



# Konsek

TRØNDELAG IKS Kontrollutvalgenes sekretariat

UTKAST

Overordnet analyse for  
forvaltningsrevisjon

Trøndelag fylkeskommune

Mars 2018





## Innhold

Sammendrag .....	4
Innledning .....	5
Leseveiledning .....	5
Administrasjon, økonomi og digitalisering .....	6
Kultur og folkehelse .....	8
Plan og næring .....	10
Samferdsel .....	12
Utdanning .....	14

## Sammendrag

Innenfor de fem hovedarbeidsområdene til fylkeskommunen er disse temaene er aktuelle for forvaltningsrevisjon:

### **1. Administrasjon, økonomi og digitalisering**

Effektivitet og kostnadsnivå i tannhelsetjenesten

IKT-anskaffelser

Arbeidslivskriminalitet på fylkeskommunale bygg og anlegg

Kompetanse på avgiftsområdet

### **2. Kultur og folkehelse**

Roller og eierstrategier i kulturinstitusjoner, idrettsanlegg mm.

### **3. Plan og næring**

Effektivitet i saksbehandlingen (kulturminnevern)

### **4. Samferdsel**

Utbygging av digital og fysisk infrastruktur

Miljøpakken –arbeid med fysisk infrastruktur (Trondheim)

Fylkeskommunens innkjøpsstrategi i AtB og Statens vegvesen

### **5. Utdanning**

Psykososialt miljø

Spesialundervisning i overgang mellom ungdomsskole og videregående skole

Kompetanse i gjennomføringen av spesialundervisning

## Innledning

Kontrollutvalget skal i løpet av året etter konstitueringen av fylkestinget planlegge hvilke revisjonsundersøkelser det ønsker å gjennomføre i valgperioden. Planene skal baseres på en analyse av risikoforhold og hvor vesentlige disse forholdene er, en *overordnet analyse*.

Dette dokumentet utgjør den overordnede analysen for denne valgperioden og er laget i et samarbeid mellom fylkeskommunens revisor og kontrollutvalgets sekretariat, henholdsvis Revisjon Midt-Norge SA og Konsek Trøndelag IKS. Revisjonen har levert statistikkgrunnlaget og gitt innspill til risikoområder basert på eget kjennskap til fylkeskommunen, sekretariatet har skrevet analysen.

Kontrollutvalget har fått innspill til analysen i to av sine møter; 10.1.18 deltok fylkesrådmannen og fylkesdirektørene, 12.2. deltok gruppeledere og hovedutvalgsledere i fylkestinget, hovedverneombud, hovedtillitsvalgte og elev- og lærlingombud.

### Nytt fylke, konsekvenser for analysen

Fylkessammenslåingen har enkelte konsekvenser for denne analysen. For de første har den nye fylkeskommunen har med sin korte historie færre overordnede planer, og dermed vesentlig færre politiske føringer, enn Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Det betyr at det finnes færre politiske målsetninger å vurdere administrasjonens arbeid etter. For det andre pågår samordningen av administrativ organisering og praksis i hele fylkeskommunen. Det kan ikke forventes at ulikhetene mellom nord og sør når det gjelder tjenestestruktur og -tilbud skal utlignes umiddelbart, 2018 og deler av 2019 må anses som unntaksår.

I analysen har vi ikke gått nærmere inn på ulikheter som skyldes politiske prioriteringer, eller som kan skyldes geografiske og demografiske forhold.

### Leseveiledning

Analysen går over to sider for hvert av fylkeskommunens fem hovedarbeidsområder. Den første siden gir en oversikt over fylkeskommunens ansvar på området, utfordringer, satsinger/tiltak samt gjennomført forvaltningsrevisjon de siste tre årene. På den påfølgende siden har vi vurdert de viktigste utfordringene i tabellform. Til høyre i hver tabell er det tre kolonner, som skal forstås slik:

Risiko	Anslått sannsynlighet for at det oppstår et betydelig avvik (manglende overholdelse av lov- og regelverk, økonomisk avvik, lav produktivitet eller manglende måloppnåelse). Risiko vurderes i kategoriene høy/middels/lav.
Vesentlighet	Anslått omfang av konsekvensene ved et betydelig avvik, eksempelvis konsekvenser for fylkeskommunen, brukerne, innbyggerne eller samfunnet for øvrig. Vurderes i kategoriene høy/middels/lav.
Prioritet	Sekretariatets vurdering av hvor aktuelt området er for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, basert på de to foregående vurderingene. Vurderes i kategoriene høy/middels/lav.

