



RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

NES 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 nes 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 Nes kommune	7
4.1.3 Revisjonens vurdering	8
4.2 Økonomiforvaltning og internkontroll	8
4.2.1 Kommunens ansvar	8
4.2.2 Generell risiko	9
4.2.3 Risiko i Nes kommune	9
4.2.4 Revisjonens vurdering	9
4.3 Samfunnssikkerhet og kommunal beredskapsplikt	10
4.3.1 Definisjoner og kommunens ansvar	10
4.3.2 Generell risiko	10
4.3.3 Risiko i Nes kommune	11
4.3.4 Revisjonens vurdering	12
4.4 IT-sikkerhet og personvern	12
4.4.1 Kommunens ansvar	12
4.4.2 Generell risiko	12
4.4.3 Risiko i Nes kommune	13
4.4.4 Revisjonens vurderinger	13
4.5 Oppvekst og opplæring	14
4.5.1 Kommunens ansvar	14
4.5.2 Generell risiko	14

4.5.3 Risiko i Nes kommune	15
4.5.4 Revisjonens vurdering	16
4.6 Helse og omsorg	17
4.6.1 Kommunens ansvar	17
4.6.2 Generell risiko	17
4.6.3 Risiko i Nes kommune	19
4.6.4 Revisjonens vurderinger	20
4.7 Sosial og økonomisk ulikhet	20
4.7.1 Kommunens ansvar	20
4.7.2 Generell risiko	21
4.7.3 Risiko i Nes kommune	22
4.7.4 Revisjonens vurderinger	22
4.8 Plan og teknisk	23
4.8.1 Kommunens ansvar	23
4.8.2 Generell risiko	23
4.8.3 Risiko i Nes kommune	24
4.8.4 Revisjonens vurderinger	25
4.9 Investeringsprosjekter og anskaffelser	25
4.9.1 Kommunens ansvar	25
4.9.2 Generell risiko	25
4.9.3 Risiko i Nes kommune	26
4.9.4 Revisjonens vurderinger	27
4.10 Selskaper	27
4.10.1 Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon	28
4.10.2 Nes kommune	28
4.10.3 Revisjonens vurdering	29
5 Litteratur	30
Tabell 1: Selskaper Nes	28
Tabell 2: Eierskapskontroller Nes	29
Figur 1: Risikomatrise	2
Figur 4: Kommunal beredskapsplikt og andre beredskapsplikter i kommunene.	10
Figur 5: Norges befolkningsprofil i 2022 og 2040	18
Figur 6: Befolkningsprofil i 2023 og 2050 for Nes	19

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Nes kommune behandlet i møte 6.12.2023 prosjektplan for risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunenes virksomhet og eierskap (sak 45/23).

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).

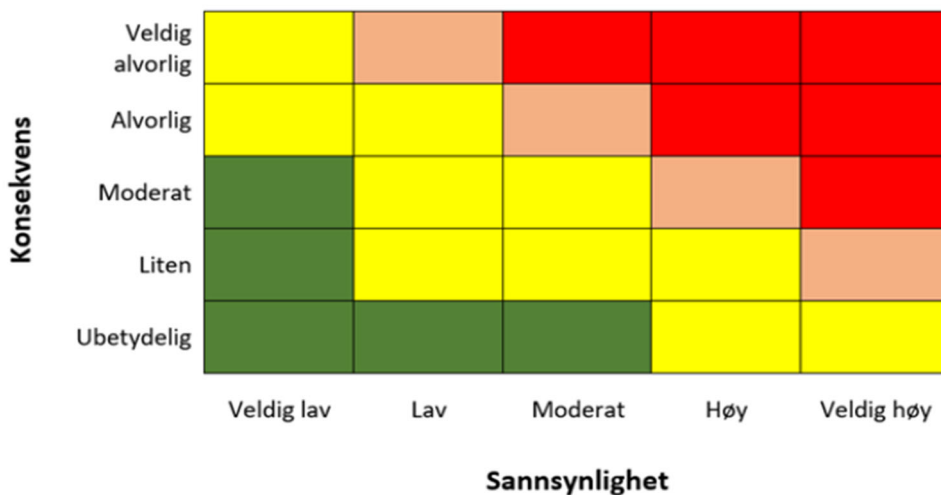
Med «risiko» forstår vi sannsynligheten for og konsekvensene av at det er svakheter og mangler på et område. Svakheter og mangler kan bl.a. være knyttet til regelverksetterlevelse, oppfyllelse av lovbaserte rettigheter eller oppnåelse av målsettinger vedtatt av kommunestyret. Sannsynligheten for

