

# REVISORS RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Høylandet 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 Høylandet kommune.

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Ustabilitet i sentrale stillinger	Informasjonssikkerhet
ROS og beredskap	Interkommunale oppgaveløsninger
Internkontroll – system og implementering	Offentlige anskaffelser
Rekruttering og arbeidsgiverpolitikk	Selvkost
Økonomisk bærekraft	Psykososialt skolemiljø
Budsjettering og tertialrapportering	Taushetsplikt og personvern
Barn med særlige behov	Tildeling av tjenester
Språkopplæring til minoritetspråklige	Bruk av tvang
Demens- og eldreomsorg	Helseplattformen
Ivaretagelse og integrering av flyktninger	Planarbeid
Vedlikeholdsetterlep	Klima og miljø
Namdal Rehabilitering IKS	Næring, skogbruk og landbruk
	Brann
	NAMAS Vekst AS
	Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS
	Sentrale tjenester levert av eide selskaper

# 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 sju områder, etter kommunens egen organisering av ulike tjenester.

- Kommuneorganisasjon
- Økonomi
- Oppvekst
- Helse og omsorg
- Flyktningetjenesten
- Næring og utvikling
- 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
Ustabilitet i sentrale stillinger	Informasjonssikkerhet
ROS og beredskap	Interkommunale oppgaveløsninger
Internkontroll – system og implementering	
Rekruttering og arbeidsgiverpolitikk	

### Ustabilitet i sentrale stillinger

Høylandet kommune har de siste årene hatt hyppige utskiftninger i administrasjonen, særlig i stillingen som økonomisjef. Dette kan ha konsekvenser for kontinuiteten i det overordnede strategiske arbeidet i kommunen og for økonomistyringen. Oversikt over kommunens økonomi er viktig for å sikre god kvalitet i rapportering og beslutningsgrunnlag til kommunestyret. I kundemøtet opplyses det at arbeidet med økonomiplanen er forsinket som følge av bytte av økonomisjef.

Det har vært flere endringer i overordnet organisering i kommunen det siste året, og kommunen har flere nye mellomledere (inkl. kommunalsjef oppvekst og kultur). Organisasjonsendringer kan medføre risiko for at oppgaver ikke blir ivaretatt, og brudd i kontinuitet i rapportering og overordnet styring. Noe av omorganiseringen er gjort for å avlaste kommunedirektør og frigjøre tid til overordnede oppgaver for ledelsen. Denne effekten vil antakelig høstes på sikt.

### ROS og beredskap

Formålet med sivilbeskyttelsesloven er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur. Sivilbeskyttelsesloven § 14 krever at kommunen skal utarbeide en helhetlig ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse) og § 15 sier at det skal utarbeides en beredskapsplan basert på ROS. Kommunen står overfor ulike potensielle utfordringer og hendelser, som det bør tas høyde for i ROS. Det er et krav at beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang per år, samt at kommunen skal sørge for at planen jevnlig blir øvet. ROS og beredskapsarbeidet er et tiltak for å redusere mulige konsekvenser av hendelser.

Statsforvalteren i Trøndelag hadde i desember 2022 tilsyn med beredskapsplikt og helseberedskap i Høylandet kommune. Det ble vurdert at kommunen har en god beredskapsorganisasjon med god kompetanse, men at kommunen er sårbar som liten kommune hvor enkeltpersoner dekker flere funksjoner. Avvik som trekkes frem er manglende oppdatering av helhetlig ROS-analyse, manglende oppdatering av kommunens overordnede

beredskapsplan, behov for å øve kommunens beredskapsorganisasjon, og behov for oppdatering av kommunens smittevernplan.

Siste helhetlig ROS-analyse for Høylandet kommune er fra 2015. I *handlingsplan med økonomiplan 2024-2027 inkl. årsbudsjett for 2024* er det foreslått en bevilgning for å utarbeide en oppdatert ROS-analyse i løpet av 2024. Oppdatert ROS-analyse skal videre danne grunnlaget for ny beredskapsplan for kommunen.