# Administrasjon, økonomi og digitalisering

## Fylkeskommunens ansvar:

- Tillitvekkende forvaltning basert på kommuneloven og forvaltningsloven og offentleglova.
- Et helhetlig system for internkontroll.
- Hensiktsmessig system for administrativ og politisk styring.
- Forvaltning av fylkeskommunens likviditet, gjeld og eiendeler.
- Forsvarlig regnskapsføring og budsjetteringspraksis.
- Innkjøp i tråd med lov om offentlige anskaffelser.
- Nybygging og forvaltning av eksisterende eiendomsmasse.
- Administrative og politiske støttetjenester

## Utfordringer

- Underskudd i tannhelsetjenesten
- Ulik effektivitet og kostnadsnivå i tannhelsetjenesten nord/sør
- Stor økning i netto finansutgifter fram mot 2021
- Økende utgifter på flere områder uten tilstrekkelig finansiering
- Økende gjeldsbyrde, disposisjonsfond nær null i 2021
- Stor grad av delegering til virksomhetene
- Manglende kompetanse på avgiftsområdet på virksomhetene
- Ulik effektivitet og kostnadsnivå for administrasjon mellom nord og sør
- Relevante styringsdata
- Forebygging av arbeidslivskriminalitet på byggeplasser

## Tiltak og satsinger

- Strategi for digitalisering – internt, med brukere og som samfunnsutvikler
- Store investeringer i skolebygg fram mot 2024
- Digitalisering av administrative støttesystemer
- E-læring for medarbeiderne
- Internkontrollsystem

## Tidligere forvaltningsrevisjoner:

- Den offentlige tannhelsetjenesten (NTFK, 2015)
- Kostnadsutvikling i investeringsprosjekt (STFK, 2015)
- Innkjøpsavtaler (STFK, 2015)

Område	Utfordring	Risiko	Vesentlighet	Prioritet
Tannhelse	Tilbud til prioriterte grupper reduseres på grunn av tilpasninger til reduserte økonomiske rammer	Høy	Middels	Middels
	Ulik effektivitet og kostnadsnivå i tannhelsetjenesten nord/sør	Høy	Høy	Høy
Økonomi	Sterk økning i netto finansutgifter fram mot 2021. Rentebinding reduserer risikoen	Høy	Høy	Lav
	Økende utgifter på flere områder uten tilstrekkelig statlig finansiering	Høy	Høy	Lav
	Økende gjeldsbyrde, disposisjonsfond nær 0 i 2021	Høy	Høy	Lav
	IKT-anskaffelser i prosjektperioden	Høy	Høy	Høy
Personvern	Nye personvernregler mai 2018	Høy	Høy	Middels
Digitalisering	Samkjøring av IT-systemer	Høy	Høy	Middels
Eiendom	Arbeidslivskriminalitet	Høy	Høy	Høy
Organisasjon og ledelse	Internkontroll. System for dette etableres vår 2018	Høy	Høy	Lav
	Stor grad av delegering til virksomhetene – kompetanse på avgiftsområdet	Høy	Høy	Høy
	Leveranse av gode styringsdata. Styringssystem etableres vår 2018	Middels	Høy	Lav
	Ulikt nivå på administrasjonskostnader – tilpasninger i personalet fram mot 2023	Middels	Høy	Lav

# Kultur og folkehelse

## Fylkeskommunens ansvar

- Sikre det profesjonelle kulturtilbudet som (del)eier av kulturinstitusjoner og muséer
- Gi egne tilskudd og fordele statlige midler til den frivillige kultur- og idrettsvirksomheten
- Drifte egen kulturproduksjon
- Støtte og koordinere kommunenes folkehelsesatsing

