

# REVISORS RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Overhalla kommune

2024



# OPPSUMMERING

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering danner grunnlag for kontrollutvalgets arbeid med *plan for forvaltningsrevisjon* og *plan for eierskapskontroll*. Revisors vurderinger er kategorisert i fargene rød, gul og grønn, hvor rød er områder som revisor vurderer å ha høy risiko og vesentlighet. I denne rapporten er bare rød og gule områder presentert.

Tabellen under oppsummerer revisors risikovurderinger for Overhalla kommune.

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Informasjonssikkerhet og digitalisering	Rekruttering
Omstilling av tjenester	ROS og beredskap
Økonomisk bærekraft	Internkontroll
Offentlige anskaffelser	Kommunesamarbeid
Barn med særlige behov	Sykefravær
Barnevern	Budsjettering og tertialrapportering
Ivaretagelse av flyktninger	Selvkost
Eldreomsorg og kvalitet i tjenestene	Saksbehandling
Utenforskap	Barnehagemyndighet og tilsyn
Vann og avløp	Taushetsplikt og personvern
	Tildeling av tjenester
	Økonomisk sosialhjelp
	Bruk av tvang
	Elektronisk journalløsning
	Vedlikeholdsetterslep
	Brann
	Natur og landbruk
	Planverk
	Styringsverktøy (eierstyring)
	NAMAS Vekst AS
	Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS
	Nord-Trøndelag Krisesenter IKS
	Midt-Norge 110-sentral IKS
	Namdal Rehabilitering IKS
	NTE AS

# 1 INNLEDNING

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

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

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

- Kommuneorganisasjon
- Økonomi
- Oppvekst
- Velferd, helse og omsorg
- Teknisk
- Eierskap

Området eierskap handler om kommunens eierstyring generelt og eierstyring av ulike selskaper. Forvaltningsrevisjon i selskaper omtales innenfor de områdene hvor de naturlig hører hjemme. Vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefelleskap beskrives under kommuneorganisasjon, mens tjenestene som leveres omtales innenfor de enkelte områdene.

## 2 KOMMUNEORGANISASJONEN

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Informasjonssikkerhet og digitalisering	Rekruttering
Omstilling av tjenester	ROS og beredskap
	Internkontroll
	Kommunesamarbeid
	Sykefravær

### Rekruttering

Generelt er det en kamp om arbeidskrafta og kommunen kan oppleve utfordringer med å rekruttere nok og rett kompetanse. Når kommunene ikke klarer å løse rekrutteringsproblemene settes det i verk tiltak som fører til høyere kostnader og mindre stabilitet i bemanningen, eksempelvis bruk av vikarbyråer. Dette kan være kostbart og innebærer en risiko for at viktige oppgaver ikke blir utført. En konsekvens av rekrutteringsutfordringene er at kommunene ikke klarer å rekruttere kompetanse som kommunene er pålagt å ha og mangler kompetanse og kapasitet til å få utført nødvendige tjenester. Turnover og vakanse i viktige stillinger skjer med jevne mellomrom og kan gi konsekvenser i form av manglende kontinuitet og at taus kunnskap i organisasjonen forsvinner. Overhalla har gjennomført prosjekt på oppgavedeling og bemanningsplanlegging, som har gjort det mer attraktivt å være sykepleier i Overhalla.

### Informasjonssikkerhet og digitalisering av tjenester

Sannsynligheten for ondsinnede handlinger mot IKT-systemer er økende i samfunnet. Kommunene er komplekse organisasjoner som er avhengig av IKT på de fleste områder. Hvis IKT-systemet rammes av en hendelse som setter det ut av funksjon, er konsekvensen at kommunens virksomhet blir skadelidende på ulike måter. Økende grad av digitalisering gir effektive løsninger, men det er sannsynlig at bevisstheten omkring IKT-sikkerhet ikke er til stede i hele organisasjonen, med eksempelvis den konsekvens at brukere trykker på en lenke som gir uvedkommende tilganger. IKT-sikkerhet er relatert til personvernforordningen og håndtering av personopplysninger, eksempelvis med den konsekvens at personopplysninger kommer på avveie.

Bruk av teknologi er viktig i en omstilling av kommunen, men det bringer også med seg utfordringer i forståelse av bruk og ressursbruk på testing av teknologi som ikke har ønsket nytteverdi. Namsos er vertskommune for Overhalla på IKT-tjenester.

## **ROS og beredskap**

Formålet med sivilbeskyttelsesloven er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur. Sivilbeskyttelsesloven § 14 krever at kommunene skal utarbeide en helhetlig ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse) og § 15 sier at det skal utarbeides en beredskapsplan basert på ROS. Kommunene står overfor ulike potensielle utfordringer og hendelser, som det bør tas høyde for i ROS. Det er et krav at beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang per år, samt at kommunene skal sørge for at planen jevnlig blir øvet. Loven stiller også krav til beredskapsplanens innhold, blant annet kriseledelse og varslingslister. Ulike utfordringer og hendelser vil også oppstå i framtida. ROS og beredskapsarbeidet er et tiltak for å redusere mulige konsekvenser av hendelser. Formålet med helseberedskapsloven er å sørge for at helsevesenet har de rettighetene de trenger for å verne befolkningens liv og helse under kriser og krig. Loven gir kommunene plikt til å utarbeide beredskapsplaner for de områder de har ansvar for. Eksempelvis gjelder dette folkehelsesloven.

