

# REVISORS RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Indre Fosen 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 Indre Fosen kommune.

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Arbeidsgiverpolitikk og ledelse	ROS og beredskap
Informasjonssikkerhet	Internkontroll - implementering
Bærekraft	Helse, miljø og sikkerhet
Økonomisk bærekraft	Kommunesamarbeid
Barn med særlige behov	Budsjettering og tertialrapportering
Kvalitet og forsvarlighet i grunnskolen	Merverdiavgiftsbehandling
Taushetsplikt og personvern	Offentlige anskaffelser
Utenforskap	Saksbehandling
Tildeling av tjenester	Barnehagemyndighet og tilsyn
Bruk av tvang	Ivaretagelse av flyktninger
Klima og miljø	Demensomsorg
Manglende informasjon i eierskapsmelding	Helseplattformen
Mange eierskap	Planarbeid
	Vedlikeholdsetterslep
	Næring-, skog og landbruk
	IKA Trøndelag IKS
	Midt-Norge 110-sentral IKS
	Ifjobb AS
	Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS

# 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 seks områder. Disse er:

- Kommuneorganisasjon
- Økonomi
- Oppvekst
- Velferd, helse og omsorg
- Samfunn
- 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
Arbeidsgiverpolitikk og ledelse	ROS og beredskap
Informasjonssikkerhet	Internkontroll
Bærekraft	Helse, miljø og sikkerhet
	Kommunesamarbeid

### 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 taust kunnskap i organisasjonen forsvinner.

Omstillingsprosjektet som ble opprettet etter forvaltningsrevisjon av internkontroll har medført områdegjennomgang og ny organisering med 4 sektorer: fellestjenester, helse, oppvekst og samfunn, samt plan for gjennomføring av prosjektet Bedre styring og kontroll.

Kommunedirektøren sier i budsjettokumentet at den økonomiske situasjonen krever tydelige prioriteringer og tiltak som gir effekt og omstillingsarbeidet vil sannsynligvis oppleves å være krevende for både folkevalgte, ledere, ansatte og tillitsvalgte. Saker og utredninger for vedtak om tjenestestruktur, endring av tjenestenivå og andre tiltak for å frigjøre effekter kan bli forelagt kommunestyret i økonomiplanperioden. Prosesser foregår internt i sektorene, opp mot målsettingen.

### 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.

## **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.

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.

Indre Fosen kom dårligst ut av de trønderske kommunene på Kommunebarometeret til Kommunal Rapport i 2023. I rapporten «Bærekraft 365» fra PWC har de sett på hvordan det står til med bærekraftarbeidet i norske kommuner på bakgrunn av FNs bærekraftsmål. Indre Fosen scorer godt på bla sosiale forhold som inntekt og livskvalitet, helse og trygghet og alt fra indikatorer som andel som bor i egen bolig, andel som lever under fattigdomsgrensa. På hovedområdet økonomi og styring scorer Indre Fosen dårligst.

Indre Fosen kommune har ikke tatt inn FNs bærekraftsmål som et element sitt overordnede planverk. Kommuneplanens samfunnsdel skal vedtas våren 2024 og vil danne grunnlaget for kommunens visjon i kommende handlings- og økonomiplanperioder. I visjonsbeskrivelsen i handlings- og økonomiplan 2024-2027 er beskrevet at kommunens verdier vil bli gjennomgått og beskrevet i neste handlings- og økonomiplanperiode. Kommunen har definert 3 hovedmål og oppdrag for å nå målene, samt beskrivelse av hva som skal gjennomføres. Revisor finner det ikke synliggjort når og hvordan det skal rapporteres på bærekraft.

## **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. Indre Fosen har ikke utarbeidet helhetlig ROS-analyse, men det ble utarbeidet ROS-analyser for tidligere Rissa (2016) og Leksvik (2017) og overordnet beredskapsplan for Indre Fosen, utarbeidet i 2020 og revidert 080523. 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, dette inngår i kommunens overordnede beredskapsplan. Ulike utfordringer og hendelser vil også oppstå i framtida. ROS og beredskapsarbeidet er et tiltak for å redusere mulige konsekvenser av hendelser.