Revisor vurderer at det er risiko forbundet med at kommunen over en lengre periode ikke har oppdatert ROS-analyse eller beredskapsplaner. Revisor ser at kommunen er klar over dette, og planlegger arbeid med dette kommende år. Inntil arbeidet er ferdig, vurderer revisor dette som et område med høy risiko i kommunen.

### **Internkontroll – system og implementering**

Forenklet etterlevelseskontroll fra juni 2023 og forvaltningsrevisjon fra januar 2023 avdekker at kommunens system for internkontroll er mangelfullt. Kommunen har kvalitetssystemet Compilo, men systemet er ikke i aktiv bruk og oppdatert for hele organisasjonen, og det mangler en helhetlig beskrivelse for kommunens internkontroll. Informasjon gitt i kundemøte bekrefter at det er store forskjeller i rutiner for internkontroll, avviksmelding og bruk av Compilo mellom kommunalsjefområdene. Systemet er i størst grad i bruk innen helse og omsorg.

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 er kjent og i bruk i hele organisasjonen. Bevissthet og kultur rundt avvik og oppfølging av avvik som grunnlag for læring og forbedring er sentralt i et internkontrollsystem. Små kommuner er ekstra sårbare ved fravær eller skifte av personell med spisskompetanse. Dette stiller ekstra store krav til skriftlige rutinebeskrivelser og tydelig ansvars- og rollefordeling.

### **Rekruttering og arbeidsgiverpolitikk**

Knapphet på arbeidskraft innen flere fagområder er en kritisk faktor for kommunesektoren generelt, og for små kommuner i distriktene spesielt. Dette kan få som konsekvens at kommunen mangler kompetanse og kapasitet til å få utført nødvendige tjenester, eller må sette i verk tiltak for fører til høyere kostnader og mindre stabilitet i bemanningen, eksempelvis bruk av vikarbyråer. I tillegg kan hyppig turnover og vakanse i viktige stillinger medføre manglende kontinuitet og at taus kunnskap i organisasjonen forsvinner.

Revisors inntrykk fra kundemøte er at Høylandet kommune er bevisst de generelle utfordringene med rekruttering av fagkompetanse i kommunene, og at kommunen arbeider forebyggende i dette, særlig innenfor helse- og omsorgssektoren. Kommunen har en aktiv strategi for å rekruttere sykepleiere, gjennom å tilby praksisplasser til studenter og stipendordninger. Målet er å sikre forutsigbarhet i personalressurser innen helse og omsorg for årene fremover. Til tross for slike tiltak, er revisors vurdering at rekruttering av kompetanse vil kunne bli en utfordring i Høylandet kommune fremover.

Kommunens arbeidsgiverstrategi er fra 2010. I kundemøte opplyses det at arbeidet med å oppdatere arbeidsgiverstrategien er påbegynt og planlagt ferdig desember 2023.

### **Informasjonssikkerhet**

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

Høylandet kommune er del av et interkommunalt IKT-samarbeid gjennom IKT Indre Namdal IKS. Interkommunale samarbeid gjør det mulig for små kommuner å holde seg oppdatert på området og sikre oppdatert IKT-kompetanse innen organisasjonen. Selv om IKT-tjenesten ivaretas gjennom samarbeid med andre kommuner, er det Høylandet kommune som har det overordnede ansvaret for informasjonssikkerhet i kommunen. Kommunen ytrer i kundemøte at de opplever å være oppdatert på området og ha nødvendig datasikkerhet på plass. Kommunen har ansatt en stilling innen digital utvikling og datasikkerhet i 2021. Selv om kommunen har tatt grep for å styrke egen kompetanse innen datasikkerhet, er det etter revisors vurdering en vedvarende generell risiko på området. Utviklingen skjer raskt og det kan være utfordrende for små kommuner å holde seg tilstrekkelig oppdatert.