Kommunen har en helhetlig ROS for perioden 2019-2023 som er behandlet politisk. Det kan være utfordring å «ta seg råd til» tilstrekkelig beredskap og øvinger når andre tjenester også har behov for tid og ressurser. Det ble utarbeidet ROS-analyse for helse og omsorg, og på bakgrunn av dette ble det rett før pandemien utarbeidet helsemessig og sosial beredskapsplan og tiltakskort.

## **Internkontroll – system og implementering**

Formålet med kravet om internkontroll i kommuneloven § 25 -1 er å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert. Dette krever at kommunedirektøren har et system for internkontroll, som sikrer at eksempelvis oppvekstsektoren rapporterer om de faktiske forhold i sektoren og jevnlig evaluerer og korrigerer egen praksis. Revisor erfarer at flere kommuner ikke har et godt internkontrollsystem implementert, noe som øker sannsynligheten for at det kan få alvorlige konsekvenser for både tjenestemottakerne og kommunene. Bevissthet og kultur rundt avvik og oppfølging av avvik som grunnlag for læring og forbedring er sentralt i et internkontrollsystem.

Revisor har ikke informasjon som tyder på at Overhalla har spesielle utfordringer innen implementering og bruk av internkontroll. Vi lar likevel denne risikoen være med, da det er en generell risiko i alle kommuner å implementere, tilpasse og etterleve internkontrollen på et tilfredsstillende nivå. I årsrapporten framgår det at kommunedirektøren «bestandig har hatt fokus på internkontroll, men ser at det vil være større behov for å få det dokumentert via blant

annet mer risikoanalyser på alle nivå». Det ble gjennomført forenklet etterlevelseskontroll av internkontroll i 2022, hvor revisor ikke hadde feil å påpeke.

## **Sykefravær**

Sykefravær er en risiko i kommunene. Sykefraværet har en kostnad, og den konsekvens at tjenestene ikke blir bemannet med riktig og tilstrekkelig kompetanse. Sykefraværet kan påvirke kontinuitet, effektivitet og være en belastning for brukere og kollegaer. Det kan medføre at det ikke er nok personell i skolen til å gi spesialundervisning, at saksbehandling blir forsinket og at andre ansatte må jobbe overtid med den belastningen det kan medføre. Helse, miljø og sikkerhet er også et tema knyttet til vold i både oppvekst- og helsesektoren.

Sykefraværet i Overhalla har vært stabilt i flere år, men økte fra 2022 til 2023. Kommunen har gjort tiltak med nærvær og oppfølgingstiltak for å fremme arbeidsmiljøet. Dette er et risikodempende tiltak. Det samlede sykefraværet i alle sektorer i hele landet (privat, statlig og kommunalt) var i 2023 på 6,7 prosent<sup>1</sup>. For kommunal sektor var snittet på 8,85 prosent. Overhalla ligger dermed over snittet.

## **Kommunesamarbeid**

Overhalla deltar i ulike samarbeid. Samarbeid i eksempelvis vertskommuneløsninger kan gå på bekostning av kommunens kontroll og styring med tjenestene. Dette kan medføre en risiko for kommunen. Avstanden til tjenesten kan øke og at kommunen ikke får tilstrekkelig kunnskap om tjenestene til å vurdere om de er tilstrekkelige, eller at tjenestene utvikler seg i en retning som den enkelte samarbeidskommune ikke ønsker eller er tjent med. Det lages samarbeidsavtaler, men det er en risiko for at avtalene ikke er tilstrekkelige for blant annet å følge opp internkontrollansvaret og om samarbeidet virkelig dekker det behovet som var tenkt. Samtidig kan kommunesamarbeid bidra til å sikre viktige tjenester, nødvendig kompetanse og redusere sårbarhet.

Overhalla har ulike samarbeid. I årsrapporten gjengis følgende samarbeid:

---

<sup>1</sup> Sykefraværstatistikk hentet fra KS: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/fravar/okende-sykefravar-i-2023/>

- Namsos kommune er vertskommune for barnevern, PPT, NAV, kommuneoverlege, legevakt, lønn og regnskap og IKT. Tidligere organisering av samarbeidsområder i samkommunen ble avvirket fra 01.01.2020.
- Overhalla er vertskommune for landbruk og natur, som er en felles tjeneste for Overhalla og Grong.
- Grong kommune er vertskommune for brannmannskapene i det felles brann- og redningsvesenet i Grong, Overhalla og Høylandet.

