

REVISORS RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Namsos 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 røde og gule områder presentert.

Tabellen under oppsummerer revisors risikovurderinger for Namsos kommune.

| HØY RISIKO | MODERAT RISIKO |
|--|--------------------------------------|
| Informasjonssikkerhet | Arbeidsgiverpolitikk og rekruttering |
| Økonomisk bærekraft | Organisasjonsendring |
| Offentlige anskaffelser | ROS og beredskap |
| Klima og miljø | Internkontroll |
| Vedlikeholdsetterslep | Sykefravær og HMS |
| Bygningsmasse | Kommunesamarbeid |
| Tilpasning til behov og kvalitet i skole | Selvkost |
| Barn med særlige behov | Planverk |
| Barnevern | Brann |
| Eldreomsorg | Land- og skogbruk |
| Tildeling av tjenester | Taushetsplikt og personvern |
| Helseplattformen | Saksbehandling |
| Ivaretagelse av flykninger | Sosialhjelp |
| Utenforskap | Bruk av tvang |
| | Helsestasjon |
| | Trønderrockmuseet |
| | Generell eierstyring |
| | Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS |
| | MN Vekst og MN Vekst Holding AS |
| | Nord-Trøndelag Krisesenter IKS |
| | Midt-Norge 110-sentral IKS |
| | Namdal Rehabilitering IKS |
| | NTE AS |

1 INNLEDNING

Kontrollutvalget i kommunen skal utarbeide en *plan for forvaltningsrevisjon* (kommunelovens § 23-3 andre ledd) og en *plan for eierskapskontroll* (kommunelovens § 23-4 andre ledd). Revisors risiko- og vesentlighetsanalyse er et innspill til kontrollutvalgets arbeid med disse planene. Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering er en invitasjon til en dialog om risikoområder i kommunen og bør suppleres med vurderinger fra kommuneorganisasjonen og kontrollutvalget selv. Vurderingen av risiko er basert på sannsynlighet for at noe inntreffer og mulig konsekvens, og disse er påpekt kort i teksten. Det er lagt vekt på å framstille risikovurderingene på en enkel måte, og risikoer som revisor har funnet uvesentlig er ikke tatt med. Denne risiko- og vesentlighetsvurderingen er sett fra revisors perspektiv og andre kan ha andre vurderinger basert på sin kunnskap om kommunen.

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering er basert på erfaringer fra revisjonsarbeidet i kommunen, data fra eksterne kilder og årlige kontaktmøter med kommunen.

Denne rapporten er delt inn i seks områder. Disse er:

- Personal og organisasjon
- Økonomi og infrastruktur
- Oppvekst og opplæring
- Helse og velferd
- Kultur og inkludering
- 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 PERSONAL OG ORGANISASJON

| HØY RISIKO | MODERAT RISIKO |
|-----------------------|--------------------------------------|
| Informasjonssikkerhet | Arbeidsgiverpolitikk og rekruttering |
| | Organisasjonsendring |
| | ROS og beredskap |
| | Internkontroll |
| | Sykefravær og HMS |
| | Kommunesamarbeid |

Arbeidsgiverpolitikk og rekruttering

Generelt er det en kamp om arbeidskrafta og kommunen kan oppleve utfordringer med å rekruttere nok og rett kompetanse. Når kommunen ikke klarer å løse rekrutteringsproblemene settes det i verk tiltak som fører til høyere kostnader og mindre stabilitet i bemanningen, eksempelvis bruk av vikarbyråer. En konsekvens av rekrutteringsutfordringene er at kommunen ikke klarer å rekruttere kompetanse som kommunen er pålagt å ha og mangler kompetanse og kapasitet til å få utført nødvendige tjenester. Turnover og vakanse i viktige stillinger skjer med jevne mellomrom og kan gi konsekvenser i form av manglende kontinuitet og at taus kunnskap i organisasjonen forsvinner. Kommunen sliter med rekruttering, spesielt innen hjemmesykepleie. Kompetanse er en gjentakende utfordring. Kommunen har en overordnet kompetansestrategi som går fram til 2030.

Organisasjonsendring

Kommunen har gjennomgått organisasjonsendringer i 2022. Namsos er også en sammenslåingskommune som består av de tre kommunene Fosnes, Namdalseid og Namsos. Organisasjonsendringer kan medføre risiko for at oppgaver ikke blir ivaretatt, uklare rapporteringslinjer og mindre tydelige styringssignaler. Konsekvensen for tjenestemottakeren kan bli redusert kvalitet på tjenesten. For ansatte kan konsekvensen være et dårligere arbeidsmiljø.

