



RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

EIDSVOLL KOMMUNE

JUNI 2024

INNHold

1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål	1
1.3 Risiko og vesentlighet	1
2 Metode og gjennomføring	3
2.1 Kilder	3
2.2 Innretning og avgrensninger	3
3 Eidsvoll kommune	5
4 Risiko- og vesentlighetsvurdering	6
4.1 Samfunnsansvar, bærekraft og miljø	6
4.1.1 Generell risiko	6
4.1.2 Risiko i Eidsvoll kommune	7
4.1.3 Revisjonens vurdering	8
4.2 Økonomiforvaltning og internkontroll	9
4.2.1 Kommunens ansvar	9
4.2.2 Generell risiko	9
4.2.3 Risiko i Eidsvoll kommune	10
4.2.4 Revisjonens vurdering	11
4.3 Samfunnssikkerhet og kommunal beredskapsplikt	11
4.3.1 Definisjoner og kommunens ansvar	11
4.3.2 Generell risiko	12
4.3.3 Risiko i Eidsvoll kommune	12
4.3.4 Revisjonens vurdering	13
4.4 IT-sikkerhet og personvern	13
4.4.1 Kommunens ansvar	13
4.4.2 Generell risiko	13
4.4.3 Risiko i Eidsvoll kommune	14
4.4.4 Revisjonens vurderinger	14
4.5 Oppvekst og opplæring	15
4.5.1 Kommunens ansvar	15
4.5.2 Generell risiko	15

4.5.3 Risiko i Eidsvoll kommune	16
4.5.4 Revisjonens vurdering	18
4.6 Helse og omsorg	18
4.6.1 Kommunens ansvar	18
4.6.2 Generell risiko	18
4.6.3 Risiko i Eidsvoll kommune	20
4.6.4 Revisjonens vurderinger	22
4.7 Sosial og økonomisk ulikhet	22
4.7.1 Kommunens ansvar	22
4.7.2 Generell risiko	22
4.7.3 Risiko i Eidsvoll kommune	23
4.7.4 Revisjonens vurderinger	24
4.8 Plan og teknisk	24
4.8.1 Kommunens ansvar	24
4.8.2 Generell risiko	25
4.8.3 Risiko i Eidsvoll kommune	26
4.8.4 Revisjonens vurderinger	26
4.9 Investeringsprosjekter og anskaffelser	26
4.9.1 Kommunens ansvar	26
4.9.2 Generell risiko	27
4.9.3 Risiko i Eidsvoll kommune	28
4.9.4 Revisjonens vurderinger	28
4.10 Selskaper	29
4.10.1 Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon	29
4.10.2 Eidsvoll kommune	29
4.10.3 Revisjonens vurdering	30
5 Litteratur	32

Tabell 1: Selskaper i Eidsvoll	30
--------------------------------------	----

Figur 1: Risikomatrise	2
Figur 4: Kommunal beredskapsplikt og andre beredskapsplikter i kommunene.	11
Figur 5: Norges befolkningsprofil i 2022 og 2040	19
Figur 6: Befolkningsprofil i 2023 og 2050 for Eidsvoll	20

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Eidsvoll kommune behandlet i møte 11.12.2023 prosjektplan for risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunenes virksomhet og eierskap (sak 44/23).

Kommuneloven § 23-3 fastsetter at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, skal utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal vedtas av kommunestyret. Plan for forvaltningsrevisjon skal ifølge § 23-3 i kommuneloven baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet. Dette innebærer å vurdere på hvilke områder av kommunens virksomhet det er risiko for vesentlige avvik, og hvor alvorlige konsekvenser disse avvikene vil kunne få (Prop. 46 L (2017-2018), s. 404).

Kommuneloven har tilsvarende bestemmelser om risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunens eierskap (§ 23-4). Vurderingen er utgangspunktet for utarbeidelse av plan for eierskapskontroller, dvs. kontroller av om den som utøver kommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

1.2 Formål

Formålet med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det størst behov for forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. Vurderingen skal danne grunnlaget for kontrollutvalgets prioriteringer i utarbeidelsen av plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller, og bidra til bestillinger av revisjoner og kontroller som er målrettede, nyttige og relevante.

1.3 Risiko og vesentlighet

Risiko- og vesentlighetsvurderingen kan ta utgangspunkt i formålsbestemmelsen i kommuneloven, hvor det bl.a. heter at loven skal legge til rette for at kommuner skal yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, og i tillegg bidra til at kommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige (kommuneloven § 1).

I risikovurderingen skal det foretas en vurdering av hvilke konsekvenser det kan få, dersom den enkelte risikofaktor inntreffer, og sannsynligheten for at det vil skje. Det skal også foretas en vurdering av hvor vesentlige de ulike risikofaktorene er i forhold til virksomhetens målsettinger (NKRF 2019 s. 14). I tillegg til risiko og vesentlighet, kan det også gjøres vurderinger av relevans og aktualitet (Riksrevisjonen 2023, s. 8).

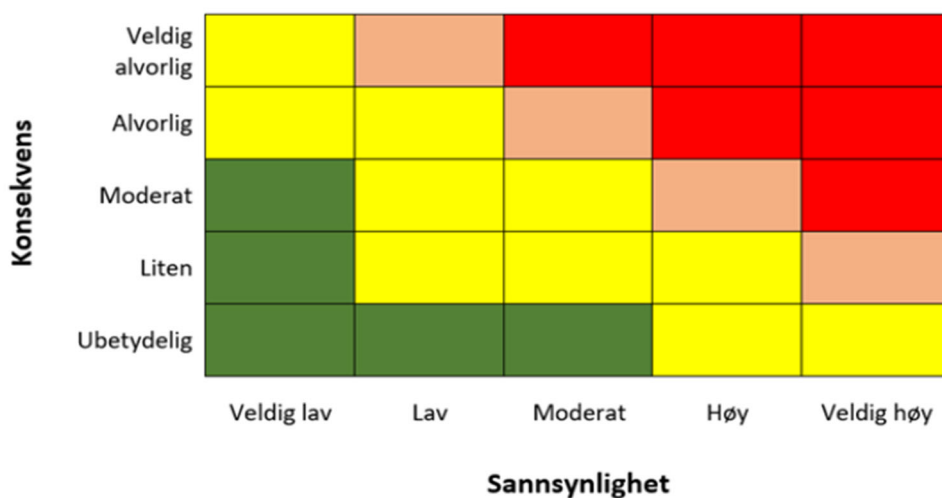
Med «risiko» forstår vi sannsynligheten for og konsekvensene av at det er svakheter og mangler på et område. Svakheter og mangler kan bl.a. være knyttet til regelverksetterlevelse, oppfyllelse av lovbaserte rettigheter eller oppnåelse av målsettinger vedtatt av kommunestyret. Sannsynligheten for

at uønskede forhold inntreffer, eller en situasjon oppstår, avhenger bl.a. av kompleksiteten på området og hvilke risikoreduserende tiltak kommunen har iverksatt.

Risikovurderingen, sammen med vurderingen av sannsynlighet og konsekvens, kan illustreres slik:

Risiko = sannsynlighet x konsekvens

Figur 1: Risikomatrise



Det bør ideelt sett prioriteres forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i områder merket rødt.

Vurderingen av «vesentlighet» ligger nær opp til vurderingen av konsekvenser. Konsekvenser, og dermed i stor grad også vesentlighet, kan vurderes ut fra ulike perspektiver og betydninger, bl.a.:

- *Samfunnsperspektiv*: forholdet til storsamfunnet, bidrag til gjennomføring av nasjonal politikk, kommunens omdømme, f.eks. når det gjelder ivaretagelse av natur, miljø og bærekraft.
- *Brukerperspektiv*: sett utfra innbyggernes behov for grunnleggende velferdstjenester, f.eks. konsekvenser for enkeltindivider og sårbare grupper.
- *Økonomisk perspektiv*: f.eks. omfanget av et tjenestoområdes driftsutgifter sett i forhold til kommunens total driftsutgifter, effektiviteten i produksjonen av tjenester.
- *Prinsipielt perspektiv*, ivaretagelse av grunnleggende verdier som f.eks. demokratihensyn, rettssikkerhet, likebehandling eller offentlighet i forvaltningen.¹

¹ I Riksrevisjonens retningslinjer for forvaltningsrevisjon (2023), s. 8 pekes det på at forvaltningsrevisjoner bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning.

2 METODE OG GJENNOMFØRING

2.1 Kilder

Risiko- og vesentlighetsvurderingen bygger på følgende kilder:

- *Dokumentasjon fra kommunen:* bl.a. kommuneplaner, kommunedelplaner, budsjett- og økonomiplan, årsregnskap og årsmeldinger og ROS-analyser.
- *Revisjonens kunnskap og erfaringer:* resultater fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. I tillegg er det innhentet informasjon fra regnskapsrevisjonen i RRI.
- *Tilgjengelig statistikk:* bl.a. KOSTRA, Kommunebarometeret og Folkehelseinstituttets Folkehelseprofil.
- *Rapporter fra tilsynsmyndigheter:* først og fremst fra Statsforvalteren.
- *Kommunens egen rapportering til tilsynsmyndigheter*
- *Informasjon fra kommuneadministrasjonen:* bl.a. presentasjoner fra kommunedirektørene.

2.2 Innretning og avgrensninger

Risiko- og vesentlighetsvurderingen er gjort på overordnet nivå. Dvs. at den ikke har en høy detaljeringsgrad, og ikke er «spisset» ned til konkrete prosjektforslag og undersøkelsesopplegg. Dette vil bli gjort i bestillingsdialoger og utforming av forslag til prosjektplaner.

Kommunene i Norge har noen felles trender, utviklingstrekk og utfordringsbilder som «treffer» alle landets kommuner, om enn i ulik grad og på ulike måter. Dessuten innebærer prinsippet om «generalistkommunen» at alle norske kommuner har de samme oppgavene, og skal levere de samme lovpålagte tjenestene til lokalsamfunnet og enkeltinnbyggere, av samme kvalitet. Risiko- og vesentlighetsvurderingen vil derfor ta utgangspunkt i utviklingstrekk og trender som innebærer risiko for alle kommunene, og vurdere risiko og vesentlighet for Eidsvoll kommune i lys av disse.

Et internkontrollperspektiv vil være gjennomgående for alle risikoområdene. Kommuneloven § 25-1 gir kommunedirektøren ansvaret for at kommunen har internkontroll med administrasjonens virksomhet, slik at lover og forskrifter følges. En god og velfungerende internkontroll vil bidra til å forebygge feil og mangler, og sikre kvalitet i kommunens tjenester. Svakheter i internkontrollen, både overordnet i kommunen og på de enkelte tjenesteområdene, gir økt risiko. God internkontroll, sammen med eventuelle risikoreduserende tiltak, kan bidra til lavere sannsynlighet for at en risiko inntreffer, ev. at den ikke får så store konsekvenser som forventet.

Et annet gjennomgående perspektiv er bærekraft. Det er forutsatt i kommuneloven § 1 at norske kommuner skal være «bærekraftige». FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene. De 17 målene berører, og er relevante for, alle kommunenes tjenesteområder. Det kan forventes at det vil bli et sterkere søkelys på hvordan norske kommuner ivaretar sitt ansvar for å legge bærekraftsmålene til grunn i sitt arbeid med tjeneste-

og samfunnsutvikling. Kommunenes arealplanlegging, i lys av hensynet til klima og naturmangfold, er eksempel på dette.

Risikovurderinger er «ferskvare». Denne risiko- og vesentlighetsvurderingen gir et øyeblikksbilde. Det kan innebære at vurderingene over tid bør oppdateres. En fornyet risikovurdering kan gjøres i forbindelse med hvert enkelt prosjekt som bestilles i perioden, f.eks. i bestillingsdialogen og i utarbeidelsen av forslag til prosjektplan. I enkelte tilfeller kan det også være aktuelt med en foranalyse som mer konkret beskriver risikobildet for det aktuelle området.

