

## Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

---

**Arkivsak:** 22/162  
**Møtedato/tid:** 08.09.2022 kl. 09:00  
**Møtested:** Kommunestyresalen

---

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

### Sakliste

| <b>Saksnr.</b> | <b>Sakstittel</b>                                             |
|----------------|---------------------------------------------------------------|
| 17/22          | Bestilling av forvaltningsrevisjon -                          |
| 18/22          | Budsjett 2023 og økonomiplan for kontrollarbeidet 2023 - 2026 |
| 19/22          | Orientering fra administrasjonen - grunnskolen                |
| 20/22          | Referatsaker september 22                                     |
| 21/22          | Godkjenning av protokoll                                      |

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS  
v/ Einar Sandlund på telefon 938 97 555, eller e-post: [einar.sandlund@konsek.no](mailto:einar.sandlund@konsek.no)

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Steinkjer, 31.08.2022

Birgit Johansen (sign.)  
Leder av kontrollutvalget

Einar Sandlund/s/  
Seniorrådgiver  
Konsek Trøndelag IKS

**Kopi:** Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

## Bestilling av forvaltningsrevisjon -

| Behandles i utvalg                    | Møtedato   | Saknr |
|---------------------------------------|------------|-------|
| Kontrollutvalget i Namsskogan kommune | 08.09.2022 | 17/22 |
| <b>Saksbehandler</b> Einar Sandlund   |            |       |
| <b>Arkivkode</b> FE-217, TI-&58       |            |       |
| <b>Arkivsaknr</b> 22/163 - 1          |            |       |

### Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon av..... og gir følgende innspill til prosjektplanen:
  - 
  -
2. Revisjonen bes utarbeide prosjektplan til kontrollutvalgets møte den 17.11.22.

### Vedlegg

Plan for forvaltningsrevisjon Namsskogan 2020-2024

ROV Namsskogan

### Saksopplysninger

Kommunelovens § 23-3 sier at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen.

Forvaltningsrapport økonomisk internkontroll ble behandlet i KU-sak 27/21. I tillegg har det vært gjennomført eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i Indre Namdal IKT IKS. Denne rapporten ble behandlet av KU i sak 07/22.

Av samlet forvaltningsrevisjonsressurs på 740 timer gjenstår ca. 410 timer. En forvaltningsrevisjonsprosjekt tar ca. 300 - 350 timer.

Kommunestyret behandlet den 15.12.20 plan forvaltningsrevisjon 2020-2024. Det ble fattet slikt vedtak:

*«Kommunestyret vedtar plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 med slik prioritering av forvaltningsrevisjoner:*

#### *1. Økonomisk internkontroll*

*Uprioritert liste:*

- *Helse- og omsorgstjenesten: kvalitet i tjenesten*
- *Grunnskolen: kvalitet, kompetanse, mobbing*
- *HMS/sykefraværsoppfølging i helse og omsorg*
- *Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling.*
- *Forvaltningsrevisjon i selskap hvor andre kommuner vedtar dette og Namsskogan kommune er medeier.*

*Kontrollutvalget gis fullmakt til å gjøre endringer i planen.»*

Det gjenstår således 4 uprioriterte forvaltningsprosjekter. Innenfor ressursrammen er det plass til et større forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Alle områdene er i ROV innenfor kategori rød; dvs. høy risiko og vesentlighet.

Plan for forvaltningsrevisjon sier følgende om risiko/utfordringer innenfor de gjenværende uprioriterte områder.

### Helse- og omsorgstjenesten: kvalitet i tjenesten

- Har kommunen helse- og omsorgsplan og hvordan følges evt. denne opp?
- Hvordan måles god helse tjeneste?
- Har kommunen organisert tjenestetilbudet til personer med psykiske problemer og/eller rusmiddelproblemer på en tilfredsstillende måte?
- Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å identifisere og følge opp personer med psykiske problemer og/eller rusmiddelproblemer?
- Har kommunen tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre kartlegginger av psykiske problemer og rusmiddelproblemer?
- Har kommunen tilfredsstillende tilbud til personer med psykiske problemer og/eller rusmiddelproblemer?
- Hvordan sikrer kommunen at innbyggere i målgruppen for tjenestene får tilstrekkelig informasjon om tjenestene kommunen tilbyr?
- Hvordan er samsvaret mellom budsjett og bruk av midler til psykisk helsearbeid og rusomsorg i kommunen?

### Grunnskolen: kvalitet, kompetanse, mobbing

- Er det etablert rutiner for å sikre, og jobber skolene systematisk, for å sikre elevene et godt psykososialt og fysisk miljø?
- Følges vedtatte rutiner opp?
- Følger skolene opp aktivitetsplikten i opplæringsloven?
- Sikres elevenes deltakelse i skolearbeidsmiljøet?
- Ordensreglement.
- Vurdere kvaliteten i grunnskolen og peke på eventuelle forbedringspunkter.

### HMS/sykefraværsoppfølging i helse og omsorg

- I hvilken grad har målsettingen i den nye arbeidsgiverpolitikken nådd ut til de ansatte?
- I hvilken grad engasjeres ansatte i omstillingsprosessen?
- I forbindelse med omstilling og effektivisering av virksomheter, i hvilken grad tas gevinsten ut i reduksjon i antall ansatte?
- For å tilpasse organisasjonen de økonomiske rammene, i hvilken grad klarer virksomhetene å effektivisere seg?
- I hvilken grad sørger kommunen for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid?
- I hvilken grad sikrer kommunen at ledere i egen organisasjon har kompetanse til å ivareta sitt HMS-ansvar?
- Er det utarbeidet mål og resultatindikatorer for å redusere sykefraværet i utvalgte enheter i kommunen?
- I hvilken grad når kommunen de mål som er satt for å redusere sykefraværet i utvalgte enheter?
- Har kommunen oppdaterte etiske retningslinjer og varslingsrutiner iht til lov og forskrifter?
- Er kommunens etiske retningslinjer kjent og forankret hos de ansatte?
- Har kommune fungerende systemer som legger til rette for åpenhet, en god ytringskultur og muligheten for varsling?
- Har kommunen tilstrekkelige kapasitet til å sikre betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomhetene?

### Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling.

I plan for forvaltningsrevisjon er dette området ikke med. ROV setter området til rødt og peker blant annet på:

*Revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til organisasjon, tilsier at behovet*

*for forvaltningsrevisjon innenfor er høyt. Kommunen har i liten grad hatt fokus på ledelse, det er knyttet utfordringer til rekruttering (se avsnitt 4.2), det har vært høy turnover i lederstillinger og det er ikke gjennomført medarbeiderundersøkelser.*

*Sammen med nye utfordringer knyttet til organisering, vil dette kunne være en risiko. Kommunen har videre vedvarende høyt sykefravær til tross for fokus på området. Et lite tilfredsstillende saksbehandlingssystem er en vesentlig risiko.*

ROV ble utarbeidet pr. 01.01.20. Siden da har det vært skifte av kommunedirektør og i andre lederstillinger.

## **Vurdering**

Sekretariatet viser til plan for forvaltningsrevisjon og gjennomførte prosjekter. Det har gått bortimot 3 år siden ROV og plan forvaltningsrevisjon ble vedtatt.

Risikobildet kan dermed være endret. Kontrollutvalget må ta det med seg ved valg av nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Sekretariatet er av den oppfatning at følgende to områder nå er aktuelle:

### **Kvalitet i helse- og omsorgstjenesten**

Tjenestene utgjør en stor og vesentlig del av kommunens tjenesteyting, og er grunnleggende for liv og helse. Av tjenestene peker pleie- og omsorgstjenesten (inklusive åpen omsorg) seg ut mht. til størrelse, tjenesteomfang og betydning for liv og helse. En viser også til at kontrollutvalget gjennomførte besøk ved omsorgssenteret i år. Kvalitet i disse tjenestene er svært viktig, og det pekes på personalmessige utfordringer og utfordringer knyttet til brukerbehov og ivaretagelse av formelle krav. Svakheter og/eller mangler i disse tjenestene vil kunne gi svært alvorlige konsekvenser.

### **Grunnskolen; kvalitet, kompetanse og mobbing**

Revisor sin samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til oppvekst tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er høyt innfor grunnskole og integreringsarbeidet. Dette begrunnes blant annet med utfordringer knyttet til mobbing og noe svak score på læringsmiljø.

Konsekvensene av manglende integrering er store, både for det enkelte menneskets livskvalitet og for samfunnet generelt. PPT og barnevern er tjenester som ofte har inngripen med grunnskole og barnehage, og har en iboende risiko i seg selv.

Siden utarbeidelsen av ROV og forvaltningsrevisjonsplan har samfunnet vært i gjennom en pandemi om blant medførte periodevis nedstenging av skolene m.v. etter sekretariatets oppfatning er høyst aktuell som gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Sekretariatet viser til ovenforstående 2 områder og legger saken frem for kontrollutvalget til drøfting med anbefaling om bestilling av forvaltningsrevisjon, samt å komme med innspill til vinklinger/problemstillinger til valgt område, samt be revisjonen utarbeide prosjektplan til neste møte 22.11.22 i kontrollutvalget.



**Konsek**  
TRØNDELAG IKS Kontrollutvalgenes sekretariat

Plan for  
forvaltningsrevisjon

2020-2024

Namsskogan  
kommune



## Om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er fastsatt i KommuneLOvens § 23-2 og § 23-3: «Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i.» «Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.»

## Plan for forvaltningsrevisjon

Planen er hjemlet i § 23-3 i KommuneLOven: «Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjøres forvaltningsrevisjon. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.»

Forvaltningsrevisjon er et sentralt – og ressurskrevende - virkemiddel i kontrollarbeidet, og må alltid ha som mål å føre til forbedringer av kommunens tjenester og rutiner. Utgangspunktet for planarbeidet er dokumentet Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering, der de ulike områdene i kommunens virksomhet er rangert ut fra risiko. I tillegg har kontrollutvalget fått innspill fra strategisk ledelse. Forslaget til plan for forvaltningsrevisjon i Namsskogan kommune 2020-2024 bygger på denne prosessen, og lister opp 5 prioriterte prosjekter. Risikobildet i kommunen vil vanligvis endre seg over tid, og derfor kan behovet for enkelte av de prioriterte forvaltningsrevisjonene falle bort, og nye bli aktuelle. Kontrollutvalget vil vurdere om det er nødvendig å rullere planen i planperioden.

## Ressurser

Samlet for fireårsperioden 2020-2024 disponerer kontrollutvalget 740 timer til forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og andre undersøkelser.

## Gjennomføring og rapportering

Forvaltningsrevisjonene gjennomføres av kommunens revisor, Revisjon Midt-Norge SA, etter bestilling fra kontrollutvalget. Utvalget godkjenner revisors prosjektplan før oppstart. Etter fullført forvaltningsrevisjon rapporterer revisor til kontrollutvalget, som legger rapporten fram for kommunestyret med innstilling til vedtak.

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjør klart at kontrollutvalget har ansvar for å se til at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp og rapportere om oppfølgingen til kommunestyret, vanligvis gjennom kontrollutvalgets årsrapport.

## Prioriterte områder for forvaltningsrevisjon

Forslaget til prioriterte revisjonsprosjekter går fram av oversikten på neste side. I oversikten blir det gitt en begrunnelse for hvert prosjekt og foreslått aktuelle vinklinger.

| Prioritert område                                       | Begrunnelse og forslag til vinkling/innretning<br>(Dette er eksempler på mulige spørsmål/vinkling/ innretning. I forbindelse med oppstart av hver enkelt forvaltningsrevisjon vil dette bli vurdert nærmere)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Helse- og omsorgstjenesten: kvalitet i tjenesten</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Har kommunen helse- og omsorgsplan og hvordan følges evt. denne opp?</li> <li>• Hvordan måles god helse tjeneste?</li> <li>• Har kommunen organisert tjenestetilbudet til personer med psykiske problemer og/eller rusmiddelproblemer på en tilfredsstillende måte?</li> <li>• Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å identifisere og følge opp personer med psykiske problemer og/eller rusmiddelproblemer?</li> <li>• Har kommunen tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre kartlegginger av psykiske problemer og rusmiddelproblemer?</li> <li>• Har kommunen tilfredsstillende tilbud til personer med psykiske problemer og/eller rusmiddelproblemer?</li> <li>• Hvordan sikrer kommunen at innbyggere i målgruppen for tjenestene får tilstrekkelig informasjon om tjenestene kommunen tilbyr?</li> <li>• Hvordan er samsvaret mellom budsjett og bruk av midler til psykisk helsearbeid og rusomsorg i kommunen?</li> </ul> |
| <i>Grunnskolen: kvalitet, kompetanse, mobbing</i>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det etablert rutiner for å sikre, og jobber skolene systematisk, for å sikre elevene et godt psykososialt og fysisk miljø?</li> <li>• Følges vedtatte rutiner opp?</li> <li>• Følger skolene opp aktivitetsplikten i opplæringsloven?</li> <li>• Sikres elevenes deltakelse i skolearbeidsmiljøet?</li> <li>• Ordensreglement.</li> <li>• Vurdere kvaliteten i grunnskolen og peke på eventuelle forbedringspunkter.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <i>HMS/sykefraværsoppfølging i helse og omsorg</i>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• I hvilken grad har målsettingen i den nye arbeidsgiverpolitikken nådd ut til de ansatte?</li> <li>• I hvilken grad engasjeres ansatte i omstillingsprosessene?</li> <li>• I forbindelse med omstilling og effektivisering av virksomheter, i hvilken grad tas gevinsten ut i reduksjon i antall ansatte?</li> <li>• For å tilpasse organisasjonen de økonomiske rammene, i hvilken grad klarer virksomhetene å effektivisere seg?</li> <li>• I hvilken grad sørger kommunen for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid?</li> <li>• I hvilken grad sikrer kommunen at ledere i egen organisasjon har kompetanse til å ivareta sitt HMS-ansvar?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det utarbeidet mål og resultatindikatorer for å redusere sykefraværet i utvalgte enheter i kommunen?</li> <li>• I hvilken grad når kommunen de mål som er satt for å redusere sykefraværet i utvalget enheter?</li> <li>• Har kommunen oppdaterte etiske retningslinjer og varslingsrutiner iht til lov og forskrifter?</li> <li>• Er kommunens etiske retningslinjer kjent og forankret hos de ansatte?</li> <li>• Har kommune fungerende systemer som legger til rette for åpenhet, en god ytringskultur og muligheten for varsling?</li> <li>• Har kommunen tilstrekkelige kapasitet til å sikre betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomhetene?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <i>Økonomisk internkontroll</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikrer kommunen sine budsjettrutiner at budsjettet blir utarbeidd i samsvar med regelverk og interne rutiner?</li> <li>• I hvilken grad er det samsvar mellom politisk forventninger og vedtatte økonomiske rammer (årsbudsjett)?</li> <li>• I hvilken grad er budsjett for de enkelte virksomhetene realistiske?</li> <li>• I hvilken grad sikrer rapporterings- og budsjettoppfølgingsrutiner god styring og kontroll?</li> <li>• I hvilken grad utnyttes informasjonen som ligger i de ulike IT-systemene kommunen har?</li> <li>• Har rådmannen etablert et internkontrollmiljø i kommunen?</li> <li>• Har kommunen etablert betryggende internkontroll på økonomiområdet i virksomhetene og i hvilken grad påser rådmannen at internkontrollrutinene følges/etterleves i virksomhetene?</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikrer kommunen sine budsjettrutiner at budsjettet blir utarbeidd i samsvar med regelverk og interne rutiner?</li> </ul> |

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering

Namsskogan kommune

*pr 01.01.2020*



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

Tabell 1. Oppsummering av risikovurderingene

| Høy risiko                                           | Moderat risiko                                        | Lav risiko                      |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Økonomisk internkontroll                             | Budsjetteringsprosess og budsjettoppfølging           | Etikk og varsling               |
| Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling | Offentlige anskaffelser                               | Beredskapsplaner                |
| HMS (sykefravær)                                     | Organisering                                          | SFO                             |
| Informasjons- og kommunikasjonsteknologi             | Kommunedirektørens internkontroll og kvalitetssirking | Voksenopplæring                 |
| Grunnskole                                           | Arkiv                                                 | Kultur/ barne- og ungdomstiltak |
| Flyktninger (integrering)                            | Barnehage                                             | Bolig                           |
| Økonomisk sosialhjelp                                | PPT og barnevern                                      | Renovasjon                      |
| Sykehjem (kompetanse, rutiner og formelle vedtak)    | Hjemmehjelp                                           | Byggesak                        |
| Eiendomsforvaltning (vedlikehold av bygg)            | Lege/legevakt/psykolog/helsestasjon                   | Brann- og redningstjenester     |
| Miljø- og klima                                      | Psykatri/psykisk helsevern og rus                     | Samferdsel                      |
| IKT Indre Namdal IKS                                 | Funksjonshemmede / psykisk utviklingshemmede          |                                 |
| Namas Vekst AS                                       | Planarbeid                                            |                                 |
|                                                      | Vann og avløp                                         |                                 |
|                                                      | Namdal Rehabilitering IKS                             |                                 |
|                                                      | NTE                                                   |                                 |
|                                                      | Generell eierskapskontroll                            |                                 |

