



RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

RÆLINGEN KOMMUNE

MAI 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 Rælingen 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 Rælingen 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 Rælingen kommune	9
4.2.4 Revisjonens vurdering	10
4.3 Samfunnssikkerhet og kommunal beredskapsplikt	10
4.3.1 Definisjoner og kommunens ansvar	10
4.3.2 Generell risiko	11
4.3.3 Risiko i Rælingen 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 Rælingen kommune	13
4.4.4 Revisjonens vurderinger	14
4.5 Oppvekst og opplæring	14
4.5.1 Kommunens ansvar	14
4.5.2 Generell risiko	15

4.5.3 Risiko i Rælingen kommune	16
4.5.4 Revisjonens vurdering	17
4.6 Helse og omsorg	17
4.6.1 Kommunens ansvar	17
4.6.2 Generell risiko	17
4.6.3 Risiko i Rælingen kommune	19
4.6.4 Revisjonens vurderinger	20
4.7 Sosial og økonomisk ulikhet	21
4.7.1 Kommunens ansvar	21
4.7.2 Generell risiko	21
4.7.3 Risiko i Rælingen kommune	22
4.7.4 Revisjonens vurderinger	23
4.8 Plan og teknisk	23
4.8.1 Kommunens ansvar	23
4.8.2 Generell risiko	24
4.8.3 Risiko i Rælingen kommune	25
4.8.4 Revisjonens vurderinger	25
4.9 Investeringsprosjekter og anskaffelser	25
4.9.1 Kommunens ansvar	25
4.9.2 Generell risiko	26
4.9.3 Risiko i Rælingen kommune	27
4.9.4 Revisjonens vurderinger	27
4.10 Selskaper	28
4.10.1 Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon	28
4.10.2 Rælingen kommune	28
4.10.3 Revisjonens vurdering	30
5 Litteratur	31
Tabell 1: Selskaper i Rælingen	29
Tabell 2: Eierskapskontroller og forvaltningsrevisjoner.....	29

Figur 1: Risikomatrise	2
Figur 2: Satsingsområder og mål	5
Figur 3: Klimagassutslipp i Rælingen	8
Figur 4: Kommunal beredskapsplikt og andre beredskapsplikter i kommunene	10
Figur 5: Norges befolkningsprofil i 2022 og 2040	18
Figur 6: Befolkningsprofilen til Rælingen i 2022 og 2040.....	19

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Rælingen kommune behandlet i møte 12.12.2023 prosjektplan for risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunenes virksomhet og eierskap (sak 48/23).

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).

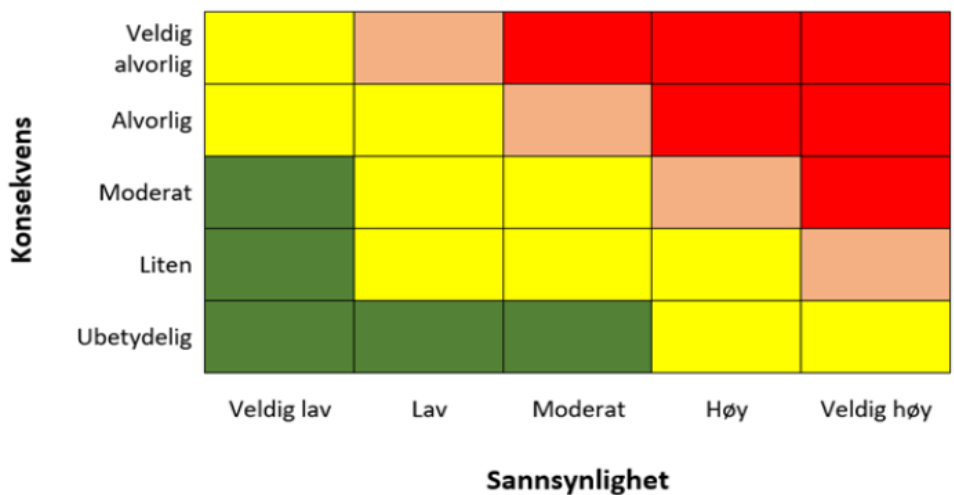
Med «risiko» forstår vi sannsynligheten for og konsekvensene av at det er svakheter og mangler på et område. Svakheter og mangler kan bl.a. være knyttet til regelverksetterlevelse, oppfyllelse av lovbaserte rettigheter eller oppnåelse av målsettinger vedtatt av kommunestyret. Sannsynligheten for

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 Rælingen 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 RÆLINGEN KOMMUNE

Rælingen kommune er organisert i 5 områder, med til sammen 17 enheter. Hvert område blir ledet av en kommunalsjef, og er:

- Oppvekst
- Helse
- Mestring
- Nærmiljø
- Strategi

Kommuneplanen 2022-33 beskriver følgende satsingsområder og mål:

Figur 2: Satsingsområder og mål



Kilde: Rælingen kommune 2021

Rælingen ble rangert på 49. plass av landets kommuner i Kommunebarometeret 2023. Kommunebarometer er en sammenligning av landets kommuner basert på til sammen 155 nøkkeltall innen 12 sektorer. I 2022 havnet kommunene på 62. plass, i 2021 på 28. plass og i 2020 på 17. 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 Rælingen 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. Rælingen kommune kommer på 58. plass blant norske kommuner, for alle tre dimensjonene samlet (PwC 2023).

