellkommune der 91 % av arealet ligger over 900 moh. Hol er en av landets største hyttekommuner og turistdestinasjon med mange overnattingstilbud. På det meste kan det være over 40 000 mennesker i kommunen, med et innbyggertall på ca. 4500. [Les om kommunefakta for Hol kommune her.](#)

Slik er Hol kommune organisert



Hol ble rangert på 250. plass av landets kommuner i [Kommunebarometeret 2023](#) (må ha abonnement). Kommunebarometeret er en sammenligning av landets kommuner basert på til sammen 155 nøkkeltall innen 12 sektorer. I 2022 havnet kommunen på 248. plass, i 2021 på 238. plass og i 2020 på 299. plass.

[Les mer om Hol på kommunens hjemmeside.](#)

Kilder

Risiko- og vesentlighetsvurderingen bygger på samtaler og orienteringer som kontrollutvalget har gjennomført med ordfører, rådmann, tillitsvalgte og verneombud, samt utvalgets egne vurderinger. I tillegg har sekretariatet basert seg på følgende kilder:

- Dokumentasjon fra kommunen: bl.a. kommuneplaner, kommunedelplaner, budsjett- og økonomiplan, årsregnskap og årsmeldinger
- Resultater fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller
- Tilgjengelig statistikk: bl.a. KOSTRA, Kommunebarometeret, kommunefakta og Folkehelseinstituttets Folkehelseprofil og Oppvekstprofil
- Rapporter fra tilsynsmyndigheter – bla. Statsforvalteren
- Tilsvarende analyser/vurderinger gjort av andre revisjonsenheter og kontrollutvalgssekretariater, blant annet Viken kommunerevisjon og Romerike revisjon
- Sekretariatets kunnskap og erfaringer

Risiko- og vesentlighetsvurdering i Hol

Økonomiforvaltning

Kommunene har ansvaret for en forsvarlig økonomiforvaltning, og en effektiv ressursutnyttelse som sikrer innbyggerne et best mulig tjenestetilbud over tid. Kommunestyret har det øverste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av den kommunale økonomien innenfor fastsatte inntektsrammer og statlig regelverk. Bestemmelser om økonomiforvaltningen finnes i kommuneloven kapittel 14.

Et grunnleggende krav til økonomiforvaltningen er at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid. Kommunestyrets viktigste verktøy for å planlegge og prioritere bruk av midler er budsjett- og økonomiplanen, regnskapet, økonomireglementet og finansielle måltall. Sentralt for å oppnå god økonomi og økonomistyring er bl.a. at kommunen utformer gode plan- og styringsdokumenter som grunnlag for politiske prioriteringer og beslutninger.

Budsjettprosessen skal sikre en realistisk og fullstendig budsjettering, legge til rette for god politisk styring og kontroll, og klargjøre hva som er målene for kommunens virksomheter. Viktig for økonomistyringen er hvordan administrasjonen i kommunen følger opp budsjettet, og rapporterer tilbake til kommunestyret om behov for endringer, avvik e.l. Kommuneloven pålegger rådmannen et generelt ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Dette omfatter også ansvar for et godt beslutningsgrunnlag i budsjettsaker. Rådmannen skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet.

God internkontroll er viktig både på økonomiområdet og for kommunen generelt. Rådmannen har ansvaret for at kommunen har internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. En god og velfungerende internkontroll vil bidra til å forebygge feil og mangler, og sikre kvalitet i kommunens tjenester.

I Kommunebarometeret (2023) er Hol kommune rangert på 34. plass i sektoren økonomi. I økonomiplanen pekes det på økende antall eldre, mangel på arbeidskraft (skole og helse) og flere store investeringsbehov. Inntekter fra energibransjen har også en stor betydning for Hol kommune. I økonomiplanen står det at kommunen skal ha et fokus på økonomistatus i hele organisasjonen:

- Administrativt ved god budsjettkontroll, kommunikasjon og rutiner
- Politisk ved god informasjon, rapportering og velbegrunna vedtak

Lønn



Rett lønn til rett tid

I økonomiplanen kan vi lese at budsjettallene for drift 2024 viser at lønnskostnader utgjør 82,4 % årsbudsjettet. God internkontroll på området er viktig for å sikre at ansatte får riktig lønn utbetalt og at skattemyndighetene får innberettet riktige opplysninger.

Det kan være aktuelt å undersøke om kommunen sikrer rett lønn til rett tid til sine ansatte.

Aktuelle problemstillinger:

1. I hvilken grad har kommunen betryggende internkontroll på lønnsområdet?
2. I hvilken grad sikrer kommunen at det er tilstrekkelig kompetanse innen lønnsområdet?

Internkontroll lønn

Det kan være aktuelt å undersøke i hvilken grad kommunen har betryggende internkontroll på lønnsområdet? I hvilken grad sikrer kommunen at det er tilstrekkelig kompetanse og ressurser innen lønnsområdet? Skjer rapportering og utbetaling i henhold til krav i lov, forskrift og etter aktuelle retningslinjer?

Investeringsprosjekter



Kommunene har ansvar for å planlegge og gjennomføre egne byggeprosjekter, både som utbyggere og innkjøpere. Som utbyggere skal kommunene drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging gjennom dokumenter som kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Som innkjøpere skal kommunene sikre at anskaffelsesprosessene følger regelverket for offentlige anskaffelser. Videre har rådmannen ansvar for internkontroll i egen virksomhet. Planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter i tråd med anerkjent prosjektmetodikk legger til rette for styring og kontroll i alle faser av prosjektene.

