



---

Veileder  
i  
RISIKO- OG  
VESENTLIGHETSVURDERING

---



Fastsatt av styret i NKRF 3.12.2019



## Forord

*Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering* er en revidert versjon av *Veileder til utarbeidelse av overordnet analyse* fra 2009. Den tidligere veilederen ble utarbeidet av en arbeidsgruppe etter oppdrag fra styret i Norges Kommunerevisorforbund.

Arbeidsgruppa hadde følgende sammensetning:

Hanne Kongsvik, rådgiver, KonSek Midt-Norge IKS, leder  
Pål Ringnes, leder forvaltningsrevisjon, Buskerud Kommunerevisjon IKS  
Bård Humberstet, fagansvarlig forvaltningsrevisjon, Rogaland Revisjon IKS  
Bodhild Laastad, seniorrådgiver, Norges Kommunerevisorforbund

En revisjon av veilederen fra 2009 var nødvendig etter at ny kommunelov ble vedtatt i 2018. NKRF ga oppdraget med å gjennomføre revisjonen til Bodhild Laastad og Ole Kristian Rogndokken.

Den reviderte veilederen er ajourført med bestemmelsene og begrepene i den nye kommuneloven. De fleste av endringene er av redaksjonell art, men det har også vært nødvendig å tilføye noe ny tekst. Vedleggene er oppdatert og delvis omskrevet.

Veilederen ble 3.12.2019 fastsatt av styret i NKRF.

Vi håper at den reviderte veilederen vil være til hjelp i arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingen av kommunens egen virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper.

# INNHold:

|                                                                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INNHold:</b> .....                                                                                            | <b>3</b>  |
| <b>1. INNLEDNING</b> .....                                                                                       | <b>5</b>  |
| 1.1 bestemmelser om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i kommuneloven med forskrifter .....               | 5         |
| 1.2 Om veilederen .....                                                                                          | 7         |
| <b>2 OM RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGEN</b> .....                                                            | <b>9</b>  |
| 2.1 risiko- og vesentlighetsvurderingens tidshorisont .....                                                      | 9         |
| 2.2 risiko- og vesentlighetsvurderingens detaljeringsnivå.....                                                   | 9         |
| 2.3 OFFENTLIGHET .....                                                                                           | 11        |
| <b>3. TEORETISK FUNDAMENT</b> .....                                                                              | <b>12</b> |
| 3.1 COSO-rammeverkene .....                                                                                      | 12        |
| <b>4. INFORMASJONGRUNNLAG</b> .....                                                                              | <b>15</b> |
| 4.1 Informasjon fra kommunen selv - skriftlig og muntlig.....                                                    | 15        |
| 4.2 Informasjon fra eksterne offentlige kilder .....                                                             | 16        |
| 4.3 kontrollutvalgets, Sekretariatets og revisors informasjon .....                                              | 16        |
| <b>5. UTARBEIDELSE OG OPPBYGGING AV RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGEN</b> .....                                | <b>18</b> |
| 5.1 Todelt tilnærming .....                                                                                      | 18        |
| 5.2 Beskrivelse av sentrale forhold i kommunen - utfordringer og utviklingstrekk.....                            | 19        |
| 5.3 Risiko- og vesentlighetsvurderingen .....                                                                    | 20        |
| 5.3.1 Gjennomgang ut fra virksomhetsområder – sentrale forhold å vurdere .....                                   | 20        |
| 5.3.2 Vurdering av risiko .....                                                                                  | 23        |
| 5.3.3 Risikoreduserende tiltak – hva gjør ledelsen med de aktuelle forholdene .....                              | 24        |
| 5.3.4 Vurdering av vesentlighet .....                                                                            | 25        |
| 5.3.5 Prioritering av områder – med henblikk på plan for forvaltningsrevisjon .....                              | 26        |
| <b>6. EN ALTERNATIV MÅTE Å GJØRE DET PÅ - SWOT-ANALYSE SOM VERKTØY I RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING</b> ..... | <b>28</b> |

|                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>7. KONTROLLUTVALGETS PRIORITERING - VEIEN TIL VEDTATT PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON.....</b>    | <b>31</b> |
| 7.1 Kontrollutvalgets prioritering.....                                                            | 31        |
| 7.2 Plan for forvaltningsrevisjon.....                                                             | 32        |
| <b>VEDLEGG 1: RISIKOFAKTORER I KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL SEKTOR (IKKE UTTØMMENDE LISTE!).....</b> | <b>34</b> |
| <b>VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER LOVER SOM GJELDER FOR KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL VIRKSOMHET .....</b>  | <b>35</b> |
| <b>VEDLEGG 3: OFFENTLIG TILGJENGELIGE DATABASER .....</b>                                          | <b>37</b> |
| Produksjonsindeksen for kommunene.....                                                             | 37        |
| Effektivitetsverdier for kommunale tjenester.....                                                  | 40        |
| KOSTRA-databasen .....                                                                             | 41        |
| Eksempel på sammenstilling av nøkkeltall for barneverntjenesten .....                              | 48        |
| Skoleporten .....                                                                                  | 50        |
| Ulike kilder for datafangst .....                                                                  | 53        |

# 1. INNLEDNING

Forvaltningsrevisjon er en av bærebjelkene i kommunens egenkontroll og utgjør et viktig redskap for de folkevalgte kontroll med kommunens administrasjon og beslutningsgrunnlag.

Kommuneloven (2018) pålegger kontrollutvalget å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon. Planen skal sikre at det gjennomføres forvaltningsrevisjon regelmessig i alle kommuner, i et omfang som er i samsvar med kommunens størrelse, kompleksitet og risiko. Planen skal både dekke den virksomheten som skjer i kommunen selv og den virksomheten som drives av selskaper som kommunen har eierinteresser i.

For å sikre nyttig og målrettet forvaltningsrevisjon skal planen baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering for å finne ut på hvilke områder det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Vurderingen skal altså bidra til god og nyttig forvaltningsrevisjon av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet.

Kommuneloven pålegger også kontrollutvalget å utarbeide en plan for eierskapskontroll. Også denne planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering for å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Formålet med denne veilederen er primært å vise hvordan man kan utarbeide en risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for en plan for forvaltningsrevisjon, men vi antar at den også kan være til nytte ved utarbeiding av plan for eierskapskontroll.

Innledningsvis presenterer vi bestemmelsene om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i kommuneloven.

Vi gjør oppmerksom på at vi i den videre framstillingen vil bruke kommune som fellesbetegnelse for kommune og fylkeskommune.

## 1.1 BESTEMMELSER OM FORVALTNINGSREVISJON OG EIERSKAPSKONTROLL I KOMMUNELOVEN MED FORSKRIFTER

Det er kontrollutvalget som har ansvaret for at det utføres forvaltningsrevisjon av virksomheten i kommunen og i selskaper som kommunen har eierinteresser i. Dette framgår av § 23-2 bokstav c og d som har følgende ordlyd:

*Kontrollutvalget skal påse at*

...

*c) det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i*

*d) det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)*

...

Kommuneloven § 23-3, første ledd, definerer forvaltningsrevisjon slik:

*Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.*

Forvaltningsrevisjonen er med andre ord et viktig verktøy for kommunens øverste politiske organ for å føre kontroll med kommunens totale forvaltning og de resultater som oppnås.

Kommuneloven § 23-3, andre og tredje ledd, omhandler plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og lyder som følger:

*Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.*

Det framgår av bestemmelsen at plan for forvaltningsrevisjon både skal dekke virksomhet som drives av kommunen selv, og virksomhet som drives av selskaper som kommunen har eierinteresser i.

Det framgår av lovforarbeidene at en styrking av forvaltningsrevisjonen vil styrke de folkevalgtes kontroll med kommunens administrasjon og beslutningsgrunnlag. Bestemmelsen i § 23-3, andre ledd innebærer at kommunestyret gjennom å vedta en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon skal bestemme innholdet i og omfanget av forvaltningsrevisjonsarbeidet. Det medfører at kommunestyret spiller en aktiv og bestemmende rolle i forvaltningsrevisjon ved at forvaltningsrevisjonsarbeidet knyttes tett opp til kommunestyret.

Kommuneloven § 23-4 omhandler eierskapskontroll og definerer eierskapskontroll slik:

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

Det framgår i § 23-4, andre ledd at det på samme måte som for forvaltningsrevisjon skal utarbeides en plan for eierskapskontroll som skal vedtas av kommunestyret selv. Bestemmelsen lyder slik:

*Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.*

*Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.*

Kravet om at det må utarbeides en plan for eierskapskontroll, skal sikre at det regelmessig gjennomføres eierskapskontroll i kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper.

I fortsettelsen er det primære fokuset rettet mot risiko- og vesentlighetsvurderinger i forbindelse med plan for forvaltningsrevisjon, men som tidligere nevnt, antar vi at den også kan være relevant i forbindelse med eierskapskontroll.

## 1.2 OM VEILEDEREN

Vi har ovenfor gjort rede for kravene til en risiko- og vesentlighetsvurdering som framgår av kommuneloven § 23-3 og § 23-4. Kapittel 2 inneholder mer generelle betraktninger om hva en risiko- og vesentlighetsvurdering bør omfatte, og hvilke forhold det er hensiktsmessig å ta i betraktning i en slik vurdering. Denne delen omhandler også forslag til hvilke informasjonskilder vurderingen bør bygge på.

Deretter presenterer vi i kapittel 3 et teoretisk rammeverk som vi mener det er relevant å bygge på i en risiko- og vesentlighetsvurdering. Kapittel 4 gir en oversikt over ulike informasjonskilder som kan være til nytte i arbeidet med vurderingen.

Videre viser vi i kapittel 5 hvordan selve risiko- og vesentlighetsvurderingen kan gjennomføres. Det anbefales her en tilnærming der en både gir en generell beskrivelse av kommunen med fokus på sentrale trekk og utfordringer, i tillegg til selve risiko- og vesentlighetsvurderingen. Her angis hvilke virksomhetsområder det kan være viktig å gå nærmere inn på.

Siste del av veilederen, kapittel 6, tar kort for seg veien videre fra risiko- og vesentlighetsvurdering til vedtatt plan for forvaltningsrevisjon.

Veilederen har flere vedlegg. I vedlegg 1 ligger en oppstilling over ulike risikofaktorer som kan gjøre seg gjeldende i kommunene. Vedlegg 2 gir en oversikt over de mange lovene som pålegger kommunene plikter og myndighet på ulike områder. Deretter følger i vedlegg 3 en oversikt over og omtale av noen offentlig tilgjengelige databaser som kan gi nyttig informasjon. I vedlegg 4 gir vi en nærmere definisjon av en del KOSTRA-tall som vi mener bør trekkes inn i en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Vi understreker at dette er ment som en veileder. Hvor omfattende og detaljert risiko- og vesentlighetsvurderingen skal gjøres i den enkelte kommune, er avhengig av størrelsen på kommunen og hvordan plan for forvaltningsrevisjon utformes. I enkelte større kommuner er f.eks. vurderingen relativt grov og plan for forvaltningsrevisjon lite detaljert, og kommunestyret gir kontrollutvalget fullmakt til å vedta de enkelte

forvaltningsrevisjonsprosjektene. Kommuneloven stiller imidlertid krav om at planen i det minste må vise på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon.



## 2 OM RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGEN

Som det framgår over, følger kravet om at det skal utarbeides en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommuneloven § 23-2. Selve lovteksten gir ingen konkrete føringer på hva en slik risiko- og vesentlighetsvurdering er, eller hvordan den skal gjennomføres, bortsett fra at hensikten er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon gir heller ikke nærmere føringer. I lovforarbeidene framgår det at risiko- og vesentlighetsvurderinger innebærer å vurdere på hvilke områder av kommunens virksomhet eller i hvilke selskaper det er risiko for vesentlige avvik, og hvor alvorlige konsekvenser disse avvikene vil kunne få. Det framgår videre at risiko- og vesentlighetsvurderingen er grunnlaget for å vurdere temaer, antall forvaltningsrevisjoner og når de skal utføres.

Det er kontrollutvalget sitt ansvar å sørge for at det gjennomføres risiko- og vesentlighetsvurderinger, men verken kommuneloven eller forskrift om kontrollutvalg og revisjon sier noe om hvem som kan utføre risiko- og vesentlighetsvurderingen. Kontrollutvalget må da stå fritt med hensyn til hvem som skal utføre vurderingen. Det kan være kontrollutvalgets sekretariat, kommunens revisor eller andre.

### 2.1 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGENS TIDSHORISONT

Det er viktig å få avklart hvor ofte plan for forvaltningsrevisjon skal utarbeides i den aktuelle kommunen, slik at vurderingens tidshorisont er avklart. Kravet i kommuneloven er at den skal gjennomføres minst én gang i valgperioden. Det må være opp til kommunestyret å bestemme om vurderingen og planen skal utarbeides oftere.

Erfaringene så langt har vist at det er en ressurskrevende prosess å utarbeide en risiko- og vesentlighetsvurdering. Det vil derfor trolig legge beslag på for store ressurser å gjennomføre slik vurdering årlig. En mer hensiktsmessig tilnærming kan være å foreta en årlig gjennomgang av vurderingen og den vedtatte planen og vurdere behovet for justeringer for å holde den mest mulig oppdatert i forhold til inntrådte endringer. 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 planen i løpet av planperioden.

