

# Risiko- og vesentlighetsvurdering

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Unjárgga gielda

Nesseby kommune

2024-2027



Utarbeidet av KomRev NORD IKS



## Forord

Kontrollutvalget skal i henhold til kommuneloven § 23-2 påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon og kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper (eierskapskontroll). Kontrollutvalget skal, minst én gang i løpet av valgperioden – og senest innen utgangen av året etter kommunestyrets konstituering - utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Planene som skal vedtas av kommunestyret, skal være basert på en overordnet analyse av kommunens virksomhet og eierskap. Analysen har som siktemål å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon innen de ulike sektorene/områdene i kommunens virksomhet og behovene for eierskapskontroll – ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger. Foreliggende overordnede analyse er utarbeidet av KomRev NORD IKS etter avtale med Kontrollutvalgan KO og vedtak i kontrollutvalget.

*Tromsø, 30.04.2024*

Sandra Fredriksen  
*Forvaltningsrevisor*

Astrid Indrebø  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

## Hva er forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll?

Forvaltningsrevisjon dreier seg om andre forhold ved den kommunale forvaltningen enn bare regnskap. «Kjernen» i forvaltningsrevisjon er å gjøre vurderinger av kommunens tjenesteproduksjon opp mot bestemte målestokker, blant annet nasjonalt og lokalt regelverk og faglige anbefalinger på det aktuelle tjenesteområdet. Den formelle definisjonen av forvaltningsrevisjon fremgår av kommuneloven § 23-3 første ledd:

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

Forvaltningsrevisjon ble lovfestet ved endringer i kommuneloven i 1992. Bakgrunnen for at forvaltningsrevisjon ble innført som en del av revisjonen av kommunene og fylkeskommunene, var økte krav om effektivitet og måloppnåelse. Forvaltningsrevisjon fungerer som et viktig verktøy for kommunens øverste politiske organ for å føre tilsyn og kontroll med kommunens totale forvaltning og resultatene som oppnås, og kan gi effekter i form av organisasjonsmessig læring og utvikling i kommunen. Identifisering og utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter ut fra overordnede risiko- og vesentlighetsanalyser er viktig – slik at ressursene settes inn på de riktige områdene og kommunen kan få gjennomført forvaltningsrevisjoner som har god nytteverdi.

En eierskapskontroll er en kontroll av eierstyringen i et selskap, dvs. om den som utøver kommunens eller eierinteresser i selskapet, gjør dette i samsvar med gjeldende regler, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring, jf. kommuneloven § 23-4.

## Tidligere gjennomførte prosjekter

I perioden 2016-2023/2024 har følgende forvaltningsrevisjoner av Nesseby kommune blitt gjennomført:

- Behandling av reguleringsplaner og byggesaker. Vest-Finnmark kommunerevisjon, 2018.
- Offentlige anskaffelser. Vest-Finnmark kommunerevisjon, 2020.
- Ressursbruk og kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. KomRev NORD, 2023.
- Kvalitet i rus og psykiatri. KomRev NORD – Pågående.

Det har ikke blitt gjennomført eierskapskontroller i perioden.

## Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Risikovurderinger innebærer å identifisere, forstå og vurdere trusler mot oppnåelse av bestemte målsetninger. Med «målsetninger» menes i denne sammenheng både kommunale vedtak og forutsetninger, krav i nasjonalt og lokalt regelverk, omforente mål for den kommunale tjenesteproduksjonen og generelle hensyn til effektiv og hensiktsmessig drift.

For en kommunes vedkommende innebærer en risiko- og vesentlighetsvurdering å vurdere innenfor hvilke deler av kommunens virksomhet det er risiko for vesentlige avvik fra regelverk, politiske vedtak, forutsetninger og øvrige mål som er satt for kommunens virksomhet. En overordnet analyse er rettet mot å synliggjøre – ut fra vurderinger av sannsynlighet for avvik og alvorlighetsgraden ved eventuelle avvik – områder i kommunen der det er mest hensiktsmessig å gjennomføre forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Risiko- og vesentlighetsvurderingen er gjort på et overordnet nivå og har ikke som formål å beskrive alle forhold ved kommunen og kommunens selskaper.

## Fremgangsmåte og metode

I den overordnede analysen vi presenterer nedenfor, har vi benyttet flere ulike kilder. Figur 1 nedenfor illustrerer de sentrale kildene som ligger til grunn for vår analyse.

Figur 1: Benyttede kilder i overordnet analyse.



Nesseby kommune tilhører KOSTRA-gruppe 15 (heretter benevnt KG15). KG15 består av små <sup>1</sup> kommuner med høye frie disponible inntekter og middels bundne kostnader. I denne overordnede analysen sammenlikner vi Nesseby kommune med gjennomsnittet for KG15 og landsgjennomsnittet utenom Oslo. To typer KOSTRA-indikatorer inngår i fremstillingene nedenfor, - prioriteringsindikatorer og produktivitetsindikatorer. Prioriteringsindikatorerne i KOSTRA skal si noe om hvor mye av egne penger kommunen "velger" å bruke på de enkelte tjenesteområdene. En tjeneste kan sies å være høyt prioritert når en kommune bruker en relativt stor andel av sine ressurser på den. Produktivitetsindikatorerne skal si noe om hva det koster å produsere én enhet av tjenesten. Produktiviteten kan sies å være høy dersom ressursbruken er lav i forhold til produksjonen. Vi har benyttet KOSTRA-tall for årene 2020-2023. Tallene for 2023 er foreløpige. Det publiseres foreløpige tall i mars og endelige tall i juni. Det vil si at det kan bli endringer fra de foreløpige tallene til de endelige tallene og dette tar vi et generelt forbehold om.

Videre har vi benyttet opplysninger som fremkommer av kommunens årsrapport 2022 og enkelte opplysninger fra årsbudsjett 2024 og økonomiplanen 2025-2027. I den overordnede analysen har vi tatt hensyn til forrige plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, og hvilke prosjekter som ble gjennomført. Med utgangspunkt i tilsynskalenderen <sup>2</sup> har vi undersøkt hvilke tilsyn som har blitt utført i kommunen i løpet av de siste årene. Informasjonen som vi har innhentet om kommunens selskaper er primært hentet fra søkemotoren purehelp.no og selskapenes nettsider.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark publiserer kommunebilder. Disse gjengir embetes «bilde» og inntrykk av kommunen, både av kommunen som helhet og av enkelttjenester og forvaltningsområder. Vurderingene av de enkelte områdene er basert på analyser, statistikk,

<sup>1</sup> Kommuner med 600 til 1999 innbyggere.

<sup>2</sup> Tilsynskalenderen: <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/>

utførte tilsyn, eventuelle klagesaker og dialog med kommunen.<sup>3</sup> De ulike tjeneste/forvaltningsområdene kategoriseres som svake, middels eller gode områder. I kommunebildet for Nesseby 2022 har Statsforvalteren kategorisert ett område som svakt, ni som middels og to som gode. I vår overordnede analyse har vi i særlig grad sett nærmere på områdene som kategoriseres som svake eller middels, og hvilke svakheter Statsforvalteren peker på.

Den siste kilden vi har basert den overordnede analysen på, er innspill fra personer med politiske eller administrative roller i Nesseby kommune. Vi sendte ut henvendelse per e-post til 19 personer med slike roller og ba om innspill til områder/tema/selskap disse anså som relevante for forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll i perioden. Kun én av politikerne svarte på henvendelsen, og administrasjonen valgte å gi felles innspill. Vi anser innspill fra personer med roller som innebærer at de har god kjennskap til kommunen, som en sentral kilde.

Vi mener at de benyttede kildene til sammen gir et relevant datamateriale som er tilstrekkelig med hensyn til å utarbeide en overordnet analyse av Nesseby kommune, med henblikk på å identifisere aktuelle områder eller tema for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for perioden 2024-2027. Vi har ingen holdepunkter for å anta at datamaterialet inneholder vesentlige feil, selv om slike kan inngå i for eksempel tallmateriale som fremkommer i KOSTRA. Datagrunnlaget som vår analyse bygger på betrakter vi på ovenstående grunnlag som gyldig og pålitelig.