Kontrollutvalget har bestilt en forvaltningsrevisjon som skal vurdere om kommunens planlegging og styring av investeringsprosjekter er i tråd med beste praksis. Prosjektet forventes ferdigstilt innen utgangen av fjerde kvartal (desember) 2024.

Offentlige anskaffelser

Hol kommune utførte i 2019 anskaffelser av varer og tjenester for 81 millioner, noe som utgjør 14 % av det årlige budsjettet. Av dette utgjør 32 millioner investeringer innen bygg og anlegg. Hol kommune har ikke tidligere hatt en anskaffelsesstrategi. I arbeidet med strategien er det gjennomført en gjennomgang av organisering, kompetanse og økonomi. Gjennomgangen viser at Hol kommune trenger en heving av kompetanse og et tydeligere rammeverk for anskaffelser.

Anskaffelsesregelverket stiller klare krav for å sikre en reell konkurranse, og alle vesentlige vurderinger og beslutninger skal være dokumenterte. KS trekker frem anskaffelser som ett av områdene hvor det er størst risiko for korrupsjon. Dette gjelder alle deler av anskaffelsesprosessen. Risikoen oppstår når praksis avviker fra grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser, knyttet til kunngjøring, like konkurransevilkår og korrekte prosedyrer. Kommunen har ifølge anskaffelsesloven en plikt til å ivareta samfunnshensyn, herunder miljø. Plikten omfatter at kommunen skal vurdere hvilke anskaffelser som kan medføre en vesentlig miljøbelastning, og identifisere i hvilke anskaffelser det er relevant å stille miljøkrav. Kommunen skal også ha rutiner for hvordan disse anskaffelsene skal følges opp. Klima- og miljøkrav er spesielt relevante i bygg og anlegg, transport, avfall og vann og avløp. Videre fastslår den nye forskriften om energi- og miljøkrav ved anskaffelser av kjøretøy fra 2022, at det som hovedregel skal være et nullutslippskrav for offentlig anskaffelser av personbiler, lette varebiler.

Rådmannen sier at innkjøp av varer og tjenester, inngåelse av innkjøpsavtaler samt oppfølging av inngåtte avtaler er et område som krever økt fokus. Det er en risiko for å gjøre feil knyttet til terskelverdier og øvrig omfattende lover og regelverk på området, herunder lov om offentlige anskaffelser. Hol har tidligere delt på en stilling med Ål kommune knyttet til innkjøp. Etter at vedkommende person byttet jobb, så har det ikke latt seg gjøre å rekruttere en erstatter, tross flere utlysninger. Rådmann vil fortsette å jobbe for mulighetene for å rekruttere inn spisskompetanse på dette området.

Det kan være aktuelt å undersøke hvorvidt regelverket for offentlige anskaffelser blir fulgt, hvorvidt kommunen har rutiner for håndtering av brudd på regelverket, og hvorvidt kommunen har rutiner for oppfølging og evaluering av de til enhver tid eksisterende avtaler som kommunen har med eksterne leverandører.

Internkontroll

God internkontroll er viktig både på økonomiområdet og for kommunen generelt. Rådmannen har ansvaret for at kommunen har internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. En god og velfungerende internkontroll vil bidra til å forebygge feil og mangler, og sikre kvalitet i kommunens tjenester.

Det kan være aktuelt å undersøke i hvilken grad Hol kommune har et helhetlig internkontrollsystem, på overordnet nivå, som legger til rette for betryggende kontroll med administrasjonens virksomhet. Aktuelle problemstillinger: I hvilken grad er det etablert et system som sikrer at internkontrollrutiner i kommunen til enhver tid er samlet, tilgjengelig og

oppdatert? I hvilken grad gjennomføres systematiske risikovurderinger på overordnet nivå? I hvilken grad er det etablert en praksis for avvikshåndtering på overordnet nivå?

IKT-sikkerhet i kommunen

Innbrudd i en kommunes IKT-systemer kan ha store konsekvenser. I januar 2021 ble Østre Toten lammet av et datainnbrudd med løsepengevirus. Som følge av angrepet ble store deler av de kommunale systemene i Østre Toten satt ut av drift. På sykehjemmene forsvant både journaler og turnusplaner samt at signalsystemet ble satt ut av spill. I tillegg kan store mengder opplysninger være på avveie. Både KS og nasjonale myndigheter har i etterkant av dataangrepet mot Østre Toten pekt på at flere kommuner kan ha mangler i sine IKT-systemer slik at de kan rammes av lignende angrep i tiden som kommer.

Digitaliseringsdirektoratet oppsummerer i en rapport fra 2020 at fylkeskommuner og kommuner, og spesielt små og mellomstore kommuner, ikke har tilstrekkelig styring og kontroll på informasjonssikkerhetsområdet.

IKT i Hol kommune er forvaltet av IKT Hallingdal med Gol kommune som vertskommune. Det følger av kommuneloven at kontrollutvalget i vertskommunen fører kontroll med virksomheten i vertskommunen på vegne av alle deltakerne i vertskommunesamarbeidet. Kontrollutvalget bør derfor vurdere om en eventuell undersøkelse bør gjøres sammen med de andre deltakerkommunene, i regi av kontrollutvalget i vertskommunen Gol.