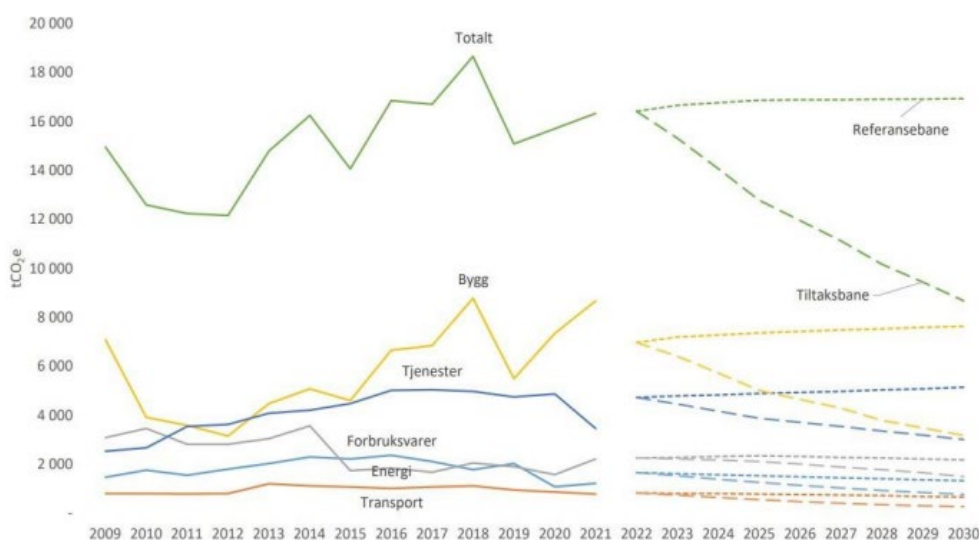
I Kommunebarometeret 2023 er Rælingen kommune på 60. plass i sektoren «klima og natur». Kommunen har siden 2018 hatt lav score på endring i totale klimagassutslipp siste fire år og er fortsatt på 200. plass blant kommunene. Andre variabler på sektoren hvor kommunen er plassert lavere enn 200. plass er:

- antall offentlige ladepunkter for elbiler per 1000 innbyggere,
- andel av alle naturlige og sterkt modifiserte vannforekomster med god økologisk tilstand,
- endring i antall km² nedbygd areal (sum av bebygd areal og vegareal) siste fire år.

Kommunen har innarbeidet FNs bærekraftsmål i kommuneplanen 2022-33 (Rælingen kommune 2021). Satsingsområder og mål i planen er knyttet til aktuelle bærekraftsmål. I planen pekes det på at de største bærekraftsutfordringene i Rælingen kommune er knyttet til klima og miljø. Ett av satsingsområdene i kommuneplanen er «Samarbeid for natur og mot klimaendringer».

Kommunen har en kommunedelplan for klima, energi og sirkulærøkonomi, vedtatt av kommunestyret 14.9.22 (Rælingen kommune 2022). Kommunen har tatt i bruk klimagassregnskap og klimabudsjett (Rælingen kommune 2023b). Rælingen kommune har som mål at klimagassutslippene skal være minst 55 prosent lavere i 2030 enn i 2009. I 2050 skal utslippene i Rælingen være netto null.

Figuren under viser utviklingen i kommunens klimagassutslipp:

Figur 3: Klimagassutslipp i Rælingen

Figur 1. Historisk klimafotavtrykk 2009-2021 for Rælingen kommune, totalt og brutt ned per innkjøpskategori, samt framskrivinger mot 2030 med og uten klimatiltak (Asplan Viak, 2022).

Kilde: Rælingen kommune 2023c

4.1.3 Revisjonens vurdering

Selv om Rælingen kommune ligger relativt godt an på barometre og indekser for bærekraft, er det likevel risiko knyttet til om bærekraftsmålene i kommunens planverk følges opp på en god måte. Det kan 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.