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: Risikomatrixe



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 Nes 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 NES KOMMUNE

I kommuneplanens samfunnsdel 2024-2036 (Nes kommune 2024) beskrives følgende satsningsområder:

- Sosial utjevning og mestring for alle
- Bærekraftig tettstedsutvikling
- Handling mot klimaendringer og ivaretagelse av natur og miljø
- Næring og kompetanse
- Samfunnssikkerhet og beredskap
- Nes kommune som organisasjon

Nes kommune er organisert i fem kommunalområder:

- Helse og velferd
- Kultur og mangfold
- Oppvekst og utdanning
- Samfunn og miljø
- Administrasjon og styring

Nes kommune ble samlet rangert på 154. plass i Kommunebarometeret 2023. Kommunebarometer er en sammenligning av landets kommuner basert på til sammen 155 nøkkeltall innen 12 sektorer. I 2022 havnet kommunen på 172. plass, i 2021 på 164. plass og i 2020 på 204. plass.

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 vektas 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 Nes 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. Nes kommune kommer på 266. plass blant norske kommuner, for alle tre dimensjonene samlet (PwC 2023).

I Kommunebarometeret 2023 rangeres Nes kommune på 278. plass i sektoren «klima og natur». Enkeltnøkkeltall der Nes kommune har lav plassering er andel av alle naturlige vannforekomster med god økologisk tilstand (276. plass), vernet km² areal i forhold til kommunenes totale areal (308. plass) og endring i antall km² nedbygd areal (sum av bebygd areal og vegareal) siste 4 år (297. plass).

I kommuneplanens samfunnsdel er FNs bærekraftsmål til grunn som rammeverk for samfunns- og arealplanlegging (Nes kommune 2024). Ni av bærekraftsmålene er gitt særlig prioritet, og er direkte koblet til satsingsområdene i kommuneplanen. Det vises også til at oppfyllelse av bærekraftsmålene skal drøftes ved utarbeidelse av alle større planer, utredninger og strategidokumenter i kommende planperiode. Dette vil ifølge planen bidra til økt bevissthet rundt bærekraftsmålene og på sikt gi et grunnlag for å vurdere måloppnåelse.

Nes kommune har en egen klimadelplan for klima, energi og miljø 2019-2030 (Nes kommune 2019, vedtatt 28.5.2019). Tiltaksdelen for planen ble oppdatert i 2022 (Nes kommune 2022, vedtatt 21.6.22). Overordnede mål for kommunens klima- og energiarbeid er at totale klimagassutslipp skal reduseres med 60 prosent i forhold til 2009-nivået innen 2030, og at hensynet til energi, klima og klimatilpasning skal være sentrale premisser i fremtidige kommuneplaner og andre plandokumenter. Det vises i tiltaksdelen til at de direkte utslippene i perioden 2009-2019 ble redusert med ca. 24 prosent. Det vurderes at de foreslått tiltakene vil bidra til at utslippene i Nes vil være redusert med ca. 30-35 prosent i 2030 sammenlignet med 2009, og at det vil være behov for flere tiltak i årene fram mot 2030 dersom man skal nå det ambisiøse og overordnede målet om 60 prosent reduksjon.

I kommuneplanens samfunnsdel 2024-2036 er klimamålet endret til å redusere klimagassutslippene med minst 80 prosent innen 2030, men da sammenlignet med 2016. I 2050 skal Nes ifølge planen være et lavutslippssamfunn.

I kommuneplanens samfunnsdel vises det også til at kommunen vil tilstrebe arealnøytralitet, dvs. å gjenbruke og fortette områder som allerede er utbygd, fremfor å bygge ned natur. For kommende planperiode er det utarbeidet et enkelt arealregnskap.

4.1.3 Revisjonens vurdering

Selv om FNs bærekraftsmål er innarbeidet i kommunens planverk, er det likevel risiko knyttet til om bærekraftsmålene følges opp på en god 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 legges til grunn på de ulike tjenesteområdene.

