

# REVISORS RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Steinkjer kommune

# 2024

# OPPSUMMERING

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering danner grunnlag for kontrollutvalgets arbeid med *plan for forvaltningsrevisjon* og *plan for eierskapskontroll*. Revisors vurderinger er kategorisert i fargene rød, gul og grønn, hvor rød er områder som revisor vurderer å ha høy risiko og vesentlighet. I denne rapporten er bare røde og gule områder presentert.

Tabellen under oppsummerer revisors risikovurderinger for Steinkjer kommune.

| HØY RISIKO                       | MODERAT RISIKO                              |
|----------------------------------|---------------------------------------------|
| Rekruttering og vikarbruk        | Informasjonssikkerhet                       |
| Sykefravær og HMS                | Bærekraft                                   |
| Økonomisk bærekraft              | Kommunesamarbeid                            |
| Barn med særlige behov           | Steinkjerbygg KF                            |
| Kvalitet i grunnskoleopplæringen | Offentlige anskaffelser                     |
| Bolyst                           | Budsjettering og tertialrapportering        |
| Flyktninger                      | Merverdiavgiftsbehandling                   |
| Barnevern                        | Selvkost                                    |
| Eldreomsorg                      | Barnehagemyndighet og tilsyn                |
| Utenforskap                      | Taushetsplikt og personvern                 |
| Tildeling av tjenester           | Saksbehandling                              |
| Klima og miljø                   | Bruk av tvang                               |
| Renovasjon                       | Elektronisk pasientjournal/Helseplattformen |
|                                  | Planarbeid                                  |
|                                  | Vedlikeholdsetterslep                       |
|                                  | Skog- og landbruk                           |
|                                  | Kulturtilbud                                |
|                                  | Generell eierstyring                        |
|                                  | Nord-Trøndelag Krisesenter IKS              |
|                                  | IKA Trøndelag IKS                           |
|                                  | Midt-Norge 110-sentral IKS                  |
|                                  | Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS         |
|                                  | Brannvesenet Midt IKS                       |

# 1 INNLEDNING

Kontrollutvalget i kommunen skal utarbeide en *plan for forvaltningsrevisjon* (kommunelovens § 23-3 andre ledd) og en *plan for eierskapskontroll* (kommunelovens § 23-4 andre ledd). Revisors risiko- og vesentlighetsanalyse er et innspill til kontrollutvalgets arbeid med disse planene. Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering er en invitasjon til en dialog om risikoområder i kommunen og bør suppleres med vurderinger fra kommuneorganisasjonen og kontrollutvalget selv. Vurderingen av risiko er basert på sannsynlighet for at noe inntreffer og mulig konsekvens, og disse er påpekt kort i teksten. Det er lagt vekt på å framstille risikovurderingene på en enkel måte, og risikoer som revisor har funnet uvesentlig er ikke tatt med. Denne risiko- og vesentlighetsvurderingen er sett fra revisors perspektiv og andre kan ha andre vurderinger basert på sin kunnskap om kommunen.

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering er basert på erfaringer fra revisjonsarbeidet i kommunen, data fra eksterne kilder og årlige kontaktmøter med kommunen.

Denne rapporten er delt inn i sju områder. Disse er:

- Kommuneorganisasjon
- Økonomi
- Oppvekst og inkludering
- Helse og velferd
- Teknisk, plan og miljø
- Samfunn og kultur
- Eierskap

Området eierskap handler om kommunens eierstyring generelt og eierstyring av ulike selskaper. Forvaltningsrevisjon i selskaper omtales innenfor de områdene hvor de naturlig hører hjemme. Vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap beskrives under kommuneorganisasjon, mens tjenestene som leveres omtales innenfor de enkelte områdene.

## 2 KOMMUNEORGANISASJONEN

| HØY RISIKO                | MODERAT RISIKO        |
|---------------------------|-----------------------|
| Rekruttering og vikarbruk | Informasjonssikkerhet |
| Sykefravær og HMS         | Bærekraft             |
|                           | Kommunesamarbeid      |
|                           | Steinkjerbygg KF      |

### Rekruttering og vikarbruk

Generelt er det en kamp om arbeidskrafta og kommunen kan oppleve utfordringer med å rekruttere nok og rett kompetanse. Når kommunen ikke klarer å løse rekrutteringsproblemene settes det i verk tiltak som fører til høyere kostnader og mindre stabilitet i bemanningen, eksempelvis bruk av vikarbyråer. En konsekvens av rekrutteringsutfordringene er at kommunen ikke klarer å rekruttere kompetanse som kommunen er pålagt å ha og mangler kompetanse og kapasitet til å få utført nødvendige tjenester. Turnover og vakanse i viktige stillinger skjer med jevne mellomrom og kan gi konsekvenser i form av manglende kontinuitet og at taus kunnskap i organisasjonen forsvinner. Steinkjer har og skal redusere i antall ledere.

### Informasjonssikkerhet

Sannsynligheten for ondsinnede handlinger mot IKT-systemer er økende i samfunnet. Kommunene er komplekse organisasjoner som er avhengig av IKT på de fleste områder. Hvis IKT-systemet rammes av en hendelse som setter det ut av funksjon, er konsekvensen at kommunens virksomhet blir skadelidende på ulike måter. Økende grad av digitalisering gir effektive løsninger, men det er sannsynlig at bevisstheten omkring IKT-sikkerhet ikke er til stede i hele organisasjonen, med eksempelvis den konsekvens at brukere trykker på en lenke som gir uvedkommende tilganger. IKT-sikkerhet er relatert til personvernforordningen og håndtering av personopplysninger, eksempelvis med den konsekvens at personopplysninger kommer på avveie.