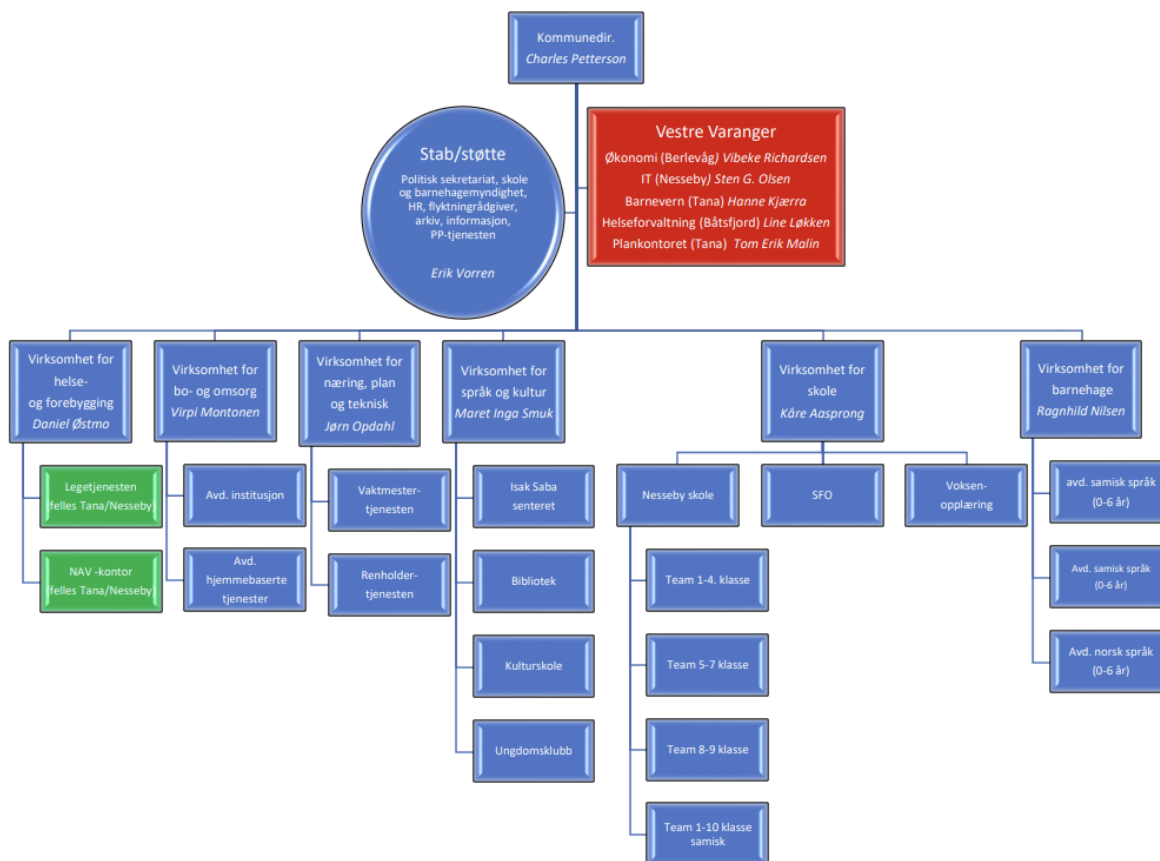
---

<sup>3</sup> Statsforvalteren: <https://www.statsforvalteren.no/troms-finnmark/kommunal-styring/kommunebilder/>

## Risiko- og vesentlighetsvurdering av Nesseby kommune

Nesseby kommune er organisert som vist i figur 2 nedenfor. Det er etablert seks virksomheter i kommunen med hver sin virksomhetsleder. Kommunene Nesseby, Berlevåg, Båtsfjord og Tana inngikk vertskommunesamarbeid i 2022. Kommunene samarbeider om fire tjenesteområder som vist i rød boks, og Nesseby er vertskommune for IKT.

Figur 2: Organisasjonskart Nesseby kommune



Kilde: Nesseby kommune

Folketallet i Nesseby kommune per 4. kvartal 2023 var 859. Statistisk sentralbyrå anslår en befolkningsvekst på 1,9 % frem mot 2050. Veksten vil imidlertid være størst i aldergruppen 80 år og over. Forsørgerbrøken for eldre anslås å øke til 0,67 i 2050, mot 0,59 i 2023. <sup>4</sup>

I kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032 beskrives hovedutfordringene som kommunen står ovenfor i årene fremover. Kommunens største utfordringer er listet opp nedenfor:

- Liten befolkningsstørrelse, med følgekonsekvenser for rekruttering, stedsutvikling og næringsutvikling.
- Næringslivet er lite og sårbart, og med stor konkurranse om kunder og kompetanse fra nærliggende sentra.
- Boligmassen er ikke tilpasset innbyggernes framtidens behov.
- Kravet til de kommunale tjenestene, herunder alminnelig modernisering, digitalisering, kunnskapsbehov og innovasjonsevne, øker.

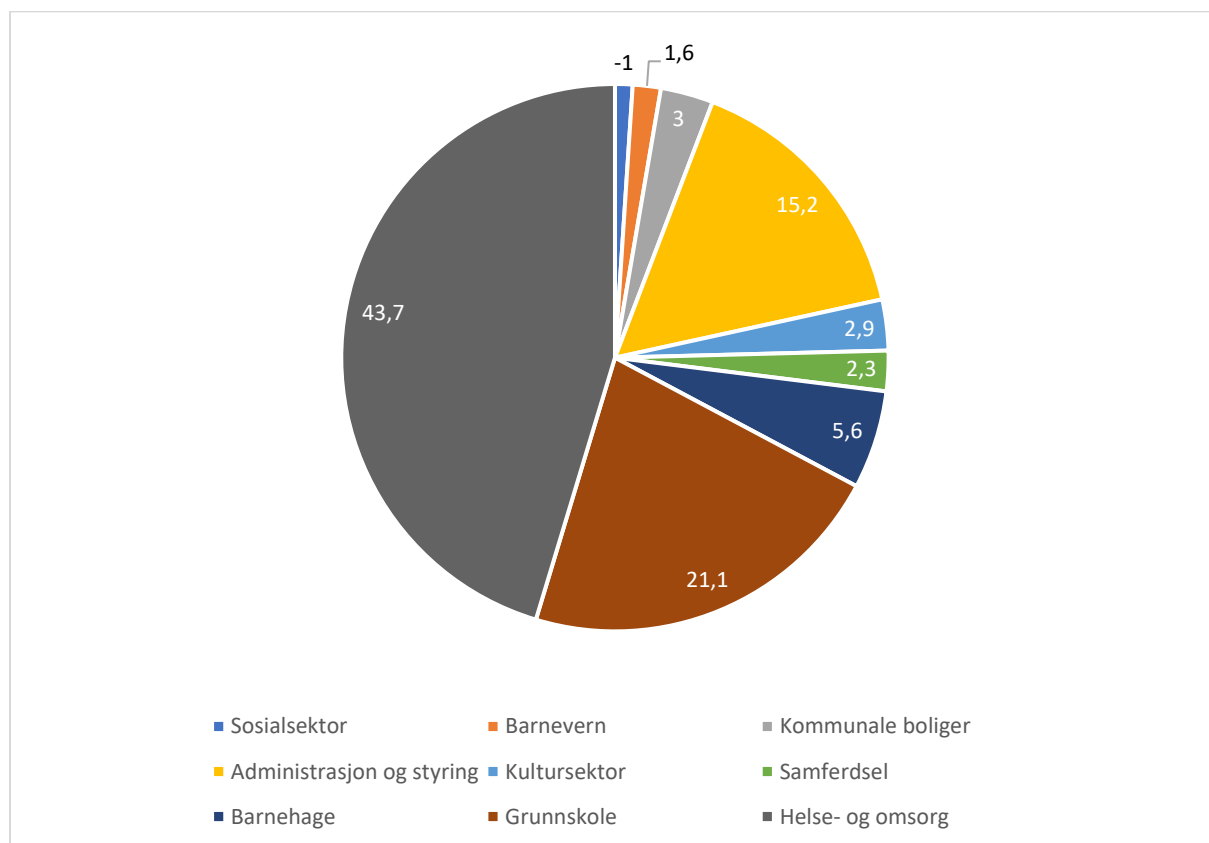
<sup>4</sup> Statsforvalterens kommunebilde «Fakta om kommunen».

Hovedmålene for planperioden er i prioritert rekkefølge å 1) styrke og modernisere de kommunale tjenestene, 2) øke sysselsettingen lokalt, samt bidra til kommunal og regional vekst og 3) videreutvikling av den sjøsamiske identiteten og lokalsamfunnets egenart. Med utgangspunkt i disse hovedmålene er det utarbeidet 6 satsningsområder for planperioden.

Statsforvalteren har vurdert kommunal økonomi som et godt område i Nesseby kommune. I vurderingen viser de til at kommunen jevnt over har hatt en god økonomisk utvikling de siste årene med gode driftsresultater, relativt lav gjeld og et høyt nivå på disposisjonsfondet. I kommunens egne, nyere dokumenter står det at budsjettene i årene fremover vil være svært krevende på grunn av økte renter, inflasjon, pensjonskostnader og høyt kostnadsnivå. For 2024 ble det kuttet 7,1 millioner av driftsbudsjettet. Samtidig understrekes det at Nesseby kommune er en forholdsvis rik kommune med tanke på inntekter per innbygger.

Diagram 1 nedenfor viser Nesseby kommunes totale netto driftsutgift i 2022 fordelt på ulike tjenesteområder. Tjenesteområdene «helse og omsorg» (43,7 %), «grunnskoleopplæring» (21,7 %) og «administrasjon» (15,2 %) utgjør de tre største andelene av kommunens totale netto driftsutgift.<sup>5</sup>

Sektordiagram 1: Sammensetting av total netto driftsutgift i 2022, Nesseby kommune.



Kilde: KOSTRA

<sup>5</sup> Det foreligger foreløpige KOSTRA-tall for 2023. Da det kan bli endringer i disse, har vi brukt tallene for 2022. De foreløpige tallene for 2023 er ikke identiske med tallene for 2022, men tjenesteområdene som utgjør størst andel av netto driftsutgift er de samme.

Statsforvalteren publiserer som nevnt kommunebilder. Figuren nedenfor oppsummerer Statsforvalterens vurdering av de ulike tjeneste/forvaltningsområdene i Nesseby kommune per 2022.