# 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 Namsskogan kommune .....                             | 9  |
| 3.1 Utviklingstrekk i Namsskogan .....                 | 9  |
| 3.2 Kommuneorganisasjonen .....                        | 9  |
| 3.2.1 Kommunesamarbeid .....                           | 10 |
| 3.2.2 Investeringsplaner.....                          | 11 |
| 3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn .....               | 11 |
| 4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING .....              | 13 |
| 4.1 Kommuneorganisasjonen .....                        | 13 |
| 4.1.1 Økonomi .....                                    | 13 |
| 4.1.2 Organisasjon.....                                | 18 |
| 4.2 Tjenesteområdene.....                              | 22 |
| 4.2.1 Oppvekst .....                                   | 22 |
| 4.2.2 Velferd .....                                    | 27 |
| 4.2.3 Helse- og omsorgstjenester .....                 | 29 |
| 4.2.4 Teknisk drift .....                              | 33 |
| 4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER.....    | 39 |
| 4.3.1 Eierskapskontroll.....                           | 40 |
| 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 .....                             | 47 |

## Tabell

|            |                                                                      |    |
|------------|----------------------------------------------------------------------|----|
| Tabell 1.  | Oppsummering av risikovurderingene .....                             | 2  |
| Tabell 2.  | Om kommunen.....                                                     | 9  |
| Tabell 3.  | Namsskogan kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene.....     | 11 |
| Tabell 4.  | Økonomisk situasjon .....                                            | 14 |
| Tabell 5.  | Finansiering av driften .....                                        | 15 |
| Tabell 6.  | Økonomisk internkontroll (Tabell utgifter til tjenesteområder) ..... | 17 |
| Tabell 7.  | Sykefravær.....                                                      | 20 |
| Tabell 8.  | Barnehage .....                                                      | 23 |
| Tabell 9.  | Grunnskole.....                                                      | 23 |
| Tabell 10. | Barnevern .....                                                      | 25 |
| Tabell 11. | Økonomisk sosialhjelp.....                                           | 27 |
| Tabell 12. | Helse og omsorg (felles sykehjem og hjemmetjeneste).....             | 29 |
| Tabell 13. | Kompetanse i helse og omsorg .....                                   | 30 |
| Tabell 14. | Psykatri og rusomsorg .....                                          | 31 |
| Tabell 15. | Byggesak .....                                                       | 34 |
| Tabell 16. | Eiendomsforvaltning.....                                             | 34 |
| Tabell 17. | Vann og avløp.....                                                   | 35 |
| Tabell 18. | Renovasjon .....                                                     | 35 |
| Tabell 19. | Eierandeler i AS og IKS.....                                         | 39 |
| Tabell 20. | Beskrivelse av sannsynlighet .....                                   | 45 |
| Tabell 21. | Beskrivelse av konsekvens .....                                      | 45 |

## Figurer

|           |                                                 |    |
|-----------|-------------------------------------------------|----|
| Figur 1.  | Organisasjonskart .....                         | 10 |
| Figur 2.  | Risikovurdering økonomi.....                    | 13 |
| Figur 3.  | Risikovurdering organisasjon .....              | 18 |
| Figur 4.  | Risikovurdering oppvekst .....                  | 22 |
| Figur 5.  | Risikovurdering velferd .....                   | 27 |
| Figur 6.  | Risikovurdering helse og omsorg .....           | 29 |
| Figur 7.  | Risikovurdering teknisk .....                   | 33 |
| Figur 8.  | Risikovurdering eierskap .....                  | 39 |
| Figur 9.  | Kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens..... | 46 |
| Figur 10. | Risikovurdering .....                           | 46 |

# 1 INNLEDNING

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

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal danne grunnlag for kontrollutvalgets og fylkestingets 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 kommunens 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 befolkningsframskrivninger 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 framskrivninger 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 tilgrensede 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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

---

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

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.

---

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

### 3 NAMSSKOGAN KOMMUNE

#### 3.1 Utviklingstrekk i Namsskogan

Tabell 2. Om kommunen

| Nøkkeltall                                                                       | Namsskogan |      |      | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------|------|------|---------------|------------------|
|                                                                                  | 2016       | 2017 | 2018 | 2018          | 2018             |
| Innbyggere (antall)                                                              | 872        | 902  | 871  | 73538         | 4647141          |
| Fødte per 1000 innbyggere                                                        | 3.4        | 4.4  | 11.5 | 7.8           | 9.9              |
| Døde per 1000 innbyggere                                                         | 12.6       | 8.9  | 13.8 | 11.8          | 8.0              |
| Netto innflytting (antall)                                                       | 13         | 38   | -29  | -613          | 15891            |
| Andel skilte og separerte 16-66 år (prosent)                                     | 12.4       | 11.8 | 11.6 | 10.2          | 10.7             |
| Andel enslige innbyggere 80 år og over (prosent)                                 | 52.9       | 53.5 | 57.3 | 67.1          | 62.0             |
| Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden (prosent)                   | ..         | ..   | ..   | 0.3           | 0.9              |
| Andel uførepensjonister 16-66 år (prosent)                                       | 13.8       | 15.3 | 14.4 | 12.7          | 10.0             |
| Registrerte arbeidsledige i prosent av befolkningen i alderen 15-74 år (prosent) | 1.3        | 2.0  | 1.4  | 1.3           | 1.5              |
| Andel innvandrerbefolkning (prosent)                                             | 8.5        | 11.3 | 10.4 | ..            | ..               |
| Forventet levealder ved fødsel, kvinner (år)                                     | 84.0       | 84.0 | ..   | 76.3          | 74.4             |
| Forventet levealder ved fødsel, menn (år)                                        | 79.8       | 79.8 | ..   | 72.3          | 70.7             |
| Innbyggere som bor i tettsteder per 1.1. (antall)                                | 219        | 228  | 246  | 27075         | 3659199          |
| Reisetid til kommunesenteret (minutter)                                          | 9724       | ..   | ..   | 0             | 0                |
| Pendler ut av bostedskommunen (antall)                                           | 87         | ..   | ..   | 0             | 0                |

Kilde: SSB

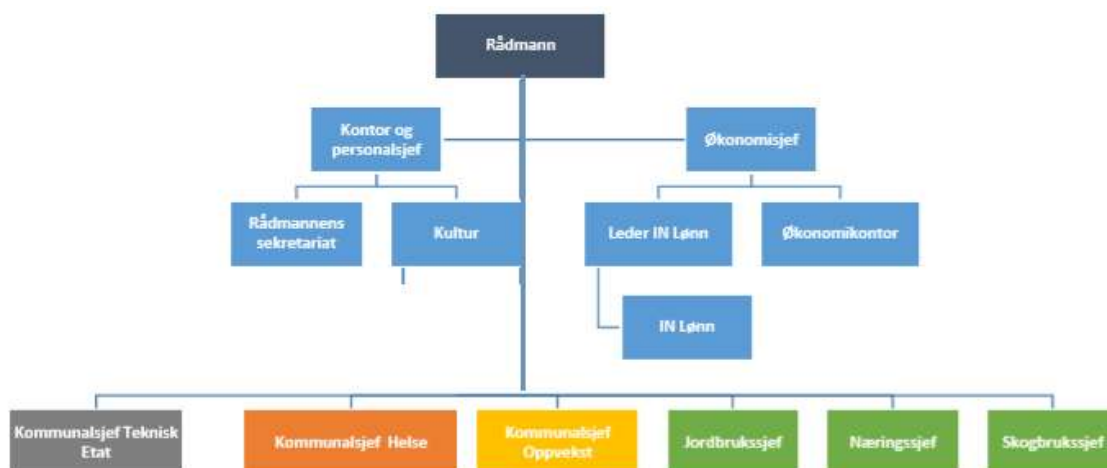
Tallene i analysen sammenligner Namsskogan med KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Statistisk sentralbyrå har laget en kommunegruppering basert på tre ulike dimensjoner: folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger. Namsskogan kommune er plassert i KOSTRA-gruppe 6, som består av små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter.

Namsskogan kommune har hatt en nedgang i plassering i Kommunal rapporters kommunebarometer. I 2017 hadde kommunen en 262.-plass, i 2018 på plass nr. 372 og i 2019 har kommunen falt ned på en 408.-plass. Det er noen forskjeller fra år til år i hva som vurderes, og plasseringene er derfor ikke direkte sammenlignbare. Plasseringene gir likevel en indikator på hvordan kommunen ligger an sammenlignet med andre norske kommuner.

#### 3.2 Kommuneorganisasjonen

Kommunedirektør i Namsskogan er Mildrid Hendbukt-Søbstad. Rådmann på tidspunktet for denne risiko- og vesentlighetsanalysens datainnsamling i 2018 var Kjersti Kvalvik.

Se organisasjonskart nedenfor.



Figur 1. Organisasjonskart

Teknisk, helse og oppvekst har større organisasjoner under seg som ikke framgår av dette organisasjonskartet. Kultur har også flere underorganisasjoner.

### 3.2.1 Kommunesamarbeid

Namsskogan samarbeider med Grong og Røyrvik kommuner om plansaksbehandling. Kommunedirektøren opplyser at man ønsker å utvide samarbeidet med andre kommuner, eventuelt også gjennom flere interkommunale selskap.

Namsskogan kommune har felles lønningskontor med Grong, Røyrvik og Lierne. IN Lønn har hatt høy turnover i 2018 og 2/3 av ansatte er byttet ut. Avtalen om kjøp av lederressurs innen helse og omsorg ble sagt opp i 2018, og Grong kommune har sagt opp vertskommuneavtalen for kjøp av legetjenester.

I årsberetningen for 2018 heter det at kommunedirektøren ser store utfordringer i forhold til samarbeid med nærliggende kommuner.

Som følge av endringer i ny kommunelov, må samarbeid organisert etter gammel kommunelovs § 27 finne en ny organisasjonsform i løpet av inneværende valgperiode. Kommunene involvert i § 27-samarbeid har derfor et ansvar i å finne gode selskapsformer/organisasjonsformer for disse samarbeidene. Det er ikke sikkert at organisasjonsformen som passer for det ene samarbeidet, er like hensiktsmessig for det andre. Endringer av selskapsform, og da fortrinnsvis en endring til det bedre, fordrer påkoblede eiere som er bevisste sitt ansvar.

### 3.2.2 Investeringsplaner

I budsjettet for 2020 heter det at det er lagt opp til et beskjedent investeringsbudsjett som tar høyde for at høyst nødvendige tiltak iverksettes. Tiltakene har en brutto kostnad på kr 5.750.000. Av dette er kr 1.061.500 egenfinansiering og det legges opp til ekstern finansiering på kr 4.728.500. For 2021 er det lagt inn investeringer i anleggsmidler på 25 millioner kroner.

Til sammenligning viser regnskapet for 2018 investeringer i anleggsmidler på om lag 16,7 millioner kroner, og regnskapet for 2017 viser investeringer i anleggsmidler på om lag 53 millioner kroner. Investeringene er i hovedsak finansiert ved bruk av lånemidler.

### 3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn

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

- Skole
- Personalpolitikk
- Pleie og omsorg, organisering og kvalitet
- Flyktninger og integrering
- Vedlikehold av kommunal eiendom
- Barnevernstjenesten

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

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

| Område                                      | Type kontroll/ tilsyn | År   |
|---------------------------------------------|-----------------------|------|
| Arkiv                                       | Tilsyn (Arkivverket)  | 2019 |
| Forvaltningskompetanse i Namsskogan kommune | Tilsyn (Fylkesmannen) | 2017 |
| Ansettelse                                  | Forvaltningsrevisjon  | 2019 |
| Pleie og omsorg, samhandlingsreformen       | Forvaltningsrevisjon  | 2014 |

|                                     |                      |      |
|-------------------------------------|----------------------|------|
| Økonomistyring i Namsskogan kommune | Forvaltningsrevisjon | 2013 |
| Saksbehandling og opplæring         | Forvaltningsrevisjon | 2011 |

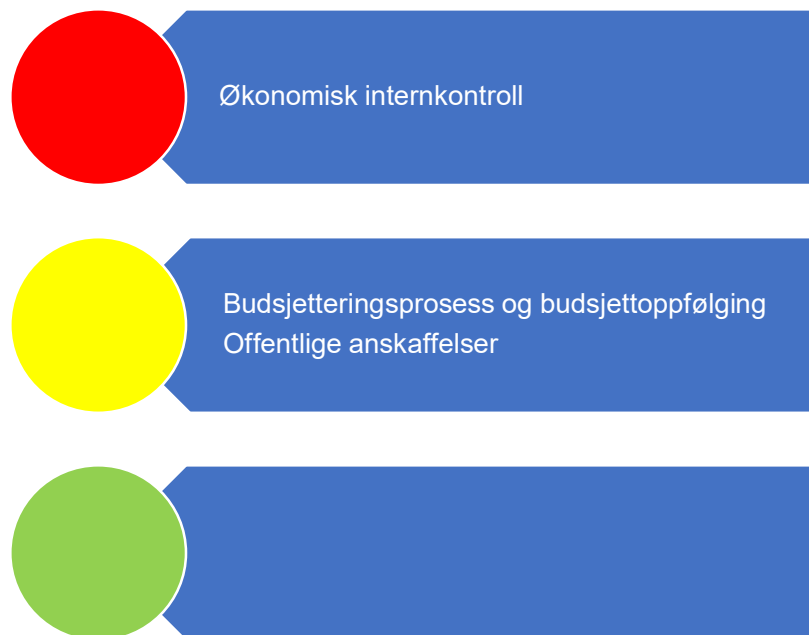
## 4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

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.

### 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 sin samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til økonomi, tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon innen økonomisk internkontroll (økonomistyring) er høyt. Vurderingen baserer seg på informasjon om utfordringer og misforhold mellom inntektsnivå og aktivitetsnivå, organisasjonsmessige endringer og tidvis utfordringer knyttet til rapportering og rutiner. Organisasjonsendringer og ikke oppdaterte rutiner utgjør en risiko. Selv om budsjettering og budsjettoppfølging gis en middels risiko, vil faktorene som er nevnt her også ha betydning for denne prosessen. Signalet fra politisk nivå tillegges også vekt. Offentlige

anskaffelser innebærer alltid risiko og settes til middels som følge av revisors vurdering av kommunens praksis på området.

### Økonomi i kommunen

Tabell 4. Økonomisk situasjon

| Nøkkeltall                                                                     | Namsskogan |       |       | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|-------|---------------|------------------|
|                                                                                | 2016       | 2017  | 2018  | 2018          | 2018             |
| Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter                       | 9.9        | 6.1   | 3.8   | 3.6           | 2.2              |
| Årets mindre/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter | 5.3        | 2.6   | 1.5   | 1.4           | 1.2              |
| Arbeidskapital ex, premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter             | 27.3       | 36.5  | 44.6  | 28.7          | 21.8             |
| Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter                     | 28.3       | 22.4  | 27.1  | 30.4          | 42.3             |
| Langsiktig gjeld ex pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter  | 78.3       | 78.2  | 88.8  | 89.0          | 105.6            |
| Frie inntekter per innbygger (kr)                                              | 85194      | 84991 | 92417 | 77500         | 55124            |
| Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter                      | 17.3       | 22.7  | 25.1  | 13.8          | 11.2             |
| Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter                | 40.1       | 35.6  | 11.3  | 14.6          | 15.2             |
| Egenfinansiering av investeringene i prosent av totale brutto investeringer    | 49.6       | 71.2  | 18.7  | 26.4          | 25.8             |

Kilde: SSB

Teknisk beregningsutvalg (TBU) 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 Namsskogan kommune viser denne 3,8 prosent i 2018, noe som er høyere enn det anbefalte nivået.

På spørsmål om hvordan evt. endring i rammebetingelser vil kunne påvirke kommunens finansielle situasjon, opplyser kommunedirektøren at retaksering innen eiendomsskatt vil kunne påvirke pengesituasjonen. Rentenivået er også en usikkerhetsfaktor.

I budsjett for 2020 er det lagt inn korrigeringer som gjelder daglig drift, og det er lagt inn nye tiltak iht. spesifisering av nye driftstiltak. Driftsinntektene viser en nedgang fra 2019 som ifølge saksframlegg til kommunestyret (arkivsak 19/6357-4) i stor grad skyldes endrede rammebetingelser vedrørende mulig mottak av flyktninger og en negativ

befolkningsframskriving. Videre heter det at når det gjelder økonomi i planperioden vil det komme betydelige utfordringer, selv om kommunen har buffer som gir tid til omstilling.