3 EIDSVOLL KOMMUNE

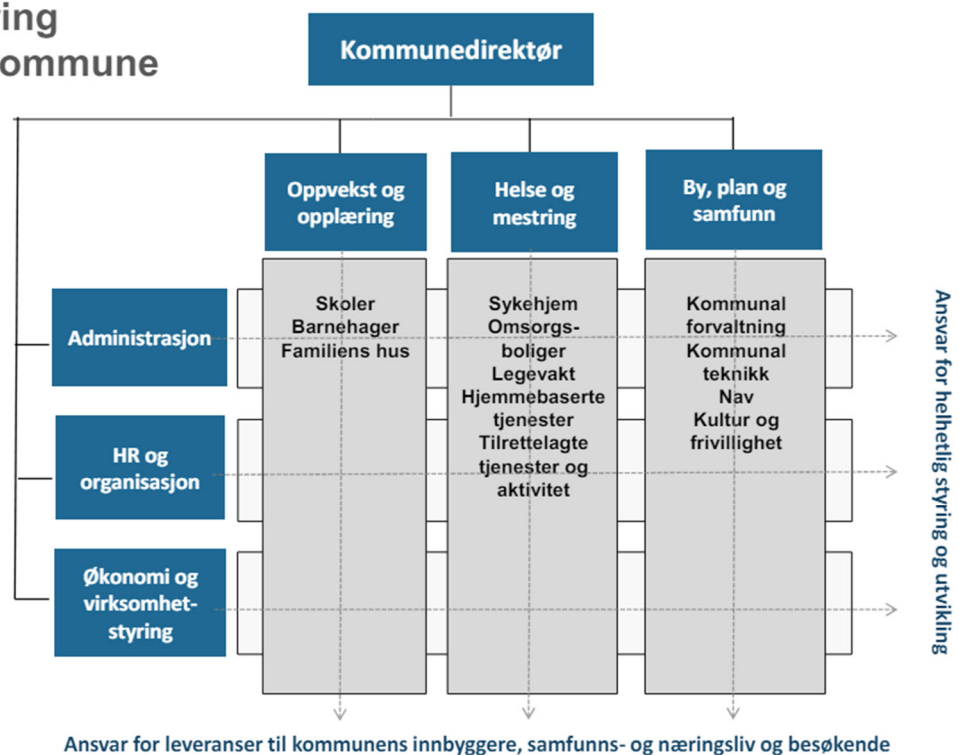
Både arealdelen og samfunnsdelen i kommuneplanen skal rulleres. Ifølge planprogrammet er det fire satsingsområder som skal binde areal- og samfunnsdelen sammen (Eidsvoll 2023c):

- Folkehelse
- Næringsutvikling
- Arealbruk og utbyggingsmønster
- Klima og miljø

Kommunens administrative organisering er fremstilt slik på kommunens hjemmeside:



Organisering Eidsvoll kommune



Kilde: Eidsvoll kommune 2024

Eidsvoll kommune er samlet rangert på 229. plass i Kommunebarometeret 2023. Barometeret er en sammenligning av landets kommuner basert på til sammen 155 nøkkeltall innen 12 sektorer. Kommunen ble rangert på 205. plass i 2022, på 209. plass i 2021 og på 260. plass i 2020.

4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

4.1 Samfunnsansvar, bærekraft og miljø

4.1.1 Generell risiko

Samfunnsansvar kan omfatte mye, og spenner over hele kommunens virksomhet og funksjoner; bl.a. kommunen som samfunnsutvikler, tjenesteyter, forvaltningsmyndighet og arbeidsgiver. Samfunnsansvar strekker seg utover det å overholde lover og regler, og innebærer å ta hensyn til de økonomiske, miljømessige og sosiale konsekvensene av kommunens virksomhet.

Samfunnsansvar, bærekraft og miljø har ikke direkte betydning for innbyggerne, på samme måte som lovfestede rettigheter til tjenester for den enkelte. Området vurderes likevel å ha høy vesentlighet. Hvordan kommunen forvalter sitt samfunnsansvar, og tar hensyn til alle sine roller som samfunnsaktør, kan påvirke kommunens omdømme. Manglende ivaretagelse av samfunnsansvar kan også bidra til å svekke allmennheten og innbyggernes tillit til kommunen (KS 2006). I KommuneLOVEN § 1 vises det til at LOVEN skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner er «tillitsskapende». At innbyggerne har tillit til kommunens folkevalgte og ansatte er en forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati.

Bærekraft og miljø

I kommuneLOVEN § 1 forutsettes det også at kommunene er «bærekraftige». Norge har forpliktet seg til FNs bærekraftsmål, som er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. I St. meld. 40 (2020-21) pekes det på at to tredjedeler av målene kun kan nås gjennom lokal innsats. Det er fra nasjonalt holdt klare forventninger om at kommunene legger målene til grunn for samfunns- og arealplanleggingen (Kommunal- og distriktsdepartementet 2023, Statsforvalteren i Oslo og Viken 2024).

Økonomisk og sosial bærekraft er avhengig av miljømessig bærekraft. Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med å redusere tap av naturmangfold. Det er også forventet at kommunene aktivt bidrar til reduksjon av klimagassutslipp og økt miljøvennlig energiomlegging (Statsforvalteren 2024).

Det er særlig som planmyndighet at kommunene er tillagt ansvar for en bærekraftig utvikling, herunder reduksjoner i klimagassutslipp og tilpasninger til klimaendringer, samt ivaretagelse av naturmangfold. Ansvaret er konkretisert i plan- og bygningsLOVEN og statlige planretningslinjer.

Også som innkjøper kan kommunene ivareta miljøansvar. En undersøkelse fra Riksrevisjonen (2022) viste at det offentlige i for liten grad bruker innkjøpsmakten til å minimere miljøbelastning og fremme klimavennlige løsninger. Regjeringen har med virkning fra 1.1.2024 skjerpet kravene for å ivareta klima- og miljøhensyn ved offentlige anskaffelser. Forskriftsendringen innebærer at klima- og miljøhensyn som hovedregel må vektes med minst tretti prosent (forskrift om endring i anskaffelsesforskriften).

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av klimaarbeidet i Lørenskog kommune (2023). Undersøkelsen viste at det må settes i verk flere, og langt mer målrettede, tiltak mot store utslippskilder hvis kommunen skal nå sine klimamål. Undersøkelsen viste ellers at det i liten grad har vært definert et overordnet ansvar for oppfølgingen av klimamålene, og at det i stor grad har vært opp til den enkelte sektor å foreslå og gjennomføre klimatiltak. Tilsvarende funn er gjort i forvaltningsrevisjoner av klimaarbeidet i andre kommuner (Deloitte 2022, 2023).

4.1.2 Risiko i Eidsvoll kommune

PwC har utviklet en indeks for vurdering av bærekraftsarbeidet i alle norske kommuner. Rapporten ble for første gang utgitt i 2023. Indeksen bygger på indikatorer knyttet til tre bærekraftsdimensjoner: klima og miljø, sosiale forhold og økonomi og styring. Eidsvoll kommune ligger på 151. plass blant norske kommuner, for alle tre dimensjonene samlet (PwC 2023).

I Kommunebarometeret 2023 rangeres Eidsvoll kommune på 317. plass i sektoren «klima og natur». Nøkkeltall som inngår i sektoren der kommunen har lav plassering er:

- Endring totale klimagassutslipp i kommunene siste fire år (299. plass)
- Endring i klimagassutslipp fra veitrafikk i kommunen siste fire år (274. plass)
- Vernet areal km² i forhold til kommunens totale areal (277. plass)
- Jordbruksareal (dekar) omdisponert siste fire år (301. plass)
- Endring i antall km² nedbygd areal (sum av bebygd areal og vegareal) siste 4 år (268. plass)
- Brutto driftsutgifter til naturforvaltning og friluftsliv per innbygger (310. plass)

I kommunens planprogram for rullering av kommuneplanen vises det til at ny samfunnsdel skal framheve FNs bærekraftsmål. Det pekes også på at de viktigste og mest relevante bærekraftsmålene for Eidsvoll lar seg konkretisere og plassere i en lokal kontekst (Eidsvoll kommune 2023c). I kommunens langsiktige arealstrategi er FNs bærekraftsmål lagt til grunn for visjon, hovedmål og delmål, f.eks. slik når det gjelder folkehelse:

1. Folkehelse

Hovedmål

Innbyggerne i Eidsvoll skal oppleve god livskvalitet, sosial rettferdighet og gode muligheter for utdanning og utvikling.



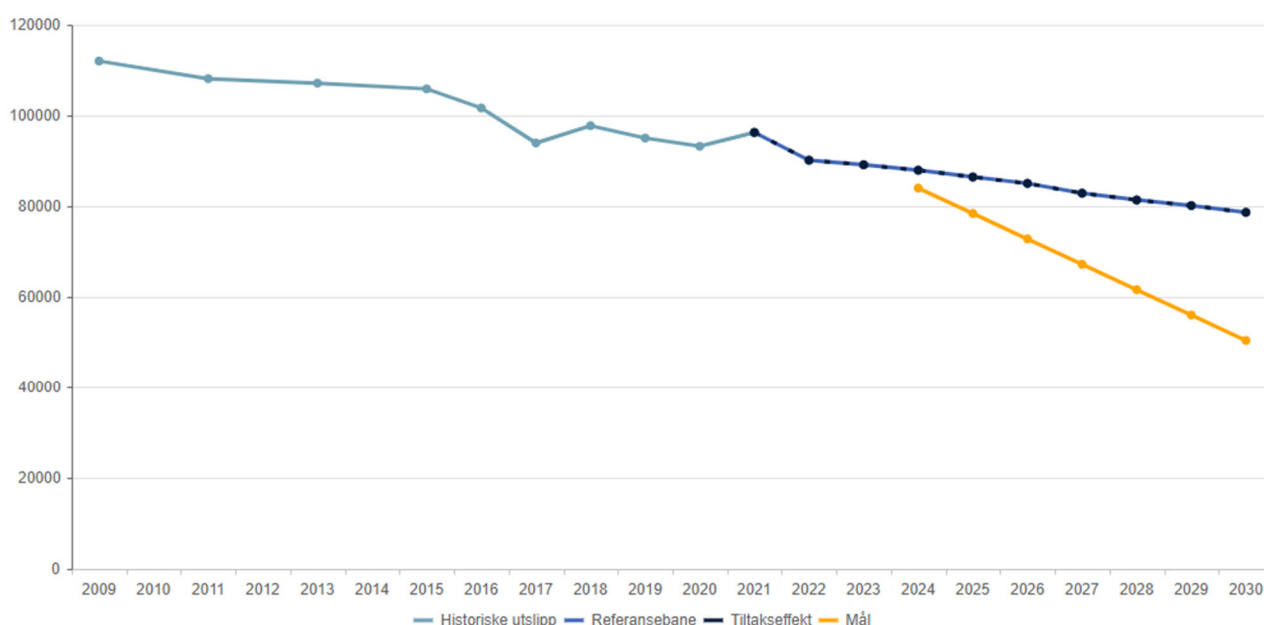
Kilde: Eidsvoll kommune 2023c

Eidsvoll kommune har en kommunedelplan for klima og energi 2023-2034 (Eidsvoll kommune 2022). Et hovedmål er at Eidsvoll skal redusere direkte klimagassutslipp med 55 prosent innen 2030, i forhold til 2009. I 2050 skal Eidsvoll være et lavutslippssamfunn.

Handlingsplan 2024-2027 omfatter klimabudsjett (Eidsvoll kommune 2023b). Budsjettet inneholder konkrete tiltak som er forankret i kommunens organisasjon og kommunalområder. Budsjettet viser også utviklingen i kommunens klimagassutslipp, med framskrivninger av utslippene. Den gule linjen i figuren under viser utviklingen som må til for at kommunen skal nå sine klimamål innen 2030.

Klimagassutslipp (graf)

Grafen viser utslipp av klimagasser i tonn CO₂-ekvivalenter. Historiske utslipp er hentet fra Miljødirektoratet. Du ser kommunens referansebane og i tillegg effekten av klimatiltakene i den stiplede linjen.



Kilde Eidsvoll kommune 2023b

Eidsvoll kommune har også en kommunedelplan for naturmangfold 2023-2024 (Eidsvoll kommune 2023e). Den har en egen handlingsplan med hovedmål og strategier, samt tiltak, for ivaretagelse av naturmangfoldet i kommunen.

4.1.3 Revisjonens vurdering

Kommunen har lagt opp til en kommuneplan der FNs bærekraftsmål vektlegges. Det er risiko knyttet til om bærekraftsmålene i praksis følges opp på en god og målrettet måte. Det kan bl.a. være risiko for manglende oppmerksomhet om målene, at de ikke ses i sammenheng, at målkonflikter ikke håndteres og at målene ikke i tilstrekkelig grad er konkretisert og legges til grunn på de ulike tjenestekområdene.