Utviklingen i kommunens klimagassutslipp viser at det er betydelig 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 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 Rælingen kommune

I Kommunebareometeret (2023) er Rælingen kommune rangert på 272. plass. Kommunedirektøren i Rælingen presenterte overordnet risikovurdering for kontrollutvalget i møte 30.01.2024 (sak 2/24) (Rælingen kommune 2024). Her ble det blant annet pekt på at det er tverrpolitisk enighet i kommunen om «omstilling framfor eiendomsskatt». Kommunen skal gjennomføre en større omorganisering, som bl.a. skal bidra til å tydeliggjøre ansvar, samle enheter og redusere antall ledere. I tillegg til omstillingsrisiko, knyttet bl.a. til turnover og utydelighet i ny organisering og arbeidsdelingen, ble det

som generell risiko på økonomiområdet pekt på utfordringer med å balansere økonomiske grep med grep i tjenestene, uten at det går vesentlig på bekostning av tilbudet til innbyggerne.

4.2.4 Revisjonens vurdering

Kommunedirektøren peker på risiko knyttet til omstillingsprosessen kommunen skal igjennom. Det er i tillegg risiko for at strammere økonomi kan gå utover lovpålagte oppgaver og tjenester.

Rælingen kommune benytter Kvalitetslosen som system for internkontroll. Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon av overordnet internkontroll i Rælingen kommune. Basert på funn i flere andre forvaltningsrevisjoner av overordnet internkontroll er det risiko for at det er svakheter og mangler i kommunens internkontrollsystem.

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 4: 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 Rælingen kommune

Kommunestyret vedtok en revidert helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) 7.12.2022 (sak 107/2022). Ifølge DSBs kommuneundersøkelse² for 2023 har kommunen på plass de fleste av områdene som dekkes av spørreundersøkelsen. Samtidig kommer det frem at kommunen mangler en plan for oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunen har også rapportert at beredskapskontakt/beredskapskoordinator ikke involveres i utarbeidelsen, eller kvalitetssikring, av ROS-analyser verken til utbyggingsplaner til kommuneplanens arealdel eller

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. Videre blir økt risiko og sårbarhet som følge av langsiktige klimaendringer i noen grad tatt hensyn til i kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Kommunen har verken gjennomført noen miljørisikoanalyse eller beredskapsanalyse i henhold til forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning.

Statsforvalteren i Oslo og Viken har planlagt et samordnet tilsyn av kommunal beredskapsplikt i Rælingen i første halvår 2024.

4.3.4 Revisjonens vurdering

Revisjonen har inntrykk av at Rælingen har mye av det grunnleggende på plass når det gjelder det overordnede arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Samtidig vil Statsforvalterens planlagte tilsyn første halvår 2024 undersøke kommunens arbeid med kommunal beredskapsplikt, og følge opp at eventuelle lovbrudd lukkes. Etter revisjonens vurdering er det derfor størst risiko knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i de enkelte tjenesteområdene.

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). Kommunen skal videre ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i kommunen.

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.

³ Styringssystemet skal basere seg på ISO27010.

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 på en formelt utnevnt person som er fagansvarlig for informasjonssikkerheten. Under halvparten av de små og mellomstore kommunene gjennomførte kompetansehevede 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 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 Rælingen 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 om barn som har kommet på avveie. I 2020 vedtok Datatilsynet et overtredelsesgebyr på 500.000 kroner til Rælingen kommune etter at helseopplysninger om barn på tilrettelagt avdeling ble behandlet i en digital læringsplattform. I denne saken var det ikke gjort nødvendige risikovurderinger, personvernkonsekvensvurderinger og testing før applikasjonen ble tatt i bruk (Datatilsynet 2020).

Romerike revisjon gjennomførte (2020) en forvaltningsrevisjon om IT-sikkerhet i Rælingen kommune. Revisjonen undersøkte kommunens overordnede styring og oppfølging av IT-sikkerhet og om kommunen var sikret mot innbrudd i kommunens interne nettverk via kommunens internetteksponerte tjenester. Revisjonen fant at ansatte i kommunen hadde for lite opplæring innen personvern og informasjonssikkerhet, at det i liten grad ble gjennomført risikovurderinger knyttet til IT-sikkerhet, at

⁴ Kommune-CSIRT IKS er et nasjonalt senter for informasjonssikkerhet i kommunesektoren.

kommunen ikke hadde god nok praksis for å melde avvik knyttet til personvern og IT-sikkerhet og at kommunen ikke hadde rutiner for å gjennomføre inntrengningstester.

4.4.4 Revisjonens vurderinger

Den generelle risikoen som er beskrevet over utgjør med stor sannsynlighet også risiko i de fleste kommuner. Rælingen kommune har hatt én forvaltningsrevisjon av IT-sikkerhet, noe som kan bidra til å redusere risikoen på området.

Det er etter revisjonens vurdering likevel gjenstående risiko knyttet til IT-sikkerhet, særlig på tjenesteområder som behandler sensitive personopplysninger, som oppvekst og opplæring, og helse og omsorg.

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:

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.

individuell tilrettelagt opplæring, personlig assistanse, og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler. Det er presisert at den som skal gi individuell 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).