Det er et digitalt etterslep i Steinkjer kommune, men det nye samarbeidet i DIKO (Digitale Innherred kommunale oppgavefelleskap) er risikoreduserende. Samtidig kan risikoen øke ved å legge aktiviteten ut i et samarbeid, ved at eksempelvis ansvar, roller og kommunikasjon ikke er tilstrekkelig definert. Kommunen har pågående prosjekt for å digitalisere og få bort papir. Det er en risiko at digitaliseringen kan gå utover effektivitet og sikkerhet i en overgangsperiode. Organiseringen av arbeidet i DIKO er nytt og medfører en risiko for at arbeidsfordeling mellom kommunen og DIKO ikke er tilstrekkelig avklart.

## **Bærekraft**

FNs bærekraftsmål angir viktige mål for felles retning i samfunnsutviklingen, globalt, nasjonalt og lokalt. Bærekraftsmålene berører alle deler av en kommunes virksomhet. Manglende lokalt arbeid for bærekraftsmålene kan medføre feil tiltak og feil utvikling på mange kommunale virksomhetsområder med hensyn til en bærekraftig utvikling. Konsekvensene kan eksempelvis være økende fattigdom, mangel på rent vann, ødeleggelser av hav og landressurser, større ulikheter, fallende sysselsetting og fallende økonomisk vekst. Systematisk arbeid med bærekraftsmålene kan føre til en positiv utvikling på de samme områdene. Steinkjer kommune har tatt inn bærekraftsmålene i samfunnsplanen og er gjeldende for hele kommunen.

Kommuner er viktig for å realisere bærekraftsmålene (Meld. St 40, 2020-2021). Regjeringen forventer at fylkeskommuner og kommuner legger FNs bærekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanleggingen. Miljø ble tidlig satt på dagsorden og er en forløper til bærekraftsmålene. *Stopp klimaendringene* er det trettende bærekraftsmålet. Den enkelte kommune har fram til nå i varierende grad vært opptatt av klima og miljø. Det kan være krevende å oppfylle bærekraftsmålene samtidig som kommunen skal omstille driften i store deler av organisasjonen.

## **Sykefravær og HMS**

Sykefravær er en risiko i kommunen. Sykefraværet har en kostnad, og den konsekvens at tjenestene ikke blir bemannet med riktig og tilstrekkelig kompetanse. Sykefraværet kan påvirke kontinuitet, effektivitet og være en belastning for brukere og kollegaer. Det kan medføre at det ikke er nok personell i skolen til å gi spesialundervisning, at saksbehandling blir forsinket og at andre ansatte må jobbe overtid med den belastningen det kan medføre. Helse, miljø og sikkerhet er også et tema knyttet til vold i både oppvekst- og helsesektoren.

Steinkjer hadde økende sykefravær gjennom 2023, og har måttet benytte seg av dyre vikarløsninger gjennom byrå. Det er en risiko både for turnover og belastninger hos ansatte at det er økende sykefravær, samtidig som man er mer sårbar for kommunikasjonssvikt, manglende erfaringsoverføring og potensielt ikke tilstrekkelig kompetanse til stede i organisasjonen. For eksempelvis beboere i sykehjem kan det oppleves som en belastning at mange ulike personer utfører oppgaver, som igjen kan føre til en lavere opplevd kvalitet i kommunens tjenestetilbud.

## **Kommunesamarbeid (kommunalt oppgavefellesskap)**

Kommunale oppgavefellesskap er lite lovregulert, noe som gjør at de enkelte samarbeidene selv må klare å identifisere de forholdene som er viktig å avklare ved etablering. Konsekvensen

av organisatoriske endringer i kommunesamarbeid kan være at ansvaret for tjenester blir uklart, det kan være uklart hvordan samarbeidet styres og hvordan den økonomiske fordelingen mellom kommunene blir i praksis. En annen konsekvens er at avstanden til tjenesten kan øke og at kommunen ikke får tilstrekkelig kunnskap om tjenestene til å vurdere om de er tilstrekkelige, eller at tjenestene utvikler seg i en retning som den enkelte samarbeidskommune ikke ønsker eller er tjent med. Dette gjelder også for vertskommuner og samarbeidskommuner som er regulert i kommuneloven § 20. Det lages samarbeidsavtaler, men det er en risiko for at avtalene ikke er tilstrekkelige for blant annet å følge opp internkontrollansvaret og om samarbeidet virkelig dekker det behovet som var tenkt. Steinkjer er blant annet med i det kommunale oppgavefellesskapet DIKO.

