



Konsek
TRØNDELAG IKS Kontrollutvalgenes sekretariat

Plan for
forvaltningsrevisjon
2020-2024

Trøndelag fylkeskommune



Vedtatt av fylkestinget i sak 89/20.

Om forvaltningsrevisjon¹

Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens virksomhet og av selskaper fylkeskommunen har eierinteresser i. Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra fylkestingets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er et sentralt virkemiddel i kontrollarbeidet, det er også det mest kostnadskrevenende. Forvaltningsrevisjon bør av den grunn brukes mest mulig planmessig og målrettet. For å finne fram til områdene med høyest risiko er planen basert på revisors risiko- og vesentlighetsvurderinger. I tillegg har kontrollutvalget fått innspill fra administrativ og politisk ledelse, hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet.

Kontrollutvalget har arbeidet med planen våren 2020. Risikobildet i fylkeskommunen vil vanligvis endre seg over tid, derfor kan behovet for enkelte av de prioriterte forvaltningsrevisjoner falle bort. For å ta høyde for eventuelle endringer har kontrollutvalget prioritert flere områder enn det har ressurser til å gjennomføre. Kontrollutvalget vil vurdere om det er nødvendig å rullere planen midt i planperioden.

Ressurser

I perioden 2020-2024 disponerer kontrollutvalget 6900 timer til forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og andre undersøkelser.

Gjennomføring og rapportering

Forvaltningsrevisjonene gjennomføres av fylkeskommunens revisor, Revisjon Midt-Norge SA, etter bestilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget godkjenner revisors prosjektplan før oppstart. Etter fullført forvaltningsrevisjon rapporterer revisor til kontrollutvalget. Kontrollutvalget legger rapporten fram for fylkestinget med forslag til vedtak.

Kontrollutvalget har ansvar for å påse at fylkestingets vedtak blir fulgt opp og rapportere om oppfølgingen til fylkestinget². Rapporteringen skjer vanligvis gjennom kontrollutvalgets årsrapport, men kan i enkelte tilfeller gå som egen sak til fylkestinget.

Prioriterte områder for forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalgets prioriteringer går fram av oversikten på neste side. I oversikten gis det også forslag til hvilke spørsmål forvaltningsrevisjonen bør gi svar på. Forslag til spørsmål og innretning er ikke bindende for kontrollutvalget.

¹ kommuneloven §§ 23-2 c og 23-3.

² forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5.

Prioritert område	Forslag til innretning
1. Elevtallsutvikling	På de fleste stedene utenfor Trondheimsregionen vil elevtallsutviklingen avtar i årene fremover. Der elevtallet synker vil også ressurstildelingen synke. Samtidig vil det totale elevtallet i fylket øket med om lag 400 elever i 2023. Økningen vil i hovedsak skje i Trondheimsområdet, og dette vil gi økte utgifter på omtrent 50 millioner kroner. Risikoen er knyttet til tilgangen på pedagogisk kompetanse, og muligheten for å gi et forsvarlig opplæringstilbud. Det er vanskeligere å rekruttere kvalifisert pedagogisk personale i distriktet enn i Trondheim. Særlig i fagene norsk og fremmedspråk er dette vanskelig. En forvaltningsrevisjon kan se på om iverksatte tiltak for å rekruttere personale er hensiktsmessig, og om lovkrav til kompetanse og bemanning oppfylles.
2. AtB	Gjennom innkjøpsstrategien har fylkestinget stilt juridiske, økonomiske, etiske og miljømessige krav til leverandørene. Dårlige og feilaktige innkjøpsprosesser medfører at fylkeskommunen som eier risikerer økonomiske tap, manglende måloppnåelse eller tap av omdømme. En forvaltningsrevisjon av AtB kan ta for seg selskapets oppfølging av fylkeskommunens innkjøpsstrategi. Selskapsstruktur, åpenhet, gjennomsiktighet og tilgjengelighet kan også være tema for en forvaltningsrevisjon. Det kan være nyttig å undersøke om selskapet driver effektivt, og er hensiktsmessig organisert. Koronasituasjonen har rammet kollektivtransporten i fylket, ved at passasjertallet har gått betydelig ned, samtidig som rutetilbudet har vært normalt i store deler av perioden så langt. Dette utgjør en stor økonomisk risiko for fylkeskommunen. En revisjon av AtB kan gjøres i kombinasjon med en undersøkelse av oppfølgingen av kollektivomleggingen i Trondheimsområdet.