Tabell 5. Finansiering av driften

| Nøkkeltall                                                                                                  | Namsskogan |      |      | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------|------|---------------|------------------|
|                                                                                                             | 2016       | 2017 | 2018 | 2018          | 2018             |
| Andre driftsinntekter, ekskl, mva-kompensasjon                                                              | 14.4       | 11.1 | 11.1 | 15.1          | 11.7             |
| Andre statlige tilskudd til driftsformål                                                                    | 0.2        | 9.2  | 7.9  | 8.6           | 4.8              |
| Brutto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, ekskl, mva-kompensasjon | 2.8        | 3.4  | 3.8  | 2.2           | 0.4              |
| Eiendomsskatt totalt                                                                                        | 13.9       | 11.9 | 10.2 | 4.6           | 3.2              |
| - herav Eiendomsskatt annen eiendom                                                                         | 13.9       | 11.3 | 9.5  | 3.6           | 1.4              |
| - herav Eiendomsskatt boliger og fritidseiendommer                                                          | 0.0        | 0.7  | 0.7  | 0.9           | 1.7              |
| Kompensasjon for merverdiavgift i driftsregnskapet                                                          | 3.1        | 2.9  | 2.8  | 2.4           | 2.1              |
| Rammetilskudd                                                                                               | 34.7       | 32.6 | 34.2 | 35.8          | 30.3             |
| Salgs- og leieinntekter i driftsregnskapet                                                                  | 13.2       | 13.5 | 14.5 | 13.9          | 14.4             |
| Skatt på inntekt og formue inkludert naturressursskatt                                                      | 20.6       | 18.7 | 19.2 | 19.3          | 33.5             |
| - herav Naturressursskatt                                                                                   | 7.7        | 5.9  | 6.1  | 1.9           | 0.3              |

Kilde: SSB

Tabellen viser at Namsskogan har en høyere eiendomsskatt enn sammenligningsgruppene. I kommunestyrets sak 93/19 kjennetegnes Namsskogan kommune av høye inntekter og kostnader, men fått et misforhold mellom inntektsnivå og aktivitetsnivå. Det er gitt politiske føringer for å tilpasse tjenestenivået til rammebetingelsene. Budsjettet for 2020 viser netto bruk av fond på ca. 8 millioner kroner.

Kommunedirektøren peker i årsberetningen 2018 på store utfordringer i forhold til rammevilkår. Også i budsjett for 2020 pekes det på at kommunen vil stå overfor store økonomiske utfordringer, og at bruk av disposisjonsfond er nødvendig for å få budsjettet i balanse. Forklaringsfaktorer som trekkes fram er nedgang i integreringstilskudd, ingen bosetting av nye flyktninger og den demografiske fordelingen av voksen og eldre befolkning.

Det ligger også store utredninger knyttet til skattlegging av kraftselskap, eiendomsskatt, skattlegging av naturressurser osv. For Namsskogan som kraftkommune vil endringer bety at kommunene må forberede seg på nye tider og ta grep for å tilpasse driften til de nye økonomiske rammevilkårene som måtte komme.

## Finans

Namsskogan kommune har forholdsvis lav gjeld pr. innbygger.

Kommunen har vedtatt finansreglement fra 2014 (del av økonomireglementet). Finansreglementet angir rammer og retningslinjer for kommunens finansforvaltning. Kommunen skal ha en lav risikoprofil i sin finansforvaltning. Kommunedirektøren har fullmakter knyttet til valg av låneinstitusjon og finansinstitusjon for plassering av ledig likviditet og langsiktige finansielle aktiva.

Balanse 2018 viser at det ikke er foretatt plassering av likviditet, og at kommunens låneportefølje er fordelt på tre låneinstitusjoner.

Investeringen for 2020 ligger på et moderat nivå (se avsnitt 3.2.2.)

## Budsjetteringsprosessen og budsjettoppfølging

Ifølge sak 93/19 vil 2020 bli et krevende år med fokus på tjenester og streng budsjettdisiplin. Budsjettprosessen beskrives kort, og som et samarbeid mellom ledere og tillitsvalgte.

I kommunestyrets sak 1/19 heter det blant annet at «Namsskogan kommunestyre ber Kommunedirektøren om å legge et betydelig arbeid rundt økonomiplan – og strategidokument som legges fram i juni 2019»

## Økonomisk internkontroll

Økonomisjef opplyser at kommunen har for dårlig kontroll på kommunens eiendeler, og at dette innebærer risiko for misligheter utført av enkeltpersoner.

Innkjøpsavtaler synes ut fra leverandørstatistikk å følges. Innkjøp attesteres og anvises av habile personer så langt revisor kan se.

Kommunens økonomireglement punkt 2.5.1/5.2 har bestemmelser om rapportering ferdige prosjekter og punkt 2.5.4 har bestemmelser om regulering ved årets slutt. Rapportering ble siste gang gjennomført i desember 2019 (sak 91/19). Det rapporteres kort status for hvert prosjekt samt regnskap for det enkelte investeringsprosjekt.

Namsskogan kommune har økonomireglement fra 2014 (kommunestyresak 18/14). Reglementet har bestemmelser om rapportering. Budsjettavviksanalyse skal legges fram for formannskap og kommunestyre 4 ganger pr. år. I tillegg skal regnskap og årsmelding legges fram i april hvert år. I forbindelse med budsjettavviksanalysen skal det også rapporteres på HMS og medarbeiderkartlegging. Ifølge årsmelding 2018 var det store utfordringer knyttet til økonomistyring og rapportering i henhold til vedtatt reglement. Dette forklares med høy turnover i ledergruppen. Alle rapporteringskrav knyttet til lønn er ikke fulgt opp som følge av

høy turnover i IN Lønn (se også 3.2.1). For 2019 er det bedring både når det gjelder finansrapportering og kvartalsrapportering til politisk nivå.

Regnskapet for 2018 viser et mindreforbruk sammenlignet med budsjett på om lag 1,9 millioner kroner. For 2017 var mindreforbruket om lag 3,4 millioner kroner.

Årsberetningen for 2018 viser at område Oppvekst hadde et betydelig mindreforbruk, mens helse og omsorg hadde et vesentlig merforbruk sammenlignet med revidert budsjett.

Tabell 6. Økonomisk internkontroll (Tabell utgifter til tjenesteområder)

| Nøkkeltall                                        | Namsskogan |      |      | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|---------------------------------------------------|------------|------|------|---------------|------------------|
|                                                   | 2016       | 2017 | 2018 | 2018          | 2018             |
| Andel av totale utgifter for politisk styring     | 1.4        | 1.4  | 1.6  | 1.2           | 0.7              |
| Andel av totale utgifter for kontroll og revisjon | 0.8        | 0.7  | 0.4  | 0.4           | 0.2              |

Kilde: SSB

Namsskogan har noe høyere utgifter til politisk styring enn sammenligningsgruppene. Utgifter for kontroll og revisjon har de siste årene gått ned, og er nå på linje med KOSTRA-gruppen.

Det er ifølge budsjett for 2020 en målsetting å ha fokus på, og utarbeide gode rutiner for internkontroll.

### Offentlige anskaffelser

Kommunen har ulike rammeavtaler. De fleste er inngått sammen med fylkeskommunen (NT), men noen (spesielt på helse) er inngått sammen med andre kommuner. Interkommunal IKT Indre Namdal står for innkjøp av IT-utstyr.

Teknisk enhet har ansvar for anskaffelser innenfor sitt område.

Forespørsel angående dokumentasjon av anskaffelsesprosessen er tilfredsstillende besvart, og kommunen synes ut fra dette generelt sett å utarbeide anskaffelsesprotokoller.

Regelverket omkring offentlige anskaffelser oppfattes gjerne som komplisert, og endringer har ført til nye krav, særlig knyttet til klima og miljø (se avsnitt 4.2.4).

### 4.1.2 Organisasjon

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



Figur 3. Risikovurdering organisasjon

Revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til organisasjon, tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon innenfor HMS, arbeidsgiverpolitikk og IKT er høyt. Kommunen har i liten grad hatt fokus på ledelse, det er knyttet utfordringer til rekruttering (se avsnitt 4.2), det har vært høy turnover i lederstillinger og det er ikke gjennomført medarbeiderundersøkelser. Sammen med nye utfordringer knyttet til organisering, vil dette kunne være en risiko. Kommunen har videre vedvarende høyt sykefravær til tross for fokus på området. Et lite tilfredsstillende saksbehandlingssystem er en vesentlig risiko.

Organisering, internkontroll og arkiv vurderes i seg selv å ha moderat risiko, men er områder som delvis går over i områder med en høyere vurdert risiko. Det samme gjelder etikk og varsling (lav risiko), noe som begrunnes med at noen ansatte kvier seg for å melde avvik.

#### Organisering

Kommunen har fra 2018 en 3-nivå-organisering, med kommunedirektøren på nivå 1, kommunalsjefer på nivå 2 og øvrige ledere på nivå 3.

Namsskogan kommune har i løpet av forholdsvis kort tid hatt flere skifter i kommunaldirektørstillingen. Fram til 1.september 2018 har Namsskogan kommune kjøpt

kommunalsjef-ressurs innen helse tilsvarende 40 prosent stilling fra Grong kommune. Kommunalsjef for oppvekst tiltrådte oktober 2018. Det har også vært utskifting i øvrige stillinger på nivå 2 (kommunalsjef-nivå). Kommunens økonomisjef har lang erfaring. Samtidig peker kommunedirektøren på at et ønske om et netto driftsresultat godt over det sentrale målet har gått på bekostning av organisasjonsutvikling og lederutvikling. Kommunedirektøren skriver i årsmeldingen for 2018 at året har vært preget av opprydding.

I en artikkel i Namdalsavisa fra mars 2020 heter det at Namsskogan må omstille for å komme i mål økonomisk og at de må tenke nytt. Kommunen har brukt «ostehøvelprinsippet» i budsjettssammenheng, men har nå kommet til et punkt der man ikke kan høvle mer uten å svekke arbeidsmiljø og kvalitet på tjenesten. Omstillingsprosjektet er forankret hos ansatte og legger vekt på at det må jobbes smartere. Man ser for seg en tøff prosess og at arbeidsplasser i ytterste konsekvens vil kunne ryke.

#### Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling

Namsskogan kommune hadde ved utgangen av 2018, 143 ansatte fordelt på 109 årsverk.

Det har vært gjennomført medarbeiderundersøkelse årlig. Kommunen benytter et system som heter 10-FAKTOR, som er en utviklingsorientert medarbeiderundersøkelse, og vektlegger medarbeiderskap, mestring, motivasjon og ledelse. Undersøkelsen i 2018 hadde en deltakerprosent på ca. 30 %. Undersøkelsen ble ikke gjennomført i 2019, jf. budsjett 2020.

Det er gjennomført kompetanseheving innenfor arbeidsmiljøloven, bruk av digitale skjema, sykefraværsoppfølging, juridiske forhold omkring ansettelser/oppsigelser, og konflikthåndtering.

Lederutvikling har ikke hatt stort fokus i 2018 (se også avsnitt Organisasjon).

Det har vært personalpolitiske utfordringer knyttet til enkelte hendelser.

#### Kommunedirektørens internkontroll og kvalitetssikring

Namsskogan kommunes plan og styringssystem består av kommunens overordnede og politisk vedtatte planverk. Det enkelte års aktivitet er beskrevet i årshjulet. Årshjulet har tre hovedbolker: resultatvurdering, strategi og årsbudsjett.

Overordnede styringsdokumenter i kommunedirektørens internkontroll og kvalitetssikring er delegasjonsreglement, reglement for etiske standarder, reglement innenfor personalforvaltning og arbeidsgiverområdet, reglement for økonomi og finansforvaltning samt reglement innenfor datasikkerhet og personvern. Det er også gjennomført lederopplæring HMS.

Det er lagt en plan for rullering av reglementer i 2019. Økonomireglement og delegasjonsreglement skal gjennomgå etter at ny kommunelov er vedtatt.

Namsskogan kommune benytter et avviks- og forbedringssystem som heter Compilo. Systemet skulle ifølge årsmelding 2018 revideres i 2019, og ifølge årsrapporten «benytter stadig flere avvikssystemet»

Kommunen har innført målekart med utvalgte fokusmål og definerte sentrale utfordringer. Det er også vedtatte måleindikatorer.

### Helse miljø og sikkerhet (HMS)

Tabell 7. Sykefravær

| Nøkkeltall                        | Namsskogan                     |                                |                                | 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                 | 8,14                           | 11,32                          | Data mangler                   | 9,83                           |
| Legemeldt sykefravær              | 6,81                           | 10,01                          | Data mangler                   | 8,45                           |
| Sykefravær undervisning           | 3,88                           | 6,61                           | Data mangler                   | 8,49                           |
| Sykefravær barnehager             | Data mangler                   | Data mangler                   | Data mangler                   | 12,24                          |
| Sykefravær helse, pleie og omsorg | 9,25                           | 13,06                          | Data mangler                   | 11,11                          |

Kilde: KS

Ifølge årsmelding for 2018 har kommunen en reduksjon i sykefraværet sammenlignet med 2017. Kommunens målsetting er et sykefravær under 7 prosent. Sykefravær har hatt stort fokus i 2018, blant annet med oppfølging av ansatte med individuelle samtaler. Kommunen har i 2019 hatt fokus på digitalisering av sykemeldinger, opplæring av ledere og ansatte knyttet til bruk av det nye systemet Capitech og riktig registrering av fravær. I kommunens årsmelding for 2018 heter det at sykefravær fordelt på rammeområder er:

- Ramme 1 (Administrasjon og ledelse) 3,6 %
- Ramme 2 (Oppvekst) 5,1 %
- Ramme 3 (Helse) 9,7 %
- Ramme 4 (Teknisk) 8,8 %

Pr 31.10.2019 var sykefraværet på 8,5 prosent, mot en målsetting på 7 prosent. Ifølge budsjett for 2020 har kommunestyret bestilt en plan for konkrete tiltak for å redusere sykefraværet ned mot 5 prosent på ramme 3.

### Etikk og varsling

Namsskogan kommune har vedtatt etiske retningslinjer for ansatte og politikere. Ifølge årsmelding for 2018 deles retningslinjene ut til nye politikere ved hvert valg og gjennomgås ved politikeropplæringen. Etiske retningslinjer er en del av informasjonen som gis til nyansatte. Når det gjelder varsling om kritikkverdige forhold i kommunen, opplyser kommunedirektøren at man ikke har mottatt slikt varsel, men at rutinene er på plass for hvordan slik varsel skal håndteres.

Kommunen har avvikssystem (Compilo). På kommunens hjemmeside ligger det lenke til systemet der ansatte skal kunne melde avvik/varsle.

Kommunedirektøren opplyser at man har jobbet med å endre holdninger til det å melde avvik, gjennom å holde kurs for de ansatte. Likevel er det en del ansatte som kvier seg for å melde avvik, noe som kan være grunnet i kultur på arbeidsplassen. Det var på et tidspunkt 22 avvik innen helse som ikke var lukket. Man har nå som rutine at dersom ikke nærmeste leder lukker avviket, går avviket videre til kommunedirektøren. Alle avvik er lukket i dag ifølge kommunen.

### Arkiv/dokumentsenter

Kommunedirektøren opplyser at det er en del etterslep i postmottak og journalføring. En ansatt har vært sykmeldt, og dette har medført utfordringer. Kommunen opplyser i årsberetningen at prosjekt med å skanne og digitalisere alle personalmapper er tilnærmet fullført, og at alle personalmapper fra nå skal være elektroniske. Fysiske mapper skal overføres til Interkommunalt Arkiv i Trøndelag, som ligger på Dora i Trondheim.

I årsmelding for 2018 heter det at det arbeides med å samkjøre arkivprosedyre og å revidere arkivplan.

### Informasjons- og kommunikasjonsteknologi, GDPR

Kommunen har eget personvernombud, og enhetsledere har tatt kurs innen personvern på Grong. Kommunen er tilfreds med Visma, men saksbehandlersystemet ESA fungerer ikke tilfredsstillende. Kommunen ønsker å se på alternative systemer, men har ikke innkjøpsmakt av betydning så eventuelt innkjøp bør gjøres sammen med andre kommuner.

Det har vært utfordringer med å administrere tilganger til IKT-systemet i kommunen, og ansatte har fått tilgang til IKT-systemer i Røyrvik kommune uten at dette var hensikten.

### Beredskapsplaner og Risiko- og sårbarhetsanalyser

Kommunens beredskapsplan er fra 2016. Kommunedirektøren har blitt delegert å oppdatere denne uten å måtte behandle endringer politisk. Kommunen har en kriseplan samt risiko- og

sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) fra 2015. Fylkesmannen har hatt tilsyn innen beredskap, og bemerket da at kommunen i arbeidet med beredskap burde involvert eksterne aktører i større grad (for eksempel strømselskap, etc).

## 4.2 Tjenesteområdene

### 4.2.1 Oppvekst

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



Figur 4. Risikovurdering oppvekst

Revisor sin samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til oppvekst tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er høyt innfor grunnskole og integreringsarbeidet. Dette begrunnes blant annet med utfordringer knyttet til mobbing og noe svak score på læringsmiljø. Risiko innenfor barnehage er knyttet til sammenheng mellom bemanning og tjenestekvalitet. Konsekvensene av manglende integrering er store, både for det enkelte menneskets livskvalitet og for samfunnet generelt. PPT og barnevern er tjenester som ofte har inngripen med grunnskole og barnehage, og har en iboende risiko i seg selv. Revisor vurderer at SFO, voksenopplæring og kultur/barne- og ungdomstiltak har lav risiko.