Det kan være aktuelt å undersøke/avdekke eventuelle svakheter i IKT-sikkerheten i Hol kommune, slik at feil kan rettes og systemer kan gjøres sikrere. Aktuelle problemstillinger:

1. Har kommunen etablert en tilfredsstillende overordnet styring og oppfølging av IKT-sikkerheten?
2. Er kommunen tilstrekkelig sikret mot innbrudd i kommunens interne nettverk via kommunens internetteksponerte tjenester?
(For å få svar på om kommunen er tilstrekkelig sikret mot innbrudd, kan det være aktuelt å gjennomføre en inntrengingstest i kommunens systemer)

GDPR

Ivaretagelse av den enkeltes personvern har fått sterkt fokus de siste årene. Kommunene forvalter et stort materiale av personopplysninger. Personopplysninger på avveie kan forekomme.

Behandling av personopplysninger er i dag regulert av EUs personvernsforordning (GDPR). I Norge er disse reglene tatt inn i personopplysningsloven. Reglene for behandling av personopplysninger i GDPR er omfattende. I tillegg er kommunen en stor organisasjon med mange fagområder som behandler store mengder personopplysninger, som i mange tilfeller også er sensitive. Samtidig går den teknologiske utviklingen raskt.

Det kan være aktuelt å undersøke om:

- Kommune har etablert et internkontrollsystem for personvern som tilfredsstillende krav i regelverket?

- Hvilken rolle og ansvar har personvernombudet?
- Hvilke rutiner har kommunen for avviksføring knyttet til brudd på personvernregelverket?
- Er det en klar fordeling mellom roller og ansvar i informasjonssikkerhetsarbeidet i kommunen?
- I hvilken grad har omsorgssektoren i kommunen innrettet seg etter det nye personvernregelverket? Herunder: I hvilken grad har virksomhetene utarbeidet tilstrekkelig internkontroll på området? Har virksomhetene oversikt over hvilke personopplysninger de behandler? I hvilken grad er det gjennomført risikovurderinger i virksomhetene?

Evnen til å få tak i nødvendig arbeidskraft og beholde den (rekruttere, utvikle og beholde)

Hol kommune har, som de fleste andre kommuner, utfordringer med bemanning, rekruttere og beholde.

I økonomiplanen pekes det på at det er store utfordringer med å rekruttere og beholde helsepersonell i helse- og omsorg, og mangelen på personell og kompetanse er fordyrende ved at man må kjøpe vikarbyråtenester. Det er satt i gang et arbeid med beholder- og rekrutteringstiltak av personell i tjenestene, der Hol kommune blant annet ser på mulighetene til å ansette faste vikarer, samt styrke lærlingeordningen og motivere til kompetanseheving innad i virksomhetene.

Når det gjelder bemanningssituasjonen er det viktig at kommunen skaffer seg en god oversikt over sine faste ansatte og deres stillingsstørrelser, samt kartlegger ønsker og behov for utvidede stillinger, eventuelt tilrettelegger for ulike familiesituasjoner, noe som kan variere mellom årstidene, tatt i betraktning at Hol er en reiselivskommune.

Viken kommunerevisjon peker i sine risiko- og vesentlighetsvurderinger på at det er kritisk å jobbe målrettet for å sikre bemanning i henhold til krav i lov/forskrift. Administrasjonen og politisk ledelse må selv vurdere når det er behov for ytterligere bemanning utover kravene. Her kan en revisjon ta for seg kommunens arbeid med disse formelle kravene.

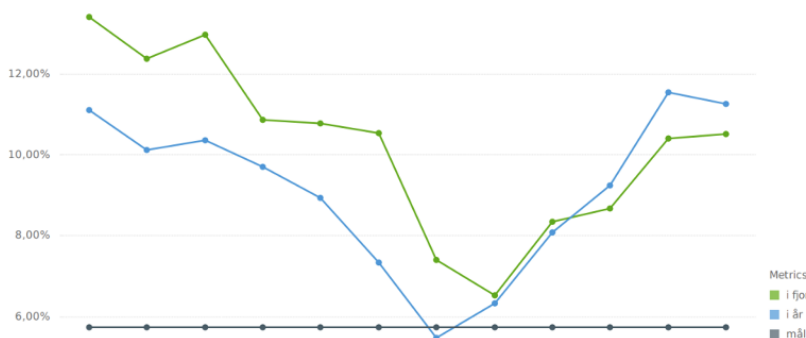
En bemanning som i utgangspunktet går lenger enn regelverket kan likevel være relevant å belyse, dersom slik bemanning er nødvendig for å oppfylle enkelte krav i regelverket.

Rådmannen sier at det generelt sett vil være krevende å få nok, og kvalifiserte ansatte i kommunen de neste årene. Hol ligger i ytterkanten av Buskerud fylke og i ytterkanten av et arbeidsmarkedsområde (Hallingdal). Vi ser spesielt at det over tid har vært vanskelig å rekruttere arbeidstakere til helsesektoren. Gradvis så har dette nå også begynt å gjøre seg gjeldende i oppvekstsektoren. Hol kommune vil i årene fremover måtte kjempe om ledig arbeidskraft og kommunen vil måtte jobbe veldig aktivt med å rekruttere og beholde arbeidstakere fremover. Risikoen for at kommunen ikke har nok arbeidstakere til å kunne holde dagens tjenestenivå på driften er av rådmann klassifisert som høy.