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 også 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. Kommuneloven § 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 (Kommuneloven § 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 (kommuneloven § 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 vedlikeholdsetterlep. 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 Nes kommune

I Kommunebarometeret 2023 er Nes kommune rangert på 85. plass i sektoren økonomi. I kommunens økonomiplan 2024-2027 viser kommunedirektøren til at handlingsrommet i budsjettet for Nes kommune har blitt stadig strammere. Det vises videre til at merbehovene er store i de enkelte kommunalområdene, særlig innen oppvekst og utdanning, og helse og velferd. Utfordringsbildet har ifølge kommunedirektøren resultert i en særlig krevende budsjettprosess, der kommunen har måttet iverksette tiltak for å redusere dagens driftsnivå på enkelte områder (Nes kommune 2024b).

Romerike revisjon gjennomførte i 2021 en forvaltningsrevisjon av kommunens overordnede internkontrollsystem (Romerike revisjon 2021). Undersøkelsen viste at det var grunnleggende svakheter og mangler i den overordnede internkontrollen i kommunen. Blant annet var rutiner og prosedyrer i liten grad samlet og tilgjengelige, det var mangler knyttet til risikovurderinger på overordnet nivå og et felles system for å melde og følge opp avvik. Kommunen var på tidspunktet for gjennomføringen av undersøkelsen i gang med å implementere internkontrollsystemet TQM.

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.

Funnene i forvaltningsrevisjonen av kommunens overordnede internkontrollsystem, tilsier at denne bør følges opp, eventuelt i form av en oppfølgingsundersøkelse.

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 risikoreducerende 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 tjenesteområder, 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 Nes kommune

Nes har en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) datert 19. februar 2018. Videre har kommunestyret tatt til orientering en helhetlig ROS i Gardermoregionen i møte 12.12.2023 (sak 23/179). I saksfremlegget kommer det frem at den regionale ROS-analysen legger føringer for Nes kommunes egen ROS-analyse, og at denne må revideres på bakgrunn av oppdatert regional ROS. Det står også at kommunens ROS skal revideres i 2024.

320 kommuner har svart på DSBs kommuneundersøkelse² for 2023. Nes kommune er ikke blant disse. Blant kommunene som har svart, har 75 prosent rapportert at kommunen har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. 70 prosent har rapportert at kommunen har utarbeidet plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. I 19 prosent av kommunene involveres beredskapskontakt/beredskapskoordinator i stor grad i utarbeidelsen eller kvalitetssikringen av ROS-analyser til reguleringsplaner, og i 30 prosent av kommunene involveres vedkommende i stor grad i utarbeidelsen eller kvalitetssikringen av ROS-analyser til utbyggingsplaner til kommuneplanens arealdel. 78 prosent har rapportert at kommunens overordnede beredskapsplan er utarbeidet med utgangspunkt i helhetlig ROS. 55 prosent har rapportert at risiko og sårbarhet for som følge av langsiktige klimaendringer i stor grad er tatt hensyn til i kommunal planlegging (plan- og bygningsloven). 33 prosent har rapportert at kommunen har gjennomført en miljørisikoanalyse iht.

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).

forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning, og 40 prosent har rapportert at kommunen har gjort en beredskapsanalyse iht. forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning.

Statsforvalteren i Oslo og Viken har planlagt et digitalt oppfølgingstilsyn av kommunal beredskapsplikt høsten 2024. Tilsynet er en oppfølging etter tilsynet på dette område som ble gjennomført i 2021.

4.3.4 Revisjonens vurdering

Revisjonen oppfatter at Nes har planlagt å oppdatere planverket knyttet til kommunal beredskapsplikt i løpet av 2024. Revisjonen legger også til grunn at Statsforvalteren i Oslo og Viken vil avdekke eventuelle avvik på dette området, og følge opp at de lukkes. Etter revisjonens vurdering er det derfor størst risiko knyttet til de enkelte tjenesteområdenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

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 styringssystem³ 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 særlig små og mellomstore kommuner manglende skriftlig informasjonssikkerhetspolicy, og mangel

³ Styringssystemet skal basere seg på ISO27010.

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.⁴ 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 risikomodel 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 Nes 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.

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjoner av IT-sikkerhet, eller ivaretagelse av personopplysninger, i Nes kommune.

