

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering

Namsos kommune

pr 31.12.2019



OPPSUMMERING

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. 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.

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 Namsos kommune innenfor kommuneorganisasjon og tjenesteområdene. Nærmere beskrivelse av datagrunnlag og vurderinger inngår i de ulike kapitlene for områdene.

Tabell 1. Oppsummering av risikovurderingene innen kommuneorganisasjonen og tjenesteområdene

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Økonomisk internkontroll	Budsjetteringsprosess og oppfølging	Arkiv
Offentlige anskaffelser	Etikk og varsling	SFO
HMS	Beredskap	Voksenopplæring
Arbeidsgiverpolitikk og rekruttering	Barnehage	Kultur
Organisering	Skolehelsetjeneste	Barne/ungdomstiltak
IKT	Helsestasjon	Flyktninger
Barnevern	Planarbeid	Bolig
Grunnskole	Vann	Brann og redning
Økonomisk sosialhjelp	Avløp	Samferdsel
Sykehjem	Næring	Renovasjon
Hjemmetjenesten	Generell eierskapskontroll	Midtre Namdal Avfallsselskap
Psykatri/rus	Namdal Rehabilitering	Museet Midt
Funksjonshemmede	NTE	
Psykisk utviklingshemmede		
Eiendomsforvaltning		
Byggesak		
Miljø og klima		
NiB AS		
Midtre Namdal Vekst		

INNHOLDSFORTEGNELSE

OPPSUMMERING	2
1 INNLEDNING	5
2 UTVIKLINGSTREKK I OVERORDNEDE RAMMEBETINGELSER	6
2.1 Demografiske endringer	6
2.2 Klima, energi og beredskap	6
2.3 Kommunestruktur	7
2.4 Regelverksendringer	8
2.5 Økonomi og kontroll.....	8
2.6 Digitalisering.....	8
3 Namsos kommune.....	10
3.1 Utviklingstrekk i Namsos.....	10
3.2 Kommuneorganisasjonen	11
3.2.1 Kommunesamarbeid.....	12
3.2.2 Investeringsplaner.....	12
3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn	12
4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING	15
4.1 Kommuneorganisasjonen	15
4.1.1 Økonomi	15
4.1.2 Organisasjon.....	19
4.2 Tjenesteområdene.....	24
4.2.1 Oppvekst	24
4.2.2 Velferd	28
4.2.3 Helse- og omsorgstjenester	30
4.2.4 Teknisk drift	35
4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER.....	41
4.3.1 Eierskapskontroll.....	43
4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper	43
Vedlegg 1 Metode	45
Datagrunnlag	45
Kommunale dokumenter	45
Statistikk.....	45
Eksterne dokumenter	45
Intervju i kommunene	45
Vurderinger.....	45
Vurdering av risiko- og vesentlighet.....	45
Vurdering av metoden	48

Tabell

Tabell 1.	Oppsummering av risikovurderingene innen kommuneorganisasjonen og tjenesteområdene	2
Tabell 2.	Om kommunen.....	10
Tabell 3.	Namsos kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene	13
Tabell 4.	Økonomisk situasjon	16
Tabell 5.	Finansiering av driften	17
Tabell 6.	Utgifter til tjenesteområder	19
Tabell 7.	Sykefravær.....	22
Tabell 8.	Oppvekst.....	25
Tabell 9.	Barnevern	26
Tabell 10.	Økonomisk sosialhjelp.....	29
Tabell 11.	Bolig.....	29
Tabell 12.	Helse og omsorg (felles sykehjem og hjemmetjeneste).....	31
Tabell 13.	Kompetanse i helse og omsorg	31
Tabell 14.	Psykiatri og rusomsorg.....	34
Tabell 15.	Byggesak	36
Tabell 16.	Eiendomsforvaltning.....	37
Tabell 17.	Vann og avløp	37
Tabell 18.	Renovasjon	38
Tabell 19.	Eierandel til Namsos kommune i IKS	41
Tabell 20.	Eierandel til Namsos kommune i AS	42
Tabell 21.	Namsos kommunes deltakelse i andre selskaper	42
Tabell 22.	Beskrivelse av sannsynlighet	46
Tabell 23.	Beskrivelse av konsekvens	46

Figurer

Figur 1.	Risikovurdering økonomi	15
Figur 2.	Risikovurdering organisasjon	20
Figur 3.	Risikovurdering oppvekst	24
Figur 4.	Risikovurdering velferd.....	28
Figur 5.	Risikovurdering helse og omsorg	30
Figur 6.	Risikovurdering teknisk	35
Figur 7.	Risikovurdering eierskap	41
Figur 8.	Kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens.....	47
Figur 9.	Risikovurdering	47

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.

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 seg i spredtbygde strøk, og utkantkommuner gjerne får en større andel eldre sammen med begrenset vekst eller nedgang i yngre aldersgrupper. Endringene vises spesielt godt i Nordland i 2019, hvor fylket som helhet hadde en befolkningsnedgang på 937 personer i de tre første kvartalene i 2019.²

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

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

² Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/kvartal>, 06.12.2019

sammenslås med andre, nye oppgaver og økte krav gjennom for eksempel bemanningsnormer og lignende.³

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.

2.6 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

³ Brandtzæg, Bent Aslak, et al., Telemarksforskning, TF-Rapport nr. 473, 2019, Hentet fra <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/3455.pdf>

teknologien fungerer og et stort flertall av slike systemer berører personvern og behandling av sensitive personopplysninger.

3 NAMSOS KOMMUNE

3.1 Utviklingstrekk i Namsos

Tabell 2. Om kommunen

Nøkkeltall	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Innbyggere (antall)	13051	13078	13113	433115	4647141
Fødte per 1000 innbyggere (per 1000)	11.0	10.4	9.3	9.0	9.9
Døde per 1000 innbyggere (per 1000)	8.4	8.1	9.3	9.5	8.0
Netto innflytting (antall)	1	-4	34	-19	15891
Andel skilte og separerte 16-66 år (prosent)	10.8	10.7	10.6	10.1	10.7
Andel enslige innbyggere 80 år og over (prosent)	69.9	67.7	65.8	63.4	62.0
Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden (prosent)	1.7	1.4	1.2	0.9	0.9
Andel uførepensjonister 16-66 år (prosent)	11.6	11.9	12.3	11.6	10.0
Registrerte arbeidsledige i prosent av befolkningen i alderen 15-74 år (prosent)	1.1	1.2	1.2	1.4	1.5
Andel innvandrerbefolkning (prosent)	8.8	9.1	9.6	..	..
Forventet levealder ved fødsel, kvinner (år)	84.0	84.0	..	72.7	74.4
Forventet levealder ved fødsel, menn (år)	79.8	79.8	..	69.1	70.7
Innbyggere som bor i tettsteder per 1.1. (antall)	10571	10620	10648	272437	3659199
Reisetid til kommunesenteret (minutter)	69987	..	..	0	0
Pendler ut av bostedskommunen (antall)	1019	..	..	0	0

KOSTRA-tallene gjelder for perioden 2016-2018, og omfatter dermed ikke den nye Namsos kommune hvor Namdalseid og Fosnes inngår. Tallene for 2019 var ikke klare på tidspunktet for utarbeidelse av revisors HRV.

Tabellen over viser nøkkeltall over befolkningen i Namsos kommune. Kommunen hadde i 2018 en netto innflytting på 34 personer, noe som er vesentlig høyere enn de to foregående årene, og høyere enn KOSTRA-gruppen.

Tabellene i analysen sammenligner kommunen med KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Statistisk sentralbyrå har laget en kommunegruppering basert på tre ulike dimensjoner: folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger. Namsos kommune er plassert i KOSTRA-gruppe 11, som omfatter mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, og høye frie disponible inntekter.

3.2 Kommuneorganisasjonen

Kommunene Fosnes, Namdalseid og Namsos vedtok å slå seg sammen og har framforhandlet en intensjonsavtale datert 16.06.2016. Kommunestyrene i de tre kommunene har vedtatt planen, og dato for sammenslåing var 01.01.2020. Nye Namsos har om lag 15.000 innbyggere, og Namsos utgjør 85,4 % av befolkningen i nye Namsos. En framskriving av folketallet viser at nye Namsos vil få en befolkningsvekst 7,7 %. Nye Namsos avviker fra utviklingen i Norge og Nord-Trøndelag med nedgang i alle årsklasser under 67 år fram mot 2040. F.eks. øker klassen 0-5 år med 11,4% i Norge fram mot 2040, mens den i Nye Namsos reduseres med 1,7%. Veksten i 80+ er noe lavere i Nye Namsos enn resten av landet (84,6% mot 113%). Likevel utgjør gruppen 80+ en større andel av befolkningen i Nye Namsos enn i resten av landet.

Regionen har et utstrakt interkommunalt samarbeid, og ifølge NIVI Analyse kanskje det mest utviklede og systematiske samarbeidet i Norge. Samarbeidet omfatter både politisk og administrativt samarbeid, og samarbeid knyttet til tjenesteproduksjon. Det siste har vært administrert som samkommune, og omfatter barnevern, kommuneoverlege, legevaktordning, miljø og landbruk, NAV, skatteoppkrever, utviklingskontoret, lønn og regnskap og PPT. Ordningen med samkommune skal avvikles.