Tabell 8. Barnehage

| Nøkkeltall                                                                                                                     | Namsskogan |        |        | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------|--------|---------------|------------------|
|                                                                                                                                | 2016       | 2017   | 2018   | 2018          | 2018             |
| Andel barn 1-5 år i barnehage, i forhold til innbyggere 1-5 år (prosent)                                                       | 90.9       | 93.3   | 100.0  | 88.8          | 92.1             |
| Andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning (prosent)                                                                   | 43.8       | 42.2   | 53.2   | 32.4          | 40.8             |
| Andel barn, eksklusive minoritetsspråklige, som får ekstra ressurser, i forhold til alle barn i kommunale barnehager (prosent) | 0.0        | :      | 10.0   | 3.1           | 3.7              |
| Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til innvandrerbarn 1-5 år (prosent)                                       | 83.3       | 100.0  | 85.7   | 81.3          | 81.9             |
| Netto driftsutgifter barnehager i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter (prosent)                                   | 8.0        | 7.3    | 7.8    | 7.8           | 14.3             |
| Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år (kr)                                                                     | 195939     | 241100 | 279321 | 166867        | 153538           |

Kilde: SSB

KOSTRA-tallene viser at i 2018 gikk alle barn i kommunen i barnehage. Det er flere barn som får ekstra ressurser sammenlignet med KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. I en liten kommune som Namsskogan kan få personer gi store utslag i statistikken.

Tabell 9. Grunnskole

| Nøkkeltall                                                                  | Namsskogan |      |      | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|------|------|---------------|------------------|
|                                                                             | 2016       | 2017 | 2018 | 2018          | 2018             |
| Andel elever med spesialundervisning                                        | 10.9       | 10.3 | 9.0  | 10.1          | 7.9              |
| Gruppestørrelser                                                            | 9.5        | 9.8  | 8.9  | 10.4          | 16,2             |
| Gjennomsnittlige grunnskolepoeng                                            | :          | 43.1 | 40.2 | 41.6          | 41.7             |
| Mestringsnivå 3-5 NP: regning 8. trinn                                      | :          | :    | :    | 64.4          | 69.6             |
| Mestringsnivå 3-5 NP: lesing 8.trinn                                        | :          | :    | :    | 70.4          | 73.5             |
| Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning, med pedagogisk utdanning  | 73.9       | 68.0 | 50.0 | 75.5          | 77.6             |
| Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning, uten pedagogisk utdanning | :          | :    | 25.0 | 14.1          | 14.4             |
| Andel lærere med videregående utdanning eller lavere                        | :          | :    | 25.0 | 10.3          | 8.0              |

Kilde: SSB

Det er ikke alle tall som er offentliggjort for Namsskogan kommune. Tilgjengelige tall for andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning med pedagogisk utdanning viser at Namsskogan har lavere andel enn sammenligningsgruppene.

Barnehage:

Namsskogan kommune har tre kommunale barnehager, og det er ifølge kommunen god dekningsgrad innen barnehage. Alle barnehagene oppfylte pedagognormen pr. 19.12.2019. Barnehagene har felles styreressurs og hver barnehage har pedagogisk leder. Grunnbemanningen er ifølge årsrapport 2018 god<sup>4</sup>, men det har vært utfordringer knyttet til å finne vikarer. Ny rammeplan for barnehagene er implementert, og barnehagene jobber i forhold til utvalgte fokusområder. Det er etablert et observasjonskorps med representanter fra barnevern, PPT og helsesøster. Observasjonskorpset har fokus på 2- og 4-åringene. I årsmeldingen for 2018 heter det at med få ansatte er den enkeltes kunnskap og kompetanse av svært stor betydning og at sårbarheten er stor. Det er ikke gjennomført brukerundersøkelse i barnehagen.

Skole:

Namsskogan kommune har 2 grunnskoler; 1.-10.trinn. Begge skolene har språkassistenter, og oppfølging av elever med særskilte behov har ført til økt assistent-ressurs. 40 prosent av elevene ved Trones skole er flyktninger, og det er stort behov for ekstra opplæring.

Budsjett for 2020 peker på at elevgruppen som skal ha opplæring har blitt mer kompleks og flere elever med ulike utfordringer krever tett samarbeid mellom ulike enheter i kommunen.

Namsskogan kommune opplever variasjoner i elevtallet på de enkelte klassetrinn og generelt sett en nedgang i antall elever.

En skole har hatt forholdsvis høy turnover.

Kommunaldirektøren opplyser at skolene i kommunen sliter med noe mobbing, og det er lav score på elevundersøkelsen mtp. på trivsel og motivasjon for læring. Det er også en del konflikter mellom ulike miljø i skolen. Det er også en opplevd utfordring at dataspill og sosiale medier i større grad påvirker skolehverdagen. I 2018 deltok lærer i nettbasert kursing knyttet til hvordan skolen arbeider med skolemiljø og krenkelser. Skolen skal delta i MOT sitt opplegg «Skolen som samfunnsbygger».

Ifølge målebarometeret for oppvekst, lå skolen under gjennomsnittet på nasjonale prøver i lesing på 5.trinn (2018). I budsjett for 2020 heter det at det er spesielt bekymringsfullt med høy andel elever på laveste mestringsnivå i lesing.

---

<sup>4</sup> I budsjett 2020 heter det at barnehagene har kun minimumsantall ansatte

I årsrapport 2018 pekes det på at det er en utfordring framover å tilfredsstille statens kompetansekrav, der alle som underviser i norsk, matematikk og engelsk skal ha minimum 30 studiepoeng på barnetrinnet og 60 poeng på ungdomstrinnet. Budsjett for 2020 peker på at kommunen mangler fagkompetanse i flere fag, selv om de fleste lærere har godkjent undervisningskompetanse

Fylkesmannen har skolene under overvåking, og skolebyggene har stort behov for utbedring og vedlikehold. Dagens skolestruktur er kostnadskrevende.

Ifølge budsjett for 2020 skal det i budsjettåret innføres ny læreplan «Fagfornyelsen» og dette stiller store krav til opplæring av personalet og økt krav om tilgang på digitale verktøy.

### SFO

Det er ikke gjennomført brukerundersøkelse i SFO. SFO er samlokalisert med barnehage, uten egen SFO-avdeling i skolen.

### PPT og barnevern

Namsskogan kommune er med i interkommunalt samarbeid for barneverntjeneste og PPT for Indre Namdal, med Grong kommune som vertskommune. Kostnadene fordeles mellom kommunene etter gjeldende fordelingsnøkkel og bruk av tjenesten. Namsskogan kommunes kostnad økte med kr 760.000 fra 2017 til 2018 når det gjelder barnevernstiltak, og med kr 70.000 når det gjelder PPT i samme periode.

Som vist i tabell 10 er andel stillinger med fagutdanning i barnevernet høyere enn i sammenlignbare kommuner. Andel meldinger som behandles innen 7 dager er dessuten 100 prosent, og høyere enn i sammenlignbare kommuner.

Tabell 10. Barnevern

| Nøkkeltall                                                             | Namsskogan |      |       | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|------------------------------------------------------------------------|------------|------|-------|---------------|------------------|
|                                                                        | 2016       | 2017 | 2018  | 2018          | 2018             |
| Netto driftsutgifter til barnevernstjeneste per innbygger 0-22 år (kr) | 12130      | 9259 | 13119 | 12709         | 8319             |
| Barn med melding ift, innbygger 0-17 år (prosent)                      | 8.5        | 7.3  | 5.7   | 5.9           | 4.5              |
| Barn med barnevernstiltak ift, innbygger 0-22 år (prosent)             | 6.5        | 3.5  | 4.6   | 5.9           | 3.9              |
| Barn med undersøkning eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall) | 12.5       | 12.9 | 11.1  | 15.9          | 18.9             |
| Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år                     | 9.1        | 8.5  | 9.4   | 8.0           | 5.0              |

|                                                        |      |       |       |      |      |
|--------------------------------------------------------|------|-------|-------|------|------|
| Andel meldinger i alt som behandles innen 7 dager      | 81.3 | 100.0 | 100.0 | 98.0 | 98.8 |
| Andel meldinger som går til undersøkelse innen 7 dager | 50.0 | 83.3  | 90.0  | 84.2 | 81.5 |

Kilde: SSB

Voksenopplæring/flyktninger

Namsskogan kommune har ved utgangen av 2018 flyktningkonsulent i 100 prosent stilling, og 140 prosent lærerstillinger, og dette er en reduksjon i bemanningen på 2,7 årsverk sammenlignet med 2017. Kommune har bosatt flyktninger side 2015, men får som følge av nasjonale retningslinjer ikke bosette flyktninger etter 2018. Kommunen opplever også at bosatte flyktninger flytter fra kommunen. Kommunen har ifølge årsmelding 2018 ikke lyktes med integreringsarbeidet, sysselsetting og/eller etablering av sosiale nettverk. Det er ikke måloppnåelse på faktor «skaffe egen bolig» for flyktningene.

Fra 2019 har Namsskogan kommune 11 personer i introduksjonsprogrammet, og det bor 42 flyktninger i Namsskogan. Personer som ikke får jobb eller er i utdanning, vil enten flytte fra kommunene eller bli mottakere av sosialhjelp.

Kultur/ barne- og ungdomstiltak

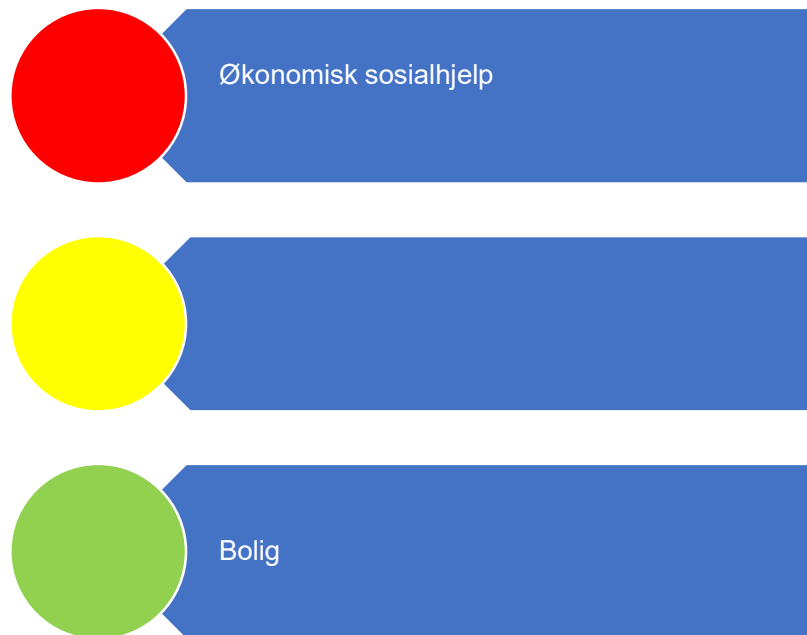
Det er en kulturskolelærer i 85 % stilling. Kommunen bytter ellers undervisningstjenester med Røyrvik kommune. Namsskogan har tilbudt turnundervisning til ca. 60 elever i 2018. Andre tilbud inkluderer svømmehall 2 dager i uka, bibliotek og ungdomsklubb.

I budsjettet for 2020 heter det at utfordringer framover er å starte revidering av ny kulturplan, følge opp vedtatt kulturminneplan, utarbeide ny kulturskoleplan og utarbeide plan for fysisk aktivitet og anlegg.

I Ungdataundersøkelsen for 2019 finnes det dessverre ikke data for kulturtilbud, fritidsaktivitet etc. for Namsskogan kommune.

#### 4.2.2 Velferd

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



Figur 5. Risikovurdering velferd

Revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet relatert til velferdsoppgaver tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon innenfor økonomisk sosialhjelp er høyt. Antall mottakere og andel barnefamilier som mottar hjelp er stigende og det liten informasjon om samarbeid mellom kommunen og NAV. Konsekvensene av barnefattigdom er alvorlige og påvirker barns levekår. For «bolig» vurderes risikoen som lav.

#### Økonomisk sosialhjelp

Tabell 11. Økonomisk sosialhjelp

| Nøkkeltall                                             | Namsskogan |      |      | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|--------------------------------------------------------|------------|------|------|---------------|------------------|
|                                                        | 2016       | 2017 | 2018 | 2018          | 2018             |
| Sosialhjelpsmottakere (antall)                         | 22         | 30   | 30   | 2195          | 118964           |
| Antall barn i familier som mottok sosialhjelp (antall) | 11         | 37   | 40   | 1136          | 61467            |

Kilde: SSB

Antall sosialhjelpsmottakere er stigende som vist i tabell 10. Det samme gjelder antall barn i familier som mottar sosialhjelp.

De som får barn under introduksjonsprogram, har ikke opptjening og trenger derfor sosialhjelp. Flyktninger som er ferdig med introprogram og som mangler kompetanse til arbeidsmarkedet, vil også måtte få sosialhjelp.

NAV Indre Namdal har et innvandrerteam, som skal jobbe med tiltak tidlig for kandidatene, allerede når de er i introduksjonsprogram. Kommunen har for øvrig lite informasjon om eventuelt samarbeid mellom kommunen og NAV.

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

Ifølge budsjett for 2020 er det under utredning en vertskommuneløsning på området, med Grong som vertskommune.

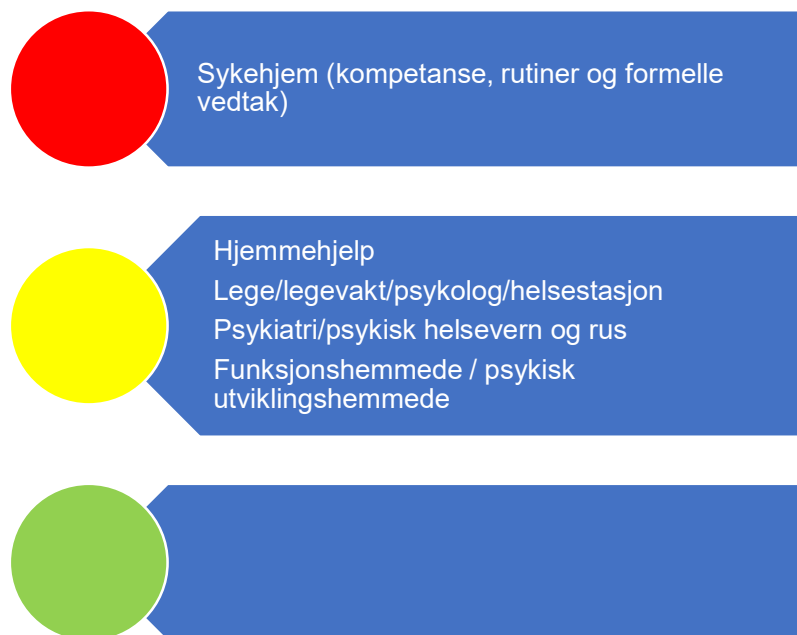
### Bolig

Kommunen har en krisebolig etter lov om sosiale tjenester. Det er dessuten ifølge kommunen tilstrekkelig kapasitet innen kommunale boliger for øvrig. I kommuneplanens samfunnsdel 2011-2021 er det oppgitt at det finnes en boligsosial plan, men det spesifiseres ikke når denne er sist oppdatert.

Ifølge årsmelding for 2018 har kommune hatt ledige utleieenheter gjennom året. Det er fullt belegg på utleie av omsorgsboliger.

### 4.2.3 Helse- og omsorgstjenester

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



Figur 6. Risikovurdering helse og omsorg

Revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet innenfor helse- og omsorgstjenester tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon innenfor de ulike omsorgstjenestene er høyt. Kvalitet i disse tjenestene er svært viktig, og det pekes på personalmessige utfordringer og utfordringer knyttet til brukerbehov og ivaretagelse av formelle krav. Svakheter og/eller mangler i disse tjenestene vil kunne gi svært alvorlige konsekvenser.

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

| Nøkkeltall                                                                 | Namsskogan |      |      | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|------|------|---------------|------------------|
|                                                                            | 2016       | 2017 | 2018 | 2018          | 2018             |
| Andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning (prosent) | 75         | 71   | 69   | 72            | 75               |
| Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent)        | 47         | 45   | 40   | 38            | 32               |
| Andel brukere av hjemmetjenester 0-66 år (prosent)                         | 30         | 32   | 35   | 22            | 48               |
| Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på sykehjem (prosent)        | 18         | 20   | 19   | 16            | 12               |

|                                                             |      |      |      |      |      |
|-------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Andel brukertilpassede enerom m/ eget bad/wc (prosent)      | 78   | 100  | 100  | 92   | 90   |
| Andel innbyggere 67-79 år med dagaktivitetstilbud (prosent) | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.62 | 0.67 |

Kilde: SSB

Tabellen viser at kommunen har en noe høyere andel brukere av hjemmetjenesten i aldersgruppen 0-66 år enn KOSTRA-gruppen, men lavere prosentandel enn landet uten Oslo. For andel innbyggere over 80 år som bor på sykehjem, er andelen noe høyere i Namsskogan. Kommunen har ifølge KOSTRA-tallene ikke et dagaktivitetstilbud for innbyggere mellom 67-79 år.

