

Råd og anbefalinger - risiko- og vesentlighetsvurderinger

Hensikten med dette notatet er å løfte temaer rundt risikoanalyse, understreke betydningen av det, og vise til rammeverk og gode råd. Risikoanalyser er verktøy som brukes i hele bredden av kommunal virksomhet. I dette notatet knyttes det opp mot risiko for korrupsjon og uetisk atferd.

Folkevalgtes ansvar for risikoanalyser er knyttet opp mot å vedta planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Administrasjonen ved kommunedirektør har ansvar for internkontrollen, og risikoarbeid herunder, og skal rapportere om denne til kommunestyret.

1. Hva og hvorfor risikoanalyse

Risikoanalyse handler om å kartlegge sannsynligheten for, og konsekvensen av uønskede hendelser. Det innebærer å identifisere hvilke *uønskede hendelser* som kan inntreffe, hvor de kan inntreffe og hvilke konsekvenser de vil ha. Videre handler det om å vurdere *sannsynligheten* for at hendelsen skal inntreffe.

Hensikten med risikoanalyse innen etikk og antikorrupsjon er å finne ut hvordan antikorrupsjonsarbeidet bør innrettes og hva som bør prioriteres. Det kan være et godt utgangspunkt for risikoreduserende tiltak, enten som egne målrettede tiltak eller som en integrert del av kommunens helhetlige risikostyring. En risikoanalyse kan utgjøre et grunnlag for å identifisere og prioritere risikoreduserende aktiviteter. Resultatene fra slike analyser bør inngå relevante strategier og planer. Det kan for eksempel være mer opplæring, tydeligere rutiner eller styrket kontroll og tilsyn.

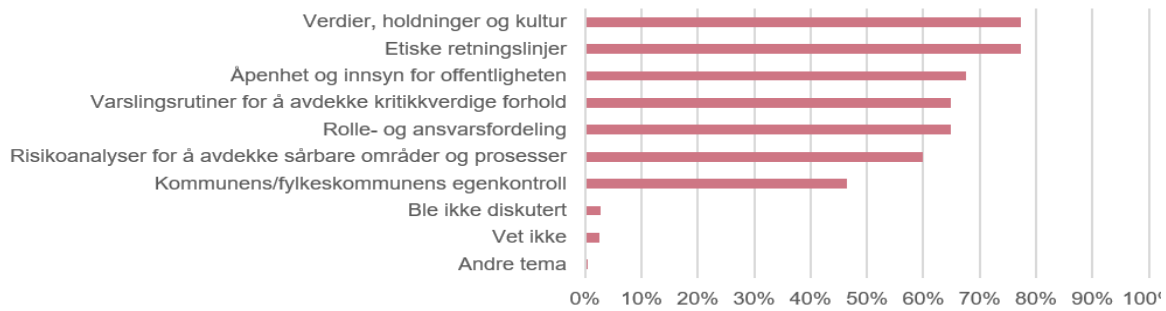
2. Kommunens innsats og vurdering av risiko for uetisk atferd og korrupsjon

I [en undersøkelse Samfunnsøkonomisk analyse \(SØA\) og KPMG har gjennomført for KS i 2025](#) er kommunene spurt om hvorvidt det gjennomføres risikoanalyser for å avdekke sårbare områder og prosesser. Omtrent 65 % av kommunedirektørene svarer at det er gjennomført siste året. Blant kommunalsjefene svarer 60 % at det er gjennomført i løpet av siste tre år.

Figur 5.4 Andel kommune- og fylkesdirektører som oppgir at nevnte temaer har blitt drøftet i sin administrasjon det siste året