### 2.2 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGENS DETALJERINGSNIVÅ

Med utgangspunkt i kommuneloven § 1-1 kan kommunens virksomhet fra et overordnet perspektiv deles inn i følgende sju kategorier:

- legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre
- yte tjenester til beste for innbyggerne
- drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne
- utøve offentlig myndighet
- være effektive
- være tillitsskapende

- være bærekraftige

Med dette utgangspunktet kan det på et overordnet nivå være aktuelt å vurdere risiko og vesentlighet ut fra følgende sju perspektiver:

**1. Fungerer det lokale folkestyret som forutsatt i kommuneloven?**

Risiko- og vesentlighetsvurderingen vil her for eksempel være knyttet til spørsmålet om i hvor stor grad administrasjonen realiserer vedtak fattet av folkevalgte organer, om sakene som legges fram for folkevalgte organer er tilfredsstillende utredet, og om kravene i forvaltningsloven og offentleglova overholdes. Vurderingene kan også gjelde spørsmålet om sakene legges fram på en måte som er tilpasset de folkevalgte som målgruppe.

**2. Produserer kommunen de tjenestene innbyggerne har krav på?**

Dette punktet innbefatter den kommunale tjenesteproduksjonen og gjelder kommunens ytelser overfor innbyggerne. Kravet til de kommunale tjenestene finnes nedfelt i ulike lover og forskrifter. Her vil det innenfor rammen av en risiko- og vesentlighetsvurdering være aktuelt å vurdere om kommunens tjenestetilbud er forsvarlig, og om innbyggerne får de tjenestene de har krav på.

**3. Driver kommunen samfunnsutvikling til beste for innbyggerne?**

Dette punktet gjelder kommunens planverk som kommuneplan med samfunnsdel og arealdel og ulike delplaner. Bygger de ulike planene på et forsvarlig datagrunnlag og ser de langt nok fram? Blir innbyggerne involvert i planprosessene?

**4. Utøver kommunen sin myndighet forsvarlig og i samsvar med loven?**

Dette punktet går på hvordan kommunen utøver sin myndighet overfor tredje person. Forvalter kommunen sin myndighet på en god måte? Følges saksbehandlingsreglene og er saksbehandlingen forsvarlig?

**5. Driver kommunen effektivt?**

Dette punktet handler om å utnytte kommunens ressurser på best mulig måte med best mulig måloppnåelse.

**6. Er kommunen tillitsskapende?**

Her kan det være aktuelt å vurdere om kommunen har systemer for å sette i verk og følge opp tiltak for å sikre en høy etisk standard gjennom hele organisasjonen, både blant folkevalgte og ansatte for på den måten å skape tillit overfor kommunens innbyggere. Har kommunen etiske retningslinjer, er de kjent og blir de fulgt? Hvordan blir kommunens innbyggere møtt? Har kommunen satt i verk tiltak som skal motvirke misbruk av kommunens midler og korrupsjon?

## 7. Er kommunens drift bærekraftig?

Her vil risiko- og vesentlighetsvurderingen fokusere på kommunens virksomhet i et framtidsrettet utviklingsperspektiv. Et sentralt spørsmål her er om kommunen har en beredskap i forhold til trender i befolkningsutviklingen og befolkningssammensetningen. Et annet viktig spørsmål er om kommunen oppfyller de pliktene de er pålagt i regelverket på miljøområdet. Her kan det være aktuelt å vurdere om kommunen tar grep for å møte og motvirke de miljø- og klimaendringene som er varslet. Viktig er også antakelser om nærings- og konjunkturutvikling og utviklingen i andre forhold som antas å ha betydning for kommunen.

Med utgangspunkt i denne sjudelingen av kommunens virksomhet kan det gjennomføres risiko- og vesentlighetsvurdering med ulik detaljeringsgrad. Vurderingen kan gjennomføres på et overordnet nivå, på sektornivå, på tjenestenivå eller annet. Forhold som organisering, kompleksitet og planverk kan spille en rolle i denne vurderingen.

Det kan være en utfordring å sikre at risiko- og vesentlighetsvurderingen er tilstrekkelig overordnet slik at kontrollutvalget får et oversiktsbilde av hele den kommunale virksomheten, samtidig som den går tilstrekkelig dypt til å danne et meningsfullt grunnlag for å utarbeide kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon. Det er et sentralt moment at vurderingen gir et helhetlig risikobilde av hele kommunens virksomhet, og at den bidrar til å se ulike risikofaktorer på tvers av sektorer og områder.

## 2.3 OFFENTLIGHET

Forslag til plan for forvaltningsrevisjon basert på risiko- og vesentlighetsvurdering skal etter kommuneloven § 23-3 utarbeides av kontrollutvalget og vedtas av kommunestyret selv. Saksdokumentene for planen bør utformes slik at de ikke unntas fra offentlighet.

Justisdepartementet har utarbeidet en omfattende veileder til offentleglova. Veilederen er tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rettleiar-til-offenntleglova/id590165/>

### 3. TEORETISK FUNDAMENT

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. Ett sentralt eksempel på dette er COSO<sup>1</sup>-rammeverkene som er utarbeidet med tanke på ledelse og styring i alle typer virksomheter, og som kan anvendes både i privat og offentlig sektor. De har etter hvert fått status som en beskrivelse av beste praksis på området risiko og risikostyring.

Rammeverkene beskriver sammenhengen mellom mål, risiko og styrings- og kontrolltiltak. Den underliggende tankegangen for risikostyring og intern kontroll er at alle typer virksomheter – det være seg næringsvirksomhet, den virksomheten som ideelle organisasjoner driver, eller statlig og kommunal virksomhet – er til for å skape verdier for sine eiere/interessenter. Resonnementet er kort fortalt at alle virksomheter har mål som de ønsker å oppnå. Men alle typer virksomheter står overfor usikkerhet i form av mulige hendelser som kan inntre, og som kan påvirke virksomhetens muligheter til å nå sine målsettinger. Slike hendelser representerer ulike risikoer. For å håndtere disse risikoene må ledelsen iverksette styrings- og kontrollaktiviteter. Kort sagt beskriver rammeverkene hvilke prosesser og tiltak som bør være til stede i enhver type virksomhet for å gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse med hensyn til blant annet målrettet og kostnadseffektiv drift og overholdelse av lover og regler.

Vi finner det rimelig at den risiko- og vesentlighetsvurdering som skal ligge til grunn for plan for forvaltningsrevisjon, tar utgangspunkt i anerkjente teorier og metoder. Denne veilederen har derfor COSO-rammeverkene som fundament og inspirasjonskilde.

#### 3.1 COSO-RAMMEVERKENE

Det eldste rammeverket ble publisert i 1992 under tittelen *Internal Control – Integrated Framework*<sup>2</sup> og beskriver hvilke elementer som bør være til stede for å sikre at en virksomhet når sine mål, reduserer risiko for tap, sikrer pålitelig rapportering og overholder lover og regler. I 2004 la COSO fram et nytt rammeverk – Enterprise Risk Management (ERM) – Integrated Framework. Dette er en veiledning i risikostyring der sentrale prinsipper og begreper diskuteres, nødvendige komponenter angis og et felles begrepsapparat for risikostyring foreslås. I 2009 la COSO fram enda en veileder om oppfølging av internkontroll.

En virksomhets risikohåndtering (Enterprise Risk Management – ERM) omfatter følgende komponenter/aktiviteter:

- Virksomhetens interne miljø - som danner grunnlaget for hvordan risiko og kontroll blir vurdert og ivaretatt av de ansatte i enheten.
- Etablere formål og målsettinger for virksomheten.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ble utgitt på norsk i 1996 med tittelen "Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten."

- Identifisere hendelser og risikofaktorer som kan hindre måloppnåelse.
- Risikovurdering – i forhold til de identifiserte hendelsene og risikofaktorene, herunder vurdering av
  - Konsekvens
  - Sannsynlighet
- Risikorespons, dvs. å velge strategi for om det skal iverksettes tiltak for å bringe risikonivået til et nivå som er i samsvar med enhetens risikoappetitt<sup>3</sup>
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Overvåkning
- Intern kontroll

Rammeverkene understreker at ansvaret for en virksomhets risikohåndtering ligger hos virksomhetens styre, ledelse og øvrig personell. Prosessaspektet står sentralt, og det blir understreket at risikohåndtering er en serie av aktiviteter som kontinuerlig pågår i hele virksomheten.

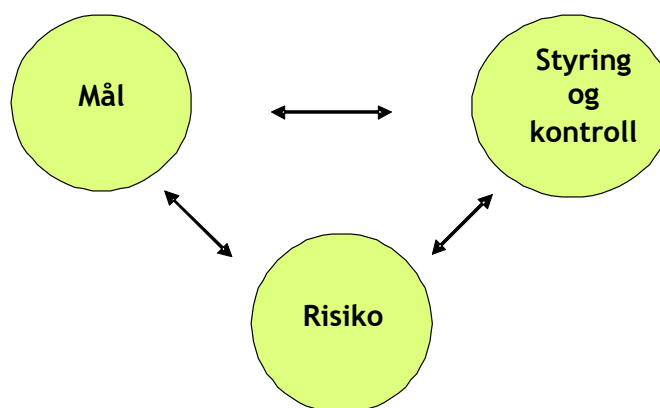
Overført til kommunesektoren er risikostyring et ansvar som tilligger politisk og administrativ ledelse. Tilsynsorganene i kommunen skal ikke gjennomføre risikostyringen, men må ha et inntrykk av hvordan den fungerer i egen kommune. Kunnskapen om hvordan risikostyringen ivaretas, vil ha betydning for prioriteringen av revisjonsoppgavene, og er derfor relevant med tanke på risiko- og vesentlighetsvurdering og plan for forvaltningsrevisjon.

Elementene som ERM-rammeverket framhever som vesentlige, er et nyttig utgangspunkt for å beskrive en framgangsmåte for gjennomføring av en risiko- og vesentlighetsvurdering i henhold til kommuneloven § 23-3.

Med dette utgangspunktet legger vi til grunn en modell der risiko ses i forhold til kommunens målsetting om å nå sine mål, ha en effektiv drift og etterleve regelverket, og den styring og kontroll som foregår i kommunen for å sikre dette. Denne modellen kan illustreres slik:

---

<sup>3</sup> Graden av risiko en virksomhet er villig til å akseptere i forhold til å oppnå sine mål. (ERM – vår oversettelse.)



Figur 3-1 Generell risikomodell

Modellen illustrerer at det er en sammenheng mellom en virksomhets mål, risikoene som foreligger for at målene ikke nås, og de styrings- og kontrolltiltak som er etablert for å sikre at målene blir nådd.

Enhver virksomhet har mål for sin virksomhet. God virksomhetsstyring tilsier at det bør iverksettes styrings- og kontrolltiltak for å sikre at virksomheten når sine mål. Samtidig vil det i alle virksomheter kunne inntreffe hendelser som kan hindre virksomhetens måloppnåelse. Slike hendelser representerer risiko. Det er viktig å identifisere og vurdere betydningen av ulike typer risiko, og det bør iverksettes tilpassede styrings- og kontrolltiltak for å håndtere de risikofaktorene som foreligger. Hensikten med tiltakene er at de skal ha en risikoreduserende effekt.

I risikovurderingen skal det foretas en vurdering av hvilke konsekvenser det kan få, dersom den enkelte risikofaktor inntreffer, og sannsynligheten for at det vil skje. Når man har identifisert og vurdert de ulike risikofaktorene, og kjenner hvilke risikoreduserende styrings- og kontrolltiltak som er iverksatt, må det foretas en vurdering av hvor vesentlig de ulike risikofaktorene er i forhold til virksomhetens målsettinger.

## 4. INFORMASJONSGRUNNLAG

Informasjonen som risiko- og vesentlighetsvurderingen bygger på, må omfatte både den virksomheten som drives i kommunens egen regi og den virksomheten som drives i selskaper som kommunen har eierinteresser i. Den må også være tilstrekkelig til å identifisere risiko for mangler eller avvik og til å legge grunnlag for beslutningen om, og eventuelt på hvilke områder, det skal iverksettes forvaltningsrevisjon. Avgjørelsen om hvor bredt en skal søke informasjon, bør gjøres på bakgrunn av en avveining mellom tidsbruk, om det er forhold som det er viktig å belyse ekstra grundig, og hvilke ressurser en har tilgjengelig.

Vurderingen bør begrunnes og dokumenteres. Det bør framgå hvilken informasjon vurderingene bygger på med henvisning til kildene.

Det pekes i de følgende avsnittene på kilder og informasjonskanaler som kan/bør benyttes for å framskaffe relevant informasjon om kommunens mål, status og utvikling innen ulike tjenesteområder.

### 4.1 INFORMASJON FRA KOMMUNEN SELV - SKRIFTLIG OG MUNTlig

Risiko- og vesentlighetsvurderingen må bygge på informasjon i og om den enkelte kommune. Kommunens planverk, politiske vedtak, reglementer, retningslinjer og prosedyrer er sentrale dokumenter. Kommunens ROS-analyse, og kontakt med administrasjon og politikere kan også gi nyttig informasjon. En dialog med sentrale personer på ulike nivåer i kommunens organisasjon kan være med på å avklare hvordan de ulike aktørene ser risikobildet fra sine ståsteder, og om risikobildene stemmer overens. Kontakten kan også gi utdypende opplysninger om eventuelle risikoreduserende tiltak som er iverksatt, men som ikke kommer fram i de skriftlige kildene.

Dersom kommunen har gjennomført brukerundersøkelser, bør man etterspørre resultatene av disse. Det samme gjelder medarbeiderundersøkelser.

