



Konsek
TRONDELAG IKS Kontrollutvalgenes sekretariat

Plan for
forvaltningsrevisjon

2024-2028

Ørland kommune



Om forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i. Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget har våren 2024 laget plan for forvaltningsrevisjon som gjelder til og med 2028.

Risikobildet i kommunen vil vanligvis endre seg over tid. Det kan føre til at det blir nødvendig å oppdatere planene midtveis i planperioden. Endringer i risikobildet kan også føre til endringer i prioriteringen av forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. For å ta høyde for dette, har kontrollutvalget prioritert flere områder enn det har ressurser til å undersøke.

Planene bygger på en risiko- og vurderingsvurdering av virksomheten i kommunen og selskapene som kommunen har eierinteresser i.

For å finne fram til områder og selskaper med høyest risiko, er planene basert på et bredt utvalg kilder: revisors risiko- og vesentlighetsvurderinger, innspill fra administrativ og politisk ledelse.

Ressurser

Kontrollutvalget har 550 timer i årlig ressurs til forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og andre undersøkelser. Kontrollutvalget kan derfor påregne ca. 6-8 forvaltningsrevisjoner i perioden.

Gjennomføring

Revisjon Midt-Norge, som er kommunens revisor, leverer rapporter etter bestilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget godkjenner revisors prosjektplan før arbeidet starter. Etter at arbeidet med rapporten er gjennomført, rapporterer revisor til kontrollutvalget. Etter en forvaltningsrevisjon får kommunedirektøren rapporten på høring før den behandles i kontrollutvalget. Etter selskapskontroller får selskapets ledelse og/eller eierrepresentanten rapporten på høring før behandling i kontrollutvalget. Dersom eierskapskontrollen angår kommunedirektørens ansvarsområde, skal også kommunedirektøren høres før behandling i kontrollutvalget.

Rapportering og oppfølging

Kontrollutvalget legger forvaltningsrevisjoner fram for kommunestyret med forslag til vedtak og videre oppfølging. Kontrollutvalgets skal sørge for at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp, og rapporterer om oppfølgingen til kommunestyret. Rapporteringen skjer vanligvis gjennom kontrollutvalgets årsrapport, men kan i enkelte tilfeller gå som egen sak til kommunestyret.

Prioriterte områder for forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalgets prioriteringer går fram av oversiktene på neste side. Plan for forvaltningsrevisjon inneholder også forslag til tema/vinkling. Forslagene er begrunnet i risiko- og vesentlighetsvurderingene. Vinklingene er likevel ikke bindende for kontrollutvalget når det bestiller forvaltningsrevisjon.

Plan for forvaltningsrevisjon

Prioriterte områder	Beskrivelse av området
<p>1. Informasjons-sikkerhet</p>	<p>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.</p> <p>Økende grad av digitalisering gir effektive løsninger. Om ikke nødvendige sikkerhetstiltak er innført eller etterleves, øker risikoen for at ondsinnede hendelser kan inntreffe.</p> <p>IKT-sikkerhet er relatert til personvernforordningen og håndtering av personopplysninger - personopplysninger kommer på avveie.</p> <p>Indre Fosen kommune er vertskommune for Fosen IKT, som yter tjenester for Fosen-kommunene. En forvaltningsrevisjon kan derfor gjennomføres sammen med øvrige kommuner i vertskommunesamarbeidet.</p>
<p>2. Budsjettering og tertialrapportering</p>	<p>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 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.</p> <p>Presentasjonen av tertialrapportene som styringsverktøy kan ha et forbedringspotensial. Kommuner som bruker Framsikt1 kan ha en risiko for at papirversjon eller PDF-versjon av dokumentet ikke samsvarer med publisert versjon i Framsikt.</p> <p>Ørland kommune forteller at de tidligere bare kopiert forrige år i budsjettprosessen. Det er gjort grep for å endre til en bedre budsjettprosess. Ved endringer er det en risiko for manglende opplæring av ledere med budsjettansvar og at budsjettprosessen gjennomføres på en god måte.</p>
<p>3. Kvalitet i opplæringen</p>	<p>Kommunens tilstandsrapport for oppvekst 2022/2023 viser at kommunen har utfordringer knyttet til grunnskole. Det er risiko knyttet til barnas psykiske læringsmiljø og manglende opplæring. Eksempel på utfordringer i Ørland kommune:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lavere lærertetthet enn sammenlignbare kommuner • Vanskelig å rekruttere kvalifiserte lærere • Høy andel elever opplever mobbing og krenkelser fra medelever og voksne • Negativ utvikling på elevundersøkelsen fra tidligere år • Resultater fra nasjonale prøver og grunnskolepoeng er svakere enn landsgjennomsnittet <p>I budsjettet for 2024 ble det vedtatt å redusere rammen til PPT med 0.5 millioner kroner. I budsjettet beskrives konsekvensen at vikar nødvendigvis ikke settes inn ved lengre permisjoner eller sykefravær. Det vil føre til redusert kapasitet i tjenesten, lengre saksbehandlingstid og mindre tid til veiledning til barnehagene og skolene.</p>