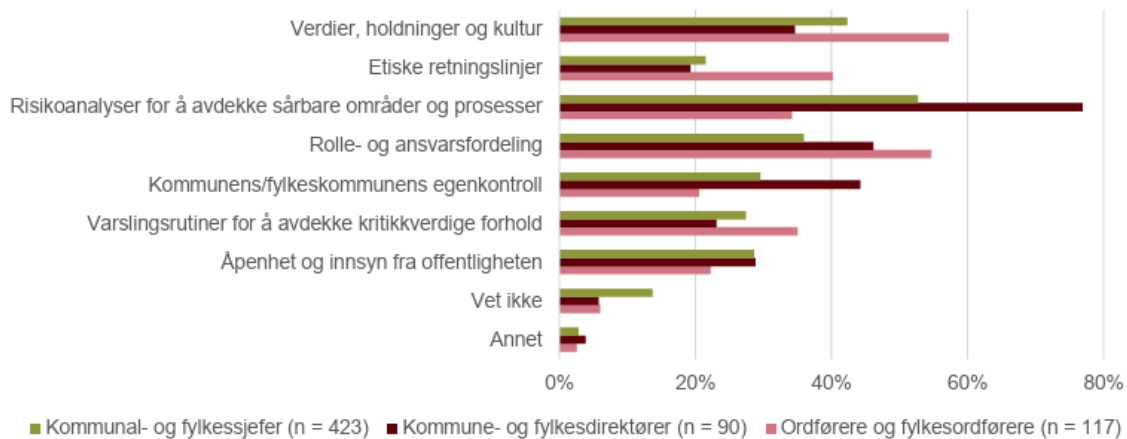


Figur 5.5 Andel kommunal- og fylkessjefer som oppgir at nevnte temaer har blitt drøftet i sin administrasjon det siste året



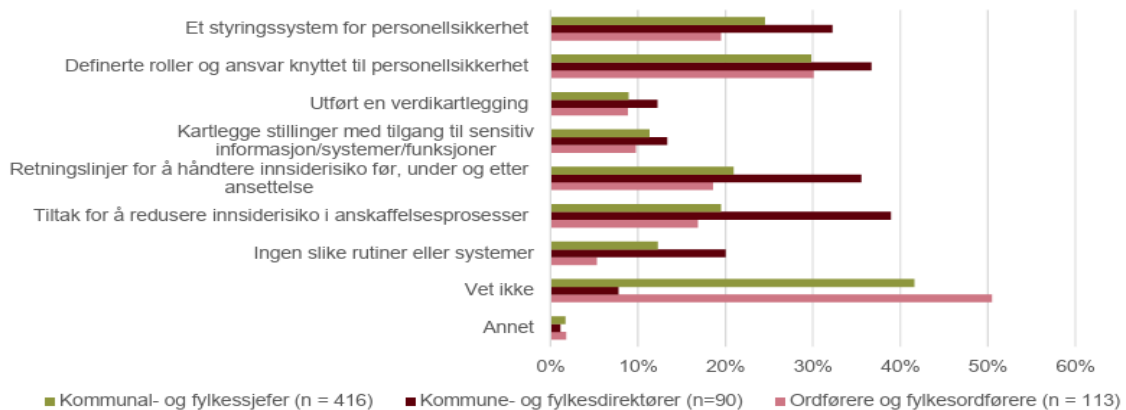
Den samme undersøkelsen viser også at nettopp «risikoanalyser» er et tema kommunale ledere mener det er størst behov for kunnskapsutvikling.

Figur 5.12 Andelen ordførere og fylkesordførere, kommune- og fylkesdirektører og kommunal- og fylkessjefer som mener det trengs mer kunnskapsutvikling på ett eller flere følgende temaer i kommunen/fylkeskommunen de representerer



I samme undersøkelse er kommunene spurt om de har rutiner for å vurdere «innsiderisiko» - i sammenheng med spørsmål om velferdskriminalitet. Spørreundersøkelsen indikerer at kommunene i varierende grad har rutiner for å redusere innsiderisiko i forbindelse med ansettelser og anskaffelser. Det synes med andre ord å være et forbedringspotensial når det gjelder risikovurderinger.

Figur 5.11 Andelen ordførere og fylkesordførere, kommune- og fylkesdirektører og kommunal- og fylkessjefer som oppgir at kommunen/fylkeskommunen har en eller flere av følgende rutiner eller systemer for å redusere risikoen for infiltrasjon og innsidertrusler



3. Trusselbildet: å identifisere uønskede hendelser

Et annet godt utgangspunkt for egen risikoanalyse kan være å se til undersøkelser og kunnskap om forekomst av korrupsjon og uetisk atferd i kommunesektoren. Andres erfaringer med korrupsjon i offentlig eller privat sektor kan være nyttige for å avdekke egne sårbarheter og få en forståelse for hva uønskede hendelser kan bestå av. Til det siste her kan [Transparency International Norge sin domssamling](#) være til nytte.