### **Interkommunale oppgaveløsninger**

Samarbeid gjennom ulike vertskommuneløsninger og selvstendige selskaper kan gå på bekostning av kommunens kontroll og styring med velferdstjenester. Høylandet kommune bruker nabokommuner som vertskommuner for individrettede tjenester som barnevern og PP-tjeneste. Også tjenester som brannvern, IT-tjenester og renovasjon er helt eller delvis lagt til

andre organisasjoner enn de kommunedirektøren og kommunestyret har direkte styring over (se også avsnitt om eierskap). Dette kan medføre en risiko for kommunen.

Høylandet kommune samarbeider med andre kommuner i Indre Namdal om å tilby tjenester innen barnevern og PPT. I kundemøtet opplyses det at når det gjelder barneverntjenester, har Høylandet jevnt over brukt mindre enn budsjettet de siste årene. Kommunen har imidlertid fått signal om en betydelig økning i kostnader i dette samarbeidet fremover. Det uttrykkes at kommunen opplever at det er stor uforutsigbarhet rundt utgifter til slike samarbeid, både når det gjelder pris og omfang. Dette er utfordrende for kommunen i en tid med stram økonomi. Grong kommune er vertskommune for disse tjenestene. Videre, er Høylandet kommune del av et samarbeid innen brann, redning og feietjeneste, også med Grong som vertskommune.

Organisatoriske endringer i kommunesamarbeid kan ha som konsekvens at ansvaret for tjenester blir uklart, det kan være uklart hvordan samarbeidet styres og hvordan den økonomiske fordelingen mellom kommunene blir i praksis. En annen konsekvens er at avstanden til tjenesten kan øke og at kommunen ikke får tilstrekkelig kunnskap om tjenestene til å vurdere om de er tilstrekkelige, eller at tjenestene utvikler seg i en retning som den enkelte samarbeidskommune ikke ønsker eller er tjent med. 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.

I regi av Midtre Namdal samkommune har det over flere år vært etablert samarbeid mellom kommunene i Midtre Namdal på flere fagområder. Midtre Namdal samkommune opphørte fra 1. januar 2020 og ansvaret for flere av samarbeidsområdene er derfor overført til nye Namsos. Dette omfatter følgende tjenester der Høylandet deltar:

- Regnskap og lønn - kjøpte denne tjenesten fra Namsos kommune fra 2020, og det er signert en ny samarbeidsavtale mellom Namsos og Høylandet kommuner.
- Legevaktsamarbeid - Høylandet deltar i legevaktsamarbeidet med kommunene i Midtre Namdal med Namsos som vertskommune

Brudd i samarbeid kan ha følger for kontinuiteten i tilbudet av tjenester.

## 3 ØKONOMI

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

### Økonomisk bærekraft

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

Kommunene er pålagt å fastsette finansielle måltall å styre etter. Risikoen for å komme i et økonomisk uføre kan reduseres ved å fastsette tydelige og konkrete regler for hvordan kommunedirektør og kommunestyre skal forholde seg til de vedtatte måltallene når økonomiplanen skal behandles. Høylandet kommune har vedtatt finansielle måltall for netto driftsresultat, netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter, disposisjonsfond og arbeidskapital.

Handlingsplan med økonomiplan for perioden 2024-2027 viser at kommunen har bevissthet rundt behov for å effektivisere driften de neste årene for å oppfylle fastsatt mål om netto driftsresultat. Kommunen har også høy netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter, og vil ifølge økonomiplanen ikke nå fastsatte mål i årene fremover. Kommunens fastsatte mål for disposisjonsfond vil heller ikke nås. Gjennomgangen av de finansielle måltallene viser at det er et behov for omstilling i kommunen. Det er behov for tiltak som reduserer bruken av kommunens disposisjonsfond.

I kundemøte ytres det at kommunen forventer stram økonomi i årene som kommer, og behov for å knappe inn på tjenestetilbudet som følge av dette. Kommunen har fått bistand fra Statsforvalteren i å planlegge for kommende år. Dette arbeidet har videre vært med å danne grunnlag for kommunens langsiktige målsettinger og planer i kommuneplanens samfunnsdel, som skal legge grunnlaget for økonomiske prioriteringer fremover.