Tabell 1: Kommunebilde Nesseby.

Svake områder	Middels områder	Gode områder
<ul style="list-style-type: none"> <li>Folkehelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Barnehage</li> <li>Barnevern</li> <li>Grunnskole</li> <li>Kommunal planlegging</li> <li>Samfunnssikkerhet og beredskap</li> <li>Kommunehelsetjenesten</li> <li>Omsorgstjenestene</li> <li>Miljø og klima</li> <li>Sosialtjenesten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunal økonomi</li> <li>Landbruk</li> </ul>

Kilde: Statsforvalteren.

Vi sendte ut henvendelse per e-post til 11 politikere og 8 personer med sentrale administrative roller. <sup>6</sup> Kun én av politikerne svarte på henvendelsen, og administrasjonen valgte å gi felles innspill. Listen nedenfor oppsummerer innspillene som vi mottok fra politisk og administrativ ledelse i Nesseby.<sup>7</sup>

Tabell 2: Innspill fra politisk og administrativ ledelse i Nesseby kommune

Forvaltningsrevisjon
Barnevern
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)
Grunnskole
Flyktningetjeneste
Voksenopplæring
Renovasjon, vann og avløp
Brann- og redningstjenester
Arkiv- og postrutiner
Økonomisk internkontroll

Nedenfor følger våre funn og vurderinger tilknyttet de ulike tjenesteområdenes aktualitet med hensyn til plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2024-2027.

#### Administrasjon og styring

Tjenesteområdet administrasjon og styring sto for 15,3 % av samlet netto driftsutgift i Nesseby kommune i 2022. Slik dette tjenesteområdet er definert i KOSTRA, rommer det politisk styring, kontroll og revisjon, administrasjon, forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og administrasjonslokaler. I tabell 3 nedenfor inngår overordnede prioriteringsindikatorer for administrasjon og styring i Nesseby kommune, KG15 og landsgjennomsnittet utenom Oslo. I 2022 og 2023 var Nesseby kommunes andel av netto driftsutgifter til administrasjon og styring relativt lik som gjennomsnittet i KG15. Indikatoren for netto driftsutgifter per innbygger var høyere

<sup>6</sup> Kontrollutvalgets medlemmer var blant dem som mottok henvendelsen.

<sup>7</sup> Vi mottok ingen innspill på selskaper som kan være aktuelle for eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon.



i Nesseby kommune enn gjennomsnittet i KG15. Samlet sett fremstår Nesseby kommune med en noe høyere prioritering av området enn gjennomsnittet for KG15.

**Tabell 3: Overordnede prioriteringsindikatorer for administrasjon og styring, 2020-2023**

	Nesseby	KG15	Landet uten Oslo
	<b>2020</b>	<b>2020</b>	<b>2020</b>
<i>Netto driftsutgifter til administrasjon og styring, i %</i>	16,1	14,3	8
<i>Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innb.</i>	18 509	14 258	5017
	<b>2021</b>	<b>2021</b>	<b>2021</b>
<i>Netto driftsutgifter til administrasjon og styring, i %</i>	12,8	14,5	8,1
<i>Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innb.</i>	16 128	15 683	5345
	<b>2022</b>	<b>2022</b>	<b>2022</b>
<i>Netto driftsutgifter til administrasjon og styring, i %</i>	15,3	14,9	7,9
<i>Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innb.</i>	19 624	16 441	5559
	<b>2023</b>	<b>2023</b>	<b>2023</b>
<i>Netto driftsutgifter til administrasjon og styring, i %</i>	15,5	16,1	8,0
<i>Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innb.</i>	21 149	18 877	6 024

Kilde: KOSTRA

Flere tjeneste-/forvaltningsområder er naturlig å omtale under betegnelsen «administrasjon og styring». Fellesnevneren er at disse tjeneste- eller forvaltningsområdene i stor grad skal fungere «på tvers» av virksomheter tilknyttet de større og «eksternt rettede» tjenesteområdene – eller sektorene. I Nesseby er for eksempel økonomitjenestene og flere av funksjonene som er underlagt stab eksempler på tjeneste-/forvaltningsområder som kan sies å falle under denne kategorien. Eksempler på temaer som kan være aktuelle å undersøke i en forvaltningsrevisjon er; offentlige anskaffelser, investerings- og utbyggingsprosjekter, saksutredninger for folkevalgte, oppfølging av politiske vedtak, sykefraværsoppfølging, kommunal planlegging, arkiv- og postrutiner, IKT og økonomisk internkontroll.

Vest-Finnmark kommunerevisjon (Vefik) leverte i 2020 forvaltningsrevisjonsrapporten «Offentlige anskaffelser». Undersøkelsen omfattet fem anskaffelser og revisors hovedkonklusjon var at Nesseby kommune i mange av de undersøkte anskaffelsene ikke har overholdt sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Utover denne rapporten har det ikke i perioden 2016-2023/2024 blitt gjennomført forvaltningsrevisjoner innen administrasjon og styring.

Fra politisk og administrativ ledelse mottok vi innspill på at økonomisk internkontroll og arkiv- og postrutiner er områder som bør undersøkes gjennom en forvaltningsrevisjon. Det går frem av kommunens årsrapport at det er stort etterslep i arkivet grunnet for lite bemanning over flere år. Arkivverket gjennomførte tilsyn med Nesseby kommune i 2021. Tilsynet hadde hovedfokus på arkivorganisering og elektronisk arkivdanning, blant annet arkivplan, journalføring og

fagsystemer. I rapporten skriver Arkiverket at de har inntrykk av at arkivet i hovedsak fungerer som et godt administrativt verktøy for Nesseby kommune. De fant imidlertid flere avvik, og det ble gitt 7 pålegg om retting. Status ved årsslutt 2022 var ifølge kommunes årsrapport at de jobbet med å lukke avvikene.

Økonomitjenestene i Nesseby er organisert gjennom Vestre Varanger samarbeidet som vist i figur 2 «Organisasjonskart Nesseby kommune». Berlevåg er vertskommune. Som redegjort for har Statsforvalteren vurdert kommunal økonomi som god i Nesseby kommune. Ifølge Statsforvalteren har Nesseby kommune hatt forholdsvis god økonomistyring på overordnet nivå de siste årene. Kontrollutvalget behandlet i møte 13.februar 2024 revisjonsbrev nummer 5 som omhandlet mangler ved den økonomiske internkontrollen. Revisor påpekte flere vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen. Gjennom kontroll av attestasjon og anvisning ble det avdekket at flere fakturaer er attestert og anvist av samme person. En annen vesentlig mangel er det ikke har vært gjort løpende avstemninger av bankkonti mot balansekonti i regnskapet gjennom 2023. Videre ble det påpekt i revisjonsbrevet at det har vært etterslep på innsending av inntekstmeldinger til NAV, og at kommunedirektøren ikke har rapportert til kommunestyret om internkontroll og statlige tilsyn i henhold til kommuneloven. På bakgrunn av disse opplysningene fremstår **økonomisk internkontroll** som et relevant tema som kontrollutvalget bør vurdere å innlemme i plan for forvaltningsrevisjon.

Nesseby kommune er vertskommune for Vestre Varanger IT. Virksomheten ble opprettet 1. april 2023. Ingen av innspillene som vi mottok omhandlet IT, men det er likevel faktorer som gjør at vi mener at området er aktuelt for forvaltningsrevisjon. De digitale angrepene beskrives som stadig mer sofistikerte. Kommunene må være rustet til å håndtere digitale angrep som kan få store konsekvenser for innbyggerne, og ha rutiner og systemer som begrenser skadene av digitale angrep. IKT-sikkerhet kan hevdes å ha blitt enda viktigere med tanke på sikkerhetssituasjonen i Europa. Ettersom Nesseby kommune er vertskommune fremstår det som relevant å undersøke hvordan kommunen ivaretar arbeidet med **IKT sikkerhet** gjennom en forvaltningsrevisjon.

### *Helse- og omsorg*

Begrepet «helse- og omsorgstjenester» rommer en rekke ulike tjenester <sup>8</sup>, og er- som vi ser i diagram 1 på side 7– til kommunens største driftsutgiftspost samlet sett. Den klart største delen av helse- og omsorgstjenestene, målt i driftsutgifter, er pleie- og omsorgstjenester. Bo- og omsorgstjenestene i Nesseby leverer tjenester innen institusjon og hjemmetjenester. Tabell 4a nedenfor viser overordnede prioriterings- og produktivetsindikatorer for Nesseby kommune, KG15 og landet utenom Oslo. Av tabellen fremgår det at andelen driftsutgifter til omsorgstjenester har vært økende i Nesseby kommune i perioden 2020-2023. I 2022 og 2023 brukte Nesseby kommune en høyere andel av netto driftsutgift på omsorgstjenester sammenliknet med gjennomsnittet for KG15. Netto driftsutgift til omsorgstjenester per innbygger og korrigerte brutto driftsutgifter til omsorgstjenester per innbygger var i 2020-2023 høyere enn gjennomsnittet for KG15. Samlet sett tilsier indikatorene som presenteres i tabell 4 en høyere prioritering av omsorgstjenestene i Nesseby kommune enn gjennomsnittet for KG15, og en lavere produktivitet.