Tabell 13. Kompetanse i helse og omsorg

|                                                                   | Namsskogan |        |        | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|-------------------------------------------------------------------|------------|--------|--------|---------------|------------------|
| Avtalte årsverk per 10 000 innbyggere                             | 2016       | 2017   | 2018   | 2018          | 2018             |
| Geriatrisk sykepleier                                             | 11.47      | 17.74  | 11.48  | 6.14          | 4.15             |
| Sykepleiere med spes./vd, utd,                                    | 18.37      | 21.94  | 11.21  | 13.79         | 7.40             |
| Sykepleier uten spesialitet/videreutdanning                       | 76.62      | 84.91  | 74.86  | 76.70         | 48.19            |
| Hjelpepleier                                                      | 172.69     | 141.21 | 122.87 | 97.74         | 52.68            |
| Ergoterapeut                                                      | 1.76       | 1.71   | 1.55   | 2.62          | 2.11             |
| Miljøterapeut og pedagog                                          | 0.88       | 0.85   | 0.88   | 4.17          | 2.56             |
| Aktivitør                                                         | 0.88       | 0.85   | 0.88   | 2.87          | 2.40             |
| Omsorgsarbeider                                                   | 11.47      | 11.50  | 17.32  | 14.40         | 10.23            |
| Helsefagarbeider                                                  | 36.11      | 50.29  | 48.39  | 60.50         | 34.36            |
| Annet omsorgspersonell med helseutdanning                         | 16.42      | 16.26  | 19.77  | 22.13         | 13.36            |
| Pleiemedhj/ass, hjemmehj/prakt bist. eller annen brukerrettet tj, | 86.87      | 108.84 | 100.03 | 116.43        | 62.92            |

Kilde: SSB

Målebarometeret for helse og omsorg (årsmelding 2018) viser at fokusmål om god økonomistyring ikke er nådd. Det samme gjelder fokusmål om tilgang på kvalifisert fagpersonale. I budsjett 2020 heter det at ledelses- og administrasjonsressursen på området er styrket. Namsskogan kommune deltar i VINA-prosjektet, et interkommunalt prosjekt om innføring av velferdsteknologi i Namdalen.

### Sykehjem og hjemmehjelp

Kommunen har relativt nytt omsorgssenter, åpnet i 2017. Det er mangel på sykepleiere, og det forekommer relativt ofte at det på kveldstid kun er sykepleier tilgjengelig på bakvakt. Det skal utlyses flere sykepleierstillinger. Det er ifølge kommunen et godt samarbeid mellom hjemmebasert og institusjonsbasert omsorg.

Sykehjemmet ble i 2018 sertifisert som livsgledesykehjem. Det er ifølge kommunens årsberetning oppstått utfordringer i løpet av siste halvdel av 2018 med å innfri kriteriene for å forbli sertifisert livsgledesykehjem. Dette er etter sigende grunnet mangel på sykepleiere.

Flere ansatte kommer til å gå av med pensjon de neste årene, og kommunen står overfor store utfordringer når det gjelder rekruttering. Rekrutteringsutfordringer innen helse er ikke unikt for Namsskogan. Ifølge årsberetningen er noe av årsaken til mangelen på ansatte at arbeidspresset er høyt og at virksomheten ikke har gode nok turnusplaner. Det er blitt testet ut å gi vernepleiere videreutdanning, slik at disse kan utføre mer kompliserte oppgaver.

Kommunens årsberetning presenterer at kommunen har en hjemmehjelpsressurs som fungerer bra. Likevel er det utfordringer med tanke på kjøreavstander, siden kommunen er relativt langstrakt. Det er dessuten flere brukere med sammensatte behov og pasienter blir sendt hjem fra sykehus tidligere enn før.

Namsskogan kommune har siden 2017 hatt aktivitørstilling, og oppfyller ifølge årsmelding 2018 krav til tilbud om aktivitet.

Det er i 2018 utarbeidet en del rutiner og prosedyrer, men man har enda ikke kommet langt nok med dette arbeidet. Det er ifølge kommunen en betydelig mangel på skriftlige vedtak og individuelle planer i forhold til tjenestetildeling og brukeroppfølging. Det er koordinerende enhet som har ansvar for dette.

Namsskogan kommune har eget kjøkken som er samlokalisert med sykehjemmet.

#### Psykiatri / psykisk helsevern og rus

Psykisk helsevern omfatter 1,4 årsverk, samt 0,4 årsverk som kjøpes fra Røyrvik kommune. Det har i lengre tid vært en ubemannet stilling innen voksenpsykiatri, som har medført at kommunen på et tidspunkt ikke kunne tilby tjenester innen dette området.

Tabell 14. Psykiatri og rusomsorg

| Nøkkeltall                                                                                                     | Namsskogan |      |      | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------|------|---------------|------------------|
|                                                                                                                | 2016       | 2017 | 2018 | 2018          | 2018             |
| Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer (prosent)                                  | 0.0        | 0.0  | 0.0  | 3.2           | 12,4             |
| Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere (helse- og omsorg) (antall)                          | 20.8       | 19.6 | 9.2  | 8.2           | 4,9              |
| Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall) | 32.2       | 19.6 | 9.2  | 13.8          | 9,1              |

|                                                                                                      |     |     |      |     |   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|------|-----|---|
| Årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall) | 0.2 | 0.0 | 11.5 | 5.1 | 3 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|------|-----|---|

Kilde: SSB

Tabellen viser at kommunen ikke har noen driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer. Revisor har ikke kjennskap til behovet i kommunen. Fra 01.01.2020 er det krav om at kommunen skal være tilknyttet en kommunepsykolog. Revisor er ikke kjent med om Namsskogan kommune oppfyller dette lovkravet.

#### Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede

Avdeling for funksjonshemmede har rundt 7 årsverk. Ifølge kommunens årsberetning 2018 er det ikke måloppnåelse knyttet til fysisk aktivisering av brukere. Dette forklares med den økonomiske situasjon samt sykefravær og redusert bemanning. Namsskogan kommune har både støttekontakt-tjeneste og BPA-tjeneste.

#### Lege/ legevakt/ psykolog/ fysioterapitjeneste/helsestasjon

Namsskogan har et samarbeid med Grong om legetjeneste siden 2005/2006, med Grong som vertskommune. Namsskogan har lege på plass fire dager i uken. Avtalen ble sagt opp i 2018. Namsskogan kommune har hatt ansvar for eget legekontor siden 2019.

Legetjenesten er medlem i en felles legevaktordning i Indre Namdal. Denne ordningen er under vurdering ettersom Høylandet har trukket seg ut. Dette gir ifølge årsmeldingen 2018 kommunen utfordringer med rigging av egen legetjeneste og legevakt. Namsskogan deltar også i legevaktstjenesten i Namdal (LINA). Denne ordningen dekker legevakt på natt.

Kommunen vurderer fysioterapitjenesten som svært viktig, og opplever økt etterspørsel etter tjenester på dette området. Fysioterapiressursen er utvidet i 2019. Det er likevel slik at kommunens oppfølging i forhold til hjelpemidler i 2018 ikke har vært helt tilfredsstillende i forhold til lovkrav og veileder fra Helsedirektoratet (jf. årsmelding 2018).

Fra 2020 er kommunene pålagt å ha knyttet til seg psykolog.

Helsestasjonstjenesten hadde pr. 31.12.18 ett årsverk. Før september 2018 ble det brukt vikar i dette ansvarsområdet og det ble også kjøpt tjenester fra Grong kommune. Nye faglige retningslinjer for helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon gir anbefalinger om nye innsatsområder som bør prioriteres. Ifølge årsmelding 2018 er fokusområder i dag omfattende.

Namsskogan kommune har etablert jordmortjeneste, og selger tjenester til Grong og Røyrvik (etter februar 2019).

#### 4.2.4 Teknisk drift

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



Figur 7. Risikovurdering teknisk

Revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet innenfor teknisk drift tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon innen eiendomsforvaltning og miljø og klima er høyt. Dette fordi kommunen har store etterslep, noe som kan gi store økonomiske konsekvenser. Det stilles store krav til ivaretagelse av klima- og miljøaspektet på ulike områder og det kan være vesentlige konsekvenser dersom det ikke er måloppnåelse her. Risiko innenfor vann og avløp vurderes som moderat, siden det her er snakk om kjente risikoer. Revisor vurderer at Namsskogan kommune har tilfredsstillende oversikt innenfor renovasjon, byggesak, brann og redningstjenester og samferdsel og risikoen settes til lav.

Teknisk enhet har 4,85 årsverk, bestående av en formann og fire utarbeidere.

##### Planarbeid

Kommunedirektøren opplyser at teknisk sektor er et stort felt og at det er krevende å styre ressurser dit de skal. Det skulle ha blitt gjort mer arbeid innen GIS og kartlegging, bl.a. digitale kart over ledningsnett.

Namsskogan samarbeider med Grong kommune om planoppgaver knyttet til reguleringsplan og arealplan (etablere og saksbehandle). Kommuneplanenes samfunnsdel skal rulleres i 2020.

Det er økt fokus nasjonalt på at miljø- og klimaaspektet tas inn i det kommunale planverket (se avsnitt 2.2).

Enhet plan og utvikling har hatt en utfordrende periode fordi kommunalsjef teknisk har vært konstituert som kommunedirektør siden 19.06.2019 og fram til ny kommunedirektør var på plass. Ifølge budsjett 2020 må etterslep som følge av konstitueringen tas tak i.

### Byggesak

Tabell 15. Byggesak

| Nøkkeltall                                                                                    | Namsskogan |      |      | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------|------|---------------|------------------|
|                                                                                               | 2016       | 2017 | 2018 | 2018          | 2018             |
| Byggesøknader i alt behandlet (antall)                                                        | 20         | 22   | 26   | 2472          | 74668            |
| Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)                   | 6          | 9    | 7    | 19            | 20               |
| Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)                  | ..         | 10   | 23   | 36            | 37               |
| Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent) | 30         | 17   | ..   | 17            | 18               |

Kilde: SSB

Som vist i tabell 15 er behandlingstiden for byggesaker i begge kategorier lavere enn lovkravet, og lavere enn i sammenlignbare kommuner og i landet for øvrig. Også kommunens eget målbarometer viser tilfredsstillende måloppnåelse når det gjelder saksbehandling og matrikkelføring innen gitte tidsfrister.

### Eiendomsforvaltningen

Tabell 16. Eiendomsforvaltning

| Nøkkeltall                                                                                 | Namsskogan |       |       | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|-------|---------------|------------------|
|                                                                                            | 2016       | 2017  | 2018  | 2018          | 2018             |
| Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent) | 9.9        | 8.8   | 8.4   | 10.2          | 9.0              |
| Areal på formålsbygg per innbygger (m2)                                                    | 14.77      | 14.28 | 14.79 | 9.88          | 5.12             |
| Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)                                             | 357        | 439   | 425   | 567           | 562              |
| Formålsbygg areal totalt                                                                   | 12883      | 12883 | 12883 |               |                  |

Det er ifølge kommunen et relativt stort etterslep innen vedlikehold av kommunale bygg og man har her store utfordringer. Dette gjelder blant annet rådhuset og skolebygg. Som vist i tabell 16 er utgifter til vedlikehold pr. kvadratmeter betraktelig lavere enn i KOSTRA-gruppe 6 og landet for øvrig. Kommunen har vesentlig mer areal til formålsbygg pr. innbygger enn i sammenlignbare kommuner.

Kommune har i løpet av 2019 fått på plass vedlikeholdsplan for kommunale bygg.

### Vann og avløp

Tabell 17. Vann og avløp

| Nøkkeltall                                                                      | Namsskogan |      |      | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------|------|------|---------------|------------------|
|                                                                                 | 2016       | 2017 | 2018 | 2018          | 2018             |
| Årsgebyr for vannforsyning - ekskl, mva,                                        | ..         | 0    | ..   | 4490          | 3741             |
| Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)   | 0.00       | 0.00 | 0.00 | ..            | 0.69             |
| Andel av total kommunal vannleveranse til lekkasje (prosent)                    | ..         | ..   | ..   | ..            | 29.5             |
| Årsgebyr for avløpstjenesten - ekskl, mva,                                      | 4045       | 3898 | 4835 | 4137          | 4146             |
| Andel fornyet kommunalt spillvannsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent) | ..         | ..   | ..   | ..            | 0.56             |
| Andel innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt (prosent)           | 58.5       | ..   | ..   | ..            | 51.3             |

Kilde: SSB

Kommunen opplyser i årsberetningen for 2018 at det er utført nødvendige vedlikeholdsoppgaver innen vann og avløp, uten å spesifisere hva dette dreier seg om. Samtidig opplyses det om at Storholmen renseanlegg er utdatert, og at det her vil trenge reinvesteringer.

Tabellen viser ikke tall for årsgebyr for vannforsyning i 2018. Tabellen viser at det ikke er fornyet noe ledningsnett. Årsgebyr for avløp er noe høyere enn sammenligningsgruppene. Revisor kjenner ikke til vannkvaliteten i kommunen.

I budsjett 2020 heter det at gebyrer justeres i forhold til prisstigning og kalkyler for selvkost, og at dette vil gi en økning for å dekke kommunens kostnader på det enkelte området. Ifølge kommunens målebarometer har kommunen måloppnåelse når det gjelder prosent inndekning av utgifter innenfor VAR. Regelverket innenfor VAR-området er komplisert.

### Renovasjon

Tabell 18. Renovasjon

| Nøkkeltall                                                                     | Namsskogan |      |      | KOSTRA-gruppe | Landet uten Oslo |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|------|------|---------------|------------------|
|                                                                                | 2016       | 2017 | 2018 | 2018          | 2018             |
| Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl, mva, (gjelder rapporteringsåret+1) (kr) | 3055       | 3065 | 3925 | 3268          | 2854             |
| Andel levert til materialgjenvinning inkl, biologisk behandling (prosent)      | 19.1       | 34.4 | 41.9 | 35.9          | 40.0             |

Kilde: SSB

Kommunen er fra 01.01.2020 tilknyttet Midtre Namdal Avfallsselskap, med hovedkontor og administrasjon i Overhalla. Tidligere var kommunen tilknyttet Øvre Namdal Renovasjon (ØNR). Tallene i KOSTRA-tabellen gjelder derfor ØNR, og er derfor ikke relevante for dagens ordning.

Revisjon Midt-Norge SA har i 2019 gjennomført eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS for daværende eiere.

#### Brann- og redningstjenester/feiring

Namsskogan har eget brannvesen. Dimensjoneringsforskrift innen brann skal sikre at enhver kommune har et brannvesen som er organisert, utrustet og bemannet, slik at oppgaver pålagt i lov og forskrift blir utført tilfredsstillende. Namsskogan kommune har ikke fått på plass ny tilbyder på utøvende forebyggende oppgaver (årsmelding 2018) og har satt utdanning av egen varabrannsjef på vent; i påvente av krav i ny dimensjoneringsforskrift. I budsjett for 2020 heter det i høringsforslaget at det stilles krav om hele stillinger for brannsjef, leder beredskap og leder forebyggende (høring i 2020). Dette vil gi store utfordringer for kommunen.

E6 går gjennom Namsskogan kommune. Namsskogan fikk i 2018 IUA<sup>5</sup>-henger med spesialutstyr for å håndtere spesialavfall ved trafikkulykker.

Ifølge årsmelding 2018 ble målsetting for antall feide skorsteiner og antall tilsyn nådd.

#### Samferdsel (vei, park og idrettsanlegg)

Namsskogan kommune har om lag 6 mil kommunal veg. Det er knyttet betydelige ressurser til brøyting og vedlikehold. Det gjennomføres anbudskonkurranser for vintervedlikehold på veger.

Det har vært gjennomført vegvedlikehold, men kommunens målebarometer viser at det ikke er måloppnåelse knyttet til god standard på bruer.

Hovedplan veg er vedtatt i 2019.

#### Næring

Kommunen har 100 % næringssjef, og ny næringsplan ble vedtatt våren 2019.

Namsskogan kommune kjøper tjenester innenfor jordbruk fra Røyrvik kommune. Rovdyrproblematikken er krevende for utøvere i regionen, og ifølge årsmelding 2018 må det arbeides for å få tatt ut skadedyr raskest mulig. Det pekes på at det er en målsetting å bidra

---

<sup>5</sup> Interkommunalt Utvalg mot Akutt forurensning

til at aktiv og målrettet drift/etablere slik drift både på eksisterende gårdsbruk og på nedlagte småbruk.

Kommunen har 100 prosent skogbrukssjef, og selger tjenester til Røyrvik kommune. Alle henvendelser innen skogbruk er behandlet. Kommunen har stort forvaltningsansvar når det gjelder hjorteviltforvaltning, og dette krever oppfølging.

Ifølge budsjett 2020 er Namsskogan kommune i endring med etablering av nytt næringssselskap der kommunen skal eie 51 prosent og næringsaktørene 49 prosent. Det nye næringssselskapet skal utarbeide en ny strategisk næringsplan for kommunen.

Ifølge budsjett for 2020 er det inngått interkommunal samarbeidsavtale innen landbruk og utmarkstjenester (september 2019). Tjenesten blir kalt Øvre Namdal Landbruk og Utmark – ØNLU.

