



Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS/
Oarje-Finnmárkku Dárkkistanlávdegotti čállingoddi SGO



Risiko- og vesentlighetsvurderinger

**Forvaltningsrevisjon
Eierskapskontroll**

Planperioden 2021-2024

Karasjok kommune

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	5
1. INNLEDNING	6
1.1 Om risiko- og vesentlighetsvurderinger	6
1.2 Framgangsmåte og metode	9
1.3 Leserveiledning	12
2. VALG OM OMRÅDER	13
2.1 Kommunebarometeret	13
2.2 Områder som ikke omfattes av Kommunebarometeret	25
2.3 Forslag fra kontrollutvalg, folkevalgte, administrasjon eller andre	26
2.4 Rapportering i kommunens årsberetning for 2019	27
2.5 Oppsummering	27
3. SEKTOROVERGRIPENDE OMRÅDER	29
3.1 Prosjektet «Fremtidens Karasjok»	29
3.2 Politisk og administrativ organisering og struktur	31
3.3 Planverk, styringssystemer og internkontroll	43
3.4 Økonomi	48
3.5 Digitalisering	54
3.6 Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak	58
3.7 Arbeidsmiljø, HMS og sykefravær	62
3.8 Etikk	67
3.9 Avvik og varsling	69
3.10 Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging	73
3.11 Informasjonssikkerhet og personvern	78
3.12 Åpenhet, innsyn og informasjon - offentlighet	82
3.13 Sikkerhet og beredskap	85
3.14 Klima, miljø og energi	88
3.15 Bemanning, rekruttering og kompetanse	92
3.16 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger	95
4. HELSE OG OMSORG	97
4.1 Overordnet rammeverk innenfor helse og omsorg	97
4.2 Litt om helse og omsorg i Karasjok kommune	98
4.3 Hjemmebaserte tjenester – Praktisk bistand	100
4.4 Institusjonsplass, herunder sykehjem med mer	103
4.5 Rus og psykiatri	106
4.6 Legetjenesten	110
4.7 Helsestasjon og skolehelsetjeneste	113
4.8 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger	115
5. OPPVEKST, UTDANNING, SPRÅK OG KULTUR	116
5.1 Barnehage	116
5.2 Grunnskole	119
5.3 PP-tjenesten	123
5.4 Barneverntjenesten	125
5.5 Språk	128
5.6 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger	131
6. PLAN, TEKNISK, MILJØUTVIKLING OG NÆRING	132

6.1	Kommunale veier	132
6.2	Næringsarbeid	134
6.3	Bygg- og eiendomsforvaltning	137
6.4	Byggeprosjekter	140
6.5	Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger	142
7.	SELSKAPER OG EIERSTYRING.....	143
7.1	Overordnet rammeverk.....	143
7.2	Karasjok kommunes eierskap og eierstyring.....	143
7.3	Interkommunale selskaper (IKS)	144
7.4	Aksjeselskaper (AS)	148
7.5	Andre selskap	152
7.6	Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger	152

FORORD

Denne risiko- og vesentlighetsvurderingen er utarbeidet av KUSEK IKS på oppdrag for kontrollutvalget i Karasjok kommune. Dokumentet danner grunnlaget for henholdsvis plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll. Planene vedtas av kommunestyret etter innstilling fra kontrollutvalget.

11. desember 2020

KUSEK IKS



Tom Øyvind Heitmann
Rådgiver/prosjektleder



Kate M. Larsen
Daglig leder

1. INNLEDNING

Kommunens kontrollutvalg skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.¹

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regelterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

I kommunelovens bestemmelser om egenkontroll framgår det at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, skal utarbeide henholdsvis en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner, og en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres.

Plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper. Plan for eierskapskontroll skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap i selskaper.

Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingene er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Risiko- og vesentlighetsvurderingene er ment å fremskaffe relevant informasjon som gir kontrollutvalget mulighet til å utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, som har størst nytteeffekt.

Planene skal vedtas av kommunestyret selv. Kommunestyret kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planene.

1.1 Om risiko- og vesentlighetsvurderinger

1.1.1 Teoretisk tilnærming

I samfunnet generelt har vi i de siste tiår sett et økende fokus på risiko og risikostyring, og dette har nedfelt seg i en mer systematisk tenking og tilnærming på området.² Ett sentralt eksempel på dette er COSO -rammeverkene som er utarbeidet med tanke på ledelse og styring i alle typer virksomheter, og som kan anvendes både i privat og offentlig sektor.³

Risiko- og vesentlighetsvurderingene som vi gjør er inspirert av COSO-rammeverket.

Elementene i de risiko- og vesentlighetsvurderingene som gjøres er følgende:

¹ Kommuneloven § 23-2 første ledd.

² Norges kommunerevisorforbund (NKRF); Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering (desember 2019).

³ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - en frivillig organisasjon i privat sektor som har som formål å forbedre kvaliteten på finansiell rapportering gjennom fokus på etikk i forretningslivet, effektiv intern kontroll og corporate governance.

I 2004 la COSO fram et nytt rammeverk – Enterprise Risk Management (ERM) – Integrated Framework.

- Mål for kommunens virksomhet
- Risikofaktorer
- Risikovurderinger
- Vesentlighetsvurderinger

Mål for kommunens virksomhet

Risiko og vesentlighetsvurderingen tar utgangspunkt i følgende kilder:

- Gjeldende lover og forskrifter
- Kommunale plandokumenter
- Vedtak og forutsetninger i kommunestyret

Kommunen utfører en rekke lovpålagte oppgaver og tjenester. I de ulike lovene framgår de krav som stilles til tjenestene som kommunen skal yte. Kravene som lover og forskrifter setter til tjenestene som kommunen er pålagt å levere sine innbyggere, kan forstås som mål for den kommunale virksomhet. Det er også naturlig å legge til grunn målene som framkommer i de ulike kommunale plandokumenter og vedtak.

Risikofaktorer

Utgangspunktet for risikovurderingene er uønskede hendelser – risikofaktorer – som kan inntreffe og true måloppnåelsen i kommunen.

Risikofaktorer må sees opp mot hvert område som vurderes. Hvor detaljert en skal gå til verks innenfor hvert område, beror på hvilke ressurser som skal legges ned i risiko- og vesentlighetsvurderingen, og hvor «spisset» vurderingene skal være. Nytteverdien er at det blir mulig å identifisere mer konkrete områder i kommunens tjenester, - spesielt på systemområder kan områder fremstå som lite gjenkjennbart fra et brukerperspektiv.

Uønskede hendelser kan blant annet inntreffe med hensyn til følgende områder:

- Overholdelse av lover og bestemmelser
- Økonomi
- Produktivitet
- Måloppnåelse

Risikovurderinger

Risikovurderinger er sammensatt av tre ulike elementer:

- Vurdering av konsekvens
- Vurdering av sannsynlighet
- Risikoreduserende tiltak

I risikovurderingen vurderes betydningen av de mulige framtidige hendelsene og sannsynlighet for at de inntreffer ut fra **LAV**, **MIDDELS** og **HØY** risiko.

Vurdering av konsekvens

Med konsekvens menes den betydning det vil ha for kommunens måloppnåelse, dersom de ulike risikofaktorene inntreffer og som kan utgjøre en risiko for at kommunen ikke når sine mål.

Vurdering av sannsynlighet

Med dette menes sannsynlighet for at en risikofaktor kan inntreffe. Ved vurdering av sannsynlighet er det tatt utgangspunkt i tidligere hendelser og endringer i omgivelsene som kan ha påvirkning for sannsynligheten.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak er eventuelle tiltak som kommunens ledelse har iverksatt for å redusere muligheten for at måloppnåelse ikke inntreffer, og som reduserer virkningene dersom risikofaktorene likevel slår til. På et overordnet nivå er det kartlagt hvilke tiltak som er etablert i kommunen og vurdert i hvor stor grad disse har risikoreduserende effekt. Sett mot konsekvens av og sannsynlighet for at uønskede hendelser inntreffer.

Vesentlighetsvurderinger

I denne sammenheng er det en samlet vurdering av alvorsgraden som den enkelte faktor representerer i forhold til måloppnåelse. Virksomheten som drives i kommunen er omfattende og involverer mange ulike aktører med til dels ulike interesser i kommunens virksomhet. Aktører med ulikt ståsted kan ha svært ulik oppfatning av hva som er vesentlig. Det er vanskelig å måle ulike sektors vesentlighet opp mot hverandre. Over tid bør analysen dekke en tilstrekkelig bredde av kommunens virksomhet. Vesentlighet er derfor vurdert ut fra ulike perspektiv, sortert ut fra vektlagte perspektiver.

Fra brukerperspektiv, vurdert ut fra hva brukerne av kommunale tjenester anser som vesentlig.

Fra medarbeiderperspektiv, vurdert ut fra hva de ulike medarbeiderne innenfor et tjenesteområde anser som vesentlig.

Fra et samfunns- og miljøperspektiv, vurdert ut fra hva som er vesentlig ved kommunens virksomhet sett i forhold til samfunnet og miljøet, herunder omdømme.

Fra et økonomisk perspektiv, vurdert ut fra omfanget av tjenesteområdets driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter, samt forskjeller i forhold til sammenlignbare kommuner med mer.

Fra et organisatorisk perspektiv, vurdert ut ifra elementer som styring, kontroll, ledelse og rapportering.

Fra et politisk perspektiv, vurdert ut ifra ulike tjenesteområder som har størst vesentlighet sett fra de folkevalgte perspektiv (oppfatning av vesentlighet kan variere mellom politiske grupperinger)

Oppsummering

I tabellen nedenfor vises eksempler på hvordan en oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurdering kan gjøres.

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risiko- reduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
Byggesaksbehandling	nei	Middels	Ja	Lav	Middels
Barneverntjenesten	ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
Spesialundervisning	Ja, kan være aktuell for forvaltningsrevisjon	Høy	Delvis	Middels	Middels
Pleie og omsorg	ja	Middels	Nei	Høy	Høy
Sykefravær	nei	Middels	Ja	Lav	Lav

1.1.2 Rullering og evaluering

Det er viktig å få avklart hvor ofte plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll skal utarbeides, slik at vurderingenes tidshorisont er på plass. Kravet i kommuneloven er at dette skal gjennomføres minst én gang i valgperioden. Det er opp til kommunestyret å bestemme om vurderingene og planene skal utarbeides oftere.

Erfaringene har vist at det er en ressurskrevende prosess å utarbeide risiko- og vesentlighetsvurderinger. Det vil derfor trolig legge beslag på for store ressurser å gjennomføre slik vurdering årlig. En mer hensiktsmessig tilnærming er å foreta en gjennomgang av vurderingene og de vedtatte planene i forkant av oppstart av hver enkelt forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

For å sikre nødvendig fleksibilitet i forhold til behov som kan dukke opp, er det viktig at kommunestyret delegerer myndighet til kontrollutvalget til å foreta endringer i planene i løpet av planperiodene.

1.2 Framgangsmåte og metode

1.2.1 Valg av områder eller tema som skal undersøkes nærmere

Kommunene er pålagt mange oppgaver og må forholde seg til lover, regler og retningslinjer på svært mange områder. De skal også søke å utnytte ressursene på best mulig måte i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. I og med at det er svært ressurskrevende å gå gjennom alle områder og tema som er relevante for en kommune har vi valgt å snevre inn tema/områder det skal gjøres en nærmere vurdering av.

Vi har satt følgende kriterier for valg av tema/områder det skal gjøres risiko- og vesentlighetsvurdering av:

1. Kommunebarometeret – områdene hvor karaktersettingen indikerer at tilstanden ikke er tilfredsstillende
2. Temaer/områder som ikke omfattes av Kommunebarometeret

3. Temaer/områder foreslått av kontrollutvalg, folkevalgte, revisor eller andre
4. Sekretariatets egen kunnskap/erfaring

Kommunebarometeret er en måling som publiseres av Kommunal Rapport hvert år. Her rangeres kommunene etter 151 nøkkeltall, på tvers av 12 ulike sektorer. Basert på det beregnede nøkkeltall – som i de fleste tilfeller er relatert til kvalitet eller kapasitet på kommunens tjenestetilbud – settes det en karakter på kommunens prestasjon. Karakteren viser hvordan kommunen ligger an i forhold til de andre kommunene. Karakteren 3,5 gis til kommuner med nøkkeltall som ligger på eller rundt landssnittet. Resten av kommunene fordeles over og under midtpunktet. De 5 prosent beste får karakteren 6, mens de 5 prosent dårligste får karakteren 1. Karakteren 1 er kvalitativt “dårligst” og 6 er “best”. Vi anser i denne sammenhengen en karakter lavere enn 3 som indikasjon på at kommunens prestasjon eller tilstand på området ikke er tilfredsstillende.

I og med at det på noen områder ikke er praktisk å tallfeste hvordan en kommune presterer er det ikke alle områder som inngår i Kommunebarometeret. De fleste av områdene dette gjelder er sektorovergripende. Disse temaene eller områdene har vi valgt å gjøre en nærmere risiko- og vesentlighetsvurdering av. Hvilke områder det er snakk om framgår av kapittel 2.2 nedenfor.

Vi har også valgt å gjøre en risiko- og vesentlighetsvurdering av selskapene kommunen eier helt eller delvis – som det har kommet innspill på. Hvis kommunen har en delvis eierandel har vi bare sett nærmere på selskaper som er heleid av kommuner/fylkeskommuner fordi det ikke er innsynsrett i selskaper med privat eierskap.

Vårt valg av tema/områder er i tillegg basert på forslag eller innspill mottatt fra kontrollutvalg, folkevalgte, revisor eller andre, samt vår egen kunnskap eller erfaring om tema/områder det kan være knyttet risiko til generelt eller særskilt for Karasjok kommune.

1.2.2 Metode

Statistikk og diverse målinger

Offentlig statistikk er hentet fra offentlige tilgjengelige databaser som for eksempel KOSTRA, kommunebarometer, åpenhetsindeksen, effektivitetsanalysen, kommunetesten og KS sin statistikk om sykefravær.

Statistikk gir mulighet for å sammenligne tall som gjelder for Karasjok kommune med andre kommuner av tilsvarende størrelse og økonomiske rammebetingelser.

Dokumentanalyse

Dokumentene som er gjennomgått er i hovedsak informasjon fra Karasjok kommunes hjemmeside, samt dokumenter oversendt fra kommunen til sekretariatet.

Intervju og innspill

Sekretariatet har mottatt innspill fra ordfører.

Kontrollutvalg

I prosessen har kontrollutvalget drøftet valg av områder/tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger som tas med i sekretariatets vurderinger.

Kommunens revisor

KUSEK IKS har i mars 2020 rettet en forespørsel til kommunens revisor, og invitert revisjonen til å gi innspill til områder hvor det anses å være størst behov for forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll. Revisjonen har signalisert at gjenstående forvaltningsrevisjoner i planperioden 2017-2020 bør inngå i en ny risiko- og vesentlighetsvurdering.

Status – Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020

Nåværende status på forvaltningsrevisjon for denne planperioden er følgende:

- Varsling og avvikshåndtering (bestilt som to delrapporter) – Pågå
- Sykefravær og IA-avtalen – Pågå
- Spesialundervisning – Ikke startet
- Tilsettinger – Ikke startet

På møte i kontrollutvalget 17. juni 2019 konkluderte kontrollutvalget på følgende måte under referatsak 2/2019:

«Kontrollutvalget tok ref.saken og sekretariatets opplysninger til orientering. Kontrollutvalget tok revisjonssjefens opplysninger til orientering, og særlig i forhold til opplysningene om at samtlige forvaltningsrevisjoner for inneværende planperiode skal leveres innen utgangen av 2020.»

På møte i kontrollutvalget 14. september 2020 vedtok kontrollutvalget følgende:

«Kontrollutvalget ber sekretariatet foreta en fornyet risiko- og vesentlighetsvurdering av de gjenstående to forvaltningsrevisjonene i plan for 2017-2020 samtidig med pågående vurderinger vedrørende plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024. Kontrollutvalget tar etter dette stilling til gjennomføring av disse to forvaltningsrevisjonene.

Delrapport nr. 1 av forvaltningsrevisjonen «Varsling og avvikshåndtering» forventes levert høsthalvåret 2020

Delrapport nr. 2 av forvaltningsrevisjonen «Varsling og avvikshåndtering» forventes levert i slutten av 2020/januar 2021.

Rapport fra forvaltningsrevisjonen «Sykefravær og IA-avtalen» forventes levert senest januar 2021.»

1.2.3 Datagrunnlag

I arbeidet med innhenting av informasjon har KUSEK IKS blant annet sett til følgende kilder:

- Årsrapporter
- Årsregnskap
- Årsbudsjett og økonomiplaner
- Kommuneplanens samfunnsdel
- Fag- og temaplaner
- Kommunedelplaner
- Retningslinjer og reglement
- Protokoller fra møter i kommunestyret
- Drøfting i kontrollutvalg
- Innspill fra ordfører
- Offentlig statistikk
- Kommunebarometeret
- Tidligere gjennomførte revisjoner
- Tidligere gjennomførte eierskapskontroller
- Sekretariatets generelle kjennskap til kommunen og erfaring på områdene
- Saker i media
- Kommunens hjemmeside
- Relevant lovverk

1.3 Leserveiledning

Risiko- og vesentlighetsvurderingen tar utgangspunkt i kommunens virksomhet på et overordnet plan og tar for seg områder valgt etter kriteriene nevnt i kapittel 1.2.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen er ment som et grunnlag for kontrollutvalget for å velge ut og prioritere forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. I kapittel 1 blir arbeidet med å utarbeide en risiko- og vesentlighetsvurdering beskrevet, samt beskrivelse av metodisk framgangsmåte.

I kapittel 2 gjør vi rede for vårt valg av tema/områder det skal gjøres risiko- og vesentlighetsvurdering av. Den konkrete vurderingen presenteres i kapittel 3 og utover.

Risikovurderingene danner grunnlag for forslag til forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. Forslag til forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir presentert i plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll.

Prioritering og valg av forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller skal kontrollutvalget gjøre i en egen sak. Kontrollutvalget står derfor fritt til å legge til og/eller ta vekk forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i forhold til det som presenteres i dette dokumentet. Endelig prioritering blir fremstilt i henholdsvis plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll, som begge skal legges frem for kommunestyret til behandling.

2. VALG OM OMRÅDER

2.1 Kommunebarometeret

Som nevnt i kapittel 1.2 vil valget av områder det skal gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering av i første rekke basere seg på Kommunebarometeret. Slik vi ser det er det i denne sammenheng naturlig å gjøre en nærmere vurdering av områdene hvor kommunen ifølge Kommunebarometeret presterer svakt. I de fleste tilfeller knytter prestasjonen seg til kvalitet eller kapasitet på kommunens tjenestetilbud, men det kan også dreie seg om overgripende forhold som økonomisk tilstand og utvikling. Vi anser i denne sammenhengen en karakter lavere enn 3 som indikasjon på at kommunens prestasjon er utilfredsstillende. Karakterer som er knyttet til mer generelle forhold i kommunen, og ikke nødvendigvis sier så mye om kvalitet eller kapasitet på kommunens tjenester, for eksempel andel innbyggere med sosialhjelp og kinobesøk per innbygger, har vi ikke tillagt mye vekt i vurderingen av om det er nødvendig å gjøre en risiko- og vesentlighetsvurdering.

For å gjøre det mulig å danne seg et helhetlig bilde av tilstanden vil vi presentere sektoren slik den er framstilt i Kommunebarometeret før vi tar stilling til om det skal gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering av sektoren eller spesifikke deler av den.⁴

⁴ I noen tilfeller har det ikke vært mulig å beregne nøkkeltall fordi det ikke er publisert tall av personvern hensyn eller fordi kommunen ikke har rapportert noen tall på området. På disse områdene er det ikke satt karakter.

2.1.1 Grunnskole

Karasjok kommune kom på 274. plass innen denne sektoren.

Tabell 1: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Grunnskole

	2015	2016	2017	2018	2019
GSK01 Snitt grunnskolepoeng, siste fire år	1.04	2.19	2.76	1.91	2.83
GSK02 Snitt grunnskolepoeng (10. trinn) siste år	1.04	3.46	4.08	1	4.1
GSK03 Andel elever fra kommunen som har fullført og bestått videregående innen fem år ²					3.09
GSK04 Andel elever på laveste mestringsnivå, 5. trinn, snitt siste fire år	1	2.47	2.41	2.18	4.42
GSK05 Andel elever på laveste mestringsnivå, 8. trinn, snitt siste fire år	1	1	1	1	3.4
GSK06 Andel elever på laveste mestringsnivå, 9. trinn, snitt siste fire år		1	1	1	1
GSK07 Andel lærere med kompetanse til å undervise i norsk, engelsk og matematikk, 1.-7. trinn	1	1	6	6	6
GSK08 Andel lærere med kompetanse til å undervise i norsk, engelsk og matematikk, 8.-10. trinn	1	1	1	1.9	2.13
GSK09 Andel lærere som oppfyller kravene til undervisning, 1.-7. trinn	6	5.82	4.99	5.02	4.26
GSK10 Andel lærere som oppfyller kravene til undervisning, 8.-10. trinn	6	5.52	1.49	2.5	6
GSK11 Trivsel, 7. trinn, snitt siste fem år	1	1	1	1.17	2.16
GSK12 Trivsel, 10. trinn, snitt siste fem år	2.58	1.86	2.71	1.2	1
GSK13 Fysisk aktivitet, 5.-7. trinn	1.49	1	1	1	1
GSK14 Andel elever med spesialundervisning 1.-4. trinn, snitt siste fire år	1.06	1	1.86	2.5	3.11
GSK15 Andel elever med spesialundervisning 5.-7. trinn, snitt siste fire år	1	1.18	2.42	3.32	3.97
GSK16 Andel elever med spesialundervisning 8.-10. trinn, snitt siste fire år	3.31	2.18	2.27	3.02	3.53
GSK17 Andel elever som får leksehjelp, 1.-4. trinn	1.57	3.91	3.17	2.33	1
GSK18 Andel elever som får leksehjelp, 5.-7. trinn	1.46	1.13	2.04	1.06	1
GSK19 Andel elever som får leksehjelp, 8.-10. trinn	1	1.56	1.27	1	1

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende områder:

- Snitt grunnskolepoeng siste fire år
- Andel elever på laveste mestringsnivå, 9. trinn, snitt siste fire år
- Andel lærere med kompetanse til å undervise i norsk, engelsk og matematikk, 8.-10. trinn
- Trivsel, 7. trinn, snitt siste fem år
- Trivsel, 10. trinn, snitt siste fem år
- Fysisk aktivitet, 5.-7. trinn
- Andel elever som får leksehjelp, 1.-10. trinn

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på mange nøkkeltall i grunnskolesektoren. Vi vil derfor gjøre en risiko- og vesentlighetsvurdering av sektoren.

2.1.2 Pleie og omsorg

Karasjok kom på 332. plass innen denne sektoren.

Tabell 2: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Pleie og omsorg

	2015	2016	2017	2018	2019
PO01 Andelen av ansatte (brukerrettede årsverk) som har fagutdanning	1	1	1	1	1
PO02 Andel av beboere i institusjon totalt med omfattende bistandsbehov	6	6	6	6	6
PO03 Andel plasser i skjermet enhet, målt mot beboere på sykehjem over 80 år	2.69	2.13	1.9	1	1
PO04 Andel av opphold på sykehjem som er korttidsopphold	3.54	3.6	3.76	1.8	3.21
PO05 Tid med lege på sykehjem	2.12	1.9	2.41	4.45	3.51
PO06 Tid med fysioterapeut på sykehjem	1.42	1.46	3.06	2.8	1.44
PO07 Andel brukertilpasset enerom på sykehjem med bad/wc	3.9	4.21	5.02	5.05	4.94
PO08 Andel personer med demens som har tilbud om dagaktivitet					
PO09 PO 09 Rehabilitering plasser mot innb 67 år og over	1	1	1.53	1.61	1.51
PO10 Hjemmesykepleie gjennomsnittlig antall timer i uka	5.39	5.8	6	6	6
PO11 Andel vedtak om hjemmetjenester som iverksettes innen 15 dager	4.32	6	2.97	6	6
PO12 Antall døgn på sykehus for utskrivningsklare pasienter, per 10.000 innbyggere		1	1	2.13	1
PO13 Antall trygghetsalarmer, målt som andel av hjemmeboende eldre over 80 år	1	1.27	1	1.15	1.77
PO14 Årsverk av ergoterapeut per 1000 innbyggere over 80 år					
PO15 Årsverk av geriatrikisk sykepleier per 1000 innbyggere over 80 år	4.45	4.55	4.47	2.64	2.57
PO16 Mottakere av matombringning, gruppa over 80 år som ikke bor på institusjon	5.01	5.07	5.22	5.94	5.2
PO17 Andel som fullt ut får dekket opplevd behov for bistand til å delta i arbeid og studier	2.7	2.2	1.45	1.29	2.22
PO18 Andel som fullt ut får dekket opplevd behov for bistand til å delta i fritidsaktiviteter	1.54	1.64	1	1.1	1.36
PO19 Mottakere av BPA, støttekontakt og omsorgslønn per 1.000 innbyggere		6	6	6	

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende områder:

- Andelen av ansatte (brukerrettede årsverk) som har fagutdanning
- Andel plasser i skjermet enhet, målt mot beboere på sykehjem over 80 år
- Tid med fysioterapeut på sykehjem
- Rehabiliteringsplasser mot innbyggere 67 år og over
- Antall døgn på sykehus for utskrivningsklare pasienter per 10.000 innbyggere
- Antall trygghetsalarmer, målt som andel av hjemmeboende eldre over 80 år
- Årsverk av ergoterapeuter per 1000 innbyggere over 80 år
- Årsverk av geriatrikisk sykepleier per 1000 innbyggere over 80 år
- Andel som fullt ut får dekket opplevd behov for bistand til å delta i arbeid og studier
- Andel som fullt ut får dekket opplevd behov for bistand til å delta i fritidsaktiviteter

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på mange nøkkeltall i pleie- og omsorgssektoren. Det tilsier at det bør gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering på området.

2.1.3 Barnevern

Karasjok kom på 275. plass innen barnevern.

Tabell 3: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Barnevern

	2015	2016	2017	2018	2019
BV01 Andel barn i barnevernet, korrigert for behovet				2.82	1
BV02 Andel undersøkelser gjennomført innenfor 3 måneder	5.15	4.23		1	3.97
BV03 Andel undersøkelser gjennomført innenfor 3 måneder, 4-årsserie	5.15	4.72	4.77	2.88	2.47
BV04 Andel barn i institusjon og fosterhjem					
BV05 Andel barn i institusjon og fosterhjem, 4-årsserie					
BV06 Fagutdannet per 1000 barn	4.08	3.96	1	3.74	4.91
BV07 Antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (f244)	3.42	3.82	1	3.78	5.26
BV08 Andel barn under omsorg som har omsorgsplan	6		1	6	6
BV09 Andel barn under omsorg som har tiltaksplan	5.55	2.69	1.76	3.2	6
BV10 Andel barn under omsorg som har omsorgsplan, snitt siste 4 år	6	6	2.25	2.07	1.84
BV11 Andel barn under omsorg som har tiltaksplan, snitt siste 4 år	5.08	4.41	3.48	2.85	2.74
BV12 Netto utgift forebygging per innbygger, 0-5 år	3.52	3.65	1	3.77	4.17
BV13 I hvor mange av de siste fire årene har kommunen oppgitt at den har hatt brukerundersøkelse i barnevernet? ⁵				1	1

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende områder:

- Andel barn i barnevernet, korrigert for behovet
- Andel undersøkelser gjennomført innenfor 3 måneder, 4-årsserie
- Andel barn under omsorg som har omsorgsplan, snitt siste 4 år
- Andel barn under omsorg som har tiltaksplan, snitt siste 4 år
- Antall gjennomførte brukerundersøkelser i barnevernet de siste fire årene

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på litt under halvparten av de utvalgte nøkkeltallene for barnevern. Det tilsier at det bør gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering på området.

2.1.4 Barnehage

Karasjok kom på 334. plass innen denne sektoren.

Tabell 4: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Barnehage

	2015	2016	2017	2018	2019
BH01 Antall barn per årsverk, kommunale barnehager ¹³	3.2	3.13	4.03	3.32	2.4
BH02 Antall barn per årsverk, private barnehager ¹⁴	3.29	2.63	5	6	6
BH03 Andel kommunale barnehager som oppfyller pedagognormen ¹⁵	6	6	1	1	1
BH04 Andel private barnehager som oppfyller pedagognormen ¹⁶	6	6	6	6	6
BH05 Andel ansatte i kommunale barnehager med pedagogisk utdanning ¹⁷			1.41	1.36	1.19
BH06 Andel ansatte i private barnehager med pedagogisk utdanning ¹⁸		6	5.64	3.05	2.92
BH07 Andel ansatte som er menn, alle barnehager	3.88	6	5.22	4.16	5.95
BH08 Andel av minoritetsspråklige barn som går i barnehage siste år		1			
BH09 Andel av minoritetsspråklige barn som går i barnehage siste fire år	1	1	1	1	1
BH10 Antall barn per barnehage	4.34	4.34	4.33	4.18	4.05
BH11 Leke- og oppholdsareal per barn i kommunale barnehager	4.14	4.27	4.08	3.96	3.66
BH12 Leke- og oppholdsareal per barn i private barnehager	3.84	2.89	2.81	1.19	2.13
BH13 Andel 1-5-åringer med barnehageplass	1.66	4.43	3.7	4.12	2.94

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende områder:

- Antall barn per årsverk, kommunale barnehager
- Andel kommunale barnehager som oppfyller pedagognormen
- Andel ansatte i kommunale barnehager med pedagogisk utdanning
- Andel ansatte i private barnehager med pedagogisk utdanning
- Andel av minoritetsspråklige barn som går i barnehage siste fire år
- Leke- og oppholdsareal per barn i private barnehager
- Andel 1-5-åringer med barnehageplass

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på litt over halvparten av de utvalgte nøkkeltallene for barnehage. Det tilsier at det bør gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering på området.

2.1.5 Helse

Karasjok kom på 387. plass innen denne sektoren.

Tabell 5: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Helse

	2015	2016	2017	2018	2019
HE01 Andel legeårsverk per 10000 innbyggere	4.96	4.94	4.97	3.74	4.92
HE02 Andel av fastlegelistene som er åpne	2.81	1.7	4.54	3.22	3.4
HE03 Andel av fastlegelistene som mangler lege	6	6	6	6	6
HE04 Andel ledige listeplasser	2.72	2.36	2.06	2.07	2.62
HE05 Andel helsesøster-årsverk per 10 000 innbyggere under fem år	4.96	3.56	2.5	2.21	1
HE06 Årsverk av psykiatriske sykepleiere, per 10 000 innbyggere	2.18	2.21	2.13	2.07	3.37
HE07 Årsverk av jordmødre per 10 000 fødte	6	5.81	4.99	5.2	4.71
HE08 Antall sykehusopphold per 1000 innbyggere	4.45	3.45	4.09	3.14	
HE09 Andel med fullført helseundersøkelse innen 1. skoleår	5.04	2.18	2.95	4.63	1.25
HE10 Andel fødte med hjemmebesøk innen 14 dager	3.01	2.66	6	2.23	1
HE11 Vaksine, 2-åringer	4.94	4.49	3.52	3.08	2.72
HE12 Vaksine, 9-åringer	5.58	5.81	6	6	
HE13 Legemiddelbruk	3.44	3.54	3.23	2.93	
HE14 Netto utgifter til forebygging per innbygger over 4 år				1.01	1.02

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende områder:

- Andel ledige listeplasser
- Andel helsesøster-årsverk per 10 000 innbyggere under fem år
- Andel med fullført helseundersøkelse innen 1. skoleår
- Andel fødte med hjemmebesøk innen 14 dager
- Netto utgifter til forebygging per innbygger over 4 år

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på litt under halvparten av de utvalgte nøkkeltallene for helse. Det tilsier at det bør gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering på området.

2.1.6 Sosialtjenesten

Karasjok kom på 327. plass innen denne sektoren.

Tabell 6: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Sosialtjenesten

	2015	2016	2017	2018	2019
SOS01 Snitt stønadslengde i antall måneder for mottakere av sosialhjelp, 18-24 år	1.91	3.76	4.44	4.06	3.22
SOS02 Snitt stønadslengde i antall måneder for mottakere av sosialhjelp, 25-66 år	1.09	3.22	1.73	2.17	2.83
SOS03 Andel 18-24 på sosialhjelp, korrigert				3.91	2.87
SOS04 Andel 25-66 på sosialhjelp, korrigert				2.13	1
SOS05 Andel sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp i 6 måneder eller mer	1.77	3.22	2.53	2.98	3.35
SOS06 Andel sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp i 10 måneder eller mer	1	4.08	1.22	1.07	2.95
SOS07 Andel av mottakerne som har sosialhjelp som hovedinntektskilde	4.31	4.03	3.1	2.74	2.46
SOS08 Mottakere av kvalifiseringsstønad, andel av dem som går over 6 mnd på sosialhjelp					
SOS09 Årsverk til økonomisk rådgivning per 1000 langtidsmottakere av stønad	1	1	2.18	2.47	3.62
SOS10 Andel søknader om kommunal bolig som blir innvilget	1	3.08	6	1.75	
SOS11 Mottakere med individuell plan, målt mot mottakere som går mer enn 6 måneder på stønad ²⁶		1			

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende områder:

- Snitt stønadslengde i antall måneder for mottakere av sosialhjelp, 25-66 år
- Andel 18-24 på sosialhjelp, korrigert
- Andel 25-66 på sosialhjelp, korrigert
- Andel sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp i 10 måneder eller mer

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på 1/3 av de utvalgte nøkkeltallene for sosialtjenesten. Dette tilsier at det ikke bør gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering på området.

2.1.7 Kultur

Karasjok kom på 149. plass innen denne sektoren.

Tabell 7: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Kultur

	2015	2016	2017	2018	2019
KULO1 Besøk i folkebibliotek per innbygger	1.48	2.15	1.61	1.21	1.11
KULO2 Andel av voksne som er aktive lånere på biblioteket				3.96	3.38
KULO3 Utlån per innbygger	3.4	2.72	2.79	2.45	2.24
KULO4 Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud for barn og unge	1	1	1	1	1
KULO5 Netto driftsutgifter til idrett og idrettsanlegg per innbygger	5.08	3.8	3.38	3.25	4.22
KULO6 Kinobesøk per innbygger					
KULO7 Ansatte kulturarbeidere i kommunen (fra Norsk Kulturindeks, Telemarksforskning), per 1000 innbyggere	6	6	6	6	6
KULO8 Andel av elevene som går på kommunens musikk- og kulturskole	4.4	2.86	1.64	1.73	2.13
KULO9 Antall timer i kulturskolen, per elev	6	6	6	6	6
KULO10 Antall besøk i året, per innbygger 6-20 år	1	1	1	1	5.62
KULO11 Andel av kulturutgiftene som er overført til frivillige	1	3.55	1	1.56	1

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende områder:

- Besøk i folkebibliotek per innbygger
- Utlån per innbygger
- Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud for barn og unge
- Andelen av elevene som går på kommunens musikk- og kulturskole
- Andel av kulturutgiftene som er overført til frivillige

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på litt under halvparten av de utvalgte nøkkeltallene for kultur. Samtidig er kommunen rangert relativt høyt på dette området i Kommunebarometeret. Det tilsier at det ikke bør gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering på området.

2.1.8 Miljø

Karasjok kom på 231. plass innen denne sektoren.

Tabell 8: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Miljø

	2015	2016	2017	2018	2019
MILO1 Energikostnader per kvm bygg	6	5.06	6	6	1
MILO2 Formålsbygg, areal per innbygger	1.41	1.05	1.24	1.16	4.67
MILO3 Energibruk per bruker, kommunale bygg	1	2.51	1	1	1
MILO4 Avfall per innbygger i kilo, korrigert for antall fritidsboliger	2.19	1.75	2.77	2.88	3.47
MILO5 Andel husholdningsavfall levert til gjenvinning og biogassproduksjon	1	1	1.02	1	1.39
MILO6 Vannforbruk per tilknyttet innbygger (m3)	4.21	4.06	3.97	3.68	3.62
MILO7 Netto driftsutgifter til rekreasjon i tettsteder, per innbygger	4.14	3.78	4.18	3.43	3.2
MILO8 Jordbruksareal omdisponert siste fire år, per 1.000 dekar				4.28	6
MILO9 Utslipp av klimagasser per innbygger i CO2-ekvivalenter - alle utslipp ²⁹	3.88	3.9	3.94	3.96	3.91
MIL10 Utslipp av klimagasser per innbygger i CO2-ekvivalenter, oppvarming		3.55	2.56	2.72	2.07
MIL11 Utslipp av klimagasser per innbygger i CO2-ekvivalenter, avfall		3.91	3.92	4.05	4.02

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende områder:

- Energikostnader per kvm bygg
- Energibruk per bruker, kommunale bygg
- Avfall per innbygger i kilo, korrigert for antall fritidsboliger
- Andel husholdningsavfall levert til gjenvinning og biogassproduksjon
- Utslipp av klimagasser per innbygger i CO2-ekvivalenter, oppvarming

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på litt under halvparten av de utvalgte nøkkeltallene for miljø. Det tilsier at det bør gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering på området.

2.1.9 Saksbehandling - Byggesaker

Karasjok kom på 61. plass innen denne sektoren.

Tabell 9: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Saksbehandling

	2015	2016	2017	2018	2019
SAK01 Andel byggesøknader der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid				6	6
SAK02 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker med 3 ukers frist			6	1.73	4.38
SAK03 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker med 12 ukers frist			3.83	4.77	4.35
SAK04 Andel av vedtatte byggesaker med faktisk tilsyn					1
SAK05 Saksbehandlingsgebyr for enebolig	4.9		4.82	4.74	4.84
SAK06 Andel av byggesøknader innvilget ved dispensasjon fra plan	6		6		
SAK07 Andel byggesøknader innvilget i områder med restriksjoner			1		
SAK08 Gebyr for privat forslag til reguleringsplan	6		6	6	6

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende område:

- Andel av vedtatte byggesaker med faktisk tilsyn

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på kun ett av de utvalgte nøkkeltallene for saksbehandling – byggesaker. I tillegg har Karasjok en høy samlet score (61. plass) på dette området. Det tilsier at det ikke bør gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering på området saksbehandling i byggesaker.