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. Namsos er vertskommune for IKT-samarbeid med Overhalla og Flatanger. Det siste året har Namsos fått på plass en del nye styringsdokumenter for IT-sikkerhet og andre tiltak for å forbedre IKT-sikkerheten. Kommunen meldte avvik på seg selv til Datatilsynet i 2023. Kommunen har tatt i bruk en del nye systemer. Det er et forbedringspotensial i å ta i bruk og sette sammen styringsinformasjon som allerede ligger i kommunens systemer. Det er en risiko at ikke alle rutiner, informasjon og flyt ikke er lagt inn i de nye systemene. Det er en risiko at digitaliseringen av kommunen har gått raskere enn organisasjonen har tilpasset seg til. Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon på informasjonssikkerhet i Namsos i 2022. Dette er i utgangspunktet risikoreducerende. Samtidig var det stort forbedringspotensial på området, og det kan være en risiko at ikke alle anbefalinger følges opp tilstrekkelig.

ROS og beredskap

Formålet med sivilbeskyttelsesloven er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur. Sivilbeskyttelsesloven § 14 krever at kommunen skal utarbeide en helhetlig ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse) og § 15 sier at det skal utarbeides en beredskapsplan basert på ROS. Kommunen står overfor ulike potensielle utfordringer og hendelser, som det bør tas høyde for i ROS. Det er et krav at beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang per år, samt at kommunen skal sørge for at planen jevnlig blir øvet. Loven stiller også krav til beredskapsplanens innhold, blant annet kriseledelse og varslingslister. Ulike utfordringer og hendelser vil også oppstå i framtida. ROS og beredskapsarbeidet er et tiltak for å redusere mulige konsekvenser av hendelser. Formålet med helseberedskapsloven er å sørge for at helsevesenet har de rettighetene de trenger for å verne befolkningens liv og helse under kriser og krig. Loven gir kommunen plikt til å utarbeide beredskapsplaner for de områder de har ansvar for. Eksempelvis gjelder dette folkehelsesloven. Namsos fikk en ny ROS-analyse i forbindelse med kommunesammenslåingen i 2020. ROS-analysen har blitt supplert med en klimasårbarhetsanalyse fra 2022. Kommunen fått på plass roller iht. sikkerhetsloven og har nytt beredskapssystem. Det kan være utfordring å «ta seg råd til» tilstrekkelig beredskap og øvinger når andre tjenester også har behov for tid og ressurser. Det skal komme en ny ROS i 2024.

Internkontroll

Formålet med kravet om internkontroll i kommuneloven § 25 -1 er å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert. Dette krever at kommunedirektøren har et system for internkontroll, som sikrer at eksempelvis oppvekstsektoren rapporterer om de faktiske forhold i sektoren og jevnlig evaluerer og korrigerer egen

praksis. Revisor erfarer at flere kommuner ikke har et godt internkontrollsystem implementert, noe som øker sannsynligheten for at det kan få alvorlige konsekvenser for både tjenestemottakerne og kommunen. Bevissthet og kultur rundt avvik og oppfølging av avvik som grunnlag for læring og forbedring er sentralt i et internkontrollsystem. Namsos har nytt kvalitets- og avvikssystem fra 2022. Ved overgang til nye systemer vil det alltid være en risiko at ikke alle rutiner, retningslinjer og annen data ikke blir med i det nye systemet. Namsos er også en sammenslåingskommune og det kan være risiko for at ikke all dokumentasjon for alle de gamle kommunene blir med over eller er lett tilgjengelig i nye systemer.

Sykefravær og helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Sykefravær er en risiko i kommunen. 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. I 2023 har kommunen hatt stor vekst i bruk av vikarer og vikarbyrå. Det er en risiko både for turnover og belastninger hos ansatte at det er økende sykefravær, samtidig som man er mer sårbar for kommunikasjonssvikt, manglende erfaringsoverføring og potensielt ikke tilstrekkelig kompetanse til stede i organisasjonen. For eksempelvis beboere i sykehjem kan det oppleves som en belastning at mange ulike personer utfører oppgaver, som igjen kan føre til en lavere opplevd kvalitet i kommunens tjenestetilbud.

Kommunesamarbeid

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.

Namsos er med i ulike samarbeid, og har ikke låst seg til ett geografisk område. Namsos deltar i samarbeid både med Innherredskommunene, Værnesregionen og fylkeskommunen. Det er også utstrakt samarbeid med nærliggende kommuner. Namsos samarbeider der det er hensiktsmessig. Namsos er som regel vertskommunen i samarbeid, da det er en av de større Namdalskommunene. For barnevernsvakta er Steinkjer vertskommune.