Informasjon om virksomheten i kommunens selskaper må også hentes inn. Kommunens eierskapsmelding kan være en nyttig informasjonskilde. Det samme gjelder selvsagt selskapenes årsmeldinger.

#### Hvordan?

- Dokumenter
- Møter/workshops med administrativ ledelse (eks ledermøter, samtale på tomannshånd)
- Møter/workshops med politisk ledelse (eks ordfører, utvalgsledere, formannskap/fylkesutvalg)
- Spørreskjema angående vurdering av måloppnåelse og risikoområder
- Medarbeiderundersøkelser, innbyggerundersøkelser
- Kommunens hjemmeside på internett

Dersom man gjennomfører spørreundersøkelse, kan disse være rettet mot administrasjonen, politikerne eller innbyggerne, avhengig av hva en ønsker å fokusere på. Spørreundersøkelser kan også rettes mot kommunens eierrepresentanter, styremedlemmer og daglig leder i selskaper der kontrollutvalget har innsynsrett etter kommuneloven § 23-6. Det bør legges ned et grundig arbeid for å sikre at spørreskjemaet fanger opp det vi ønsker å få informasjon om.

## 4.2 INFORMASJON FRA EKSTERNE OFFENTLIGE KILDER

Også eksterne dokumenter er aktuelt å benytte, for eksempel ulike prognoser og dokumenter som gir føringer fra staten. Statlige forventninger, kanalisert gjennom egne forventningsbrev eller andre dokumenter fra KMD (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/forholdet-kommune-stat/forventningsbrevstatlige-styringssignale.html?id=551827>) og Fylkesmannen, er sentrale kilder i så måte. Videre har departement, direktorat og tilsyn ulike informasjonskanaler hvor utviklingstrender og sammenlikninger er tilgjengelige.

I tillegg til de statlige forventningene er det flere fylkesmannsembeter som utarbeider egne dokumenter med beskrivelser av utviklingstrekk i kommunene. Disse kan gi informasjon som kan anvendes i arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingen. Tilsynsrapporter etter ulike statlige tilsyn er dessuten nyttig å være kjent med sammen med informasjon om kommunens oppfølging av gjennomførte tilsyn.

Det ligger også mye nyttig informasjon tilgjengelig i offentlige databaser. Vi vil her spesielt nevne produksjonsindeksen for kommunene (KMD), KOSTRA-databasen (SSB), Skoleporten (Utdanningsdirektoratet) og bedre kommune.no). For en nærmere omtale som også viser hvordan disse informasjonskildene kan brukes i en risiko- og vesentlighetsvurdering, viser vi til vedlegg 4. I tillegg kan Kommunebarometeret som publiseres av Kommunal Rapport hvert år, gi nyttig informasjon.

### Hvordan?

- Skriftlige dokumenter fra Fylkesmannen, eks tilsynsrapporter, statistikkhefter eller ”kommunebilder”.
- Møte med representanter fra Fylkesmannen og andre tilsynsorganer
- Informasjon i offentlig tilgjengelige databaser

## 4.3 KONTROLLUTVALGETS, SEKRETARIATETS OG REVISORS INFORMASJON

Gjennom det løpende arbeidet vil både sekretariat og revisor opparbeide kunnskap som bør tas med i vurderingen, herunder informasjon fra utført regnskapsrevisjon, forenklet etterlevelseskontroll og gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

Kontrollutvalget selv sitter også med kunnskap som bør benyttes i risiko- og vesentlighetsvurderingen. Gjennom saker utvalget har behandlet, besøk det har gjennomført, og kontakt det har hatt med andre politikere, har utvalget informasjon om ulike forhold ved kommunens virksomhet. Kontrollutvalget kan involveres i arbeidet gjennom diskusjoner i møter eller ved å arrangere egne seminar/workshops der kommunens virksomhet vurderes.

### Hvordan?



- Erfaringer framkommet gjennom regnskapsrevisjon
- Tidligere forvaltningsrevisjon, og kunnskap om hvordan disse er fulgt opp
- Informasjon framkommet gjennom deltakelse i møter og kontakt med personer i kommunen
- Følge med på politiske saker og vedtak som fattes
- Medieoppslag – som følge av konkrete hendelser i kommunen eller et generelt fokus på spesielle deler av forvaltningen
- Medieoppslag om kommunens selskaper

## 5. UTARBEIDELSE OG OPPBYGGING AV RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGEN

### 5.1 TODELT TILNÆRMING

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal gi relevant informasjon om hovedtrekkene som angår kommunens virksomhet. Vurderingen skal likevel være såpass detaljert at den gir relevant informasjon med tanke på å identifisere områder for forvaltningsrevisjon, det vil si områder der det er indikasjoner på eller påviste avvik mellom vedtatte målsettinger og forvaltningens oppfølging/etterlevelse.

I sum skal informasjonen som framskaffes og presenteres, sette kontrollutvalget i stand til å identifisere på hvilke områder det er størst behov for forvaltningsrevisjon, slik at disse kan inngå i plan for forvaltningsrevisjon med prioritering mellom områder og temaer.

Med utgangspunkt i det COSO-ERM-rammeverket som ble presentert i forrige kapittel, kan følgende elementer inngå i en risiko- og vesentlighetsvurdering:

- *Mål for den kommunale virksomheten, herunder lovpålagte oppgaver*
- *Risikofaktorer som kan medføre uønskede hendelser som kan hindre måloppnåelse*
- *Risikovurdering:*
  - *Konsekvensene dersom hendelsen inntreffer*
  - *Sannsynlighet for at hendelsen inntreffer*
- *Risikoreduserende tiltak*
- *Vesentlighetsvurdering*

Vi foreslår en todelt presentasjon av informasjonen:

1. Beskrivende framstilling av sentrale forhold i kommunen, utviklingstrekk, utfordringer og hvordan kommunen jobber med de ulike områdene. Det er viktig å få fram forholdet mellom mål, risiko og kommunen egen styring/kontrol. Avsnitt 5.2 tar for seg hvilke elementer som kan inngå i denne delen.
2. Skjematisk framstilling av risiko- og vesentlighetsvurderingen med en trinnvis gjennomgang av risikoforhold, risikoreduserende tiltak og vesentlighet. Avsnitt 5.3 tar for seg hvilke elementer som kan inngå i framstillingen.

Med begge disse delene vil vurderingen til sammen gi et bredt grunnlag for å velge ut aktuelle prosjektområder. Den beskrivende delen vil dessuten gi både kontrollutvalget og andre lesere nyttig bakgrunn for å skjønne risiko- og vesentlighetsvurderingene.

Det viktige er at den informasjonen som framkommer er nyttig og relevant med tanke på å identifisere situasjoner der det er fare for manglende måloppnåelse på områdene som framstår som vesentlige i den kommunale virksomheten.

## 5.2 BESKRIVELSE AV SENTRALE FORHOLD I KOMMUNEN - UTFORDRINGER OG UTVIKLINGSTREKK

For å gi en helhetlig forståelse av den enkelte kommunes situasjon kan det være nyttig å sette kommunen inn i en ramme ved å beskrive sentrale målsettinger, vesentlige utviklingstrekk, utfordringer og betingelser som innvirker på drift og generell utvikling i kommunen. Dette vil danne et nyttig utgangspunkt for risiko- og vesentlighetsvurderingen som skal gjøres på et mer detaljert nivå. På denne måten skapes et bakteppe for kontrollutvalget og andre brukere som kan bidra til en bedre forståelse av vurderingen. En slik beskrivelse behøver ikke være omfattende, men heller søke å få fram de mest relevante forholdene.

### Forhold det kan være relevant å beskrive:

- **Sentrale lover og forskrifter** med krav til kommunens virksomhet (se vedlegg 2).
- **Overordnede mål**
  - Målsettinger nedfelt i kommuneplan eller andre styringsdokumenter – generelle for hele kommunen og eventuelle sentrale hovedmålsettinger for virksomhetsområdene
- **Demografi**
  - Folketallsutvikling, alderssammensetning, bosettingsstruktur
- **Arbeidsliv**
  - Næringsstruktur, sysselsetting
  - Forventet utvikling
- **Organisasjon**
  - Antall ansatte, kjønns- og alderssammensetning
  - Kompetansebehov
  - Sykefravær
- **Tjenestetilbud**
  - Info om hovedtrekkene innen ulike tjenesteområder
- **Økonomi**
  - Hovedtall budsjett og regnskap
  - Hovedtrekkene i kommunens økonomiske utvikling de senere år, herunder om det er spesielt utfordrende forhold som bør bemerkes
- **Organisering/styring**
  - Politisk organisering og styring
  - Administrativ organisering og styring
  - Formelt styringssystem (eks budsjettstyring, mål- og resultatstyring, balansert målstyring o.a.)
- **Kommunens forhold til eksterne parter**
  - Interkommunalt samarbeid
  - Deltakelse i andre relasjoner/partnerskap
  - Internasjonalt arbeid
- **Kommunens selskaper**

Mange av kommunenes målsettinger, både på overordnet nivå og på virksomhetsområdene, omhandler forhold som faller inn under punktene som er nevnt ovenfor. I vurderinger av om

det er fare for manglende måloppnåelse, er det nødvendig å kjenne kommunens situasjon innen ulike områder og ha forståelse for hvilke betingelser virksomheten drives innenfor.

### 5.3 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGEN

Den andre fasen består av selve risiko- og vesentlighetsvurderingen. Dette kan gjennomføres og framstilles på ulike måter. Vi anbefaler her en skjematisk framstilling som tydeliggjør hva vurderingene bygger på.

De følgende avsnittene tar for seg hvilke hovedelementer som bør inngå i risiko- og vesentlighetsvurderingen, og viser hvordan disse kan systematiseres i en skjematisk framstilling.

Følgende hovedelementer bør inngå i vurderingene:

1. Inndeling i hensiktsmessige virksomhetsområder
2. Vurdering av risiko
3. Risikoreduserende tiltak – hva gjør ledelsen med de aktuelle forholdene?
4. Vurdering av vesentlighet
5. Prioritering av områder – med henblikk på plan for forvaltningsrevisjon

Nedenfor gir vi noen eksempler på inndeling av kommunens virksomhetsområder og hvilke forhold det kan være relevant å beskrive innen hvert av områdene. Videre pekes det i avsnittene 5.3.2 – 5.3.5 på hvilke forhold som inngår i de nevnte hovedelementene i risiko- og vesentlighetsvurderingen.

#### 5.3.1 Gjennomgang ut fra virksomhetsområder - sentrale forhold å vurdere

I gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderingen kan det være hensiktsmessig å dele inn kommunens virksomhet etter tjenesteområde eller enhet slik at vurderingene og framstillingen blir systematisk og oversiktlig. Eksempelvis vil mange kommuner ha delt inn virksomhetsområdene omtrent i følgende kategorier:

- administrasjon og støttetjenester
- oppvekst og utdanning
- helse- og sosialsektor
- kultur og fritid
- plan, teknisk sektor og landbruk

Andre inndelinger finnes også, og betegnelsene kommunene bruker på virksomhetsområdene vil naturligvis variere.

Hvor detaljert en skal gå til verks innen hvert av virksomhetsområdene, beror på hvilke ressurser (tid) en har til å gjøre vurderingen, og hvor ”spisset” det er ønskelig å være i prioriteringen av prosjektområdene. Alt fra noen hovedområder innen hvert tjenesteområde til et utall veldig detaljerte oppgaveområder er mulige tilnærminger.

Som en gylden middelvei settes det her fram et forslag på et sett med forhold innen hvert tjenesteområde det kan være relevant å belyse. Til sammen er dette forhold som antas å dekke virksomhetsområdene på et overordnet nivå, men samtidig detaljert nok til at det er mulig å identifisere aktuelle områder for forvaltningsrevisjon på bakgrunn av det som vurderes:

### **Administrasjon og støttetjenester**

- Styringssystemer; planlegging, rapportering og oppfølging
- Anskaffelser
- Datasystemer; IKT-systemer, saksbehandling, økonomi – og regnskap m.fl.
- Oppfølging av vedtak
- Finansforvaltning
- Internkontroll
- Organisasjon/personal
- Bruk av støttetjenester
- Miljø – bærekraftig utvikling
- Eiendomsskatt
- Offentlig støtte/næringsstøtte

For kommunene:

---

### **Oppvekst og utdanning**

- Barnehager
  - Dekningsgrad/tilgjengelighet
  - Kostnader
  - Kvalitet
- Grunnskole
  - Pedagogisk-psykologisk tjeneste
  - Tilpasset opplæring
  - Spesialundervisning
  - Elevenes fysiske og psykiske skolemiljø
  - Kompetanse og rekruttering
  - Skoleskyss
- Skolefritidsordning

### **Helse- og sosial**

- Pleie og omsorg
  - Institusjonsplasser
  - Hjemmetjenester
  - Psykisk helsevern
  - Individuelle planer
  - Kompetanse/rekruttering
- Helse
  - Legedekning
  - Skolehelsetjeneste
  - Helsestasjoner
  - Fysio- og ergoterapautdekning
- Sosial omsorg

- Barnevern
  - Omfang – andel tilsyn og tiltak
  - Kompetanse hos ansatte

**Kirke, kultur og fritid**

- Bibliotek
- Kulturskole
- Idrettsanlegg

**Plan, teknisk sektor og landbruk**

- Teknisk sektor
  - Vann, avløp, renovasjon (VAR)
  - Veg
  - Brann- og feiervesen
  - Eiendomsforvaltning
- Arealplanlegging
  - Plansaker
  - Byggesaksbehandling

**For fylkeskommunene:**

---

- Offentlig støtte/næringsstøtte
- Barnevernet

**Videregående opplæring**

- Tilpasset opplæring
- Gjennomstrømming av elever
- Oppfølging av lærlinger
- Skoleskyss

**Tannhelse**

- Tilgjengelighet på tannhelsetjenester for alle i fylket
- Tilbudet til prioriterte grupper
- Kompetanse – rekruttering av tannhelsepersonale
- Spesialisttannhelsetjeneste

**Regional utvikling**

- Rollen som regional utviklingsaktør
- Samarbeid med andre
- Kollektivtrafikk
- Drift/vedlikehold av veg
- Planlegging – veiledning til kommuner
- Særskilte utviklingsprosjekt

I tillegg kommer kommunens eller fylkeskommunens selskaper.