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 individuell 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 elevers 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

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 «individuell 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.

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 Rælingen kommune

Folkehelseprofil og oppvekstprofil for 2024 viser at Rælingen kommune på de fleste indikatorene på oppvekst ikke ligger signifikant dårligere an enn landet som helhet (Folkehelseinstituttet 2024). I oppvekstprofilen ligger kommunen dårligere an når det gjelder mobbing i skolen 7. trinn.

I Kommunebarometeret for 2023 kommer på Rælingen kommune på 144. plass på barnevern. Generelt er andelen fristbrudd kraftig redusert de siste årene. 98 prosent av undersøkelsene er gjennomført innen 3 mnd. i 2022. De siste fire årene sett under ett, behandles 95,5 prosent av sakene i barnevernet innenfor 3 mnd. Kommunen scorer lavt på fagutdannede per 1000 barn, netto utgifter til forebygging per innbygger 0-5 år, og lavt også på brukerundersøkelser i barnevernet siste fire år.

Rælingen ligger på 291. plass på barnehage. Kommunen har lavere bemanning i kommunale barnehager enn de fleste andre, dvs. svak score på antall barn per årsverk. Kommunen har også svak score på andel kommunale barnehager som oppfyller pedagognormen (33,3 prosent). I tillegg scorer kommunen svakt på antall barn per barnehage og leke- og oppholdsareal per barn i private barnehager.

På grunnskoleområdet ligger Rælingen kommune på 38. plass. Viktigste nøkkeltall på området er avgangskarakterer og nasjonale prøver på 10. trinn, samt utdanningsnivået til lærerne. Kommunen har lavest score på andel lærere med kompetanse til å undervise i norsk, engelsk og matematikk på 1.-7. trinn (gjennomsnittskommunen 82,29 prosent, Rælingen 78,84 prosent), fysisk aktivitet på 5.-7. trinn og andel elever som får leksehjelp både i barneskole og ungdomsskole. Andelen elever med spesialundervisning er noe lavere enn landsgjennomsnittet, men som i landet ellers økende utover i trinnene.

Rælingen ligger på landsgjennomsnittet på trivsel på 7. trinn. Andelen er noe lavere på 10. trinn. Samtidig viser elevundersøkelsen at mobbetallene i kommunen er høye, særlig på 7. trinn (Elevundersøkelsen 2023). Andelen i på 7. trinn var i elevundersøkelsen 2023-24 på 14,7 i Rælingen kommune, mens den i landet ellers var på 12,8. Høye mobbetall på 7. trinn ble også påpekt i en forvaltningsrevisjon fra 2020 (Romerike revisjon 2020b). Det pågår en forvaltningsrevisjon av «ung utenforsk» i kommunen, som også omfatter en oppfølging av undersøkelsen om mobbing i skolen.

4.5.4 Revisjonens vurdering

Det er generelt risiko knyttet til kommunenes oppfølging og tilpasning til reformer og nytt lovverk, som barnevernsreformen og ny opplæringslov. Kommunebarometeret indikerer at det kan være en særskilt risiko i kommunen knyttet til barnehageområdet.

Det legges ellers til grunn at den generelle kommunerisikoen som er beskrevet med stor sannsynlighet gjør seg gjeldende også for Rælingen kommune, som f.eks. spesialundervisning/individuell tilpasset opplæring og bruk av digitale løsninger i undervisningen.

4.6 Helse og omsorg

4.6.1 Kommunens ansvar

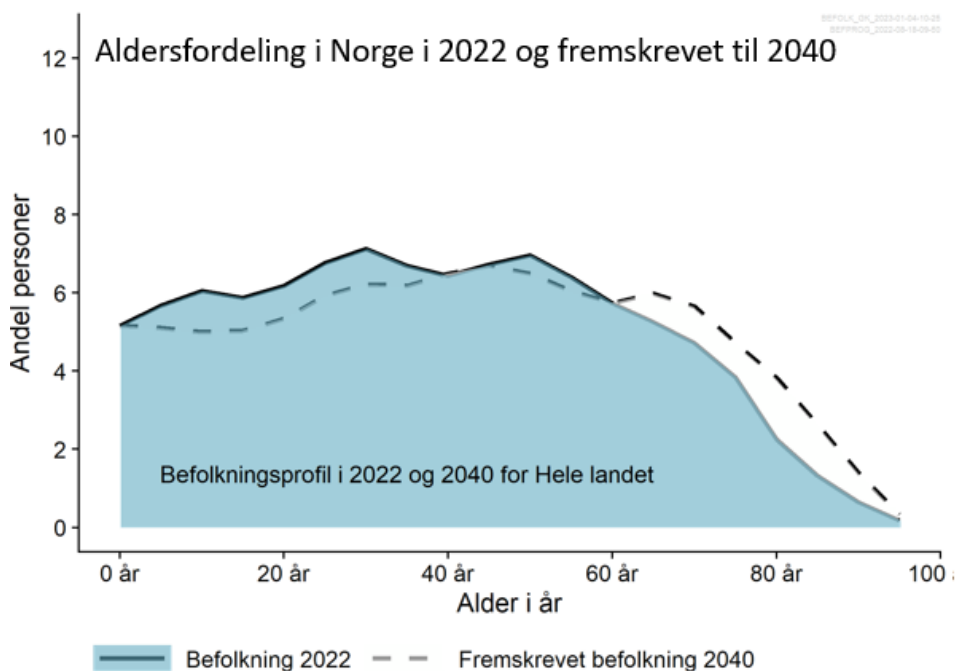
Kommunene skal sørge for gode og forsvarlige helse- og sosialtjenester til alle som trenger det, uavhengig av alder eller diagnose. Tjenestene spenner vidt, og omfatter blant annet helsetjenester i hjemmet, opphold i institusjon (sykehjem), personlig assistanse eller annen praktisk bistand, støttekontakt, omsorgstønad, 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 5: 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.

