

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering

Holtålen kommune

pr 01.05.2020 med korrigeringer pr 11.09.20



OPPSUMMERING

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal danne grunnlag for kontrollutvalgets og eventuelt kommunestyrets videre arbeid med valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter og herunder plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2023. Revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsvurdering identifiserer områder hvor det anbefales å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med risiko og vesentlighet menes her sannsynligheten for at et forhold kan inntreffe og konsekvensen dersom angjeldende forhold inntreffer. Rød fargekode indikerer at revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er høyt. Gul farge indikerer at behovet ligger på et middels nivå, mens grønn farge indikerer et lavt behov for forvaltningsrevisjon. Rød farge trenger ikke å bety at forholdene er kritiske innenfor området, men at området bør prioriteres høyt for forvaltningsrevisjon fordi risikoen for feil, svakheter eller mangelfulle tjenester er høy, samtidig som at det kan få store følger for innbyggere, brukere eller ansatte om disse forholdene inntreffer. Områder som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon i løpet av de siste fem årene er satt opp med lav risiko. De kan likevel ha store iboende risikoer, og det kan fortsatt være risiko for at det skjer feil på området. Likevel mener vi at det ikke vil være hensiktsmessig at samme område er gjenstand for forvaltningsrevisjon for ofte.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen ser på områder innenfor kommuneorganisasjonen, tjenesteområdene og selskaper som kommunen har eierinteresser i. Tabellen nedenfor gir en oppsummering av risikovurderingen som er gjort i Holtålen kommune innenfor kommuneorganisasjon og tjenesteområdene. Nærmere beskrivelse av datagrunnlag og vurderinger inngår i de ulike kapitlene for områdene.

Tabell 1. Oppsummering av risikovurderingene innenfor kommuneorganisasjonen og tjenesteområdene

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Arkiv	Offentlige anskaffelser	PPT
Personal - Sykefravær	Økonomistyring	Barnevern
Eiendomsforvaltning	Interkommunale samarbeid	Velferd
	Rekruttering	Kvalitet i sykehjem og hjemmetjenester
	Barnehage -arbeidsmiljø	Byggesak
	Kvalitet i skolen -rapportering	
	Miljø og klima	
	Folkehelse	

Risikovurderinger knyttet til kommunen sine eierinteresser er oppsummert i tabell 2. Revisors vurdering er at kommunen bør ha en generell eierskapskontroll over sine eierinteresser og strategier. Nærmere beskrivelse av datagrunnlag og vurderinger inngår kapittelet for selskap kommunen har eierinteresser i.

Tabell 2. Oppsummering av risikovurderingene innenfor eierskap

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Eierskapskontroll	Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS	Ålen Aktivum AS
	Hessjøgruva AS	Gaula Natursenter AS
	Ålen Utleiebygg AS	Rørosregionens næringshage AS
		Flas AS

INNHALDSFORTEGNELSE

OPPSUMMERING	2
1 INNLEDNING	6
2 UTVIKLINGSTREKK I OVERORDNEDE RAMMEBETINGELSER	7
2.1 Demografiske endringer	7
2.2 Klima, energi og beredskap	7
2.3 Kommunestruktur	8
2.4 Regelverksendringer	9
2.5 Økonomi og kontroll.....	9
2.6 Digitalisering.....	10
3 HOLTÅLEN KOMMUNE	11
3.1 Utviklingstrekk i Holtålen	11
3.2 Kommuneorganisasjonen	12
3.2.1 Kommunesamarbeid.....	13
3.2.2 Investeringsplaner.....	13
3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn	13
4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING	15
4.1 Kommuneorganisasjonen	15
4.1.1 Organisasjon.....	18
4.2 Tjenesteområdene.....	21
4.2.1 Oppvekst	21
4.2.2 Velferd	24
4.2.3 Helse- og omsorgstjenester	26
4.2.4 Teknisk drift	29
4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER.....	33
4.3.1 Eierskapskontroll.....	36
4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper	36
Vedlegg 1 Metode	38
Datagrunnlag	38
Kommunale dokumenter	38
Statistikk.....	38
Eksterne dokumenter	38
Intervju i kommunene	38
Vurderinger.....	38
Vurdering av risiko- og vesentlighet.....	38
Vurdering av mulig konsekvens (alvorlighetsgrad) hvis et forhold inntreffer:.....	39
Vurdering av metoden	40

Tabell

Tabell 1.	Oppsummering av risikovurderingene innenfor kommuneorganisasjonen og tjenesteområdene.....	2
Tabell 2.	Oppsummering av risikovurderingene innenfor eierskap	3
Tabell 3.	Om kommunen.....	11
Tabell 4.	Holtålen kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene	13
Tabell 5.	Økonomisk situasjon	16
Tabell 6.	Finansiering av driften	17
Tabell 7.	Økonomisk internkontroll	17
Tabell 8.	Sykefravær.....	19
Tabell 9.	Barnehage	21
Tabell 10.	Grunnskole.....	22
Tabell 11.	Barnevern	23
Tabell 12.	Økonomisk sosialhjelp.....	24
Tabell 13.	Bolig.....	25
Tabell 14.	Pleie og omsorg	27
Tabell 15.	Kompetanse i helse og omsorg	28
Tabell 16.	Psykatri og rusomsorg.....	28
Tabell 17.	Byggesak	30
Tabell 18.	Eiendomsforvaltning.....	31
Tabell 19.	Vann og avløp.....	31
Tabell 20.	Renovasjon	32
Tabell 21.	Eierandel til Holtålen kommune i IKS	34
Tabell 22.	Eierandel til Holtålen kommune i AS	35
Tabell 23.	Beskrivelse av sannsynlighet	39
Tabell 24.	Beskrivelse av konsekvens	39

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart	12
Figur 2.	Risikovurdering økonomi.....	15
Figur 3.	Risikovurdering organisasjon	18
Figur 4.	Risikovurdering oppvekst	21
Figur 5.	Risikovurdering velferd.....	24
Figur 6.	Risikovurdering helse og omsorg	26
Figur 7.	Risikovurdering teknisk	30
Figur 8.	Risikovurdering eierskap	34
Figur 9.	Risikovurdering	40

1 INNLEDNING

Formålet med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å gi kontrollutvalget og eventuelt kommunestyret et overordnet verktøy til å velge områder innen kommunens virksomhet som det kan være aktuelt å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt eller en eierskapskontroll.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal danne grunnlag for kontrollutvalgets og eventuelt kommunestyrets videre arbeid med valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter og herunder plan for forvaltningsrevisjon for en nærmere angitt periode.

Kommunelovens § 23-3 forklarer at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Andre ledd sier at kontrollutvalget minst en gang i valgperioden skal utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunes eller fylkeskommunens virksomhet eller virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurdering er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Kommunelovens § 23-4 omtaler eierskapskontroll, som innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak eller anerkjente prinsipper for eierstyring. På samme måte som for forvaltningsrevisjoner, skal det utarbeides en plan basert på risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Revisjon Midt-Norge SA utarbeider risiko- og vesentlighetsvurderinger ved starten av ny valgperiode og vurderingen oppdateres årlig med nytt tallmateriale og eventuelt nye vurderinger ved behov.

2 UTVIKLINGSTREKK I OVERORDNEDE RAMMEBETINGELSER

2.1 Demografiske endringer

Utviklingen i størrelsen på og sammensetningen av befolkningen vil ha betydning for dimensjonering av tjenestetilbud og kommunens inntekter og utgifter. Ifølge Statistisk Sentralbyrås (SSB) hovedalternativ for befolkningsframskrivinger vil befolkningsveksten i Norge flate ut de neste ti årene for deretter å synke videre. Forutsatt at de innenlandske flyttemønstrene vi har sett de siste ti årene fortsetter, viser befolkningsframskrivingene frem mot 2040 at sentrale strøk vil oppleve en vekst i folketallet, mens mange distriktskommuner vil få en nedgang i folketallet. Ifølge SSB innebærer framskrivingene en fortsatt sentralisering, særlig blant unge voksne. Et annet utviklingstrekk er at andelen eldre i befolkningen ventes å øke betydelig. I hovedalternativet til SSB øker andelen av befolkningen som er 70 år og eldre fra 12 prosent i 2018 til 21 prosent i 2060. Økningen er spesielt sterk blant de som er 80 år eller eldre. Ifølge SSB vil aldringen bli klart sterkest i distriktene. Aldringen i distriktene vil forsterkes ved at unge mennesker i fruktbar alder flytter mot byen og at barna deres også i større grad vil bli født i sentrale strøk. Når de eldre samtidig blir igjen på bygda, vil mer enn hver tredje innbygger i en del distriktskommuner ha passert 70 år i 2040. Endringer i befolkningens størrelse og sammensetning kan være vanskelig å fange opp i den kommunale planleggingen. Kommuner som forholder seg passivt til framskrivinger av kommunens befolkning løper en risiko for å bli ute av stand til å tilby riktige tjenester, i riktig omfang til riktig tid.