Formålet med helseberedskapsloven er å sørge for at helsevesenet har de rettighetene de trenger for å verne befolkningens liv og helse under kriser og krig. Loven gir kommunen plikt til å utarbeide beredskapsplaner for de områder de har ansvar for. Eksempelvis gjelder dette folkehelsesloven. Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap i Indre Fosen i september 2021. Det ble avdekket 4 lovbrudd ved tilsynet, deriblant at kommunen ikke hadde utarbeidet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap. Tiltakene som ble satt i verk ble ansett som tilstrekkelige og tilsynet ble derfor avsluttet. Revisor har ikke oversikt hvilke beredskapsplaner som er utarbeidet etter tilsynet.

### **Internkontroll – system og implementering**

Forvaltningsrevisjon av internkontroll i 2022 var utgangspunkt for omorganiseringen i kommunen og har medført organisasjonsgjennomgang. Prosjekt ble opprettet for gjennomgang av fellestjenester, roller og ansvar i organisasjonen og å etablere en helhetlig oppfølging av internkontroll i kommunen.

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. Flere kommuner har ikke 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.

Helsetilsynet gjennomførte i juni -23 et tilsyn ved Leksvik sykehjem, hvor det ble vurdert brudd på lov og forskrift ved at det mangler infeksjonskontrollprogram og at det ikke var siket at sykehjemmet tydelig har definert ansvar og rolleavklaring for medisinskfaglig rådgiver på systemnivå. I tillegg ble det vurdert at øvrige mangler ved styringssystemet ved sykehjemmet innebærer en risiko for at svikt ikke avdekkes og dermed at forbedringstiltak ikke iverksettes.

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

Sykefravær er en risiko i kommunene. 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.

Både hjemmetjenesten, sykehjemmet og bo- og aktivitetstjenestene har høyt sykefravær, noe som medfører risiko. Sykefraværet gir økt innleie og overtidbruk, samt bruk av vikarbyrå i en enhet. Det rapporteres om utfordringer med å rekruttere kvalifisert personell i noen av de ledige stillingene, dette medfører ekstra innleie. Nye brukere inn i tjenesten for funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede og mer behov for avlastning.

Tertialrapport 2/2023 inneholdt ikke sykefraværsmelding pga utfordringer med nytt regnskapssystem. I note 2.12 til årsregnskap 2023 rapporteres et totalt sykefravær på 9,17%. For 2024 har kommunen mål om 10% sykefravær.

### **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.

Indre Fosen deltar i flere vertskapssamarbeid på Fosen: Fosen Regnskap (Ørland), Fosen Lønn (Åfjord) og er selv vertskommune for Fosen Inkasso, Fosen barneverntjeneste, Fosen sak og arkiv og Fosen IKT.



### 3 ØKONOMI

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Økonomisk bærekraft	Budsjettering og tertialrapportering
	Merverdiavgifts behandling
	Offentlige anskaffelser

#### 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.

Indre Fosens utfordringsbilde er demografiske endringer. Synkende innbyggertall og barnetall viser at utviklingen kan vedvare og øke om utviklingen ikke stanses og man klarer å skape vekst. Kommunen har de senere årene gjennomført flere store investeringer, og er utsatt og sårbar for rentehevinger. Kommunen har merforbruk også pga økt behov for tjenester pga flere brukere og mer komplekse tilstander, økt gjennom året og vil fortsette å øke..

Foreløpig regnskap for 2023 viser et svært negativt netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter og er redusert fra 0,2 prosent i 2022 til -3,9 prosent i 2023. Måltall for 2023 var >1 prosent.

Langsiktig gjeld (uten pensjonsforpliktelser) i prosent av brutto driftsinntekter er redusert fra 157,9 prosent i 2022 til 152,2 prosent i 2023. Måltall for 2023 var 160 prosent.

Disposisjonsfond i prosent av driftsinntekter er redusert fra 3,3 prosent (36 041) i 2022 til 0,4 prosent (4 749) i 2023. Måltall for 2023 var >5 prosent.

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 har jobbet med mål med utgangspunkt i samfunnsdelen, som er under arbeid og vedtas til våren -24. Målene brukes som delmål for

sektorene og de har jobbet med hva som er målene for sektorene og enhetene, resultatindikatorer og resultatmål. Kommunen bruker 2025 for å ta med erfaringer fra høsten, skal ha alt på plass fra 2026.