## **Budsjettering og tertialrapportering**

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 budsjettpremiser. Det er en sannsynlighet for at måltall og budsjettpremiser er uklare med den konsekvensen at de er vanskelig å styre etter. Presentasjonen av tertialrapportene som styringsverktøy har i mange kommuner et forbedringspotensial.

Det har de siste årene vært hyppig skifte i stillingen som økonomisjef i Høylandet kommune. Manglende kontinuitet kan medføre risiko innen arbeidet med økonomistyring. Subjektive vurderinger av kommunens økonomi vil variere med hvem som sitter i stillingen, og vil utfordre muligheten for å sammenlikne utviklingen i nøkkeltall over år.

Den administrative ledelsen i kommunen planlegger å innføre systemet Framsikt i 2024 til bruk i arbeid med økonomiplan og årsbudsjett som erstatning for systemet Arena Budsjett, som har vært i bruk til nå. Det planlegges innføring av modul for rapportering i Framsikt i 2025, som følge av behov for effektivisering i rapporteringsarbeidet. Bevilgninger til kjøp av Framsikt er innarbeidet i kommunens økonomiplan. Kommuner som bruker Framsikt kan ha en risiko for at papirversjon eller PDF-versjon av dokumentet ikke samsvarer med publisert versjon i Framsikt.

## **Offentlige anskaffelser**

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

## **Selvkost**

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

## 4 OPPVEKST

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Barn med særlige behov	Psykososialt skolemiljø
Språkopplæring til minoritetsspråklige	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 generell sannsynlighet i kommunene for at barn med særlige behov ikke fanges opp tidlig nok og får den oppfølgingen de trenger.

Det er en grunnskole i Høylandet kommune. Det er få elever i antall ved skolen, men flere elever har behov for ekstra oppfølging. Kommunen møter bemanningsnormen i barnehage og skole, og skolen har god lærertetthet. I små kommuner kan det være utfordrende å oppnå en god organisering av undervisningen dersom behovene blant elevene spriker, selv om gjennomsnittlig antall elever per lærer er lav. Lærernormen tar ikke høyde for særskilte behov blant elevene og med få personaleressurser, er det vanskelig å møte alles behov.

Høylandet kommune har opplevd en betydelig nedgang i barnekull de siste årene og det forventes nedgang i antall elever i skolen også i årene fremover. Som følge av dette vurderer kommunen ulike former for sammenslåinger i skolen. I kundemøte opplyses det at besparende omorganiseringer planlegges allerede fra 2024. Dette vil få følger for muligheten til å legge til rette for barn med særlige behov og behov for språkopplæring til minoritetsspråklige (se under).

Dersom eleven ikke får tilstrekkelig utbytte av ordinær opplæring, kan det fattes vedtak om spesialundervisning. Saksbehandlingen skal ha fokus på barnets beste, samtidig som minimumskravene etter forvaltningsloven skal følges. Dersom det blir fattet enkeltvedtak, har skoler og barnehager plikt til å yte tjenester i samsvar med vedtaket.

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. 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.

### Språkopplæring til minoritetsspråklige

Høylandet kommune har bosatt mange flyktninger og har en stor andel minoritetsspråklige barn i barnehage og skole. Retten til særskilt språkopplæring er nedfelt i opplæringsloven:

Elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig kompetanse i norsk til å følge ordinær opplæring i skolen. Dersom kommunen ikke har etablert planer eller retningslinjer språkopplæring til minoritetsspråklige, er det risiko for at kvaliteten på opplæringstilbudet blir avhengig enkeltpersoner. I kundemøte fortelles det at kommunen har ikke økonomisk spillerom til å ansette ny kompetanse for å imøtekomme behov for særskilt språkopplæring og at kompetansebehovet må dekkes med personalressursene kommunen allerede har.