2.1.10 Vann, avløp og renovasjon

Karasjok kom på 347. plass innen denne sektoren.

Tabell 10: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Vann, avløp og renovasjon

	2015	2016	2017	2018	2019
VA01 Årsgebyr for vann, avløp, renovasjon og feiing ³²		3.04	1.6		4.02
VA02 Andel abonnenter tilknyttet vannforsyning med tilfredsstillende e.coli-prøveresultater	6	6	6	6	6
VA03 Andel abonnenter tilknyttet vannforsyning med tilfredsstillende IE-prøveresultater	6	6	6	6	6
VA04 Andel abonnenter tilknyttet vannforsyning med tilfredsstillende farge	6	6	6	6	6
VA05 Andel abonnenter tilknyttet vannforsyning med tilfredsstillende pH-verdi	6	6	6	6	6
VA06 Brudd i vannleveransen, snitt timer per år per innbygger	3.91	6	6	6	1
VA07 Andel av vannet som går tapt på grunn av lekkasjer	2.65	2.74	2.77	2.78	2.87
VA08 Andel fornyet vannledningsnett siste tre år	1	1	1	1	1
VA09 Beregnet gjennomsnittsalder for det kommunale vannledningsnett med kjent alder	2.34	2.28	2.11	1.91	1.85
VA10 Andel fornyet spillvannsnett siste tre år, avløp					
VA11 Alder på spillvannsnettet	4.03	3.88	3.76	3.76	3.7
VA12 Andel innbyggere som er tilknyttet anlegg som overholder alle rensekra	5.36	5.14			
VA13 Antall stopp i kloakken per 100 km spillvannsnett					
VA14 Oversvømmelser per 10000 innbygger					1

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende områder:

- Brudd i vannleveransen, snitt timer per år per innbygger
- Andel av vannet som går tapt på grunn av lekkasjer
- Andel fornyet vannledningsnett siste tre år
- Beregnet gjennomsnittsalder for det kommunale vannledningsnett med kjent alder
- Oversvømmelser per 10 000 innbygger

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på under halvparten av de utvalgte nøkkeltallene for vann, avløp og renovasjon. Det tilsier at det ikke bør gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering på området.

2.1.11 Økonomi

Karasjok kom på 299. plass innen denne sektoren

Tabell 11: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Økonomi

	2015	2016	2017	2018	2019
ØK01 Korrigert netto driftsresultat i prosent		1.4	2.71	1.87	2.55
ØK02 Korrigert netto driftsresultat i prosent, snitt 4 siste år		1	1	1	1
ØK03 Brutto driftsresultat i prosent	2.37	2.27	1	1.65	3.7
ØK04 Disposisjonsfond	2.31	1.53	1	1	1
ØK05 Endring disposisjonsfond		1.26	1	1.06	4.06
ØK06 Netto renteekspontert gjeld i prosent av brutto driftsinntekter	3.9	4.07	4.01	3.82	3.77
ØK07 Endring i netto renteekspontert gjeld (andel av brutto driftsinntekter)		3.94	3.34	2.99	3.38
ØK08 Netto finansutgifter, i prosent av brutto driftsinntekter, ekskl. avdrag	3.17	3.33	3.24	3.06	2.74
ØK09 Investeringer, som andel av brutto driftsinntekter. Snitt siste fire år	4.7	4.84	4.8	4.94	4.94
ØK10 Andel av investeringene som finansieres av lån, siste fire år	3.29	2.33	1.83	1.8	1.82
ØK11 Oppsamlet beløp i balansen, i prosent av brutto driftsinntekter	5.34	6	6	6	5.5

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende områder:

- Korrigert netto driftsresultat i prosent
- Korrigert netto driftsresultat i prosent, snitt 4 siste år
- Disposisjonsfond
- Netto finansutgifter, i prosent av brutto driftsinntekter ekskl. avdrag
- Andel av investeringene som finansieres av lån, siste fire år

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på litt under halvparten av de utvalgte nøkkeltallene for økonomi. Det tilsier at det bør gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering på området.

2.1.12 Kostnadsnivå

Karasjok kom på 310. plass innen denne sektoren.

Tabell 12: Kommunebarometeret, Karasjok kommune, Kostnadsnivå

	2015	2016	2017	2018	2019
ENH01 Netto utgifter til grunnskole per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet				2.96	2.37
ENH02 Netto utgifter til pleie og omsorg per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet				2.14	2.64
ENH03 Netto utgifter til barnehage per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet				6	6
ENH04 Netto utgifter til barnevern per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet				4.61	3.98
ENH05 Netto utgifter til sosialhjelp per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet				2.81	1.36
ENH06 Netto utgifter til kommunehelse per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet				1.36	1
ENH07 Netto utgifter til administrasjon per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet				2.04	2.48

Kilde: Kommunal Rapport

Tabellen viser at Karasjok kommune scorer lavt på følgende områder:

- Netto utgifter til grunnskole per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet
- Netto utgifter til pleie og omsorg per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet
- Netto utgifter til sosialhjelp per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet
- Netto utgifter til kommunehelse per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet
- Netto utgifter til administrasjon per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet

Vår vurdering

Karasjok kommune har lav score på langt over halvparten av de utvalgte nøkkeltallene for kostnadsnivået i kommunen. Det tilsier at kommunens kostnadsnivå eventuelt bør inngå som en del av risiko- og vesentlighetsvurderingene av de områder og tema som de respektive kostnadsnivåene hører under.

2.2 Områder som ikke omfattes av Kommunebarometeret

Etter vår vurdering omfattes følgende tema/områder ikke av Kommunebarometeret:

- Politisk og administrativ organisering
- Styringssystemer og internkontroll
- Digitalisering
- Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak
- Arbeidsmiljø, HMS og sykefravær
- Etikk
- Avvik og varsling
- Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging
- Informasjonssikkerhet og personvern
- Åpenhet, innsyn og informasjon – offentlighet
- Sikkerhet og beredskap
- Bemanning, rekruttering og kompetanse
- Næringsarbeid
- Kommunens ansvar for pårørende
- Rus og psykiatri
- Kommunale veier
- Brann- og feievesen
- Bygg- og eiendomsforvaltning

Områdene som kan karakteriseres som sektorovergripende vil bli behandlet i kapittel 3. De øvrige områdene vil bli behandlet under sektoren de faller inn under. Risiko- og vesentlighetsvurdering av disse presenteres i kapittel 4, 5 og 6.

Kommunen er også hel- eller delvis eier av ulike selskaper. Hvilke av disse vi vil gjøre en risiko- og vesentlighetsvurdering av framgår av kapittel 7.

2.3 Forslag fra kontrollutvalg, folkevalgte, administrasjon eller andre

Kontrollutvalget i Karasjok kommune har flere forslag til områder det bør ses nærmere på. Kontrollutvalget peker på følgende områder:

- Næringsarbeid
- Vann, avløp og renovasjon:
 - Renovering av anlegg på dette området – Tilstand/planer
- Kommunale veier:
 - Tilstand/planer
- Fritidstilbud:
 - alternativer til spor
- Idrettshall:
 - Fullverdig idrettshall – Oppfølging av vedtak om dette
- Rekruttering, bemanning og kompetanse:
 - For eksempel årsaker til gjennomtrekk av sykepleiere
 - Hvordan benyttes/fordeles kommunens tilgjengelige kompetanse?
- Organisasjon og struktur:
Pågående omorganiseringsprosess
 - Selve prosessen
 - Måloppnåelse
- Byggeprosjekt:
 - Karasjok nye barnehage - Håndtering

I tillegg har sekretariatet mottatt følgende kommentarer og forslag til områder det bør ses nærmere på:

- Prosjektet «Fremtidens Karasjok»
Det har vært og er fortsatt store utfordringer på mange områder innen kommunal drift. Nettopp derfor er prosjektet «Fremtidens Karasjok» kommet i gang. Prosjektet har vært i drift i 1 år nå og vi begynner å se små resultater. Prosjektet er på totalt 8 år, hvorav de 3 første årene er finansiert ved midler fra Departement og Fylkesmann. Kommunen har en egenandel på kr. 750 000 årlig i prosjektet.
- Barnehage
Enkelte områder som f.eks. barnehagene går bra.

- Kirke/Fellesrådet

Det er fellesrådet som driver arbeid innen kirke, med kommunal finansiering.

- Omstilling/omorganisering

Den siste omorganisering trådte i kraft 01.10.2020. Kommunalleder nivået er tatt vekk og det er nå 12 enhetsledere som er direkte underlagt kommunedirektøren. Dette har gitt overgang til tonivå organisering.

Den nye organiseringen er akkurat kommet i gang, dersom nødvendig vil kommunedirektøren gjøre endringer. Politikerne har gitt kommunedirektøren denne myndigheten.

Viktig at nevnte prosjekt får arbeidsro. Hele organisasjonen blir saumfart de neste årene

- Statlige tilsyn

Mange statlige tilsyn de siste årene, som bl.a. var en medvirkende årsak til at prosjektet «Fremtidens Karasjok» fikk finansiering fra statlig hold.

- Om selskaper som kommunen har eierskap i

Kommunen har eierskap i FIMIL, VEFIK, KUSEK i tillegg til noen mindre aksjeposter. En del politisk støy om driften av FIMIL som er et felles renovasjonsselskap som eies sammen med andre kommuner. Burde vært interessant å få gjennomført forvaltningsrevisjon i dette selskapet. Pr. i dag ser ikke ordfører nødvendigheten av eierskapskontroll i andre selskap en FIMIL.

Ser per i dag ikke behov for en generell kontroll av kommunens eierstyring.

2.4 Rapportering i kommunens årsberetning for 2019

I utvelgelsen av tema for forvaltningsrevisjon har vi også sett hen til hva som rapporters om tilstanden på ulike områder og tema i kommunens årsberetning for 2019.

2.5 Oppsummering

Basert på kriteriene for valg av områder som nevnt i punkt 1.2.1 har vi kommet fram til områder det skal gjøres risiko- og vesentlighetsvurdering av. En samlet oversikt presenteres nedenfor.

Sektorovergripende områder

- Prosjektet «Fremtidens Karasjok»
- Politisk og administrativ organisering (KU og OF)
- Styringssystemer og internkontroll (KU og OF)
- Økonomi og kostnadsnivå (KB og ÅB)

- Digitalisering
- Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak
- Arbeidsmiljø, HMS og sykefravær (ÅB)
- Etikk
- Avvik og varsling
- Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging
- Informasjonssikkerhet og personvern
- Åpenhet, innsyn og informasjon – offentlighet
- Sikkerhet og beredskap
- Klima, miljø og energi (KB)
- Bemanning, rekruttering og kompetanse (KU og ÅB)

Tjenesteområder

Oppvekst, utdanning, språk og kultur

- Grunnskole - herunder spesialundervisning (KB og ÅB)
- Barnehage (KB)
- Barnevern (KB)
- Språk (ÅB)

Helse og omsorg

- Helse (KB)
 - Legetjenesten
 - Helsestasjon og skolehelsetjeneste (ÅB)
- Pleie og omsorg (KB)
 - Institusjonsplasser, herunder sykehjem med mer (ÅB)
 - Hjemmebaserte tjenester (ÅB)
- Rus og psykiatri (ÅB)

Plan, teknisk, miljøutvikling og næring

- Næringsarbeid (KU og ÅB)
- Kommunale veier (KU og ÅB)
- Eiendomsforvaltning: Bygg og bolig (ÅB)
- Byggeprosjekter (KU)

Når det gjelder selskaper kommunen har eierinteresser i framgår det av kapittel 7 hvilke av selskapene det gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering av.

3. SEKTOROVERGRIPENDE OMRÅDER

I dette kapitlet omtales tema og områder i kommunes virksomhet som berører flere deler av kommunen organisering, virksomhet, forvaltning og tjenesteproduksjon.

3.1 Prosjektet «Fremtidens Karasjok»

3.1.1 Om prosjektet «Fremtidens Karasjok»

Fylkesmannen i Finnmark har over tid gjennom tilsyn og utarbeidelsen av kommunebilder for Karasjok kommune, kunnet observere en bekymringsverdig utvikling.⁵ Kommunen har alvorlige utfordringer innen flere deler av kommunens ordinære oppgaver og ansvar. Fylkesmannen og andre statsetater har gjennom tilsyn og klagebehandling kunnet avdekke store mangler innen flere sektorer som har konsekvenser for kommunens innbyggere gjennom manglende tjenestetilbud, sikkerhet og rettssikkerhet.

På bakgrunn av den vanskelige situasjonen i Karasjok kommune og det at Fylkesmannen har brukt mye tid og ressurser på kommunen uten å oppnå resultater, besluttet Fylkesmannen i Finnmark høsten 2018 å etablere et omfattende endringsprosjekt i Karasjok kommune. Etter dialog mellom kommunen og Fylkesmannen, ble saken satt på den politiske dagsorden i kommunen. Fylkesmannen gjennomførte møter både med kommunestyret og formannskapet, hvor kommunepolitikere ble gjort oppmerksomme på alvorlighetsgraden i de utfordringene kommunen står overfor. Kommunestyret i Karasjok behandlet saken og i vedtaks form erkjente de problemene som kommunen står overfor. Videre erkjente kommunestyret at kommunen hadde behov for bistand og ba Fylkesmannen om hjelp til å sikre finansiering og gjennomføring av arbeidet.

Høsten 2018 ble det også gjennomført en KOSTRA-analyse som viser at Karasjok kommune har en meget svak kommuneøkonomi.

I januar 2019 ble det gjennomført en evaluering av den organisatoriske forvaltningspraksisen ved hjelp av Kommunekompasset som metode. Denne viser også at Karasjok kommune har store mangler og utfordringer i egen organisasjonspraksis i forhold til gjennomsnittet av norske kommuner (og i forhold til beste praksis). Dette gjelder demokrati og deltagelse, tjenesteleveranser og service, styring og ledelse og kommunen som arbeidsgiver.

Fylkesmannen i Finnmark sendte også en bekymringsmelding til kommunal- og moderniseringsministeren med forespørsel om å etablere en dialog med KMD i den videre oppfølgingen av kommunen. Kommunal- og moderniseringsministeren inviterte Fylkesmannen og kommuneledelsen til et møte i august 2018 hvor saken ble diskutert. I møtet ga KMD Fylkesmannen anledning til å tildele skjønnsmidler uten søknad til Karasjok kommune for å gjennomføre et forprosjekt.

⁵ Karasjok kommune: Prosjektplan- Hovedprosjekt – «Fremtidens Karasjok», s. 2.

Se Karasjok kommune: <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/fremtidens-karasjok/>

I desember 2018 ble det utlyst et forprosjekt som skulle gå frem til juni 2019 og som skulle berede grunnen for hovedprosjektet. Navnet på forprosjekt (og hovedprosjektet) ble vedtatt å være «Fremtidens Karasjok».

Den 1. oktober 2019 ble selve prosjektet "Fremtidens Karasjok" igangsatt.⁶ Prosjektet er et omfattende endrings- og omstillingsprosjekt finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fylkesmannen i Troms og Finnmark og Karasjok kommune.

Prosjektet «Framtidens Karasjok» er et langsiktig (8 år) utviklingsprosjekt, organisert i tre trinn

- Trinn 1: Omstilling og etablering av BASIS
- Trinn 2: Utviklingskraft og NY GIV
- Trinn 3: Innovasjon, Samskaping og BESTE PRAKSIS

Det er utarbeidet en egen prosjektplan for dette arbeidet.

Prosjektet består videre av fire delprosjekter som gjelder følgende områder:

- Økonomi og styring
- Plan, teknisk, miljøutvikling og næring
- Helse og omsorg
- Oppvekst, utdanning, språk og kultur

Det er utarbeidet egne prosjektmandater for disse fire delprosjektene.

Etter endt prosjekt skal kommunen kunne levere tjenester til innbyggerne innenfor rammen av god forvaltningsskikk, kommunen skal ha en god organisasjonspraksis og en sunn og bærekraftig økonomi.⁷

Vår gjennomgang av kommunestyrets møteprotokoller viser at kommunestyret jevnlig blir orientert om status i arbeidet med dette prosjektet.

Dette prosjektet omtales også i kapittel 3.2.3 om omorganisering og omstilling. Det finnes utfyllende informasjon om prosjektet på Karasjok kommunes hjemmeside.⁸

3.1.2 Sekretariatets kommentarer

Prosjektet «Fremtidens Karasjok» omfatter både overordnede forhold i kommunen (økonomi og styring), samt kommunens tre avdelinger. For hvert prosjekt beskrives utfordringer, rammer, mål (herunder effektmål) og tiltak som skal oppnås og gjennomføres.

Det foreligger en rekke risikomomenter knyttet til gjennomføring av et slikt prosjekt, noe som taler for at selve prosjektet i seg selv kan være aktuelt for forvaltningsrevisjon.

⁶ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/fremtidens-karasjok/>

⁷ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/fremtidens-karasjok/>

⁸ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/fremtidens-karasjok/>

Sekretariatet vurderer det imidlertid slik at prosjektets (og delprosjektenes) betydning for kommunens virksomhet i stedet kan ses i sammenheng med de ulike tema og områder som vurderes nærmere i denne risiko- og vesentlighetsvurderingen.

3.2 Politisk og administrativ organisering og struktur

3.2.1 Politisk organisering og struktur

3.2.1.1 Overordnet rammeverk

Da kommuneloven ble revidert i 1992 fikk kommuner og fylkeskommuner stor frihet i valg av organisasjons- og arbeidsform, både politisk og administrativt. I kommuneloven blir det i liten grad gitt føringer for hvordan kommunen skal organisere seg.

Kommuneloven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.⁹

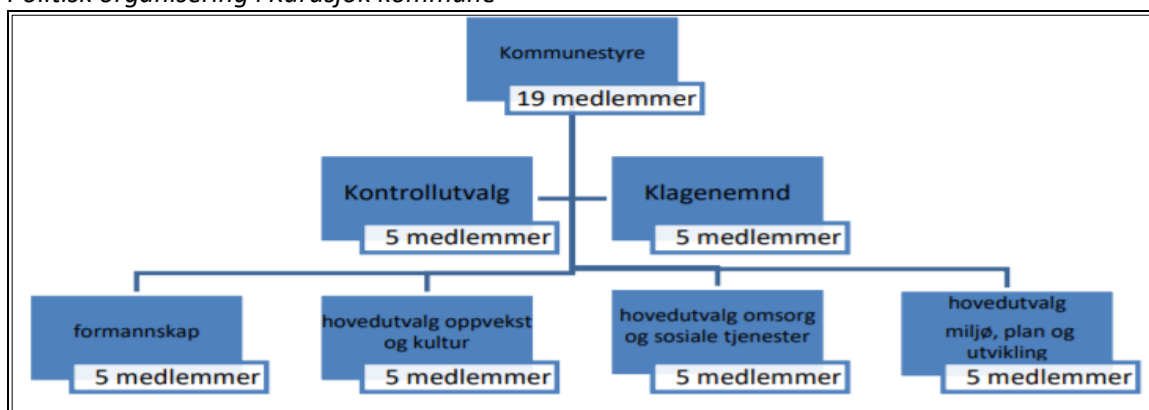
Kommuner kan styres etter to alternative modeller, det vil si etter formannskapsmodellen eller som parlamentarisk styreform.¹⁰ I formannskapsmodellen er formannskapet det utøvende politiske organet. I en parlamentarisk styreform er kommunerådet det utøvende politiske organet. De fire viktigste formelle forskjellene på formannskapsbasert og parlamentarisk demokrati er organiseringen av valg til det utøvende organet, bemanningen av det utøvende organet, det utøvende organets ansvar og det utøvende organets oppgaver.¹¹

3.2.1.2 Karasjok kommune

Organisering og struktur

Karasjok kommune styres etter formannskapsmodellen. Denne modellen er i kommunens budsjett-økonomiplan 2020-2023 omtalt som «hovedutvalgs-/komitemodellen».¹²

Politisk organisering i Karasjok kommune¹³



⁹ Kommuneloven § 1-1.

¹⁰ Kommuneloven.

¹¹ Regjeringen.no.

¹² Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 5.

¹³ Figuren er å finne i Årsberetning 2019, s. 5.

Myndigheten til de politiske/folkevalgte organ etc. i Karasjok kommune framgår av kommunens delegeringsreglement, sist vedtatt i kommunestyret i mars 2020.¹⁴

Kommunestyret har 19 medlemmer og er kommunens øverste politiske organ.¹⁵ I kommunens delegeringsreglement framgår det blant annet at kommunestyret fatter vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov, forskrift eller reglement. I delegeringsreglementet framgår det videre hvilken myndighet kommunestyret har delegert til andre folkevalgte organ etc. i kommunen.

Formannskapet har 5 medlemmer og behandler blant annet forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak, med innstilling til kommunestyret i disse sakene.¹⁶ I kommunens delegeringsreglement er formannskapet delegert myndighet til «å treffe avgjørelser i saker hvor ikke annet følger av lov og hvor ikke myndigheten ved reglement er lagt til annet folkevalgt organ eller kommunedirektøren».

Formannskapet har et underutvalg, som er administrasjonsutvalget med 7 medlemmer.¹⁷

Karasjok kommune har tre hovedutvalg, som alle har 5 medlemmer hver.¹⁸ Disse er hovedutvalg for omsorg og sosiale saker, hovedutvalg for oppvekst, utdanning, språk og kultur, samt hovedutvalg for miljø, plan og samfunnsutvikling. Hovedutvalgenes ansvars- og arbeidsområder framgår av kommunens delegeringsreglement. I dette reglementet framgår det blant annet at hovedutvalgene er delegert myndighet til «å treffe avgjørelser i saker innenfor sitt område med mindre det følger av lov eller reglement at myndigheten tilligger kommunestyret, et annet folkevalgt organ eller administrativt organ».¹⁹

I tillegg har kommunen noen lovpålagte råd.

Kostnadsnivå

KOSTRA-tall for 2019 viser at Karasjok kommunes netto driftsutgifter per innbygger (kr 841) til funksjonen politisk styring ligger på nivå med kommuner som Porsanger og Kautokeino, noe lavere enn KOSTRA-gruppe 3, men dobbelt så høyt som landet uten Oslo.

Målsettinger

Samfunnsdelen til Karasjok kommunes kommuneplan inneholder ikke målsettinger som direkte gjelder den politiske organisering og struktur i kommunen. Noen av målene i planen kan imidlertid være indirekte rettet mot den politiske organisering av kommunen. Dette gjelder for eksempel målsettinger om at kommunen skal være omstillingsdyktig og målrettet, samt ha god økonomistyring.²⁰

Karasjok kommunes årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 omhandler ikke målsettinger som direkte gjelder kommunens politiske organisering og struktur.

¹⁴ Sak PS 20/24.

¹⁵ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 5.

¹⁶ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 5, og delegeringsreglement (2020), s. 10.

¹⁷ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 5.

¹⁸ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 5.

¹⁹ Delegeringsreglement (2020), s. 14, 17 og 19.

²⁰ Kommuneplanens samfunnsdel, s. 22-24.

I kommunens delegeringsreglement framgår det at den politiske strukturen som er valgt i Karasjok kommune forutsetter en avklaring om hvilken delegering kommunestyret ønsker å gjennomføre. Det framgår videre at delegert myndighet er en tillit som blir vist vedkommende utvalg til å opptre på kommunestyrets vegne og bistå med å realisere kommunestyrets vilje.

I prosjektplanen for prosjektet «Fremtidens Karasjok» framgår det at de viktigste tiltakene kommunen må starte med umiddelbart etter prosjektstart blant annet er utarbeidelse av en organisasjonsbeskrivelse, herunder evaluering av politisk struktur med fokus på delegasjoner, ansvars plassering og styring. Dette tiltaket er også omtalt i prosjektmandatet for delprosjektet om økonomi og styring.

Utfordringer

Basert på beskrivelser i ulike dokumenter og undersøkelser kan det oppsummeres med at Karasjok kommune blant annet har følgende utfordringer når det gjelder politisk organisering og struktur:²¹

- Utfordringer med å avvikle møter i lovpålagte råd grunnet dårlig oppmøte fra medlemmene sin side
- I Kommunekompasset (2019) får Karasjok kommune 43 av 100 mulige poeng innenfor området politisk styring og kontroll
- Karasjok kommune har en relativt kronglete fortid med manglende tillit mellom politikk og administrasjon, noe som har medført at man politisk har følt behov for å detaljstyre deler av administrasjonen
- Behov for en helhetlig gjennomgang av delegasjonsreglementet i kommunen basert på en tydelig ansvarsfordeling, der politikerne tar ansvar for hva som skal oppnås (målsettinger) og administrasjonen tar ansvar for hvordan det skal gjøres
- Liten tradisjon for å jobbe med felles politiske og administrative dialogarenaer
- Mangelfullt oppmøte på folkevalgtoppplæring etter kommunevalg
- Gjennomfører ikke folkevalgtundersøkelser

3.2.1.3 Særlige risikoer på dette området

Særlige risikoforhold på dette området kan blant annet være uklar fordeling av myndighet, mangelfull eller fraværende bruk av myndighet, mangelfullt oppmøte blant medlemmer i folkevalgte organ og lovpålagte råd, samt lav møtehyppighet i organene. Det er også en risikofaktor at saker ikke blir behandlet i de organer som skal behandle de gitte sakene, at sakene ikke blir behandlet på en forsvarlig måte, eller at saker ikke blir behandlet i det hele tatt.

²¹ Se blant annet Årsmelding 2019 og Kommunekompasset – Evaluering av forvaltningspraksis i Karasjok kommune (KS Konsulent, 2019).

3.2.2 Administrativ organisering og struktur

3.2.2.1 Overordnet rammeverk

Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.²² I dette ligger det at kommunedirektøren skal sørge for at kommunen har en effektiv og fornuftig oppbygget administrasjon.²³ I den sammenheng må kommunedirektøren sørge for at organisasjonskartet er best mulig og i godt samsvar med den politiske struktur som kommunestyret har etablert for kommunens virksomhet, slik at de politiske organer har de nødvendige administrative hjelpemidler (sekretariater) til sitt arbeid.

I mange kommuner er det kommunestyret som fastsetter den administrative strukturen – i hvertfall i hovedtrekk.²⁴ Som et ledd i dette må kommunedirektøren fordele arbeidsoppgavene internt i kommunen og herunder utarbeide stillingsinstruksjer der det er nødvendig. Den administrative struktur som kommunedirektøren finner riktig og nødvendig må imidlertid kunne realiseres innenfor rammen av det budsjett som kommunestyret vedtar.

3.2.2.2 Karasjok kommune

Organisering og struktur

Kommunestyret vedtok den någjeldende administrative organisasjonsstruktur i kommunen på møte i juni 2016.²⁵

Det ble igangsatt et arbeide med å evaluere den administrative organisasjonsstrukturen i 2017.

Kommunestyret behandlet sak om ny administrativ organisering i omsorg og sosiale tjenester på møte i juni 2018.²⁶ Kommunestyret vedtok da som følger:

1. Kommunestyret ber om at den nåværende administrative organiseringen evalueres i sin helhet jfr. Kommunestyrets vedtak fra våren 2016, da dagens organisering ble vedtatt.
2. Kommunestyret avventer behandling av ny administrativ organisering frem til en helhetlig evaluering av dagens organisering er gjort.
3. I forslaget fra helse og omsorg vil også oppvekst bli berørt, og en ny administrativ organisering må derfor ses i en større sammenheng, der de ansatte og tillitsvalgte er med på i denne prosessen i både evalueringen av nåværende organisering og i forslag til ny administrativ organisering.

²² KommuneLOven § 13-1 første ledd.

²³ NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

²⁴ NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

²⁵ Årsmelding 2019, s. 7 og 9.

²⁶ Sak PS 30/2018.

Kommunestyret behandlet evaluering av den administrative organisasjonsstrukturen og egen sak om denne strukturen på møte i desember 2018.²⁷ I saksfremlegget til kommunestyret uttrykte kommunedirektøren at «ut fra de ressurser kommunen har i dag, vil ikke rådmannen fremme forslag til endringer i den overordnede organiseringen av kommunen». Kommunestyret fattet følgende vedtak i saken:²⁸

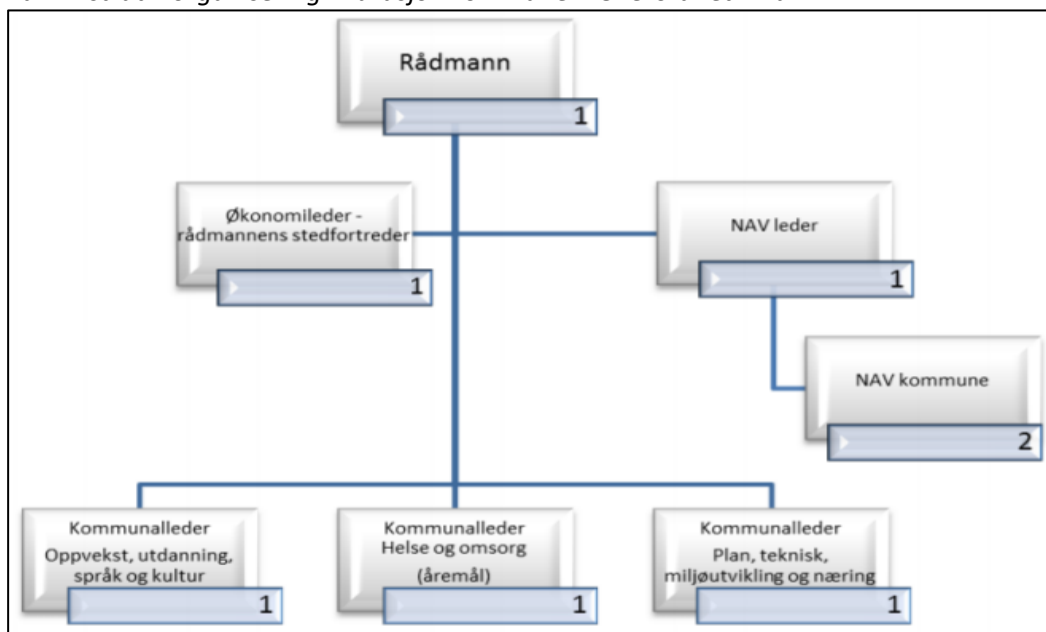
1. Rådmannen gis fullmakt til å foreta endringer i organiseringen, slik delegasjonsreglementet legger opp til.
2. Stillingene som enhetsleder i helse og omsorg, enhetsleder pleie og omsorg og enhetsleder helse, skal lyses ut eksternt med tiltredelse 01.05.2019.

I kommunens delegeringsreglement (juni 2020) heter det blant annet følgende om kommunedirektørens myndighet:²⁹

Kommunedirektøren har myndighet til å beslutte organisasjonsendringer, herunder omorganisere, omgjøre/omklassere stillinger innenfor budsjettets rammer og lovgivningen.

I figuren nedenfor framgår den overordnede administrative organisasjonsstruktur i Karasjok kommune per desember 2019.

Administrativ organisering i Karasjok kommune – Overordnet nivå³⁰



I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at Karasjok kommune er administrativt organisert i en trenivå-modell, det vil si kommunedirektøren, de tre kommunallederne, samt enhetslederne.³¹

²⁷ Sak PS 65/2018 og sak PS 64/2018.

²⁸ Sak PS 65/2018.

²⁹ Se Delegeringsreglement (punkt 13.4), vedatt i kommunestyret 22. juni 2020 (Sak PS 24/2020).

³⁰ Figuren er å finne i Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 6.

³¹ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 6.

Hvilken myndighet som er delegert fra kommunestyret til kommunedirektøren framgår av kommunens delegeringsreglement (juni 2020).

Hvilken myndighet som er delegert fra kommunedirektøren til kommunallederne og enhetslederne vil normalt framgå av kommunedirektørens administrative delegasjoner. Sekretariatet har forespurt kommunen om slikt dokument, men har ikke mottatt noe slikt fra kommunen.

I årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 uttrykte kommunedirektøren at det er behov for en ny stilling som assisterende rådmann.³² Høsten 2020 utlyste Karasjok kommune ledig stilling som assisterende kommunedirektør.³³ I utlysningsteksten framgår det at assisterende kommunedirektør vil inngå i strategisk ledergruppe sammen med kommunedirektør og prosjektleder for «Framtidens Karasjok». Det framgår videre at stillingen i oppstarten vil ha en sentral oppgave med å drive målrettet arbeid med etablering og oppfølging av kommuneorganisasjonen. På kommunens hjemmeside kan man lese at stillingen er besatt og at vedkommende som er ansatt tiltrer i stillingen i desember 2020.³⁴

I en statusrapport (september 2020) etter første prosjektår for prosjektet «Fremtidens Karasjok» framgår det at det er utarbeidet en ny organisasjonsbeskrivelse med to beslutningsnivåer som skal tre i kraft 1. oktober 2020. I intervju har sekretariatet blitt opplyst om at kommunalledernivået er tatt vekk og at det nå er 12 enhetsledere som er direkte underlagt kommunedirektøren. Dette har gitt overgang til tonivå-organisering.

Kostnadsnivå

KOSTRA-tall viser at Karasjok kommunes netto driftsutgifter til administrasjon var på 20,8 mill. kroner i 2019, noe som representerer en stigning på om lag 7,0 mill. kroner fra 2016.

Netto driftsutgifter til administrasjon (1000 kr)

2015	2016	2017	2018	2019
14784	13834	18987	20437	20842

KOSTRA-tall viser videre at Karasjok kommunes netto driftsutgifter til administrasjon per innbyggere har steget i perioden 2016-2019.

Netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger

2015	2016	2017	2018	2019
5541	5131	7030	7646	7931

KOSTRA-tall for 2019 viser også at Karasjok kommunes netto driftsutgifter til administrasjon er høyere enn både landet uten Oslo, KOSTRA-gruppe 3, kommuner i Finnmark, samt blant annet kommuner som Kautokeino og Porsanger.

³² Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 32.

³³ Se for eksempel <https://www.yrkesfokus.no/assisterende-kommunedirektor-soknadsfrist-28-08/>

³⁴ <https://www.karasjok.kommune.no/aktuelt/elisabeth-larsen-begynner-som-assisterende-kommunedirektor.5704.aspx>

Blant annet som følge av dette blir Karasjok kommune rangert lavt (plass 314) i Kommunebarometerets rangering når det gjelder netto driftsutgifter (kostnadsnivå) til administrasjon.

Målsettinger

I kommuneplanens samfunnsdel (2009-2021) har kommunestyret vedtatt ett hovedmål og flere delmål som gjelder målområdet organisasjonsutvikling. Hovedmålet er som følger:

- Karasjok kommune skal være en omstillingsdyktig organisasjon som er tilpasset brukernes behov.

To av delmålene under dette hovedmålet er som følger:

- Kommunen skal være en målrettet organisasjon
- Omstillingsvillig og målorientert ledelse

Til hvert av delmålene er det fastsatt retningslinjer (tiltak/strategier).

I Karasjok kommunes årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 er det fastsatt blant annet følgende mål:

- Å sikre en omstillingsdyktig organisasjon som er tilpasset brukerens behov
- Rådmannens stab skal yte den øvrige kommunale organisasjonen bistand, råd, veiledning og tilrettelegge gjennom gode overgripende systemer og løsninger

I prosjektmandatet for delprosjekt om økonomi og styring (januar 2020) er det satt følgende resultatmål med mer:

- Få på plass de grunnleggende strukturene
- Kommunen skal framstå som en moderne og attraktiv arbeidsgiver
- Utarbeidelse av en organisasjonsbeskrivelse og arbeidsgiverpolitikk – herunder evaluering av administrativ og politisk struktur med fokus på delegasjoner, ansvars plassering og styring
- Lederutvikling

Utfordringer

Basert på beskrivelser i ulike dokumenter og undersøkelser kan det oppsummeres med at Karasjok kommune blant annet har følgende utfordringer når det gjelder administrativ organisering og struktur:³⁵

- Rådmannsnivået bør framstå som én strategisk ledelse
- Bygge en felles plattform for god kommunal ledelse
- Har ikke et system med lederavtaler
- Har ikke verktøy for systematiske lederevalueringer

³⁵ Se blant annet Kommunekompasset – Evaluering av forvaltningspraksis i Karasjok kommune (KS Konsulent, 2019), samt Prosjektmandat – Delprosjekt – Økonomi og styring (24. januar 2020).

- Svak og uklare støttefunksjoner til ledelsesrelaterte problemstillinger
- Liten organisasjonsklarhet og organisasjonsforpliktelse på ledernivå (og medarbeiderskapsnivå)
- Uklar myndighet og ansvarfordeling
- Uklare roller
- Rapporterings- og ledelseslinjer er uklare
- Mangelfulle rutiner og/eller manglende etterlevelse av gjeldende rutiner og prosedyrer
- Faste- og gjennomgående møtestrukturer mangler eller etterleves ikke som beskrevet

3.2.2.3 Særlige risikoer på dette området

Særlige risikoforhold på dette området kan blant annet være uklar fordeling av myndighet, samt mangelfull eller fraværende bruk av myndighet. Det er også en risikofaktor at saker ikke blir behandlet av rette vedkommende, eller i de organer som skal behandle de gitte sakene, at sakene ikke blir behandlet på en forsvarlig måte, eller at saker ikke blir behandlet i det hele tatt. Videre er det risiko knyttet til muligheten for manglende koordinering og samhandling både internt i administrasjonen og i relasjon til politisk ledelse.

3.2.3 Omorganisering og omstilling

3.2.3.1 Overordnet rammeverk

Kommuneloven har blant annet som formål å bidra til at kommuner er effektive og bærekraftige.³⁶ Loven skal også blant annet legge til rette for at kommuner kan yte tjenester til beste for innbyggerne.

Nasjonale myndigheter har stort fokus på effektivisering av offentlig sektor, herunder i kommunene. Analyser viser at samlet effektivitet i kommunene i gjennomsnitt økte med omlag 0,25 prosent per år i perioden 2008–2018.³⁷ Nasjonale myndigheter legger til grunn at det likevel er rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

3.2.3.2 Karasjok kommune

Mål, delmål og effektmål

I kommuneplanens samfunnsdel (2009-2021) er det satt som et hovedmål at Karasjok kommune skal være en omstillingsdyktig organisasjon som er tilpasset brukernes behov.³⁸

I kommuneplanen er det også fastsatt flere delmål på dette området. Disse er nærmere omtalt ovenfor i kapittel 3.2.2. Det er også fastsatt mål knyttet til organisasjonsutvikling i kommunens årsbudsjett/økonomiplan. Også disse er omtalt ovenfor i kapittel 3.2.2.