Kommunen har ambisiøse klimamål. Forutsetninger for et godt og målrettet klimaarbeid er konkrete tallfestede mål for utslippsreduksjoner, god overordnet styring og oppfølging og et tydelig definert ansvar for gjennomføring av tiltak. Det er risiko for at kommunen ikke har en tilstrekkelig koordinert og planmessig innsats i sitt klimaarbeid. Utslippsutviklingen viser at det er risiko for at kommunen ikke når sine overordnede klimamål.

4.2 Økonomiforvaltning og internkontroll

4.2.1 Kommunens ansvar

Kommunene har ansvaret for en forsvarlig økonomiforvaltning, og en effektiv ressursutnyttelse som sikrer innbyggerne et best mulig tjenestetilbud over tid. Kommunestyret har det øverste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av den kommunale økonomien innenfor fastsatte inntektsrammer og statlig regelverk (Regjeringen 2024). Bestemmelser om økonomiforvaltningen finnes i kommuneloven kapittel 14 (jfr. også Kommunal- og regionaldepartementet 2013).

Et grunnleggende krav til økonomiforvaltningen er at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Kommunestyrets viktigste verktøy for å planlegge og prioritere bruk av midler er budsjett- og økonomiplanen, regnskapet, økonomireglementet og finansielle måltall. Sentralt for å oppnå god økonomi og økonomistyring er bl.a. at kommunen utformer gode plan- og styringsdokumenter som grunnlag for politiske prioriteringer og beslutninger.

Budsjettprosessen skal sikre en realistisk og fullstendig budsjettering, legge til rette for god politisk styring og kontroll, og klargjøre hva som er målene for kommunens virksomheter. Viktig for økonomistyringen er hvordan administrasjonen i kommunen følger opp budsjettet, og rapporterer tilbake til kommunestyret om behov for endringer, avvik e.l. Kommunaloven § 13-1 pålegger kommunedirektøren et generelt ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Dette omfatter også ansvar for et godt beslutningsgrunnlag i budsjettsaker. Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet (Kommunaloven § 14-5).

God internkontroll er viktig både på økonomiområdet og for kommunen generelt. Kommunedirektøren har ansvaret for at kommunen har internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges (kommunaloven § 25-1, jfr. Også KS 2020). En god og velfungerende internkontroll vil bidra til å forebygge feil og mangler, og sikre kvalitet i kommunens tjenester.

4.2.2 Generell risiko

Statsforvalteren i Oslo og Viken peker i sitt forventningsbrev (2024) på at de siste årene har medført strammere økonomiske rammer for mange kommuner. Årsaker til dette er ifølge forventningsbrevet bl.a. at befolkningen blir eldre, renteheving, prisstigning, flyktningsituasjonen og vedlikeholdsetterslep. Med utgangspunkt i kommunenes regnskap for 2022, mener Statsforvalteren det er grunn til bekymring for den økonomiske utviklingen. Det pekes på at det er viktig at økonomistyringen og kontroll med økonomien prioriteres.

Revisjonen har gjort undersøkelser av den overordnede internkontrollen i flere kommuner (Romerike revisjon 2024). Gjennomgående funn er:

- Rutiner og retningslinjer (sektorovergripende og på tjenesteområder) er i liten grad samlet, tilgjengelige og oppdaterte.
- Flere kommuner har tatt i bruk nye internkontrollsystemer. Ikke alt av rutiner og prosedyrer er ennå samlet i nytt system. Ikke alle tjenesteområder har tatt systemet i bruk i samme grad.
- Det gjennomføres i liten grad systematiske risikovurderinger på overordnet nivå i kommunen. Dette skyldes blant annet at tjenesteområdene i varierende grad bruker risikomodulen i internkontrollsystemet.
- Det rapporteres ikke systematisk på avvik på tjenesteområdene, slik at disse kan analyseres samlet og brukes i kommunens forbedringsarbeid, og til evaluering av internkontrollen.

4.2.3 Risiko i Eidsvoll kommune

I Kommunebarometeret 2023 er Eidsvoll kommune rangert på 183. plass i sektoren økonomi. I kommunens svar til KS-debatthefte 2023 vises det til en bekymring i kommunesektoren for at kommunens inntekter ikke vil kunne finansiere det reelle behovet for tjenester. Det pekes særlig på økende behov for helse- og omsorgstjenester. Det vises i tillegg til at Eidsvoll er en kommune som tar imot stor vekst uten at penger følger med, noe som gjør at kommunen må kutte i ulike ikke-lovpålagte tjenester (Eidsvoll kommune 2023a).

Innledningsvis i kommunens handlingsplan 2024-2027 peker kommunedirektøren bl.a. på at en utvikling kjennetegnet av høy prisvekst, økte renter, tapte skatteinntekter og usikkerhet i finansmarkedene, har bidratt til en krevende økonomisk situasjon også for Eidsvoll kommune (Eidsvoll kommune 2023b). Det uttrykkes bekymring for den økonomiske bærekraften og pekes på at hovedfokus i planperioden vil være å få kontroll på økonomien, gjennom analyse, økonomistyring og ledelse. Kommunen må også arbeidet videre med omstilling og effektivisering. Omstilling handler ifølge kommunedirektøren om å tilpasse kommunens drift til gjeldende økonomiske rammer og tilgjengelige ressurser, enten ved økt produktivitet, utvikling eller endring av tjenestetilbudet.

I kommunens handlingsplan 2024-2027 pekes det innledningsvis på at kommunen i løpet av 2023 har hatt flere tilsyn og revisjoner som viser alvorlige avvik og mangler i drift og systematisk kvalitetsledelse, og at internkontrollarbeidet derfor vil være høyt prioritert de neste årene. Ifølge planen skal risikovurdering av arbeidsprosessene og behov for eventuelle risikoreduserende tiltak og prosedyrer gjennomføres og dokumenteres i kommunens internkontrollsystem TQM. Det skal også gis nødvendig opplæring i å melde hendelser.

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjoner av kommunens overordnede internkontrollsystem. Det pågår en forvaltningsrevisjon av kommunens systemer og praksis for å melde og håndtere avvik.

4.2.4 Revisjonens vurdering

Det er generelt risiko for at stram økonomi kan gå utover lovpålagte tjenester, f.eks. innen oppvekst og opplæring, og helse og omsorg.

Kommunen har satt i gang et arbeid for å styrke internkontrollen, noe som bidrar til å redusere risiko. Det vurderes også at risiko knyttet til internkontroll reduseres av den pågående forvaltningsrevisjonen av kommunens avvikssystemer- og praksis.

4.3 Samfunnssikkerhet og kommunal beredskapsplikt

4.3.1 Definisjoner og kommunens ansvar

Samfunnssikkerhet kan defineres som følgende:

Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger. (Meld. St. 10 (2016–2017)).

Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og de har et omfattende ansvar for å forebygge og håndtere kriser. Arbeidet skal være helhetlig og systematisk. Dette forutsetter at kommunen har kunnskap om risikoområder på tvers av sektorer, og at disse følges opp gjennom risikoreduserende tiltak (NOU 2023:17 og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2022). Beredskapsplikten omfatter flere tjenester, som illustrert i figuren under:

Figur 2: Kommunal beredskapsplikt og andre beredskapsplikter i kommunene



Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2022

Kommunene har også en rolle som pådriver og samarbeidspartner for andre relevante aktører, for eksempel nødetatene og Forsvaret.

Kommunens ansvar er regulert i flere lover og forskrifter, for eksempel sivilbeskyttelsesloven, helse- og omsorgstjenesteloven, brann- og eksplosjonsvernloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

4.3.2 Generell risiko

Krigen i Ukraina har gjort den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa mer usikker. Trusselvurderingene til Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Forsvarets etterretningstjeneste (e-tjenesten) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) for 2023 peker på at verdensbildet er preget av uforutsigbarhet og økt trussel mot våre samfunnsverdier. Dette gjør arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap til et viktig område for alle kommuner.

Kommunene har også erfaringer med kriser, og konsekvenser av kriser, i løpet av de siste årene. Dette gjelder for eksempel covid-19, naturkatastrofer og bosetting av flyktninger. Slike hendelser har understreket viktigheten av risikoreduserende tiltak og beredskap. De har også synliggjort behovet for tverrsektorielt samarbeid og koordinering.

Flere kilder viser til kommunenes utfordringer med å ivareta alle kravene innen beredskapsplikten. Blant annet viser tilsyn fra Statsforvalteren at mange kommuner svikter på det systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (NOU 2023:17 s 68-70). Statsforvalteren trekker særlig frem at kommunene i større grad kan samordne planene for helseberedskap med overordnede beredskapsplaner (Statsforvalteren i Oslo og Viken 2024a).

RRI og andre revisjonsenheter har gjennomført flere undersøkelser innen beredskap, både på overordnet nivå og i ulike tjenester. Undersøkelsene viser blant annet at det helhetlig ROS og overordnet beredskapsplan ikke etterlever sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt fullt ut. Når det gjelder beredskapsarbeid på tjenestoområder, kommer det blant annet frem at kommunene kan forbedre arbeidet knyttet til informasjon, opplæring og øvelser. Videre viser undersøkelser fra andre kommuner at det kan være utfordringer med å ha på plass en god beredskap knyttet til nødvann, nødstrøm, mat og medisiner (Romerike revisjon 2024).

4.3.3 Risiko i Eidsvoll kommune

Kommunestyret vedtok en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) og overordnet beredskapsplan 16.4.2024 (sak 24/32).

Ifølge DSBs kommuneundersøkelse² for 2023 har kommunen på plass de fleste av områdene som dekkes av spørreundersøkelsen. Samtidig kommer det frem at kommunen delvis har vurdert egen evne til å opprettholde helse- og omsorgstjenester ved uønskede hendelser. Det kommer frem at beredskapskontakt/beredskapskoordinator i noen grad involveres i utarbeidelsen, eller kvalitetssikring, av ROS-analyser til utbyggingsplaner til kommuneplanens arealdel samt

² Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har siden 2002 gjennomført spørreundersøkelser om kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid, og er en egenrapportering fra kommunene. Spørsmålene er knyttet til sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Kommuneundersøkelsen sier noe om status på kommunenes systematiske arbeid med samfunnssikkerhet, men gir ikke informasjon om evnen til å håndtere kriser (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2023).

reguleringsplaner. Kommunen har i noen grad tatt hensyn til risiko og sårbarhet som følge av langsiktige klimaendringer i kommunal planlegging (plan- og bygningsloven).

Det er ikke gjennomført noen tilsyn³ eller forvaltningsrevisjoner av beredskap i Eidsvoll.

4.3.4 Revisjonens vurdering

Revisjonen har inntrykk av at Eidsvoll har mye av det grunnleggende på plass når det gjelder det overordnede arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Etter revisjonens vurdering er det derfor størst risiko knyttet til de enkelte tjenestoområdenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Ettersom det ikke er gjennomført noen undersøkelser av beredskapsarbeidet, er revisjonens vurdering preget av usikkerhet.

4.4 IT-sikkerhet og personvern

4.4.1 Kommunens ansvar

Økt digitalisering gjør at kommunene blir stadig mer avhengig av teknologiske løsninger for å kunne levere tjenester til sine innbyggere. Dataangrep kan få alvorlige konsekvenser for kommunens tjenesteproduksjon, lede til driftsavbrudd, tap av kritisk informasjon og føre til store økonomiske tap. Kommunene har en rekke samfunnskritiske oppgaver hvor det å ivareta informasjonsbehov, og samtidig gjøre nødvendige grep for å beskytte informasjon, har stor betydning. Kommunene behandler i sine systemer svært mange sensitive personopplysninger om innbyggere og ansatte (KS og KPMG 2022).

Kommunen skal ha en internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet som baserer seg på anerkjente standarder for styringssystem⁴ for informasjonssikkerhet, og som bør være en integrert del av kommunens helhetlige styringssystem (eForvaltningsforskriften § 15 andre ledd). Kommunen skal videre ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i kommunen (smst. Første ledd).

4.4.2 Generell risiko

Dataangrepet Østre Toten kommune ble utsatt for i 2021 er et eksempel på konsekvensene av mangler innenfor IT-sikkerhet. Alle sikkerhetskopier i kommunen ble slettet og alle data ble kryptert, noe som gjorde at ingen av de 1300 ansatte i kommunen kunne bruke datasystemene. Personopplysninger om innbyggere og ansatte kom på avveie, blant annet svært sensitive data fra helse- og omsorgstjenestene, NAV og barnevernstjenester.