Sykefravær

En sentral utfordring i Hol kommune, som i de fleste andre kommuner, er å redusere sykefravær. I økonomiplan står det at det er en målsetning å øke nærværet, det vil si å redusere sykemeldinger og egenmeldte fravær, samt å utvikle heltidskultur blant de ansatte.

I rådmannens presentasjon til kontrollutvalget i forbindelse med behandling av årsregnskapet ble det vist til følgende fraværstall:



Fravær pr sektor	2020	2021	2022	2023	Mål
Sentraladministrasjonen	4,6 %	3,7 %	5 %	4,8%	3,2 %
Kultur og oppvekst	6,3 %	10,7 %	11 %	10,1%	6 %
Helse og omsorg	8,8 %	13,8 %	11,7 %	10,3%	7 %
Teknisk etat	7,2 %	7,4 %	7,6 %	5,8 %	6 %
Hol kommune	7,3 %	10,7 %	10,3%	9,1%	6 %

Rådmannen sier at sykefravær er en faktor som fort kan påvirke tjenestenivået. Spesielt i de yrkene som er knyttet til helse- og omsorg og oppvekst. Sykefravær på en arbeidsplass, kan også føre til mere slitasje på gjenværende ansatte. Hol kommune har løftet arbeidet med nærværarbeidet, og må ha fokus på dette i tiden fremover. Risikoen for at sykefravær vil påvirke tjenestenivået på driften, vil av rådmannen klassifiseres som høy.

Det kan være aktuelt å undersøke om kommunen har en arbeidsgiverpolitikk som ivaretar krav til forebygging av sykefravær og oppfølging av sykemeldte på en effektiv måte?

Systematisk HMS arbeid

Ved å jobbe enda grundigere med det systematisk HMS arbeidet og sette arbeidsmiljøarbeid på dagsorden vil dette kunne utgjøre en gevinst. Forskning viser at for å opprettholde velferd i fremtiden, må flere ta del i arbeidslivet. Det blir viktig å sørge for at flere inkluderes, at færre blir syke av jobben sin og at flere kan stå lenger i arbeid. Kunnskap om arbeidsmiljø og arbeidshelse er selve grunnmuren for å lykkes med et inkluderende arbeidsliv. Derfor bør det

innføres gode tiltak slik at det jobbes tett med å forbedre arbeidsmiljøet på hver enkelt arbeidsplass. Resultatet er bedre helse, sterkere jobbengasjement og økt produktivitet. Forskning viser at når man lykkes med dette arbeidet bidrar man til at flere kan stå i jobb, som igjen bidrar til økt verdiskapning for samfunnet.

Saksutredning av politiske saker

Å sikre god politisk styring gjennom forsvarlig saksbehandling er viktig. Saksutredninger til saker som skal til politisk behandling skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Formålet er at de folkevalgte skal få et godt beslutningsgrunnlag. Dette bidrar til å fremme tilliten til den kommunale saksbehandlingen og beslutningsprosessen. I henhold til kommuneloven har kommunedirektøren ansvar for at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Det kan være aktuelt å undersøke om kommunen har etablert rutiner og systemer som legger til rette for en forsvarlig saksutredning av politiske saker. Aktuelle problemstillinger:

- I hvilken grad har kommunen etablert rutiner og praksis som legger til rette for en forsvarlig utredning av politiske saker?
- I hvilken grad har kommunen etablert rutiner og praksis for å kvalitetssikre og godkjenne saksutredninger av politiske saker?
- I hvilken grad har kommunen rutiner og praksis som legger til rette for at saksutredninger blir ferdigstilt i samsvar med tidsfrister?

Et annet aktuelt tema er påvirkning fra folkevalgte og private aktører. Rådmannen sier at det alltid vil kunne være en risiko for at det er private aktører eller folkevalgte som forsøker å påvirke en beslutning til sin gunst. Dette gjennom direkte kontakt med en folkevalgt eller en arbeidstaker, eller gjennom såkalte «fakenews» som kan påvirke beslutningsgrunnlaget. Rådmannen mener at kommunen har gode rutiner for å forebygge dette.

Oppfølging av politiske vedtak

Når det gjelder oppfølging av politiske vedtak kan det være aktuelt å undersøke om kommunen har et overordnet system for å sikre at kommunestyrevedtak blir fulgt opp, og i hvilken grad vedtak fra kommunestyret faktisk er blitt iverksatt som forutsatt. Det vil si om politiske vedtak er gjennomført slik politikerne ønsker det.

Et sentralt element i det kommunale selvstyret er at det er de folkevalgte som gjennom sine vedtak bestemmer hva som skal gjøres, mens administrasjonen med rådmannen i spissen har ansvar for å sette vedtakene i verk.

Administrasjonen har ansvar for å gjøre en forsvarlig utredning av sakene som danner grunnlag for de folkevalgtes vedtak. I dette ligger at administrasjonen skal gjøre en faglig uavhengig og partipolitisk nøytral utredning av en sak før en politisk beslutning fattes. Når så et politisk vedtak er fattet, skal administrasjonen opptre lojalt mot vedtaket, og legge bort eventuelle egne faglige synspunkter. Politiske vedtak skal gjennomføres slik som politikerne ønsker det, selv om man faglig sett er uenig i vedtaket. Dette innebærer at det kan ligge en latent konflikt eller uklarhet i administrasjonens rolle mellom kravet om nøytral faglighet på den ene siden og lojal

iverksettelse av vedtak på den andre. I et slikt perspektiv kan det dermed ligge en risiko for at administrasjonen kan opptre som en «motvillig» iverksetter av politiske vedtak dersom disse er fattet på tvers av administrasjonens faglige råd. Dette temaet har det vært forsket mye på.

