

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering

Indre Fosen kommune

*pr 16. april 2020*



## OPPSUMMERING

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal danne grunnlag for kontrollutvalgets og kommunestyrets videre arbeid med valg av forvaltningsrevisjon og plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2023. Revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsvurdering identifiserer områder hvor det anbefales å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med risiko og vesentlighet menes her sannsynlighet for at et forhold kan inntreffe og konsekvensen dersom det gjeldende forholdet 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. Rød farge trenger ikke å bety at forholdene er kritiske innenfor området, men at området bør prioriteres høyt for forvaltningsrevisjon fordi risikoen for feil, svakheter eller mangelfulle tjenester er høy, samtidig som det kan få store følger for innbyggere, brukere eller ansatte om disse forholdene inntreffer. Områder som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon i løpet av de siste årene har vært satt opp med lav risiko. De kan likevel ha iboende risikoer, og det kan fortsatt være risiko for at det skjer feil på området.



# INNHOLDSFORTEGNELSE

OPPSUMMERING .....	2
1 INNLEDNING .....	5
2 UTVIKLINGSTREKK I OVERORDNEDE RAMMEBETINGELSER .....	6
2.1 Demografiske endringer .....	6
2.2 Klima, energi og beredskap .....	6
2.3 Kommunestruktur .....	7
2.4 Regelverksendringer .....	8
2.5 Økonomi og kontroll.....	8
2.6 Digitalisering.....	8
3 INDRE FOSEN KOMMUNE.....	9
3.1 Utviklingstrekk i Indre Fosen.....	9
3.2 Kommuneorganisasjonen .....	11
3.2.1 Kommunesamarbeid .....	12
3.2.2 Investeringsplaner.....	12
3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn .....	14
4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING .....	15
4.1 Kommuneorganisasjonen .....	15
4.1.1 Økonomi .....	16
4.1.2 Organisasjon.....	23
4.2 Tjenesteområdene.....	30
4.2.1 Oppvekst .....	30
4.2.2 Velferd .....	37
4.2.3 Helse- og omsorgstjenester .....	40
4.2.4 Teknisk drift .....	45
4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER.....	53
4.3.1 Eierskapskontroll.....	54
4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper .....	55
Vedlegg 1 Metode .....	57
Datagrunnlag .....	57
Kommunale dokumenter .....	57
Statistikk.....	57
Eksterne dokumenter .....	57
Intervju i kommunene .....	57
Vurderinger.....	58
Vurdering av risiko- og vesentlighet.....	58
Vurdering av metoden .....	60

## Tabell

Tabell 1.	Om kommunen.....	9
Tabell 2.	Leksvik, Rissa og Indre Fosen kommuner sine kontroller og tilsyn de siste årene .....	14
Tabell 3.	Økonomisk situasjon .....	16
Tabell 4.	Finansiering av driften .....	18
Tabell 5.	Økonomisk internkontroll (Tabell utgifter til tjenesteområder) .....	21
Tabell 6.	Sykefravær.....	26
Tabell 7.	Oppvekst.....	31
Tabell 8.	Barnevern .....	35
Tabell 9.	Økonomisk sosialhjelp.....	37
Tabell 10.	Helse og omsorg (felles sykehjem og hjemmetjeneste).....	40
Tabell 11.	Kompetanse i helse og omsorg .....	42
Tabell 12.	Psykatri og rusomsorg.....	43
Tabell 13.	Byggesak .....	46
Tabell 14.	Eiendomsforvaltning.....	47
Tabell 15.	Vann og avløp.....	48
Tabell 16.	Renovasjon .....	48
Tabell 17.	Beskrivelse av sannsynlighet .....	58
Tabell 18.	Beskrivelse av konsekvens .....	58

## Figurer

Figur 1.	Risikovurdering økonomi.....	15
Figur 2.	Risikovurdering organisasjon .....	24
Figur 3.	Risikovurdering oppvekst .....	30
Figur 4.	Risikovurdering velferd.....	37
Figur 5.	Risikovurdering helse og omsorg .....	40
Figur 6.	Risikovurdering teknisk .....	45
Figur 7.	Risikovurdering eierskap .....	53
Figur 8.	Risikovurdering .....	60

# 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.

Revisjon Midt-Norge utarbeider risiko- og vesentlighetsanalyser i sine kommuner, inklusive fylkeskommunen. Analysen gjennomføres i samarbeid med oppdragsansvarlig revisor på finansiell revisjon.

Analysen er viktig for at revisorene innen finansiell og forvaltningsrevisjon skal kunne ha forståelse for risikoene i organisasjonen og hvor det er mest behov for å rette oppmerksomheten i revisjonsarbeidet. For forvaltningsrevisjon betyr det at revisor, sammen med kontrollutvalget, effektivt kan konkretisere problemstillinger og gjennomføre undersøkelser målrettet, og der det er mest behov for å gå inn med forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Analysen skal ligge til grunn for kommunens Plan for forvaltningsrevisjon og Plan for eierskapskontroll.

## **2 UTVIKLINGSTREKK I OVERORDNEDE RAMMEBETINGELSER**

### **2.1 Demografiske endringer**

Utviklingen i størrelsen på og sammensetningen av befolkningen vil ha betydning for dimensjonering av tjenestetilbud og kommunens inntekter og utgifter. Ifølge Statistisk Sentralbyrås (SSB) hovedalternativ for befolkningsframskrivinger vil befolkningsveksten i Norge flate ut de neste ti årene for deretter å synke videre. Forutsatt at de innenlandske flyttemønstrene vi har sett de siste ti årene fortsetter, viser befolkningsframskrivingene frem mot 2040 at sentrale strøk vil oppleve en vekst i folketallet, mens mange distriktskommuner vil få en nedgang i folketallet. Ifølge SSB innebærer framskrivingene en fortsatt sentralisering, særlig blant unge voksne. Et annet utviklingstrekk er at andelen eldre i befolkningen ventes å øke betydelig. I hovedalternativet til SSB øker andelen av befolkningen som er 70 år og eldre fra 12 prosent i 2018 til 21 prosent i 2060. Økningen er spesielt sterk blant de som er 80 år eller eldre. Ifølge SSB vil aldringen bli klart sterkest i distriktene. Aldringen i distriktene vil forsterkes ved at unge mennesker i fruktbar alder flytter mot byen og at barna deres også i større grad vil bli født i sentrale strøk. Når de eldre samtidig blir igjen på bygda, vil mer enn hver tredje innbygger i en del distriktskommuner ha passert 70 år i 2040. Endringer i befolkningens størrelse og sammensetning kan være vanskelig å fange opp i den kommunale planleggingen. Kommuner som forholder seg passivt til framskrivinger av kommunens befolkning løper en risiko for å bli ute av stand til å tilby riktige tjenester, i riktig omfang til riktig tid.

### **2.2 Klima, energi og beredskap**

Både effekter av klimaendringene og omstillingen til lavutslippssamfunnet representerer risikoer for kommunene og lokalt næringsliv. Klimarisiko kan deles inn i fysisk risiko, overgangsrisiko og ansvarsrisiko. Fysisk risiko dreier seg om kostnader forbundet med fysisk skade som følge av klimaendringer (f.eks. mer ekstremvær, flom og ras). Overgangsrisiko dreier seg om samfunnsmessige konsekvenser som følge av endringer i politikk/reguleringer og teknologi når verden skal omstilles til et lavutslippssamfunn. Ansvarsrisiko handler om muligheten for erstatningskrav og søksmål knyttet til beslutninger eller mangel på beslutninger relatert til klimapolitikk eller klimaendringer. Ansvarsrisiko kan f.eks. være relevant i sammenheng med kommunenes ansvar for klimatilpasning, velfungerende avløpsnett og håndtering av overvann. Den samlede klimarisikoen vil på direkte eller indirekte vis kunne påvirke befolkningsutvikling, sysselsetting/næringsutvikling, skatteinntekter, verdi av eiendom/infrastruktur og derigjennom få stor betydning for kommuneøkonomien og kommunens generelle attraktivitet for næringsliv og beboere. Klimarisiko har også betydning

for energiforsyning og beredskap. Det er derfor viktig at klimarisiko tas inn i den kommunale planleggingen på alle tjenesteområder og nivåer. Høsten 2018 kom det nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning som skal legges til grunn ved kommunal planlegging og enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven.

## 2.3 Kommunestruktur

I en kommunesammenslåing ligger det et stort potensial for endring og utvikling. Det vil være en utfordring for kommunene å utnytte dette mulighetsrommet fullt ut, samtidig som at de får til en god overgang fra to kommuner til én. Organisasjonsendringen i seg selv kan være en utfordring, og det er viktig å sikre gode løsninger både på systemnivå og individnivå. Den nye kommunen skal gjerne ha nye systemer og verktøy, reglement og retningslinjer, og kommunens forhold til eksterne endrer seg gjerne. Dette gjelder for eksempelvis avtaler og anskaffelser, men også endrede sammensetninger i interkommunale selskaper eller vertskommunesamarbeid. Slike endringer gjelder også for tilgrensende kommuner som ikke er en del av en sammenslåing, men samarbeider med en eller flere sammenslåingskommuner. Det kan være flere grunner til sammenslåing mellom kommuner. I noen tilfeller kan det være slik at en eller flere av kommunene som slås sammen historisk har kjøpt tjenester, og i den nye kommunen må disse tjenestene bygges opp fra grunnen av. For kommuner som slår seg sammen og de som ikke gjør det foreligger det gjerne en endring i størrelsen på statlige midler som tilfaller kommunen.

Kommunereformen fører til at færre bor i kommuner under 10 000 innbyggere fra 2020, og flere vil bo i kommuner med over 50 000 innbyggere.<sup>1</sup> Uavhengig av kommunereformen har det også skjedd en demografisk endring hvor flere flytter til tettbygde strøk og færre bosetter seg i spredtbygde strøk, og utkantkommuner gjerne får en større andel eldre sammen med begrenset vekst eller nedgang i yngre aldersgrupper. Endringene vises spesielt godt i Nordland i 2019, hvor fylket som helhet hadde en befolkningsnedgang på 937 personer i de tre første kvartalene i 2019.<sup>2</sup>

Mange mindre kommuner har utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse og ressurser for å levere gode tjenester. Kommunene har gjerne for få innbyggere og brukere til å kunne etablere fagmiljø. De mindre kommunene er under et økt press som følge av befolkningsnedgang, færre barn og flere eldre, reduserte overføringer til kommuner som ikke

---

<sup>1</sup> KS, 'Status Kommune 2019', 2019 <<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/010419-KS-status-kommune-2019.pdf>>.

<sup>2</sup> Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/kvartal>, 06.12.2019

sammenslås med andre, nye oppgaver og økte krav gjennom for eksempel bemanningsnormer og lignende.<sup>3</sup>

Mange mindre kommuner er avhengige av samarbeid med andre kommuner for å kunne yte gode tjenester. Samarbeid kan eksempelvis skje gjennom å etablere interkommunale selskaper eller vertskommunesamarbeid. I vertskommunesamarbeid kan man se at for kommuner som ikke er vertskommuner, forsvinner arbeidsplasser ut av kommunen.

## 2.4 Regelverksendringer

En lovendring kan innebære en risiko. Ny kommunelov er fullt ut gjeldende fra 2020 samt nye forskrifter eksempelvis internkontrollforskrift. Endringer i forvaltningslov og arkivlov, som er to sentrale lover for norske kommuner, forventes å komme i 2020. I tillegg kan vi også trekke fram lovendringer og endringer i annet regelverk som berører de to store sektorene oppvekst og helse og omsorg.

## 2.5 Økonomi og kontroll

Kommunenes handlingsrom bestemmes av flere forhold, og endringer i inntektssystemet med blant annet rammeoverføringer, inntekts-, formues- og eiendomsskatt kan få stor betydning for kommunens økonomi og mulighet for å utføre pålagte oppgaver.

Det er risiko knyttet til om kommunen har betryggende internkontroll og om kvalitetssystem er egnet, tatt i bruk og blir brukt. Nye regler innenfor personvern påvirker utøvelsen av noen oppgaver. Det er kontinuerlige endringer innenfor bruken av datasystemer og digital dialog, som kan endre måten oppgaver utføres på og som krever kompetanse både for å ta i bruk nye løsninger og drifte dem.

Offentlige anskaffelse trekkes også fram som et risikoområde blant annet fordi regelverket oppleves som komplisert og vanskelig.

## 2.6 Digitalisering

Bruken av IKT og digitalisering endrer utførelsen av oppgaver og gir i mange sammenhenger en effektiviseringsgevinst. Mange kommuner jobber med ulike digitaliseringsprosjekter eksempelvis innbyggerdialog og velferdsteknologi. Denne digitalisering fører til utvikling og endring av måten oppgaver utføres på, det gir nye risikoer i forhold til at man forutsetter at teknologien fungerer og et stort flertall av slike systemer berører personvern og behandling av sensitive personopplysninger.