---

<sup>8</sup> Fra Statistisk Sentralbyrås side regnes følgende tjenestetypene som «helse- og omsorgstjenester»: Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, annet forebyggende helsearbeid, aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse, diagnose, behandling og re-/habilitering, helse- og omsorgstjenester i institusjon, helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende, medfinansiering somatiske tjenester, akutt hjelp helse- og omsorgstjenester, og institusjonslokaler.

**Tabell 4a: Overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for omsorgstjenestene, 2020-2023<sup>9</sup>**

	Nesseby	KG15	Landet uten Oslo
	2020	2020	2020
Netto driftsutgifter til omsorgstjenester i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	32,1	35,8	32,1
Netto driftsutgifter til omsorgstjenester, per innbygger	37 028	35 570	20 370
Korrigerte brutto driftsutgifter til omsorgstjenester, per innbygger	47 872	38 562	22 614
	2021	2021	2021
Netto driftsutgifter til omsorgstjenester i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	33,9	37	33,9
Netto driftsutgifter til omsorgstjenester, per innbygger	42 740	39 457	22 305
Korrigerte brutto driftsutgifter til omsorgstjenester, per innbygger	52 224	42 767	24 821
	2022	2022	2022
Netto driftsutgifter til omsorgstjenester i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	38,5	37,4	34,6
Netto driftsutgifter til omsorgstjenester, per innbygger	50 627	41 449	24 490
Korrigerte brutto driftsutgifter til omsorgstjenester, per innbygger	59 554	44 774	26 299
	2023	2023	2023
Netto driftsutgifter til omsorgstjenester i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter	41,4	39,1	41,4
Netto driftsutgifter til omsorgstjenester, per innbygger	56 193	45 633	26 935
Korrigerte brutto driftsutgifter til omsorgstjenester, per innbygger	63 932	48 861	28 830

Kilde: KOSTRA

Det fremgår av årsrapporten at det i november 2022 ble gjennomført en omorganisering som medførte at alle pleie- og omsorgstjenestene ble organisert i en virksomhet. I årsrapporten vises det til at tendensen over tid er at brukerne/pasientene som er på institusjon har et mer utfordrende sykdomsbilde enn tidligere. Når det gjelder hjemmetjenestens trekkes det fram at målet er at brukerne skal være hjemmeboende så lenge det anses som forsvarlig, og at for å nå dette målet må kommunen i større grad ta i bruk velferdsteknologi. I årsrapporten vises det til at bo og omsorg totalt sett hadde et merforbruk på 5 967 818 kr sett opp imot regulert budsjett. Forklaringen tilskrives i stor grad økte lønnskostnader, som blant annet skyldes at det har vært

<sup>9</sup> Indikatorene som viser utgifter per innbygger gjelder utgifter på funksjonene 234, 253, 254, 256, 261

mange ubesatte stillinger og dermed høy vikarbruk. Det skyldes også høyt pasienttall over tid med pleietrengende brukere, og høyt sykefravær. Sykefraværet i 2022 var omtrent 10 %, som var noe lavere enn i 2021 (12%). I årsrapporten står det at til tross for nedgangen, må sykefraværet fortsatt ansees som høyt. En medfølgende effekt av sykefraværet er tidsbruken som går med til å finne vikarer – tid som kunne vært brukt på andre arbeidsoppgaver. Kommunestyret vedtok i 2021 en bonuslønnsordning som ble innført i 2022. Den har ifølge årsrapporten vært medvirkende til at alle sykepleierstillingene ble besatt i løpet av året. I årsrapporten under «*fremtidige utfordringer*» trekkes følgende utfordringer fram: Flere eldre, budsjettkontroll, behov for kompetanseheving i forbindelse med innføring av velferdsteknologi, beholde og rekruttere fagutdannet personell, og behovet for å opprette faggrupper som er spesialisert innenfor ulike fagområder. I økonomiplanen 2025-2027 står det at det er behov for å omstille virksomheten bo- og omsorg for å redusere de totale driftskostnadene til kommunen. Det vises til at KOSTRA-analyser viser at Nesseby kommune har et høyt kostnadsnivå på bo- og omsorgstjenestene i kommunen.

Kommunebildet til statsforvalteren peker på utfordringer ved omsorgstjenestene i kommunen. Samlet sett vurderer Statsforvalteren i Troms og Finnmark omsorgstjenestene i Nesseby som middels gode. I vurderingen legger Statsforvalteren vekt på at kommunen ikke har en helse- og omsorgsplan, og at kommunen har utfordringer med å rekruttere og beholde personell. Videre skriver de at en del helse- og omsorgstjenester drives godt, men at noen tjenester er sårbare og/eller ustabile. Det fremgår også av statsforvalterens vurdering at kommunen i 2022 har jobbet godt med rekruttering av sykepleiere med forskjellige økonomiske støttetiltak.

KomRev Nord gjennomførte i 2023 en forvaltningsrevisjon rettet mot ressursbruk og kvalitet i kommunens hjemmetjeneste og sykehjem. På bakgrunn av funnene kom revisor med anbefalinger til Nesseby kommune. Disse var blant annet å klargjøre ansvars- og rollefordeling, gjennomføre risikoanalyser av virksomheten og styrke innsatsen med å innhente erfaringer fra tjenestemottakere og pårørende. Innspill fra politisk og administrativ ledelse omhandlet ikke pleie og omsorg. Selv om dette området er vesentlig både målt i økonomi og for kommunens innbyggere, foreslår vi ikke forvaltningsrevisjon rettet mot dette området. Bakgrunnen for det er at tjenestene relativt nylig har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon

Helse- og omsorgstjenestene består også av kommunehelsetjenesten. Slik det er definert i KOSTRA rommer det helsestasjon og skolehelsetjeneste, annet forebyggende helsearbeid og diagnose, behandling, habilitering og rehabilitering. Prioriteringsindikatorerne i tabell 4b nedenfor viser at Nesseby kommunes ressursbruk på kommunehelsetjeneste i perioden har vært lavere enn gjennomsnittet for KG15. Dette tilsier en lavere prioritering av området. Nesseby kommune fremstår i perioden 2020-2022 med høyere produktivitet i kommunehelsetjenesten sammenlignet med KG15. Dette ser vi av indikatoren korrigererte brutto driftsutgifter per innbygger, som er vesentlig lavere for Nesseby kommune enn gjennomsnittet for KG15.

**Tabell 4b: Overordnede prioriterings- og produktivitetsindikatorer for kommunehelsetjenesten, 2020-2023<sup>10</sup>**

	Nesseby	KG15	Landet uten Oslo
	<b>2020</b>	<b>2020</b>	<b>2020</b>
Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	6,5	7,2	5,5
Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten, per innbygger	7574	7133	3481
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten, per innbygger	4121	6839	3295
	<b>2021</b>	<b>2021</b>	<b>2021</b>
Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	6,1	7,8	6,6
Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten, per innbygger	7747	8283	4363
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten, per innbygger	3804	7902	4572
	<b>2022</b>	<b>2022</b>	<b>2022</b>
Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	5,2	7,5	6,3
Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten, per innbygger	6837	8275	4437
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten, per innbygger	3563	8242	4218
	<b>2023</b>	<b>2023</b>	<b>2023</b>
Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter	6,6	8,2	6,4
Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenester, per innbygger	9 021	9 618	4 807
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten, per innbygger	4 177	9 578	4 441

Kilde: KOSTRA

«Helse og forebygging» er organisert med sine tjenester ved Nesseby helsesenter. I årsrapporten beskrives situasjonen for de ulike tjenesteområdene. Under fremtidige utfordringer er det to hovedutfordringer som trekkes frem; lovpålagt tilbud om psykologtjeneste og legetjenesten.

Statsforvalteren skriver i sin områdevurdering at kommunen har god dekning i deler av helsetjenesten, men mangler kommunal psykologtjeneste. De viser også til at kommunen har lav dekning av helsepersonell med videreutdanning innen psykisk helsearbeid. Kontrollutvalget i

<sup>10</sup> Indikatorene som viser utgifter per innbygger gjelder utgifter på funksjonene 232, 233, 241

Nesseby bestilte i 2023 forvaltningsrevisjon innen rus og psykisk helsevern. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan kommunen ivaretar sitt ansvar for å tilby innbyggere med psykiske lidelser/ rusavhengighet nødvendige helse- og omsorgstjenester. Forvaltningsrevisjonen ferdigstilles våren 2024.

Den andre utfordringen som trekkes frem i årsrapporten legetjenesten. Kommunen har avtale med Tana kommune for levering av legetjenester. Det fremgår av årsrapporten at i enkelte perioder har flere legestillinger stått ubesatt. Etter at en lege ble ansatt i «nordsjø» turnus har legedekningen blitt noe bedre, men det har fortsatt forekommet lengre perioder hvor det ikke har vært lege tilstede. Statsforvalteren har i sin vurdering av kommunehelsetjenesten vektlagt at legetjenesten står uten fast ansatt lege. Kommunestyret bestilte en utredning av legetjenesten, som ble lagt frem for kommunestyret i juni 2023. I møte i desember 2023 vedtok Nesseby kommune å si opp avtalen med Tana kommune, og legesamarbeidet vil avsluttes senest 31.12.2024. Nesseby kommune skal etablere en egen legetjeneste under virksomhet for helse- og forebygging.