I noten i regnskapet for 2023 har kommunen listet interkommunale samarbeid:

Note 17 Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens kap 17-20

Tall i 1000 kroner.

| Ordning | Overhalla kommune | Flatanger kommune | Høylandet kommune | Osen kommune |
|----------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| IT-infrastruktur | 2 429 | 1 196 | 174 | |
| Økonomisystem | 580 | 475 | 460 | |
| PLO-system | 272 | 187 | 74 | |
| Lønn- og regnskapsavdeling | 1 903 | 379 | 999 | |
| PP-tjenesten | 2 746 | 811 | | |
| Barnevern, administrasjon | 4 616 | 858 | | |
| Barnevern tiltak | 12 118 | 2 368 | | |
| Legevakt | 3 458 | 2 054 | 2 106 | 1 965 |
| Kommuneoverlege | 167 | 422 | | 422 |
| NAV, administrasjon | 2 364 | 683 | 788 | |
| NAV, tiltak | 4 193 | 911 | 2 764 | |
| Sum | 34 846 | 10 344 | 7 365 | 2 387 |

3 ØKONOMI OG INFRASTRUKTUR

| HØY RISIKO | MODERAT RISIKO |
|-------------------------|-------------------|
| Økonomisk bærekraft | Selvkost |
| Offentlige anskaffelser | Planverk |
| Klima og miljø | Brann |
| Vedlikeholdsetterslep | Land- og skogbruk |
| Bygningsmasse | |

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.

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.

Namsos kommune har en krevende økonomi. Det er en utfordring å klare å omstille virksomheten raskt nok, for å kunne investere der det er behov. Budsjettet som ble lagt fram høsten 2023 er ikke i tråd med kommunestyrets uttalelse om finansielle måltall. Det er en utfordring å få politikere og administrasjon til å se det samme bildet av kommunens økonomiske situasjon, men revisor har inntrykk av at dette kan ha bedret seg noe i det siste. Kommunen har noen store investeringer foran seg; sykehjem, Nexansbygget og ny ungdomsskole i sentrum. Det er en stor dreining til økte behov for tjenester innen helse, og reduserte behov innen skole (færre barn, flere eldre). Namsos er en sammenslåingskommune. Det kan være forventninger til et tjenestenivå som man ikke lenger kan levere, sett sammen med at kommunen skal håndtere en struktur og praksis som tidligere var tilpasset tre separate kommuner.

Offentlige anskaffelser

Regelverket omkring offentlige anskaffelser er komplisert, og det er sannsynlig at det oppstår feil. Klagenemnda for offentlige anskaffelser kan bøtelegge når det gjøres feil. Feil tildelinger kan også føre til dyre rettssaker, negativ omtale og prosjekter som må utsettes fordi det må gjennomføres ny konkurranse. Feil i offentlige anskaffelser har også konsekvenser for tilbydere som ikke får oppdrag fordi at regelverket ikke følges. Regelverket om offentlige anskaffelser er til revidering i 2023 - 2024. Forslag til endringer omfatter forenklinger under EØS-terskelverdi, hvor oppdragsgiver er foreslått en betydelig større frihet og fleksibilitet.

Namsos har fått en rådgiver som skal arbeide med anskaffelser. Kommunedirektør forteller at kommunen har et potensial i å gjøre ting bedre, ikke kun tilfredsstillende lovkravet. Kommunen bruker store penger på kjøp av varer og tjenester, og med riktige og gode avtaler og kontraktsoppfølging, er premisset at innkjøpsrådgiveren skal spare inn så mye at ansettelsen ikke er en utgift.

Selvkost

Flere saksområder i kommunen har gebyrbelagte tjenester hvor gebyret skal være til selvkost. Regelverket er komplisert, og det er sannsynlig at det kan oppstå feilføringer mellom selvkostområder og andre områder i kommunen. Det er også en sannsynlighet for feil i beregningen av kapitalkostnader. Konsekvensene av feil i selvkostberegningene er at enten kommunen eller innbyggerne må betale for den andre, eller at dagens abonnenter betaler for framtidens abonnenter eller motsatt. På flere områder øker gebyrene grunnet økte vedlikeholdsbehov eller strengere krav til kvalitet.

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, samiske rettigheter, jordvern og behovet for samfunnsutvikling. Klima- og miljøplanleggingen har innvirkning på annet planverk og har betydning for sektorovergripende forvaltning, blant annet i arealplanlegging, beredskap knyttet til infrastruktur, vann- og avløpsforvaltning og drift og vedlikehold av kommunal eiendom. Kommunen kan bli stilt til ansvar dersom klima- og miljøhensyn ikke blir hensyntatt blant annet i arealplanlegging og byggesaksbehandling. Bærekraftsmålene sammen med de mer kjente områdene som klima og miljø stiller krav til kommunene på mange områder, eksempelvis materialgjenvinning, omstilling i næringslivet og håndtering av et mer utfordrende klima. I Kommunebarometeret skårer Namsos relativt dårlig

blant kommunene på mengde nedbygd areal i antall km² de siste fire år. Det er lite driftsutgifter til naturforvaltning og friluftsliv pr innbygger, noe som teller negativt. Kommunebarometeret viser også at kun 19,26 prosent av innbyggerne er tilknyttet avløpsanlegg som oppfyller gjeldende renskrav. Dette er både en trussel for miljøet, men også en risiko for innbyggerne i form av at det vil være store behov for forbedringer og dermed utgifter innen avløpssektoren, som er et selvkostområde. I Statsforvalterens kommunebilde framgår det at kommunen har lite aktivitet i fagsystemet Grunnforurensning. Det framgår også at kommunen har utfordringer med renskrav på avløp, og unntak fra sekundærrennskrav.