<p>4. Økonomisk bærekraft</p>	<p>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.</p> <p>Driftsresultatet viser om kommunen klarer å frigjøre driftsmidler til investeringsformål, og dermed om det er mulig å fornye bygninger og anlegg uten at lånegjelden øker mer enn inntektene. I motsatt fall må en økende andel av inntektene brukes til å betjene gjelden i stedet for å gå til tjenesteyting. Konsekvensene blir dermed selvforsterkende, og før eller siden må kommunen kutte på bevilgninger til tjenesteproduksjon. Samtidig øker risikoen for at rentesjokk kan få store økonomiske konsekvenser.</p> <p>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.</p> <p>Statsforvalteren skriver følgende kommunebildet for kommunen 2022: Selv om kommunen reduserte sin netto lånegjeld i prosent av kommunens brutto driftsinntekter, vurderes fortsatt andelen som svært høy, og høyest i Trøndelag. Kommunen har en tilhørende svært høy renteeksponeringen (netto), som også er den høyeste i fylket. Dette gjør kommunen svært følsom for renteendringer. Revisor ser at det var en negativ utvikling i 2023, med høyere driftsutgifter enn inntekter.</p>
<p>5. Helse, miljø og sikkerhet (HMS)</p>	<p>Sykefravær er en risiko for kommuner. Sykefraværet har en kostnad, og den konsekvens at tjenestene ikke blir bemannet med riktig og tilstrekkelig kompetanse.</p> <p>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.</p> <p>Ørland kommune har en målsetting om et nærvær på 92 prosent. Ørland har høyt sykefravær som organisasjon, over 10 prosent. Det er noen områder som har hatt en positiv utvikling, mens det for andre avdelinger fremdeles er høyt sykefravær.</p>
<p>6. Tildeling av tjenester</p>	<p>Statsforvalteren mottar et stort antall klagesaker, og relativt mange tas til følge på grunn av mangler ved saksbehandlingen. 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.</p> <p>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.</p> <p>Kommunen har mange utskrivningsklare pasienter som</p>

	<p>kommunen ikke klarer å ta imot. 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.</p>
<p>7. Kommunesamarbeid</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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. Kommunen deltar i mange interkommunale samarbeid og kjøper i tillegg tjenester fra slike samarbeid.</p> <p>Ørland kommune deltar i flere interkommunale samarbeid. I april 2024 skal det etableres skriftlige avtaler for kommunesamarbeidet i Fosenregionen. Det er en risiko for at internkontrollen med tjenestene ikke er tilstrekkelig ivaretatt, noe som også øker sannsynligheten for feil og mangler i samarbeidene.</p>
<p>8. Arbeidsgiverpolitikk og ledelse</p>	<p>Kommunen kan oppleve utfordringer med å rekruttere nok og rett kompetanse. Dersom 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. Det kan også være en risiko for redusert kvalitet dersom kommunen ikke setter inn vikar ved fravær.</p> <p>Ørland kommune har på enkelte områder utfordringer med å rekruttere og beholde ansatte innenfor flere sektorer. Dette øker risikoen for at kommunen ikke har 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.</p>