## Utfordringer

- Ulik tilnærming til eier- og selskapsstruktur i nord og sør, og varierende grad av eierskapskommunikasjon med staten
- Betydelige variasjoner sør – nord i koordinering på museumsområdet
- Misforhold mellom lokale forventninger i søknader om kulturbygg og statens utfasing av dette tilskuddet
- Bruken av tilskudd som ren "sponsing" eller som utvikling/kvalitetsheving
- Ivaretagelse av ansvaret for sørsamisk språk- og kultursamfunn
- Grupper i befolkningen og områder i fylket har spesielle utfordringer knyttet til livsstilsrelaterte helseproblemer, og fylkeskommunen har et folkehelseansvar gitt i folkehelseloven

## Tiltak og satsinger

- Utarbeide tydelige eierstrategier for kulturinstitusjonene
- Utrede gode løsninger på organisering og finansiering av muséer
- Forbedre samhandlingen med tilskudssøkere/-mottakere
- Arbeide for å se idrettsanlegg i en interkommunal sammenheng
- Øke samspillet med kommunene innenfor kultur og folkehelse
- Avklare fylkeskommunens rolle i arbeidet med nasjonaljubiléet 2030
- Satse videre på pilegrimsarbeid innenfor kultur, næring og reiseliv
- Utvikle en strategi for kultur-næring
- Etablere og utvikle et nasjonalt senter for implementering av folkehelsearbeid

## Tidligere forvaltningsrevisjon:

Ingen de siste årene, men to selskapskontroller:

- Stiklestad nasjonale kultursenter (NTFK, 2017)
- Museet Midt (NTFK, 2017)



<b>Område</b>	<b>Utfordring</b>	<b>Risiko</b>	<b>Vesentlighet</b>	<b>Prioritet</b>
Eierskap <sup>*)</sup>	Ikke klare nok roller og strategier for (del)eierskap i kulturinstitusjoner, idrettsanlegg mm. Eierskapsstrategier under utarbeidelse	Middels	Høy	Høy
Kulturmidler	Ordninger som blir oppfattet som byråkratiske av brukerne.	Middels	Høy	Middels
	Bruk av midlene i tråd med retningslinjer	Høy	Høy	Middels
Sørsamisk språk og kultur	Ansvar for et lite og utsatt minoritetsspråk	Middels	Høy	Middels
Folkehelse	Viktig felt med lite konkrete oppgaver og få virkemidler. Forventning om å opprette et nasjonalt senter.	Middels	Høy	Middels

*\*) Bestilt selskapskontroll av MiST AS. Eierskapsoppfølging er et aktuelt tema i plan for selskapskontroll*

## Plan og næring

### Fylkeskommunens ansvar

Trøndelag fylkeskommune skal utøve en aktiv rolle som samfunnsutvikler gjennom planlegging, rådgiving og samordning. Fylkeskommunen har overordnet ansvar for regional satsing på næringsutvikling, forvaltningsmyndighet for plan, kulturminner og mange miljøoppgaver samt koordineringsansvar for klima, miljø og plan.

### Utfordringer

- Reduserte statlige midler til næringsutvikling vil kreve større andel fylkeskommunale midler og andre arbeidsmetoder
- Forskning- og utviklingsmiljøene når ikke nok ut i distriktene
- Tiltakshavere og kommuner har forventninger om rask og forutsigbar saksbehandling
- Nye, krevende oppgaver på kulturvernfeltet vil bli overført fra Riksantikvaren i 2020
- Klimabudsjett (fra 2018) og klimastrategi forventes å gi resultat både i egen virksomhet og i hele fylket

### Tiltak og satsinger

- Utvikle et helhetlig plansystem som gjelder for alle sektorer
- Styrke samhandlingen med kommunene og regionrådene på planområdet
- Videreutvikle et bredt innovasjonssystem for å øke interessen for FoU
- Lage en opplevelsesstrategi som styrker reiselivet, mattilbydere og kulturnæringene, og framhever matregionen Trøndelag
- Følge opp utvalgte kulturminner og kulturmiljø med skjøtsel og formidling
- Øke kulturminnekompetansen i kommunene
- Innarbeide klimabudsjett som del av fylkeskommunens budsjett fra 2018
- Foreta innovative innkjøp i fylkeskommunal drift for å bidra til reduserte klimautslipp
- Samordne miljøarbeidet bedre med Fylkesmannen og kommunene