### Miljø og klima

Kommunen har ifølge kommunedirektøren en omfattende og ambisiøs energi- og miljøplan for perioden 2019-2022. Dette kan gjøre at deler av planen er vanskelig å gjennomføre. Kommunen er miljøfyrtårn-sertifisert.

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

- Norge skal oppfylle Kyoto-forpliktelsene med 10 prosentpoeng i første forpliktelsesperiode
- Norge skal fram til 2020 på ta 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:

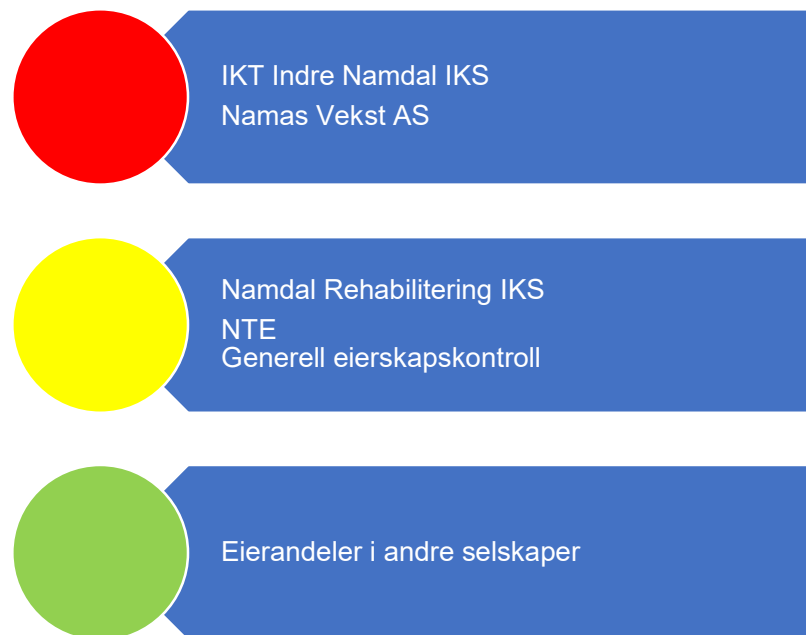
- Gjennomføre en klima- og teknologisatsing finansiert gjennom avkastningen fra et nytt fond for klima, fornybar energi og energiomlegging
- Utfasing av fyring med fossil olje
- Skjerpende energikrav i byggsektoren

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



Figur 8. Risikovurdering eierskap

Nedenfor følger en opplisting av aksjeselskap og interkommunale selskap som kommunen er medeier i. Tallene er hentet fra soliditet.no den 28.02.2020.

Tabell 19. Eierandeler i AS og IKS

| Selskap                   | Eierandel |
|---------------------------|-----------|
| Namas Vekst AS            | 20,0 %    |
| IKT Indre Namdal IKS      | 16,66 %   |
| Namsskogan Familiepark AS | 9,03 %    |

|                                     |        |
|-------------------------------------|--------|
| Namdal Rehabilitering IKS           | 7,69 % |
| Nord-Trøndelag elektrisitetsverk AS | 4,43 % |
| Museet Midt IKS                     | 4,16 % |
| Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS  | 1,37 % |
| Konsek Trøndelag IKS                | 1.0 %  |
| Indre Namdal Trafikk AS             | 0,8 %  |
| Nord-Trøndelag Krisesenter IKS      | 0,6 %  |

I tillegg deltar kommunen i følgende samvirkeforetak ifølge Eiermeldingen:

- Visit Namsskogan SA
- Gusli Skog SA
- Namsskogan Vannverk SA
- Biblioteksentralen SA
- OKS SA
- Coop Midt-Norge SA
- Trones Nærradio BA
- Indre Namdal bedriftshelsetjeneste BA

#### 4.3.1 Eierskapskontroll

Namsskogan kommune har utarbeidet Eiermelding 05.09.2018. Dette er et styringsdokument for folkevalgte, administrasjon og kommunedirektøren.

Revisor ser av behandlingen i kommunestyret at årsmeldinger fra de ulike selskapene er lagt ved saksframlegget. Dette er positivt.

Eierskapsmeldingen inneholder forventninger til samfunnsansvar, etikk, roller og ansvar og valg av styre. Videre har eierskapsmeldingen en kort presentasjon av aktuelle selskapsformer. Eierskapsmeldingen gir en fyldig presentasjon av de ulike selskapene; selskapets formål, andre eiere, roller, økonomisk resultat, og «annen informasjon». Det er ikke fastsatt strategier for utøvelsen det enkelte eierskap i meldingen, utover at det anbefales om eierskapet videreføres eller ikke. Eierskapsmeldingen, sammenlignet med mange andre eierskapsmeldinger i andre kommuner, framstår som fyldig og solid, og et godt styringsdokument for eierrepresentanten og kommunestyret.

I ny kommunelov er det satt krav til eierskapsmelding når det gjelder innhold og behandling. Det vil kunne være aktuelt å gjennomføre en generell eierskapskontroll hvor man undersøker eksempelvis kommunens styringsdokumenter (eierskapsmeldingen), rutiner for dialog i kommunestyret når det gjelder eierskap, og lignende. Revisor plasserer likevel generell eierskapskontroll i moderat risiko, da det er nye lovkrav på området.

Revisor vurderer det til å være en økt risiko i selskaper hvor kommunen har en eierinteresse over 50 %. Namsskogan har ikke så store eierandeler i sine selskaper. I tillegg ønsker revisor å trekke frem Nord-Trøndelag Kriesesenter IKS med bakgrunn i sent godkjent regnskap og økte kostnader.

Etter fylkessammenslåingen ble Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS overført fra Nord-Trøndelag fylkeskommune og til de tidligere nord-trønderske kommunene. Dette gir 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 nord-trønderske kommunene har utarbeidet en felles eierskapsmelding for NTE. NTE er også omtalt i kapittel 4.3.2.

Eierskapskontroll må ikke nødvendigvis enten gjennomføres av kommunens generelle eierstyring eller i et enkeltsekskap. 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**

**Namas Vekst AS** er en attføringsbedrift som holder til i fem kommuner i Nord-Trøndelag. Administrasjonen holder til på Høylandet, og selskapet har avdelinger i Overhalla, Grong, Namsskogan og Lierne. Selskapet utfører en viktig samfunnsoppgave, noe som tilsier at svakheter i selskapets måloppnåelse knyttet til formål vil ha negative konsekvenser.

**IKT Indre Namdal IKS** forvalter IKT-løsninger for sine eierkommuner. Deltakere i IKSet er de seks kommunene i Indre Namdal. Selskapet har tre ansatte med kontorsted i Røyrvik og Snåsa. Eventuelle svakheter i IKT Indre Namdal IKS knyttet til drift og datasikkerhet vil kunne få store konsekvenser for kommunens tjenesteproduksjon. Det er også mulig å se for seg utfordringer knyttet til kommunens omdømme.

**Namdal Rehabilitering IKS** skal hjelpe mennesker til å gjenvinne, bevare eller utvikle funksjonsevne og mestringsevne. Selskapet eies av 13 kommuner i Namdalen samt Bindal i Nordland. Namsskogan kommune har en relativt høy eierandel i Namdal Rehabilitering IKS.

Kommunens eierandel i **NTE** er relativt liten, men dette er et selskap som er eid av alle nord-trønderske kommuner. Dette eierskapet er overdratt fra Nord-Trøndelag fylkeskommune, og

Namsskogan kommune som kraftkommune vil kunne ha nytte av en undersøkelse av eierutøvelsen i selskapet.

Ut over dette har Namsskogan kommune forholdsvis små eierandeler i de ulike selskapene.

## KILDER

Statistikk er hentet fra KOSTRA, Statistisk sentralbyrå. Tallene gjelder for perioden 2016-2018.

Det var ikke tilgjengelige tall for 2019 da revisor utarbeidet dokumentet.

Kommunale dokumenter:

- Budsjett 2018, 2019 og 2020 Namsskogan kommune
- Årsmelding 2018 Namsskogan kommune

Eksterne dokumenter:

- Kommunebarometeret 2019
- Ungdataundersøkelsen 2019
- Soliditet.no (Bisnode SmartCheck)
- KS' sykefraværstatistikk
- Barnehagefakta.no
- Fylkesmannen i Trøndelag, tilsynsrapporter
- Arkivverkets tilsynsrapport

## 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 august 2019 gjennomført regnskapsrevisor møte med konstituert kommunedirektør 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:

- Komplexitet 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 20. 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 21. 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.<br>Misligheter og lovbrudd                                                                                                                                               |
| Meget alvorlige konsekvenser | Meget kritisk<br>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.<br>Svindel og lovbrudd med konsekvenser                                                                          |
| Svært alvorlige konsekvenser | Katastrofalt<br>Svært alvorlig  | Fare for liv og helse<br>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 9. Kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens



Figur 10. 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.



Hovedkontor: Brugata 2, 7715 Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)

# Budsjett 2023 og økonomiplan for kontrollarbeidet 2023 - 2026

**Behandles i utvalg**

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

**Møtedato**

08.09.2022

**Saknr**

18/22

**Saksbehandler** Einar Sandlund

**Arkivkode** FE-033

**Arkivsaknr** 20/31 - 33

**Forslag til vedtak**

1. Kontrollutvalget slutter seg til det framlagte forslag til driftsbudsjett for 2023 for kontrollarbeidet i kommunen, med en total ramme på kr 604.000.-.
2. Budsjettforslaget tar ikke høyde for ekstraordinære ressursbehov i kontrollsammenheng.
3. Forslaget oversendes kommunedirektøren for videre behandling i samsvar med § 2 i forskrift om kontrollutvalg.

**Vedlegg**

Detaljbudsjett 2023 Namsskogan

**Saksopplysninger:**

Saksbehandling og saksgang for budsjettet for kontroll og tilsyn går fram av § 2 i forskriften om kontrollutvalg og revisjon:

*"Kontrollutvalgets rolle i fastsettelsen av budsjettet for kontrollarbeidet Kontrollutvalget skal utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen eller fylkeskommunen. Forslaget skal følge innstillingen til årsbudsjettet etter kommuneloven § 14-3 tredje ledd til kommunestyret eller fylkestinget."*

Forskriften pålegger kontrollutvalget å fremme forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen. Utvalgets ansvar og oppgaver er i det alt vesentlige lovregulert. Utvalgets ansvarsområde kan deles inn i tre områder, kontrollutvalgets egne aktiviteter, kjøp av sekretariatstjenester og kjøp av revisjonstjenester.

I forslaget til total ramme er det ikke lagt opp til endringer i utvalgets samlede aktivitetsnivå for 2023. Alle kostnader mht. kontroll og tilsyn skal føres på funksjon 110.

Kontrollutvalgets egen aktivitet

Dette gjelder hovedområdene lønn, kjøp av varer og tjenester. I lønn inngår bl.a. fast årlig godtgjørelse, tapt arbeidsfortjeneste, møtegodtgjørelse, reiseutgifter og tilhørende sosiale kostnader. Satsene for godtgjøring til folkevalgte fastsettes av kommunestyret. Det er lagt opp til 5 møter i 2023. Kontrollutvalget er et viktig organ, og må ha ressurser til faglig oppdatering i form av å delta på kurs og konferanser. Kostnadsøkningen pr. år er lagt på ca. 3%, rundt gjennomsnittsdeflator de siste årene.

Kontrollutvalgets sekretariat

Konsek Trøndelag IKS (Konsek) utgjør kontrollutvalgets operative ledd. Konsek har ansvar for saksutredning og generell tilrettelegging. Representantskapet i Konsek vedtok i april budsjett for 2023 og økonomiplan 2023-2026. Det er lagt opp til ca. 3% økning pr. år.

Kjøp av revisjonstjenester

Revisjon Midt-Norge SA har opplyst at beløpet for revisjonstjenester 2023\*(se nedenfor), samt økonomiplan 2023 – 2026, blir fastsatt i årsmøtet oktober 2022. En tar derfor foreløpig

utgangspunkt i beløpet for revisjonstjenester som er angitt i årsmøtets sak 07/21, revidert økonomiplan 2021- 2024.

#### Budsjettforslag 2023 med økonomiplan 2023-2026

| Budsjett                       | Budsjett 2022 | <b>Forslag 2023</b> | Forslag 2024 | Forslag 2025 | Forslag 2026 |
|--------------------------------|---------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| Kontrollutvalgets egen drift   | 70 000        | <b>72000</b>        | 74000        | 77000        | 80000        |
| Kjøp av sekretariatstjenester  | 158 000       | <b>163000</b>       | 168000       | 173000       | 178000       |
| Kjøp av revisjonstjenester     | 357 000       | <b>369000</b>       | 377000       | 385000       | 393000       |
| Total ramme kontroll og tilsyn | 585 000       | <b>604000</b>       | 619000       | 635000       | 651000       |

#### Vurdering

Kontrollutvalget har et vidt arbeidsfelt og er kun underordnet kommunestyret. kontrollutvalgets tilsyn er ikke avgrenset til økonomiske forhold. kontrollutvalget skal også påse at saksforberedelse og beslutningsprosess, både i administrasjonen og i de øvrige politiske organer, fungerer på en måte som garanterer oppfyllelse av alle faglige krav og ivaretar grunnleggende rettssikkerhetshensyn overfor kommunens innbyggere og andre som måtte bli berørt av vedtakene. Kontrollutvalgets ansvar er i første rekke et påseeransvar, og utvalgets rolle vil først og fremst være bestiller rollen.

I kontrollarbeidssammenheng er de største postene kjøp av sekretariats- og revisjonstjenester; ellers inneholder budsjettet poster for kontrollutvalgets egen drift. Budsjettforslaget bygger på erfaring fra kontrollutvalgets egenaktivitet og tidligere regnskapstall. Budsjettforslaget tar ikke høyde for ekstraordinære ressursbehov i kontrollsammenheng.

Kontrollutvalget legger fram et forslag til budsjett for kontrollarbeidet for 2023 og kommunestyret fastsetter den totale rammen. Detaljbudsjett følger kun som vedlegg til kontrollutvalget. Forslaget oversendes kommunedirektøren for videre behandling i samsvar med § 2 i forskrift om kontrollutvalg.

## Detaljbudsjett 2023 - kontrollarbeidet i Namsskogan kommune

| Konto | Beskrivelse                                                                                                                                               | 2023           |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 10802 | <b>Ledergodtgjørelse</b><br>Beløpet refererer seg til kommunestyrets revisjon av satser.                                                                  | 15.000         |
| 10803 | <b>Møtegodtgjørelse</b><br>Beløpet refererer seg til kommunestyrets revisjon av satser                                                                    | 8.000          |
| 10804 | <b>Erstatning for tapt arbeidsfortjeneste</b><br>Arbeidstaker selv krever for tapt lønn.                                                                  | 6.000          |
| 10990 | <b>Arbeidsgiveravgift</b>                                                                                                                                 | 3.000          |
| 11001 | <b>Faglitteratur/tidsskrifter</b>                                                                                                                         | 2.000          |
| 11151 | <b>Bevertning</b>                                                                                                                                         | 2.000          |
| 11252 | <b>Refusjon Lønns.utg folkevalgte</b><br>Arbeidsgiver krever refusjon for lønn.                                                                           | 6.000          |
| 11501 | <b>Kursavgifter og oppholdsutgifter</b><br>Det er foreslått et rundt beløp slik at de faste medlemmene kan delta på aktuelle samlinger for kontrollutvalg | 16.000         |
| 11600 | <b>Kjøregodtgjørelse</b><br>Beløpet tar sikte på å dekke medlemmers kjøregodtgjørelse til møter, samt kjøring ved deltakelse på kurs/samlinger            | 4.000          |
| 11702 | <b>Reiseutgifter</b><br>Posten gjelder rutegående befordringsmiddel ved møter/kurs                                                                        | 6.000          |
| 11960 | <b>Kontingent Forum for Kontroll og Tilsyn</b>                                                                                                            | 4.000          |
| SUM   | <b>Kjøp av tjenester fra Konsek Trøndelag IKS</b>                                                                                                         | 163.000        |
| 13752 | <b>Kjøp av tjenester fra Revisjon Midt-Norge SA</b>                                                                                                       | 369.000        |
|       | <b>SUM</b>                                                                                                                                                | <b>604 000</b> |

## Orientering fra administrasjonen - grunnskolen

---

**Behandles i utvalg**

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

**Møtedato**

08.09.2022

**Saknr**

19/22

**Saksbehandler** Einar Sandlund

**Arkivkode** FE-033

**Arkivsaknr** 20/32 - 25

---

**Forslag til vedtak**

Den gitte informasjon tas til orientering

**Saksopplysninger**

Kommunedirektøren, eller den han bemyndiger, er innkallt til kontrollutvalgets møte for å orientere om status, ressurser og utfordringer i grunnskolen.

**Vurdering**

Orienteringen anbefales tatt til orientering, om ikke kontrollutvalget selv bestemmer noe annet ut fra den informasjon som gis.

