

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 rød og gule områder presentert.

Tabellen under oppsummerer revisors risikovurderinger for Leka kommune.

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Spesialiserte tjenester	Interkommunale oppgaveløsninger
Rekruttering	Internkontroll
Planverk	Sykefravær og HMS
Administrative ressurser	Overordnet organisering
Havbruksfondet	Arbeidsmiljø, etikk og varsling
Budsjettstyring	Informasjonssikkerhet
Taushetsplikt og personvern	Saksbehandling
Demensomsorg	Langsiktig økonomiplanlegging
Utenforskap	Anskaffelser
Klima og miljø	Selvkost
	Barn med særlige behov
	Integrering av flyktninger
	Tildeling av omsorgstjenester
	Bruk av tvang
	Helseplattformen
	Eiendomsforvaltning
	Prosjektstyring
	Generell eierstyring
	Nord-Trøndelag Havn Rørvik IKS
	Leka Industriselskap AS
	Namdal Rehabilitering 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 offentlige kilder og årlige kontaktmøter med kommunen.

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

- Kommuneorganisasjon
- Økonomi
- Oppvekst og familie
- Helse og velferd
- Teknisk og eiendom
- 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
Spesialiserte tjenester	Interkommunale oppgaveløsninger
Rekruttering	Internkontroll
Planverk	Sykefravær og HMS
Administrative ressurser	Overordnet organisering
	Arbeidsmiljø, etikk og varsling
	Informasjonssikkerhet
	Saksbehandling

Spesialiserte tjenester

Som en liten og usentral kommune har Leka svake forutsetninger for å innfri lovkravene til tjenester som krever spesialisert kompetanse. Manglende fagmiljø og tverrfaglighet eksempelvis innen helse, rus og psykiatri kan føre til dårlig oppfølging av særlig sårbare grupper. Interkommunale løsninger kan bøte på dette, men kan også medføre svakere tilgjengelighet for brukerne av tjenestene.

Rekruttering

Knapphet på arbeidskraft innen flere fagområder er en kritisk faktor for kommunesektoren generelt, og for usentrale kommuner spesielt. Leka kommune sliter med å rekruttere og beholde kompetanse innen sentrale leder- og nøkkelstillinger. Midlertidige løsninger kan både være kostbart og innebære en risiko for at viktige oppgaver ikke blir utført. Samtidig er det en fare for at kommunen pådrar seg ekstra kostnader i kampen om arbeidskraften. Hyppig turnover og vakanse i viktige stillinger kan medføre manglende kontinuitet og at taus kunnskap i organisasjonen forsvinner.

Planverk

Planstrategien for 2021-2023 viser store mangler i det overordnede planverket. Leka hadde så langt ikke hatt noen samfunnsdel til kommuneplanen, og arealdelen var fra 2013. Den overordna risiko- og sårbarhetsanalysen ble sist vedtatt i 2016, mens klima- og energiplanen var fra 2011. Også flere av tema- og sektorplanene var foreldet eller fraværende. Mangelfullt planverk kan føre til en uklar strategisk retning for utviklingen av lokalsamfunnet og kommunale tjenester.

Administrative ressurser

I forhold til spennvidden og kompetansekravene for kommunens oppgaver, har kommunedirektøren en liten administrasjon å spille på for å utøve forsvarlige stabs- og støttetjenester. Dette kan føre til mangelfull oppfølging av politiske vedtak og svak støtte til de tjenesteytende enhetene.

Interkommunale oppgaveløsninger

Samarbeid gjennom ulike vertskommuneløsninger og selvstendige selskaper kan gå på bekostning av kommunens kontroll og styring med velferdstjenester. Leka bruker Nærøysund kommune som vertskommune for individrettede tjenester som barnevern, PP-tjeneste, sosialtjeneste og jordmor. Også tjenester som brannvern, IT-tjenester, rehabilitering, renovasjon og vannforsyning er helt eller delvis lagt til andre organisasjoner enn de kommunedirektøren og kommunestyret har direkte styring over. Det er dermed risiko for at styringen av tjenestene bli fragmentert og uoversiktlig. En annen konsekvens kan være at kommunen ikke får tilstrekkelig kunnskap om tjenestene til å vurdere om de er tilstrekkelige. Dermed er det fare for at tjenestene utvikler seg i en retning som Leka kommune ikke er tjent med, og at utviklingen skjer uten folkevalgt styring og kontroll.

