

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering

Overhalla kommune

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

Tabell 1. Oppsummering av risikovurderingene innenfor kommuneorganisasjonen og tjenesteområdene

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Kvalitetssystem	Driftsøkonomi	Budsjettprosess
Arkiv, inkl. innsyn i postliste og politiske saker	Offentlige anskaffelser	Beredskapsplan og ROS
Sykefravær	Arbeidsgiverpolitikk, HMS, etikk og varsling	Skole
Kvalitet i helse og omsorg – avvikssoppfølging	IKT	PPT
Vann og avløp	Barnevern	Voksenopplæring
	Barnehage	Flyktninger
	Trivsel blant ungdom	Økonomisk sosialhjelp
	Kommunale boliger	Legevakt/lege/psykolog /helsestasjon

	Velferdsteknologi	Renovasjon
	Rus og psykiatri	Byggesak
	Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede	Plan
	Eiendomsforvaltning	Samferdsel
		Miljø og klima

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

Tabell 2. Oppsummering av risikovurderingene innenfor eierskap og selskaper

Høy risiko	Moderat risiko	Lav risiko
Eierskapskontroll	NAMAS Vekst AS	Andre selskap
Namdal Rehabilitering IKS	Overhalla Realinvest AS	
	NTE	
	Nord-Trøndelag Krisesenter IKS	

INNHOLDSFORTEGNELSE

OPPSUMMERING	2
1 INNLEDNING	6
2 UTVIKLINGSTREKK I OVERORDNEDE RAMMEBETINGELSER	7
2.1 Demografiske endringer	7
2.2 Klima, energi og beredskap	7
2.3 Kommunestruktur	8
2.4 Regelverksendringer	9
2.5 Økonomi og kontroll.....	9
2.6 Digitalisering.....	9
3 OVERHALLA KOMMUNE	10
3.1 Utviklingstrekk i Overhalla	10
3.2 Kommuneorganisasjonen	11
3.2.1 Kommunesamarbeid.....	11
3.2.2 Investeringsplaner.....	12
3.2.3 Tidligere revisjoner og tilsyn.....	12
4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING	14
4.1 Kommuneorganisasjonen	14
4.1.1 Økonomi	14
4.1.2 Organisasjon.....	19
4.2 Tjenesteområdene.....	23
4.2.1 Oppvekst	23
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.....	39
4.3.1 Eierskapskontroll.....	41
4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper	41
Vedlegg 1 Metode	44
Datagrunnlag	44
Kommunale dokumenter	44
Statistikk.....	44
Eksterne dokumenter	44
Intervju i kommunene	44
Vurderinger.....	44
Vurdering av risiko- og vesentlighet.....	44
Vurdering av metoden	46

Tabell

Tabell 1.	Oppsummering av risikovurderingene innenfor kommuneorganisasjonen og tjenesteområdene.....	2
Tabell 2.	Oppsummering av risikovurderingene innenfor eierskap og selskaper	3
Tabell 3.	Om kommunen.....	10
Tabell 4.	Samarbeid med nye Namsos	11
Tabell 5.	Overhalla kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene	13
Tabell 6.	Økonomisk situasjon	15
Tabell 7.	Finansiering av driften	17
Tabell 8.	Økonomisk internkontroll	18
Tabell 9.	Sykefravær.....	21
Tabell 10.	Skole.....	24
Tabell 11.	Barnehage	26
Tabell 12.	Barnevern	27
Tabell 13.	Økonomisk sosialhjelp.....	29
Tabell 14.	Kommunale boliger	29
Tabell 15.	Helse og omsorg	32
Tabell 16.	Kompetanse i helse og omsorg	33
Tabell 17.	Psykisatri og rusomsorg.....	34
Tabell 18.	Byggesak	36
Tabell 19.	Eiendomsforvaltning.....	36
Tabell 20.	Vann og avløp.....	37
Tabell 21.	Renovasjon	38
Tabell 22.	Beskrivelse av sannsynlighet	45
Tabell 23.	Beskrivelse av konsekvens	45

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart Overhalla kommune.....	11
Figur 2.	Risikovurdering økonomi.....	14
Figur 3.	Risikovurdering organisasjon	19
Figur 4.	Risikovurdering oppvekst	23
Figur 5.	Risikovurdering velferd.....	28
Figur 6.	Risikovurdering helse og omsorg	31
Figur 7.	Risikovurdering teknisk	35
Figur 8.	Risikovurdering eierskap	39
Figur 9.	Risikovurdering	46

1 INNLEDNING

Formålet med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å gi kontrollutvalget og kommunestyret et overordnet verktøy til å velge områder innen kommunens virksomhet hvor det kan være aktuelt å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt eller en eierskapskontroll. Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering gir innspill til plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll 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 utarbeider risiko- og vesentlighetsanalyser i sine kommuner, inklusive fylkeskommunen. Analysen gjennomføres i samarbeid med oppdragsansvarlig revisor på finansiell revisjon. Risiko- og vesentlighetsvurderinger utarbeides ved starten av ny valgperiode og vurderingen oppdateres årlig med nytt tallmateriale og eventuelt nye vurderinger ved behov.

Analysen er viktig for at revisorene innen finansiell og forvaltningsrevisjon skal kunne ha forståelse for risikoene i organisasjonen og hvor det er mest behov for å rette oppmerksomheten i revisjonsarbeidet. For forvaltningsrevisjon betyr det at revisor, sammen med kontrollutvalget, effektivt kan konkretisere problemstillinger og gjennomføre undersøkelser målrettet, og der det er mest behov for å gå inn med forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Analysen skal ligge til grunn for kommunens Plan for forvaltningsrevisjon og Plan for eierskapskontroll.

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 kommunøkonomien 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 sammenslås med andre, nye oppgaver og økte krav gjennom for eksempel bemanningsnormer og lignende (Brandtzæg et al, 2019).

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

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

3 OVERHALLA KOMMUNE

I tabell 3 presenteres ulike demografiske forhold ved Overhalla kommune. Tallene i analysen sammenligner Overhalla 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. Overhalla er plassert i KOSTRA-gruppe 2, som består av små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter.

3.1 Utviklingstrekk i Overhalla

Tabell 3. Om kommunen

Nøkkeltall	Overhalla			KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Innbyggere (antall)	3840	3845	3879	192553	4647141
Fødte per 1000 innbyggere	12,5	10,7	12,4	8,8	9,9
Døde per 1000 innbyggere	6,8	7,3	8,2	10,5	8,0
Netto innflytting (antall)	-7	-5	17	-586	15891
Andel skilte og separerte 16-66 år (prosent)	7,5	8,1	7,9	9,7	10,7
Andel enslige innbyggere 80 år og over (prosent)	60,3	58,2	53,3	62,8	62,0
Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden (prosent)	0,8	0,8	0,5	0,7	0,9
Andel uførepensjonister 16-66 år (prosent)	9,8	10,5	10,9	12,0	10,0
Registrerte arbeidsledige i prosent av befolkningen i alderen 15-74 år (prosent)	0,6	0,9	0,7	1,1	1,5
Andel innvandrerbefolkning (prosent)	8,1	8,3	8,9
Forventet levealder ved fødsel, kvinner (år)	84,0	84,0	..	72,4	74,4
Forventet levealder ved fødsel, menn (år)	79,8	79,8	..	68,8	70,7
Innbyggere som bor i tettsteder per 1.1. (antall)	1839	1833	1845	83505	3659199
Pendler ut av bostedskommunen (antall)	849	0	0

Kilde: SSB

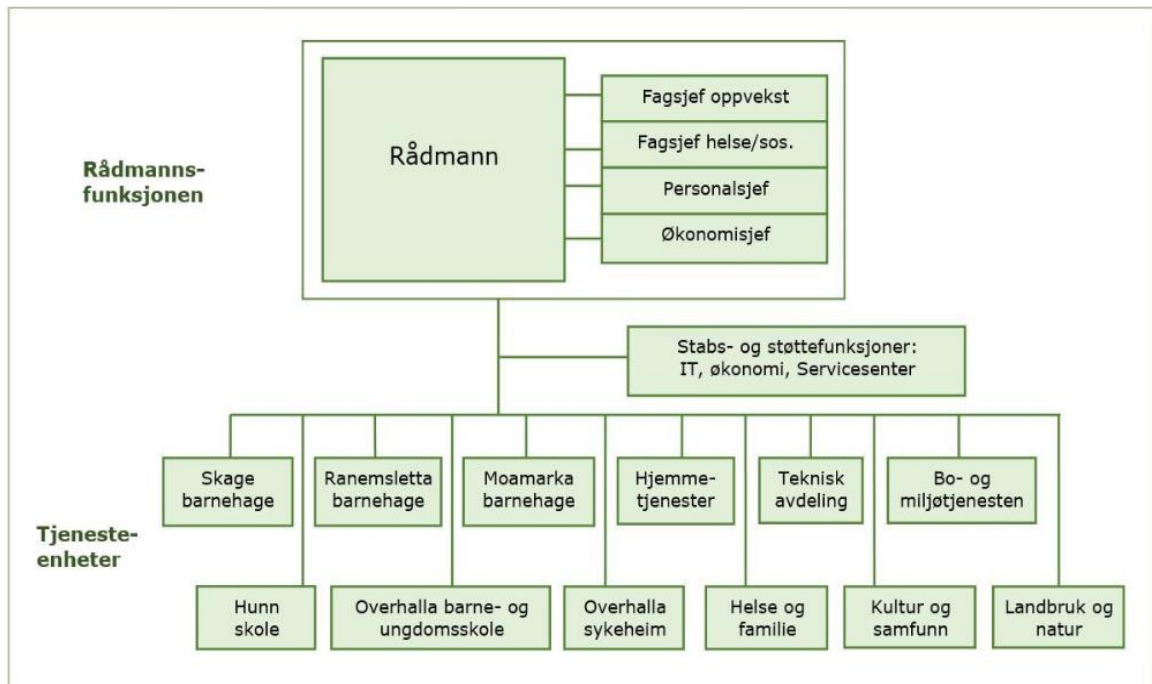
Overhalla har fra 2004 hatt en positiv utvikling i folketallet. Næringslivet har vært i vekst og deres behov for arbeidskraft har hatt en vesentlig innvirkning på veksten. I tillegg har bosetting av flyktninger bidratt. Statistisk sentralbyrås middelsprognose for befolkningsvekst fram til 2040 viser at det forventes at folketallet i Overhalla skal øke med over 800 i forhold til innbyggertallet for 2016 (3840). Dette er en årlig økning på 35 (Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023).