Ingen av kommunene gikk med underskudd i 2015. Namdalseid hadde et driftsresultat under 2% (som er den nasjonale anbefalingen) og relativt høy lånegjeld. Netto lånegjeld er langsiktig gjeld fratrukket utlån og ubrukte lånemidler, i prosent av brutto driftsinntektene for samme kommune. Viktig for Nye Namsos er det at økonomien i Namsos kommune er rettet opp. Kommunene har også relativt god fondsbeholdning som figurene under viser. Kommunenes fondsbeholdning fordeler seg på disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk.

Som følge av kommunesammenslåingen vil nye Namsos ha nyansettelser i flere sentrale stillinger i kommuneledelsen. Siste halvår 2017 ble det iverksatt en mer offensiv og synlig annonsering av kommunens stillinger ved å ta i bruk et eksternt byrå, Frantz. Videre ble det i 2017 besluttet å ta i bruk en ny, mer moderne og brukervennlig søkemodul fra og med 2018. Kommunen har utfordringer knyttet rekruttering spesielt innen helse og omsorg.

Inge Ryan har vært rådmann i Namsos kommune siden oktober 2017. Revisor har ikke funnet noe organisasjonskart som viser den administrative organiseringen i kommunen pr. 01.01.2020.

3.2.1 Kommunesamarbeid

Namsos kommune deltar i en rekke samarbeid. Det gjorde også kommunene Namdalseid og Fosnes, noe som har hatt konsekvenser for sammensetningen av disse samarbeidene og eksempelvis IKS-ene etter 01.01.2020. Revisor har derfor valgt å utelate oversikten over kommunesamarbeid i denne omgang da det ikke er hensiktsmessig å vise utdaterte oversikter.

3.2.2 Investeringsplaner

«Nye Namsos» sitt første helhetlige budsjett er for 2020. Det er vedtatt et handlingsprogram med økonomiplan for perioden 2020-2023.

- Rådmannen er gitt fullmakt til å foreta låneopptak på inntil 168,058 millioner kroner i 2020, fordelt på 128,058 millioner kroner i ordinære lån, og 40 millioner kroner i startlån for videre utlån.
- 300 000 kr i tilskudd til klubbhuset i Granåsen
- Nedleggelse av ungdomstrinnet på Statland skole gjøres ikke høsten 2020, men utredes videre. Dette gir en merkostnad på kr 375 000 i 2020.
- Dagens tilbud «Optimisten» videreføres, 200 000 kr i 2020
- Dagens tilbud «Aktivitørtjeneste» videreføres, kr 800 000 i 2020

Utover dette skal en rekke saker utredes eller sørges for, eksempelvis:

- Det skal utarbeides en klima- og miljøplan
- Det skal utvikles en pedagogisk plattform for bruk av iPad og PC i grunnskolen
- BPA-ordningen skal gjennomgås
- Det skal vurderes om sykehjem i Namsos skal bli Livsgledesykehjem fra 2021

3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn

Forrige risiko og vesentlighetsanalyse i Namsos kommune fra 2016 vurderte følgende områder som risikofylte og vesentlige:

1. Opplæring
 - a. Tilbud til minoritetsspråklige
 - b. Tidlig innsats
2. Sykefravær og arbeidsmiljø
 - a. Effekter av iverksatte nærværprosjekter
3. Organisasjonsendring
4. Helse
 - a. Kvalitet i tjenesten
 - b. Ernæring hos eldre

- c. Effekter av omstillingsarbeidet
 - d. Koordinering og forebyggende arbeid
5. Plan, teknisk sektor og landbruk
- a. VAR
 - b. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon i MNA

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

Tabell 3. Namsos kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene

Område	Type kontroll/ tilsyn	År	Avvik
Kvalitet i eldreomsorgen	Forvaltningsrevisjon	2017	Involvering av brukere Oppdatert dokumentasjon av utført arbeid
Oppfølging av regelverk på personalområdet	Forvaltningsrevisjon	2018	Anbefaler gjennomgang av retningslinjer og rutiner i forbindelse med ny kommune
Opplæring med fokus på lærertetthet og tilpasset opplæring	Forvaltningsrevisjon	2019	Ingen
Generell eierstyring	Eierskapskontroll	2018	Eierskapsmelding Opplæring i eierstyring
Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	Eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon	2019	Eierskapsmelding Innkallinger til rett tid Sikre informasjon til politikere + fem anbefalinger til selskapet
Namsos Brann- og redningsvesen	Arbeidstilsynet	2017	Ukjent
Postalt tilsyn om forebyggende smittevern i helse- og sosialsektoren	Arbeidstilsynet	2017	Ukjent

Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen	Fylkesmannen	2017	Ukjent
Kommunens forvaltning av introduksjonsloven	Fylkesmannen	2017	Ingen
Tilsyn vedrørende arbeidsmiljøloven	Arbeidstilsynet	2017	Ukjent
Tilsyn med forvaltningskompetanse	Fylkesmannen	2018	Ingen pålegg

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

4.1.1 Økonomi

Figur 1 er en oppsummering av risikovurderingene som er gjort relatert til økonomi og i fortsettelsene presenteres bakgrunnen for vurderingene.



Figur 1. Risikovurdering økonomi

Revisor sin samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til økonomi, tilsier at behov for forvaltningsrevisjon innen økonomisk internkontroll (økonomistyring) er høyt. Vurderingen baserer seg på informasjon om stramme budsjetter, planlagte endringer (styringsverktøy) i den økonomiske internkontrollen, enheter med betydelige overskridelser, økte behov, fortsatt behov for tilføring av økonomiske ressurser og store endringer i selve organisasjonen. Selv om budsjetteringsprosess og budsjettoppfølging gis en middels risiko, vil faktorene som er

nevnt også ha betydning for denne prosessen og underbygge behovet for økonomis internkontroll. Offentlige anskaffelser innebærer alltid høy risiko.

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

Økonomi i kommunen

Tabell 4. Økonomisk situasjon

Nøkkeltall	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	3.5	4.7	1.3	1.5	2.2
Årets mindre/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	0.9	0.9	1.1	1.1	1.2
Arbeidskapital ex. premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	5.7	14.3	14.2	17.2	21.8
Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	35.1	30.3	31.1	51.7	42.3
Langsiktig gjeld ex pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	81.3	84.5	87.9	106.2	105.6
Frie inntekter per innbygger (kr)	54262	55813	57614	56830	55124
Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	8.2	10.1	10.9	7.4	11.2
Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)	11.6	7.8	6.1	13.3	15.2
Egenfinansiering av investeringene i prosent av totale brutto investeringer (prosent)	-1.9	-11.7	-19.3	21.6	25.8

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 for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag to prosent av driftsinntektene. For Namsos kommune viser denne 1,3 prosent i 2018, noe som ikke er innenfor det anbefalte nivået. Vi ser at nivået har variert over tid, og at Namsos i 2016 og 2017 var innenfor anbefalt nivå.

Tabell 5. Finansiering av driften

Nøkkeltall finansiering av driften	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andre driftsinntekter, ekskl. mva-kompensasjon	11.7	11.1	11.3	14.3	11.7
Andre statlige tilskudd til driftsformål	4.5	7.4	5.9	6.5	4.8
Brutto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, ekskl. mva-kompensasjon	0.0	0.0	0.0	0.7	0.4
Eiendomsskatt totalt	3.3	3.1	3.2	3.5	3.2
- herav Eiendomsskatt annen eiendom	0.3	0.3	0.4	1.2	1.4
- herav Eiendomsskatt boliger og fritidseiendommer	3.0	2.8	2.8	2.3	1.7
Kompensasjon for merverdiavgift i driftsregnskapet	1.7	1.8	1.8	2.0	2.1
Rammetilskudd	35.2	33.7	34.4	32.7	30.3
Salgs- og leieinntekter i driftsregnskapet	18.4	18.3	18.3	13.8	14.4
Skatt på inntekt og formue inkludert naturressursskatt	25.3	24.6	25.1	27.2	33.5
- herav Naturressursskatt	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3

Tertialrapportering til politisk nivå (oktober 2018) viste store avvik innen helse/omsorg og NAV. Inntektssystemet favoriserer innbyggertette områder, og Namsos får negativ vekst i rammetilskuddet. Egenandel på ressurskrevende tjenester blir høyere; handlingsrommet reduseres, og nasjonale satsninger kan ikke følges opp lokalt. Kommunen vil mangle ressurser også ved sammenslåing og klarer ikke ta ut stordriftsfordelene raskt. I budsjettet for 2019 heter det at kommunen har for høyt forbruk i forhold til inntektene og at 2019-budsjettet er svært stramt, og at det kreves svært god budsjett disiplin. Videre heter det at det må tas grep for å få ned kostnadene og samtidig levere gode tjenester, og det pekes på at det vil bli tatt større grep i forbindelse med budsjettet for 2020.

Finans

Det framgår av budsjettet for 2019 at økt rentenivå vil svekke kommunens handlingsrom. Netto lånegjeld forventes å øke med 19 millioner kroner fra 2018 til 2019 på grunn av låneopptak

innenfor selvkostområdet. Det ligger flere betydelige, ikke vedtatte investeringsprosjekter til vurdering, og dette vil kunne gi økt lånegjeld framover.

Investeringer i 2019 betegnes som forholdsvis moderate og ivaretar behovet for fornying og utskifting av biler, maskiner og utstyr. Det er planlagt investeringer for til sammen 45,5 millioner kroner, og sammen med tidligere planlagte investeringer utgjør dette til sammen investeringer for 70,6 millioner kroner i 2019. I henhold til budsjettskjema 2A vil investeringene i stor grad finansieres av bruk av lånemidler.