Internkontroll

Formålet med kravet om internkontroll i kommuneloven § 25 -1 er å forebygge og hindre regelverksbrudd, og å sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert. Dette krever at kommunedirektøren har et gjennomgående internkontrollsystem som er kjent og som faktisk brukes. Bevissthet og kultur rundt avvik og oppfølging av avvik som grunnlag for læring og forbedring er sentralt i et internkontrollsystem. Små kommuner er ekstra sårbare ved fravær eller skifte av personell med spisskompetanse. Dette stiller ekstra store krav til skriftlige rutinebeskrivelser og tydelig ansvars- og rollefordeling.

Sykefravær og helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Sykefraværet har en kostnad og en konsekvens i form av 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. Sykefravær som kan relateres til arbeidsmiljøet er særlig kritisk i denne sammenhengen, og hvor arbeidsgiver har et særskilt ansvar. Helse, miljø og sikkerhet er også et tema knyttet til vold i både oppvekst- og helsesektoren.

Overordnet organisering

Leka kommune har valgt en organisasjonsmodell med tre kommunalsjefer og underliggende avdelingsledere. Lederskifter og vakanser indikerer at modellen ikke fungerer i praksis, og det kan også reises spørsmål om organiseringen er for topptung. En organisasjonsmodell som ikke er tilpasset kommunens størrelse og egenart kan ha konsekvenser for evnen til å løse oppgavene på en kostnadseffektiv måte.

Arbeidsmiljø, etikk og varsling

En forvaltningsrevisjon fra 2019 med oppfølgingsundersøkelse i 2023 indikerer at det systematiske personalarbeidet for å trygge arbeidsmiljøet lider av noen svakheter. Utfordringer med arbeidsmiljøet kan få store konsekvenser for evnen til å rekruttere og beholde arbeidskraft, og ressurser som brukes på å løse konflikter kan gå ut over tjenesteproduksjonen.

Informasjonssikkerhet

Selv om det løpende IT-arbeidet ivaretas gjennom kommunesamarbeid, er det Leka som har det overordnede ansvaret for sikkerheten. 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.

Saksbehandling

Kommunedirektøren har etter kommuneloven ansvaret for at saker som fremmes for politisk behandling er forsvarlig utredet. Kravene til forsvarlig saksbehandling innebærer at kommunen må ha saksbehandlere som både har fagspesifikk og generell forvaltningskompetanse. For en liten kommune med små administrative ressurser å spille på, kan dette være utfordrende, og innebærer en risiko for sviktende beslutningsgrunnlag. Konsekvensen av at vedtak kan bli fatte på ufullstendig eller feil grunnlag kan i mange sammenhenger bli store.

3 ØKONOMI

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Havbruksfondet	Langsiktig økonomiplanlegging
Budsjettstyring	Anskaffelser
	Selvkost

Havbruksfondet

Fondet tilføres midler gjennom produksjonsavgift og salg av ny oppdrettskapasitet. De årlige utbetalingene til kommunene varierer avhengig av om det tildeles kapasitet eller ikke det enkelte år. Sammenlignet med innbyggertall og øvrige inntekter, er det få kommuner som har fått så store utbetalinger fra Havbruksfondet som Leka. Anslag for fremtidige utbetalinger avhenger av usikre forutsetninger, både hva systeminnretning og beregningsgrunnlag angår.

For økonomiplanperioden 2024-2028 har kommunen lagt til grunn årlige utbetalinger mellom 11,8 og 26,3 millioner. Midlene er lagt inn som finansiering av kommunens generelle driftsutgifter. Sviktende forutsetninger kan potensielt innebære store konsekvenser for kommunens økonomiske bæreevne.

Budsjettstyring

Store budsjettoverskridelser i 2022 for noen av rammeområdene indikerer svakheter ved budsjettering, budsjettoverholdelse og rapportering. En forvaltningsrevisjon om økonomistyring i 2021 avdekket betydelige systemutfordringer. Svak kontinuitet i nøkkelstillinger forsterker risikoen for at overskridelser ikke blir avdekket og lukket. Dersom rapporteringsrutinene ikke avdekker avvikene tidsnok, drar kommunen med seg et underskudd som må dekkes inn i fremtidige budsjett.

Langsiktig økonomiplanlegging

Økonomiplanen skal ifølge kommuneloven vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp, og være realistisk og fullstendig. Realisme innebærer at det er samsvar mellom mål, aktivitet og ressurser. I dette ligger det at bevilgningsplanene må reflektere forventede endringer i utgiftsbehov, eksempelvis som følge av endret alderssammensetning hos befolkningen. I kommunens økonomiplan for 2024-2027 er tjenesteområdenes driftsrammer for de 3 siste årene i all hovedsak fremskrevet flatt i forhold til 2024-nivået. Dette indikerer at økonomiplanleggingen ikke tar tilstrekkelig hensyn til faktorer som påvirker bevilgningsbehovet på mellomlang sikt.

