

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering

Steinkjer kommune

pr 31.12.2019



OPPSUMMERING

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal danne grunnlag for kontrollutvalgets og eventuelt kommunestyrets videre arbeid med valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter og herunder plan for forvaltningsrevisjon for en nærmere angitt periode. Revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsvurdering identifiserer områder hvor det anbefales å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med risiko og vesentlighet menes her sannsynligheten for at et forhold kan inntreffe og konsekvensen dersom angjeldende forhold inntreffer. Rød fargekode indikerer at revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er høyt. Gul farge indikerer at behovet ligger på et middels nivå, mens grønn farge indikerer et lavt behov for forvaltningsrevisjon.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen ser på områder innenfor kommuneorganisasjonen, tjenesteområdene og selskaper som kommunen har eierinteresser i. Tabellen nedenfor gir en oppsummering av risikovurderingen som er gjort i Steinkjer kommune innenfor kommuneorganisasjon og tjenesteområdene. Nærmere beskrivelse av datagrunnlag og vurderinger inngår i de ulike kapitlene for områdene.

Tabell 1. Oppsummering av risikovurderingene innenfor kommuneorganisasjonen og tjenesteområdene

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Organisasjonsendring	Offentlige anskaffelser	Budsjettering
Tidlig innsats	Økonomisk internkontroll	Etikk
Voksenopplæringen	Finans	HMS
Integrering og oppfølging av bosatte flyktninger	Varsling	Avviksmeldinger
Rus- og psykiatritjenesten	Rekruttering	Beredskap og ROS
Vann og avløp	Kommunedirektørens internkontroll	Idrettstilbud
Renovasjon	Saksbehandling	Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede
Steinkjer kommuneskoger – Ogdalsbruket KF	Kulturtilbud til unge	Byggesak

	Barnevern	Eiendomsforvaltning
	Kvalitet i skole	
	Boligtildeling	
	Økonomisk sosialhjelp	
	Bemanning i hjemmetjenesten	
	Aktiviteter for eldre	
	Planarbeid	
	Klima- og miljøhensyn	

Risikovurderinger knyttet til kommunen sine eierinteresser er oppsummert i tabell 2. Revisors vurdering er at kommunen bør ha en generell eierskapskontroll over sine eierinteresser. Nærmere beskrivelse av datagrunnlag og vurderinger inngår kapittelet for selskap kommunen har eierinteresser i.

Tabell 2. Oppsummering av risikovurderingene innenfor eierskap

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Eiermelding	Reko AS	Oversikt over eierskap
Eierstyring	NTE AS	Konsek Trøndelag IKS
Steinkjer Næringssselskap AS	Nord-Trøndelag Krisesenter IKS	Lierne Nasjonalparksenter IKS
Brannvesenet Midt IKS	Nye selskapsformer for § 27-samarbeid	Resterende selskaper med 50 % eierandel eller mindre
Dampsaga Bad AS		

INNHALDSFORTEGNELSE

OPPSUMMERING	2
1 Innledning.....	7
2 Utviklingstrekk i overordnede rammebetingelser.....	8
2.1 Demografiske endringer	8
2.2 Klima, energi og beredskap	8
2.3 Kommunestruktur	9
2.4 Regelverksendringer	10
2.5 Økonomi og kontroll.....	10
2.6 Digitalisering.....	10
3 Steinkjer kommune.....	11
3.1 Utviklingstrekk i Steinkjer.....	11
3.2 Kommuneorganisasjonen	12
3.2.1 Kommunesamarbeid.....	13
3.2.2 Investeringsplaner.....	14
3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn	14
4 Risiko- og vesentlighetsvurdering	18
4.1 Kommuneorganisasjonen	18
4.1.1 Økonomi	18
4.1.2 Organisasjon.....	22
4.2 Tjenesteområdene.....	26
4.2.1 Oppvekst	26
4.2.2 Velferd	34
4.2.3 Helse- og omsorgstjenester	38
4.2.4 Teknisk drift	44
4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER.....	51
4.3.1 Eierskapskontroll.....	53
4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper	55
Vedlegg 1 Metode	59
Datagrunnlag	59
Kommunale dokumenter	59
Statistikk.....	59
Eksterne dokumenter	59
Intervju i kommunene	59
Vurderinger.....	59
Vurdering av risiko- og vesentlighet.....	59
Vurdering av metoden	62

4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER

I figur 7 er risikovurderingene knyttet til kommune sine eierinteresser oppsummert og grunnlaget for vurderingene er nærmere vurdert i fortsettelsen. Selskaper som trekkes fram til å ha høy eller moderat risiko, bør få gjennomført både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon i selskaper bør på generelt grunnlag undersøke selskapenes måloppnåelse både opp mot eiers ønsker og selskapets formål. Videre er selvkost i selskaper som er omfattet av dette spesielt relevant. Selskaper som utøver viktige tjenester for kommunen bør få tjenesteutøvelsen revidert.