2.2 Klima, energi og beredskap

Både effekter av klimaendringene og omstillingen til lavutslippssamfunnet representerer risikoer for kommunene og lokalt næringsliv. Klimarisiko kan deles inn i fysisk risiko, overgangsrisiko og ansvarsrisiko. Fysisk risiko dreier seg om kostnader forbundet med fysisk skade som følge av klimaendringer (f.eks. mer ekstremvær, flom og ras). Overgangsrisiko dreier seg om samfunnsmessige konsekvenser som følge av endringer i politikk/reguleringer og teknologi når verden skal omstilles til et lavutslippssamfunn. Ansvarsrisiko handler om muligheten for erstatningskrav og søksmål knyttet til beslutninger eller mangel på beslutninger relatert til klimapolitikk eller klimaendringer. Ansvarsrisiko kan f.eks. være relevant i sammenheng med kommunenes ansvar for klimatilpasning, velfungerende avløpsnett og håndtering av overvann. Den samlede klimarisikoen vil på direkte eller indirekte vis kunne påvirke befolkningsutvikling, sysselsetting/næringsutvikling, skatteinntekter, verdi av eiendom/infrastruktur og derigjennom få stor betydning for kommuneøkonomien og kommunens generelle attraktivitet for næringsliv og beboere. Klimarisiko har også betydning

for energiforsyning og beredskap. Det er derfor viktig at klimarisiko tas inn i den kommunale planleggingen på alle tjenesteområder og nivåer. Høsten 2018 kom det nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning som skal legges til grunn ved kommunal planlegging og enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven.

Kommunene er førstelinjen i beredskapen for innbyggerne. Kunnskap og informasjon om som må ligge til grunn for å ha tilfredsstillende beredskap, framskaffes ved risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS). Gjennom ROS skaffer kommunen seg oversikt over risikoene som kommunen står overfor, og som ramme innbyggere, brukere og ansatte hardt dersom kommunen ikke har en beredskap for å håndtere det. Det gjelder klima, miljø, matjord, helse, brann og andre alvorlige hendelser. I den siste tiden har helse og smittevern akutt kommet på dagsorden, og kommunene står i en presset situasjon for å håndtere det, sammen med nasjonale myndigheter.

2.3 Kommunestruktur

I en kommunesammenslåing ligger det et stort potensial for endring og utvikling. Det vil være en utfordring for kommunene å utnytte dette mulighetsrommet fullt ut, samtidig som at de får til en god overgang fra to kommuner til én. Organisasjonsendringen i seg selv kan være en utfordring, og det er viktig å sikre gode løsninger både på systemnivå og individnivå. Den nye kommunen skal gjerne ha nye systemer og verktøy, reglement og retningslinjer, og kommunens forhold til eksterne endrer seg gjerne. Dette gjelder for eksempel avtaler og anskaffelser, men også endrede sammensetninger i interkommunale selskaper eller vertskommunesamarbeid. Slike endringer gjelder også for tilgrensende kommuner som ikke er en del av en sammenslåing, men samarbeider med en eller flere sammenslåingskommuner. Det kan være flere grunner til sammenslåing mellom kommuner. I noen tilfeller kan det være slik at en eller flere av kommunene som slås sammen historisk har kjøpt tjenester, og i den nye kommunen må disse tjenestene bygges opp fra grunnen av. For kommuner som slår seg sammen og de som ikke gjør det foreligger det gjerne en endring i størrelsen på statlige midler som tilfaller kommunen.

Kommunereformen fører til at færre bor i kommuner under 10 000 innbyggere fra 2020, og flere vil bo i kommuner med over 50 000 innbyggere.¹ Uavhengig av kommunereformen har det også skjedd en demografisk endring hvor flere flytter til tettbygde strøk og færre bosetter

¹ KS, 'Status Kommune 2019', 2019 <<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/010419-KS-status-kommune-2019.pdf>>.

seg i spredtbygde strøk, og utkantkommuner gjerne får en større andel eldre sammen med begrenset vekst eller nedgang i yngre aldersgrupper.

Mange mindre kommuner har utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse og ressurser for å levere gode tjenester. Kommunene har gjerne for få innbyggere og brukere til å kunne etablere fagmiljø. De mindre kommunene er under et økt press som følge av befolkningsnedgang, færre barn og flere eldre, reduserte overføringer til kommuner som ikke sammenslås med andre, nye oppgaver og økte krav gjennom for eksempel bemanningsnormer og lignende.²

Mange mindre kommuner er avhengige av samarbeid med andre kommuner for å kunne yte gode tjenester. Samarbeid kan eksempelvis skje gjennom å etablere interkommunale selskaper eller vertskommunesamarbeid. I vertskommunesamarbeid kan man se at for kommuner som ikke er vertskommuner, forsvinner arbeidsplasser ut av kommunen.

2.4 Regelverksendringer

En lovendring kan innebære en risiko. Ny kommunelov er fullt ut gjeldende fra 2020 samt nye forskrifter eksempelvis internkontrollforskrift. Endringer i forvaltningslov og arkivlov, som er to sentrale lover for norske kommuner, forventes å komme i 2020. I tillegg kan vi også trekke fram lovendringer og endringer i annet regelverk som berører de to store sektorene oppvekst og helse og omsorg.

2.5 Økonomi og kontroll

Kommunenes handlingsrom bestemmes av flere forhold, og endringer i inntektssystemet med blant annet rammeoverføringer, inntekts-, formues- og eiendomsskatt kan få stor betydning for kommunens økonomi og mulighet for å utføre pålagte oppgaver.

Det er risiko knyttet til om kommunen har betryggende internkontroll og om kvalitetssystem er egnet, tatt i bruk og blir brukt. Nye regler innenfor personvern påvirker utøvelsen av noen oppgaver. Det er kontinuerlige endringer innenfor bruken av datasystemer og digital dialog, som kan endre måten oppgaver utføres på og som krever kompetanse både for å ta i bruk nye løsninger og drifte dem.

Offentlige anskaffelse trekkes også fram som et risikoområde blant annet fordi regelverket oppleves som komplisert og vanskelig.

² <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/3455.pdf>

2.6 Digitalisering

Bruken av IKT og digitalisering endrer utførelsen av oppgaver og gir i mange sammenhenger en effektiviseringsgevinst. Mange kommuner jobber med ulike digitaliseringsprosjekter eksempelvis innbyggerdialog og velferdsteknologi. Denne digitalisering fører til utvikling og endring av måten oppgaver utføres på, det gir nye risikoer i forhold til at man forutsetter at teknologien fungerer og et stort flertall av slike systemer berører personvern og behandling av sensitive personopplysninger.

3 HOLTÅLEN KOMMUNE

3.1 Utviklingstrekk i Holtålen

Tabell 3. Om kommunen

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Innbyggere (antall)	2028	2025	1981	198184	4674089
Fødte per 1000 innbyggere	5.4	9.9	5.0	10.5	9.7
Døde per 1000 innbyggere	12.3	13.3	10.6	12.4	7.9
Netto innflytting (antall)	-4	1	-33	-715	18435
Andel skilte og separerte 16-66 år (prosent)	8.4	8.5	7.7	12.2	10.6
Andel enslige innbyggere 80 år og over (prosent)	63.0	57.3	55.4	76.5	61.5
Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden (prosent)	..	..	..	0.0	0.0
Andel uførepensjonister 16-66 år (prosent)	12.4	12.6	..	0.0	0.0
Registrerte arbeidsledige i prosent av befolkningen i alderen 15-74 år (prosent)	0.9	0.9	0.6	1.4	1.4
Andel innvandrerbefolkning (prosent)	6.3	6.8	6.0	13.2	15.9
Forventet levealder ved fødsel, kvinner (år)	84.0	..	..	..	..
Forventet levealder ved fødsel, menn (år)	80.1	..	..	..	..
Innbyggere som bor i tettsteder per 1.1. (antall)	601	609	623	225374	3690843

Kilde: SSB

Tabellen over viser nøkkeltall over befolkningen i Holtålen kommune. Innbyggertallet har gått ned fra 2017-2019. Kommunen har lav arbeidsledighet og en lavere innvandrerbefolkning enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo.