I Kommunebarometeret ser vi at Overhalla ligger relativt stabilt i tabellen. I 2017 havnet kommunen på 146. plass, i 2018 på 175. plass og i 2019 på 151. plass. Plasseringene i

barometeret er ikke nødvendigvis sammenlignbare fra år til år da det kan ligge ulike forutsetninger inne, men i hovedsak gir Overhallas plasseringer et bilde av en kommune som stabilt ligger relativt høyt plassert (av 422 kommuner).

3.2 Kommuneorganisasjonen

Rådmann i Overhalla er Trond Stenvik. Stenvik har vært rådmann i Overhalla siden 2004. I 2018 har det vært 377 ansatte i kommunen som har utført 299 årsverk. (Årsmelding 2018) I figur 1 er kommunens organisasjonskart som viser organiseringa i kommunen.



Figur 1. Organisasjonskart Overhalla kommune

3.2.1 Kommunesamarbeid

Overhalla kommune har tidligere samarbeidet innenfor Midtre Namdal samkommune og store deler av dette samarbeidet er videreført med nye Namsos kommune. De ulike samarbeidsområdene finnes i tabell 4.

Tabell 4. Samarbeid med nye Namsos

IT infrastruktur	Sosial rådgiving og veiledning
Lønn/regnskap	Barneverntjenester
PPT i grunnskolen	Barnevernstiltak i familien
Sentralbord	Hjemmesykepleie
Miljørettet helsevern	Bistand til etablering /oppr av bolig

Legevakt

Kart og oppmåling

3.2.2 Investeringsplaner

Det er planlagt investeringer for i overkant av 260 millioner kroner, hvorav lånebehovet vil være 190 millioner kroner. Investeringene skal legge til rette for tilstrekkelig kapasitet og mer framtidsrettede løsninger som skal kunne danne grunnlag for en mer effektiv tjenesteproduksjon.

I Årsbudsjett 2020 og Økonomiplan for 2020-2023 ligger det inne følgende investeringer som er over 5 millioner i planperioden.

- 18 omsorgsboliger
- Restaurering og nybygg ved Hunn skole
- Skisseprosjekt Gimle 2018-2022
- OBUS uteområde og videre utbygging
- Ranemsletta barnehage – utvidelse
- Varme og ventilasjonsanlegg administrasjonsbygg
- Varmeanlegg helsesenteret
- Vann og avløp

3.2.3 Tidligere revisjoner og tilsyn

Forrige risiko og vesentlighetsvurdering i Overhalla kommune fra 2016 vurderte følgende områder som risikofylte og vesentlige:

- Elevenes psykososiale miljø
- Prosessen rundt flytting av elever til OBUS
- Pleie og omsorg

I tabell 3 finnes en oversikt over forvaltningsrevisjonsprosjekter, selskapskontroller og statlige tilsyn.

Tabell 5. Overhalla kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene

Område	Type kontroll/ tilsyn	År
Elevens psykososiale miljø	Forvaltningsrevisjon	2020
Midt Namdal Avfallsselskap IKS	Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon	2019
Overhalla kommune som barnehagemyndighet	Tilsyn (Fylkesmannen)	2017
Beredskap	Tilsyn (Fylkesmannen)	2017
Arkivtjenesten. Samordning og dokumentsikkerhet	Forvaltningsrevisjon	2016
Samhandling barnehage, skole og skolehelsetjeneste.	Forvaltningsrevisjon	2014

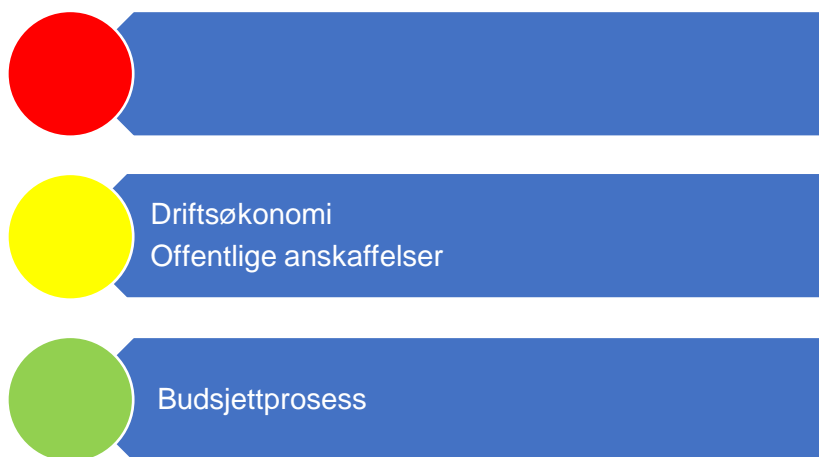
4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

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, gul og grønn fargekode indikerer at revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er henholdsvis høyt, middels og lavt.

4.1 Kommuneorganisasjonen

4.1.1 Økonomi

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



Figur 2. Risikovurdering økonomi

Revisor vurderer at det er en moderat risiko knyttet til kommunens driftsøkonomi. Dette begrunnes i at kommunen har erfart lavere andel rammetilskudd og at det legges opp til et negativt driftsresultat i kommende økonomiperiode. En forklaring til dette er at kommunen har et stort disposisjonsfond som kan bygges ned og at kommunen samtidig kan bruke tid på å omstille seg til et lavere driftsnivå. Risikoen ligger i at kommunen kan bli sårbar for andre endringer som også er belastende på driftsøkonomien.

Offentlige anskaffelser har på generelt grunnlag høy risiko. Revisor vurderer at det er moderat risiko knyttet til offentlige anskaffelser. Dette med utgangspunkt i at Overhalla kommune er i ferd med å gjennomføre store investeringsprosjekter hvor anskaffelser og oppfølging av dem er viktig.

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

Økonomisk situasjon

Tabell 6. Økonomisk situasjon

Nøkkeltall	Overhalla			KOSTRA- gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	7,2	3,8	1,1	1,9	2,2
Årets mindre/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter	3,2	1,8	1,7	1,8	1,2
Arbeidskapital ex, premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter	29,3	19,7	22,7	19,5	21,8
Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter	42,7	50,0	42,4	40,0	42,3
Langsiktig gjeld ex pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter	114,5	111,6	115,8	95,2	105,6
Frie inntekter per innbygger (kr)	59587	61191	61716	62753	55124
Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter	12,6	17,2	16,8	9,1	11,2
Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter	14,4	19,6	9,5	11,5	15,2
Egenfinansiering av investeringene i prosent av totale brutto investeringer	23,0	19,8	29,5	23,2	25,8

Kilde: SSB

Tabell 6 viser at kommunens netto driftsresultat har sunket i perioden 2016-2018, og var i 2018 under nivået i KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo. 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 Overhalla kommune viser denne 1,1 prosent i 2018, noe som er en del ned fra foregående år og lavere enn det anbefalte nivået.

Regnskapstallene for 2019 viser at netto driftsresultat i forhold til driftsinntektene er 2,1 prosent i 2019, og kommunen har et mindreforbruk på 6,4 millioner som kan settes av til disposisjonsfond hvis ønskelig. Kommunens disposisjonsfond er ved utgangen av 2019 60 millioner og utgjør 16,7 prosent av driftsinntektene.

I budsjett 2020 og økonomiplan for 2020-2023 er netto driftsresultat negativt i hele økonomiplanperioden og dette skal dekkes opp med bruk av fond. Med et solid disposisjonsfond vil en kunne bruke noe tid på en omstillingsprosess hvor kommunen best mulig kan innrette seg med langsiktige løsninger og prioriteringer. Det foreslås en innsparing på 6,5 millioner totalt i planperioden, men at det til tross for innsparingen vil være et

budsjettunderskudd på 8 millioner ved slutten av perioden. Rådmannen vil i 2020 igangsette en prosess for å avklare hvordan effektivisering og prioritering skal gjennomføres.

Tabell 6 viser også at den langsiktige gjelden i prosent av brutto driftsinntekter ligger på et høyere nivå enn KOSTRA-gruppa og landet. Andelen brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter har svingt de siste årene og det samme har andelen egenfinansiering av investeringene. Begge nøkkeltallene har svingt rundt andelene for Kostra-gruppa og landet. Om den langsiktige gjelden sier årsmeldingen for 2018 at den har økt med 27 millioner i 2018, og er på kr 835 millioner ved utgangen av året, hvorav 427 millioner er kommunens pensjonsforpliktelser.

I årsmeldingen for 2018 fortelles det at kommunen i mange år har arbeidet med å bedre kommunens økonomi for å skape handlingsrom for investeringer innenfor skole og omsorg. Ved utgangen av 2018 utgjør kommunens disposisjonsfond 16,6 prosent av brutto driftsinntekter, mens anbefalt nivå er fem til ti prosent.

Årsmeldingen for 2018 viser at netto finanskostnader i prosent av brutto driftsinntekter viser hvor stor andel av driftsinntektene som brukes til renter og avdrag. Dette forholdet har vært stabilt de senere årene. (Årsmelding 2018)

Tabell 6 viser at fri egenkapital i prosent av brutto driftsinntekter er høyere i 2017 og 2018 enn KOSTRA-gruppa og landet. Kommunens frie inntekter per innbygger ligger nesten på nivå med KOSTRA-gruppa og over landet utenom Oslo.