Innen hvert av virksomhetsområdene kan en se for seg en systematisk gjennomgang av risiko- og vesentlighetsvurderingene i en tabell som vist på neste side – her eksemplifisert for administrasjon og støttetjenester:

Tabell 5-1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

| Virksomhetsområde: Administrasjon og støttetjenester |                                                                                                                                                                                                                        |                                        |                                                   |                                                    |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Område/oppgave                                       | Vurdering av risiko - jfr innhold i forvaltningsrevisjon <ul style="list-style-type: none"> <li>• Overholdelse av lover og bestemmelser</li> <li>• Økonomi</li> <li>• Produktivitet</li> <li>• Måloppnåelse</li> </ul> | Hva gjør ledelsen med dette forholdet? | Vesentlighet (grad av vesentlighet - i.f.t. hva?) | Vurdering av området i FR-plan (faglig anbefaling) |
| →jfr 5.3.1                                           | →jfr 5.3.2                                                                                                                                                                                                             | →jfr 5.3.3                             | →jfr 5.3.4                                        | →jfr 5.3.5                                         |
| Styringssystemer                                     |                                                                                                                                                                                                                        |                                        |                                                   |                                                    |
| Anskaffelser                                         |                                                                                                                                                                                                                        |                                        |                                                   |                                                    |
| Datasystemer                                         |                                                                                                                                                                                                                        |                                        |                                                   |                                                    |
| Oppfølging av vedtak                                 |                                                                                                                                                                                                                        |                                        |                                                   |                                                    |
| Finansforvaltning                                    |                                                                                                                                                                                                                        |                                        |                                                   |                                                    |
| Organisasjon/personal                                |                                                                                                                                                                                                                        |                                        |                                                   |                                                    |
| Bruk av støttetjenester                              |                                                                                                                                                                                                                        |                                        |                                                   |                                                    |
| Miljø - bærekraftig utvikling                        |                                                                                                                                                                                                                        |                                        |                                                   |                                                    |

### 5.3.2 Vurdering av risiko

Utgangspunktet for risikovurderingen er en erkjennelse av at uønskede hendelser – risikofaktorer – kan inntreffe og true måloppnåelsen. Eksempler på aktuelle risikofaktorer i kommunal virksomhet er gjengitt i vedlegg 1.

Risikovurdering er sammensatt av to elementer:

- Vurdering av konsekvens dersom risikofaktoren inntreffer
- Vurdering av sannsynlighet for at risikofaktoren inntreffer

Vurderingen av hvorvidt risikoen er høy/middels/lav avhenger derfor av hvordan en vurderer konsekvensene av, og sannsynligheten for at en gitt situasjon inntreffer eller utvikler seg. Dersom konsekvensene antas å bli store, samtidig som det er en stor sannsynlighet for at en situasjon blir en realitet, vurderes risikoen til å være høy. Motsatt vil risikoen vurderes som lav i tilfeller der en situasjon bare vil få mindre konsekvenser, samtidig som det er lite trolig at den aktuelle situasjonen skal oppstå.

Fordi hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å identifisere aktuelle områder for forvaltningsrevisjon, kan det være nyttig å vurdere risiko knyttet til:

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

Er det for eksempel høy eller lav risiko knyttet til økonomi, regeletterlevelse, produktivitet eller måloppnåelse innen opplæringsområdet?

### 5.3.3 Risikoreduserende tiltak - hva gjør ledelsen med de aktuelle forholdene

I risiko- og vesentlighetsvurderingen må det tas hensyn til eventuelle tiltak som kommunens ledelse har satt i verk for å redusere muligheten for at risikofaktorene som kan true måloppnåelsen skal inntreffe, og redusere virkningene dersom risikofaktoren likevel slår til.

Det derfor nødvendig å ha kjennskap til de styrings- og kontrolltiltakene som er etablert i kommunen, og vurdere i hvor stor grad disse fungerer risikoreduserende i forhold til konsekvensen av og sannsynligheten for at uønskede hendelser inntreffer.

Tiltakene kan være av ulik karakter. Det kan være etablert interne rutiner som vil føre til at feilsituasjoner oppdages og rettes på et tidlig tidspunkt før skade oppstår. Det kan være satt i verk tiltak som bidrar til at konsekvensen blir mindre dersom risikofaktoren slår til – for eksempel ved at risikoen er delt med flere, som ved forsikring. Andre tiltak kan bidra til at sannsynligheten for at risikofaktoren inntreffer blir redusert.

De styrings- og kontrolltiltakene som etableres for å sikre at virksomheten når sine mål, kan kategoriseres på følgende måte:

- Informasjon og kommunikasjon – eks forankring av vedtatte mål blant medarbeiderne og informasjon til medarbeidere om utvikling i organisasjonen
- Overvåking/oppfølging – eks medarbeiderundersøkelser, innbyggerundersøkelser, rapportering gjennom styringssystem
- Kontrollaktiviteter – eks attestasjon og anvisning, rutiner, vedtaksoppfølging



Ut fra kjennskap til styrings- og kontrolltiltakene i organisasjonen vil vi få en oppfatning av hva som gjøres for å redusere risiko. Slik informasjon vil innvirke på om et forhold vurderes som viktige å se nærmere på eller ikke. Dersom ledelsen ser ut til å ”ha kontroll på” risikoforholdene innen et gitt område, og har iverksatt tiltak for å redusere risiko, kan det tilsi at dette området behøver mindre oppmerksomhet fra kontrollutvalgets side. Omvendt kan kunnskap om risikoforhold som ledelsen ikke har fokus på, tilsi større oppmerksomhet fra kontrollutvalget i deres planlegging av forvaltningsrevisjon.

### 5.3.4 Vurdering av vesentlighet

Med vesentlighet mener vi i denne sammenheng en samlet vurdering av alvorsgraden i den trusselen som den enkelte risikofaktor representerer i forhold til kommunens måloppnåelse.

Hvilken betydning vil det få dersom risikoen innen et gitt område blir en realitet i form av et faktisk avvik – hvor ille er det?

Dersom en har vurdert risikoen innen et gitt område til å være høy, samtidig som en vet at ledelsen ikke har iverksatt tiltak for å redusere risiko, og at det vil få stor negativ betydning dersom situasjonen blir en realitet, er det grunn til å vurdere området som vesentlig.

Vesentlighet, det vil si hva som har størst (negativ) betydning kan vurderes ut fra ulike perspektiver, og vesentlighetsgraden avhenger av hvilket perspektiv en ser situasjonen ut fra. Virksomheten som drives i kommunene er omfattende og involverer mange ulike aktører med til dels ulike interesser i kommunens virksomhet. Ulike aktører med ulike ståsteder kan ha svært ulike oppfatninger av hva som er vesentlig – for hvem er det ille?

Vesentlighet kan derfor vurderes fra ulike perspektiver:

- Fra et økonomisk perspektiv, vurdert ut fra omfanget av et tjenesteområdes driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter.
- Fra et politisk perspektiv, vurdert ut fra hvilke tjenesteområder som har størst vesentlighet sett fra de folkevalgtes perspektiv. (Her vil oppfatningene av vesentlighet trolig variere mellom de politiske grupperingene.)
- Fra brukernes perspektiv, vurdert ut fra hva brukerne av kommunale tjenester anser som vesentligst.
- Fra medarbeidernes perspektiv, vurdert ut fra hva de ulike medarbeiderne innenfor et tjenesteområde anser som vesentligst.
- Fra et samfunns- og miljøperspektiv, vurdert ut fra hva som er vesentligst ved kommunens virksomhet sett i forhold til storsamfunnet og miljøet.

Vesentlighetsvurderingen skal vise hvilke risikofaktorer som er mest vesentlige, mest alvorlige, i forhold til å oppnå de målene som kommunen har satt seg og i forhold til lovbestemmelser. Her kan det gjerne synliggjøres at vesentlighetsvurderingen kan variere alt etter hvilket perspektiv som legges til grunn.

Det er svært vanskelig, om ikke umulig, å måle ulike sektors og virksomhetsområders vesentlighet opp mot hverandre. Revisor og/eller kontrollutvalgets sekretær bør ikke prøve å måle hva som er viktigst av f.eks. skole, eldreomsorg, vann og avløp, kultur osv. Man bør

med andre ord ikke ta mål av seg å rangere ulike områders vesentlighet. Men vurderingen bør bidra til at den forvaltningsrevisjon som prioriteres, er vesentlig, men altså ikke nødvendigvis den mest vesentlige. Over tid bør forvaltningsrevisjonen dekke en tilstrekkelig bred del av kommunens virksomhet.

### 5.3.5 Prioritering av områder - med henblikk på plan for forvaltningsrevisjon

Risiko- og vesentlighetsvurderingen som nå er gjennomført, danner utgangspunkt for videre vurderinger av hvilke områder som bør prioriteres i plan for forvaltningsrevisjon.

Vurderingene bør nå ha avdekket hvor det er stor risiko for avvik i forhold til økonomi, produktivitet og måloppnåelse/regeletterlevelse. Innen de områder hvor risiko er avdekket, har gjennomgangen vist hvilke tiltak ledelsen har iverksatt for å redusere avdekket risiko til et akseptabelt nivå. Til slutt er det gjort vurderinger av vesentlighet for de ulike områdene – på hvilken måte er forholdet vesentlig?

Etter denne gjennomgangen vil det sannsynligvis peke seg ut en del områder/aktuelle prosjekter som bør bli gjenstand for nærmere vurderinger, og som dermed er aktuelle å ha med i plan for forvaltningsrevisjon.

I den videre prioriteringen av prosjektområder kan det være nyttig å se på hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter kommunen har fått gjennomført de senere årene. Er det for eksempel omtalt forhold i noen gjennomførte prosjekter som tilsier at oppfølgingsprosjekt er fornuftig? Eller var forrige gjennomgang så godt fulgt opp at det ikke vurderes som hensiktsmessig med et nytt prosjekt på samme område? I denne forbindelsen må man også sørge for at kontrollutvalgets ansvar ifølge kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav e om oppfølging av gjennomførte forvaltningsrevisjoner, blir ivarettatt.

Fylkesmannen og andre tilsynsorganer kan både gi nyttig informasjon til bruk i vurderingene og være av betydning i prioriteringen av prosjektområder. Dersom Fylkesmannen nettopp har hatt tilsyn som setter fokus på de samme områdene som risiko- og vesentlighetsvurderingen har pekt på som aktuelle for forvaltningsrevisjon, kan det være et argument for ikke å ha med området i plan for forvaltningsrevisjon.

Ifølge kommuneloven § 30-7 skal den statlige tilsynsvirksomheten samordnes med kommunen. Blant annet følger det av bestemmelsen at statlige tilsynsmyndigheter i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn skal ta hensyn til blant annet relevante forvaltningsrevisjonsrapporter og vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet. Bestemmelsen tilsier at plan for forvaltningsrevisjon bør gjøres kjent for Fylkesmannen. Vi anser det også naturlig at Fylkesmannen holdes løpende orientert om gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

Sammen med vurderingens første del, den mer beskrivende framstillingen av utfordringer og utviklingstrekk, vil den skjematiske framstillingen gi et godt informasjonsgrunnlag for å gi faglige anbefalinger om hvilke områder som bør prioriteres i plan for forvaltningsrevisjon.

Det er også viktig å vurdere kommunens egne tiltak. Dersom kommunen tar sikte på å evaluere et saksområde selv, så kan det være hensiktsmessig at man avventer å gjennomføre forvaltningsrevisjon av det samme området.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal også omfatte virksomheten i kommunens selskaper. Dersom vurderingen viser at det er behov for å gjennomføre forvaltningsrevisjon av ett eller flere selskaper, skal dette inngå i plan for forvaltningsrevisjon. Det vil da være en fordel om eierne går sammen om å gjøre en felles forvaltningsrevisjon.

## 6. EN ALTERNATIV MÅTE Å GJØRE DET PÅ - SWOT-ANALYSE SOM VERKTØY I RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Vi vil her presentere en alternativ tilnærming til risiko- og vesentlighetsvurdering som bygger på verktøyet som går under betegnelsen SWOT-analyse.

Siktemålet med en SWOT-analyse er å få en oversikt over indre og ytre styrker og svakheter i en organisasjon. De fire bokstavene ”SWOT” står for forbokstavene i de engelske ordene Strengths (sterke sider), Weaknesses (svake sider), Opportunities (muligheter) og Threats (trusler). En slik analyse kan brukes for å kartlegge og analysere kommunens stilling og kan være et nyttig verktøy for å identifisere områder for forbedring. Forbedring og læring er jo nettopp ett av formålene med forvaltningsrevisjon, og derfor kan en SWOT-analyse være et nyttig verktøy ved gjennomføring av en risiko- og vesentlighetsvurdering.