4.4.4 Revisjonens vurderinger

Den generelle risikoen som er beskrevet over utgjør med stor sannsynlighet også risiko i de fleste kommuner, herunder Nes kommune.

Det er særskilt risiko knyttet til IT-sikkerhet på tjenesteområder som behandler sensitive personopplysninger, blant annet innen oppvekst og opplæring og helse og omsorg.

⁴ 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 oppvekstvilkår, 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 oppvekstvilkår (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 oppvekstvilkår 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.⁵ 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).

⁵ 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).⁶

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 Nes kommune

Folkehelseprofil og oppvekstprofil for 2024 viser at Nes kommunen ligger signifikant dårligere an enn landet som helhet på flere indikatorer, bl.a. gjennomsnittlig grunnskolepoeng, gjennomføring i

⁶ 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.

videregående opplæring, deltakelse i fritidsorganisasjoner og andel ungdomsskoleelever som oppgir at de har høy tilfredshet med livet (Folkehelseinstituttet 2024).

Ordføreren i Nes kommunen har sammen med rekke andre ordførere skrevet under på et brev til Justis- og beredskapsdepartementet om tiltak mot ungdomskriminalitet i regionen (TV 2 Nyheter 23.2.24). Nes kommune skal være i gang med å kartlegge utfordringer i ungdomsmiljøet (Raumnes 3.5.24).

I Kommunebarometeret for 2023 kommer Nes kommune på 101. plass på sektoren barnevern. Lavest rangering på nøkkeltallene som inngår i sektoren er netto utgifter til forebygging per innbygger 0-5 år (337. plass).

På sektoren barnehage kommer Nes kommune på 254. plass blant landets kommuner. Lavest plassering på nøkkeltall som inngår i sektoren er antall barn per årsverk i kommunale barnehager (296. plass), antall barn per barnehage (331. plass) og lege- og oppholdsareal per barn i kommunale barnehager (297. plass). Også i Folkehelseinstituttets oppvekstprofil 2024 ligger kommunen signifikant dårligere an enn resten av landet når det gjelder bemanning i barnehage.

På sektoren grunnskole ligger Nes kommune på 240. plass. Kommunen plasseres lavt på flere nøkkeltall innenfor sektoren:

- Snitt grunnskolepoeng siste fire år (335. plass)
- Snitt grunnskolepoeng (10. trinn) siste år (259. plass)
- Andel elever som har fullført og bestått videregående innen fem år (297. plass)
- Andel lærere som oppfyller kravene til undervisning 1.-7. trinn (319. plass)
- Andel lærere som oppfyller kravene til undervisning 8.-10. trinn (298. plass)
- Andel elever som får leksehjelp 5.-7. trinn (276. plass).

Andelen elever med spesialundervisning i Nes kommune i 2022 ligger under landsgjennomsnittet på samtlige skoletrinn, mest på 5.-7. trinn.

Elevundersøkelsen for skoleåret 2023-24 viser en lavere andel som opplever mobbing i skolen i Nes kommune enn i landet, både på 7. og 10. trinn.

Det har ikke siste årene vært gjennomført forvaltningsrevisjoner på barnehage- eller skoleområdet i kommunen. Det er planlagt statlig tilsyn med bemanning i barnehager i kommunen i 2024. Nes kommune vil i 2024 også være omfattet av et felles nasjonalt tilsyn med skolemiljøet.

4.5.4 Revisjonens vurdering

Det legges til grunn at den generelle kommunerisikoen som er beskrevet med stor sannsynlighet gjør seg gjeldende også for Nes kommune. Det er risiko knyttet til kommunenes oppfølging og tilpasning til reformer og nytt lovverk, som ny opplæringslov.

En risiko også i Nes kommune er utfordringer knyttet til ungdomsmiljøene. Både oppvekstprofil og kommunebarometer kan tyde på risiko på barnehage- og skoleområdet. Det er grunn til å avvente resultatene fra planlagt tilsyn med bemanning i barnehager og skolemiljøet.

