

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering

Flatanger kommune

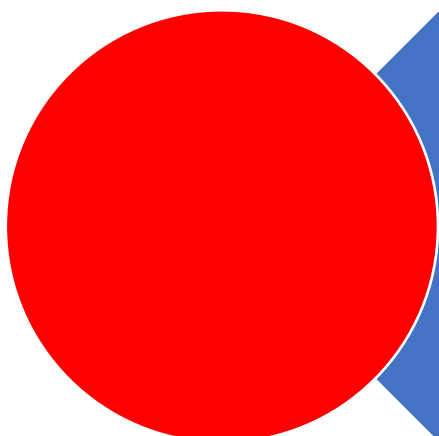
pr 25.02.2020



OPPSUMMERING

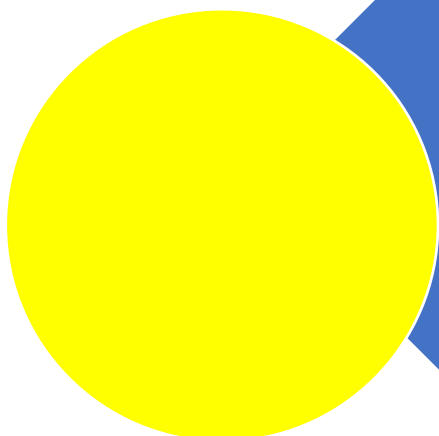
Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal danne grunnlag for kontrollutvalgets og eventuelt kommunestyrets videre arbeid med valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter, og herunder plan for forvaltningsrevisjon for en nærmere angitt periode. Revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsvurdering identifiserer 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 Flatanger kommune innenfor kommuneorganisasjon og tjenesteområdene. Nærmere beskrivelse av datagrunnlag og vurderinger inngår i de ulike kapitlene for områdene.



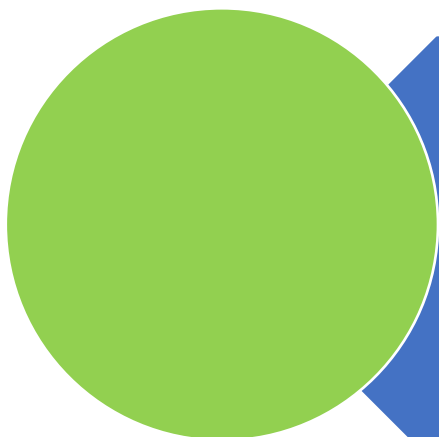
Sykefravær
Etikk og varsling
Kultur/barne- og ungdomstiltak
Psykisk helsevern
Miljø og klima

Eierskapsmelding



Offentlige anskaffelser
Økonomistyring
Finans
Organisering
IKT
Grunnskole
Barnevern
Vann og avløp

MNvekst AS
Nord-trøndelag Krisesenter IKS



HMS
PPT
Økonomisk sosialhjelp
Velferd
Næring

INNHOLDSFORTEGNELSE

OPPSUMMERING	2
Innholdsfortegnelse	4
1 INNLEDNING	6
2 UTVIKLINGSTREKK I OVERORDNEDE RAMMEBETINGELSER	7
2.1 Demografiske endringer	7
2.2 Klima, energi og beredskap	7
2.3 Kommunestruktur	8
2.4 Regelverksendringer	9
2.5 Økonomi og kontroll.....	9
2.6 Digitalisering.....	9
3 FLATANGER KOMMUNE	10
3.1 Utviklingstrekk i Flatanger.....	10
3.2 Kommuneorganisasjonen	11
3.2.1 Kommunesamarbeid	11
3.2.2 Investeringsplaner.....	12
3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn	12
4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING	14
4.1 Kommuneorganisasjonen	14
4.1.1 Økonomi	14
4.1.2 Organisasjon.....	17
4.2 Tjenesteområdene.....	20
4.2.1 Oppvekst	20
4.2.2 Velferd	26
4.2.3 Helse- og omsorgstjenester	28
4.2.4 Teknisk drift	32
4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER.....	36
4.3.1 Eierskapskontroll.....	37
4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper	38
Vedlegg 1 Metode	41
Datagrunnlag	41
Kommunale dokumenter	41
Statistikk.....	41
Eksterne dokumenter	41
Intervju i kommunene	41
Vurderinger.....	41
Vurdering av risiko- og vesentlighet.....	41
Vurdering av metoden	44