---

<sup>3</sup> Hentet fra <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/3455.pdf> (skriv ordentlig kildeføring hvis vi skal bruke dette)



### 3 INDRE FOSEN KOMMUNE

#### 3.1 Utviklingstrekk i Indre Fosen

Tabell 1. Om kommunen

Nøkkeltall	Indre Fosen 2018	Indre Fosen 2019	Kostra- gruppe 11 2019	Landet uten Oslo 2019
Innbyggere (antall)	9 988	10016	433 115	4 647 141
Fødte per 1000 innbyggere (per 1000)	7,7	6,6	9,0	9,9
Døde per 1000 innbyggere (per 1000)	10,4	8,4	9,5	8,0
Netto innflytting (antall)	-74	44	-19	15 891
Andel skilte og separerte 16-66 år (prosent)	9,6	9,7	10,1	10,7
Andel enslige innbyggere 80 år og over (prosent)	66,9	67,4	63,4	62,0
Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden (prosent)	0,9	..	0,9	0,9
Andel uførepensjonister 16-66 år (prosent)	12,5	..	11,6	10,0
Registrerte arbeidsledige i prosent av befolkningen i alderen 15-74 år (prosent)	1,2	1,2	1,4	1,5
Andel innvandrerbefolkning (prosent)	8,4	8,8	..	..
Forventet levealder ved fødsel, kvinner (år)	..	..	72,7	74,4
Forventet levealder ved fødsel, menn (år)	..	..	69,1	70,7
Innbyggere som bor i tettsteder per 1.1. (antall)	3 586	3544	272 437	3 659 199
Reisetid til kommunesenteret (minutter)	..	17	0	0
Pendler ut av bostedskommunen (antall)	..	1088	0	0

Kilde: SSB KOSTRA. Tall for 2019 er foreløpige KOSTRA-tall pr 15.03.20

.. = oppgave mangler

Tabellen viser at totalt innbyggertall i Indre Fosen økte med 28 fra 2018 til 2019 og fra 1.1.2020 ble Verrabotn en del av Indre Fosen kommune. Ifølge prognosene vil det være en stor nedgang i antall elever på skolene og barn i barnehagene i kommunen i årene som kommer. Med en forventet lav eller negativ befolkningsutvikling, vil skatt og rammetilskudd ikke kunne forventes å vokse i fremtiden og kan få konsekvenser for tjenestetilbudet i kommunen, samtidig med at man kan få en dreining i utgiftsbehov fra de yngre aldersgruppene til de eldre aldersgruppene.

Tabellen viser lavere arbeidsledighet i Indre Fosen kommune enn i sammenligningskommunene i 2018 og 2019. Andel uførepensjonister var 2,5% høyere enn landet uten Oslo og 1,1% høyere enn KG11 i 2018.

## 3.2 Kommuneorganisasjonen

Kommunedirektøren var tidligere rådmann og prosjektleder i Rissa og Leksvik kommune før sammenslåingen av Rissa og Leksvik i 2018. Figuren under viser organisasjonskart for Indre Fosen pr februar 2020.



Kilde: Indre Fosen kommunes hjemmeside pr feb-20

Kommunens tjenester er organisert i fire store sektorer, som igjen består av enheter med virksomheter: Oppvekst, Helse og omsorg, Areal og Kultur. Hver sektor ledes av en sektorleder.

Kommunens organisasjon er av svært vesentlig betydning og følgene av svikt i ledelse og organisering av administrasjon og tjeneste kan få store konsekvenser. Revisor ser ikke spesielle risikoer knyttet til svikt i kommuneorganisasjonen nå.

### 3.2.1 Kommunesamarbeid

Indre Fosen kommune samarbeider med de 3 andre kommunene på Fosen innen regnskap og lønn og er vertskommune for samarbeid innen barnevern, IKT, skatteoppkreving og inkasso.

#### Vertskommunesamarbeid ihht KL §28

Samarbeidsområde/navn	Vertskommune
IKT/ Fosen IKT	Indre Fosen kommune
Barnevern/Fosen barneverntjeneste	Indre Fosen kommune
Innfordring/Fosen Inkasso	Indre Fosen kommune
Låneadministrasjon/Fosen Låneadministrasjon	Indre Fosen kommune
Kemner/Kemnerkontoret for Fosen	Indre Fosen kommune
Regnskap/Fosen Regnskap	Ørland kommune
Lønn/Fosen Lønn	Åfjord kommune

### 3.2.2 Investeringsplaner

Store investeringer er gjennomført i hele Indre Fosen kommune de siste årene og nye investeringer er på gang. Kommunedirektøren sier i budsjett 2020 at renter og avdrag tar en stadig større andel av driftsbudsjettet og nye investeringer må bremses og er nøye prioritert i budsjett 2020. Hun sier videre at i planperioden 2020-2023 vil kommunen kun betale ned minimumsavdraget og for ikke å få alt for store rente- og avdragsutgifter i årene som kommer, bør kommunen ha som mål å ha en total lånemengde som ikke er høyere enn dobbelt skatte-

og rammetilskudd. , for 2020 1.290 mill kr. Siden det er planlagt store investeringer i planperioden, vil kommunen overskride dette beløpet. Hvis investeringstakten ikke reduseres, må det komme en lang periode etter planperioden hvor investeringene tilsvarer langt under minimumsavdraget.

Prioriterte prosjekter i 2020 er ferdigstilling av Stadsbygd omsorgssenter, totalt ca 105 mill kr, igangsetting av byggeprosjekt Vanvikan barnehage ca 18 mill kr og tilrettelegging av tomt for Johan Bojer videregående skole i Vanvikan, ca 18 mill kr.

Diverse ikke-selvfinansierende investeringer i 2020:

2 mill kr i velferdsteknologi

4 mill kr til oppgradering av PCer og digitale hjelpemidler innen oppvekst

3 mill kr til årlig rehabilitering kommunale bygg

3,5 mill kr til asfaltering kommunale veier

2 mill kr tiltak TS-plan

2,8 mill kr omlegging kommunal vei

1,5 mill kr områdeplan Rissa

1,6 mill kr kommuneplanens arealdel

I tillegg har kommunen planlagt selvfinansierende investeringer for 33,850 mill kr i 2020, herav 20 mill kr til startlån og det resterende til investeringer innen kommunalteknikk.

### 3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn

Det er ikke tidligere utført risiko og vesentlighetsvurdering for Indre Fosen kommune, men kontrollutvalget har hvert år lagt frem plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for kommunestyret for vedtak.

I tabell 2 finnes en oversikt over forvaltningsrevisjonsprosjekter, selskapskontroller og statlige tilsyn for Leksvik, Rissa og Indre Fosen.

Tabell 2. Leksvik, Rissa og Indre Fosen kommuner sine kontroller og tilsyn de siste årene

Kommune	Område	Type kontroll/ tilsyn	År	Avvik (valgfri)
Leksvik	Vedlikehold kommunale bygg	Forv.rev.	2015	
Leksvik	Ressursbruk i grunnskolen	Forv.rev.	2017	
Leksvik	Økonomistyring	Forv.rev.	2017	
Rissa	Kvalitet i helse og omsorg	Forv.rev.	2015	
Rissa	Økonomistyring	Forv.rev.	2017	
Indre Fosen	Offentlige anskaffelser	Forv.rev	2019	
Indre Fosen	Økonomisk rådgivning	Tilsyn fylkesmannen	2019	
Indre Fosen	Eierstyring	Forv.rev.	2019/2020	
Leksvik	Kroa Produkter	Selskapsktr	2016	
Rissa	Noris Produkter	Selskapsktr.	2016	
Indre Fosen	Helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming	Tilsyn fylkesmannen	2019	Indre Fosen kommune sikrer ikke at personer over 18 år med utviklingshemming får forsvarlige omsorgstjenester.
Indre Fosen	Bruk av tvang etter pas.og brukerrettighetsl kap 4A	Tilsyn fylkesmannen	2019	Tilsynet avdekket ikke forhold som ga grunnlag for lovbrudd.
Rissa	Kommunens tjenester til personer med samtidig rus og psykisk lidelser	Tilsyn fylkesmannen	2015	
Rissa	Kommunens arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem	Tilsyn fylkesmannen	2014	
Leksvik	Bruk av tvang etter pas. og brukerrettighetsl kap 4A	Tilsyn fylkesmannen	2013	
Leksvik	Forvaltningskontroll av tilskudd i landbruket	Tilsyn fylkesmannen	2017	

## 4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsvurdering identifisere 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.

### 4.1 Kommuneorganisasjonen

Figur 1 er en oppsummering av risikovurderingene som er gjort relatert til økonomi og i fortsettelsene presenteres bakgrunnen for vurderingene.



Figur 1. Risikovurdering økonomi

Revisors samlede vurdering av risiko- og vesentlighet for området økonomi tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er størst innen økonomistyring og internkontroll.

## 4.1.1 Økonomi

### Økonomi i kommunen

Tabell 3. Økonomisk situasjon

Nøkkeltall	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostragruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	1,5	-1,2	-0,1	1,2
Årets mindre/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	0,1	-1,2	0,7	0,9
Arbeidskapital ex. premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	19,9	20,8	16,0	19,1
Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	73,8	..	68,2	60,2
Langsiktig gjeld ex pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	146,0	170,4	103,7	102,6
Frie inntekter per innbygger (kr)	62727	63651	59704	57297
Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	4,2	3,0	7,9	10,4
Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	30,2	26,1	14,7	16,2
Egenfinansiering av investeringene i prosent av totale brutto investeringer (prosent)	13,0	13,9	11,2	11,8

Kilde: SSB, KOSTRA

Foreløpige KOSTRA-tall for 2019 viser at Indre Fosen hadde en reduksjon i netto driftsresultat fra 2018 på 1,5% til -1,2% i 2019, for hhv KG11 og landet uten Oslo var resultatet i 2019 -0,1% og 1,2%.

Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Teknisk beregningsutvalg (TBU) betrakter netto driftsresultat som hoved-indikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren og anbefaler at driftsmarginen ligger på minst 2,0 prosent. For kommunesektoren samlet utgjorde netto driftsresultat 2,8 pst. av driftsinntektene i 2018. Foreløpige KOSTRA-tall for 2019 for kommunesektoren viser et samlet netto driftsresultat på 1,7% i prosent av driftsinntekter.

Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter lå i 2018 ca 20-30% høyere enn sammenligningskommunene. Tall for 2019 mangler foreløpig for Indre Fosen.

Frie inntekter pr innbygger lå i 2019 ca kr 4000 over KG11 og ca kr 6000 over landet uten Oslo.

Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter lå en del lavere enn sammenligningskommunene både i 2018 og 2019.

Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter var nesten dobbelt så høy som sammenligningskommunene.



Enhetene hadde i 2018 et samlet merforbruk på 27,1 mill kr, herav rådmann 2,2 mill kr, oppvekst 5,4 mill kr, helse og omsorg 8,5 mill kr og areal 10,8 mill kr. Kommunestyret vedtok 181018 i sak om økonomi- og handlingsplan 2019-2022 at «Kommunestyret ber rådmannen om å legge fram en totaloversikt over mulige innsparinger i Indre Fosen kommune inkludert konsekvenser for økonomi og kvalitet på tjenestene.. og at eventuell innføring av eiendomsskatt avgjøres etter at rådmannen har lagt fram sin totaloversikt over mulige innsparinger». Dette arbeidet skal ifølge rådmannen legges fram for behandling i kommunestyret våren 2020.

I budsjett 2019 for Indre Fosen skrev rådmannen: Rammene er økt med 1,9% på alle enhetene, samt at noen enheter har fått ytterligere økninger grunnet økte kostnader. Totalt økes driftsbudsjettet med 2,3%. Det er ingen store negative økonomiske endringer i 2019, men tertialrapporten viser at dagens drift er for høy. Det kreves derfor store endringer i driften for at sektorene skal kunne klare å følge budsjettet neste år. Det legges opp til en margin på 0,3% (1,8 mill.).

Kommunestyrets vedtak medførte en økning ifht rådmannens forslag på kr 1.274.000,-.

Tertialrapport for 2. tertial 2019 viste et merforbruk i enhetene i forhold til budsjett med kr 17,4 mill og rådmannens prognose ved årets slutt var et merforbruk på driften på kr 7,0 mill. (1,1 % av driftsbudsjettet). Skatteinntektene var pr 2. tertial 7 mill kr høyere enn budsjett og fondene viste positiv utvikling med høyere avkastning enn budsjettet som kunne føre til en samlet avkastning på 7 % mot budsjettet 3,5%, ca 7 mill kr, men siden fondsavkastning er usikker, ble prognosen satt til budsjett.

Kommunen hadde svært høyt utbytte fra TrønderEnergi med 10,2 mill kr og NTE med 2,6 mill kr. Totalt ca. kr 5 mill. høyere enn budsjettet.

Det største avviket mellom budsjett og prognose for året lå på driften i hovedsak på følgende områder:

1. Skolene: kr 2,7 mill. Hovedsakelig lønn
2. Oppvekstsjef: 3,0 mill. i merforbruk. I hovedsak uforutsett spesialpedagogisk hjelp og behov for styrking til barn i kommunale og private barnehager.
3. Helse og Velferdstjenester: kr 2,7 mill. i merforbruk. Manglende inntekter på husleie, samt dyrere legevaktsentral i Orkdal og større kostnader på vaktgodtgjøring enn budsjettet.
4. Areal: kr 8,4 mill. i merforbruk. Høyere utgifter på forsikring, vedlikehold, brøyting og manglende inntekt på omsorgsboliger og gjennomgangsboliger.
5. Voksenopplæring og innvandringstjenesten: kr 3,2 mill. i mindreforbruk • Flere elever fører til høyere tilskudd enn budsjettet

2018 endte med et stort merforbruk i enhetene og rådmannen sa at dette er en situasjon kommunen ikke kan gjenta i årene som kommer og at det derfor er brukt mye tid med enhetslederne med å holde driften til budsjett. Rådmannen sier at tallene fra andre tertial -19 viser at det nå ikke er merforbruk på lønn som er den største utfordringen, men manglende inntekter på budsjettete poster, samt dyre vedlikeholdskostnader på kommunens bygg og veier.

