

REVISORS RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Frosta 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 Frosta kommune.

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Helse, miljø og sikkerhet	Bærekraft
Barn med særlige behov	Rekruttering og kompetanse
Utenforskap	Informasjonssikkerhet
Taushetsplikt og personvern	Kommunesamarbeid
Bruk av tvang	Økonomisk bærekraft
Manglende eierskapsmelding	Offentlige anskaffelser - Investering
	Demensomsorg
	Klima og miljø
	Brann
	Næring, skog- og landbruk - interessekonflikter
	Vann og avløp
	Byggesak

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 fem områder. Disse er:

- Kommuneorganisasjon
- Økonomi
- Oppvekst og velferd
- Organisasjon og 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
Helse, miljø og sikkerhet	Bærekraft
	Rekruttering og kompetanse
	Informasjonssikkerhet
	Kommunesamarbeid

Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Sykefravær er en risiko i kommunen. Kommunen har hatt økende sykefravær i senere tid, og det er grunn til å tro at høyt sykefravær er en risiko som vi vedvare. 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.

Bærekraft

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.

Revisor har registrert at Frosta kommune har tatt inn FNs bærekraftsmål gjennom arbeidet med den nye kommuneplanens samfunnsdel. Revisor har ikke informasjon om at kommunen har spesielle satsinger eller systematisk arbeid knyttet til ett eller flere bærekraftsmål.

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 13. bærekraftmålet.

Rekruttering og kompetanse

Generelt er det en kamp om arbeidskraft, og kommunen kan oppleve utfordringer med å rekruttere nok og rett kompetanse i hele organisasjonen. I Frosta kommune er det særlig utfordrende å rekruttere sykepleiere. 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.

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.

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. Frosta samarbeider med Værnesregionen om mange viktige oppgaver både innen tjenesteområdene og som intern støtte.

3 ØKONOMI

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
	Økonomisk bærekraft
	Offentlige anskaffelser - investering

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. Samtidig øker risikoen for at rentesjokk kan få store økonomiske konsekvenser.

Kommunen har 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.

Offentlige anskaffelser- investering

Regelverket omkring offentlige anskaffelser er komplisert, og det er sannsynlig at det kan oppstå 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. Frosta kommune er en del av VR-innkjøp noe som skal sikre kompetanse på området.

Store byggeprosjekter vil innebære risiko for at lov og retningslinjer ikke blir fulgt både når det gjelder prosjektstyring og innen økonomistyring. Konsekvensene kan for eksempel være kostnadsoverskridelser. Revisor er kjent med at kommunen planlegger en større investering i kommune- og helsehus. Forprosjekt med involvering av flere ulike firma er gjennomført.

4 OPPVEKST OG VELFERD

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Barn med særlige behov	Demensomsorg
Utenforskap	
Taushetsplikt og personvern	
Bruk av tvang	

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. Kommunen har høy andel spesialundervisning. Det er likevel sannsynlig at barn med særlige behov ikke fanges opp tidlig nok, og at de får den oppfølgingen de trenger i tide. 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.

Utenforskap (tverrsektoriell risiko)

Flere og flere i alle aldersgrupper 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 i kommunen. Det er en del ungdommer som ikke er i arbeid, som ikke mottar trygd, som ikke er i utdanning og ikke er selvstendig næringsdrivende. Det er videre økt sannsynlighet for fattigdom blant barn og voksne. 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 og den enkeltes muligheter i samfunnet.

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.

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 i kommunen vil øke betydelig framover, og mange av disse kan bli rammet av demenssykdom. 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. Frosta kommune har utarbeidet en plan for demensomsorg som skal bidra til å utvikle et godt og systematisk tilbud til denne brukergruppen.

5 ORGANISASJON OG SAMFUNN

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
	Klima og miljø
	Brann
	Næring, skog- og landbruk
	Vann og avløp
	Byggesak

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, 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. Bærekraftmålene 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 kommuneplanens samfunnsdel er det lagt noen overordnede føringer som forplikter arealpolitikken i form av redusert CO₂- utslipp, jordvern samt naturmangfold og naturverdier. Kommunen skal vurdere å utarbeide budsjett- og klimaregnskap.

Brann

Frosta brann- og redningstjeneste har deltidsansatte i beredskapsstyrke som rykker ut ved melding om brann og ulykker. Kommune kjøper ledelsestjeneste av Levanger kommune.

Brann og redning har ansvar for å ivareta både forebyggende og akutte oppgaver, som krever tilstrekkelig internkontroll, rutiner for forebyggende arbeid (feieing og branntilsyn), HMS og kompetanseheving (blant annet på slukking av elektriske fremkomstmidler som elbiler og kompetanse i forhold til helserelevante utrykninger). Konsekvenser av svikt innenfor brann og redning kan være stor i forhold til at liv og verdier ikke blir tilstrekkelig sikret. Det er også knyttet usikkerhet til konsekvensene av en rettskraftig dom fra Møre og Romsdal tingrett om lovligheten av å fastsette sjablongmessig feieavgift for hytter.

Næring, skogbruk og landbruk - interessekonflikter

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. Slik 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.

Vann og avløp

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. Kommunen arbeider med å sikre en løsning for reservevann. Hovedutfordringene for avløp er relatert til ledningsnett, rensing og overvannsproblematikk. Konsekvensene av svikt i avløpssystemet er forurensning.

Byggesak

Frosta kommune har et vertskommunesamarbeid med Stjørdal kommune innen, arealplanlegging, byggesaksbehandling, matrikkelføring og geodataforvaltning. Samarbeidet har fungert etter hensikten, men evalueringen viste at det var tre områder som skulle følges opp. Blant annet behovet for økt ressurs på byggesak. Kommunene ble ikke enige om kostnadsnøkkelen, noe som har ført til at Stjørdal kommune har sagt opp avtalen med Frosta kommune med virkning fra årsskiftet 23/24. Risikoen er at Frosta fra 2025 ikke har kompetanse til å videreføre dette arbeidet, og konsekvensen kan bli at sakene blir liggende eller ikke blir forsvarlig behandlet.

6 EIERSTYRING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Manglende eierskapsmelding	

Manglende eller ikke oppdatert eierskapsmelding – generell eierskapskontroll

Kommuneloven § 26-1 sier at kommunen minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Bestemmelsen stiller også krav til eierskapsmeldingens innhold. Revisor vurderer at det er høy risiko forbundet med at kommunen mangler eierskapsmelding og moderat risiko hvis den ikke er behandlet i den forrige valgperioden. Dette gjør at kommunestyret ikke har oversikt over hva de eier og ikke har et verktøy for å utføre en god og forutsigbar eierstyring. Frosta kommune sin siste eierskapsmelding er fra 2013, men kommunen er i gang med å utarbeide en ny som skal til behandling.