Som nevnt tidligere i kapittel 3.1 så har Karasjok kommune ved kommunestyret igangsatt et omfattende utviklingsprosjekt – «Fremtidens Karasjok, som omfatter hele kommuneorganisasjonen.

³⁶ Kommuneloven § 1-1.

³⁷ Se blant annet Prop. 105 S (2019–2020) Kommuneproposisjonen 2021.

³⁸ Kommuneplan – Langsiktig del – 2009-2021, s. 23.

I prosjektplanen beskrives dette utviklingsprosjektet som «et langvarig og helhetlig utviklingsprosjekt i Karasjok kommune for å støtte utviklingen av en forvaltningspraksis som skal sikre at Karasjok makter å ivareta sine forpliktelser som tjenesteprodusent, arbeidsgiver, samfunnsutvikler og demokratisk organisasjon».³⁹

Det er i tillegg fastsatt effektmål for de ulike tjenesteområdene/sektorene i kommunen.

For området økonomi og styring er det fastsatt følgende effektmål:⁴⁰

- Delprosjektet skal utarbeide rutiner og etablere system for økonomioppfølging, oppfølging av drift/omstillingstiltak budsjett 2020 og gjennomføring av politiske vedtak
- Gjennom delegasjonsreglement skal myndighet være tydeliggjort og beskrevet slik at beslutninger og oppgaver blir gjennomført
- Rutiner og prosedyrer skal være beskrevet i kvalitetssystemet (Compilo) og skal gi forutsigbarhet, effektivitet og økt kvalitet på forvaltningen, leveransene og vedtak. Det skal gi grunnlag for kontinuerlig forbedring

For oppvekst, utdanning, språk og kultur er det fastsatt følgende effektmål:⁴¹

- Gode rutiner for forvaltning og rapportering
- Ansatte og ledere med nødvendig kompetanse til å etterleve krav og forventninger
- God budsjett disiplin, noe som gir gode muligheter for fremtidige investeringer f.eks ny barneskole
- Kapasitet til å jobbe med strategisk planlegging, overordnede planer, oppfølging og gjennomføring av disse.
- God planlegging og god dialog mellom ledelsen og ansatte
- Samarbeid på tvers av fag og med andre sektorer.
- Et godt arbeidsmiljø som bidrar til høyere nærvær, velvære, fremtidsoptimisme og god tjenestekvalitet.

For helse og omsorg er det fastsatt følgende effektmål:⁴²

- Ledelse:
 - Helse og omsorg har en robust ledergruppe hvor ansvaret er tydelig delegert i linjen
 - Ledergruppen jobber strategisk og helhetlig
 - Mestringsorientert ledelse kjennetegner gruppen

³⁹ Prosjektplan – Hovedprosjekt – Fremtidens Karasjok, s. 1.

⁴⁰ Prosjektmandat – Delprosjekt – Økonomi og styring, s. 2.

⁴¹ Prosjektmandat – Delprosjekt – Oppvekst, utdanning, språk og kultur, s. 2.

⁴² Prosjektmandat – Delprosjekt – Helse og omsorg, s. 2.

- **Bemanning:**
 - Helse og omsorg har arbeidstidsordninger som kjennetegnes av kontinuitet og som ivaretar kompetansebehovet uken gjennom og hvor kompetansen brukes målrettet og effektivt
 - Helse og omsorg har en etablert heltidskultur
 - Helse og omsorg har et høyt frisknærvær
- **Avklart tjenestenivå og bærekraftig drift:**
 - Helse og omsorg har gode tjenestebeskrivelser
 - Helse og omsorgssektoren har gode forvaltningspraksis som ivaretar innbyggernes rettsikkerhet
 - Helse og omsorg preges av et godt internt samarbeid og hvor brukeren opplever sammenheng i tjenesten
 - Helse og omsorg har en drift i balanse

For plan, teknisk, miljøutvikling og næring er det fastsatt følgende effektmål:⁴³

- **Ledelse:**
 - Klar og tydelig ledelse
 - Ledergruppen jobber strategisk og helhetlig
- **Ansatte:**
 - Ansatte som er klar over, og aksepterer sine roller og sitt ansvar
 - Klarhet i hvem som skal gjøre hva og når - tydelig oppgavefordeling
 - Effektiv organisering og god arbeidsflyt
- **Avklart tjenestenivå og bærekraftig drift**
 - Roller og ansvarsområder er avklart
 - Oppgavefordeling og delegasjoner er forstått og etablert både internt i avdelingen og i organisasjonen for øvrig
 - PTMN har en drift i balanse
 - God måloppnåelse er avgjørende for å kunne ta tak i etterslepet på eksempelvis driftssiden, men også for å jobbe videre med, og forbedre eksisterende tjenestetilbud

Organisering av utviklingsprosjektet, herunder delprosjektene

Organiseringen av prosjektet framgår av prosjektplanen for utviklingsprosjektet.⁴⁴

Kommunestyret er prosjekteier for hele prosjektet, herunder delprosjektene.

Utviklingsprosjektet «Fremtidens Karasjok» er organisert på følgende måte:

⁴³ Prosjektmandat – Delprosjekt – Plan, teknisk, miljøutvikling og næring, s. 2.

⁴⁴ Prosjektplan – Hovedprosjekt – Fremtidens Karasjok, s. 5-7.

Hovedprosjektet:

Styringsgruppen består av formannskapet, representant fra fylkesmannen i Finnmark, to hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, samt ekstern rådmann fra nabokommune.

Prosjektleder er kommunedirektøren, samt en assisterende prosjektleder (ekstern konsulent).

Prosjektkoordinator er ekstern rekruttert til ansettelse i treårig prosjektstilling.

Delprosjektene:

Delprosjektene har hver sin delprosjektleder, som ivaretas av de respektive sektorlederne. Delprosjektkoordinator er ekstern konsulent, deretter i fast stilling (50 %). I tillegg har hvert av delprosjektene hver sin arbeidsgruppe.

Kommunikasjonsstrategi for prosjektet «Fremtidens Karasjok»

Prosjektet «Framtidens Karasjok» har et stort antall interessenter; Innbyggere, politikere, råd og utvalg, administrative ledere, ansatte, tillitsvalgte, Fylkesmannen i Troms og Finnmark, øvrig regional stat, fagetater og direktorater, presse og media.⁴⁵

I prosjektplanen for hovedprosjektet sies det at alle de nevnte interessentene har i større eller mindre grad interesse av at dette prosjektet lykkes, og det er svært viktig at prosjektkoordinator er bevisst på disse aktørene for å sikre god og konstruktiv informasjon. Det sies videre at en del av disse har krav på medvirkning og skal involveres gjennom arbeidsgrupper, mens andre bør konsulteres gjennom referansegrupper og en aktiv informasjon/kommunikasjon. Det sies også at hvordan og med hvem dette skal gjøres må besluttet av den enkelte delprosjektleder ut fra hva som er hensiktsmessig i hvert delprosjekt. Det sies videre at det er avgjørende viktig at det legges opp til en bred kommunikasjon rundt dette prosjektet.

Styringsgruppen for prosjektet har utarbeidet en kommunikasjonsstrategi som gjennomgår hvilken type informasjon som skal gis på hvilke plattformer, med hvilken frekvens og hvem som har dette ansvaret.⁴⁶

3.2.4 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

En kommunes politiske og administrative organisering, samt omstilling av kommuneorganisasjonen, er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt i forhold til økonomi, medarbeidere, brukere, organisatoriske og politiske faktorer.

Risikofaktorer og konsekvenser

Ulike former for politisk og administrativ organisering av en kommune kan ha utilsiktede virkninger. Hvilken måte kommunen er organisert på kan blant annet påvirke maktforholdet mellom folkevalgte og administrasjon, samt de demokratiske elementene i styringen av kommunen. Det foreligger også risiko for at den valgte organisasjonsstrukturen ikke bidrar til

⁴⁵ Prosjektplan – Hovedprosjekt – Framtidens Karasjok, s. 8-9.

⁴⁶ Kommunikasjonsstrategi, vedtatt i styringsgruppen den 5. november 2019.

den planlagte måloppnåelse, herunder bedre kvalitet i de aktuelle tjenestene, samt mer effektiv drift. Omstillingsprosesser kan blant annet øke risikoen for svekket regeletterlevelse og kvalitet i tjenesteproduksjonen, særlig i den tiden omstillingene pågår. Kommunens utviklingsprosjekt «Fremtidens Karasjok» bærer i seg flere risikofaktorer.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Flere undersøkelser og evalueringer viser at Karasjok kommune sliter med forvaltning, tjenesteproduksjon, økonomi etc., også sett i sammenheng med kommunens politiske og administrative organisering og struktur. Vår gjennomgang viser at kommunen har iverksatt et omfattende utviklingsprosjekt for å bedre situasjonen. Det er også iverksatt rutiner for å følge opp effekter av omstillingsprosessen(e). Slike rutiner bidrar i utgangspunktet til å senke risikoen for at uønskede hendelser inntreffer. Det foreligger imidlertid stor risiko for at rutinene ikke blir etterlevd i praksis.

Sekretariatet har blitt opplyst om den administrative strukturen i Karasjok kommune fra oktober har gått fra en trenivå-modell til en tonivå-modell, med enhetsledere direkte underordnet kommunedirektøren. Dette bidrar blant annet til risiko for svekket koordinering innenfor de enkelte «sektorene», samt større ansvar og kontrollspenn for kommunedirektøren i styring og ledelse av tjenesteområdene.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være **delvis**.

Innspill med mer

Sekretariatet har mottatt innspill om dette området.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

Karasjok kommunes politiske, administrative og tjenesterelaterte organisering er et resultat av både ytre og indre drivkrefter. Som en følge av dette er kommunen under stadig omorganisering og omstilling, i tillegg til de prosesser som er igangsatt i tilknytning til utviklingsprosjektet «Fremtidens Karasjok».

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er i planperioden 2013-2020 ikke gjennomført forvaltningsrevisjon som direkte berører dette området. Det er imidlertid gjennomført to forvaltningsrevisjoner som delvis og indirekte berører dette området. Dette gjelder henholdsvis forvaltningsrevisjonene «Økonomistyring» (2015/2016) og «Rutiner for internkontroll» (2015/2016). Dette er heller ikke et område som tradisjonelt sett er gjenstand for statlig tilsyn. For Karasjok har fylkesmannen og departementet imidlertid sett seg nødt til å ta grep ved å gi bistand til kommunen for å bedre situasjonen i kommunen.

Vesentlighetsvurdering

Kommunens politiske og administrative organisering, samt omstilling knyttet til disse, vurderes å være av **høy** vesentlighet. Området er aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Det bør da særlig rettes fokus på om kommunestyrets fastsatte mål for organisering og omstilling er oppnådd sett i forhold til brukere og tjenesteutøving, men kan også ses i lys av forhold som økonomi, medarbeidere, organisatoriske og politiske faktorer. En forvaltningsrevisjon bør avgrenses til å gjelde et særskilt tema eller tjenesteområde, samt avgrenses til å gjelde omstillingstiltak som skal være effektivt på undersøkelsestidspunktet.

3.3 Planverk, styringssystemer og internkontroll

3.3.1 Overordnet rammeverk

Alle virksomheter (herunder kommuner) har behov for systematikk i styring og kontroll for å nå mål og resultatkrav, arbeide effektivt, etterleve lover og regler og ha pålitelig rapportering.⁴⁷

Kommunesektorenes organisasjon (KS) anbefaler at enhver kommune bør ha et helhetlig virksomhetsstyringsperspektiv hvor reduksjon av risiko gjennom internkontroll inngår som ett element.⁴⁸ Ifølge KS har kommunene etablert ulike systemer for styring, der mål og resultatstyring (balansert målstyring), kanskje er det som er mest utbredt. Både ny kommunelov (2018), plan- og bygningsloven, samt annet regelverk stiller krav til planlegging i kommunene. I kommuneloven framgår det blant annet at kommuner skal utarbeide samordnet og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling.⁴⁹ I plan- og bygningsloven heter det blant annet at kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.⁵⁰ Det heter videre at planen skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen.

Det har lenge blitt stilt krav til internkontroll i kommunene. I ny kommunelov (2018) er imidlertid kravet til internkontroll blitt ytterligere tydeliggjort.⁵¹ I loven sies det at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.⁵² Kommunedirektøren skal utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig, samt evaluere, og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

⁴⁷ Se Difi: <https://www.difi.no/referanse katalogen/internkontroll-styringssystem-ledelsessystem-informasjonsikkerhet>

⁴⁸ KS: Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus? s. 17.

⁴⁹ Kommuneloven § 14-1 første ledd.

⁵⁰ Plan- og bygningsloven § 11-2.

⁵¹ Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

⁵² Kommuneloven § 25-1.

3.3.2 Karasjok kommune

Kommunens styringssystem

Kommunens styringssystem beskrives blant annet i kommunens årsbudsjett/økonomiplan.⁵³ Her framgår det at Karasjok kommunes styringssystem består av kommunens planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel, årsbudsjett/økonomiplan, delegeringsreglement, månedssrapporter, kvartalsrapporter, samt årsmeldingene.

Deler av kommunens styringssystem framgår også av kommunens økonomi- og finansreglement, vedtatt av kommunestyret i september 2016. Her omtales blant annet årshjul for økonomi og drift, årsbudsjett, regnskap og årsavslutning, anvisningsmyndighet, investeringsprosjekter (prosjektregnskap), økonomi og driftsrapportering, fullmakter, samt finansforvaltning.

Planverk med mer

Kommuneplanens samfunnsdel:

Karasjok kommune har en egen samfunnsdel til kommuneplanen (2009-2021), som beskriver dagens situasjon, framtidig utvikling, utfordringer, visjon for kommunen, mål- og innsatsområder, samt delmål og retningslinjer (strategier/tiltak) innenfor de valgte mål- og innsatsområdene.

På kommunens hjemmeside kan man lese at kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument og gir rammer for utvikling av kommunesamfunnet og forvaltningen av arealressursene.⁵⁴ Man kan videre lese at kommuneplanens langsiktige del (2009-2021) skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen.

I planstrategien (2016-2019) sies det at «for at samfunnsdelen skal fungere som et styringsverktøy er det viktig at kommunestyret selv prioriterer satsingsområder og hovedmål for samfunnsutviklingen».

I kommunens planstrategi (2016-2019) framgår det at ny samfunnsdel til kommuneplanen etter planen skulle vedtas i kommunestyret i løpet av 2018.⁵⁵ Dette synes ikke å være gjort.⁵⁶

Temaplaner:

Sekretariatet har ikke klart å finne en fullstendig oversikt som viser hvilke temaplaner Karasjok kommune har per november 2020. I kommunens planstrategi 2016-2019 framgår det imidlertid hvilke planer som det etter planen skal startes opp arbeid med, og hvilke planer som skal rulleres. I planstrategien framgår det videre at alle øvrige delplaner og temaplaner skal utarbeides med utgangspunkt i revidert samfunnsdel til kommuneplanen.

⁵³ Se Årsbudsjett 2020/Økonomiplan 2020-2023, s. 12-14.

⁵⁴ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/plan-bygg-eiendom-og-teknisk/plan/kommuneplan/>

⁵⁵ Planstrategi 2016-2019, s. 16.

⁵⁶ Sekretariatet har gjennomgått protokollene fra møter i kommunestyret i perioden 2018-2020, og har ikke funnet at denne planen er behandlet i kommunestyret i denne perioden. Videre er det slik at samfunnsdelen til kommuneplanen som er å finne på kommunens hjemmeside er samfunnsdelen 2009-2021.

På forespørsel fra sekretariatet har Karasjok kommune besvart at kommunen (blant annet) ikke har følgende temaplaner:

- Temaplan(er) for helse, pleie og omsorg, samt rus og psykiatri
- Temaplan(er) skole og oppvekst
- Boligsosial handlingsplan
- Kompetanseplan/rekrutteringsplan
- Folkehelseplan

Årsbudsjett/økonomiplan:

Kommunens årsbudsjett/økonomiplan omfatter blant annet kommunens ulike rammeområder og deres respektive mål og sentrale utfordringer.

Planstrategi:

Ifølge protokoll fra møte i formannskapet 24. november 2020 ble det fattet vedtak om at ny planstrategi for Karasjok kommune (2020-2023) vedtas med tillegg av de vedtatte endringer.⁵⁷ Planstrategien skal sluttbehandles av kommunestyret, noe som ikke er gjort per 1. desember 2020.

Rapportering

Kommunens rapporteringssystem består hovedsakelig av månedsrapporter, kvartalsrapporter og årsmeldingene, som fremmes for politisk behandling.⁵⁸ Rapporteringen blir gitt etter føringer i kommunens økonomi- og finansreglement.

Kommunallederne skal månedlig og kvartalsvis rapportere innen eget område til eget hovedutvalg.⁵⁹

Kvartalsrapportene som presenteres kommunestyret inneholder hovedpunktene fra avdelingenes rapporter. Sekretariatets gjennomgang av kvartalsrapporter viser at rapporteringen i kvartalsrapportene i all hovedsak gjelder økonomi og sykefravær, samt om det er gjennomført (statlig) tilsyn på områdene i det kvartalet rapporteringen gjelder for.

Årsmeldingene inneholder oversikt over resultater og måloppnåelse innen de enkelte rammeområdene, sett i forhold til vedtatt budsjett for det aktuelle rapporteringsåret.

Ifølge opplysninger i årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 er det någjeldende rapporteringsoppsett (både månedsrapportering og kvartalsrapportering) under revidering med nytt oppsett som vil tas i bruk i 2020. Eksempelvis vil hovedutvalgene gis mer utdypende informasjon innen sine ansvarsområder.

⁵⁷ Ett av hovedutvalgene uttrykte i sitt vedtak at forslag til ny planstrategi «er mangelfull slik den er fremlagt».

⁵⁸ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 13-14.

⁵⁹ Ifølge opplysninger gitt i intervju er kommunalledernivået fra oktober 2020 tatt bort i kommunens organisasjonsstruktur, ved at det nå er to nivå i kommunen, - det vil si kommunedirektør (herunder assisterende kommunedirektør) og 12 enhetsledere.

Internkontroll

Det gis ikke noen samlet og generell orientering om kommunens system og arbeid med internkontroll på et overordnet nivå, verken i kommunens årsbudsjett/økonomiplan eller årsmelding.

I kommunens årsmelding for 2019 framgår det at kommunen har tatt i bruk kvalitetsverktøyet Compilo, herunder for håndtering av avvik. Dette systemet vil bli beskrevet noe nærmere i kapittel 3.9 om avvik og varsling.

I kommunens årsmelding og årsbudsjett gis det videre en kort redegjørelse for arbeidet med internkontroll innenfor helse, miljø og sikkerhet (HMS). Dette vil bli beskrevet noe nærmere i kapittel 3.7 om arbeidsmiljø, HMS og sykefravær.

Utfordringer

I Kommunekompasset (2019) utarbeidet av KS Konsulent framgår det at det oppleves som en stor utfordring i Karasjok kommune at man ikke har en felles retning og et felles styringssystem, som bygger på en felles visjon og verdigrunnlag med tydelige og prioriterte mål.⁶⁰ Det framgår videre at kommunen ikke har en tydelig beskrevet og helhetlig styrings-/oppfølgingsmodell. I Kommunekompasset blir videre følgende forhold trukket fram:

- Kommunen har et økonomisk årshjul, men utover det foreligger det ingen tydelig tenkning på når andre aktiviteter skal gjennomføres
- Kommunen har ikke utviklet noen form for helhetlig styringssystem
- Det er lite politisk fokus på at penger bare er et virkemiddel i en kommune at målene ligger bortenfor pengene
- Det er ingen gjennomgående mål (eller henvisninger) fra kommuneplanen i budsjett- og økonomiplanen
- Økonomiplanen inneholder ingen tydelige mål- og resultatindikatorer (utover det som gjelder økonomi og sykefravær)
- Sammenhengen mellom de ressursene man har til rådighet og de politiske ambisjonene og målformuleringene er ikke spesielt gode
- Historisk har Karasjok kommune i liten grad vært villig til å styre gjennom mål, strategier og rammer, men mer på tiltak og økonomi
- Karasjok kommune har liten eller ingen tradisjon for å bruke KOSTRA-tall eller andre sammenligningstall i årsbudsjett, økonomiplan og årsmeldinger
- Karasjok kommune har ikke på plass en helhetlig eller balansert resultatstyring
- Karasjok har ingen tradisjon for hverken å vurdere resultater eller å se dette i sammenheng med pengene, og vurdere om dette er god effektivitet og hensiktsmessig bruk av ressursene
- Mangler gode systemer for å jobbe systematisk med effektivitetsutvikling gjennom å sammenligne ressursbruk med oppnådd kvalitet og resultater
- Man jobber til pengene er brukt opp uten å vurdere hverken produktivitet eller resultat
- Kommunen har ingen tradisjon for kontinuerlig å måle resultater, og det er dermed heller ingen mulighet for å koble dette opp mot ressursinnsatsen

⁶⁰ KS Konsulent – Kommunekompasset 2019 – Evalueringspraksisen i Karasjok kommune, s. 20.

I Kommunekompasset sies det imidlertid at kommunen har gode rapporteringsrutiner kvartalvis til politisk nivå. Det vurderes videre som en styrke at enhetslederne i kommunen disponerer rammebudsjettet fritt og har organisatorisk ansvar for egen enhet.

3.3.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

En kommunes planverk, samt system for beslutninger og virksomhetsstyring (herunder internkontroll) er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt sett i forhold til medarbeidere og brukere, samt økonomiske, organisatoriske og politiske forhold.

Risikofaktorer og konsekvenser

Det finnes en rekke faktorer som kan føre til uønskede hendelser knyttet til kommunens beslutningssystemer og virksomhetsstyring. Sett i forhold til medarbeidere gjelder dette blant annet om medarbeiderne har kunnskap om sin myndighet og funksjoner, samt om (riktig) myndighet er delegert til aktuelle beslutningsnivå og medarbeidere i kommunen. I et organisatorisk perspektiv kan det oppstå utfordringer knyttet til blant annet ledelse, planlegging, måloppnåelse og rapporteringsrutiner. I et økonomisk perspektiv kan det oppstå forhold som svekker effektiviteten i kommunens virksomhetsstyring. Dette kan føre til utilsiktede utgifter både i selve styringssystemet og i kommunens tjenesteproduksjon. I et politisk perspektiv kan blant annet manglende rapportering fra administrasjonen til folkevalgte organer svekke den folkevalgte dimensjonen i virksomhetsstyringen. Det samme kan mangelen på temaplaner, som er de folkevalgtes verktøy får å styre i stort og gi retning for kommunens virksomhet og utvikling. Mangelen på planer kan også bidra til å svekke kommunens forvaltning, samt tjenesteproduksjon til innbyggerne.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **middels** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Vår gjennomgang viser at kommunen i stor grad mangler et planer, og et målrettet overordnet system for sin virksomhetsstyring. Kommunen har imidlertid satt i verk prosesser for å bedre dette, særlig gjennom utviklingsprosjektet «Fremtidens Karasjok». På generelt grunnlag er dette området i stadig endring.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være på et lavt nivå, men antas å øke etter hvert som tiltak knyttet til utviklingsprosjektet «Fremtidens Karasjok» blir igangsatt. Vi vurderer det derfor slik at kommunen per i dag kun **delvis** har risikoreduserende tiltak på plass på dette området.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder kommunens virksomhetsstyring og internkontroll på et overordnet nivå.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

Karasjok kommunes organisering, struktur og virksomhetsstyring, innehar mangler, og er i stadig endring. På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er i planperioden 2013-2020 gjennomført forvaltningsrevisjoner som direkte berører dette området. Dette gjelder henholdsvis forvaltningsrevisjonene «Økonomistyring» (2015/2016) og «Rutiner for internkontroll» (2015/2016). Dette er ikke et område som tradisjonelt sett er gjenstand for statlig tilsyn. For Karasjok har fylkesmannen og departementet imidlertid sett seg nødt til å ta grep ved å gi bistand til kommunen for å bedre situasjonen i kommunen.

Vesentlighetsvurderinger

En kommunes system for beslutninger og virksomhetsstyring (herunder internkontroll) er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.4 Økonomi

3.4.1 Overordnet rammeverk

Formål i kommuneloven

Kommunelovens formål er blant annet å bidra til at kommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.⁶¹

I lovforarbeidene framgår det at en *effektiv* kommune, i vid forstand, er viktig for at kommunen skal få utført sine oppgaver på best mulig måte innenfor en forsvarlig tids- og pengebruk.⁶² Det framgår videre at det må være et mål at kommunens ressurser brukes slik at de gir gode tjenester for innbyggerne og bidrar til en god samfunnsutvikling.

Generelt innebærer *bærekraftig* at man skal ta hensyn til kommende generasjoner ved utnyttelse av ressurser.⁶³ Dette gjelder både økonomiske, materielle og menneskelige ressurser og naturressurser. Kommunen skal således være fremtidsrettet, forebyggende og holde over tid. Bærekraftig kan sies å ha både en økonomisk, en økologisk og en sosial dimensjon.

I lovforarbeidene framgår det også at kommunelovens regler om økonomiforvaltning skal støtte opp om en økonomiforvaltning i kommunene som ivaretar den økonomiske handlefriheten lokalt⁶⁴. Økonomisk handlingsrom er et premiss for mulighetene til å utøve lokal politikk.

⁶¹ Kommuneloven § 1-1.

⁶² NOU 2016: 4 Ny kommunelov.

⁶³ NOU 2016: 4 Ny kommunelov.

⁶⁴ Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Økonomistyring og rapportering om mål

I kommuneloven § 14-1 stilles det noen grunnleggende krav til en kommunes økonomiforvaltning. Det kreves at:

- kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid
- kommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling
- kommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall

I kommuneloven § 14-2 framgår det at kommunestyret selv skal vedta følgende planer, budsjett og mål:

- økonomiplan
- årsbudsjett
- finansielle måltall
- årsregnskap
- årsberetning

I tillegg er det særlovgivning på områder, for eksempel i plan- og bygningsloven framgår det at kommunens planer etter denne loven skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses.

I kommuneloven § 14-2 framgår det at kommunestyret selv skal vedta følgende reglementer:

- regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
- regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement)

Kommunelovens krav til budsjettstyring med mer

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.

3.4.2 Karasjok kommune

Økonomiske forhold og nøkkeltall

Økonomiske utfordringer

I Karasjok kommunes årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at kommunen er innmeldt i ROBEK, noe som skjedde høsten 2019.⁶⁵ Dette betyr at kommunen i løpet av nytt budsjettår må legge fram en forpliktende plan for inndekking av tidligere års merforbruk, noe som i praksis betyr innen utgangen av desember 2020.⁶⁶

I årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 sier kommunedirektøren at de kvartalsrapporter som er fremlagt kommunestyret i løpet av året (2019) viser at forbruket i kommunen «fortsatt ligger for høyt», noe som gjør det «nødvendig med reduksjoner av kostnadsnivået, eller en økning av inntektene».

I Kommunekompasset (2019) utarbeidet av KS Konsulent skårer Karasjok kommune fem av hundre mulige poeng på fokusområdet om resultatfokus og effektivitet.⁶⁷ I den sammenheng uttaler KS Konsulent at «det er det laveste som noen gang er skåret på noen av fokusområdene av noen kommune i en kommunekompassevaluering».⁶⁸

Innenfor økonomiområdet er Karasjok kommune i avisa Kommunal Rapport sitt kommunebarometer rangert til plass 347 i 2019, der laveste rangering er 430. I og med dette var Karasjok blant de lavest rangerte kommunene i Norge på dette området, dette året.

Økonomiske nøkkeltall

Det er vanlig å måle en kommunes økonomiske situasjon på grunnlag av ulike økonomiske nøkkeltall. Fire nøkkeltall som går igjen er kommuners netto driftsresultat, disposisjonsfond, netto lånegjeld og egenkapitalfinansiering av investeringer.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark har i brev (datert 27. mai 2020) til Karasjok kommune blant annet kommet med følgende veiledende kommentarer hva angår kommunens bruk av finansielle måltall i årsbudsjett/økonomiplan:

Kommunelovens § 14.2 sier at kommunestyret skal vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Vi kunne ikke finne at finansielle måltall er omtalt i budsjettet. Slike måltall kan være vedtatt fra tidligere, men det er naturlig at dette omtales i budsjettet. Det er vanlig å ha måltall for netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld og vi oppfordrer kommunen om å ha vedtatt finansielle måltall ved neste rullering av budsjett/økonomiplan.

Netto driftsresultat vurderes å være hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren.⁶⁹ Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Et godt netto driftsresultat indikerer at kommunen har økonomisk handlefrihet. Det tekniske beregningsutvalg for

⁶⁵ Se Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 3 og Årsmelding 2019, s. 16.

⁶⁶ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 3.

⁶⁷ KS Konsulent – Kommunekompasset 2019 – Karasjok kommune, s. 26.

⁶⁸ KS Konsulent – Kommunekompasset 2019 – Karasjok kommune, s. 11.

⁶⁹ Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU).

kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1,75 prosent for kommunene.

I 2019 var Karasjok kommunes netto driftsresultat på -1,3 %, mot -0,4 % i 2015. Netto driftsresultat har altså hatt en negativ utvikling i Karasjok kommune. Til sammenlikning var Karasjok kommunes netto driftsresultat i 2019 lavere (og mer negativt) enn KOSTRA-gruppe 3 (-0,2 %), og var et klart dårligere resultat enn landsgjennomsnittet uten Oslo (1,5 %).

Sekretariatet har ikke funnet at kommunestyret i Karasjok per november 2020 har fastsatt finansielle måltall for netto driftsresultat i kommunen.

I kommunens årsmelding for 2019 uttrykker kommunedirektøren at kommunens netto driftsresultat har vært «kritisk» de siste årene.⁷⁰

Disposisjonsfond er oppsparte midler som kommunen fritt kan benytte til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Kommunen bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser, som svikt i inntekter eller økte utgifter.

I 2019 var Karasjok kommunes disposisjonsfond på 0,2 %, mot 1,5 % i 2015. Disposisjonsfondet har altså hatt en negativ utvikling i Karasjok kommune. Til sammenlikning var Karasjok kommunes disposisjonsfond i 2019 betydelig lavere enn KOSTRA-gruppe 3 (10,1 %) og landet uten Oslo (11,0 %).

Sekretariatet har ikke funnet at kommunestyret i Karasjok per november 2020 har fastsatt finansielle måltall for kommunens disposisjonsfond.

I kommunens årsmelding for 2019 sier kommunedirektøren at «på grunn av merforbruket de siste årene har kommunen ikke avsatt midler til disposisjonsfondet».⁷¹

Netto lånegjeld kan angis som gjeldsgrad, det vil si som andel (prosent) av kommunens brutto driftsinntekter. Gjeldsgraden er forholdet mellom kommunens gjeld og kommunen sine samlede inntekter, altså hvor stor prosent gjelda utgjør av inntektene. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har ikke gitt noen anbefalinger om dette.

I 2019 var Karasjok kommunes netto lånegjeld på 55,3 %, mot 49,0 % i 2015. Gjeldsgraden til kommunen har altså holdt seg på et stabilt lavt nivå i denne perioden. Til sammenlikning var Karasjok kommunes gjeldsgrad i 2019 betydelig lavere enn KOSTRA-gruppe 3 og landet uten Oslo.

Sekretariatet har ikke funnet at kommunestyret i Karasjok per november 2020 har fastsatt finansielle måltall for kommunens gjeldsgrad.

⁷⁰ Årsmelding 2019, s. 17.

⁷¹ Årsmelding 2019, s. 17.

I kommunens årsmelding for 2019 sier kommunedirektøren at lånegjelda per innbygger har gått opp siden 2012.⁷²

Egenkapitalfinansiering av investeringer beskriver hvor stor del av kommunens investeringer som finansieres med egenkapital. Det vil si den andelen av investeringene som ikke er lånefinansiert. Høy egenkapitalandel tilsier mindre belastning på fremtidige driftsbudsjetter.

I 2019 var Karasjok kommunes grad av egenkapitalfinansiering på 22,8 %, mot 63,8% i 2015. Til sammenlikning var Karasjok kommunes grad av egenkapitalfinansiering lavere enn KOSTRA-gruppe 3 og landet uten Oslo.

Sekretariatet har ikke funnet at kommunestyret i Karasjok per november 2020 har fastsatt finansielle måltall for kommunens egenkapitalfinansiering.

Sekretariatet har ikke funnet at det uttales noe om egenkapitalfinansiering i kommunens årsmelding for 2019.

Økonomisk utvikling

I kommunens årsmelding for 2019 framgår det at Karasjok kommune hadde driftsinntekter på 300 millioner kroner i 2019, noe som tilsvarer en økning på 3 % sammenlignet med regnskapet for 2018.⁷³ Driftsutgiftene har også en større prosentmessig økning, det vil si en økning på 6 % sammenlignet med regnskapet for 2018.

Økonomistyring og rapportering om mål

Karasjok kommunes system for styring og rapportering er beskrevet i kapittel 3.3 i dette dokumentet.

Kommunen har et økonomi- og finansreglement, vedtatt av kommunestyret.

Kommunestyret har vedtatt årsbudsjett for 2020 og økonomiplan 2020-2023.

Kommunestyret har behandlet årsregnskap og årsberetning for 2019.

I vedtaket om godkjenning av kommunens årsberetning heter det at «kommunestyret mener at Årsmeldingen 2019 har mangler og motstridende informasjon, og ber derfor fremtidige årsmeldinger kvalitetssikres før godkjenning i kommunestyret».

Sekretariatet har ikke funnet at kommunestyret har vedtatt finansielle måltall for kommunen.

Kommunedirektøren rapporterer jevnlig til kommunestyret om kommunens inntekter og utgifter med mer. Kommunestyret gjør reguleringer av årsbudsjettet i løpet av året.

Karasjok kommune er per november 2020 underlagt de særlige regler som gjelder for kommuner som er innmeldt i register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), jf.

⁷² Årsmelding 2019, s. 18.

⁷³ Årsmelding 2019, s. 17.

kommuneloven § 28-1 til § 28-5.

3.4.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et økonomisk perspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk, et organisatorisk og et samfunnsmessig perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området økonomi og økonomistyring bærer i seg flere risikofaktorer. I et økonomisk perspektiv kan dette blant annet gjelde manglende oversikt over kommunens inntekter og utgifter, mangelfulle rutiner i budsjettprosessen, ufullstendige og urealistiske budsjett, merforbruk, mangelfulle rutiner knyttet til rapportering, samt manglende oppfølging av avvik.

Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse på økonomiområdet, samt uklare ansvarsforhold i kommuneorganisasjonen.

I et politisk perspektiv kan dårlig økonomi og økonomistyring føre til svekket økonomisk handlefrihet når de folkevalgte skal gjøre sine valg og prioriteringer, noe som igjen vil svekke mulighetene til å utøve lokal politikk.

I et samfunnsperspektiv vil dårlig økonomi og økonomistyring kunne føre til en kommunal økonomi som ikke er bærekraftig over tid. Kommunen forvalter fellesskapets midler og leverer tjenester av stor betydning for samfunnet og den enkelte.

På dette området vurderes konsekvens av uønskede hendelser å være på **middels** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som ledelsen iverksetter for måloppnåelse, samt etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Andre tiltak som kan bidra er en forankring av vedtatte mål i organisasjonen og rapportering gjennom styringssystemer for å redusere risiko, samt at ledelsen har fokus og kontroll på risikoforholdene både internt og eksternt slik at det blir iverksettes tiltak for å redusere risikoen. Mer konkret vil tiltak som fører til tilfredsstillende oversikt over kommunens inntekter og utgifter, rutiner for økonomioppfølging og rapportering, samt riktig kapasitet og kompetanse på økonomiområdet, kunne bidra til å redusere graden av risiko i kommunen på økonomiområdet. Imidlertid er det slik at en velfungerende økonomistyring på administrativt nivå ikke er tilstrekkelig for å sikre en sunn kommunal økonomi. Det fordrer også at de folkevalgte organ følger opp eventuelle signaler fra kommunens administrasjon.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å komme på plass etter hvert, men per i dag vurderes tilstanden på området å være av en slik karakter at sekretariatet svarer **nei** på spørsmålet om det foreligger tilfredsstillende risikoreduserende tiltak på dette området.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder dette området.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området i planperioden 2013-2020. Dette gjelder forvaltningsrevisjonene «Økonomistyring» (2015/2016) og «Rutiner for internkontroll» (2015/2016). Deler av dette området kan være gjenstand for statlig tilsyn. Karasjok er per november 2020 innmeldt i ROBEK.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.5 Digitalisering

3.5.1 Overordnet rammeverk

Statlige virksomheter og kommuner tilbyr stadig flere digitale tjenester, og bruken av tjenestene øker betydelig.⁷⁴ Digitalt førstevalg innebærer at forvaltningen så langt som mulig er tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester er hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne. Fra regjeringens side er det uttrykt at digitalt førstevalg skal fullføres, og at det skal arbeides systematisk for å oppnå dette. Brukeren i sentrum er en av fem hovedprioriteringer i IKT-politikken.⁷⁵ Dette innebærer at brukernes behov skal være det sentrale utgangspunktet ved digitalisering av offentlig sektor.

Det er generelt et krav i samfunnet i dag om ta i bruk nye digitale løsninger, både fra innbyggerne og næringslivet. Det vil i større og større grad forventes at kommunen tilpasser seg individuelle behov og nye teknologier.

3.5.2 Karasjok kommune

Planverk

I kommuneplanens samfunnsdel (2009-2021) er det under målområdet om samarbeid og kommunikasjon blant annet satt delmål om at «avstander ikke skal være noen hindring for kommunikasjon». Det er videre satt som delmål at kommunen «skal ha god kommunikasjon med kommunens innbyggere». For begge disse to målområdene er det også fastsatt tiltak

⁷⁴ Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.

⁷⁵ Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.

(retningslinjer). Under målområdet om organisasjonsutvikling blir «tilrettelagt og fungerende infrastruktur» beskrevet som en utfordring.

Ifølge Karasjok kommunes årsmelding for 2019 har kommunen en IKT-strategi.⁷⁶ Kommune har en egen IKT-plan for Karasjok skole (2015-2018).

Kommunens planstrategi trekker ikke fram arbeid med framtidig digitalisering i kommunen.

Organisering og ressurser

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 rapporteres det om at kommunens IKT-enhet vil være presset på kapasitet i 2020. Det rapporteres videre om en sårbarhetsgrad innen IKT i kommunen som tilsier at ressursnivået må opprettholdes på dette området.