Flykninger og språkopplæring

Alle flykninger med opphold i Norge skal bo i en kommune. Bosetting og integrering av flykninger er en kommunal oppgave, og kommuner som bosetter flykninger mottar tilskudd fra staten.

IMDi har anmodet kommunene om å bosette 37 000 flykninger i 2024, og Hol har vedtatt å bosette 45 flykninger i 2024.

Det kan være aktuelt å undersøke:

- Hvordan løser kommunen sine oppgaver i forbindelse med gjennomføring av introduksjonsprogram for flykninger?
- I hvilken grad når kommunen fastsatte mål for overgang til arbeid eller utdanning for introduksjonsdeltagerne?
- Oppfyller kommunen grunnleggende lovkrav til introduksjonsordningen?
- Har kommunen et internkontrollsystem i tråd med kravene i introduksjonsloven?

Dette temaet blir omtalt som en generell risiko på side 14 hvor det blant annet pekes på at integrering av flykninger generelt regnes som et stort risikoområdet innenfor oppvekst. Klarer kommunen å integrere flykninger, sikre tilstrekkelig språkopplæring og utdanning, samt få flykningene ut i arbeid raskt nok?

Grunnskole - tilpasset opplæring

Kommunebarometeret peker på at det er mange elever som ligger på laveste mestringsnivå i nasjonale prøver. Spesialpedagogiske tiltak i grunnskole utgjør inneværende skoleår hele 25 årsverk ved Geilo barne- og ungdomsskole. Kommunen har høyere tetthet av lærere enn normen tilsier. En hovedårsak til dette er høy andel av spesialundervisning og særskilt norsk.

I en tidligere forvaltningsrevisjon har revisor påpekt at kommunen har et forbedringspotensial på tilpasset opplæring samlet sett, og at dette påvirker andelen som mottar spesialundervisning.

NRK omtaler i artikler i 2023 at over 10.000 barn går ut av barneskolen hvert år uten å kunne lese helt enkle tekster. Alle elever har krav på å få opplæring som er tilpasset sitt læringsnivå. Dette skal i størst mulig grad skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet.

Normalt skal skolen kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor rammen av ordinær opplæring før vedtak om spesialundervisning fattes. Det samlede opplæringstilbudet vil som oftest omfatte både spesialundervisning og ordinær opplæring.

Det kan være aktuelt å undersøke kvaliteten på tilpasset opplæring. Får elevene den opplæringen de har krav på?

Vold og trusler i skolen



Dette er et stadig økende samfunnsproblem, og en velkjent tematikk som er mye omtalt i media, med ulike teorier om hvordan dette «samfunnsproblemet» skal løses.

Dette kan også gi en arbeidsmiljømessig utfordring for de ansatte og den emosjonelle belastningen de ansatte kan kjenne på, ved og stå i dette over tid. Det er viktig å ivareta de ansattes mentale helse slik at man unngår sykemeldinger og i verstefall turnover. Dette blir omtalt som en generell risiko på side 12.

Arbeidstilsynet skriver at det er velkjent at vold og trusler mot lærere er et økende problem. HMS- krav er utformet for å beskytte arbeidstageres helse og sikkerhet på arbeidsplassen. Som arbeidsgiver har kommunen ansvaret for at ansatte hver dag har et trygt og helsemessig forsvarlig arbeidsmiljø. Ivaretagelse av HMS kravene innebærer blant annet å identifisere og håndtere mulige risikoer, sikre gode arbeidsforhold, og implementere tiltak for å forebygge ulykker, skader og helseproblemer. Det betyr også at dersom kommunen ikke ivaretar HMS-kravene, utsettes arbeidstakerne for økt risiko for ulykker, skader og helseproblemer. Dette kan føre til fysiske og psykiske lidelser blant de ansatte, og det kan medføre redusert arbeidskapasitet og økt sykefravær. HMS- kravene er forankret i arbeidsmiljøloven og dersom kommunen ikke klarer å ivareta kravene er det risiko for juridiske sanksjoner.

For å unngå negative konsekvenser og sikre et trygt og helsefremmende arbeidsmiljø er det viktig at kommunen tar HMS-kravene på alvor og iverksetter nødvendige tiltak for å oppfylle dem.

Gjennom gode HMS-rutiner blir arbeidstakernes helse, sikkerhet og trivsel ivaretatt, samtidig som det opprettholder lovmessig overholdelse.

Risiko:

- ansatte ikke har trygt og godt arbeidsmiljø
- sykefravær

Aktuelle problemstillinger om temaet:

- Har kommunen strategier på administrativt nivå, for å forebygge utfordringene skolen står ovenfor ift. vold og trusler?
- Bruk av ulike kompetansegrupper for å avlaste fagpersonell?
- I hvilken grad har kommunen rutiner og praksis som legger til rette for å forebygge kriminalitet og rus blant barn og unge?
- I hvilken grad jobber skoleeier og skolene systematisk med å følge opp elever som har, eller står i fare for å utvikle, skolevegring? Skoleeiers og grunnskolenes rutiner og praksis for å følge opp elever som har, eller er i risikozonen for å få, et bekymringsfullt fravær. Hvordan skolens ansatte jobber og skolens samarbeid med andre tjenester? I hvilken grad har skolene rutiner og praksis som sikrer en ensartet og fullstendig registrering av skolefravær?