4.6 Helse og omsorg

4.6.1 Kommunens ansvar

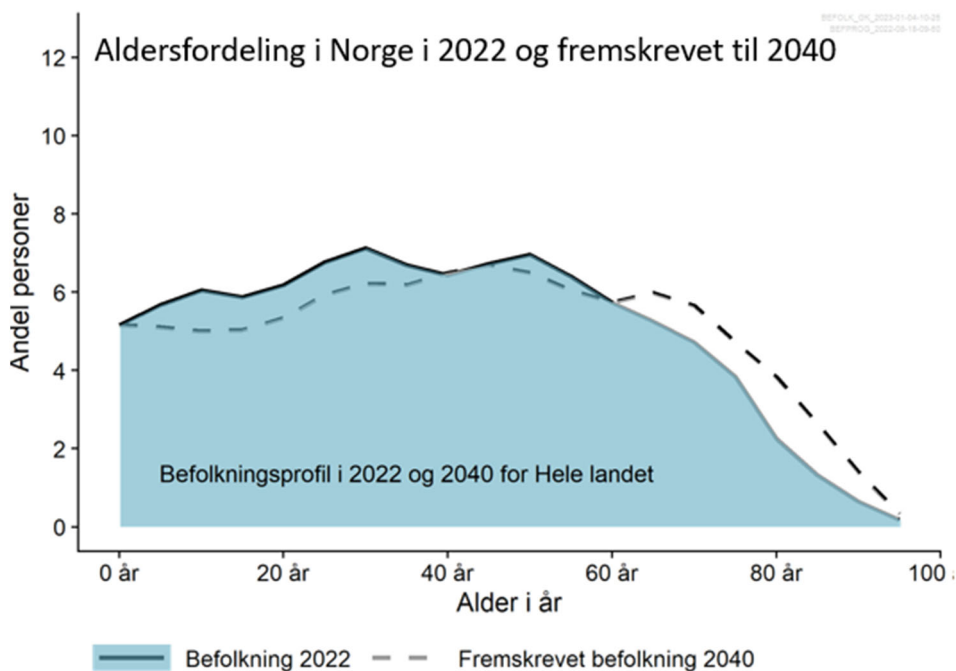
Kommunene skal sørge for gode og forsvarlige helse- og sosialtjenester til alle som trenger det, uavhengig av alder eller diagnose. Tjenestene spenner vidt, og omfatter blant annet helsetjenester i hjemmet, opphold i institusjon (sykehjem), personlig assistanse eller annen praktisk bistand, støttekontakt, 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.⁷

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.

⁷ 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

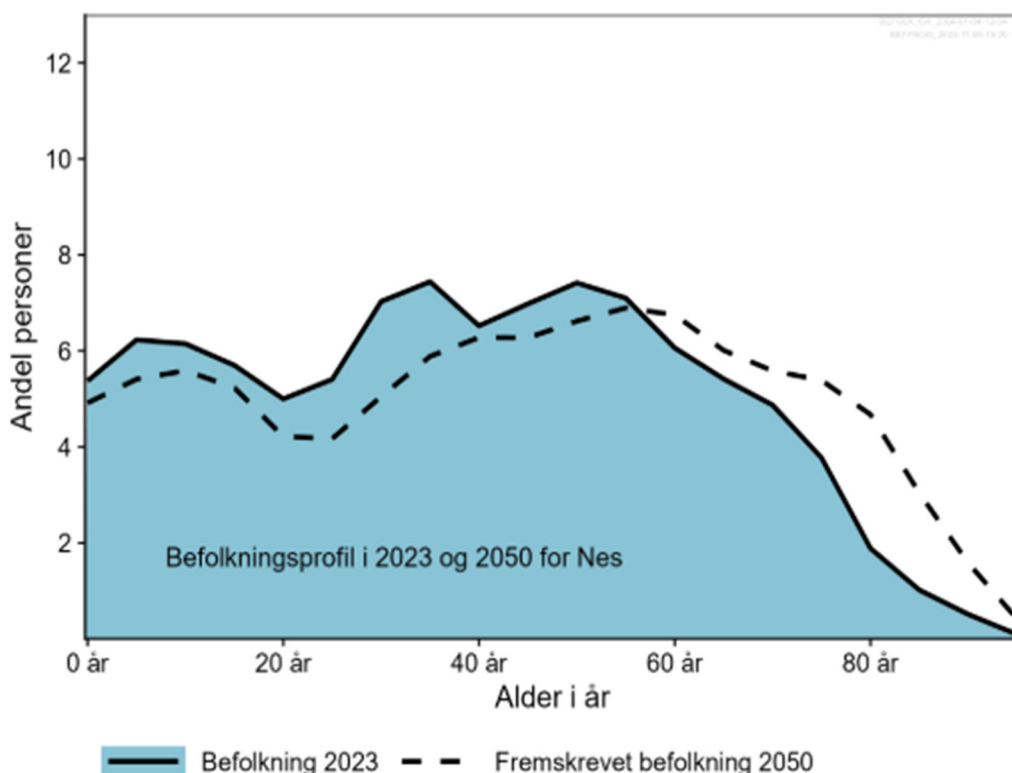
også at kommunene har utfordringer med å dreie tjenestetilbudet fra institusjon til hjemmebaserte tjenester.