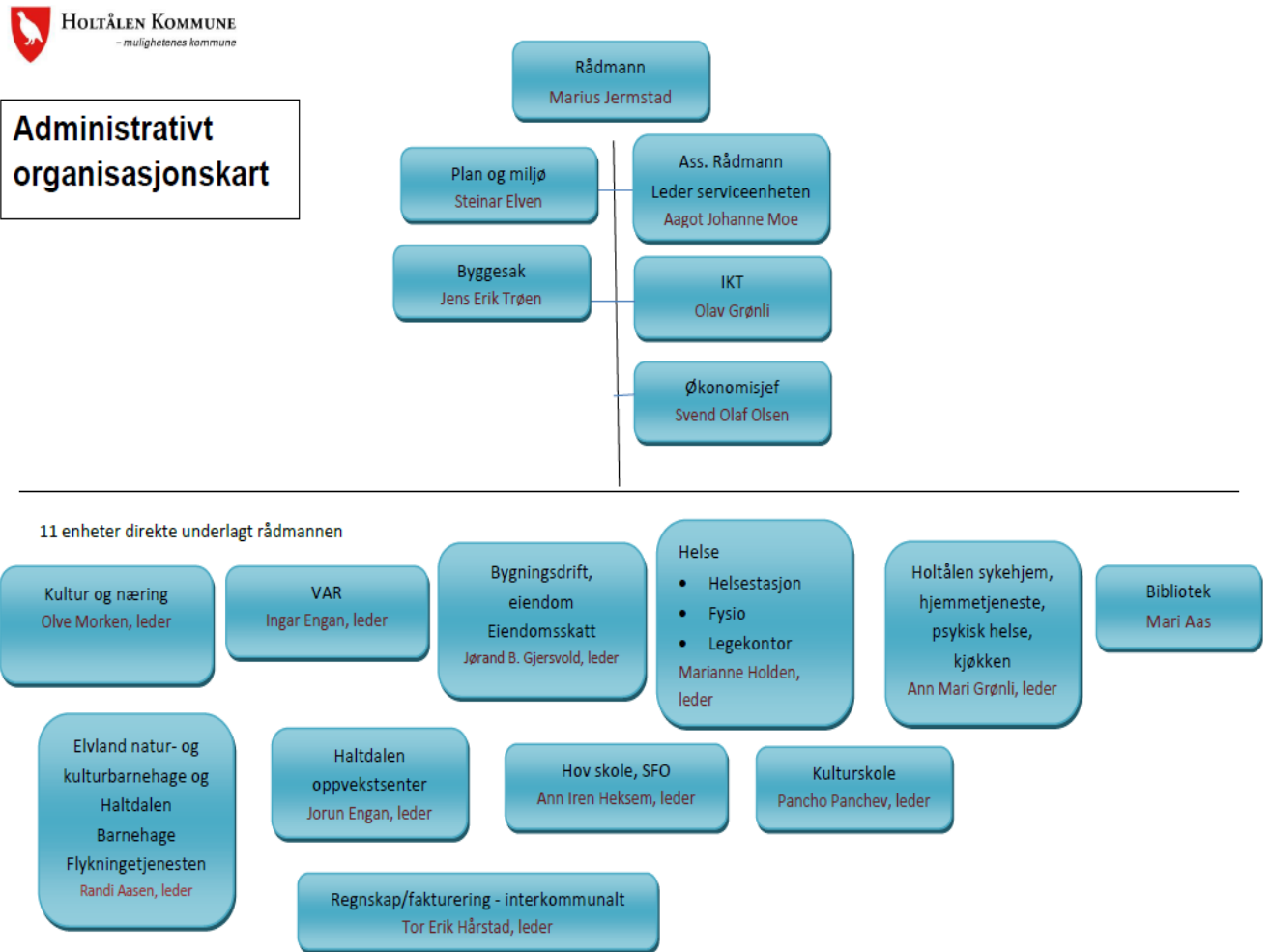
Tabellene i analysen sammenligner kommunen med KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo. Statistisk sentralbyrå har laget en kommunegruppering basert på tre ulike dimensjoner: folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger. Holtålen kommune er plassert i KOSTRA-gruppe 2.

Folkehelseprofilen viser at aldersgruppen 45 år og eldre er andelen som bor alene lavere enn i landet som helhet.

Befolkningsprognoser viser at kommunen vil få nedgang i befolkningen, og en endring i sammensetningen. De eldste aldersgruppene vil øke mens barn i skolepliktig alder vil gå ned.

3.2 Kommuneorganisasjonen

Figur 1. Organisasjonskart



Kilde: Holtålen kommune

Holtålen kommune ledes administrativt av kommunedirektør Marius Jermstad. Under rådmannen er organisasjonen inndelt i 11 resultatområder. Kommunen deltar i flere kommunesamarbeid som ivaretar viktige tjenesteområder.

Kommunens målstruktur er ikke samordnet jf budsjett og økonomiplan 2020-2023, og rådmannen har kommet frem til at det ikke er formålstjenelig å prioritere dette nå (skrevet høsten 2019). Enhetene har delvis brukt tidligere målsettinger, uten at dette er samkjørt. Kommuneplanens samfunnsdel er gjeldende for perioden 2007-2018.

Vi kommer tilbake til nærmere beskrivelse av tjenestene innen de ulike etatene senere i rapporten.

3.2.1 Kommunesamarbeid

Kommunen er deltaker i flere vertskommunesamarbeid, hvorav de fleste er samarbeid mellom Røros, Os og Holtålen. Holtålen er vertskommune for felles regnskapskontor. Regnskapskontoret har ifølge regnskapsrevisor på mange måter ikke fungert tilfredsstillende fra starten av, men det har skjedd forbedringer det siste året. Fortsatt usikkert om samarbeidet leverer de tjenestene som var forutsatt til deltakerkommunene.

Videre er det felles PP-tjeneste, barnevern, legevakt, IMA Røros sykehus³, brannvesen, landbrukskontor og NAV.

Kostnadene til interkommunale tiltak har økt dobbelt så mye som normal pris- og lønnsvekst sies det i budsjettdokumentet for 2020. Egentlig øker det enda mer, fordi i disse tallene ligger også nedgang i barnevernet som skyldes nedgang de direkte barnevernsutgiftene. Økningene skyldes flere forhold, men det viktigste er at kommunen har inngått en overordnet samarbeidsavtale med Os og Røros og prinsipper for kostnadsdeling, som de mener er svært ugunstig. I tillegg beskriver budsjettdokumentet 2020 at det er liten evne og vilje til å rasjonalisere tjenestene, bla. fordi flere samarbeid er så små at det vanskelig å ta ut stordriftsfordeler.

3.2.2 Investeringsplaner

Budsjettet 2020 legger opp til investeringer på vel 26 millioner kroner. Beløpet er inkl. mva. Av dette utgjør ca. 20 millioner kroner slutføring av Omsorgsboliger for demente (6,4 Mill) og nye omsorgsboliger i Sakslia (Ålen sentrum) på ca. 13,4 millioner kroner.

3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn

I tabell 4 finnes en oversikt over forvaltningsrevisjonsprosjekter, selskapskontroller og statlige tilsyn.

Tabell 4. Holtålen kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene

Område	Type kontroll/ tilsyn	År	Avvik /konklusjon
Enkeltvedtak etter forvaltningsloven	Forvaltningsrevisjon	2019	Kommunen har i hovedsak et godt system for tildeling av tjenester

^{3 3} IMA: Intermediær Avdeling Røros sykehus

			innenfor pleie og omsorg. Anbefaler forbedring på noen områder.
Forvaltningsrevisjon av FIAS AS	Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon	2018	FIAS AS oppfyller i all hovedsak bestemmelser for beregning av selvkost for kommunale renovasjonstjenester, men det er med noen anførsler.
Rapport om fastsetting av gebyrer for oppmåling og byggesak	Forvaltningsrevisjon	2018	Kommunen har ikke fullt ut etterlevd bestemmelsene for fastsetting av gebyrer for oppmåling og byggesak. Anbefalinger om å gjennomfører før- og etterkalkyler og at kommunen forbedrer informasjonen i årsregnskapet om tjenestene
Kommunal beredskapsplikt inkl. helsemessig og sosial beredskap	Fylkesmannen	2018	Kommunen sørger ikke for å ha nødvendig samfunnsmedisinsk kompetanse i arbeidet med helsemessig og sosial beredskap.
Holtålen kommune som barnehagemyndighet	Fylkesmannen	2017	

4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsvurdering identifisere områder hvor det anbefales å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med risiko og vesentlighet menes her sannsynligheten for at et forhold kan inntreffe og konsekvensen dersom angjeldende forhold inntreffer. Rød fargekode indikerer at revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er høyt. Gul farge indikerer at behovet ligger på et middels nivå, mens grønn farge indikerer et lavt behov for forvaltningsrevisjon.

4.1 Kommuneorganisasjonen

I dette kapitlet vurderer vi risikoen innen økonomi, organisasjon, funksjoner og sentrale planer i kommunen.

Figur 2 er en oppsummering av risikovurderingene som er gjort relatert til økonomi og i fortsettelsene presenteres bakgrunnen for vurderingene.



Figur 2. Risikovurdering økonomi

Revisor sin samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til økonomi, tilsier at behov for forvaltningsrevisjon er moderat til lavt på økonomiområdet. Det er likevel grunn til å følge med ettersom en del av nøkkeltallene peker i negativ retning. Offentlige anskaffelser har på generelt grunnlag en iboende risiko, men ettersom det er fokus på området graderes denne noe ned.

Økonomi i kommunen

Tabell 5. Økonomisk situasjon

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	0.6	3.7	-1.2	0.3	1.2
Årets mindre/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter	0.3	0.3	0.7	1.1	0.9
Arbeidskapital ekskl. premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter	18.2	21.8	14.9	19.2	19.1
Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter	59.0	54.1	90.4	56.5	60.2
Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter	117.2	122.0	136.7	102.8	102.6
Frie inntekter per innbygger (kr)	62945	63652	67529	64575	57297
Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter	7.0	10.9	10.5	9.4	10.4
Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter	14.5	11.7	26.0	14.8	16.2
Egenfinansiering av investeringene i prosent av totale brutto investeringer	69.5	1.7	7.2	20.3	11.8

Kilde: SSB

TBU (Teknisk beregningsutvalg) betrakter netto driftsresultat som hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. TBU anbefaler at netto driftsresultat som helhet over tid bør utgjøre ca. 1,75 prosent av driftsinntektene. I Holtålen kommune viser denne -1,2 prosent i 2019, noe som er lavere enn anbefalt nivå. Arbeidskapital ekskl. premieavvik har gått ned til 14,9 prosent, og er lavere enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Netto renteeksponering har gått opp til fra 54,1 prosent til 90,4 prosent, og er høyere enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Variabelen gir en indikasjon på hvor sårbar kommunen vil være for en endring i rentenivået. Kommunen har høy langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter, og gjelden er høyere enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Graden av egenfinansiering har gått ned.