Digitaliseringsdirektoratet gjorde i 2020 en undersøkelse om fylkeskommuners og kommuners arbeid med informasjonssikkerhet. Undersøkelsen fant blant annet svakheter i kommuners arbeid med å etablere og vedlikeholde systematisk internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet. Videre hadde

³ Av Statsforvalteren i Oslo og Viken.

⁴ Styringssystemet skal basere seg på ISO27010.

særlig små og mellomstore kommuner manglende skriftlig informasjonssikkerhetspolicy, og mangel på en formelt utnevnt person som er fagansvarlig for informasjonssikkerheten. Under halvparten av de små og mellomstore kommunene gjennomførte kompetansehevende aktiviteter årlig (Digdir 2020).

I Kommune-CSIRTs digitale situasjonsbilde for 2023 ses digitale angrep med dobbel utpressing fra avanserte, organiserte kriminelle som den største trusselen mot norske kommuner.⁵ Kommune-CSIRT viser til flere angrep på norske kommuners IT-systemer i 2023, og understreker viktigheten av å sørge for best mulig sikring av kommunenes digitale systemer (Kommune-CSIRT 2023).

Romerike revisjon har gjennomført forvaltningsrevisjoner knyttet til IT-sikkerhet (Romerike revisjon 2024). Undersøkelsene viser blant annet at ansatte har for lite opplæring innen personvern og informasjonssikkerhet, at det i liten grad gjennomføres risikovurderinger av IT-sikkerhet, manglende praksis for å melde avvik knyttet til personvern og informasjonssikkerhet og manglende rutiner for å gjennomføre inntrengningstester.

Kunstig intelligens (KI) vil bli et sentralt verktøy for utviklingen av fremtidens kommunale tjenester, og flere kommuner har tatt dette i bruk (Digdir 2024). Trondheim kommune bruker KI for en risikomodell for sykehjemsoptak. Bærum undersøker muligheten for bruk av KI for kommunal felles kartdatabase og Kristiansand har et prosjekt for bruk av KI til å automatisere og effektivisere saksbehandlingen i byggesaker. Bruk av KI kan være et viktig verktøy for å utvikle en bærekraftig offentlig forvaltning. Samtidig oppstår nye utfordringer og risiko knyttet til bl.a. datasikkerhet, personvern og etikk.

4.4.3 Risiko i Eidsvoll kommune

Det har vært flere hendelser på Romerike om bruk av digitale tjenester innenfor kommunal forvaltning, hvor applikasjoner uten tilstrekkelig sikkerhetsvurdering har behandlet sensitive personopplysninger. Det har også vært flere medieoppslag om personopplysninger som har kommet på avveie eller ikke har vært tilstrekkelig sikret, også i Eidsvoll (Eidsvoll Ullensaker blad 24.3.2023, 27.4.2023).

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjoner av IT-sikkerheten i kommunen, og i perioden 2020-24 heller ingen tilsyn fra Datatilsynet (Statsforvalteren tilsynskalender).

4.4.4 Revisjonens vurderinger

Den generelle risikoen som er beskrevet over utgjør med stor sannsynlighet også risiko i de fleste kommuner, herunder Eidsvoll kommune. Det er bl.a. risiko knyttet til IT-sikkerhet på tjenestoområder som behandler sensitive personopplysninger, blant annet innen oppvekst og opplæring og helse og omsorg.

⁵ Kommune-CSIRT IKS er et nasjonalt senter for informasjonssikkerhet i kommunesektoren.

4.5 Oppvekst og opplæring

4.5.1 Kommunens ansvar

Kommunene har et ansvar for at barn og unge får gode oppvekstsvilkår, og for å forebygge psykiske og sosiale problemer blant barn og unge (Barne- og familiedepartementet 2013). Flere lover skal bidra til at barn og unge får gode og trygge oppvekstsvilkår (barnevernloven, folkehelseloven og sosialtjenesteloven). Barn og unge har også krav på et forsvarlig helsetilbud, herunder helsestasjon og skolehelsetjeneste. Viktig er også gode tilbud om fritidsaktiviteter og kultur.

Barnevernet står sentralt i kommunens arbeid for å fremme en trygg barndom og gode oppvekstsvilkår for barn og unge. Barnevernreformen, som trådte i kraft 1.1.2022, gir kommunene mer ansvar på barnevernsområdet både faglig og økonomisk. Et av målene med reformen er at kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging i hele oppvekstsektoren.

Kommunene har ansvaret for opplæring både i barnehage og grunnskole. Kommunene har en lovfestet plikt til å tilby nok barnehageplasser (barnehageloven). Utover foreldrebetalingen har kommunen et ansvar for å finansiere barnehagene, gi tilskudd til godkjente private barnehager og ellers påse at barnehagene i kommunen drives i samsvar med regelverket.⁶ Det innebærer også et aktivt veiledningsansvar og et ansvar for å føre tilsyn med barnehagenes innhold og kvalitet.

Kommunens ansvar for opplæringen i skolen er nedfelt i opplæringsloven. Ny opplæringslov trer i kraft 1. august 2024 (jfr. også Prop. 57 L (2022-2023), NOU 2019: 23). Kommunene må med ny opplæringslov oppdatere lokal informasjon og lokale maler til nytt regelverk, lage rutiner for fastsettelse av lokale forskrifter og oppdatere systemer og internkontroll (Udir 2024). Mye er videreført fra gammel lov. Ny lov innebærer bl.a. en tydeliggjøring av kommunens plikt til å følge opp elever med fravær fra opplæringen. I ny lov er retten til spesialundervisning delt opp i tre rettigheter: individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse, og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler. Det er presisert at den som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring, må oppfylle kompetansekravene for å bli ansatt i lærerstilling og kompetansekravene for å undervise i de enkelte fagene.

4.5.2 Generell risiko

Oppslag i media kan tyde på et tøffere ungdomsmiljø i flere kommuner på Romerike og en økning i ungdomskriminalitet. Både i Norge og andre europeiske land er det pekt på «ungt utenforskap» som en økende utfordring. Forebyggende arbeid og tidlig innsats rettet mot barn og unge i risikosoner krever et godt tverrfaglig samarbeid. Forvaltningsrevisjoner i kommunene på Romerike viser at dette kan være krevende å få til (Romerike revisjon 2024).

⁶ Viktig i den sammenheng er bl.a. bemanningsnormen som krever at barnehagene skal ha minst én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Normen for pedagogisk bemanning krever én pedagogisk leder per sju barn under tre år og én per fjorten barn over tre år, jfr. barnehageloven § 26.

PISA-undersøkelsen for 2022 viser en stor nedgang i norske 15-åringers ferdigheter i lesing, matematikk og naturfag (Udir 2023). Norske elever presterer betydelig svakere sammenlignet med PISA 2018. Stadig flere elever presterer på det laveste mestringsnivået på alle de tre fagområdene.

En undersøkelse gjennomført av Proba samfunnsanalyse (2023) for Utdanningsdirektoratet viser at enkelte deler av opplæringsloven brytes oftere enn andre. De største utfordringene knytter seg til bestemmelsene om tilpasset opplæring, spesialundervisning, skolemiljø, kompetansekrav for lærere og klassestørrelse, samt vurdering av elever.

Spesialundervisning, og med ny lov individuelt tilrettelagt opplæring, er en rettighet for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære tilpassede opplæringen. Oppfyllelse av retten til spesialundervisning er et generelt risikoområde. Særlig gjelder dette saksbehandlingstiden for PPT sin utarbeidelse av sakkyndig vurdering, men også at spesialundervisningselevne får det tilbudet det er gjort vedtak om (Meld. St. 6 (2019-2020), Romerike revisjon 2022).⁷

Tilsynet for universell utforming av IKT (uutilsynet) gjennomførte i 2023 tilsyn med digitale løsninger brukt i grunnskolen (uutilsynet 2023). Det pekes på at manglende universell utforming av digitale løsninger truer retten til likeverdig opplæring, og kan gi «digitalt utenforskap». Det er ifølge tilsynet utfordrende for kommunene å sikre universell utforming av IKT ved innkjøp av digitale løsninger. Det pekes i tillegg på at skolene mangler system og kompetanse til å ta i bruk teknologi på en inkluderende måte.

Kommunene har ansvar for å oppfylle elevens rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø. Elevundersøkelsen for 2023 viser generelt en stor økning i antallet elever som opplever å bli mobbet (Udir 2024b). Det er gjennomført forvaltningsrevisjoner av mobbing i skolen i flere kommuner på Romerike (Romerike revisjon 2024). Gjennomgående funn er bl.a. mangelfull opplæring og kompetanse blant skolens ansatte i hvordan mobbesaker skal håndteres, samt at mobbing og krenkelser ikke tilstrekkelig grad blir avdekket.

Dårlig tilstand på skolebygg utgjør en risiko for elevens helse, trivsel og læringsmiljø. En undersøkelse gjennomført av Multiconsult i 2022 viser at over 800 skolebygg i landet er i kritisk forfatning. Dette omfatter bl.a. alvorlige mangler i anleggene som skal sørge for god inneluft (Utdanningsnytt 2022).

4.5.3 Risiko i Eidsvoll kommune

Oppvekstprofilen 2024 viser at kommunen ligger signifikant dårligere an enn resten av landet på flere indikatorer, bl.a. barn med barnevernstiltak, unge som står utenfor 15-24 år, mottakere av uførepensjon 18-29 år, bemanning i barnehage, trivsel og mobbing på skolen 7. trinn, samt

⁷ Mye av den samme risikoen, bl.a. knyttet til saksbehandlingstid i PPT, kan knyttet til kommunens ansvar for å tilby spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder. I ny opplæringslov er spesialundervisning erstattet med rett til «individuelt tilrettelagt opplæring», men saksbehandlingsreglene er stort sett de samme, bl.a. når det gjelder krav om sakkyndig vurdering, individuell opplæringsplan (IOP), årlig vurdering og klagerett.

gjennomsnittlig grunnskolepoeng og gjennomføring i videregående opplæring (Folkehelseinstituttet 2024).

Ordføreren i Eidsvoll kommune har sammen med rekke andre ordførere skrevet under på et brev til Justis- og beredskapsdepartementet om tiltak mot ungdomskriminalitet i regionen (TV 2 Nyheter 23.2.2024). Det har også ellers blitt uttrykt bekymring for utviklingen i ungdomsmiljøene i kommunen (Romerikes blad 26.9.2021, 9.1.2023, 28.7.2023).

I kommunens handlingsplan 2024-2027 pekes det på økt behov for barnehage- og skolekapasitet (Eidsvoll kommune 2023b). Det er ifølge planen store utfordringer når det gjelder å rekruttere og beholde lovpålagt kompetanse, noe som spesielt gjelder barnevernspedagoger, barnehagelærere og grunnskolelærere. Det pekes også på at kommunen over tid har hatt lavt læringsutbytte i skolene og et stigende antall utfordrende skolemiljø saker.

I Kommunebarometeret for 2023 kommer Eidsvoll kommune på 101. plass på sektoren barnevern. Lavest rangering på nøkkeltallene som inngår i sektoren er netto utgifter forebygging per innbyggere 0-5 år. På sektoren barnehage kommer Eidsvoll kommune på 303. plass blant landets kommuner. Lavest plassering på nøkkeltall som inngår i sektoren er antall barn per årsverk i kommunale barnehager (327. plass), andel kommunale barnehager som oppfyller pedagognormen (278. plass), antall barn per barnehage (337. plass) og leke- og oppholdsareal per barn i kommunale barnehager (329. plass).

På sektoren grunnskole ligger Eidsvoll kommune på 258. plass. Kommunen har lav plassering på nøkkeltallene snitt grunnskolepoeng siste fire år (327. plass) og snitt grunnskolepoeng (10. trinn) siste år (293. plass), samt andel lærere med kompetanse til å undervise i norsk, engelsk og matematikk 1.-7. trinn (290. plass). Andelen elever med spesialundervisning i Eidsvoll kommune i 2022 ligger over landsgjennomsnittet på alle skoletrinn, mest på 8.-10- trinn.