I en SWOT-analyse grupperes nøkkelinformasjon i to hovedkategorier – interne faktorer og eksterne faktorer. De interne faktorene omfatter kommunens sterke og svake sider. De sterke sidene representerer kommunens positive egenskaper, det som kommunen er god til og som gir trygghet internt i organisasjonen i forhold til måloppnåelse. Svakheter er det som den kommunale organisasjonen mangler eller utfører dårlig i forhold til oppfylling av mål. De eksterne faktorene omfatter eksterne muligheter og trusler. Eksterne muligheter er muligheter som ligger i omgivelsene og som kommunen kan velge å utnytte. Eksterne trusler er trusler og hindringer som kan motarbeide kommunens forsøk på å utnytte foreliggende muligheter. Dette er illustrert i figuren under:

|          | Styrker    | Svakheter |
|----------|------------|-----------|
| Interne  |            |           |
| Eksterne | Muligheter | Trusler   |
|          |            |           |

Figur 6-1: SWOT-tabell

Formålet med analysen er å identifisere de viktigste interne og eksterne faktorene som er avgjørende for å nå målene for den kommunale virksomheten. En slik analyse kan brukes for å kartlegge og analysere kommunens stilling og kan være et nyttig verktøy for å identifisere områder for forbedring.

Ta utgangspunkt i målsettinger og andre forhold som er beskrevet, og gjør en vurdering av hvordan ulike forhold kan betegnes som henholdsvis interne sterke eller svake sider, og

eksterne muligheter eller trusler. Se eksempler under på hva den kan være nyttig å fokusere på.

6-1 Tabell til bruk ved en SWOT-analyse

| Interne                     |                             | Eksterne                      |                               |
|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Sterke sider<br>(Strengths) | Svake sider<br>(Weaknesses) | Muligheter<br>(Opportunities) | Farer og trusler<br>(Threats) |
|                             |                             |                               |                               |

Interne sterke sider eller svakheter kan f.eks finnes ved å fokusere på:

- Ressurser
  - Finansielle
  - Kompetansemessige
  - Infrastruktur
- Verdiforankring
- Visjoner
- Arbeidsmåter
- Service
- Materiell
- Effektivitet
- Tilgjengelighet
- Kvalitet
- Ansatte
- Ledelse
- Kapasitet
- Informasjon
- Endringsevne/-vilje
- Omdømme

Eksterne muligheter eller trusler kan f.eks finnes ved å fokusere på:

- Rammer og betingelser
  - Politiske
  - Lovmessige
  - Økonomiske
- Utviklingsmuligheter
- Forventninger fra samarbeidsparter
- Teknologiutvikling
- Innbyggernes behov/etterspørsel
- Innbyggernes forventninger
- Arbeidsmarkedet
- Andre organisasjoners handlinger

Se vedlegg 1 om aktuelle risikofaktorer for tips til forhold som kan være hensiktsmessig å vurdere i en SWOT-analyse.

I et forvaltningsrevisjonsperspektiv er det naturlig å fokusere på kolonnen som identifiserer kommunens svake sider for å vurdere på hvilke områder det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon.

Gjennomfør gjerne en idédugnad for hver kolonne. La alle deltakerne komme med sine momenter, plassert i den kolonnen de måtte ønske. Ikke diskuter plassering, problemstilling, løsninger eller tiltak. Vurder deretter forslagene som er kommet fram gjennom idédugnaden. Slå sammen like og sjekk ut om det er felles forståelse for momentene.

## 7. KONTROLLUTVALGETS PRIORITERING - VEIEN TIL VEDTATT PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

### 7.1 KONTROLLUTVALGETS PRIORITERING

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal være et grunnlag for drøftinger i kontrollutvalget om på hvilke områder det er behov for at det gjennomføres forvaltningsrevisjon, og som derfor bør være med inn i en plan for forvaltningsrevisjon. Hensikten med vurderingen er at den skal identifisere mulige avvik eller svakheter i forvaltningen sett i forhold til økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkinger ut fra kommunestyrets vedtak.

Det kan være formålstjenlig å la kontrollutvalgets prioritering skje gjennom diskusjoner, for eksempel innenfor rammene av en workshop med kontrollutvalgsmedlemmene.

Den gjennomførte risiko- og vesentlighetsvurderingen bygger på et faglig skjønn. Den endelige prioriteringen må imidlertid kontrollutvalget selv foreta, samtidig som de da også får mulighet for å komme med egne innspill. Dersom kontrollutvalget kommer med egne forslag, bør disse også begrunnes ut fra risiko og vesentlighet.

Det kan brukes ulike framgangsmåter når kontrollutvalget skal gjøre sine prioriteringer. En visuell måte å gjøre dette på er å plassere de ulike områdene inn i en firefelttabell som er vist under. Det presiseres at størrelse og kompleksiteten i tabeller i saksframlegg til kontrollutvalg og kommunestyre bør vurderes nøye; store, komplekse tabeller kan villedde mer enn veilede.

|            |       |                                        |                                       |
|------------|-------|----------------------------------------|---------------------------------------|
| Konsekvens | Stor  | Stor konsekvens - liten sannsynlighet  | Stor konsekvens - stor sannsynlighet  |
|            | Liten | Liten konsekvens - liten sannsynlighet | Liten konsekvens - stor sannsynlighet |
|            |       | Liten                                  | Stor                                  |
|            |       | Sannsynlighet                          |                                       |

Figur 7-1 Vurdering av risiko

## 7.2 PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

Med bakgrunn i risiko- og vesentlighetsvurderingen og kontrollutvalgets drøftinger skal det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon

Det ligger ingen føringer i lov eller forskrift for hvordan planen skal utformes. Utformingen vil avhenge av hvor stor kommunen er, og hvor ofte planen skal utarbeides. Gjelder planen for fire år, vil det antagelig være naturlig med en mindre spesifikk plan enn om tidsperspektivet er ett år.

Planen bør opplyse om hvilken informasjon den bygger på, hvilket nivå den er gjennomført på, og vurderinger som er gjort. Til kontrollutvalgets behandling av planen må risiko- og vesentlighetsvurderingen følge med som vedlegg slik at den kan gi utvalget et grunnlag å prioritere ut fra. Hvorvidt den også skal følge saken som legges fram for kommunestyret/fylkestinget, kan diskuteres og sees i forhold til hvordan dokumentet er utformet. Dersom dokumentet ikke følger med til kommunestyret/fylkestinget, bør det i den politiske saken som legges fram, redegjøres for hvordan dokumentet er utarbeidet og hovedmomentene i det. På denne måten kan kommunestyret/fylkestinget få en trygghet for at områder som er foreslått prioritert i planen, er valgt ut på et forsvarlig grunnlag.

Videre må planen si noe om kontrollutvalgets prioriteringer, det vil si på hvilke områder kontrollutvalget mener det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon. I tillegg vil det være hensiktsmessig å si noe om hvilke ressurser som kreves for å gjennomføre planen. Endelig vedtak av plan fattes av kommunestyret eller fylkestinget.

Dersom kontrollutvalget ønsker muligheten til å gjøre endringer i planen, må dette spørsmålet legges fram for kommunestyret/fylkestinget sammen med planen, enten ved å ta det inn i selve planen eller i innstilling i saken som legges fram for kommunestyret.



## KILDER

[Kommuneloven \(2018\)](#)

[Offentleglova \(2006\)](#)

[Forskrift om kontrollutvalg og revisjon \(2019\)](#)

Norges Kommunerevisorforbund (2008): eINFO 21/08: Nytt regelverk om offentlighet

[Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission \(2004\): Enterprise Risk Management \(ERM\) - Integrated Framework](#)

[www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2009/produksjonsindeks.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2009/produksjonsindeks.pdf)

[www.ssb.no/kostra](http://www.ssb.no/kostra)

[www.utdanningsdirektoratet.no/skoleporten](http://www.utdanningsdirektoratet.no/skoleporten)

[www.lovdata.no](http://www.lovdata.no)

## VEDLEGG 1: RISIKOFAKTORER I KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL SEKTOR (IKKE UTTØMMENDE LISTE!)

| Interne risikofaktorer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  | Eksterne risikofaktorer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>Personale</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>De ansattes dyktighet og ferdigheter</li> <li>Vurderingsevne</li> <li>Holdninger og verdier</li> <li>Helsebelastning i arbeidet</li> <li>Sikkerhetsrutiner</li> <li>Etisk adferd</li> <li>Muligheter for å misbruke myndighet</li> <li>Trivsel og kollegiale forhold</li> </ul>                                                                                                   |  | <b>Økonomi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Økonomisk stilling</li> <li>Lånegjeldsbelastning</li> <li>Akkumulerte underskudd</li> <li>Statlig styring (ROBEK)</li> <li>Betalingsevne</li> <li>Verdier i andre valuta</li> <li>Verdier i markedsbaserte omløpsmidler</li> <li>Rentenivå</li> <li>Pensjonsutgifter</li> <li>Lønnsnivå</li> <li>Svindel og bedrageri</li> </ul> |  |
| <b>Prosess</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kapasitet til å utføre tjenester</li> <li>Hvordan tjenestene utføres</li> <li>Kvalitet på varene/ tjenestene</li> <li>Avhengighet til leverandører/ andre aktører</li> <li>Organisering - nærhet til bruker</li> <li>Bruk av serviceerklæringer og standarder for utførelse</li> </ul>                                                                                              |  | <b>Politisk</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Endringer i lover og bestemmelser</li> <li>Endring i politiske signaler/ holdninger/strategier</li> <li>Offentlige reguleringer</li> <li>Miljøforvaltning</li> <li>Kommunens identitet/ profil</li> </ul>                                                                                                                       |  |
| <b>Teknologi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>IKT-teknologi <ul style="list-style-type: none"> <li>Anskaffelser</li> <li>Vedlikehold</li> <li>Distribusjon</li> <li>Konfidensialitet</li> <li>Integritet</li> </ul> </li> <li>Data- og systemtilgjengelighet</li> <li>Kapasitet</li> <li>System <ul style="list-style-type: none"> <li>Valg</li> <li>Utvikling</li> <li>Utnyttelse</li> <li>Pålitelighet</li> </ul> </li> </ul> |  | <b>Organisering</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bruk av selskapsstrukturer - grad av eierstyring</li> <li>Bruk av konkurranseutsetting</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                           |  |
| <b>Verdier, infrastruktur</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eiendelenes (verdiene) egnethet for formålet</li> <li>Tilgjengeligheten til eiendelene</li> <li>Tilgang til kapital</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                       |  | <b>Natur og miljø</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Naturkatastrofer</li> <li>Brann</li> <li>Forurensing</li> <li>Samferdselsårer</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                  |  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |  | <b>Sosiale/ demografiske</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alderssammensetning</li> <li>Bosettingsmønster</li> <li>Brukeratferd</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                    |  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |  | <b>Teknologi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kritisk teknologi</li> <li>Infrastruktur i datasystem</li> <li>Teknologisk utvikling</li> <li>IKT i forretningsprosesser med andre</li> </ul>                                                                                                                                                                                  |  |

## VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER LOVER SOM GJELDER FOR KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL VIRKSOMHET

NB: Oversikten er ikke uttømmende!

Sentrale, generelle lover for kommuner og fylkeskommuner.

- [Kommuneloven](#) (2018)
- [Forvaltningsloven](#) (1967)
- [Offentleglova](#) (2006)
- [Lov om offentlige anskaffelser](#) (2016)
- [Lov om offentlig støtte](#) (2010)
- [Arbeidsmiljøloven](#) (2005)
- [Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven](#) (2008)
- [Likestillingsloven](#) (2017)
- [Personopplysningsloven](#) (2018)
- [Arkivlova](#) (1992)
- [Sivilbeskyttelsesloven](#) (2010)
- [Valgloven](#) (2002)
- [Forsøksloven](#) (1992)
- [Inndelingslova](#) (2001)
- [Lov om interkommunale selskaper](#) (1999)

Oversikt over sentrale særlover som angår kommunal virksomhet

- [Barnehageloven](#) (2005)
- [Opplæringslova](#) (1998)
- [Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester mm.](#) (2011)
- [Smittevernloven](#) (1994)
- [Helsepersonelloven](#) (1999)
- [Helseregisterloven](#) (2014)
- [Sosialtjenesteloven](#) (2009)
- [Barnevernloven](#) (1992)

- [Krisesenterlova](#) (2009).
- [Gjeldsordningsloven](#) (1992)
- [Kirkeloven](#) (1996)
- [Gravferdsloven](#) (1996)
- [Lov om tilskott til livssynssamfunn](#) (1981)
- [Folkebibliotekloven](#) (1985)
- [Stadnamnlova](#) (1990)
- [Kulturminneloven](#) (1978)
- [Kulturlova](#) (2007)
- [Fjellova](#) (1975)
- [Friluftsløven](#) (1957)
- [Laks- og innlandsfiskeloven](#) (1992)
- [Motorferdselloven](#) (1977)
- [Viltloven](#) (1981)
- [Vass- og avløpsanleggslova](#) (2012)
- [Forurensningsloven](#) (1981)
- [Plan- og bygningsloven](#) (2008)
- [Sivilbeskyttelsesloven](#) (2010)
- [Brann- og eksplosjonsvernloven](#) (2002)
- [Havne- og farvannsloven](#) (2009)

### **Oversikt over sentrale særlover som angår fylkeskommunal virksomhet**

- [Opplæringslova](#) (1998)
- [Kulturminnelova](#) (1978)
- [Kulturlova](#) (2007)
- [Folkebibliotekloven](#) (1985)
- [Veglova](#) (1963)
- [Tannhelsetjenesteloven](#) (1983)
- [Helsepersonelloven](#) (1999)
- [Helseregisterloven](#) (2014)
- [Plan- og bygningsloven](#) (2008)

## VEDLEGG 3: OFFENTLIG TILGJENGELIGE DATABASER

### PRODUKSJONSINDEKSEN FOR KOMMUNENE

For å få et raskt overblikk over kommunens stilling på et overordnet nivå kan produksjonsindeksen for kommunene være et nyttig redskap.