I budsjett for 2020/økonomiplan 2020-2023 oppsummerer rådmannen kommunens kostnadsnivå til stort sett å være på, eller under sammenlignbare kommuner. «Det er gjort store bedringer på områdene bygningsdrift, politisk styring og administrativ ressursbruk i de siste årene, en villet utvikling, basert bla. på konklusjoner fra den tiden kommunen var på ROBEK.»

Som tabellen viser har kommunen høy langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter sammenlignet med KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Sammen med at netto renteesponering i prosent av brutto driftsinntekter har økt fra 54,1 prosent til 90,4 prosent mellom 2018-2019 og er høyere enn sammenligningsgruppene. Variabelen gir en indikasjon på hvor sårbar kommunen vil være for en endring i rentenivået.

Det er en risiko fra at kommunens økonomi vil bli påvirket av pandemien som pågår i 2020, uten at revisor kan si i hvor stor grad.

Finans

Tabell 6. Finansiering av driften

Nøkkeltall finansiering av driften	Kommune			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Andre driftsinntekter, ekskl. mva-kompensasjon	14.5	15.1	13.2	13.5	11.8
Andre statlige tilskudd til driftsformål	4.3	3.3	2.0	4.0	3.7
Eiendomsskatt totalt	3.7	3.6	3.7	4.0	3.2
- herav Eiendomsskatt annen eiendom	0.7	0.5	0.6	1.9	1.5
- herav Eiendomsskatt boliger og fritidseiendommer	3.1	3.1	3.1	2.1	1.7
Kompensasjon for merverdiavgift i driftsregnskapet	2.5	2.4	2.5	2.2	2.1
Rammetilskudd	41.4	41.2	42.7	35.7	30.8
Salgs- og leieinntekter i driftsregnskapet	13.5	13.7	14.4	14.3	14.4
Skatt på inntekt og formue	20.1	20.6	21.6	26.0	34.0

Kilde: SSB

Økonomisk internkontroll

Tabell 7. Økonomisk internkontroll

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Andel av totale utgifter for politisk styring	1.3	1.2	1.3	1.3	0.8
Andel av totale utgifter for kontroll og revisjon	0.4	0.3	0.3	0.1	0.2

Kilde: SSB

Tabellen viser at kommunen ligger på linje med KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo for andel totale utgifter til politisk styring, men noe høyere på kontroll og revisjon.

Holtålen kommune har utarbeidet et årshjul for intern kontroll som inneholder beskrivelser av rutiner og oppgaver. Alle rutiner og prosedyrer er lagt i kvalitetssystemet kommunen bruker. (Compilo)

Offentlige anskaffelser

Anskaffelser under terskelverdiene er en del av forenklet etterlevelseskontroll i 2020. Arbeidet med dette er i gang per mars 2020. Offentlige anskaffelser innebærer alltid en form for risiko, men det er et risikoreduserende tiltak at det blir gjort en kontroll på området.

4.1.1 Organisasjon

I figuren under er risikovurderingen innenfor området organisasjon oppsummert og under følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 3. Risikovurdering organisasjon

Revisor sin samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til organisasjon tilsier at det er høy risiko både innen arkiv og personal. Det kan være en risiko for at kommunens arkiver ikke er i henhold til arkivplikten. Det er igangsatt et arbeid på området, men det er likevel fortsatt en risiko for at arkivlovens intensjoner ikke er ivaretatt. Høyt sykefravær tilsier at det kan være et område med flere utfordringer som til sammen vurderes å ha høy risiko. Det kan aktualisere forvaltningsrevisjon innen personalområdet. Kommunen er videre deltaker i flere interkommunale samarbeid og vertskommune for regnskapsfunksjonen. Det kan være aktuelt

med en forvaltningsrevisjon innen utvalgte samarbeid, ut fra omfang og betydning. Rekrutteringsutfordringer på generelt grunnlag vurderes av revisor til å være moderat.

Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling

Holtålen kommune har personalpolitisk handlingsplan. Den er vedtatt i kommunestyret 11.09.08, k-sak 39/08, og revidert i administrasjonsutvalget, 27.11.2018. Strategisk kompetanseplan for Holtålen kommune 2016 – 2019 er vedtatt i kommunestyret 21.06.16, sak 35/16.

Kommunen har pr 31.12.18, 228 ansatte. Kvinner utgjør 72% av arbeidsstokken. Kommunen har en konstant rekrutteringsutfordring, og det gjelder de fleste tjenesteområder, ifølge årsmeldingen (2018).

Helse miljø og sikkerhet (HMS)

Tabell 8. Sykefravær

Nøkkeltall	Holtålen			Kommuner samlet
	4.kvartal 2016-3. kvartal 2017	4.kvartal 2017-3. kvartal 2018 ⁴	4.kvartal 2018 3. kvartal 2019	4.kvartal 2018-3. kvartal 2019
Samlet sykefravær	10,6	-	9,35	9,56
Legemeldt sykefravær	9,26	-	1,14	1,34
Sykefravær undervisning	4,45	-	4,48	8,69
Sykefravær barnehager	17,46	-	19,66	12,24
Sykefravær helse, pleie og omsorg	12,53	-	9,02	11,01

Kilde: KS

På tross av flere tiltak for å redusere sykefraværet i kommunen, ligger sykefraværstallene for kommunen over gjennomsnittet for kommunene i Norge. Det er store forskjeller mellom de ulike enhetene.

Etikk og varsling

Kommunen har både etiske retningslinjer og egne varslingsrutiner.

⁴ Tall for 4 kvartal 2017-3 kvartal 2018 var ikke tilgjengelige hos SSB.

Saksbehandlingen i kommunen

Kommunen har hatt et etterslep med oppdatering av arkiv. Dette arbeidet var i gang da budsjettokumentet 2020 ble behandlet. Det arbeides nå med personalarkivet og delingsarkivet, men fremdeles gjenstår det et stort arkivarbeid på skolene, helsesenteret, legekantoret mm. Rådmannen skriver at dette er en jobb som servicetorget ikke har kapasitet til å utføre på egen hånd, og at det er for liten kapasitet til dette internt i kommunen. Om det er tatt beslutning om å få gjort ferdig arkivarbeidet kjenner ikke revisor til.

På generelt grunnlag kan det være utfordringer med habilitet og ivaretagelse av denne i en liten kommune. Det har vært gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor saksbehandlingsområdet på to områder de senere år. Dette vurderes å være risikoreduserende tiltak.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi, GDPR

Kommunen har IT-ansvarlig og en læring på området. Det arbeides med en felles digitaliseringsstrategi for kommunene Røros, Os og Holtålen. Kommunen har ivaretatt GDPR og pålegget om personvernombud gjennom et samarbeid med Midtre Gauldal, Oppdal og Rennebu.

Det vil alltid være iboende risikoer knyttet til IT, men vi ser ikke noen spesifikke risikoer som peker seg ut for Holtålen kommunes del.

Beredskapsplaner og Risiko- og sårbarhetsanalyser

Fra FM sin tilsynsrapport:

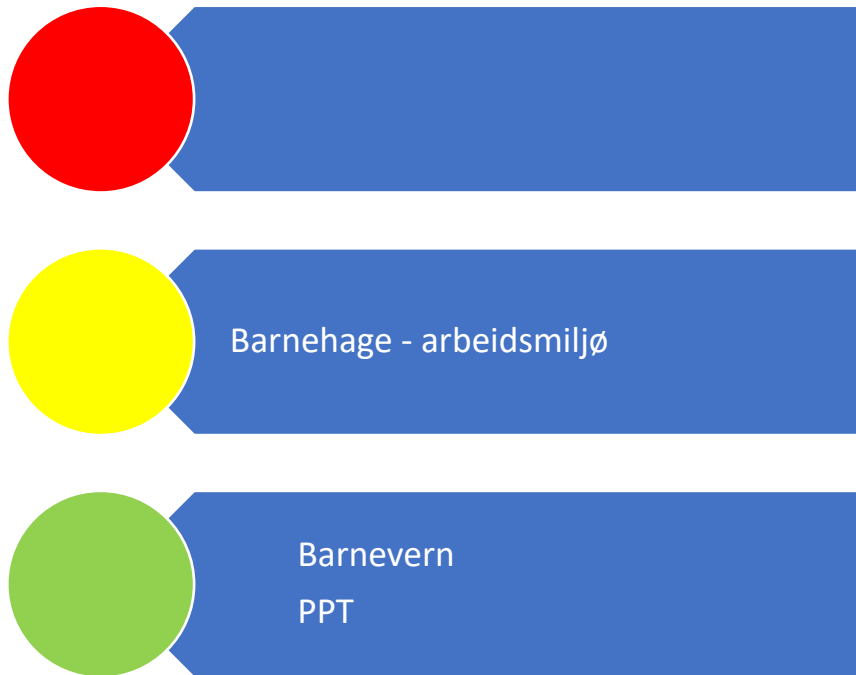
Kommunen har utarbeidet en helhetlig ROS-analyse og beredskapsplanen holdes oppdatert. Helhetlig ROS gir en oversikt over risiko og sårbarhet i kommunen og dekker kravene i kommunens beredskapsplikt. I arbeidet med helhetlig ROS-analyse kunne imidlertid flere, inkludert eksterne, vært involvert i prosessen for å sikre helhet og forankre arbeidet ytterligere i organisasjonen. Kommunen må videre sikre et helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, blant annet bør helhetlig ROS brukes som grunnlagsdokument og temaet tas inn i kommunens overordnede planer som er under revidering eller skal revideres. Kommunens beredskapsplan er oversiktlig og gir en god oversikt over ressurser, samt beskriver roller for kommunens kriseledelse.