Undersøkelsen fra SØA/KPMG som er vist til ovenfor gir også god innsikt i det generelle risikobildet. Der framkommer det hvilket nivå, hvilke situasjoner og områder, samt fra hvem press om uetisk atferd oftest kommer.

Kommunale ledere er spurt hvem de tror står bak henvendelser om uetisk atferd. Her nevnes oftest virksomhet innen bygg og anlegg, dernest omsetning og drift av eiendom. Det korresponderer med at areal, plan og byggesak, sammen med eiendom oppfattes som mest utsatte områder i kommunen. Mellomledere oppfattes som mest utsatt. Ordførere svarer i høyere grad enn de andre at forventninger kan komme fra venn, familie eller andre private kontakter. En andel av kommunedirektører og kommunalsjefer svarer også at forventning om uetisk atferd kommer fra politikere.

Undersøkelsen viser at mellomledere oppfattes å være mest utsatt, og at press om favorisering og omgåelse av regelverk er det som det vurderes å være mest av. Dette er viktig kunnskap å ta utgangspunkt i – altså hvor trykker skoen mest.

4. Nytt i trusselbildet - Velferdskriminalitet

Velferdskriminalitet dreier seg om misbruk av offentlige velferdsordninger gjennom bedrageri og svindel. Det vil si at personer, bedrifter eller organisasjoner urettmessig skaffer seg ytelser eller tilskudd. Det er en form for organisert kriminalitet som utgjør en trussel både mot innbyggernes tillit til kommunene og våre felles velferdsordninger

I Sverige har organisert velferdskriminalitet vært på dagsorden i mer enn ti år. Erfaringene derfra viser at kommunesektoren er sårbar. I Norge har det hittil vært lite oppmerksomhet mot dette. I KS undersøkelse gjennomført av SØA og KPMG er kommuners utsatthet for organisert velferdskriminalitet introdusert og belyst. Få opplever at velferdskriminalitet er et problem, og av dem som har erfart dette er det svært få som mener det står kriminelle nettverk bak.

Basert på erfaringer har Sveriges kommuneorganisasjoner SKR laget en skjekkliste. KS har fått oversatt og tilpasset denne. Et av innsatsområdene handler om å identifisere og analysere risiko.

5. Rammeverk og aktuelle kilder

Det er opp til den enkelte kommune å velge å gjennomføre risikoanalyse på etikk og antikorrupsjon. Det er ikke pålagt i lov eller forskrift. Det ligger likevel noen føringer i kommuneloven. I [§ 23-3 Forvaltningsrevisjon](#) vises det til at kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner (og eierskapskontroller), og at planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet (og selskaper). Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er altså å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Plan for forvaltningsrevisjon vedtas av kommunestyre/fylkesting.

Kommunene, ved kommunedirektørens internkontroll, står fritt til å gjennomføre risikoanalyse for andre formål enn forvaltningsrevisjon. Det kan gjøres ved hjelp av ulike framgangsmåter. Kommunen bestemmer om de vil gjennomføre risikoanalysen selv, eller innhente eksterne til å gjøre dette.

I [Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon](#) som KS og Transparency International Norge står bak, er risikoanalyse omtalt som et av seks hovedelementer i et antikorrupsjonsprogram. Der er anbefalingen at risiko for korrupsjon bør analyseres på strategisk nivå i kommunen og innenfor i alle virksomheter. Slik kan kommunens ledelse sette sammen et helhetlig bilde av korrupsjonsrisiko og dermed prioritere risikoreduserende tiltak. Her pekes det på at kontrollutvalget som del av sin kontrollvirksomhet bør vurdere om risikostyringen i kommunen er god nok. Det vil publiseres en ny versjon av håndboka.

KS har etablert [en egen nettside om velferdskriminalitet](#) med råd og anbefalinger om risikovurdering knyttet til organisert velferdskriminalitet, herunder en egen sjekkliste for å forebygge og motvirke dette. På siden finnes også lenker til andre ressurser som kan være nyttige.