Budsjetteringsprosessen og budsjettoppfølging

I ståstedsrapport 2018 heter det at realisme og kontroll over lønnskostnadene er sentralt innenfor fagområde Helse og omsorg. I 2019-budsjettet heter det at helse vil ha økende behov for ressurser i framtida. I budsjettet for 2018 ble det bevilget 5 millioner i styrkning til dette området og i 2019 bevilges det ytterligere 5 millioner mer. I budsjettet for 2019 er det innarbeidet sparetiltak og reduksjoner som følge av endringer i demografi på 12,6 millioner kroner.

Innenfor området oppvekst er det ikke rom for å planlegge med økte driftskostnader i form av nye driftstiltak, og tidligere krav om effektivisering og omstilling vil bli en viktig del av økonomiarbeidet i 2019⁴. Innenfor oppvekstsektoren (barnehage) heter det at det i flere økonomirapporter er tydeliggjort at det er en utfordringer knyttet til lavt nærvær og at det er grunn til å tro at rammen for sykefravær og vikarinneleie er for lav, og videre at en økning av rammen ville gitt et noe mer realistisk budsjett for sektoren.

I budsjett for 2019 pekes det på at realistiske budsjetter er en utfordring innenfor fagområdet kultur.

Økonomisk internkontroll

Namsos kommune har fokusert på økonomiske måltall, budsjettkontroller og tertialrapporter. Årshjulet omfatter viktige forutsetninger for videre styringsarbeid i kommunen og fagområdene/tjenestene. Rådmannen har som målsetting for det videre omstillingsarbeidet å fokusere mer på virksomhetsstyring ut over økonomiske måltall, men også i forhold til tjenesterapportering, internkontroll og ledelse. Fagområdet helse og omsorg hadde i 2017 et vesentlig merforbruk på 7,3 millioner kroner.

⁴ Budsjett 2019

Økonomirapportering skjer på regneark. Kommunen benytter ikke BMS, men rapporterer på økonomi, sykefravær og andre kvalitetsindikatorer. Enkelte områder, eksempelvis oppvekst, har områdeplaner som det rapporteres på. Årsrapporten begrunner mer-/og mindreavvik på fagområdene.

Tabell 6. Utgifter til tjenesteområder

Nøkkeltall	Kommune			Kostra-gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel av totale utgifter for politisk styring	0.6	-0.3	0.5	0.7	0.7
Andel av totale utgifter for kontroll og revisjon	0.4	0.4	0.1	0.2	0.2

Kilde: SSB

Offentlige anskaffelser (RR)

På grunn av kapasitetsmangel har det ikke vært mulig å gjennomføre alle vedtatte tiltak. Kommunestyret har vedtatt at det skal gjennomføres utredning av lokaler til både kulturskole, opplæringsssenter og barnehage i 2018 I tillegg er det planlagt utredning av rådhus i 2019. Ellers vil det hovedsakelig bli foreslått nødvendige investeringer i biler, maskiner og utstyr og å videreføre investeringene innen vann og avløp på samme nivå som i inneværende økonomiplanperiode. Kommunen har innkjøpsreglement og benytter rammeavtaler. Innkjøp håndteres på mange nivå i organisasjonen og av mange ansatte. Har hatt «nestenulykker» på området.

For å nå de nasjonale og overordnede målene er regelverket på ulike områder blitt endret for å ta hensyn til klima og miljø (eksempelvis lov om offentlige anskaffelser). Dette regelverket er kommunene forpliktet til å overholde og oppfylle. Nye Namsos skal bli foregangskommune innen miljø og klima.

4.1.2 Organisasjon

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



Figur 2. Risikovurdering organisasjon

Revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til organisasjon tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon innenfor HMS, arbeidsgiverpolitikk, organisering og IKT er høyt. Kommunen har hatt vedvarende utfordringer med høyt sykefravær til tross for fokus på området. Videre er rekruttering en utfordring innenfor flere sektorer, og sammen med at kommunen står overfor store endringer organisatorisk vil dette kunne utgjøre en risiko. Som en konsekvens av organisasjonsendringer vil det også være utfordringer knyttet til IKT, og det vil være utfordringer knyttet til datasikkerhet og personvern som utgjør vesentlig risiko. Kommunen har selv et tydelig fokus på beredskapsplaner og implementering av kvalitetssystem, og revisor vurderer at området har moderat risiko.

Organisering

Det vil en periode være overkapasitet særlig innen sentraladministrasjonen.

Namsos kommune skal sammenslås med kommunene Namdalseid og Fosnes, og det er lite fokus på drift og stort fokus på bygging av ny organisasjon. Bestillinger fra politisk nivå oppfattes som krevende kapasitetsmessig. Som en følge av kommunesammenslåingen vil det bli flere endringer i organisasjonsstrukturen, både på sektor og enhetsnivå. Det vil også kunne bli endringer på oppgavenivå.

Fagområde kultur har ny intern organisering. Hjemmehjelpstjenesten skal omorganiseres og for omsorgsboliger Sentrum og Vest skal det innføres ny felles turnus. Innenfor fagområdet helse og velferd er det fokus på å få ferdigstilt og videreutvikle en ny organisasjon. Tjenester rettet mot barn og unge skal legges under en sektor i nye Namsos.

Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling

Namsos kommune tok i 2016 i bruk 10-faktorundersøkelse i forbindelse med medarbeiderundersøkelser. 10-faktor vektlegger medarbeiderskap, mestring motivasjon og ledelse. Kommunen gjennomførte medarbeiderundersøkelse i 2017 og iverksatte et lederprogram med fokus på ledelse og arbeid med nærvær.

Namsos kommune har hatt flere negative oppslag i pressen knyttet til arbeidsmiljøet.

Det er gjennomført tiltak for økt nærvær, blant annet opprettelse avklaringsutvalg, økt systematisk samarbeid med NAV lokalt/ NAV arbeidslivssenter og bedriftshelsetjeneste. Kommunen har flere styringsdokumenter for økt nærvær, blant annet arbeidspolitisk plattform (2014-2019), strategier og tiltak for nærværsarbeid (2013/2014) og mål og handlingsplan for IA-arbeid (2014-2018).

Namsos kommune har seniortiltak. Det gjennomføres møter mellom ansatte og ledelse gjennom kontaktforum, AMU, administrasjonsutvalg og dialogmøter. Likevel heter det i presseoppslag⁵ at oppsigelser i Nattpatruljen har sagt opp som følge av prosess knyttet til endring.

Det er blitt betydelig vanskeligere å rekruttere helsepersonell til stillinger i helse og omsorg, og særlig er det sykepleierstillinger som dette omfatter.

I budsjettet for 2019 heter det at kommunen ikke har tatt i bruk ny rekrutteringsmodul i Visma på grunn av oppstartsproblemer hos leverandøren. En overordnet rekrutteringsstrategi vil bli en del av arbeidet med nye Namsos.

⁵ Namdalsavisa 19.06.2018

Helse miljø og sikkerhet (HMS)

Tabell 7. Sykefravær

Nøkkeltall	Namsos			Kommuner samlet
	4.kvartal 2015-3. kvartal 2016	4.kvartal 2016-3. kvartal 2017	4.kvartal 2017-3. kvartal 2018	4.kvartal 2017-3. kvartal 2018
Samlet sykefravær	11,91	12,43	-	9,84
Legemeldt sykefravær	10,09	10,53	-	8,45
Sykefravær undervisning	9,22	9,37	-	8,49
Sykefravær barnehager	20,63	23,68	-	12,25
Sykefravær helse, pleie og omsorg	13,96	14,07	-	11,12

Kilde: KS

Tallene fra KS viser at sykefraværet har historisk har ligget noe over kommunene samlet. Det er spesielt høyt sykefravær innen barnehage.

Det er gjennomført vernerunde. Kommunen har 40 verneombud og ett hovedverneombud. Bedriftshelsetjenesten gir lederstøtte, deltar i oppfølgingen av langtidssykemeldte, bistår enkeltarbeidsplasser med forskjellige HMS-tjenester og utfører helsekontroller mot enkelte arbeidstakergrupper. Avklaringsutvalgets mandat er å avklare kompliserte sykefraværssaker og omplasseringssaker i kommunen.

I henhold til budsjett 2019 vil utfordringer framover være knyttet til strategisk arbeid for økt nærvær. Viktige styringsdokumenter er blant annet Arbeidsgiverpolitisk plattform 2014-2019 og Plan for økt nærvær fra til 2020. Det er iverksatt flere parallelle tiltak, men kommunen har over flere år hatt et for lavt nærvær med svake svingninger (Budsjett 2019).

Også for budsjettet 2020 pekes det på at helsesektoren har store utfordringer knyttet til høyt sykefravær.

Etikk og varsling

Kommunen har avvikssystem og det meldes avvik. Kommunen har HMS-portalen (EK) som er et digitalt system. Systemet er delt inn i HMS-del og et lukket avviksrapporteringssystem som går på bruker (innen helse - og omsorg). Det er et felles system for hele organisasjonen, men systemet er tilgangsstyrt. Det jobbes med å få på plass en app, slik at avvik kan meldes når man er ute i felt. Det blir pekt på som en utfordring å få implementert et kvalitetssystem for hele organisasjonen på en slik måte at systemet ikke blir hovedjobben.