Rådmannens forslag til budsjett for 2020 videreførte i stor grad rammene for 2019, iflg prioriteringene i økonomi- og handlingsplan 2020-2023. Kommunestyret vedtok en økning i driftsrammen på til sammen 1,5 mill kr.

Med bakgrunn i kommunens økonomiske situasjon vurderer revisor at den planlagte fremlegging av rådmannens totaloversikt over mulige innsparinger i Indre Fosen kommune inkludert konsekvenser for økonomi og kvalitet på tjenestene og kommunestyrets behandling og vedtak i forhold til dette vil være avgjørende for kommunens økonomi de neste år. Revisor vurderer også at dagens situasjon mht koronapandemi forventes å påvirke kommuneøkonomien på flere områder og antas også å påvirke rådmannens mulighet for å fremlegge totaloversikt over mulige innsparinger. Foreløpige KOSTRA-tall for 2019 viser at kommunens økonomiske situasjon stadig forverres.

Tabell 4. Finansiering av driften

Nøkkeltall finansiering av driften	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Andre driftsinntekter, ekskl. mva-kompensasjon	10,1	11,6	14,4	11,8
Andre statlige tilskudd til driftsformål	6,8	3,4	4,7	3,7
Brutto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, ekskl. mva-kompensasjon	0,0	0,0	0,7	0,5
Eiendomsskatt totalt	0,0	0,1	4,1	3,2
- herav Eiendomsskatt annen eiendom	0,0	0,1	1,7	1,5
- herav Eiendomsskatt boliger og fritidseiendommer	0,0	0,0	2,4	1,7
Kompensasjon for merverdiavgift i driftsregnskapet	2,6	2,9	2,1	2,1
Rammetilskudd	40,7	42,4	33,7	30,8
Salgs- og leieinntekter i driftsregnskapet	16,4	15,4	13,3	14,4
Skatt på inntekt og formue inkludert naturressursskatt	23,3	24,2	27,6	34,0
- herav Naturressursskatt	0,0	0,0	0,3	0,3

Tabellen viser at andre driftsinntekter ekskl mva-kompensasjon for Indre Fosen var 2,8 % lavere enn KG 11 og andre statlige driftstilskudd var 1,3% under KG 11 i 2019. Rammetilskuddet for Indre Fosen utgjorde 40,7% i 2018 og 42,4% i 2019, en økning på 1,7%. For KG11 og landet uten Oslo utgjorde rammetilskuddet hhv 33,7% og 30,8%.

Eiendomsskatten på verker og bruk i Rissa ble vedtatt fjernet fom 2. halvår 2015 og i Leksvik fom 2018. Det ble i 2018 vedtatt eiendomsskatt på kraftverk, vindkraftverk og overføringslinjer for 2019. I budsjett for 2020 vedtok kommunestyret eiendomsskatt på kraftselskaper på 2 promille, som vil gi en samlet inntekt til kommunen på ca. kr 615 000.

Inntektsrammene i prognosene for perioden 2020-2023 viser at frie inntekter reduseres. Befolkningsveksten i Indre Fosen er mindre enn gjennomsnittet i landets kommuner og det medfører at kommunen får mindre overføringer. Antall elever på skolene og barn i barnehagene vil, iflg prognosene, reduseres og budsjettet til skolene og barnehagene

gjenspeiler dette og gis et lavere budsjett som tilsvarer nedgangen i antall barn. Kommunens gjeld øker med de planlagte investeringene og renter og avdrag tar en større andel av driftsbudsjettet. Kommunen har formue som gir finansinntekter og som til nå har dekt renteutgiftene, men renteutgiftene øker framover og vil framover ikke bli dekket opp av finansinntektene. Den pågående koronapandemien vil mest sannsynlig også medføre stor usikkerhet i kommunenes økonomi i årene fremover.

### Finans

I budsjett 2020 sier kommunedirektøren at brutto lånegjeld i Indre Fosen kommune vil pr 010120 være på ca 1 414 mill kr (ekskl startlån). Gjelda er fordelt med 7% på flytende rentevilkår, 27% fast rentevilkår og 66% i sertifikatmarkedet. Rentenivået i økonomiplanperioden er beregnet med utgangspunkt i dagens effektive gjennomsnittsrente for hele låneporteføljen. For 2020 vil bla Stadsbygd omsorgssenter, Smia – flerbrukshuset i Leksvik og Mælan skole være ferdigbygde og dermed belaste kommunen med renteutgifter. Kommunen vil i planperioden kun betale ned minimumsavdraget. Kommunen bør ha som mål å ha en total lånemengde som ikke er høyere enn dobbelt skatte- og rammetilskudd, som for 2020 vil være 1 290 mill kr. Kommunedirektøren sier at ettersom det er planlagt store investeringer i økonomiplanperioden, vil kommunen overskride dette beløpet.

### Budsjetteringsprosessen og budsjettoppfølging

Rutine for budsjett og økonomiplan er beskrevet i økonomireglementet.

Tertialrapporter for 1. og 2. tertial utarbeides og legges fram for kommunestyret til behandling.

Budsjettoppfølgingen i kommunen er beskrevet i økonomireglementets kap 4.1.1, der det heter at «rapporteringen fra enhetslederne til rådmannen skal skje på tre måter: • Månedlig rapportering gir en enkel rapport over ansvarsområdenes budsjettoverholdelse innen den 15. i hver måned. • Tertialrapportering som gir en systematisk og helhetlig rapport for ansvarsområdets måloppnåelse og budsjettoverholdelse ved utgangen av hvert av årets to tertial. • Årsmelding for ansvarsområdet som gir et helhetlig bilde og en vurdering av de resultat som er oppnådd i løpet av året.

Enhetslederne står overfor rådmannen ansvarlig for at avvik mellom perioderegnskap og periodisert budsjett blir analysert hver måned, og at tiltak for å overholde ansvarsområdets bevilgning blir løpende iverksatt. Disse tiltakene kan deles i to:

1. Overføre beløp mellom budsjettposter innen ansvarsområdet. Budsjettposter som har overskridelser skal styrkes ved hjelp av budsjettposter som har besparelser. Rådmann vedtar slike budsjettendringer.

2. Kostnadsbesparende tiltak. Bevilgningen skal være styrende for enhetens aktivitetsnivå. Dersom det ikke er tilstrekkelig å overføre budsjettbeløp internt på ansvarsområdet, skal enhetsleder sørge for at aktivitetsnivået nedjusteres. Enhetsleder er pliktig til å redusere aktivitetsnivået på de områder som minst vil ramme de politiske vedtatte mål og føringer for bevilgningen til ansvarsområdet. Dersom avvikene er av en slik karakter at enhetsleder er i tvil om tiltakene er tilstrekkelige for å overholde bevilgningen for året som helhet, skal han uten ugrunnet opphold skriftlig rapportere til rådmannen om dette.

På bakgrunn av denne informasjonen vil rådmann føre en dialog med enhetslederen med sikte på å finne og iverksette en løsning. Rådmann avgjør om avvikene og løsningene er av en slik karakter at saken må fremlegges for politisk behandling. «

#### Økonomisk internkontroll

I økonomireglementets kap 4.1.2 heter det at rådmann står ansvarlig overfor bevilgende myndigheter. Internt i administrasjonen vil økonomiforvaltningen skje på en måte som gjenspeiler at rådmann har delegert resultat-, budsjett- og personalmyndighet til enhetslederne. Fullmakten til å disponere bevilgningene blir videredelegert til disse. Dette krever at administrasjonen må ha et gjennomgående system for budsjettoppfølging, og et rapporteringssystem som gir rådmann den nødvendige informasjon som gjør han i stand til å avdekke avvik mellom planer og resultat. Rådmann står ansvarlig for at disse rutinene vedlikeholdes og etterleves.

Enhetslederne står overfor rådmann ansvarlig for at bevilgningen til deres ansvarsområde overholdes, og at man gjennom regnskapet kan dokumentere og etterspore at forvaltningen av midlene har skjedd på en oversiktlig og forskriftsmessig måte. Enhetslederne står overfor rådmann ansvarlig for at bevilgningen til enhver tid er splittet inn i ansvarskapitler og kommunearter er ajour i forhold til den planlagte disponeringen av midlene. Ved videredelegering av intern budsjettmyndighet i form av anvisnings- og attestasjonsfullmakter plikter enhetslederne å sørge for at det er etablert tilfredsstillende, skriftlige rutiner.

Fagansvarlige og andre som innad i hver enhet har fått intern budsjettmyndighet i form av anvisnings- eller attestasjonsmyndighet står overfor enhetslederen ansvarlig for at økonomireglementet og de rutiner som er etablert innen hver enhet blir overholdt.

Gjeldende organisasjonskart for Indre Fosen kommune viser at hver sektor ledes av sektorleder, men i økonomireglementet nevnes ikke dette nivået i sin beskrivelse av internkontrollen i kommunen. Revisor vurderer at dette er en stor mangel i kommunens internkontroll og at dette bør endres da gjeldende reglement kun ansvarliggjør enhetslederne.

Hovedfokuset for finansiell revisjon i 2019 har vært kartlegging og testing av de interne rutinene som skal sikre at den økonomiske informasjonen er korrekt.

I finansiell revisors risikovurdering for Indre Fosen kommune fremheves at mislighetsrisiko for salg og kontant håndtering alltid er en risiko som man må forklare hvis man ikke utfører handlinger for å dekke risikoen. Ellers fremheves ingen særskilte risikoer.

Finansiell revisor påpekte i revisjonsberetning for 2018 bla at:

- kommunen i 2018 mottok aksjer i NTE som ble overført kommunene vederlagsfritt etter en prosentvis fordeling. Aksjene var ikke bokført pr 31.12.2018. Investeringsregnskapet skulle ha vist anskaffelsen og gavefinansiering av aksjene, samtidig som verdien skulle ha vært vist som en eiendel i kommunens balanseregnskap. Indre Fosen kommunes eierandel beløper seg til 2,44 dvs en verdi på kr 18 300 000,-.
- Det var vesentlige budsjettavvik i regnskapsskjema 2A og 2B. I skjema 2A er det vesentlige avvik på flere av linjene, f.eks. Investering i anleggsmidler, utlån og forskutteringer, bruk av lån, mottatte avdrag på utlån og refusjoner. I skjema 2B er det vesentlige avvik på flere av prosjektene. Avvikene er tilstrekkelig omtalt i årsberetningen.
- I henhold til § 10, 2. ledd i forskrift til årsregnskap og årsberetning for kommuner, er frist for avleggelse av årsregnskapet satt til 15. februar, mens frist for avleggelse av årsberetning er 31. mars. Årsregnskapet ble overlevert til revisor 22. mai 2019, mens årsberetning ble overlevert til revisor 24. mai 2019.

Tabell 5. Økonomisk internkontroll (Tabell utgifter til tjenesteområder)

Nøkkeltall	Leksvik	Rissa	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra gruppe 11
	2017	2017	2018	2019	2019
Andel av totale utgifter for politisk styring	1,2	1,3	1,0	1,0	0,8
Andel av totale utgifter for kontroll og revisjon	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2

Tabellen viser at andel av totale utgifter til politisk styring naturlig nok er redusert med 0,2 og 0,3 % etter sammenslåing til Indre Fosen kommune i 2018.

### Offentlige anskaffelser (RR)

Anskaffelser under terskelverdiene blir en del av forenklet etterlevelseskontroll i 2020.

RMN SA gjennomførte forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i Indre Fosen kommune i 2019. Revisjonens anbefalinger var:

«Revisor anbefaler kommunen å etablere en internkontroll som sikrer at kommunens anskaffelser gjennomføres i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav. Dette omfatter blant annet å:

- Vedta anskaffelsesstrategi med tilhørende rutiner,
- Sikre kompetanse og opplæring for de med roller og ansvar for kommunens anskaffelser,
- Gi ansatte informasjon om gjeldende rammeavtaler og systematisere oppfølging av disse
- Tydeliggjøre innkjøpskoordinators rolle, med ansvar og oppgaver, hvor organisering er beskrevet og kjent for alle ansatte,
- Etablere kontrollfunksjon for etterlevelse av regelverket i kommunens enheter
- Informere ansatte om rutiner for anskaffelser og gjøre denne tilgjengelig i kommunens interne systemer.
- Sikre at anskaffelsesdokumentasjon arkiveres i samsvar med kommunens rutiner og arkivlovens krav.»

Det ble i 2017 gjennomført en forvaltningsrevisjon av økonomistyring i Rissa og Leksvik. Etter en gjennomgang av budsjett- og økonomiplandokumenter, tertialrapporter, gjeldende delegasjons- og økonomireglementer samt verifiserte intervju med rådmann og økonomisjefer, konkluderte revisjonen med at Rissa og Leksvik kommuner har rutiner for planlegging, rapportering og oppfølging som er dekkende ut fra behovet for økonomisk styringsinformasjon, men at det er behov for noen korrigeringer i kommunenes økonomireglement og praksis.