Planverk

Planprosessene driver de kommunale tjenestene fremover, og oppstiller rammene for kommunens samfunns-, areal og næringsutvikling. Planarbeidet utfordrer dynamikken mellom regelverket, statlige føringer og forholdet til det lokale handlingsrommet. Målsettinger i planverket er ofte lite konkrete, målbare og tidsbestemte, noe som gjør det vanskelig å evaluere måloppnåelsen i etterkant. Ivaretagelse av bærekraftsmål i planarbeidet står sentralt og fordrer god tverrsektoriell samhandling. Manglende oppdatering av planverket, eksempelvis planstrategi, samfunnsplan og arealplan får konsekvenser for tiltakshavere og saksbehandlingen i kommunen. Eldre og utdaterte areal- og reguleringsplaner fører til et økt antall dispensasjonssøknader, noe som i sin tur øker den kommunale ressursbruken og fører til lengre saksbehandlingstider. Administrasjonen og politisk nivå kan vekke hensyn ulikt i spørsmålet om dispensasjoner, noe som kan både kan føre til at tilnærmet like saker får ulike utfall og at beslutningen skaper presedens for nye saker. Det ble laget mange nye planer da den nye kommunen var et faktum. Kommunedirektøren forteller at ny planstrategi skal opp, og da vil det være et poeng å forsøke å spisse denne. KOSTRA-tallene for 2022 viser at Namsos har en høyere andel byggesaker som er innvilget med dispensasjon fra plan, sammenlignet med KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Det er risiko for at planen ikke er god nok som styringsverktøy og risiko for ulik behandling av innbyggerne når det er mange dispensasjoner. Kommunen har også mange fritidsboliger i strandsonen som legger press på f.eks. ønsker om flytebrygger. Statsforvalterens kommunebilde trekker fram dette som en utfordring sett sammen med gamle reguleringsplaner i strandsonen.

Vedlikeholdsetterslep

Kommuner mangler ofte gode systemer for vedlikehold når det kommer til vann og avløp, eiendomsforvaltning og samferdsel. Vedlikeholdsetterslepet på disse områdene er i dag omfattende og har konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet. En stor bygningsmasse og mye veg som skal vedlikeholdes belaster kommunens økonomi. Alle innbyggere i kommunen skal motta trygt og godt vann, noe som stiller krav til distribusjonsnettet, kontroll av

vannkilder/høydebasseng og behovet for en reservevannkilde. Svikter tilførselen av trygt vann kan det få konsekvenser for liv og helse. Hovedutfordringene for avløp er relatert til ledningsnett, rensing og overvannsproblematikk. Konsekvensene av svikt i avløpssystemet er forurensning. Det er nylig vedtatt en hovedplan vann og avløp og en hovedplan vei som definerer prioriteringer framover. Kommunen opplever selv å ikke bruke nok på dette området. Gebyrbelagte selvkosttjenester går opp de kommende årene, og det vil bli en avveining mellom hvilke oppgraderinger/vedlikehold som må gjøres, bør gjøres, og hvor stort gebyr innbyggerne klarer å håndtere.

Bygningsmasse

Som sammenslåingskommune har Namsos tre infrastrukturer innen bygningsmasse som skal driftes og vedlikeholdes. Samfunnshuset i Namsos har vært tomt i flere år, men kommunen betaler for å holde en grunnvarme i bygget i påvente av klarsignal for hva som skal skje videre. KOSTRA-tallene for 2022 viser at Namsos bruker mindre enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo når det gjelder brutto investeringsutgifter til boligformål pr innbygger i kr. En unødvendig stor bygningsmasse er dyrt for kommunen. Noen kommuner opplever å bygge nybygg som ikke vedlikeholdes tilstrekkelig, slik at levealderen forkortes og at man i stedet for å vedlikeholde eller rehabilitere, heller bygger nybygg. Dette er ikke miljømessig bærekraftig, og det er redusert trivsel og klima i bygg som ikke vedlikeholdes.

Brann

Brann og redning har ansvar for å ivareta både forebyggende og akutte oppgaver, som krever tilstrekkelig internkontroll, rutiner for forebyggende arbeid (feiing og branntilsyn), HMS og kompetanseheving (blant annet på slukking av elektriske fremkomstmidler som elbiler, el-ferjer 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. Namsos brann og redning er brannvesenet i kommunene Bindal, Flatanger, Leka og Namsos. Samarbeidet har over 140 ansatte på 9 brannstasjoner og 3 depot. Brannvesenet er fordelt over et stort geografisk område. Bindal kom nylig inn i brannsamarbeidet, og det kan være risikoer knyttet til lik kompetanse og praksis på tvers av kommunene, samt standard på materiell og bygg.