Tiltak og utfordringer

Sekretariatets gjennomgang av møteprotokoller fra møter i kommunestyret viser at kommunestyret ikke har behandlet noen særskilte saker om digitalisering i perioden 2018-2020.

Kommunens konkrete arbeid med IKT og digitalisering framgår imidlertid blant annet i kommunens årsmelding for 2019, årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, rapport etter første prosjektår – Fremtidens Karasjok, samt Kommunekompasset 2019.

I disse dokumentene kan man blant annet lese om følgende tiltak og utfordringer med mer:

- Felles:
I 2020 skal kommunedirektøren fortsatt ha fokus på digitalisering som kan gi en effektivisering på både drift personalressurser.⁷⁷

Arbeid med oppfølging av kommunens IKT-strategi gjennom videre standardisering og oppgradering av utstyr og programvare har pågått i flere år og har fortsatt i 2019. Det har vært fokus på å kunne betjene publikum og søknader elektronisk.⁷⁸

Effektivisering av IKT-arbeid.⁷⁹
Gjennomgående tiltak – kompetanse og digitalisering – nye arbeidsformer.⁸⁰
- Flere av de igangsatte prosjektene bør prioriteres framover. Det gjelder både støttesystemet for økonomiprosesser (Framsikt), kvalitetssystem (Compilio), styring og delegering, IKT-strategi og digitalisering.⁸¹
- Innenfor oppvekst:

⁷⁶ Årsmelding 2019, s. 26.

⁷⁷ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 3.

⁷⁸ Årsmelding 2019, s. 26.

⁷⁹ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023.

⁸⁰ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023.

⁸¹ Rapport etter første prosjektår – Fremtidens Karasjok, s. 7.

Digitalisering – nye fagsystem tas i bruk i løpet av høsten 2020

- Innenfor helse og omsorg:
Strukturen i journalsystemet må gjennomgås og muligens bygges opp på nytt – det er vurdert å skifte system, men dette vil kreve store ressurser og er foreløpig vurdert som for krevende både økonomisk og ressursmessig.⁸²

Enhetsledere og fagansvarlige sykepleiere må tilegne seg nødvendig digital kompetanse innenfor både turnussystem, økonomisystem og journalsystem.⁸³

Velferdsteknologi er innført i 2017, organisert som et interkommunalt samarbeid.⁸⁴ Velferdsteknologi skal være en integrert del av tjenestetilbudet i omsorgstjenestene innen 2023.

- Innenfor offentlighet og demokrati:
Utvikle en helhetlig og systematisk bruk av sosiale medier (Facebook, Twitter, Instagram og Snapchat).⁸⁵

Kommunen har god løsning for overføring av kommunestyremøter på nett, men denne bør videreutvikles med kobling mot saksdokumenter og protokoll.⁸⁶

- Innenfor tilgjengelighet, innbyggere og brukerorientering:
Vurdere nettsidene mer systematisk ut i fra et bruker- og innbyggerperspektiv.⁸⁷ Manglende e-Service/skjemaportal til å gi et elektronisk tilbud til innbyggerne.⁸⁸

- Innenfor resultatfokus og effektivitet:
Kommunen jobber ikke systematisk med prosessoptimalisering (LEAN) i hele organisasjonen.⁸⁹

- Investeringer:⁹⁰

Felles IKT-investeringer:	kr 2 500 000
IKT-utstyr –skolen:	kr 375 000
Velferdsteknologi:	kr 575 000

3.5.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

⁸² Rapport etter første prosjektår – Fremtidens Karasjok, s. 8.

⁸³ Rapport etter første prosjektår – Fremtidens Karasjok, s. 8.

⁸⁴ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 40.

⁸⁵ Kommunekompasset 2019, s. 16.

⁸⁶ Kommunekompasset 2019, s. 16.

⁸⁷ Kommunekompasset 2019, s. 19.

⁸⁸ Kommunekompasset 2019, s. 19.

⁸⁹ Kommunekompasset 2019, s. 28.

⁹⁰ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023.

Perspektiv

Arbeidet med digitalisering i kommunen er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder særlig for brukere og medarbeidere, samt i et samfunns- og miljøperspektiv. Temaet er også aktuelt i et organisatorisk og økonomisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Fastsatte mål med digitalisering av kommunale tjenester kan bli utfordret av en rekke risikofaktorer.

I et brukerperspektiv kan dette blant annet gjelde brukernes tilgang til tjenestene, kunnskap om selve bruken av tjenestene, samt kvaliteten i selve tjenesteutøvelsen, herunder saksbehandling. En annen risikofaktor kan være mangel på råd og veiledning til brukerne. Ytterligere en annen risikofaktor er om brukerne får tilgang på kvalitetssikret informasjon og tjenester som grunnlag for selvhjelp, mestring og hjelp for å gjøre gode valg.

I et medarbeiderperspektiv kan det foreligge risikofaktorer tilsvarende det som gjelder for brukere, samt om (riktig) myndighet er delegert til aktuelle beslutningsnivå og medarbeidere i kommunen/tilgangskontroll.

I et samfunnsperspektiv kan aktuelle risikofaktorer blant annet være kommunens omdømme i tilfeller der digitale tjenester ikke fungerer som de skal gjøre. Det være seg feil og systemmangler, sikkerhetsbrudd, svikt i effektivisering og svikt i forenkling av tilgang til tjenestene.

En annen risikofaktor kan være håndtering av opplysninger og informasjon knyttet til saksbehandling, herunder sensitive opplysninger.

I et organisatorisk perspektiv kan risikofaktorene være knyttet til planlegging, ansvarsfordeling, samarbeid, erfaringsutveksling, læring og evaluering. I et organisatorisk perspektiv kan det også oppstå utfordringer knyttet til blant annet effektivisering, måloppnåelse og rapporteringsrutiner.

I et økonomisk perspektiv kan det inntre hendelser som ikke gir den økonomiske besparelse som var forutsatt i digitaliseringsarbeidet. Det kan også oppstå forhold som svekker effektiviteten i kommunens virksomhetsstyring. Dette kan føre til utilsiktede utgifter både i selve styringssystemet og i kommunens tjenesteproduksjon.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være **høy**.

Risikoreduserende tiltak

Kommunen har fastsatte mål for digitalisering av kommunens virksomhet og tjenesteproduksjon. Dette bidrar til å angi retning for arbeidet, samt kriterier for vurdering av status i arbeidet. Videre har kommunen en egne ansatte innenfor for IT-området, noe som styrker kommunens egen fagkompetanse på området. Det rapporteres imidlertid om at kommunens IKT-enhet er presset på kapasitet.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være **delvis** risikoreduserende for uønskede hendelser.

Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill knyttet til digitalisering.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som høy.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det gjennomføres tradisjonelt sett ikke statlig tilsyn av digitalisering som sådan. Deler av kommunens digitale løsninger kan imidlertid være gjenstand for statlig tilsyn på områder der tilsynet gjelder regeletterlevelse knyttet til kommunens lovpålagte forvaltning, saksbehandling og tjenesteutøvelse. Videre kan kommunen være gjenstand for tilsyn fra Datatilsynet vedrørende håndtering av personvernlovgivningen (GDPR).

Vesentlighetsvurderinger

En kommunes arbeid med digitalisering er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være høy på dette området. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Aktuelle tema kan være om digitaliseringen har ført til mer effektiv saksbehandling og tjenesteutøvelse, samt graden av tilgjengelighet for innbyggere og brukere.

3.6 Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak

3.6.1 Overordnet rammeverk

Forberedelse av saker

I kommuneloven § 13-1 framgår det at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, samt at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Det overordnede hensynet bak denne oppgaven er å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag.⁹¹

Til forskjell fra tidligere kommunelov, blir det i ny kommunelov § 13-1 presisert at kommunedirektøren har et faglig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag. Hensikten er å tydeliggjøre at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å framlegge dette uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger.⁹²

⁹¹ Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

⁹² Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

I kommuneloven § 11-3 framgår det at det er lederen av et folkevalgt organ som setter opp saksliste for hvert enkelt møte. Innkalling til møtet skal sendes til organets medlemmer med rimelig varsel. Innkallingen skal inneholde en liste over de sakene som skal behandles, og dokumentene i sakene.

Iverksetting av vedtak

I kommuneloven § 13-1 framgår det at kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Kravet til iverksetting «uten ugrunnet opphold» er ny sett i forhold til tidligere kommunelov.⁹³ Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Et kommunestyrevedtak er en arbeidsordre fra de folkevalgte som sendes til kommunens administrasjon for utførelse. Kommunedirektøren må selvfølgelig i betydelig omfang overdra det praktiske ansvaret for saksforberedelser til underordnede. Det betyr i praksis at mye av saksutredningene blir utført av saksbehandlere og enhetsledere. Kommunedirektøren må imidlertid godkjenne sakene og har plikt til å gi uttrykk for det dersom han eller hun mener det er mangler eller feil med forslag til vedtak eller saksfremlegg.

3.6.2 Karasjok kommune

Forberedelse av saker

I kommunens delegeringsreglement framgår det at kommunedirektøren fremmer innstilling i alle saker til alle kommunale utvalg, også til kommunestyret dersom saken ikke behandles i et innstillingsutvalg som førsteinstans, hvis ikke annet er bestemt ved særlov.⁹⁴

I reglementet sies det videre at kommunedirektøren skal ha et særlig ansvar for å lede administrasjonens arbeid med å forberede saker for de folkevalgte organer og se til at disse er forsvarlig utredet blant annet med hensyn til helhetsperspektiv og konsekvenser for økonomi, personell og publikums krav til tjenester.⁹⁵

I delegeringsreglementet sies det følgende om saksforberedelse til politiske organer:

⁹³ Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

⁹⁴ Delegeringsreglement – mars 2020, s. 27.

⁹⁵ Delegeringsreglement – mars 2020, s. 26.

Saksforberedelser for politiske organer

Saksfremstillinger til politiske organer skal legge vekt på sakens prinsipielle og kontroversielle sider, som trenger politiske avklaringer. Faglige synspunkter og ulike hensyn som bør overveies skal framgå.

Det er viktig at administrasjonen i sine saksfremlegg:

- Tar med alle opplysninger det er vesentlig for politikere å få rede på,
- Redegjøre for alle aktuelle alternative løsninger i tillegg til innstillingen,
- Vurderer nøye hvilke, og hvor mange vedlegg som legges ved saken, slik at all nødvendig informasjon blir gitt, og slik at ikke unødvendig mange vedlegg sendes med. Underbilag kan eventuelt følge sakene til hovedutvalgenes behandling, men de legges ikke ved kommunestyrets saker.

Alle saksfremlegg til politiske organer er kommunedirektørens saksfremlegg, og alle innstillinger i disse sakene er kommunedirektørens, så sant ikke annet framgår av særlov eller av dette reglement. Dette innebærer at alle saker som skal til politisk behandling skal godkjennes av kommunedirektøren selv eller av den kommunedirektøren bemyndiger.

Når kommunedirektøren har utarbeidet sitt saksfremlegg og gitt sin innstilling i en sak til førsteinstans politisk utvalgsbehandling, skal saken deretter gå uforandret til eventuelle videre politisk utvalgsbehandling og frem til endelig vedtak (fullført saksbehandling).

Utredninger og innstillinger fra for eksempel ad hocutvalg skal behandles på vanlig måte administrativt og gis innstilling fra kommunedirektøren før de legges frem for politisk behandling.

I kommunes årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at «formannskapet er saksforberedende organ for kommunestyret». I kommunens delegeringsreglement framgår det imidlertid ikke noe om dette. Tvert imot har sekretariatet registrert at denne retten har blitt snevret inn (eventuelt tatt helt vekk) fra formannskapet ved kommunestyrets vedtak om nytt delegeringsreglement for kommunen i mars 2020. I utkastet til nytt delegeringsreglement (som ble vedtatt av kommunestyret) kan man se at punktet om «formannskapets rett til å fremme innstilling overfor kommunestyret i alle saker innenfor sitt område som skal avgjøres av kommunestyret», er foreslått tatt vekk i det nye reglementet.⁹⁶ Vedtaket i kommunestyret synes å vise at kommunestyret bifalt denne endringen.

Karasjok kommune har tre hovedutvalg. I kommunens delegeringsreglement framgår det at hovedutvalgene har rett til å fremme innstilling til formannskapet i saker innenfor sitt område som skal avgjøres i kommunestyret.

Iverksetting av vedtak

I kommunens delegeringsreglement framgår det at kommunedirektøren skal iverksette og følge opp de vedtak som blir gjort i folkevalgte organer.

Vår gjennomgang av kommunestyremøter viser at kommunedirektøren avgir kvartalsrapporter, årsmeldinger og årsregnskap til kommunestyret.

⁹⁶ Se utkast til nytt reglement (fremlagt for kommunestyret til behandling i mars 2020), s. 10.

I Kommunekompasset (2019) får Karasjok kommune 43 av 100 mulige poeng innenfor området politisk styring og kontroll.

Basert på beskrivelser i ulike dokumenter og undersøkelser kan det oppsummeres med at Karasjok kommune blant annet har behov for en helhetlig gjennomgang av delegasjonsreglementet i kommunen basert på en tydelig ansvarsfordeling, der politikerne tar ansvar for hva som skal oppnås (målsettinger) og administrasjonen tar ansvar for hvordan det skal gjøres

Vi viser forøvrig til omtale av forholdet mellom kommunens folkevalgte organer og kommunens administrasjon i kapitlene 3.1 og 3.2.

3.6.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Særlig gjelder dette i et politisk og organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

En risikofaktor er at saker som administrasjonen legger fram for folkevalgte organer ikke er forsvarlig utredet. Konsekvens vil da være at saker til politisk behandling ikke gir et kvalifisert beslutningsgrunnlag.

En annen risikofaktor er at saker til kommunestyret ikke blir behandlet i tråd med kommunens delegeringsreglement, herunder hvilke organ som gjennom reglementet har innstillingsrett til kommunestyret.

Det er også en risikofaktor at politiske vedtak ikke blir fulgt opp av administrasjonen, noe som svekker det demokratiske elementet i en kommune. Manglende rapportering fra administrasjon til folkevalgte organer kan svekke den folkevalgte dimensjonen i virksomhetsstyringen.

I et organisatorisk perspektiv kan det oppstå utfordringer knyttet til blant annet ledelse, planlegging, måloppnåelse og rapporteringsrutiner.

I et økonomisk perspektiv kan det oppstå forhold som svekker effektiviteten i kommunens virksomhetsstyring. Dette kan føre til utilsiktede utgifter både i selve styringssystemet og i kommunens tjenesteproduksjon.

På dette området vurderes konsekvens av uønskede hendelser å være på **middels** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være kapasitet, kompetanse, samt godt rutiner for ferdigstillelse av dokumenter, herunder kvalitetssikring. Klare ansvarsforhold og rutiner for systematisk ajourhold i saksbehandlingssystemet er andre tiltak som kan bidra til god forberedelse og iverksetting av politiske vedtak.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak i liten grad å være plass på plass, noe som gjør at vi svarer **nei** på spørsmålet om det finnes risikoreduserende tiltak på plass.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området i planperioden 2013-2020. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.7 Arbeidsmiljø, HMS og sykefravær

3.7.1 Overordnet rammeverk

Arbeidsmiljø og HMS

Arbeidsmiljø er forholdene for arbeidstakerne på en arbeidsplass.⁹⁷ Arbeidsmiljø omfatter blant annet de fysiske, vernetekniske, yrkeshygieniske, psykososiale og velferdsmessige forholdene.

Arbeidsmiljølovens formål er blant annet å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet.⁹⁸

I arbeidsmiljøloven § 3-1 framgår det at arbeidsgiver skal sørge for at det utføres systematisk arbeid for å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Systematisk HMS-arbeid innebærer blant annet at arbeidsgiver skal:

- fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet
- ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt

⁹⁷ Se Store norske leksikon: <https://snl.no/arbeidsmiljø>

⁹⁸ Arbeidsmiljøloven § 1-1.

- kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen
- under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak
- iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov
- sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær
- sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det
- foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt

Arbeidsmiljøloven stiller krav om valg av verneombud i virksomhet med 10 eller flere ansatte.⁹⁹ Loven stiller videre krav om å opprette arbeidsmiljøutvalg i virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere.¹⁰⁰

Sykefravær og inkluderende arbeidsliv

Sykefravær

I arbeidsmiljøloven § 3-1 framgår det at arbeidsgiver skal sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær.

Hvis en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiver, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid.¹⁰¹

Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker.¹⁰²

Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig.¹⁰³

Inkluderende arbeidsliv – IA-avtalen

⁹⁹ Arbeidsmiljøloven § 6-1.

¹⁰⁰ Arbeidsmiljøloven § 7-1.

¹⁰¹ Arbeidsmiljøloven § 4-6.

¹⁰² Arbeidsmiljøloven § 4-6.

¹⁰³ Arbeidsmiljøloven § 4-6.

Samarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) startet i 2001 ut fra en felles erkjennelse mellom partene og myndighetene om behovet for å redusere de viktigste utstøtingsmekanismene og utvikle og fremme nærværsfaktorer i arbeidslivet.¹⁰⁴ Sist inngåtte IA-avtale gjelder for 2019-2022. Målsettingene i avtalen er at sykefraværet skal reduseres med 10 prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018, samt at frafallet i arbeidslivet skal reduseres.

3.7.2 Karasjok kommune

Arbeidsmiljø og HMS

I kommuneplanens samfunnsdel framgår det at «i en tid med store nedskjæringer i kommuneøkonomien, er det viktig at å holde motivasjonen oppe» slik at kommunen fremdeles kan opprettholde et kvalitativt tjenestetilbud overfor innbyggerne.¹⁰⁵ I planen vurderes det derfor som en utfordring for kommunen å «styrke organisasjonen og samholdet i kommunen».

I kommuneplanens samfunnsdel er det videre satt som et delmål om «deltakende medarbeidere som tar og får ansvar», med mål om blant annet «godt arbeidsmiljø» samt «tilrettelegge for fleksible løsninger vedrørende arbeidstid og fjernarbeid».

Sekretariatet har på forespørsel til kommunen blitt opplyst om at Karasjok kommune har dokumenter knyttet til arbeidsgiverpolitikk/arbeidsgiverstrategier, men vi har ikke fått oversendt disse. I Kommunekompasset 2019 opplyses det om at det er en svakhet at Karasjok kommune ikke har en slik arbeidsgiverstrategi.¹⁰⁶

Sekretariatet har bedt kommunen om å oversende eventuelle HMS-planer eller liknende dokumenter, men har ikke fått oversendt slike.

Sekretariatet har videre blitt opplyst om at Karasjok kommune bruker KS sin personalhåndbok.

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 er HMS, internkontroll og sykefravær/nærvær vurdert å være en del av kommunens sentrale utfordringer.

Karasjok kommune har et arbeidsmiljøutvalg, som består av representanter fra arbeidsgiversiden, arbeidstakerorganisasjoner og hovedverneombud. I tillegg møter kommunens bedriftshelsetjeneste (Hemis AS) og NAV Arbeidslivssenter. I forbindelse med arbeidet med inkluderende arbeidsliv (IA). Arbeidsmiljøutvalget behandler saker om sykefravær, internkontroll, HMS-saker, samt orienteringer om avvik.

Karasjok kommune har i 2019 tatt i bruk avviks- og kvalitetsverktøyet Compilo. I kommunens årsmelding for 2019 sies det at dette verktøyet åpner for enklere oversikt og kunnskap om avvik, med muligheter for å rapportere det videre. Det sies videre at det vil bli gitt

¹⁰⁴ Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv - Et arbeidsliv med plass for alle - 1. januar 2019 – 31. desember 2022.

¹⁰⁵ Kommuneplanens samfunnsdel (2009-2021), s. 23.

¹⁰⁶ Kommunekompasset 2019, s. 31.

oppfriskning i bruk av dette avvikssystemet i løpet av høsten 2020. Det sies også at det i 2019 er gjennomført 40 timers obligatorisk kurs for verneombud og ledere.

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at Karasjok kommune har hatt en HMS-koordinator i en toårig prosjektstilling, med fokus på arbeidsmiljø og sykefravær/nærvær. Det framgår videre at kommunedirektøren vil foreslå stillingen omgjort til en fast stilling med tiltredelse i juli 2020. Sekretariatet er ikke kjent med om dette faktisk ble gjort.

Hovedverneombudet i kommunen er frikjøpt i 30 % stilling for å ivareta sine oppgaver.

I Kommunekompasset 2019 framgår det at Karasjok kommune kun oppnår 29 av 100 mulige poeng innenfor fokusområdet «kommunen som arbeidsgiver». Det framgår videre at kommunen blant annet har følgende utfordringer og svakheter innenfor området arbeidsmiljø:

- Videreutvikle friskliv-tilbud til ansatte
- Mer helhetlig gjennomføring av årlige medarbeidersamtaler
- Gjennomføre og følge opp systematiske medarbeiderundersøkelser
- Har ingen (andre) metoder for å vedlikeholde og utvikle arbeidsmiljøet
- Har ikke tydelig fokus på arbeid og aktiviteter for å motvirke diskriminering og særbehandling blant kommunens ansatte
- Bruker ikke mangfold som en systematisk ressurs i arbeidsmiljøet

Sykefravær og inkluderende arbeidsliv

For deler av kommunens arbeid med sykefravær/nærvær viser vi til det som er nevnt ovenfor om arbeidsmiljø og HMS.

Kommunestyret i Karasjok kommune har uttalt at sykefraværet i kommunen ikke bør være høyere enn 6 prosent.¹⁰⁷

I kommunens årsmelding for 2019 sies det at kommunen over flere år har hatt et høyt sykefravær.

I 2019 var sykefraværet i Karasjok kommune på 11,56 prosent, noe som er en økning på om lag 0,70 prosent fra 2018.¹⁰⁸ Til sammenlikning hadde Porsanger kommune et sykefravær på om lag 9 prosent dette året.

Det høyeste samlede sykefraværet var i kommunedirektørens stab (16,08 prosent), mens det laveste samlede sykefraværet var på avdeling for plan, teknisk, miljøutvikling og næring (3,95 prosent).

En oversikt i kommunens årsmelding for 2019 viser at sykefraværet har holdt seg relativt stabilt i perioden 2015 (12,1 prosent) til 2019 (11,56 prosent). I kommunens årsmelding for

¹⁰⁷ Årsmelding 2019, s. 15.

¹⁰⁸ Årsmelding 2019, s. 13.

2019 sies det videre at sykefraværet på noen avdelinger ikke er arbeidsrelatert, mens det på andre avdelinger er arbeidsrelatert. Det sies også at kommunen fortsatt vil ha et stort fokus på arbeidet med sykefravær.

3.7.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et medarbeiderperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk, et organisatorisk og et omdømmemessig perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et medarbeiderperspektiv kan dette blant annet gjelde belastninger, arbeidsmengde, trivsel, slitasje, skade og sykdom. I et omdømmeperspektiv kan dårlig arbeidsmiljø vanskeliggjøre rekruttering og stabilisering. I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av arbeidsgiverpolitiske retningslinjene og manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging av HMS-arbeidet i kommuneorganisasjonen.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **middels** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse og forankring av vedtatte mål i organisasjonen, omdømmebygging, samt etablerte interne rutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Arbeidsmiljø påvirker ofte i stor grad sykefravær og prestasjoner. HMS-arbeidet blir stadig en viktigere del av god virksomhetsledelse. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis ivarettatt og spørsmålet om tilstedeværelse av risikoreduserende tiltak besvares med **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt noen innspill på dette området.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **middels**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området om sykefravær i 2012. Det er også

gjennomført forvaltningsrevisjon om rutiner for internkontroll (2015), noe som delvis eller indirekte berører temaet arbeidsmiljø, HMS og sykefravær. Kontrollutvalget har i henhold til plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 bestilt en forvaltningsrevisjon om sykefravær og IA-avtalen fra revisjonen. Dette området kan være gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Dette området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.8 Etikk

3.8.1 Overordnet rammeverk

I kommuneloven § 1-1 framgår det blant annet at loven skal bidra til at kommuner er tillitsskapende. Ifølge lovforarbeidene er dette en videreføring av tidligere kommunelovs formål om at loven skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.¹⁰⁹ For den enkelte folkevalgte og ansatte synliggjør dette ved at det kreves at de i sine avgjørelser og handlinger skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet.¹¹⁰ I lovforarbeidene understrekes det at kommunene har et lokalt ansvar for å sørge for at folkevalgte og ansatte er bevisste på og utvikler et godt skjønn for håndtering av etiske problemstillinger.¹¹¹ Det er derfor viktig at kommunene arbeider kontinuerlig med bevisstgjøring og holdningsskapende arbeid.

I kommuneloven § 14-7 framgår det at kommunes årsberetning skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard.

Etiske retningslinjer er viktig hjelpemiddel i arbeidet med å utvikle og vedlikeholde en høy etisk standard i kommunesektoren og må tilpasses hver enkelt kommune. De vedtas av kommunestyret og følges opp i daglig ledelse og drift. KS har utarbeidet anbefalinger for etiske retningslinjer som er et godt hjelpemiddel for kommunene. Kommunesektorens etikkutvalg skal gi råd og anbefalinger til kommuner og fylkeskommuner om spørsmål knyttet til etikk og antikorrupsjon. Både kommuneledelsen og enkeltpersoner kan ta kontakt med utvalget.¹¹²

3.8.2 Karasjok kommune

I kommuneplanens samfunnsdel er det et delmål om at kommunen skal ha «deltakende medarbeidere som tar og får ansvar».

Som tidligere nevnt er ikke sekretariatet kjent med at Karasjok kommune har en eller flere arbeidsgiverstrategiske eller arbeidsgiverpolitiske dokument(er) eller plan(er).

¹⁰⁹ Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), s. 23.

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner), s. 12.

¹¹¹ Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner), s. 13.

¹¹² KS.no

Karasjok kommune egne etiske retningslinjer, som gjelder både for ansatte og folkevalgte i kommunen. Disse retningslinjene er vedtatt i kommunestyret i november 2017.

Formålet med retningslinjene er at de skal fremme bevissthet omkring etiske tema og bidra til å styrke kommunens omdømme, klargjøre hva som er akseptabel praksis og gi veiledning i vanskelige vurderinger. Det framgår at situasjoner der det kan reises tvil om den enkeltes habilitet og objektivitet må unngås. Det sies videre at kommunen legger stor vekt på redelighet, respekt, mot, lojalitet og åpenhet i all virksomhet. Det sies også at både folkevalgte og ansatte har ansvar for å etterleve dette prinsippet.

Sekretariatet har ikke funnet at kommunens arbeid med etiske forhold omtales i kommunens årsmelding for 2019.

I Kommunekompasset 2019 for Karasjok kommune sies det at kommunen har utviklet et sett med etiske retningslinjer som man hadde prosess på da de ble utviklet.¹¹³ Imidlertid sies det videre at utfordringen ligger i at kommunen jobber lite systematisk med disse igjennom året/perioden. Det sies videre at kommunen må arbeide mer systematisk med etiske retningslinjer og etisk refleksjon.

3.8.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et omdømmeperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra perspektiv som gjelder brukere, politiske forhold, økonomi og et organisatoriske forhold.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et omdømmeperspektiv kan brudd på etiske normer, herunder kommunens etiske retningslinjer, føre til svekket tillit til kommunen. I et politisk og organisatorisk perspektiv er risikofaktorene blant annet manglende kunnskap, forankring og etterlevelse av de etiske retningslinjene. I et økonomisk perspektiv kan brudd på etiske retningslinjer medføre korrupsjon og misbruk av fellesskapets verdier.

Målet med etiske retningslinjer er å skape en felles plattform for kommunen. Etiske retningslinjer sier noe om hvilken etisk standard organisasjonen vil ha og hvilke handlinger som ikke aksepteres. Etiske retningslinjer må være tilgjengelig, gjøres kjent og jevnlig benyttes til refleksjon over egen praksis. Formålet er å videreutvikle gode holdninger og god praksis. Etiske retningslinjer kan med fordel være felles for både folkevalgte og administrativt ansatte, eventuelt med enkelte punkter ulikt ut fra ulike roller. Reglene om gaver bør være de samme for politikere og administrasjonen.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **middels** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse

¹¹³ Kommunekompasset 2019, s. 15.

iverksetter for omdømmebygging, samt etablerte interner rutiner, kontroller og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være lite ivaretatt og spørsmålet om tilstedeværelse av risikoreduserende tiltak besvares med **nei**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder dette området.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon som delvis eller indirekte berører etiske forhold i kommunen. Dette gjelder forvaltningsrevisjonen om rutiner for internkontroll (2015). Dette området er ikke gjenstand for statlig tilsyn.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.9 Avvik og varsling

3.9.1 Overordnet rammeverk

En kommune er en kompleks organisasjon der det kan forekomme en rekke uønskede hendelser (avvik med mer). Det kan være vanskelig å skille mellom varsling og avvik, da grensene er uklare/overlappende.

Formelt sett defineres avvik som «manglende etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov».¹¹⁴ Både arbeidsmiljølovgivningen¹¹⁵ og særlover¹¹⁶ i forhold til de tjenester som kommunen yter, stiller krav om rutiner som sikrer at kommunen avdekker, retter opp og forebygger overtredelser av disse (avvikshåndtering). En viktig del av en kommunes internkontroll er et levende avvikssystem.¹¹⁷ For at det skal fungere må man ha en kultur der det ikke bare er godtatt, men forventet, at medarbeiderne på alle nivåer melder fra om avvik. Det må også være en trygghet for at avvikene følges opp og håndteres seriøst.

¹¹⁴ Se for eksempel Arbeidstilsynet: <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/avvik-og-avvikshandtering/>

¹¹⁵ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 3-1 (2) bokstav e).

¹¹⁶ Se blant annet forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4, forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten § 4 og lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) §§ 9a-4 og 13-10 andre ledd.

¹¹⁷ Se for eksempel Arbeidstilsynet: <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/avvik-og-avvikshandtering/>

I henhold til arbeidsmiljøloven har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.¹¹⁸ Med kritikkverdige forhold menes i grove trekk brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer, eller allmenne oppfatninger av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt.¹¹⁹ Eksempler på kritikkverdige forhold er mobbing og trakassering, diskriminering, korrupsjon og maktmisbruk.¹²⁰ Virksomheten skal ha utarbeidet rutiner for intern varsling, eller sette i gang andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling ved kritikkverdige forhold. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med arbeidsmiljøloven er lovstridig.¹²¹

3.9.2 Karasjok kommune

I kommuneplanens samfunnsdel er det et delmål om at kommunen skal ha «deltakende medarbeidere som tar og får ansvar». Ett av tiltakene for å nå dette målet er et å «skape kultur for nytenkning og kunnskapsdeling».

I Kommunekompasset 2019 for Karasjok kommune er det flere funn som viser at kommunen har utfordringer og svakheter knyttet til det å være en lærende organisasjon.

Rutiner for avvik og varsling var også tema i overordnet analyse som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2017-2020.¹²²

Her ble det sagt følgende om dette temaet:

«En kommune er en kompleks organisasjon der det kan forekomme en rekke uønskede hendelser (avvik). Formelt sett defineres avvik som «manglende etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov». Både arbeidsmiljølovgivningen og særlover i forhold til de tjenester som kommunen yter stiller krav om rutiner som sikrer at kommunen avdekker, retter opp og forebygger overtredelser av disse (avvikshåndtering).

En viktig del av en kommunes internkontroll er et levende avvikssystem. For at det skal fungere må man ha en kultur der det ikke bare er godtatt, men forventet, at medarbeiderne på alle nivåer melder fra om avvik. Det må også være en trygghet for at avvikene følges opp og håndteres seriøst. I henhold til arbeidsmiljøloven har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Med kritikkverdige forhold menes i grove trekk brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer, eller allmenne oppfatninger av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt. Eksempler på kritikkverdige forhold er mobbing og trakassering, diskriminering, korrupsjon og maktmisbruk. Virksomheten skal ha utarbeidet rutiner for intern varsling, eller sette i gang andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling ved kritikkverdige forhold. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med arbeidsmiljøloven er lovstridig.

Karasjok kommune har i 2015 gått til innkjøp av internkontrollsystemet Compilo. I følge årsmeldingen for 2015 er det gitt opplæring til ledere og superbrukere i bruk av modulene Årshjul og Avvik og avvikshåndtering. I følge årsmeldingen åpner bruken av Compilo som avvikssystem for

¹¹⁸ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 2 A-1.

¹¹⁹ Se Ot.prp.nr.84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling), på side 23.

¹²⁰ 38 Se KS; Varsling - Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner (juni 2007).

¹²¹ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 2 A-4.

¹²² Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS – Overordnet analyse – Forvaltningsrevisjon 2017-2020.

enklere oversikt og kunnskap om avvik, med muligheter for å rapportere det videre. Videre framgår det av årsmeldingen at det nye avvikssystemet åpner for at en kan ta ut oversikter over avviksmeldinger – også innenfor HMS.

Kommunen har utarbeidet et dokument kalt «System for helse-, miljø- og sikkerhetsaktiviteter (HMS-håndboka). Denne ble vedtatt i Arbeidsmiljøutvalget i mai 2010 (sak 11/10). Revisjonen er ikke kjent med at disse har blitt revidert i ettertid. Dokumentet er omfattende (om lag 220 sider) og omhandler et bredt spekter av tema, herunder organisasjonsstruktur, bemanning, verneorganisasjon, lover og forskrifter, ulike prosedyrer (blant annet personalbehandling, tilsetninger, lønn, politianmeldelser, instruks for kommunale innkjøp og håndtering av personopplysninger), og prosedyrer for behandling av avvik og varsler.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (ansatte, ledere og tjenestemottakere), men er også vesentlig i et organisatorisk perspektiv og i et samfunnsperspektiv (omdømme). Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Det utføres tradisjonelt sett ikke statlig tilsyn på området. En eventuell forvaltningsrevisjon kan starte opp tidlig i planperioden (2017).»

I den overordnede analysen ble eventuelle uønskede hendelser knyttet til kommunens rutiner og bruk av avvik og varsling, vurdert som store. Det samme gjelder sannsynligheten for at uønskede hendelser kan finne sted. Samlet sett ble graden av risiko på dette området vurdert som høy.

Senere vedtok kommunestyret i Karasjok kommune at avvik og varsling skulle være en av flere forvaltningsrevisjoner i planperioden 2017-2020. Kontrollutvalget sendte bestilling av forvaltningsrevisjon om avvik og varsling til revisjonen i november 2019. Per desember 2020 har ikke kontrollutvalget mottatt rapport(er) om dette fra revisjonen.

Varsling

Sekretariatet har bedt Karasjok kommune om å oversende kommunens eventuelle særskilte retningslinjer/rutiner for varsling av kritikkverdige forhold, men har ikke fått oversendt slike.

Imidlertid omtales varsling av kritikkverdige forhold i kommunens etiske retningslinjer, der det sies følgende:

«Ytringsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet som hviler på tungtveiende hensyn til samfunn og enkeltmennesker. Ansatte i kommunen har samme grunnleggende ytringsfrihet, jfr. Grunnlovens § 100. Det gjelder også på områder som har tilknytning til den enkeltes arbeidssted. Kulturen i virksomhetene bør være slik at åpen debatt og kritiske ytringer når fram til det nivået det skal i den interne saksbehandlingen.

Prinsipper om åpenhet og innbyggernes kontroll med offentlig forvaltning forutsetter at allmennheten får innsyn i kritikkverdige forhold. Dette medfører at kommunens ledelse i enkelte tilfeller må kunne gi allmennheten faktiske opplysninger og sin oppfatning av forholdene.

Alle ansatte har et selvstendig ansvar for å ta opp forhold de får kjennskap til på arbeidsplassen som ikke er i samsvar med lover, regler og etiske retningslinjer, der dette ikke er i strid med annen lov. Spørsmål om adgangen til å gi opplysninger til allmennheten må vurderes i forhold til hensynet til lojalitet og mulig intern rapportering av forholdet. Ansatte med slik informasjon må vurdere hva motivet er for varslingen og om forholdet objektivt sett er alvorlig. Tjenestevei må

være første alternativ for løsning av saken, deretter tillitsmannsapparatet eller til en offentlig kontroll- eller tilsynsmyndighet før en går ut til allmennheten.

Den som varsler har krav på at varslingen behandles fortrolig og at det ikke settes i verk urettmessige sanksjoner, jfr. Arbeidsmiljølovens § 2-4, 2. ledd. Kommunen vil heller ikke etterforske eller anmelde medarbeidernes kontakt med medier, gitt at lovbestemt taushetsplikt overholdes.»

I Kommunekompasset 2019 for Karasjok kommune sies det at kommunen har et system/rutiner for intern varsling, men har ikke etablert noen tydelig «rød knapp» hvor eksterne (innbyggere, leverandører med mer) kan tipse om betenkelige forhold som de mener å observere i kommunen.

Avvik

Karasjok kommune har anskaffet et helhetlig kvalitetssystem (Compilo). I Kommunekompasset 2019 for Karasjok kommune sies det imidlertid at kommune ikke har implementert og tatt i bruk den arbeidsmetodikk som et slikt kvalitetssystem legger til rette for. Det sies videre at det nesten ikke meldes om avvik, og i den grad det gjøres, så lukkes disse uten at de løftes opp på et overordnet nivå for å se om det er systemfeil i organisasjonen. Det sies også at enhetene i kommunen ikke redegjør og tydeliggjør for gjennomførte analyseresultat og tiltak for å lukke systematiske avvik, for alle i organisasjonen.

I Kommunekompasset 2019 for Karasjok kommune sies det også at kommunen ikke har etablert noe elektronisk system for oppfølging av synspunkter og klager som kommer inn til kommunen.

3.9.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et medarbeiderperspektiv og et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et omdømmeperspektiv, politisk og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et medarbeiderperspektiv kan dette blant annet gjelde manglende kunnskap om og forankring av rett og plikt til å varsle hos ansatte og ledere, samt viktigheten av å rapportere avvik. Det kan også være risiko for at varslere ikke blir behandlet på den måte loven krever, for eksempel at det utøves gjengjeldelse.

I et brukerperspektiv kan manglende evne til å fange opp eller gjøre noe med avvik eller kritikkverdige forhold gå ut over tjenesteproduksjonen og sikkerheten til pasienter/brukere.

I et omdømmeperspektiv kan svikt i rutiner for avvik og varsling, samt håndtering av personer som melder avvik eller varsler om kritikkverdige forhold, svekke tilliten til kommunen. Svikt på området kan føre til at varslere velger å gå ut offentlig i stedet for å ta forholdet opp internt.