På bakgrunn av vurderingene i rapporten anbefalte revisjonen følgende:

- Kommunen bør oppdatere og ajourføre gjeldende økonomireglement slik at det samsvarer med gjeldende delegasjonsreglement
- Kommunen bør oppdatere administrativt delegasjonsreglement slik at det samsvarer med gjeldende økonomireglement og delegasjonsreglement
- Kommunen bør oppdatere gjeldende økonomireglement med
  - bestemmelser om at det i tilknytning til budsjettdokumentet skal redegjøres om grunnleggende prinsipper som brukes ved framstilling av budsjettet og organisering av arbeidet med budsjettet.

- Revurdere beskrivelsen av faktisk rapporteringssystem ifht virksomhetsplaner og evt etablert styringsdialog med politisk nivå for oppvekst
- Kommunen bør sikre at tilfredsstillende skriftlige rutiner for videredelegering av attestasjons- og anvisningsmyndighet utarbeides, evt oppdateres og gjøres kjent.
- Kommunen bør sørge for at de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på kommer tydelig frem, ihht krav i gjeldende økonomireglement.
- Kommunens tertialrapportering bør i tillegg til regnskap og budsjett pr 3004/3108 og årsprognose for driftsregnskapet, omfatte regnskap for forrige år og opprinnelig og revidert budsjett samt rapportering på måloppnåelse. Investeringsbudsjettet bør i tillegg til regnskap pr 3004/3108, opprinnelig og revidert budsjett mm inneholde prognose pr 3112.
- Kommunen bør sikre at vedtatt budsjett foreligger som eget dokument senest pr 15. januar i budsjettåret.

Kommunestyret behandlet rapporten og fattet vedtak om at rådmannen skulle legge frem revidert økonomireglement innen 1. juli 2017. Fellesnemnda vedtok revidert økonomireglement i sitt møte 071217, sak 82/17. Det nye reglementet var basert på Rissa kommunes reglement med én endring: I kap 4.1.1 ble ad-hoc rapportering endret til månedlig rapportering.

#### 4.1.2 Organisasjon

I figur tre er risikovurderingen innenfor området organisasjon oppsummert og under følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



**Figur 2. Risikovurdering organisasjon**

Revisors samlede vurdering av risiko- og vesentlighet for området organisasjon tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon i første rekke er innen internkontroll og kvalitetssikring, med bakgrunn i innføring av nytt system.

**Organisering**

Kommunestyret har vedtatt arbeidsgiver-politisk plan i 2018/2019. Planen er laget med utgangspunkt i erfaring, kunnskap og behov for utvikling. Det er laget et overordnet mål for arbeidsgiverpolitikken. Målet skal fremme folkehelse, miljø og estetikk. I tillegg skal målet styrke sektorenes tjeneste- og samfunnsutvikling. Det er også laget fire satsningsområder, for partssamarbeid, for forskning, utvikling og innovasjon, for kompetanse og for arbeidsmiljø. Hver satsning har flere tiltak. Planen er et viktig verktøy for styring og veiledning. Realisering av planens innhold fordrer at politikere, ledere og tillitsvalgte blir ambassadører for en ønsket utvikling.

Oppvekst og Areal har hatt utskiftning av sektorleder i 2019 og det er gjennomført en omorganisering av sektorene på ledernivå i kommunen. Tidligere nærings sjef er nå ansatt som sektorleder areal og næring og økonomisjefen har fått utvidet sitt arbeidsområde til sektorleder kommunalteknikk – eiendom.

Pr 2. tertial hadde Indre Fosen kommune 760 årsverk i fast lønn. I kundemøte 2018 ble det uttalt at kommunalteknikk har for lite mannskap, spesielt sett opp mot alder/overlapping og bra nok gjennomføringsevne. Personalsjefen, som er kommunens beredskapskoordinator, uttaler i mars -20 at kommunen ifbm koronapandemien har gjennomført kontinuitetsplanlegging og har konstatert at kommunen er ekstra sårbar mht vann og avløp. Han sier også at enkelte virksomheter innen helse og omsorg er bemanningsfaktoren lav, men forsvarlig. Kommunen har ikke konstatert ekstra sårbarhet innen helse og sosial ifbm koronapandemien, da de har ekstra personell tilgjengelig fordi kommunale arbeidstakere er tilgjengelige pga nedstenging av tilbud på andre områder. I tillegg er helseutdannede permitterte arbeidstakere fra andre yrker i privat næringsliv tilgjengelig.

Kommunen har utfordringer med å rekruttere enkelte yrkesgrupper; sykepleiere, jordmor, helsesøster. Det er også utfordrende å rekruttere tilstrekkelig mange fagarbeidere. Personalsjefen sier han antar at det kan bli enklere å rekruttere til disse stillingene etter hvert, da koronaepidemien har tydeliggjort at jobber i det offentlige er sikrere. Det har også vært krevende for kommunen å rekruttere til enkelte stillinger som enhetsledere og



virksomhetsledere pga konkurranse fra Trondheim. For å bøte på dette har kommunen etablert en utviklingstrapp for ansatte som vil bli ledere og begynner å se virkningene av dette arbeidet.

Andelen krav iht. Arbeidsmiljøloven §14-4a og §14-9 fra midlertidig ansatte om fast stilling har vært forholdsvis høy. Dette kan føre til økt andel ansatte uten ønsket formell kompetanse. Kommunen har mer kontroll på dette etter hvert, men fortsatt brukes ufaglærte som vikarer og kan opparbeide seg rettigheter.

Systemene for personalstyring, som for eksempel Unit4/Agresso, har vært opplevd som lite brukervennlige, noe som kan føre til at ledere opplever å ha manglende oversikt og kontroll. Det er tatt noen grep, men fortsatt oppleves hovedsystemet som lite brukervennlig. Bytte av system har vært oppe til vurdering, men det ble ikke vedtatt gjennomført.

Personalsjefen sier at det gjennomføres regelmessig lederopplæring i budsjett og budsjettoppfølging, men at det er behov for ytterligere opplæring. Alle ledere i kommunen inviteres til månedlig «Personaltimen» på Teams. Personaladministrative oppgaver er fordelt mellom lederne og Fosen Lønn, hvor ledere har ansvar for sykefraværsoppfølging, godkjenning av lønnsforslag og ansettelser via Webcruiter. Det er utviklet og skal innføres en heldigital prosess for ansettelse i samarbeid med Fosen IKT.

Det er ingen enheter som utmerker seg med spesielt høy turnover.

Personal- og kommunikasjonsavdelingen har hatt prosjektansvar for Fosen-kommunenes felles digitale forvaltningsløsning RettPåSak. Løsningen ble lansert september 2018 og Indre Fosen kommune hadde da over 30 heldigitaliserte skjema hvor innbyggerne kan søke om kommunale tjenester. Etablering av kommunikasjonsløsningen «Mitt nabolag» for tekniske tjenester har hatt god effekt og spesielt kommunalteknikk har hatt mange henvendelser fra innbyggerne om saker.

Dokumentsenteret i kommunen leder prosjekt med å rydde og digitalisere arkivene fra Leksvik og Rissa kommuner. Kommunen er ajour med posthåndtering og journalføring. Lang behandlingstid kunne tidligere oppstå som oftest ved henvendelser som ikke fulgte et fast saksbehandlingsforløp og hvor det kunne være uklare ansvarsforhold. Kommunen har nå etablert felles postmottak og har kortere saksbehandlingstid på flere enheter, da sakene blir fordelt direkte til saksbehandler i fagsystemene og en oppnår bedre oversikt. Kommunen oppgir at koronasituasjonen ikke har medført lengre saksbehandlingstid.

I likhet med alle andre Fosen-kommuner bruker kommunen ePhorte som sitt saksbehandlingssystem.

Kommunedirektørens internkontroll og kvalitetssikring

Det har tidligere vært uttalt at det var behov for bedre opplæring av ledere i behandling og oppfølging av avvik i kvalitetssystemet og at opplæringen pågikk via KS-læring, digitalt opplæringsprogram, hvor alle ansatte måtte gå gjennom opplæringspakken.

Kommunen har siden 2007 brukt kvalitetssystemet Risk Manager, som ble brukt av alle Fosen-kommunene unntatt Ørland. Det gjennomføres høst -19/vår -20 et prosjekt hvor alle Fosen-kommunene er representert og det vil i løpet av første halvår 2020 bli innført et egenutviklet nytt kvalitetssystem for alle Fosen-kommunene. Kvalitetssystemet har en felles sharepoint-plattform med adgangsstyring for hver kommune og en separat avviksmodul fra Kommuneforlaget, som kan brukes via mobil eller PC. I forbindelse med overgang til det nye systemet, skal alle ledere lukke alle avvik pr april 2020. Kultur for avviksmelding har variert. Noen avdelinger melder ikke avvik, andre melder «for mye», dvs avvik som heller skulle vært meldt i pasientsystemet og andre har igjen meldt avvik via leder pga mangel på tilgang til systemet. Ved innføring av nytt system får alle ansatte tilgang til å melde avvik via mobiltelefon eller PC. Revisor vurderer at innføring av nytt system for internkontroll og kvalitetssikring er et risikoområde og anser det som naturlig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon på dette området etter at systemet har fått virke en stund.

Helse miljø og sikkerhet (HMS)

HMS-avvik som blir rapportert oftest er utagerende atferd, vold og trusler fra elever i skole og brukere eller pasienter i helse- og omsorgstjenesten.

Sykefravær

Tabell 6. Sykefravær

Nøkkeltall	Indre Fosen	Kommuner samlet
	4.kvartal 2018-3. kvartal 2019	4.kvartal 2018-3. kvartal 2019
Samlet sykefravær	10,74	9,83
Legemeldt sykefravær	9,60	8,49
Sykefravær undervisning	7,27	8,69

Sykefravær barnehager	12,14	12,24
Sykefravær helse, pleie og omsorg	14,59	11,01

Kilde: KS

Sykefraværdata for Rissa og Leksvik fremkommer ikke i sykefraværstall fra KS etter 4. kvartal 2017. Første tall for Indre Fosen i KS-oversikten er for 4. kvartal 2018.

Tabellen viser at samlet sykefravær i Indre Fosen i perioden lå 0,91% og legemeldt sykefravær 1,11% over kommuner samlet. Sykefravær undervisning og barnehager lå hhv 1,42% og 0,10% under kommuner samlet, mens sykefravær helse, pleie og omsorg lå 3,58% over kommuner samlet. Sykefraværet ved barnehagene varierer, men generelt sett er det forholdsvis høyt og skyldes bla ansatte som begynner å bli litt opp i årene og har belastningsskader, samt smitte av ulike slag. Sykefraværet i skolene er gjennomgående lavt. Enhet for hjemmetjeneste og enhet for sykehjem har slitt med høyt sykefravær i perioder. Enhet for bo- og aktivitetstjenester slet med svært høyt sykefravær i 2018, særlig mot slutten av året.

I kommunens tertialrapport pr 2. tertial viser sykefraværdata for januar – august 2019 at totalt sykefravær i kommunen økte fra 6,6% i 2018 til 7,7 i 2019 og det sies at det settes inn arbeidsmiljøtiltak som har som mål å jobbe systematisk for å få ned sykefraværet, selv om det fortsatt er et forholdsvis lavt sykefravær i Indre Fosen kommune.

Revisor vurderer at sykefravær vil alltid være viktig å overvåke. Kommunen har satt inn arbeidsmiljøtiltak for å få ned sykefraværet etter en økning fra 2018. Risikoen vurderes som middels.

### Etikk og varsling

Etiske retningslinjer for Indre Fosen kommune ble vedtatt i kommunestyret 11.12.2018. Ansatte blir gjort kjent med retningslinjer og prosedyrer ved ansettelse, samt informasjon per e-post eller melding via personalstyringssystem. Fra og med 2019 tok kommunen i bruk den digitale læringsportalen KS læring for å blant annet sikre at ansatte har lest og forstått retningslinjer og prosedyrer.

Kommunen mottok og håndterte tre varsler i 2018. I 2019 ble det ikke mottatt noen varsler.

Revisor vurderer at det alltid vil være risiko knyttet til etikk, varsling, avvik og internkontroll. Kommunen oppgir å ha retningslinjer og prosedyrer for å håndtere dette og risikoen vurderes derfor som lav.

### Beredskapsplaner og Risiko- og sårbarhetsanalyser

Overordnet sikkerhets- og beredskapsplan for Indre Fosen kommune ble vedtatt i kommunestyret 060619. Offentlig versjon av planen finnes på kommunens hjemmeside under Planer. I planens innledning informeres det bla om at kommunen har fem overordnede dokumenter:

1. Analyse av risiko og sårbarhet i Rissa
2. Analyse av risiko og sårbarhet i Leksvik
3. Overordnet sikkerhets- og beredskapsplan
4. Prosedyre for evakuerte- og pårørendesenter
5. Prosedyre for kriseteam

Alle sektorenes analyser, planer og prosedyrer skal relateres til disse dokumentene.

ROS-analysene ble sist oppdatert i 2016 i Rissa og i 2017 i Leksvik. Disse ligger ute på kommunens hjemmeside under fanen Planer/ROS.

I sikkerhets- og beredskapsplanens pkt 2.10 Analyse av risiko og sårbarhet ble beskrevet de uønskede hendelsene som tidligere Rissa og Leksvik kommuner vurderte i 2015-2017. Alle hendelsene ble gitt en trusselgrad. De mest truende røde, de noe truende oransje og de lite truende grønne.