Kommunen har hatt flere varslingsaker, og avvik søkes lukket på laveste nivå.

Kommunen har etisk reglement (vedtatt av kommunestyret i sak 23/14).

Arkiv/dokumentsenter

Dokumentsenter har ansvar for post og arkivfunksjon og er en ny enhet. Kommunen har også blitt medlem av Interkommunalt Arkiv Trøndelag (IKA). Dette vil være med på å styrke kompetansen på dokumentsenteret. Saksbehandling av personalsaker, arbeidsmiljø saker og rekruttering er under spesialisering. Kommunen har en oppfatning av at saksbehandlingstid i organisasjonen er akseptabel.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (skybasert eller egne servere), GDPR

Antall henvendelser til IT brukerstøtte har økt betydelig, mens antall ansatte er stabilt. Antall henvendelser som ikke lukkes innen akseptabel frist er økende. Kommunen har eget arkivdepot. Det legges opp til økt bruk av elektronisk kommunikasjon med innbyggere.

Ny personvernlovgivning trådte i kraft i mai 2018, og i budsjettet for 2019 heter det at IT-avdelingen har fått i oppdrag å starte prosessen knyttet til GDPR. Gjeldende IKT-strategi skulle vært rullert i 2016.

I senere år har grunnskolen tatt i bruk nye produkter og flere hjelpemidler. IT-avdelingen har ifølge budsjett 2019 betydelige utfordringer knyttet til pågående prosesser med avvikling av Midtre Namdal Samkommune og etablering av nye Namsos kommune.

Beredskapsplaner og Risiko- og sårbarhetsanalyser

Klimaendringer vil kunne få store konsekvenser for samfunnsviktige funksjoner og kritisk infrastruktur som kraftforsyning, tele/data, veg og vannforsyning i årene fremover. Risiko- og sårbarhetsvurderinger skal være en del av all planlegging og drift i alle enheter i alle fagområder. Oppfølgingsansvaret ligger i ledelseslinjen. Alle tjenestesteder skal ha gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) som grunnlag for en egen beredskapsplan med både forebyggende og avbøtende tiltak.

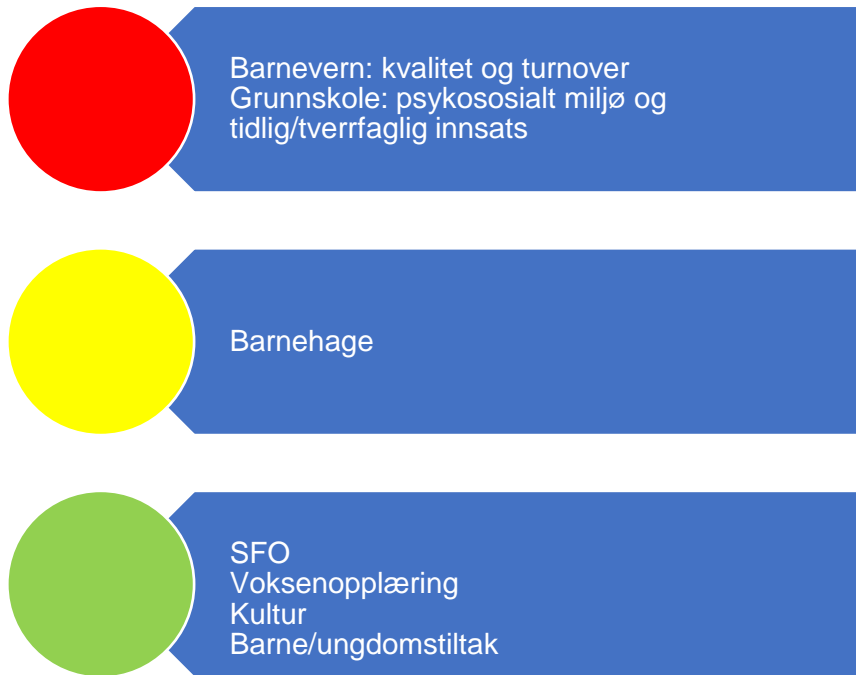
Stortinget vedtok i juni 2015 Innst. 306 S (2014-2015) og Prop. 61 LS (2014-2015), der det ble besluttet at brann- og redningsvesenets nødmeldetjeneste skal samlokaliseres med politiets operasjonssentraler i de nye politidistriktene. For Nord-Trøndelag innebærer dette avvikling av 110-sentralen i Namsos.

Revisor er ikke kjent med oppdatering av ROS-analyse eller beredskapsplan, utover at dette skal arbeides med i ny kommune.

4.2 Tjenesteområdene

4.2.1 Oppvekst

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



Figur 3. Risikovurdering oppvekst

Revisor sin samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til oppvekst tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er høyt innenfor barnevern og grunnskole. Dette begrunnes med effektiviseringsbehov sammen med utfordringer knyttet til økt behov for spesialundervisning og utfordringer knyttet til at skolene er svært forskjelligartet, og store ulikheter i resultatmålene. Risiko innenfor barnevern er relatert til høy turnover og dermed til tjenestens kvalitet. Barnehagesektoren har utfordringer knyttet til lav nærværspersent og risikoen settes derfor til moderat/middels.

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

Opplæring

Tabell 8. Oppvekst

Nøkkeltall	Kommuner			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel elever med spesialundervisning	5.8	6.7	8.2	8.6	7.9
Gruppestørrelser	15.0	15.0	15.7	15.3	16.2
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	39.1	40.8	40.4	41.0	41.7
Mestringsnivå 3-5 NP: regning 8.trinn	67.1	61.3	68.4	66.9	69.6
Mestringsnivå 3-5 NP: lesing 8.trinn	75.9	67.5	76.7	69.4	73.5
Andel lærere med universitets- /høgskoleutdanning, med pedagogisk utdanning	85.0	85.7	81.1	78.4	77.6
Andel lærere med universitets- /høgskoleutdanning, uten pedagogisk utdanning	4.0	2.6	11.1	13.2	14.4
Andel lærere med videregående utdanning eller lærere	11.0	11.7	7.8	8.5	8.0

Kilde: SSB

Tabellen over viser at Namsos i stor grad har statistikker innen oppvekst som sammenfaller med tall i gruppen og i landet uten Oslo.

I budsjettet for 2019 heter det at for å opprettholde kvaliteten i tjenestetilbudet må det skje en effektivisering av driften. Skolestrukturen er i dag kostnadskrevende, og det er behov for en betydelig investering for å kunne møte de digitale målene som læringsplanen krever. Det er utarbeidet en kompetanseplan for å ivareta de krav som stilles for å undervise i ulike fag, og kommunen hadde 22 lærere/ledere på videreutdanning i 2018/2019.

Namsos kommune har 8 kommunale barnehager. Det er gjennomført foreldreundersøkelse høsten 2016, og foreldrene uttrykker at de er fornøyde med barnehagene. God score på barns trivsel og samarbeid med foreldrene. Uteareal scorer lavest. Lovens minstekrav til pedagogisk bemanning oppfylles ikke fullt ut. Det etterspørres i tillegg ansatte med relevant høgskolekompetanse. Det er igangsatt et felles 3-årig kompetansehevingsprosjekt for assistenter og fagarbeidere. Språkutvikling hos minoritetsspråklige går sent. Kommunen har oppdaterte rutiner for overgang barnehage – skole. Bemanningstetthet i barnehagen er noe høyere enn sammenlignbare kommuner, men Solvang barnehage har lavere bemanningstetthet enn det lovkravet tilsier. Lav nærværsprosent er en utfordring innenfor barnehage. Kommunen har strukturelle utfordringer knyttet til barnehagene.

Kommunen har 8 grunnskoler. Enkelte trinn og skoler har utfordringer knyttet til mobbing som krever systematisk oppfølging. I årsrapport 2017 heter det at «skoler kan ha forholdsvis store adferdsutfordringer». Elevundersøkelsen viser at 29 elever opplever mobbing 2-3

ganger i måneden eller mer. Antall elever som rapporterer om opplevd mobbing beskrives som bekymringsfullt. 16,4 % av elevene i 10.trinn opplever mobbing (mot 8,3 % på nasjonalt nivå). Kommunen har plan for psykososialt miljø (2017). Det har videre vært utfordringer knyttet til tilrettelegging av fysisk aktivitet på noen skoler. Opplæringsloven har fått klare føringer om null-toleranse vedrørende mobbing.

Resultater fra nasjonale prøver viser at elever i 5.,8. og 9. trinn ligger litt under nasjonalt nivå, og at det er til dels store forskjeller mellom skoler og skoleslag. Det er en negativ utvikling fra 5. til 8.klasse samlet sett, og da særlig i lesing. Nivået på grunnskolepoeng ligger under sammenlignbare snitt. Kommunen peker på at resultatet på nasjonale prøver høsten 2017 på ungdomstrinnet viser en klar forbedring. Namsos kommune har store utfordringer med å tilby elever og skoleansatte en tilstrekkelig oppdatert digital hverdag i henhold til de krav og forventninger myndighetene stiller via fagplanene. Omtrent 7 % av elevene har spesialundervisning, og det er økt press på denne ressursen som følge av behov, utredninger og tilrådinger fra PPT. Kommunen har til sammen 12 lærere på videreutdanning innen prioriterte fag skoleåret 2017/2018. Lærertettheten er forholdsvis høy. Kvalitetsmeldingen for skole 2017/2018 peker på at det er økende antall elever med helserelatert oppfølgingsbehov. Et utviklingsområde er å vektlegge forebygging gjennom tidlig og tverrfaglig innsats og at elevene skal få en nødvendig tilpasset opplæring. En konsekvens av redusert rammtimer gir større elevgrupper og mindre mulighet til å gi tilpasset opplæring og spesialundervisning. Samarbeidet mellom hjem og skole, brukermedvirkning og brukerfokus er pekt på som sentrale utfordringer. Skolene er svært forskjelligartet, og det er store ulikheter i resultatmålene.