### **Psykososialt skolemiljø**

Ifølge resultater fra elevundersøkelsen gjengitt i tilstandsrapport for grunnskolen for skoleåret 2021-2022 ligger Høylandet kommune under gjennomsnitt for Trøndelag og landet for trivsel, motivasjon og mestring. Det er en del arbeid med skolemiljø i kommunen, inkludert noen 9A-saker. Det er satt i gang holdningsskapende arbeid i skolen, som program i regi av MOT og skolehelsetjenesten, og gjort investeringer i uteområder og idrettshall som del av forebyggende arbeid i ungdomsmiljø. Revisor ser at kommunen er bevisst utfordringer med skolemiljø og har iverksatt tiltak, men vurderer dette likevel som et område med moderat risiko.

### **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.

# 5 HELSE OG OMSORG

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Demens- og eldreomsorg	Tildeling av tjenester
	Bruk av tvang
	Helseplattformen

## Demens- og eldreomsorg

Antallet eldre øker framover, og mange av disse kan bli rammet av demenssykdom. Kommunene er i ulik grad forberedt på dette. Det krever blant annet tilrettelegging med ulike boformer, dagaktivitetstilbud, og spesialkompetanse hos ansatte. Det er sannsynlig at kvaliteten i 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.

Det opplyses i kundemøte at kommunen per i dag har god kapasitet og tilgang til helsetjenester i kommunen, men at det forventes at det kan bli en utfordring i årene fremover. Befolkningsprognoser for kommunen tyder på en økning i andel eldre i kommunen fremover. Det arbeides med å vurdere om organiseringen av tjenestene bør gjøres annerledes, for å utnytte ressursene mer effektivt. Etter revisors vurdering er dette en utfordring kommunen er klar over, men hvor endringer for å tilpasse fremtidige behov ennå ikke er utredet. Det er tatt grep for å gjøre kommunen attraktiv som arbeidsplass for sykepleiere under utdanning (se avsnitt om rekruttering og arbeidsgiverpolitikk).

Statsforvalteren i Trøndelag har definert dette som eneste røde område for Høylandet kommune i rapporten *Kommunebildet Høylandet 2022*, på bakgrunn av befolkningsprognoser og tilgang til kompetanse innenfor området.

## Tildeling av tjenester

Det er en generell tendens i kommunene 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**

Tvangsbruk er regulert av en rekke lover, og skal sikre forsvarlige tjenester innenfor lovlige grenser. Dette er et område med høy iboende risiko og sårbarhet ettersom det er alvorlige inngrep mot individets rett til selvbestemmelse. Dette stiller særskilt høye krav til kommunens interne kontrollsystem.

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

### **Helseplattformen**

Helseplattformen AS er under innføring i flere kommuner. Helseplattformen AS er en felles elektronisk pasientjournal og pasientadministrativt system for helsetjenesten i hele Midt-Norge. Ifølge kommunens handlingsplan med økonomiplan for 2024-2028, planlegges innføring av Helseplattformen i Høylandet kommune fra 2025. 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.

Erfaringene fra de som har tatt løsningene i bruk så langt tilsier at dette kan by på utfordringer. 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.

# 6 FLYKTNINGETJENESTEN

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Ivaretagelse og integrering av flyktninger	

## Ivaretagelse og integrering av flyktninger

Flyktningetjenesten i kommunen har ansvar for bosetting av flyktninger, integreringsarbeid og oppfølging og rådgiving av deltakere i introduksjonsprogrammet.

De siste årene har kommunen tatt imot et stort antall flyktninger relativt til kommunens befolkningsstørrelse. I kundemøte fortelles det at arbeidet med å bosette flyktninger i Høylandet til nå har vært vellykket og at tjenestene har funnet gode løsninger for å tilby det de ankomne trenger. Hovedutfordringen har vært mangel på boliger. Det har fra høsten 2023 vært vanskelig å ta imot flere flyktninger, med boligmangel som hovedårsak.

