

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering

## Overhalla kommune

*per 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 Overhalla 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
Kvalitetssystem	Driftsøkonomi	Budsjettprosess
Arkiv, inkl. innsyn i postliste og politiske saker	Offentlige anskaffelser	Beredskapsplan og ROS
Sykefravær	Arbeidsgiverpolitikk, HMS, etikk og varsling	Skole
Kvalitet i helse og omsorg – avvikssoppfølging	IKT	PPT
Vann og avløp	Barnevern	Voksenopplæring
	Barnehage	Flyktninger
	Trivsel blant ungdom	Økonomisk sosialhjelp
	Kommunale boliger	Legevakt/lege/psykolog /helsestasjon

	Velferdsteknologi	Renovasjon
	Rus og psykiatri	Byggesak
	Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede	Plan
	Eiendomsforvaltning	Samferdsel
		Miljø og klima

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 og selskaper

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Eierskapskontroll	NAMAS Vekst AS	Andre selskap
Namdal Rehabilitering IKS	Overhalla Realinvest AS	
	NTE	
	Nord-Trøndelag Krisesenter IKS	

Miljø og klima

Overhalla har et handlingsprogram for miljøarbeidet. Dette handlingsprogrammet er forankret i kommuneplanen 2007-2019 og kommuneplanens delmål.

I møtet med kommuneledelsen høsten 2018 informeres det om at miljøplan er fra 2014. Kommunen har 3 bygg med oljefyr. Kommunen har vært ISO 14001 sertifisert frem til nå, men kommer ikke til å videreføre dette. Alle enheter er fyrårnsertifisert, men medfører mye administrasjon og vil bli avvirket. Kommunen ønsker heller å bruke tid på å jobbe konkret med miljøtiltak enn å drive rapportering for å oppnå sertifisering.

Det er et stort fokus på miljø i kommunen. Kommunen har en samlet oversikt over vedlikeholdsbehov på bygg. Kommunen er en del av vannområdet Namdalen.

### 4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER



Figur 8. Risikovurdering eierskap

Overhalla kommune har en eierskapsmelding som er vedtatt i kommunestyret 18.04.2017. Eierskapsmeldingen fastsetter prinsipper for generelt godt eierskap og dens oppfølging, samt prinsipper og retningslinjer for Overhalla kommunes eierskap. Kommunens egne prinsipper for eierstyring er:

1. Det skal være åpenhet om kommunens eierskap.

2. I selskaper hvor kommunen har et eierskap, skal selskapet være bevisst sitt samfunnsansvar, herunder blant annet ta miljøhensyn, sosiale hensyn og utvise en høy etisk standard i alle sammenhenger.
3. Selskapets virksomhet skal tydeliggjøres i vedtektene/selskapsavtalen.
4. Kommunen bør fremme sine eierinteresser gjennom virksomhetenes overordnede organer som generalforsamling, representantskap, samkommunestyre, årsmøte osv.
5. Kontrollutvalget skal på kommunestyrets vegne påse at det føres kontroll med kommunens eierinteresser i selskapet.
6. Eierne skal behandles likt og gis tilfredsstillende informasjon fra selskapet.
7. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av komplementær kompetanse, egenskaper og kapasitet ut fra selskapets egenart.

Eierskapsmeldingen presenterer ulike selskapsformer og styringsmuligheter i disse. Videre gir eierskapsmeldingen en oversikt over kommunens eierskap etter selskapsform.

Overhalla kommune er eier i følgende aksjeselskap.

- Overhalla Realinvest AS (76,336%)
- NAMAS Vekst AS (20%)
- Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS (2,611 %)
- Kommunekraft AS (0,313%)
- Oi! Trøndersk Mar og Drikke AS (0,217 %)
- Norske Skogindustrier ASA, (714 aksjer – 0%)

Overhalla kommune er medlem i følgende samvirkeforetak.