Håndtering av covid19- pandemien i kommunen er også en del av beredskapsarbeidet.

4.2 Tjenesteområdene

4.2.1 Oppvekst

I figur 4 er risikovurderingen innenfor oppvekst oppsummert og i fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 4. Risikovurdering oppvekst

Revisor sin samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til oppvekst tilsier at det er forhøyet risiko for at arbeidsmiljøet fortsatt ikke er tilfredsstillende i barnehagen. Sykefraværstallene bør følges opp i perioden. Ettersom det ifølge orientering til kontrollutvalget er satt i gang tiltak vurderer revisor det slik at det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon på området mot slutten av perioden. Dette dersom sykefraværet/arbeidsmiljøet ikke bedrer seg.

Opplæring

Tabell 9. Barnehage

Nøkkeltall	Kommuner			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Andel barn 1-5 år i barnehage, i forhold til innbyggere 1-5 år (prosent)	92.5	89.0	91.7	90.6	92.4
Andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning (prosent)	43.2	44.4	30.8	42.3	41.5

Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til innvandrerbarn 1-5 år (prosent)	85.7	:	71.4	84.9	86.3
Netto driftsutgifter barnehager i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter (prosent)	8.3	8.8	8.7	11.3	14.3
Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år (kr)	140113	170890	177944	167625	163025

Kilde: SSB

Kommunen har to barnehager, Elvland barnehage i Ålen, og en barnehage i Haltdalen som er tilknyttet Haltdalen oppvekstsenter.

Tabellen viser at kommunen har lavere andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning sammenlignet med KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo, og at denne har blitt markant dårligere det siste året. Sykefraværstallene i barnehagene er svært høye.

I en orientering gitt til kontrollutvalget 12. februar 2020 er arbeidsmiljøet i barnehagen et tema, og Bedriftshelsetjenesten (BHT) har vært involvert i et par år. De har hatt samtaler med ledelsen (lederstøtte) og andre ansatte. BHT har blant annet hatt møter med alle ansatte som omhandlet kommunikasjon. I tillegg har de hatt møter med koordinator for inkluderende arbeidsliv (IA). I barnehagen har de lenge vært klar over at arbeidsmiljøet påvirker de ansattes helse, jobbegasjement og virksomhetens resultater, og at det derfor er viktig å jobbe systematisk og godt med dette. Arbeidsmiljøet har blitt godt kartlagt. I tillegg er de i gang med et prosjekt som heter «En bra dag på jobb».

Tabell 10. Grunnskole

Nøkkeltall	Kommuner			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Andel elever med spesialundervisning	9.4	11.0	10.9	9.2	7.8
Gruppestørrelser	13.7	13.5	11.3	13.4	15.8
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	39.4	42.2	39.9	41.5	41.7
Mestringsnivå 3-5 NP: regning 8.trinn	63.2	68.4	63.0	68.3	68.7
Mestringsnivå 3-5 NP: lesing 8.trinn	61.1	84.2	77.8	74.0	75.0

Kilde: SSB

Kommunen har to skoler med til sammen ca. 220 elever og 34 lærere ifølge Skoleporten.no. Den ene er Hov skole i Ålen som er en barne- og ungdomsskole med 179 elever (tall fra årsmelding2018). Den andre er Haltdalen oppvekstsenter som er en barneskole med små og mellomtrinn.

KOSTRA-tallene viser at Holtålen kommunen i stor grad er på linje med KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Gruppene er noe mindre, og mestringsnivået varierer noe fra år til år. Det er

naturlig variasjon som blir tydeligere i små kommuner med færre elever. Holtålen kommune har som mål å ligge på og over landsgjennomsnittet i nasjonale prøver.

Bedre tverrfaglig innsats (BTI) har vært i bruk i kommunen siden 2018. Det er en samhandlingsmodell for å fremme tidlig innsats overfor barn, unge og familier, samt bedre samhandlingen mellom de tjenestene som jobber med disse gruppene.

Skolene benytter Spekter-undersøkelsen som er digital, og anbefalt fra nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning ved Universitetet i Stavanger. Den er ikke anonym og gir kontaktlærer veldig god informasjon om klassemiljøet, og gjør det enklere å jobbe med læringsmiljøet i klassen, jf budsjettdokumentet 2020.

Tilstandsrapport i skolen ble sist behandlet i kommunestyret i juni 2020. Revisor ser at det er tatt inn noe informasjon om resultat fra nasjonale prøver i årsmeldingen.

PPT

PPT-samarbeid med Røros og Os. Røros er vertskommune i dette samarbeidet.

Barnevern

Tabell 11. Barnevern

Nøkkeltall	Kommuner			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger 0-22 år (kr)	5409	6176	6709	9334	8387
Barn med melding ift. innbyggere 0-17 år (prosent)	4.5	3.1	1.2	4.1	4.6
Barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år (prosent)	3.2	3.7	3.4	4.4	3.8
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)	12.0	12.7	7.8	17.3	19.2
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	5.6	5.8	6.6	5.1	5.0
Andel meldinger i alt som behandles innen 7 dager	100.0	100.0	100.0	98.9	99.1
Andel meldinger som går til undersøkelse innen 7 dager	100.0	100.0	100.0	82.8	79.4

Kilde: SSB

Tabellen viser at prosentandelen barn med melding og andelen barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk har gått ned fra 2017-2019 og at den er lavere enn KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo.

Holtålen kommune er med i den interkommunale barneverntjenesten for Holtålen, Røros og Os kommuner.

Voksenopplæring

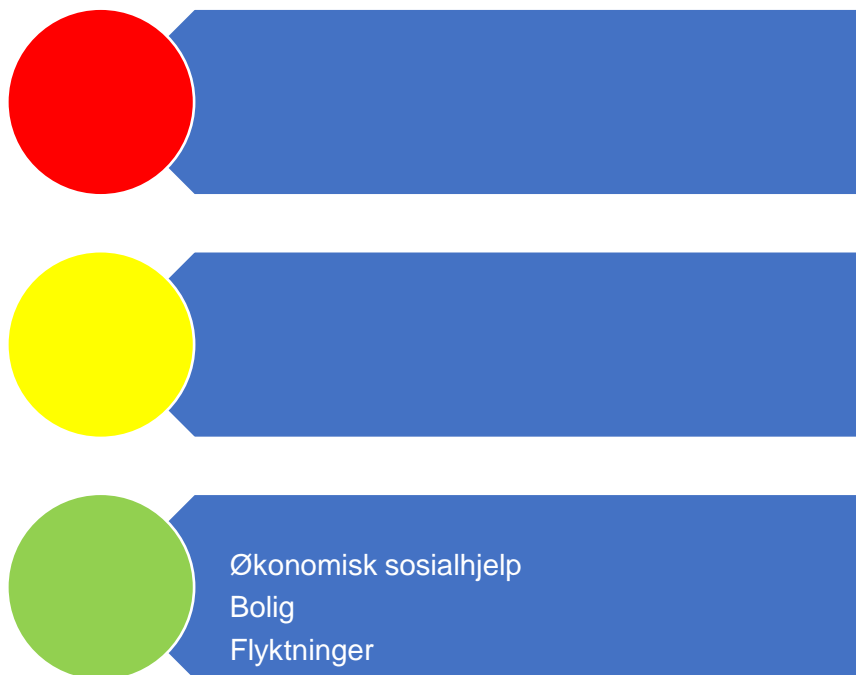
Tilbud om voksenopplæring er ivaretatt gjennom Røros voksenopplæringscenter.

Kultur/ barne- og ungdomstiltak

Kommunen har kulturskoletilbud, og alle får plass. Det er tilrettelagt for ulike aktiviteter for ungdom som blant annet fritidsklubb, musikkverksted, opplevelseskoret, aktivitetshelg, bygdekino. Kommunen har bibliotek. Biblioteket er åpent tre dager i uka.

4.2.2 Velferd

I figur 5 er risikovurderingen innenfor velferd oppsummert. I fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 5. Risikovurdering velferd

Revisors vurdering av risiko og vesentlighet innen området velferd, tilsier at risikoen på området er lav.

Økonomisk sosialhjelp

Tabell 12. Økonomisk sosialhjelp

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA -gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Sosialhjelpsmottakere (antall)	45	37	39	4764	116032
Antall barn i familier som mottok sosialhjelp (antall)	28	21	20	2630	58573

Kilde: SSB

Som tabellen viser har antallet sosialhjelpsmottakere og antall barn i familier som mottok sosialhjelp gått ned i perioden fra 2017-2019. Folkehelseprofilen for 2020 viser at andelen innbyggere som bor i husholdninger med lav inntekt, er lavere enn i landet som helhet..