### **Steinkjerbygg KF**

Steinkjer kommune har et stort kommunalt foretak, Steinkjerbygg KF. Foretaket forvalter, bygger og utvikler kommunens formålsbygg, utleieboliger og tomteområder. Foretaket forvalter 52 formålsbygg, ca. 800 kommunale boliger og flere kontorbygg. Foretaket har over 115 ansatte. Foretaket har et datterselskap (Steinkjerbygg AS), som igjen har åtte datterselskap. Kommunestyret har bestilt en vurdering av organisasjonsformen til Steinkjerbygg. I den krevende økonomiske situasjonen kommunen er inne i, skal også Steinkjerbygg gjøre innsparingstiltak og endringer. Foretaket har identifisert noen utfordringer for selskapet, eksempelvis økt rentenivå, strukturelle endringer på bygningsmasse krever omstilling til annen aktivitet, økte krav til effektivitet og mindre etterspørsel fra kommunen, samt kompetanse for driftshåndtering av avanserte bygg. Risikoen for foretaket kan sies å være noe likt kommunens – rekker man å omstille drift, aktivitet og kompetanse i selskapet raskt nok for å unngå økonomiske tap og lavere kvalitet på levert tjeneste? Formålet med etableringen av Steinkjerbygg var blant annet å sikre effektivitet og profesjonalitet, og kommunen bør vurdere om organiseringen av foretaket fortsatt oppfyller målsetningene. Når man har lagt aktiviteten inn i et kommunalt foretak, kan man oppleve at foretaket blir fjernere fra resten av organisasjonen og oppleves som en satellitt i kommunen.

### 3 ØKONOMI

| HØY RISIKO          | MODERAT RISIKO                       |
|---------------------|--------------------------------------|
| Økonomisk bærekraft | Offentlige anskaffelser              |
|                     | Budsjettering og tertialrapportering |
|                     | Merverdiavgiftsbehandling            |
|                     | Selvkost                             |

#### Økonomisk bærekraft

En bærekraftig økonomi innebærer at kommunen må ha evne til å holde stabil tjenesteproduksjon over tid. Denne evnen kan måles gjennom størrelsen på kommunens netto driftsresultat, lånegjeld og disposisjonsfond i forhold til inntektene. Driftsresultatet viser om kommunen klarer å frigjøre driftsmidler til investeringsformål, og dermed om det er mulig å fornye bygninger og anlegg uten at lånegjelden øker mer enn inntektene. I motsatt fall må en økende andel av inntektene brukes til å betjene gjelden i stedet for å gå til tjenesteyting. Konsekvensene blir dermed selvforsterkende, og før eller siden må kommunen kutte på bevilgninger til tjenesteproduksjon. Samtidig øker risikoen for at rentesjokk kan få store økonomiske konsekvenser.

Kommunene er pålagt å fastsette finansielle måltall å styre etter. Risikoen for å komme i et økonomisk uføre kan reduseres ved å fastsette tydelige og konkrete regler for hvordan kommunedirektør og kommunestyre skal forholde seg til de vedtatte måltallene når økonomiplanen skal behandles.

Administrasjonen i kommunen har over tid signalisert behov for endring i driften for å sikre økonomisk bærekraft. Revisor har inntrykk av at politikere og administrasjonen over tid har ulik virkelighetsoppfatning av kommunens økonomiske situasjon. Tilstrekkelige endringer har ikke blitt vedtatt i tide eller i det hele tatt, og sett sammen med andre utfordringer har dette ført til at Steinkjer kommune i dag har en svært krevende økonomi. Det er mange faktorer som spiller inn; demografi, ressurskrevende brukere, rente- og prisutvikling, sykefravær, budsjett disiplin og tidsnok tilpasning av drift til dagens og fremtidens behov. Det er en stor dreining fra behov for tjenester innen helse, og reduserte behov innen skole (færre barn, flere eldre). Kommunebarometeret viser at Steinkjer har høyere investeringsnivå enn landet ellers, og skårer generelt dårlig på målene innen økonomi. Steinkjer er en sammenslåingskommune. Det kan være forventninger til et tjenestenivå som man ikke lenger kan levere, sett sammen med at kommunen skal håndtere en struktur og praksis som tidligere var tilpasset to separate kommuner.

## **Offentlige anskaffelser**

Regelverket omkring offentlige anskaffelser er komplisert, og det er sannsynlig at det oppstår feil. Klagenemnda for offentlige anskaffelser kan bøtelegge når det gjøres feil. Feil tildelinger kan også føre til dyre rettssaker, negativ omtale og prosjekter som må utsettes fordi det må gjennomføres ny konkurranse. Feil i offentlige anskaffelser har også konsekvenser for tilbydere som ikke får oppdrag fordi at regelverket ikke følges. Regelverket om offentlige anskaffelser er til revidering i 2023 - 2024. Forslag til endringer omfatter forenklinger under EØS-terskelverdi, hvor oppdragsgiver er foreslått en betydelig større frihet og fleksibilitet.

Steinkjer er med i samarbeidet Innherred Anskaffelser, som kommunen opplever å ha tilstrekkelige ressurser. Det er effektivt og mindre sårbarhet i å samarbeide, samtidig som det fordrer god kommunikasjon og opplæring mellom samarbeidet og kommuneorganisasjonen.

## **Budsjettering og tertialrapportering**

Det kan være risiko forbundet med budsjettering og tertialrapportering. Det er konkrete krav til hvordan budsjettet skal utarbeides, men det gjøres også subjektive vurderinger om måltall og budsjettpremisser, og oppfølgingen av disse som kunne vært bedre omtalt. Det er en sannsynlighet for at måltall og budsjettpremisser er uklare og vanskelige å styre etter.

## **Merverdiavgiftsbehandling**

Regelverket om merverdiavgiftskompensasjoner, ordinær merverdiavgift og fradragsrett er komplisert. Det er sannsynlig at feil kan oppstå, og konsekvensen er at da vil det komme krav om tilbakebetaling fra Skatteetaten, og det kan ilegges bot på 40 prosent av feilen. Potensielt kan dette utgjøre store beløp som har betydning for kommuneøkonomien.