Kommunens økonomi har de senere årene vært god. Vekst i folketall har bidratt til økte rammeoverføringer. Politisk fokus har vært å styrke egenkapitalen ved oppbygning av fond. Dette for å være forberedt på, og skape rom i økonomien for fremtidige økte kapitalkostnader som følge av store investeringsbehov (Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023). I løpet av siste to-tre årene har bildet endret seg gjennom reduksjoner i statlige overføringer. Endrede kriterier i inntektssystemet, trekk for medfinansiering av privatskoler og reduserte muligheter for utskrivning av eiendomsskatt har gitt og vil framover gi vesentlig reduserte inntekter for kommunen. Inntektsbortfallet antas å bli ca. 7,5 millioner kroner i økonomiplanperioden (2020-2023). I tillegg vil rente- og avdragsutgifter på lån øke med 6 millioner kroner som følge av store investeringer (Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023).

Ledig likviditet er i 2018 plassert på driftskonto i bank med en måneds Nibor³ pluss et påslag (Årsmelding 2018). I tabell 6 sier arbeidskapitalen noe om likviditeten og den er på nivået med KOSTRA-gruppa og landet, og litt over hvis vi ser det tre årene samlet.

Finans

Tabell 7. Finansiering av driften

Finansiering	Overhalla			KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andre driftsinntekter, ekskl. mva-kompensasjon	9,5	8,7	9,9	12,8	11,7
Andre statlige tilskudd til driftsformål	5,4	6,1	3,6	5,8	4,8
Brutto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, ekskl. mva-kompensasjon	0,1	0,1	0,1	0,9	0,4
Eiendomsskatt totalt	1,9	2,0	1,9	3,4	3,2
- herav Eiendomsskatt annen eiendom	0,4	0,1	0,5	1,4	1,4
- herav Eiendomsskatt boliger og fritidseiendommer	1,5	1,9	1,3	2,0	1,7
Kompensasjon for merverdiavgift i driftsregnskapet	1,7	1,7	1,8	2,1	2,1
Rammetilskudd	42,7	41,3	40,8	36,5	30,3
Salgs- og leieinntekter i driftsregnskapet	15,0	15,0	16,1	14,3	14,4
Skatt på inntekt og formue inkludert naturressursskatt	23,9	25,2	26,1	24,9	33,5
- herav Naturressursskatt	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3

Kilde: SSB

Tabell 7 viser at Overhalla kommune ligger lavere på andre driftsinntekter enn KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo. Andre statlige tilskudd til driftsformål og konsesjon inntekter er også lavere enn sammenligningsgruppene. I budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 trekkes det fram usikkerhet rundt inntekter fra konsesjonskraft. Det er nå avklart at det ikke blir endringer i ordning og at kommunen får beholde denne inntektstypen. Overhalla kommune har eiendomsskatt og i 2017 og 2018 ble det gjennomført retaksering av eiendommer (Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023). Tabell 7 viser at eiendomsskatten er lavere enn gjennomsnittet for landet og KOSTRA-gruppa.

Tabell 7 viser at rammetilskuddet til Overhalla er redusert i perioden 2016 til 2018, men at nivå fortsatt er høyere enn KOSTRA-gruppa og landet. Skatteinngangen er på nivå med KOSTRA-

³ Nibor - Norwegian InterBank Offered Rate er en betegnelse på norske pengemarkedsrenter med ulik løpetid.

gruppa, men lavere enn landet. Overhalla kommune har en litt høyere andel salgs- og leieinntekter enn sammenligningsgruppene.

Budsjetteringsprosessen og budsjettoppfølging

I økonomireglementet er det slått fast at rådmannen skal rapportere til kommunestyre/formannskap tertialvis prognosen for årets drifts- og investeringsregnskap i forhold til vedtatt årsbudsjett. Rapporten skal vise utviklingen i inntekter og innbetalinger, og utgifter og utbetalinger i henhold til vedtatt årsbudsjett. Investeringsprosjekter med avvik i fremdriften skal rapporteres.

I finansreglementet er det slått fast at rådmannen skal ved tertialrapportering rapportere på status for gjeldsforvaltning, og i tillegg til dette rapportere til kommunestyret ved årets utgang mht. utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

I virksomhetsplan for 2018 går det fram at Helse og familie har gjennomført budsjettoppfølging i samarbeid med økonomiavdelingen.

Økonomisk internkontroll

Tabell 8. Økonomisk internkontroll

Økonomisk internkontroll	Overhalla			KOSTRA-gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel av totale utgifter for politisk styring	0,6	0,5	0,8	1,2	0,7
Andel av totale utgifter for kontroll og revisjon	0,6	0,6	0,3	0,3	0,2

Kilde: SSB

Tabell 8 viser at Overhalla kommune i 2018 brukte en litt mindre andel til politisk styring enn KOSTRA-gruppa og litt i overkant av landet utenom Oslo. Når det gjelder utgifter til kontroll og revisjon ligger Overhalla kommune på nivået med KOSTRA-gruppa og omtrent som landet.

Kommunestyret vedtok nytt økonomireglement som ble revidert i 2017. Dette legger grunnlaget for den økonomiske internkontrollen. Kommunen har fastsatt etiske retningslinjer, finansreglement (2017) og godtgjørelse til folkevalgte.

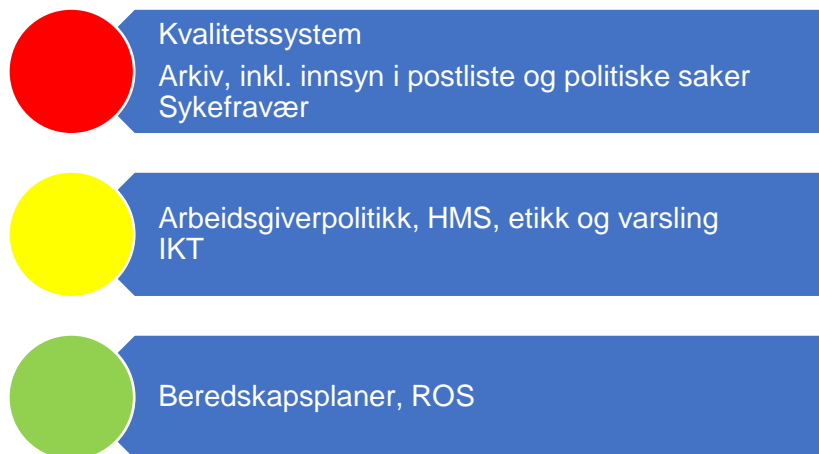
Offentlige anskaffelser

Overhalla kommunestyre vedtok i møte 23.11.2015, sak 77/15 en anskaffelsesstrategi for Overhalla kommune. Strategien presenterer det overordnede målet: Overhalla kommunes anskaffelser skal være verdiskapende, nytenkende og bærekraftige. Kommunen har identifisert fire strategiområder for å nå hovedmålet.

Anskaffelser under terskelverdiene blir en del av forenklet etterlevelseskontroll i 2020.

4.1.2 Organisasjon

I figur 2 er risikovurderingen innenfor organisasjon oppsummert og i fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 3. Risikovurdering organisasjon

Revisor vurderer at det er risiko knyttet til at det gamle kvalitetssystemet ble erstattet i 2018 og at deler av kvalitets- og avvikssystemet ikke er tatt i bruk ved utgangen av 2019.

Kommunen beskriver at det kan være utfordringer knyttet til at all arkivverdig post blir journalført og arkivert. Overhalla kommune har ikke vært medlem i interkommunalt arkiv Trøndelag (IKA Trøndelag IKS) før 01.01.2020 og det er uklart for revisor hvordan depotarbeidet har blitt ivaretatt. I tillegg er det slik at de fleste kommuner har utfordringer i forhold til nye bestemmelser om håndtering av personopplysninger (GDPR), eksempelvis ansattes tilganger i ulike datasystemer. Det er lagt strategi for arbeidet i kommunens digitaliseringsstrategi. Revisor vurderer at det er risiko knyttet til journalføring og dokumenthåndtering. Videre vurderer revisor at det er høy risiko innen sykefravær, da kommunen på alle områder ligger over landet som helhet.

Arbeidsgiverpolitikk, HMS, etikk og varsling plasseres i moderat risiko. Denne vurderingen har bakgrunn i sykefravær, kompetanseplaner, usikkerhet rundt varslingsrutiner, og IA-arbeidet. IKT plasseres også i moderat risiko. Dette på grunn av ny organisering og spørsmål om hvordan Overhallas strategi løses av Namsos som vertskommune.

Organisering

I møtet med kommuneledelsen høsten 2018 ser kommunen store utfordringer innen rekruttering av helsepersonell framover. Overhalla slet med legerekuttering, men endret på avtalene slik at de ansatte 2 av legene som fastlønnet og den tredje ønsket en hybridløsning (privat+ kommunal), dette ble en god løsning for kommunen så langt. Kommunen er urolig for hva som skjer framover.

Kommunen har god kompetanse i helse og pleie og omsorg. Har mange voksne ansatte, ser utfordringer innen framtidig rekruttering. Har derfor gjort en del grep innen deltidsproblematikken og har nå et samarbeidsprosjekt med spesialisthelsetjenesten innen trainee.

Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling

Kommunens arbeidsgiverpolitiske dokumenter er utformet for å bidra til å skape likestilling og motvirke diskriminering. Arbeidsgiverpolitiske dokumenter er etiske retningslinjer, arbeids- og ansettelsesreglement, lønnsstrategiplan, handlingsprogram for helse, miljø og sikkerhet med flere. (Årsmelding 2018)

Overhalla kommune har jobbet aktivt med heltid-deltidsproblematikken og det har ført til at flere har fått større stillinger. Overhalla er en IA⁴-kommune. Overhalla kommune skal fortrinnsvis gjennomføre en medarbeiderundersøkelse annet hvert år. Dette skulle normalt vært gjort i 2017, men kommunen valgte å utsette den.