I budsjett 2020 framgår det at det er avdekket relativt omfattende behov for spesialpedagogiske tiltak med flere svært krevende enkeltsaker. Dette gjelder særlig innenfor barnehage, men også innenfor skole. Videre heter det at det er indikasjoner på at tre skoler har for lav bemanning i forhold til vedtatt norm.

PPT

Revisor har ingen relevante data innen PPT.

Barnevern

Tabell 9. Barnevern

Nøkkeltall	Kommuner			Kostra-gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbyggjar 0-22 år (kr)	8046	8665	9764	8523	8319

Barn med melding ift. innbyggjarar 0-17 år (prosent)	3.7	4.4	4.5	4.4	4.5
Barn med barnevernstiltak ift. innbyggjarar 0-22 år (prosent)	5.0	5.2	5.1	4.4	3.9
Barn med undersøking eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)	19.7	19.7	21.0	18.6	18.9
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	4.7	4.8	5.8	4.9	5.0
Andel meldinger i alt som behandles innen 7 dager	100.0	99.3	97.2	98.6	98.8
Andel meldinger som går til undersøkelse innen 7 dager	84.4	77.2	87.6	80.3	81.5

KOSTRA-tallene viser at Namsos har relativt høye driftsutgifter til barnevernet sammenlignet med gruppen og landet uten Oslo. Dette kan ha sammenheng med at Namsos har flere barn med tiltak enn sammenlignbare grupper. Namsos har også flere stillinger med fagutdanning.

Barnevern er en samarbeidsordning i Midtre Namdal. Barnevern har blitt oppdimensjonert etter at det ble avdekket store feil og mangler i tjenesten. Tjenesten styres i dag på en annen måte, men tjenesten har svært høy turnover. Etter 2020 vil tjenesten fortsette som før sammen med Overhalla, men vil bli organisert som vertskommunesamarbeid. Tjenesten skal legges inn under en ny sektor (oppvekst) i nye Namsos, men det vil være egen barnevernleder. Tjenesten har fortsatt fristbrudd, og kommunen er involvert i tvistesaker knyttet til barnevern.

Voksenopplæring

Namsos Opplæringscenter (NOS) vil bli spesielt berørt av at antall nye flyktninger som kommune tar imot går ned. Kommunen har ikke nådd målsettingen om at 60 % av deltakere på introduksjonskurs skulle få overgang til ordinær utdanning eller jobb etter avsluttet program. Mange deltakere innen voksenopplæring har vedtak om spesialundervisning. En konsekvens av redusert rammetimer er større elevgrupper. Kommunen har driftsmessige utfordringer, men mener å oppfylle lovkravene. NOS har som følge av redusert antall elever/deltakere mindre behov for nye lokaler. NOS har derimot en stor og økende gruppe deltakere med behov for spesialundervisning. Dette gjelder både norske voksne og voksne innvandrere med særlige behov.

Kultur/ barne- og ungdomstiltak

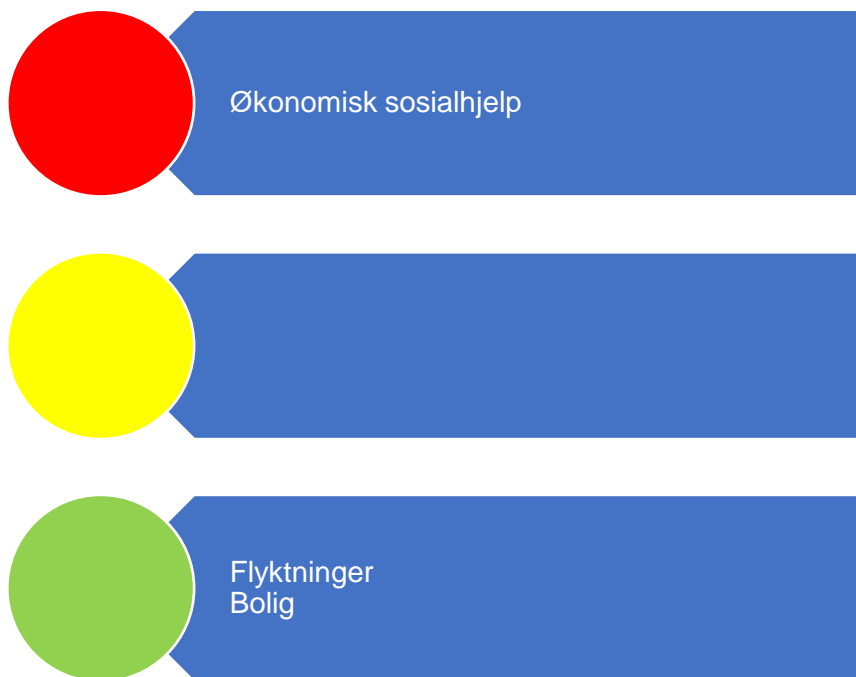
Kommunen har hatt et godt og variert kulturskoletilbud, og har lærere med gjennomgående høy kompetanse. Elevtallet ved kulturskolen har gått vesentlig ned. I budsjettet for 2019 heter det at man ser en tendens til større nedgang i elevtallet blant elever fra familier med svakere

økonomi. Det pekes på at det er behov for eksempelvis behovsprøvde friplasser. Besøkstall ved biblioteket går opp, mens besøkstallet ved kinoen går ned. Krav og forventninger fra publikum og andre brukere er ifølge budsjett for 2019 økende. Det er inngått avtale med Namsos Industribygg AS om drift av næringsarealet/kontorarealet i Rock City.

Kulturminneplanen ble vedtatt i kommunestyret 23.05.2019.

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 4. Risikovurdering velferd

Revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til velferd tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon innenfor økonomisk sosialhjelp er høyt. NAV Namsos har økonomisk merforbruk, samtidig som statistikk viser at antall barn i familier som mottar sosialhjelp er økende. Konsekvensene av barnefattigdom er alvorlige og påvirker barns levevilkår.

Økonomisk sosialhjelp

Tabell 10. Økonomisk sosialhjelp

Nøkkeltall	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Sosialhjelpsmottakere (antall)	292	308	321	11467	118964
Antall barn i familier som mottok sosialhjelp (antall)	80	97	121	6339	61467

Tabellen viser at Namsos har et stadig økende antall sosialhjelpsmottakere, samt antall barn i familier som mottar sosialhjelp.

Samarbeidet med NAV fungerer tilfredsstillende, men kommunen ønsker tettere rapportering. Det er en betydelig økning i behovet for økonomisk sosialhjelp, og det er store budsjettoverskridelser. I budsjett for 2020 heter det at det er ulik praksis i landets kommuner når det gjelder vurdering av om barnetrygd holdes utenfor eller ikke, ved vurdering av stønad til livsopphold for barn i familier som mottar økonomisk stønad. Endret beregningsmøte vil medføre økte kostnader.

Kommunene skal stille krav om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år fra 1.januar 2017.

Bolig

Tabell 11. Bolig

Nøkkeltall	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Totalt antall kommunalt disponerte boliger (antall)	364	368	350	10472	97142
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere (antall)	28	28	27	24	21
Brutto investeringsutgifter til boligformål per innbygger i kroner (kr)	398	102	1283	1663	1526
Lønnsutgifter per eid kommunal bolig (kr)	0	-134	-26	13778	9560
Andel nye søkere som har fått avslag på kommunal bolig (prosent)	18	13	9	15	29
Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån, per 1000 innbyggere (antall)	3.3	3.1	4.0	1.5	1.4
Antall husstander tilkjent statlig bostøtte fra Husbanken per 1000 innbyggere (antall)	21.8	17.0	14.4	13.2	14.6

Namsos har et lavere antall kommunalt disponerte boliger i 2018 enn tidligere. Det er investert mer, og derfor brukt mer i 2018 enn tidligere. Likevel har ikke Namsos investert like mye som gruppen og landet uten Oslo. Kommunen har en relativt høy andel boliger som finansieres med startlån.

Namsos kommune startet arbeidet med en boligpolitisk handlingsplan i april 2017. Fokusområder er bolig for velferd og boligforvaltning, utbygging og tomtepolitikk, innovasjon og utvikling. Det er opprettet et Boligkontor. I budsjettet for 2019 avsettes det midler til å følge opp den boligsosiale handlingsplanen

Flyktninger

Namsos kommune vedtok i 2017 Kvalitetsmelding for flyktningetjenesten og Namsos opplæringscenter. IMDI peker på at kommunen følger opp nye innbyggere på en tilfredsstillende måte. Namsos kommune mottar 18 flyktninger i Namsos, og må tilpasse driften i tråd med dette.

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 5. Risikovurdering helse og omsorg

Revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet innenfor helse -og omsorgstjenester tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon innenfor ulike omsorgstjenester er høyt. Kvalitet i

disse tjenestene er svært viktig, og kommunen har selv pekt på store utfordringer på området; både økonomiske, personalmessige og brukerbehov. Utdaterte planer på området underbygger denne vurderingen. Det vil kunne være alvorlige konsekvenser ved svakheter eller mangler i disse tjenestene.