## **Selvkost**

Flere saksområder i kommunen har gebyrbelagte tjenester hvor gebyret skal være til selvkost. Regelverket er komplisert, og det er sannsynlig at det kan oppstå feilføringer mellom selvkostområder og andre områder i kommunen. Det er også en sannsynlighet for feil i beregningen av kapitalkostnader. Konsekvensene av feil i selvkostberegningene er at enten kommunen eller innbyggerne må betale for den andre, eller at dagens abonnenter betaler for framtiden abonnenter eller motsatt. På flere områder øker selvkostgebyrene og eiendomsskatten er relativt høy sammenlignet med nærliggende kommuner. Gebyrene skal økes fram mot 2028. Kommunen har planlagt tiltak for å redusere utgifter på enheten, men må samtidig sikre riktig kompetanse og tilstrekkelige ressurser. Steinkjer har brukt selvkostfond på vann, avløp og byggesak i 2023 grunnet renteutvikling, kostnadsutvikling og inntektsutvikling.

## 4 OPPVEKST OG INKLUDERING

| HØY RISIKO                       | MODERAT RISIKO               |
|----------------------------------|------------------------------|
| Barn med særlige behov           | Barnehagemyndighet og tilsyn |
| Kvalitet i grunnskoleopplæringen | Taushetsplikt og personvern  |
| Bolyst                           | Saksbehandling               |
| Flyktninger                      |                              |
| Barnevern                        |                              |

### Barn med særlige behov

Barn med særlige behov skiller seg fra den ordinære elevmassen ved at de ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen. Det er en sannsynlighet for at barn med særlige behov ikke fanges opp tidlig og får den oppfølgingen de trenger. Manglende oppfølging kan gi konsekvenser for det enkelt barn sin videre utvikling og muligheter videre i livet. Kommunen kan også bli stilt til ansvar for ikke å ha gitt tilstrekkelig opplæring.

Kommunen opplyser selv at den største utfordringen innen oppvekst er at det er for mange barn, unge og familier som har behov for kommunale tjenester ut over det ordinære, til enhver tid. Tilgjengelig statistikk støtter opp om denne oppfatningen. Det er en risiko at en kommune med dårlig råd ikke har midler til å håndtere behovene hos barn med særlige behov. Det vil også kunne være en selvforsterkende sirkel at kommunen må øke tjenestetilbudet til de med særlige behov, og ikke har kapasitet eller ressurser til å øke tidlig innsats for å unngå særlige behov på et senere tidspunkt.

### Barnehagemyndighet og tilsyn

Barnehageloven § 11 krever likebehandling mellom private og kommunale barnehager og stiller krav om å organisere oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier. Det er sannsynlig at oppgavene som barnehageeier og barnehagemyndighet ikke er tilstrekkelig adskilt, med den konsekvens at kommunale og private barnehager ikke likebehandles. Dette kan ha konsekvenser for barnehagemyndighetens tilsyn med barnehageeier. Videre kan det ha betydning for den tjenesten som tilbys og samarbeidet mellom barnehagen og andre kommunale aktører.

### Taushetsplikt og personvern

Revisor erfarer at flere kommuner ønsker å øke det tverrfaglige samarbeidet rundt barn i kommunen. Dette kan øke sannsynligheten for at personvern og taushetsplikt ikke blir ivaretatt. Tydelige retningslinjer og rutiner for ivaretagelse av personvern og taushetsplikt er

viktig for å redusere konsekvenser som kan oppstå som følge av tverrfaglig samarbeid. Brudd på personvern og taushetsplikt kan få store konsekvenser for den enkelte person og økonomiske og omdømmemessige konsekvenser for kommunen.

### **Saksbehandling**

Minimumskravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven er ikke tilstrekkelig for å ivareta saksbehandling med fokus på barnets beste. Det er sannsynlig at barnets beste og barnas stemme, er basert på omgivelsene rundt og ikke barnet. Konsekvensen kan være mangelfullt beslutningsgrunnlag som fører til feil beslutning og feil tiltak.

### **Kvalitet på grunnskoleopplæringen**

Steinkjer kommune har over flere år har debatter om skolestruktur. Kommunestyret har ikke ønsket skolenedleggelser, og kommunen må derfor spare inn på andre måter. Kommunen opplyser at de jobber med å dreie ressursbruken til tidlig innsats innen oppvekst. Det kan være en risiko at dreiningen av ressursbruken ikke skjer raskt nok, og at kvaliteten i opplæringstilbudet i Steinkjer kommune svekkes som følge av innsparingene som må gjøres. Samtidig har det vært utfordringer med å rekruttere inn i skolen, og elever per lærer er lavt i noen skoler slik at det ikke er effektiv ressursbruk av ressursene man allerede har. I Folkehelseprofilen peker Steinkjer seg ut med å ha lave trivselstall innen skole (7. trinn), mobbing og lave gjennomsnittlige grunnskolepoeng.

### **Bolyst**

I en krevende økonomisk situasjon med pågående og forestående endringer i tjenestestruktur, med stadig gjentakende skolestrukturdebatter og nedadgående innbyggertall kan det være en risiko at kommunen ikke klarer å skape bolyst i alle deler av kommunen. Dette vil kunne føre til økt press på boliger og tjenester i de områdene som har økt bolyst, samt redusert bolyst for gjenværende innbyggere i områder med redusert bolyst. Det kan også føre til en videreføring av dagens trend med lavere innbyggertall i kommunen. Økonomi og budsjettplan gir lite handlingsrom for nye satsninger i kommunen.