I handlings- og økonomiplanen for 2024-2027 sier kommunedirektør bla at Indre Fosen kommune har behov for å utvikle bedre forståelse for styring og kontroll. Kommunens budsjetter påvirkes av en rekke forhold, og handlingsrommet har blitt redusert de senere årene. Det er lite som tyder på at de økonomiske rammebetingelsene blir bedre i økonomiplanperioden, og behovet for stram og ansvarsfull økonomistyring vil vedvare. Det lagt inn en rekke konkrete innsparingstiltak. Det er imidlertid avgjørende at kommunens kostnadsnivå reduseres ytterligere i årene fremover, og det er lagt inn et effektiviseringskrav i hele økonomiplanperioden.

Kommunedirektøren understreker at demografiske endringer med færre barn og flere eldre tilsier at det må startes mer omfattende vurderinger for Handlings- og økonomiplan 2025-2028. Dette beslutningsgrunnlaget vil utarbeides gjennom 2024, noe som er årsaken til at han anbefaler at 2024 bør være et konsolideringsår. Analysen må berøre helse og omsorgstjenester, barnehagestruktur og skolestruktur, bosenterstruktur og en generell vurdering av vår totale bygningsmasse. Dette er viktige temaer som det må utformes strategier for under behandlingen av kommuneplanens samfunnsdel.

## **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.

Revisjonen gjennomførte forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i 2019 og anbefalte kommunen bla å vedta anskaffelsesstrategi med tilhørende rutiner, sikre kompetanse og opplæring for de med roller og ansvar for kommunens anskaffelser, systematisere oppfølging av rammeavtaler og sikre at anskaffelsesdokumentasjon arkiveres i samsvar med kommunens

rutiner og arkivlovens krav. Finansiell revisor skal i første halvår -24 gjennomføre forenklet etterlevelseskontroll på offentlige anskaffelser under terskelverdi i Indre Fosen.

Arbeidstilsynet skal i 2024 ha tilsyn i Indre Fosen vedr arbeidsvilkår – offentlige oppdragsgivere – lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

### **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 budsjettpremiser, og oppfølgingen av disse som kunne vært bedre omtalt. Det er en sannsynlighet for at måltall og budsjettpremiser er uklare med den konsekvensen at de er vanskelig å styre etter. Presentasjonen av tertialrapportene som styringsverktøy har et forbedringspotensial. Indre Fosen har fra og med budsjett 2024 tatt i bruk Framsikt, noe som kan bidra til bedre tertialrapportering fra og med 2024. Kommuner som bruker Framsikt<sup>1</sup> kan ha en risiko for at papirversjon eller PDF-versjon av dokumentet ikke samsvarer med publisert versjon i Framsikt, og det kan oppstå usikkerhet omkring ulike versjoner. Framsikt kommer med en versjonslogg som skal vise dato i dokumentene, noe som vil gjøre det enklere å holde oversikt.

Finansiell revisor har sett med bekymring på at kommunene på Fosen anskaffet nytt ERP-system (regnskapssystem/ økonomistyring), som ble tatt i bruk fra 1. mai 2023. Det har vært en god del utfordringer på vesentlige områder som påvirker registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, svakheter og mangler i forhold til internkontroll. Mye er kommet på plass, men finansiell revisor ser at det fortsatt er utfordringer i bruk av ERP-systemet.

### **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.

---

<sup>1</sup> Framsikt er en skybasert løsning for helhetlig virksomhetsstyring.

## 4 OPPVEKST

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Barn med særlige behov	Saksbehandling
Kvalitet og forsvarlighet i grunnskolen	Barnehagemyndighet og tilsyn
Taushetsplikt og personvern	

### 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.

Indre Fosen hadde en økning i henvisninger til PPT i -23 pga behov som ikke dekkes innen ordinært tilbud. Dette medfører økt antall vedtak om spesialundervisning og økt behov for flere ansatte.

### 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.

Indre Fosen kommune har avgitt hørings svar til ny barnehagelov og sier de er skeptiske til en differensiering av tilskudd mellom offentlige og private barnehager i forskriften. Kommunen har private barnehager som i langt større grad er likestilt med de kommunale. Dersom differensiering av tilskuddene overføres til kommunalt nivå, er det risiko for at kommunen ikke har administrative ressurser for å håndtere oppgaven.