### **Omstilling av tjenester**

Det er en generell risiko på tvers av tjenestene i Overhalla at det er behov for å omstille tjenestene. Dette skyldes både en strammere økonomi, utfordrende tilgang på personell og formell kompetanse, samt en forventet endring i befolkningssammensetningen. Antall barn i barnehage og skole antas å synke, samtidig som mottak av flyktninger preger oppvekstsektoren. Rekrutteringsutfordringer innen helse og omsorg er en nasjonal utfordring, og er ikke unik for Overhalla. Endringsvilje, bruk av nye verktøy og prioritering av oppgaver vil være viktig for å kunne bruke ansatte riktig og kunne fortsette å tilby gode tjenester til innbyggerne. Det er et skille mellom hvilke lovpålagte tjenester kommunene må tilby sine innbyggere, og tjenester som kommunen kan velge å tilby sine innbyggere. Det er viktig at kommunen klarer å kommunisere godt til innbyggerne hva de har krav på og ikke. Innbyggernes forventninger kan være noe helt annet enn hva kommunen skal, kan og bør tilby. Kommunen har satt i gang omstillingsprosjekter og tiltak i flere deler av kommunen. I slike omstillingsprosjekter er det en iboende risiko at kommunen ikke klarer å levere gode nok tjenester i omstillingsperioden eller at kommunen ikke klarer å hensynta behov slik at den omstilte tjenesten leverer dårligere tjenester enn før. Det kan derfor være hensiktsmessig å gjennomføre revisjoner etter en omstilling for å se til om det har skjedd en endring i kvaliteten i tjenesten.

# 3 ØKONOMI

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Økonomisk bærekraft	Budsjettering og tertialrapportering
Offentlige anskaffelser	Selvkost

## Økonomisk bærekraft

En bærekraftig økonomi innebærer at kommunene må ha evne til å holde stabil tjenesteproduksjon over tid. Denne evnen kan måles gjennom størrelsen på kommunenes netto driftsresultat, lånegjeld og disposisjonsfond. Driftsresultatet viser om kommunene klarer å frigjøre driftsmidler til investeringsformål, og dermed om det er mulig å fornye bygninger og anlegg uten at lånegjelden øker mer enn inntektene. I motsatt fall må en økende andel av inntektene brukes til å betjene gjelden i stedet for å gå til tjenesteyting. Konsekvensene blir dermed selvforsterkende, og før eller siden må kommunene kutte på bevilgninger til tjenesteproduksjon. Samtidig øker risikoen for at rentesjokk kan få store økonomiske konsekvenser.

Kommunene er pålagt å fastsette finansielle måltall å styre etter, og Overhalla har fastsatt dette. Risikoen for å komme i et økonomisk uføre kan reduseres ved å fastsette tydelige og konkrete regler for hvordan kommunedirektør og kommunestyre skal forholde seg til de vedtatte måltallene når økonomiplanen skal behandles.

De siste årene har utgiftene vært høyere enn inntektene i Overhalla kommune, og det har blitt brukt av disposisjonsfondet. Dette er ikke bærekraftig på sikt. I årsbudsjettet 2024 og økonomiplan 2024-2027 står det at kommunens økonomiske situasjon har blitt forverret i forhold til tidligere økonomiplaner. Dette er som følge av økte utgifter innen eksempelvis barnevern, økonomisk sosialhjelp, rekruttering av helsepersonell og rentenivå. Kommunedirektøren presenterer at det kreves omstilling.

## Offentlige anskaffelser

Regelverket omkring offentlige anskaffelser er komplisert, og det er sannsynlig at det oppstår feil. Klagenemnda for offentlige anskaffelser kan bøtelegge når det gjøres feil. Feil tildelinger kan også føre til dyre rettssaker, negativ omtale og prosjekter som må utsettes fordi det må gjennomføres ny konkurranse. Feil i offentlige anskaffelser har også konsekvenser for tilbydere som ikke får oppdrag fordi at regelverket ikke følges.



Overhalla ble innklaget til KOFA (Klagenemnda for offentlige anskaffelser) i 2022, og konklusjonen ble at kommunen hadde brutt regelverket. Overhalla ble også klaget inn i november 2023, men det er ikke publisert en avgjørelse i saken.

## **Budsjettering og rapportering**

Det kan være risiko forbundet med budsjettering og tertialrapportering. Det er konkrete krav til hvordan budsjettet skal utarbeides, men det gjøres også subjektive vurderinger om måltall og budsjettpremisser, og oppfølgingen av disse som kunne vært bedre omtalt. Det er en sannsynlighet for at måltall og budsjettpremisser er uklare med den konsekvensen at de er vanskelig å styre etter. Presentasjonen av tertialrapportene som styringsverktøy har et forbedringspotensial. Kommuner som bruker Framsikt<sup>2</sup> kan ha en risiko for at papirversjon eller PDF-versjon av dokumentet ikke samsvarer med publisert versjon i Framsikt.

Namsos er vertskommune for regnskap og lønn. Revisor registrerer økt mengde for avklaringer for året 2023, og gir økt risiko. Samarbeidet må være godt forankret og ansvar avklart for å sikre god kvalitet. Det er viktig at vertskommunen har tilstrekkelige ressurser og kompetanse for å ivareta samarbeidskommunens behov.

## **Selvkost**

Flere saksområder i kommunene har gebyrbelagte tjenester hvor gebyret skal være til selvkost. Regelverket er komplisert, og det er sannsynlig at det kan oppstå feilføringer mellom selvkostområder og andre områder i kommunene. Det er også en sannsynlighet for feil i beregningen av kapitalkostnader. Konsekvensene av feil i selvkostberegningene er at enten kommunen eller innbyggerne må betale for den andre, eller at dagens abonnenter betaler for framtiden abonnenter eller motsatt. På flere områder øker gebyrene som følge av økt selvkost fordi eksempelvis vedlikeholdet av vannledninger ikke er fulgt opp. Note i regnskapet for 2023 viser at det var følgende dekningsgrader innen selvkost:

- Renovasjon: 102,9 %
- Slam: 109,2 %
- Vann: 65,8 %

---

<sup>2</sup> Framsikt er en skybasert løsning for helhetlig virksomhetsstyring.