### Tidligere forvaltningsrevisjon:

- Kulturminneforvaltningen (NTFK, 2014)

<b>Område</b>	<b>Utfordring</b>	<b>Risiko</b>	<b>Vesentlighet</b>	<b>Prioritet</b>
Midler til næringsutvikling	Reduserte rammer, nye finansierings- og arbeidsmåter	Middels	Høy	Middels
Forskning og utvikling (FoU)	Interessen for og nytten av FoU er for konsentrert til sentrale områder	Middels	Middels	Lav
Kulturminnevern	Effektivitet i saksbehandling	Høy	Høy	Høy
	Fylkeskommunen er ikke godt nok forberedt på å ta over nye oppgaver fra Riksantikvaren i 2020	Middels	Høy	Lav
Klima	Organisering: Viktig felt med spredt ansvar og risiko for nedprioritering.	Middels	Høy	Middels
	Måloppnåelse: Forventning om klimabudsjett og reduserte utslipp.	Høy	Høy	Middels
Regionale utviklingsmidler	Bruk i tråd med retningslinjer	Middels	Middels	Middels

## Samferdsel

### Fylkeskommunens ansvar:

- Drifte og vedlikeholde fylkesvegnettet
- Drifte kollektivtrafikk
- Finansiere og drifte skoleskyss
- Tildele drosjeløyver

### Organisering

Statens vegvesen har operative ansvaret på vegområdet på vegne av fylkeskommunen. Staten og fylkeskommunen bruker samme regionale vegadministrasjon (SAMS) til riks- og fylkesvegoppgaver. For kollektivtrafikken er innkjøp og oppfølging av tjenester fra transportører lagt til det heleide aksjeselskapet AtB AS. Sjølve arbeidet (både veg og kollektivtransport) utføres av private firma etter anbud.

### Utfordringer

- Etterslepet på vegvedlikehold er stort og økende
- Godstransport på veg ventes å øke sterkt
- Brukonstruksjoner og tunneler trenger oppgradering på grunn av krav til sikkerheten
- Ny og mer miljøvennlig fergeteknologi krever oppgradering av kaianleggene
- Behov for prosjekt- og bestillerkompetanse på områder der Statens vegvesen utfører oppgavene
- Utbygging av fysisk og digital infrastruktur som forutsetning for god kollektivtrafikk
- Avvik mellom tilskudd og faktisk kostnad i Trondheim
- Ulikt kostnadsnivå mellom nord og sør i lukket skoleskyss
- Anskaffelser i tråd med fylkeskommunens strategi
- Arbeidslivskriminalitet

### Tiltak og satsinger

- Prioritere investeringer i fylkesveger
- Ta i bruk ferger med ny, miljøvennlig teknologi som reduserer klimagassutslipp
- AtB og Staten vegvesen skal følge innkjøpsstrategien til TRFK
- Utrede biogass som drivstoff til busser og båter
- Oppnå bedre balanse mellom ansvar og myndighet overfor Statens vegvesen
- Opprettholde og utvikle bestillingstransporttilbudet for hele fylket
- Utvikle den digitale infrastrukturen, også for å redusere behovet for reiser
- Etablere en mobilitetsportal for "smart transport" i 2021
- Sørge for gode knutepunkter som fremmer kombinasjon av ulike transportformer
- Bli godkjent som trafikksikker fylkeskommune i 2018
- Nullvekstmål i Trondheim
- Miljøpakken

### Tidligere forvaltningsrevisjon:

- Tilrettelagt skoleskyss (STFK, 2017)
- Kollektivtrafikk i distriktene (STFK, 2016)
- Miljøpakken (STFK, 2016)
- Økonomistyring - drift og vedlikehold av fylkesveger (STFK, 2015)