Elevundersøkelsen for skoleåret 2023-24 viser at andelen elever som opplever mobbing i skolen i Eidsvoll var betydelig over andelen i landet både på 7. trinn (hhv. 19,4 og 12,8 prosent) og på 10. trinn (hhv. 18,9 og 10,9 prosent).

Romerike revisjon gjennomførte i 2022 en forvaltningsrevisjon i Eidsvoll kommune på barnevernsområdet (Romerike revisjon 2022). Undersøkelsen viste bl.a. at det var behov for å styrke innsatsen med forebyggende arbeid og tidlig innsats. I tillegg viste undersøkelsen at flere av tiltaksplanene til barn som hadde hjelpetiltak var mangelfullt utfylt. Revisjonen vurderte også at kommune kunne få utfordringer med å innfri nasjonale kompetansekrav i barnevernet. En forvaltningsrevisjon gjennomført i 2020 på skoleområdet viste at det var behov for å styrke arbeidet med læringsmiljøet på skolene, samt kommunens kvalitets- og utviklingsarbeid (Romerike revisjon 2020).

Eidsvoll kommune var i 2022 omfattet av felles nasjonalt tilsyn med kommunens internkontroll på skolemiljøområdet (Statsforvalteren tilsynskalender). Tilsynet avdekket at kommunen ikke oppfylte

regelverket på alle områder, bl.a. når det gjaldt internkontrollen, oppfyllelse av varslings- og undersøkelsesplikten og krav til dokumentasjon. I et tilsyn gjennomført i 2022 ble det avdekket svakheter knyttet til kommunens praksis ved dispensasjon fra utdanningskravet i barnehager.

I et tilsyn i 2020 med barnevernstjenesten ble det konkludert med at Eidsvoll kommune ikke gjennom sin styring sikrer en forsvarlig planlegging og gjennomføring av undersøkelser i tjenesten.

4.5.4 Revisjonens vurdering

Det legges til grunn at den generelle kommunerisikoen som er beskrevet med stor sannsynlighet gjør seg gjeldende også i Eidsvoll kommune. Det er blant annet risiko knyttet til tilpasning til ny opplæringslov som trer i kraft i 1. august 2024. En risiko i Eidsvoll kommune, som i mange av de andre kommunene på Romerike, er også utfordringer i ungdomsmiljøene.

Både barnehage- og skolesektoren vurderes som risikoområder. Kommunen rangeres relativt lavt på sentrale nøkkeltall på begge sektorene. Kommunen har også høye mobbetall i skolen.

4.6 Helse og omsorg

4.6.1 Kommunens ansvar

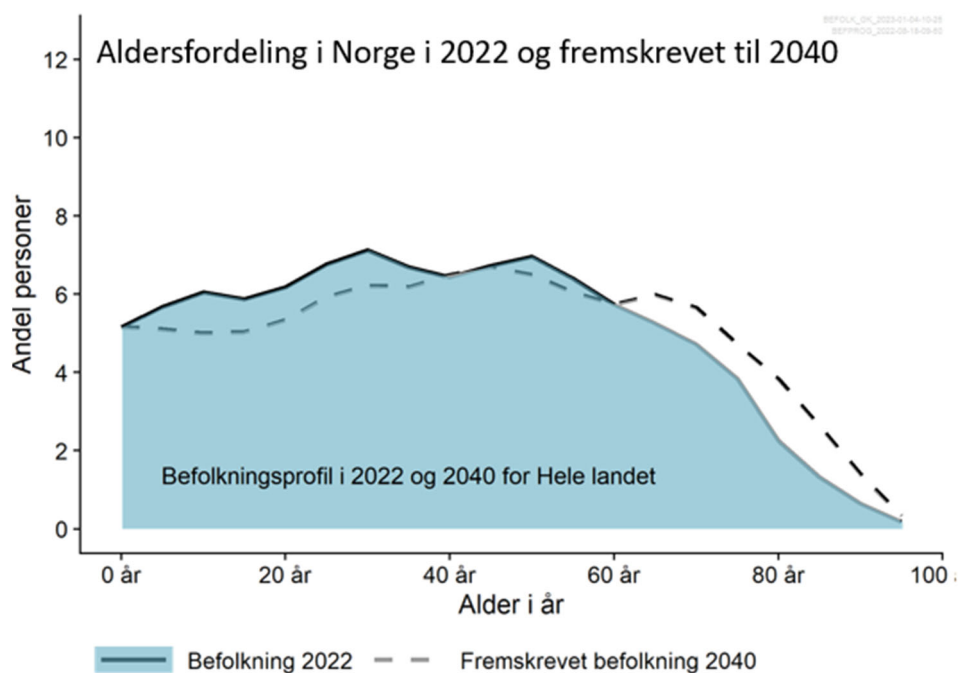
Kommunene skal sørge for gode og forsvarlige helse- og sosialtjenester til alle som trenger det, uavhengig av alder eller diagnose. Tjenestene spenner vidt, og omfatter blant annet helsetjenester i hjemmet, opphold i institusjon (sykehjem), personlig assistanse eller annen praktisk bistand, støttekontakt, omsorgsstønad, pårørendestøtte og avlastning, samt brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Kommunene har også ansvar for fastleger, helsestasjon og skolehelsetjeneste.

Kommunens ansvar er regulert i flere lover og forskrifter, for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven og helsepersonelloven, forskrift om habilitering og rehabilitering og forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring. Enkelte av tjenestene er rettighetsbaserte. For eksempel har alle innbyggere som ifølge folkeregisteret er bosatt i en norsk kommune rett til en fastlege, jf. forskrift om fastlegeordning i kommunene. Fra 1. august 2022 har også kommunene plikt til å tilby barnekoordinator, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a.⁸

4.6.2 Generell risiko

Ifølge beregninger fra Folkehelseinstituttet (FHI) vil befolkningen bli stadig eldre i årene som kommer. Figuren under viser Norges befolkningsprofil i 2022 og 2040.

⁸ Koordinerende enhet i kommunen har overordnet ansvar for oppnevning, opplæring og veiledning av barnekoordinator. Familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller redusert funksjonsevne, og som kan få behov for lengre, sammensatte eller koordinerte tjenester innenfor helse-, omsorg og andre velferdstjenester, har rett til barnekoordinator.

Figur 3: Norges befolkningsprofil i 2022 og 2040

Kilde: Folkehelseinstituttet 2024

Figuren over viser at befolkningssammensetningen vil endres slik at det blir en lavere andel personer under 60 år, mens det blir en større andel over 60 år. Kommunene vil derfor møte flere utfordringer som tjenesteyter, blant annet på grunn av en større etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, press på arbeidskraft som har rett kompetanse og budsjettbegrensninger. Kommunene kan bli bedre rustet til å møte utfordringene blant annet ved å etablere planverk og praksis som legger vekt på forebyggende arbeid, tilrettelagte og koordinerte tjenester samt bruk av velferdsteknologi.

Flere kommuner har utfordringer med å sikre at tjenestetilbudet har tilstrekkelig kapasitet, slik at ikke alle innbyggerne får de tjenestene de har rett på. For eksempel fører en redusert kapasitet i fastlegeordningen til at flere kommuner ikke kan tilby fastlege til alle innbyggerne (Helsedirektoratet 2022).

Flere av innbyggerne har behov for hjelp fra flere tjenester. Nasjonale myndigheter har pekt på at samhandlingen mellom tjenestene ikke er god nok. Myndighetene har derfor skjerpet kravene til et koordinert tjenestetilbud, både når det gjelder mellom kommunale tjenester og mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester.

Romerike revisjon har gjennomført flere undersøkelser innen helse og omsorg. Mangelfull samhandling og koordinering mellom ulike tjenester er et gjennomgående funn i undersøkelsene på dette området. Undersøkelsene viser også at flere kommuner har utfordringer med å sikre et forsvarlig helsetilbud, delvis knyttet til mangel på ansatte som har rett kompetanse. Flere undersøkelser viser

også at kommunene har utfordringer med å dreie tjenestetilbudet fra institusjon til hjemmebaserte tjenester.

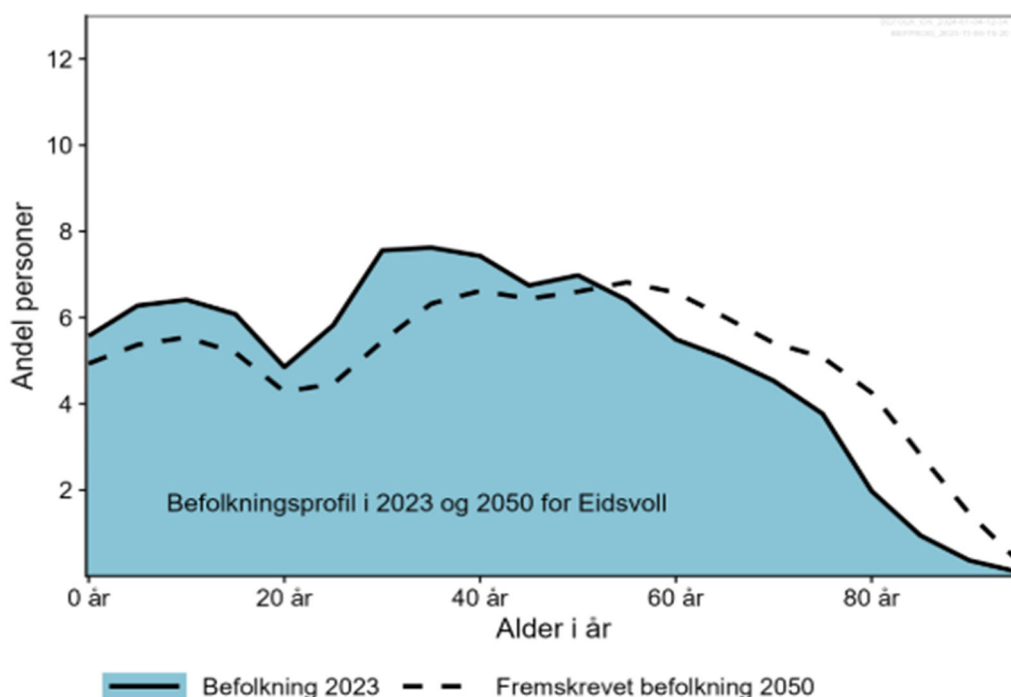
Romerike revisjon har gjennomført få undersøkelser av helse- og omsorgstjenester til barn og unge, og til personer som har psykisk uhelse og utfordringer med rus. Tidligere undersøkelser av skolehelsetjenesten peker på at bemanningen er for lav, og at det systematiske arbeidet kan styrkes. En undersøkelse av fastlegeordningen trekker frem utfordringer med å sikre at informasjon om risiko og gjentatte avvik på legekantorene deles med kommunen, samt å innhente erfaringer fra pasienter, brukere og pårørende (Romerike revisjon 2024).

4.6.3 Risiko i Eidsvoll kommune

I sin orientering til kontrollutvalget 18.3.2024 (sak 9/24), trekker kommunedirektøren frem utfordringer med å rekruttere helsepersonell som en særskilt utfordring.

Ifølge kommunedirektøren vil det også være et stadig økende behov for helse og omsorgstjenester fremover (Eidsvoll kommune 2023a). I tillegg uttrykker kommunedirektøren en bekymring for at kommunens inntekter ikke vil finansiere det reelle behovet for tjenester. Tjenestetilbudet kan dermed bli redusert, hvis det ikke utvides i tråd med befolkningsøkningen. Kommunedirektøren skriver også at det oppleves at innbyggerne er mer bevisst sine rettigheter og krav om tjenester fra kommunen. Dette fører ifølge kommunedirektøren til at ansatte kan bli stående i et større krysspress enn de gjør per i dag.

Figur 4: Befolkningsprofil i 2023 og 2050 for Eidsvoll



Kilde: Folkehelseinstituttet 2024

Kommunebarometeret for 2023 rangerer Eidsvoll kommune på 253. plass i kategorien helse. Kommunebarometeret plasserer kommunen på grønt nivå blant annet når det gjelder vaksinasjonsgrad blant 2-åringer (74. plass). Kommunen plasseres på gult nivå når det gjelder blant annet vaksinasjonsgrad blant 9-åringer (134. plass), andel barn som får gjennomført helseundersøkelse innen utgangen av 1. skoleår (199. plass) samt forebygging⁹ (183. plass). Kommunen plasseres på rødt nivå blant annet når det gjelder andel ledige plasser på listene til fastlegene (238. plass) og andel fødte med hjemmebesøk innen 14 dager (330. plass).