## Referatsaker september 22

---

**Behandles i utvalg**

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

**Møtedato**

08.09.2022

**Saknr**

20/22

**Saksbehandler** Einar Sandlund

**Arkivkode** FE-033

**Arkivsaknr** 20/31 - 32

---

**Forslag til vedtak**

Referatene tas til orientering

**Vedlegg**

Nytt varamedlem må velges

Kan kreve å få saken behandlet på neste kommunestyremøte

Tverrpolitisk forum - problematisk gråsone

Program kontrollutvalgsdagen 29.09.2022

Kommunestyret kan normalt ikke overprøve kommunedirektørens personalavgjørelse

Loven sier ikke noe om hva forslagsrett betyr

Møteoffentlighet – tidspunkt for møter i folkevalgte organer

Må velge hele utvalget på nytt

Retten til å signere er ikke regel om myndighet til å avgjøre

Må kommunale oppgavefelleskap lage årsregnskap

Ytringsfriheten kan ikke begrenses mer for folkevalgte enn andre

**Saksopplysninger**

Det kan bli lagt frem ytterligere referater i møtet.

**Vurdering**

Referatene anbefales tatt til vurdering

## Nytt varamedlem må velges

Kommunal Rapport 30.05.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Når første vara rykker inn, rykker da andre vara opp?

**SPØRSMÅL:** Kommunestyret fritar etter søknad et fast medlem av et utvalg for vervet der, og velger inn et nytt medlem etter forslag fra gruppen som sto bak listen hun ble valgt inn fra, slik det er fastsatt i kommuneloven § 7-10 fjerde avsnitt, første setning, jf. siste avsnitt.

Det nye medlemmet som velges, er første varamedlem på den samme listen. Skal det da velges nytt første varamedlem, eller rykker andre varamedlem og de andre på varamedlemslisten opp et hakk?

**SVAR:** Etter min oppfatning må det riktige også her være å følge den samme regel som vi finner i bestemmelsens fjerde avsnitt om situasjonen der et medlem eller varamedlem «trer endelig ut» fra sitt verv.

Når et varamedlem nå velges inn som fullt medlem av utvalget, betyr det at hun trer ut med endelig virkning av vervet som varamedlem, og nytt varamedlem må velges etter reglene i denne bestemmelsen. Og i siste avsnitt andre setning er det fastsatt at ved nyvalg av medlem eller varamedlem i en slik situasjon, «rykker det nye medlemmet eller varamedlemmet inn på den ledige plassen», altså her førsteplassen på varamedlemslisten.

## Kan kreve å få saken behandlet på neste kommunestyremøte

Kommunal Rapport 16.05.2022, Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kan kommunestyremedlemmer kreve å få en ekstra sak inn på sakslista?

**SPØRSMÅL:** Under behandlingen av dagsordenen i starten av et møte i kommunestyret krevde en tredel av medlemmene at en sak ble satt på sakslisten, og viste til [kommunelovens § 11–3 \(1\)](#). Saken omhandlet en bestilling til kommunedirektøren om å utforme retningslinjer/kriterier for en tilskuddsordning. Kunne de kreve dette?

**SVAR:** Dette ser litt rart ut.

Sakslisten i innkallingen til kommunestyremøtet er som utgangspunkt og hovedregel bestemmende for hvilke saker som skal behandles der. Denne er det ordføreren som setter opp, men i [kommuneloven § 11–3](#) første avsnitt, har vi en bestemmelse om at «En sak skal settes på sakslisten hvis minst en 1/3 av organets medlemmer krever det».

Denne regelen gjelder imidlertid spørsmålet om hva som skal tas med på saklisten i innkallingen til neste møte, ikke endringer i sakslisten under møtet.

Hvis noen etter at møtet er satt, ønsker at en sak som ikke er satt opp i innkallingen, skal tas under behandling i dette møtet, må dette vedtas med alminnelig flertall der. Og det kan ikke treffes realitetsvedtak i denne saken i dette møtet hvis ordføreren eller en tredel av medlemmene motsetter seg det.

Det er ikke helt klart om forslaget du her refererer skal anses som et slikt realitetsvedtak, eller om det bare et pålegg om at det skal legges fram en sak for kommunestyret om dette.

Men for at forslaget overhodet skal kunne tas til behandling, må det treffes vedtak i møtet om å sette det på saklisten. Hvis ikke det er gjort, er dette vedtaket ikke et formelt bindende pålegg til kommunedirektøren, men det er ikke et reelt problem hvis det er på det rene at kommunestyret slutter seg til forslaget.

Ordføreren kan uansett be kommunedirektøren om å sette i gang arbeid med forslag til slike retningslinjer og legge dette fram som sak i neste kommunestyremøte.

## Tverrpolitisk forum - problematisk gråsone

Kommunal Rapport 09.05.2022, Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Politikerne har opprettet et tverrpolitisk forum, men uten åpenhet og offentlig sakskart. Har de lov til å ha et slikt forum?

**SPØRSMÅL:** En kommune i mitt område har store økonomiske utfordringer. Politikerne er ofte uenige, og siste kommunestyremøte endte med krangel.

Nå har noen politikere etablert et uformelt forum. Jeg får opplyst at gruppeleder og et medlem av kommunestyret til fra de enkelte grupperingene, samt ordfører og varaordfører og de fire uavhengige representantene i kommunestyret skal møtes for å diskutere hvordan kommunens utfordringer kan løses.

Dette er vel ikke i tråd med hvordan politikken skal drives? Heller ikke åpenhet og offentlig sakskart. Hva bør politikerne gjøre?

**SVAR:** Vi beveger oss her inn i en problematisk gråsone mellom politiske prosesser og kommunal saksbehandling.

Det er ikke forbudt for folkevalgte å møtes for å diskutere og koordinere sine standpunkter i saker som skal behandles i kommunale organer, i partigrupper eller unntaksvis i fellesmøte for samarbeidende partier, men dette må ikke få karakter av «parallel sakshandling» ved at det etableres særskilte fora der utvalgte folkevalgte møtes for å legge løpet for behandlingen av vanskelige saker.

Sivilombudet har i flere uttalelser rettet kritikk mot slike uformelle konstruksjoner. Et hovedsynspunkt er at all kommunal sakshandling – ikke bare realitetsvedtakene – skal skje innenfor kommunelovens rammer, i organer som er opprettet etter reglene i denne, og ved sakshandling som følger reglene her.

Dette er nå innskjerpet i lovens [§ 5-1](#), der det fastslås at «Folkevalgte organer skal opprettes etter bestemmelsene i denne loven eller etter bestemmelser om slike organer i andre lover.»

Nå kan ingen forby folkevalgte å møtes for å snakke med hverandre utenfor møtene i de kommunale organene, men da må det være helt tydelig at det som skjer her, er politiske samtaler, ikke saksutredning eller reelle beslutningsprosesser. Og verken den kommunale ledelsen eller tilsatte må ha noen rolle som tilretteleggere av møtet eller deltakere i dette. Verken kommunedirektøren eller noen av hennes underordnede kan være med her, heller ikke om formålet bare er å orientere om saksforhold eller økonomiske rammebetingelser. All slik kommunikasjon med de folkevalgte må skje med kommunestyret eller annet folkevalgt organ, og ikke med en slik «privat» gruppe.

Ordfører kan heller ikke stå som initiativtaker til eller leder for slike samlinger. Hun vil verken kunne kalle sammen eller delta i en slik «samtalegruppe» som ikke er etablert etter reglene i kommuneloven om utvalg.

Kommunale utvalg skal som hovedregel etableres ved vedtak og valg av kommunestyret. Men ordføreren kan etter kommuneloven [§ 6-1](#) (fjerde avsnitt, bokstav c) «opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning». Dette gir ordfører en forholdsvis vid ramme for å etablere en type «bakkanal» for politiske overveielser, men et slikt utvalg må være formelt oppnevnt, og det anses som et «folkevalgt organ» etter reglene

om innkalling, åpne møter og saksbehandling i lovens kapittel 11. Se [§ 11-1](#) der det fastslås at bestemmelsene i dette kapitlet «gjelder for kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer og andre kommunale organer hvis ikke annet er bestemt i lov».

Jeg vil ut fra dette mene at den bruk av «samtalegrupper» du her beskriver, er ulovlig, og at Statsforvalteren bør påtale dette.



Forum for  
kontroll og tilsyn



# Kontrollutvalsdagen

## Skei 29. september 2022

### Til

- **Kontrollutvalsmedlemar og varamedlemar**
- Kontrollutvalssekretariat
- Revisjonstilsette
- Kommuneilsette og folkevalde

FKT og NKRF inviterer til fagsamling for kontrollutval på Thon Hotel Jølster den 29. september 2022.

### Kostnad

Samlinga kostar kr 1 600 pr deltakar.

### Påmelding

Påmelding seinast 23.6.22 på FKT sine nettsider.

## Program

|               |                                                                                               |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9.00 - 9.30   | Frammøte, registrering, litt mat, kaffi og te                                                 |
| 9.30 - 9.45   | Opning og informasjon                                                                         |
| 9.45 - 10.30  | Kommunedirektøren sin internkontroll ved Steffen Ben Jonstad (controller i Sunnfjord kommune) |
| 10.30 - 10.45 | Pause                                                                                         |
| 10.45 - 11.45 | Henvendingar til kontrollutvalet ved Anne Karin Femanger Pettersen (generalsekretær i FKT)    |
| 11.45 - 12.45 | Lunsj                                                                                         |
| 12.45 - 13.30 | Litt om revisjon ved Vestland Revisjon                                                        |
| 13.30 - 13.45 | Pause                                                                                         |
| 14.15 - 15.30 | Innspurten i valperioden ved 2 utvalsleiarar<br>Diskusjon i grupper med høve til kaffi og te  |

## Kommunestyret kan normalt ikke overprøve kommunedirektørens personalavgjørelse

Kommunal Rapport 02.05.2022, Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Hvis kommunedirektøren avskjediger en ansatt, kan kommunestyret da be om en begrunnelse?

**SPØRSMÅL:** Mitt spørsmål gjelder informasjonsplikt ved oppsigelse. Etter [kommunelovens § 13](#) har kommunedirektøren det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert avskjed og andre tjenstlige reaksjoner.

Når en medarbeider avskjediges eller må slutte av ulike årsaker; hvilken informasjonsplikt har da kommunedirektøren overfor kommunestyret?

Kan kommunestyret kreve å få innsikt i begrunnelsen for oppsigelsen?

**SVAR:** Bestemmelsen i [§ 13–1](#) siste avsnitt var ny i kommuneloven 2018. Etter kommuneloven 1992 lå ansvaret for å treffe avgjørelser personalsaker, som i alle andre saker, i utgangspunktet til kommunestyret, men kunne etter [§ 24 nr. 1](#) i denne loven delegeres til andre folkevalgte organer eller administrasjonssjefen – altså i dag kommunaldirektøren.

Bestemmelsen i dagens § 13–1 innebærer at kommunedirektøren nå har «løpende personalansvar» i kraft av sin stilling. Dette omfatter blant annet «ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner».

Dette betyr imidlertid ikke at kommunaldirektøren har en selvstendig og uavhengig avgjørelsesmyndighet på dette området. § 13–1 er ikke noe unntak fra den generelle regelen i § 5–3 første avsnitt om at «Kommunestyret er det øverste organet i kommunen», men en regel om «lovfestet delegering» – at kommunedirektøren skal saksbehandle og avgjøre slike saker i første instans.

Kommunedirektøren må utføre sine oppgaver her som på andre områder «innenfor «de budsjettvedtakene og overordnede arbeidsgiverpolitiske vedtak kommunestyret ... måtte fatte»- (Prop 46 L 2017-2018, merknader til bestemmelsen).

Bestemmelsen må likevel forstås slik at kommunestyret som alminnelig utgangspunkt ikke vil kunne gå inn i slike enkeltsaker og overprøve kommunedirektørens avgjørelse.

Kommunestyret, formannskapet eller særskilt klagenemnd vil kunne foreta full overprøving av kommunedirektørens avgjørelse ved forvaltningsklage etter [forvaltningsloven § 28](#) andre avsnitt, første setning, men kan ikke ta opp en slik sak til behandling annet enn i klagesak.

Kommunestyret har imidlertid etter [kommunelovens § 22–1](#) første avsnitt også et generelt ansvar «for å kontrollere kommunens ... virksomhet». Det kan som alminnelig regel (tredje avsnitt) «omgjøre vedtak som er truffet av ... administrasjonen» hvis denne «selv kunne omgjort vedtaket». Dette siste må antakelig forstås med den begrensning at det følger av § 13–1 siste avsnitt at kommunestyret ikke selv kan treffe nytt vedtak i sak om «løpende personalansvar», hvis ikke det ved kontroll med vedtaket viser at det knytter seg slike feil til dette at det må anses som ugyldig,

I dette ligger da etter alt å dømme svaret på spørsmålet ovenfor. I og med at kommunestyret har et slikt kontrollansvar, må det også kunne kreve å bli forelagt begrunnelse og andre saksdokumenter i slike saker for å kunne utøve denne funksjonen. Men hensynet til ryddig saksbehandling, og herunder behovet for å skjerme fortrolig informasjon, tilsier at man normalt først bør be kontrollutvalget om å se på saken, før den eventuelt tas opp til behandling av kommunestyret.

# Loven sier ikke noe om hva «forslagsrett» betyr

Kommunal Rapport 13.06.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kommunedirektøren har møte- og talerett, men ikke forslagsrett. Samtidig legger jo kommunedirektøren fram forslag til vedtak, hvordan skal man forstå dette?

**SPØRSMÅL:** Under møtet i kommunestyret fremsatte kommunedirektøren følgende forslag mens en sak var under behandling:

«Kommunestyret ber administrasjonen om å gjøre vurderinger knyttet til barnets beste i behandlingen av eventuell søknad om bytte av hovedmål til nynorsk i de tre kommende årene fra 2022/2023 gjeldende fra og med 5. til og med 7. trinn dette skoleår. For egen språkgruppe vil det kreves et minimum av 10 elever med enkeltvedtak om bytte av hovedmål til nynorsk.»

Dette ble vedtatt med 10 mot 9 stemmer (med ordførerens dobbeltstemme.)

Jeg viser til kommuneloven:

[Kommuneloven §6–1](#): Ordføreren har **møte-, tale- og forslagsrett** i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem. I kontrollutvalget har ordføreren likevel bare møte- og talerett.

[Kommuneloven §13-1](#): Kommunedirektøren har **møte- og talerett** i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Kommunedirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne.

Spørsmålene er da:

*Har kommunedirektøren forslagsrett i et kommunestyremøte etter at saken det gjelder, er åpnet og tatt opp til behandling?*

*Hvis svaret er nei på dette spørsmålet; er vedtaket som er gjort, gyldig?*

**SVAR:** Her er lovteksten i kommuneloven ufullstendig og unødig vanskelig å forstå for uinnvidde. Loven har ingen generelle bestemmelser om hvem som har forslagsrett og hva dette innebærer, bare de to særreglene som er gjengitt ovenfor. Disse er imidlertid unntak fra to etablerte ulovfestede prinsipper for saksbehandling i kollegiale organer:

(i) Hvis ikke annet er bestemt, kan bare medlemmer av organet delta under saksbehandlingen i organet – altså med møterett og talerett.

Møte- og talerett betyr rett til å til være til stede i møtet, og til å delta i debatten om de sakene som behandles der. Utgangspunktet er klart nok at dette har alle medlemmer av organet, og ingen andre. Men her utvider de to bestemmelsene kretsen av personer med slik rett, ved at både ordfører og kommunedirektør eller andre fra administrasjonen gis rett til å møte og delta i forhandlingene i *alle* folkevalgte organer i kommunen, med unntak av organer som inngår i parlamentarisk styringsform, og for kommunedirektøren heller ikke kontrollutvalget.

(ii) Loven sier ikke noe om hva «forslagsrett» betyr, og her kan det lett oppstå misforståelser, og også her må vi ta utgangspunkt i de generelle, ulovfestede, prinsippene om dette: I et møte må alle som deltar med talerett, fritt kunne gi uttrykk for sitt syn på hva som bør gjøres og dermed også på hvilket vedtak som bør treffes. Det gjelder også kommunedirektøren, selv om hun ikke er gitt «forslagsrett».

Forslagsrett er her en særlig rett til å formulere et forslag til vedtak og kreve det tatt opp til votering. Denne retten har bare medlemmene av vedkommende folkevalgte organ, samt ordføreren.

Kommunedirektøren har ingen slik forslagsrett, verken før eller under møtet. Hun vil svært ofte legge fram sitt forslag til vedtak i sin innstilling i sakspapirene, men dette er ikke forslag som må tas opp til votering hvis ikke ordfører eller annet medlem av organet tar det opp og fremsetter det som sitt. Oftest vil ordføreren sette det fram til votering, men noen ganger vil hun kunne velge å fremsette et modifisert eller helt annet forslag, gjerne ut fra det som fremkommer av opplysninger og synspunkter under debatten.

Kommunedirektøren kan også under debatten om forslaget selv formulere et nytt forslag til vedtak for å se om det kan få tilslutning, men hvis ikke ordfører eller noen annen fremsetter det som sitt forslag, skal det ikke bli votert over dette. Hvis ordfører setter det under votering, vil det imidlertid bli oppfattet som godt nok, selv om ordfører ikke vil stemme for dette, men bare ønsker å få avklart om det er tilslutning til dette.