Rektorene ved skolene etterlyser klarer retningslinjer rundt personalarbeid og kvalitetsvurderingsutvalget konkluderer med at noe av personalarbeidet som fra 2003 ble overført til skolelederne tar for mye tid og det må vurderes på kommunenivået hvordan dette kan endres. Begge rektorene bedre avklaringer rundt personalarbeid og hva det innebærer å være en IA-bedrift. (Tilstandsrapport 2019)

I virksomhetsrapporten fra 2018 orienteres det om at OBUS har utarbeidet en kompetanseoversikt, mens det gjenstår å lage en kompetanseplan. På sykeheimen har de oppdatert kompetanseplanen i 2018.

Kommunedirektørens internkontroll og kvalitetssikring

I 2017 startet kommunen opp arbeidet med anskaffelse av nytt felles kvalitets- og avvikssystem som skal dekke alle fagområdene. I løpet av våren ble det gamle kvalitetssystemet erstattet.

⁴ IA: Inkluderende arbeidsliv. IA-avtalen skal bidra til å forebygge og redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet.

(Årsmelding 2018) Forvaltningsrevisjon om elevenes skolemiljø finner at kvalitetssystemet ikke er tatt i bruk på alle områder. (Revisjon Midt-Norge, 2020)

Innenfor hjemmetjenesten er det rapportert om 78 avvik, men at antallet har vært relativt lavere etter strukturendringer i journalsystemet hvor ansatte kvitterer for utført oppdrag.

Ved sykeheimen er det vedtatt kvalitetsstandarder som sier noe om tjenestene til brukerne. I 2018 var det 701 avvik, hvorav seks med stor alvorlighetsgrad. Det var 187 avvik relatert til fall, 103 avvik relatert til manglende dokumentasjon, 95 avvik på manglende tilbud og 84 avvik på legemiddelhåndtering. Avvikene er lukket på laveste nivå.

Helse miljø og sikkerhet (HMS)

Tabell 9. Sykefravær

Nøkkeltall	Overhalla			Kommuner samlet
	4.kvartal 2016-3. kvartal 2017	4.kvartal 2017-3. kvartal 2018	4.kvartal 2018-3. kvartal 2019	4.kvartal 2018-3. kvartal 2019
Samlet sykefravær	12,09	Data mangler	12,96	9,83
Legemeldt sykefravær	10,82	Data mangler	11,59	8,49
Sykefravær undervisning	10,48	Data mangler	12,39	8,69
Sykefravær barnehager	15,31	Data mangler	14,41	12,24
Sykefravær helse, pleie og omsorg	12,79	Data mangler	14,19	11,01

Kilde: KS

Tabellen viser at Overhalla i 2018-2019 hadde et sykefravær på alle områder som ligger noe over kommunene samlet.

I virksomhetsrapporten for 2018 går det fram at sykefraværet i 2018 var 13,3 prosent og dette forklares med at det har vært en økt belastning på ansatte blant annet på grunn av pasienter som har stort pleiebehov.

Etikk og varsling

I kommunens årsmelding for 2018 innledes det med at det har høy prioritet å sikre høyt etisk standard i virksomheten, som skal prege alle organisasjonsnivå og tjenesteområder av den kommunale virksomheten. Kommunen har fastsatt etiske retningslinjer.

Revisor har ikke kjennskap til kommunens varslingsrutiner. Det er en egen del på hjemmesiden som er for ansatte, med flere ulike innloggingsportaler. Revisor antar at varslingsfunksjon kan ligge i en av disse portalene.

Saksbehandlingen og arkiv

I møtet med kommuneledelsen høsten 2018 fortelles det at kommunen er kjent for kort saksbehandlingstid innen helse, teknisk og byggesak, men har ikke god score på KOSTRA, fordi kommunen gir veiledning der tiden telles.

I samme møtet fortelles det at det meste av arkiv er digitalt. Det er en risiko for at alt arkivverdig ikke arkiveres. Det er fordi henvendelser til kommunen nå kan komme i mange ulike former, ikke kun i form av brev som tidligere. Det har nylig vært et sikkerhetsbrudd knyttet til Outlook sin kobling til ePhorte. Dette gjorde at data fra ePhorte kan ha blitt tilgjengelig for personell som ikke skal ha dem. Bakgrunnen er at man ønsket en dataløsning der ansatte kunne bruke ePhorte via tilgang fra Outlook. Sikkerhetsbruddet er rapportert og rådmann ba tjenestetilbyder om å rette opp feilen.

Kommunen har innsynsløsning på nett gjennom ePhorte, hvor både postliste og innkallinger/protokoller til politiske møter er publisert. Det er kun de siste møtene i 2020 som er publisert i innsynsløsningen. De siste sakene er lagt inn på en slik måte at de er søkbare, men søkefunksjonaliteten er ikke like god for de dokumenter som kun er lagt ut på kommunens hjemmeside.

Overhalla kommune har i 2018 tatt i bruk felleskomponenter for å effektivisere og kvalitetssikre kommunens skriftlige kommunikasjon med innbyggere og virksomheter (SvarUt/SvarInn, eDialog). (Digitaliseringsstrategi 2018)

Det er et eldre eiendomsarkiv på papir. Dette vil trolig ikke digitaliseres. Overhalla kommune ble en del av Interkommunalt arkiv Trøndelag (IKA) fra 01.01.2020.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Overhalla kommune har en digitaliseringsstrategi - *digital nyskaping*, som ble vedtatt i kommunestyremøtet 18.09.2018. Den beskriver mål og strategier for digitalisering i Overhalla kommune og et handlingsprogram 2018-2021. I digitaliseringsstrategien berøres blant annet informasjonssikkerhet og personvern.

Fra 01.01.2020 er Namsos kommune vertskommune for blant annet IKT.

Beredskapsplaner og risiko- og sårbarhetsanalyser

I kommunestyret 17.12.2019, sak 83/19 vedtok kommunen Plan for helsemessig og sosial beredskap 2020-2024. Denne planen er en del av kommunens samlede planverk for beredskap som består av:

- Rapport helhetlig ROS, inkludert overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse
- Kommunal beredskapsplan 2019-23 (inkludert plan for psykososial omsorg og støttetjenester)
- Smittevernplan
- Pandemiplan (2009)
- Beredskapsplan for langvarig strømbrudd

I årsmeldingen for 2018 opplyses det at kommunestyret behandlet en helhetlig ROS analyse i 2018, som er godkjent av Fylkesmannen. (Årsmelding 2018)

4.2 Tjenesteområdene

4.2.1 Oppvekst

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



Figur 4. Risikovurdering oppvekst

Barnevern har på flere av nøkkeltallene i tabell 12 en negativ utvikling med at andelen barn med melding og barn med tiltak er lav, og at litt i overkant av meldingene går til undersøkelse etter sju dager. Dette også sammenholdt med at netto driftsutgifter per barn i alderen 0-22 år har økt, vurderer revisor at det er en moderat risiko knyttet til barnevern. Det er også en moderat risiko tilknyttet barnehage. Dette med utfordringer i å dekke kompetansebehovet opp mot sykefravær og sikre vikarer. Det stilles spørsmål til sykefravær opp mot bemanningsnorm.

Trivsel blant ungdom plasseres i moderat risiko på grunn av lave resultater i Ungdataundersøkelsen. Dersom ungdom ikke trives i kommunen, er sjansen høy for at de flytter fra kommunen og ikke kommer tilbake.

Opplæring

Fra 2002 har antallet elever i grunnskolen hatt en vesentlig nedgang og denne nedgangen snudde i 2012. Ved utgangen av 2018 var det 525 elever i grunnskolen. (Årsmelding 2018) Elevtallsutviklingen viser at kommunen vil få økning i elevtallet ved Hunn skole og en nedgang i barneskole delen ved OBUS de neste årene. Ungdomsskole delen på OBUS vil få flere elever. (Tilstandsrapport 2019)

Tabell 10. Skole

Grunnskole	Overhalla			KOSTRA- gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel elever med spesialundervisning	8,5	7,3	7,4	8,7	7,9
Gruppestørrelser	14,3	15,0	15,2	13,5	16,2
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	41,8	41,7	39,7	41,0	41,7
Mestringsnivå 3-5 NP: regning 8.trinn	50,0	72,2	53,1	68,8	69,6
Mestringsnivå 3-5 NP: lesing 8.trinn	62,7	83,3	83,3	72,1	73,5
Andel lærere med universitets- /høgskoleutdanning, med pedagogisk utdanning	95,6	94,0	84,6	78,4	77,6
Andel lærere med universitets- /høgskoleutdanning, uten pedagogisk utdanning	:	:	:	14,6	14,4
Andel lærere med videregående utdanning eller lavere	:	:	:	7,0	8,0
: tall kan ikke offentliggjøres					

Kilde: SSB

Tabell 10 viser at andel elever med spesialundervisning er svakt nedadgående, og ligger under statistikk både for KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Virksomhetsrapporten (2018) rapporterer at Hunn skole i 2018 har hatt stor økning i antall elever med spesialundervisningsbehov.

Videre viser tabell 10 at Overhalla har noe lavere mestringsnivå på regning, men høyere enn snittet på lesing. Grunnskolepoeng ligger på nivået for sammenligningsgruppene med unntak av 2018 hvor det var litt lavere. Overhalla kommune har en høy andel lærer med høyere utdanning og pedagogisk utdanning.

I tilstandsrapporten for grunnskolen har kommunenes kvalitetsvurdering bestående av to politikere, representant fra kommunalt foreldreutvalg, rådmann og fagsjef foretatt vurderinger basert på intervju med rektorene. Tilstandsrapporten viser måloppnåelse i forhold til lokale

mål. For nasjonale prøver på femte trinn ligger kommunen under lokale mål, mens det er måloppnåelse på niende trinn.

Kommunen oppgir i møte høsten 2018 å ha utfordringer innen læringsmiljø, og at det er utfordringer med trivsel blant elevene. Arbeid med inkluderende skolemiljø er derfor prioritert høyt, og en person er ansatt i 50 prosent stilling for å jobbe med skolemiljø.