Videre rangerer Kommunebarometeret Eidsvoll på 317. plass i kategorien pleie og omsorg. Kommunebarometeret plasserer kommunen på grønt nivå blant annet når det gjelder antall døgn på sykehus for utskrivningsklare pasienter¹⁰ (77. plass). Kommunen er også på grønt nivå når det gjelder andel av beboerne på institusjon som har et omfattende pleiebehov (74. plass). Dette indikerer at innsatsen dreies over mot hjemmebasert omsorg, og at man må være mer pleietrengende enn før for å få sykehjems plass. Videre har Kommunebarometeret plassert kommunen på gult nivå blant annet når det gjelder andel av opphold på sykehjem som er korttidsopphold (195. plass) og gjennomsnittlig ukentlig antall timer til hjemmesykepleie (217. plass). Kommunen plasseres på rødt nivå blant annet når det gjelder ansatte i pleie og omsorg som har fagutdanning (274. plass), andel vedtak om helsetjenester i hjemmet som iverksettes innen 15 dager (342. plass) samt mottakere av BPA, støttekontakt og omsorgslønn¹¹ (287. plass).

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av tjenestetilbudet til hjemmeboende eldre i 2021 (Romerike revisjon 2021). Undersøkelsen viste blant annet at kommunen har et forbedringspotensial på flere områder når det gjelder praksis for tildeling av tjenester og at under halvparten av de ansatte mener brukernes grunnleggende behov rundt måltider, sosial kontakt og tilbud til personer med demens blir godt ivaretatt. Det kom også frem at kommunen ikke jobber tilstrekkelig systematisk med å følge opp avvik, og har et forbedringspotensial når det gjelder å benytte avvik som grunnlag for risikovurderinger og videre kvalitetsarbeid.

Statsforvalteren i Oslo og Viken har planlagt et tilsyn med kommunens systematiske folkehelsearbeid med å fremme god psykisk helse hos barn og unge i 2024.

Videre gjennomførte Statsforvalteren i Oslo og Viken et tilsyn av legevakttjenesten i 2023 (Statsforvalteren i Oslo og Viken 2023). Tilsynet viste blant annet at kommunen drifter legevaksordningen med for høy risiko for svikt i helsehjelpen. Det er dermed en risiko for at befolkningen ikke får rett helsehjelp til rett tid, noe som har konsekvenser for pasientsikkerheten. Befolkningen får ikke alltid forsvarlige tjenester når de henvender seg til legevakten for hastegradsvurdering ved mottak og ved oppfølging i påvente av legebehandling.

⁹ Netto utgifter til forebygging per innbygger over fire år.

¹⁰ Per 10.000 innbyggere.

¹¹ Per 1.000 innbyggere.

4.6.4 Revisjonens vurderinger

Analysen av den generelle kommunerisikoen, kommunens befolkningsprofil, kommunens resultater i Kommunebarometeret og rapporteringer fra kommunen gir inntrykk av det er en stor risiko knyttet til tilbudet av helse- og omsorgstjenester til både yngre og eldre befolkningsgrupper. Manglende bemanning som har rett og tilstrekkelig kompetanse er etter revisjonens vurdering en særskilt risiko på dette området. Revisjonen legger til grunn at Statsforvalteren i Oslo og Viken undersøker og følger opp kommunens arbeid for å fremme god psykisk helse hos barn og unge i 2024, samt følger opp at kommunen lukker påviste avvik i legevaktjenesten.

4.7 Sosial og økonomisk ulikhet

4.7.1 Kommunens ansvar

Kommunene har ansvar for å utføre oppgaver etter sosialtjenesteloven. Formålet med sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Tjenestene som er regulert i loven er i stor grad behovsbaserte rettigheter. Blant tjenestene kommunene er ansvarlige for, er opplysning, råd og veiledning av innbyggerne, økonomisk sosialhjelp, boligsosiale tjenester, kvalifiseringsprogrammet og introduksjonsordningen. Sosialtjenesteloven fastslår at økonomisk sosialhjelp skal være en midlertidig stønad. Det vil si at kommunen skal bidra til at mottakerne blir selvhjulpne så raskt som mulig.

Ny lov om boligsosialt arbeid trådte i kraft 1. juli 2023, og tydeliggjør kommunens ansvar på dette området. Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer, samt å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe og beholde en egnet bolig. Kommunen har etter loven plikt til å gi individuell bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet (§ 6). Kommunen skal sørge for samarbeid på tvers av sektorer og samordning av sine tjenester i sitt arbeid på det boligsosiale feltet (§ 5). Kommunen skal videre ha oversikt over behovet for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, og denne oversikten skal inngå i kommunens strategi- og planarbeid (§ 5 andre ledd).

Kommunene har også ansvar for å ta imot og bosette flytninger. Innen området sosial og økonomisk ulikhet, omfatter dette blant annet et ansvar å skaffe en egnet bolig. Kommunen har også ansvar for tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (integreringsloven § 3).

4.7.2 Generell risiko

Økte sosiale og økonomiske forskjeller gir større behov for sosiale tjenester og ytelser fra Nav. Statsforvalteren har i løpet av de siste årene gjennomført tilsyn med ulike deler av Navs arbeid med sosiale tjenester i flere kommuner. Tilsynene har avdekket flere lovbrudd, blant annet knyttet til kartlegging, informasjon, vurderinger, vedtak og vilkår. Statsforvalteren har dermed konkludert at ikke alle Nav-kontorene sikrer at tjenestene er forsvarlige (Helsetilsynet 2024a).

Videre viser flere undersøkelser at kommunene har utfordringer knyttet til boligsosialt arbeid. Blant annet er det flere kommuner som disponerer for få egnede boliger til vanskeligstilte (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Flere kommuner har heller ikke en tilstrekkelig oversikt over boligbehovet eller koordinering mellom ulike tjenester (Prop. 132 L (2021 – 2022)).

Stor tilstrømming av flyktninger, blant annet fra Ukraina, legger press på kommunenes tjenester. Dette gjelder blant annet antall egnede boliger og gjennomføring av integrasjonsprogrammet. Videre har flere kommuner utfordringer med å håndtere flyktninger med ulike forutsetninger, beholde kapasitet og kompetanse blant de ansatte og med å gi et godt tilbud til eldre flyktninger. Flere kommuner har også behov for en bedre forankring av flyktningarbeidet (Institutt for samfunnsforskning 2024).

Romerike revisjon har gjennomført flere forvaltningsrevisjoner om økonomisk sosialhjelp. Undersøkelsene har avdekket mangelfull dokumentasjon og kvalitetssikring i oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere, utilstrekkelig individuell oppfølging, mangler i rapportering om sosialhjelpsmottakere og mangelfullt arbeid for å sikre at sosialhjelp skal være midlertidig. Det er ikke gjennomført noen undersøkelser av kommunenes rutiner og praksis for økonomisk rådgivning.

Romerike revisjon har gjennomført få undersøkelser av kommunenes boligsosiale arbeid og oppfølging av flyktninger. Undersøkelsene som er gjennomført, viser at kommunene har flere svakheter på disse områdene. Når det gjelder boligsosialt arbeid, viste en undersøkelse blant annet at kartlegging av boligbehovet ikke gjøres systematisk, eller i henhold til overordnede rutiner og retningslinjer. Undersøkelsen trakk også frem manglende skriftlige rutiner på tjenestenivå og overordnet boligsosial plan. Det kom også frem at oppgave- og ansvarsfordelingen mellom tjenester kan bli tydeligere, og at koordineringen kan bli bedre. Videre viste en undersøkelse av flyktningetjenesten at internkontrollen hadde grunnleggende svakheter, blant annet at over halvparten av flyktningene manglet en individuell plan.

4.7.3 Risiko i Eidsvoll kommune

Eidsvoll kommune er plassert på 228. plass i Kommunebarometeret for 2023 innen området sosiale tjenester. 37 prosent av dem som mottar økonomisk sosialhjelp i Eidsvoll mottar stønaden i minst seks måneder, noe som plasserer kommunen på 278. plass i Kommunebarometeret. Gjennomsnittet i Norge er 27 prosent. Om lag 21 prosent av mottakerne i Eidsvoll mottar stønaden i over ti måneder, og kommunen er plassert på 241. plass i kommunebarometeret. Det nasjonale gjennomsnittet er 13 prosent. Om lag 16 prosent av sosialhjelpsmottakerne i Eidsvoll har økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt (102. plass). Kommunen er på 255. plass når det gjelder økonomisk rådgivning til langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av økonomisk sosialhjelp i 2019 (Romerike revisjon 2019). Undersøkelsen viste blant annet at kommunen ikke hadde en entydig praksis for å rapportere nøkkeltall knyttet til økonomisk sosialhjelp. Videre viste undersøkelsen at kommunen har hatt store utfordringer i saksbehandling og oppfølging av sosialhjelpsmottakerne.

Kommunebarometeret for 2023 viser videre at nesten 73 prosent av søknadene om kommunal bolig ble innvilget. Landsgjennomsnittet er 80,1 prosent, og kommunen er rangert på 226. plass. Ifølge Husbankens boligsosiale monitor for 2022 var det 86 barn i husholdninger med lav inntekt som leier og bor trangt og 131 uføre som bor sammen med foreldre (Husbanken 2024).

Kommunestyret vedtok 23.1.2023 (sak 24/02) at kommunen skal bosette inntil 170 flyktninger i 2024. Kommunestyret vedtok også at Eidsvoll skal bli ledende innenfor integrering, og at kommunen skal arbeide for å synliggjøre og evaluere alle sider av bosetting og integrering av flyktninger. Kommunestyret har bedt om en evaluering av de siste fem års integreringsarbeid, som skal gjennomføres i 2025.

4.7.4 Revisjonens vurderinger

Kommunen har en relativt høy andel langtidsmottakere av sosialhjelp sammenlignet med landsgjennomsnittet. I tillegg viser tidligere undersøkelser, både i Eidsvoll og andre kommuner, blant annet svakheter når det gjelder målrettet arbeid, saksbehandling, oppfølging av sosialhjelpsmottakere og rapportering. Revisjonen trekker derfor frem en risiko knyttet til kommunens arbeid for å sikre at økonomisk sosialhjelp er en midlertidig stønad.

Videre er revisjonen usikker på om kommunen har innrettet arbeidet for å etterleve de skjerpede kravene i den nye loven om boligsosialt arbeid. Kommunens resultater i Kommunebarometeret og den generelle kommunerisikoen øker risikoen på dette området.

Det har vært en betydelig økning av antall flyktninger de siste årene. Samtidig har kommunen ambisiøse målsettinger for integreringsarbeidet. Ettersom kommunen skal evaluere integreringsarbeidet i 2025, kan det etter revisjonens vurdering være hensiktsmessig å avvente en eventuell forvaltningsrevisjon til etter at evalueringen er gjennomført.

4.8 Plan og teknisk

4.8.1 Kommunens ansvar

Kommunen er lokal planmyndighet. Det innebærer et ansvar for å utarbeide kommunal planstrategi og kommuneplan med samfunnsdel og arealdel. I tillegg skal kommunen sørge for at det utarbeides reguleringsplaner i form av områderegulering eller detaljregulering, og behandle private planforslag. Kommunens ansvar som planmyndighet følger av plan- og bygningsloven.

Kommuneplanen er kommunens overordnede plan, og kommunestyrets viktigste styringsdokument. Kommunal planlegging skal tilrettelegge for å utvikle samfunnet, og avklare hvordan arealene i kommunen skal brukes. Planleggingen skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Planlegging er også viktig for å utvikle bærekraftig samfunn, og sikre felles verdier og grunnleggende levekår for alle.

Videre har kommunen ansvar for tekniske tjenester som avfallshåndtering, kommunale veier, geodata og oppmåling, brann og beredskap og vann- og avløpsanlegg. For noen kommunaltekniske oppgaver

er det hensiktsmessig for kommunene å inngå i interkommunale samarbeid, for eksempel for renovasjon og brann og beredskap. Disse er ofte organisert som interkommunale selskaper. Mange kommuner kjøper også eksterne tjenester og/eller setter ut deler av tjenestespekteret til eksterne aktører, for eksempel på områder som vei og samferdsel og vann og avløp.