Bolig

Tabell 13. Bolig

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA -gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Totalt antall kommunalt disponerte boliger (antall)	..	50	44	5028	95871
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere (antall)	..	25	22	25	21
Brutto investeringsutgifter til boligformål per innbygger i kroner (kr)	9762	5860	24291	2132	1553
Lønnsutgifter per eid kommunal bolig (kr)	..	7643	9028	8856	9535
Andel nye søkere som har fått avslag på kommunal bolig (prosent)	..	0	17	27	27
Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån, per 1000 innbyggere (antall)	:	2.0	3.5	1.6	1.4
Antall husstander tilkjent statlig bostøtte fra Husbanken per 1000 innbyggere (antall)	5.9	5.4	2.5	11.0	13.4

Kilde: SSB

Tabellen viser at det totale antall boliger som kommunen disponerer har gått ned i perioden fra 2017-2019.

Pågangen etter utleieboliger er forholdsvis lav, og kommunen har ledige boliger omtrent til enhver tid. Dekningen er fortsatt i høyeste laget, så rådmannen skriver i budsjettdokumentet 2020 at mer avhending bør vurderes.

Flyktninger

Kommunen bosatte flyktninger i 2015 og 2016. Pr 31.12 19 har kommunen oppfølgingsansvar for 35 flyktninger. Ca. halvparten av flyktingene bor i Ålen og de resterende på Rørros. Kommunene har inngått egen avtale om at Holtålen har oppfølgingsansvaret. Etter 2016 har

det i hovedsak vært familiegjenforening og sekundærbosetting. Det har ikke kommet nye flyktninger siden 2018, og da var det to personer.

Kommunen kjøper voksenopplæringstjeneste fra Røros kommune, introduksjonsordning og grunnskole.

4.2.3 Helse- og omsorgstjenester

I figur 6 er risikovurderingen innenfor helse- og omsorgstjenester oppsummert. I fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 6. Risikovurdering helse og omsorg

Revisor sin samlede vurdering av risiko relatert til helse- og omsorgstjenester tilsier at risikoen er lav til moderat. Det på bakgrunn av at planer og system for området synes å være godt ivaretatt.

I fortsettelsen under følger en nærmere vurdering av data som er grunnlag for vurderingene.

Hjemmetjeneste og sykehjem

Kommunen har omsorgsplan gjeldende for 2018-2026 med beskrevne mål og tiltak. Hovedfokus i planperioden er på velferds - og trygghetsteknologi, rekruttering, kompetanse - og fagutvikling, egenmestring og tidlig innsats, omsorgsboligplanlegging, organisering, ledelse og innovasjon, frivillighet og pårørendearbeid, kvalitetsarbeid.

Kommunen har egen demensplan gjeldende fra 2020-2026. Fra 2010 har kommunen hatt hukommelsesteam, som er et tverrfaglig team bestående av både sykepleier, ergoterapeut og spesialhjelpepleiere. Den lovpålagte oppgaven (gjeldende fra 2020) om å tilby dagaktivitetstilbud til personer med demens er ivaretatt gjennom tilbud i Huskestua dagsenter. I tillegg blir det gitt tilbud til brukere i eget hjem.

Kommunen selv vurderer med bakgrunn i intervju og spørreundersøkelser og generelle tilbakemeldinger at det virker som Holtålen kommune har en godt utarbeidet demensomsorg ut fra dagens standard.

Tabell 14. Pleie og omsorg

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning (prosent)	93	93	93	79	78
Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent)	35	39	..	.. (36)	.. (32)
Andel brukere av hjemmetjenester 0-66 år (prosent)	21	23	..	.. (27)	.. (48)
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på sykehjem (prosent)	19	15	..	.. (13)	.. (12)
Andel brukertilpassede enerom m/ eget bad/wc (prosent)	64	64	64	92	91

Kilde: SSB

Tabellen fra SSB er ikke oppdatert med alle 2019-tall når dette skrives. **Røde tall i parentes er fra 2018.** Holtålen har en høyere andel innbyggere over 80 år som er beboere på sykehjem enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Prosentandelen brukertilpassede enerom med eget bad/WC er lavere enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Dette har det skjedd endring på for 2020, jf neste avsnitt.

Pleie og omsorgstjenesten er organisert med en enhetsleder og fire avdelingsledere. Det er avdelingsleder ved sykehjemmet, kjøkken hjemmesykepleie og psykiskhelse/funksjonshemmede. Alle tjenester er samlet ved Helsetunet.

Holtålen sykehjem har 13 enerom. Kommunen har fra 2020 16 heldøgns omsorgsboliger særlig tilrettelagt for personer med demens, og disse erstatter tidligere demensavdeling ved sykehjemmet. Det totale antallet plasser med heldøgns tjeneste blir da 29. IMA Røros sykehus brukes fortrinnsvis til observasjon, rehabilitering og etterbehandling. For 2019 viser årsmeldingen at Holtålen kommune benyttet IMA med til sammen 435 døgn, og i hovedsak etterbehandling og øyeblikkelig hjelp.

Kommunalt kjøkken leverer alle måltider til sykehjemmet, samt måltider/ middagsombringning til brukere av omsorgsboliger/ hjemmetjeneste/ dagsenter etter vedtak. Et tverrfaglig team tildeler tjenester.

Tabell 15. Kompetanse i helse og omsorg

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Antall avtalte årsverk helse per 10000 innbyggere					
Geriatrisk sykepleier	.		5.05	5.18	4.09
Sykepleiere med spes./vd. utd.	14.30	7.51	11.91	10.06	7.79
Sykepleier uten spesialitet/videreutdanning	73.66	46.99	80.73	63.24	47.86
Hjelpepleier	148.25	48.02	139.97	68.75	45.46
Ergoterapeut	4.93	2.09	.	2.09	2.20
Miljøterapeut og pedagog	.	2.92	4.78	7.71	7.72
Aktivitør	9.16	2.14	7.34	3.07	1.98
Omsorgsarbeider	12.47	9.02	11.91	14.55	8.35
Helsefagarbeider	20.90	36.95	31.66	48.23	42.18
Annet omsorgspersonell med helseutdanning	14.08	13.95	40.19	16.35	14.44
Pleiemedhj/ass, hjemmehj/prakt bist eller annen brukerrettet tj.	26.13	60.06	28.27	69.38	58.20

Kilde: SSB

Tabell 14 viser at kommunen har en sykepleierdekning som ikke skiller seg ut fra kommunegruppen eller landet uten Oslo, og at sammensetningen av kompetanse for øvrig varierer noe fra år til år.

Pleie og omsorg har behov for rekruttering innenfor alle faggrupper. Mange av arbeidstakerne nærmer seg pensjonsalder. For å unngå sårbarhet ved fravær sykepleier/vernepleier er det et mål å ha flere med høyskoleutdanning (40%) innen tjenesten.

Psykisk helsevern og rus

Tabell 16. Psykiatri og rusomsorg

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer (prosent)	0.7	0.4	0.4	5.0	13.9
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere (helse- og omsorg) (antall)	13.8	10.9	16.7	5.9	4.9
Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	28.6	19.3	21.7	9.6	9.0

Årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	4.9	0.0	5.0	2.8	3.2
--	-----	-----	-----	-----	-----

Kilde: SSB

Tabellen viser at kommunen har bedre kompetanse innen psykiatri og rusomsorg enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo, og at en mindre andel av driftsutgiftene i kommunen brukes på personer med rusproblemer enn sammenligningsgruppene.

Omsorgsplanen viser at tjeneste psykisk helsevern og rus består av totalt fire personer inkludert lederressurs og kommunepsykolog i tillegg til psykiatrisk sykepleier og spesialhjelpepleier i psykisk helsearbeid. Ut fra årsmeldingen ser revisor at tjenesten vektlegger tverrfaglig samarbeid. Kommunepsykologen er en del av en interkommunalt samarbeid mellom Røros, Os og Holtålen.

BUP står for Barne- og ungdomspsykiatri. BUP Røros betjener Tydal, Røros, Holtålen og Midtre Gauldal.

Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede

Omsorgsboligene i Sakslia gir bo- og omsorgstilbud til funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede. Avdelingsleder har kontorsted ved boligene. Kommunen er medeier i en vekstbedrift som gir arbeidstrening og arbeidstilbud til blant annet funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede

Lege/ legevakt/ helsestasjon

Kommunen har i dag 2 leger pluss en tidligere turnuskandidat, og er en godt bemannet legetjeneste ifølge budsjettdokumentet 2020. Legene i Holtålen bruker en del tid på andre oppdrag, jf legevakt, deltakelse på IMA, helsestasjon, pleie og omsorg.

4.2.4 Teknisk drift

Figur 7 oppsummer risikovurderingene innenfor teknisk drift. Under følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 7. Risikovurdering teknisk

Revisor sin samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til teknisk drift tilsier at eiendomsforvaltning, det vil si det som i kommunen omtales som bygningsdrift, kan ha forhøyet risiko, og kan være et område som er aktuelt for forvaltningsrevisjon

Planarbeid og byggesak

Kart og oppmålingstjenester kjøpes av privat leverandør. Teknisk område omfatter interkommunalt brann- og redningstjeneste og tradisjonelle områder på teknisk som ikke er VAR/ kommunal veg. Dette gjelder plan og miljø, byggesak og kart/ oppmåling. Kommunen har 2 årsverk til dette arbeidet, i tillegg til brann.