Kommunen oppgir i intervju høsten 2018 at det er noe mangel på formell kompetanse innen engelsk og spesialpedagogikk. Det har dessuten vært en del utskifting i rektorstillingene de siste årene. Tilstandsrapporten (2019) viser behov for kompetanse i spesielt engelsk, spesialpedagogikk nå og som følge av naturlig avgang. I budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 er det foreslått å ta bort to øremerkede stillinger til tidlig innsats i 1.-4. trinn.

Elevene i Overhalla tok i bruk læringsbrett i 2015. Oppfølgingsplan for digital kompetanse og dømmekraft bør oppdateres og videreutvikles i løpet av 2020. (Tilstandsrapport 2019) Videreutvikling i bruken av personlige læringsbrett, leseopplæring og fokus på godt læringsmiljø for alle elever har hatt hovedfokus i utviklingsarbeidet i skolene 2018. Variasjonene i grunnskolepoeng er høyere enn kommunen ønsker. (Årsmelding 2018)

I møtet med kommuneledelsen høsten 2018 fortelles det at skolene jobber systematisk med å få bedre resultater, særlig tidlig i skoleløpet i forhold til grunnleggende ferdigheter som lesing og regning. Det er satt inn ulike tiltak spesielt knyttet til leseopplæring, som har betydning både for lesing og regning. Det har også vært utfordringer knyttet til læringsmiljø og det jobbes det systematisk for inkluderende skolemiljø i hele skoleløpet. Det er også en utfordring å ha tilstrekkelig med lærerressurser med formell kompetanse i engelsk og spesialpedagogikk. Kommunen har hatt stor utskifting i rektorstillingene. Det er bekymringsfullt at svært få søker rektorstillinger, noe som ikke er spesielt for Overhalla. Kommunen har vært heldige og har fått dyktige rektorer.

Barnehage

Det er fire barnehager i kommunen; tre kommunale og en privat. Bemanningsnormen i barnehagen er oppfylt. (Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023). Alle barnehagene fylte pedagognormen pr. 15.12.2019.

Tabell 11. Barnehage

Barnehage	Overhalla			KOSTRA- gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel barn 1-5 år i barnehage, i forhold til innbyggere 1-5 år (prosent)	92,3	92,8	94,0	90,6	92,1
Andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning (prosent)	40,0	40,8	42,1	40,0	40,8
Andel barn, eksklusive minoritetsspråklige, som får ekstra ressurser, i forhold til alle barn i kommunale barnehager (prosent)	1,4	2,8	2,7	3,6	3,7
Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til innvandrerbarn 1-5 år (prosent)	75,0	74,3	84,8	80,4	81,9
Netto driftsutgifter barnehager i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter (prosent)	17,2	17,3	18,1	11,5	14,3
Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år (kr)	147494	158303	170626	157856	153538

Kilde: SSB

Tabell 11 viser at en høyere andel av barn i alderen 1-5 år i Overhalla er i barnehagen sammenlignet med KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo. Andelen barnehagelærere ligger på samme nivå som sammenligningsgruppene. Andelen barn som får ekstra ressurser er litt lavere enn sammenligningsgruppene.

Nettoutgifter til barnehage i prosent av totale netto utgifter er noe høyere i Overhalla enn KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo. Nettodriftsutgifter per innbygger har økt i perioden 2016-2018 og ligger over nivået for sammenligningsgruppene.

Det er full barnehagedekning i kommunen. Kommunen oppgir at det er enkelte utfordringer i forbindelse med barnehage i kommunen. Dette dreier seg om å skaffe nok vikarer ved behov, og å dekke behovet for spesialpedagogisk kompetanse. Man jobber også med å gjøre bygningsmessige forbedringer.

I 2018 har barnehagene arbeidet med ny rammeplan for barnehagene. Kommunen har arbeidet med å avklare tilbudsstrukturen i 2018. (Årsmelding 2018)

I møtet med kommunen høsten 2018 forteller kommunen at de viktigste utfordringene innen barnehageområdet er å klare å skaffe vikarer, å ha tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse og få gjort bygningsmessige forbedringer for helhetlig og rasjonelt tilbud i Ranem skolekrets. Det gjennomføres brukerundersøkelser i alle barnehagene hver høst. Data fra Barnehagefakta.no viser at foreldretilfredsheten er relativt høy i alle barnehagene, men desidert høyest i den private barnehagen.

PPT

Det tidligere samarbeidet om barnevern og PPT gjennom Indre Namdal samkommune er nå opphørt, men PPT og barnevernstjenester tilbys nå gjennom Namsos kommune. Kommunen opplyser at barnevernet har jobbet i flere år med en alvorlig tilsynssak og har hatt en del utfordringer.

Barnevern

Tabell 12. Barnevern

Barnevern	Overhalla			KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger 0-22 år (kr)	5570	7983	10298	8918	8319
Barn med melding ift, innbygger 0-17 år (prosent)	4,5	2,3	1,9	4,4	4,5
Barn med barnevernstiltak ift, innbygger 0-22 år (prosent)	5,4	5,2	2,9	4,5	3,9
Barn med undersøking eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)	20,2	14,8	9,1	17,6	18,9
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	4,7	4,8	5,5	5,2	5,0
Andel meldinger i alt som behandles innen 7 dager	95,7	92,0	100,0	98,7	98,8
Andel meldinger som går til undersøkelse innen 7 dager	78,3	76,0	54,5	80,3	81,5

Kilde: SSB

Tabell 12 viser at netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger i alderen 0-22 år har økt og i 2018 var det høyere enn KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo. Andelen barn med melding og barn med barnevernstiltak har gått ned og er i 2018 lavere enn sammenligningsgruppene. Den samme utviklingen finnes for barn med tiltak eller undersøkelse per årsverk. Andelen meldinger som går til undersøkelse innen sju dager er i 2018 betydelig lavere enn KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo.

Etter avviklingen av samkommunen er barnevern et samarbeid med Namsos kommune og Flatanger. Namsos er vertskommune for «Midtre Namdal barneverntjeneste». I møte med kommuneledelsen forteller fagsjef helse og omsorg at det rapporteres til rådmannen. Fagsjef helse og omsorg deltar i ei samarbeidsgruppe som har bidratt til et tettere samarbeid med barnevernet. Barnevernet har døgnberedskap.

Voksenopplæring

I møtet med kommuneledelsen høsten 2018 opplyses det at kommunen kjøper voksenopplæringstjenester fra Namsos kommune og at det fungerer godt. I økonomiplan for perioden 2018-2021 framgår det at det vil bli nedtrapping i bosetting av flyktninger, og at det vil som følge av dette også bli et redusert behov for voksenopplæring.

Kultur/ barne- og ungdomstiltak

Overhalla kommunestyre har vedtatt at det skal være gratis hall-leie for barneidrett i kommunale idrettsanlegg. Bestemmelsen gjelder for barn og unge til om med fylte 19 år som deltar i på aktiviteter i regi av frivillige lag og foreninger som er registrert i Overhalla kommune (Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023). I møtet høsten 2018 forteller kommuneledelsen at kommunen eier idrettshallen. Kommunen har et nytt folkebibliotek.

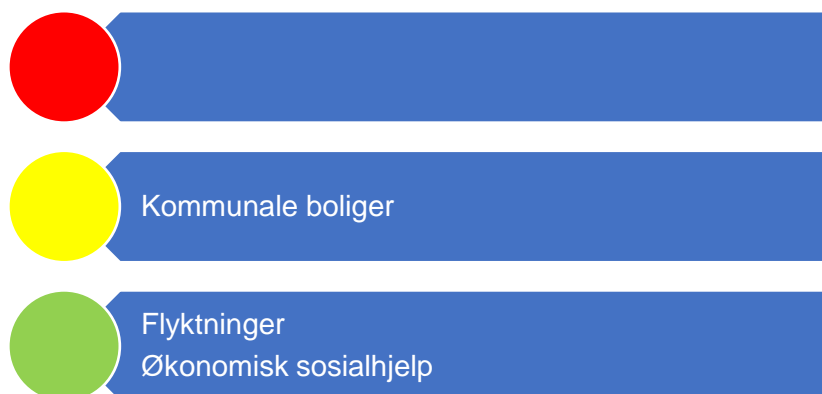
Nesten 30 prosent av elevene i grunnskolen går i kulturskolen (Virksomhetsrapport 2018). Revisor har ikke kjennskap til eventuelle ventelister i kulturskolen.

Målt per innbygger har Overhalla kommune de laveste utgiftene i kultursektoren i Trøndelag. Dette skyldes at mye av kulturtilbudet er tuftet på frivillighet. Deltakelsen i kulturskolen har vært stabil. (Årsmelding 2018)

Ungdataundersøkelsen viser at Overhalla har en prosentandel noe under regionen og resten av landet (61 opp mot 69) av ungdomsskoleelever som er med i en fritidsorganisasjon. Ungdataundersøkelsen viser videre at det er en lavere prosentandel ungdomsskoleelever som er fornøyd med miljøet sitt (57 prosent) enn regionen og landet (69 og 68 prosent).

4.2.2 Velferd

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



Figur 5. Risikovurdering velferd

Overhalla kommune har kommunale boliger på nivå med landet og til tider har det vært for lite sirkulasjon slik at det har vært vanskelig å dekke opp nye behov. Kommunen har også bygget nye omsorgsboliger slik at det er endringer i den totale boligmassen. Revisor vurderer at det kan være en moderat risiko knyttet til kommunale boliger. Kommunale boliger omfatter også omsorgsboliger som er beskrevet i kapittel 4.2.3.

Økonomisk sosialhjelp

Tabell 13. Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp	Overhalla			KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Sosialhjelpsmottakere (antall)	93	85	92	4872	118964
Antall barn i familier som mottok sosialhjelp (antall)	29	24	37	2703	61467

Kilde: SSB

Tabell 13 viser at det i 2018 er en økning i antall barn i familier som mottok sosialhjelp. Det er NAV Overhalla som har ansvar for økonomisk sosialhjelp, i tillegg til økonomisk rådgivning og bostøtte.