For å kunne sikre et tilfredsstillende tjenestetilbud, må kommunene sørge for at formålsbyggene er tilpasset innbyggernes behov, og at tilstanden er tilfredsstillende. Formålsbygg er bygg som er spesielt utformet med tanke på et spesielt formål. Dette er for eksempel lokaler til administrasjon, barnehager, skoler og institusjoner. Kommunale idrettsanlegg og kulturbygg inngår også som formålsbygg.

4.8.2 Generell risiko

En generell risiko på plan- og byggesaksområdet kan være dispensasjonspraksis. Dispensasjon innebærer at det i enkelttilfeller gis unntak fra bestemmelser i lov og forskrift, eller fra reguleringsplaner gitt i samsvar med lov. Adgangen til dispensasjon er nedfelt plan- og bygningsloven kapittel 19.

Det er risiko for at dispensasjoner i stort omfang kan bidra til å uthule kommunenes eget planverk og komme i konflikt med nasjonale krav og føringer knyttet til arealbruk. Det kan også være risiko for uklare ansvarslinjer mellom politikk og administrasjon internt i kommunen ved behandling og avgjørelse av dispensasjonssøknader.

Demografiske endringer, for eksempel befolkningsvekst og endringer av befolkningssammensetningen, kan føre til endringer i innbyggernes tjenestebehov. Behovet for koordinering, og en tydelig ansvarsdeling mellom ulike tjenester, øker risikoen ytterligere. Dette gjelder også kommunens planverk som beskriver formålsbygg.

Romerike revisjon har gjennomført flere forvaltningsrevisjoner på byggesaksområdet (Romerike revisjon 2024). Gjennomgående funn er at kommunene overskrider lovpålagte frister, i liten grad gjennomfører risikovurderinger på byggesaksområdet og ikke rapporterer korrekt i KOSTRA. Fristoverskridelsene gjelder særlig byggesaker med 3 ukers frist.

Romerike revisjon har gjort en sammenligning av gebyrnivået på en rekke ulike byggesakstyper i fire kommuner på Romerike (Romerike revisjon 2023c). Sammenligningen viser at det er store variasjoner i gebyrnivået mellom kommunene for nivået samlet, fordelt på ulike sakstyper og mellom innbyggere og utbyggere.

For plan og byggesak, i likhet med vann- og avløpstjenester og renovasjon, gjelder selvkostprinsippet. Overordnede føringer for beregning av selvkost er gitt i kommuneloven § 15-1. For byggesak er selvkostprinsippet nedfelt i plan- og bygningsloven § 33-1. Selvkost innebærer at inntekter fra gebyret (eller prisen) for en tjeneste eller et produkt ikke skal overstige kostnadene ved å produsere tjenesten eller produktet. Selvkost og selvkostberegning kan være krevende. Det er også et rom for skjønn. Praktiseringen av selvkost blant kommunene varierer, og det gjøres feil (NOU 2016: 4, s. 282). Store

variasjoner i gebyrnivået mellom kommuner kan gi grunn til å stille spørsmål ved om kommunene forstår og anvender selvkostprinsippet på riktig måte.

Romerike revisjon IKS har gjennomført flere forvaltningsrevisjoner av eiendomsforvaltning. Undersøkelsene viste at kommunene hadde et stort vedlikeholdsetterslep, mangelfull eiendomsstrategi, samt manglende skriftlige rutiner og praksis for å hente inn og bruke informasjon om byggenes tilstand (Romerike revisjon 2019 m. fl.).

4.8.3 Risiko i Eidsvoll kommune

I Kommunebarometeret 2023 kommer Eidsvoll kommune på 75. plass i sektoren vann, avløp og renovasjon. Blant nøkkeltallene som inngår i sektoren har kommunen lavest plassering på brudd i vannleveransen, snitt timer per år per innbygger (285. plass), andel av vannet som går tapt på grunn av lekkasjer (262. plass) og beregnet gjennomsnittsalder for kommunalt vannledningsnett med kjent alder (271. plass).

I kommunens handlingsplan 2024-2027 vises det til utdatert vann- og avløpsnett som en utfordring (Eidsvoll kommune 2023c).

I sektoren saksbehandling kommer Eidsvoll kommune på 333. plass i kommunebarometeret. Nøkkeltall i sektoren er bl.a. overholdelse av lovpålagte frister i byggesaksbehandling og gebyrer på byggesaksområdet. For flere av nøkkeltallene er det ikke oppdaterte tall for Eidsvoll kommune. Kommunen ligger på 314. plass for saksbehandlingsgebyr for enebolig.

Revisjonen har ikke gjennomført forvaltningsrevisjoner av byggesaksbehandlingen i Eidsvoll kommune.

4.8.4 Revisjonens vurderinger

Vannledningsnett og vannforsyning kan være et særskilt risikoområde.

Gjennomgående funn fra forvaltningsrevisjoner av byggesaksbehandlingen i flere kommuner på Romerike, indikerer at dette er et risikoområde også i Eidsvoll kommune.

4.9 Investeringsprosjekter og anskaffelser

4.9.1 Kommunens ansvar

Kommunene har ansvar for å planlegge og gjennomføre egne byggeprosjekter, både som utbyggere og innkjøpere. Som utbyggere skal kommunene drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging gjennom dokumenter som kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Som innkjøpere skal kommunene sikre at anskaffelsesprosessene følger regelverket for offentlige anskaffelser. Videre har kommunedirektøren ansvar for internkontroll i egen

virksomhet. Planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter i tråd med anerkjent prosjektmetodikk legger til rette for styring og kontroll i alle faser av prosjektene.¹²

Kommunens ansvar er regulert i flere lover og forskrifter, for eksempel anskaffelsesloven, kommuneloven, plan- og bygningsloven og anskaffelsesforskriften.

4.9.2 Generell risiko

Byggeprosjekter har mange fallgruver. Kommunene skal ivareta mange hensyn i arbeidet med samfunnsplanlegging og arealplanlegging, herunder samfunnssikkerhet og klima. Prosjektene har høye verdier, og anskaffelser utgjør en betydelig del av kommunens utgifter (KS og Transparency International 2019). Videre involverer investeringsprosjekter flere ansatte, ofte plassert i ulike deler av virksomheten, og de kan ha ansvar for flere prosjekter samtidig. Dette stiller store krav til god internkontroll, herunder tydelig ansvarsdeling, rapportering og kontrollvirksomhet.

Anskaffelsesregelverket stiller også klare krav for å sikre en reell konkurranse, og alle vesentlige vurderinger og beslutninger skal være dokumenterte jf. foa § 7-1 (3). KS trekker frem anskaffelser som ett av områdene hvor det er størst risiko for korrupsjon (KS og Transparency International 2019). Dette gjelder alle deler av anskaffelsesprosessen. Risikoen oppstår når praksis avviker fra grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser, knyttet til kunngjøring, like konkurransevilkår og korrekte prosedyrer.

Kommunen har ifølge anskaffelsesloven § 5 en plikt til å ivareta samfunnshensyn, herunder miljø. Plikten omfatter at kommunen skal vurdere hvilke anskaffelser som kan medføre en vesentlig miljøbelastning, og identifisere i hvilke anskaffelser det er relevant å stille miljøkrav. Kommunen skal også ha rutiner for hvordan disse anskaffelsene skal følges opp. Klima- og miljøkrav er spesielt relevante i bygg og anlegg, transport, avfall og vann og avløp (Direktoratet for økonomistyring 2024a og Miljødirektoratet 2024a). Videre fastslår den nye forskriften om energi- og miljøkrav ved anskaffelser av kjøretøy fra 1.1.2022, at det som hovedregel skal være et nullutslippskrav for offentlig anskaffelser av personbiler, lette varebiler (og bybusser).

Romerike revisjon og andre revisjonsenheter har gjennomført flere undersøkelser av investeringsprosjekter. Undersøkelsene berører både tidligfasen og gjennomføringsfasen, herunder anskaffelser. Undersøkelsene viser at det er mangelfull styring og kontroll i flere investeringsprosjekter. Dette gjelder alle fasene av prosjektene. Dette fører blant annet til en uklar rollefordeling, mangelfull rapportering samt at de overskrider avtalt tidsramme og budsjett. Undersøkelsene viser også at ikke alle byggeprosjektene følger en tydelig faseinndeling med klart definerte beslutningspunkter. Enkelte undersøkelser har også vist brudd på regelverket om offentlige anskaffelser (Romerike revisjon 2024).

¹² En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsunderlaget og beslutningspunkter mellom ulike faser (Welde m.fl. 2015).

4.9.3 Risiko i Eidsvoll kommune

Eidsvoll kommune planlegger store investeringer i løpet av de neste årene (Eidsvoll kommune 2023b). Investeringsprogrammet innebærer en kostnad på 1,9 milliarder kroner over fire år, inkludert investeringer i selvkostområdene vann og avløp (VA). Utenom VA-områdene er investeringskostnaden på 1,1 milliarder kroner. De største investeringsprosjektene omfatter bygging av skole- og barnehagebygg, omsorgsboliger, og investeringer i vann og avløp.

Eidsvoll kommune har inngått et innkjøpssamarbeid, Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK), sammen med Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker, samt alle deres interkommunale selskaper. ØRIK er fra 1. januar 2016 organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid med Ullensaker kommune som vertskommune. På vegne av kommunene inngår ØRIK rammeavtaler og kontrakter på alle vare- og tjenesteområder hvor det er hensiktsmessig, samt bistår ved gjennomføring av anskaffelser.¹³ Den enkelte kommune har selv ansvaret for avrop av egne anskaffelser på rammeavtaler (Gjerdrum kommune 2024a).

Romerike revisjon har gjennomført flere undersøkelser av investeringsprosjekter og anskaffelser. En undersøkelse av anskaffelser i investeringsprosjekter i 2023 viste blant annet at kommunen ikke har en tilfredsstillende internkontroll som sikrer at anskaffelsene i gjennomføres i tråd med lov, forskrift, inngåtte rammeavtaler og kommunens eget reglement (Romerike revisjon 2023). I tillegg var det mange feil ved avrop på rammeavtaler og en rekke ulovlige direkteanskaffelser. Kommunen hadde med få unntak brutt dokumentasjonskravet i anskaffelsesregelverket i fakturaene som ble undersøkt. Kommunen hadde også mangler knyttet til kontrollmekanismer og fullmaktstruktur.

En forvaltningsrevisjon av gjennomføring av investeringsprosjekter i 2018 viste også at kommunen hadde flere svakheter på området (Romerike revisjon 2018).

Kontrollutvalget bestilte i møte 5. februar 2024 (sak 2/2024) en ny forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekter.

4.9.4 Revisjonens vurderinger

Den generelle kommunerisikoen, kommunens investeringsplaner, resultater i tidligere undersøkelser og deltakelse i innkjøpssamarbeid gjør at det etter revisjonens vurdering er en risiko innen hele dette området. Ettersom kontrollutvalget har bestilt en ny forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekter, kan det være hensiktsmessig å prioritere undersøkelser innen andre risikoområder.

¹³ ØRIK har ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelser av varer og tjenester med verdi over 500.000 kroner, eksklusiv mva. Gjennomføringen av anskaffelser skjer gjennom et team bestående av ansvarlig fra ØRIK, produktansvarlig eller personell fra anskaffende enhet, samt innkjøpsrådgiver i kommunene.

4.10 Selskaper

Kommunalt eide selskaper utgjør en sektor som forvalter store økonomiske verdier og ivaretar viktige samfunnsoppgaver. På enkelte områder utføres en vesentlig del av kommunenes tjenesteproduksjon i selskaper.

Organisering av virksomhet i egne selskaper skjer som oftest som et interkommunalt selskap (IKS) etter lov om interkommunale selskaper, eller som aksjeselskaper etter aksjeloven. Et IKS er en organisasjonsform ikke bare for selskapsorganisering, men også for samarbeid mellom kommuner, om oppgaver som best kan løses i fellesskap. Kommunene kan også samarbeide på andre måter enn ved organisering i selskaper, f.eks. i form av et vertskommunesamarbeid. Disse omtales ikke nærmere her.

Når kommunen velger å organisere en del av kommunens virksomhet i et selskap, endres betingelsene for folkevalgt styring og kontroll. Selskapet ligger også utenfor ordinære ansvarslinjer i kommunens administrasjon. Kommunestyret får en eierrolle og et ansvar for eierstyring. Eierstyringen utøves gjennom eierorganet, generalforsamlingen i et AS eller representantskapet i et IKS. Ansvar for forvaltningen og driften av selskapet ligger hos styret og daglig leder.