## **Grunnskole**

Lærernorm i kommunens grunnskoler ble ikke oppfylt før i 2023. I handlings- og økonomiplan 2024-2027 står det at elevtallet i grunnskolen reduseres med ca 150 elever i perioden og «for å kunne ivareta kvalitet og forsvarlighet i tjenestetilbudet i årene som kommer, må det planlegges godt for å omfordele og redusere ressursbruken i takt med de demografiske endringene». Budsjett 2024 oppgis å være svært stramt og medfører kutt over hele sektoren, som påvirker kvalitet og forsvarlighet i tjenestetilbudet. Skolene og barnehagene merker stadig økende rekrutteringsutfordringer.

Statsforvalteren gjennomførte i 2023 tilsyn med kommunen som skoleeier. Tema for tilsynet var om kommunen gjennom sin internkontroll sikrer at skolen varsler og undersøker i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø eller blir krenket av en som arbeider på skolen. I tilsynet ble det avdekket brudd på regelverket. Overordnet ble det funnet at kommunens internkontroll ikke er tilpasset for å avdekke, hindre eller forebygge risikoen for at varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten ikke blir oppfylt, eller at det settes inn korrigerende tiltak. Det ble fattet vedtak med pålegg om retting, kommunen hadde rettefrist til 020224.

## **Taushetsplikt og personvern**

Revisor erfarer at flere kommuner ønsker å øke det tverrfaglige samarbeidet rundt barn i kommunen, noe som i utgangspunktet er veldig bra. 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.

# 5 VELFERD, HELSE OG OMSORG

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Utenforskap	Ivaretagelse av flyktninger
Tildeling av tjenester	Demensomsorg
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, spesielt med bakgrunn i kommunens økonomiske utfordringer. 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. Indre Fosen har av budsjettmessige grunner i 2024 lagt ned lavterskeltilbud som omfattet turgruppe og sosial klubb innen psykisk helse. Disse gruppene har hatt en forebyggende effekt for mange av brukerne og det kan være en risiko for at det blir behov for andre tjenester innen psykisk helse.

Det er økt sannsynlighet for fattigdom blant barn og voksne, herav flere som har behov for sosialhjelp. NAV oppgir at det er økning i antall som har søkt og har krav på kvalifiseringsstønad. Økningen omfatter spesielt flyktninger fra Ukraina. Statsforvalteren skal i 2024 ha tilsyn i Indre Fosen og i de fleste Trøndelagskommunene etter sosialtjenesteloven - økonomisk rådgivning, samt tilsyn med kommunens systematiske folkehelsearbeid med å fremme god psykisk helse hos barn og unge.

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.

### **Legetjenesten**

Kommunen har mangel på stabil legedekning og må leie inn legevikarer. Konsekvensen kan være at innbyggere ikke får den legehjelpen de trenger, fordi kommunen ikke har nok kapasitet innenfor legetjenesten.

### **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.

Ifølge handlings- og økonomiplanen for Indre Fosen medfører omstillingsbehovet i kommunen at tilbudene må endres for å møte en annen virkelighet enn dagens. Et bærekraftig tjenestenivå og struktur på tjenestetilbudet innebærer blant annet at forholdet mellom institusjonstjenester, heldøgns omsorg og ambulerende tjenester hele tiden må vurderes for å tilpasse sektoren til endrede økonomiske rammer. I økonomi- og handlingsplan 2024-2027 skriver kommunedirektøren at dagens organisering håndterer antallet brukere av institusjonsplass og hjemmetjenester, men med forventet utvikling av omsorgsbehovet i 2030 og videre, er det ikke mulig å løse tjenestebehovet med dagens organisering.

I kundemøte ble det informert om at hjemmetjenesten har økende høyt trykk. Dette gjelder helsehjelp, BPA og praktisk bistand. Kompetansekrevede oppdrag med mer behandling er klart økende, pasienter fra sykehuset med stadig mer avansert behandling og prosedyrer. Bruk av velferdsteknologi er prioritert i tjenesten.

Tjenesten for psykisk helse og rus har vært preget av mangel på personell. Lite kvalifiserte vikarer og stor pågang på tjenesten har medført ventelister. Tjenesten har hatt svært alvorlige vold og trusselsituasjoner, dette er krevende for personalet.