Det er det Tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunale økonomi (TBU) som har utviklet produksjonsindeksen for kommunene. Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer. Indeksen gir et bilde av hvordan nivået på tjenestene er i en kommune sammenlignet med andre kommuner. I alt 333 kommuner hadde levert tilstrekkelige data til å inngå i beregningen for 2017 som er den sist tilgjengelige.

Produksjonsindeksen finner du her:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/produksjonsindeks2/id2507960/>

Følgende skjermbilde kommer opp der man kan klikke på ønsket kommune for å få opp tallene:

## Produksjonsindeksen

Dato: 15.07.2016

Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer. Indeksen gir et bilde av hvordan nivået på tjenestene er i en kommune sammenlignet med andre kommuner.

Omfanget av tjenester kommunen yter har klar sammenheng med kommunens økonomiske rammebetingelser. Det er imidlertid forskjeller i tjenestebildet også mellom kommuner med om lag samme inntektsnivå. Sammen med produksjonsindeksen er derfor også nivået på kommunens inntektsnivå, og de økonomiske resultatene (netto driftsresultat) de siste tre årene vist. Lenke til mer informasjon om produksjonsindeksen fås ved å bevege musepekeren over en av grafene etter man har valgt kommune. Se også [rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi](#). Merk at det ikke er data for alle kommuner og at enkelte kommuner ikke har fullstendige data.

[Last ned alle data her \(ODS\)](#)

Velg kommune  
Det er ikke tall for alle kommuner

Aldenes

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

RELATERT

[Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi - november 2018](#)

KONTAKT

[Kommunalavdelingen](#)  
E-post: [postmottak@kmd.dep.no](mailto:postmottak@kmd.dep.no)  
Telefon: 22 24 72 01  
Adresse: Postboks 8112 Dep., 0032 Oslo  
Besøksadresse: Akersgt. 59, Oslo

Ved å klikke her får du opp liste over alle kommuner som det er data for.

Indeksen er ment å vise hvor godt tjenestetilbud kommunen gir til innbyggerne i ulike målgrupper. En slik indeks for det samlede tjenestetilbudet kan være et nyttig supplement til mer detaljerte studier av tjenesteproduksjonen i enkeltsektorer. Eksempelvis vil produksjonsindeksen være mindre følsom for forskjeller i prioritering enn produksjonsindikatorer for de enkelte tjenester.

Den produksjonsindeksen som beregnes er basert på delindekser for

- barnehage
- grunnskole
- primærhelsetjeneste
- pleie og omsorg
- barnevern
- sosialkontortjenester
- kultur

De øvrige sektorene administrasjon, teknisk sektor, samferdsel, bolig og næring er utelatt fordi det er vanskelig å finne gode indikatorer på tjenesteproduksjonen. De tjenestene som er inkludert i totalindeksen utgjorde om lag 72 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter i 2017.

Omfanget av tjenester kommunen yter har klar sammenheng med kommunens økonomiske rammebetingelser. Det er imidlertid forskjeller i tjenestebildet også mellom kommuner med om lag samme inntektsnivå. Sammen med produksjonsindeksen er derfor også nivået på kommunens inntektsnivå, og de økonomiske resultatene (netto driftsresultat) de siste tre årene vist. Lenke til mer informasjon om produksjonsindeksen fås ved å bevege musepekeren over en av grafene etter at man har valgt kommune.

Kommuner med høy korrigert inntekt har gjennomgående høyere verdi på produksjonsindeksen enn kommuner med lav korrigert inntekt. Korrelasjonen med korrigert inntekt er klart høyere for samlet produksjonsindeks enn gjennomsnittlig korrelasjon for delindeksene. Det har sammenheng med at kommunevise forskjeller i prioritering slår sterkere ut i delindeksene enn i totalindeksen. Dette kommer også til uttrykk ved at standardavviket til totalindeksen er lavere enn gjennomsnittlig standardavvik for delindeksene. Det er delindeksene for pleie og omsorg og kultur som viser sterkest sammenheng med korrigert inntekt. Det er innenfor disse tjenestene at kommuneøkonomien er avgjørende for tjenestetilbudet. Delindeksene for grunnskole, primærhelsetjenesten, barnevern og sosialkontortjenester er praktisk talt ukorrelerert med korrigert inntekt. For barnevern og sosialkontortjenester har de svake korrelasjonene trolig sammenheng med at tilbudet innen disse tjenesteområdene i større grad er styrt av behov enn av økonomiske rammebetingelser. For barnehage observeres det en negativ sammenheng med korrigert inntekt. Innføring av rett til barnehageplass fra 2011 har medført at barnehagedekningen i stor grad er blitt frikoblet fra kommunale inntekter.

Både sektorindekser, og samlet produksjonsindeks er normalisert slik at veide gjennomsnitt (med antall innbyggere som vektor) er lik 100 for kommunene som inngår i analysen. Også de fylkesvise gjennomsnittene er veid med innbyggertall som vektor. I tillegg vises netto driftsresultat for 2017. For sektorindeksene og samlet produksjonsindeks indikerer en indeksverdi over 100 at tjenestetilbudet er bedre enn gjennomsnittet, mens en verdi lavere enn 100 indikerer at tjenestetilbudet er dårligere enn landsgjennomsnittet. En verdi på 110 indikerer for eksempel at tjenestetilbudet er 10 prosent bedre enn landsgjennomsnittet.

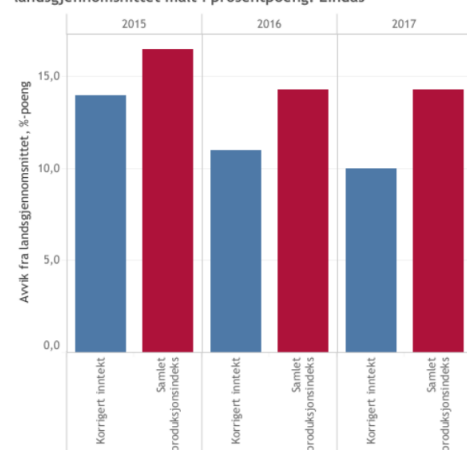
TBU understreker at produksjonsindeksene sier noe om nivået på produksjonen i forhold til størrelsen på målgruppen, og at de i seg selv ikke sier noe om hvor effektiv den enkelte kommune er. For at totalindeksen skal si noe om effektivitet må den relateres til hvor store ressurser den enkelte kommune disponerer, og delindeksene kan bare si noe om effektivitet dersom de relateres til hvor store ressurser som er allokert til den enkelte sektor sett i forhold til målgruppen. En kommune med samlet produksjonsindeks lavere enn 100 vil kunne være effektiv dersom produksjonen er høy relativt til de ressurser kommunen disponerer, og en kommune med delindeks lavere enn 100 vil kunne være effektiv dersom produksjonen er høy relativt til mengden av ressurser som er allokert til sektoren.

Det er et godt råd å ha i bakhodet at indeksen kan gi god informasjon om sammenhengen mellom inntekter og tjenester, men gir ikke absolutte svar. Den forteller ikke den hele og fulle sannhet om kommunene, men den kan gi grunnlag for å stille spørsmål og foreta analyser av tjenestene.

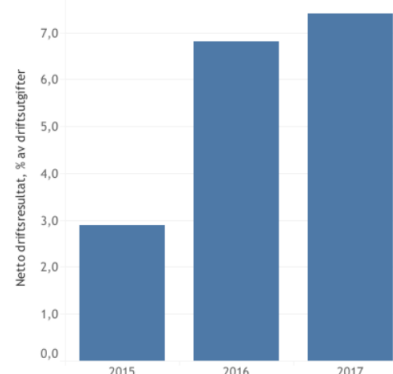
Resultatene for en tilfeldig valgt kommune er vist i figuren under:

Velg kommune  
Det er ikke tall for alle kommuner  
Lindås

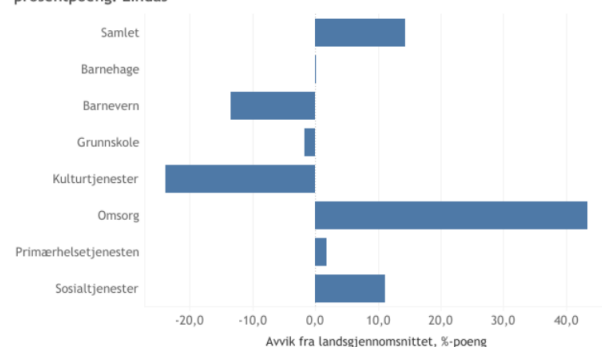
Korrigert inntekt og samlet produksjonsindeks. Avvik fra landsgjennomsnittet målt i prosentpoeng. Lindås



Netto driftsresultat i prosent av driftsutgifter. Lindås



Produksjonsindeksen 2017. Tjenester. Avvik fra landsgjennomsnittet målt i prosentpoeng. Lindås



Figur 2. Produksjonsindeksen for en kommune

For mer informasjon om produksjonsindeksen og indikatorer og vektorer i delindeksene og samlet produksjonsindeks viser vi til:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/cf3c73e58e974576b3b0ba00c5bfb6be/ny\\_veksjon\\_tbu\\_host\\_2018.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/cf3c73e58e974576b3b0ba00c5bfb6be/ny_veksjon_tbu_host_2018.pdf)

## EFFEKTIVITETSVERDIER FOR KOMMUNALE TJENESTER

TBU har også beregnet effektivitetsverdier for kommunene gjennom DEA-metoden.<sup>1</sup> Etter denne metoden finner man en såkalt referansefront som består av de mest effektive kommunene. Alle kommunene som ligger innenfor referansefronten, har et effektiviseringspotensial. I en kommune som har en verdi på 0,88 vil ressursbruken kunne reduseres med 12 prosent uten at produksjonen reduseres dersom kommunen blir like effektiv som de mest effektive kommunene innen denne tjenesten.

Metodikken som er brukt, er forklart nærmere i kapittel 8 i rapporten fra TBU som det er vist til ovenfor.

Tallene for enkeltkommuner er lagt ut på Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettsider på [www.regjeringen.no/kommunedata](http://www.regjeringen.no/kommunedata):

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/effektivitetsanalyse/id2520379/>

Analysen beregner en effektivitetsfront som består av de kommunene som anslås som 100 prosent effektive i den enkelte sektor. Øvrige kommuner sammenliknes med et ulikt sett av kommuner, referansekommuner, som ligger på denne fronten, opptil åtte referansekommuner, og på denne bakgrunn beregnes effektivitetsverdier for øvrige kommuner.

Man kan velge å sammenlikne med andre kommuner i samme kommunegruppe når man vil analysere resultatene nærmere. Det kan imidlertid gi ekstra informasjon og også sammenlikne med kommuner som analysene har plukket ut som referansekommuner. Man vil da kunne foreta en nærmere analyse av hvorfor egen kommune kommer dårligere ut enn disse referansekommunene som utgangspunkt for læring og forbedring av egen effektivitet. Referansekommunene kommer opp ved å plukke ut den aktuelle kommunen i nedtrekkslista. Her må man også velge tjenestekområde – enten barnehage, grunnskole eller pleie og omsorg.

Er bruken av innsatsfaktorer relativt høy sammenliknet med andre kommuner? Er produksjonen relativt lav? Har man for eksempel gjennomgående dobbelt så høy bruk av innsatsfaktorer som en annen kommune, men bare 50 prosent høyere verdi på produksjonsindikatorene, vil effektiviteten slik den måles her bli lavere. Det kan også være

---

<sup>1</sup> DEA står for Data Envelopmen Analysesom er den mest utbredte analyseteknikken i studier av offentlig sektors effektivitet.



enkeltindikatorer som er uforholdsmessig høye/lave. Slike analyser kan være en inngangsport for nærmere diskusjoner i kommunen om hvordan effektiviteten kan forbedres, der man også tar i betraktning at kvalitetsmål i begrenset grad inngår i analysen, særlig for barnehage.

Her finner man et regneark med resultater fra 2016 og 2017 for effektivitetsanalysen for den enkelte kommune, for det enkelte område og vektet gjennomsnitt. Regnearket kan lastes ned:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/effektivitetsanalyse/hvordan-bruke-effektivitetsanalysen/id2520396/>

De kommunene som ligger i fronten har verdi 100 mens kommuner som har et effektiviseringspotensial har verdi under 100. Kommunegruppe (KOSTRA) inngår også i regnearket slik at man lettere kan finne sammenliknbare kommuner ved å filtrere.

Det effektivitetsbegrepet som ligger til grunn for DEA-analysen er såkalt teknisk effektivitet. Kravet til teknisk effektivitet er at det ikke sløses med ressurser. Det skal ikke være mulig å redusere bruken av innsatsfaktorer uten at produksjonen reduseres. Teknisk effektivitet er et svakt effektivitetsbegrep, noe som innebærer at produksjonen kan være teknisk effektiv uten at andre effektivitetskrav er oppfylt, herunder resultateffektivitet, formåls effektivitet og prioriteringseffektivitet. I grunnskolen, hvor grunnskolepoeng og resultater fra nasjonale prøver inngår som produkter, sier imidlertid analysen noe om resultateffektivitet eller hvilken effekt tjenestetilbudet har på brukerne.