Indre Fosen kommune har vurdert flere hendelser på nytt i 2019. Det gjelder:

- Pandemi (rød)
- IKT med sabotasje og sky-basert lagring (rød)
- Klimarelaterte hendelser (oransje)
- Tap av beitedyr til rovdyr (oransje)

Resultatet ble at trusselvurderingene opprettholdes.

Enhetenes beredskapsplaner skulle oppdateres våren 2019. ROS-analyser skulle oppdateres i forbindelse med utarbeidelse av ny overordnet beredskapsplan. Revisor har kun fått klarhet i at NAV har oppdatert sin beredskapsplan pr april 2020

Revisor har søkt etter smittevernplan for Indre Fosen på kommunens hjemmeside, men ikke funnet denne. Sektorleder svarer på spørsmål om smittevernplan at det i 2013 ble utarbeidet

felles smittevernplan for Fosen for perioden 2013-2016 og at det var Fosen Helse som sto for utarbeidelsen. Det er pr dd ikke avklart om det skal utarbeides egne smittevernplaner for de sammenslåtte kommunene på Fosen. Smittevernlegen for Indre Fosen kommune oppdaterte i februar 2020 kommunens pandemiplan.

På forsiden til kommunens hjemmeside er det lenke til side med informasjon om koronaviruset.

Siden ble opprettet 15. mars og inneholder generell info og lenker, samt en egen side for Indre Fosen kommunes koronainformasjon, der det jevnlig er lagt ut relevant informasjon til innbyggerne, både lokale forskrifter og regler.

Revisor tror at pandemien vil være et skifte i hva vi vurderer som risikoer for kommunens virksomhet i årene som kommer. Vi har ikke informasjon om hvordan de ulike delene av kommunen håndterer dette nå. Det ble fra 130320 satt inn omfattende, nasjonale tiltak for å begrense smitte. Tiltakene grep betydelig inn i de fleste av kommunens tjenester. Det innebærer sannsynligvis store konsekvenser for kommunens økonomi i tiden framover, til tross for at staten har kompensert mye av dette. Revisor vurderer at epidemien innehar risikoer for kommunen som i større eller mindre grad bør ivaretas i tilnærmingen til forvaltningsrevisjon:

- Risiko knyttet til tjenester, og hvordan beredskapen har vært for å håndtere situasjonen underveis
- Digitale system er løsningen i det som omtales som krise, men det kan også være risiko for svikt, for eksempel ved dårlig utbygd bredbånd
- Smittevernberedskap og smittevernutstyr
- Risikoer for konsekvenser på kort og lang sikt (opplæringsområdet, økonomi, kultur- og næringsliv).

## 4.2 Tjenesteområdene

### 4.2.1 Oppvekst

I figur 4 er risikovurderingen innenfor oppvekst oppsummert og i fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 3. Risikovurdering oppvekst

Revisors samlede vurdering av risiko- og vesentlighet for oppvekst tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon i første rekke er innen tilpasset opplæring og spesialundervisning, deretter mobbing og barnevern.

Opplæring

Tabell 7. Oppvekst

Nøkkeltall	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Andel elever med spesialundervisning	9,9	9,2	8,4	7,8
Gruppestørrelser	15,5	15,3	14,8	15,8
Mestringsnivå 3-5 NP: regning 8.trinn	74,6	70,0	67,5	68,7
Mestringsnivå 3-5 NP: lesing 8.trinn	74,3	70,8	73,6	75,0
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	41,3	42,9	41,3	41,7
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning, med en lærerutdanning	77,3	73,9	76,2	74,7
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning med annen pedagogisk utdanning		11,4	10,9	12,0
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning, uten pedagogisk utdanning	12,7	5,4	4,7	5,3
Andel lærere med videregående utdanning eller lærere	9,9	9,2	8,2	7,9

Kilde: SSB;

+ data fra Udir, GSI og ungdatabasen

Tabellen viser at andel elever med spesialundervisning i Indre Fosen ligger 2% over landet uten Oslo og 1,3% over KG11. Ifølge tilstandsrapport 2018 utgjør andelen lærertimer som brukes til spesialundervisning 23 %. I landet er tallene henholdsvis 8 % og 18 %. Andelen elever som får denne spesialundervisningen i klasserommet er 61 %, mens det i landet som helhet er 40 %. Mellom fem og ti elever i kommunen har individuelle tiltak der de holdes delvis eller helt utenfor klassefellesskapet. Foreldre står på for å få elever med tiltak ut av klassefellesskapet. Dette jobbes det med sammen med PPT for å finne bedre løsninger på i modellkommuneprosjektet Inkludering på alvor.

Skolene ligger i gjennomsnitt under nasjonalt nivå både på nasjonale prøver og standpunktkarakterer. Unntaket er nasjonale prøver på 8.trinn. Her skårer IF over nasjonalt gjennomsnitt i alle tre fag. Indre Fosens grunnskolepoeng lå i 2018 på 41, KG11 hadde 41 og 41,7 nasjonalt. Dette er ikke nødvendigvis positivt, men må sees i sammenheng med f.eks. eksamensresultatene. Hvis det er for stor differanse her, kan det tyde på en vurderingspraksis som ikke samsvarer med forventningene i forhold til kompetansemålene.

Skolene i Indre Fosen er med i kompetanseløftet innenfor relasjonell klasseledelse gjennom Fosen-nettverket og over 20 lærere var i 18/19 i videreutdanning gjennom Kompetanse for kvalitet.

I 2018 var arbeid i gang med å lage retningslinjer for vurdering, kartlegging og oppfølging av kartleggingsprøver i skolene i Indre Fosen. Enhetsleder mente at dette er et godt grep for å øke kvaliteten i opplæringen og hadde engasjert eksternt kompetanse for å arbeide med dette.

Alle skolene arbeider etter Olweus-standard, men i 2018 manglet to av skolene fortsatt sertifisering. 20 % stilling som Olweus-instruktør er lagt til PPT. Trøndelag fylke har opprettet egen stilling som mobbeombud. Tilstandsrapport 2018 viste at antall elever som rapporterer at de blir mobbet 23 ganger i måneden eller oftere, var høyere enn i resten av landet. Av disse sier 60 elever at de blir mobbet ukentlig.

Fra 12. mars 2020 stengte skolene på grunn av frykt for stor spredning av koronaviruset. Undervisningen har etter det skjedd på digitale plattformer, hvor elevene har vært hjemme. Avgangselevne i 10. klasse får ikke ta eksamen i 2020 og avslutter følgelig grunnskolen uten eksamenskarakterer. Dette ble bestemt nasjonalt og vil ikke ramme elevene i Indre Fosen mer enn andre steder. Hvilke konsekvenser det kan få for elever som i utgangspunktet stiller svakt i skolesammenheng er veldig usikkert, men risikoen for at det kan få konsekvenser vurderer vi som stor.

### Barnehager

Nøkkeltall	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra-gruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Andel barn 1-5 år i barnehage , i forhold til innbyggere 1-5 år	94,7	94,8	92,9	92,4
Andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning	47,4	46,6	44,5	41,5
Andel barn, ekskl minoritetsspråklige, som får ekstra ressurser, i forhold til alle barn i kommunale barnehager	5,5	7,4	3,7	3,9
Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til innvandrerbarn 1-5 år	68,5	90,7	89,3	86,3
Netto driftsutgifter barnehager i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	13,2	13,4	12,8	14,3
Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år (kr)	160364	184486	167364	163025

Kilde: SSB KOSTRA

Tabellen viser at Indre Fosen i 2018 og 2019 hadde både en høyere andel barn 1-5 år i barnehage og høyere andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning enn sammenligningskommunene. Tabellen viser også at andelen barn med ekstraressurser i Indre Fosen var ca 3,5% høyere enn sammenligningskommunene. Andel minoritetsspråklige barn i



forhold til innvandrerbarn økte i Indre Fosen med 22,2% fra 2018 til 2019 og er litt høyere enn sammenligningskommunene.

Netto driftsutgifter pr innbygger 1-5 år økte med ca kr 24.000 i Indre Fosen fra 2018 til 2019 og lå ca kr 15.-17.000 over sammenligningskommunene. Indre Fosen har totalt 16 barnehager, derav seks kommunale barnehager som er ulike i størrelse og organisering, og alle har sitt særpreg. Med nye regler om rett til plass, pedagognorm og bemanningsnorm, er kommunen veldig låst i forhold til hva det vil koste å drifte barnehagene. Den høye andelen av private barnehager gjør driften av barnehageområdet uforutsigbar. I budsjett 2020 sier kommunen at antall barnehagebarn antas å reduseres og behovet for barnehageplasser vil gå ned i framtiden, både i kommunale og private barnehager. Det kan få personalmessige konsekvenser.

Tall fra Barnehagefakta.no viser at 76,6% av barnehagene i Indre Fosen oppfylte pedagognormen pr 311219. Tallene pr 31219 viser også at antall barn pr ansatt var 5,3 i Indre Fosen, mens antallet var 5,7 barn ellers i landet. På foreldretilfredshet scoret Indre Fosen 4,5 av 5,0, likt med landet ellers.

I tilstandsrapporten 2018 sies det at kapasiteten i barnehage tilbudet utfordres i enkelte deler av kommunen. Det er nedgang i barnetallet og barnehagebehovet i enkelte bygder, mens kapasiteten er sprengt i andre deler av kommunen. Det skjer store endringer fra år til år ved hovedopptaket, og kommunen klarer ikke å imøtekomme behovene godt nok. Det framkommer at de må få lagt en god plan for det framtidige barnehage tilbudet, både i forhold til kapasitet og plassering av barnehager.

Tilstandsrapporten viser også at bemanningen i barnehagene er bra. De fyller de nasjonale kravene til pedagogtetthet og voksentetthet. Utfordringen ligger i at møter, sykefravær og plantid for pedagogene «spiser» av voksentettheten. Det settes ikke inn vikar ved plantid, møter og utviklingsarbeid, og da blir bemanningen knapp, siden barnehagene har lang åpningstid. Dette er en stor utfordring og en stressfaktor som tærer på alle medarbeiderne, både de som skal gå i møter/plantid/er syke og borte fra arbeidet, og de som er igjen på avdelingen og må ta den ekstra belastningen med å ivareta tilbudet på en tilfredsstillende måte med færre voksne til stede. De tre minste barnehagene sliter med at tidsressursen avsatt til styreroppgavene er svært knapp (35-40 prosent av full stilling).

Det sies i tilstandsrapporten at det foregår mye spennende pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagene, og barnehagebasert kompetanseutvikling er en arbeidsmetode som holder på å «sette seg» som en god måte å implementere ny rammeplan på. I ny rammeplan er det en større ansvarliggjøring av voksenrollen i relasjon til barnet enn tidligere. Her er barnehagene

godt i gang. I tillegg har barnehagene i gamle Rissa deltatt i RissaMat-prosjektet. Prosjektet har dreid seg om barns matvaner og hvordan dette kan påvirke mestring.

Barnehagene i Leksvik og Rissa kommuner deltok også i realfagskommunesatsingen, og det har gitt barnehagene økt interesse og kunnskap om realfag i barnehagen, og et mer systematisk og strukturert arbeid med en allerede eksisterende praksis.

Barns trivsel og utvikling i barnehagen er målet for alt kvalitetsarbeid i barnehagesektoren. I kvalitetssystemet for barnehagen inngår det flere verktøy for å vurdere og arbeide med kvaliteten i den enkelte barnehagen. I rapporten presenteres to av verktøyene:

Ståstedsanalysen og Foreldreundersøkelsen.

Ståstedsanalysen har som mål å skape felles refleksjon blant barnehagens personale over barnehagens praksis og hvilke områder barnehagen vil prioritere i videre utviklingsarbeid. Her har barnehagene kommet noe ulikt i arbeidet. De har gjort sine funn, og gjort sine vurderinger av styrker og utfordringer, men ikke lagt plan for videre arbeid med utviklingsområdene enda.

Foreldreundersøkelsen gjennomføres annet hvert år, sist i november 2019, og viser at barnehagene i Indre Fosen har god kvalitet og at de foresatte er tilfreds med det tilbudet de gir barna. Kommunens barnehager ligger likt med eller over nasjonal skår i samtlige spørsmålsbolker.

## PPT

Indre Fosen har egen PPT, etablert i 2018. Barnehagene har tett samarbeid med PPT gjennom tilrettelegging av det spesialpedagogiske tilbudet ute i barnehagene. Indre Fosen var inne i sitt første år i 2018, og barnehagene har ventet på at ny PP-tjeneste skulle etableres. De har følt på at det har vært for lang ventetid i enkeltsaker, men nå er den nye PPT godt etablert og svært godt faglig sammensatt, og det gode samarbeidet er i gang. Barnehagene opplever en økning i behovet for spesialpedagogisk hjelp, men ser også viktigheten av tidlig hjelp, i håp om at tidlig innsats lønner seg og at hjelpen kan reduseres. Det tverrfaglige samarbeidet er godt, men det tar tid å få på plass gode samarbeidsrutiner. I det første året som ny kommune er det mye som skal etableres på nytt.