- Avløp: 81,6 %
- Feiing: 101,4 %
- Kart og oppmåling: 17,5 %
- Plan- og byggesak: 53,4 %

Økte renteutgifter og økt behov for investering gir høyere gebyr, noe som ofte medfører spørsmål om beregningene innen selvkost er riktige. Mange kommuner har måtte heve gebyrene kraftig de siste årene. Gebyrøkningene er presentert i årsbudsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027. Feiegebyret økte med 15 %, renovasjonsgebyret økte med 4 %, fastbeløpet for vanngebyr bolig og næring økte med 79 %, og forbruksgebyret økte med 86 %. Slamgebyret økte med 5 % og fastbeløpet for avløpsgebyr bolig og næring økte med 31 %. En økning i gebyret trenger ikke å bety at beregningene er feil. Samtidig vil en eventuell feilberegning i kombinasjon med økte gebyrer bety økt konsekvens for innbyggere. Økte kommunale gebyrer kan bidra til å legge press på en allerede presset privatøkonomi.

## 4 OPPVEKST

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Barn med særlige behov	Saksbehandling
Barnevern	Barnehagemyndighet og tilsyn
Ivaretagelse av flyktninger	Taushetsplikt og personvern

### Barn med særlige behov

Barn med særlige behov skiller seg fra den ordinære elevmassen ved at de ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen. Det er en sannsynlighet for at barn med særlige behov ikke fanges opp tidlig og får den oppfølgingen de trenger. Manglende oppfølging kan gi konsekvenser for det enkelt barn sin videre utvikling og muligheter videre i livet. Kommunen kan også bli stilt til ansvar for ikke å ha gitt tilstrekkelig opplæring.

I Kommunebarometeret for 2023 var grunnskolen i Overhalla vurdert som middels risiko. Kommunebarometeret baserer seg på 2022-tall. Revisor har sett på 2023-tallene i KOSTRA, som indikerer at det er nedgang i antall årstimer til spesialundervisning pr elev, samtidig som det er flere som får særskilt spesialundervisning og flere som får særskilt norskopplæring. Mestringsnivået i lesing på 8. trinn har gått ned, mens mestringsnivået i regning har økt. Kommunen har økt driftsutgiftene pr elev. Dette kan tyde på at flere har behov for spesialundervisning, men det gis færre timer spesialundervisning pr elev. Det ble i 2023 gjennomført en forvaltningsrevisjon av tverrfaglig samarbeid om sårbare barn og unge i Overhalla, noe som er risikodempende på området.

### Barnehagemyndighet og tilsyn

§ 11 i barnehageloven krever likebehandling mellom private og kommunale barnehager og stiller krav om å organisere oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier. Det er sannsynlig at oppgavene som barnehageeier og barnehagemyndighet ikke er tilstrekkelig adskilt, med den konsekvens at kommunale og private barnehager ikke likebehandles. Dette kan ha konsekvenser for barnehagemyndighetens tilsyn med barnehageeier. Videre kan det ha betydning for den tjenesten som tilbys og samarbeidet mellom barnehagen og andre kommunale aktører.

Det er tre barnehager i kommunen, hvor en av dem er en privat barnehage.

## **Taushetsplikt og personvern**

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

## **Saksbehandling**

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

## **Barnevern**

I Kommunebarometeret for 2023 ble barnevernet vurdert som «rød». Revisor har sett nærmere på utviklingen fra 2022-2023 (Kommunebarometeret bruker 2022-tall). Det er flere barn hvor det er igangsatt undersøkelser. Statistikken tyder på at kommunen bruker mer penger på hjelpetiltak i hjemmet, og mindre penger på hjelpetiltak utenfor hjemmet (plassering). KS sier at «En høy andel hjelpetiltak i hjemmet kan være tegn på at kommunene er gode på å sette inn riktig tiltak på riktig tidspunkt».