Folkehelseprofilen til Overhalla (2020) viser at andelen som bor i husholdninger med lav inntekt, er lavere enn i landet som helhet.

Kommunale boliger

Tabell 14. Kommunale boliger

Kommunale boliger	Overhalla			KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Totalt antall kommunalt disponerte boliger (antall)	84	78	75	5223	97142
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere (antall)	22	20	19	27	21
Brutto investeringsutgifter til boligformål per innbygger i kroner (kr)	774	405	1300	1157	1526
Lønnsutgifter per eid kommunal bolig (kr)	5985	4309	4529	7367	9560
Andel nye søkere som har fått avslag på kommunal bolig (prosent)	39	39	30	25	29
Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån, per 1000 innbyggere (antall)	:	1,6	2,6	1,4	1,4
Antall husstander tilkjent statlig bostøtte fra Husbanken per 1000 innbyggere (antall)	16,7	9,9	6,7	9,8	14,6

Kilde: SSB

Kommunestyret reviderte boligsosial plan, og boligplan 2019-2023 viser at kommunen har for lite omsorgsboliger og andre kommunale boliger. Tabell 14 viser at kommunalt disponerte boliger ligger i underkant av gjennomsnittet for landet utenom Oslo, mens 30 prosent av nye søkere får avslag, noe som er på nivå med landet utenom Oslo.

Tabell 14 viser at antallet kommunale boliger har gått ned i perioden 2016-2018. Brutto investeringsutgifter til boligformål er lavere enn sammenligningsgruppene for perioden 2016-2018 og det samme er lønnsutgiftene per eid kommunal bolig. 30 prosent av nye søkere får avslag og dette er på nivå med landet utenom Oslo. Andelen boliger med godkjent finansiering med startlån er relativt høyere enn sammenligningsgruppene, mens andelen husstander som er tilkjent statlig bostøtte har gått ned og er lavere enn KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo.

I boligplanen for 2019-2023 står det at det er stor etterspørsel etter kommunale boliger til vanskeligstilte og at boligmassen til tider har vært uhensiktsmessig i forhold til drift og vedlikehold. Kommunen har bare 27 kommunale boliger og trenger en viss sirkulasjon i bruken for å ha et reelt botilbud ved nye behov.

Flyktninger

Overhalla kommune startet med bosetting av flyktninger våren 2010. Flyktningetjenesten er organisert inn i bosettings- og integreringstjenesten.

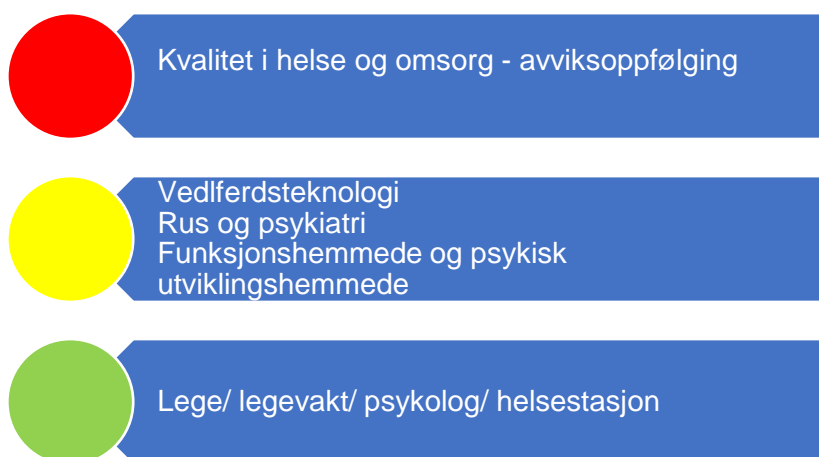
I 2020 har kommunen fått anmodning om bosetting av 20 flyktninger (IMDi). Innvandrere utgjorde i 2019 7,7 prosent av befolkningen i Overhalla, mens det for landet var 14,4 prosent. Overhalla har bosatt flere flyktninger enn landet. Overhalla bosatte 1,3 prosent flyktninger per innbygger i 2018, mens landet bosatte 0,9 prosent.

Revisor kjenner ikke til spesielle utfordringer i bosettings- og integreringstjenesten. Virksomhetsrapport 2018 presenterer at det er få introduksjonsdeltakere som er ute i praksis da det er mange elever som går på grunnskole. Tjenesten arbeider godt med integreringsteamet i NAV.

4.2.3 Helse- og omsorgstjenester

Helse og omsorg er organisert i fire enheter. Det er Helse og familie med 34 ansatte, bo- og miljøtjenesten med 28 ansatte, sykeheimen med 73 ansatte og hjemmetjenesten med 30 ansatte. (Årsmelding 2018)

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



Figur 6. Risikovurdering helse og omsorg

Revisor vurderer at det er høy risiko knyttet til oppfølging av avvik i helse og omsorgstjenesten.

Overhalla kommune har tatt i bruk velferdsteknologi, noe som er vel og bra. Revisor vurderer at det er moderat risiko knyttet til å klare å utnytte de mulighetene som ligger i velferdsteknologi.

Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede flytter inn i nye omsorgsboliger. Dette kan være en risiko knyttet til at miljøet forandres. Revisor har lite informasjon om tilbud til funksjonshemmede utover dekking av primærbehov, og stiller spørsmål til aktiviteter og et verdifullt innhold i dagen til denne brukergruppen. Området plasseres derfor i moderat risiko.

Rus og psykiatri plasseres i moderat risiko, fordi det ikke ligger driftsutgifter til brukergruppen i KOSTRA. Revisor stiller derfor spørsmål til kommunens oversikt over utgifter på området. Kommunen opplyser selv at det er behov for mer psykiske helsetjenester, og revisor ser at dette kan ha en sammenheng med grad av trivsel blant ungdom.

Helse og omsorg

Tabell 15. Helse og omsorg

Nøkkeltall	Overhalla			KOSTRA- gruppe	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning (prosent)	82	80	83	76	75
Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent)	34	36	35	36	32
Andel brukere av hjemmetjenester 0-66 år (prosent)	34	43	44	27	48
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på sykehjem (prosent)	14	15	16	13	12
Andel brukertilpassede enerom m/ eget bad/wc (prosent)	95	94	94	91	90
Andel innbyggere 67-79 år med dagaktivitetstilbud (prosent)	0,00	0,00	0,00	0,73	0,67

Kilde: SSB

Tabell 15 viser at andelen innbyggere over 80 år som bruker hjemmetjenesten er på nivået med KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo, mens andelen innbyggere over 80 år som bor på sykeheim er noe høyere enn sammenligningsgruppene. Kommunen har en høy andel brukertilpassede enerom med eget bad og wc på sykeheimen. Overhalla kommune er nesten på nivået til landet når det gjelder andelen brukere av hjemmetjenesten som er i alderen 0-66 år og godt over andelen for KOSTRA-gruppa.

Overhalla kommune har en relativt høy andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten sammenlignet med KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo.

I årsmeldingen for 2018 opplyses det at Overhalla bruker like stor andel av sitt totale budsjett til pleie og omsorg som gjennomsnittet i Trøndelag. Når det gjelder årsverk innenfor tjenesten har Overhalla en høyere andel enn gjennomsnittet i Trøndelag og landet i tillegg til at kommunen har den høyeste andelen med helseutdanning. En institusjonsplass kostet i 2018 i overkant av en million kroner, noe som er vesentlig høyere enn kostnaden for hjemmebaserte tjenester.

I virksomhetsplan for 2018 går det fram at det er gjennomført risikoanalyse i forhold til vold og trusler i hjemmetjenesten etter tilsyn fra Arbeidstilsynet, og at avvik etter tilsynet er lukket.

I virksomhetsplanen for 2018 går det fram at fem pasienter har ventet på langtidsplasser. Kommunen har hatt sju overliggedøgn på sykehuset. Alle pasienter blir kartlagt i forhold til ernæring, funksjonsnivå og livsglede. I årsmeldingen for 2018 går det fram at akuttavdelingen i kommunen hadde i 2018 et belegg med mange pasienter som ventet på langtidsplass som

gjorde at det ble en økning i utskrivningsklare pasienter (sju pasienter) som ble værende på sykehus og i tillegg ble det kjøpt plasser ved Høylandet sykehjem.

Kommunen har dagtilbud til hjemmeboende demente, som i 2018 har fungert godt etter at tilbudet ble flyttet til en omsorgsbolig. (Årsmelding 2018)

Overhalla kommune har anskaffet velferdsteknologi som er tatt i bruk ved alle fire enhetene i helse og omsorg.

I møtet med kommuneledelsen høsten 2018 informeres det om at det gjøres brukerundersøkelser annethvert år. Det fortelles om at godt samarbeid med spesialhelsetjenesten. Kommunen er historisk en institusjonskommune og sliter fortsatt med å forsere omsorgstrappa til tross for at det er gjort tiltak. Dette skyldes at det mangler omsorgsboliger og at brukerne for tildelt institusjonsplasser for tidlig.

I samme møtet fortelles det også at ansatte ved helse og omsorg er svært utviklingsorientert og har de siste fire årene jobbet med et dokumentasjonsprosjekt for å heve kvaliteten på dokumentasjon i fagsystemet for alle enhetene i helse og omsorg. Enheten er også aktiv opp mot helseplattformen som kommer.