Tabell

Tabell 1.	Om kommunen.....	10
Tabell 2.	Flatanger kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene	12
Tabell 3.	Økonomisk situasjon	15
Tabell 4.	Finansiering av driften	16
Tabell 5.	Utgifter til tjenestoområder	17
Tabell 6.	Sykefravær.....	19
Tabell 7.	Barnehage	21
Tabell 8.	Grunnskole.....	22
Tabell 9.	Barnevern	24
Tabell 10.	Kultur/barne- og ungdomstilltak.....	25
Tabell 11.	Økonomisk sosialhjelp.....	26
Tabell 12.	Pleie og omsorg	28
Tabell 13.	Kompetanse i helse og omsorg	30
Tabell 14.	Psykiatri og rusomsorg.....	30
Tabell 15.	Eiendomsforvaltning.....	33
Tabell 16.	Renovasjon	34
Tabell 17.	Eierandel i IKS	37
Tabell 18.	Eierandel i AS	37
Tabell 19.	Beskrivelse av sannsynlighet	42
Tabell 20.	Beskrivelse av konsekvens	42

Figurer

Figur 1.	Administrativ organisering	11
Figur 2.	Risikovurdering økonomi	14
Figur 3.	Risikovurdering organisasjon	18
Figur 4.	Risikovurdering oppvekst	21
Figur 5.	Risikovurdering velferd.....	26
Figur 6.	Risikovurdering helse og omsorg	28
Figur 7.	Risikovurdering teknisk	33
Figur 8.	Risikovurdering eierskap	36
Figur 9.	Kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens.....	43
Figur 10.	Risikovurdering	44

1 INNLEDNING

Formålet med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å gi kontrollutvalget og kommunestyret et overordnet verktøy til å velge områder innen kommunens virksomhet hvor det kan være aktuelt å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt eller en eierskapskontroll. Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering gir innspill til plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll for en nærmere angitt periode.

Kommunelovens § 23-3 forklarer at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Andre ledd sier at kontrollutvalget minst en gang i valgperioden skal utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunes eller fylkeskommunens virksomhet eller virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurdering er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Kommunelovens § 23-4 omtaler eierskapskontroll, som innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak eller anerkjente prinsipper for eierstyring. På samme måte som for forvaltningsrevisjoner, skal det utarbeides en plan basert på risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

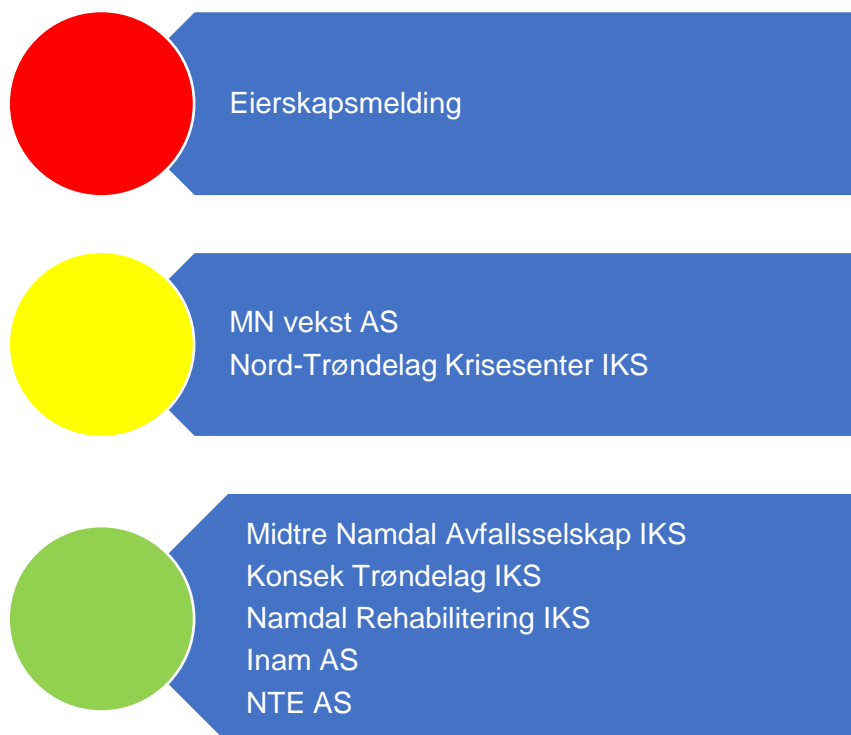
Revisjon Midt-Norge SA utarbeider risiko- og vesentlighetsvurderinger ved starten av ny valgperiode og vurderingen oppdateres årlig med nytt tallmateriale og eventuelt nye vurderinger ved behov.