### **Flyktninger**

De siste årene har kommunen tatt imot et økende antall flyktninger. Kvalifisering av flyktninger til jobb og utdanning er viktig for å unngå utenforskap. Integreringsloven skiller mellom grupperinger av flyktninger og det er egne regler for ukrainske flyktninger med andre krav. Dette kompliserer arbeidet for de som skal ivareta arbeidet med introduksjon og opplæring. Det er ekstra press på tjenester innen helse- og velferd på grunn av mottak av høyt antall ukrainske flyktninger i 2022 og senere. Utleiemarkedet tømmes for boliger og prisene i

privatmarkedet øker. Det er et spørsmål om integreringstilskuddet er tilstrekkelig og om det brukes på rett måte for å ivareta flyktningene. Hvis kommunen ikke lykkes med integrering av flyktninger kan de ende opp som sosialmottakere i stedet for å bidra som skattebetalere.

Steinkjer har ca. 10 prosent arbeidsinnvandrere eller flyktninger, og kommunen har tatt imot 400 krigsflyktninger fra Ukraina. Da den nye flyktningestrømmen startet hadde Steinkjer rukket å rigge ned flyktningmottaket sitt. Det er en risiko dersom tilskudd for flyktninger finansierer ordinære tjenester i Steinkjer. Kommunen satser på spredt bosetting av flyktningene. På sikt er det en utfordring å sikre tilstrekkelige boliger. Det er en risiko at kommunen ikke klarer å sikre tilstrekkelig god inkludering og tilhørighet i lokalsamfunnet, samt tilstrekkelig opplæring for å settes i stand til å være en god Steinkjerbygg. Statsforvalterens kommunebilde fra 2022 trekker frem at andelen sysselsatte blant innvandrere er lav. Dette kan indikere at man ikke har klart å integrere innvandrerne tilstrekkelig i lokalsamfunnet, men kan også ha andre årsaker utenfor kommunens handlingsrom.

## **Barnevern**

Steinkjer bruker mer penger på barnevern enn landet ellers og sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppen. I økonomiplanen er det planlagt å realisere ambisjonene i oppvekstreformen gjennom økt tidlig innsats og gradvis reduksjon for behov i barnevernstiltak. Ressursbruken skal dreies til forebyggende tiltak og redusere kostnadene. I forbindelse med budsjettframlegget for 2024, presenteres det at Steinkjer ligger høyt på barnevern. Det er stort behov for tjenester og det er flere saker i Steinkjer enn i sammenlignbare kommuner. Kommunen er i gang med et omstillings- og utviklingsarbeid på området. I Statsforvalterens kommunebilde av Steinkjer fra 2022 ble også barnevern vurdert som et svakt område med utfordringer med å sikre tilstrekkelig kapasitet.

## 5 HELSE OG VELFERD

| HØY RISIKO             | MODERAT RISIKO                              |
|------------------------|---------------------------------------------|
| Eldreomsorg            | Bruk av tvang                               |
| Utenforskap            | Elektronisk pasientjournal/Helseplattformen |
| Tildeling av tjenester |                                             |

### Eldreomsorg

Antallet eldre øker framover, og mange av disse kan bli rammet av demenssykdom. Kommunene er i ulik grad forberedt på dette. Det krever blant annet tilrettelegging med ulike boformer, dagaktivitetstilbud, og spesialkompetanse hos ansatte. Det er sannsynlig at kvaliteten i demensomsorgen både innen hjemmetjeneste og institusjon blir utfordret. Utfordringene er knyttet til å ivareta ulike behov, grader og typer av demenssykdom samt bruk av tvang. Konsekvensen er at brukerne ikke får tilstrekkelige tjenester som er tilpasset deres livssituasjon og for kommunen kan konsekvensen være at ressursene brukes lite effektivt. I Steinkjer er det en pågående omstrukturering av helse- og omsorgssektoren, hvor man forsøker å hensynta kommunens utfordringer og framtidsbilde, samtidig om det skal spares inn. Det kan være en risiko at kommunen ikke klarer å møte dagens tjenestebehov samtidig som man omstrukturerer tilbudet. Kommunen har en ambisjon om at flest mulig skal bo hjemme lengst mulig.

### Utenforskap (tverrsektoriell risiko)

Flere og flere faller utenfor i samfunnet, og det er sannsynlig at kommunen ikke klarer å være i forkant og jobbe forebyggende. Det er blant annet et økende behov for psykisk helsehjelp. Det er økt sannsynlighet for fattigdom blant barn og voksne, herav flere som har behov for sosialhjelp. Mangel på boliger for vanskeligstilte og økte priser på leiemarkedet rammer også mange av de som faller utenfor utdanning og arbeidsliv. Utenforskap kan medføre mange ulike konsekvenser, eksempelvis kommunens ansvar for sosialhjelp, men også konsekvenser i form av uro i lokalmiljøet og kriminalitet, samt den enkeltes muligheter i samfunnet. På dette kan kultur, idrett og frivilligheten være et bidrag for å redusere sannsynligheten for at noen faller utenfor. I Steinkjer er det høyere grad av uføre både i kommunen og i egen organisasjon, med en stor andel unge uføre. Folkehelseprofilen viser at mange som mottar sosialhjelp, og flere enn landet ellers. Det er også flere med kommunal bolig. Det kan være en risiko at Steinkjer ikke klarer å få flest mulig av innbyggerne ut i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Dette vil igjen bidra til økte utgifter til kommunen, samtidig som utenforskap ofte går i arv. Å unngå utenforskap for én person vil kunne bidra til inkludering for flere.