I et politisk perspektiv kan dette medføre lovbrudd på arbeidsgiveransvaret og en svekket tillit til det politiske styret. I et organisatorisk perspektiv kan risikofaktorene blant annet gjelde manglende rutiner for håndtering av avvik, samt etterlevelse av disse, herunder mangel på oppfølging og lukking av rapporterte avvik. Når det gjelder varsling av kritikkverdige forhold kan også risikofaktorene blant annet være knyttet til manglende rutiner, samt spørsmålet om det foreligger en åpenhetskultur i organisasjonen eller ikke. På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være **høy**.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter, herunder etablering av interne rutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe.

Kommunen har innført system for håndtering av avvik, og har rutiner for varsling av kritikkverdige forhold, men i praksis synes de risikoreduserende tiltak kun å være delvis på plass. For eksempel viser undersøkelser (Kommunekompasset 2019) at kommunen ikke har tatt i bruk og implementert en praksis for håndtering avvik, samtidig som det nesten ikke meldes om avvik. Vi vurderer det derfor slik at graden av de risikoreduserende tiltak settes til **nei**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon som delvis eller indirekte gjelder dette området. Dette gjelder forvaltningsrevisjon av rutiner for internkontroll (2015). Videre er det som tidligere nevnt igangsatt forvaltningsrevisjon av kommunens håndtering av avvik og varsling.

Området varsling er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå. Kommunens system for avvikshåndtering kan være gjenstand for tilsyn på systemnivå, men da avgrenset til områder regulert i særlovgivningen, for eksempel innenfor helse, pleie og omsorg.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området anses å være aktuelt for forvaltningsrevisjon.

3.10 Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging

3.10.1 Overordnet rammeverk

Planlegging av anskaffelser og innkjøp

Formålet med denne aktiviteten er blant annet å vurdere hvilke behov som skal ivaretas ved en anskaffelse, hvordan behovet best kan dekkes, ivareta strategiske føringer for anskaffelsen, sikre et mandat for prosessen, samt forberede konkurransen.¹²³

Gjennomføring av anskaffelser og innkjøp

Kommunen er underlagt bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, ved alle anskaffelser av varer og tjenester og bygge- og anleggskontrakter (lov om offentlige anskaffelser §§ 2 og 3).

Formålet med lov om offentlige anskaffelser framgår av anskaffelsesloven §1:

Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

I lov om offentlige anskaffelser stilles det noen grunnleggende krav til gjennomføringen av offentlige anskaffelser.¹²⁴ En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard, samt sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. Oppdragsgiver skal videre sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Forskrift om offentlige anskaffelser inneholder blant annet krav til kunngjøring i den norske databasen Doffin (Database for offentlig innkjøpsinformasjon). For anskaffelser over EØS-terskelverdiene er det i tillegg krav om publisering i TED-databasen, som er EUs offisielle kanal for kunngjøring av offentlige innkjøp i hele EØS-området. Videre regulerer forskriften anskaffelsesprosedyrer, konkurransegrunnlaget, minimumskrav til leverandøren (kvalifikasjonskrav), kriterier for valg av tilbud, tidsfrister og avslutning av konkurransen. I tillegg er det krav om protokollføring, dokumentasjonsplikt og arkivplikt.¹²⁵

Nedenfor presenteres en oversikt over hvilke deler av anskaffelsesforskriften som gjelder for ulike anskaffelsesverdier.¹²⁶

Terskelverdier	Tillatte anskaffelsesprosedyrer
Del I:	

¹²³ Se Anskaffelser.no: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkuransen>

¹²⁴ Lov om offentlige anskaffelser § 5.

¹²⁵ Veileder til offentlige anskaffelser: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/sec10>

¹²⁶ Oversikten er hentet fra <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/terskelverdier-offentlige-anskaffelser>

Terskelverdier	Tillatte anskaffelsesprosedyrer
Alle kontrakter av verdi mellom 100 000 kr og 1,3 mill. kr ekskl. mva. (uansett hvem som anskaffer, og hva som kjøpes) Kontrakter om kjøp av helse- og sosialtjenester for under 7,2 mill. kr ekskl. mva.	Ingen spesiell prosedyre. Grunnleggende prinsipper og bestemmelser i FOA kap.7 må følges.
Del I og II: Vare- og tjenestekontrakter til en verdi av mellom 1,3 mill. og 2,05 mill. kr ekskl. mva. for alle unntatt statlige myndigheter Alle bygge- og anleggskontrakter til en verdi av mellom 1,3 mill. og 51,5 mill. kr ekskl. mva. (uansett hvem som anskaffer) Kontrakter om særlige tjenester til en verdi over 1,3 mill. kr ekskl. mva. Merk: I tillegg gjelder noen bestemmelser i Del III for denne type anskaffelser når verdien overstiger EØS terskelverdien for særlige tjenester på 7,2 mill. ekskl.mva.	Åpen tilbudskonkurranse (FOA § 8-3) Begrenset tilbudskonkurranse (FOA § 8-3)
Del I og III: Vare- og tjenestekontrakter til en verdi av over 1,3 mill. kr ekskl. mva. for statlige myndigheter Vare- og tjenestekontrakter til en verdi av over 2,05 mill. kr ekskl. mva. for alle andre virksomheter Bygge- og anleggskontrakter til en verdi av over 51,5 mill. kr ekskl. mva. (alle virksomheter)	<u>Åpen og begrenset anbudskonkurranse</u> (FOA § 13-1 (1)) <u>Konkurranse med forhandlinger</u> (FOA § 13 (2)) <u>Konkurransepreget dialog</u> (FOA § 13 (2)) <u>Innovasjonspartnerskap</u> (FOA § 13 (3))
Kontrakter om helse- og sosialtjenester for over 7,2 mill. kr ekskl. mva.	Egne prosedyrebestemmelser

Kontraktsoppfølging

Gjennom kontraktsoppfølging sikrer kommunen at de ytelsene som er avtalt faktisk blir levert.¹²⁷ Videre sikrer dette at kommunen oppfyller sine kontraktsmessige forpliktelser. God kontraktsoppfølging sikrer også at ansatte i kommunen er lojale mot de inngåtte kontrakter. I tillegg bidrar kontraktsoppfølging til et godt samarbeid med leverandøren og kan derfor bidra til å avverge mulige misforståelser, konflikter og tvister.

3.10.2 Karasjok kommune

Karasjok kommune har egne rutiner for innkjøp. Disse ble godkjent i april 2019 og revidert i oktober 2020. Denne rutinen tar kun for seg gjennomføringen av anskaffelsen, og omtaler ikke planleggingen av anskaffelser, samt etterfølgende kontraktsoppfølging (foruten at kommunen skal sjekke om det foreligger relevant rammeavtale før en anskaffelse iverksettes).

¹²⁷ Se Anskaffelser.no: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging#roller>

Søk i register over avgjørelser i Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) viser at Karasjok kommune har vært klaget inn til KOFA fire ganger i perioden 2003-2020.¹²⁸ I to av sakene var kommunen klaget inn sammen med andre kommuner (innkjøpssamarbeid). I de to andre sakene var kommunen klaget inn alene. I to av de fire sakene kom KOFA fram til at det forelå brudd på regelverket. Den nyeste saken der det ble konkludert med brudd på regelverket er fra 2009.¹²⁹

I en forvaltningsrevisjon om offentlige anskaffelser i Karasjok kommune (2018) ble det konkludert som følger:¹³⁰

«På bakgrunn av at revisjon ikke har mottatt etterspurt informasjon kan vi ikke foreta en vurdering av anskaffelser over kr 100 000 og under kr 500 000 i henhold til kontrollutvalgets bestilling. At kommunen ikke kan legge fram sentrale dokumenter vedrørende anskaffelsesprosessen er brudd på arkivloven og reglene om offentlige anskaffelser.

Karasjok kommune har ikke fulgt lov og forskrift om offentlige anskaffelser i alle anskaffelser over kr 500 000 som er omfattet av denne undersøkelsen.»

På bakgrunn av de hovedfunn som ble gjort i denne forvaltningsrevisjonen ble det anbefalt at Karasjok kommune iverksetter tiltak som sikrer at reglene om offentlige anskaffelser blir etterlevd, herunder:

- Synliggjør vurderingene omkring beregning av anskaffelsens verdi
- Innskjerper rutiner for føring av protokoll ved gjennomføring av anskaffelser.
- Foretar en nærmere vurdering av bruken av tildelingskriterier i forbindelse med anskaffelser.
- Foretar en nærmere vurdering av bruken av tidsfrister i forbindelse med anskaffelser.
- Innskjerper rutinen slik av brev fra kommunen vedrørende meddelelse om kontraktstildeling gir all den informasjon som forskriften krever.
- Innskjerper rutinen med å følge arkivlovens bestemmelser om arkivering vedrørende alle anskaffelser.
- Innskjerper rutinen med å følge anskaffelseslovens bestemmelser om dokumentasjon vedrørende alle anskaffelser.»

Etter at rapporten etter denne forvaltningsrevisjonen ble offentliggjort og behandlet i kommunestyret, ble det erkjent fra kommunedirektørens side at kommunen ikke har alt på stell, og at man jobber med å rydde opp.¹³¹ Dette blant annet ved å iverksette kompetansekartlegging, gjøre noe med både holdninger og kultur, samt at det ble innført innkjøpsstopp i kommunen.

I forbindelse med kommunestyrets behandling av kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2018-2021 ble det inntatt følgende årsbudsjett/økonomiplanen:

«Rådmannen skal med virkning fra 14.12.17 inndra delegerte fullmakter til innkjøp. Rådmannen må med dette kun delegere fullmakt til innkjøp opp til 2500 kroner for ledere under kommunalleder, og opp til 20 000 for kommunalledere. Innkjøp og eller investeringer som ikke skal ut på anbud og

¹²⁸ <https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa>

¹²⁹ Se sak 2009/89: <https://www.klagenemndssekretariatet.no/sak/2009-89>

¹³⁰ Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS – Offentlige anskaffelser – Karasjok kommune (2018).

¹³¹ Se <https://www.kommunal-rapport.no/innkjoeep/revisjonsrapporten-papeker-av-alvorlige-svikt/20147!/>

som overstiger 20 000 må diskuteres og klareres i rådmannens ledergruppe sammen med kommunalledere og økonomisjef. Dette må gjøres for å få økt fokus hos alle på hva vi bruker pengene på.

Det må videre lages rutiner for samordning av innkjøp i enda større grad enn i dag slik at kommunen kan få kvantumsrabatter. Ved hvert innkjøp må det spørres om rabatt og det må innhentes tilbud hos flere, også for mindre innkjøp.

Porto: Der dette lar seg gjøre må dokumenter sendes ut elektronisk og post til samme mottaker sendes to ganger i uken. Dette gjøres for å spare porto.

Ved bruk av entreprenører til eksempelvis graving/brøyting mv. eller annet ad hoc arbeid må det innhentes tilbud før arbeidet igangsettes. Ved hasteoppdrag kan enkel mailutveksling eller bekreftelse på annen skriftlig måte innhentes.»

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 er offentlige anskaffelser listet opp som en av de sentrale utfordringene i kommunen.

3.10.3 Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv:

Området er svært vesentlig fra et økonomisk perspektiv. Området er også vesentlig for kommunen fra et omdømmeperspektiv, og det er vesentlig for tilbydere av varer og tjenester med mer.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et økonomisk perspektiv er det viktig for kommunen at den inngår avtaler som er økonomisk gunstig og fyller kommunen sine behov. Det er også viktig at kommunen har kartlagt sitt behov før anskaffelsen gjennomføres. Om ikke kan kommunen risikere å anskaffe noe som ikke var i tråd med formålet med mer. Dette kan igjen ha konsekvenser for både organisasjonen, medarbeidere og brukere.

Det foreligger også risiko for brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunen kan ved brudd på regelverket bli ilagt overtredelsesgebyr av Klagenemnda for offentlige anskaffelser eller bli saksøkt av tilbydere ved brudd på regelverket. I et omdømmeperspektiv kan dette blant annet svekket tilliten til kommunen.

Det er også viktig at kommunen følger opp avtalene etter at de er inngått, og har systemer som sikrer at disse blir etterlevd av kommuneorganisasjonen i ettertid. Erfaringsmessig er kontraktsoppfølging et lite prioritert område.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være **høy**.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som reduseres den økonomiske risikoen, at det blir inngått avtaler som er økonomisk gunstig og fyller kommunen sine behov. Samt at det er etablert internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Ressurser og kompetanse på området er også risikoreduserende tiltak som vil styrke

kommunens omdømme til leverandører og tilliten hos kommunens innbyggere.

Det er iverksatt risikoreduserende tiltak på deler av området, og graden av risikoreduserende tiltak settes derfor til **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder område.

Kontrollutvalget hadde innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Innspillet gjelder kommunens byggeprosjekter.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området. Dette gjelder forvaltningsrevisjoner om offentlige anskaffelser i henholdsvis 2018 og 2008, samt en forvaltningsrevisjon om økonomistyring i 2015. Dette området er ikke gjenstand for statlig tilsyn.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området anses å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. En eventuell forvaltningsrevisjon på dette området bør da særlig ta for seg planlegging av anskaffelser og innkjøp, samt kontraktsoppfølging.

3.11 Informasjonssikkerhet og personvern

3.11.1 Overordnet rammeverk

Kommunen behandler store mengder personopplysninger, og på mange tjenesteområder behandles det sensitive personopplysninger. God informasjonssikkerhet og god internkontroll vil bidra til å sikre at kommunen behandler personopplysninger lovlig, sikkert og forsvarlig.¹³²

Informasjonssikkerhet¹³³

Formelt sett defineres informasjonssikkerhet som en samlebetegnelse for krav til pålitelig og sikkerhet som knyttes til overføring og lagring av informasjon. Sikkerhetsområdet deles vanligvis inn i tre underområder. Disse er konfidensialitet og tilgjengelighet, informasjonskvalitet og informasjonsintegritet. *Konfidensialitet* vil si at sensitiv eller gradert informasjon bare skal være tilgjengelig for autoriserte personer og prosesser. Tilgjengelighet gis vanligvis kun ved dokumentert behov.

¹³² Digitaliseringsstrategi 2020-2023, s.9

¹³³ Store norske leksikon, <https://snl.no/informasjonssikkerhet>

Informasjonskvalitet vil si at informasjonen er fullstendig, nøyaktig og gyldig, og et resultat av autoriserte og kontrollerte aktiviteter. *Informasjonsintegritet* beskriver det faktum at informasjon som sendes fra en enhet til en annen ikke kan forandres underveis, uten at mottaker vil kunne merke, og i noen tilfeller også bevise, det.

Datasikkerhet er sikkerhet for informasjon på digital form som overføres og lagres digitalt. Moderne IKT-systemer bruker en rekke metoder for å fremme informasjonssikkerhet. Konfidensialitet og tilgjengelighet søkes sikret gjennom å definere hva bestemte personer eller roller skal ha tilgang til av informasjon, og sikre at de riktige personene, og bare de, har tilgang. Sikringsmekanismene er vanligvis [krypteringsalgoritmer](#), og tilgang til sensitiv informasjon for autoriserte personer oppnås ved tilgang til kryptonøkler tilpasset den enkeltes sikkerhetsklarering.

I eForvaltningsforskriften § 15 framgår det at kommunen er forpliktet til å ha et internkontrollsystem basert på anerkjente standarder for styringssystem for informasjonssikkerhet.¹³⁴

Personvern

Personvern defineres av Datatilsynet som retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger. Personvernbegrepet refererer ikke bare til vernet av privatlivets fred og den enkeltes personlige integritet. Begrepet innebærer i stor grad også vernet av enkeltpersoners rett til å ha innflytelse på bruk og spredning av personopplysninger om seg selv. Vi skal i størst mulig grad kunne bestemme over egne personopplysninger. Med de nye personvernreglene som er innført i hele EU/EØS fra 2018, har disse rettighetene blitt ytterligere styrket.¹³⁵

Personvern er underlagt omfattende lovregulering gjennom blant annet personopplysningsloven, helseregisterloven og regler om taushetsplikt. Men også personvern mer generelt er underlagt rettslig beskyttelse, for eksempel gjennom straffelovens regler om vern av privatlivets fred.¹³⁶ Både personvernlovgivningen og særlovgivning innen de tjenester som kommunen yter, stiller krav om rutiner som sikrer at kommunen ivareta personvernet.

Personvernombud.

Personopplysningsloven stiller krav til hvem som skal ha personvernombud.¹³⁷ Hasvik kommune er pliktig til å ha personvernombud. Ombudets roller og oppgaver er å sørge for at det blir etablert rutiner som sikrer at ombudet på riktig måte og til rett tid involveres i alle spørsmål som gjelder vern av personopplysninger. Tidlig involvering legger til rette for etterlevelse av regelverket og for at personvernensyn blir tatt når det utvikles nye løsninger». ¹³⁸

¹³⁴ Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).

¹³⁵ Datatilsynet, <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/hva-er-personvern/>

¹³⁶ Regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/personvern/hva-er-personvern/id448290/>

¹³⁷ Personopplysningsloven, artikkel 37, Forvaltningsloven § 1

¹³⁸ Personopplysningsloven, artikkel 38-39 og Datatilsynets veileder for personvernombud

Personvernforordningen (GDPR) innebærer at kommunen skal gjennomføre og dokumentere at ansatte har gjennomført opplæring i personvern og informasjonssikkerhet.¹³⁹

3.11.2 Karasjok kommune

Sekretariatet har gjort søk på Karasjok kommune sin hjemmeside med henholdsvis søkerordene «personvern», «personvernombud», samt «personopplysninger».¹⁴⁰ Vi fant ikke treff på noen av disse tre søkerordene.

Sekretariatet har ikke funnet at kommunestyret i Karasjok har behandlet særskilte saker om personvern og informasjonssikkerhet i perioden 2018 -2020.

Ifølge Karasjok kommunes årsmelding for 2019 har kommunen en IKT-strategi.¹⁴¹ Sekretariatet er ikke kjent med innholdet i denne strategien.

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 rapporteres det om at kommunens IKT-enhet vil være presset på kapasitet i 2020. Det rapporteres videre om en sårbarhetsgrad innen IKT i kommunen som tilsier at ressursnivået må opprettholdes på dette området.

Sekretariatet har ikke funnet at kommuneplanens samfunnsdel omtaler personvern og informasjonssikkerhet.

I Karasjok kommunes etiske retningslinjer (november 2017) sies det følgende om taushetsplikt:

«Samtlige ansatte i Kárášjoga giêlda Karasjok kommune er i henhold til forvaltningslovens § 13 – 13 f og eventuelle særlover pålagt taushetsplikt. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet i tjenesten eller i arbeidet. Hun/han kan heller ikke utnytte taushetsbelagte opplysninger i egen virksomhet eller i tjeneste eller i arbeid for andre eller til egen fordel. I tillegg til forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder bestemmelser gitt i særlover. Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker i kommunen, må respekteres og ikke brukes til personlig vinning. Taushetsplikten omfatter også opplysninger om brukere, kollegaer og ledere.»

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at kommunedirektørens sårbarhetsvurdering innen IKT «tilsier at denne funksjonen må opprettholdes innen skolen, da det ikke er forsvarlig i 2020 med en ytterligere reduksjon innen IKT».

I mars 2011 ble det avdekket at Karasjok kommune hadde lagt ut en persons personopplysninger på kommunens postjournal på kommunens nettside.¹⁴² Daværende

¹³⁹ <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/personvern-og-informasjonnssikkerhet--kompetansepakke-for-kommuner-og-fylkeskommuner/>

¹⁴⁰ Søkene ble gjort 9. desember 2020.

¹⁴¹ Årsmelding 2019, s. 26.

¹⁴² <https://www.nrk.no/sapmi/>

informasjonsdirektør i Datatilsynet uttalte i den sammenheng at dette var «et klart lovbrudd, og ganske alvorlig og kritikkverdig».

3.11.3 Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

En kommunes informasjonssikkerhet og personvern er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt sett i forhold til brukere, medarbeidere, omdømme, innovasjon og utvikling i kommunen, samt økonomiske forhold som verdiskapning.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et bruker perspektiv er informasjonssikkerhet meget viktig for personvernet ved behandling av personopplysninger. Skytjenester, innsamling og bruk av stordata utfordrer informasjonssikkerhet og personvern. I forhold til medarbeidere er risikofaktorer blant annet om medarbeiderne har kunnskap og opplæring i informasjonssikkerhet og personvern, samt om (riktig) myndighet er delegert til aktuelle beslutningsnivå og medarbeidere i kommunen/tilgangskontroll. I et økonomisk perspektiv kan det oppstå forhold som svekker effektiviteten i kommunens virksomhetsstyring. Dette kan føre til utilsiktede utgifter både i selve styringssystemet og i kommunens tjenesteproduksjon, samt manglende måloppnåelse om en kostnadseffektiv drift.

I et omdømme perspektiv kan blant annet sikkerhetsbrudd, systemmangler svekke tilliten til kommunen. Informasjonssikkerhet skal sikre virksomhetens informasjon mot uønskete hendelser. Manglende informasjonssikkerhet innebærer risiko for cyberangrep, tapping av kritisk informasjon fra interne og eksterne, lekkasje av konfidensiell informasjon som personopplysninger, strategier og interne arbeidsdokumenter.

Datakriminalitet, sabotasje og digitale innbrudd på kommunens IKT-systemer kan få store samfunnsmessige konsekvenser. Håndtering av slike hendelser krever systemer for avvik- og krisehåndtering.

I et organisatorisk perspektiv kan det oppstå utfordringer knyttet til blant annet arkiv forvaltning, der helhetlig dokumentasjons- og arkivforvaltning skal sikre riktig tilgang, hensiktsmessig bruk, rettidig sletting og at bevaringsverdige opplysninger faktisk blir bevart. Kommunens dokumentasjon skal være tilgjengelig på kort og lang sikt for alle som har rettmessige krav. For å oppnå dette må kommunen ha et forsvarlig og effektiv arkiv- og dokumentasjonsforvaltning både nå og i framtiden. Langtidsbevaring av dokumentasjon og arkiv fra alle deler av virksomheten er påkrevd. Andre utfordringer kan være knyttet til effektivisering og måloppnåelse.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Kommunen synes ikke å gi god informasjon om innbyggernes rettigheter knyttet til personvern på hjemmesiden. Dette viser at kommunen sannsynligvis ikke har et bevisst forhold til temaet. Videre har ikke sekretariatet funnet dokumentasjon som viser at kommunen har informasjonssikkerhet og personvern som en prioritert oppgave i kommunen. Vi ser videre at kommunens IKT-enhet er under ressursmessig press.

Kommunen synes derfor å mangle planer og tiltak som skal virke risikoreduserende på dette området. Spørsmålet om kommunen har risikoreduserende tiltak på dette området besvares derfor med **nei**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget har ikke trukket fram informasjons- og datasikkerhet - personvern som et aktuelt tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området informasjonssikkerhet og personvern i planperioden 2013-2020. Deler av området (særlig personvern) kan være gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området er aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.12 Åpenhet, innsyn og informasjon - offentlighet

3.12.1 Overordnet rammeverk

Åpenhetsprinsippet

På alle de sentrale myndighetsområdene i Norge eksisterer det et åpenhetsprinsipp, forankret i Grunnlovens §100. Her slås det fast at alle har rett til innsyn i dokumentene til staten og kommunene og til å følge forhandlingene i rettsmøte og folkevalgte organ.

Informasjonsplikt

I kommuneloven § 4 framgår det at kommuner aktivt skal informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Kommunen skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.

Møteoffentlighet

I kommuneloven § 11-5 framgår det at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer dersom ikke noe annet følger av denne paragrafen (møteoffentlighet). Møtet skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte, også hvis det antas at møtet vil bli helt eller delvis lukket.¹⁴³ Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten.¹⁴⁴ Det skal føres møtebok for møter i alle

¹⁴³ Kommuneloven § 11-3.

¹⁴⁴ Kommuneloven § 11-3.

folkevalgte organer. Med unntak av delene som er unntatt fra offentlighet, skal møteboken være tilgjengelig for allmennheten.

Dokumentoffentlighet

Offentleglova inneholder bestemmelser om retten til å få se (innsyn) i dokumenter i offentlig forvaltning. Hovedregelen er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og andre lignende registre. Loven inneholder også bestemmelser om hva som regnes som dokument og når et dokument blir offentlig. Som hovedregel skal innsyn gis gratis. Loven har en bestemmelse om «merinnsyn». Det betyr at myndighetene skal vurdere om det kan gis innsyn, selv om dette i utgangspunktet kan nektes. Loven har bestemmelser om unntak fra retten til innsyn. Slike unntak kan være begrunnet med at opplysningene er underlagt taushetsplikt. Organ som er omfatta av offentleglova, kan gjøre dokument allment tilgjengelig på Internett, med unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.¹⁴⁵ Offentleglova regulerer videre hvordan kommuner skal behandle innsynskrav, klagerett med mer.

Journalføringsplikt med mer

Kommunen skal føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter (inngående og utgående dokument).¹⁴⁶ Kongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjøre den allment tilgjengelig på Internett, og om hvordan det skal gjøres.

3.12.2 Karasjok kommune

I kommuneplanens samfunnsdel 2009-2021 er det innenfor målområdet om samarbeid og kommunikasjon satt som et delmål at Karasjok kommune «skal ha god kommunikasjon med kommunens innbyggere».

Kommunen har en egen hjemmeside med blant annet følgende tjenester:

- Tjenestebeskrivelser
- Postjournal
- Møtekalender for møter i folkevalgte organer
- Innkallinger, sakspapirer og protokoller fra møter i folkevalgte organ
- Streaming av møter i kommunestyret, samt arkivopptak fra disse møtene
- Søkefunksjon

I Åpenhetsindeks for 2018 skårer Karasjok kommune 11,5 av 30,5 mulige poeng, noe som er beste skåring for kommunene i Vest-Finnmark (5,25 poeng).

I Kommunekompasset 2019 skårer Karasjok kommune 21 av 100 mulige poeng innenfor området offentlighet og demokrati. Den lave poengskåringen skyldes blant annet følgende utfordringer og svakheter i kommunen på dette området:

- Utvikle en helhetlig og systematisk bruk av sosiale medier

¹⁴⁵ Offentleglova § 10.

¹⁴⁶ Offentleglova § 10.

- Bli bedre å markedsføre politiske møter overfor innbyggerne
- Kommuniserer ikke kommunens resultater systematisk til innbyggerne
- Har ikke lagt kontaktinformasjon til politikerne på nett
- Har ikke en helhetlig elektronisk kommunikasjonsplattform med innbyggerne

3.12.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv og et samfunns- og omdømmeperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et organisatorisk perspektiv, et medarbeiderperspektiv, et økonomisk perspektiv og et politisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

En kommunes grad av åpenhet og innsyn for innbyggerne er i stor grad styrt av kommunens valgte løsninger for å informere innbyggerne. Vesentlige redskap for dette er kommunens hjemmesider og kommunens fysiske tilgjengelighet, for eksempel ved bruk av servicekontor etc. Jo mindre informasjon kommunen har på sine hjemmesider, desto mindre grad av tilgjengelighet og åpenhet. Dersom graden av åpenhet er lav vil dette svekke innbyggernes mulighet til å skaffe seg kunnskap om kommunens virksomhet, svekke innbyggernes tilgang på informasjon om deres rettigheter og plikter, samt svekke innbyggernes innsyn i politiske og administrative prosesser, og de beslutninger som fattes. I et økonomisk perspektiv kan lav grad av åpenhet og tilgjengelighet føre til unødige kostnader for kommunen. I et medarbeiderperspektiv kan de ansattes kapasitet, holdninger og kompetanse styrke eller svekke kommunens grad av åpenhet og tilgjengelighet. Graden av dette vil også bero på hvordan kommunen velger å organisere sine tjenester, for eksempel om ulike tjenester har et ansikt utad til publikum eller ikke. Manglende åpenhet og innsyn vil også kunne ha negative effekter sett i forhold til demokrati og politikk. Manglende åpenhet kan føre til at innbyggerne ikke får innsikt i de lokalpolitiske prosesser, samtidig som de folkevalgte ikke når ut til innbyggerne med sine budskap, og sine begrunnelser for sine beslutninger. Dette kan også svekke den offentlige debatt, både i forkant og i etterkant av møter i folkevalgte organer. Lav grad av åpenhet og tilgjengelighet kan svekke kommunens omdømme.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på et **middels** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som øker kommunens grad av åpenhet, herunder informasjon til innbyggerne, innsyn, tilgjengelighet, samt selvbetjeningsløsninger.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis ivarettatt og risikoreduserende tiltak settes derfor til **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder dette området.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **middels**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Deler av området kan være gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Området anses å være lite aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.13 Sikkerhet og beredskap

3.13.1 Overordnet rammeverk

Lovens formål om kommunal beredskapsplikt § 1 er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur.¹⁴⁷ Det vil si at kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. I det ligger det at de skal være opptatt av innbyggernes ve og vel.

Området har flere særlovgivninger blant annet innenfor brann, vann, kraft, akutt forurensning, plan- og bygningsloven samt helse/omsorg.

ROS-Analyse:

I følge Sivilbeskyttelsesloven plikter kommunen å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.¹⁴⁸

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter Plan- og bygningsloven. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.¹⁴⁹

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet.¹⁵⁰ Kommunene skal utvikle trygge og robuste lokalsamfunn og har et grunnleggende ansvar for å beskytte befolkningen og bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.

¹⁴⁷ Lov om kommunal beredskapsplikt (Sivilbeskyttelsesloven 2010)

¹⁴⁸ Lov om kommunal beredskapsplikt (Sivilbeskyttelsesloven 2010), § 14

¹⁴⁹ Plan- og bygningsloven § 11-4 første ledd

¹⁵⁰ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven) har som formål å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur.¹⁵¹ Det vil si at kommunene har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. I det ligger det at de skal være opptatt av innbyggernes ve og vel.

Området har flere særlovgivninger blant annet innenfor brann, vann, kraft, akutt forurensning, plan- og bygningsloven, samt helse og omsorg.

I følge sivilbeskyttelsesloven plikter kommunen å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.¹⁵²

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.¹⁵³ Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.

3.13.2 Karasjok kommune

I kommuneplanens samfunnsdel er samfunnssikkerhet og beredskap satt som et eget målområde. Hovedmålet er at Karasjok kommune skal være et trygt område for alle som bor, ferdes, har sitt virke eller har eiendom i kommunen.¹⁵⁴ Det er også satt to delmål for dette målområdet. Det første delmålet er at kommunen skal arbeide for å redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser eller kriser kan oppstå, samt konsekvenser av slike hendelser. Det andre delmålet er at kommunen skal være i stand til å håndtere uønskede hendelser eller kriser for i størst mulig grad å redusere konsekvensene av disse.

Karasjok kommune har en egen risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Denne er fra 1998. I kommunens planstrategi 2016-2019 framgår det at det etter fylkesmannens vurdering er viktig at kommunen prioriterer å fullføre prosessen med revisjon av kommunens helhetlige ROS-analyse.

Karasjok kommune har en egen beredskapsplan (juni 2017). Denne omhandler blant annet visjoner og mål for kommunens beredskapsarbeid, kriseledelse, krisestab og evakueringsplan. Etter plan skal denne revideres og fremmes til politisk behandling vinteren 2020.¹⁵⁵ Utgangspunktet for denne revideringen er å gjøre tilpasning av planen til ROS-analyser som foretas innen de fleste kommunale tjenesteområder.

¹⁵¹ Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven 2010) § 1.

¹⁵² Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven 2010) § 14.

¹⁵³ Plan- og bygningsloven § 11-4 første ledd.

¹⁵⁴ Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2021, s. 22.

¹⁵⁵ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 30.

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at beredskap og ROS-analyse er en av de sentrale utfordringene i kommunen.¹⁵⁶

I kommunens årsmelding for 2019 sies det at beredskap og ROS-analyse er et satsingsområde som kommunen skal ha fortløpende fokus på.

Karasjok kommune benytter i varslingssystemet Varsling24 for at innbyggere i et definert område kan varsles om ulike hendelser via SMS.

Karasjok kommune har en egen side om beredskap på sin hjemmeside.¹⁵⁷

Karasjok kommune deltar i beredskapsrådet i Øst-Finnmark.

3.13.3 Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

En kommunes sikkerhet og beredskap er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt i et samfunns- og miljøperspektiv og et brukerperspektiv, men også ut fra et økonomisk perspektiv, et medarbeiderperspektiv og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Brukerperspektiv: Svikt i kommunens arbeid med sikkerhet og beredskap kan øke risikoen for manglende dekking av innbyggernes grunnleggende behov for tjenester, både fra offentlig og privat virksomhet. Svikt i kommunens kommunikasjon og informasjon til innbyggerne kan blant annet føre til unødvendig uro og panikk i befolkningen og lokalsamfunnet. Dette kan også bidra til at innbyggere ikke opptrer slik de kommunale myndigheter pålegger eller anbefaler.

Medarbeiderperspektiv: I et medarbeiderperspektiv kan det for eksempel forekomme lav eller ingen kunnskap om hvilken rolle og funksjon ulike ansatte i kommunen skal ha i krisetider. Det kan også være at det ikke foreligger noen form for eller klart definerte roller og funksjoner for kommunens ansatte i krisetider.

Samfunns- og miljøperspektiv: Ved eventuell svikt i kommunens arbeid med sikkerhet og beredskap må det antas at risikoen for skade og andre negative virkninger vil øke ved eventuelle uønskede hendelser som for eksempel naturkatastrofer, ulykker og pandemier. Dette gjelder blant annet miljø, natur, helse, eiendom, infrastruktur, næringsliv, tilgang på velferdstjenester og andre samfunnsforhold.

Økonomisk perspektiv: Uønskede hendelser som for eksempel naturkatastrofer, ulykker og pandemier kan ha store økonomiske konsekvenser, både direkte og indirekte. Det være seg skade på offentlig og privat eiendom og utstyr, tapte inntekter for næringsliv, tapte lønnsinntekter for innbyggerne, samt økte utgifter for kommunen. Graden av slike konsekvensene kan videre påvirkes av kommunens grad av forebyggende arbeid og evne til å håndtere konkrete kriser som inntreffer.

¹⁵⁶ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 29.

¹⁵⁷ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/beredskap/>

Organisatorisk perspektiv: I et organisatorisk perspektiv kan det finne sted risikofaktor og uønskede hendelser på mange plan i kommunens arbeid med sikkerhet og beredskap. Det kan forekomme svikt i blant annet kartlegging, analyser og planlegging (ROS-analyser med mer), organisering av krise- og beredskapsarbeid, samhandling innad i kommunen, samt kommunens samhandling med omgivelsene.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Kommunen har en ROS-analyse for sikkerhet og beredskap, men denne er svært gammel. Kommunestyret har også en beredskapsplan.

At kommunen ikke har en oppdatert helhetlig ROS-analyse, bidrar til å øke risikoen på området. På dette området vurderes derfor de risikoreduserende tiltak å være mindre enn delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **nei**.

Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020.

Deler av området kan være gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy**, og området anses derfor å være aktuelt for forvaltningsrevisjon. En eventuell forvaltningsrevisjon bør ha fokus og tema som ikke er omfattet av fylkesmannens tilsyn.

3.14 Klima, miljø og energi

3.14.1 Overordnet rammeverk

Klima, miljø og energi er et globalt ansvar. FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikheter og stoppe klimaendringer innen 2030. For å stoppe klimaendringene på mål 13, må Norge redusere utslippene sine.¹⁵⁸

Kyoto-avtalen er en internasjonal avtale vedtatt 11. desember 1997 i Kyoto, Japan. Formelt er Kyoto-avtalen en protokoll til Klimakonvensjonen som ble vedtatt under FNs konferanse om miljø og utvikling i 1992 (Rio-konferansen). Formålet er å redusere utslipp av skadelige klimagasser.¹⁵⁹

I klimaloven framgår det at loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050.¹⁶⁰

Forurensningslovens formål i § 1 er å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall, samt at loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Klimameldingen (St. meld. nr. 34 2006 – 2007) pekte spesifikt på kommunenes muligheter til å bidra med reduksjon i utslipp av klimagasser. Klima- og forurensningsdirektoratet beregnet at kommunene hadde et potensial til å bidra med utslippsreduksjoner på inntil 8 millioner tonn CO₂ innen 2020. Det ble påpekt at kommunene særlig kunne påvirke utslippene fra transport, avfallsfyllinger, stasjonær energibruk og landbruk.¹⁶¹

For å stimulere kommunene til å arbeide med å ta ut dette potensialet, etablerte ENOVA programmet «Kommunal energi- og miljøplanlegging» som blant annet ga tilskudd til utarbeidelse av kommunale energi- og klimaplaner.¹⁶² Alle kommuner bør ha en energi- og klimaplan, men det er ikke et lov-krav.¹⁶³

I 2009 kom statlig planretningslinje for klima og energiplanlegging i kommunene fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven. Formålet med planretningslinjene var å:

- a) Sikre at kommunene går foran i arbeidet med å redusere klimautslipp
- b) Sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunene
- c) Sikre at kommunene bruker et bredt spekter av sine roller og virkemidler i arbeidet med å redusere klimautslipp.

Plan- og bygningslovens formål (§ 1-1) er at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. I plan- og bygningslovens plandel § 3-1 framgår det at oppgaver og

¹⁵⁸ <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>

¹⁵⁹ <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/Miljoe-og-klima/Kyotoprotokollen>

¹⁶⁰ Lov om klima (klimaloven) § 1.

¹⁶¹ St.melding nr. 34,s. 71 og s. 138

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c215be6cd2314c7b9b64755d629ae5ff/no/pdfs/stm200620070034000dddpdfs.pdf>

¹⁶² Enova, https://www.enova.no/upload_images/6F4A0A3EE001488089C299E05EACB849.pdf

¹⁶³ Enova- veileder 2008, https://www.enova.no/upload_images/6F4A0A3EE001488089C299E05EACB849.pdf

hensyn i planleggingen etter loven skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

Kommunene er i forskrift pålagt å innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre miljøvennlig energiomlegging i tråd med retningslinjene.¹⁶⁴

For å stimulere kommunene til å arbeide med å ta ut dette potensialet, etablerte ENOVA programmet «Kommunal energi- og miljøplanlegging» som blant annet ga tilskudd til utarbeidelse av kommunale energi- og klimaplaner.

3.14.2 Karasjok kommune

I kommuneplanens samfunnsdel 2009-2021 er det satt som et delmål at kommunens miljø- og arealpolitikk skal sikre et hensiktsmessig vern og en fornuftig bruk av naturressursene.