Konsekvenser av klimaendringene kan ligge langt fram i tid, men krever samtidig handling/tilpasning fra kommunens side allerede i dag.

Miljø- og klimaspørsmålet har blitt direkte utfordret i Flatanger kommune den senere tid. Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en undersøkelse om habilitet og gyldighet av vedtak fattet i forbindelse med vindkraftutbygging i kommunen. Revisor var av den oppfatning at ordføreren var inhabil, men at vedtaket som ble fattet i saken var gyldig.

4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER

I figur 7 er risikovurderingene knyttet til Flatanger 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

Det er nylig gjennomført en eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon i et av kommunens IKS, Midtre Namdal Avfallsselskap IKS, og resultatet er betryggende. Unntaket er manglende behandling av kommunens eierskapsmelding. Risikoen er av den grunn satt til høy for eierskapsmelding. Kommunen har eierskap i få selskap. Ingen peker seg ut som selskap med høy risiko per februar 2020.

Tabellene nedenfor viser Flatanger kommune sine eierinteresser i IKS og AS.

Tabell 17. Eierandel i IKS

Navn	Eierandel
Namdal Rehabilitering IKS	3,84%
Konsek Trøndelag IKS	6,5 %
Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	3,0%
Nord Trøndelag Krisesenter IKS	1%

Tabell 18. Eierandel i AS

Navn	Eierandel
MN Vekst AS	22,3%
INAM AS (tidligere Namdalshagen)	1,34%
NTE AS	1,04

4.3.1 Eierskapskontroll

Kommunen har en eierskapsmelding fra 2014, og det er en del år siden den sist var til politisk behandling. Revisor vurderer at Flatanger kommune sin eierskapsmelding oppfyller de anbefalinger som KS setter til eierskapsmeldinger. Ordfører er valgt som eierrepresentant og det er gjennomført opplæring i eierstyring i tråd med anbefalingene. Innkallinger og protokoller fra representantskapsmøtene blir gjort tilgjengelig for hovedutvalg næring, miljø og teknisk.

Ny kommunelov stiller krav til at kommunen skal ha eiermelding, og at eiermeldingen skal behandles/oppdateres minst en gang i valgperioden. Det er derfor på høy tid at Flatanger kommune oppdaterer sin eiermelding. Det er også svært aktuelt å oppdatere denne nå etter 01.01.2020, da mange omliggende kommuner har gjennomgått kommunesammenslåing, noe som fører til endringer i sammensetningen i flere interkommunale selskaper og samarbeid.

Revisor vurderer det på generelt grunnlag 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. Flatanger kommune har ikke eierinteresser i den størrelse. 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 medfører 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.

Eierskapskontroll må ikke nødvendigvis enten gjennomføres av kommunens generelle eierstyring eller i et enkeltsekskap. 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 Flatanger kommune hadde vedtatt en eiermelding som inneholdt forventninger til selskapene om nettopp dette.

Tidligere eierskapskontroller:

Revisjon Midt-Norge SA har i 2019 gjennomført en selskapskontroll i **Midtre Namdal Avfallsselskap IKS**. Selskapskontrollen omfatter en eierskapskontroll i ti av selskapets tretten eierkommuner. Videre er det gjennomført en forvaltningsrevisjon i selskapet.

Eierskapskontrollen konkluderer med at Flatanger kommune utøver sitt eierskap i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS (MNA) i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for eierstyring, med noen unntak. Denne konklusjonen har bakgrunn i at eierskapsmeldingen ikke er behandlet i inneværende valgperiode, og at innkalling til representantskap med sakliste ved ett tilfelle er kommet etter tidsfristen.

4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper

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. Flatanger kommune har en liten eierandel i selskapet og selskapet utøver ingen kritisk tjeneste for kommunen.

Nord-Trøndelag Kriesesenter IKS er et selskap hvor Flatanger kommune 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.

MN Vekst AS er en arbeidsmarkedsbedrift som eies av kommunene Namsos, Namdalseid og Flatanger. Målet for selskapet er å sørge for at personer som enten ikke har kommet inn i arbeidslivet, eller som av ulike grunner har falt utenfor, får trene seg på å stå i arbeid.

Kommunen har en eierandel i MN Vekst AS. Eierandelen på 22,3 % av aksjeselskapet kommunen har størst eierandel i. Eiersammensetningen har blitt endret som følge av at Namdalseid har gått inn i Namsos kommune. Begge deler aktualiserer selskapet for forvaltningsrevisjon.