Tabell 16. Kompetanse i helse og omsorg

Kompetanse	Overhalla			KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Avtalte årsverk per 10 000 innbyggere	2016	2017	2018	2018	2018
Geriatrisk sykepleier	18,95	19,79	19,01	5,06	4,15
Sykepleiere med spes./videre utdanning	16,77	15,87	17,09	10,90	7,40
Sykepleier uten spesialitet/videreutdanning	61,59	59,00	65,47	60,21	48,19
Hjelpepleier	53,61	55,39	44,36	73,79	52,68
Ergoterapeut	1,57	1,72	0,35	1,84	2,11
Miljøterapeut og pedagog	0,20	0,20	0,20	1,86	2,56
Aktivitør	2,67	2,67	1,87	3,72	2,40
Omsorgsarbeider	4,40	3,98	2,62	14,30	10,23
Helsefagarbeider	12,08	19,39	17,25	44,88	34,36
Annet omsorgspersonell med helseutdanning	11,95	12,40	13,66	16,15	13,36
Pleiemedhj/ass, hjemmehj/prakt bistand eller annen brukerrettet tjeneste	39,17	49,57	37,35	76,33	62,92

Kilde: SSB

Tabell 16 viser at Overhalla kommune har en høy andel geriatriske sykepleiere og sykepleiere med spesialist eller videreutdanning, sammenlignet med KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo. Overhalla kommune har færre årsverk av hjelpepleiere, ergoterapeuter, miljøterapeut og

pedagog, aktivtør, omsorgsarbeidere og pleiemedhjelpere og assistenter enn sammenligningsgruppene.

Kommunen opplyser at samarbeidet med spesialisthelsetjenesten er relativt bra, og man har blant annet om rekrutteringsprosjekt (Trainee for nyutdannede sykepleiere) m.m. I årsmeldingen for 2018 går det fram at det var planlagt oppstart høsten 2018, men at dette ble utsatt til 2019 på grunn av liten søkning til stillingene.

I budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 foreslår rådmannen en bred gjennomgang av ressursbruken i alle dagaktivitetstilbud for å se på muligheter for effektivisering.

Kommunestyret i Overhalla behandlet den 03.09.2019, sak 54/19 en sak om eierskap, organisering og betalingsmodell for Namdal Rehabilitering IKS, og på det forutgående møtet 18.06.2019, sak 26/19 behandlet kommunestyret rehabiliteringsplan for Overhalla kommune 2019-2024. Virksomhetsrapporten for 2018 viser at alle disponible døgn ved Namdal rehabilitering er brukt.

Psykiatri / psykisk helsevern og rus

Tabell 17. Psykiatri og rusomsorg

Rus og psykiatri	Overhalla			KOSTRA- gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer (prosent)	0,0	0,0	0,0	3,9	12,4
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere (helse- og omsorg) (antall)	15,4	14,3	15,7	5,9	4,9
Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	15,4	14,3	16,8	9,3	9,1
Årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	5,1	5,	5,2	3,4	3

Kilde: SSB

Tabell 17 viser at det ikke er gjort registreringer på driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer. Kommunen har en relativt stor andel årsverk til psykiatrisk sykepleier, personer med videreutdanning i psykisk helse og personer med videreutdanning i rusarbeid, sammenlignet med KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo.

I møte med kommuneledelsen høsten 2018 kommer det fram at det er et stort behov for psykiske helsetjenester. Det er et godt samarbeid med legetjenesten og det organiseres kommunal øyeblikkelig hjelp i akuttavdeling i kommunen.

Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede

Høsten 2018 forteller kommuneledelsen at tjenesten til funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede ble omorganisert for to år siden. Helse og familie ble delt og det ble en tettere og bedre ledelse. Det vil bli bygget nye omsorgsboliger.

Lege/ legevakt/ psykolog/ helsestasjon

Kommunen har helsestasjon med jordmor. Kommunen har fysioterapeut og ergoterapeut. Overhalla legekontor har flere fastleger og sykepleiere med spesialistutdanning.

Kommunene er pålagt å ha egen kommunepsykolog og Overhalla kommune tar sikte på å løses dette i samarbeid med Namdal rehabilitering IKS og flere Namdalskommuner.

4.2.4 Teknisk drift

Innenfor enheten teknisk har det i 2019 vært en del utskifting av personell som har ført til vakanser og at den del oppgaver har blitt satt på vent. Ved framleggelsen av økonomiplan høsten 2019 var alle stillingene besatt.

I figur 7 er risikovurderingen innenfor teknisk drift oppsummert og i fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 7. Risikovurdering teknisk

Revisor sin samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til teknisk drift, tilsier at risikoen er høy innen vann og avløp. Dette på grunn av at det innen vann og avløp er relativt lave gebyrer (selvkost), det er en lav frekvens av fornying av vannrør, og kun en liten andel av kommunens innbyggere har god nok vannkvalitet.

Overhalla kommune har en relativt stor eiendomsmasse til formålsbygg og lavere vedlikeholdsutgifter per kvadratmeter. I dette kan det ligge en moderat risiko for at det oppstår et etterslep på vedlikehold. Overhalla har en hovedplan for kommunal bygningsmasse (2017-2020). I planen ligger også tiltaksplaner for investeringer i samme periode.

Planarbeid

Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel rapporteres som pågående i virksomhetsrapporten for 2018.

På kommunens hjemmeside er alle planer listet opp. <https://www.overhalla.kommune.no/vedtatte-planer.117123.no.html>.

Byggesak

Tabell 18. Byggesak

Byggesak	Overhalla			KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Byggesøknader i alt behandlet (antall)	99	80	84	5706	74668
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)	35	15	12	16	20
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)	56	44	21	34	37
Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)	14	23	18	18	18

Kilde: SSB

Tabell 18 viser at saksbehandlingstiden har gått ned de siste årene og ligger innenfor kravene. Det er en del byggesøknader som innvilges med vedtak om dispensasjon fra plan og nivået er likt med KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo. Byggesak ligger under teknisk avdeling.

Eiendomsforvaltningen

Tabell 19. Eiendomsforvaltning

Eiendomsforvaltning	Overhalla			KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)	8,0	7,7	8,3	8,8	9,0
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	5,70	5,59	5,77	6,92	5,12
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	516	486	496	511	562
Formålsbygg areal totalt	21898	21500	22375		

Kilde: SSB

Overhalla har forholdsvis store arealer på bygningssiden. (Årsmelding 2018). Tabell 19 viser at Overhallas utgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter, er noe lavere enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Overhalla har lavere areal formålsbygg per innbygger enn KOSTRA-gruppen, men mer enn landet uten Oslo. Overhalla bruker mindre til vedlikehold per kvadratmeter enn både landet uten Oslo og KOSTRA-gruppen.

Vann og avløp

Tabell 20. Vann og avløp

Vann og avløp	Overhalla			KOSTRA- gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Årsgebyr for vannforsyning – ekskl. mva.	2317	2317	1900	4419	3741
Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	0,35	0,00	0,41	..	0,69
Andel av total kommunal vannleveranse til lekkasje (prosent)	10,0	10,0	10,0	..	29,5
Årsgebyr for avløpstjenesten – ekskl. mva.	4253	4253	3377	4645	4146
Andel fornyet kommunalt spillvannnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	..	0,56	0,93	..	0,56
Andel innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt (prosent)	5,4	5,4	51,3

Kilde: SSB

Tabell 20 viser at Overhalla har betraktelig lavere årsgebyr for vannforsyning enn KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. I budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 forklares det at reduksjonen i vanngebyr har sammenheng med at selvkostfond på vann og avløp må reduseres. Kommunen har også en lavere andel fornyet ledningsnett enn landet uten Oslo (tall for KOSTRA-gruppen er ikke tilgjengelig). Innen drikke kvalitet er det ikke tilgjengelige tall for 2018, men tall fra 2017 og 2016 viser at kun en liten andel av innbyggerne er tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt.

I årsmeldinga for 2018 opplyses det at årsavgiftene for vann og avløp har vært uendret siden 2012, med en nedgang i 2018, og at gebyrene i kommunen ligger lavere enn andre kommuner. Dette får også fram av tabell 20.

Overhalla kommune har vedtatt en tiltaksplan for vann og avløp 2018-2022, som viser prioritering av investeringer framover på til sammen 11 millioner. (Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023)

I virksomhetsrapporten for 2018 rapporteres det om ingen kritiske avvik på vannkvalitet, to kritiske avvik knyttet til vannledningsbrudd og to kritiske avvik med tett kloakk.

Renovasjon

Tabell 21. Renovasjon

Renovasjon	Overhalla			KOSTRA- gruppe 2	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Årsgebyr for avfallstjenesten – ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	3762	3762	3782	2690	2854
Andel levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling (prosent)	44,1	47,9	49,4	35,0	40,0

Kilde: SSB

Renovasjonstjenesten håndteres av det interkommunale selskapet Midtre Namdal Avfallsselskap IKS.

Overhalla kommune har noe høyere avfallsgebyr enn KOSTRA-gruppa og landet utenom Oslo. I årsmeldinga for 2018 forklares dette med at gebyret for Overhalla inkluderer flere tjenester som andre kommuner kan ta tilleggsgebyr for.

Overhalla kommune har de senere årene disponert kommunens eget selvkostfond til å gi innbyggerne lavere gebyrer enn gebyrene som fastsettes fra Midtre-Namdal Avfallsselskap (Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023).

I 2019 ble det gjennomført en eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS. Det ble gitt anbefalinger til eierrepresentant og avfallsselskap.

Brann- og redningstjenester

Brann og redning er organisert i et vertskommunesamarbeid i Namdal brann og redning hvor Grong er vertskommune. I forbindelse med brannreformen har kommunen fått krav om kompetanseheving av mannskapene. En har i flere år avsatt midler til dette, men er ikke helt i mål. Namdal brann og redning har bedt om 50.000 kroner til formålet i 2020, som er finansiert med bruk av disposisjonsfond.

Samferdsel

I årsmeldinga for 2018 står det at Overhalla kommune har relativt lave kostnader per kilometer kommunal vei sammenlignet med gjennomsnittet i Trøndelag og landet. Dette går også fram av tabell 21.

I møte med kommuneledelsen høsten 2018 fortelles det at det er 72 kilometer kommunal vei og rådmannen er fornøyd med hvordan kommunen drifter disse veien og den tekniske standarden. Innenfor samferdsel er det fokus på gang- og sykkelveier.

Miljø og klima

Overhalla har et handlingsprogram for miljøarbeidet. Dette handlingsprogrammet er forankret i kommuneplanen 2007-2019 og kommuneplanens delmål.