Ifølge Kommunekompasset 2019 har ikke Karasjok kommune en oppdatert energi- og klimaplan. Det sies videre at kommunen må jobbe mer aktivt overfor avdelinger i kommunen og innbyggerne med hensyn til bærekraftig utvikling. I kommunens planstrategi 2016-2019 var det lagt opp til at ny miljø-, klima- og energiplan skulle startes opp i 2016 med vedtak i kommunestyret i 2018.

I Kommunekompasset 2019 sies det videre at kommunen må jobbe mer systematisk (gjennom avfallsselskapet Fimil AS) for å redusere avfallsmengde og med fokus på gjenbruk blant innbyggerne. Det sies videre at kommunen må jobbe aktivt overfor egne avdelinger og innbyggerne med hensyn til bærekraftig utvikling.

Som nevnt i kapittel 2.1.8 så har Karasjok kommune lav score på litt under halvparten av de utvalgte nøkkeltallene for miljø i Kommunebarometeret.

3.14.3 Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Området er spesielt vesentlig sett ut i fra et samfunns- og miljøperspektiv. Området er også vesentlig i relasjon til brukere, medarbeidere, organisatoriske forhold, politiske forhold, samt i et økonomisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Ut i fra et samfunns- og miljøperspektiv er det en risiko for at kommunen av ulike årsaker ikke når sine mål om reduksjon av klimagassutslipp. Risikoen for manglende regeletterlevelse på området er også til stede. Slike forhold kan blant annet ha negativ virkning på kommunens omdømme.

Manglende måloppnåelse kan blant annet skyldes organisatoriske forhold, for eksempel at oppfølging av kommunens klimamål er spredt på ulike enheter i kommunen, med liten grad av samordning og koordinering. Videre foreligger det en risiko for manglende prioritering av klimatiltak, både politisk og administrativt. Det kan videre være vanskelig å finne

¹⁶⁴ Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>

målekriterier og data. Lite målbare effekter kan gi lavere oppslutning om tiltak. Dette vanskeliggjør også å finne riktige tiltak i klimaarbeidet. Det er også en risiko for at klimamål nedprioriteres i kommunens øvrig planverk.

I et medarbeiderperspektiv kan det være relevant å trekke frem risikofaktorer som graden av kompetanse om klimautfordringer og kunnskap om kommunale verktøy i klimaarbeidet.

Kommunens klimapolitikk og gjennomføringen av denne vil også bero på om dette er forankret i kommunens øverste folkevalgte organ, både formelt og reelt.

Tiltak for å redusere klimautslipp kan være direkte og indirekte økonomisk fordelaktig for kommunens drift. Reduksjon av strømforbruk kan for eksempel føre til lavere strømutgifter. Å ikke gjennomføre et slikt tiltak kan derfor resultere i unødige utgifter for kommunen. Videre kan fravær av klimatiltak, i et globalt perspektiv, føre til klimautfordringer, som påvirker vær og natur lokalt, med de skader og kostnader dette kan medføre for kommunen og lokalsamfunnet.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Så vidt vi har funnet ut er kommunens klima- og energiplan utdatert. Det må dermed svares **nei** på spørsmålet om det foreligger risikoreduserende tiltak.

Det må her påpekes at kommunen har satt i gang en prosess for å revidere det overordnede planverket.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som **middels**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på området. Det er aktuelt å vurdere dette området som tema for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Siden kommunen er i gang med å revidere sitt planverk bør eventuell forvaltningsrevisjon gjennomføres sent i planperioden.

3.15 Bemanning, rekruttering og kompetanse

3.15.1 Overordnet rammeverk

Riktig og god kompetanse sikrer kommunene kvalitet i tjenestene, effektiv ressursutnyttelse og godt omdømme som en attraktiv arbeidsplass.¹⁶⁵ Regjeringen, partene i arbeidslivet og frivillig sektor har signert en felles strategi for kompetansepoltikk. Nasjonal kompetansepoltisk strategi skal sikre arbeidslivet den kompetansen det har bruk for. Nasjonal kompetansepoltisk strategi har som mål å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig arbeidsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og at flest mulig deltar i arbeidslivet.¹⁶⁶

Rekruttering handler om å få tak i én konkret person til én bestemt stilling, ideelt sett til lavest mulig kostnad.¹⁶⁷ Utfordringene for kommuner er todelt. For det første må kommunen fremstå som en attraktiv arbeidsgiver for å tiltrekke seg søkere. For det andre må kommunen være en attraktiv arbeidsgiver for å beholde den eksisterende arbeidskraften.

Rettslige og formelle krav til tilsetninger i kommuner framgår hovedsakelig i arbeidsmiljøloven,¹⁶⁸ forvaltningsloven, kommuneloven, ulovfestet rett, Hovedtariffavtalen for KS-området, uttalelser fra Sivilombudsmannen¹⁶⁹ og kommunenes egne rutiner på området.

Kvalifikasjonsprinsippet gjelder for tilsetninger i hele offentlig sektor, herunder for kommuner.¹⁷⁰ Prinsippet er ikke lovfestet per i dag, men det er sikker rett at kvalifikasjonsprinsippet har lovs rang. Prinsippet innebærer blant annet at arbeidsgiver, ved tilsetting i offentlige stillinger, skal tilsette den av søkerne som etter en samlet vurdering anses best kvalifisert for stillingen.

I kommuneloven framgår det at kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

3.15.2 Karasjok kommune

I Kommunekompasset 2019 er Karasjok kommune av KS Konsulent gitt 29 av 100 mulige poeng når det gjelder Karasjok kommune som arbeidsgiver.

¹⁶⁵ Se KS: <https://www.ks.no/fou-sok/2010/094010/>

¹⁶⁶ Se KS: <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/skal-sikre-kompetanse-i-arbeidslivet/>

¹⁶⁷ Se KS: <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/profilerings-og-rekrutteringsarbeid2/rekruttering/>

¹⁶⁸ Se arbeidsmiljøloven kapittel 13 (vern mot diskriminering) og kapittel 14 (ansettelse mv.) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>

¹⁶⁹ Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

¹⁷⁰ Se Sivilombudsmannen: <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/tilsetting-krav-til-saksbehandlingen-ved-vurdering-av-personlig-egnethet/>

Planer, reglement med mer

Per 31. desember 2019 var det 289 ansatte i Karasjok kommune fordelt på 273 årsverk. I kommunens årsmelding for 2019 sies det at kommunen har mange deltidsansatte.¹⁷¹

I kommuneplanens samfunnsdel (2009-2021) framgår det at kommunen har et høyt utdannet, stabilt og kreativt personale. Det sies videre at kommunen i en tid med store nedskjæringer ser det som viktig å holde motivasjonen oppe slik at kommunen fremdeles kan opprettholde et kvalitativt tjenestetilbud overfor innbyggerne. Det sies også at det i den sammenheng er viktig å arbeide aktivt for å beholde dyktige fagfolk, utvikle en felles ideologi i forhold til organisasjonskultur, oppfølging av nyansatte, og ved intern overføring av ansatte, vektlegge og følge opp disse i forhold til kommunens introduksjonsplan.

I kommuneplanens samfunnsdel er det innenfor målområdet om organisasjonsutvikling blant annet fastsatt følgende tiltak/strategier:

- Styrke evnen til utvikling og omstilling gjennom kompetanseheving
- Faglig kompetanse og personlige kvalifikasjoner
- Godt arbeidsmiljø, tilrettelegge for fleksible løsninger vedrørende arbeidstid og fjernarbeid

Sekretariatet har på forespørsel til kommunen blitt opplyst om at Karasjok kommune har dokumenter knyttet til arbeidsgiverpolitikk/arbeidsgiverstrategier, men vi har ikke fått oversendt disse. I Kommunekompasset 2019 opplyses det om at det er en svakhet at Karasjok kommune ikke har en slik arbeidsgiverstrategi.¹⁷²

Sekretariatet er ikke kjent med om Karasjok kommune per i dag har en plan for rekruttering og kompetanse. Vi har imidlertid blitt opplyst om at kommunen er i gang med å utarbeide en slik plan. Dette framgår også av kommunens planstrategi 2016-2019.

Karasjok kommune har et eget ansettelsesreglement vedtatt i kommunestyret i mai 2016. Dette reglementet omhandler blant annet ansettelsesmyndighet, regler for ansettelsesarbeidet, prosess etter stillingsvurdering, kunngjøring av stillinger, krav til språkkunnskaper ved ansettelse, søknadsbehandling, ansettelsesvilkår, samt forhold knyttet til arbeidsavtale.

Utfordringer og tiltak

I Kommunekompasset 2019 sies det at Karasjok kommune ikke har en overordnet arbeidsgiverstrategi eller organisasjonspolitikk som skal sikre at kommunen jobber med et strategisk perspektiv når det gjelder å rekruttere, beholde og utvikle egne medarbeidere.¹⁷³

Kommunekompasset trekker fram flere konkrete svakheter og utfordringer i kommunens arbeid med blant annet rekruttering og kompetanse.¹⁷⁴

I kommunens årsmelding for 2019 rapporteres det om at en av kommunens sentrale

¹⁷¹ Årsmelding 2019, s. 10.

¹⁷² Kommunekompasset 2019, s. 31.

¹⁷³ Kommunekompasset 2019, s. 29.

¹⁷⁴ Kommunekompasset 2019, s. 29-31.

utfordringer er å få besatt fagstillinger, særlig stillinger som sykepleiere.¹⁷⁵ I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at en av kommunens sentrale utfordringer er innenfor kompetanse, rekruttering, samt det å beholde ansatte.

Innenfor oppvekst- og utdanningsområdet er det satt som mål å tilby videre- og etterutdanning til ansatte i barnehage og grunnskole gjennom nasjonale satsinger og lokal plan for kompetanseutvikling.¹⁷⁶ I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at det er utfordrende å få besatt stillinger som faglærte i barnehage og skole.

Innenfor helse- og omsorgsområdet er det satt som mål å sikre stabil bemanning.¹⁷⁷ I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at det er utfordrende å få besatt stillinger som faglærte i innenfor pleie og omsorg.

Innenfor teknisk område har kommunen utfordringer med at flere ansatte er på tur til å pensjonere seg.¹⁷⁸ Det sies videre at det både er utfordrende og tidkrevende å ansette nye medarbeidere på dette området.

3.15.3 Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Området er spesielt vesentlig sett ut i fra et medarbeiderperspektiv. Området er også vesentlig sett ut ifra et organisasjonsperspektiv, særlig med tanke på kommunen som arbeidsgiver, samt et omdømmeperspektiv. Området kan også ha virkninger sett ut i fra et brukerperspektiv og et økonomisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

At kommunen har gode rekrutterings- og tilsettingsprosesser er avgjørende for å om kommunen er synlig og attraktiv som arbeidsgiver. Det samme gjelder kommunens generelle arbeidsgiverpolitikk, herunder personalpleie. Kommunens omdømme har også betydning i denne sammenhengen. Det knytter seg en rekke risikofaktorer til dette.

Å rekruttere og beholde kvalifisert og relevant kompetanse er en viktig oppgave som krever tid og ressurser, noe som igjen medfører utgifter for kommunen. Hvorvidt det legges til rette for gode og grundige rekrutteringsprosesser kan være avgjørende for om kommunen får tilsatt de rette menneskene i de rette stillingene, noe som igjen påvirker om kommunen får tilført riktig arbeidskraft sett i forhold til de tilsvarende lønnsutgiftene.

Dersom de som ansettes ikke fungerer i sine stillinger blant annet hva gjelder utføring av arbeidsoppgaver, vil dette blant annet føre til at kommunen ikke får igjen som ønsket sett i forhold til lønnsutgifter og tjenesteproduksjon, som igjen kan ha konsekvenser for brukerne av kommunale tjenester. Dette kan igjen påvirke kommunens omdømme i omgivelsene, herunder misnøye med kommunens tjenestekvalitet.

¹⁷⁵ Årsmelding 2019, s. 27.

¹⁷⁶ Årsmelding 2019, s. 27.

¹⁷⁷ Årsmelding 2019, s. 34.

¹⁷⁸ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 30.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være **høyt**.

Risikoreduserende tiltak

Karasjok kommune synes å mangle planer, mål og strategier knyttet til rekruttering og kompetanse. De gruppene som man ser at det både lokalt og nasjonalt er utfordrende å rekruttere til er innenfor de to store sektorene helse og omsorg og oppvekst. Dette betyr at kommunen i tillegg til å ha gode rekrutteringsstrategier også må satse på kompetanseheving blant egne ansatte.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis ivaretatt og risikoreduserende tiltak settes derfor til **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget trakk fram rekruttering og kompetanse i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Utvalget nevnte særlig gjennomtrekk av sykepleiere og hva som kan være årsakene til dette, samt hvordan kommunen benytter sin tilgjengelige kompetanse blant de ansatte.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Kommunestyret har i plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 vedtatt at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av tilsetninger i kommunen, men dette er ikke startet opp. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommendeplanperiode.

3.16 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
3.1 Prosjektet	Ja, men ses i sammenheng				

«Fremtidens Karasjok»	med de andre områdene				
3.2 Politisk og administrativ organisering og struktur	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.3 Planverk, styringssystemer og internkontroll	Ja	Middels	Delvis	Høy	Høy
3.4 Økonomi	Ja	Middels	Nei	Høy	Høy
3.5 Digitalisering	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.6 Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak	Ja	Middels	Nei	Høy	Høy
3.7 Arbeidsmiljø, HMS og sykefravær	Nei	Middels	Delvis	Middels	Middels
3.8 Etikk	Ja	Middels	Nei	Høy	Høy
3.9 Avvik og varsling	Ja	Høy	Nei	Høy	Høy
3.10 Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.11 Informasjonssikkerhet og personvern	Ja	Høy	Nei	Høy	Høy
3.12 Åpenhet, innsyn og informasjon - Offentlighet	Nei	Middels	Delvis	Middels	Middels
3.13 Sikkerhet og beredskap	Ja	Høy	Nei	Høy	Høy
3.14 Klima, miljø og energi	Ja	Høy	Nei	Middels	Høy
3.15 Bemanning, rekruttering og kompetanse	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy

4. HELSE OG OMSORG

4.1 Overordnet rammeverk innenfor helse og omsorg

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.¹⁷⁹

Kommunens ansvar omfatter blant annet:¹⁸⁰

1. Helsefremmende og forebyggende tjenester, herunder:
 - a. helsetjeneste i skoler og
 - b. helsestasjonstjeneste
2. Svangerskaps- og barselomsorgstjenester
3. Hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, herunder:
 - a. legevakt,
 - b. heldøgns medisinsk akuttberedskap,
 - c. medisinsk nødmeldetjeneste, og
 - d. psykososial beredskap og oppfølging.
4. Utredning, diagnostisering og behandling, herunder fastlegeordning
5. Sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering
6. Andre helse- og omsorgstjenester, herunder:
 - a. helsetjenester i hjemmet,
 - b. personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt og
 - c. plass i institusjon, herunder sykehjem.
7. Dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens.

For å oppfylle ansvaret skal kommunen ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog.¹⁸¹

Formålet er særlig å:¹⁸²

- forebygge, behandle og tilrettelegge for mestring av sykdom, skade, lidelse og nedsatt funksjonsevne
- fremme sosial trygghet
- bedre levevilkårene for vanskeligstilte
- bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer
- sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre
- sikre tjenestetilbudets kvalitet og et likeverdig tjenestetilbud
- sikre samhandling og at tjenestetilbudet blir tilgjengelig for pasient og bruker
- sikre nødvendig opplæring av pasient, bruker og pårørende
- sikre at tilbudet er tilpasset den enkeltes behov
- sikre at tjenestetilbudet tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet og verdighet

¹⁷⁹ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd.

¹⁸⁰ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2.

¹⁸¹ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 andre ledd.

¹⁸² Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1.

- bidra til at ressursene utnyttes best mulig

Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:¹⁸³

- den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud
- den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud
- helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter
- tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene

Reformer:

Helse og omsorg er et område som er gjenstand for flere reformer. Eksempler på dette er blant annet:

- Fremtidens primærhelsetjeneste (2014-2015), Nærhet og helhet
- Folkehelsemelding (2018-2019), Gode liv i eit trygt samfunn. Tidlig innsats for barn og unge.
- Kvalitetsreform for eldre (2017-2018), Leve hele livet
- Samhandlingsreformen (2012) Helsetjenester i hjemmet – praktisk bistand

4.2 Litt om helse og omsorg i Karasjok kommune

Statistikk

Tall fra Kommunebarometeret viser at Karasjok kommune i 2019 rangeres på plass 350 av 430 hva gjelder pleie og omsorg. Dette er en rangering i nedre sjikt av barometeret, og dårligere enn gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark, som er 341.

Tall fra Kommunebarometeret viser videre at Karasjok kommune i 2019 rangeres på plass 209 av 430 hva gjelder helse. Dette er en rangering i midtre sjikt av barometeret, og bedre enn gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark, som er 223.

Nasjonalt har 77.78 prosent av ansatte i pleie og omsorg fagutdanning. I Karasjok har 52,8 prosent av de ansatte fagutdanning.¹⁸⁴

Overordnede målsettinger

I kommuneplanens samfunnsdel (2009-2021) er det under målområdet om levekår og livskvalitet satt noen delmål og tiltak/strategier som gjelder helse-, sosial-, pleie- og omsorgstilbudet i Karasjok kommune.

Utfordringer på området helse og omsorg

¹⁸³ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1.

¹⁸⁴ Kommunebarometeret.

Karasjok kommune har blant annet følgende utfordringer på området helse og omsorg:¹⁸⁵

Ledelse:

- Manglende lederkapasitet og kontinuitet i lederstillinger
- Manglende strategisk plan for sektoren

Bemanning:

- Høyt sykefravær
- Høy andel ufaglærte i tjenesten
- Stor andel vakante stillinger
- Sårbarhet i forhold til sykepleierkompetanse
- Stort gap mellom planlagt og faktisk bemanning

Drift og driftsnivå:

- Stort gap mellom budsjett og regnskap
- Tjenestenivå: Lav terskel og høy ressursbruk
- Manglende koordinerende ledd
- Behov for større grad av samarbeid mellom sektorene

Utenforliggende utfordringer:

- Betydelig økning i antallet eldre over 67 år
- Store driftsvariasjoner som følge av endring i brukersammensetning og brukerbehov

Prosjekt «Fremtidens Karasjok – Delprosjekt for helse og omsorg

I forbindelse med utviklingsprosjektet «Fremtidens Karasjok (se kapittel 3.1) er det etablert et delprosjekt med eget prosjektmandat for området helse og omsorg.

Delprosjektet innenfor helse og omsorg har følgende effektmål:

Ledelse:

- Helse og omsorg har en robust ledergruppe hvor ansvaret er tydelig delegert i linjen
- Ledergruppen jobber strategisk og helhetlig
- Mestringsorientert ledelse kjennetegner ledergruppen

Bemanning:

- Helse og omsorg har arbeidstidsordninger som kjennetegnes av kontinuitet og som ivaretar kompetansebehovet uke gjennom, og hvor kompetansen brukes målrettet og effektivt
- Helse og omsorg har en etablert heltidskultur
- Helse og omsorg har et høyt frisknærver

Avklart tjenestenivå og bærekraftig drift:

¹⁸⁵ Disse utfordringene framgår av prosjektmandatet for delprosjekt i helse og omsorg (2020) – «Fremtidens Karasjok».

- Helse og omsorg har gode tjenestebeskrivelser
- Helse- og omsorgssektoren har god forvaltningspraksis som ivaretar innbyggernes rettssikkerhet
- Helse og omsorg preges av et godt internt samarbeid og hvor brukeren opplever sammenheng i tjenesten
- Helse og omsorg har en drift i balanse

4.3 Hjemmebaserte tjenester – Praktisk bistand

4.3.1 Overordnet rammeverk

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven har kommunen ansvar for helsetjenester i hjemmet.¹⁸⁶ Med helsetjenester i hjemmet menes ulike helsetjenester som ytes til hjemmeboende. Helsetjenester i hjemmet er alle former for planlagte kommunale helsetjenester som ytes hjemme hos pasienten eller med utgangspunkt i pasientens hjem. Eksempler på helsetjenester som kan ytes i hjemmet er hjemmesykepleie, ergoterapi og fysioterapi. Også regelmessige samtaler mv. til personer med rusmiddelavhengighet eller psykiske lidelser kan tilbys som helsetjenester i hjemmet, dersom behovet tilsier dette. Hvilke helsetjenester som kan ytes i hjemmet vil bero på en forsvarlighets- og hensiktsmessighetsvurdering.¹⁸⁷

Kommunen skal i henhold til helse- og omsorgsloven tilby personlig assistanse, herunder praktisk bistand.¹⁸⁸ Praktisk bistand omfatter hjelp til dagliglivets praktiske gjøremål i husholdningen, og personlig stell.¹⁸⁹ Hjelpen kan gis både i og utenfor hjemmet. Noe av dette er det som tidligere var kjent som hjemmehjelp. Praktisk bistand kan også omfatte opplæring, slik at den som mottar personlig assistanse får hjelp til å mestre dagliglivets gjøremål. Eksempler på praktisk bistand er hjelp til innkjøp av mat, matlaging, vask av klær og bolig, snømåking, samt hjelp til egenomsorg. Bistand til, og opplæring i, personlig stell og egenomsorg skal være gratis. For annen praktisk bistand og opplæring kan kommunen ta en egenandel.

Alle kommuner tilbyr hjelpeordninger i hjemmene.¹⁹⁰ Tjenestetilbudet varierer fra kommune til kommune, både med hensyn til hvilke ytelser man kan få, hvor ofte man kan få dem og eventuell egenbetaling.

4.3.2 Karasjok kommune

På Karasjok kommune sin hjemmeside opplyses det om at enheten for hjemmesykepleie gir følgende tjenester:¹⁹¹

- sykepleie

¹⁸⁶ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 a..

¹⁸⁷ Se Helsedirektoratet: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/registrering-av-iplos-data-i-kommunen/rapportering-av-tjenester-med-definisjoner-og-rapporteringskrav/helsetjenester-i-hjemmet>

¹⁸⁸ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 b.

¹⁸⁹ Se helsenorge.no: <https://helsenorge.no/rettigheter/personlig-assistanse-praktisk-bistand-og-opplering>

¹⁹⁰ <https://nhi.no/rettigheter-og-helsetjeneste/helsetjenesten/hjelpeordninger-i-hjemmet/>

¹⁹¹ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/pleie-og-omsorg/hjemmesykepleie/>

- hjemmehjelp
- dagsenteropphold
- aktivitetstrening på aktivitetssenteret
- tildeler og organiserer trygghetsalarmer
- matombringing
- avlastning/korttidsopphold på institusjon
- botilbud til eldre og funksjonshemmede
- transport til og fra dagsenter og aktivitetssenter

På kommunens hjemmeside opplyses det videre om at bo- og avlastningstjenesten i kommunen yter heldøgns tjenester for mennesker med utviklingshemming.¹⁹² Tjenesten gis til personer i alle aldersgrupper og med ulike hjelpebehov. Tjenesten gis ut fra den enkeltes individuelle behov. Tjenestene gis i samlokaliserte boliger, foreldrehjem og private boliger. De gir også helgeavlastningstilbud i kommunal avlastningsbolig, for brukere som bor hjemme hos foreldrene.

I kommuneplanens samfunnsdel (2009-2021) er det under målområdet om levekår og livskvalitet satt som et tiltak å legge til rette for at pleietrengende som har behov for heldøgns pleie og omsorg, i så stor grad det er mulig kan få bo hjemme og/eller i tilpassede omsorgsboliger så lenge de selv ønsker eller at det er faglig forsvarlig.

Karasjok kommune har ikke en egen overordnet plan for området helse og omsorg, herunder for hjemmebasert pleie og omsorg.

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at det i mange år har vært en bevist politisk prioritering at flest mulig skal kunne bo hjemme lengst mulig. I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 og årsmelding for 2019 framgår det at det satses på dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens.

Andelen vedtak om hjemmetjenester som er iverksatt innen 15 dager, er for landet på 97.18 prosent. 100 prosent av alle vedtak om hjemmetjenester blir i Karasjok satt i verk innen 15 dager, ifølge tall fra Helsedirektoratet.¹⁹³

KOSTRA-tall viser at Karasjok kommunes netto driftsutgifter til helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende var kr 17017 per innbygger i 2019. Dette er høyere enn KOSTRA-gruppe 3 (kr 13018) og landet uten Oslo (kr 10455).

¹⁹² <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/pleie-og-omsorg/bo-og-avlastning/>

¹⁹³ Kommunebarometeret 2020.

4.3.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig sett ut i fra et medarbeider-, økonomisk, politisk og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde helhetlig oppfølging samt forsvarlighets- og hensiktsmessighetsvurderinger. En annen risikofaktor er kapasitet og tilgjengelighet i tjenesten. En konsekvens kan være at man ikke får riktig hjelp utfra sitt behov. Kommunen skal sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud. I et økonomisk perspektiv kan det derimot anses å være risiko for at befolkningen gis et tilbud som går ut over det som er forsvarlig, altså at tjenestenivået er for høyt. Konsekvensen av det er at kommunens muligheter til å yte forsvarlige tjenester på andre områder reduseres.

I et medarbeiderperspektiv er en risikofaktor belastninger i jobb ved manglende ressurser, sykefravær og vakanser. I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse for gode og helhetlige pasientforløp. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av hjemmetjenesten.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Karasjok kommune mangler et planverk for helse- og omsorgsområdet, men i kommunens planstrategi er det lagt til grunn at slikt skal utarbeides. Karasjok kommune har klart høyere utgifter til helse- og omsorgstjenester for hjemmeboende enn sammenlikningskommuner. Dette kan være et tegn på ineffektiv og dyr tjenesteproduksjon på dette området, men kan også være et tegn på at kommunen prioriterer hjemmebasert pleie og omsorg.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde innspill knyttet til dette området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Dette gjelder årsaken til gjennomtrekk av sykepleiere.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som høy.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon av dette området i planperioden 2013-2020. Det er imidlertid gjennomført forvaltningsrevisjon av økonomistyring i pleie og omsorg i 2011. Deler av området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være høy på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

4.4 Institusjonsplass, herunder sykehjem med mer

4.4.1 Overordnet rammeverk

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven har kommunen ansvaret for å tilby plass i institusjon, herunder sykehjem.¹⁹⁴ Rett til å få plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester inntreffer når kommunen ikke kan gi forsvarlig hjelp i hjemmet.¹⁹⁵ Retten til sykehjemsplass inntreffer når forsvarlig helse- og omsorgshjelp ikke kan gis ved tiltak i hjemmet eller i annen form utenfor institusjon. Dersom det anses at sykehjemsplass er nødvendig for å oppfylle kravet om nødvendig helsehjelp, kan kommunen ikke stille brukeren på venteliste for å få plass. Krav på sykehjemsplass inntreffer straks etter at vedtaket er truffet. Dersom man oppfyller kriteriene for tildeling av langtidsopphold, men det likevel anses forsvarlig at man kan bo hjemme i påvente av ledig plass, har man krav på vedtak om dette.

4.4.2 Karasjok kommune

Karasjok kommune har 18 sykehjemsplasser, 3 sykestueplasser, 1 KAD somatisk plass og 1 akutt- / behandlingsplass, 3 korttidsplasser og 3 avlastningsplasser.¹⁹⁶ Sykestueplassene er del av helse Finnmarks tilbud. De benyttes som et alternativ til sykehusinnleggelse og krever innleggelse av lege.

I kommuneplanens samfunnsdel (2009-2021) er det under målområdet om levekår og livskvalitet satt som et tiltak å legge til rette for at pleietrengende som har behov for heldøgns pleie og omsorg, i så stor grad det er mulig kan få bo hjemme og/eller i tilpassede omsorgsboliger så lenge de selv ønsker eller at det er faglig forsvarlig.

¹⁹⁴ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 c.

¹⁹⁵ Se Helsetilsynet: <https://www.helsetilsynet.no/rettigheter-klagemuligheter/helse--og-omsorgstjenester/rett-til-kommunale-helse--og-omsorgstjenester/rett-til-sykehjem/>

¹⁹⁶ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/pleie-og-omsorg/sykehjem/>

Karasjok kommune har ikke en egen overordnet plan for området helse og omsorg, herunder for sykehjemsplasser med mer.

Karasjok kommune har en egen forskrift om tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester, som trådte i kraft 1. juli 2017.¹⁹⁷

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at kommunen til enhver tid har mangel på institusjonsplasser.¹⁹⁸ Det sies videre at ofte oppleves det som at det ikke er samsvar mellom tjenestetilbudet og behovet for tjenester.

I kommunens årsmelding for 2019 sies det også at kommunen til enhver tid har mangel på institusjonsplasser.¹⁹⁹ Det sies videre at tjenesteområdet ikke er dimensjonert til å møte behovet som følger av økningen av antall brukere innenfor helse- og omsorgstjenester. Det sies også at dette fører til budsjettoverskridelser, sjonglering av plassdisponeringen, samt stor slitasje både for tjenestemottaker, pårørende og kommunens helsepersonell.

Tall fra Helsedirektoratet viser at det per august 2020 var fem personer i Karasjok kommune som bodde i eget hjem i påvente av langtidsplass.²⁰⁰

Av dem som bodde på sykehjem per 2019, har 79,57 prosent omfattende pleiebehov landet sett under ett.²⁰¹ I Karasjok hadde 120 prosent av beboerne på sykehjem et omfattende pleiebehov.²⁰²

I 2019 hadde beboerne på sykehjem i snitt 33,36 minutter med lege per uke i Kommune-Norge.²⁰³ I Karasjok fikk beboerne i snitt 33,6 minutter med lege i uka dette året.

For landet sett under ett er 90,6 prosent av plassene på sykehjem det som kan regnes som moderne enerom. Kjøp av plasser i andre kommuner kan være en feilkilde i statistikken for enkelte kommuner. I Karasjok er 96,4 prosent av sykehjemsplassene regnet som moderne enerom.²⁰⁴

KOSTRA-tall for 2019 viser at Karasjok kommunes utgifter per oppholdsdøgn i institusjon var kr 5130 dette året. Dette er høyere enn for KOSTRA-gruppe 3 (kr 4062) og landet uten Oslo (3842).

¹⁹⁷ <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2017-06-15-1010>

¹⁹⁸ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 40.

¹⁹⁹ Årsmelding 2019, s. 36.

²⁰⁰ <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/venteliste-for-langtids plass-pa-sykehjem>

²⁰¹ Kommunebarometeret.

²⁰² Sekretariatet har registrert at tallet her er over 100 prosent, men er ikke kjent med forklaringen på dette. Det kan for eksempel være feil i rapporteringen eller feil i selve registreringen. Andre forklaringer er også mulig.

²⁰³ Kommunebarometeret.

²⁰⁴ Kommunebarometeret.

4.4.3 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig sett ut i fra et medarbeider-, økonomisk, politisk og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan mangel på omsorgsboliger-/institusjonsplasser/somatisk kommunalt akutt døgntilbud (KAD) medføre at det ikke kan gis et forsvarlig tilbud og at kommunen ikke oppfyller kravene om nødvendig helsehjelp. I et økonomisk perspektiv kan det anses å være risiko for at befolkningen gis et tilbud som går ut over det som er forsvarlig, altså at tjenestenivået er for høyt. Dette kan skje dersom det ikke er tilstrekkelig kapasitet i de ulike trinnene i «omsorgstrappa», og det for eksempel må tilbys sykehjemsplass når omsorgsbolig ville vært et tilbud som kunne ha dekket brukers behov. Konsekvensen av et for høyt tjenestenivå er at kommunens muligheter til å yte forsvarlige tjenester på andre områder reduseres.

I et medarbeiderperspektiv er en risikofaktor belastninger i jobb ved manglende ressurser, sykefravær og vakanser. I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging og rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen. Karasjok kommune har ikke noen temaplan for helse og omsorg.

Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav og at uønskede hendelser ikke skal inntreffe.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde innspill knyttet til dette området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Dette gjelder årsaken til gjennomtrekk av sykepleiere.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon av dette området i planperioden 2013-2020. Det er imidlertid gjennomført forvaltningsrevisjon av økonomistyring i pleie og omsorg i 2011. Deler av området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

4.5 Rus og psykiatri

4.5.1 Overordnet rammeverk

Retten til helse- og omsorgstjenester likestiller somatisk og psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.²⁰⁵ Kommunene har en sentral rolle i å identifisere, utrede, behandle og følge opp personer i målgruppen.

For å understreke kommunens ansvar overfor personer med psykisk sykdom og rusmiddelproblem, ble disse bruker- og pasientgruppene særskilt nevnt i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.²⁰⁶

Kommunene har et omfattende ansvar for tjenester til personer med rusproblemer og eller psykiske lidelser.²⁰⁷ Ansvarer følger av helse- og omsorgstjenesteloven.²⁰⁸ Tjenestene kan omfatte rådgivning og veiledning, støtteopplegg, bolig og oppfølging i bolig, oppsøkende arbeid, tiltak for sosial- og arbeidsrettet rehabilitering, arbeid med individuell plan og oppfølging før, under og opphold i spesialisthelsetjenesten eller fengsel mv.

I følge Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig rus- og psykisk lidelse (ROP-lidelser), utarbeidet av Helsedirektoratet, er kommunen en svært viktig arena for kontaktetablering, kartlegging, behandling og oppfølging av personer med rus- og psykiatriske lidelser.²⁰⁹

Kommunenes ansvar omfatter blant annet:

²⁰⁵ Se Fylkesmannen.no: <https://www.fylkesmannen.no/nb/Helse-omsorg-og-sosialtjenester/Psykisk-helse-og-rus/>

²⁰⁶ Se Meld. St. 26 (2014-2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet, på side 111.

²⁰⁷ Se Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/psykisk-helse/innsikt/kommunalt-rus-og-psykisk-helsearbeid/id2344815/>

²⁰⁸ Jf. Helse og omsorgstjenesteloven § 3-1

²⁰⁹ Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse – ROP-lidelser. Sammensatte tjenester – samtidig behandling. 03/2012). Helsedirektoratet.

- kartlegging av funksjonsnivå og vurdering av behov for tjenester herunder praktisk bistand og opplæring for å kunne mestre boforhold, personlig økonomi, personlig hygiene med mer
- ruskartlegging og psykososial oppfølging
- forebyggende helsetjenester, nødvendig helsehjelp (behandling av sykdom, medisinsk og psykososial habilitering og rehabilitering, pleie og omsorg)
- fremskaffing av bolig og oppfølging i bolig
- sosial eller arbeidsrettet aktivisering
- arbeid med individuell plan
- generell oppfølging og veiledning
- henvisning til behandling

Retningslinjene gir en beskrivelse av hvordan utredning, behandling og oppfølging av mennesker med ROP-lidelser bør gjennomføres, samt en beskrivelse av roller og ansvar i tjenesteytingen. I følge retningslinjene bør samhandling og samarbeid internt og mellom nivåene være sentralt i oppfølging av personer med ROP-lidelser.

Reformer:

Samhandlingsreformen (2012) legger til grunn at mer av tjenestene innen rus og psykiatri skal ivaretas der hvor pasienten bor og at kommunene får et større ansvar for dette. Rus og psykiatri har vært en del av Samhandlingsreformen siden den trådte i kraft i 2012. Spesialisthelsetjenesten bygger ned antall institusjoner og tilrettelegger for mer polikliniske tjenester. For å imøtekomme føringen i Samhandlingsreformen krever dette mer samhandling og samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen.²¹⁰

Helse- og sosialdepartementet har i 2019 sendt ut på høring forslag til ny rusreform-fra straff til hjelp. Høringsfrist var i mai 2020.²¹¹ Rusreformen innebærer med dette et betydelig skifte i norsk ruspolitikk. Et skifte i tenkningen og holdningen til hva et rusproblem er – og ikke minst – hvordan vi som samfunn skal møte dette problemet.²¹²

4.5.2 Karasjok kommune

På Karasjok kommunes hjemmeside informeres det om at dette er et lavterskeltilbud til alle som oppholder seg i Karasjok kommune.²¹³ Tjenesten gir tilbud som omfatter:

- Støttesamtaler
- Hjelp til mestring av dagliglivets gjøremål ved, støtte og veiledning til personlig hygiene, husarbeid, innkjøp etc.
- Samarbeid og samhandling med andre hjelpeinstanser og pårørende
- Koordinering av hjelpetiltak og individuell plan
- Hjelp og støtte til å søke sosial kontakt med andre mennesker

På kommunens hjemmeside informeres videre om at kommunen ønsker å gi folk gode

²¹⁰ Rus- og Psykisk helseplan 2014-2018. s. 8

²¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---rusreform-fra-straff-til-hjelp/id2683686/>

²¹² NOU 2019:26 s.19

²¹³ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/helsetjenester/rus-og-psykisk-helse/>

verktøy for å håndtere de vanskene man står i og oppmuntre og støtte slik at folk kan få til de endringene de ønsker seg. Tanken at man kan få noen samtaler for å komme i gang med ønsket endring, for så å jobbe videre på egen hånd.

På hjemmesiden sies det videre at man ikke trenger en diagnose for å få hjelp, samt at kommunen er opptatt av å finne ut hva som er viktig for dem det gjelder og hvilke endringer de selv ønsker i sitt liv. Det sies videre at kommunens arbeider med mange ulike problemstillinger. For eksempel kan man ta kontakt med kommunen hvis man har problemer i relasjoner, livsbelastninger, strever med grubling eller bekymring som tar over hverdagen, har dårlig selvfølelse eller har opplevd noe som har vært så skremmende at man har vansker med å fungere i hverdagen.

Målt mot folketallet er det 28,43 psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere i Karasjok kommune. Tilsvarende gjennomsnittstall for hele Norge var på 24,37 i 2019.²¹⁴

I tabellen nedenfor framgår noen KOSTA-tall for 2019 for Karasjok kommune.

Nøkkeltall	Karasjok	Kostragruppe 03	Landet u/Oslo
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere	7,6	6,5	4,9
Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere	11,4	10,6	9
Andel med psykiske lidelser på venteliste	:	:	..
Andel rusmiddelmisbrukere på venteliste	:	:	..
Andel rusmiddelmisbrukere med psykiske lidelser på venteliste	:	..	..
Antall vedtak om kjøp av tiltak til rusmiddelmisbrukere av aktører utenfor kommunen per 10 000 innbyggere	0	1,8	1,6
Antall vedtak om kjøp av tiltak til rusmiddelmisbrukere av aktører utenfor kommunen per 10 000 innbyggere	0	1,1	1
Antall vedtak om midlertidige tiltak til rusmiddelmisbrukere per 10 000 innbyggere	0	5,4	1,3

Sekretariatet har funnet at Karasjok kommune har en temaplan for rus og psykiatri. I kommunens planstrategi 2016-2019 er det planlagt at denne planen skal revideres.