4.10.1 Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring (kommuneloven § 23-4).

Eierskapskontrollen retter seg dermed mot kommunen som eier og den som utøver kommunens eierinteresser. Utgangspunktet for kontrollen er eierstyringen. Dersom en undersøkelse skal rettes mot selskapet, i tillegg til selskapets drift og virksomhet, må dette gjøres i form av en forvaltningsrevisjon. Dette er også tilfellet for interkommunale samarbeidsformer som ikke er selskaper.

Hva som omfattes av en eierskapskontroll, og da regnes som «selskaper» i denne sammenheng, er: aksjeselskaper, interkommunale selskaper og kommunale oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter (jfr. Kommuneloven kap. 20). Hva som ikke omfattes av eierskapskontroll er kommunale foretak, vertskommunesamarbeid og kommunale oppgavefellesskap som ikke er egne rettssubjekter.

4.10.2 Eidsvoll kommune

Kommunene på Romerike eier flere IKS sammen. Flere av selskapene eies enten av øvre kommunene eller nedre kommunene. I tabellen nedenfor er en oversikt over selskaper Eidsvoll kommune har eierinteresser i:

Tabell 1: Selskaper i Eidsvoll

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS
Øvre Romerike Brann og Redning IKS
Romerike revisjon IKS
Romerike krisesenter IKS
Viken kontrollutvalgssekretariat IKS
Orbit Arena AS
Øvre Romerike Industriservice AS

Kilde: Eidsvoll kommune 2024

Tabellen nedenfor gir en oversikt over eierskapskontroller og forvaltningsrevisjoner som er gjennomført i selskaper Eidsvoll kommune har eierinteresser i:

Tabell nr. 2 Eierskapskontroller Eidsvoll

Samfunnsansvar i interkommunale selskaper (2022)
Styrevalgprosesser Øvre Romerike (2021)
Orbit Arena AS (2017)
Øvre Romerike brann og redning (2017)
Øvre Romerike Avfallsselskap (2015)
Øvre Romerike Industriservice AS (2015)

Kilde: Romerike revisjon 2024

4.10.3 Revisjonens vurdering

Selskapsorganisering gir generelt og i seg selv en risiko. Selskapene er på armlengdes avstand fra ordinær politisk og administrativ styring. Samtidig har kommunestyret ansvar for kommunens samlede virksomhet, noe som også omfatter de tjenester som er organisert i selskaper. Grunnleggende forståelse av selskapsorganisering og god rolleforståelse knyttet til eierstyring blir dermed vesentlig.

Revisjonen har gjennomført flere eierskapskontroller i enkeltselskaper på Romerike. Kontrollene sjekker ut om grunnleggende krav til eierstyring er oppfylt, som regel med utgangspunkt i KS sine

anbefalinger om god eierstyring (KS 2020b). Gjennomgående er erfaringen at grunnleggende krav til eierstyring er på plass. I tillegg er det gjennomført eierskapskontroller som omfatter flere selskaper på områdene samfunnsansvar og styrevalgprosesser.

Det kan være grunn til å vurdere om undersøkelser i selskaper i større grad bør gjennomføres som forvaltningsrevisjoner, noe som gir mulighet til å undersøke nærmere selskapenes virksomhet, eventuelt en kombinasjon av eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Det kan også være grunn til å innrette undersøkelsene mot særskilte områder og temaer.

Aktuelle temaer med generell vesentlighet og risiko kan være:

- Etikk, antikorrupsjon og åpenhet
- Miljø og bærekraft (f.eks. avfallsselskaper)
- Arbeidsmarkedsbedrifter
- Kompliserte organisasjons- og eierstrukturer (f.eks. «indirekte eierskap»)

5 LITTERATUR

Lover og forskrifter

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslov) av 17.7.1998 nr. 61.

Lov om barnehager (barnehageloven) av 17.6.2005 nr. 64.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 20.6.2018 nr. 83.

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) av 25.6.2010 nr. 45.

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) av 24.6.2011 nr. 30.

Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) av 14.6.2002 nr. 20.

Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) av 2.7.1999 nr. 63.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27.6.2008 nr. 71.

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 6.16.2016 nr. 73.

Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) av 6.11.2020 nr. 127.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22.8.2011 nr. 894.

Forskrift om fastlegeordning i kommunene.

Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator (forskrift om habilitering og rehabilitering) av 28.6.2001 nr. 765.

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten (forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring) av 28. oktober 2016 nr. 1250.

Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) av 12.8.2016 nr. 974.

Forskrift om endring i forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) av 1.8.2023 nr. 1305

Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) av 25.6.2004 nr. 988

Forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelser fra 1.1.2022.

Litteratur

Barne- og familiedepartementet (2013): Rundskriv Q-16/2013. Forebyggende innsats for barn og unge.

Deloitte (2022): Klima- og miljøtiltak. Forvaltningsrevisjon Bergen kommune.

Deloitte (2023): Organisering av arbeidet med klima og klimatilpasning. Forvaltningsrevisjon Asker kommune.

Digdir (2020): Arbeidet med informasjonssikkerhet i fylkeskommuner og kommuner. Digir-rapport 2020: 3

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2021): *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Versjon 2.* September 2021.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022): *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen. Revidert 2022. Versjon 1.* September 2022.

Helsedirektoratet (2022): Oppfølging av Handlingsplan for allmennlegetjenesten 2020-2024 Kvartalsrapport 4. kvartal 2021. 3. mars 2022.

Institutt for samfunnsforskning (2024): Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge. Organisering, tiltak og erfaringer. Rapport 3:24

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023): Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014): Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020).

Kommunal- og regionaldepartementet (2013): Veileder. Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner.

KS (2006): Prosessveileder etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen.

KS (2020): Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll.

KS (2020b): Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll.

KS og KPMG (2022): Kommunedirektørens verktøykasse for personvern og informasjonssikkerhet.

KS og Transparency International (2019): Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon.

Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet.

Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

Meld. St. 40 (2020-21) Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030.

NOU 2016: 4 Ny kommunelov.

NOU 2019: 23 Ny opplæringslov.

NOU 2023: 17 Nå er det alvor.

NKRF (2019): Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering

Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Prop. 132 L (2021 – 2022) Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet.

Prop. 57 L (2022 – 2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

PROBA samfunnsanalyse (2023): Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven. Rapport 2023-8.

PwC (2023): Bærekraft 356. Bærekraft i norske kommuner.

Riksrevisjonen (2022): Dokument 3:5 (2021-2022). Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen (2023): Faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon.

Romerike revisjon (2018): Gjennomføring av investeringsprosjekter. Eidsvoll kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 13-2018.

Romerike revisjon (2019): Økonomisk sosialhjelp. Eidsvoll kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 1-2019.

Romerike revisjon (2020): Kvalitets- og utviklingsarbeid i skolen. Eidsvoll kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 2-2020.

Romerike revisjon (2021): Tjenestetilbudet til hjemmeboende eldre. Eidsvoll kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 11 2021.

Romerike revisjon (2022): Barnevern. Forebyggende arbeid og tidlig innsats. Eidsvoll kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 10-2022.

Romerike revisjon (2023): Kommunens arbeid med klima. Lørenskog kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 14-2023.

Romerike revisjon (2023b): Anskaffelser i investeringsprosjekter. Eidsvoll kommune. Undersøkelse.

Statsforvalteren i Oslo og Viken (2023): Rapport fra tilsyn med Eidsvoll kommune - legevakt og legevaktsentral 2023. 14.9.2023.

Statsforvalteren i Oslo og Viken (2024): Forventningsbrev 2024. Statlige forventninger til kommunene og innspill til kommunal planstrategi.

Welde, Morten, Aksdal, Jostein og Grindvoll, Inger Lise Tyholt (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag*. Concept-rapport nr. 45. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

Dokumenter fra kommunen

Eidsvoll kommune (2022): Kommunedelplan for klima og energi 2023-2034. Revidert 9.12.2022.

Eidsvoll kommune (2023a): Behandling av debathefte I – evne og kraft til å bære. Kommunestyret 8.2.2023, sak 23/143.

Eidsvoll kommune (2023b): Handlingsplan 2024-2027. Budsjett 2024. Vedtatt av kommunestyret 12.12.2023, sak 23/111.

Eidsvoll kommune (2023c): Planprogram for rullering av kommuneplanens areal- og samfunnsdel. Fastsatt 7.3.2023.

Eidsvoll kommune (2023d): Langsiktig arealstrategi. Revidert 13.3.2023.

Eidsvoll kommune (2023e): Kommunedelplan for naturmangfold 2023-2024. Revidert 11.5.2023.

Nettsider

Digdir (2024): Blir dette kommunenes viktigste digitale verktøy i fremtiden? <https://www.digdir.no/kunstig-intelligens/blir-dette-kommunenes-viktigste-digitale-verktoy-i-fremtiden/4441> (17.3.2024).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2024): DSBs kommuneundersøkelse 2023. Lastet ned fra <https://www.dsb.no/contentassets/de138f56923d455ebf93d9e4344fbed8/2023-ku-.pdf> (18.1.2024).

Direktoratet for økonomistyring (2024a): <https://anskaffelser.no/verktoy/veiledere/veileder-til-regler-om-klima-og-miljohensyn-i-offentlige-anskaffelser/2-regelverkets-formal-og-sentrale-momenter> (26.2.2024).

Eidsvoll kommune (2024): www.eidsvoll.kommune.no

Elevundersøkelsen (2023): <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/elevundersokelsen/> (17.3.2024).

Folkehelseinstituttet (2024): Folkehelseprofilene for kommuner og bydeler 2023 <https://www.fhi.no/nyheter/2023/folkehelseprofilene-for-kommuner-og-bydeler-2023-er-publisert/> (19.1.2024).

Helsetilsynet (2024a): Tilsynsrapporter <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/?q=sosiale&s=Sosialetjenestersektor> (12.3.2024).

Husbanken (2024): Boligsosial monitor <https://boligsosial-monitor.husbanken.no/region/3224/Raelingen> (15.3.2024).

Kommunebarometeret (2023): Statistikk for 2022, oppdatert 10. august 2023. <https://kb.kommunal-rapport.no/kommune/3027/> (15.3.2024).

Kommune-CSIRT (2023): Digitalt situasjonsbilde <https://kommunecsirt.no/> (17.3.2024).

Kommunehelse statistikkbank (2024): <https://khs.fhi.no/webview/> (17.3.2024).

KS (2024a): Flyktninger legger press på kommunenes tjenester <https://www.ks.no/pressemeldinger/stor-tilstromming-av-flyktninger-legger-press-pa-kommunenes-tjenester/> (12.3.2024).

Miljødirektoratet (2024a): <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/kutte-utslipp-av-klimagasser/klima-og-energitiltak/innkjop/> (26.2.2024).

Regjeringen (2024): Økonomiforvaltning i kommuner og fylkeskommuner <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/okonomiforvaltning/id2006194/> (17.3.2024).

Romerike revisjon (2024): Oversikt over leverte rapporter <https://www.romerikerevisjon.no/rapporter> (17.3.2024).

SSB (2024): Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken – KOSTRA <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/statistikk/kostra-kommune-stat-rapportering> (17.3.2024).

Udir. (2023): Utdanningsdirektoratet. Betydelig PISA-nedgang i lesing, matematikk og naturfag <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2023/betydelig-pisa-nedgang/> (17.3.2024).

Udir. (2024): Utdanningsdirektoratet. Ny opplæringslov høsten 2024 <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplaringslov/> (17.3.2024).

Udir. (2024 b): Utdanningsdirektoratet. Flere elever opplever mobbing <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/2024/flere-elever-opplever-mobbing/> (17.3.2024)

Utdanningsnytt (2022): Over 800 skolebygg i kritisk forfatning. Dette er den nasjonale skoleskammen sier foreldreleder <https://www.utdanningsnytt.no/forfall-forskning-helse/over-800-skolebygg-i-kritisk-forfatning-dette-er-den-nasjonale-skoleskammen-sier-foreldreleder/338435> (17.3.2024).

Uutilsynet (2023): Tilsynet for universell utforming av IKS. Rapport. Bruk av digitale løsninger i grunnskolen og universell utforming av IKS <https://www.uutilsynet.no/kartlegginger/bruk-av-digitale-losninger-i-grunnskolen-og-universell-utforming-av-ikt/1787> (17.3.2024).