Statsforvalteren sitt kommunebilde viser at område folkehelse er vurdert som svakt i Nesseby kommune. Begrunnelsen er at kommunen ikke har en oversikt over helsetilstanden, slik folkehelseloven krever, og at kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel inneholder lite informasjon om hva kommunen vil gjøre for å bedre folkehelsen. De viser også til at ungdomsundersøkelsen ikke er gjennomført. Någjeldende samfunnsdel ble utarbeidet etter kommunebildet, og folkehelse er ett av totalt seks satsningsområder i planen.

Innenfor kommunehelsetjenesten vurderer vi at folkehelse eller legetjenesten fremstår som relevante områder for forvaltningsrevisjon. Etter en samlet vurdering anser vi **kommunens folkehelsearbeid** som mest aktuelt. Folkehelsearbeid inngår som nevnt også som en del av kommunens planarbeid, og det er relevant for kommunens forebyggende arbeid innen ulike tjenester. En forvaltningsrevisjon av folkehelse kan undersøke om Nesseby kommune driver med folkehelsearbeid som er i tråd med folkehelseloven.

### *Grunnskoleopplæring*

Grunnskoleopplæring<sup>11</sup> utgjorde i 2022 den nest største andelen av Nesseby kommunes totale netto driftsutgift, jf. diagram 1. Unjárgga Oahppogáldu/ Nesseby oppvekstsenter har grunnskole for trinnene 1.- 10. trinn. I skoleåret 2023/2024 var det 92 registrerte elever i grunnskolen.<sup>12</sup>

Av tabell 5 nedenfor fremgår det at netto driftsutgift til grunnskolesektoren til og med 2022 utgjorde en litt større andel av kommunens totale netto driftsutgift enn hva som var tilfellet for gjennomsnittet av kommunene i KG15. Fra 2022 til 2023 var det en reduksjon i andelen netto driftsutgift til grunnskolesektoren i Nesseby kommune. Dette kan ses i sammenheng med økt andel netto driftsutgift til helse og omsorg og endret prioritering mellom tjenesteområder som følge av demografisk utvikling.

---

<sup>11</sup> «Grunnskoleopplæring» er av Statistisk sentralbyrå definert som å inneholde tjenesteområdene grunnskole, voksenopplæring, skolefritidstilbud, skolelokaler og skoleskyss.

<sup>12</sup> Utdanningsdirektoratet – Grunnskolens informasjonssystem (GSI) Nesseby kommune: <https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/1/collection/106/unit/8807/>

**Tabell 5: Overordnede prioriterings- og produktivetsindikatorer for grunnskolesektoren, 2020-2023**

	Nesseby	KG15	Landet uten Oslo
	<b>2020</b>	<b>2020</b>	<b>2020</b>
<i>Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), i prosent av samlede netto driftsutgifter (prosent)</i>	20,7	19,9	22,4
<i>Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år</i>	226 688	194 970	117 307
<i>Korrigerte brutto driftsutgifter per elev</i>	262 315	209 053	131 065
	<b>2021</b>	<b>2021</b>	<b>2021</b>
<i>Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), i prosent av samlede netto driftsutgifter (prosent)</i>	21,7	20,2	23,1
<i>Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år</i>	262 719	217 637	126 051
<i>Korrigerte brutto driftsutgifter per elev</i>	292 364	234 238	141 284
	<b>2022</b>	<b>2022</b>	<b>2022</b>
<i>Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), i prosent av samlede netto driftsutgifter (prosent)</i>	22,5	19,6	22,5
<i>Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år</i>	254 578	221 273	133 179
<i>Korrigerte brutto driftsutgifter per elev</i>	284 862	242 689	149 124
	<b>2023</b>	<b>2023</b>	<b>2023</b>
<i>Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), i prosent av samlede netto driftsutgifter</i>	18,7	20,2	23,2
<i>Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år</i>	231 564	242 578	147 487
<i>Korrigerte brutto driftsutgifter per elev</i>	281 019	263 945	163 131

Kilde: KOSTRA

I hele perioden var kommunens netto driftsutgifter til grunnskolesektoren per innbygger i grunnskolealder noe høyere enn gjennomsnittet for KG15. Med hensyn til overordnede produktivetsindikatorer fremstod Nesseby kommune med høyere enhetskostnader – eller korrigert brutto driftsutgift pr. elev – til grunnskolesektoren enn gjennomsnittet for KG15 i årene 2020-2023. Samlet sett indikerer tallene avtakende prioritering av grunnskolesektoren i Nesseby kommune, og i 2023 var denne lavere enn gjennomsnittet for KG15. Produktiviteten i Nesseby

kommunes drift av grunnskolesektoren var lavere enn gjennomsnittet for KG15 i 2020-2022. Det samme gjelder for 2023, men differansen til KG15 ble redusert sammenliknet med året før.

Av kommunens økonomiplan 2025-2027 fremgår det at reduksjon i barnekull fører til utfordringer med tanke på skoletilbudet, og at KOSTRA-analyser viser at Nesseby kommune har et høyt kostnadsnivå i skolesektoren. Dersom elevtallet synker i årene fremover slik prognosene tilsier, vil det ikke være bærekraftig med det antallet ansatte i skolen som kommunen har per i dag. I kommunes årsberetning for 2022 vises det til utfordringer med tilgang på kvalifisert pedagoger (spesielt samiskspråklige), flere vakante stillinger og fravær i ledelsen over tid. Det pekes også på at skolen har flere elever som krever store tilretteleggingstiltak som medfølger behov for flere ressurser. I 2022 mottok Nesseby flykninger fra Ukraina, og totalt seks elever begynte i grunnskolen. Ifølge årsrapporten har skolen hatt organisatoriske- og tilpassningsmessige utfordringer i forbindelse med dette. Videre vises det til at Nesseby i 2022 ble trukket ut til å delta i oppfølgingsordningen. Det er en nasjonal ordning som skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen over tid skal få hjelp til å skape bedre læringsmiljø og læringsresultater.<sup>13</sup>

I sitt områdebilde peker Statsforvalteren på flere av de samme utfordringene. Samlet sett vurderer Statsforvalteren i Troms og Finnmark grunnskoleområdet som middels. Skolen har en relativ høy andel av lærere som ikke tilfredsstiller kompetansekravene for tilsetning. Videre har Statsforvalteren registrert at antallet skolemiljø saker har økt betydelig de to siste årene. De vurderer at den høye andelen lærere som ikke oppfyller kompetansekravene utgjør en risiko når skolen ikke har en systematisk tilnærming i saker som angår de mest sårbare elevene.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark gjennomførte i 2021/2022 tilsyn med Nesseby kommune og Nesseby oppvekstsenter. Temaet for tilsynet var spesialundervisning, herunder om kommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder å fatte vedtak om spesialundervisning, samt planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen. Statsforvalteren vurderte at flere av lovkravene ikke var oppfylte. De avdekket 3 lovbrudd med 20 tilhørende korreksjonspunkter, og fattet vedtak om pålegg av retting.<sup>14</sup>

I kommunens forrige plan for forvaltningsrevisjon var prosjektet «spesialundervisning» prioritert som siste prosjekt. Forvaltningsrevisjonen ble ikke satt i bestilling. KomRev NORDs erfaring er at driften av grunnskoletilbud generelt er forbundet med nokså høy risiko for avvik fra gjeldende regelverk. Tatt i betraktning tjenesteområdets størrelse – og de ovennevnte utfordringene – ser vi grunn til å tilrå kontrollutvalget å vurdere å innlemme forvaltningsrevisjon rettet mot **kvalitet i grunnskoletilbudet**. Grunnskoletilbudet og PPT ble også nevnt blant innspillene som vi mottok fra politisk og administrativ ledelse. Temaer som kan være aktuelle å undersøke er spesialundervisning og/eller skolemiljø. I forbindelse med en eventuell bestilling kan en ressursbruksanalyse av kommunens grunnskole også være aktuell.

---

<sup>13</sup> Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/>

<sup>14</sup> <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/a7aee7a7dc5e47438ff720ec9d843f2e/endelig-tilsynsrapport-nesseby-kommune.pdf>



## Barnehage

Som vist i diagram 1 stod barnehager for 5,6 % av kommunes netto driftsutgift i 2022. Nesseby kommune har én barnehage. Barnehagen er en samisk barnehage, og per 15.12.2023 var det til sammen 26 barn i barnehagen.<sup>15</sup> Tabell 6 nedenfor viser overordnede prioriteringsindikatorer for Nesseby, KG15 og landsgjennomsnittet utenom Oslo.