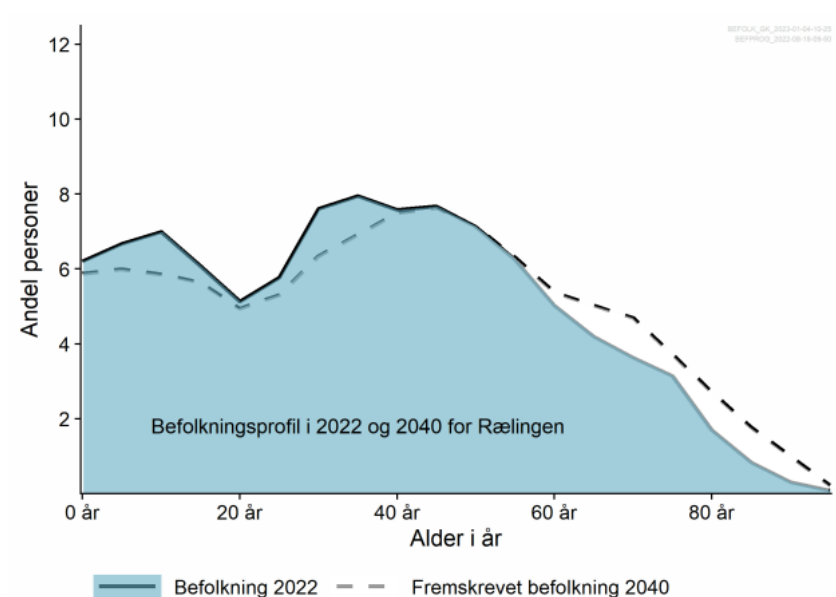
Romerike revisjon har gjennomført få undersøkelser av helse- og omsorgstjenester til barn og unge, og til personer som har psykisk uhelse og utfordringer med rus. Tidligere undersøkelser av skolehelsetjenesten peker på at bemanningen er for lav, og at det systematiske arbeidet kan styrkes. En undersøkelse 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 Rælingen kommune

Kommunedirektøren beskriver omsorgssektoren som et område der kommunen har høy ressursbruk, men gode resultater. Han trekker også frem det å bygge et aldersvennlig samfunn som ett viktig område for kommunen (Rælingen kommune 2024).

Samtidig er utfordringsbildet innen helse og omsorg annerledes for Rælingen enn for flere andre kommuner. Rælingen har en ung befolkning, og kommunens strategi for vekst bidrar til å forsinke utfordringen med en økende andel eldre (Rælingen kommune 2023a).

Figur 6: Befolkningsprofilen til Rælingen i 2022 og 2040



Kilde: Folkehelseinstituttet 2024

Ifølge kommunen må helse- og omsorgstjenestene derfor balanseres for å møte behovene til ulike aldersgrupper. Kommunen trekker videre frem veksten i yngreomsorgen som svært sterk, og den største økonomiske utfordringen. Helse- og omsorgstjenester til yngre er videre et viktig område for kommunen. For mange av disse innbyggerne handler om hvordan store deler av livet skal leves, og de er mer sårbare enn de fleste andre innbyggerne (Rælingen kommune 2023a).

Ifølge kommunedirektøren dekker kommunen hovedsakelig behovet for bemanning og kompetanse, selv om det er utfordrende med rekruttering. I omsorgssektoren er det mest krevende å rekruttere arbeidskraft til turnusvirksomhet. Videre kan en gjentagende opplevelse av å ikke dekke behov hos brukere gi slitasje på de ansatte, og på sikt bidra til at det er mer krevende å rekruttere (Rælingen kommune 2023a). Rælingen kommune har definert arbeidet med å sikre riktig bemanning med riktig kompetanse som ett av kommunens prioriterte områder. Videre har kommunen satt i gang flere kompetansehevede tiltak. Dette gjelder blant annet innen hjemmebaserte tjenester, der kommunen legger vekt på utvikling og dreining i tjenestene (Rælingen kommune 2023b). Samtidig trekker kommunedirektøren frem kompetanse som en grunnleggende utfordring. Han peker videre på hjemmebaserte tjenester som ett av områdene der turnover har størst betydning (Rælingen kommune 2024).