Figur 8. Risikovurdering eierskap og forvaltningsrevisjon i selskaper

Tabellene nedenfor viser Steinkjer kommune sine interesser i IKS og AS.

Tabell 22. Eierandel til Steinkjer kommune i IKS

Selskap	Eierandel
Brannvesenet Midt IKS	52,6 %
Nord-Trøndelag Kriesesenter IKS	14,6 %
Konsek Trøndelag IKS	6 %
Lierne Nasjonalparksenter IKS	5 %

Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS	2,78 %
Trondheim Havn IKS	2,1 %

Tabell 23. Eierandel til Steinkjer kommune i AS

Selskap	Eierandel
Dampsaga Bad AS	100 %
Steinkjer Næringselskap AS	100 %
Steinkjerhallen AS	60 %
Steinkjer Skidrift AS	50 %
Steinkjer Havnelager AS	46,91 %
Høvdinggården Legekontor AS	33,33 %
Reko AS	25,16 %
Retura NT AS	20 %
Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS (NTE)	12,73 %
Ecopro AS	10 %
Sesam Ressurs AS	4,2 %
Kinoalliansen AS	4 %
Trøndelag Forskning og Utvikling AS (TFoU)	4 %
Leiv Eiriksson Nyskaping AS	0,4 %

Tabell 24. Andre selskapsformer

Selskap	Eierandel
Biblioteksentralen SA	
Revisjon Midt-Norge SA	
Foreningen Kystriksveien	

Steinkjer Næringsforum	
Trøndelags Europakontor	
Ungt Entreprenørskap Trøndelag	

Steinkjer har to kommunale foretak:

- Steinkjerbygg KF
- Steinkjer kommuneskoger – Ogdalsbruket KF.

Kommunale foretak er ikke egne rettssubjekt, men regnes som en del av kommunen som juridisk enhet. Kommunale foretak er dermed ikke aktuelle for undersøkelse som en eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i selskap – men heller som en forvaltningsrevisjon i en del av kommunen. De kommunale foretakene nevnes likevel her da kommunale foretak er en spesiell organisering innad i kommunen, og de har sine egne styrer som er direkte underordnet kommunestyret. De kommunale foretakene og aktuell forvaltningsrevisjon i disse er omtalt i kapittel 4.2.

4.3.1 Eierskapskontroll

Steinkjer kommune har en Eiermelding fra 2019. Den legges frem årlig for kommunestyret. Eiermeldingen inneholder kun en presentasjon av de ulike selskap og virksomheter kommunen eier. Kommunens Eiermelding fastsetter ikke strategier eller mål for sitt eierskap, og det er heller ingen overordnede prinsipper for Eierstyring som Eierrepresentantene kan støtte seg til. Kommunesammenslåing kan gi utfordringer i Eierstyring gjennom at det blir nye Eiersammensetninger og potensielt nytt omfang av tjenestestøtte. Det er også viktig å sikre at styringsdokumenter er oppdaterte og at Eierstyringen av alle selskaper følger hva som er vedtatt i den nye kommunen.

Det er ofte kommunens ordfører som oppnevnes som Eierrepresentant i kommunens ulike selskaper. Steinkjer kommunes ordfører Bjørn Arild Gram har hatt sin posisjon siden 2007. I 2020 vil kommunen få en ny ordfører, som følge av at Gram har blitt valgt som leder i KS. Et slikt skifte av ordfører og Eierrepresentant, der hvor ordføreren har hatt sin posisjon lenge, har en viss risiko. Risikoen går ut på kunnskapsoverføring til ny Eierrepresentant, spesielt gjennom de skriftlige styringsdokumentene og protokoller fra generalforsamlinger/representantskap i selskapene. En smidig overgang vil lettes ved at Eierrepresentanten har orientert kommunestyret om aktuelle saker i selskapene og har lagt til rette for en aktiv Eierinvolvering.

Revisor vurderer det til å være en økt risiko i selskaper hvor kommunen har en Eierinteresse over 50 %. Disse selskapene vil være mer aktuelle for Eierskapskontroll, og heleide

aksjeselskap er spesielt aktuelle. I tillegg ønsker revisor å trekke frem Nord-Trøndelag Kriesesenter IKS med bakgrunn i sent godkjent regnskap og økte kostnader.