Anskaffelser

Anskaffelsesreglene er komplekse, noe som kreves kompetanse og internkontroll ved kjøp av varer og tjenester. I tillegg er det viktig at relasjoner mellom ansatte og aktører i næringslivet ikke kommer i konflikt med habilitetsreglene og hensynet til en tillitsskapende forvaltning. Dersom dette ikke er på plass, er det risiko for at det blir foretatt ulovlige direkteanskaffelser eller andre brudd på regelverket. Klagenemnda for offentlige anskaffelser kan bøtelegge kommunen for slike brudd. Feil tildelinger kan også føre til dyre rettssaker, negativ omtale og prosjekter som må utsettes fordi det må gjennomføres ny konkurranse. Det har også som konsekvens at tilbyderne ikke får oppdrag fordi regelverket ikke følges.

Selvkost

Regelverket er komplisert, og det er sannsynlig at det kan oppstå feil i selvkostberegningene. Konsekvensene av feil er at enten kommunen eller innbyggerne må betale for den andre, eller at det skjer en feilfordeling mellom dagens og fremtidens abonnenter. Leka kommunen har vedtatt full dekningsgrad for renovasjon, slambehandling, avløp, feiing og vannforsyning. Ifølge

regnskapet for 2022 var det bare for renovasjon at gebyrene ga en inntekt på nivå med selvkost. For de andre områdene var det en betydelig underdekning, noe som ble postert som fremførbart underskudd. Dette innebærer at kostnadene blir overveltet på fremtidige abonnenter, noe som forsterker behovet for å undersøke om selvkostberegningene er utført i tråd med regelverket.

4 OPPVEKST OG FAMILIE

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Taushetsplikt og personvern	Barn med særlige behov
	Integrering av flyktninger

Taushetsplikt og personvern

Revisor erfarer at flere kommuner ønsker å øke det tverrfaglige samarbeidet rundt barn og ungdom. 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, og er spesielt sårbar i små lokalsamfunn. Det kan også gi negative økonomiske konsekvenser og svekke kommunens omdømme.

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 generell sannsynlighet i kommunene for at barn med særlige behov ikke fanges opp tidlig og får den oppfølgingen de trenger. Saksbehandlingen skal ha fokus på barnets beste, samtidig som minimumskravene etter forvaltningsloven skal følges. Dersom det blir fattet enkeltvedtak, har skoler og barnehager plikt til å yte tjenester i samsvar med vedtaket. Manglende avdekking og 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.

Integrering av flyktninger

Leka har den siste tiden hatt stort mottak av flyktninger sammenlignet med kommunestørrelsen. Kvalifisering av flyktninger til jobb og utdanning er viktig for å unngå utenforskap. Tilbudet av egnede boliger i Leka er begrenset, og det samme er muligheten til å finne egnede arbeidsplasser. Det er en risiko for at kommunen bruker mottak av flyktninger som et virkemiddel for å opprettholde folketallet, og at hensynet til god integrering blir

skadelidende. Hvis kommunen ikke lykkes med integreringsarbeidet, kan flyktingene ende opp som sosialmottakere i stedet for å bidra som skattebetalere.

5 HELSE OG VELFERD

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Demensomsorg	Tildeling av tjenester
Utenforskap	Bruk av tvang
	Helseplattformen

Demensomsorg

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.

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 at flere har behov for sosialhjelp. Mangel på boliger for vanskeligstilte og press 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. Kultur- og idrettstilbud i samarbeid med det frivillige kan være et bidrag for å redusere sannsynligheten for at noen faller utenfor.

Tildeling av tjenester

Det er sannsynlig at det kan oppstå konflikt mellom den enkeltes rett til forsvarlige tjenester og hensynet til å overholde knappe budsjettammer. På den andre siden kan en generøs tildelingspraksis gå på bekostning av økonomiske hensyn. Behovskartlegging for å fastsette rett nivå på tjenestene og individuell tilpassing av tjenestene er viktig for å kunne gi riktige tjenester. I små kommuner kan tette bånd til tjenestemottakerne utfordre hensynene til likebehandling og habilitet. Fravær av tildelingskriterier og mangelfulle rutiner under saksbehandlingen kan både ha konsekvenser for den enkeltes rettsikkerhet og livskvalitet.

Bruk av tvang

Tvangsbruk er regulert av en rekke lover, og skal sikre forsvarlige tjenester innenfor lovlige grenser. Dette stiller særskilt høye krav til kommunens interne kontrollsystem. Selv om det ikke er indikasjoner på regelbrudd i Leka, er det et område med høy iboende risiko og sårbarhet ettersom det er alvorlige inngrep mot individets rett til selvbestemmelse.