I møtet med kommuneledelsen høsten 2018 informeres det om at miljøplan er fra 2014. Kommunen har 3 bygg med oljefyr. Kommunen har vært ISO 14001 sertifisert frem til nå, men kommer ikke til å videreføre dette. Alle enheter er fyrårnsertifisert, men medfører mye administrasjon og vil bli avvirket. Kommunen ønsker heller å bruke tid på å jobbe konkret med miljøtiltak enn å drive rapportering for å oppnå sertifisering.

Det er et stort fokus på miljø i kommunen. Kommunen har en samlet oversikt over vedlikeholdsbehov på bygg. Kommunen er en del av vannområdet Namdalen.

4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER



Figur 8. Risikovurdering eierskap

Overhalla kommune har en eierskapsmelding som er vedtatt i kommunestyret 18.04.2017. Eierskapsmeldingen fastsetter prinsipper for generelt godt eierskap og dens oppfølging, samt prinsipper og retningslinjer for Overhalla kommunes eierskap. Kommunens egne prinsipper for eierstyring er:

1. Det skal være åpenhet om kommunens eierskap.

2. I selskaper hvor kommunen har et eierskap, skal selskapet være bevisst sitt samfunnsansvar, herunder blant annet ta miljøhensyn, sosiale hensyn og utvise en høy etisk standard i alle sammenhenger.
3. Selskapets virksomhet skal tydeliggjøres i vedtektene/selskapsavtalen.
4. Kommunen bør fremme sine eierinteresser gjennom virksomhetenes overordnede organer som generalforsamling, representantskap, samkommunestyre, årsmøte osv.
5. Kontrollutvalget skal på kommunestyrets vegne påse at det føres kontroll med kommunens eierinteresser i selskapet.
6. Eierne skal behandles likt og gis tilfredsstillende informasjon fra selskapet.
7. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av komplementær kompetanse, egenskaper og kapasitet ut fra selskapets egenart.

Eierskapsmeldingen presenterer ulike selskapsformer og styringsmuligheter i disse. Videre gir eierskapsmeldingen en oversikt over kommunens eierskap etter selskapsform.

Overhalla kommune er eier i følgende aksjeselskap.

- Overhalla Realinvest AS (76,336%)
- NAMAS Vekst AS (20%)
- Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS (2,611 %)
- Kommunekraft AS (0,313%)
- Oi! Trøndersk Mar og Drikke AS (0,217 %)
- Norske Skogindustrier ASA, (714 aksjer – 0%)

Overhalla kommune er medlem i følgende samvirkeforetak.

- Riangalleriet SA
- Melamartnan SA
- Skage Frivilligsentral
- Visit Namdalen SA
- Revisjon Midt-Norge SA

Overhalla kommune er medlem i følgende interkommunale selskaper:

- Namdal Rehabilitering IKS
- Midtre-Namdalen Avfallsselskap IKS
- Kontrollutvalgssekretariatet i Midt-Norge IKS
- Museet Midt IKS
- Nord-Trøndelag Krisesenter IKS

4.3.1 Eierskapskontroll

En eierskapskontroll handler om hvordan kommunen utøver eierskapet sitt og hvordan kommunen bruker årsmøter/generalforsamlinger til å utøve eierskapet. En viktig del av eierskapet er å velge et styre for selskapene og hvordan styrene settes sammen med tanke på for eksempel kompetanse og kjønn, samt å følge opp og vurdere styrets arbeid.

I eierskapsmeldingen fra 2017 trekkes det fram fem selskaper som rådmannen foreslår at kommunestyret kan vurdere å prioritere en tettere oppfølging av strategier for kommunens eierskap. Dette er Visit Namdalen SA, Midtre-Namdalen Avfallsselskap IKS, NAMAS Vekst AS, Namdal Rehabilitering IKS og Museet Midt IKS. Revisor vurderer at det kan være aktuelt å med eierskapskontroll av disse selskapene og eventuelt andre selskaper hvor kommunen har store eierinteresser eller selskaper som utfører vesentlige tjenester for kommunen. En eierskapskontroll kan eksempelvis ha fokus på om kommunen har en tydelig eierstrategi for det enkelte selskaper og om det er sammenheng mellom eierstrategien og selskapets mål. Det kan også være aktuelt å vurdere om kommunens engasjement fortsatt er aktuelt og om det medfører noen form for risiko for kommunen.

Etter fylkessammenslåingen ble Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS overført fra Nord-Trøndelag fylkeskommune og til de tidligere nordtrønderske kommunene. Dette gjør at selskapet har fått en ny eierstruktur og har gått fra å forholde seg til én eier, til å måtte forholde seg til 23 forskjellige eiere. De nordtrønderske kommunene har utarbeidet en felles eierskapsmelding for NTE.

Eierskapskontroll må ikke nødvendigvis enten gjennomføres av kommunens generelle eierstyring eller i et enkelt-selskap. Det kan være aktuelt å gjennomføre kontroll på tvers av kommunens selskaper, eksempelvis undersøke kjønnsbalanse i styrene, etiske retningslinjer i selskapene og lignende.

4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper

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

Namdalen Rehabilitering IKS har endret betalingsmodellen. Revisor vurderer at det er risiko forbundet med selskapet blant annet på bakgrunn av endringer i prismodellen og at andre eierkommuner mener at rehabiliteringsplassene koster mer enn hva kommunen selv kan tilby.

Nord-Trøndelag Krisesenter IKS er et selskap hvor Overhalla har en mindre eierandel. Selskapet gir veiledning, trygghet og hjelp til mennesker utsatt for vold i nære relasjoner.

Krisesenteret eies og drives av 26 kommuner. Krisesenteret er en offentlig oppgave og et lovpålagt tilbud kommunene skal gi sine innbyggere. Krisesenteret har hatt sent godkjent regnskap og økte utgifter, noe som gjør selskapet mer aktuelt for forvaltningsrevisjon. Både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskapet vurderes på bakgrunn av en moderat risiko.

Revisor vurderer at det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon av **NAMAS Vekst AS**. Aksjeselskapet er eid av flere kommuner og utfører tjenester for kommunene. Selv om selskapet ikke utmerker seg som spesielt risikofyllt kan det være relevant å se på hvordan slike offentlig eide selskap drives, spesielt i forhold til offentlighet og forvaltningsloven.

Overhalla er den største eieren i **Overhalla Realinvest AS** og eier selskapet sammen med andre private aktører. Dette kan være et utfordrende eierskap.

NTE AS er et selskap hvor Overhalla kommune har en liten eierandel. NTE yter en viktig tjeneste gjennom å produsere og selge energi. Videre tilbyr selskapet internett via fiber, TV, og elektrisk tjenester. Det ble gjennomført en eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon av selskapet i 2015, da selskapet var eid av Nord-Trøndelag fylkeskommune. I forbindelse med eierskiftet mener revisor det på nytt er aktuelt med en forvaltningsrevisjon av selskapet. Siden det er gjennomført en forvaltningsrevisjon relativt nylig sammenlignet med kommunens andre selskaper og Overhalla kommune har en relativt liten eierandel, vurderes selskapet til å ha moderat risiko.

KILDER

Boligplan for Overhalla kommune 2019-2023. Vedtatt i kommunestyret 18.12.2018. Overhalla kommune

Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. og Møller, G. (2019). Utredning om små kommuner. TF-rapport nr. 473. Telemarksforskning

Digital nyskaping – digitaliseringsstrategi for Overhalla kommune 2018-2021. Vedtatt i kommunestyret 18.09.2018. Overhalla kommune

Eierskapsmelding Overhalla kommune 2017. Rådmannens forslag 23/03/2017. Overhalla kommune

Revisjon Midt-Norge 2020. Elevenes psykososiale miljø. Forvaltningsrevisjon Overhalla kommune, FR1095. Revisjon Midt-Norge, Steinkjer

Tilstands- og utviklingsrapport for de kommunale grunnskolene 2019. Sak 70/19, 19.11.2019

Virksomhetsrapport 2018.

Årsmelding 2018

Årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023. Formannskapets innstilling. Overhalla kommune. Sak 98/19 og 99/19, 17.12.2019.

Kommunal Rapport, *Kommunebarometeret 2019*, hentet fra <https://www.kommunal-rapport.no/kommunebarometeret/kommunebarometeret-2019-totaltabellen/17794/>

Folkehelseinstituttet, *Folkehelseprofil 2020*, hentet fra <https://khp.fhi.no/PDFVindu.aspx?Nr=5047&sp=1&PDFaar=2020>

VEDLEGG 1 METODE

Datagrunnlag

Kommunale dokumenter

Revisor har benyttet årsmelding og budsjett dokumenter for de siste årene. Dette er supplert med andre relevante kommunale dokumenter som det finnes en oversikt over i kildelista, samt kommunale vedtak og planer.

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.

Intervju i kommunene

Det er gjennomført et intervju høsten 2018 med ledelsen i kommunen hvor regnskapsrevisor og forvaltningsrevisor deltok. Svarene gitt i dette intervjuet er brukt som data i denne rapporten.

Vurderinger

Vurdering av risiko- og vesentlighet

Basert på de innsamlede data gjøres det vurderinger på økonomi, organisasjon og ulike tjenesteområder. 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. Risiko- og vesentlighetsvurderingen graderes til lav, middels og høy risiko. Tabell 23 gir en nærmere beskrivelse av ulik grad av sannsynlighet og tabell 24 forklarer beskrivelsen av ulik grad av konsekvens.

1. Vurdering av sannsynligheten for at et forhold inntreffer:

- Kompleksitet på området (iboende risiko)

- Risikoreducerende 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

Risikovurderingene er oppsummert i figur 9 og visualisert som trafikklys. Vurderinger som fører til henholdsvis lav, middels og høg risiko, er plassert i trafikklyset.



Figur 9. Risikovurdering

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

Vurdering av metoden

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

Vurderingene baseres på generelle risikoer for kommune-Norge, særtrekk ved den enkelte kommune og tilgjengelig informasjon om og fra kommunen, 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.



Hovedkontor: Brugata 2, 7715 Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no