Språkopplæring er en sentral del av arbeidet med å integrere flyktninger som kommer til kommunene. Voksenopplæring (språkopplæring) ble frem til 2023 gitt i samarbeid med opplæringscenter i Namsos og Grong. Dette samarbeidet er nå avsluttet, og kommunen skal tilby tjenesten selv. Etter omorganisering i kommunen det siste året er voksenopplæring og integrering organisert under kommunalsjefområdet oppvekst og kultur. Det opplyses i kundemøte at det ikke er midler til å ansette ny kompetanse til språkopplæring i kommunen, dette må løses med personalressursene som allerede finnes. Omorganisering av tjenestetilbud kan medføre risiko for brudd i kontinuiteten i tilbudet og at oppgaver ikke blir ivare tatt på ønsket måte.

Kvalifisering av flyktninger til jobb og utdanning er viktig for å unngå utenforskap. Det er lav arbeidsledighet i Høylandet kommune, noe som gjør det utfordrende å skaffe arbeidsplasser til de som har kommet. Hvis kommunen ikke lykkes med integrering av flyktninger kan de ende opp som sosialmottakere i stedet for å bidra som skattebetalere, eller de vil ønske å flytte fra kommunen. 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.

# 7 NÆRING OG UTVIKLING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Vedlikeholdsetterslep	Planarbeid
	Klima og miljø
	Næring, skogbruk og landbruk
	Brann

## Vedlikeholdsetterslep

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

KOSTRA-tall antyder at Høylandet kommune i 2021 og 2022 brukte relativt lite på vedlikehold av eiendomsmassen sammenliknet med andre kommuner i Trøndelag, målt som utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunens formålsbygg.

I kommunens handlingsplan med økonomiplan for 2024-2027 er det konkretisert flere nødvendige vedlikeholdstiltak innen kommunale bygg og infrastruktur, som er besluttet utsatt i påvente av langsiktig vedlikeholdsplan, som er planlagt ferdig sommeren 2024.

I kundemøte trekker kommunen selv frem dette som et område med høy risiko. Arbeid med vedlikehold av vann og avløp har frem til nå vært behovsstyrt. Kommunen oppgir å ha noen utfordringer når det gjelder forsyning av nødvann. Ny hovedplan for området er under arbeid.

## 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 vekke hensyn ulikt i spørsmålet om dispensasjoner, noe som kan både kan føre til at tilnærmet like saker får ulike utfall og at beslutningen skaper presedens for nye saker.

Langsiktig vedlikeholdsplan er under utarbeidelse, og planlagt ferdig i 2024. Arealplan for Høylandet kommune er vedtatt 2016.

### **Klima og miljø**

Klima og miljø gir kommunen ulike utfordringer innenfor teknisk sektor, eksempelvis utfordringer som følge av ekstremvær. Det kan være potensial for motstrid mellom ulike hensyn, som klima- og miljøhensyn, samiske rettigheter, jordvern og behovet for samfunnsutvikling. Klima- og miljøplanleggingen har innvirkning på annet planverk og har betydning for sektorovergrepene forvaltning, blant annet i arealplanlegging, beredskap knyttet til infrastruktur, vann- og avløpsforvaltning, og drift og vedlikehold av kommunal eiendom.

Kommunen kan bli stilt til ansvar dersom klima- og miljøhensyn ikke blir hensyntatt, for eksempel innen arealplanlegging og byggesaksbehandling. Bærekraftsmålene stiller krav til kommunene på mange områder, eksempelvis materialgjenvinning, omstilling i næringslivet og håndtering av et mer utfordrende klima.

Kommunens arbeid innen området miljø og klima vil henge tett sammen med planarbeidet i kommunen (se over) og kommunens ansvar innen næring, skogbruk og landbruk (se under).