Kommunebarometeret rangerer Rælingen kommune på 139. plass i statistikken for 2022 i kategorien helse. Kommunebarometeret plasserer kommunen på grønt nivå blant annet når det gjelder vaksinasjonsgrad blant 2- og 9-åringer samt forebygging. Kommunen plasseres på gult nivå når det gjelder blant annet andel ledige plasser på listene til fastlegene og andel barn som får gjennomført helseundersøkelse innen utgangen av 1. skoleår. Kommunen plasseres i rød sone når det gjelder andel fødte med hjemmebesøk innen 14 dager.

Videre rangerer kommunebarometeret Rælingen på 194. plass i kategorien pleie og omsorg. Kommunebarometeret plasserer kommunen på grønt nivå blant annet når det gjelder ansatte i pleie og omsorg som har fagutdanning. Kommunen plasseres på gult nivå blant annet når det gjelder andel av beboerne på sykehjem som har et omfattende pleiebehov. Dette indikerer at innsatsen dreies over mot hjemmebasert omsorg, og at man må være mer pleietrengende enn før for å få sykehjems plass. Antall døgn på sykehus for utskrivningsklare pasienter er også på gult nivå.⁸ Kommunen plasseres på rødt nivå blant annet når det gjelder andel av opphold på sykehjem som er korttidsopphold, andel vedtak om helsetjenester i hjemmet som iverksettes innen 15 dager og mottakere av BPA, støttekontakt og omsorgslønn.⁹

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.

4.6.4 Revisjonens vurderinger

Analyser av den generelle kommunerisikoen, kommunens befolkningsprofil og rapporteringer fra kommunen gir inntrykk av det er en 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. Videre kan statistikken fra

⁸ Per 10.000 innbyggere.

⁹ Per 1.000 innbyggere.

kommunebarometeret indikere at kommunen kan ha utfordringer med å planlegge for å kunne ta imot utskrivningsklare pasienter. 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.

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. Dette gjaldt også en forvaltningsrevisjon av økonomisk sosialhjelp i Nannestad kommune våren 2022 (Romerikerevisjon 2022b). 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 Rælingen kommune

Rælingen kommune har en relativt god plassering på kommunebarometeret på området sosiale tjenester (83. plass). Om lag 30 prosent av de som mottar økonomisk sosialhjelp i Rælingen mottar stønaden i minst seks måneder. Om lag 17 prosent mottar stønaden i over ti måneder. Dette er litt over det nasjonale nivået. Om lag 19 prosent av sosialhjelpsmottakerne i Rælingen har økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt (Kommunebarometeret 2023).

Statsforvalteren i Oslo og Viken har planlagt tilsyn med Nav-kontorets ansvar for å tilby tjenesten økonomisk rådgivning til personer som er i en krevende økonomisk situasjon i 2024.

Kommunens boligsosiale plan for perioden fra 2022 til 2025 skal blant annet bidra til at Innbyggerne har gode bosituasjoner som utgangspunkt for å mestre livet. Planen beskriver at kommunen har jobbet aktivt med det tverrfaglige boligsosiale arbeidet, og at kommunen årlig utarbeider en felles aktivitetsplan på tvers av enhetene. Det kommer også frem at kommunen i all hovedsak hadde tilstrekkelig antall boliger, og at flere nylig har blitt oppgradert. Planen trekker også frem flere utfordringer i kommunen. Dette gjelder blant at kommunen ikke har tilstrekkelig antall 1-roms leiligheter, at boliger i eldre blokkbebyggelse kan være vanskelig tilgjengelig for en del brukere. Planen trekker også frem at det er behov for bedre samhandling og rolleforståelse mellom ulike tjenester (Rælingen kommune 2022c).

Samtidig viser Kommunebarometerets statistikk for 2022 at 69,2 prosent av søknadene om kommunal bolig ble innvilget. Landsgjennomsnittet er 80,1 prosent, og kommunen er rangert på 246. plass (Kommunebarometeret 2023). Ifølge Husbankens boligsosiale monitor for 2022 var det 74 barn i husholdninger med lav inntekt som leier og bor trangt, 58 uføre som bor sammen med foreldre og under fem husholdninger i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder (Husbanken 2024).