INAM AS (tidligere Namdalshagen) er et innovasjonsselskap som bistår næringslivet i Namdal med bedriftsrådgivning, prosjektutvikling, tilskuddsordninger ol. Eiersammensetningen er endret som en følge av kommunesammenslåing.

NTE AS er et selskap hvor Flatanger kommune har en liten eierandel. 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 kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon av selskapet, da eventuelt i et samarbeid med andre eierkommuner

KILDER

Sentrale dokumenter:

SSB/KOSTRA

IMDI.no

Udir.no

Ungdata.no

KS statistikk om sykefravær

Folkehelseprofil 2019 for Flatanger

Flatanger kommune:

Årsmelding 2018

Budsjett 2020

Økonomiplan 2020-2023

Planstrategi 2016-2020

Kommuneplanens samfunnsdel 2010-2020

Kommuneplanens arealdel 2016-2026

ROS-Analyse for Flatanger kommune mars 2019

Tilstandsrapport fra grunnskolen 2020

VEDLEGG 1 METODE

Datagrunnlag

Kommunale dokumenter

Ulike kommunale dokumenter inngår i datagrunnlaget. En fullstendig oversikt over kilder vi har benyttet oss av finnes i kildelisten.

Statistikk

Det er hentet inn statistikk fra SSB basert på kommunene sin rapportering til KOSTRA. Bruken av KOSTRA tall sikrer et likt grunnlag fra år til år og mellom kommuner. Dette forutsetter riktig rapportering fra kommunene. På noen variabler kan tallene avvike mellom KOSTRA og kommunenes egne tall. Dette kan skyldes at beregningsgrunnlaget kan være noe annerledes. De tallene som presenteres er hentet fra SSB sin KOSTRA-statistikk uten at det er gått nærmere inn på beregningene.

Eksterne dokumenter

Eksterne dokumenter omfatter eksempelvis beskrivelser av generelle risikoområder for kommunene, tilsynsrapporter og medieoppslag.

Intervju i kommunene

Intervju med rådmannen om risiko og vesentlighet er datert 03.12.18. Det er i løpet av 2019 vært jevn kontakt med kommuneadministrasjonen i forbindelse med både eierskapskontroll og undersøkelse.

Vurderinger

Vurdering av risiko- og vesentlighet

Basert på de innsamlede data gjøres det vurderinger på ulike tjenesteområder, økonomi og kommunale driftsområder. Vurderingene baserer seg på en vurdering av sannsynligheten for at et forhold inntreffer og hvilken konsekvens det gir. I vurderingene benyttes en kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens. Tabell 17 gir en nærmere beskrivelse av ulik grad av sannsynlighet og tabell 18 forklarer beskrivelsen av ulik grad av konsekvens.

1. Vurdering av sannsynligheten for at et forhold inntreffer:

- Kompleksitet på området (iboende risiko)
- Risikoreduserende tiltak på området fra kommunen eller andre kontrollorgan vurderes ut fra hvor stort fokus det er på området / tjenesten.

2. Vurdering av mulig konsekvens (alvorlighetsgrad) hvis et forhold inntreffer:

- Hvilke konsekvenser har en svakhet eller mangel på kvalitet ved området / tjenesten for innbyggerne. Hvor mange blir berørt og hvor alvorlige er konsekvensene.
- Hvilke konsekvenser har en svakhet eller mangel på kvalitet ved området / tjenesten for kommunen som organisasjon. Konsekvensene kan være relatert til økonomi, omdømme eller eksterne rammebetingelser.

Tabell 19. Beskrivelse av sannsynlighet

Valideringsord	Beskrivelse
Lite sannsynlig	Svært tvilsomt
Mindre sannsynlig	Tvilsomt
Sannsynlig	Det er indikasjoner på
Meget sannsynlig	Vi tror at
Svært sannsynlig	Vi er overbevist om