### **Næring, skogbruk og landbruk**

Kommunen har ansvar etter lovverk som regulerer næringsvirksomhet, herunder jordbruk og skogbruk. Begge disse næringene er viktige i Høylandet kommune. Interessekonflikter mellom jordvern og utbygging, og i den sammenheng også miljøhensyn, er sannsynlig. Dette er interessekonflikter som kommunen må håndtere. Noen typer næringsvirksomhet kan ha negative konsekvenser for miljøet. Og/eller, klima- og miljøutfordringer kan innebære en risiko for næringene i kommunen.

Kommunen har ansvar for saksbehandling på ulike områder og det kan skje saksbehandlingsfeil eller manglende oppfølging av saker, eksempelvis innenfor konsesjonsbehandling.



## **Brann**

Brann og redning har ansvar for å ivareta både forebyggende og akutte oppgaver. Dette er oppgaver som krever tilstrekkelig internkontroll, rutiner for forebyggende arbeid (feiing og branntilsyn), HMS og kompetanseheving. For eksempel, kreves oppdatert kunnskap innen slukking av elektriske fremkomstmidler som elbiler og el-ferjer. Konsekvenser av svikt innenfor brann og redning kan være store, som at liv og verdier ikke blir tilstrekkelig sikret.

I Høylandet kommune er tjenestene brann, redning og feiing del av et kommunesamarbeid med Grong som vertskommune. I tilsyn med Høylandet brannstasjon gjort av Arbeidstilsynet i 2016, ble det funnet flere fysiske mangler ved brannstasjonen. I handlingsplan med økonomiplan for 2024-2027 er det bevilget midler til oppstart av bygging av ny brannstasjon i 2024.

## 8 EIERSTYRING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Namdal Rehabilitering IKS	NAMAS Vekst AS
	Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS
	Sentrale tjenester levert av eide selskaper

### Namdal Rehabilitering IKS

Namdal Rehabilitering IKS er lokalisert i Høylandet og er en viktig arbeidsplass i kommunen. Selskapet leverer rehabiliteringstjenester til kommunene i Namdal. Over tid har det vært tema hos flere av eierkommunene om de heller skal løse behovet i eget hus, kontra å betale selskapet. Det har også kommet signaler om at Helse Midt-Norge vil redusere kjøp av tjenester fra rehabiliteringsinstitusjoner fra 2024. Selskapet har mange eiere, og det er risiko for at kommuner med små eierandeler tar mindre ansvar innen eierstyringen. Både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon kan være aktuelt.

### NAMAS Vekst AS

NAMAS Vekst AS er et selskap innen vekst/utføring som eies sammen med fire andre kommuner i Indre Namdal. Høylandets eierandel er på 20%. 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 budet sammen gjennom eierskap. Revisor erfarer at det i flere sammenhenger er lite fokus på forhold omkring eierskapet når det dannes konsern og dette medfører en risiko for eksempelvis habilitet, informasjonsflyt og styringsmuligheter. Arbeidstiltaksselskaper har de siste årene fått endrede rammevilkår og har blitt pålagt å omorganisere driften sin. Eierskapskontroll kan være aktuelt.

### 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.

### **Sentrale tjenester levert av eide selskaper**

Høylandet kommunen har satt bort sentrale tjenester til eide selskaper, eksempelvis renovasjon og arkivtjenester. 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 kommunen på god eierstyring.

Kommunen har eierinteresser i ulike selskaper, hvor noen ivaretar kommunale tjenester. Dette gjør at kommunen bør være tettere på disse selskapene for å følge opp eierskapet i forhold til kommunens forventninger og at kommunen er aktiv i eierstyringen. Når kommunen både kjøper tjenester fra selskaper og samtidig eier selskapet, kan det være en risiko for at disse rollene blandes.

### **Kommunens eierskap:**

#### Interkommunale selskap

- Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS
- Namdal Rehabilitering IKS
- IKT Indre Namdal (IKS)
- Konsek Trøndelag IKS
- Nord-Trøndelag Krisesenter IKS
- Museet Midt IKS
- Midtre Namdal Avfallsselskap IKS

#### Aksjeselskap

- Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS
- NAMAS Vekst AS