3. Læringssituasjon for elever og lærlinger som følge koronasituasjon	Nedstenging av skoler, stenging av bedrifter, mv. har medført en utfordrende læringssituasjon både for elever og lærlinger. Legger fylkeskommunen til rette for at det gis forsvarlig opplæring? Utarbeides det planer som ivaretar læring i tilfelle skolene må stenges for kortere eller lengre perioder?
4. Gjeldsbyrde	I forslag til økonomiplan for 2019 - 2022 vil fylkeskommunens gjeldsgrad øke fra 168 prosent til om lag 209 prosent. Fylkeskommunens målsetting på dette området er at gjeld som belaster driftsøkonomien ikke skal overstige 100 prosent av driftsinntektene. Økningen i gjeldsgrad henger sammen med økning i planlagte investeringer. Skal fylkeskommunen ha mulighet for å redusere gjeldsgraden, må investeringstakten ned. På kontrollutvalgsmøtet den 25.2.2020 trakk fylkesrådmannen fram voksende lånegjeld og investeringstakten som den største økonomiske utfordringen for fylket. Høy gjeldsbyrde gjør fylkeskommunen sårbar for renteøkninger. Konsekvensen av høy gjeldsbyrde kan bli nedgang i investeringstakten. Det kan være relevant å undersøke om fylkeskommunes gjeldsforvaltning er tilfredsstillende. Revisjonen kan se på utviklingen i fylkeskommunens gjeldsportefølje, om gjeldsforvaltningen er i samsvar med gjeldende lovverk, organisering og prosesser i gjeldsforvaltningen og etterlevelse av disse.
5. Investeringer og vedlikehold av kulturtilbud	Det er etterslep på vedlikehold og investeringer i kulturbygg. Det er store forventninger til fylkeskommunale bidrag på investeringsprosjekter innenfor museumsfeltet og på kulturbygg, uten at de økonomiske rammene er tilstrekkelige. Konsekvensene er at utbyggingsprosjekt forsinkes og viktige kulturminner kan gå tapt. Det bidrar også til et dårlig omdømme for fylkeskommunen, og gir fylket en innskrenket mulighet til å være en viktig aktør i samfunnsutviklingen. En forvaltningsrevisjon kan se på hvordan fylkeskommunen arbeider for å forvalte kulturbygg og museum. Revisjonen kan undersøke hvordan utviklingen i vedlikeholdsetterslepet har vært, og hvilke systemer og rutiner fylkeskommunen har for å kartlegge og dokumentere vedlikeholdsbehovet.

6. Oppfølgingstjenesten	Oppfølgingstjenesten (OT) skal hjelpe ungdom mellom 15 og 21 år som ikke er i videregående opplæring. OT skal være behjelpelig med formidling av tilbud om opplæring, arbeid eller kompetansefremmende tiltak. Per i juni 2020 er 1200 ungdommer i Trøndelag målgruppen for OT. I 2019 var det 73 lever som avsluttet videregående opplæring, uten å oppgi frafallsgrunn. En undersøkelse kan se på om oppfølgingen av ungdommer som får hjelp av OT fungerer godt nok, og hvordan langtidsutsiktene for denne gruppen er.
7. Fylkesveier – vedlikehold, klima og miljøtiltak	Investering på vegområdet reduseres med over 1200 millioner over de neste 4 årene. Samtidig medfører klimaendringene økning av akutte hendelser som ras, flom, stengte veier mv. Det er allerede et vedlikeholdsetterslep på nesten 5 milliarder kroner. Det er dokumentert et større vedlikeholdsbehov på kulverter og broer, som står i fare for å kollapse. Det er risiko for at trafikksikkerheten ikke blir ivaretatt. Samtidig viser prognoser at det vil bli en vekst i godstrafikken på 290 millioner tonn innen 2050, hvorav 240 millioner tonn av økningen vil skje på veg. Som en følge av vedlikeholdsetterslepet, nye krav til klima og miljø, samt økning i godstrafikken er det knyttet stor risiko til Trøndelag fylkeskommunes rolle som vegmyndighet.
8. Spesialundervisning	Spesialundervisning gis etter enkeltvedtak, disse bygger i sin tur på en sakkyndig vurdering. En forvaltningsrevisjon kan undersøke i hvilken grad vedtakene om spesialundervisning følges. Forvaltningsrevisjonen kan for eksempel belyse om elevene får undervisning av kompetent personale, om elevene får det tildelte antall timer med undervisning og om undervisningen gis i en form som er tilpasset den enkelte elev. Området var også satt opp på plan for forvaltningsrevisjon for 2018-2020, men ble ikke undersøkt i forrige periode.