Tabell 20. Beskrivelse av konsekvens

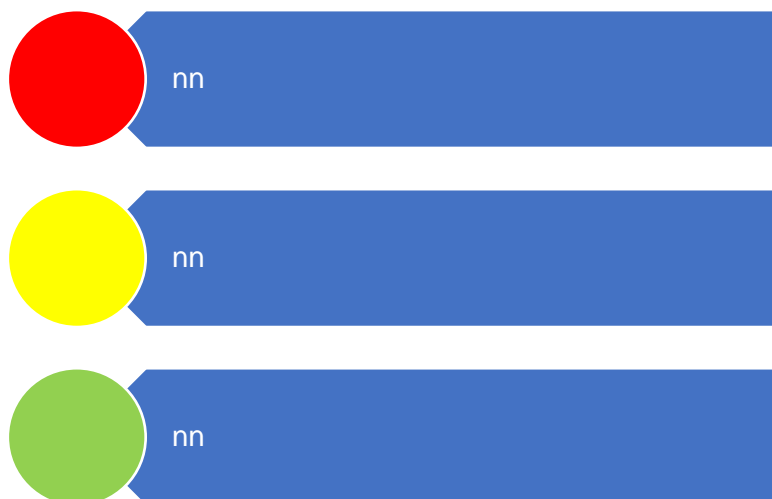
Valideringsord	Beskrivelse	Eksempel
Ubetydelig konsekvenser	Ufarlig	Mindre feil, eller overtredelse av internt regelverk som på kort sikt ikke vesentlig truer kommunens produktivitet, måloppnåelse eller tjenester til borgerne.
Mindre alvorlig konsekvenser	Farlig/lite alvorlig	Mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, mindre overtredelse av internt regelverk og lov, eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.
Alvorlige konsekvenser	Kritisk/alvorlig	Kun til dels alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning. Misligheter og lovbrudd

Meget alvorlige konsekvenser	Meget kritisk Meget alvorlig	Meget alvorlige brudd på lov eller reglement, eller andre feil og mangler der summen av dette er så stor at dette må ansees som alvorlig i seg selv. Svindel og lovbrudd med konsekvenser
Svært alvorlige konsekvenser	Katastrofalt Svært alvorlig	Fare for liv og helse Korrupsjon og lovbrudd med store konsekvenser

Risiko- og vesentlighetsvurderingen graderes til lav, middels og høy risiko. Rød farge indikerer høy risiko og behovet for forvaltningsrevisjon er høyt. Gul farge indikerer middels risiko, og kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon. Grønn farge indikerer lav risiko og et lavt behov for forvaltningsrevisjon.

Sannsynlighet	Konsekvens				
	Ubetydelig konsekvenser	Mindre alvorlig konsekvenser	Alvorlige konsekvenser	Meget alvorlige konsekvenser	Svært alvorlige konsekvenser
Svært sannsynlig					
Meget sannsynlig					
Sannsynlig					
Lite sannsynlig					

Figur 9. Kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens



Figur 10. Risikovurdering

Risikovurderingene er oppsummert i figur to og visualisert som trafikklys. Vurderinger som fører til henholdsvis lav, middels og høy risiko plasseres der de hører til i figuren.

Innen enkelte områder har vi valgt å fokusere på KOSTRA-tall og herunder kommunens ressursbruk vurdert opp mot sammenligningsgruppa i KOSTRA og landsgjennomsnittet, og sett på kommunens utvikling over år. Dersom kommunen innen et område synes å bruke mindre ressurser enn sammenlignbare kommuner, kan dette bety at kommunens tjenester ikke er i samsvar med lov og forskrifter eller kommunens egne vedtak. Dette kan i sin tur medføre at innbyggernes behov ikke fullt ut ivaretas. På den annen side kan nevnte forhold også innebære at ressursene er bedre utnyttet i kommunen enn i sammenlignbare kommuner. Et sikrere svar på hva lavere ressursbruk reelt sett bunner i, vil kreve en grundigere gjennomgang av angjeldende områder.

Vurdering av metoden

Risiko- og vesentlighetsvurderingen er ikke uttømmende for alle deler av kommunens virksomhet, men er overordnet med tanke å identifisere områder hvor det kan være relevant å gjennomføre forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Vurderingene baseres på generelle risikoer for kommune-Norge, særtrekk ved den enkelte kommune og tilgjengelig informasjon om og fra kommunen som, men går ikke i detaljer på enkeltområder. Vurderingene er gjort med utgangspunkt i begrenset informasjon på et overordnet nivå og har ikke gått nærmere inn i for eksempel ulike tjenesteområder. Kommunale dokumenter og statistikk gir et godt grunnlag på et overordnet nivå. I tillegg har revisor intervjuet eller vært i kontakt med kommunen for å innhente data. Vurderingene er et

øyeblikksbilde, noe som betyr at det skjer eller kan avdekkes forhold i kommunen i etterkant, som det ikke var mulig å forstå ut fra vurderingene som ble gjort.

M Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, 7715 Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no