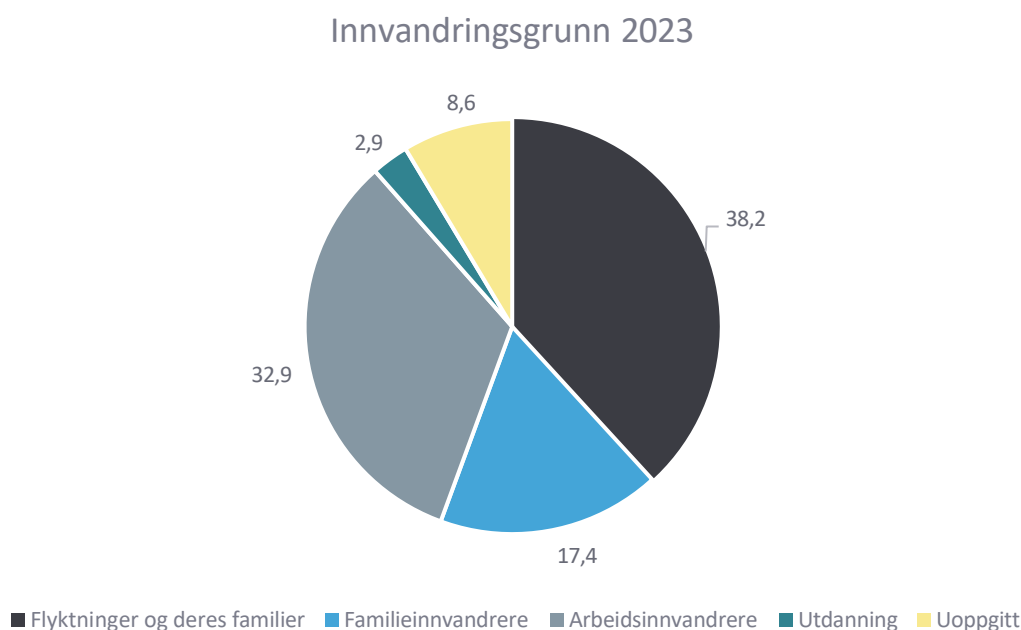
Det har vært høy turnover i Midtre Namdal barneverntjeneste de siste årene, samt et utfordrende samarbeidsklima mellom barneverntjenesten og kommunen. Statsforvalteren har i desember 2022 vurdert barneverntjenesten som svak (rød) og med utfordringer over tid. Statsforvalteren hadde et tilsyn som avdekket lovbrudd i 2021, og vertskommunen Namsos hadde utfordringer med å iverksette nødvendige tiltak. Slike forhold øker risikoen for manglende kompetanse, trivsel, nærvær og kvalitet i tjenesten som leveres fra barneverntjenesten.

## Ivaretagelse av flyktninger

Integreringsloven skiller mellom grupperinger av flyktninger og det er egne regler for ukrainske flyktninger med andre krav. Dette kompliserer arbeidet for de som skal ivareta arbeidet med introduksjon og opplæring. Utleiemarkedet kan tømmes for boliger og prisene i privatmarkedet øker. Det er et spørsmål om integreringstilskuddet er tilstrekkelig og om det brukes på rett måte for å ivareta flyktningene.

Overhalla kommune har tatt imot mange flyktninger. I 2022 mottok kommunen 62 og 101 i 2023. Dette stiller krav til tjenestene kommunen tilbyr og hvordan innbyggerne tas imot og integreres i lokalsamfunnet. Innsatsen for å integrere flyktninger vil på sikt påvirke kommunens sosialbudsjett. Det vil være en ambisjon å få flyktninger ut i jobb eller utdanning, både for å sikre god integrering, unngå utenforskap og for å unngå en belastning på kommunens sosialutgifter. I kommunens årsrapport framgår det at det er behov for mer kompetanseheving innen arbeid med minoritetsspråklige i barnehage og skole. Det er også behov for å utarbeide rutiner for helhetsarbeidet med barn og unge minoriteter.

Statistikk fra IMDI viser at fordelingen av innvandrere i Overhalla, fordelt etter innvandringsgrunn, i 2023 var slik:



Elever som har for svare norskferdigheter til å følge ordinær læreplan, har rett til særskilt norskopplæring, og om nødvendig morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Dette gjelder alle barn, ikke begrenset til innvandrere. Det betyr at når kommunen har innvandring fra flere land, kan kommunen måtte tilpasse tjenestene sine til dette.

# 5 VELFERD, HELSE OG OMSORG

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Eldreomsorg og kvalitet i tjenestene	Tildeling av tjenester
Utenforskap	Økonomisk sosialhjelp
	Bruk av tvang
	Elektronisk journalløsning

## Eldreomsorg og kvalitet i tjenestene

Antallet eldre øker framover, og mange av disse kan bli rammet av demenssykdom. Kommunene er i ulik grad forberedt på dette. Det krever blant annet tilrettelegging med ulike boformer, dagaktivitetstilbud, og spesialkompetanse hos ansatte. Det er sannsynlig at kvaliteten i demensomsorgen både innen hjemmetjeneste og institusjon blir utfordret. Utfordringene er knyttet til å ivareta ulike behov, grader og typer av demenssykdom samt bruk av tvang. Konsekvensen er at brukerne ikke får tilstrekkelige tjenester som er tilpasset deres livssituasjon og for kommunen kan konsekvensen være at ressursene brukes lite effektivt.

I Kommunebarometeret var pleie og omsorg i Overhalla basert på 2022-tall plassert i gul kategori. Statistikken fra 2022 til 2023 kan tyde på at det er færre ansatte i tjenestene, færre med formell kompetanse, færre leger, og samtidig brukes det mer penger på tjenestene pr innbygger. Dagsenteret på sykehjemmet har blitt nedlagt, og aktiviteter for pasienter ivaretas nå av frivillige. Det er ingen i aldersgruppen 67-79 år som har et dagaktivitetstilbud. Det gjennomføres nå en forvaltningsrevisjon innen system for ledelse og kvalitetsforbedring i pleie- og omsorgstjenesten. En revisjon vurderes som risikoreduserende i denne sammenheng.