Land- og skogbruk

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, eksempelvis innenfor konsesjonsbehandling. Statsforvalterens kommunebilde viser at en kontroll i 2022 avdekket mangler ved kommunens saksbehandling for regionale miljøtilskudd og SMIL-tilskudd, og kommunen slet med å lukke avvikene. Skogforvaltningen i kommunen omtales som ryddig, og Statsforvalteren vurderer at kommunen har god saksbehandling på areal- og lovforvaltningssiden. Namsos fikk dårlig skår på kontroll og forvaltning av produksjonstilskudd. Videre var areal med nyplanting lavt.

4 OPPVEKST OG OPPLÆRING

| HØY RISIKO | MODERAT RISIKO |
|--|-----------------------------|
| Tilpasning til behov og kvalitet i skole | Taushetsplikt og personvern |
| Barn med særlige behov | Saksbehandling |
| Barnevern | Sosialhjelp |

Tilpasning til behov og kvalitet i skole

Kommunen har færre og færre barn, og det er ledig kapasitet i flere av skolebyggene. Det ble foreslått en del endringer i skolestrukturen som ikke ble vedtatt. Ifølge økonomiplan og budsjett 2024 medfører dette at tilpasninger til økonomien dermed må skje gjennom kvalitetstilpasninger. De små skolene blir etter hvert svært godt bemannet, mens de større har mindre bemanning. Det er potensial for en mer kostnadseffektiv bruk av skolebyggene. Kommunebarometeret viser at elevene i Namsos har relativt mange elever på laveste mestringsnivå på nasjonale prøver, sammenlignet med andre kommuner. Statsforvalteren har i sitt kommunebilde pr desember 2022 vurdert grunnskolen i Namsos som svak (rød). Dette begrunnes blant annet i at tre skoler ikke oppfylte lærernormen i skoleåret 2022/2023, nedgang i samtlige indikatorer i Elevundersøkelsen for 10. trinn, og svake resultater i nasjonale prøver for 5. trinn. Statsforvalteren har også mottatt flere skolemiljø saker fra Namsos kommune.

Barn med særlige behov

Barn med særlige behov skiller seg fra den ordinære elevmassen ved at de ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen. Det er en sannsynlighet for at barn med særlige behov ikke fanges opp tidlig og får den oppfølgingen de trenger. Manglende oppfølging kan gi konsekvenser for det enkelt barn sin videre utvikling og muligheter videre i livet. Kommunen kan også bli stilt til ansvar for ikke å ha gitt tilstrekkelig opplæring. KOSTRA-tallene for Namsos viser at det i 2022 var flere barn i Namsos enn i KOSTRA-gruppen og landet ellers som hadde spesialundervisning.

Taushetsplikt og personvern

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

Saksbehandling

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

Barnevern

I Kommunebarometeret for 2023 skårer Namsos kommune relativt dårlig når det gjelder barnevern, og kommer på 272. plass av landets daværende 356 kommuner. Antall fristbrudd ble redusert, men var fortsatt på 77 prosent som ble gjennomført innen fristen. 65 prosent av sakene ble behandlet innen tre måneder. Samtidig bruker kommunen relativt sett mer penger på forebyggende tiltak enn landet ellers, noe revisor anser som risikoreduserende. Det har vært høy turnover i Midtre Namdal barneverntjeneste de siste årene, samt et utfordrende samarbeidsklima mellom barneverntjenesten og kommunen. Statsforvalteren har i sitt kommunebilde fra desember 2022 vurdert barneverntjenesten som svak (rød) og med utfordringer over tid. Statsforvalteren hadde et tilsyn som avdekket lovbrudd i 2021, og kommunen hadde utfordringer med å iverksette nødvendige tiltak. De nevnte momentene er risikoøkende både for kompetanse, trivsel, sykefravær og kvalitet i tjenesten som leveres fra barneverntjenesten.

Sosialhjelp

Namsos har en høyere andel som får sosialstønad i minst 6 og 10 måneder enn landet ellers, ifølge Kommunebarometeret. Det er også en større andel i Namsos som har sosialhjelpen som sin hovedinntekt enn landet ellers. Videre er det en høy andel unge som går på sosialhjelp, samtidig som kommunen har få årsverk til økonomisk rådgivning. Det er knyttet usikkerhet til disse tallene, da kommunen kan ha registrert årsverk til økonomisk rådgivning på andre stillingskoder. I økonomiplan og budsjett for 2024 framgår det at det gjennom 2023 har vært en kraftig økning i behov for sosialhjelp, og både mengden og saksbehandlingskravene medfører at bemanningen på området må økes. Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med økonomisk rådgivning i Namsos i 2022. Da hadde ikke kommunen tilstrekkelig internkontroll, og måtte følge opp lovbrudd etter tilsynet. Åpningstid for ikke avtalte møter er begrenset til seks timer i uken. Statsforvalteren har dermed kommentert i kommunebildet at kommunen jevnlig bør vurdere om tilgjengeligheten er forsvarlig opp imot behovet.