## KOSTRA-DATABASEN

En svært viktig offentlig tilgjengelige database er KOSTRA-databasen. Den baseres på elektronisk innrapportering fra kommunene til SSB, samt på data fra en rekke andre kilder i og utenfor SSB. KOSTRA-tallene koples med data fra ulike kilder som f. eks. regnskapsdata, tjeneste- og personelldata og befolkningsdata. SSB publiserer ureviderte tall for kommunene 15. mars, og opprettede tall 15. juni. De ureviderte nøkkeltallene pr. 15. mars kan innholde feil. Kommunene har anledning til å rette opp feil og mangler i sine data innen 15. april, og SSB gjennomfører kvalitetskontroller og revisjon av datamaterialet før den endelige publiseringen den 15. juni.

Informasjon om KOSTRA finnes på <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>.

KOSTRA gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner.

- **Prioriteringer** - viser hvordan kommunens frie inntekter er fordelt til ulike formål
- **Dekningsgrader** - viser leverte tjenester sammenlignet med målgruppen for tjenestetilbudet
- **Produktivitet/enhetskostnader** - viser kostnader/bruk av ressurser i forhold til tjenesteproduksjonen

- **Utdypende tjenesteindikatorer** - viser nøkkeltall som supplerer indikatorene under de tre kategoriene

I løpet av 2017 og 2018 har SSB laget ny nettløsning for KOSTRA-tallene med ny struktur på KOSTRA-tabellene. KOSTRA nøkkeltall har erstattet de tidligere faktaarkene. Det er om lag 10-15 utvalgte nøkkeltall under hvert enkelt tjenesteområde. Det er utviklet nye tabeller i Statistikkbanken som er mer brukervennlige. Den nye løsningen gjør det enklere å søke, finne grupperinger og gjøre tabellene om til grafer.

Som hjelpemiddel til å finne fram i det omfattende tallmaterialet har SSB laget en veiledning bestående av to deler.

- Generell oversikt over innhold og definisjon av begreper finner dere i [Om statistikken](#)
- Regnskapsfaglig veiledning for KOSTRA-tabeller og innholdet i de økonomiske nøkkeltallene finnes i [Faglig veiledning for KOSTRA-tabeller \(PDF\)](#)

Utvalgte nøkkeltall gir en kjapp oversikt over hvordan stoda er i den enkelte kommune. Oversikten sammenligner den utvalgte kommunen med tall for Kostragruppe og landet utenom Oslo.

Oppslagsbildet er vist på neste side (<https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra>):

## KOSTRA nøkkeltall

1. Velg kommune eller fylkeskommune

2. Velg tjenesteområde - de blir klikkbare når du har valgt region

|                         |                                  |                        |
|-------------------------|----------------------------------|------------------------|
| Barnehager              | Barnevern                        | Befolkningsprofil      |
| Bolig                   | Brann og ulykkesvern             | Eiendomsforvaltning    |
| Grunnskole              | Helse- og omsorgstjenester       | Husholdningsavfall     |
| Kirke                   | Klima og energi                  | Kommunal vannforsyning |
| Kommunalt avløp         | Kultur / Barne- og ungdomstiltak | Landbruk               |
| Plan, byggesak og miljø | Psykisk helse og rus             | Regnskap               |
| Samferdsel              | Sosialtjeneste                   | Tannhelsetjenesten     |
| Videregående opplæring  |                                  |                        |

[Mer om KOSTRA - Statistikkbanken](#)

 Fant du det du lette etter?

Først velger man kommune eller fylke, og deretter blir knappene for de ulike tjenesteområdene klikkbare. Da får man opp ferdige tabeller med nøkkeltall for valgt kommune, for relevant Kostragruppe og for landet utenom Oslo. Ved å klikke på tabellnavnet får man opp en forklaring på hva tabellen viser. Over tabellen er det et felt der det er enkelt å føye til andre kommuner som man måtte ønske å sammenligne med.

Under tabellen er det lagt inn en lenke til Statistikkbanktabeller for det valgte tjenesteområdet. Ved å klikke her får man opp mange flere tabeller for det aktuelle tjenesteområdet.

Oversikt over alle KOSTRA-tabeller etter nye struktur finner du her:

<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/endelige-kostra-tall-pa-ny-tabellstruktur-15.juni>

Fra 12.06.2018 ble de tidligere KOSTRA-tabellene lagt under «avslutta tidsserier», med tall til og med 2016.

KOSTRA er kvalitetssikret på lik linje med annen statistikk SSB produserer. Likevel kan det skje feil, ikke minst i rapporteringen fra kommunene. Slike feil kan gi store utslag i tallene for enkeltkommuner. Enkelte variabler vil også kunne gi fullstendig forandret innhold fra år til år i enkelte kommuner pga vesentlige engangsforeteelser, f. eks. salg av aksjer i kraftselskap. På noen områder kan det også være valgfritt hvor kommunene bokfører inntekter og utgifter. Kommunene kan også ha valgt ulik organisering. Dette er forhold som kan gi utslag i tallene. Dersom den aktuelle kommunen har sterkt avvikende tall på et område, er det viktig å sjekke ut med kommunen om det har en naturlig forklaring.

En mulig angrepsvinkel er at man i en risiko- og vesentlighetsvurdering fokuserer på de nøkkeltallene som er listet opp under. Som alt nevnt, får man opp en nærmere beskrivelse av de enkelte nøkkeltallene ved å klikke på teksten til nøkkeltallet. Forhold i kommunen eller ønsker om å belyse noen områder mindre/mer kan imidlertid tilsi at andre nøkkeltall bør trekkes fram. Det understrekes at dette er forslag, ingen fasit - den som gjør analysen må vurdere om en ønsker å benytte seg av forslaget i sin kommune.

---

### Regnskap (finansielle nøkkeltall)

- Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter
- Årets mindre-/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter
- Arbeidskapital ex. premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter
- Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter
- Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter
- Frie inntekter i kroner pr innbygger
- Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter
- Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter
- Egenfinansiering i prosent av totale brutto investeringer

---

### Befolkningsprofil

- Innbyggere (antall)
- Fødte per 1 000 innbyggere (per 1 000)
- Døde per 1 000 innbyggere (per 1 000)
- Netto innflytting (antall)
- Andel skilte og separerte 16-66 år (prosent)
- Andel enslige innbyggere 80 år og over (prosent)
- Registrerte arbeidsledige i prosent av befolkningen i alderen 15-74 år (prosent)
- Andel innvandrerbefolkning (prosent)

### Nøkkeltall som gjelder kommunens tjenesteområder:

---

### Barnehager

- Andel barn 1-5 år i barnehage, i forhold til innbyggere 1-5 år (prosent)
- Netto driftsutgifter barnehager; per innbygger 1-5 år (kr)

- Korrigerte brutto driftsutgifter til barnehager per korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager (kr)
- Antall barn korrigert for alder per årsverk til basisvirksomhet i barnehage, alle barnehager (antall)
- Andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning (prosent)
- Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage (prosent)

---

### Grunnskole

- Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år (kr)
- Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent)
- Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall)
- Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (antall)
- Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i lesing 8. trinn (prosent)
- Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i regning 8. trinn (prosent)
- Gruppestørrelse 2 (antall)

---

### Helse- og omsorgstjenester

- Utgifter i kommunale helse- og omsorgstjenester per innbygger (kr)
- Avtalte legeårsverk per 10 000 innbyggere (årsverk)
- Årsverk helse og omsorg per 10 000 innbyggere (årsverk)
- Avtalte fysioterapeutårsverk per 10 000 innbyggere (årsverk)
- Avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten per 10 000 innbyggere 0-20 år (årsverk)
- Andel nyfødte med hjemmebesøk innen to uker etter hjemkomst (prosent)
- Netto driftsutgifter i omsorgstjenester i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)
- Andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten m/helseutdanning (prosent)
- Årsverk per bruker av omsorgstjenester (årsverk)
- Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent)
- Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på sykehjem (prosent)
- Andel plasser i brukertilpasset enerom m/ eget bad/wc
- Utgifter per oppholdsdøgn i institusjon (kr)
- Legetimer per uke per beboer i sykehjem (timer)

---

### Sosialtjenesten

- Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer
- Gjennomsnittlig stønadslengde for mottakere med sosialhjelp som hovedinntekt (måneder)

---

### Barnevern

- Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger 0-22 år (kr)
- Barn med melding ift. innbyggere 0-17 år (prosent)
- Prosentdel barn med undersøkelse ift. Innbyggere 0-17 år (prosent)
- Barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år (prosent)

- Brutto driftsutgifter per barn med undersøkelse eller tiltak (kr)
- Brutto driftsutgifter per barn som ikke er plassert av barnevernet (funksjon 251) (kr)
- Brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252) (kr)
- Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)
- Undersøkelser med saksbehandlingstid innen 3 måneder (prosent)

---

### **Plan, byggesak og miljø**

---

- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)
- Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)
- Tilsyn for byggevirksomhet som er unntatt søknadsplikt (antall)
- Selvkostgrad i byggesaker (prosent)

---

### **Kommunal vannforsyning**

---

- Selvkostgrad (prosent)
- Årsgebyr for vannforsyning – ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)
- Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)
- E.coli: Andel innbyggere tilknyttet kommunalt vannverk med tilfredsstillende prøveresultater (prosent)
- Andel av total kommunal vannleveranse til lekkasje (prosent)
- Vannkvalitet. Kommunalt drikkevann (K) 2015-2018 (tabell 11786)
- Vannforsyning og beredskap. Kommunalt drikkevann (K) 2015-2018 (tabell 11787)

---

### **Kommunalt avløp**

---

- Selvkostgrad (prosent)
- Årsgebyr for avløpstjenesten – ekskl. mva (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)
- Andel fornyet kommunalt spillvannsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)
- Andel innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt (prosent)

---

### **Husholdningsavfall**

---

- Selvkostgrad (prosent)
- Årsgebyr for avfallstjenesten – ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)
- Andel levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling (prosent)

---

### **Bolig**

---

- Kommunalt disponerte boliger pr 1000 innbyggere
- Andel nye søkere som har fått avslag på kommunal bolig (prosent)

---

### **Kultur**

---

- Netto driftsutgifter til kultursektoren pr innbygger (kr)
- Barn 6-15 år i kommunens kulturskole (prosent)

- Brutto driftsutgifter til folkebibliotek
- Besøk i folkebibliotek per innbygger (antall)

---

**Samferdsel**

- Netto driftsutgifter til kommunale veier og gater per km (kr)
- Antall km tilrettelagt for syklende som er et kommunalt ansvar (km)
- Andel kommunale veier og gater uten fast dekke av alle kommunale veier og gater (prosent)

**Nøkkeltall som gjelder fylkeskommunene:**

---

**Videregående opplæring**

- Netto driftsutgifter, per innbygger 16-18 år (kr)
- Elever og lærlinger som har fullført og bestått videregående opplæring i løpet av fem år (prosent)
- Elever per lærerårsverk (antall)

---

**Tannhelsetjenesten**

- Netto driftsutgifter pr innbygger (kr)
- Avtalte tannlegeårsverk per 10 000 innbyggere (årsverk)
- Avtalte tannpleierårsverk per 10 000 innbyggere (årsverk)
- Prioriterte personer undersøkt/behandlet (antall)
- Eldre, langtidssyke og uføre i institusjonspleie under tilsyn (prosent)
- Eldre, langtidssyke og uføre i hjemmesykepleie under tilsyn (prosent)

---

**Samferdsel**

- Andel av fylkeskommunens driftsutgifter som brukes på forvaltning av friluftsliv, vann og vassdrag, vilt og innlandsfisk og kulturminner (prosent)
- Brutto driftsutgifter til samferdsel per innbygger (kr)
- Netto driftsutgifter til fylkesvei per kilometer (kr)
- Netto driftsutgifter til kollektivtransport (buss, båtruter, t-bane og trikk/bybane) per innbygger (kr)
- Brukere av transportordninger for funksjonshemmede per 1 000 innbygger (antall)
- Reiser med kollektivtransport per 1 000 innbyggere (antall)
- Andel kilometer fylkesvei med dårlig eller svært dårlig dekketilstand av alle fylkesveier (prosent)

## Eksempel på sammenstilling av nøkkeltall for barneverntjenesten

Tabell 2. Eksempel på sammenstilling av nøkkeltall innen barnevernsområdet i kommune X

| Nøkkeltall                                                                             | Enhet   | Kommune X | Kostra-gruppe 12 | Landet uten Oslo |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|------------------|------------------|
|                                                                                        |         | 2018      | 2018             | 2018             |
| Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger 0-22 år (kr)                  | kr      | 12197     | 9608             | 8319             |
| Barn med melding ift. innbyggere 0-17 år (prosent)                                     | prosent | 4,2       | 5,4              | 4,5              |
| Prosentdelen barn med undersøking ift. innbyggere 0-17 år (prosent)                    | prosent | 4,2       | 5,5              | 4,8              |
| Barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år (prosent)                            | prosent | 3,1       | 4,5              | 3,9              |
| Brutto driftsutgifter (funksjon 244) per barn med undersøking eller tiltak (kr)        | kr      | 56105     | 51708            | 49929            |
| Brutto driftsutgifter per barn som ikke er plassert av barnevernet (funksjon 251) (kr) | kr      | 48975     | 34933            | 39268            |
| Brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252) (kr)      | kr      | 675848    | 396327           | 443947           |
| Barn med undersøking eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)                  | antall  | 16        | 19,9             | 18,9             |
| Undersøkingar med handsamingstid innan 3 månader (prosent)                             | prosent | 74        | 82               | 87               |

Ut fra tallene som framkommer her kan det se ut til at kommune X har et forholdsvis høyt utgiftsnivå på barnevernsområdet sammenlignet med andre kommuner. Tabellen viser at denne kommunen har en lavere andel barn med melding, undersøkelse og barn på tiltak enn Kostra-gruppen og landet uten Oslo. Tallene viser dessuten lavere antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk, men likevel lavere andel saksbehandlingstid innen tre måneder sammenlignet både med kommunegruppa, fylket og landet for øvrig. Dette kan være grunnlag både for å stille spørsmål om ressursene er disponert på best mulig måte. Brutto driftsutgifter per barn i alle kategoriene ligger høyere enn Kostra-gruppen og landet uten Oslo. Særlig brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet viser urovekkende høye tall sammenlignet med de andre. Her bør man spørre administrasjonen om det er spesielle forhold som har gjort seg gjeldende.

