

# REVISORS RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Skaun 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 og gul, hvor rød er områder som revisor vurderer å ha høy risiko og vesentlighet. I denne rapporten er røde og gule områder presentert.

Tabellen under oppsummerer revisors risikovurderinger i forvaltningsrevisjon for Skaun kommune.

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Arbeidsgiverpolitikk og ledelse	Internkontroll
Økonomistyring	Helse, miljø og sikkerhet
Pleie og omsorg	Informasjonssikkerhet
Barn med særlige behov	Kommunalt samarbeid
Klima og miljø	Utenforskap
	Barnehagemyndighet og tilsyn
	Tildeling av tjenester
	Bruk av tvang
	Helseplattformen
	Vedlikeholdsetterslep
	Næring, skog- og landbruk

Tabellen under oppsummerer revisors risikovurderinger i eierskapskontroll for Skaun kommune.

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Mange eierskap	Interkommunale selskaper
	Aksjeselskaper
	Konsernselskaper

# 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
- Velferd, helse og omsorg
- Teknisk
- Eierstyring

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

## 2 KOMMUNEORGANISASJONEN

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Arbeidsgiverpolitikk og ledelse	Internkontroll
	Helse, miljø og sikkerhet
	Informasjonssikkerhet
	Kommunalt samarbeid

## **Arbeidsgiverpolitikk og ledelse**

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. Kommunen utfordres på det å skaffe tilstrekkelig med vikarer og fagkompetanse.

## **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. IT Midt leverer IT-tjenester til Skaun og Melhus. Det gjennomføres en forvaltningsrevisjon i 2023/2024 innen informasjonssikkerhet i Melhus kommune.

## **Internkontroll – system og implementering**

Formålet med kravet om internkontroll i kommuneloven § 25 -1 er å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert. Dette krever at kommunedirektøren har et system for internkontroll, som sikrer at eksempelvis oppvekstsektoren rapporterer om de faktiske forhold i sektoren og jevnlig evaluerer og korrigerer egen praksis. Revisor erfarer at flere kommuner ikke har et godt internkontrollsystem implementert, noe som øker sannsynligheten for at det kan få alvorlige konsekvenser for både tjenestemottakerne og kommunen. Bevissthet og kultur rundt avvik og oppfølging av avvik som grunnlag for læring og forbedring er sentralt i et internkontrollsystem.

## Helse, miljø og sikkerhet (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. Sykefraværet blant ansatte i kommunen var på 10 % og er høyt i 2022.

## Kommunalt samarbeid

Kommunalt oppgavefelleskap 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. Videre om 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. Dette for blant annet å følge opp internkontrollansvaret og om samarbeidet virkelig dekker det behovet som var tenkt. Det er eksempler på samarbeid for områdene barnevern, IKT og anskaffelser i kommunen. Skaun kommune er kontorkommune for interkommunalt politisk råd Trøndelag sørvest – lakseregionen (med tilhørende samarbeid knyttet til helsesamarbeid, kreftkoordinator, helseplattformen, Orkdal/øy kompetansenettverk, etc.)

# 3 ØKONOMI

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Økonomistyring og bærekraftig økonomi	

## Økonomistyring og bærekraftig økonomi

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. 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. Det kan være risiko forbundet med budsjettering og rapportering. 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 med den konsekvensen at de er vanskelig å styre etter. Generell økonomisk risiko knyttes til krav til balanse mellom utgifter og inntekter. Regnskapsresultatet for 2023 viser et merforbruk og indikerer et høyt driftsnivå i kommunen i forhold til inntekter. Demografiske utfordringer knyttes til økende andel eldre og stabil andel barn og unge som reduseres fremover i tid, kan også påvirke kommunens handlingsrom og inntekter.

## 4 OPPVEKST

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Barn med særlige behov	Barnehagemyndighet og tilsyn

### 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.

### Barnehagemyndighet og tilsyn

§ 11 i barnehageloven 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.

# 5 VELFERD, HELSE OG OMSORG

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Pleie og omsorg	Utenforskap
	Tildeling av tjenester
	Bruk av tvang
	Helseplattformen

## Pleie og omsorg

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. Det er økende andel eldre, som også medfører økt behov for demensomsorg i kommunen. Dette kan igjen medføre økt behov for institusjonsplasser, og dreining av tjenester mot hjemmeboende løsninger. Det er viktig å fokusere på oppgaveløsning med bruk av riktig kompetanse for demensomsorgen.

## 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. Økonomisk sosialhjelp har en økende tendens i 2023. Det er også et spørsmål om det er tilstrekkelig med boligtilbud til utsatte grupper samt frafall blant unge voksne ikke blir ivaretatt.

## **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.

## **Bruk av tvang**

Tilsynsrapporter har avdekket mangelfull lovanvendelse, 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.

## **Helseplattformen**

Helseplattformen AS er under innføring i flere kommuner, herunder Skaun kommune hvor innføring er foreløpig planlagt 27. april 2024 (utsettelsesforslag vurderes). Helseplattformen AS er en felles elektronisk pasientjournal og pasientadministrativt system for hele helsetjenesten i Midt-Norge. Informasjonsflyt mellom helseforetaket 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 for 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.



## 6 TEKNISK

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Klima og miljø	Vedlikeholdsetterslep
	Næring, 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 sektorovergrepene 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. Det er videre flere kvikkleire områder i kommunen noe som medfører risikoer og behov for geoteknisk kompetanse.