9. Vegadministrasjon	Det er både økonomisk og organisatorisk usikkerhet rundt overtakelsen av Sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen fra januar 2020. For fylkeskommunen vil dette innebære et bestiller- og utføreransvar på et svært omfattende område. Overtakelsen innebærer risiko på følgende områder: • Økonomisk risiko (finansiering av oppgaveporteføljen) • Mottak av oppgaver og ansatte • Nødvendige system for å ta over oppgavene • Innføring av nye IKT-verktøy • Ivaretagelse av kvalifisert kompetanse Kontrollutvalget kan be revisjonen undersøke prosessen med overtakelse av Sams, og hvordan administrasjonen har fulgt opp denne, samt om målsettingene med overtakelsen er nådd.
10. Beredskapssystem	Om uforutsette hendelser inntreffer (eksempelvis koronapandemien) vil konsekvensene kunne bli store, og vil kunne berøre mange områder fylkeskommune har ansvar for. I den sammenhengen er det viktig å ha beredskapssystem som er tilfredsstillende, og som oppfyller lovkrav. Fylkeskommunen har startet utarbeidelsen av et beredskapssystem, men dette er ikke ferdigstilt. I en forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalget be revisjonen undersøke om fylkeskommunens beredskapsarbeid er i samsvar med gjeldende regelverk. Det kan være relevant å undersøke om fylkeskommunen har nødvendig oppmerksomhet på forebygging, håndtering av situasjoner og øvelser, samt evaluering og rapportering.

Uprioriterte områder	Forslag til innretning
Regionreformen: Overtakelse av kulturminner og fiskerihavner	Fylkeskommunen overtar fra 1.1.2020 ansvaret for statens kulturhistoriske bygg, samt fredete fartøy, middelalderkirker og gårder, ruiner mv. Det er risiko for at utbyggingsprosjekt forsinkes, mindre tid til rådgivning om skjøtsel og istandsetting, tap av kulturminner, flere klager, omdømmetap mv. Videre kan fylkeskommunen få ansvaret for fylkets fiskerihavner. Vedlikeholdsetterslepet på disse er basert på eldre tilstandsrapporter og må oppjusteres. Det er risiko for at fylkeskommunen ikke får tilstrekkelig ressursrammer hverken for å overta selve havnene eller for å ivareta rollen som regional utviklingsaktør, spesielt med tanke på bosetting og utvikling av kysten. Det er knyttet stor usikkerheten til begge disse oppgaveovertakelsene, og en forvaltningsrevisjon kan belyse om Trøndelag fylkeskommune er tilstrekkelig rustet, både med tanke på tildelte ressurser og kompetanse, til å overta og forvalte disse oppgavene.
Kontraktsoppfølging – HMS, internkontroll	Fylkeskommunen har mange prosjekt gående, som kan være krevende med tanke på oppfølging av leverandører. Det er risiko for at fylkeskommunen mangler kapasitet og kompetanse til å følge opp kontrakter. Følgene kan være kontraktsbrudd og brudd på lover og forskrifter. System og rutiner for kontraktsoppfølging sikrer at man får de ytelsene man har avtalt faktisk blir levert. I tillegg bidrar kontraktsoppfølgingen til et godt samarbeid med leverandøren og å avverge mulige misforståelser og konflikter. Bidrar fylkeskommunens systemer, rutiner og verktøy til en enklere oppfølging av ulike leveranser, samt lønns- og arbeidsvilkår? Dette for å sikre måloppnåelse samt at systemene bidrar til å avdekke avvik, mangler, lovbrudd mv.