Bildet som kommer fram gir grunn til å se om dette er tilfeldig for 2018 eller om dette er en trend i kommunen. For å vurdere dette kan tall for en lengre tidsperiode være nyttig, og det vises derfor her hvordan utviklingen har vært i perioden 2015-2018.



Tabell 3      Utvikling innen barnevernsområdet i perioden 2015-2018 i kommune X

| Nøkkeltall                                                                             | Enhet   | Kommune X |        |        |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|--------|--------|--------|
|                                                                                        |         | 2015      | 2016   | 2017   | 2018   |
| Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger 0-22 år (kr)                  | kr      | 7082      | 6911   | 11477  | 12197  |
| Barn med melding ift. innbyggere 0-17 år (prosent)                                     | prosent | 3,7       | 3,7    | 3,7    | 4,2    |
| Prosentdelen barn med undersøking ift. innbyggere 0-17 år (prosent)                    | prosent | 3,8       | 3,7    | 3,6    | 4,2    |
| Barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år (prosent)                            | prosent | 2,6       | 2,7    | 2,8    | 3,1    |
| Brutto driftsutgifter (funksjon 244) per barn med undersøking eller tiltak (kr)        | kr      | 45267     | 48978  | 53468  | 56105  |
| Brutto driftsutgifter per barn som ikke er plassert av barnevernet (funksjon 251) (kr) | kr      | 36761     | 39041  | 44056  | 48975  |
| Brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252) (kr)      | kr      | 497328    | 498770 | 690095 | 675848 |
| Barn med undersøking eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)                  | antall  | 16,1      | 14,4   | 16,7   | 16     |
| Undersøkingar med handsamingstid innan 3 månader (prosent)                             | prosent | 86        | 85     | 83     | 74     |

Tallene indikerer at det har vært et stigende utgiftsnivå på barnevernsområdet over flere år. Særlig har kostnader knyttet til barn som er plassert av barnevernet økt sterkt i 2017 og 2018. Andel undersøkelser med saksbehandlingstid innen 3 måneder viser en nedadgående tendens i perioden.

Forholdene det her er pekt på er noe av informasjonen som kan hentes ut fra KOSTRA-tallene, og er et eksempel på hvordan tallene kan brukes til analyse av ulike områder, og gi en pekepinn på hva som bør undersøkes nærmere ved bruk av annen informasjon.

## SKOLEPORTEN

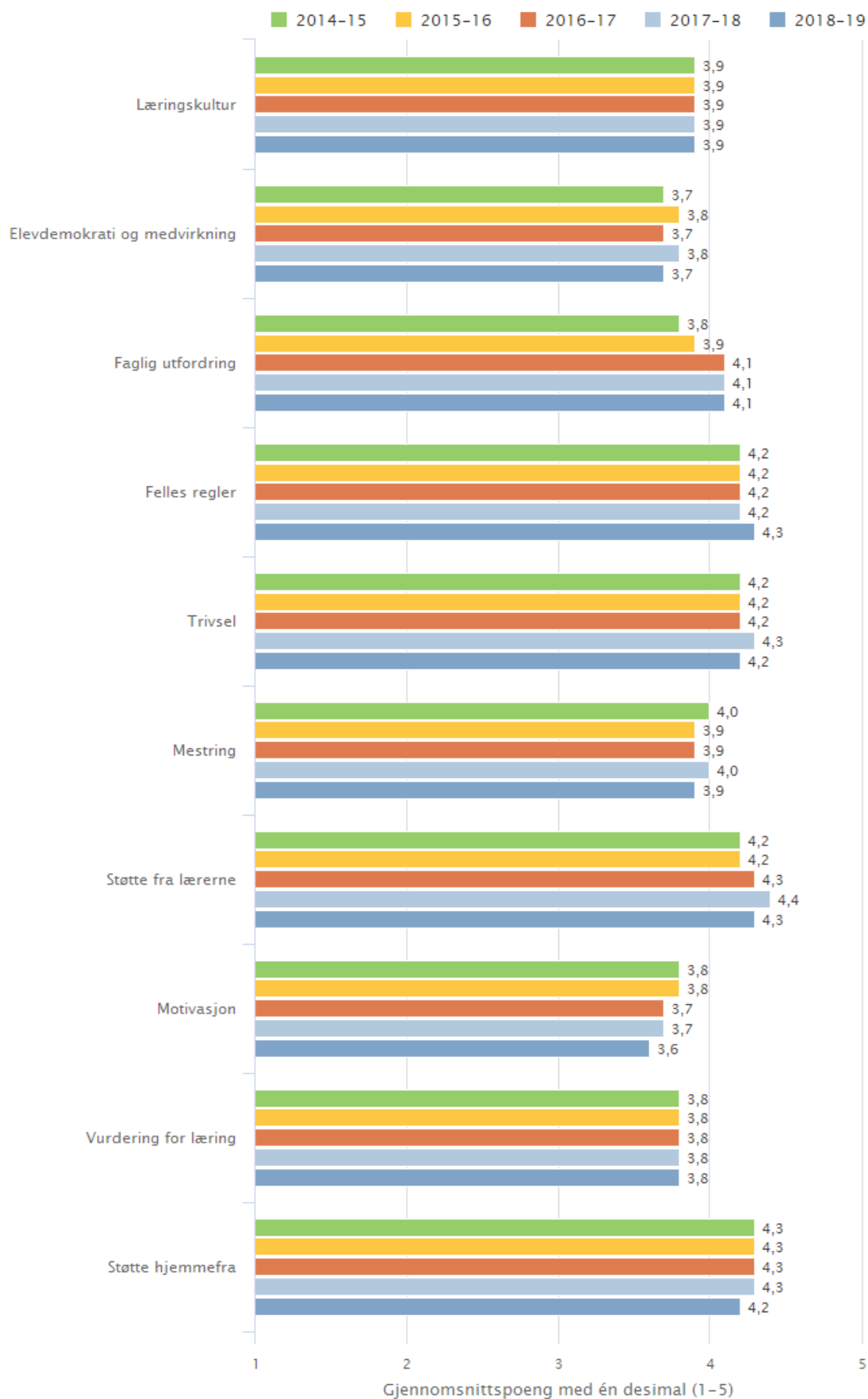
En annen nyttig informasjonskilde er Utdanningsdirektoratets nettsted Skoleporten ([www.undir.no/skoleporten](http://www.undir.no/skoleporten)) som er et verktøy for vurdering av kvalitet i grunnskolingen. Målet med Skoleporten er at skoler, skoleeiere, foreldre, elever og andre interesserte skal få tilgang til relevante og pålitelige nøkkeltall for grunnskolingen.

Skoleporten er en sentral del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og inneholder informasjon om

- opplæringen (elever, lærere og skoler)
- læringsmiljøet
- læringsresultater
- ressurser
- overganger

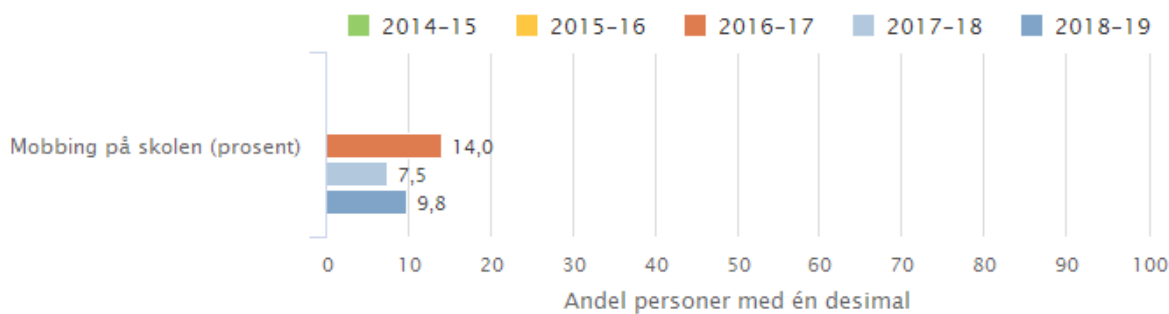
Det er lagt vekt på å gi stor valgfrihet i visningen av data. Man kan finne tall for en konkret skole, kommune eller et fylke på to forskjellige måter; man kan bruke søk, eller bla seg fram geografisk. Innen en skole, kommune eller fylke kan det gjøres sammenligninger over ulike år, og mellom kjønn og årskull.

Resultatene fra elevundersøkelsen i en tilfeldig valgt kommune er vist på neste side.



Figur 3 Resultater fra elevundersøkelsen 7. årstrinn

Elevene har også svart på spørsmål om mobbing:



*Figur 4 Andel elever som opplever mobbing på skolen.*

Figuren viser at andelen elever som opplever mobbing har gått ned fra 2016-17 som er det året som viser høyest andel. I 2018-2019 ser vi at tallet er på vei oppover igjen.

## ULIKE KILDER FOR DATAFANGST

| Tema             | Kilde                                 | Link                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Kommentar                     |
|------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Generelle kilder | Kostra                                | <a href="https://www.ssb.no/kommunefakta/kost-ra">https://www.ssb.no/kommunefakta/kost-ra</a>                                                                                                                                                                                                                                  |                               |
| Barnevern        | Bufdir                                | <a href="https://bufdir.no/">https://bufdir.no/</a>                                                                                                                                                                                                                                                                            | Bra statistikk på kommunenivå |
| Barnehage, skole | Udir                                  | <a href="https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/">https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/</a>                                                                                                                                                                                                              | Bemanningsnorm barnehage      |
| Barnehage skole  | Skoleporten                           | <a href="https://skoleporten.udir.no/">https://skoleporten.udir.no/</a>                                                                                                                                                                                                                                                        |                               |
| Skole            | Grunnskolen system (GSI)              | <a href="https://gsi.udir.no/informasjon/apne/">https://gsi.udir.no/informasjon/apne/</a>                                                                                                                                                                                                                                      |                               |
| Kommunehelse     | Folkehelseinstituttet                 | <a href="http://khs.fhi.no/webview/">http://khs.fhi.no/webview/</a>                                                                                                                                                                                                                                                            |                               |
| Helse og omsorg  |                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                               |
| Generell kilde   | Kommunebarometeret – Kommunal rapport | <a href="https://kb.kommunal-rapport.no/landing">https://kb.kommunal-rapport.no/landing</a><br><br><a href="https://kommunal-rapport.no/kommunebarometeret/2019/03/her-er-alle-tabellene-i-kommunebarometeret-2019">https://kommunal-rapport.no/kommunebarometeret/2019/03/her-er-alle-tabellene-i-kommunebarometeret-2019</a> |                               |

|                 |                                   |                                                                                                                                                                                                                                                     |                               |
|-----------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Lokaldemokrati  | Bedre kommune                     | <a href="http://rapporter.kf.no/kslokaldemokrati2017.html">http://rapporter.kf.no/kslokaldemokrati2017.html</a>                                                                                                                                     | Få kommuner                   |
| Lokaldemokrati  | Åpenhetsindeksen                  | <a href="https://presse.no/np-nyhet/apenhetsindeksen-2018/">https://presse.no/np-nyhet/apenhetsindeksen-2018/</a>                                                                                                                                   |                               |
| Anskaffelser    | Leverandørdatabasen               | <a href="https://ldb.kommunal-rapport.no/start">https://ldb.kommunal-rapport.no/start</a>                                                                                                                                                           |                               |
| Økonomi         | NKRF                              | <a href="https://www.nkrf.no/digitalisering-verktoy/KOSTRA-analysemodell">https://www.nkrf.no/digitalisering-verktoy/KOSTRA-analysemodell</a>                                                                                                       |                               |
| Generell kilde  | Norge i tall - KS                 | <a href="https://www.ks.no/kartregioner/kartside/">https://www.ks.no/kartregioner/kartside/</a>                                                                                                                                                     |                               |
| Helse og omsorg |                                   | <a href="https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/statistikk">https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/statistikk</a>                                                                                                                         |                               |
| Arkiv           | Undersøkelse av kommunale arkiver | <a href="https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/kommunearkiver/resultater-fra-undersokelsen-2018">https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/kommunearkiver/resultater-fra-undersokelsen-2018</a> | Finner ikke splitt på kommune |
| Barnehage       | Barnehagefakta                    | <a href="http://barnehagefakta.no/kommune">http://barnehagefakta.no/kommune</a>                                                                                                                                                                     |                               |
| Integrering     | IMDI-statistikk                   | <a href="https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/">https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/</a>                                                                                                                                                       |                               |