Kommunen har en strategi for mottak og inkludering av flyktninger fra 2015. Planen beskriver kommunens kortsiktige og langsiktige mål på området. Ifølge planen har kommunen sammensatte og kompliserte utfordringer i arbeidet med å motta og å ivareta nyankomne flyktninger og gi dem en trygg tilværelse. Planen peker på utfordringer blant annet knyttet til introduksjonsprogrammet, det å finne tilstrekkelig antall egnede boliger og å bidra til at flyktingene raskest mulig blir selvhjulpne (Rælingen kommune 2015). Kommunestyret vedtok i møte 13.3.2024 (sak 9/2024) å bosette inntil 50 flyktninger i 2024, forutsatt at kommunen greier å skaffe et tilstrekkelig antall boliger samt at tjenestetilbudet kan opprettholdes på et faglig forsvarlig nivå. I saksfremlegget kommer det frem at flyktingetjenesten kan vise til gode resultater i arbeidet, men at det er utfordrende å skaffe boliger.

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 i 2024.

Videre stiller revisjonen spørsmål ved i hvilken grad kommunen har innrettet arbeidet for å etterleve de skjerpede kravene i den nye loven om boligsosialt arbeid. Kommunens resultater i Kommunebarometeret, utfordringer som kommunen selv har påpekt og den generelle kommunerisikoen øker risikoen på dette området.

Det har vært en betydelig økning av antall flyktninger de siste årene. Samtidig har kommunen en strategi for flyktninger fra 2015. Etter revisjonens vurdering er det derfor en risiko for at kommunen ikke legger godt nok til rette for å kunne bosette og integrere et økende antall flyktninger.

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 2024).

4.8.3 Risiko i Rælingen kommune

I Kommunebarometeret for 2023 kommer Rælingen kommune på 1. plass i sektoren vann, avløp og renovasjon.

På området saksbehandling og gebyrer på byggesaksområdet kommer Rælingen på 167. plass. Kommunen kommer 181. plass når det gjelder andel byggesøknader der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid og på 179. plass i gjennomsnittlig saksbehandlingstid på byggesaker med 3 ukers frist. Kommunen ligger på 315. plass for saksbehandlingsgebyr for enebolig og 312. plass for gebyr for private forslag til reguleringsplan.

4.8.4 Revisjonens vurderinger

Rælingen kommune ligger helt på topp i Kommunebarometeret på sektoren vann, avløp og renovasjon, noe som i utgangspunkter gir liten risiko på området.

Revisjonens vurdering, sett i lys av resultater fra revisjoner på byggesaksområdet i andre kommuner, er at det er risiko knyttet til kommunens saksbehandling av byggesaker.

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.¹⁰

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).

¹⁰ 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 Rælingen kommune

Rælingen investerte for til sammen 428 millioner kroner¹¹ i 2022. Kommunale bygg utgjorde den største andelen, og Fjerdingby skole og Ravinen var de to største enkeltprosjektene (Rælingen kommune 2023b). Samtidig trekker kommunedirektøren frem at kommunen har en krevende økonomisk situasjon, med blant annet en svært høy lånegjeld. Videre kommer det frem at utsettelse av investeringer, blant annet Rud skole, har vært ett av tiltakene.

Videre har kommunalteknikk videreutviklet system og rutiner for porteføljestyring av investeringer, og legger større vekt arbeid med risiko- og prognoser. Kommunalteknikk har også prioritert anskaffelser ut fra varighet og økonomi samt revidert og videreutviklet rutiner, internkontroll og dokumentasjon ved innkjøp (Rælingen kommune 2023b).

En av målsetningene i anskaffelsesstrategien til kommunen er:

Innkjøpsavdelingen skal i kommunens anskaffelser legge til rette for å kjøpe varer og tjenester som er produsert etter etiske, sosiale og miljømessige standarder.

Det kommer også frem at kommunen skal sikre gode rutiner på miljø- og klimakrav i anskaffelser, etterspørre fossilfri transport i vare- og tjenesteanskaffelser (Rælingen kommune 2022a). Videre har kommunen vedtatt en strategi om at anskaffelser skal legge til rette for bærekraftig bruk og forvaltning av ressurser. Et av tiltakene er en sertifisering etter sertifiseringsordningen for offentlige anskaffelser (SOA). Det skal også være kompetanseheving innen miljøkrav i innkjøp for alle enheter. Et av tiltakene er kursing i grønne innkjøp for alle relevante enheter. Kommunen har vurdert begge disse områdene som røde i kommunedelplanen for klima, energi og sirkulær økonomi for 2022-2033 (Rælingen kommune 2022b).

Romerike revisjon har gjennomført flere undersøkelser på dette området i Rælingen kommune. Undersøkelsene har vist at kommunen har hatt en mangelfull internkontroll knyttet til gjennomføring av investeringsprosjekter. Kommunen har fått på plass flere nye rutiner og systemer, blant annet en prosjekthåndbok og porteføljestyring.