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 Nes kommune

Figuren under viser befolkningsprofilen i Nes.

Figur 4: Befolkningsprofil i 2023 og 2050 for Nes



Kilde: Folkehelseinstituttet 2024

Kommunebarometeret for 2023 rangerer Nes kommune på 196. plass i kategorien helse. Kommunebarometeret plasserer kommunen på grønt nivå blant annet når det gjelder andel barn som får gjennomført helseundersøkelse innen utgangen av 1. skoleår (1. plass) og andelen ledige plasser på listene til fastlegene (98. plass). Kommunen plasseres på gult nivå når det gjelder blant annet vaksinasjonsgrad blant 2-åringene (173. plass) og vaksinasjonsgrad blant 9-åringene (170. plass).

Kommunen plasseres på rødt nivå når det gjelder blant annet andelen fødte med hjemmebesøk innen 14 dager (326. plass) og forebygging⁸ (242. plass).

Videre rangerer Kommunebarometeret Nes på 313. plass i kategorien pleie og omsorg. Kommunebarometeret plasserer kommunen på grønt nivå blant annet når det gjelder andel av beboerne på institusjon som har et omfattende pleiebehov (25. 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 vedtak om helsetjenester i hjemmet som iverksettes innen 15 dager (213. plass) og antall døgn på sykehus for utskrivningsklare pasienter⁹ (120. plass). Kommunen plasseres på rødt nivå blant annet når det gjelder ansatte i pleie og omsorg som har fagutdanning (328. plass), andel av opphold på sykehjem som er korttidsopphold (295. plass), gjennomsnittlig ukentlig antall timer til hjemmesykepleie (283. plass) samt mottakere av BPA, støttekontakt og omsorgslønn¹⁰ (303. plass)

Statsforvalteren i Oslo og Viken har planlagt et tilsyn med kommunens systematiske folkehelsearbeid med å fremme god psykisk helse hos barn og unge våren 2024. Statsforvalteren har gjennomført tilsyn med rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning høsten 2022.

4.6.4 Revisjonens vurderinger

Analyser av den generelle kommunerisikoen, kommunens befolkningsprofil og statistikken til Kommunebarometeret 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.

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.

⁸ Netto utgifter til forebygging per innbygger over fire år.

⁹ Per 10.000 innbyggere.

¹⁰ Per 1.000 innbyggere.

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 (Romerikerevisjon 2024). 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 flyktingene manglet en individuell plan.

4.7.3 Risiko i Nes kommune

I statistikken til kommunebarometeret er Nes kommune plassert på 179. plass innen området sosiale tjenester. Om lag 38 prosent av de som mottar økonomisk sosialhjelp i Nes mottar stønaden i minst seks måneder (265. plass). Gjennomsnittet i Norge er 27 prosent. Om lag 19 prosent mottar stønaden i over ti måneder (217. plass). Det nasjonale gjennomsnittet er 13 prosent. Om lag 19 prosent av sosialhjelpsmottakerne i Nes har økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt (65. plass). Kommunen er på 264. plass når det gjelder økonomisk rådgivning til langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (Kommunebarometeret 2023).

Statsforvalteren i Oslo og Viken har planlagt et tilsyn i Nes av Nav-kontorets ansvar for å tilby tjenesten økonomisk rådgivning til personer som er i en krevende økonomisk situasjon høsten 2024. Statsforvalteren gjennomførte også et tilsyn med tilgjengelighet ved sosiale tjenester i NAV høsten 2020.