## **Tildeling av tjenester**

Det er sannsynlig at brukere av helse- og velferdstjenester ikke får den hjelp de har krav på, og at innbyggernes forventninger overgår tilbudet kommunen kan gi. Rett bemanning bør være på rett plass, tilsvarende riktig bruk av kompetanse ut fra behovet. Tildeling av tjenester berører problematikk rundt utskrivningsklare pasienter og mottaksmuligheter i kommunene samt arbeidsfordelingen mellom spesialhelsetjenesten og kommunen. Kartlegging for å fastsette rett nivå på tjenestene og individuell tilpasning av tjenester er viktig for å kunne gi riktige tjenester. En konsekvens av spesielt systematiske feil i tildelingene er at brukerne ikke får det tilbudet de har krav på, som i neste omgang kan gi dårligere livskvalitet.

Steinkjer er i en prekær innsparingssituasjon kombinert med rekrutterings- og sykefraværsutfordringer samtidig som man omdefinerer hva et godt nok tjenestetilbud er. Det kan være ulikheter i hva innbyggerne mener er tilstrekkelige tjenester, og hva kommunen er lovpålagt å håndtere. Steinkjer har flere utskrivningsklare pasienter på sykehus, som de må betale for å ikke ta imot i tide.

## **Bruk av tvang**

Tilsynsrapporter har avdekket mangelfull lovanvendelse i flere kommuner, noe som er alvorlig både for pasienter og helsepersonell. Tvang forekommer relativt hyppig innenfor helse, og det skal fattes vedtak ved bruk av tvang. Tvang uten vedtak begrunnes ofte i pasientens, medpasienters eller ansattes beste. En konsekvens av manglende vedtak er at vurderingen bak bruk av tvang ikke dokumenteres og i verste fall ikke gjøres. Dette kan videre gi grobunn for en praksis med økende bruk av tvang. Eksempel på situasjoner der tvang brukes:

- Medisinering
- Stell/pleie
- Ernæring
- Diagnostikk/prosedyrer (eks. blodprøver)
- Forebygge skade, (eks. sengehest)
- Innleggelse og tilbakeholdelse (eks. låste dører)
- Daglige aktiviteter (døgnyrte)
- Uønsket adferd, uro og vandring

## **Felles elektronisk pasientjournal/Helseplattformen**

Helseplattformen AS er under innføring i flere kommuner, mens Steinkjer har satt vedtak om Helseplattformen på vent. Helseplattformen AS er en felles elektronisk pasientjournal og pasientadministrativt system for hele helsetjenesten i Midt-Norge. Informasjonsflyt mellom helseforbundet og kommunene har vært utfordrende etter innføring av Helseplattformen.

Kommunen har et eget ansvar for å sikre at løsningen de har anskaffet ivaretar personvernet, at den fungerer godt nok for helsepersonellet og andre brukere, og at løsningen ikke gir uønskede konsekvenser tjenestemottakere og pasienter.

Innføringen av Helseplattformen viser at en del kommuner har hatt problemer, og at innføringen har vært mer krevende enn forventet. Blant annet er det kjent at det har vært svikt i tjenester, pasientbehandling og håndtering av personvern. Svikt i legemiddelhåndtering og meldingsutveksling kan ha store konsekvenser for pasientene.

Flere av Steinkjers nærliggende kommuner har gått inn i Helseplattformen, eksempelvis Verdal og Levanger. Det kan by på utfordringer i samarbeidet mellom kommunene dersom de har løsninger som ikke klarer å kommunisere med hverandre.

## 6 TEKNISK, PLAN OG MILJØ

| HØY RISIKO     | MODERAT RISIKO        |
|----------------|-----------------------|
| Klima og miljø | Planarbeid            |
| Renovasjon     | Vedlikeholdsetterslep |
|                | Skog- og landbruk     |
|                |                       |

### Klima og miljø

Klima og miljø gir kommunen ulike utfordringer innenfor teknisk sektor, eksempelvis utfordringer som følge av ekstremvær. Det kan være ulik vektning av klima- og miljøhensyn, samt potensiale for motstrid mellom ulike hensyn som klima- og miljø, samiske rettigheter, jordvern og behovet for samfunnsutvikling. Klima- og miljøplanleggingen har innvirkning på annet planverk og har betydning for sektorovergripende forvaltning, blant annet i arealplanlegging, beredskap knyttet til infrastruktur, vann- og avløpsforvaltning og drift og vedlikehold av kommunal eiendom. Kommunen kan bli stilt til ansvar dersom klima- og miljøhensyn ikke blir hensyntatt blant annet i arealplanlegging og byggesaksbehandling. Bærekraftsmålene sammen med de mer kjente områdene som klima og miljø stiller krav til kommunene på mange områder, eksempelvis materialgjenvinning, omstilling i næringslivet og håndtering av et mer utfordrende klima.