## Utenforskap (tverrsektoriell risiko)

Flere og flere faller utenfor i samfunnet, og det er sannsynlig at kommunene ikke klarer å være i forkant og jobbe forebyggende. Det er blant annet et økende behov for psykisk helsehjelp. Det er økt sannsynlighet for fattigdom blant barn og voksne, herav flere som har behov for sosialhjelp. Mangel på boliger for vanskeligstilte og økte priser på leiemarkedet rammer også mange av de som faller utenfor utdanning og arbeidsliv. Utenforskap kan medføre mange ulike konsekvenser, eksempelvis kommunens ansvar for sosialhjelp, men også konsekvenser i form av uro i lokalmiljøet og kriminalitet, samt den enkeltes muligheter i samfunnet. På dette kan kultur, idrett og frivilligheten være et bidrag for å redusere sannsynligheten for at noen faller utenfor.

## **Tildeling av tjenester**

Det er sannsynlig at brukere av helse- og velferdstjenester ikke får den hjelp de har krav på, og at innbyggernes forventninger overgår tilbudet kommunen kan gi. Rett bemanning bør være på rett plass, tilsvarende riktig bruk av kompetanse ut fra behovet. Tildeling av tjenester berører problematikk rundt utskrivningsklare pasienter og mottaksmuligheter i kommunene samt arbeidsfordelingen mellom spesialhelsetjenesten og kommunen. Kartlegging for å fastsette rett nivå på tjenestene og individuell tilpasning av tjenester er viktig for å kunne gi riktige tjenester. En konsekvens av spesielt systematiske feil i tildelingene er at brukerne ikke får det tilbudet de har krav på, som i neste omgang kan gi dårligere livskvalitet.

## **Bruk av tvang**

Tilsynsrapporter har avdekket mangelfull lovanvendelse, noe som er alvorlig både for pasienter og helsepersonell. Tvang forekommer relativt hyppig innenfor helse, og det skal fattes vedtak ved bruk av tvang. Tvang uten vedtak begrunnes ofte i pasientens, medpasienters eller ansattes beste. En konsekvens av manglende vedtak er at vurderingen bak bruk av tvang ikke dokumenteres og i verste fall ikke gjøres. Dette kan videre gi grobunn for en praksis med økende bruk av tvang.

## **Elektronisk journalløsning**

Helseplattformen AS er under innføring i flere kommuner. Overhalla har ikke vedtatt å gå inn i Helseplattformen, men «tar del i vurderingsprosesser for alternative løsninger sammen med andre kommuner», ifølge Helseplattformens hjemmeside. På hjemmesiden er tidsplanen for Overhalla innføring i oktober 2025. Helseplattformen AS er en felles elektronisk pasientjournal og pasientadministrativt system for hele helsetjenesten i Midt-Norge. Informasjonsflyt mellom helseforbundet og kommunene har vært utfordrende etter innføring av Helseplattformen.

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

Innføringen av Helseplattformen viser at en del kommuner har hatt problemer, og at innføringen har vært mer krevende enn forventet. Blant annet er det kjent at det har vært svikt i tjenester, pasientbehandling og håndtering av personvern. Svikt i legemiddelhåndtering og meldingsutveksling kan ha store konsekvenser for pasientene.

## Økonomisk sosialhjelp

I kommunebarometeret ble økonomisk sosialhjelp i Overhalla vurdert som «rød». Fra 2022 til 2023 har antall sosialhjelpstilfeller økt betraktelig (fra 92 til 159). Det er flere som mottar sosialhjelp og det er flere som mottar sosialhjelp over lengre tid. Statsforvalterens kommunebilde fra 2022 har vurdert sosialtjenesten til middels risiko. Statsforvalteren presenterte i sitt kommunebilde at de vurderer tilgjengeligheten til NAV-kontoret som god, men understreker at det bør foretas jevnlige vurderinger av tilgjengeligheten til tjenestene opp mot behov hos innbyggerne. NAV Midtre Namdal, med Namsos som vertskommune, presenteres å arbeide godt med tjenesten økonomisk stønad. Statsforvalteren skriver videre:

*«Det er behov for å videreutvikle arbeidet med økonomisk rådgivning, samt sikre at tjenesten er forsvarlig og tilgjengelig, og tilbys de som har behov for det. Kontoret bør arbeide med å aktivt ta i bruk tjenesten individuell plan (IP) som verktøy, samt i større grad tilby kvalifiseringsprogram (KVP) til aktuelle deltakere.»*

Økonomisk sosialhjelp kan ses sammen med risikoen for utenforskap. Det er viktig at den økonomiske sosialhjelpen fungerer for å sikre økonomisk støtte til de som trenger det, og unngå utenforskap.



## 6 TEKNISK

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Vann og avløp	Vedlikeholdsetterslep
	Brann
	Natur og landbruk
	Planverk

### Vedlikeholdsetterslep

Kommuner mangler ofte gode systemer for vedlikehold når det kommer til vann og avløp, eiendomsforvaltning og samferdsel. Vedlikeholdsetterslepet på disse områdene er i dag omfattende og har konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet. En stor bygningsmasse og mye veg som skal vedlikeholdes belaster kommunens økonomi. Alle innbyggere i kommunen skal motta trygt og godt vann, noe som stiller krav til distribusjonsnett, kontroll av vannkilder/høydebasseng og behovet for en reservevannkilde. Svikter tilførselen av trygt vann kan det få konsekvenser for liv og helse. Hovedutfordringene for avløp er relatert til ledningsnett, rensing og overvannsproblematikk. Konsekvensene av svikt i avløpssystemet er forurensning.