Kommunebarometeret for 2023 viser videre at 77 prosent av søknadene om kommunal bolig ble innvilget. Landsgjennomsnittet er 80,1 prosent, og kommunen er rangert på 195. plass. Ifølge Husbankens boligsosiale monitor for 2022 var det 105 barn i husholdninger med lav inntekt som leier og bor trangt og 115 uføre som bor sammen med foreldre (Husbanken 2024).

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av boligsosialt arbeid i 2019 (Romerike revisjon 2019). Undersøkelsen viste blant annet at kartlegging av boligbehovet ikke gjøres systematisk, eller i henhold til overordnede rutiner og retningslinjer. Videre manglet kommunen skriftlige rutiner på tjenestenivå og en overordnet plan for det boligsosiale arbeidet. Det kan også bli tydeligere oppgave- og ansvarsfordeling i arbeidet med booppfølging, samt bedre koordinering på tvers av tjenestene.

Kommunestyret har vedtatt i møte 12.12.2023 (sak 23/194) å bosette 145 flyktinger i 2024. Kommunestyret vedtok i tillegg at bosetningsbehovet primært søkes dekket gjennom leie av boliger. Kjøp skal kun dekke behov for boliger til flyktinger. Låneopptaket for formålet søkes holdt på et lavest mulig nivå, maksimalt 50 millioner kroner.

4.7.4 Revisjonens vurderinger

Kommunen har en relativt høy andel langtidsmottakere av sosialhjelp sammenlignet med landsgjennomsnittet. I tillegg viser tidligere undersøkelser at flere kommuner ikke jobber tilstrekkelig målrettet. Revisjonen trekker derfor frem en risiko knyttet til kommunens arbeid for å sikre at økonomisk sosialhjelp er en midlertidig stønad. Revisjonen legger til grunn at Statsforvalteren

undersøker, og følger opp, tilbudet av økonomisk rådgivning gjennom det planlagte tilsynet høsten 2024.

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 Kommunebarometerets statistikk og den generelle kommunerisikoen øker risikoen på dette området.

Flere kommuner har utfordringer med å bosette og integrere et økende antall flyktninger. Etter revisjonens vurdering gjelder dette også for Nes.

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 ansvarlinjer mellom politikk og administrasjon internt i kommunen ved behandling og avgjørelse av dispensasjonssøknader.

Demografiske endringer, for eksempel befolkningsvekst og endringer av befolknings sammensetningen, 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 Nes kommune

I Kommunebarometeret 2023 kommer Nes kommune på 58. plass i sektoren vann, avløp og renovasjon. Blant nøkkeltallene som inngår i sektoren har kommunen lavest plassering på brudd i vannleveransen i snitt timer per år per innbygger (327. plass). I folkehelseprofilen 2024 ligger Nes kommune betydelig dårligere enn resten av landet på indikatoren hygienisk og stabilt drikkevann.

Romerike revisjon gjennomførte i 2022 en forvaltningsrevisjon i kommunen på drikkevannsområdet (Romerike revisjon 2022). Undersøkelsen viste bl.a. svakheter i kommunens oppfølging og tilsyn med vannverkene.

I sektoren saksbehandling kommer Nes kommune på 282. plass i kommunebarometeret. Nøkkeltall på sektoren hvor kommunen har lavest plassering er gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (269. plass), saksbehandlingsgebyr for enebolig (299. plass) og gebyr for privat forslag til reguleringsplan (263. plass).

Romerike revisjon gjennomførte i 2023 en forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandlingen i kommunen (Romerike revisjon 2023b). Undersøkelsen viste at byggesaksområdet i kommunen hadde en rekke grunnleggende svakheter og mangler. Den viste også at kommunen ikke hadde oversikt over saksbehandlingstid, men selv anslo at fristoverskridelsene var betydelige. Det kom også frem at kommunen rapportering på byggesaksområdet i KOSTRA ikke var pålitelig. Kommunen har igangsatt et omfattende forbedringsarbeid på byggesaksområdet.

4.8.4 Revisjonens vurderinger

Kommunen har relativt høy plassering i kommunebarometeret på sektoren vann, avløp og renovasjon samlet. Plasseringen på nøkkeltall på sektoren, samt folkehelseprofil, indikerer at vannforsyning kan være et risikoområde.

Byggesaksbehandlingen i kommunen fremstår som et risikoområde. Forvaltningsrevisjonen fra 2023, og kommunens forbedringsarbeid, bør følges opp, eventuelt i form av en oppfølgingsundersøkelse.