Barnehagene i Indre Fosen er sammen med resten av oppvekstområdet deltakere i modellkommuneprosjektet Inkludering på alvor. Målet for prosjektet er å utvikle modeller som fokuserer på inkludering av alle barn og elever i barnehage og skole gjennom bedre utnyttelse av lokale og statlige tiltak i utvalgte regioner. I samarbeid med PPT skal det

utarbeides gode rutiner og et av delmålene er at PPT skal ha en tydelig veilederrolle ute i barnehagene. Det er gjort en kartlegging av dagens tilbud – hvordan jobbes det med inkludering ute i barnehagene, hva fungerer godt/dårlig, hvor mange aktive saker har dere, hvordan kan PPT bidra i det ordinære tilbudet, osv. Alt innsamlet materiale er bearbeidet av prosjektleder, og det skal i høst lages en plan for det videre arbeidet. Dette er spennende utviklingsarbeid som barnehagene er begeistret for å være en del av.

## Barnevern

Tabell 8. Barnevern

Nøkkeltall	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger 0-22 år (kr)	7055	7653	8770	8387
Barn med melding ift. innbyggjarar 0-17 år (prosent)	4,8	5,1	4,8	4,6
Barn med barnevernstiltak ift. innbyggjarar 0-22 år (prosent)	5,1	5,8	4,2	3,8
Barn med undersøking eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)	19,7	20,3	19,1	19,2
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	4,8	5,0	4,9	5,0
Andel meldinger i alt som behandles innen 7 dager	96,5	97,5	99,1	99,1
Andel meldinger som går til undersøkelse innen 7 dager	78,9	79,7	77,5	79,4

Tabellen viser at netto driftsutgifter pr innbygger til barneverntjenesten ligger lavere enn sammenligningskommunene.

Barn med melding ift innbyggere 0-17 økte med 0,3% fra 2018 og ligger nå 0,3 til 0,5% over sammenligningskommunene. Barn med barnevernstiltak ift innbyggere 0-22 år lå i 2019 2% over landet uten Oslo og 1,6% høyere enn KG11. Andel melding i alt som behandles innen 7 dager var i 2019 97,5% i Indre Fosen. Dette var 1,6% under sammenligningskommunene. Andel meldinger som går til undersøkelse innen 7 dager var i 2019 2,1% høyere enn KG11 og litt over landet uten Oslo.

Fosen barneverntjeneste er en interkommunal tjeneste for alle de seks kommunene på Fosen. Indre Fosen kommune er vertskommune og har arbeidsgiveransvar. Ny ordning med bestillerbrev fra hver kommune får kommunene til å tenke gjennom behovene, men alle kommunene må samkjøres.

På oppdrag fra Fosen Regionråd gjennomførte Trøndelag forskning og utvikling (TFoU) i 2018 en evaluering av Fosen barneverntjeneste «Når barnets beste er samfunnsoppdraget». Der vises det blant annet til utfordringer knyttet til mange oppmøtesteder/kontor og mange kommunestyrer å forholde seg til.

### Voksenopplæring

IF gir tilbud om norskopplæring, med tre-fire dager undervisning og en-to dager praksisplass.

IF har gitt et toårig tilbud i grunnskole for voksne. Grunnskoletilbudet er avhengig av at det er et visst antall elever som trenger dette tilbudet. Når antallet flyktninger går ned, blir tilbudet på voksenopplæringen dårligere.

Flyktninger som er over 25 år det året de søker videregående opplæring, har kun voksenrett, og dermed får de bare skoleplass, dersom en søker med ungdomsrett takker nei til plassen. Dette er et alvorlig problem, som fører til at mange av våre nye landsmenn ender opp som sosialhjelpsmottakere – selv om de er svært motiverte for å få en utdanning.

IF har vanskelig for å finne rett kompetanse til spesialundervisning for voksne med rettigheter etter opplæringsloven § 4A-2.

I budsjett 2019 er det forutsatt at tjenesten nedbemannes med ca 1 stilling fra 1. august 2019.

I 2018 ble det bosatt 10 personer: to familier og en enslig person. Introduksjonsordningen hadde 42 introdeltakere i januar 2018. 31 avsluttet introprogrammet eller fikk innvilget permisjon, slik at det var kun 11 introdeltakere i starten av 2019.

### Kultur/ barne- og ungdomstiltak

Kommunen tilbyr bibliotek som har god tilgjengelighet og åpningstider innenfor gitte rammer.

Kommunen tilbyr kulturskole. Det har vært utfordrende å opprettholde et mangfoldig tilbud med desentralisert undervisning innenfor gitte rammer.

Kommunen har idretts-/aktivitetsanlegg tilpasset behovet i kommunen.

## 4.2.2 Velferd

I figur 5 er risikovurderingen innenfor velferd oppsummert. I fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen



Figur 4. Risikovurdering velferd

Revisors samlede vurdering av risiko- og vesentlighet for velferd tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er størst innen økonomisk sosialhjelp. Kommunen har hatt et stort merforbruk på området og har ikke funnet årsaken. Dagens koronasituasjon vil mest sannsynlig føre til en økning på dette området.

### Økonomisk sosialhjelp

Tabell 9. Økonomisk sosialhjelp

Nøkkeltall	Leksvik	Rissa	Indre Fosen	Indre Fosen
	2017	2017	2018	2019
Sosialhjelpsmottakere (antall)	113	225	274	207
Antall barn i familier som mottok sosialhjelp (antall)	44	154	164	100

Kommunen hadde i 2018 et stort merforbruk på dette området, uvisst hvilken årsak. Rådmannen sier at det har vært topper tidligere også, men da kunne en se forklaring i forhold

vedr arbeidsledighet og en mulig forklaring i 2018 kan være gjeldsofre eller kanskje saksbehandlere med lite erfaring/lite opplæring. I tertialrapport 2 for 2019 sier rådmannen at det har vært en forbedring på dette området og at forbedringen i all hovedsak ligger på «Kvalifiseringsprogrammet». Arbeidsledigheten i Indre Fosen kommune var lavere enn i sammenligningskommunene i 2018 og 2019.

Samarbeidet i NAV fungerer bra, det er antall søknader som er utfordringen. Dette er et tjenesteområde som nå har økt press som følge av koronaepidemien og følgene av det for arbeidslivet.

### Bolig

Nøkkeltall	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostragruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Totalt antall kommunalt disponerte boliger (antall)	205	198	..	95871
Kommunalt disponerte boliger pr 1000 innbygger (antall)	21	20	..	21
Brutto investeringsutgifter til boligformål pr innbygger i kroner (kr)	5735	11465	1697	1553
Lønnsutgifter pr eid kommunal bolig (kr)	1624	17197	..	9535
Andel nye søkere som har fått avslag på kommunal bolig (prosent)	0	7	..	27
Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån, pr 1000 innb. (antall)	2,1	1,9	1,8	1,4
Antall husstander tilkjent statlig bostøtte fra Husbanken per 1000 innbyggere (antall)	11,8	10,6	12,9	13,4

.. = oppgave mangler

: = tall kan ikke offentliggjøres

Tabellen viser at IF har litt i overkant kommunale boliger og flest ledige boliger er i Vanvikan og Leksvik. Lønnsutgifter pr eid kommunal bolig økte betraktelig i 2019 og var dobbelt så høy som sammenligningskommunene. Boliger tildeles i tverrfaglig gruppe og kommunen har 40% stilling som koordinator.

Boligpolitisk plan 2018-2026 ble godkjent av kommunestyret 07.06.2018. I planen har kommunen forsøkt å svare på følgende spørsmål: Er dagens boligfremskaffelse, med omfang og boligtyper, tilstrekkelig? Er dagens boligsamarbeid, mellom private og offentlige instanser,

hensiktsmessig for utvikling av fremtidig botilbud? Hvilken konsekvens vil en bru, mellom regionhovedstaden Trondheim og Fosen ved Indre Fosen kommune, ha for innbyggertallet? Fakta fra tidligere Leksvik og Rissa kommuner lå til grunn for etablering av boligpolitiske mål, strategier og tiltak for Indre Fosen. Hensikten var å etablere en tilgjengelig, helhetlig og tidsriktig boligpolitikk, som er synlig og forpliktende for alle berørte.

### Flyktninger

IF har bosatt flyktninger siden 2010 og bosatte 14 nye flyktninger i 2019. Kommunestyret har stilt seg positiv til bosetting av 15 nye flyktninger i 2020 og er villig til å øke bosettingstallet til 20 dersom ønskelig fra IMDi.

Kommunen har utfordring med å skaffe egnede boliger og bruker både kommunale og private boliger. Det er stor ulikhet i bo-kunnskap, alt etter hvilket land flyktningene kommer fra – og om de har bodd et helt liv i flyktningleir, eller kommer fra en egen, moderne bolig. Noe problematisk situasjon.

Flyktninger over 25 år har svært vanskelig for å komme inn på videregående opplæring. De har kun voksenrett. Se punktet over under Voksenopplæring.

Ikke alle bedrifter ser det som en oppgave og en investering for framtida å tilby praksisplasser til flyktninger. Det er få insentiver for å motivere bedriftene til å ta inn praksisdeltakere. Dersom plasseringen går gjennom NAV, kan NAV yte tilskudd til arbeidstrening.

### 4.2.3 Helse- og omsorgstjenester

I figur 6 er risikovurderingen innenfor helse- og omsorgstjenester oppsummert. I fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 5. Risikovurdering helse og omsorg

Revisors samlede vurdering av risiko- og vesentlighet for helse og omsorg tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon i første rekke er vedrørende tverrfaglig samarbeid og rekruttering av kompetanse.

Tabell 10. Helse og omsorg (felles sykehjem og hjemmetjeneste)

Nøkkeltall	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2018	2018



Andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning (prosent)	76	75	75
Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent)	40	36	32
Andel brukere av hjemmetjenester 0-66 år (prosent)	36	30	48
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på sykehjem (prosent)	18	12	12
Andel brukertilpassede enerom m/ eget bad/wc (prosent)	100	92	90
Andel innbyggere 67-79 år med dagaktivitetstilbud (prosent)	0	0,73	0,67

Kilde: SSB KOSTRA 2018-tall brukt, da tall for 2019 manglet de fleste opplysninger.

Tabellen viser at Indre Fosen i 2018 hadde 1% høyere brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning enn sammenligningskommunene og 4-8% høyere andel innbyggere 80 år som bruker hjemmetjeneste.

Kommunen har 100% brukertilpassede enerom m/ eget bad/wc, mot 90 og 92% for sammenligningskommunene. Ifølge tabellen har ingen innbyggere 67-79 år dagaktivitetstilbud i Indre Fosen.

Som tabellen viser, har Indre Fosen kommune svært mange langtidsplasser, 18% mot 12 % for sammenligningskommunene. Kommunen har som mål å «bytte» noen av disse med andre boformer og dette planlegges gjennomført når Stadsbygd omsorgssenter står ferdig i 2020.

Tildeling av tjenester fungerer ifølge rådmannen svært bra. Det er opprettet eget forvaltningskontor som saksbehandler alle søknader om pleie og omsorgstjenester og ny «Koordinerende enhet» med ansvar for forvaltning og saksbehandling, samt god og effektiv bruk av merkantile tjenester, er under oppbygging.

Sektoren sliter med å skaffe sykepleiere, jordmødre og helsesøstre. Ifølge rådmannen viser Unicare på Hysnes helsefort og St. Olavs hospital seg å være mer attraktive arbeidsgivere.

Kommunen gjør nå tiltak for å bedre rekrutteringen ved bla å jobbe med desentralisert sykepleierutdanning på Fosen med obligatorisk plikttid i kommunen og har fra 2020, sammen med Ørland og Åfjord kommuner, lyst ut 6 stipendstillinger for sykepleierstudenter fordelt på de 3 kommunene. Kommunen har også tiltak som videreutdanning av ledere/demensomsorg mm. En av målsettingene i handlingsprogramperioden er kartlegging av nåværende kompetanse og ressurser og lage en kompetanseplan for sektoren.

Det er ikke gjennomført brukerundersøkelser i kommunen i 2018. Rissa kommune gjennomførte bruker- og pårørendeundersøkelser i «Bedre kommune» i 2015 og har ifølge sektorsjef planlagt gjennomføring av brukerundersøkelse i 2020.

Helse og omsorgsplan 2020- 2030 ble utarbeidet i 2019 og skulle vedtas i mai 2020, men blir ifølge sektorsjefen forsinket pga koronakrisen, da kommunen ikke kan gjennomføre involveringen som var planlagt våren 2020.

Tabell 11. Kompetanse i helse og omsorg

Avtalte årsverk per 10 000 innbyggere	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Geriatrisk sykepleier	1,0	1,0	4,46	4,09
Sykepleiere med spes./vd. utd.	12,24	10,55	9,92	7,79
Sykepleier uten spesialitet/videreutdanning	52,0	53,78	56,90	47,86
Hjelpepleier	65,61	57,07	65,87	45,46
Ergoterapeut	1,41	2,80	1,65	2,20
Miljøterapeut og pedagog	0,50	6,29	2,72	7,72
Aktivitør	1,55	2,15	2,87	1,98
Omsorgsarbeider	14,61	13,48	12,75	8,35
Helsefagarbeider	54,96	56,18	42,80	42,18
Annet omsorgspersonell med helseutdanning	17,22	14,17	17,34	14,44
Pleiemedhj/ass, hjemmehj/prakt bist eller annen brukerrettet tj.	66,11	72,93	75,77	58,20

Tabellen viser at IF har langt færre geriatriske sykepleiere enn sammenligningskommunene, men antallet sykepleiere med spesial- eller videreutdanning er høyere. Revisor antar at årsaken til denne forskjellen kan være at rapporteringen av kompetansen gjøres forskjellig i kommunene. IF har også høyere antall helsefagarbeidere og omsorgsarbeidere enn de andre kommunene og har dermed totalt høyere faglig kompetanse i sine helse- og omsorgstjenester.

