

# REVISORS RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Stjørdal 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 rød og gule områder presentert.

Tabellen under oppsummerer revisors risikovurderinger for forvaltningsrevisjon i Stjørdal kommune.

| HØY RISIKO             | MODERAT RISIKO                                |
|------------------------|-----------------------------------------------|
| Barn med særlige behov | Bærekraftmålene                               |
| Utenforskap            | Informasjonssikkerhet                         |
| Bruk av tvang          | ROS og beredskap                              |
|                        | Helse, miljø og sikkerhet                     |
|                        | Intern kontroll                               |
|                        | Økonomisk bærekraft                           |
|                        | Offentlige anskaffelser                       |
|                        | Budsjettering og tertialrapportering          |
|                        | Taushetsplikt og personvern                   |
|                        | Barnehagemyndighet og tilsyn                  |
|                        | Demensomsorg                                  |
|                        | Ivaretagelse av flyktninger                   |
|                        | Klima og miljø                                |
|                        | Interessekonflikter Næring, skog- og landbruk |

Tabellen under oppsummerer revisors risikovurderinger for eierskapskontroll i Stjørdal kommune.

| HØY RISIKO     | MODERAT RISIKO                 |
|----------------|--------------------------------|
| Mange eierskap | Fides-selskapene               |
| Proneo AS      | Nord-Trøndelag krisesenter 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 områder. Disse er:

- Kommuneorganisasjon
- Økonomi
- Velferd (oppvekst, helse og omsorg)
- Samfunn (teknisk og kultur/næring)
- 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 oppgavefelleskap beskrives under kommuneorganisasjon, mens tjenestene som leveres omtales innenfor de enkelte områdene.

## 2 KOMMUNEORGANISASJONEN

| HØY RISIKO | MODERAT RISIKO            |
|------------|---------------------------|
|            | Bærekraftmålene           |
|            | Informasjonssikkerhet     |
|            | ROS og beredskap          |
|            | Helse, miljø og sikkerhet |
|            | Intern kontroll           |

### Bærekraftmålene

FNs bærekraftsmål angir viktige mål for felles retning i samfunnsutviklingen, globalt, nasjonalt og lokalt. Bærekraftmålene berører alle deler av en kommunes virksomhet. Manglende lokalt arbeid for bærekraftmålene 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 bærekraftmålene kan føre til en positiv utvikling på de samme områdene.

Kommuner er viktig for å realisere bærekraftmålene (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 bærekraftmålene. *Stopp klimaendringene* er det trettende bærekraftmålet. Den enkelte kommune har fram til nå i varierende grad vært opptatt av klima og miljø.

Revisor har registrert at Stjørdal kommune har tatt inn FNs bærekraftsmål som et element sitt overordnede planverk, og at det er satt fem mål:

- Ta hele kommunen i bruk, gjennom målrettet arbeid og tiltak som bidrar til vekst og tilflytting i alle våre lokalsamfunn
- Bygge en by i sentrum, gjennom fortetting, forsert og effektivt planarbeid, samt en utviklingsorientert holdning overfor næringslivet
- Ha orden i økonomien gjennom overholdelse av tildelte budsjetttrammer, uten innføring av eiendomsskatt og levere gode tjenester innenfor disse
- Alle skal oppleve trivsel, trygghet, mestring og tilhørighet
- Være en foregangskommune innen klima og miljøtiltak

## **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. Kommunen er en del av Værnesregionen IT som er et samarbeid mellom 5 kommuner. På tross av økt sikkerhet i et samarbeid vil dette være et område der det alltid vil være risiko for uønskede hendelser.

## **ROS og beredskap**

Formålet med sivilbeskyttelsesloven er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur. Sivilbeskyttelsesloven § 14 krever at kommunen skal utarbeide en helhetlig ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse) og § 15 sier at det skal utarbeides en beredskapsplan basert på ROS. Kommunen står overfor ulike potensielle utfordringer og hendelser, som det bør tas høyde for i ROS. Det er et krav at beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang per år, samt at kommunen skal sørge for at planen jevnlig blir øvet. Loven stiller også krav til beredskapsplanens innhold, blant annet kriseledelse og varslingslister. Ulike utfordringer og hendelser vil også oppstå i framtida. ROS og beredskapsarbeidet er et tiltak for å redusere mulige konsekvenser av hendelser. Revisor er kjent med at overordnet ROS er under arbeid i kommunen, men revisor vurderer likevel at den må kategoriseres til moderat risiko inntil arbeidet er ferdigstilt.

## **Helse, miljø og sikkerhet (HMS)**

Stjørdal kommune har over tid hatt høyt sykefravær. Høyt sykefravær er en risiko i form av at det 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. 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.

### **Kommunesamarbeid (kommunalt oppgavefelleskap)**

Kommuneloven § 19 gir bestemmelser for kommunalt oppgavefelleskap som fra 2024 kan være et alternativ til tidligere § 27-samarbeid, som utgikk med den forrige kommuneloven. Det er en sannsynlighet for at organisatoriske løsninger som velges i denne overgangen ikke er hensiktsmessig og gir utilsiktede virkninger. 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, 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. Stjørdal kommune er vertskommune for veldig mange samarbeid i Værnesregionen.

### **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. Kommunen har gjort en egevaluering av helheten i internkontrollen.