Tabell 17. Byggesak

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Byggesøknader i alt behandlet (antall)	58	50	65	5469	68029
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)	16	20	18	14	18
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)	22	45	..	28	33
Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)	16	20	20	19	17

Kilde: SSB

Tabellen viser at kommunen på det jevne er på samme nivå som sammenligningsgruppene. Årlige variasjoner forekommer. Området har nylig vært gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Eiendomsforvaltningen

Tabell 18. Eiendomsforvaltning

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)	10.4	10.6	11.2	8.9	9.0
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	7.30	7.44	8.16	6.62	4.91
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	641	703	698	562	600

Kilde: SSB

KOSTRA-tallene viser at noe større areal til formålsbygg enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo, og at utgiftene til vedlikehold er noe høyere enn sammenligningsgruppene i kroner pr kvadratmeter.

Bygningsdrift dreier seg om ca. 23.000 kvm bygg totalt for hele kommunen (tall fra budsjettokumentet 2020), og da med et ikke ubetydelig utomhus område. Mye av bygningsmassen er av eldre årgang, noe som medfører en del uforutsette hendelser og kostnader gjennom året. Rådmannen nevner mulighet for salg av bygningsmasse som kommunen ikke lenger har bruk for, og har som mål å klare å utføre løpende vedlikehold for å unngå framtidig vedlikeholdsetterslep.

I budsjett og økonomiplanen for 2020-2023 står det beskrevet at kommunen har hatt og har utfordringer knyttet til Bygningsdrift. Budsjettene for Bygningsdrift er økt ut over ordinær prisstigning, og «en forventer at driftsøkonomien nå er under kontroll, forutsatt at intet uforutsett skjer (f.eks. en sterk økning av strømprisen)»

Vann og avløp

Tabell 19. Vann og avløp

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Årsgebyr for vannforsyning - ekskl. mva.	6816	6728	6728	4419	3739
Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	0.00	0.77	0.77	..	0.65
Andel av total kommunal vannleveranse til lekkasje (prosent)	40.0	40.0	40.0	..	29.8
Årsgebyr for avløpstjenesten - ekskl. mva.	3980	3980	3980	4645	3930

Andel fornyet kommunalt spillvannsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	1.00
---	----	----	----	----	------

Kilde: SSB

Tabellen viser at kommunen har høyere årsgebyr for vannforsyning enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Årsgebyrene for avløpstjenesten er på nivå med landet uten Oslo, men lavere enn KOSTRA-gruppen.

Renovasjon

Tabell 20. Renovasjon

Nøkkeltall	Kommune			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2017	2018	2019	2019	2019
Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	2690	2690	2690	2690	2851
Andel levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling (prosent)	40.3	39.9	35.4	..	..

Kilde: SSB

Tabellen viser at kommunen sine årsgebyr på renovasjonstjenester ikke avviker fra sammenligningsgruppene. Kommunen kjøper renovasjonstjenester av FIAS IKS, som kommunen er medeier i. Viser til selskapskontroll med forvaltningsrevisjon fra 2018.

Brann- og redningstjenester

Felles med Røros og Os.

Næring

Kommunen har en næringsplan gjeldende for perioden 2016- 2021. Næringslivet i kommunen består i hovedsak av primærnæring, industri og handel, service turisme. Planen er delt inn i delmål og tiltak i henhold til disse næringene, samt frivillighet og infrastruktur

Rørosregionens næringshage fungerer som kommunens førstelinjetjeneste i næringsutviklingen i kommunen.

Kommunen er opptatt av å arbeide for å bedre bredbånd- og mobilforholdene i kommunen.

Miljø og klima

Både internasjonalt og nasjonalt er det en erkjennelse av at vi har felles utfordringer knyttet til håndtering av klima og miljø. Både effekter av klimaendringene og omstillingen til lavutslippssamfunnet representerer risikoer for kommunene og lokalt næringsliv. Det er derfor viktig at klimarisiko tas inn i den kommunale planleggingen på alle tjenesteområder og nivåer. Høsten 2018 kom det nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og

klimatilpasning som skal legges til grunn ved kommunal planlegging og enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven.

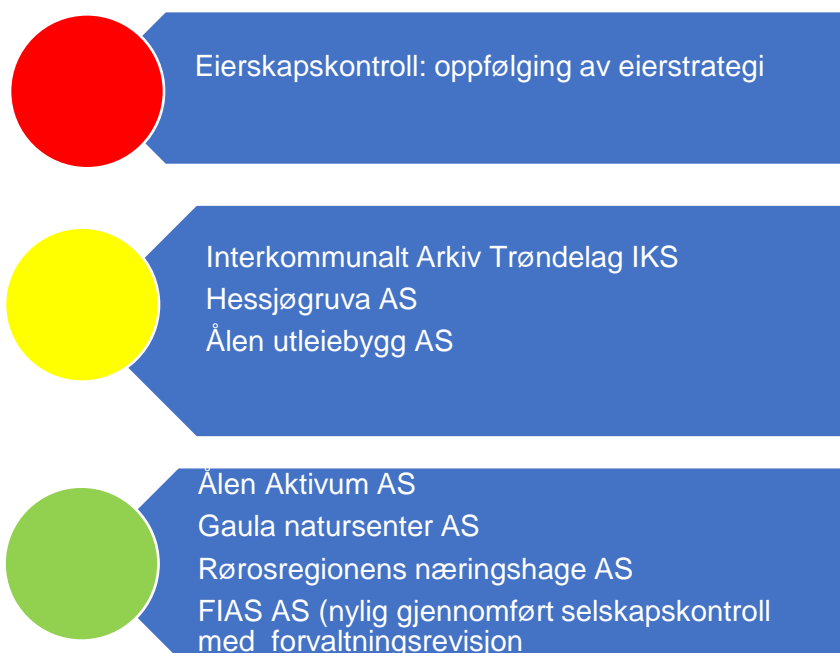
Holtålen kommune har en energi og klimaplan gjeldende for perioden 2011-2020. den skal rulleres i samband med økonomi -og handlingsplanen. Det er en risiko for at tiltakene i planen er utdatert.

Folkehelse

Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet 2020 - 2024 ble lagt ut på høring med frist medio mars. Revisor kan ikke finne at det er utarbeidet plan for folkehelse i kommunen. Dette kan innebære at folkehelsearbeidet ikke blir godt nok ivaretatt i kommunens planer og tiltak. Kommunene har lovpålagt krav om å ha oversikt over folkehelsen, og om mål og strategier i folkehelsearbeidet, jf. Folkehelseloven

4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER

I figur 8 er risikovurderingene knyttet til kommune sine eierinteresser oppsummert og grunnlaget for vurderingene er nærmere vurdert i fortsettelsen. Selskaper som trekkes fram til å ha høy eller moderat risiko, bør få gjennomført både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon i selskaper bør på generelt grunnlag undersøke selskapenes måloppnåelse både opp mot eiers ønsker og selskapets formål. Videre er selvkost i selskaper som er omfattet av dette spesielt relevant. Selskaper som utøver viktige tjenester for kommunen, bør få tjenesteutøvelsen revidert.



Figur 8. Risikovurdering eierskap

Eierskapsstrategien som er anbefalt i eierskapsmeldingen fra 2017 tilsier at kommunen avvikler en del interesser i selskaper. Pr 2020 har anbefalingene blitt fulgt med et unntak. Revisor ser at det for Holtålen kommune kan være aktuelt med en eierskapskontroll som blant annet omfatter oppfølging av eierstrategi og målene for denne. Kommunen har to heleide aksjeselskap som kan være aktuelle for både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon, men ingen av disse utøver sentrale tjenester for kommunen, derav moderat risiko. Det samme gjelder Ålen utleiebygg AS som kommunen har økt eierandelen sin i. Ålen Aktivum AS har for noen år siden vært gjenstand for kontroll, og vedtaket førte til at kommunen utarbeidet eierskapsmelding (2017) den er av den grunn ikke aktuell i denne perioden.

Tabellene nedenfor viser Holtålen kommune sine interesser i IKS og AS.

Tabell 21. Eierandel til Holtålen kommune i IKS

Navn	Eierandel %	Strategi anbefalt i eierskapsmeldingen
Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS	1,62	Eierforhold opprettholdes
Kontrollutvalgssekretariat revisjon Fjell IKS	8,7	Eierskap opprettholdes
Midt-Norge 110-sentral IKS	0,64	Eierforhold opprettholdes

I tillegg står kommunen med eierskap i Revisjon Fjell IKS. Kommunen er nå medeier i Revisjon Midt-Norge SA med en eierandel på 0,45 prosent.

Tabell 22. Eierandel til Holtålen kommune i AS

Navn	Eierandel %	Strategi anbefalt i eierskapsmeldingen
Hessjøgruva AS	100	Eierskapet består
Ålen aktivum AS	100	Så lenge kommunen eier anlegget, bør eierskapet til driftsselskapet opprettholdes
Ålen utleiebygg AS	99	Eierskapet avvikles var anbefalt strategi. Årsmelding 2019 viser ytterligere aksjeoppkjøp fra 50,1 % til 99%
Gaula natursenter AS	20,0	Eierskap opprettholdes
Ålen Invest AS	12,5	Eierskapet opprettholdes. Ytterligere engasjement uaktuelt
FIAS AS	8,0	Eierskap opprettholdes
Rørosregionens næringshage	4,74	Eierskapet består
Trønderenergi AS	1,33	Eierskapet avvikles helt eller delvis
Norservice Eiendom AS	0,8	Eierforhold opprettholdes ikke

Kommunen har medlemskap/andeler i samvirkeforetak (SA) og begrensede andelslag (BA), og de samme vurderinger er gjort for denne typen selskap jf. eierskapsmeldingen. Kommunen har ingen kommunale foretak (KF).