Arbeidsoppgaver i organisasjonen	Fylkeskommunen har fått nye oppgaver innen flere områder, og i en overgangsfase vil dette kunne innebære risiko for feil og svakheter. Risikoen kan være knyttet til forhold som mottak av nye ansatte, tilrettelegging for system som skal gi gode og sikre arbeidsprosesser, kompetanseflukt i forbindelse med overføringsprosessen og ressurser som er tilpasset oppgaveomfanget. Det vil være relevant å undersøke om gjennomføring av organiseringen av arbeidsoppgavene er i tråd med intensjonene, samt på hvilke områder omorganiseringen har forbedringspotensialer. Kontrollutvalget kan også be revisjonen undersøke om roller og ansvarsfordelingen er hensiktsmessig.
Skoleadministrativt system	I løpet 2020 skal det innføres nytt skoleadministrativt system for de videregående skolene (Visma In School). Fylkestinget har vedtatt en ny ressurstilodelingsmodell, som skal gjelde som prøveordning i to år fra skoleåret 2019/2020, og eventuelt justeres etter det. Når dette systemet har fått virke noen år, kan kontrollutvalget vurdere å bestille en forvaltningsrevisjon av innføringen av det nye systemet, herunder brukervennlighet og funksjonalitet.
Kollektivomleggingen i Trondheimsområdet	I 2019 var det en omfattende omlegging av busstilbudet i Trondheimsregionen. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon som tar for seg fylkeskommunens ansvar med å følge opp omleggingen av kollektivtrafikken. En slik forvaltningsrevisjon kan gjennomføres i kombinasjon med en forvaltningsrevisjon av AtB.

Tannhelse: Kompetansesenteret	Kompetansesenteret Tannhelse Midt (TkMidt) ble fra 1.1.2019 en del av Trøndelag fylkeskommune. TkMidt skal være et regionalt kompetansemiljø som skal være drivkraft for fagutvikling og forskning i tannhelsetjenesten, for å sikre befolkningen et behandlingstilbud med tilgang til avansert diagnostikk og flerfaglig spesialistbehandling. TkMidt har en avdeling for tilrettelagt behandling for personer utsatt for tortur, overgrep og/eller odontofobi (TOO). I denne avdelingen er utfordringen lange ventelister kombinert med langvarig og kostbar pasientbehandling, samt krav i tilskuddsordningen om nedkorting av ventelistene. Det er forholdsvis stor risiko for at kompetansesenteret (TkMidt) ikke tilbyr de tjenestene de skal innen spesialisttannhelsetjeneste, forskning og utvikling, samt tjenester innen TOO. Konsekvensen er at en voksende gruppe med behov for spesialiserte tannhelsetjenester ikke får de tjenestene de skal ha, eller at de ikke får tjenestene i tide. En forvaltningsrevisjon kan se på om kompetansesenteret når de overordnede målsettingene for driften, og om pasienter innen TOO får den behandlingen de skal ha.
IKT: Sikkerhet og personvern	Det er alltid risiko for innbrudd i datasystemer og for at informasjon om enkeltpersoner kan komme på avveie. Våren 2020 ble det for eksempel oppdaget et sikkerhetsbrudd ved enkelte videregående skoler i fylket der personopplysninger kunne være på avveie. I tillegg er det knyttet risiko til innføring av nye IKT-system. I en overgangsperiode kan dette medføre sikkerhetsrisiko og risiko for brudd på personvernbestemmelser. Som følge av dette kan en forvaltningsrevisjon undersøke om fylkeskommunen jobber tilstrekkelig for å forebygge sikkerhetsbrudd og hvordan fylkeskommunen jobber for at personvernbestemmelsene ivaretas.

Offentlige anskaffelser	Offentlige anskaffelser trekkes generelt fram som et risikoområde blant annet fordi regelverket oppleves som komplekst. I 2018 kom en innkjøpsstrategi på plass. Det er fattet vedtak som innebærer større kontrollregime for fylkeskommunen. Fylkeskommunen har en egen seksjon med kompetanse innen anskaffelser, men mange personer i organisasjonen som utfører innkjøp. En forvaltningsrevisjon kan belyse om innkjøpsstrategien etterleves.
Regelverksendringer	En lovendring kan innebære en risiko. Ny kommunelov er fullt ut gjeldende fra 2020 i tillegg til nye forskrifter, eksempelvis internkontrollforskrift. Endringer i forvaltningslov og arkivlov, som er to sentrale lover for norske kommuner og fylkeskommuner, forventes å komme i 2020. For Trøndelag fylkeskommune vil nye oppgaver medføre at ledelse og ansatte må forholde seg til nytt regelverk. Ivaretagelse av bestemmelser i forvaltningsloven utgjør en risiko, dette gjelder særlig habilitetshåndtering, frister, opplysning om klageadgang mv. Dette er områder som kan ha store konsekvenser for enkeltmennesker. I overgangen til en ny arkivlov øker risikoen for at vesentlig informasjon går tapt, eller ikke er sporbar. En forvaltningsrevisjon kan undersøke hvordan fylkeskommunen jobber for å sikre at ny forvaltningslov og ny arkivlov følges.
Fylkeskommunal eiendom - investeringsbehov	Gjeldsutviklingen i fylkeskommunen kan innebære at investeringstakten i skole-, administrasjons- og kulturbygg reduseres, noe som kan medføre at behovet for bygningsmessige investeringer ikke blir dekket. Det er knyttet en risiko for at manglende bygningsmessige investeringer medfører at bygg bl.a. ikke vil tilfredsstille lovkrav (tilgjengelighet, HMS).