<b>Område</b>	<b>Utfordring</b>	<b>Risiko</b>	<b>Vesentlighet</b>	<b>Prioritet</b>
Vegvedlikehold	Vedlikeholdsetterslep på veger, bruer og tunneler	Høy	Høy	Lav
Fergetransport	Nye, miljøvennlige ferger fra 2019 forutsetter investeringer i kaianleggene	Høy	Høy	Lav
Vegeierrollen	Prosjekt- og bestillerkompetanse på områder der Statens vegvesen utfører oppgavene	Høy	Høy	Middels
	Statens vegvesen skal følge fylkeskommunens innkjøpsstrategi	Høy	Høy	Høy
Kollektivtrafikk	Bussanbud i Trondheim i 2019 forutsetter at fysisk infrastruktur er på plass.	Høy	Høy	Høy
	AtB skal følge fylkeskommunens innkjøpsstrategi	Høy	Høy	Høy
Skoleskyss	Ulikt kostnadsnivå på lukket skoleskyss mellom nord og sør.	Høy	Høy	Middels
Digitalisering	Utvikling av digital infrastruktur som både sikrer et samordnet kollektivtilbud og bidrar til å begrense reisefrekvensen	Høy	Høy	Høy

## Utdanning

### Fylkeskommunens ansvar:

- Videregående opplæring i skole
- Fagopplæring i bedrift
- Fagskoleopplæring
- Grunnskole for barn i barneverns- og helseinstitusjoner

### Utfordringer

- Demografi. Økning av elever i/rundt Trondheim, reduksjon i distriktene gir konsekvenser for skole- og tilbudsstruktur. Stort investeringsbehov.
- Utdanningstilbud i samsvar med arbeidslivets behov
- Nye krav til håndtering av mobbing i opplæringsloven
- Psykisk helse, PPT og skolehelsesøstertjenesten
- Nytt skoleadministrativt system forsinket.
- Re-godkjenning av bedrifter som er godkjent som lærebedrift
- Gratisprinsippet: Kjøp av individuelt undervisningsutstyr utover utstyrsstipendet
- Sikring av spesialundervisning i overgangen ungdomsskole/videregående skole
- Kompetanse i gjennomføring av spesialundervisning
- Rutiner for å håndtere trusler og vold

### Tiltak og satsinger

- Tverrskolearbeid, eksempelvis fagnettverk på nasjonale satsinger
- Samarbeid med NTNU: skolebasert kompetanseutvikling i vurdering
- Intensivkurs i matematikk for yrkesskolene
- "Samfunnskontrakten for flere læreplasser 2016-2020"
- Universitetsskoler
- Samordning av fagskolene
- Ny ressursfordelingsmodell

### Tidligere forvaltningsrevisjon:

- Kompetanse i fagopplæringa (STFK, 2017)
- Gjennomføring i videregående opplæring - Helhet i satsninger (NTFK, 2017)
- Norsk digital læringsarena I og II (Hordaland, 2015 og 2017)
- Tilpasset opplæring (STFK, 2016)
- Mobbing og psykososialt arbeidsmiljø i vgo (STFK, 2015)
- Arbeid med kvalitet i opplæringen - Orkdal videregående skole (STFK, 2015)

<b>Område</b>	<b>Utfordring</b>	<b>Risiko</b>	<b>Vesentlig- het</b>	<b>Prioritet</b>
Økonomi	Økning av elever i Trondheim medfører stort behov for investeringer	Høy	Høy	Lav
Skoletilbud	Reduksjon av elever ved distriktsskolene medfører reduksjon av fagbredden	Høy	Høy	Lav
	Tilbud i samsvar med arbeidslivets behov	Middels	Høy	Lav
Psykososialt miljø	Nye krav i opplæringsloven	Høy	Høy	Høy
	Rutiner for å håndtere vold og trusler	Høy	Høy	Middels
IKT	Skoleadministrativt system vesentlig forsinket	Høy	Middels	Lav
Gratisprinsippet	Kjøp av individuelt undervisningsutstyr utover utstyrsstipendet	Høy	Middels	Middels
Spesialundervisning	Sikring av spesialundervisning i overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole	Høy	Høy	Høy
	Kompetanse i gjennomføringen av spesialundervisningen	Høy	Høy	Høy
Fagopplæring	Re-godkjenning av bedrifter som er godkjent som lærebedrift	Høy	Middels	Middels