## 3 ØKONOMI

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

### 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. 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. Avsluttet SIO<sup>1</sup>-prosjekt gir kommunen betydelige utfordringer, og krever store kostnadsbesparelser når alt skal finansieres innenfor rammen. Samtidig øker risikoen for at renteøkningene kan få store økonomiske konsekvenser.

Kommunene er pålagt å fastsette finansielle måltall å styre etter. Det har Stjørdal kommune gjort. 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.

### 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.

---

<sup>1</sup> Statlig finansiering av omsorgstjenester



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.

### **Budsjettering og rapportering**

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. Presentasjonen av tertialrapportene som styringsverktøy har et forbedringspotensial. Kommuner som bruker Framsikt<sup>2</sup> kan ha en risiko for at papirversjon eller PDF-versjon av dokumentet ikke samsvarer med publisert versjon i Framsikt.

---

<sup>2</sup> Framsikt er en skybasert løsning for helhetlig virksomhetsstyring.

## 4 VELFERD- OPPVEKST

| HØY RISIKO             | MODERAT RISIKO               |
|------------------------|------------------------------|
| Barn med særlige behov | Taushetsplikt og personvern  |
|                        | 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.

### 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.

### 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              |
|---------------|-----------------------------|
| Utenforskap   | Demensomsorg                |
| Bruk av tvang | Ivaretagelse av flyktninger |

## 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 området kan kultur, idrett og frivilligheten være et bidrag for å redusere sannsynligheten for at noen faller utenfor.

## Bruk av tvang

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 (døgnrytme)
- Uønsket adferd, uro og vandring

## 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, fleksible avlastningstilbud, samt spesialkompetanse hos ansatte. Stjørdal kommune har satset på utbygging av egnede botilbud, dagtilbud og avlastning, men

det er likevel 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. Ivaretagelse av pårørende er også en del av dette bildet. Konsekvensen er at brukerne ikke får tilstrekkelige tjenester som er tilpasset deres livssituasjon, og for kommunen kan konsekvensen være at ressursene brukes lite effektivt.

### **Ivaretagelse av flyktninger**

De siste årene har kommunene 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. Det er andre krav til ukrainske flyktninger enn øvrige. 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.

## 6 SAMFUNN

| HØY RISIKO | MODERAT RISIKO                                  |
|------------|-------------------------------------------------|
|            | Klima og miljø                                  |
|            | Interessekonflikter - 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. Stjørdal kommune har som mål å være en foregangskommune innen klima og miljøtiltak, og har vektlagt arbeid med klimabudsjett og klimaplan. Dette er i seg selv risikoreducerende men krever at kommunen følger opp intensjonene.

### Interessekonflikter - 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. Slike 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.

# 7 EIERSTYRING

| HØY RISIKO     | MODERAT RISIKO                 |
|----------------|--------------------------------|
| Mange eierskap | Fides-selskapene               |
| Proneo AS      | Nord-Trøndelag krisesenter IKS |

## 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.

Dersom kommunen velger å ha andre enn ordfører eller ledende politikere som eierrepresentanter i selskap er det desto viktigere å ha et system for dialog mellom kommunestyret og eierrepresentant for å sikre at kommunestyret er informert og involvert.

- **Proneo AS**

Proneo AS er et innovasjonsselskap som skal bidra til økt nyskaping og et innovativt og bærekraftig næringsliv. Stjørdal kommune har en eierandel på 15,91 prosent i dette selskapet. Offentlig eierskap i selskaper som arbeider med næringsutvikling har en grenseflate mot kommunens næringsarbeid, som kan være forbundet med risiko i forhold til offentlige anskaffelser, myndighetsutøvelse samt forhold omkring eierstyring.

- **Fides IKS , Fides AS og Fides Holding AS**

Fidesselskapene er arbeids-og inkluderingsbedrifter som i tillegg driver med erverv av fast eiendom til både for egen bruk og til utleie. Fides består av to aksjeselskap hvor kommunene har direkte eierskap i begge to, og det er antatt tett samarbeid mellom selskapene. Fides IKS er en del av konsernet Fides AS og Fides Holding AS. Det er samme styre og samme daglig leder i selskapene. Kommunen er oppført med eierandel på 85,41 prosent i aksjeselskapet og IKS-et.

Konsernorganisering i selskapene medfører at det er et holdingselskap mellom kommunen som eier og de selskapene hvor virksomheten skjer. Dette har betydning for kommunens muligheter til å utøve eierstyring. Et konsern består av flere aksjeselskaper som i utgangspunktet er selvstendige enheter, men som er bundet sammen gjennom eierskap.

Revisor erfarer at det i flere sammenhenger er lite fokus på forhold omkring eierskapet når det dannes konsern og dette medfører en risiko for eksempelvis habilitet, informasjonsflyt og styringsmuligheter. Risikovurderingen aktualiserer en eierskapskontroll.

- **Nord-Trøndelag krisesenter IKS**

Stjørdal kommune står oppført som største eier i Nord-Trøndelag Krisesenter IKS med 16,2 prosent eierandel. Dette eierskapet gjenspeiles ikke i hverken noter eller kommunens eierskapsmelding. Det taler for en generell eierskapskontroll, i tillegg til en spesifikk gjennomgang av drift på krisesenteret.