**Tabell 6: Overordnede prioriteringsindikatorer for barnehagesektor, 2020-2023**

	Nesseby	KG15	Landet uten Oslo
	<b>2020</b>	<b>2020</b>	<b>2020</b>
Netto driftsutgifter barnehager i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	7,3	7,6	14,2
Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år	300 700	193 814	168 377
	<b>2021</b>	<b>2021</b>	<b>2021</b>
Netto driftsutgifter barnehager i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	6,2	7,7	14,4
Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år	303 500	214 481	181 644
	<b>2022</b>	<b>2022</b>	<b>2022</b>
Netto driftsutgifter barnehager i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	5,6	7,6	13,7
Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år	236 667	212 569	187 725
	<b>2023</b>	<b>2023</b>	<b>2023</b>
Netto driftsutgifter barnehager i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	8,2	8,3	14,2
Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år (kr)	396 750	250 033	211 694

Kilde: KOSTRA

Tallene i tabellen viser at Nesseby kommune i perioden 2020-2023 har brukt en lavere andel av sine netto driftsutgifter på barnehage enn gjennomsnittet for KG15. I 2023 var imidlertid andelen av netto driftsutgift til barnehage relativt lik som i KG15. Når det gjelder netto driftsutgift per innbygger i barnehagealder (1-5 år), har denne for alle årene vært høyere i Nesseby kommune enn gjennomsnittet for KG15. I 2023 var den vesentlig høyere.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark gjennomførte i 2020 tilsyn i barnehagesektoren i Nesseby kommune. Tilsynet ble gjennomført med fokus på kommunens plikt som barnehagemyndighet til å påse at barnehagen drives i samsvar med lov og forskrifter. Statsforvalteren har i

<sup>15</sup> Barnehagefakta.no: <https://www.barnehagefakta.no/barnehage/975216381/nesseby-oppvekstsenter-unjargga-oahppogaldu-avd-barnehage>

tilsynsrapporten <sup>16</sup> konkludert med at «Nesseby kommune som barnehagemyndighet ikke påser at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8». Konklusjonen bygger på vurderinger som blant annet sier at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig informasjon om hvordan barnehageeier oppfyller sine plikter etter barnehageloven, men at barnehagemyndigheten ikke bruker denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn. Statsforvalteren har i sitt områdebilde for 2022 vurdert barnehagesektoren i Nesseby som middels. Svakheten som de har registrert knytter seg til mangelen på barnefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. De viser også til at de siste årene ikke har blitt gjennomført tilsyn, og at de siste fem årene ikke har blitt fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp. For å ivareta oppgavene knyttet til rollen som barnehagemyndighet ble det i juni 2022 fattet vedtak av kommunestyret om å inngå samarbeid med Berlevåg kommune. Nesseby og Berlevåg samarbeider nå om tilsyn og behandling av dispensasjonssøknader.

I kommunens årsrapport for 2022 vises det til enkelte utfordringer innenfor barnehageområdet. Disse knytter seg til behov for innkjøp, konsekvenser av innføring av gratis barnehage, og at det har vært en del fravær. Det har vært utfordrende å finne vikarer i forbindelse med korttidsfravær, herunder også ved studiefravær. I årsrapporten vises det til at barnehagen gjennom flere år har gitt ansatte mulighet til å gjennomføre utdanning i kombinasjon med jobb, og at de ligger an til å nå nasjonale målsetninger om andelen barnehagelærere. Tall fra utdanningsdirektoratet viser at Nesseby barnehage per 15.12.2024 oppfylte bemanningsnormen og pedagognormen. Statsforvalteren har i områdevurderingen framhevet at Nesseby er en av få kommuner i fylket som har 100 % dekning av pedagogiske ledere med godkjent utdanning.

Kildene indikerer at den faglige formelle kompetansen er god, og rollen som barnehagemyndighet fremstår som styrket. Barnehage ble ikke nevnt som et aktuelt område for forvaltningsrevisjon blant innspillene som vi mottok fra politisk og administrativ ledelse. Med bakgrunn i dette ser vi ikke grunn til å anbefale kontrollutvalget å vurdere en forvaltningsrevisjon innenfor barnehagesektoren.

#### *Tekniske tjenester, bygg- og eiendomsforvaltning*

Netto driftsutgifter til tekniske tjenester, bygg og eiendomsforvaltning er i KOSTRA til dels «bakt inn» i de «myke» tjenestoområdenes netto driftsutgift. Dette gjelder for eksempel driftsutgifter til kommunale formålsbygg innenfor grunnskole, barnehage, pleie- og omsorg, kultur og idrett. De tekniske tjenestene kan i tillegg sies å inkludere selvkosttjenester (typisk VAR-området), fysisk planlegging, byggesaksbehandling, samferdselsrelaterte tjenester, og brann- og ulykkesvern. Utgifter til kommunal forvaltning av eiendommer og bygg, i form av eiendomsledelse og administrasjon, forsikring av bygg og pålagte.

Virksomheten «Næring, plan og teknisk» i Nesseby kommune leverer tjenester innen drift og renhold av bygninger, veier, vann og avløp, renovasjon, brannvern, byggesaksbehandling, eiendomssaker, næring og utvikling, planarbeid, vilt, miljø og klima, landbruk, motorferdsel i utmark, utleieboliger m.m. Ifølge årsrapporten har virksomheten begrensede ressurser og mangler viktig kompetanse for å kunne levere tjenester på tilfredsstillende nivå. Dette er løst ved at det er inngått samarbeid om levering av tjenester på en rekke områder. Under «fremtidige utfordringer» står det at administrasjonen har få ansatte på mange fagfelt, som i mange tilfeller

---

<sup>16</sup> <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/0b22fde93c5f4543b12f7691d6967d99/nesseby--endelig-tilsynsrapport.pdf>

krever spesialkompetanse. Tjenesten er sårbar ved langtidsfravær, og i 2022 var langtidsfraværet relativt høyt.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark gjennomførte tilsyn med kommunal beredskapsplikt i 2023. I tilsynsrapporten står det at det finnes mye kunnskap i kriseledelsen og i kommunen, og at utfordringen er få det ned i planverk. Statsforvalteren fant manglende etterlevelse av kraft fastsatt i bestemmelsen om kommunal beredskapsplikt i sivilbeskyttelsesloven og i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Tilsynet resulterte i 8 avvik og fem anbefalinger. Avvikene omhandlet blant annet manglende revidering av risiko- og sårbarhetsanalyse, at overordnet beredskapsplan ikke var revidert i henhold til kravene, og at kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ikke tilfredsstillt kravene om et helhetlig og systematisk arbeid. I områdebildet har Statsforvalteren vurdert samfunnssikkerhet og beredskap som middels.

I årsrapporten pekes det på utfordringer knyttet til drift og vedlikehold av kommunale bygg. Det er stort etterslep av vedlikehold på alle kommunale bygg, og det er behov for å utarbeide en mer systematisk vedlikeholdsplan. Hva gjelder vann og avløp, fremgår det at det enda er et stort behov for utskiftninger av vannledninger. I årsrapporten beskrives også utfordringer knyttet til brannvern, herunder problemer med tankbilen og en gammel brannstasjon som ikke innfrir dagens HMS-krav. Hva angår VAR-området, fremgår det at årsrapporten at selvkostresultatet for både vann og avløp var negativt. Videre vises det til at dersom prinsippet om 100 % selvkost på vann skal gjelde i årene fremover vil vanngebyrene måtte dobles fra 2024.

Når det gjelder tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner på området, gjennomførte Vest-Finnmark kommunerevisjon (Vefik) i 2018 en forvaltningsrevisjon av byggesaker og behandling av reguleringsplaner. Konklusjonen var at kommunens behandling av byggesaker og reguleringsplaner i all hovedsak var i tråd med regelverket, men undersøkelsen avdekket også svakheter på enkelte punkter. I KOSTRA er det informasjon om kommunenes gjennomsnittlige saksbehandlingstid i byggesaker, men tall for dette foreligger ikke for Nesseby kommune for verken 2021, 2022 eller 2023.

Blant innspillene som vi mottok fra politisk og administrativ ledelse ble «renovasjon, vann og avløp» og «brann- og redningstjenester» foreslått. Etter en samlet vurdering vurderer vi at andre tjeneste/forvaltningsområder fremstår som mer relevante. Kontrollutvalget med sin lokalkunnskap kan vurdere om det er særskilte forhold ved «renovasjon, vann og avløp» eller «brann- og redningstjenesten» i Nesseby som gjør at områdene bør gjøres til gjenstand for forvaltningsrevisjon.

### *Kultur*

Tjenesteområdet «kultur» sto i 2022 for 2,9 % av kommunens totale netto driftsutgift. Det inkluderer - slik det er definert av SSB - bibliotek, kino, muséer, kunstformidling, idrett og tilskudd til andres idrettslag, aktivitetstilbud til barn og unge, musikk- og kulturskoler, kommunale bygg og idrettsanlegg, og kommunale kulturbygg. Tabell 7 nedenfor viser overordnede prioriteringsindikatorer for tjenesteområdet «kultur».

**Tabell 7: Overordnede prioriteringsindikatorer for kultursektoren, 2020-2023**

	Nesseby	KG15	Landet uten Oslo
	<b>2020</b>	<b>2020</b>	<b>2020</b>
<i>Netto driftsutgifter til kultursektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter</i>	4,3	3,5	4
<i>Netto driftsutgifter til kultursektoren per innbygger</i>	4964	3494	2529
	<b>2021</b>	<b>2021</b>	<b>2021</b>
<i>Netto driftsutgifter til kultursektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter</i>	3,2	3,5	4,1
<i>Netto driftsutgifter til kultursektoren per innbygger</i>	4060	3742	2684
	<b>2022</b>	<b>2022</b>	<b>2022</b>
<i>Netto driftsutgifter til kultursektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter</i>	2,9	3,4	4,1
<i>Netto driftsutgifter til kultursektoren per innbygger</i>	3770	3805	2878
	<b>2023</b>	<b>2023</b>	<b>2023</b>
<i>Netto driftsutgifter til kultursektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter</i>	3,7	3,7	4,1
<i>Netto driftsutgifter til kultursektoren per innbygger</i>	4 966	4 319	3108

Kilde: KOSTRA

Ressursbruken til tjenesteområdet fremstod som synkende i perioden 2020-2022, men økende igjen i 2023. I 2023 fremstår Nesseby kommunes prioritering av kultursektoren som relativt lik som gjennomsnittet i KG15. Nesseby kommune vedtok høsten 2022 å opprette en virksomhet for språk og kultur. I kommunens årsrapport identifiseres det få fremtidige utfordringer på kulturområdet. Det vises imidlertid til at det er utfordringer med å få besatt vakante stillinger. Kulturområdet ble ikke utpekt som et aktuelt område for forvaltningsrevisjon av politikere og administrasjonen, og vi ser heller ikke grunn til å foreslå kulturområdet som aktuelt for forvaltningsrevisjon i inneværende periode.