Eldreomsorg

Det forventes økning i de eldre aldersgruppene fra 80 år og oppover de neste 10-20 årene. Dette vil kreve tilpasninger (økning av ressurser for å møte behovene) innenfor de økonomiske rammebetingelsene. Kommunen har i dag relativt større utgifter til helse – og omsorgstjenester sammenlignet med landssnittet og Kostragruppe 3. Kommunen har nylig gjort organisatoriske grep for å tilpasse kostnadsnivået.

Også i Hol er det viktig å være oppmerksom på manglende arbeidskraft innen helsesektoren.

Hol kommer på 212. plass i denne sektoren i Kommunebarometer for 2023.

Kommunen må jobbe smartere og levere tjenester på «rett nivå i omsorgstrappen». Det blir viktig for kommunen å omstille seg i raskere tempo og ta i bruk digital satsning. Dette kan frigjøre arbeidskraft innen denne sektoren.

En aktuell forvaltningsrevisjon kan være å undersøke i hvilken grad kommunen gir tjenester på rett nivå i omsorgstrappen. En annen undersøkelse kan rettes inn mot å undersøke i hvilken grad kommunen tar i bruk digitale løsninger.

Gjennomførte og bestilte undersøkelser i forrige periode

Kontrollutvalget har bestilt en forvaltningsrevisjon om prosjektstyring av investeringsprosjekter. Denne rapporten behandles i kontrollutvalget i starten på 2025.

Kontrollutvalget har gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i forrige periode:

- Reguleringsplanarbeid og dispensasjonspraksis i byggesaker i Hol kommune (2023)
- Eierskapskontroll om kommunen forvalter sine eierinteresser i tråd med lovkrav, etablerte normer for god eierstyring og kommunestyrets vedtak og forutsetninger (2023)
- Kommunal beredskapsplikt i Hol kommune (2022)
- Spesialundervisning i Hol kommune (2021)

Generell risiko i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon

På generell basis kan vi si at det er en iboende risiko i mange av kommunens tjenesteområder. Dette kan skyldes at tjenesten er omfattet av et komplisert regelverk som krever høy kompetanse, at det er behov for omfattende samarbeid på tvers mellom ulike sektorer i kommunen, eller at det er et område som økonomisk sett binder opp mye av kommunens budsjett.

Her redegjør Vikus for noen områder hvor det er identifisert forhøyet risiko for feil og mangler på nasjonalt plan. Listen er ikke uttømmende, og kan bli supplert. Vi har ikke undersøkt om temaet kan sies å ha forhøyet risiko i Hol kommune, det må undersøkes nærmere. Vi vil også understreke at dette er våre vurderinger. Det er kontrollutvalget som til slutt skal vurdere og prioritere de ulike områdene, og avgjøre rekkefølge for forvaltningsrevisjonsprosjekter i de planene som blir lagt frem for kommunestyret.

Eksempler på generelle risikofaktorer er de ansattes kompetanse og ferdigheter og kapasitet til å utføre tjenesten. Det kan også handle om mangel på kritisk infrastruktur og teknologi, og organisering av tjenesteområder. Andre ting som kan gi økt risiko er endring i lover og endring i beslutninger, pålegg og signaler fra kommunestyret.

Trygt og godt skolemiljø for elever og ansatte

Antallet skolemiljø saker som er meldt til statsforvalteren har økt kraftig det siste året. I 2023 økte antall henvendelser med 70 prosent. Begrenset sosial kontakt under pandemien kan være en del av årsaken. Det kan virke som nedstengning under pandemien har gitt en del elever utfordringer i samspillet med andre, sier seksjonssjef i barnehage- og utdanningsavdelingen, Kjersti Botnan Larsen. En forklaring kan være at barn og unge hadde mindre kontakt med andre under nedstengingen, noe som gjorde at de fikk mindre sosial trening som påvirket deres sosiale kompetanse.

Også Utdanningsdirektoratets årlige elevundersøkelse viser økning i antall elever som sier at de opplever mobbing på skolen. 2023-tallene viser at økningen skjer på alle trinn i grunnskolen. 13 prosent av elevene på 7. trinn oppgir at de har vært utsatt for mobbing, mens på 10. trinn er andelen 11 prosent.

Skolen har plikt til å iverksette tiltak om elever ikke har det trygt og godt på skolen.

Risiko:

- barn og unge opplever ikke et trygt og godt skolemiljø
- brudd på opplæringslova

Arbeidstilsynet skriver at det er velkjent at vold og trusler mot lærere er et økende problem. HMS- krav er utformet for å beskytte arbeidstageres helse og sikkerhet på arbeidsplassen. Som arbeidsgiver har kommunen ansvaret for at ansatte hver dag har et trygt og helsemessig forsvarlig arbeidsmiljø. Ivaretagelse av HMS kravene innebærer blant annet å identifisere og håndtere mulige risikoer, sikre gode arbeidsforhold, og implementere tiltak for å forebygge ulykker, skader og helseproblemer. Det betyr også at dersom kommunen ikke ivaretar HMS-kravene, utsettes arbeidstakerne for økt risiko for ulykker, skader og helseproblemer. Dette kan føre til fysiske og psykiske lidelser blant de ansatte, og det kan medføre redusert arbeidskapasitet og økt sykefravær. HMS- kravene er forankret i arbeidsmiljøloven og dersom kommunen ikke klarer å ivareta kravene er det risiko for juridiske sanksjoner.

