

# REVISORS RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Tydal 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 Tydal kommune.

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Arbeidsgiverpolitikk og ledelse	Bærekraft
Informasjonssikkerhet	Kommunesamarbeid
Barn med særlige behov	Offentlige anskaffelser
Taushetsplikt og personvern	Saksbehandling
Tildeling av tjenester	Barnehagemyndighet og tilsyn
Helseplattformen	Eldre- og demensomsorg
	Planarbeid
	Vedlikeholdsetterslep
	Næring, skog- og landbruk
	Mange eierskap – generell eierskapskontroll
	Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS
	Midt-Norge 110-sentral IKS
	Tydal Næringsselskap 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
- Helse og omsorg
- Teknikk og landbruk
- 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	Bærekraft
Informasjonssikkerhet	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 taus kunnskap i organisasjonen forsvinner. Dette er også påpekt som en hovedutfordring i kommunens økonomiplan 2024-27.

### 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.

Tydal kommune er en del av Værnesregionen IT som er et samarbeid mellom fem kommuner. Kommunen har uansett et selvstendig og overordnet ansvar for informasjonssikkerhet i kommunen, og revisor har ikke registrert at kommunen har eget sikkerhetsutvalg. På tross av økt sikkerhet i et samarbeid, vil dette være et område der det alltid vil være risiko for uønskede hendelser.

### 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.

Revisor har ikke registrert at Tydal kommune har tatt inn FNs bærekraftsmål som et element sitt overordnede planverk. Revisor ser at Tydal kommune nylig har vedtatt klima- og energiplan som tar inn 7 av 17 bærekraftsmål, og at det arbeides med ny arealdel i kommuneplanen.

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.

### **Kommunesamarbeid**

Tydal kommune har mange avtaler om vertskommunesamarbeid<sup>1</sup> om tjenesteleveranser gjennom samarbeidet i Værnesregionen, og noe samarbeid om tjenesteleveranse fra Selbu og Røros. Det er alltid en risiko for at ansvaret for tjenester blir uklart, eksempelvis 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 nok 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. 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. Tydal kommune avsluttet eksempelvis vertskommuneavtaler om forvaltningskontor og DMS i 2021, til fordel for andre løsninger.

---

<sup>1</sup> Kommuneloven §20

# 3 ØKONOMI

<b>HØY RISIKO</b>	<b>MODERAT RISIKO</b>
	Offentlige anskaffelser

## 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.

## 4 OPPVEKST

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Barn med særlige behov	Saksbehandling
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.

Dersom eleven ikke får tilstrekkelig utbytte av ordinær opplæring, kan det fattes vedtak om spesialundervisning. 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.

### Taushetsplikt og personvern

Revisor erfarer at flere kommuner ønsker å øke det tverrfaglige samarbeidet rundt barn i kommunen. Dette kan øke sannsynligheten for at personvern og taushetsplikt ikke blir ivaretatt. Tydelige retningslinjer og rutiner for ivaretagelse av personvern og taushetsplikt er viktig for å redusere konsekvenser som kan oppstå som følge av tverrfaglig samarbeid. Brudd på personvern og taushetsplikt kan få store konsekvenser for den enkelte person og økonomiske og omdømmemessige konsekvenser for kommunen.

### Saksbehandling

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

## **Barnehagemyndighet og tilsyn**

§ 11 i barnehageloven 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. 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. Revisor kjenner ikke til hvordan Tydal kommune håndterer denne dobbeltrollen.

## **Ivaretagelse av flyktninger**

De siste årene har kommunen tatt imot et økende antall flyktninger. Kvalifisering av flyktninger til jobb og utdanning er viktig for blant annet å unngå utenforskap. For å lykkes på området kreves det at det blir arbeidet tverrfaglig og på tvers i og utenfor kommuneorganisasjonen. Blant annet er frivillighetens rolle viktig.

Integreringsloven skiller mellom grupperinger av flyktninger, og det er egne regler og krav for ukrainske flyktninger. 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 blir tømt for boliger og prisene i privatmarkedet øker. Det er et spørsmål om integreringstilskuddet er tilstrekkelig og om det blir brukt på rett måte for å ivareta flyktingene.



# 5 VELFERD, HELSE OG OMSORG

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Tildeling av tjenester	Eldre- og demensomsorg
Helseplattformen	

## 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. Revisor kjenner til at kommunen kjøper tjenester av Selbu kommune innen tildelings- og koordineringskontor. Ut over dette har ikke revisor informasjon om kvaliteten på dette arbeidet.