#### *Barnevern*

I 2020 utgjorde barneverntjenestens netto driftsutgift 1,6 % av Nesseby kommunes totale netto driftsutgift, jf. diagram 1. I tabell 8 inngår overordnede prioriterings- og produktivetsindikatorer for barneverntjenesten i Nesseby kommune, KG15 og landet utenom Oslo. Det foreligger ikke foreløpige tall i KOSTRA for indikatoren «brutto driftsutgifter til tiltak per barn med tiltak» for Nesseby kommune for 2023, og denne inngår derfor ikke i tabellen.

**Tabell 8: Overordnede prioriterings- og produktivetsindikatorer for barnevern, 2020-2023**

	Nesseby	KG15	Landet uten Oslo
	<b>2020</b>	<b>2020</b>	<b>2020</b>
<i>Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger</i>	1865	2320	2175
<i>Brutto driftsutgifter (funksjon 244) per barn med undersøkelse eller tiltak</i>	261 727	75 123	55 624
<i>Brutto driftsutgifter til tiltak (funksjon 251 og 252) per barn med tiltak</i>	695 000	158 878	170 004
	<b>2021</b>	<b>2021</b>	<b>2021</b>
<i>Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger</i>	4536	3005	2239
<i>Brutto driftsutgifter (funksjon 244) per barn med undersøkelse eller tiltak</i>	457 250	94868	63 326
<i>Brutto driftsutgifter til tiltak (funksjon 251 og 252) per barn med tiltak</i>	2 444 100	159 739	171 803
	<b>2022</b>	<b>2022</b>	<b>2022</b>
<i>Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger</i>	2043	3188	2709
<i>Brutto driftsutgifter (funksjon 244) per barn med undersøkelse eller tiltak</i>	452 929	115 261	74 800
<i>Brutto driftsutgifter til tiltak (funksjon 251 og 252) per barn med tiltak</i>	2 771 000	185 294	207 306
	<b>2023</b>	<b>2023</b>	<b>2023</b>
<i>Netto driftsutgifter til barneverntenesta per innbygger</i>	1950	3298	2954
<i>Brutto driftsutgifter (funksjon 244) per barn med undersøkelse eller tiltak</i>	312 444	148 194	86 764

Kilde: KOSTRA

Tabellen viser generelt nokså store variasjoner i ressursbruken netto driftsutgift til barneverntjenesten per innbygger i perioden. Denne typen utvikling er erfaringsmessig ikke uvanlig, ettersom enkeltsaker kan gi store svingninger i kommunens ressursbruk fra år til år. Ovenstående tabell viser imidlertid at Nesseby kommune har hatt en vesentlig lavere «produktivitet» sammenlignet med KG15. Produktivitet er i denne sammenheng forstått som brutto driftsutgift per barn kommunen gir tjenester til. Tallene i tabellen tilsier at kommunen har hatt relativt kostnadskrevede tiltak og som nevnt kan enkeltsaker gi store utslag her.

Det går frem av årsrapporten at 2022 har vært preget av etableringen av Vestre Varanger samarbeidet. Tidligere var barnevernstjenesten organisert som interkommunal barneverntjeneste sammen med Tana kommune. Barnevernstjenesten i Nesseby inngår nå i et interkommunalt samarbeid med Berlevåg, Båtsfjord og Tana, hvor sistnevnte er vertskommune. Ifølge årsrapporten har det budsjettmessig ikke vært store endringer i driften. Utgiftene til barnevern er stort sett rettet mot kjøp av tjenester og tiltak. Fremtidige utfordringer som trekkes frem knytter seg til etablering av felles budsjett og rutiner for deltagerkommunene. Bemanningen beskrives som stabil, men med noe sykefravær.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark har i sitt områdebilde vurdert barnevernstjenesten i Nesseby kommune som middels. Halvårsrapportering fra 2. halvår 2021 viste lovbrudd på at 25% av barn med hjelpetiltak ikke hadde tiltaksplan og at 40% av barn i fosterhjem som tjenesten hadde ansvar for, ikke har fått lovpålagte tilsynsbesøk. Barneverntjenesten informerte Statsforvalteren om at rutiner skulle gjennomgås, og at leder skulle følge opp gjennomgang av nøkkeltall. Når det gjelder tilsynsbesøkene informerte tjenesten om at det har vært utfordrende å rekruttere tilsynsførere. Barneverntjenesten takket ja til å delta på egenvurderingstilsyn i 2022, men hadde ikke tid til å gjennomgå og vurdere saker fra egen tjeneste da oppsummeringsmøtet skulle avholdes. På grunn av dette har ikke tjenesten fullført tilsynet, skriver Statsforvalteren.

Barnevern ble nevnt blant innspillene som vi mottok fra administrativ ledelse og politisk ledelse. I forrige plan for forvaltningsrevisjon ble barnevern gitt femte prioritet, men prosjektet ble ikke gjennomført. Som nevnt inngår Nesseby kommune i et vertskommunesamarbeid, hvor Tana kommune er vertskommune for barneverntjenesten. I henhold til kommuneloven § 20-9 er det kontrollutvalget i vertskommunen som fører kontroll med virksomheten i vertskommunen på vegne av alle deltakerne i vertskommunesamarbeidet.

### *Sosialtjenester*

Tabell 9 nedenfor inneholder overordnede prioriterings- og produktivetsindikatorer for sosialtjenesten <sup>17</sup> i Nesseby kommune, KG15 og landet utenom Oslo. For året 2022 er det registrert at kommunen hadde nettoinntekt fra sosialtjenester. Dette skyldes tilskudd som kommunen mottok fra staten i forbindelse med mottak av flyktninger. Kommunen mottok ca. 5,6 millioner i ekstra tilskudd fra staten. Vi legger til grunn at tilskudd også er forklaringen på positive tall for 2023. I de forutgående årene viser KOSTRA-tallene at Nesseby kommune hadde en høyere ressursbruk på området sammenlignet med KG15. Tallene for korrigerede brutto driftsutgifter per innbygger viser at stor økning i perioden. Produktiviteten i Nesseby kommunes drift av sosialtjenestene fremstår som vesentlig lavere enn gjennomsnittet i KG15. Statsforvalteren har i sitt områdebilde for 2022 pekt på at kommunen har en høy andel sosialhjelpsmottakere sammenlignet med landsgjennomsnittet.

---

<sup>17</sup> Tjenesteområdet «sosialsektoren» omfatter råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, tilbud til personer med rusproblemer, arbeidsrettede tiltak i kommunal regi, introduksjonsordningen, kvalifiseringsordningen, økonomisk sosialhjelp og ytelse til livsopphold.

**Tabell 9: Overordnede prioriterings- og produktivetsindikatorer for sosialsektoren, 2020-2023**

	Nesseby	KG15	Landet uten Oslo
	2020	2020	2020
<i>Netto driftsutgifter til sosialsektoren i prosent av samlede netto driftsutgifter</i>	4,4	2,8	5,1
<i>Netto driftsutgifter til sosialsektoren per innbygger</i>	5 061	2 817	3 218
<i>Korrigerte brutto driftsutgifter til sosialsektoren per innbygger</i>	3 609	1 923	2 099
	2021	2021	2021
<i>Netto driftsutgifter til sosialsektoren i prosent av samlede netto driftsutgifter</i>	4	2,4	4,9
<i>Netto driftsutgifter til sosialsektoren per innbygger</i>	5 102	2 534	3 231
<i>Korrigerte brutto driftsutgifter til sosialsektoren per innbygger</i>	3 823	1 476	2 126
	2022	2022	2022
<i>Netto driftsutgifter til sosialsektoren i prosent av samlede netto driftsutgifter</i>	-1	2,3	5,2
<i>Netto driftsutgifter til sosialsektoren per innbygger</i>	-1297	2 571	3 660
<i>Korrigerte brutto driftsutgifter til sosialsektoren per innbygger</i>	5 545	1 981	2 345
	2023	2023	2023
<i>Netto driftsutgifter til sosialsektoren i prosent av samlede driftsutgifter</i>	0,0	3,2	6,5
<i>Netto driftsutgifter til sosialsektoren per innbygger</i>	-31	3 790	4 894
<i>Korrigerte brutto driftsutgifter til sosialsektoren per innbygger</i>	9 626	4 389	3 187

Kilde: KOSTRA

Kommunen har felles NAV-leder med Tana kommune. Det er ikke inngått vertskommunesamarbeid med andre kommuner om den kommunale delen av NAV- kontoret. Det fremgår både av statsforvalteren sitt områdebilde og av kommunes årsrapport 2022 at tjenesten er sårbar fordi den er liten. Ifølge årsrapporten ville en intensjonsavtale/samarbeidsavtale med andre kommuner kunne bidratt til bedre produksjon i forbindelse med fravær. Videre fremgår det av årsrapporten at man kan forvente en økende pågang hos NAV i tiden fremover på grunn av økte levekostnader. Dette tilsier også tallene som fremgår av tabell 9 at har skjedd.