Det står i årsrapporten for 2023 at kommunen har store arealer med bygg. Det er mange eldre, nedskrevne bygg som gir lav driftskostnad. Det er noe økning i energiforbruk. Antall kvadratmeter formålsbygg ble redusert med 11 prosent i utgangen av 2023. Overhalla har over tid satset på å energieffektivisere sine bygg. Kommunen har en hovedplan for kommunal bygningsmasse fra 2016. En uforholdsmessig arealmengde bygg kan være dyrt for kommunen. Endring i kommunens demografi vil også bidra til en endring i behovet for formålsbygg. God og strategisk eiendomsforvaltning er derfor essensielt.

### Brann

Brann og redning har ansvar for å ivareta både forebyggende og akutte oppgaver, som krever tilstrekkelig internkontroll, rutiner for forebyggende arbeid (feiling og branntilsyn), HMS og kompetanseheving (blant annet på slukking av elektriske fremkomstmidler som elbiler, el-ferjer og kompetanse i forhold til helserelevante utrykninger). Konsekvenser av svikt innenfor brann og redning kan være stor i forhold til at liv og verdier ikke blir tilstrekkelig sikret. Det er også knyttet usikkerhet til konsekvensene av en rettskraftig dom fra Møre og Romsdal tingrett om lovligheten av å fastsette sjablongmessig feieavgift for hytter.

Brannvesenet i Overhalla er organisert i Namdal Brann- og redningsvesen, hvor Grong er vertskommune. Høylandet kommune deltar også.

## **Vann og avløp**

I Kommunebarometeret for 2023 (basert på 2022-tall) ble vann og avløp i Overhalla vurdert som høy risiko. Fra 2022 til 2023 har årsgebyrene økt, det er noe økt andel fornyet ledningsnett, men også økt andel vann til lekkasje. Statsforvalteren vurderte i 2022 at det er svakheter innen avløp, og skrev at kommunen må sørge for konkret oppfølging av tiltak i tiltaksplanen. Videre at kommunen har gamle/slitte anlegg, pumpestasjoner og ledningsnett, og at kommunens eneste vannforekomst er sterkt påvirket av jordbruk. Kommunens tiltaksplan er fra 2017 og gjelder perioden 2018-22.

Manglende fokus eller ressurser innen vann og avløp, kan få store konsekvenser. Manglende vann eller vann av dårlig kvalitet blir raskt prekært, og et aldrende ledningsnett og gamle anlegg er sårbart. Dersom store deler av det rensede vannet går til lekkasje, er dette lite økonomisk og legger press på anleggene. Svakheter innen avløp gir risiko for forurensning. Både vann og avløp er omfattet av selvkost, og akutte behov for store investeringer på området kan gi store utslag på gebyret.

## **Natur og landbruk**

Kommunen har ansvar etter lovverk som regulerer næringsvirksomhet, herunder jordbruk og skogbruk. Interessekonflikter mellom jordvern og utbygging og i den sammenheng også miljøhensyn er sannsynlig. Slik interessekonflikter må kommunen håndtere, og ulike utfall har ulike konsekvenser for videre utvikling. Klima- og miljøutfordringer og den risikoen det innebærer både for næringsvirksomhet og som en konsekvens av næringsvirksomhet er problemstillinger som kommunen blir stilt overfor. Kommunen har ansvar for saksbehandling på ulike områder og det kan skje saksbehandlingsfeil eller manglende oppfølging av saker, eksempelvis innenfor konsesjonsbehandling.

Overhalla er vertskommune i samarbeidet landbruk og naturforvaltning. Statsforvalteren vurderte i 2022 området til middels risiko, grunnet svakheter i tilskuddsforvaltningen. Videre at det er behov for å jobbe videre med å få forvaltningspraksis i tråd med gjeldende regelverk. Det var registrert bedring i saksbehandlingen knyttet til produksjonstilskuddssaker. Innen dette fagområdet avgjøres saker om eksempelvis omdisponering av jord, motorferdsel,

naturmangfold og skog. En god landbruks- og naturforvaltning vil ha stor effekt både for klima og miljø, næringsdrivende og innbyggerne.

## **Planarbeid**

Planprosessene driver de kommunale tjenestene fremover, og oppstiller rammene for kommunens samfunns-, areal og næringsutvikling. Planarbeidet utfordrer dynamikken mellom regelverket, statlige føringer og forholdet til det lokale handlingsrommet. Målsettinger i planverket er ofte lite konkrete, målbare og tidsbestemte, noe som gjør det vanskelig å evaluere måloppnåelsen i etterkant. Ivaretagelse av bærekraftsmål i planarbeidet står sentralt og fordrer god tverrsektoriell samhandling. Manglende oppdatering av planverket, eksempelvis planstrategi, samfunnsplan og arealplan får konsekvenser for tiltakshavere og saksbehandlingen i kommunen. Eldre og utdaterte areal- og reguleringsplaner fører til et økt antall dispensasjonssøknader, noe som i sin tur øker den kommunale ressursbruken og fører til lengre saksbehandlingstider. Administrasjonen og politisk nivå kan vekte hensyn ulikt i spørsmålet om dispensasjoner, noe som kan både kan føre til at tilnærmet like saker får ulike utfall og at beslutningen skaper presedens for nye saker.