Nøkkeltall	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Årsverk helse og omsorg pr 10 000 innbyggere	363	356	378	314
Årsverk pr bruker av omsorgstjenester	0,47	..	..	..

Tabellen viser at IF har høyere antall årsverk helse og omsorg enn landet, men lavere enn KG11. I 2018 hadde Indre Fosen lavere antall årsverk pr bruker av omsorgstjeneste enn sammenligningskommunene.

Revisor vurderer at det på sikt er knyttet risikoer til den demografiske utviklingen i kommunen, som betyr økt behov for omsorgstjenester og utfordringer knyttet til nedgang i den yrkesaktive delen av befolkningen.

Omorganiseringer kan, til tross for at mål og tiltak totalt sett kan være riktige, ha iboende risikoer knyttet til brukere, pårørende og personell.

### Psykatri / psykisk helsevern og rus

Tabell 12. Psykiatri og rusomsorg

Nøkkeltall	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer (prosent)	11,0	12,9	7,3	13,9
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere (helse- og omsorg) (antall)	8,7	7,5	6,5	4,9
Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	12,6	11,5	10,5	9,0
Årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	1,5	1,6	3,8	3,2

Årsverk psykiatriske sykepleiere og personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid er høyere enn sammenligningskommunene, mens årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid er under halvparten. Rådmannen sier at det har ikke vært utfordringer med å gi tilbud om psykiske helsetjenester og nødvendig helsehjelp til personer med ruslidelser så langt. Det

er etablert Ø-hjelp døgnopphold for denne gruppen på Rissa sykehjem for hele kommunen, men det har så langt vært lite brukt, også lite brukt i hele Norge.

### Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede

Tverrfaglig samarbeid og avklaring om hvem som gjør hva, savnes. I forhold til avlastning for barn, samt tilbud og avlastning for voksne har det de siste år vært en sterk økning i antall barn i kommunal avlastning, dette har foreldre krav på. I tidl Leksvik kommune har man samlokalisert brukere ifht avlastning. Flere av brukerne i Leksvik har gått bort, noe som medfører reduksjon av personale. Kommunen har fått flere nye ressurskrevende brukere. De største utfordringene er knyttet til tilstrekkelig rekruttering av kompetanse.

### Lege/ legevakt/ psykolog/ helsestasjon

Nøkkeltall	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Avtalte legeårsverk pr 10 000 innb.	13	0	12	11
Avtalte fysioterapiårsverk pr 10 000 innb.	10	10	11	10
Avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjeneste pr 10 000 innb. 0-20 år	43	41	51	44

Tabellen viser at det mangler innrapportering av tall for avtalte legeårsverk for IF i 2019. Antall fysioterapiårsverk er likt med landet uten Oslo og 1 årsverk under KG11. Antall årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjeneste er 10 færre enn KG11 og 3 færre enn landet uten Oslo.

#### 4.2.4 Teknisk drift

Figur 7 oppsummer risikovurderingene innenfor teknisk drift. Under følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 6. Risikovurdering teknisk

Revisors samlede vurdering av risiko- og vesentlighet for teknisk drift tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon i første rekke er innen eiendomsforvaltning, tilsyn i byggesaker og vann og avløp.

#### Planarbeid

Indre Fosen kommune har ikke vedtatt en egen samfunnsplan. Kommunal planstrategi for Leksvik og Rissa ble vedtatt for perioden 2016-2019. Leksvik kommune vedtok kommuneplanens samfunnsdel i 2016. Rissa kommune gjorde det samme i 2014. Begge samfunnsdeler ble vurdert som oppdaterte, og at det ikke var nødvendig med revisjon i denne planperioden. Planene til de to tidligere kommunene er relativt like. De gjelder fram til en eventuell ny samfunnsplan blir vedtatt. I kundemøte 2018 uttalte rådmannen at det er utfordrende å oppfylle kommuneplanen vedr utarbeidelse av planer.

Kommunen utarbeider ny arealplan som hadde høringsfrist 1. november 2019.

Iflg kommunens nettsider, jobbes det med ny landbruksplan for Indre Fosen.

Beitebruksplan for Rissa ble sist vedtatt i 2013 og i Leksvik i 2015

SMIL-strategi (spesielle miljøtiltak i landbruket) gjennomgås i februar hvert år.

## Byggesak

Tabell 13. Byggesak

Nøkkeltall	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Byggesøknader i alt behandlet (antall)	185	185	10444	68029
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)	15	15	18	18
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)	34	23	35	33
Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)	..	38	20	17

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle byggesaker ligger under sammenligningskommunene.

Kommunen sa i 2018 at saksbehandlingen går greitt, men at de har litt lite kapasitet på saksbehandling enkelte tider på året, året sett under ett. De synes det er utfordrende å ta i bruk nye kommunikasjonsformer samtidig som saksbehandlingen skal gjøres. Kravene øker også. Egeninitierte tilsyn gjennomføres nesten ikke, kun store byggeprosjekter og meldte tilsynsbehov. Kommunen har ikke utarbeidet tilsynsstrategi.

Eiendomsforvaltningen

Tabell 14. Eiendomsforvaltning

Nøkkeltall	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo
	2018	2019	2019	2019
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (%)	11,5	10,6	8,2	9,0
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	6,99	6,7	5,71	4,91
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	554	527	561	600
Formålsbygg areal totalt	69811	67131	2933667	22964907

Tabellen viser at IF hadde 1,6-2,4% høyere netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning enn sammenligningskommunene i 2019. Kommunen vedtok eierstrategi for kommunale bygg i 2019. Formålet med eierstrategien er å sikre en effektiv bruk og framtidrettet drift av kommunal bygningsmasse. Eierstrategien omhandler kommunale eide og leide bygninger. Det vil si 50 funksjonsbygg, 55 gjennomgangsboliger og 156 omsorgsboliger, i tillegg til flere rensesanlegg og pumpestasjoner.

I utarbeidelsen av eierstrategien ble bla følgende utfordringer beskrevet:

- Kommunen har god oversikt over byggenes tilstand, men utfører for lite planmessig vedlikehold.
- Kommunen avsetter ikke nok midler til vedlikehold for å opprettholde byggenes standard/verdi. Kommunen har ikke en tydelig modell som gjenspeiler både utgifter til løpende drift av bygg, og til verdibevaring.
- Byggenes kvalitet og verdi opprettholdes ikke i hele levetiden.

Revisor har ikke fått klarlagt om vedlikeholdsplan for kommunale bygg er utarbeidet.

Vann og avløp

Tabell 15. Vann og avløp

Nøkkeltall	Leksvik	Rissa	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo
	2017	2017	2018	2018	2018
Årsgebyr for vannforsyning - ekskl. mva.	4187	..	3797	3276	3741
Årsgebyr for avløpstjenesten - ekskl. mva.	2979	..	2739	3847	
Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	..	0,75	0,0	..	0,65
Andel av total kommunal vannleveranse til lekkasje (prosent)	..	5,0	5,0	..	29,4
Andel fornyet kommunalt spillvannnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	..	..	..	..	0,56
Andel innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt (prosent)	..	13,3	6,0	..	51,3

Kommunen sa i kundemøte 2018 at de har klare utfordringer i forhold til alt for lite mannskap og det er ikke tilstrekkelig til å drifte innenfor forskrifter. Drikkevannsforskriften medfører skjerpa krav. Enheten har 1 årsverk fagarbeider vann og 1 årsverk avløp. Enheten skal lage plan for ressurser/kompetanse for å rekruttere nye ansatte pga pensjonering. I økonomiplan 2020-2023 er en av målsettingene å utarbeide kommunedelplan for avløp og vannmiljø i Indre Fosen kommune. Ifbm koronapandemien har kommunen gjennomført kontinuitetsplanlegging og har konstatert at kommunen er ekstra sårbar mht vann og avløp.

Revisor vurderer at dersom det er anlegg som trenger vedlikehold, for eksempel på lekkasjer, kan det være en risiko innen vann og avløp, samt sårbarhet ifbm kontinuitetsplanlegging.

Renovasjon

Tabell 16. Renovasjon

Nøkkeltall	Indre Fosen	Indre Fosen	Kostra gruppe 11	Landet uten Oslo



	2018	2019	2019	2019
Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	3000	3000	2795	2851
Andel levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling (prosent)	46,7	31,0	..	..

Tabellen viser at IF i 2018 hadde en høy andel levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling, 46,7% men i 2019 er denne redusert til 31%.

Indre Fosen kommune har avtaler med Fosen renovasjon som henter husholdningsavfall hos alle husstander i kommunen. I tillegg er det gjenbruksstasjoner for mottak av farlig avfall, hageavfall, elektriske apparater, metall med mer.

KU har bestilt selskapskontroll i Fosen Renovasjon i 2020.

Som følge av kommunesammenslåingene på Fosen har selskapsavtalen til Fosen Renovasjon IKS blitt oppdatert. I forbindelse med dette har de nye eierkommunene Åfjord, Ørland og Indre Fosen tildelt Fosen Renovasjon IKS enerett med hjemmel i anskaffelsesforskriftens § 2-3 : «Kommunestyret tildeler Fosen Renovasjon IKS enerett på innsamling, transport, behandling og omsetning av alt avfall som kommunen er lovpålagt, og for innsamling og behandling av slam fra slamavskillere, tette tanker og minirensanlegg mv.....

Alle oppgaver som Fosen Renovasjon IKS er tildelt ved enerett skal kompenseres ut ifra selvkostprinsippet, jf. forurensingsloven §34.

Enerettstildelingen begrunnes med at den valgte løsning gir bedre miljømessig effekt gjennom økt materialgjenvinning og er en løsning som gir lavere gebyr.

Fosen Renovasjon IKS kan, for avgrensede oppgaver innenfor selskapets ansvarsområde, tildele enerett videre til andre offentlige organ. Denne enerettstildelingen skal alltid være tidsbegrenset.»

### Brann- og redningstjenester

Indre Fosen kommune er deltaker i Trøndelag brann og redningstjeneste IKS (TBRT IKS) og får sine brann- og redningstjenester dekket av selskapet.

### Samferdsel (vei, park og idrettsanlegg)

Kommunen har ikke vedlikeholdsavtaler for drift av alle kommunale veier. En ansatt er dedikert til 14 mil veg både asfaltert og grusveier + gatelys og gang- og sykkelveger. Indre Fosen kommune utlyste anbudskonkurranse for vintervedlikehold for kommunale veier for 2019-2023 i juni 2019, men denne ble ikke avlyst pga for høye kostnader og manglende tilbud på flere roder. Kommunen forbereder gjennomføring av ny anbudskonkurranse for sommer og/eller vintervedlikehold av kommunal veg tidlig i 2020 med sikte på at den blir gjeldende fra høsten 2020. Kommunen har også som målsetting å konkurranseutsette sommervedlikehold av kommunale veier i økonomiplanperioden.

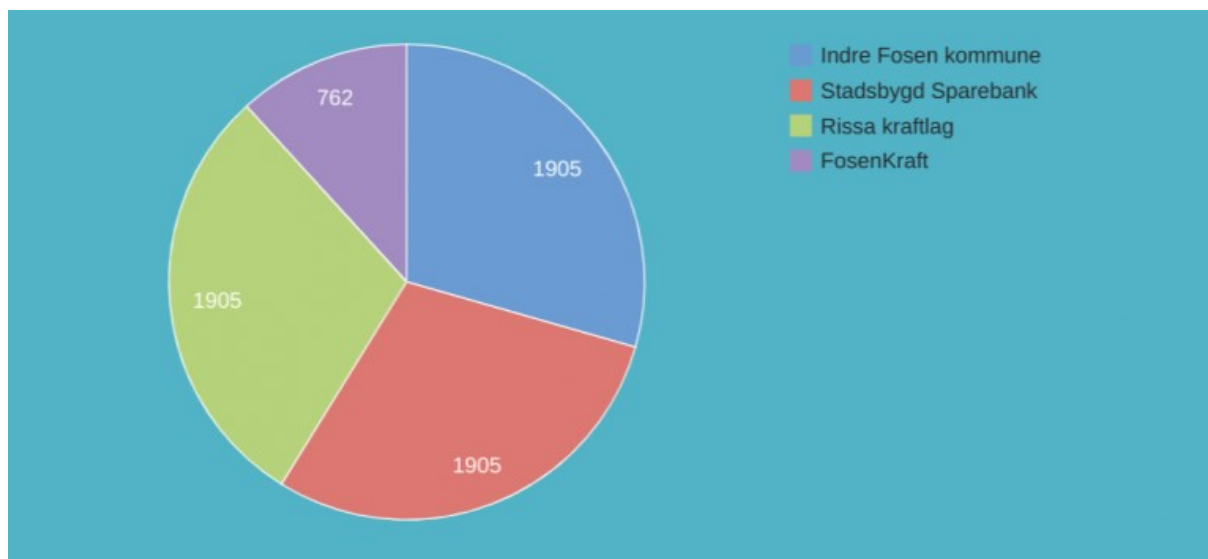
### Næring

Indre Fosen kommune er en omstillingskommune. I perioden 2017-2022 skal Omstillingsprogrammet stimulere og bidra til at 350 nye arbeidsplasser blir skapt i kommunen.