Uprioriterte områder	Forslag til tema/vinkling/innretning
<ul style="list-style-type: none"> • Vedlikeholds- etterslep 	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Hovedutfordringene for avløp er relatert til ledningsnett, rensing og overvannsproblematikk. Konsekvensene av svikt i avløpssystemet er forurensning.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Barn med særlige behov 	<p>Barn med særlige behov skiller seg fra den ordinære elevmassen ved at de ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen.</p> <p>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.</p> <p>Kommunen kan også bli stilt til ansvar for ikke å ha gitt tilstrekkelig opplæring.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Offentlige anskaffelser 	<p>Regelverket omkring offentlige anskaffelser er komplisert, og det er sannsynlig at det oppstår feil.</p> <p>Klagenemnda for offentlige anskaffelser kan bøtelegge når det gjøres feil.</p> <p>Feil tildelinger kan også føre til dyre rettsaker, negativ omtale og prosjekter som må utsettes fordi det må gjennomføres ny konkurranse.</p> <p>Feil i offentlige anskaffelser har også konsekvenser for tilbydere som ikke får oppdrag fordi at regelverket ikke følges.</p> <p>Kommunestyret vedtok innkjøpsstrategi i 2022 og det kan være hensiktsmessig å se om denne hvordan denne strategien har blitt etterlevet.</p> <p>Kommunen har hatt en sak i 2020 til behandling i Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) hvor nemda konkluderte med at det var skjedd brudd på regelverket</p>

<ul style="list-style-type: none"> • ROS og beredskap 	<p>Statsforvalteren skriver i sitt kommunebilde av Ørland kommune for 2022 at Ørland kommune har et stort engasjement for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunen har et omfattende og strukturert overordnet planverk hvor det er god sammenheng mellom helhetlig ROS-analyse fra 2019 og de ulike delene av overordnet beredskapsplan. Kommunen har også en god og tydelig organisering av sin beredskapsorganisasjon.</p> <p>Statsforvalteren peker videre på at Ørland er vertskap for Norges viktigste kampflybase og har vært med i arbeidet med Gradert ROS sammen med Stjørdal og Trondheim kommuner. Risiko knyttet til sikkerhetspolitisk krise og krig er viktig å følge opp og kommunen må fremover prioritere å jobbe videre med å implementere sårbarhetsreducerende tiltak for innbyggerne knyttet til dette scenarioet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Demensomsorg 	<p>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.</p> <p>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.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Utenforskap 	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Ørland har en høy andel innbyggere som er utenfor yrkeslivet, og har en pågående satsing der kommunen skal stille som arbeidsgiver. Kommunen har ansvar for opplæringen på barne- og ungdomstrinn, og fylkeskommunen overtar opplæringsansvar når de unge begynner på videregående skole. Kommunen opplever at det er høyt frafall i videregående skole. Det er nødvendig med et samarbeid mellom kommune og fylkeskommune for å følge opp ungdommer når de starter på videregående skole, for å sikre at de gjennomfører utdanningen. Dette</p>

	<p>har stor betydning for deres muligheter senere i livet, eksempelvis i arbeidsmarkedet.</p> <p>Utenforskap kan også være en risiko knyttet til flyktninger. I Norge er bare én av fem ukrainere i jobb per mars 2024. Ca ¼ av personer med innvandrerbakgrunn (2022) har grunnskole som høyeste utdanning. Det kan også være en risiko knyttet til grunnleggende norskferdigheter. Det er risiko for at dårlig integrering vil påføre kommunen utgifter til sosialstøtte.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Prosjektstyring 	<p>Ørland kommune har planer om betydelige investeringer i nytt helsehus, samt nytt renseanlegg for vann og reservevannforsyning og en rekke andre investeringer i budsjettet. Kommunen rår over begrensede administrative ressurser 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.</p>