4.3.1 Eierskapskontroll

Holtålen kommune har en eierskapsmelding fra 2019, behandlet i kommunestyret 09.05.2019 i sak 16/19. Eierskapsmeldingen ble utarbeidet som følge av et vedtak etter en eierskapskontroll av Ålen aktivum AS i 2017. Den inneholder prinsipper, regler og rutiner som i hovedsak skal ligge til grunn for kommunens eierskapspolitikk, eierstrategi, selskapenes rapporteringskrav overfor kommunestyret, og en oversikt over eierskap der kommunen har et eierforhold i form av eierinnskudd. Det er gjort en vurdering og vedtatt hvilke eierskap kommunen skal satse på videre, eller selge seg ut av.

Kommunesammenslåing kan gi utfordringer i eierstyring gjennom at det blir nye eiersammensetninger og potensielt nytt omfang av tjenesteutførelse.

Revisor vurderer det til at kommunen har et større ansvar som majoritetseier, det vil si i selskaper der kommunen har en eierandel over 50%. Disse selskapene vil være mer aktuelle for eierskapskontroll. Holtålen kommune har to heleide aksjeselskap, Hessjøgruva AS og Ålen aktivum AS. Videre eier kommunen 99 prosent av aksjene i Ålen utleiebygg AS, etter oppkjøp av SMN sine aksjer, noe som gjør selskapet mer aktuelt for en eierskapskontroll. Jf anbefalinger i eierskapstrategi.

Viser til eierskapsmeldingen⁵ for ytterligere detaljer om selskapene.

Eierskapskontroll må ikke nødvendigvis enten gjennomføres av kommunens generelle eierstyring eller i et enkeltelskap. Det kan være aktuelt å gjennomføre kontroll på tvers av kommunens selskaper, eksempelvis undersøke kjønnsbalanse i styrene, etiske retningslinjer i selskapene og lignende jf. Pkt 2.5.2 i eierskapsmeldingen som viser krav rettet mot selskapene.

4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper

Selskaper som utøver viktige tjenester for kommunen, er spesielt aktuelle for forvaltningsrevisjon i selskapet opp mot fastsatte målsettinger og den faktiske tjenesteutøvelsen.

⁵ <https://holtalen.kommune.no/wp-content/uploads/2019/05/kst-sak-16-19.pdf>

KILDER

Statistikk er hentet fra KOSTRA, Statistisk sentralbyrå. Tallene gjelder for perioden 2017-2019. Det var kun foreløpige tall for 2019 da revisor utarbeidet dokumentet.

Kommunale dokumenter:

- Budsjet og økonomiplan 2020-2023
- Årsrapport og årsregnskap 2018 og 2019
- Kommuneplanens samfunnsdel
- Kommuneplanens arealdel
- Kommuneplanens delplaner
- Informasjon fra kommunens hjemmeside

Eksterne dokumenter:

- Fylkesmannen i Trøndelag, tilsynsrapporter
- Ungdataundersøkelsen 2019
- Folkehelseprofil 2020
- Barnehagefakta.no

VEDLEGG 1 METODE

Datagrunnlag

Kommunale dokumenter

Ulike kommunale dokumenter inngår i datagrunnlaget. En fullstendig oversikt over kilder vi har benyttet oss av finnes i kildelisten.

Statistikk

Det er hentet inn statistikk fra SSB basert på kommunene sin rapportering til KOSTRA. Bruken av KOSTRA-tall sikrer et likt grunnlag fra år til år og mellom kommuner. Dette forutsetter riktig rapportering fra kommunene. På noen variabler kan tallene avvike mellom KOSTRA og kommunenes egne tall. Dette kan skyldes at beregningsgrunnlaget kan være noe annerledes. De tallene som presenteres er hentet fra SSB sin KOSTRA-statistikk uten at det er gått nærmere inn på beregningene. Foreløpige KOSTRA-tall for 2019 er benyttet. Disse ble tilgjengelig fra 15.03.20, og kan bli korrigert. Det tas derfor forbehold om at tallene er korrekte.

Eksterne dokumenter

Eksterne dokumenter omfatter eksempelvis beskrivelser av generelle risikoområder for kommunene, tilsynsrapporter og medieoppslag. Se kildelisten for utfyllende informasjon.

Intervju i kommunene

Informasjon i denne rapporten baserer seg på kontaktmøter med rådmannen fra 2018, samt et kort oppfølgingsintervju med konstituert rådmann i januar 2019. Både forvaltningsrevisor og regnskapsrevisor var til stede i begge møtene.

Vurderinger

Vurdering av risiko- og vesentlighet

Basert på de innsamlede data gjøres det vurderinger på ulike tjenesteområder, økonomi og kommunale driftsområdet. Vurderingene baserer seg på en vurdering av sannsynligheten for at et forhold inntreffer og hvilken konsekvens det gir. I vurderingene benyttes en kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens. Tabell en gir en nærmere beskrivelse av ulik grad av sannsynlighet og tabell to forklarer beskrivelsen av ulik grad av konsekvens. Vurdering av sannsynligheten for at et forhold inntreffer:

- Kompleksitet på området (iboende risiko)
- Risikoreduserende tiltak på området fra kommunen eller andre kontrollorgan vurderes ut fra hvor stort fokus det er på området / tjenesten.

Vurdering av mulig konsekvens (alvorlighetsgrad) hvis et forhold inntreffer:

- Hvilke konsekvenser har en svakhet eller mangel på kvalitet ved området / tjenesten for innbyggerne. Hvor mange blir berørt og hvor alvorlige er konsekvensene.
- Hvilke konsekvenser har en svakhet eller mangel på kvalitet ved området / tjenesten for kommunen som organisasjon. Konsekvensene kan være relatert til økonomi, omdømme eller eksterne rammebetingelser.

Tabell 23. Beskrivelse av sannsynlighet

Valideringsord	Beskrivelse
Lite sannsynlig	Svært tvilsomt
Mindre sannsynlig	Tvilsomt
Sannsynlig	Det er indikasjoner på
Meget sannsynlig	Vi tror at
Svært sannsynlig	Vi er overbevist om

Tabell 24. Beskrivelse av konsekvens

Valideringsord	Beskrivelse	Eksempel
Ubetydelig konsekvenser	Ufarlig	Mindre feil, eller overtredelse av internt regelverk som på kort sikt ikke vesentlig truer kommunens produktivitet, måloppnåelse eller tjenester til borgerne.
Mindre alvorlig konsekvenser	Farlig/lite alvorlig	Mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, mindre overtredelse av internt regelverk og lov, eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.
Alvorlige konsekvenser	Kritisk/alvorlig	Kun til dels alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning. Misligheter og lovbrudd
Meget alvorlige konsekvenser	Meget kritisk Meget alvorlig	Meget alvorlige brudd på lov eller reglement, eller andre feil og mangler der summen av dette er så stor at dette må ansees som alvorlig i seg selv. Svindel og lovbrudd med konsekvenser
Svært alvorlige konsekvenser	Katastrofalt Svært alvorlig	Fare for liv og helse Korrupsjon og lovbrudd med store konsekvenser

Risikovurderingene er oppsummert i figur 9 og visualisert som trafikklys. Vurderinger som fører til henholdsvis lav, middels og høy risiko plasseres der de hører til i figuren.



Figur 9. Risikovurdering

Innen enkelte områder har vi valgt å fokusere på KOSTRA-tall og herunder kommunens ressursbruk vurdert opp mot sammenligningsgruppa i KOSTRA og landsgjennomsnittet, og sett på kommunens utvikling over år. Dersom kommunen innen et område synes å bruke mindre ressurser enn sammenlignbare kommuner, kan dette bety at kommunens tjenester ikke er i samsvar med lov og forskrifter eller kommunens egne vedtak. Dette kan i sin tur medføre at innbyggernes behov ikke fullt ut ivaretas. På den annen side kan nevnte forhold også innebære at ressursene er bedre utnyttet i kommunen enn i sammenlignbare kommuner. Et sikrere svar på hva lavere ressursbruk reelt sett bunner i, vil kreve en grundigere gjennomgang av angjeldende områder.

Vurdering av metoden

Risiko- og vesentlighetsvurderingen er ikke uttømmende for alle deler av kommunens virksomhet, men er overordnet med tanke å identifisere områder hvor det kan være relevant å gjennomføre forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Vurderingene baseres på generelle risikoer for kommune-Norge, særtrekk ved den enkelte kommune og tilgjengelig informasjon om og fra kommunen som, men går ikke i detaljer på enkeltområder. Vurderingene er gjort med utgangspunkt i begrenset informasjon på et overordnet nivå og har ikke gått nærmere inn i for eksempel ulike tjenesteområder. Kommunale dokumenter og statistikk gir et godt grunnlag på et overordnet nivå. I tillegg har revisor intervjuet eller vært i kontakt med kommunen for å innhente data. Vurderingene er et

øyeblikksbilde, noe som betyr at det skjer eller kan avdekkes forhold i kommunen i etterkant, som det ikke var mulig å forstå ut fra vurderingene som ble gjort.

MM Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, 7715 Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no