4.9.4 Revisjonens vurderinger

Kommunen har nylig gjort mye arbeid for å bedre rutiner og systemer for å styre gjennomføringen av investeringsprosjekter. Det er ikke grunnlag for å vurdere hvordan de nye rutineene følges opp i praksis. Mye arbeid på gjennomføringsfasen øker også risikoen når det gjelder internkontrollen knyttet til tidligfasen av investeringsprosjekter. Etter revisjonens vurdering er det også risiko knyttet til om kommunen etterlever nasjonale krav og kommunens egne målsettinger om grønne anskaffelser.

¹¹ Brutto inkludert merverdiavgift (mva.).

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 Rælingen 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 Rælingen kommune har eierinteresser i:

Tabell 1: Selskaper i Rælingen

Aktivum Rælingen AS (heleid)
Nedre Romerike Avløpsselskap IKS (NRA)
Nedre Romerike Vannverk IKS (NRV)
Nedre Romerike Brann- og redningsvesen IKS (NRBR)
Romerike avfallsforedling IKS (ROAF)
Viken kontrollutvalgssekretariat IKS (VIKUS)
Romerike krisesenter IKS
Romerike Revisjon IKS (RRI)
Arkiv Øst IKS

Kilde: Rælingen kommune 2024b

Rælingen kommune inngår i et interkommunalt eierstyringssekretariat på Nedre Romerike (ESS). ESS er et administrativt organ som bistår kommunedirektørene i selskapenes eierkommuner med å sikre at koordinert saksbehandling av saker som skal behandles i selskapets representantskap eller generalforsamling (Rælingen kommune 2024b).

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

Tabell 2: Eierskapskontroller og forvaltningsrevisjoner

Samfunnsansvar i interkommunale selskaper (Eierskapskontroll (EK) 2022)
Styrevalgprosesser Nedre Romerike (EK 2020)
Romerike krisesenter IKS (EK 2018)
Strandveien 1 AS (EK 2017)
Nedre Romerike Vannverk og Sentralrenseanlegget RA 2 AS (EK 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 enkelt-selskaper 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): Eiendomsforvaltning. Vedlikehold av formålsbygg. Rælingen kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 6-2019.

Romerike revisjon (2020): IKT-sikkerhet i kommunen. Rælingen kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 11-2022.

Romerike revisjon (2020b): Mobbing i skolen. Rælingen kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 5-2020.

Romerike revisjon (2022): Spesialundervisning. Gjerdrum kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 6-2022.

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

Romerike revisjon (2023c): Undersøkelse. Sammenligning av byggesaksgebyrer i fire kommuner.

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

Rælingen kommune (2015): Strategi for mottak og inkludering av flyktninger. Vedtatt i kommunestyret 11. februar 2015.

Rælingen kommune (2021): Kommuneplan 2022-33. Samfunnsdel med langsiktig arealstrategi.

Rælingen kommune (2022a): Kommunedelplan klima, energi og sirkulær økonomi 2022-2033. Plandel. Vedtatt av kommunestyret 14.9.2022, sak 60/2022.

Rælingen kommune (2022b): Kommunedelplan klima, energi og sirkulær økonomi 2022-2033. Klimahandlingsplan. Vedtatt av kommunestyret 14.9.2022, sak 60/2022.

Rælingen kommune (2022c): Boligsosial plan 2022-2025. Alle trenger et trygt hjem. Vedtatt i kommunestyret 11.5.2022, sak 22/43

Rælingen kommune (2023a): Debattheft KS – saksfremlegg.

Rælingen kommune (2023b): Årsberetning 2022. Vedtatt av kommunestyret 21.6.2023.

Rælingen kommune (2023c): Klimabudsjett 2023-2030. Vedtatt av kommunestyret 21.6.2023.

Rælingen kommune (2024): Overordnet risikovurdering. Kommunedirektørens presentasjon for kontrollutvalget 30.1.2024.

Nettsider

Barneombudet (2023): Ber om felles nasjonalt tilsyn med spesialundervisning og internkontroll <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/ber-om-felles-nasjonalt-tilsyn-med-spesialundervisning-og-internkontroll> (17.3.2024).

Datatilsynet (2020): Endelig vedtak om gebyr til Rælingen kommune <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/lover-og-regler/avgjorelser-fra-datatilsynet/2020/endelig-vedtak-om-gebyr-til-raelingen-kommune/> (17.3.2024).

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).

Nav (2021): Felles Nav-kontor for Nannestad og Gjerdrum <https://www.nav.no/no/lokalt/ost-viken/nyheter/felles-nav-kontor-for-nannestad-og-gjerdrum> (18.3.2024).

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).

Rælingen kommune (2024b): Kommunale selskap og interkommunale samarbeid <https://www.ralingen.kommune.no/artikkel/Kommunale-selskap-og-interkommunale-samarbeid>

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.utedanningsnytt.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).