Klima og miljø	Fylkestinget har erklært klimakrise, og har vedtatt ambisjoner om å nøytralisere klimautslipp innen 2030 samt å sikre artsmangfoldet. Det skal utarbeides en regional klimastrategi som skal beskrive hvordan dette skal realiseres og hvilke virkemidler som da kreves lokalt, regionalt og nasjonalt. Selv om det er iverksatt flere tiltak i flere sektorer, er det risiko for at fylkeskommunens arbeid med klima og miljø ikke er tilstrekkelig for nå klima- og miljøambisjonene. En forvaltningsrevisjon kan bl.a. se på i hvor stor grad de ulike tiltakene, strategien mv. bidrar til å nå målene.
Fylkeskommunens koordineringsrolle - Spillemidler	Fylkeskommunen forvalter, sammen med kommunene og staten, nasjonale spillemidler til kulturbygg, idrettsanlegg og utstyr. Samlet søknadsbeløp om spillemidler overstiger de årlige tilgjengelige rammene. Det er knyttet risiko til at midlene brukes feil, og at det er for lite sambruk på tvers kommuner, områder i kommunen og bydeler. En forvaltningsrevisjon kan ta sikte på å kartlegge i hvilken grad fylkeskommunen lykkes med å koordinere midlene og videre gi et bedre kunnskapsgrunnlag for en enda mer målrettet innsats framover.
Utvikling og innføring av IKT-system	Fylkeskommunen innfører flere nye digitale system (saksbehandlingssystem, skoleadministrativt system og flere digitale verktøy på fylkesvegområdet). Fylkeskommunen anskaffer nytt ERP (Enterprise Resource planning) som skal erstatte dagens system. Hensikten er å endre måten den enkelte arbeider på hvor formålet er å få til mer med mindre ressurser og bruke tiden på mer verdiskaping. Det er knyttet risiko til selve utviklings- og investeringsprosessen og innføringsprosess. Videre vil omleggingen medføre at de daglige oppgavene som HR, lønn, regnskap, innkjøp/salg blir berørt. Det er risiko for at konsekvensene kan være merkostnader, feil i systemene og høy brukerterskel.

Vurdering for læring – medvirkning i egen læring	Skolene i nord- og sørdelen av fylket deltar i to ulike program for systematisk vurderingsarbeid. Skolene i tidligere Nord-Trøndelag har deltatt i skolebasert MOOC vurdering for læring (Høgskolen Innlandet), og skolene i Sør-Trøndelag har deltatt i Skolebasert kompetanseutvikling i vurdering for læring (NTNU). Vurdering for læring er den læringsindikatoren som fylkeskommunen har lavest skår på (elevundersøkelsen), sammen med medvirkning i egen opplæring. Det er risiko for at satsingene ikke har hatt den effekten som var ønsket, og at konsekvensen er mangelfullt læringsutbytte.
Seksjon næring	Seksjon næring forvalter ulike midler, blant annet regionale utviklingsmidler og landbruksmidler. Disse skal forvaltes blant annet i tråd med regelverket for økonomistyring i staten, jordbruksoppgjøret, statsbudsjettet og statsstøtteregelverket. Det er en risiko for at forvaltningen av midlene ikke bidrar til å nå hovedmålene i strategi for innovasjon og verdiskaping, samt kommunal- og moderniseringsdepartementet sin distrikts- og regionalpolitikk.
Seksjon plan (kommunal og regional)	Seksjon plan deles opp i seksjon kommunal og regional. Oppgavene består blant annet av utarbeiding av planer, veiledning, forvaltning av vann og veg mv. Det er risiko knyttet til om fylkeskommunen bistår kommunene i tilstrekkelig grad med blant annet veiledning for veg- og vannforvaltning, samt likebehandling.