**(iii)** Hvis ordfører eller annet medlem fremsetter et forslag i saken som klart avviker fra det som er utredet av kommunedirektøren i saksforelegget til møtet, må kommunestyret ta stilling til om det anser dette alternativet som tilstrekkelig utredet, eller om det her er nødvendig med en ytterligere saksutredning til et senere møte før det treffes vedtak. Innenfor vide rammer er det kommunestyret selv som avgjør om det synes en sak er tilstrekkelig utredet, men hvis det viser seg at vedtaket er truffet på uriktige eller klart ufullstendige premisser når det gjelder saksforhold, konsekvenser eller rettsspørsmål, vil det kunne føre til at vedtaket var ugyldig, og saken må behandles på nytt i et senere møte.

## **§ 11-5: Møteoffentlighet – tidspunkt for møter i folkevalgte organer**

Tolkningsuttalelse | Dato: 20.06.2022

Mottaker: Lillehammer kommune

Vår referanse: 22/4255-2

Spørsmål om møteoffentlighet - kan ulike møter i folkevalgte organer i kommunen avholdes på samme tidspunkt?

Vi viser til henvendelse 10. mai 2022 fra det politiske sekretariatet i Lillehammer kommune som spør om kommunen bryter reglene om møteoffentlighet når ulike politiske møter avholdes på samme tidspunkt. Bakgrunnen for henvendelsen er at sekretariatet har fått inn dette spørsmålet fra en som ikke får muligheten til å overvære alle de politiske møtene når de avholdes parallelt.

### **Departementets vurdering**

Regelen om møteoffentlighet for folkevalgte organer i kommunen er tatt inn i kommuneloven § 11-5. Bestemmelsens første ledd lyder:

«Alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer dersom ikke noe annet følger av denne paragrafen».

Det følger av dette at allmennheten har rett til å være til stede når folkevalgte organer i kommunen har møter.

Spørsmålet er om denne retten medfører en plikt for kommunen til å avholde de politiske møtene til ulike tidspunkter, slik at innbyggerne får anledning til å følge alle møtene. Dette er ikke direkte regulert i kommuneloven. Ordlyden i kommuneloven § 11-5 oppstiller ikke en plikt for kommunen til å sørge for en slik koordinering av møtene i de folkevalgte organene. Problemstillingen er heller ikke berørt i forarbeidene til loven eller rettspraksis.

Etter departementets vurdering tilsier heller ikke reelle hensyn en slik utvidende tolkning. Departementet ser at det vil være uheldig for innbyggere som ønsker å følge flere møter når møtene avholdes samtidig. Disse får ikke anledning til å være til stede i alle møtene. Kommunen unnlater likevel ikke allmennheten innsikt og kontroll med de folkevalgtes virksomhet, selv om den enkelte ikke får fulgt alle møtene. Kommunen må ta mange hensyn når den planlegger møtene, og det vil ikke alltid være mulig å få møtekabalen til å gå opp uten at noen møter overlapper i tid.

Departementet kan derfor ikke se at det er holdepunkter for å tolke § 11-5 slik at den inneholder en plikt for kommunene til å holde møtene på ulike tidspunkter.

Selv om møter legges til samme tid, røkkes ikke dette ved innbyggernes rett til å være til stede i møtene. Etter dette er departementets vurdering at det ikke er strid med kommuneloven § 11-5 om møteoffentlighet å avholde møter i ulike folkevalgte organer på samme tidspunkt.

Med hilsen  
Siri Halvorsen (e.f.)  
avdelingsdirektør

Ida Bakke Husom  
seniorrådgiver

## Må velge hele utvalget på nytt

Kommunal Rapport 20.06.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Hva gjør vi med medlemmer som ikke møter opp på møtene?

**SPØRSMÅL:** Vi har et kommunalt medvirkningsråd (ikke lovpålagt) som har sju medlemmer, der ett av de fem medlemmene fra brukerorganisasjonene aldri møter. Vedkommende melder ikke forfall til møtene, responderer ikke på innkallinger, og svarer ikke på våre henvendelser på telefon eller e-post. Rådet er opprettet med hjemmel i [kommuneloven § 5–7](#).

Hvordan kan vi gå fram for å få valgt et nytt medlem til rådet uten at medlemmet søker fritak fra sitt verv?

**SVAR:** Medlemmer av utvalg etter [§ 5–7](#) velges av kommunestyret. Utvalget velges da som helhet etter reglene i lovens kapittel 7 og valget gjelder som utgangspunkt for hele – eventuelt resten av – valgperioden for kommunestyret. Det er ikke adgang til å foreta utskifting av enkeltmedlemmer annet enn ved vedtak av kommunestyret etter søknad om fritak fra medlemmet selv, se [§ 7–9](#) andre avsnitt.

Men hvis medlemmet mister sin valgbarhet, for eksempel ved utflytting fra kommunen, trer hun umiddelbart ut av vervet (§ 7–9 første setning), og det skal da velges et nytt medlem etter reglene i [§ 7–10](#) fjerde avsnitt.

I [§ 8–1](#) fastslås at den som velges, har plikt til å delta i organets møter hvis ikke hun har gyldig forfall. Manglende fremmøte kan anses som en tjenesteforsømmelse som vil kunne straffes etter [straffeloven § 172](#) om «grovt uaktsomt tjenestefeil», eller [§ 173](#) bokstav a, om straff for «den som ved utøving av offentlig myndighet – mot bedre vitende grovt bryter sin tjenesteplikt».

Dette er imidlertid lite aktuelt i praksis, og vil i alle fall ikke medføre tap av vervet.

Hvis kommunestyret ønsker å skifte ut et medlem av et utvalg, må det derfor i tilfelle foreta et fullstendig nyvalg av hele utvalget, se § 5–7 siste avsnitt om adgang til å «omorganisere» utvalg. Valg skjer da etter reglene i [§§ 7–4](#) til [7–7](#).

Ved et utvalg av den type det er her tale om, med medlemmer fra brukerorganisasjoner, vil jeg anta at man vil benytte avtalevalg etter § 7-7, men dette krever enstemmig vedtak i kommunestyret om å benytte denne valgformen. I motsatt fall må det benyttes forholdsvalg med lister etter reglene i §§ 7–4 og 7–5.

# Retten til å signere er ikke regel om myndighet til å avgjøre

Kommunal Rapport 27.06.2022, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Hvem bør signere på kommunens vegne?

**SPØRSMÅL:** Av [kommunelovens § 6–1](#) fremgår det at ordføreren er rettslig representant for kommunen eller fylkeskommunen og underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre.

Hvilke vurderinger bør en kommune legge til grunn for delegering/ikke delegering av hvem som skal være den rettslige representanten for kommunen?

Spørsmålet stilles blant annet ut fra at ordfører fort kan bli inhabil ved behandling av en sak dersom ordfører har signert en avtale som er i strid med politiske vedtak.

I tillegg kan det være utfordrende for en ny ordfører og forsvare en tidligere ordfører signering av avtaler som for eksempel bringes inn for domstolene.

**SVAR:** Bestemmelsen om hvem som underskriver på kommunens vegne, er ikke en regel om delegering av avgjørelsesmyndighet, men om hvem som er legitimert til å opptre på kommunens vegne når rette organ har truffet vedtak, med andre ord om når det er gitt en bindende meddelelse om kommunens vedtak i saken.

Signeringen av avtalen er da en rent formell handling, gjort etter at saken er ferdigbehandlet, og vil normalt bli foretatt av noen som ikke selv har noe ansvar for vedtaket.

Det er opp til kommunen hvem den vil tillegge denne funksjonen. Oftest vil det vel være kommunedirektøren eller lederen for vedkommende administrasjonsgren, men ved store og viktige avtaler, er det vel ganske vanlig at ordfører gjør dette.

Hvis det dokumentet som underskrives inneholder et vedtak eller en avtale som ikke stemmer med det som er vedtatt av det kompetente organ, får vi et spørsmål om kommunen likevel blir bundet av dette ut fra såkalte «legitimasjonsvirkninger» – om vern av den som i god tro har innrettet seg i tillit til det som står der.

Dette kan være en vanskelig problemstilling, og det sies ikke noe om dette her i loven.

Hvis det er tale om et rent privatrettslig forhold – som kjøp, salg, leie m.m. – er det nærliggende å bygge på det samme prinsipp som er formulert for kommunale foretak i [§ 9–18](#).

Her fastslås som utgangspunkt at «Hvis noen som representerer foretaket utad, har overskredet sin myndighet, blir en avtale eller annen privatrettslig disposisjon ikke bindende for kommunen eller fylkeskommunen». Men føyes så til: «Dette gjelder bare hvis den andre parten innså eller burde ha innsett at myndigheten ble overskredet, og at det derfor ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende.»

Dette er i realiteten samme regel som vi finner for overskridelse av myndighet i [aksjelovens § 6-33](#): «Har noen som representerer selskapet utad ... ved disposisjon på selskapets vegne gått ut over sin myndighet, er disposisjonen ikke bindende for selskapet når selskapet godtgjør at medkontrahenten forsto eller burde ha forstått at myndigheten ble overskredet, og det ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende».

Ved vedtak eller avtaler som også har offentligrettslig innhold, som tillatelser, dispensasjoner, godkjenningsvedtak m.m., må spørsmålet om legitimasjon avgjøres ut fra ulovfestede regler om når et forvaltningsvedtak blir ugyldig og til skade for en part som har vært i god tro.

Her er det stadig en viss usikkerhet om når en slik part kan vinne rett etter tilsagn i avtale eller vedtak, også fra noen som ikke hadde myndighet til å opptre på vegne av et offentlig organ. Men de beste grunner taler nok for at det her – på samme måte som ved rene saksbehandlingsfeil – må foretas en avveining av det motstående interesser, slik at borgeren også her må ha et visst vern mot at vedtaket blir opphevd på dette grunnlag.

## Må kommunale oppgavefellesskap lage årsregnskap?

Kommunal Rapport 04.07.2022, Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

**SPØRSMÅL:** Er det slik å forstå at et kommunalt oppgavefellesskap, som er eget rettssubjekt også skal utarbeide eget årsregnskap jf. § [14–6 i kommuneloven](#)?

**SVAR:** I bestemmelsen i [kommuneloven § 19–4](#) om samarbeidsavtalen mellom deltakere i et kommunalt oppgavefellesskap er det i tredje avsnitt fastsatt at det her skal angis om oppgavefellesskapet skal være eget rettssubjekt. Hvis det er angitt at det skal det være, betyr det at det er fullstendig atskilt fra deltakerkommunene, når det gjelder rettigheter og plikter, med unntak av ansvar for økonomiske forpliktelser.

Kommuneloven gjelder som alminnelig regel ([§ 1-2](#)) «for kommuners og fylkeskommuners virksomhet», noe som etter forarbeidene også omfatter «interkommunale samarbeid som er organisert etter regler i kommuneloven», og herunder også interkommunalt samarbeid som er «organisert som egne rettssubjekter», men bestemmelsen i § 14–6 gjelder tilsynelatende ikke for kommunale oppgavefellesskap, bare for «virksomhet som er en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt».

Dette vil, sies det i forarbeidene (NOU 2016:4, merknader til § 14-6) «for eksempel gjelde regnskaper ... for kommunale oppgavefellesskap som *ikke* er egne rettssubjekter» (min utheving).

Men så er det med hjemmel i forskriftshjemmelen i siste avsnitt i [§ 14–6](#) fastsatt, i forskrift [FOR-2019-06-07-714](#) om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv., [§ 1–1 bokstav c](#), som generell regel at denne gjelder blant annet «årsregnskapet ... til ... kommunale oppgavefellesskap etter kommuneloven kapittel 19».

Og med denne litt underlige regelteknikken lander vi så vidt jeg kan forstå på at både § 14–6 og forskriften gjelder også for kommunale oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter.

## Ytringsfriheten kan ikke begrenses mer for folkevalgte enn andre

KommunalRapport 08.08.2022, Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kan formannskapet vedta hvordan en navngitt folkevalgt skal opptre?

### SPØRSMÅL

Formannskapet har [fattet vedtak](#) om at en navngitt representant må forbedre sin opptreden på flere områder. Det gjelder blant annet måten vedkommende omtaler kommunen, vedtak og hvordan administrasjonen utfører vedtakene på. Kritikker er greit, heter det, men «må likevel gjøres uten personangrep, uthenging på sosiale medier eller direkte usannheter».

Er dette noe et formannskap kan vedta?

### SVAR

Som alminnelig utgangspunkt har folkevalgte i en kommune stor frihet med hensyn til hva de vil uttale seg om, og herunder rette kritikk mot både administrasjon og folkevalgte, så lenge det er tale om saker eller forhold som har tilknytning til kommunens virksomhet.

Det kan ikke settes grenser for denne ytringsfriheten for folkevalgte ut over det som gjelder for alle andre, i praksis i første rekke brudd på lovfestet taushetsplikt (se særlig forvaltningsloven § 13) eller erstatningsansvar for ærekrenkende utsagn (skadeserstatningsloven § 3–6 a).

Brudd på lovfestede begrensninger i ytringsfriheten kan i tilfelle bare påtales i straffesak eller ved privat søksmål for domstolene fra den som er ærekrenket. Verken kommunedirektør, ordfører, formannskap eller kommunestyr kan pålegge folkevalgte å avstå fra kritiske ytringer.

Dette gjelder både i og utenfor møter i folkevalgte organer, men hvis det i et møte fremkommer ytringer som er ærekrenkende eller brudd på lovfestet taushetsplikt, skal møteleder gjøre oppmerksom på dette og anmode den folkevalgte om å avstå fra slike.

Ellers står det som rettslig utgangspunkt ethvert medlem av folkevalgt organ fritt å gi uttrykk for sin kritikk mot forhold i kommunen, og mot organer og enkeltpersoner – folkevalgte og tilsatte. Men da må hun selvsagt være forberedt på at det tas til motmæle mot slik kritikk, i eller utenfor møte.

Dette kan skje ved innlegg i møte eller ytringer i offentlig debatt, ved kommentar fra ordfører eller leder av folkevalgt organ. Unntaksvis kan det skje ved vedtak i folkevalgt organ, der dette avviser påstander eller vurderinger fremsatt av en folkevalgt i mediene eller annen offentlig debatt.

Ved motinnlegg fra administrasjon til diskusjonen om hva som er gjort eller som burde gjøres, vil det gjerne være riktig å imøtegå både den beskrivelse som er gitt av faktiske forhold, og skjønnsmessige vurderinger av fremtidig utvikling ved ulike handlingsalternativer.

Det kan også være behov for å imøtegå kritikk av enkeltpersoner – folkevalgte eller tilsatte – men svaret må forholde seg til saksforholdet i den fremsatte kritikken, ikke til kritikerens person.

Slik imøtegåelse av kritikk må også kunne skje i form av et vedtak i et folkevalgt organ, men også her er det viktig at vedtaket retter seg mot sak eller generelle saksforhold, og ikke får form av en generell karakteristikk av en enkelt folkevalgt. Det må således ligge utenfor et formanskaps kompetanse å uttale at man ber et navngitt medlem «forbedre sin opptreden».

Det som derimot må være helt greit, er at et formannskap vedtar en generell uttalelse der man etter å ha fastslått at *«Kritisk omtale av kommunen, politiske vedtak og administrativ utførelse av vedtak er en selvsagt del av en folkevalgts ombudsrolle»*, legger til at *«Dette må likevel gjøres uten personangrep, uthenging på sosiale medier eller direkte usannheter.»*

Dette siste er imidlertid en skjønnsmessig etisk norm som ikke lar seg håndheve, men som er et godt prinsipielt utgangspunkt for kritikk og debatt om hva som forsvarlig opptreden.

Det bør vel føyes til at når det er tale om kritikk av navngitte folkevalgte, må terskelen for hva som kan aksepteres, være en god del høyere enn der slike angrep rettes mot tilsatte i kommunen.

Det er derfor helt på sin plass om formannskapet uttaler:

*«Som folkevalgt må arbeidsgiverrollen tas på alvor. Det innebærer at administrativ kritikk må fremmes imot kommunedirektøren, ikke mot andre enkeltansatte.»*

Alle tilsatte i kommunen handler på vegne av kommunedirektøren og er underlagt hennes instruksjonsmyndighet og kontroll, se kommuneloven § 13–1, der det fastslås at *«Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen»*.

Se også siste avsnitt, der det nå er fastslått at *«Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke annet er fastsatt i lov»*.

Kritikk av tilsattes saksbehandling og ivaretagelse av andre funksjoner må dermed rettes til direktøren, også der utgangspunktet for denne er svikt fra en underordnet tilsatt – slik det jo oftest er. *«Kommunestyret kjenner kun kommunedirektøren.»*

## Godkjenning av protokoll

---

**Behandles i utvalg**

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune

**Møtedato**

08.09.2022

**Saknr**

21/22

**Saksbehandler** Einar Sandlund

**Arkivkode** FE-033, TI-&17

**Arkivsaknr** 22/162 - 2

---

**Forslag til vedtak**

Protokollen godkjennes

**Saksopplysninger**

Protokollen gjennomgås i møtet

**Vurdering**

Protokollen anbefales godkjent