Kommunen har en arealplan som sist ble vedtatt i 2007 og gjaldt for perioden fram til 2019. Det er ikke vedtatt ny arealdel enda. En gammel arealplan gir risiko for mange dispensasjonssaker, som igjen bidrar til risiko for manglende likebehandling og uønsket presedens.

# 7 EIERSTYRING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
	Styringsverktøy
	NAMAS Vekst AS
	Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS
	Nord-Trøndelag Krisesenter IKS
	Midt-Norge 110-sentral IKS
	Namdal Rehabilitering IKS
	NTE AS

Revisor vurderer ikke risiko knyttet til eierstyring eller forvaltningsrevisjon av Revisjon Midt-Norge SA eller Konsek Trøndelag IKS. Dette på grunn av habilitetsutfordringer.

## Styringsverktøy – generell eierskapskontroll

Kommuneloven § 26-1 sier at kommunen minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Bestemmelsen stiller også krav til eierskapsmeldingens innhold, hvor det blant annet skal fremgå hva som er kommunens formål med å eie det enkelte eierskap og hvilke generelle styringsprinsipper som er gjeldende. Det overordnede ansvaret for eierstyring ligger hos kommunestyret, og eierskapsmeldingen er det viktigste styringsverktøyet. Eierskapsmeldingen ble sist behandlet i kommunestyret i 2022. Det er en risiko for at styringsprinsippene ikke er tilstrekkelig forankret og bevisstgjort hos dagens representanter etter valget. Det er også en risiko for at bestemmelsene i eierskapsmeldingen ikke følges opp av de som er oppnevnt som eierrepresentanter. Konsekvensene av dette kan bli at kommunens eierinteresser ikke blir underlagt tilfredsstillende folkevalgt styring og kontroll, og at kommunestyret ikke holdes oppdatert og informert om hva som foregår i selskapene kommunen eier.

## NAMAS Vekst AS

NAMAS Vekst AS er et selskap innen vekst/attføring som eies sammen med fire andre kommuner i Indre Namdal. Overhallas eierandel er på 20 prosent. Selskapet ivaretar viktige funksjoner og har tett samarbeid med NAV. Selskapet er etter nylig endring nå organisert som konsern.

Konsernorganisering innebærer at det oppstår et holdingselskap mellom kommunen som eier og de selskapene hvor virksomheten skjer. Dette har betydning for kommunens muligheter til

å utøve eierstyring. Et konsern består av flere aksjeselskaper som i utgangspunktet er selvstendige enheter, men som er bundet sammen gjennom eierskap. Revisor erfarer at det i flere sammenhenger er lite fokus på forhold omkring eierskapet når det dannes konsern og dette medfører en risiko for eksempelvis habilitetsutfordringer, manglende informasjonsflyt og styringsmuligheter. Arbeidstiltaksselskaper har de siste årene fått endrede rammevilkår og har blitt pålagt å omorganisere driften sin. Eierskapskontroll kan være aktuelt.

### **Interkommunalt arkiv Trøndelag IKS**

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

### **Nord-Trøndelag Krisesenter IKS - eierskapskontroll**

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

## **Midt-Norge 110-sentral - eierskapskontroll**

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

## **Namdal Rehabilitering IKS**

Namdal Rehabilitering leverer rehabiliteringstjenester til kommunene. Over tid har det vært tema hos flere av eierkommunene om de heller skal løse behovet i egen kommune, kontra å kjøpe tjenester fra selskapet. Kommunedirektøren opplyser at Namdal Rehabilitering hadde en prisvekst på 14,8 prosent til kommunene. Det har også kommet signaler om at Helse Midt-Norge vil redusere kjøp av tjenester fra rehabiliteringsinstitusjoner fra 2024. Mange kommuner med små eierandeler kan gi risiko for at eierstyringen ikke er like bevisst eller påkoblet som i andre selskap. Det kan også være utfordringer med at eierskap og kjøp av tjenester er tett koblet sammen for dette selskapet. Både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon er aktuelt i selskapet. Dersom Overhalla velger å gå ut av Namdal Rehabilitering faller risikovurderingen for dette selskapet bort.

## **NTE AS – Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS**

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

## Oversikt over eierskap

Selskap	Eierandel	Formål
Overhalla Realinvest AS	76,3	Eiendom
NAMAS Vekst AS	20	Tilrettelagt arbeid
Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	9,9	Renovasjon
Namdal Rehabilitering IKS	7,69	Rehabilitering
Museet Midt IKS	2,77	Museum
Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS	2,61	Energi
Nord-Trøndelag Krisesenter IKS	2,6	Krisesenter
IKA Trøndelag IKS	2,04	Arkiv
Revisjon Midt-Norge SA	0,87	Revisor
Midt-Norge 110-sentral IKS	0,82	110-sentral
Konsek Trøndelag IKS	0,8	Sekretariat
Kommunekraft AS	-	Energi
Oi! Trøndersk Mat og Drikke AS	-	Nettverk for matnæring
Melamartnan SA	-	Gjennomføre martnan
Overhalla Frivillighetssentral SA	-	Frivillighetssentral
Visit Namdalen SA	-	Turisme
Trøndelag Reiseliv AS	-	Turisme
Boligbyggelaget Midt SA	-	Eiendom
Riangalleriet SA	-	Kunst

Kilde: Note 5 i 2023-regnskapet, [www.soliditet.no](http://www.soliditet.no)