For å unngå negative konsekvenser og sikre et trygt og helsefremmende arbeidsmiljø er det viktig at kommunen tar HMS-kravene på alvor og iverksetter nødvendige tiltak for å oppfylle dem.

Gjennom gode HMS-rutiner blir arbeidstakernes helse, sikkerhet og trivsel ivaretatt, samtidig som det opprettholder lovmessig overholdelse.

Risiko:

- ansatte ikke har trygt og godt arbeidsmiljø
- sykefravær

Spesialundervisning og tilrettelagt undervisning

Alle elever har krav på et opplæringstilbud som gir et tilfredsstillende utbytte av undervisningen. For de elevene som ikke opplever et tilfredsstillende utbytte av undervisningen og ikke får vedtak om spesialundervisning oppfylt kan dette ha svært store negative konsekvenser.

Statsforvalterens vurdering er at det er risiko i så nær alle kommuner når det gjelder skolemiljø og internkontroll. Den samme vurderingen gjelder for bl.a. spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp og særskilt språkopplæring.

Risiko:

- barn og unge får ikke den undervisningen de har krav på
- vedtak følges ikke opp
- brudd på opplæringslova

Personvern og informasjonssikkerhet

Økt bruk av digitale hjelpemidler i kommunen fører til at det samles inn og behandles store mengder informasjon om innbyggere som mottar tjenester, inkludert mange personopplysninger. Disse innbyggerne kan derfor potensielt rammes av at sensitive data kommer på avveie.

Risiko:

- sensitive data på avveie
- brudd på personopplysningsloven med tilhørende forskrift og regelverk
- manglete måloppnåelse på området

Kvalitet i barnehagen og spesialpedagogiske tjenester til førskolebarn

Et godt barnehagetilbud er viktig for alle barnehagebarn i Asker kommune. For de barna som opplever at spesialpedagogiske vedtak ikke følges opp kan dette få negative konsekvenser for videre skolegang. Ifølge Utdanningsdirektoratet (2023) er det 16 prosent av de kommunale barnehagene som ikke oppfyller pedagognormen og 47 prosent som oppfyller pedagognormen med dispensasjon. Av de private er det fem prosent som ikke oppfyller pedagognormen og 54 prosent som oppfyller normen med dispensasjon. Antallet barnehager som ikke oppfyller pedagognormen er synkende både blant de kommunale og private barnehagene.

Risiko:

- barnehagebarn får ikke tjenestetilbudet de har krav på
- årsaker til bekymringsfullt fravær avdekkes ikke
- vedtak følges ikke opp
- regelverksbrudd

Integrering av flyktninger

Et godt og fungerende mottak og integrering av flyktninger er viktig for flyktningene selv, men også for kommunen som helhet. Dersom kommunen ikke lykkes med dette arbeidet, kan det ha negative konsekvenser for flyktningenes livskvalitet og for kommunens økonomi. Kommuner som bosetter flyktninger, mottar et integreringstilskudd per person fordelt over 5 år. Tilskuddet dekker utgiftene til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire påfølgende år.

Oppfølging av flyktninger krever tverrsektorielt samarbeid internt i kommunen samt samarbeid med frivilligheten og innbyggere. Vi vet fra tidligere undersøkelser at samarbeid på tvers i kommunen kan være utfordrende i seg selv.

Integrering av flyktninger regnes generelt som et stort risikoområdet innenfor oppvekst. Klarer kommunen å integrere flyktninger, sikre tilstrekkelig språkopplæring og utdanning, samt få flyktningene ut i arbeid raskt nok? Det kan også være krevende å få bosatt denne gruppen, blant annet fordi tilskudd fra staten er likt for alle kommuner og ikke reflekterer høyt kostnadsnivå på boliger i flere av våre kommuner. Statsforvalteres sier i sin årsrapport for 2023 at tilgang til boliger er utfordrende kommunene. Årsrapporten slår også fast at kommunene har gjort en formidabel innsats med bosettingen.

Vi er også generelt usikre på i hvilken grad kommunene lykkes i sitt arbeid med å gjøre flyktningene i stand til å klare seg selv etter endt integrasjonsperiode og finansiering fra staten.

Statsforvalteren sier i sin årsrapport for 2023 at de i økende grad får tilbakemeldinger fra kommunene om press på velferdstjenestene som følge av flyktningsituasjonen.

Risiko:

- flyktninger får ikke tjenestetilbudet de har krav på
- dårlig livskvalitet for flyktninger
- sensitive data på avveie
- flyktninger som kunne bidratt positivt til samfunnet, blir i stedet kostnadsdrivende
- regelverksbrudd

Selskaper

Kommunalt eide selskaper utgjør en sektor som forvalter store økonomiske verdier og ivaretar viktige samfunnsoppgaver. På enkelte områder utføres en vesentlig del av kommunenes tjenesteproduksjon i selskaper.

Organisering av virksomhet i egne selskaper skjer som oftest som et interkommunalt selskap (IKS) etter lov om interkommunale selskaper, eller som aksjeselskaper etter aksjeloven. Et IKS er en organisasjonsform ikke bare for selskapsorganisering, men også for samarbeid mellom kommuner, om oppgaver som best kan løses i fellesskap. Kommunene kan også samarbeide på andre måter enn ved organisering i selskaper, f.eks. i form av et vertskommunesamarbeid. Det er kontrollutvalget i vertskommunen som fører kontroll med virksomheten i vertskommunen på vegne av alle deltakerne i vertskommunesamarbeidet. Det er flere [samarbeid i hallingdalskommunene](#). Disse omtales ikke nærmere her.