Kommunen har mange saker om motorferdsel på snø. Kommunen har også et eget deponi i Tranamarka hvor det var et tilsyn i 2023 med fem avvik. Det er en risiko for miljøet, natur- og dyrelivet og reindriften med økt motorisert aktivitet i utmark, forurensning og manglende oppfølging av trusler mot klima og miljø. Omdisponering av natur legger press på naturmangfoldet og gjenværende utmark. Sett sammen med kommunens relativt lave pengebruk på naturforvaltning og friluftsliv pr innbygger kan det tyde på at kommunen ikke har prioritert dette området.

### Planarbeid

Planprosessene driver de kommunale tjenestene fremover, og oppstiller rammene for kommunens samfunns-, areal og næringsutvikling. Planarbeidet utfordrer dynamikken mellom regelverket, statlige føringer og forholdet til det lokale handlingsrommet. Målsettinger i planverket er ofte lite konkrete, målbare og tidsbestemte, noe som gjør det vanskelig å evaluere måloppnåelsen i etterkant. Ivaretagelse av bærekraftsmål i planarbeidet står sentralt og fordrer god tverrsektoriell samhandling. Manglende oppdatering av planverket, eksempelvis planstrategi, samfunnsplan og arealplan får konsekvenser for tiltakshavere og

saksbehandlingen i kommunen. Eldre og utdaterte areal- og reguleringsplaner fører til et økt antall dispensasjonssøknader, noe som i sin tur øker den kommunale ressursbruken og fører til lengre saksbehandlingstider. Administrasjonen og politisk nivå kan vekte hensyn ulikt i spørsmålet om dispensasjoner, noe som kan både kan føre til at tilnærmet like saker får ulike utfall og at beslutningen skaper presedens for nye saker.

Statsforvalterens kommunebilde av Steinkjer trekker det fram som en utfordring at kommunen til tross for en relativt ny arealdel har økning i antall dispensasjonssaker.

### **Vedlikeholdsetterslep**

Kommuner mangler ofte gode systemer for vedlikehold når det kommer til vann og avløp, eiendomsforvaltning og samferdsel. Vedlikeholdsetterslepet på disse områdene er i dag omfattende og har konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet. En stor bygningsmasse og mye veg som skal vedlikeholdes belaster kommunens økonomi. Alle innbyggere i kommunen skal motta trygt og godt vann, noe som stiller krav til distribusjonsnett, kontroll av vannkilder/høydebasseng og behovet for en reservevannkilde. Svikter tilførselen av trygt vann kan det få konsekvenser for liv og helse. Hovedutfordringene for avløp er relatert til ledningsnett, rensing og overvannsproblematikk. Konsekvensene av svikt i avløpssystemet er forurensning. I Steinkjer er man på etterskudd når det gjelder vedlikehold og oppgradering innen avløp. I budsjett/økonomiplan står det at innbyggerne må forberede seg på mindre vegvedlikehold som følge av kommunens krevende økonomi. Steinkjer har noe høyere gebyr for eksempelvis vann og avløp enn KOSTRA-gruppen ellers, samtidig som prosentandel fornyet ledningsnett er relativt lav.

### **Skogbruk og landbruk**

Kommunen har ansvar etter lovverk som regulerer næringsvirksomhet, herunder jordbruk og skogbruk. Interessekonflikter mellom jordvern og utbygging og i den sammenheng også miljøhensyn er sannsynlig. Slik interessekonflikter må kommunen håndtere, og ulike utfall har ulike konsekvenser for videre utvikling. Klima- og miljøutfordringer og den risikoen det innebærer både for næringsvirksomhet og som en konsekvens av næringsvirksomhet er problemstillinger som kommunen blir stilt overfor. Kommunen har ansvar for saksbehandling på ulike områder og det kan skje saksbehandlingsfeil eller manglende oppfølging av saker, eksempelvis innenfor konsesjonsbehandling.

I statsforvalterens kommunebilde trekkes det fram at «Det er registrert mangler knyttet til kontroller på skogbruksområdet og jordbruksområdet», og at «Kommunen bør bidra til bedre foryngelse etter hogst og til vesentlig mer ungsogpleie.

## **Renovasjon**

Kommunen har egen renovasjonsordning, og har større renovasjonsselskaper tilgrensende både i nord og sør. Det er store og økende klimakrav og kommende lovkrav på området, som kan være utfordrende å dekke på egen hånd. Det er en risiko at kommunen på lang sikt ikke vil klare å håndtere strengere krav på renovasjonsområdet, uten å enten måtte øke gebyret kraftig for å sikre tilstrekkelig kompetanse eller ressurser.

## 7 SAMFUNN OG KULTUR

| HØY RISIKO | MODERAT RISIKO |
|------------|----------------|
|            | Kulturtilbud   |
|            |                |
|            |                |
|            |                |
|            |                |

### Kulturtilbud

Steinkjer kommune har de siste årene gjort større investeringer på kulturområdet, og har bygd og oppgradert blant annet samfunnshuset og kulturhuset, Dampsaga Bad og Steinkjerhallen/Salmarhallen. Det er økte kostnader knyttet til renter for byggene. I en krevende økonomisk situasjon samtidig som byggenes kostnader øker, er det en risiko for at byggene ikke fylles med aktivitet eller er åpne i den grad innbyggerne forventer eller har behov for. Dette viser seg delvis i at innbyggerne ønsker økte åpningstider på biblioteket i Kulturhuset, men det finnes ikke midler for flere ansatte på jobb. Det er lange ventelister på kulturskolen, men heller ikke her er det rammer for å øke ressursen og redusere ventelistene. Det er heller ikke elevplasser i kulturskolen for lavinntektsfamilier, noe som kan bidra til utenforskap for de som ikke har en aktivitet å gå til.