Sekretariatets gjennomgang av kommunestyremøter i perioden 2018-2020 viser at kommunestyret ikke har behandlet noen saker i denne perioden som særskilt omhandler kommunens rus- og psykiatritjenester. Kommunestyret har imidlertid behandlet en alkoholpolitisk plan i denne perioden.²¹⁵

I kommunens årsmelding for 2019 rapporteres det om utfordringer knyttet til blant annet utsatt tilsetting av miljøterapeut innenfor psykisk helse, noe som gjør at kommunen ikke har

²¹⁴ Kommunebarometeret.

²¹⁵ Sak PS 43/2018.

kommet i gang med pakkeforløpet innenfor rus og psykisk helse.²¹⁶ Denne utfordringen rapporteres det også om i kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023.²¹⁷ Målsetningene med det nevnte pakkeforløpet er blant annet økt brukervedvirkning og brukertilfredshet, sammenhengende og koordinerte pasientforløp, samt unngå unødig ventetid for utredning, behandling og oppfølging.²¹⁸

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 rapporteres det også om utfordringer knyttet til kommunens tilbud om kommunepsykolog.

4.5.3 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at personer ikke tilbys nødvendig helsehjelp, oppfølging og forebygging, samt at brukere ikke blir fulgt opp gjennom individuell planer og ansvarsgrupper. Dette får konsekvens både for pasient-/bruker, pårørende og samfunnet.

I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området og samlokalisering av tjenesten, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen. Hovedutfordringen for kommunene innen rus- og psykiatrifeltet er økende etterspørsel etter tjenester. Noe av årsaken til dette er at spesialisthelsetjenesten gir kortere behandlingsopphold i tråd med samhandlingsreformen.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Bruk og revidering av kommunens rus- og psykiatriplan kan bidra til å styrke det helhetlige arbeidet og legge klare føringer for tiltak. Lett tilgjengelig informasjon om kommunens rus- og psykiatritjeneste kan bidra til at flere søker hjelp på et tidlig tidspunkt. Det er noe informasjon om denne tjenesten på kommunens hjemmeside. Karasjok kommune synes ikke å ha en god bemanning innenfor disse tjenestene.

²¹⁶ Årsmelding 2019, s. 37.

²¹⁷ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 45.

²¹⁸ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 45.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å bare være **delvis** være på plass.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon av dette området i planperioden 2013-2020. Deler av området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

4.6 Legetjenesten

4.6.1 Overordnet rammeverk

Fastlegeordningen

Fastlegereformen ble innført i 2001.²¹⁹ Fastlegereformen innebar at befolkningen fikk rett til fastlege og til og kunne bytte fastlege.

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige allmennlegetjenester.²²⁰ Kommunen skal organisere fastlegeordningen og sørge for at personer som ønsker det, får tilbud om plass på fastleges liste. Kommunen skal også sørge for at et tilstrekkelig antall leger deltar i fastlegeordningen. Kommunen skal videre sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud av allmennlegetjenester, hvor fastsatte kvalitets- og funksjonskrav i fastlegeordningen overholdes.

Helsedirektoratet sin statistikk for 2019 viser at hver lege har om lag 1100 pasienter på sine lister, og om lag 1,4 prosent er i 2019 på lister uten fastlege.²²¹ I følge Statistisk sentralbyrå var konsultasjoner gjennomsnittlig hos fastlegen 2,7 gang i løpet av 2019, og ved legevakten var konsultasjoner gjennomsnittlig i 2019 på 0,24 gang.²²²

Legevakt

²¹⁹ <https://sml.snl.no/fastlegeordning>

²²⁰ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 og § 3-2 første ledd, jf. forskrift om fastlegeordning i kommunene.

²²¹ <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/fastlegestatistikk/Hovedtall>

²²² <https://www.ssb.no/fastlegetj>

Kommunen har ansvar for å tilby legevaktordning som sikrer befolkningens behov for øyeblikkelig hjelp, og må sørge for at minst én lege er tilgjengelig for legevakt hele døgnet.²²³ I forskrift stilles det krav til kommunal nødmeldetjeneste, organisering og bemanning av legevaktsentralene, kompetanse hos legevaktlege og annet helsepersonell, legevaktens utstyr og samhandling og samarbeid mellom virksomheter som yter akuttmedisinske tjenester. Fastleger har plikt til å delta i legevakt tjenesten utenfor ordinær åpningstid.²²⁴

Arbeidstid for leger

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid²²⁵ gjelder også for leger, men det er mulig å fravike reglene i tariffavtale med fagforening som har innstillingsrett etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven.²²⁶ Kommunenes Sentralforbund (KS) har inngått slik tariffavtale med Den norske legeforening.²²⁷ Avtalen innebærer at arbeidsmiljølovens bestemmelser om daglig og ukentlig arbeidstid ikke gjelder i forbindelse med legevakt. Tariffavtalen gir også kommunene mulighet til å inngå avtale med legenes tillitsvalgte om forlenget arbeidstid for leger i full stilling. Avtalen utløp egentlig 15. september 2020, og partene forhandler for tiden om en videreføring. I skrivende stund er partene til mekling.

4.6.2 Karasjok kommune

På kommunens hjemmeside informeres det om at legetjenesten yter kurativ og forebyggende helsehjelp til pasienter.²²⁸ Det informeres også om blant annet åpningstider, kontaktinformasjon, legevaktberedskap, samt om at pasienter som har behov for samisktalende tolk bør oppgi dette ved timebestilling for på denne måten å sikre best mulig service.

Legetjenesten består av fire leger, to kontorpersonell i resepsjonen/ mottaket, laboratorietjeneste og skiftestue.²²⁹

KOSTRA-tall viser at antall legeårsverk per 10.000 innbygger i Karasjok kommune var på 19,4 i 2019, noe som er en økning fra 2015. Til sammenlikning var dette tallet 17,0 i KOSTRA-gruppe 3 og 11,5 i landet uten Oslo i 2019.

Per desember 2020 hadde to av fastlegene i Karasjok kommune ledige plasser på sine lister.²³⁰ I Kommunebarometeret framgår det at det er ledig plass på 50 prosent av fastlegelistene i Karasjok kommune, noe som utgjør mer enn i landet for øvrig.

²²³ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 3, jf. akuttmedisinforskriften.

²²⁴ Jf. Forskrift om fastlegeordning i kommunene § 13

²²⁵ Reglene om arbeidstid står i arbeidsmiljøloven kapittel 10.

²²⁶ Muligheten til å fravike bestemmelsene er gitt i aml. § 10-12 (4).

²²⁷ Avtalen finnes på nettadressen <https://www.legeforeningen.no/jus-og-arbeidsliv/avtaler-for/leger-ansatt-i-kommunen/KS-leger-ansatt-i-kommunen/sentrale-avtaler/sfs-2305-Saeravtalen/>.

²²⁸ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/helsetjenester/legetjenesten/>

²²⁹ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/helsetjenester/legetjenesten/>

²³⁰ <https://tjenester.helsenorge.no/bytte-fastlege?fylke=54&kommuner=5437>

4.6.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv og medarbeiderperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette blant annet gjelde fare for liv og helse, skade og sykdom. Kommunen skal sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud av allmennlegetjenester, hvor fastsatte kvalitets- og funksjonskrav i fastlegeordningen overholdes.

I et medarbeiderperspektiv er en risikofaktor et stort arbeidspress og en konsekvens er høyt sykefravær og mye overtid. Kommunen skal sørge for at et tilstrekkelig antall leger deltar i fastlegeordningen. I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av legetjenesten.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **middels** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende krav i regelverket.

Statistikk viser at legedekningen i Karasjok kommune (legeårsverk i forhold til innbyggertall) er høyere enn landsgjennomsnittet. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelig informasjon til å kunne gjøre en vurdering av hvordan legetjenesten utøves.

Det rapporteres ikke om utfordringer i legetjenesten i kommunen årsmelding for 2019 og årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill knyttet til legetjenesten i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **middels**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon av dette området i planperioden 2013-2020. Deler av området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

4.7 Helsestasjon og skolehelsetjeneste

4.7.1 Overordnet rammeverk

Kommunen har ansvar for å tilby helsetjeneste i skoler og helsestasjonstjeneste.²³¹ Helsestasjon er til barn 0-5 år og deres foreldre.²³² Grunnbemanningen består av jordmor, helsesykepleier, lege og fysioterapeut. Skolehelsetjenesten skal finnes på alle barneskoler, ungdomsskoler og videregående skoler og kan bestå av helsesykepleier, skolelege, psykolog og fysioterapeut evt. andre. Helsestasjon for ungdom (HFU) er et gratis og tverrfaglig tilbud til unge mennesker. Tjenesten kan bestå av helsesykepleier, lege og psykolog, og er tilgjengelig på ettermiddagen.

4.7.2 Karasjok kommune

Det finnes informasjon om helsesøstertjenesten og skolehelsetjenesten på Karasjok kommune sin hjemmeside.²³³ Her oppgis det også kontaktinformasjon til helsesykepleier.

Ifølge kommunens årsmelding for 2019 har Karasjok kommune to helsesykepleiere.²³⁴

I kommuneplanens samfunnsdel 2009-2021 er det satt som et delmål å styrke det forebyggende og psykososiale arbeidet blant barn og unge gjennom helsestasjon, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom, for å fremme helse og trivsel.²³⁵

I følge Kommunebarometeret er dekningen av helsesykepleiere målt mot antall småbarn i Karasjok kommune lik 0, mens gjennomsnittskommunen i landet har 100,81 helsesykepleiere per 10 000 småbarn.²³⁶

²³¹ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 1.

²³² Se helsenorge.no: <https://helsenorgeno/hjelpetilbud-i-kommunen/helsestasjon-og-skolehelsetjenesten>

²³³ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/helsetjenester/helsesoster-tjeneste/>

²³⁴ Årsmelding 2019, s. 35.

²³⁵ Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2021, s- 17.

²³⁶ Kommunebarometeret 2020.

Sekretariatet registrerer at Karasjok kommunes oppgitte tall og tall i Kommunebarometeret (som er basert på KOSTRA) ikke oppgir de samme tall- forholdene.

Nasjonalt får 87,57 prosent av barna helseundersøkelse innen utgangen av 1. skoleår.²³⁷ Til sammenligning var tilsvarende tall for 2018 84,65 prosent. I Karasjok fikk 55,56 barn helseundersøkelse innen utgangen av 1. skoletrinn, mot 91,67 prosent året før.

KOSTRA-tall for 2019 viser at avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten per 10 000 innbyggere 0-20 år i Karasjok kommune er lavere enn KOSTRA-gruppe 3, men litt høyere enn landet uten Oslo.

KOSTRA-tall for 2019 viser at andel nyfødte med hjemmebesøk innen to uker etter hjemkomst var 29,2 prosent i Karasjok kommune, noe som er langt lavere enn i KOSTRA-gruppe 3 (91,0 prosent) og landet uten Oslo. (93,4 prosent).

I kommunens årsmelding for 2019 sies det at personalsituasjonen innenfor helsesykepleiertjenesten «har påvirket helsesykerpleietjenesten betraktelig» i 2019.²³⁸ Det sies videre at skolehelsetjenesten ikke har vært i drift av samme årsak.

Sekretariatet har ikke funnet at det rapporteres noe om helsesykepleiertjenesten og skolehelsetjenesten i kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023.

4.7.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde både kapasitet og tilgjengelighet i tjenesten. En konsekvens er at bruker ikke får hjelp eller riktig hjelp utfra sitt behov. Kommunen skal sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud, og sikre at hele befolkningen får tilbud om vaksiner, helseundersøkelser og informasjon om hvordan forebygge sykdom og skade, og støtte til mestring og positiv utvikling.

I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjer samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av tjenesten.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte interne rutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren

²³⁷ Kommunebarometeret 2020.

²³⁸ Årsmelding 2019, s. 35.

på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav. Karasjok kommune har manglet personell på dette tjenesteområdet i hele 2019. Videre viser KOSTRA-tall lav aktivitet i Karasjok kommune på i alle fall deler av dette tjenesteområdet.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å ikke være på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **nei**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på deler av området i planperioden 2013-2020. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

4.8 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
4.3 Hjemmebaserte tjenester – praktisk bistand	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
4.4 Institusjonsplass, herunder sykehjem med mer	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
4.5 Rus og psykiatri	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
4.6 Legetjenesten	Nei	Middels	Delvis	Middels	Middels
4.7 Helsestasjons- og skolehelsetjeneste	Ja	Høy	Nei	Høy	Høy

5. OPPVEKST, UTDANNING, SPRÅK OG KULTUR

5.1 Barnehage

5.1.1 Overordnet rammeverk

I henhold til barnehageloven har kommunen plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen.²³⁹ Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.²⁴⁰ Tilbud om barnehageplass kan skje både i kommunalt eide barnehager og i privat eide barnehager. Barnehagens formål er flere. Blant annet skal barnehagen i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.²⁴¹ Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet, ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, og bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.²⁴² Kommunen godkjenner og fører tilsyn med barnehagene.²⁴³ Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen.²⁴⁴ Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.²⁴⁵

Grunnbemanning i barnehage er hjemlet i barnehageloven § 18: Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Fra 1. januar 2021 er det vedtatt en del endringer i barnehageloven, blant annet blir aktivitetsplikt lovfestet. Dette skal sikre alle barn et trygt og godt barnehagemiljø.²⁴⁶

5.1.2 Karasjok kommune

Som tidligere nevnt i kapittel 2.1.4 har Karasjok kommune lav score i Kommunebarometeret på litt over halvparten av de utvalgte nøkkeltallene for barnehage

I avisa Kommunal Rapport sitt kommunebarometer er Karasjok kommune rangert på plass 378 av 430, noe som betyr at Karasjok kommune er lavt rangert, både sett i en landssammenheng og sammenliknet med gjennomsnittet i Vest-Finnmark.

I Karasjok kommune er det to kommunale barnehager og én privat barnehage.²⁴⁷

²³⁹ Jf. lov om barnehager § 8 andre ledd, jf. § 12 a.

²⁴⁰ Jf. lov om barnehager § 8 andre ledd.

²⁴¹ Jf. lov om barnehager § 1 første ledd.

²⁴² Jf. lov om barnehager §§ 2, 17, 17 a. og 18.

²⁴³ Jf. lov om barnehager §§ 10 og 16.

²⁴⁴ Jf. lov om barnehager § 14.

²⁴⁵ Jf. lov om barnehager § 14 a. første ledd.

²⁴⁶ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2019-2020/vedtak-201920-132/>

²⁴⁷ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/oppvekst/barnehage/>

Kommunen har egne vedtekter for de kommunale barnehagene.

Kommunestyret har behandlet en egen trivselsplan for de kommunale barnehagene.²⁴⁸ Det samme gjelder årsplan(er) for barnehager i Karasjok,²⁴⁹ samt foreldrebetaling i barnehagene.²⁵⁰

Det gis informasjon om kommunens barnehager, samt den private barnehagen, på kommunens hjemmeside.²⁵¹

I tabellen nedenfor framgår noen KOSTRA-tall for 2019 for barnehagene i Karasjok kommune, samt sammenlikningskommuner.

Nøkkeltall	Karasjok	Kostragruppe 03	Landet u/Oslo
Andel barn 1-5 år i barnehage, i forhold til innbyggere 1-5 år	85,2	92,6	92,4
Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage	81,7	77,7	49,1
Andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning	30,8	38,8	41,5
Korrigerte brutto driftsutgifter til barnehager per korrigerte oppholdstimer	62,3	85,8	78,8
Netto driftsutgifter barnehager i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	7	11	14,3
Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år	130330	182777	163207

Av tabellen ovenfor framgår det at andel barn i barnehage i Karasjok kommune er noe lavere enn i sammenlikningskommunene. Det framgår videre at andel barnehagelærere er lavere enn kommuner i KOSTRA-gruppe 3 og landet uten Oslo. Det framgår også at utgiftene til drift av barnehage i Karasjok kommune er lavere enn sammenlikningskommunene.

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 er det satt mål om å tilby videre- og etterutdanning til blant annet ansatte i barnehagene.²⁵² Det er videre satt mål om å kvalitetssikre overgangen med tidlig innsats i barnehager og skoler. Utover dette sies det ikke særlig mye om barnehagene i kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 og kommunens årsmelding for 2019.

5.1.3 Risiko- og vesentlighetsvurdering

²⁴⁸ Sak PS 42/2018.

²⁴⁹ Sak PS 67/2018.

²⁵⁰ Se f.eks. sak PS 73/2018.

²⁵¹ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/oppvekst/barnehage/>

²⁵² Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 33.

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et omdømmeperspektiv, politisk og organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at tilbudet ikke gir godt nok utbytte i form av utvikling, læring og språkutvikling. Konsekvens er at tilbudet ikke er til barnets beste, samt at barn med spesielle behov ikke får den kvalitet på tilbudet som de skal. Det kan også være risiko knyttet til manglende kapasitet som kan føre til at kommunen ikke kan tilby plass til alle som har behov for det.

I et omdømmeperspektiv er det viktig for bolyst, rekruttering til jobber i kommunen at barn har et godt tilbud, og at det er god barnehagedekning.

I et politisk perspektiv er det en risiko for manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene, samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet, kunnskap og kompetanse, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av tjenesten.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende krav i regelverket.

I Karasjok kommune er andelen barnehagelærere lavere enn kommuner i KOSTRA-gruppe 3 og landet uten Oslo. Kommunens utgifter til drift av barnehage er også lavere enn sammenlikningskommunene. Barnehageområdet i Karasjok kommune er også rangert lavt i Kommunebarometeret.

Kommunens risikoreduserende tiltak på området vurderes derfor å være lavt, og de risikoreduserende tiltak settes derfor til **nei**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som **middels**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å kunne være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

5.2 Grunnskole

5.2.1 Overordnet rammeverk

Grunnskolen er en obligatorisk skolegang for barn i alderen 6–16 år.²⁵³ Det er kommunen som har ansvaret for grunnskoleopplæringen.²⁵⁴ Opplæringen er gratis, og eleven får nødvendige læremidler på skolen. Grunnskolen er delt i to nivåer, det vil si barnetrinn (1.-7. trinn), og ungdomstrinn (8.-10. trinn). Tilsatte som skal undervise, må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i.²⁵⁵ Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidat (tilpasset opplæring).²⁵⁶ På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egne intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd (tidlig innsats).²⁵⁷ Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.²⁵⁸ Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.²⁵⁹ Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.²⁶⁰ Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig.²⁶¹ Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.

5.2.2 Karasjok kommune

²⁵³ Se utdanning.no: https://utdanning.no/tema/nyttig_informasjon/grunnskole

²⁵⁴ Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 13-1.

²⁵⁵ Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 10-2.

²⁵⁶ Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 1-3.

²⁵⁷ Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 1-4.

²⁵⁸ Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 5-1.

²⁵⁹ Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 9 A-2.

²⁶⁰ Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 9 A-3.

²⁶¹ Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 9 A-4.

Karasjok kommune er rangert på plass 398 i Kommunebarometeret, der laveste mulige rangering i barometeret er plass 430.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har utarbeidet beregninger for effektiviteten i de kommunale tjenestene.²⁶² Metoden sier noe om den enkelte kommunes effektivitet i forhold til beste etablerte praksis. Effektivitetsanalysen viser at Karasjok kommune har over middels score (65 av 100) på grunnskoleområdet. Gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark er på 70 poeng.

Planer og målsetninger

I kommuneplanen samfunnsdel 2009-2021 har kommunestyret fastsatt en rekke målsettinger knyttet til barn og unge. Vi viser i den sammenheng til målområdet om levekår og livskvalitet.

Karasjok kommune har ikke noen egen temaplan for oppvekstområdet, herunder for grunnskolen.

Vår gjennomgang av protokoller fra kommunestyremøter i perioden 2018-2020 viser at kommunestyret behandler kvalitetsrapporter (tilstandsrapporter) om grunnskolen i kommunen.

Det er også fastsatt noen målsettinger innenfor oppvekstområdet (herunder grunnskole) i kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023.²⁶³

Skolestruktur og ressursbruk

I 2019 var det 282 elever i grunnskolen i Karasjok kommune.

I kommunens årsmelding for 2019 rapporteres det om at elevtallet vil synke, og at dette viser et «stort behov» for omstilling i grunnskolen.

Karasjok skole er en skole med 1- 10 trinn.²⁶⁴ Elevene er organisert i grupper etter valg av opplæringsspråk samisk, eller norsk. Elever som har norsk som opplæringsspråk er organisert i fådelte grupper. Om lag 2/3 av elevene går i klasser som har samisk som opplæringsspråk. Skolen har tilbud om SFO . Karasjok skole tilbyr fjernundervisning for elever som bor i kommuner utenfor det samiske forvaltningsområdet. Skolen ligger midt i bygda og består av 4 undervisningsbygg. SFO er i samme bygg som administrasjonen. 1.- 7.trinn har undervisning på gamleskolen og fellesbygget. Ungdomstrinnet har lokaler i eget bygg.

KOSTRA-tall for 2019 viser at Karasjok kommunes netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år (kr 167.786) er høyere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 3 (kr 160.000) og landet uten Oslo (kr 117.000).

²⁶² <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/effektivitetsanalyse/id2520379/>

²⁶³ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 33.

²⁶⁴ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/oppvekst/karasjok-skole/>

Kompetanse

Andelen lærere som oppfyller kompetansekravene i norsk, engelsk og matematikk har økt nasjonalt de siste årene. 76,7 prosent av norsklærerne, matematikklærerne og engelsklærerne oppfylte i 2019 kompetansekravene i barneskoletrinnet. I Karasjok oppfyller 100 prosent dette kravet.²⁶⁵ En del lærere i barneskolen som underviser i norsk, engelsk og matematikk i kommunen mangler fordypning ifølge statistikken.

På ungdomsskolen oppfyller 75,56 prosent av lærerne i matematikk, engelsk og norsk nye krav til fordypning i fagene. For Karasjok kommune er andelen 61,54 prosent.

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 er det satt som mål at kommunen skal tilby videre- og etterutdanning til ansatte i blant annet grunnskolen.²⁶⁶

Resultater

I Kommunebarometeret framgår det følgende tall når det gjelder resultater i grunnskolen i Karasjok kommune:

Nasjonalt har karakterene på 10. trinn økt jevnt og trutt de siste årene, og i fjor lå de på 41.25 poeng. At valgfag ble med i beregningsgrunnlaget fra 2014-15, har bidratt til høyere karakterer på 10. trinn. Avgangskarakterene på 10. trinn i Karasjok lå i fjor på 40.65 poeng.

Nasjonalt har andelen elever som har fullført videregående med bestått innen fem år, økt de siste årene. Snittet er nå på 76.24 prosent. Andelen elever fra Karasjok som har fullført og bestått videregående i løpet av fem år, er nå på 73.68 prosent.

I Karasjok ligger 23.58 prosent av elevene på 5. trinn de siste fire årene på laveste mestringsnivå (av tre)på nasjonale prøver. Normalen i Kommune-Norge er på 28.18.

På 8. trinn ligger 10.1 prosent av elevene på det nederste mestringsnivået (av fem nivåer). De beste kommunene ligger på 3.95 prosent, og gjennomsnittskommunen ligger på 9.91. Fra 8. til 9. trinn vil normalt andelen på laveste mestringsnivå bli halvert fra 8. trinn. I Karasjok har 9.1 prosent ligget på laveste nivå de siste årene. Snittet nasjonalt er på 5.87 prosent.

Trivsel

Ifølge Elevundersøkelsen sier 84 prosent av elevene på 7. trinn i Karasjok at de trives godt.²⁶⁷ Snittet nasjonalt ligger på 85.76 prosent.

I 2009 åpnet Fylkesmannen i Finnmark tilsyn med Karasjok skole. Konklusjonen var at skolen ikke hadde jobbet godt nok med det psykososiale miljøet ved skolen.

Sekretariatet registrerer at en tidligere elev i grunnskolen i Karasjok har saksøkt Karasjok kommune for å ha blitt mobbet gjennom sin skolegang.²⁶⁸

²⁶⁵ Kommunebarometeret 2020.

²⁶⁶ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 33.

²⁶⁷ Kommunebarometeret.

²⁶⁸ Se Sagat: <https://www.sagat.no/nyheter/krever-erstatning-fra-karasjok-kommune/19.24941>

5.2.3 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et medarbeider, omdømme, politisk og organisatoriskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at undervisningen ikke gir tilfredsstillende utbytte i det ordinære opplæringstilbudet, tidlig innsats og at rett til spesialundervisning ikke følges opp. En konsekvens er at elevene ikke har et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Dårlig skolemiljø kan få store konsekvenser for elevene sin fremtid og videre utdanning. En lærer er en rollemodell og en motivator for læring og trivsel på skolen.

I et medarbeiderperspektiv kan risikofaktorer være arbeidspress, manglende tilhørighet og motivasjon, lav kompetanse. Dårlig ledelse og mistrivsel på jobb kan føre til sykefravær, økte utgifter og dårlig kvalitet på tjenesten.

I et omdømmeperspektiv kan dårlig omdømme føre til lav bolyst/befolkningsvekst samt manglende stabilisering og rekruttering av kvalifisert personal i skolene.

I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet, kunnskap og kompetanse, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av tjenesten.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, tidlig innsats, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget trakk ikke fram dette området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Dette gjelder forvaltningsrevisjon om tilpasset opplæring og tidlig innsats i 2013. I tillegg har kommunestyret vedtatt at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon av spesialundervisning i planperioden 2017-2020. Denne er imidlertid ikke startet opp. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

5.3 PP-tjenesten

5.3.1 Overordnet rammeverk

Hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste.²⁶⁹ PP-tjenesten skal hjelpe barn, ungdom og voksne med særlige behov gjennom utdanningsløpet.²⁷⁰ PP-tjenesten i kommunen kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

Kunnskapsdepartementet sin Stortingsmelding 6 (2019-2020) *Tett på- tidlig innsats og inkluderende felleskap i barnehage, skole og SFO*, vil at PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler, slik at den i større grad kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene til mangfoldet i barne- og elevgruppen, samt en PP-tjeneste som arbeider tettere på barna og elevene, slik at en kan bidra til bedre kvalitet både på det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet. Kunnskapsdepartementet vil også styrke kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten, slik at tjenesten blir bedre til å støtte barnehager og skoler og samtidig videreutvikle kvaliteten på det sakkyndige arbeidet.²⁷¹

5.3.2 Karasjok kommune

Informasjon om PP-tjenesten på Karasjok kommunes hjemmeside sier blant annet følgende:²⁷²

²⁶⁹ Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 5-6.

²⁷⁰ Se Udir.no: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/>

²⁷¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=4>

²⁷² <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/oppvekst/ppt/>

PP-tjenesten skal hjelpe barn, elever, lærekandidater, lærlinger, praksisbrevkandidater og voksne med behov for særskilt tilrettelegging. Hensikten er at de får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud. PP-tjenesten skal også hjelpe barnehager og skoler med å legge til rette for barn og elever med særskilte behov.

I kommunens årsmelding for 2019 rapporteres det om at PP-tjenesten ble overført til rammeområdet for oppvekst, utdanning, språk og kultur i 2019.²⁷³ I årsmeldingen sies det at det er et mål å redusere bruk av spesialundervisning ved å satse på tidlig innsats.

I Kommunebarometeret framgår det at andelen elever i småskolen i Karasjok som fikk spesialundervisning i 2019 er 6.73 prosent, mot 7.75 prosent i 2018. På 5.-7. trinn får 9.34 prosent av elevene i Karasjok spesialundervisning. Landsgjennomsnittet er 10.49. På ungdomsskolen får 11.13 prosent av elevene i Karasjok spesialundervisning. Snittet for landet ligger på 11.12 prosent.

KOSTRA-tall for 2019 viser at antall årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning var på 208,1 timer i Karasjok kommune dette året. Til sammenlikning var dette tallet 164,9 i KOSTRA-gruppe 3 og 140 i landet uten Oslo. Andelen elever i Karasjok som får spesialundervisning var på 6,8 prosent i 2019. Til sammenlikning var dette tallet 9,1 prosent i KOSTRA-gruppe 3 og 7,8 prosent i landet uten Oslo.

5.3.3 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et bruker- og medarbeiderperspektiv kan dette gjelde henvisningstid-/saksbehandlingstiden, samt lange ventelister. PP-tjenesten skal hjelpe barn, ungdom og voksne med særlige behov gjennom utdanningsløpet. En risikofaktor i den sammenheng er kapasitet og tilgjengelighet i tjenesten. En konsekvens er at bruker ikke får hjelp i rett tid.

Dersom det tverrfaglige samarbeidet ikke er godt-/tilstede får det konsekvenser både for brukere og de medarbeiderne, som ikke får råd og veiledning som følge av manglende samarbeid rundt barn, ungdom og voksne med særlige behov. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av tjenesten.

²⁷³ Årsmelding 2019, s. 36.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **middels** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen. Et annet risikoreduserende tiltak er at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Det er identifisert risikoreduserende tiltak på dette området, men sekretariatet registrerer at kommunen har som mål å redusere bruken av spesialundervisning, noe som kan øke risikoen for svikt i denne tjenesten. De risikoreduserende tiltak settes derfor til **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som **middels**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Dette gjelder forvaltningsrevisjon om tilpasset opplæring og tidlig innsats i 2013. I tillegg har kommunestyret vedtatt at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon av spesialundervisning i planperioden 2017-2020. Denne er imidlertid ikke startet opp. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

5.4 Barneverntjenesten

5.4.1 Overordnet rammeverk

Lov om barneverntjenester skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.²⁷⁴ Loven skal videre bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.

Det kommunale barnevernet har ansvaret for å utføre alle oppgavene som ikke er lagt til et statlig organ. Barnevernstjenesten har ansvar for at barn som oppholder seg i kommunen og som har behov for hjelp fra barnevernet, får den hjelpen de trenger. Det omfatter blant annet å gjennomgå bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser, utføre utredninger og kartlegging av barnet og barnets situasjon, gi råd og veiledning, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe midlertidige vedtak i akutsituasjoner, forberede tvangssaker for behandling i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (fylkesnemnda). Det kan for eksempel være behandling av saker om pålegg om hjelpetiltak, saker om omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvar. Videre skal barneverntjenesten godkjenne og føre tilsyn med fosterhjem i kommunen. Barneverntjenesten skal også iverksette tiltak og følge opp barn som mottar hjelp fra barnevernet.

5.4.2 Karasjok kommune

Det finnes noe informasjon om barneverntjenesten på Karasjok kommunes hjemmeside.²⁷⁵ Her informeres det blant annet om formålet med barnevernloven.

Barneverntjenesten hadde 3,5 saksbehandlere i 2019.²⁷⁶

I kommunens årsmelding for 2019 rapporteres det om at barneverntjenesten ble overført til rammeområdet for oppvekst, utdanning, språk og kultur i 2019.

I kommunens årsmelding for 2019 rapporteres det videre om at kommunen har hatt veiledning fra Bufdir²⁷⁷ siden 2018 for å sikre gode tjenester til barn og unge.

I årsmeldingen rapporteres det videre om at saksbehandlingen har vært god, samt at det ikke er noen fristbrudd i 2019.

I tabellen nedenfor framgår KOSTRA-tall for 2019 som viser saksmengden i barneverntjenesten i Karasjok kommune.

Nøkkeltall	Karasjok	Kostragruppe 03	Landet uten Oslo
Barn med melding ift. innbyggjarar 0-17 år (prosent)	6,7	5,5	4,6

²⁷⁴ Jf. Lov om barneverntjenester § 1-1.

²⁷⁵ <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/oppvekst/barnevern/>

²⁷⁶ Årsmelding 2019, s. 36.

²⁷⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet).

Prosentdelen barn med undersøking ift. innbyggjarar 0-17 år (prosent)	9,1	6	4,8
Barn med barnevernstiltak ift. innbyggjarar 0-22 år (prosent)	5,2	5,1	3,8
Barn med undersøking eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)	15,5	18,2	18,6

I landet samlet har 95.1 prosent av barna under omsorg en omsorgsplan.²⁷⁸ I Karasjok har 100 prosent av barna i kommunen, som er omplassert, en omsorgsplan. Målt over de siste fire årene har 100 prosent av barna under omsorg i Karasjok hatt omsorgsplan.

I tabellen nedenfor framgår KOSTRA-tall for 2019 som viser at saksbehandlingstiden er kortere i barneverntjenesten i Karasjok kommune enn i sammenlikningskommuner.

Nøkkeltall	Karasjok	Kostragruppe 03	Landet uten Oslo
Undersøkingar med handsamingstid innan 3 månader (prosent)	89	83	88

Av tabellen nedenfor framgår KOSTRA-tall for 2019 som viser Karasjok kommunes utgifter til barneverntjenesten sammenliknet med andre kommuner.

Nøkkeltall	Karasjok	Kostragruppe 03	Landet uten Oslo
Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbyggjar 0-22 år (kr)	10658	11088	8393
Brutto driftsutgifter (funksjon 244) per barn med undersøking eller tiltak (kr)	55258	58550	54769
Brutto driftsutgifter per barn som ikkje er plassert av barnevernet (funksjon 251) (kr)	42167	44022	41690
Brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252) (kr)	300000	413479	444076

Av tallene i tabellen ser man at Karasjok kommunes netto driftsutgifter til barneverntjenesten per innbygger 0-22 år er relativt likt det som er tilfellet i KOSTRA-gruppe 3 og landet uten Oslo. Det samme gjelder kommunens brutto driftsutgifter per barn med undersøking eller tiltak. Kommunens brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet er imidlertid vesentlig lavere i Karasjok enn i sammenlikningskommuner.

Karasjok kommune kom på 224. plass innenfor denne sektoren i Kommunebarometeret, noe som er en relativt lav plassering.

5.4.3 Risiko- og vesentlighetsvurdering

²⁷⁸ Kommunebarometeret.

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at barn ikke får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. En annen risikofaktor kan være lang saksbehandlingstid, manglende oppfølging av personer med behov for individuell tiltak. En konsekvens kan være at bruker ikke får nødvendig hjelp og den kvalitet på tiltaket som de har krav på.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **middels**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i 2009, men ikke i planperioden 2013-2020. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv, særlig i et brukerperspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området. Området vurderes å kunne være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

5.5 Språk

5.5.1 Overordnet rammeverk

Grunnloven § 108 etablerer en plikt for statlige styresmakter til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan «sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfunnsliv».²⁷⁹ Dette dannet blant annet bakgrunnen for at sameloven fikk et nytt kapittel 3 om språk i 1990.²⁸⁰ Samelovens formål er å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Samisk språkforvaltningsområde er kommuner der samisk er likestilt med majoritetsspråket. Sameloven § 3-1 nr. 1 bestemmer at de kommuner som skal omfattes av begrepet «forvaltningsområdet for samisk språk» fastsettes av Kongen i forskrift. Karasjok kommune er en del av forvaltningsområdet for samisk språk.²⁸¹

I de kommunene som er inkludert i det samiske språkforvaltningsområdet skal det være fullstendig likestilling av det samiske og det norske språk i offisielle sammenhenger. Sameloven regulerer de nærmere plikter og rettigheter på dette området.

5.5.2 Karasjok kommune

I kommuneplanens samfunnsdel 2009-2021 har kommunestyret fastsatt en rekke målsettinger knyttet til ivaretakelse av samisk språk og kultur.

I kommunens styringsdokumenter er det satt en rekke tiltak som gjelder ivaretagelse av samisk språk og kultur.

Kommunens hjemmeside finnes både i samisk og norsk versjon.

Vår gjennomgang av saksdokumenter til kommunestyret i perioden 2018-2020 viser at saksdokumentene oversettes til samisk.

På kommunens hjemmeside informeres det om en rekke tiltak i arbeidet med å ivareta og styrke samisk språk og kultur. I tillegg til Samisk språk- og kultursenter nevnes følgende:

Språk og identitet. Formålet med prosjektet er å motivere barn, ungdom og deres foreldre til å bruke, lære og pleie språket, og å få hele samfunnet til å ta et tak sammen for å styrke språket. Bakgrunn: I Karasjok kommunes språkutviklingsplan beskrives en nedadgående trend i samisk språkbruk blant barn og unge. Samtidig er Karasjok kommune en av to kommuner i verden hvor flertallet av beboerne har samisk som daglig språk. Kommunens deltagelse vil derfor være viktig i å bevare og utvikle samisk språk.

Scene for ungdom. Ungdom gir et bilde av egen virkelighet og tanker, basert på etnisitet, identitet, seksualitet, mobbing og seksuell trakassering. Scenearrangementer med musikere og andre scenekunstnere. Bakgrunn: se punkt 1, i tillegg: Det er mangel på arenaer hvor det snakkes om kjønnsroller, seksualitet, mobbing og saker i forhold til #metoo-kampanjen på samisk. Tilbudet er tenkt i samarbeid med UKM Karasjok, Karasjok kulturskole, HATS m.fl.

²⁷⁹ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn#KAPITTEL_5

²⁸⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/samiske-sprak/samelovens-sprakregler-og-forvaltningsom/id633281/>

²⁸¹ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56#KAPITTEL_3

Skrivekamerat. Formål med dette prosjektet er å gi lese- og skrivehjelp til eldre, og bistand i kommunikasjon med offentlige tjenester. Prosjektet vil også kartlegge og gi informasjon om behov for tilpasset hjelp til eldre. Bakgrunn: De eldre opplever ofte at deres rettigheter til tjenester tilpasset samisk språk og kultur ikke blir ivaretatt.

Snakkelyst. Formålet med prosjektet er å styrke miljøet rundt de som holder på å lære seg samisk eller som vil pleie sitt samiske språk, slik at tallet på samiske språkbrukere økes i kommunen. Bakgrunn: Karasjok har levende språkmiljøer hvor det kan kommuniseres på samisk i de fleste samfunnsfelt, men hvor det allikevel er behov for egne arenaer, ulike tiltak og arrangementer hvor samisk pleies og løftes opp og frem.

Stedsnavn og kulturminner. Formålet med prosjektet er å vekke interessen blant barn og ungdom for stedsnavn og kulturminner i egen hjemkommune, og lære om slektstilhørighet til steder i kommunen. Bakgrunn: Kunnskap om stedsnavn vil styrke barns og ungdoms identitetsfølelse til egen slekt og hjemkommune. Kunnskap om stedsnavn vil virke til at samisk språk bevares. Kommunens bosetningshistorie gir kjennskap til tidligere tiders næringsveier og levesett.