## Helseplattformen

Helseplattformen AS er under innføring i flere kommuner, herunder Tydal 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 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.

## Eldre- og 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. Tydal kommune har besluttet å bygge nytt helse- og administrasjonsbygg for å møte de kommende utfordringene. I perioden fram til nytt bygg står ferdig vil det trolig være krevende å innfri gjeldende krav og føringer for brukernes tilbud.

## 6 TEKNISK

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

### 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 vekke 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. Revisor er kjent med at det har pågått arbeid med kommuneplanens arealdel over noe tid. Revisor har ikke informasjon om at denne er ferdigstilt.

### 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. Tydal kommune tilkjennergir i både årsbudsjett med økonomiplan og i årsberetning at de har utfordringer med hensyn til vedlikehold av kommunens eiendom.

## **Næring, skogbruk og landbruk**

Kommunen har etter loven ansvar som regulerer næringsvirksomhet, herunder jordbruk og skogbruk. Dette er viktige næringer i Tydal kommune. Tydal er i tillegg en del av det sørsamiske reinbeiteområdet. Konsultasjonsplikten er forankret i sameloven. Konsultasjonsplikten er en plikt som pålegger staten, fylkeskommuner og kommuner å konsultere Sametinget og andre samiske interesser som angår dem. Risikovurderingen på dette området bygger på at det er krevende å gjennomføre i praksis.

Interessekonflikter mellom jordvern, nedbygging av natur, samiske rettigheter og utbygging er sannsynlig. Slike interessekonflikter må kommunen håndtere. Kommunen har ansvar for saksbehandling på ulike områder og det kan skje saksbehandlingsfeil eller manglende oppfølging av saker, eksempelvis innenfor konsesjonsbehandling.

Tydal kommune har i 2023 vedtatt å etablere et eget næringssselskap. Selskapet skal arbeide målrettet med næringsutvikling. Revisor vil bemerke at det er en risiko knyttet til at kommunal myndighetsutøvelse og aktivt næringsarbeid kan blandes, og at det er viktig å være bevisst hvilke oppgaver som utføres av hvem.

# 7 EIERSTYRING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
	Mange eierskap – generell eierskapskontroll
	Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS
	Midt-Norge 110-sentral IKS
	Tydal Næringssselskap AS

Kommunestyret i Tydal vedtok [gjeldende eierskapsmelding](#) i sak 23/23. Revisor er ikke kjent med hvordan det nye kommunestyret (etter valget høsten 2023) er gjort kjent med hva de eier og hvordan man kan drive aktiv eierstyring.

## 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.

Selskapsnavn	Selskapstype
Kommunekraft AS	Aksjeselskap
TrønderEnergi AS	Aksjeselskap
Naboer AB	Aksjeselskap
Tydal Næringssselskap AS	Aksjeselskap
Nord-Trøndelag krisesenter IKS	Interkommunalt selskap
Konsek Trøndelag IKS	Interkommunalt selskap
Innherred Renovasjon IKS	Interkommunalt selskap
Midt-Norge 110-sentral IKS	Interkommunalt selskap
IKA Trøndelag IKS	Interkommunalt selskap
Revisjon Midt-Norge SA	Samvirkeforetak
Allskog SA	Samvirkeforetak
Biblioteksentralen SA	Samvirkeforetak

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

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

### **Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS**

Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS ble etablert i år 2000 da institusjonen ble et interkommunalt selskap. Det ble 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. Det er 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. Det er en viktig tjeneste, som ikke er revidert tidligere.

### **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 i selskapet når den nye organiseringen har fungert en periode.

### **Tydal Næringssselskap AS**

Selskapet ble registrert opprettet 18.1.2024 og er et heleid aksjeselskap med kommunen som eneste eier. Selskapet skal drive næringsutviklingsarbeid for kommunen. I kommunalt heleide aksjeselskap som skal levere tjenester til kommunen, så er det en fare for at man blander rollen som eier og rollen som bestiller av tjenester hos selskapet (kontraktsoppfølging).

Revisor vurderer ikke risiko knyttet til eierstyring eller forvaltningsrevisjon av Revisjon Midt-Norge SA eller Konsek Trøndelag IKS. Dette på grunn av habilitetsutfordringer.