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

Tabell 12. Helse og omsorg (felles sykehjem og hjemmetjeneste)

Nøkkeltall	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning (prosent)	79	78	77	75	75
Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent)	43	45	44	36	32
Andel brukere av hjemmetjenester 0-66 år (prosent)	44	45	46	30	48
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på sykehjem (prosent)	10	9	9	12	12
Andel brukertilpassede enerom m/ eget bad/wc (prosent)	100	100	100	92	90
Andel innbyggere 67-79 år med dagaktivitetstilbud (prosent)	0.00	0.00	0.00	0.73	0.67

Namsos kommune har en noe høyere andel innbyggere over 80 år som bruker hjemmetjenester. Samtidig har kommunen en noe lavere andel innbyggere over 80 år som bor på sykehjem. Ut ifra tallene kan dette tyde på at kommunen følger «omsorgstrappa» og arbeider for at de som har mulighet til det, bor lengst mulig hjemme.

Namsos har ikke dagaktivitetstilbud.

Tabell 13. Kompetanse i helse og omsorg

	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Avtalte årsverk per 10 000 innbyggere					
Geriatrisk sykepleier	11.83	12.26	10.06	4.46	4.12
Sykepleiere med spes./vd. utd.	9.58	12.03	10.44	9.92	7.54
Sykepleier uten spesialitet/videreutdanning	63.24	58.30	55.88	56.90	47.22
Hjelpepleier	62.98	63.48	60.80	65.87	48.20
Ergoterapeut	1.89	1.88	1.72	1.65	2.10
Miljøterapeut og pedagog	0.27	0.18	0.53	2.72	2.93
Aktivitør	2.55	2.52	2.50	2.87	2.16
Omsorgsarbeider	7.54	7.18	5.51	12.75	9.03

Helsefagarbeider	16.77	20.40	21.80	42.80	37.60
Annet omsorgspersonell med helseutdanning	17.97	25.70	34.53	17.34	14.57
Pleiemedhj/ass, hjemmehj/prakt bist eller annen brukerrettet tj.	60.62	68.31	75.52	75.77	63.37

Namsos har flere årsverk med geriatriske sykepleiere og annet omsorgspersonell med helseutdanning enn sammenlignbare grupper. Samtidig har kommunen svært få årsverk miljøterapeut og pedagog, omsorgsarbeider og helsefagarbeider.

Kommunens helse – og omsorgstjenester må forstås som sammenhengende tiltak innenfor en «omsorgstrapp», som tar utgangspunkt i innbyggernes behov og som har som ønsket resultat «beste effektive omsorgsnivå -BEON» for den enkelte. Kommunen har prioritert en godt utbygd hjemmetjeneste, herunder satsing på heldøgns omsorgsplasser i bo – og velferdssenter og med relativt sett begrensede antall plasser i helsehus på det høyeste omsorgsnivået i kommunen.

I budsjettet for 2019 heter det følgende: «Skal syke og eldre i kommunen motta velferdstjenester som ivaretar rettigheter gitt i lovverk og innenfor de kvalitetsstandarder som kommunen har lagt opp til, er det helt nødvendig å prioritere en styrking av sektoren. Dette vil konkret omfatte at både kapasitet og kompetanse i tjenesten styrkes, samtidig som at det er nødvendig at ledelsen og ansatte lykkes med å utvikle innovasjonskraft og endringsvilje som fører til at arbeidsformer endres, brukerrollen styrkes, frivillighetens rolle utvikles og ny teknologi blir innført og tatt i bruk».

I budsjettet for 2020 heter det at kommunens helse- og omsorgstjenester står overfor store utfordringer i årene som kommer, og en utfordring som pekes ut er tjenestekvalitet. Samtidig er det en utfordring at faglig kvalifisert personell for ofte erstattes med vikarer uten tilstrekkelig kompetanse ved sykefravær.

Namsos kommune har i 2017 jobbet med en felles strategi for habilitering, rehabilitering, individuell plan og koordinator sammen med Fosen og Namdalseid kommune. Kommunen har utformet en strategi for å styrke kompetanse innen feltet ernæring og tiltak skal iverksettes i hele tjenesteområdet i 2018. Det er sterkt fokus på rekruttering og omdømmebygging. Det at brukernes behov for helse og omsorgstjenester blir mere komplekse og omfattende sammen med utfordringer innen rekruttering innebærer at kommunens tjenestetilbud utfordres på forsvarlighet overfor brukerne. Kompetanseplanlegging må prioriteres.

Det er gjennomført bruker- og pårørendeundersøkelse ved helsehuset i 2017. Det er utfordringer knyttet til tilfredsstillende kapasitet i tjenesten og det har vært ventelister for å motta langtidsopphold i helsehuset. Økt brukerinnflytelse fordrer at kommunen har en systematisk tilnærming til hvordan pasienter og brukere involveres i utvikling av tjenestene.

I pressen har det kommet fram flere alvorlige klager rettet mot eldreomsorgen generelt, og kvalitet i tjenesten spesielt. Gjennomført forvaltningsrevisjon i 2017 viste at særlig langtidsavdelingen i helsehuset hadde utfordringer med å oppfylle krav og forventninger om kvalitet i helse – og omsorgstjenestene til pasientene.

Demensavdelingen har økning i antall pasienter med fysisk uro og adferdsutfordringer. Dette innebærer at mer av ansattes tid går med til å skjerme enkeltpasienter og konsekvensen blir i perioder kun tilsyn overfor øvrige pasienter.

Det er en økning i antall hjemmeboende og andre som mottar matlevering. I budsjettet for 2019 heter det at å sørge for god og ernæringsriktig kost ikke er et selvkostområde for kommunen og sentralkjøkkenet har for små budsjetter til å dekke nødvendig innkjøp av råvarer til sin økte produksjon.

Dagaktivitetsplasser for demenssyke er ikke fulgt opp med økonomiske bevilgninger, til tross for at kommunestyret har behandlet sak om etablering av dagaktivitetsplasser ved to anledninger (8/12-16 og 15/6-17)

Hjemmetjenesten har utfordringer knyttet til at bemanningen ikke er tilpasset antall heldøgns plasser (Bangsund). Videre er det utfordringer knyttet til avstander (økt bruk av tid til bilkjøring) og det er utfordringer knyttet til økt antall brukere med komplekse og sammensatte behov for helse og omsorgstjenester.

Oppfølgingsteam (OT) er et tverrfaglig team som samhandler med sårbare og utsatte brukere og deres fastlege om plan for oppfølging. Det er fokus på utvikling og implementering av dette. Innsatsteamet har økning i antall brukere (286 brukere i 2017). Implementering av velferdsteknologi i tjenestområdet er sentralt.

Det er gjennomført brukerundersøkelse i hjemmetjenestene i 2017.

Oppfølging og tjenestetildeling til hjemmeboende multisyke er en relativ ny utfordring, og eldre bor hjemme til tross for stort behov for helsehjelp og funksjonssvikt. Kommunen skal også implementere en arbeidsmodell kalt «Helhetlig pasientforløp i hjemmet – primærhelseteam».

Tjenesten har utfordringer knyttet til forholdet mellom bemanning og antall heldøgns plasser, avstander og økt antall brukere med komplekse og sammensatte behov.

Sektorens planverk er ifølge budsjett 2020 utgått på dato og trenger sterkt en fornyelse. Dette gjelder planer som omsorgsplan, demensplan, plan for psykisk helse og rusomsorg, plan for habilitering, rehabilitering og koordinerende enhet, plan for helsemessig og sosial beredskap, og plan for ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenestene.

Psykiatri / psykisk helsevern og rus

Tabell 14. Psykiatri og rusomsorg

Nøkkeltall	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer (prosent)	8.1	8.9	7.9	6.6	12.4
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere (helse- og omsorg) (antall)	8.6	9.0	9.2	6.3	4.9
Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	18.5	16.9	17.0	10.9	9.1
Årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	3.7	4.9	4.0	3.8	3.0

Kilde: SSB

Ifølge Handlingsprogram 2018-2019 har kommunen ventelister til tross for opptrappingsplan fra staten, og har ikke fulgt opp med nye tiltak og økt satsing innfor rus/psykisk helse. Ifølge budsjett 2019 har tjenestemråde rus og psykisk helse samme ressurstilgang i 2019 som i 2016. Det er en vekst i tjenestemottakere innenfor rus og psykisk helsetjenester.

Namsos kommune har hatt tilsyn innenfor psykiatri/psykisk helsevern, og fikk avvik på oppbygging av tjenesten.

Kommunens betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter vil fra 2019 også omfatte pasienter i psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling for rusavhengighet (St.prp. 88 S (2017-2018)). Opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering (St.prp 1 S (2016-2017)) krever at kommunen utarbeider en oversikt over hovedutfordringer på feltet og fastlegger kortsiktige og langsiktige strategier for å møte disse.

Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede

Avlastningsboligen har 14 brukere i aldersgruppen 2-32 år, og det oppleves en økning i antall brukere. Tilbudet gis på bakgrunn av enkeltvedtak fattet av brukerkontoret, og det er behov for høy bemanning for å ivareta den enkelte bruker. Boligen er ikke tilpasset dagens brukere.

Ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en tjeneste som personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse har rett til å få.