5 HELSE OG VELFERD

| HØY RISIKO | MODERAT RISIKO |
|------------------------|----------------|
| Eldreomsorg | Bruk av tvang |
| Tildeling av tjenester | Helsestasjon |
| Helseplattformen | |

Eldreomsorg

Antallet eldre øker framover, og mange av disse kan bli rammet av demenssykdom. Kommunene er i ulik grad forberedt på dette. Det krever blant annet tilrettelegging med ulike boformer, dagaktivitetstilbud, og spesialkompetanse hos ansatte. Det er sannsynlig at kvaliteten i eldreomsorgen både innen hjemmetjeneste og institusjon blir utfordret. Utfordringene er knyttet til å ivareta ulike behov, grader og typer av sykdom 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. Det skal bygges minst én ny sykehjem, og det er stor etterspørsel. Det kan være utfordring å skape forståelse for hva kommunen er pålagt å tilby, kontra hva innbyggerne forventer.

Tildeling av tjenester

Det er sannsynlig at brukere av helse- og velferdstjenester ikke får den hjelp de har krav på, og at innbyggernes forventninger overgår tilbudet kommunen kan gi. Rett bemanning bør være på rett plass, tilsvarende riktig bruk av kompetanse ut fra behovet. Tildeling av tjenester berører problematikk rundt utskrivningsklare pasienter og mottaksmuligheter i kommunene samt arbeidsfordelingen mellom spesialhelsetjenesten og kommunen. Kartlegging for å fastsette rett nivå på tjenestene og individuell tilpasning av tjenester er viktig for å kunne gi riktige tjenester. En konsekvens av spesielt systematiske feil i tildelingene er at brukerne ikke får det tilbudet de har krav på, som i neste omgang kan gi dårligere livskvalitet. En annen utfordring er at innbyggerne har for høye forventninger til hva kommunen kan tilby, og blir misfornøyde selv om de etter kommunens skjønn er plassert riktig i «omsorgstrappa». Det er en utfordring for kommunen å sikre riktig mengde plasser og sammensetninger av tilbud til den enkelte. Kommunen må sikre gode og sammensatte tjenester som skal klare å håndtere en større mengde mennesker, samtidig som det ikke skal belaste økonomien.

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.

Helseplattformen

Helseplattformen AS er under innføring i flere kommuner og Helseplattformens hjemmeside står det at innføring vil være aktuelt i Namsos i oktober 2025.¹ Helseplattformen AS er en felles elektronisk pasientjournal og pasientadministrativt system for hele helsetjenesten i Midt-Norge. Informasjonsflyt mellom helseforetaket og kommunene har vært utfordrende etter innføring av Helseplattformen.

Kommunen har et eget ansvar for å sikre at løsningen de har anskaffet ivaretar personvernet, at den fungerer godt nok for helsepersonellet og andre brukere, og at løsningen ikke gir uønskede konsekvenser tjenestemottakere og pasienter.

Innføringen av Helseplattformen viser at en del kommuner har hatt problemer, og at innføringen har vært mer krevende enn forventet. Blant annet er det kjent at det har vært svikt i tjenester, pasientbehandling og håndtering av personvern. Svikt i legemiddelhåndtering og meldingsutveksling kan ha store konsekvenser for pasientene. Dersom noen kommuner velger andre systemer enn Helseplattformen, vil det også ha en risiko for at systemene ikke snakker godt nok sammen på tvers.

Helsestasjon

Namsos har færre jordmødre enn landet ellers, og skårer dårlig i kommunebarometeret når det gjelder hjemmebesøk innen 14 dager etter fødsel. Kommunen har også dårligere vaksinasjonstall enn landet ellers. Sett sammen kan det være risiko for at oppfølging av gravide og nyfødte kan være svak.

¹ Helseplattformen, "Når Kommer Helseplattformen?," accessed February 19, 2024, <https://www.helseplattformen.no/nar-kommer-helseplattformen/#disse-har-vedtatt-a-innfore-helseplattformen>.