## Bruk av tvang

Tilsynsrapporter har avdekket mangelfull lovanvendelse, noe som er alvorlig både for pasienter og helsepersonell. Det er en risiko for at det kan være slik i Indre Fosen også. 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

## 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 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.

Indre Fosen bosatte 125 flyktninger i 2022. For 2023 var det budsjettert med mottak av 40 flyktninger og vedtatt mottak av 100. For 2024 er budsjettet lagt for 65 flyktninger. Det er utstrakt samarbeid på tvers av sektorene og med frivillighet og innbyggere. Kommunen står i 2024 overfor en utfordring med å skaffe tilstrekkelig antall tilgjengelige boliger og kan ikke ta imot disse, før de har boliger tilgjengelig. Kommunen har boligpolitisk plan 2018-2026, vedtatt i 2018.

## Helseplattformen



Helseplattformen AS er innført i Indre Fosen kommune. 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 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. Ifølge kommunedirektøren har innføringen i Indre Fosen vært tidkrevende og hatt et omfattende innføringsløp, samt at Helseplattformen vil kreve opplæringsressurser også videre, da løsningene bygges og utvikles gjennom hele innføringsløpet.

## 6 SAMFUNN

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Klima og miljø	Planarbeid
	Vedlikeholdsetterslep
	Næring, skog- og landbruk

### Klima og miljø

Klima og miljø gir kommunene 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.

I PWC-rapporten «Bærekraft 365» kommer Indre Fosen ut omtrent midt på treet når det gjelder klima og miljø.

I handlings- og økonomiplan for 2024-2027 skriver kommunedirektør bla at kommunen har dedikert miljøressurs som har som hovedoppgave å være pådriver og tilrettelegger for kommunens arbeid med klima og miljø og at det vil være ønskelig å styrke miljøressursen i planperioden. Måloppnåelse på disse områdene er viktig for å nå de overordnede målene i kommuneplanens samfunnsdel.

### 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.

Kommuneplanens samfunnsdel for Indre Fosen er utarbeidet og skal behandles politisk våren 2024. Arealdelen skal påbegynnes etter vedtak av samfunnsdelen.

### **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.

Kommunen har bla gjennomført kloakksanering Kvithyll II, bygget renseanlegg i Vanvikan med ledningsnett, igangsatt prosjekt om felles nødvann og utstyr og startet med en del av avløpsspumpeledning fra Stadsbygd til Rissa ifbm ny vei. I økonomi- og handlingsplan skriver kommunedirektør at det er et betydelig behov for å utvikle og vedlikeholde styringsdokumenter og planverk innen kommunalteknikk, behov for styrking av de kommunale tjenestene og en etablering av et høyere kvalitativt nivå enn i dag.

Forvaltningsrevisjonsprosjekt av eiendomsforvaltning i 2023 viste at kommunen har flere viktige mangler i systemer og rutiner som er nødvendige for å sikre godt og langsiktig vedlikehold av bygninger og mangler klare målsettinger og strategier for styring. Kommunen eier en betydelig større mengde bygninger enn sammenlignbare kommuner og gjennomsnittet for landet, og de økte kostnadene dette medfører bør være et fokusområde for styringen.

### **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.

I årsmelding for 2022 skrev kommunedirektør at det er nært og godt samarbeid mellom næringsressursene i sektoren og pågående omstillingsprogram og at utvikling av kommunale næringsarealer og dialog med kommunens næringsliv og etablerere hadde prioritet i 2022. Oppfølging av prosjektet »Næringsvennlig kommune» har vært førende for utvikling av serviceorienterte tjenester innenfor de rammene som lovverket gir. Omstillingsprogrammet er lagt ned og flyttet til Næring. I budsjett- og handlingsplan 2024-2027 står det at det arbeides med strategisk næringsplan som skal konkretisere kommunens rolle som nærings- og samfunnsutvikler. Arbeidet er avhengig av tilstrekkelig dedikerte ressurser som kan jobbe langsiktig. Redusert ramme for 2024 kan medføre at dette arbeidet stopper opp.

Indre Fosen er vertskommune for det interkommunale samarbeidet knyttet til vannområdearbeidet og skogpådriverprosjektet LENSEA på Fosen. I 2022 ble det fattet 800 enkeltvedtak og søknader saksbehandlet for over 130 mill kr som gikk til verdiskapning i kommunen.