Omstillingsprogrammet er en ekstraordinær innsats som skal bidra til en mer variert og robust næringsstruktur som igjen vil gi en tryggere fremtid for arbeidstakerne i kommunen. Kommunen har fått omstillingsmidler og har gjennom det et samarbeid med Fosen Invest.

Indre Fosen kommune gjennomfører programmet i tett samarbeid med Innovasjon Norge og Fylkeskommunen. Indre Fosen kommune har en egen næringsavdeling som jobber for næringslivet.

Indre Fosen Invest ble etablert i 2013 for å drive næringsutvikling gjennom deltakelse i andre selskaper med kapital og kompetanse. Selskapet skal være en langsiktig aktør, men over tid ha positiv avkastning på investert kapital. Indre Fosen Invest har som formål å styrke næringsutviklingen i Indre Fosen gjennom deltakelse i andre selskaper med kapital og kompetanse. Indre Fosen Invest bidrar til næringsaktivitet og annen virksomhet for å beholde arbeidsplasser og skape nye arbeidsplasser i bygda. Figuren under viser eierforholdet i selskapet.



Næringsavdelingen og omstillingsprogrammet har god kompetanse på offentlig støtte/næringsstøtte. Innen landbruk har kommunen tilstrekkelige ressurser og kompetanse til forvaltningsoppgaver (inkludert lovforvaltning), men har lite kapasitet til utviklingsoppgaver.

### Miljø og klima

Miljøarbeidet er organisert under Næringsavdelingen. Fosen-kommunene samarbeider på miljøområdet både gjennom vann-arbeidet og gjennom prosjektet STYRK – Fosen.

Kommunen har utfordring med å prioritere tilstrekkelige ressurser for å ivareta alle aspekter ved miljøforvaltning. For å lykkes må miljøaspektet implementeres i hele organisasjonen – de sier at de er på vei men har et stykke igjen før de er i mål.

Kommunens miljø- og klimaplan for 2013-2017 skal revideres. Noen enheter i Indre Fosen kommune er miljøsertifisert. Kommunen kjenner godt til EUs vanddirektiv, og rådmannen sier at dette er et tema som det jobbes mye med.

Indre Fosen kommune skriver på sine nettsider at de forsøker å påvirke egne enheter til å ta miljøriktige valg når prosjekter skal gjennomføres, eller varer skal handles inn. Dette resulterte blant annet i publikasjonen Guide for folkehelse, miljø og estetikk, der det står en del om hvorfor dette er viktig, og forslag til konkrete tiltak for de forskjellige sektorene.

Kommunen søker jevnlig om eksterne midler for å kunne gjennomføre prosjekt med fokus på miljø, eksempel på et slikt prosjekt er «klimasmart skolemat» som handler om å redusere matsvinn gjennom å bruke matvarer og råvarer som ikke blir solgt fra butikker og

primærprodusenter, samtidig som det skal gi de involverte elevene opplæring og aha-opplevelser som gjør dem i stand til å vurdere hva slags mat som er trygg å spise selv om den har gått ut på dato.

Indre Fosen kommune har gjennom bred medvirkning jobbet fram en mat-strategi som ble vedtatt i kommunestyret. I tillegg til at denne handler om riktig mat og gode måltider, er det lagt vekt på å forklare sammenhengen mellom hvordan det vi spiser påvirker miljøet.

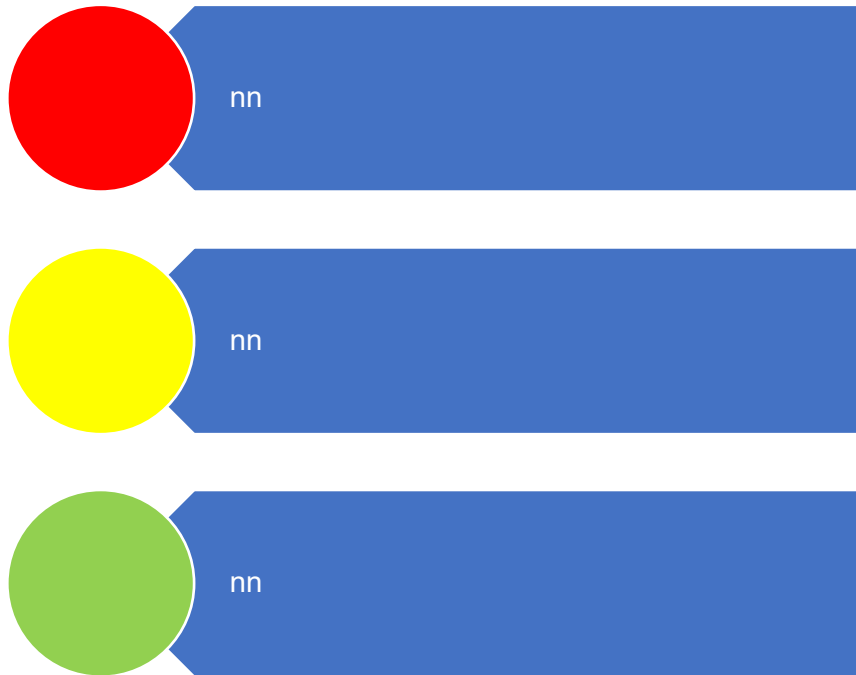
Indre Fosen kommune bidrar til å rydde opp i forurensningssaker lokalt. Dette kan dreie seg om forsøpling, brenning av avfall, dumping av husdyrgjødsel på feil sted, forurensede masser som oppdages i forbindelse med byggeprosjekt osv. Det kan være tilfeller de oppdager selv, eller tips de får fra andre. Kommunen går i dialog med den ansvarlige, og om det er nødvendig for å få ryddet opp gir de pålegg om dette.

Indre Fosen jobber sammen med de andre Fosen-kommunene for å finne ut tilstanden på vannforekomstene sine, og å lage en plan for å forbedre vannkvaliteten der den ikke er bra. Dette arbeidet dreier seg om å ta vannprøver, behandle søknader om utslippstillatelse, bidra til at husdyrgjødsel ikke blir spredd på feil tidspunkt, informere om kantsoner langs vassdrag, riktig lagring av rundball mm.

### 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.

Arbeidet med Pkt 4.3 er ikke ferdigstilt pr 16. april 2020.



Figur 7. Risikovurdering eierskap

Revisors samlede vurdering av risiko- og vesentlighet for selskaper hvor kommunen har eierinteresser tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon i første rekke er

Indre Fosen kommune har ikke utarbeidet Eiermelding, Eierstrategi eller andre føringer utarbeidet for sitt eierskap. Det gjennomføres ikke opplæring i Eierstyring for folkevalgte. Formannskapet har i møte 230120 diskutert kommunens prinsipper for Eierstyring og vil iflg protokoll fra dette møtet til neste møte få et utkast til prinsipper for Eierstyring og formål med eierinteressene til drøfting.

## Opplisting av selskap

- I [www.proff.no](http://www.proff.no) / [www.soliditet.no](http://www.soliditet.no) finner revisor at Indre Fosen kommune har følgende eierandeler i AS og andre selskapsformer:

Tabell 1 Aksjeselskaper

Navn	Eierandel
Fosenbrua AS	26,08 %
Fosenkraft AS	20,00 %
Fosenvegene AS	14,70 %, bekreftet 7,35%
Indre Fosen Invest AS	27,47 %
Kroa Produkter AS (en del av Flyndra AS siden 2013)	91,74 %
Leksvik Industriell vekst Holding AS	15,90 %
Noris Produkter AS	100,00 %
Sentrumsgården AS	8,34 %
NTE AS	2,44 %
TrønderEnergi AS	7,97 % Bekreftet 8,11 %
Museene i Sør-Trøndelag AS	4,16 %

Eierandelen i Sentrumsgården AS står oppført med Leksvik kommune som eier (8,34 %).

Tabell 2 Interkommunale selskaper (IKS)

Navn	Eierandel
Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS	4,54 %
Andelskapital Fosen DMS IKS	
EK Fosen kommunerevisjon IKS	14,00 %
Fosen Helse IKS	22,72 %
Fosen Renovasjon IKS	34%
Innherred Renovasjon IKS	3,9%
Trondheim Havn IKS	0,18%

#### 4.3.1 Eierskapskontroll

RMN SA har etter bestilling fra KU iverksatt en eierskapskontroll i Indre Fosen i 2019. Selskapskontrollen ble vedtatt begrenset med bakgrunn i manglende dokumentasjon og er pr mars -20 ikke avsluttet da revisor avventer informasjon fra ordfører.

Foreløpige funn fra selskapskontrollen viser at Indre Fosen kommune har, alene eller sammen med andre, eierinteresser i en rekke selskaper. Disse er i stor grad organisert som aksjeselskap (AS) og interkommunale selskaper (IKS). Kommunens aksjer og andeler har samlet en balanseført verdi på 90,1 millioner kroner pr. 14.02.2019, hvorav aksjeselskap og IKS utgjør 49,8 millioner kroner.

#### **4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper**

Vurdering av behovet for forvaltningsrevisjon i selskaperbasert på eventuell beskrivelse under tjenesteområdene og eller beskrivelse av eierskapet.

## **KILDER**

Sentrale dokumenter som vi har benyttet:

Årsregnskap og årsberetning for 2018

Budsjett 2020

Økonomi- og handlingsplan 2020-2023

SSB/KOSTRA-tall

KS.no (sykefraværstall)

Ungdata.no

Skoleporten.no



## **VEDLEGG 1 METODE**

### **Datagrunnlag**

#### **Kommunale dokumenter**

Årsmelding 2018

Budsjett og økonomiplan 2020-2023

Tertialrapport 2. tertial 2019

Kommuneplanens samfunnsdel

Tilstandsrapporter for skolene og barnehagene

#### **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. 2019-tall er foreløpige tall pr 150320.

#### **Eksterne dokumenter**

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

#### **Intervju i kommunene**

Det ble gjennomført intervju i kundemøte med rådmann og økonomisjef høsten 2018. I forkant av dette intervjuet fikk kommuneledelsen tilsendt spørsmål som delvis ble besvart i forkant og delvis i intervjuet. Videre har finansiell revisor hatt møte med ledelse og nøkkelpersonell på økonomisiden høsten 2019. Det har vært begrenset kontakt med kommuneledelsen i 2020, kun sektorleder helse og omsorg vedr oppklaring av noen spørsmål. Det ville vært aktuelt med mer kontakt i mars, men vi vurderte at kommuneledelsen på det tidspunktet var presset pga koronasituasjonen.

## Vurderinger

### Vurdering av risiko- og vesentlighet

Basert på de innsamlede data gjøres det vurderinger på ulike tjenesteområder, økonomi og kommunale driftsområdet. Vurderingene baserer seg på en vurdering av sannsynligheten for at et forhold inntreffer og hvilken konsekvens det gir. I vurderingene benyttes en skala fra en til fem, og risiko beregnes som sannsynlighet X konsekvens. Tabell 17 gir en nærmere forklaring på bruk av skalaen for sannsynlighet og tabell 18 forklarer bruken av skalaen for 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 17. Beskrivelse av sannsynlighet

Skala	Sannsynlighet i % for at forholdet inntreffer	Valideringsord	Beskrivelse
1	< 10 %	Lite sannsynlig	Svært tvilsomt
2	10-40 %	Mindre sannsynlig	Tvilsomt
3	40-60 %	Sannsynlig	Det er indikasjoner på
4	60-90 %	Meget sannsynlig	Vi tror at
5	>90 %	Svært sannsynlig	Vi er overbevist om

Tabell 18. Beskrivelse av konsekvens

Skala	Valideringsord	Beskrivelse	Eksempel
1	Ubetydelig konsekvenser	Ufarlig	Mindre feil, eller overtredelse av internt regelverk som på kort sikt ikke vesentlig truer kommunens produktivitet, måloppnåelse eller tjenester til borgerne.

2	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.
3	Alvorlige konsekvenser	Kritisk/alvorlig	Kun til dels alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning. Misligheter og lovbrudd
4	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
5	Svært alvorlige konsekvenser	Katastrofalt Svært alvorlig	Fare for liv og helse Korrupsjon og lovbrudd med store konsekvenser

Risiko- og vesentlighetsvurderingen graderes slik at verdiene en til seks angir lav eller akseptabel risiko, verdiene sju til ti har middels risiko og kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon og 11-25 er høg og ikke akseptabel risiko og bør være aktuell for forvaltningsrevisjon. Risikovurderingene plasseres da i en figur, eksempelvis figur 8, hvor akseptabel risiko er grønn, middels risiko er gul og høg risiko er rød.

Sannsynlighet	Konsekvens				
	Ubetydelig konsekvenser	Mindre alvorlig konsekvenser	Alvorlige konsekvenser	Meget alvorlige konsekvenser	Svært alvorlige konsekvenser
Svært sannsynlig	5	10	15	20	25
Meget sannsynlig	4	8	12	16	20
Sannsynlig	3	6	9	12	15

Lite sannsynlig	2	4	6	8	10
Usannsynlig	1	2	3	4	5

Figur 8. 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 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.



Hovedkontor: Brugata 2, 7715 Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)