5.5.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at barn og voksne ikke får brukt sitt språk i arbeid og fritid. Dette gjelder både de som har samisk, norsk og andre språk som sitt morsmål.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **middels** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Karasjok kommune har iverksatt tiltak for å ivareta blant annet det forhold at kommunen er en flerspråklig kommune, herunder i grunnskolen.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **ja**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **lav**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Området kan være gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har for eksempel ansvar for å ha tilsyn med gjennomføringen av språkbestemmelsene i sameloven.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **middels** på dette området, men dette bærer preg av usikkerhet. Deler av området kan vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. En forvaltningsrevisjon bør i særlig grad omfatte hvordan kommunen tilrettelegger for at kommunen er en flerspråklig kommune.

5.6 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
5.1 Barnehage	Ja, kan være aktuelt	Høy	Nei	Middels	Høy
5.2 Grunnskole	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
5.3 PP-tjenesten	Nei	Middel	Delvis	Middels	Middels
5.4 Barneverntjenesten	Ja, kan være aktuelt	Høy	Delvis	Middels	Middels
5.5 Språk	Ja, kan være aktuelt	Middels	Ja	Lav	Middels

6. PLAN, TEKNISK, MILJØUTVIKLING OG NÆRING

6.1 Kommunale veier

6.1.1 Overordnet rammeverk

Offentlig veg er veg eller gate som er åpen for allmenn ferdsel og som blir holdt ved like av stat, fylkeskommune eller kommune.²⁸² Kommunens ansvar er å sikre at det kommunale vegnettet er åpent for allmenn ferdsel. Til dette ligger et ansvar for å planlegge, bygge, utbedre, drifte og vedlikeholde dette vegnettet. Kommunene er i henhold til vegloven gitt vegmyndighet. Veglova slår fast at vegmyndighetene har vedlikeholdsplikt for offentlige veger. Verken loven eller forarbeidene inneholder imidlertid noen nærmere definisjon av hva innholdet i vedlikeholdsplikten er, utover det som følger av utgangspunktet i lovens § 1 om at offentlige veger skal være åpne for «allmenn ferdsel».²⁸³ I teori og praksis er det likevel utformet noen kriterier som er av betydning ved vurderingen av om det vedlikeholdet en kommune utfører tilfredsstiller lovens krav.

6.1.2 Karasjok kommune

I kommuneplanens samfunnsdel 2009-2021 er det fastsatt en rekke målsettinger innenfor samferdsel og kommunikasjon. Vi viser til målområdet om samarbeid og kommunikasjon i denne planen. Ett av delmålene innenfor dette området er «god framkommelighet og trafiksikkerhet på alle veier».

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 er vedlikehold og drift av veier beskrevet som en av kommunens sentrale utfordringer. Området kommunale veier beskrives på følgende måte i nevnte dokument:²⁸⁴

«Kommunen har et stort etterslep på vedlikehold av de kommunale veiene. I budsjettet for 2020 har vi heller ikke hatt mulighet til å avsette midler til reparasjons- og vedlikeholdsprosjekter. Det er ikke rom for store uforutsette hendelser heller. Kommunen mangler en veiplan, som vi vil få på plass i 2020. Dette henger også sammen med brøytekontraktene som går ut, og fornyelse av disse. I veiplanen vil vi se på tilstanden på de kommunale veiene, og også se på mulighetene for nedklassifisering og eventuell privatisering av enkelte strekninger. Dette vil igjen danne et nytt grunnlag ved inngåelse av nye brøytekontrakter».

KOSTRA-tall for 2019 viser at netto driftsutgifter til kommunale veier og gater per kilometer er vesentlig lavere i Karasjok kommune (kr 39.673) enn KOSTRA-gruppe 3 (kr 103.051), og landet uten Oslo (kr 147.655).

²⁸² Jf. lov om vegar (veglova) § 1.

²⁸³ Se Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2009/57:

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/kommunens-vedlikeholdsplikt-for-kommunale-veier/>

²⁸⁴ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 48.

KOSTRA-tall for 2019 viser at andel km tilrettelagt for syklende som Karasjok kommune har ansvaret for av alle kommunale veier (prosent) er satt til kr 0 i KOSTRA.

KOSTRA-tall for 2019 viser at brutto investeringsutgifter til kommunale veier og gater per innbygger (kr) er satt til kr 0 for Karasjok kommune i KOSTRA.

6.1.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv, samfunnsperspektiv og et økonomisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. Både i et brukerperspektiv og samfunnsperspektiv kan dette gjelde manglende oppfølging av vedlikeholdsplikt-/brøyting av offentlig veinett.

Fra et samfunns- og miljøperspektiv kan også en risikofaktor være manglende kvalitetsforbedringer og manglende sikkerhetstiltak, med alvorlige konsekvenser for både brukere og samfunn, samt miljøkonsekvenser.

En risikofaktor fra et økonomisk perspektiv kan være tjenesteområdets driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter, samt forskjeller i forhold til sammenlignbare kommuner med mer. Høye driftsutgifter relativt sett, kan representere lite effektiv veidrift.

Karasjok kommune bruker svært mye mindre ressurser på drift av sitt veinett enn sammenliknbare kommuner. Samtidig har kommunen et vedlikeholdsetterslep. Dette kan representere en risiko for at veinettet nedprioriteres mer enn det som anbefales eller er forsvarlig. Dette kan videre bidra til at kommunestyrets fastsatte målsettinger på området ikke oppnås.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Karasjok kommune har per i dag så å si ingen risikoreduserende tiltak på dette området.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å ikke være på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **nei**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget trakk fram dette området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Det ble spesielt nevnt forhold rundt tilstanden på kommunale veier samt om det finnes planer for vedlikehold etc.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

6.2 Næringsarbeid

6.2.1 Overordnet rammeverk

Næringsarbeid er kommunens redskap i utviklingsarbeid mot eksisterende og nye næringsaktører, og dermed en naturlig samarbeidspart for næringslivet.

Tildeling fra det kommunale næringsfondet skal skje i tråd med gjeldende retningslinjer, samt vedtekter og lovverk på området.

6.2.2 Karasjok kommune

I kommuneplanens samfunnsdel 2009-2021 har kommunestyret vedtatt næringsutvikling i kommunen som et eget mål- og satsingsområde. I den forbindelse har kommunen fastsatt følgende delmål:

- Karasjok kommune skal være en god tilrettelegger for næringslivet
- Utvikle livskraftige og levedyktige primærnæringer
- Utvikle et variert og konkurransedyktig næringsliv
- I løpet av planperioden skal sysselsetting og verdiskapning i privat næringsvirksomhet øke
- Sikre og videreføre reiselivssatsingen
- Utvikle et klima om næringsutvikling og nyetablering hvor det etablerte næringsliv er sentralt

Karasjok kommune har et eget næringsfond. Næringsfondet kan nyttes til det formål å fremme næringsutviklingsarbeidet gjennom kommunal tilrettelegging og støtte til nyetableringer og videreutvikling av eksisterende bedrifter. Prosjekter som bidrar til å bedre sysselsettingsmuligheter for kvinner og ungdom skal prioriteres. Det kan ytes fondsstøtte til:

- Bedriftsutviklingstiltak
- Investeringer i bedrifter
- Kommunalt nærings- og tiltaksarbeid
- Fysisk infrastruktur for næringsutvikling
- Søknadsfrist: Søknadene behandles fortløpende

Karasjok kommune har også et eget primærnæringsfond. Formålet med primærnæringsfondet er å skape bærekraftig og lønnsom primærnæring i Karasjok kommune. Tiltak som er nyskapende, øker rekrutteringen, verdiskapningen og sysselsettingen innenfor primærnæringsene skal prioriteres. Med primærnæringer menes jordbruk, reindrift og utmarksnæringer. Det kan ytes fondsstøtte til:

- Primærnæringsfondet skal primært gi støtte til tiltak som ikke kommer inn under andre støtteordninger. Ordinære støtteordninger må være utprøvd før det søkes om støtte fra fondet.
- For jordbruket skal det primært gis tilskudd til kjøp av melkekvoter, tilskudd i forbindelse med generasjonsskifte og til mindre investeringer.
- For reindrift og utmarksnæringer gis det tilskudd til bedriftsutvikling, mindre investeringer og kjøp av livdyr.

Kommunene Karasjok, Porsanger, Tana og Nesseby bidrar med tilskudd som gir Sápmi Næringshage muligheter til å gi førstelinjetjeneste til bedriftsetablerere og etablerte bedrifter vederlagsfritt. Sápmi næringshage er etablert med hovedkontor i Tana og med noder (kontor) i Karasjok og Porsanger.

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 trekkes næringsutvikling i kommunen fram som en sentral utfordring i Karasjok kommune.

6.2.3 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv og et samfunnsperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et samfunns- og brukerperspektiv kan manglende næringsutvikling gå utover tilvekst og bolyst i kommunen, og en annen risikofaktor er næringsfondet ikke bidrar til sitt formål.

En annen risikofaktor er i et samfunnsperspektiv dersom ikke næringslivet utvikler seg for å fremme sysselsetting i kommunen. I et samfunnsperspektiv vil også mangel på næringsarealer kunne medføre at en ikke fremmer ønsket vekst.

En vesentlig risikofaktor er de negative effekter covid-19-pandemien har på næringsliv og sysselsetting i Karasjok.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på høyt nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe.

Området er i utgangspunktet lite lovregulert og internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Kommunens eventuelle egne planer, vedtekter med mer vil kunne bidra til at kommunens næringsarbeid tar den retning og når de målgrupper som er ønsket av for eksempel kommunestyret, eller de myndigheter som bevilger nærings- og utviklingsmidler til kommunen. At kommune evaluerer eget næringsarbeid vi også kunne bidra til risikoredusering.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget trakk fram kommunens næringsarbeid i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Området er delvis gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Et aktuelt tema kan være om kommunens næringsarbeid treffer de målgrupper som det er lagt opp til i kommunens næringspolitikk, samt om næringsarbeidet fører til arbeidsplasser og sysselsetting. En slik forvaltningsrevisjon bør videre sees i sammenheng med kommunens kjøp av tjenester fra Sápmi næringshage AS.

6.3 Bygg- og eiendomsforvaltning

6.3.1 Overordnet rammeverk

Norske kommuner og fylkeskommuner forvalter store verdier i form av eiendommer og bygninger. Bygningsmassen er en av flere avgjørende innsatsfaktor for all kommunal tjenesteyting.²⁸⁵

Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.²⁸⁶ For bygg og eiendomsforvaltning vil dette være å etablere et system for forvaltning av fast eiendom. Internkontrollforskriftens § 5 viser til behovet for et kvalitetssystem som sikrer en systematisk dokumentering av avvik og oppfølging av disse, noe som er relevant for kommunens bygningsmasse. Videre har administrasjonssjefen i kommunen ansvaret for at det en gang i året vedtas en rullerende økonomiplan, som minst omfatter de fire neste budsjettårene.²⁸⁷

Kommunen har det økonomiske ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av kirker. Kirkelig fellesråd har forvaltningsansvaret.²⁸⁸ Kirkeloven sier at kommunene skal finansiere den lokale kirke, men kommunene må selv fastsette størrelsen på bevilgninger og hvordan de skal utvikle samarbeidet med kirken.²⁸⁹

Det er kommunestyret selv som skal behandle saker som har et overordnet styringsformål. I dette ligger for eksempel økonomi- og handlingsplan. Det er naturlig å forutsette at dette også gjelder for kommunale bygg og grunneiendom, og ved kjøp og salg av fast eiendom, som ikke er behandlet tidligere gjennom vedtatte planer.²⁹⁰ Kommunestyret har som regel delegert driftsansvaret til for eksempel hovedutvalg for næring, drift og miljø, som da har hovedansvar for alle driftsoppgaver i kommunen. Dette omfatter som oftest også kommunale bygg.²⁹¹

6.3.2 Karasjok kommune

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 trekkes kostnader til forvaltning og drift fram som en sentral utfordring for Karasjok kommune innenfor teknisk område.

I nevnte dokument rapporteres det blant annet om at «nedskjæringer i budsjettammen har medført at drift og vedlikehold på bygg og anlegg over tid har vært nedprioritert». Det sies videre at midler til vedlikehold av kommunale bygg heller ikke er prioritert i 2020, noe som beskrives å ikke være heldig da dette igjen vil føre til økte kostnader på et senere tidspunkt.

²⁸⁵ http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2016/04/Froeya_Forvaltning_av_bygninger_og_grunneiendom.pdf

²⁸⁶ kommuneloven § 25-1

²⁸⁷ kommuneloven § 14-4

²⁸⁸ [kirkeloven](#), [kulturminneloven](#), [rundskriv T-3/2000](#) (om forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø) og i regler og retningslinjer fastsatt av departementet og Kirkerådet.

²⁸⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/tro-og-livssyn/den-norske-kirke/innsiktsartikler/kirkebygg/id2009476/>

²⁹⁰ https://www.ka.no/_service/300851/download/id/450596/name/Kirke+og+kommune_2016%282%29.pdf

²⁹¹ kommuneloven § 14-2

²⁹² kommuneloven § 5-14

For å kunne drifte mer rasjonelt og effektivt skal kommunen i løpet av 2020 utarbeide en FDV-plan.²⁹²

I tabellen nedenfor framgår KOSTRA-tall for 2019 om eiendomsforvaltning i Karasjok kommune og sammenlikningskommuner.

Nøkkeltall	Karasjok	Kostragruppe 3	Landet uten Oslo
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter	7,2	10,6	9,0
Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger (kr)	250	369	299
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	4,36	7,22	4,94
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	403	109	101
Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)	882	710	602
Herav utgifter til renhold (kr)	0	199	173
Herav energikostnader per kvadratmeter (kr) ¹	321	168	134

Som det framgår av tabellen ovenfor så har Karasjok kommune mindre areal (kvadratmeter) formålsbygg per innbygger enn sammenlikningskommuner.

KOSTRA-tall for 2019 viser at Karasjok kommunes netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede utgifter, er noe lavere enn sammenlikningskommuner dette året.

KOSTRA-tall for 2019 viser videre at Karasjok kommune har lavere netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger enn sammenlikningskommuner dette året.²⁹³

KOSTRA-tall for 2019 viser at Karasjok kommune har langt høyere utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr 403) enn sammenlikningskommuner (kr 109 og kr 101).

6.3.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv, medarbeiderperspektiv, samfunnsperspektiv og et økonomisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv, medarbeiderperspektiv og samfunnsperspektiv kan dette gjelde at ikke kommunen ivaretar boliger, skoler, barnehager, institusjonsbygg og administrasjonslokaler, samt at vedlikehold, renovering og avvik ikke følges opp. Konsekvens er at en av hovedfaktorene i kommunal tjenesteyting ikke blir tilfredsstillende ivaretatt.

²⁹² Forvaltning, drift og vedlikehold.

²⁹³ Sekretariatet tar forbehold om at det kan foreligge feilkilder i disse tallene.

I et økonomisk perspektiv er en risikofaktor økte utgifter eller redusert ressursbruk til bygg og eiendom, som igjen kan føre til etterslep på vedlikehold og renovering. Dårlig prosjektstyring ved investeringer vil også kunne medføre store budsjettoverskridelser. Det kan også være en økonomisk risikofaktor dersom kommunen eier flere bygg enn nødvendig.

Ut fra de opplysningene som foreligger synes de mest framtrædende risiko å være knyttet til manglende ressurser og vedlikeholdsplaner.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Det framgår av kommunens årsbudsjett at kommunen arbeider med å få på plass plan(er) for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunen bygg, noe som representerer risikoreduserende tiltak. Imidlertid ser det ikke ut til at det planlegges å øke de økonomiske rammene på området.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak ikke å være på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **nei**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget har i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger trukket fram renovering av anlegg innenfor VAR-området.²⁹⁴

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Deler av området kan være gjenstand for statlig tilsyn.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

²⁹⁴ Vann, avløp og renovasjon.

6.4 Byggeprosjekter

6.4.1 Overordnet rammeverk

Ifølge SSB investerer kommuner i Norge samlet for over 60. milliarder kroner i året.²⁹⁵

En kommunes byggeprosjekter er underlagt en rekke lov- og forskriftskrav, samt at det finnes anbefalt praksis for hvordan slike byggeprosjekter skal planlegges og gjennomføres, herunder budsjettering, organisering og rapportering.

Eksempler på dette er som følger:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner mv. (kommuneloven)
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Veileder - Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet²⁹⁶
- NS-ISO 10006:2003 Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter
- Anerkjent faglitteratur om prosjektstyring

6.4.1 Karasjok kommune

I 2019 er det regnskapsført investeringer for totalt 37,9 millioner kroner i Karasjok kommune.²⁹⁷

I Karasjok kommune sitt årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 er det planlagt investeringer i bygg og anlegg for omlag 60 millioner kroner.²⁹⁸

6.4.2 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et økonomisk, organisatorisk og politisk perspektiv.

²⁹⁵ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/kraftig-okning-i-kommunenes-investeringsutgifter>

²⁹⁶ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/h_2270_oppdatert_des2011.pdf

²⁹⁷ Årsmelding 2019, s. 19.

²⁹⁸ Årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023, s. 28.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer.

I et økonomisk perspektiv er det en risiko for svikt i planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter, som medfører overskridelser av opprinnelig budsjett for byggeprosjektene.

I et organisatorisk perspektiv kan det forekomme svikt i organiseringen av byggeprosjektene, herunder uklarheter om ansvar, rutiner og rapportering, både internt i kommunen, men også i relasjonen mellom kommunen som oppdragsgiver (byggherre) og de innleide oppdragstakere (entreprenører).

I et politisk perspektiv kan det oppstå svikt i for eksempel kommunestyrets beslutningsgrunnlag, kommunikasjonen mellom administrasjon og kommunestyret, samt at investeringer ikke gir de resultat som er vedtatt i kommunestyret.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget har i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger trukket fram renovering av anlegg innenfor VAR-området, samt byggeprosjektet knyttet til nye Karasjok barnehage.²⁹⁹

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Deler av området kan være gjenstand for statlig tilsyn. Vi viser i den sammenheng til at Karasjok kommune er innmeldt i ROBES-registret.

²⁹⁹ Vann, avløp og renovasjon.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

6.5 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
6.1 Kommunale veier	Ja	Høy	Nei	Høy	Høy
6.2 Næringsarbeid	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
6.3 Bygg- og eiendomsforvaltning	Ja	Høy	Nei	Høy	Høy
6.4 Byggeprosjekter	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy

7. SELSKAPER OG EIERSTYRING

7.1 Overordnet rammeverk

Kommuneloven stiller krav til kommunen om å føre kontroll med at kommunens interesser i selskap kommunen har eierskap i blir ivaretatt på en betryggende måte.³⁰⁰ Kommuneloven gir videre kommunen anledning til å gjennomføre forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunen har eierinteresser i.³⁰¹

Obligatorisk eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon vil i denne planperioden **kun** gjelde eierskapsforvaltningen i heloffentlig eide selskap som omfattes av kommuneloven §§ 23-6 og 24-10 om innsynsrett.

I ny kommunelov er det nå lovfestet at kommunene skal ha utarbeidet eierskapsmelding for sin eierstyring.³⁰²

7.2 Karasjok kommunes eierskap og eierstyring

Karasjok kommune har opprettet egne selskaper og er interessent i selskapene sammen med andre instanser, privatpersoner og organisasjoner. Selskapene er opprettet for å utføre tjenester som kommunen har et ansvar for, og som videre tilbys egne innbyggere og næringslivet. Valg av selskapsform er vurdert og vedtatt av kommunestyret.

Karasjok kommune har ikke utarbeidet eierskapsmelding. Ifølge kommunedirektør vil dette skje i 2021.

Karasjok kommune har følgende eierskap i heloffentlige selskaper:

Selskapsnavn	Selskapets formål	Eierandel	Kommentar
Interkommunalt Arkiv IKS (IKA FINNMARK IKS)	Arkiv	2,83 % ³⁰³	Gjennomført eierskapskontroll i 2015
Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS (KUSEK IKS)	Sekretariats-tjenester	1 eierandel	Økning i antall ansatte fra 2 til 3 i 2020. Økt oppdragsmengde
Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS (VEFIK IKS)	Revisjon	1 eierandel	Det er også tidligere vurdert forvaltningsrevisjon av selskapet

³⁰⁰ Kommuneloven § 23-2 første ledd.

³⁰¹ Kommuneloven § 23-2 første ledd.

³⁰² Kommuneloven § 26-1.

³⁰³ Iht. opplysninger hos regnskapstall.no på adressen <https://www.regnskapstall.no/roller-og-eiere-av-ika-finnmark-iks-10365148751>.

Finnmark Miljøtjeneste AS	Renovasjonstjenester	17,5 % ³⁰⁴	Gjennomført eierskapskontroll i 2010
Sápmi Næringshage AS (tidl. Indre Finnmark Utviklingsselskap AS)		25,0 %	Gjennomført eierskapskontroll i 2012
KAPRO AS		100,0 %	

7.2.1 Avgrensninger i risiko- og vesentlighetsvurderinger av selskap

Sekretariatet foretar kun risiko- og vesentlighetsvurderinger av selskap som det i prosessen er gitt innspill på eller at det er fremkommet andre indikatorer på risiko. Dersom kontrollutvalget ønsker å tilføye andre selskap i vurderingene vil dette bli foretatt i forbindelse med oppstart av prosjektet. For en nærmere beskrivelse av grunnlaget for vurderinger i risiko- og vesentlighetsvurderinger henvises til kapittel 1.

Sekretariatet kan ikke utføre risiko- og vesentlighetsvurderinger av eget selskap på grunn av habilitet og uavhengighet. Det er ikke innkommet innspill som gjelder KUSEK IKS.

7.2.2 Eierskapskontroll i inneværende planperiode

Obligatorisk eierskapskontroll av Karasjok kommune for inneværende planperiode (2017-2020) er vedtatt igangsatt av kontrollutvalget, og er ferdig innen utgangen av 2020.

7.3 Interkommunale selskaper (IKS)

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid, herunder som interkommunalt selskap.³⁰⁵

Deltakers ansvar³⁰⁶

Den enkelte deltaker hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser. Til sammen skal delene utgjøre selskapets samlede forpliktelser. Den enkelte deltakers ansvar for selskapsforpliktelser svarer til deltakerens eierandel i selskapet med mindre annet fremgår av selskapsavtalen. En selskapskreditor må først gjøre sitt krav gjeldende mot selskapet. Dersom kreditor ikke oppnår dekning av selskapet innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren direkte for deltakerens andel av forpliktelsen. En deltaker som helt eller delvis har dekket en fordring på selskapet, kan straks søke tilbake sitt utlegg av selskapet.

7.3.1 IKA Finnmark IKS

IKA Finnmark IKS er opprettet for drift av arkiver.

³⁰⁴ <https://www.regnskapstall.no/roller-og-eiere-av-finnmark-miljoetjeneste-as-10054206251>

³⁰⁵ Kommuneloven § 17-1.

³⁰⁶ IKS-loven § 3.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenenes kommunestyre, herunder i Karasjok kommune.³⁰⁷

I selskapsavtalen § 4 står det følgende om selskapets formål:

Formålet med selskapet er å legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. Selskapet skal fungere som arkivdepot for eierne.

Selskapet kan fungere som fylkesarkiv for deltakende fylkeskommune samt motta, oppbevare og tilgjengelig gjøre privatarkiver.

Selskapet kan delta i andre selskap som tjener hovedformålet.

IKA Finnmark IKS har ikke erverv som formål, men kan selge kompetanse og arkivtjenester til andre så lenge dette ikke går utover hovedformålet.

Kommunestyret i Karasjok har gjennom godkjenning av selskapsavtalen gitt sin tilslutning til selskapets formål.

Sekretariatet har ikke mottatt innspill om dette selskapet.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedørende dette selskapet.

Det er gjennomført eierskapskontroll av selskapet i forrige planperiode. Selskapet er ikke aktuell for eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

7.3.2 KUSEK IKS

KUSEK IKS er opprettet for å utføre den lovpålagte sekretariatsfunksjonen for deltakende kommuners kontrollutvalg.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenenes kommunestyre, herunder i Hasvik kommune.

I selskapsavtalen framgår det at KUSEK IKS har følgende formål:

Utføre sekretariatsfunksjonen for deltakernes kontrollutvalg og hva dermed står i naturlig forbindelse.

Det er ikke kommet innspill vedrørende selskapet. Dersom kontrollutvalget ser behov for risiko- og vesentlighetsvurderinger av selskapet må dette bestilles særskilt fra andre leverandører.

³⁰⁷ Selskapsavtalen ble vedtatt i kommunestyremøte 9.12.2010.

7.3.3 VEFIK IKS

VEFIK IKS er opprettet for revisjon av offentlig virksomhet som kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskap, kirkeforvaltning, offentlige stiftelser mv. Vest-Finnmark kommunerevisjon, VEFIK IKS ble stiftet i 2004 med samtlige av de daværende 10 kommunene i Vest-Finnmark som eiere.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Karasjok kommune.

I selskapsavtalen framgår det at VEFIK IKS har følgende formål:

- Utføre de lovpålagte revisjonsoppgaver for deltakerne
- Utføre andre revisjonsoppdrag og rådgivning for deltakerne
- Utføre revisjonsoppdrag og rådgivning for andre selskaper

VEFIK IKS utgjør Karasjok kommunes lovpålagte revisjonsordning jfr. kommunelovens bestemmelser. Kommunen mottar i begynnelsen av hver valgperiode engasjementsbrev fra VEFIK IKS hvor selskapet synliggjør sitt samlede oppdrag for kommunen.

I 2016 søkte 5 av kommunene i Øst-Finnmark med tillegg av Finnmark fylkeskommune eierskap i VEFIK IKS, og i en periode frem til 2020 hadde selskapet med dette i praksis 16 eierkommuner. Selskapet har 16 ansatte per dato, herav 6 som jobber innen forvaltningsrevisjon. Tre av eierkommunene i Øst-Finnmark har i 2020 avsluttet sitt eierskap i selskapet, og valgt annen revisjonsordning. Iberegnet kommunesammenslåingen mellom Hammerfest og Kvalsund har selskapet per oktober i år 11 eierkommuner. Antall eierkommuner er dermed redusert med vel 31 prosent, og dertil reduksjon i oppdragsportefølje.

Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et eierperspektiv, brukerperspektiv, kontroll- og tilsynsperspektiv og økonomisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et eierperspektiv kan manglende oppfølging, rapportering og revisjon medføre at formålet med selskapet ikke oppfylles, herunder at Karasjok kommune skal få dekket lovpålagte revisjonsoppgaver, det vil i hovedsak si forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon.

En annen risikofaktor er i et økonomisk perspektiv dersom ikke utgiftene står i forhold til tjenestelevering, samt den økonomiske risikoen ved at kommunen i sin helhet hefter for selskapets forpliktelser ut fra sin eierandel. Konsekvensen kan være en økning i kommunens finansielle risiko og at eierkommunenes mål med selskapet ikke er oppfylt.

I et brukerperspektiv kan svikt i selskapenes drift med, mer føre til reduserte tjenester til innbyggerne eller eierkommunene, både med hensyn til kvalitet og kvantitet.

I et kontroll- og tilsynsperspektiv vil manglende revisjon være lovbrudd, og kan få alvorlige konsekvenser for kommunen.

KS Konsulent har i Kommunekompasset 2019 flere steder bemerket at Karasjok kommune i liten grad benytter forvaltningsrevisjon i sitt forbedringsarbeid.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som eierkommunene både politisk og gjennom representantskap iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Styring og internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav. VEFIK skal være konkurransedyktig gjennom høyt fokus på både kvalitet og kostnader ut fra eiernes krav om høyere kostnadseffektivitet.

Kommunens kontrollutvalg har i perioden fått rapportert avvik vedrørende levering av revisjonstjenester til Karasjok kommune. Dette gjelder manglende levering av rapporter etter forvaltningsrevisjon, jf. plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Det har i planperioden kommet frem en del misnøye i eierkommunene grunnet utfordringer med å få leveranser av forvaltningsrevisjoner fra selskapet, og dette har blant annet bidratt til at noen av kommunene har avsluttet eller vedtatt å avslutte sitt eierskap i selskapet.

Selskapet har betydelig nedgang i antall eierkommuner, men samtidig vedtatt en økning i sitt driftsbudsjett for 2021, med en fordelt utgift til nåværende eierkommuner som tilsvarer en gjennomsnittlig prosentvis økning fra 2020 på rundt 30 prosent per kommune. For Karasjok kommune endres honoraret fra kr 689 000 i 2020 til kr 917 100 i 2021. Dette tilsvarer en økning på 33,1 prosent.

Selskapets styre har i september 2020 skriftlig anmodet eierne om å slå ring om VEFIK. Styret ber der om tid til å stabilisere selskapet med den forutsetning at VEFIK skal levere tjenester som er fullt ut konkurransedyktig på kvalitet og pris. Styret har derfor gjort vedtak om å søke samarbeid med andre revisjonsselskap. Det er ikke nevnt hvilket revisjonsselskap dette gjelder.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være **lite** reduserende for uønskede hendelser.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill om selskapet fra kontrollutvalget.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om dette selskapet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som høy.

Vesentlighetsvurdering

Området vurderes å være av høy vesentlighet.

VEFIK anses å være aktuell for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Fokus for en eventuell forvaltningsrevisjon bør være på rutiner for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og økonomistyring.

7.4 Aksjeselskaper (AS)

Et aksjeselskap er et selvstendig rettssubjekt hvor eierne ikke personlig svarer for selskapets forpliktelser. Organisasjonsformen reguleres av aksjeloven.³⁰⁸

7.4.1 Finnmark Miljøtjeneste AS

Finnmark Miljøtjeneste AS ble stiftet i 1996 og eies av kommunene Porsanger, Nordkapp, Karasjok, Måsøy, Lebesby og Gamvik. Karasjok kommunes eierandel er 17,5 % (kr 105 000 av en samlet aksjekapital på kr 600 000).

Formålet med selskapet er å ivareta renovasjonstjenestene i eierkommunene.

Selskapet hatt følgende økonomiske utvikling de siste årene.³⁰⁹

Tabell 13: Finnmark Miljøtjeneste AS, resultatregnskap og balanse 2015-2019

RESULTATREGNSKAP	2019	2018	2017	2016	2015
Sum driftsinntekter	42 552 000	37 451 000	40 868 000	41 334 000	40 847 000
Driftsresultat	-2 004 000	-2 762 000	784 000	2 774 000	2 317 000
Resultat før skatt	-2 273 000	-2 943 000	575 000	2 537 000	1 946 000
Årsresultat	-1 785 000	-2 377 000	348 000	3 292 000	1 343 000
BALANSEREGNSKAP	2019	2018	2017	2016	2015
Sum anleggsmidler	25 768 000	15 335 000	14 873 000	14 872 000	12 976 000
Sum omløpsmidler	6 700 000	9 255 000	14 384 000	16 204 000	15 153 000
Sum egenkapital	6 200 000	7 986 000	10 363 000	10 014 000	6 722 000
Sum gjeld	26 267 000	16 604 000	18 894 000	21 061 000	21 407 000

Kilde: Regnskapstall.no

Tabellen viser at selskapet har hatt store underskudd de siste to årene med tilsvarende reduksjon i egenkapital. Ved utgangen av 2019 utgjør egenkapitalen 19,1 % av

³⁰⁸ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44>.

³⁰⁹ Iht. opplysninger hos regnskapstall.no på adressen <https://www.regnskapstall.no/regnskapstall-for-finnmark-miljoetjeneste-as-10054206251>.

totalkapitalen. Anleggsmidlene er økt betydelig i 2019 og motsvares av en tilsvarende økning i gjeld.

Det framgår KOSTRA at gebyrnivået på renovasjon i Karasjok kommune er betydelig over gjennomsnittet i landet og KOSTRA-gruppe 3.³¹⁰

En av eierkommunene (Måsøy) sier følgende i sin årsmelding:

Avgiftene fra FIMIL derimot er relativt mye høyere en avgiftnivået ellers i Finnmark, det er ikke klart hva dette skyldes, og bør undersøkes nærmere.

Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv, eierperspektiv, samfunns- og miljøperspektiv og økonomisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan det være risiko for at selskapet ikke ivaretar renovasjonstjenestene på en tilfredsstillende måte og at gebyrnivået er unødvendig høyt. Her kan det påpekes at kostnadene ved renovasjon skal dekkes fullt ut av brukerne og ikke kan subsidieres av kommunen. Eventuell urasjonell drift av selskapet vil dermed ikke få noen direkte økonomisk konsekvens for kommunen.

I et samfunns- og miljøperspektiv kan det være risiko for at det ikke tas tilstrekkelige miljøhensyn i avfallshåndteringen. I et eierperspektiv er det risiko for at selskapet ikke fullt ut fyller formålet med opprettelsen av selskapet.

Ut fra opplysningene som foreligger synes den mest framtreddende risiko å være knyttet til økonomistyringen i selskapet. At selskapet har hatt betydelige underskudd de to siste årene tilsier at brukerne ikke betaler mer enn selvkost på renovasjonstjenestene. Underskuddene kan imidlertid være en indikasjon på mangelfull økonomistyring. Dette forholdet har størst betydning i et brukerperspektiv fordi det er brukerne som i siste instans må dekke kostnadene selskapet pådrar seg.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som eierkommunene både politisk og gjennom generalforsamlingen iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Styring og internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

³¹⁰ https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/karasjohka-karasjok/husholdningsavfall?checkbox_kostragruppe=true&checkbox_land-uten-oslo=true&checkbox_fylkesgjennomsnitt=true&checkbox_vis_flere_regioner=true

I Karasjok kommunens årsberetning for 2019 rapporteres det lite om renovasjonstjenester og Fimil AS. I forbindelse med eierskapskontroll i annen kommune er det opplyst at det holdes uformelle eiermøter/driftsmøter mellom eierkommuner og selskapet hvor aktuelle spørsmål vedrørende revisjonstjenestene tas opp.

De risikoreduserende tiltakene vurderes å være **delvis** reduserende for uønskede hendelser.

Innspill

Det er kommet innspill vedrørende selskapet.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om selskapet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **middels**.

Vesentlighetsvurdering

Området vurderes å være av **middels** vesentlighet. Selskapet er aktuell for eierskapskontroll og/eller forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

7.4.2 Sápmi Næringshage AS

Indre Finnmark Utviklingsselskap AS ble stiftet i 2002, og endret navn til Sápmi Næringshage AS i 2016. Selskapet eies av kommunene Porsanger, Karasjok, Tana og Nesseby. Selskapet satte i den forbindelse ned aksjekapitalen fra kr. 800 000 til kr. 280 000.³¹¹ Karasjok kommunes eierandel er 25 % (kr 70 000 av samlet aksjekapital på kr 280 000).

Selskapets vedtektsfestede formål er følgende:

«Bidra til økt verdiskapning gjennom å tilrettelegge for utvikling av arbeidsplasser innenfor eksisterende næringsliv og etablering av nye bedrifter. Dette tenkes i hovedsak gjort gjennom førstelinjetjeneste, målbedriftsavtaler, samarbeidsprosjekter, nettverksbygging og utviklingsprosjekter.»

Selskapet har hatt følgende økonomiske utvikling de siste årene:

Tabell: Sápmi Næringshage AS, Resultatregnskap og balanse, sammendrag, 2015-2019³¹²

³¹¹ <https://www.regnskapstall.no/kunngjoringer-for-s%C3%A1pmi-naeringshage-as-100884238S1>

³¹² <https://www.regnskapstall.no/regnskapstall-for-s%C3%A1pmi-naeringshage-as-100884238S1>

RESULTATREGNSKAP	2019	2018	2017	2016	2015
Sum driftsinntekter	6 097 000	4 795 000	3 484 000	2 843 000	1 374 000
Driftsresultat	516 000	461 000	150 000	103 000	-87 000
Resultat før skatt	526 000	473 000	175 000	102 000	-89 000
Årsresultat	526 000	473 000	175 000	102 000	-89 000
BALANSEREGNSKAP	2019	2018	2017	2016	2015
Sum anleggsmidler	1 429 000	1 435 000	1 416 000	1 647 000	1 689 000
Sum omløpsmidler	2 507 000	1 908 000	1 354 000	1 102 000	444 000
Sum egenkapital	2 097 000	1 571 000	978 000	783 000	916 000
Sum gjeld	1 839 000	1 773 000	1 792 000	1 966 000	1 217 000

Kilde: Regnskapstall.no

Tabellen viser at selskapet har gått med overskudd de siste fire årene og at egenkapitalen har økt hvert av disse årene. Inntektene, som indikerer aktivitetsnivået, har økt betydelig de siste fem årene.

Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et eierperspektiv, økonomisk- og samfunnsperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

I et eierperspektiv er finansiell risiko avgrenset til den innskutte aksjekapital.

I et samfunns- og eierperspektiv kan det være risiko for at selskapet ikke fullt ut fyller formålet med opprettelsen av selskapet.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **middels** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som eierkommunene både politisk og gjennom generalforsamlingen iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Styring og internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Av tidligere eierskapskontroll av selskapet fremgår det at det tilstrebes jevnlig møter mellom selskapet og eierkommunenes politiske og administrative ledelse.

I perioden 2017 til november 2020 har det ifølge møteprotokollene ikke vært noen saker til behandling i formannskap eller kommunestyre som har vedrørt Sápmi Næringshage AS.

De risikoreduserende tiltakene vurderes å være **middels** reduserende for uønskede hendelser.

Innspill

Det er ikke kommet innspill vedrørende selskapet.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om selskapet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **middels**.

Vesentlighetsvurdering

Området vurderes å være av **middels** vesentlighet.

Det er gjennomført eierskapskontroll av selskapet i 2011. Selskapet er ikke aktuell for eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

7.5 Andre selskap

Bortsett fra de selskaper som er omtalt ovenfor har kommunen eierandeler i følgende organisasjoner:³¹³

- Davvi Girji OS
- Sagat AS
- Sami Aviisa (Avvir) AS

7.6 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
7.3.3 VEFIK IKS	Ja	Høy	Nei	Høy	Høy
7.3.2 KUSEK IKS	Må vurderes av andre enn KUSEK IKS				
7.3.1 IKA Finnmark IKS	Nei	Høy	Delvis	Høy	Middels
7.4.1 Fimil AS	Ja	Høy	Delvis	Høy	Middels
7.4.2 Sápmi Næringshage AS	Nei	Middels	Middels	Middels	Middels

³¹³ Karasjok kommunes årsregnskap 2019, Note AKSJER OG ANDELER