Når kommunen velger å organisere en del av kommunens virksomhet i et selskap, endres betingelsene for folkevalgt styring og kontroll. Selskapsorganisering gir generelt og i seg selv en risiko. Selskapene er på armlengdes avstand fra ordinær politisk og administrativ styring. Samtidig har kommunestyret ansvar for kommunens samlede virksomhet, noe som også omfatter de tjenester som er organisert i selskaper. Grunnleggende forståelse av selskapsorganisering og god rolleforståelse knyttet til eierstyring blir dermed vesentlig.

Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskaper

Eierskapskontrollen retter seg dermed mot kommunen som eier og den som utøver kommunens eierinteresser. Utgangspunktet for kontrollen er eierstyringen. Dersom en undersøkelse skal rettes mot selskapet, i tillegg til selskapets drift og virksomhet, må dette gjøres i form av en forvaltningsrevisjon. Dette er også tilfellet for interkommunale samarbeidsformer som ikke er selskaper.

Hva som omfattes av en eierskapskontroll, og da regnes som «selskaper» i denne sammenheng, er: aksjeselskaper, interkommunale selskaper og kommunale oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter (jfr. Kommuneloven kap. 20). Hva som ikke omfattes av eierskapskontroll er kommunale foretak, vertskommunesamarbeid og kommunale oppgavefellesskap som ikke er egne rettssubjekter.

Hol kommune

I tabellen nedenfor er en oversikt over selskaper Hol kommune har eierinteresser i:

Del III Oversikt over Hol kommunes eierskap

4. Oversikt over samtlige aksjer og andeler

Her presenteres en oversikt over samtlige aksjer og andeler som er i varig eie.

Aksjeselskap	Eierandel i %	Balanseført verdi siste årsskifte 31.12.21
Vidju Holding AS	29,90	59 780 000
Ustekveikja Energi AS	100,00	11 000 000
Godfarfoss Kraft AS (Er samlet i ØKKF)	33,00	
Geilo Informasjonssenter AS	100	5 764 862
Hardangerviddatunnelene AS	40,00	40 000
Vinn AS	28,00	1 085 000
Kommunekraft AS	0,31	1 000
Husfliden Hallingdal AS	1,60	1 000
Vardar AS	0,94	2 498 620
Hemsedal Bioenergi AS	14,43%	
Samvirkeforetak (SA)		Andelsinnskudd
Biblioteksentralen SA	0,10	
Interkommunal selskap	Eierandel i %	Balanseført verdi/ Innskutt kapital
Hallingdal Renovasjon IKS	19,65	0
Viken Kommunerevisjon IKS		51 000
IKA Kongsberg IKS	1,73	0
Vestviken 110 IKS	1,60	29 462
Viken kontrollutvalgssekretariat IKS	0,58%	8000
Interkommunalt samarbeid	Eierandel i %	
Kleivi Næringspark (vedtatt avviklet)	50,00	
Hol og Ål Felleskjøkken	50,00	
Andre	Eierandel i %	Balanseført verdi/ innskutt kapital
Ørteren Kraftverk KF	100,00	0
Ustekveikja Kraftverk DA (i regnskap ØKKF)	69,00	
KLP (egenkapitalinnskudd)	Kunde = eier	18 256 064
Geilolie Borettslag	17,65	1 500

Hentet fra Hol kommunes eierskapsmelding - 2022.

[Hol kommunens eierskapsmelding kan leses her.](#)

Kontrollene sjekker ut om grunnleggende krav til eierstyring er oppfylt, som regel med utgangspunkt i KS sine anbefalinger om god eierstyring.

- I forrige periode ble det gjennomført én eierskapskontroll som så på om Hol kommune forvalter sine eierinteresser i tråd med lovkrav, etablerte normer for god eierstyring og kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Det var mange funn og anbefalinger i denne rapporten som kontrollutvalget vil følge opp videre i denne perioden.

Det kan være grunn til å vurdere om undersøkelser i selskaper i større grad bør gjennomføres som forvaltningsrevisjoner, noe som gir mulighet til å undersøke nærmere selskapenes virksomhet, eventuelt en kombinasjon av eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Det kan også være grunn til å innrette undersøkelsene mot særskilte områder og temaer.

Aktuelle temaer med generell risiko er:

- Etikk, antikorrupsjon og åpenhet
- Miljø og bærekraft (f.eks. avfallsselskaper)
- Arbeidsmarkedsbedrifter
- Kompliserte organisasjons- og eierstrukturer (f.eks. «indirekte eierskap»)

Hol har et begrenset budsjett til forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Utgangspunktet er at utvalget bør bruke ressursene der det er størst risiko for feil. Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget for kommende periode følger opp ovennevnte eierskapskontroll som er gjennomført om eierstyring på generelt nivå.

Når det gjelder spørsmålet om å undersøke selskaper (forvaltningsrevisjon), har vi foreløpig ikke indikasjoner på forhøyet risiko.

Kommunen deltar også i noen interkommunale samarbeid. Her kan det være aktuelt å gjennomføre kontroll. Men det er kontrollutvalget i vertskommunen som må bestille dette. Ofte vil det være effektivt at eierne går sammen om en kontroll. Sekretariatet kan da være behjelpelig med å koordinere slike bestillinger.