I heftet [Kommunedirektørens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?](#) som KS har utgitt trekkes det fram elementer som bør være på plass for å få til god internkontroll. En av disse er at internkontrollen bør være risikobasert, og at det på kommunedirektørnivå bør gjennomføres en overordnet risikovurdering, også når det gjelder risiko for uønskede hendelser. I heftet finnes mange gode råd for gjennomføring og oppfølging av risikovurderinger.

I KS Folkevalgtprogram, og boka [Tillit](#) – omtales det øverste ansvaret folkevalgte i kommunestyret og fylkesting har for å kontrollere kommunes virksomhet. Som en del av kontrollen framheves betydningen av å ha en helhetlig risikostyring koblet opp mot prioriterte mål i kommunen. Der vises det også til kommunelovens bestemmelser om forvaltningsrevisjon slik den er gjengitt ovenfor.

NKRF – kontroll og revisjon i kommunene tilbyr [Forvaltningsrevisjonsregisteret](#) på en egen nettside. Registeret er en søkbar oversikt over gjennomførte forvaltningsrevisjoner i kommunene, også innen etikk og antikorrupsjon. Registeret gir en unik mulighet for nyttig læring av andre kommuners erfaringer.

[Kontrollutvalgsboken](#) som Kommunal- og moderniseringsdepartementet står bak omhandler kontrollutvalgenes ansvar for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Av øvrig rammeverk så har [DFØ](#) utarbeidet veiledningsmateriell knyttet til prosesser med risikovurderinger. Selv om hovedfokus her er staten er det mye knyttet opp mot internkontroll generelt, som kan være nyttig.

6. Anbefalinger fra Kommunesektorens etikkutvalg

- Tema knyttet til etikk- og antikorrupsjon bør inngå i risiko- og vesentlighetsvurderingene som ligger til grunn for kommunestyret/fylkestingets behandling av plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, og i risikoanalysen knyttet til rådmannens internkontroll. Også risiko for organisert velferdskriminalitet bør inngå.
- Kommunens arbeid med risikovurderinger, både under kommunestyrets og kommunedirektørens ansvarsområder, bør gjennomføres på områder man kjenner til at risikoen for uønskede hendelser innen etikk og antikorrupsjon er størst. For å fastsette et trusselbilde kan det tas utgangspunkt i egne og andres erfaringer, KS undersøkelser om etikk og antikorrupsjon i kommunesektoren, fra domsamlinger o.l.

- Risiko- og vesentlighetsvurderinger bør gjøres tidlig i perioden, og skal forankres i vedtak i kommunestyret/fylkesting. Det bør klargjøres hvem som har ansvar for hva i prosessene, også for aktiviteter og tiltak i oppfølgingen.
- Det bør framgå hva som er grunnlaget for risikovurderinger, det vil si hvilke områder som er vurdert og hvorfor disse er valgt ut.
- Les, lær og bli inspirert – sjekk opp lenkene i dette dokumentet!

Eksempel på risikoanalyse uønskede hendelser

Nr.	Beskrivelse av uønsket hendelse	Risiko	Konse- kvens				
1	Private innkjøp på offentlige avtaler						
2	Ansatte innehar flere roller uten at det er åpenhet om det		K5				
3	Ansetter bekjente/familie uten å tilkjenne relasjon		K4		10, 13, 14	4, 6, 7, 11	
4	Misbruk av personlig skjønn ved tildeling av plasser eller opptak		K3		8, 12	2, 3, 5	
5	Bruk av konsulenter/vikarer/annen innleid hjelp uten «avtale»		K2		1, 15	9	
6	Forfordeling ved anskaffelser/innkjøp på bakgrunn av		K1				
7	Motta utilbørlige fordeler fra leverandør/tilbyder av tjenester/etc.						
8	Akseptere uberettiget krav fra entreprenør/andre (mot gjenyttelse)						
9	Misbruk av kommunens tjenester, utlån av lokaler etc. til privat bruk		Sann- synlighet	S1	S2	S3	S4
10	Påvirke saks-/behandlingsprosess basert på egeninteresse/nytte						
11	Habilitet/sammenblanding av roller/vennetjenester						
12	Politikere legger utilbørlig press						
13	Systemtilgang						
14	Tildeling (vedtak) av tillatelser påvirkes av egeninteresser						
15	En person/tiltrodd ansatt får tilgang til sensitiv informasjon						