- Riangalleriet SA
- Melamartnan SA
- Skage Frivilligsentral
- Visit Namdalen SA
- Revisjon Midt-Norge SA

Overhalla kommune er medlem i følgende interkommunale selskaper:

- Namdal Rehabilitering IKS
- Midtre-Namdalen Avfallsselskap IKS
- Kontrollutvalgssekretariatet i Midt-Norge IKS
- Museet Midt IKS
- Nord-Trøndelag Krisesenter IKS

### 4.3.1 Eierskapskontroll

En eierskapskontroll handler om hvordan kommunen utøver eierskapet sitt og hvordan kommunen bruker årsmøter/generalforsamlinger til å utøve eierskapet. En viktig del av eierskapet er å velge et styre for selskapene og hvordan styrene settes sammen med tanke på for eksempel kompetanse og kjønn, samt å følge opp og vurdere styrets arbeid.

I eierskapsmeldingen fra 2017 trekkes det fram fem selskaper som rådmannen foreslår at kommunestyret kan vurdere å prioritere en tettere oppfølging av strategier for kommunens eierskap. Dette er Visit Namdalen SA, Midtre-Namdalen Avfallsselskap IKS, NAMAS Vekst AS, Namdal Rehabilitering IKS og Museet Midt IKS. Revisor vurderer at det kan være aktuelt å med eierskapskontroll av disse selskapene og eventuelt andre selskaper hvor kommunen har store eierinteresser eller selskaper som utfører vesentlige tjenester for kommunen. En eierskapskontroll kan eksempelvis ha fokus på om kommunen har en tydelig eierstrategi for det enkelte selskaper og om det er sammenheng mellom eierstrategien og selskapets mål. Det kan også være aktuelt å vurdere om kommunens engasjement fortsatt er aktuelt og om det medfører noen form for risiko for kommunen.

Etter fylkessammenslåingen ble Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS overført fra Nord-Trøndelag fylkeskommune og til de tidligere nordtrønderske kommunene. Dette gjør 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 nordtrønderske 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.

### 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.

**Namdalen Rehabilitering IKS** har endret betalingsmodellen. Revisor vurderer at det er risiko forbundet med selskapet blant annet på bakgrunn av endringer i prismodellen og at andre eierkommuner mener at rehabiliteringsplassene koster mer enn hva kommunen selv kan tilby.

**Nord-Trøndelag Krisesenter IKS** er et selskap hvor Overhalla 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 på bakgrunn av en moderat risiko.

Revisor vurderer at det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon av **NAMAS Vekst AS**. Aksjeselskapet er eid av flere kommuner og utfører tjenester for kommunene. Selv om selskapet ikke utmerker seg som spesielt risikofyllt kan det være relevant å se på hvordan slike offentlig eide selskap drives, spesielt i forhold til offentlighet og forvaltningsloven.

Overhalla er den største eieren i **Overhalla Realinvest AS** og eier selskapet sammen med andre private aktører. Dette kan være et utfordrende eierskap.

**NTE AS** er et selskap hvor Overhalla 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 er aktuelt med en forvaltningsrevisjon av selskapet. Siden det er gjennomført en forvaltningsrevisjon relativt nylig sammenlignet med kommunens andre selskaper og Overhalla kommune har en relativt liten eierandel, vurderes selskapet til å ha moderat risiko.

## VEDLEGG 1 METODE

### Datagrunnlag

#### Kommunale dokumenter

Revisor har benyttet årsmelding og budsjett dokumenter for de siste årene. Dette er supplert med andre relevante kommunale dokumenter som det finnes en oversikt over i kildelista, samt kommunale vedtak og planer.

#### 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

Det er gjennomført et intervju høsten 2018 med ledelsen i kommunen hvor regnskapsrevisor og forvaltningsrevisor deltok. Svarene gitt i dette intervjuet er brukt som data i denne rapporten.

### Vurderinger

#### Vurdering av risiko- og vesentlighet

Basert på de innsamlede data gjøres det vurderinger på økonomi, organisasjon og ulike tjenesteområder. 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. Risiko- og vesentlighetsvurderingen graderes til lav, middels og høy risiko. Tabell 23 gir en nærmere beskrivelse av ulik grad av sannsynlighet og tabell 24 forklarer beskrivelsen av ulik grad av konsekvens.

#### 1. Vurdering av sannsynligheten for at et forhold inntreffer:

- Kompleksitet på området (iboende risiko)



- Risikoreducerende 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 22. 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 23. 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

Risikovurderingene er oppsummert i figur 9 og visualisert som trafikklys. Vurderinger som fører til henholdsvis lav, middels og høg risiko, er plassert i trafikklyset.



Figur 9. Risikovurdering

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, 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.