## 8 EIERSTYRING

| HØY RISIKO | MODERAT RISIKO                      |
|------------|-------------------------------------|
|            | Generell eierstyring                |
|            | Nord-Trøndelag Kriesesenter IKS     |
|            | IKA Trøndelag IKS                   |
|            | Midt-Norge 110-sentral IKS          |
|            | Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS |
|            | Brannvesenet Midt IKS               |

### Generell eierstyring

Kommuneloven § 26-1 sier at kommunen minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Bestemmelsen stiller også krav til eierskapsmeldingens innhold, hvor det blant annet skal fremgå hva som er kommunens formål med å eie det enkelte eierskap og hvilke generelle styringsprinsipper som er gjeldende. Det overordnede ansvaret for eierstyring ligger hos kommunestyret, og eierskapsmeldingen er det viktigste styringsverktøyet. Eierskapsmeldingen ble sist behandlet i kommunestyret 24.05.2023. Det er en risiko for at styringsprinsippene ikke er tilstrekkelig forankret og bevisstgjort hos dagens representanter. Det er også en risiko for at bestemmelsene i eierskapsmeldingen ikke følges opp av de som er oppnevnt som eierrepresentanter. Konsekvensene av dette kan bli at kommunens eierinteresser ikke blir underlagt tilfredsstillende folkevalgt styring og kontroll, og at kommunestyret ikke holdes oppdatert og informert om hva som foregår i selskapene kommunen eier.

### Nord-Trøndelag Kriesesenter IKS (15,3 %)

Nord-Trøndelag Kriesesenter IKS ivaretar kommunale oppgaver etter kriesesenterloven for flere kommuner. Det er risiko knyttet til organisering og styring med de kommunale tjenestene som ytes. Flere kommuner velger å delta i interkommunale samarbeid for å nyttiggjøre seg stordriftsfordeler, dette utfordrer igjen kommunene på god eierstyring. Å legge virksomhet til selvstendige selskaper, kan gå på bekostning av hensynet til overordnet styring og kontroll med sårbare velferdstjenester. Konsekvensen av mangelfull eierstyring kan bli at kommunen ikke får tilstrekkelig informasjon om tjenestene til å vurdere om de er tilstrekkelige, eller at selskapet utvikler seg i en retning som ikke er i Steinkjer kommunes interesse. En eierskapskontroll kan eventuelt kombineres med en forvaltningsrevisjon av selskapet i samarbeid med andre eiere.

### **IKA Trøndelag IKS (3,62 %)**

Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS ble etablert i år 2000 da institusjonen ble et interkommunalt selskap, opprettet med hjemmel i lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999. Selskapet skal følge opp arkivlovens intensjoner og bestemmelser, og fungere som et arkivdepot for eierne med papirbaserte og elektroniske arkiv. Selv om arbeidet er satt bort til et frittstående selskap, har kommunen fremdeles det overordnede arkivansvaret. Ansvar for egne arkiver gjelder også etter at de er overført til depot. Dette tilsier at selskapsforvaltningen og internkontrollen hos IKA Trøndelag IKS er en risikofaktor som eierkommunene bør ha bevissthet om. En forvaltningsrevisjon av selskapets virksomhet er mest aktuell dersom dette kan utføres i samarbeid med andre eiere. En forvaltningsrevisjon kan eventuelt kombineres med eierskapskontroller for den enkelte kommune.

### **Midt-Norge 110-sentral IKS (5,16 %)**

Midt-Norge 110-sentral er betydelig utvidet i 2023. Selskapet leverer en viktig tjeneste til eierkommunene og det kan være relevant å følge opp eierskapet i selskapet gjennom en eierskapskontroll i selskapet når den nye organiseringen har fungert i en periode.

### **NTE AS – Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS (15,76 %)**

NTE AS er et morselskap som utøver eierrollen overfor datterselskapene, både gjennom verv i selskapenes styre og gjennom leveranser av konserntjenester innen økonomi, finans, innkjøp, HR, IKT, eiendomsforvaltning og kommunikasjon. I tillegg eier NTE 40 prosent av nettselskapet Tensio AS. En konsernorganisering innebærer en generell risiko for at den store graden av indirekte styring går utover hensynet til folkevalgt styring og kontroll over eierinteressene. De kommunale eierne har laget en felles eiermelding for selskapet. Dokumentet klargjør overordnede formål med eierskapet, og gir eiersignaler som skal være førende for strategiske valg og videre utvikling. Kommunene har også inngått en gjensidig avtale om utbyttepolitikk. Gjennom en eierskapskontroll kan det bli undersøkt om kommunen utøver en eierstyring som harmonerer med de føringene som er gitt.

### **Brannvesenet Midt IKS (51, 22%)**

Kommunen har satt bort sentrale tjenester til eide selskaper, eksempelvis brann. Det er risiko knyttet til organisering og styring med de kommunale tjenestene som ytes. Flere kommuner velger å delta i interkommunale samarbeid for å nyttiggjøre seg stordriftsfordeler, dette utfordrer igjen kommunen på god eierstyring. Steinkjer er majoritetseier i Brannvesenet Midt IKS.