Vi mottok innspill på at flykningtjenesten og voksenopplæringen kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon. Flykningtjenesten i Nesseby er underlagt stab, og voksenopplæringen er underlagt virksomhet for skole. I løpet av 2022 bosatte kommunen 31 flykninger. Det fremgår av årsrapporten at mange av disse bor i kommunale leiligheter, men på grunn av boligmangel har kommunen måtte leie hos private for så å framleie disse til ukrainere. I årsrapporten pekes det på

flere utfordringer, herunder at det går mye tid til oppfølging, lite tilbud av fritidsaktiviteter, alle skal ha språkpraksis og mange av flyktningene har helseutfordringer. På grunn av mangel på pedagoger ble grunnskole og for voksne utsatt til 2023. Per mars 2023 kjøpte kommunen tjenester fra Tana kommune.

På bakgrunn av det ovennevnte vurderer at **mottak av flyktninger** er et aktuelt område som kontrollutvalget kan vurdere om bør gis prioritet i plan for forvaltningsrevisjon. Hvorvidt en eller flere av de kommunale tjenestene skal undersøkes bør avklares ved en eventuell bestilling. Aktuelle temaer kan være tildeling av boliger, introduksjonsordningen eller voksenopplæringen.

#### Sammendrag: Aktuelle forvaltningsrevisjoner

Basert på fremstillingene og drøftingene ovenfor, fremlegger vi følgende forslag til tema for forvaltningsrevisjon i Nesseby kommune i perioden 2024-2027. Forslagene er ikke satt opp i en prioritert rekkefølge.

- Økonomisk internkontroll
- IKT sikkerhet
- Kommunens folkehelsearbeid
- Kvalitet i grunnskoletilbudet
- Mottak av flyktninger

#### Kommunens eierskap

På generelt grunnlag kan en si at god kontroll og eierstyring er viktig i alle kommunalt hel- og deleide selskaper. I en situasjon der det må prioriteres hvilke selskaper en skal få gjennomført eierskapskontroller i så er det, dersom det ikke foreligger særlige forhold ved enkelte selskaper, nærliggende å prioritere selskaper som kommunen har betydelige eierinteresser, som har driftsinntekter- og utgifter av vesentlig størrelse, og som leverer tjenester eller driver virksomhet som er av stor betydning for samfunnet og befolkningen.

Nesseby kommune har på hjemmesiden oversikt over planer som er førende for kommuner. Det er ikke lagt ut eierskapsmelding her. Formålet med eierskapsmelding er å bidra til god politisk styring og kontroll, samt legge rammene for hvordan kommunen skal utøve sitt eierskap. Ved gjennomgang av sakslister for kommunestyret fra januar 2020 til april 2024 finner vi ikke at eierskapsmelding, eierpolitikk eller eierskapsberetninger er behandlet av kommunestyret

I tabell 10 nedenfor er en oversikt over selskaper Nesseby kommune har eierinteresser i. Kommunen deltar også i kommunalt oppgavefellesskap Kontrollutvalgan KO.

Kontrollutvalgets innsynsrett i selskaper er regulert i kommuneloven § 23-6. Når det gjelder aksjeselskaper er innsynsretten begrenset. Dersom en kommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer har kontrollutvalget innsynsrett. Det vil si at dersom det er private eller andre offentlige eiere i et aksjeselskap kan ikke kontrollutvalget kreve opplysninger fra selskapet, uten eventuelt samtykke fra disse eierne. I tabellen nedenfor har vi markert i grønt de selskapene kontrollutvalget har innsynsrett i. Selskapene markert i gult har andre medeiere enn kommuner og fylkeskommuner.



Tabell 10: Selskaper Nesseby kommune har eierinteresser i.

Selskaper	Eierandel
Sapmi næringshage AS	9,30 %
Øst-Finnmark avfallsselskap AS (ØFAS)	8,34 %
Varanger kraft AS	6,25 %
Norasenteret IKS	5 %
IKA Finnmark IKS	0,96 %
KomRev NORD IKS	0,44 %
Sagat	0,24 %

Eierandelene i tabellen over er hentet fra note til kommunens årsregnskap for 2022. Det skal av denne fremgå hvilke eierskap kommunen har. Vi har gjort enkelte justeringer der vi er kjent med at det er gjort endringer, og lagt til enkelte selskaper som ikke er opplyst om i kommunens årsregnskap. For disse selskapene har vi hentet eierandeler fra kommunens eierskapsmelding eller fra purehelp.no.

I plan for eierskapskontroll i forrige periode, var selskapene Varanger kraft AS og Øst-Finnmark avfallsselskap prioritert som nummer 1 og 2. Norasenteret IKS var prioritert som nummer 3. Det ble ikke bestilt eller gjennomført eierskapskontroller i perioden.

Vi mottok ingen innspill på hvilke selskaper som kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll. Vi omtaler i det videre kort de selskapene kontrollutvalget har innsynsrett i, og hvor kommunen har en eierandel på minimum 5 %. Opplysninger om selskapets økonomi er hentet fra purehelp.no.

#### Øst-Finnmark avfallsselskap

ØFAS er et aksjeselskap som har som formål å håndtere lovpålagte renovasjonsoppgaver for eierkommunene i tråd med tildelt enerett. Selskapet er eid av kommunene Sør-Varanger, Tana, Nesseby, Båtsfjord, Berlevåg og Vardø i tillegg til den finske kommunen Utsjoki. ØFAS-konsernet består av morselskapet ØFAS AS med datterselskapene Masternes Gjennvinning AS og ØFAS Husholdning. Konsernet er todelt; forvaltningsoppgaver innenfor renovasjon/slam, og næringsrenovasjon i Finnmark. Omsetning i 2022 var omtrent kr 161,5 millioner med et driftsresultat på kr -315 000. Selskapets egenkapital var positiv.

#### Varanger kraft AS

Selskapet eies av kommunene Sør-Varanger, Vadsø, Tana, Vardø, Båtsfjord, Nesseby og Berlevåg. Formålet med selskapet er å «sørge for en sikker og rasjonell energiforsyning, skaffe til veie tilstrekkelig energi, arbeide aktivt for en god energiøkonomi samt drive annen virksomhet i forbindelse med dette». Omsetning i 2022 var rett i underkant av kr 703 millioner, med et positivt driftsresultat rett i underkant av kr 135 millioner. Virksomheten er organisert som et konsern med morselskap og seks heleide datterselskaper. Selskapets hovedkontor er i Vadsø, med ansatte i de fleste kommunene.

#### Norasenteret IKS

Selskapet ble stiftet i 2002. Norasenteret er et senter mot vold og seksuelle overgrep i Øst-Finnmark. Senteret har som formål å yte hjelp til voksne og barn som har vært utsatt for vold i nære relasjoner, incest eller andre seksuelle overgrep. Selskapet tilbyr botilbud, dagtilbud, råd, veiledning og oppfølging. Selskapet har 12 ansatte. Andre eierkommuner er Lebesby, Vardø, Vadsø, Nesseby, Tana og Sør-Varanger. Sør-Varanger kommune er største eier med eierandel på 41 %.

### Vurdering – plan for eierskapskontroll

Vi har gjennom den overordnede analysen ikke avdekket konkrete forhold som etter vårt syn tilsier behov for eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i noen av selskapene. Samtidig er det ikke tidligere gjennomført eierskapskontroll i Nesseby kommune. Kommunestyret har heller ikke behandlet eierskapsmelding, eierpolitikk eller eierskapsberetninger i perioden 2020-2024. Kontrollutvalget bør vurdere om det er ønskelig å få gjennomført en eierskapskontroll, eller om det anses viktigere å prioritere ressurser til forvaltningsrevisjon. Dersom det skal gjennomføres eierskapskontroll, anser vi Øst-Finnmark avfallsselskap som mest aktuelt. Dette med bakgrunn i at selskapet håndterer lovpålagte oppgaver på vegne av eierkommunene.

## Referanser

*Nesseby kommunes budsjett- og økonomiplaner og årsmeldinger*

*SSB, KOSTRA*

*Statsforvalteren i Troms og Finnmarks kommunebilde for Nesseby, 2023*

*Statsforvalterens tilsynskalender og tilsynsrapporter*

*Risiko- og vesentlighetsvurdering 2020-2024, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, Vest-Finnmark kommunerevisjon*

*Tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner*

*Informasjon fra nettsider:*

- [www.purehelp.no](http://www.purehelp.no)
- [www.proff.no](http://www.proff.no)
- [www.nesseby.kommune.no](http://www.nesseby.kommune.no)
- [www.imdi.no](http://www.imdi.no)
- [www.udir.no](http://www.udir.no)
- [www.barnehagefakta.no](http://www.barnehagefakta.no)