Etter fylkessammenslåingen ble Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS overført fra Nord-Trøndelag fylkeskommune og til de tidligere nord-trønderske kommunene. Dette gir at selskapet har fått en ny eierstruktur og har gått fra å forholde seg til én eier, til å måtte forholde seg til 23 forskjellige eiere. De nord-trønderske kommunene har utarbeidet en felles eierskapsmelding for NTE.

Som presentert i tabell 3.2.1, har Steinkjer kommune en rekke § 27-samarbeid med andre kommuner. Som følge av endringer i ny kommunelov, må disse samarbeidene finne en ny organisasjonsform i løpet av inneværende valgperiode. Revisor har valgt å se på § 27-samarbeidene under ett i denne sammenhengen, og vurderer risikoen her til å være høy. Det er ikke sikkert at organisasjonsformen som passer for det ene samarbeidet, er like hensiktsmessig for det andre. Endringer av selskapsform, og da fortrinnsvis en endring til det bedre, fordrer påkoblede eiere som er bevisste sitt ansvar. Steinkjer, som den større kommunen i flere av disse samarbeidene, har et stort ansvar i å være delaktig i å finne gode løsninger for § 27-samarbeidene. Ny organisering i selskap, vil gi endringer også i styresammensetning. I dag er det kommunedirektørene i den enkelte deltakerkommune som utgjør styret. Dette vil ikke være ideelt eksempelvis i IKS.

Eierskapskontroll må ikke nødvendigvis enten gjennomføres av kommunens generelle eierstyring eller i et enkeltelskap. Det kan være aktuelt å gjennomføre kontroll på tvers av kommunens selskaper, eksempelvis undersøke kjønnsbalanse i styrene, etiske retningslinjer i selskapene og lignende. En slik kontroll på tvers av selskaper ville vært mest aktuell dersom Steinkjer kommune hadde vedtatt en eiermelding som inneholdt forventninger til selskapene om nettopp dette.

Tidligere eierskapskontroller har ført til følgende anbefalinger:

- Vurdere ordningen med gjennomgående styrer i Steinkjerbygg KF, Steinkjerbygg AS og datterselskaper
- Sikre at styringssignaler følger formelle kanaler
- Vektlegge at styret i de respektive selskaper har en forsvarlig oversikt og styring
- Vurdere om det vil være hensiktsmessig å formalisere gjennom vedtekter enkelte av kommunestyrets styringssignaler
- å sørge for at selskapet får på plass etiske retningslinjer
- at selskapet etablerer en tilfredsstillende internkontroll
- at det gis tilbud om opplæring i styrearbeid

4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper

Selskaper som utøver viktige tjenester for kommunen er spesielt aktuelle for forvaltningsrevisjon i selskapet opp mot fastsatte målsettinger og den faktiske tjenesteutøvelsen.

Brannvesenet Midt IKS er et selskap hvor Steinkjer både har en stor eierandel, og selskapet utøver en viktig tjeneste. Brannvesenet Midt har ansvar for å forvalte brann- og redningstjenesten for sine eierkommuner. Tjenesten består både av tjenester som er selvkostfinansiert, og av tjenester som finansieres av eiertilskudd. Andre eierkommuner er Inderøy, Snåsa, Lierne, Røyrvik og Osen. Videre har eiersammensetningen i selskapet blitt endret fra 2020, både på grunn av kommunesammenslåing mellom Steinkjer og Verran, og på grunn av Namdalseid kommunes uttreden fra selskapet som følge av sammenslåing med Namsos og Fosnes kommuner. Brannvesenet Midt leverer en selvkosttjeneste til innbyggerne, noe som gir selskapet en høy risiko. Både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskapet vurderes til å ha høy risiko, med bakgrunn i tjenesteytelsen og endringer i eiersammensetning.

Nord-Trøndelag Krisesenter IKS er et selskap hvor Steinkjer har en mindre eierandel. Selskapet gir veiledning, trygghet og hjelp til mennesker utsatt for vold i nære relasjoner. Krisesenteret eies og drives av 26 kommuner. Krisesenteret er en offentlig oppgave og et lovpålagt tilbud kommunene skal gi sine innbyggere. Krisesenteret har hatt sent godkjent regnskap og økte utgifter, noe som gjør selskapet mer aktuelt for forvaltningsrevisjon. Både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskapet vurderes til å ha moderat risiko.