Helseplattformen

Helseplattformen er en felles elektronisk pasientjournal og pasientadministrativt system for helsetjenesten i hele Midt-Norge. Den nye løsningen skal etter innføringsplanen tas i bruk av Leka kommune i oktober/november 2025. Kommunene har et eget ansvar for å sikre at løsningen de har anskaffet ivaretar personvernet, at den fungerer godt nok for helsepasienter og andre brukere, og at den ikke gir uønskede konsekvenser for tjenestemottakere og pasienter.

Erfaringene fra de som har tatt løsningene i bruk så langt tilsier at dette kan by på utfordringer. 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 OG EIENDOM

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Klima og miljø	Eiendomsforvaltning
	Prosjektstyring

Klima og miljø

Klima og miljø gir kommunen ulike utfordringer innenfor teknisk sektor, eksempelvis som følge av ekstremvær. Det kan være ulik vekting 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. Som forurensningsmyndighet har kommunen plikt til å føre tilsyn med miljøfarlig avfall og utslipp fra avløpsanlegg. Kommunen kan bli stilt til ansvar dersom klima- og miljøhensyn ikke blir hensyntatt blant annet i arealplanlegging, byggesaksbehandling og tilsynsvirksomhet.

Eiendomsforvaltning

KOSTRA-data indikerer at Leka bruker relativt lite penger på vedlikehold av eiendomsmassen. Å forvalte eiendommene på en verdibevarende måte stiller krav til planmessighet, systematikk og evne til prioriteringer. Norske kommuner mangler ofte gode system for planmessig vedlikehold, og Leka har ingen overordnet plan på dette området. Manglende systematikk i eiendomsforvaltningen kan få store økonomiske konsekvenser på lengre sikt, og det kan også ha negative følger for helse, miljø og sikkerhet.

Prosjektstyring

Leka kommune har planer om betydelige investeringer i nytt Helsehus, samt en rekke andre tiltak som er ført opp i økonomiplanen. Kommunen rår over begrensede administrative ressursene for prosjektstyring, og det kan bli krevende å gjennomføre prosjektene på en vellykket måte. Dermed er det risiko for at tids- og kostnadsrammer blir overskredet, eller at intensjoner og målsettinger med prosjektene ikke blir innfridd.

7 EIERSTYRING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
	Generell eierstyring
	Nord-Trøndelag Havn Rørvik IKS
	Leka Industriselskap AS
	Namdal Rehabilitering 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 selskap og hvilke generelle styringsprinsipper som gjelder. Det overordnede ansvaret for eierstyring ligger hos kommunestyret, og eierskapsmeldingen er det viktigste styringsverktøyet. Leka kommunes eierskapsmelding ble vedtatt i juni 2022. Det er en risiko for at styringsprinsippene ikke er tilstrekkelig forankret 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.

Nord-Trøndelag Havn Rørvik IKS

Leka er deltaker i det interkommunale selskapet sammen med Bindal og Nærøysund, og har en eierandel på 8,5 %. Ifølge kommunens regnskap har det blitt skutt inn en kapital på 8,42 millioner i selskapet, noe som betyr at eierstyringen er av stor økonomisk betydning. En eierskapskontroll kan eventuelt kombineres med en forvaltningsrevisjon av selskapet.

Leka Industriselskap AS

Selskapet skal stå for bygging og utleie av industri- og forretningsbygg, yte finansiell bistand til næringslivet og bedrifter og bistå under etableringer og utvidelse av næringsvirksomhet. Leka kommune har en aksjeandel på 76,88 prosent i selskapet. Selv om omsetning og resultat indikerer at selskapet ikke har noen stor økonomisk betydning for kommunen, kan det være av interesse å undersøke om eierstyringen er egnet til å fremme formålet med eierskapet. Det kan være aktuelt å kombinere dette med en forvaltningsrevisjon av selskapet, hvor selskapsforvaltningen til styret og daglig leder undersøkes nærmere.

Namdal Rehabilitering IKS

Leka er deltaker i selskapet sammen med ni andre kommuner, og har en eierandel på 7,68 prosent. Selskapet tilbyr rehabilitering for innbyggerne i eierkommunene, og har også en avtale med det regionale helseforetaket om drift av spesialisert rehabilitering. Dette er en viktig del av det kommunale tjenestetilbudet, hvor kommunestyret er avhengig av tilstrekkelig og relevant styringsinformasjon for å ivareta ansvaret sitt. Linken mellom eierrepresentant og kommunestyre er en kritisk faktor i denne sammenheng.