### 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. Det er en risiko for manglete registrering av forurensning i grunndatabasen for spredt avløp i kommunen. Videre kan en generell gjennomgang av avløpstjenesten og eide rensaneanlegg være nyttig for å sikre at disse fungerer i samsvar med krav til disse. Det er vedlikeholdsetterslep på bygningsmassen i kommunen noe som ble orientert til kommunestyret i sak 36/2023. Vedlikeholdsetterslepet til kommunens bygninger ble ifølge saken beregnet fra kroner 80 til 100 mill. pr. mai 2023.

## Næring, 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. Det er administrativt vist til en ønsket gjennomgang av landbrukstjenesten. Dette knyttes til om de utøver lovpålagte oppgaver i henhold til krav og om det er tilstrekkelig kompetanse og fagmiljø for å yte kommunens landbrukstjeneste.

# 7 EIERSTYRING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Mange eierskap	Interkommunale selskaper
	Aksjeselskaper
	Eierskapsmelding

### Mange eierskap – generell eierskapskontroll

Kommunen har mange eierinteresser i ulike selskaper samt at kommunale tjenester ivaretas i noen av disse selskapene. Dette gjør at kommunen bør være tettere på disse selskapene for å følge opp eierskapet i forhold til kommunens forventninger og at kommunen er aktiv i eierstyringen. Når kommunen både kjøper tjenester fra selskaper og samtidig eier selskapet, kan det være en risiko for at disse rollene blandes.

### Sentrale tjenester levert av eide selskaper – eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap

Kommunen har satt bort sentrale tjenester til eide selskaper, eksempelvis renovasjon og 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.

## **Interkommunale selskap**

- Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS

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 eieren med papirbaserte og elektroniske arkiv. Behov for nytt administrasjonsbygg. En gjennomgang av om oppgavene utføres i samsvar med krav kan være sentralt her, også eierstyring av selskapet. Eierstyring og forvaltningsrevisjon kan være aktuelt i et samarbeid med eierkommunene.

- ReMidt IKS

ReMidt IKS er et interkommunalt selskap. Fra 1. januar 2020 ble de tre interkommunale selskapene Envina, Nordmøre Interkommunale Renovasjonsselskap og Hamos Forvaltning IKS slått sammen for å danne ReMidt IKS. Om selskapet ivaretar behov for kildesortering, gjenbruk, materialgjenvinning av ulike typer avfall ut fra krav og selvkost er det risikoer til. En forvaltningsrevisjon av selskapet kan være aktuelt i et samarbeid med andre eierkommuner.

- **Midt-Norge 110-sentral - eierskapskontroll**

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 en periode. Midt-Norge 110-sentral IKS har som primæroppgaver å ta imot nødmeldinger, alarmere og kalle ut mannskaper, etablere samband, gi lederstøtte til utrykningspersonell og loggføre hendelser. Selskapet tar imot nødtelefoner hele døgnet og utalarmerer det lokale brannvesenet i Trøndelag, i Os kommune og Bindal kommune.

## **Aksjeselskap**

- TrønderEnergi AS
- TrønderEnergi Vekst Holding AS

TrønderEnergi er organisert som et konsern med TrønderEnergi AS og Trønderenergi Vekst Holding AS. Oversikten over eierskapet kan være komplisert i disse selskapene. Det å ha tilstrekkelig kompetanse blant eierne for å forstå eierforhold og risiko for styring av konsernselskaper samt utbytte er sentrale risikoer for i eierstyringen av selskapet for kommunen.

- Kapto AS

Kapto AS er en arbeidstreningsbedrift og eies 100 % av kommunen og ble etablert i 2002. Kommunens eierstyring av virksomheten kan være aktuell. Videre om selskapet leverer de tjenester som er forventet og følger opp samarbeidet med NAV, samt oppfyllelse av krav for å yte tjenester.

En oversikt over kommunens eierskap er nærmere beskrevet i kommunens eierskapsmelding: [Eierskapsmelding+Skaun+kommune+2021-vedtatt+04.02.2021.pdf \(custompublish.com\)](#)

Revisor vurderer ikke risiko knyttet til eierstyring eller forvaltningsrevisjon av Revisjon Midt-Norge SA eller Konsek Trøndelag IKS grunnet habilitet.

I note 5 til kommunens årsregnskap 2023 vises det til følgende eierskap i kommunen:

Budsjett- og regnskapsforskriften § 5-11, b)

Selskapets navn	Eierandel 31.12.2023	Investert beløp	Bokført verdi 31.12.2023
Egenkapitalinnskudd KLP	IA	1 445 588	21 441 487
Allskog SA	0,012	0	11 500
Rosenvik AS	7,67	0	101 000
Biblioteksentralen	IA	0	900
Kapto AS	100,00	0	100 000
Helseplattformen AS	1,56	47 047	47 047
Trondheim og Omegn Boligbyggelag	0,20	0	3 200
TrønderEnergi AS, A og C-aksjer	2,20	0	16 890 764
TrønderEnergi Vekst Holding AS	1,08	0	4 592 936
Thams innovasjon AS	2,02	0	107 400
Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS	5,40	0	50 000
ReMidt IKS	6,40	0	1
Midt-Norge 110-sentral IKS	1,76	0	1
Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS	2,56	0	1
Trondheim Havn IKS	0,01	0	1
ReMidt Næring AS	11,88	0	11 880
Andeler i Revisjon Midt-Norge SA	2,14	0	60 000
<b>Sum</b>		<b>1 492 635</b>	<b>43 418 118</b>