Steinkjer Næringssselskap AS er kommunens næringsavdeling og verktøy for næringsutvikling. Næringssselskapet gjennomfører veiledning og rådgivning til bedrifter, gründere, etablerere og landbruksaktører som skal utvikle nye forretningsideer, jobbe med omstilling, videreutvikle bedrifter og så videre. Det tilbys inntil fem timer gratis «førstelinjetjeneste», som består av kartlegging og veiledning. Revisor vurderer at selskapet har høy risiko siden det er heleid og samtidig fungerer som kommunens næringsavdeling.

Dampsaga Bad AS er heleid av Steinkjer kommune. Selskapets formål er å eie og drifte bad, samt virksomhet i tilknytning til dette. Selskapet ble etablert i 2018 i forbindelse med omstrukturering i kommunens selskapsportefølje for å berede grunnen for kulturinvesteringene på torget. Det har blitt gjennomført noen ekstraordinære generalforsamlinger i forbindelse med formaliteter i det nye selskapet; kapitalforhøyelse og presisering i vedtekter om erverv og utbytte. Dampsaga Bad AS har ett datterselskap, Dampsaga Gym AS. Selskapet vurderes til å ha moderat risiko, med bakgrunn i at selskapet er heleid og at selskapet ikke utøver essensielle tjenester for kommunen.

NTE AS er et selskap hvor Steinkjer kommune har en liten eierandel sett opp imot kommunens andre eierskap, men en relativt sett stort eierandel sett i selskapet som sådan. NTE yter en viktig tjeneste gjennom å produsere og selge energi. Videre tilbyr selskapet internett via fiber, TV, og elektrisk tjenester. Det ble gjennomført en eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon av selskapet i 2015, da selskapet var eid av Nord-Trøndelag fylkeskommune. I forbindelse med eierskiftet mener revisor det på nytt er aktuelt med en forvaltningsrevisjon av selskapet. Siden det er gjennomført en forvaltningsrevisjon relativt nylig sammenlignet med kommunens andre selskaper og Steinkjer kommune har en relativt liten eierandel, vurderes selskapet til å ha moderat risiko.

Reko AS skal være en brobygger til arbeidslivet. Selskapet er et senter for arbeidsinkludering og spesialisert rehabilitering. Selskapet eier og driver et rehabiliteringssenter i Inderøy, og avdelinger for arbeidsinkludering i Steinkjer og Namsos. Reko har fire datterselskap:

- Reko Arbeid og Karriere AS (håndterer alle avtaler blant annet fra NAV som er konkurranseutsatt)
- Reko Arbeidsinkludering AS (forvalter avtalen der selskapet er forhåndsgodkjent av NAV, AFT-tiltaket)
- Kastvollen Rehabiliteringssenter AS (drift av rehabiliteringsvirksomheten på Kastvollen, etter avtale med Helse Midt-Norge)
- Reko Eiendom AS (eiendomsutvikling tilknyttet Kastvollen)

Revisor vurderer selskapet til å ha moderat risiko. Steinkjer eier ca. $\frac{1}{4}$ av selskapet, og selskapet yter tjenester som kan ha innvirkning på eksempelvis kommunens utgifter når det gjelder økonomisk sosialhjelp.

Konsek Trøndelag IKS utøver sekretariatfunksjonen i eierkommunenes kontrollutvalg. Sekretariatselskapene i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag ble slått sammen i forbindelse med fylkessammenslåingen, og utgjør i dag Konsek Trøndelag IKS. Steinkjer kommune har en liten eierandel i selskapet. Selskapet utøver ingen kritisk tjeneste for kommunen, og sett sammen med den lave eierandelen vurderer revisor selskapet til å ha lav risiko.

Lierne Nasjonalparksenter IKS er besøkssenter for nasjonalparkene Lierne og Blåfjella-Skjækerfjella. Selskapet driver formidling for miljøforvaltningen. Andre eiere i selskapet er Trøndelag fylkeskommune og kommunene Lierne, Snåsa, Verdal og Grong i tillegg til Steinkjer. Lierne kommune eier storparten av selskapet, med 60 prosent. Fylkeskommunen har en relativt stor andel på 20 prosent. Revisor vurderer at selskapet, for Steinkjer kommunes del, har lav risiko. Dette har bakgrunn i at selskapet ikke utover noen kritisk tjeneste for kommunen og at Steinkjer har en lav eierandel.

Steinkjer kommune har en rekke andre mindre eierandeler i selskaper. **Retura NT AS** utøver en viktig tjeneste gjennom å utøve avfallstjeneste for næringslivet. **Ecopro AS** er viktig i form av at de håndterer eksempelvis matavfallet fra husholdninger i Steinkjer kommune. Revisor har likevel vurdert disse selskapene, og resterende selskaper med 50 prosent eierandel eller lavere som tidligere ikke er nevnt, til å ha en lav risiko for kommunen.