Lege/ legevakt/ psykolog/ helsestasjon

Det er utfordringer knyttet til rekruttering av nye fastleger til ledige legehjemler med driftsavtale.

Helsestasjonen ligger 1,2 årsverk under minstenorm for bemanning. Helsestasjonen har 18 årsverk, og sykefraværet er 13,1 %. Nye faglige retningslinjer for helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom gir anbefalinger om nye innsatsområder som bør prioriteres, noe som medfører økt arbeidsmengde på området.

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 6. Risikovurdering teknisk

Revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet innenfor teknisk drift tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon innenfor miljø og klima, byggesak og eiendomsforvaltning er høyt. Kommunen har utfordringer med å knytte miljøaspektet inn i byggesaksbehandlingen, og det er rekrutteringsproblematikk på fagfeltet. Det har over tid blitt opparbeidet et betydelig vedlikeholdsetterlep som kan få betydelig økonomiske konsekvenser.

Lav bemanning og økt ekstremvær vil være utfordringer, og vil kunne utgjøre en risiko for kommunen. Det vil også være sentralt at kommunen innarbeider klimaaspektet i sitt planverk for å kunne møte en slik risiko.

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

Planarbeid

Oppdatert overordnet planverk pekes på som en utfordring. I budsjett for 2018 heter det at kommunen ikke har oppdaterte og klare målsettinger for ønsket helhetlig utvikling av lokalsamfunnet. Det er likevel slik at det er tatt tak i utfordringen.

Enhet Strategi og samfunnsutvikling er nyopprettet i 2020. I budsjettokumentet heter det at planstrategi for den nye kommunen er et viktig arbeidsområde i 2020, herunder prioriteringer av tiltakene i samfunnsplanen. Videre er koordinering av arbeid med arealplan et fokusområde.

Byggesak

Tabell 15. Byggesak

Nøkkeltall	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Byggesøknader i alt behandlet (antall)	193	358	351	10284	74668
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)	..	13	10	17	20
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)	..	17	2	35	37
Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)	..	41	29	19	18

Kilde: SSB

Av 435 bygge – og delingssaker har det vært 138 saker med dispensasjonsbehandling. Det har vært vakanse i stillinger i 2017. Kommuneledelsen peker på at det er «akseptabel saksbehandlingstid» men at det ligger utfordringer i å knytte miljøaspektet inn i saksbehandlingen. I budsjett for 2020 pekes det på utfordringer med å rekruttere ansatte med høyere utdanning, og at det er igangsatt arbeid med digitalisering av byttesaksarkiv. På sikt vil det være naturlig å vurdere digitalisering av byggesaksprosessen.

Kommunen har inntekter knyttet til byggesaksbehandling, og dersom kommunen oversitter vedtatte frister. Gebyrbortfall innebærer at kommunen skal tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides.

Plan – og bygningsloven omfatter også bestemmelser om ulovlighetsoppfølging, og ansvaret for å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan – og bygningsloven ligger til kommunen.

Eiendomsforvaltningen

Tabell 16. Eiendomsforvaltning

Nøkkeltall	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)	8.0	8.5	8.0	8.2	9.0
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	5.76	6.00	5.90	5.76	5.12
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	539	553	574	528	562
Formålsbygg areal totalt	75193	78479	77330	2493860	23780000

Kilde: SSB

Det ligger fem handlingsregler til grunn for budsjettet for 2019. Handlingsregel nr. fem sier at vedlikehold av kommunal infrastruktur skal som minimum dimensjoneres til et nivå som ivaretar bevaring av kommunens realverdier. I budsjettet foreslås det en videreføring av tidligere økning av vedlikehold både av bygningsmasse, vei og gatelys, og rådmannen vurderer at handlingsregel nr. fem er delvis oppfylt. Hovedplan veg ligger til grunn for prioritering av vegvedlikehold i planperioden. I samme budsjett (2019) heter det at kommunen har store utfordringer med langsiktig og bærekraftig forvaltning av realverdier (bygningssmasser og vei) og at ressurstilgangen til tross for styrking ikke holder tritt med verditap/slitasje.

Vann og avløp

Tabell 17. Vann og avløp

Nøkkeltall	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Årsgebyr for vannforsyning - ekskl. mva.	2502	2568	2723	3276	3741
Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	0.18	0.32	0.61	..	0.69
Andel av total kommunal vannleveranse til lekkasje (prosent)	5.0	5.0	5.0	..	29.5
Årsgebyr for avløpstjenesten - ekskl. mva.	4028	4133	4360	3847	4146
Andel fornyet kommunalt spillvannnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	..	..	..	..	0.56
Andel innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt (prosent)	18.9	18.9	18.9	..	51.3

Kilde: SSB

Årsgebyr vann ligger noe under sammenlignbare kommuner. Kommunen har forholdsvis høyt avløpsgebyr som skyldes store utbygginger over tid.

Finansiell revisjon har i forbindelse med årsoppgjøret 2018 påpekt at det i forbindelse med VAR er benyttet feil artsgruppe og at akkumulerte underskudd på selvkostområdet bør framgå av balansen og ikke bare i note. Videre pekes det på at akkumulerte underskudd ikke er renteberegnet som selvkostfond, og at dette burde vært gjort. Ifølge kommunens svar vil dette bli tatt til etterretning.

Namsos kommune har kommunalt vannverk som levere vann til størsteparten av kommunens innbyggere. Vannkvalitet og beredskap knyttet til vannleveranser er et generelt risikoområde i alle kommuner.

Avløpsseksjonen vil, som følge av økt ekstremvær, være sårbar dersom beredskap, kapasitet og vedlikehold ikke er tilfredsstillende.

Renovasjon

Tabell 18. Renovasjon

Nøkkeltall	Kommune			Kostra- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	3680	3680	3780	2823	2854
Andel levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling (prosent)	44.0	47.9	49.5	39.9	40.0

Kilde: SSB

Renovasjon håndteres av Midtre Namdal Avfallsselskap som samler inn, sorterer og sender de fleste fraksjonene til videre behandling/gjenbruk. Høye gebyr på avfallstjenesten skyldes at MNA har ens pris i hele avfallsområdet.

I 2019 gjennomføres det selskapskontroll med forvaltningsrevisjon i MNA.

Brann- og redningstjenester

Brann- og redning hadde i 201 7226 utrykninger totalt. Det var 14 utrykninger til brann og 17 til trafikkulykker. Det ble gjennomført 58 særskilte branntilsyn, 1821 feiinger, 937 tilsyn i boliger og 1 aksjon mot akutt forurensning. Det er gjort nødvendige tilpasninger knyttet til ren og skitten sone på brannstasjonen. Det er negative erfaringer med nødnett som røykdykkersamband og det arbeides for å finne bedre løsninger. 110-sentralen i Namsos skal avvikles.

Samferdsel (vei, park og idrettsanlegg)

Oasen, Kleppen Idrettspark, Bråten, Granåsen og bymarka er en viktig del av driften innenfor PIF (park, idrett og friluft). PIF har utfordringer knyttet til økonomiske rammer og særlig er driften i Oasen utfordrende.

Ny handlingsplan for trafiksikkerhet er vedtatt 2017. Ny hovedplan veg er godkjent våren 2016. Kommunen har over år hatt marginale budsjetter innenfor samferdsel/veg. Det er store vedlikeholdsetterslep i vei – og samferdselsanlegg. I budsjett for 2018 heter det at kommunen som eier av vesentlig bygningsmasse og veier har store utfordringer med langsiktig og bærekraftig forvaltning av disse realverdiene. Ressurstilgangen i de årlige budsjettene holder ikke tritt med verditapet/slitasje så etterslepet øker hvert år. De senere år er det imidlertid gjort en viktig styrking på begge felt. Videre heter det at det er store vedlikeholdsetterslep på bygningsmassen og vei- og samferdselsanlegg som øker hvert år.

Næring

Namsos Industribyggeselskap AS (NiB) er et verktøy for tilrettelegginger og utvikling. I dag ligger Utviklingsavdelingen i MNS, men vil bli egen avdeling etter 2020. Strategisk næringsplan er vedtatt i MNS. Det var planlagt gjennomført selskapskontroll med forvaltningsrevisjon i NiB AS i 2019, men denne ble utsatt da retningslinjene i selskapet var for nye til å kunne vurderes på en god måte.

Miljø og klima

Rensegraden ved Tiendholmen renseanlegg er ikke stabilt tilfredsstillende og ikke iht. kravene som miljømyndighetene stiller. I enkeltsaker og i forvaltningen er det fokus på dette. Litt av utfordringen er at det ikke er noen overordnet målsetting, men nye Namsos skal bli foregangskommune innen miljø og klima. Det skal være fokus på miljø i alle saker vedr vann, avløp, og reguleringsplaner. Kommunen kjøper inn elbiler.