6 KULTUR OG INKLUDERING

| HØY RISIKO | MODERAT RISIKO |
|-----------------------------|-------------------|
| Ivaretagelse av flyktninger | Trønderrockmuseet |
| Utenforskap | |

Ivaretagelse av flyktninger

De siste årene har kommunen tatt imot et økende antall flyktninger. Kvalifisering av flyktninger til jobb og utdanning er viktig for å unngå utenforskap. Integreringsloven skiller mellom grupperinger av flyktninger og det er egne regler for ukrainske flyktninger med andre krav. Dette kompliserer arbeidet for de som skal ivareta arbeidet med introduksjon og opplæring. Det er ekstra press på tjenester innen helse- og velferd på grunn av mottak av høyt antall ukrainske flyktninger i 2022 og senere. Utleiemarkedet tømmes for boliger og prisene i privatmarkedet øker. Det er et spørsmål om integreringstilskuddet er tilstrekkelig og om det brukes på rett måte for å ivareta flyktningene. Hvis kommunen ikke lykkes med integrering av flyktninger kan de ende opp som sosialmottakere i stedet for å bidra som skattebetalere. Kommunedirektøren registrerer en bekymringsfull økning i antall flyktninger som ikke kommer seg ut i jobb.

Utenforskap (tverrsektoriell risiko)

Flere og flere faller utenfor i samfunnet, og det er sannsynlig at kommunen ikke klarer å være i forkant og jobbe forebyggende. Det er blant annet et økende behov for psykisk helsehjelp. 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. 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. Kommunestyret har vedtatt en plan for helhetlig oppvekstmiljø som skal bidra til å definere arbeidet mot utenforskap. Statsforvalterens kommunebilde viser at færre av barn av innvanderforeldre går i barnehage enn landsnittet. Barnehagedeltakelse er viktig for språk og integrering.

Trønderrockmuseet

Namsos kommune deltar i Museet Midt IKS, et felles driftsselskap for museene i Namdalen. Samtidig eier Namsos kommune Trønderrockmuseet, som ikke er en del av Museet Midt IKS.

Drift er tatt ut av statsbudsjettet. Namsos kommune sitter dermed på et ansvar for museet som i liten grad driftes slik det var tenkt. Det er tilsynelatende lite hensiktsmessig å eie et museum utenfor museumssamarbeidet kommunen allerede er en del av. Her kommer utfordringen med å organisere et museum som IKS frem – Namsos kommune eier ingen av museene som faktisk er en del av Museet Midt.

7 EIERSKAP

| HØY RISIKO | MODERAT RISIKO |
|------------|------------------------------------|
| | Generell eierstyring |
| | Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS |
| | MN Vekst og MN Vekst Holding AS |
| | Nord-Trøndelag Krisesenter IKS |
| | Midt-Norge 110-sentral IKS |
| | Namdal Rehabilitering IKS |
| | NTE AS |
| | |

Generell eierstyring

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, hvor det blant annet skal fremgå hva som er kommunens formål med å eie det enkelte eierskap og hvilke generelle styringsprinsipper som er gjeldende. Det overordnede ansvaret for eierstyring ligger hos kommunestyret, og eierskapsmeldingen er det viktigste styringsverktøyet. Eierskapsmeldingen ble sist behandlet i kommunestyret i 2020. Det er en risiko for at styringsprinsippene ikke er tilstrekkelig forankret og bevisstgjort hos dagens representanter. Det er også en risiko for at bestemmelsene i eierskapsmeldingen ikke følges opp av de som er oppnevnt som eierrepresentanter. Konsekvensene av dette kan bli at kommunens eierinteresser ikke blir underlagt tilfredsstillende folkevalgt styring og kontroll, og at kommunestyret ikke holdes oppdatert og informert om hva som foregår i selskapene kommunen eier.

Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS

Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS ble etablert i år 2000 da institusjonen ble et interkommunalt selskap, opprettet med hjemmel i lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999. Selskapet skal følge opp arkivlovens intensjoner og bestemmelser, og fungere som et arkivdepot for eierne med papirbaserte og elektroniske arkiv. Selv om arbeidet er satt bort til et frittstående selskap, har kommunen fremdeles det overordnede arkivansvaret. Ansvar for egne arkiver gjelder også etter at de er overført til depot. Dette tilsier at selskapsforvaltningen og internkontrollen hos IKA Trøndelag IKS er en risikofaktor som eierkommunene bør ha bevissthet om. En forvaltningsrevisjon av selskapets virksomhet er mest aktuell dersom dette kan utføres i samarbeid med andre eiere. En forvaltningsrevisjon kan eventuelt kombineres med eierskapskontroller for den enkelte kommune.

MN-Vekst og MN Vekst Holding AS

Konsernorganisering innebærer at det oppstår et holdingselskap mellom kommunen som eier og de selskapene hvor virksomheten skjer. Dette har betydning for kommunens muligheter til å utøve eierstyring. Et konsern består av flere aksjeselskaper som i utgangspunktet er selvstendige enheter, men som er budet sammen gjennom eierskap. Revisor erfarer at det i flere sammenhenger er lite fokus på forhold omkring eierskapet når det dannes konsern og dette medfører en risiko for eksempelvis habilitet, informasjonsflyt og styringsmuligheter. Arbeidstiltaksselskaper har de siste årene fått endrede rammevilkår og har blitt pålagt å omorganisere driften sin.