# 7 EIERSTYRING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Manglende informasjon i eierskapsmelding	IKA Trøndelag IKS
Mange eierskap	Midt-Norge 110-sentral IKS
	Ifjobb AS
	Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS

## Manglende informasjon i eierskapsmelding – generell eierskapskontroll

Kommuneloven § 26-1 sier at kommunen minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Eiermelding for Indre Fosen ble vedtatt i sak 101/2020. Bestemmelsen stiller også krav til eierskapsmeldingens innhold. Revisor har i eierskapskontroll av TBRT i 2023 funnet at kommunens eierskapsmelding fra forrige valgperiode mangler beskrivelse av lovpålagt informasjon om formål med eierinteresser i eide selskap jf. Kommunelovens § 26-1 og bruk av valgkomite. Se vedlagte notat fra revisor.

## 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.

## Interkommunale selskap

- **IKA Trøndelag IKS**  
Interkommunalt arkiv Trøndelag 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. Selskapet har 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.
- **Midt-Norge 110-sentral IKS**  
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 når den nye organiseringen har fungert en periode.

- **Fosen Helse IKS**  
Eierkommunene Ørland, Åfjord og Indre Fosen har bestilt forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll av Fosen Helse IKS i 2024.

## Aksjeselskap

- **Ifjobb AS**  
Tilbyr arbeid og opplæring til mennesker med midlertidig og varig nedsatt arbeidsevne. Dette gjøres gjennom salg av tiltakstjenester til NAV, samt produksjon og salg av varer og tjenester til lokalt næringsliv og andre samarbeidspartnere. Attføring og varig tilrettelagt arbeid er selskapets hovedoppgave. Arbeidsoppgave og opplæring skal tilpasses den enkeltes arbeidsevne og mulighet for personlig utvikling og vekst. 2 underenheter registrert: Ifjobb AS avd Rissa og Ifjobb AS avd Leksvik.
- **Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS**  
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. NTE AS er fra 2018 eid av 19 kommuner. NTE AS eier alene følgende selskaper:
  - NTE Energi AS
  - NTE Marked AS
  - NTE Elektro AS
  - NTE Telekom AS
  - NTE Montenegro AS
  - Nord-Trøndelag Eiendom ASTre av datterselskapene har også egne datterselskap. I tillegg eier NTE AS 40 prosent av nettselskapet Tensio AS og har eierinteresser i andre selskaper.

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

Kommunen har satt bort sentrale tjenester til eide selskaper, dette gjelder 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.

- Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS (se vedlagte notat vedr påbegynt eierskapskontroll)

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

## Eierskap (kilde: Aksjeoppgave 2022, Bisnode og note 2.7)

<u>IKS</u>		<u>Eierandel</u>
994 109 685	Fosen Helse IKS,	33,3%
988 799 475	Konsek Trøndelag IKS	3,22%
978 669 360	Fosen Renovasjon IKS	40,7%
971 375 965	IKA Trøndelag IKS	2,77%
916 484 496	Midt-Norge 110-sentral IKS	2,14%
945 510 552	Trondheim Havn IKS	0,29%
992 047 364	Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS	4,24%
<u>AS</u>		
917 894 620	Fosenbrua AS	18,33%
916 513 887	Fosenkraft AS	20%
912 194 620	Indre Fosen Invest AS	29,41%
987 052 635	Leksvik Industriell Vekst Holding AS	17,97%
975 856 828	Sentrumsgården AS	8,34%
993 595 675	Museene i Sør-Trøndelag AS	4,16%
992 462 841	Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS	2,44%
980 417 824	Trønderenergi AS	7,31%
929 869 125	Trønderenergi Vekst Holding AS	3,92%
926 407 015	Flyco AS	760 aksjer
988 067 075	Oi! Trøndersk Mat og Drikke AS	2 aksjer
922 307 814	Helseplattformen AS	0,6% (står kun i note 2.7)
944 600 426	Ifjobb AS	100% (står kun i note 2.7)
<u>SA/AL</u>		
	Biblioteksentralen SA	
	Leksvik Vassverk AL	
	OKS Trøndelag SA	
	Revisjon Midt-Norge SA	
	Rissa Kraftlag SA	
	Rissahallen AL	
	Rissa Radio SA	
	Prestberga Vassverk	
<u>Andre selskapsformer</u>		
	KulturCompagniet Indre Fosen KF	
	Interkommunalt politisk råd for Fosenregionen	