I Norge er det bred støtte til klimapolitikken gjennom klimaforlikene i 2008 og 2012. De overordnede målene for den norske klimapolitikken er:

- Norge skal overoppfylle Kyoto-forpliktelsen med 10 prosentpoeng i første forpliktelsesperiode.
- Norge skal fram til 2020 påta seg en forpliktelse om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990.
- Norge skal være karbonnøytralt i 2050.
- Som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal Norge ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i

2030. Det innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2030.

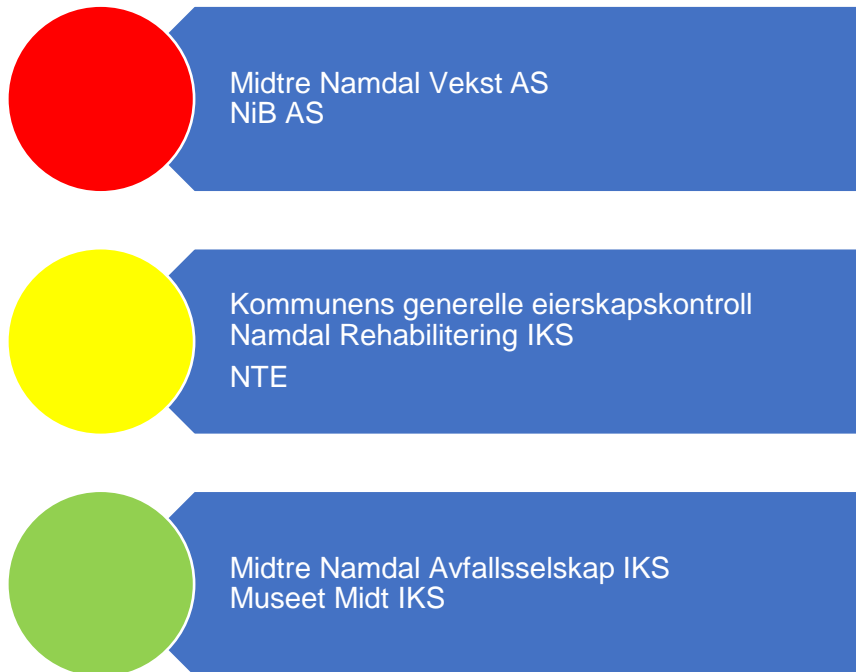
I tillegg til de overordnede målene om utslippsreduksjoner er det gjennom klimaforliket enighet om en rekke tiltak som skal gjennomføres i Norge. Dette gjelder blant annet:

- Gjennomføre en klima- og teknologisatsing finansiert gjennom avkastningen fra et nytt fond for klima, fornybar energi og energiomlegging.
- Utfasing av fyring med fossil olje.
- Skjerpede energikrav i byggsektoren.
- Fortsette å trappe opp klimaforskningen.
- Opprettholde eller øke karbonlageret i skogen.
- Bidra til utvikling av biogass i Norge.
- Ha som mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.
- Bilavgiftene skal brukes til å bidra til å få en mer miljø- og klimavennlig bilpark.
- Styrke jernbanens rolle i transportsystemet.

For å nå de overordnede målene er regelverket på ulike områder blitt endret for å ta hensyn til klima og miljø (eksempelvis i plan og bygningsloven og lov om offentlige anskaffelser). Dette regelverket er kommunene forpliktet til å overholde og oppfylle.

4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER

I figur 7 er risikovurderingene knyttet til kommune sine eierinteresser oppsummert og grunnlaget for vurderingene er nærmere vurdert i fortsettelsen.



Figur 7. Risikovurdering eierskap

Tabellene nedenfor viser Namsos sine eierinteresser i IKS og AS.

Tabell 19. Eierandel til Namsos kommune i IKS

Selskap	Eierandel
Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	34,9 %
Museet Midt IKS	25 %
Namdal Rehabilitering IKS	23,07 %
Nord-Trøndelag Krisesenter IKS	9,2 %
Konsek Trøndelag IKS	4,0 %
Trondheim Havn IKS	1,96 %

Tabell 20. Eierandel til Namsos kommune i AS

Selskap	Eierandel
Namsos Industribyggelskap AS	100 %
Namsos Kulturhus Eiendom AS	100 %
Rock City Namsos AS	100 %
MN-Vekst AS	54,62 %
Prebio AS	20,46 %
Nord-Trøndelag Energiverk AS	7,72 %
INAM AS	6,13 %
Salsnes Industribygg AS	4,16 %
Kinoalliansen AS	4,0 %

Tabell 21. Namsos kommunes deltakelse i andre selskaper

Selskap	Eierandel
Namsos Trafikkselskap ASA	
Norske Skogindustrier ASA	
Biblioteksentralen AL	
Trønderfrukt BA	
Namdalsopplevelser BA	
Namdal Bomvegselskap	
Riangalleriet SA	
Revisjon Midt-Norge SA	

4.3.1 Eierskapskontroll

Namsos kommune har ikke utarbeidet eierskapsmelding for sitt eierskap, noe som er kritisk sett opp imot ny kommunelov. Unntaket er eierskapsmelding for NIB AS. På forespørsel sier kommunen at eierskapsmelding er utsatt i påvente av kommunesammenslåing fra 01.01.2020, og ifølge budsjett for 2020 skal det utarbeides ny eierstrategi.

4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper

Midtre Namdal Vekst AS utfører en viktig samfunnsoppgave, noe som tilsier at svakheter i selskapets måloppnåelse knyttet til formål vil ha negative konsekvenser.

Det var lagt opp til eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon i NiB AS i 2019. Kontrollen av NiB ble utsatt, da retningslinjer for selskapet nylig hadde blitt endret. En kontroll av NiB er derfor aktuelt i denne perioden, spesielt på grunn av at dette er et selskap som er heleid av Namsos kommune, som utøver tjenester innen næring. NIB AS har ifølge Proff.no 5 datterselskaper; hvorav 4 er heleide aksjeselskaper.

Det er nylig gjennomført eierskapskontroll med forvaltningsrevisjoner i Midtre Namdal Avfallsselskap. Trøndelag fylkeskommune har gjennomført en eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon i Museet Midt IKS, og forvaltningsrevisjonsdelen av denne er også aktuell for Namsos kommune. Det er derfor forvaltningsrevisjoner i andre selskaper som er viktigere enn her.

Kommunen har en relativt høy eierandel i Namdal Rehabilitering IKS.

Namsos kommune har, med noen få unntak, forholdsvis små eierandeler i de ulike selskapene. I Trondheim Havn IKS har kommunens eierandel en høy balanseført verdi. Kommunen har en relativt liten andel i NTE, men dette er et selskap som er eid av alle de nord-trønderske kommunene. I denne sammenhengen har Namsos en relativt stor andel. Dette er et eierskap som ble overdratt fra Nord-Trøndelag fylkeskommune. En undersøkelse av eierutøvelsen i NTE er derfor aktuell for gjennomgang.

KILDER

Statistikk er hentet fra KOSTRA, Statistisk Sentralbyrå

Kommunale dokumenter:

- Budsjett 2018, 2019 og 2020
- Årsberetning 2017 og 2018
- Årsregnskap 2017 og 2018
- Boligpolitisk handlingsplan
- Eierdokument for NiB
- Kvalitetsmelding barnehage og skole

Kommuneeeksterne dokumenter:

- Folkehelseprofil 2019
- Ungdataundersøkelsen 2019
- Tilsynsrapporter (se kapittel 3.3)

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.

Eksterne dokumenter

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

Intervju i kommunene

Det ble gjennomført et møte mellom ledelsen i kommunen og revisjonen v/ regnskapsrevisor og forvaltningsrevisor i november 2018 hvor risikoer i kommunen ble diskutert. I juni 2019 gjennomført regnskapsrevisor møte med ass. rådmann og økonomisjef.

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.

1. 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.

2. 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 22. 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

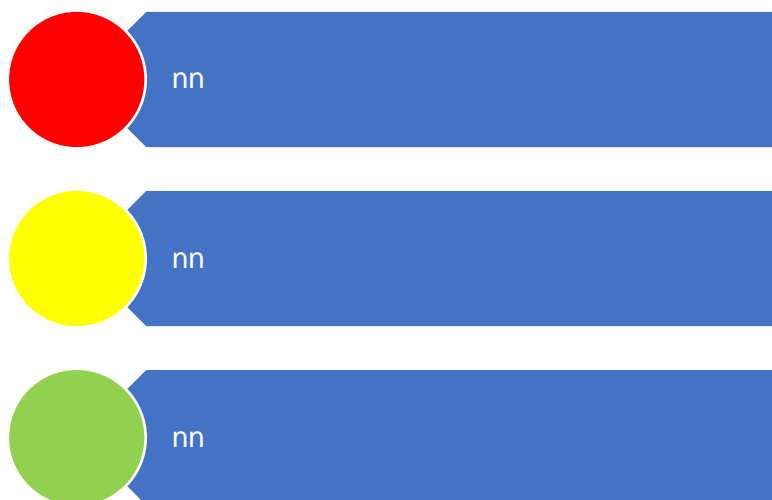
Tabell 23. Beskrivelse av konsekvens

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

Risiko- og vesentlighetsvurderingen graderes til lav, middels og høy risiko. Figuren nedenfor beskriver kombinasjonen av sannsynlighet og konsekvens som utgjør risikovurderingen. Rød farge indikerer høy risiko og behovet for forvaltningsrevisjon er høyt. Gul farge indikerer middels risiko, og kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon. Grønn farge indikerer lav risiko og et lavt behov for forvaltningsrevisjon.

Sannsynlighet	Konsekvens				
	Ubetydelig konsekvenser	Mindre alvorlig konsekvenser	Alvorlige konsekvenser	Meget alvorlige konsekvenser	Svært alvorlige konsekvenser
Svært sannsynlig					
Meget sannsynlig					
Sannsynlig					
Lite sannsynlig					
Usannsynlig					

Figur 8. Kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens
1.



Figur 9. Risikovurdering

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

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.

MRevisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no