Nord-Trøndelag Krisesenter IKS

Nord-Trøndelag Krisesenter IKS ivaretar kommunale oppgaver etter krisesenterloven for flere kommuner. Det er risiko knyttet til organisering og styring med de kommunale tjenestene som ytes. Flere kommuner velger å delta i interkommunale samarbeid for å nyttiggjøre seg stordriftsfordeler, dette utfordrer igjen kommunene på god eierstyring. Å legge virksomhet til selvstendige selskaper, kan gå på bekostning av hensynet til overordnet styring og kontroll med sårbare velferdstjenester. Konsekvensen av mangelfull eierstyring kan bli at kommunen ikke får tilstrekkelig informasjon om tjenestene til å vurdere om de er tilstrekkelige, eller at selskapet utvikler seg i en retning som ikke er i Namsos kommunes interesse. En eierskapskontroll kan eventuelt kombineres med en forvaltningsrevisjon av selskapet i samarbeid med andre eiere.

Midt-Norge 110-sentral IKS

Midt-Norge 110-sentral er betydelig utvidet i 2023. Selskapet leverer en viktig tjeneste til eierkommunene og det kan være relevant å følge opp eierskapet i selskapet gjennom en eierskapskontroll i selskapet når den nye organiseringen har fungert en periode.

Namdal Rehabilitering IKS

Namdal Rehabilitering leverer rehabiliteringstjenester til kommunene. Over tid har det vært tema hos flere av eierkommunene om de heller skal løse behovet i eget hus, kontra å betale selskapet. Kommunedirektøren opplyser at Namdal Rehabilitering hadde en prisvekst på 14,8 prosent til kommunene. Det har også kommet signaler om at Helse Midt-Norge vil redusere kjøp av tjenester fra rehabiliteringsinstitusjoner fra 2024. Namsos er en av kommunene som har en større eierandel i selskapet. Flere av de andre kommunene har relativt små andeler, noe som kan føre til at eierstyringen ikke er like bevisst eller påkoblet som i andre selskap. Både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon er aktuelt i selskapet.

NTE AS – Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS

NTE AS er et morselskap som utøver eierrollen overfor datterselskapene, både gjennom verv i selskapenes styre og gjennom leveranser av konserntjenester innen økonomi, finans, innkjøp, HR, IKT, eiendomsforvaltning og kommunikasjon. I tillegg eier NTE 40 prosent av nettselskapet Tensio. En konsernorganisering innebærer en generell risiko for at den store graden av indirekte styring går utover hensynet til folkevalgt styring og kontroll over eierinteressene. De kommunale eierne har laget en felles eiermelding for selskapet. Dokumentet klargjør overordnede formål med eierskapet, og gir eiersignaler som skal være førende for strategiske valg og videre utvikling. Kommunene har også inngått en gjensidig avtale om utbyttepolitikk. Gjennom en eierskapskontroll kan det bli undersøkt om kommunen utøver en eierstyring som harmonerer med de føringene som er gitt.

Oversikt over eierskap

| Selskap | Eierandel | Formål |
|-------------------------------------|-----------|--------------------|
| Namsos Kulturhus Eiendom AS | 100 | Eiendom |
| Namsos Industribyggeselskap AS | 100 | Eiendom |
| Miljøtomta AS | 100 | Eiendom |
| Forsikringsgården AS | 100 | Eiendom |
| MN-Vekst Holding AS | 77,69 | Arbeidstiltak |
| MN-Vekst AS | 54,62 | Arbeidstiltak |
| Klingavegen 2 AS | 50 | Eiendom |
| Midtre Namdal Avfallsselskap IKS | 39 | Renovasjon |
| Namdal Rehabilitering IKS | 30,76 | Rehabilitering |
| Museet Midt IKS | 25 | Museum |
| Salsnes Industribygg AS | 20,83 | Eiendom |
| Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS | 10,11 | Energi |
| Nord-Trøndelag Krisesenter IKS | 9,2 | Omsorg |
| INAM AS | 6,87 | Bedriftsrådgivning |

| | | |
|---|------|--------------------|
| Nasjonalt kommunesamarbeid for 110-sentralene IKS | 5 | IT-systemer |
| Konsek Trøndelag IKS | 5 | Sekretariat |
| Seierstad Servicebygg AS | 4,37 | Eiendom |
| Kinoalliansen AS | 3,7 | Bedriftsrådgivning |
| Midt-Norge 110-sentral IKS | 3,23 | Brannvern |
| Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS | 3,08 | Arkiv |
| Trondheim Havn IKS | 1,92 | Havn |