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.¹¹

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

¹¹ 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).

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).

4.9.3 Risiko i Nes kommune

Nes kommune har flere investeringsprosjekter, jf. økonomiplan 2024-2027. Dette gjelder blant annet anskaffelser av omsorgsboliger og boliger til mennesker med nedsatt funksjonsevne samt utbygging av en barnehage (Nes kommune 2023).

Kommunestyret har også vedtatt i møte 12.12.2023 (sak 23/192) at kommunedirektøren skal svare kommunestyret på følgende spørsmål senest i junimøtet 2024:

1. Hvordan følges opp at inngåtte innkjøpsavtaler benyttes i alle kommunens virksomheter?
2. Hvordan følges det opp at omsetning ikke overstiger terskel for konkurransegjennomføring på avtaleområder der det ikke er inngått avtaler?
3. Hvordan kan man sikre lokale innkjøp av varer og tjenester innenfor gjeldende regelverk?
4. Hvordan man kan sikre lokale innkjøp av varer og tjenester for å skape miljøgevinster?

Nes kommune har inngått et innkjøpssamarbeid, Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK), sammen med Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad 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.¹² Den enkelte kommune har selv ansvaret for avrop av egne anskaffelser på rammeavtaler (Gjerdrum kommune 2024a).

4.9.4 Revisjonens vurderinger

Den generelle kommunerisikoen, kommunens investeringsplaner og deltakelse i innkjøpssamarbeid gjør at det etter revisjonens vurdering er en risiko innen hele dette området. Likevel har det ikke vært gjennomført noen forvaltningsrevisjoner av verken investeringer eller anskaffelser i Nes kommune. Etter revisjonens vurdering er det derfor usikkert i hvilken grad kommunen har en god styring og kontroll. Kommunedirektørens orientering til kommunestyret kan bidra til vurderingen av om dette utgjør en særskilt risiko i Nes.

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 ansvarlinjer 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. Ansvaret for forvaltningen og driften av selskapet ligger hos styret og daglig leder.

¹² 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.

4.10.1 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 oppgavefelleskap som er egne rettssubjekter (jfr. Kommuneloven kap. 20). Hva som ikke omfattes av eierskapskontroll er kommunale foretak, vertskommunesamarbeid og kommunale oppgavefelleskap som ikke er egne rettssubjekter.

4.10.2 Nes kommune

Kommunene på Romerike eier flere IKS sammen. Flere av selskapene eies enten av øvrekommunene eller nedrekommunene. I tabellen nedenfor er en oversikt over selskaper Nes kommune har eierinteresser i:

Tabell 1: Selskaper Nes

Øvre Romerike Brann og Redning IKS (ØRB)

Romerike revisjon IKS (RRI)

Romerike krisesenter IKS

Viken Kontrollutvalgssekretariat IKS (VIKUS)

Arkiv Øst IKS

Kanmer AS

Nes kulturhus AS

Nes næringselskap AS

GreenLab AS

Kilde: Nes kommune 2024b

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

Tabell 2: Eierskapskontroller Nes

Samfunnsansvar i interkommunale selskaper (2022)

Styrevalgprosesser Øvre Romerike (2021)

Kanmer AS (2021)

Øvre Romerike brann og redning IKS (2017).

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 (2019): Boligsosialt arbeid. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 16-2019.

Romerike revisjon (2021): Overordnet internkontroll. Nes kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 3-2021.

Romerike revisjon (2022): Trygt drikkevann. Nes kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 5-2022.

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

Romerike revisjon (2023b): Byggesaksbehandling. Nes kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 15-2023.

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

Nes kommune (2019): Kommunedelplan for klima, energi og miljø. Plandel 2019-2030, vedtatt 28.5.2019

Nes kommune (2022): Kommunedelplan for klima, energi og miljø. Tiltaksdel 2022-2023, vedtatt 21.6.2022.

Nes kommune (2023): Økonomiplan 2024-2027 med budsjett 2024. Vedtatt 12.12.2023, sak 23/192.

Nes kommune (2024): Kommuneplanens samfunnsdel 2024-2036, vedtatt 19.3.2024.

Nes kommune (2024b): Handlingsplan med økonomiplan og budsjett 2024-2027.

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).

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.romerikerevision.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).