



HAMMERFEST KOMMUNE KONTROLLUTVALGET

Møte nr. 5/2021
25. november 2021

Arkivkode
4/1 02
Journalnr.
2021/12076-13

S A K S F R E M L E G G

SAK 32/2021 - OPPSTART AV FORVALTNINGSREVISJON - KLIMA, MILJØ OG ENERGI

Saksbehandler: Tom Øyvind Heitmann

Saksdokumenter (ikke vedlagt):

- Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 – Hammerfest kommune
- Risiko- og vesentlighetsvurdering – forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll – 2021-2024 – Hammerfest kommune

Sekretariatets tilrådning:

Kontrollutvalget viser til Hammerfest kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024, samt risiko- og vesentlighetsvurderingen som danner grunnlaget for planen.

Kontrollutvalget vedtar å igangsette forvaltningsrevisjonen «Klima, miljø og energi» under de forutsetninger som fremgår av saksfremlegget.

Kontrollutvalget ber Hammerfest kommunes revisjon (Vefik IKS) om å oversende en projektskisse/prosjektplan som viser revisjonens tolkning av oppdraget, slik dette er beskrevet i saksutredningen og kontrollutvalgets vedtak.

Kontrollutvalget forutsetter at revisjonen oversender projektskissen/prosjektplanen til kontrollutvalget v/sekretariatet innen seks uker etter at bestillingen er formelt formidlet til revisjonen.

Saksopplysninger:

Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Valg av områder det skal gjøres forvaltningsrevisjon av skal skje med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av kommunestyret. Plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2021-2024 ble vedtatt av kommunestyret i Hammerfest kommune 10. desember 2020 (sak 143/2020). Det framgår av planen at det i 2021 blant annet skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av området klima, miljø og energi.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Kontrollutvalget har vedtatt at utvalget selv tar initiativ til oppstart av de enkelte forvaltningsrevisjoner. Kontrollutvalgets vedtak om oppstart av forvaltningsrevisjon skal gi en klar bestilling til revisjonen med angivelse av forvaltningsrevisjonens *formål*, *hovedproblemstillinger* og *avgrensninger*. På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling utarbeider revisjonen en prosjektskisse/prosjektplan som legges fram til behandling i kontrollutvalget.

Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024

Kommunestyret i Hammerfest vedtok kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 på møte 10. desember 2020 (sak 143/2020). Vedtaket var i tråd med kontrollutvalgets innstilling. Nedenfor følger utdrag av vedtaket:

(mrk.: tall angitt i parentes henviser til kapittelnummer i risiko- og vesentlighetsvurderingene der området omtales)

2021	2022	2023	2024
1. Sikkerhet og beredskap (2.12)	1. Informasjons-sikkerhet og personvern (2.10)	1. Helsetjenester i hjemmet (3.2)	1. Politisk og administrative organisering og struktur (2.1) og Styringssystemer og internkontroll (2.2)
2. Klima, miljø og energi (2.13)	2. PP-tjenesten (4.1)	2. Økonomi (2.5)	2. Nav og sosiale tjenester (5.1)
3. Rus og psykiatri (3.5)	3. Grunnskole-Fuglenes skole (4.3)	3. Legetjenesten (3.1)	3. Samhandling mellom kommune og spesialisthelsetjensten (3.8) og Institusjonsplasser med mer-bruker rettigheter (3.3)
4. Hammerfest Havn KF (2.9/8.1)	4. VEFIK IKS (9.2.4)	4. Kommunens ansvar for pårørende (3.4)	4. Digitalisering (2.3)
5. Avvik og varsling (2.8.)		5. Kultur, Idrett og friluftsliv (6.1)	

- For å sikre nødvendig fleksibilitet i forhold til behov som kan dukke opp, delegerer kommunestyret myndighet til kontrollutvalget til å foreta endringer i planen i løpet av planperioden.
- Kommunestyret legger videre til grunn at hver enkelt forvaltningsrevisjon gjennomføres innenfor en gjennomsnittlig timeramme på 260 timer. Eventuelle avvik fra dette vil øke eller redusere antall forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres i denne planperioden. I tillegg legges til grunn at det er avtalt overført ett ekstra forvaltningsrevisjonsprosjekt fra tidligere Kvalsund kommune.
- Kommunestyret legger til grunn at det ikke skal gjennomføres eierskapskontroll i 2021. Ved eventuell gjennomføring av eierskapskontroll i 2021 vil dette medføre redusert samlet timetall til gjennomføring av forvaltningsrevisjon dette året.

Risiko- og vesentlighetsvurdering 2021-2024

Sekretariatet har i 2020 utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for Hammerfest kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024. I risiko- og vesentlighetsvurderingen står det følgende om klima, miljø og energi:

Klima, miljø og energi

Klima, miljø og energi er et globalt ansvar. FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikheter og stoppe klimaendringer innen 2030. For å stoppe klimaendringene på mål 13, må Norge redusere utslippene sine.¹

Kyoto-avtalen er en internasjonal avtale vedtatt 11. desember 1997 i Kyoto, Japan. Formelt er Kyoto-avtalen en protokoll til Klimakonvensjonen som ble vedtatt under FNs konferanse om miljø og utvikling i 1992 (Rio-konferansen). Formålet er å redusere utslipp av skadelige klimagasser.²

I klimaloven framgår det at loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050.³

Forurensningslovens formål i § 1 er å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall, samt at loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Klimameldingen (St. meld. nr. 34 2006 – 2007) pekte spesifikt på kommunenes muligheter til å bidra med reduksjon i utslipp av klimagasser. Klima- og forurensningsdirektoratet beregnet at kommunene hadde et potensial til å bidra med utslippsreduksjoner på inntil 8 millioner tonn CO₂ innen 2020. Det ble påpekt at kommunene særlig kunne påvirke utslippene fra transport, avfallsfyllinger, stasjonær energibruk og landbruk.⁴

¹<https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>

² <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/Miljoe-og-klima/Kyotoprotokollen>

³ Lov om klima (klimaloven) § 1.

⁴ St.melding nr. 34,s. 71 og s. 138

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c215be6cd2314c7b9b64755d629ae5ff/no/pdfs/stm200620070034000dddpdfs.pdf>

For å stimulere kommunene til å arbeide med å ta ut dette potensialet, etablerte ENOVA programmet «Kommunal energi- og miljøplanlegging» som blant annet ga tilskudd til utarbeidelse av kommunale energi- og klimaplaner.⁵ Alle kommuner bør ha en energi- og klimaplan men det er ikke et lov krav.⁶

I 2009 kom statlig planretningslinje for klima og energiplanlegging i kommunene fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven. Formålet med planretningslinjene var å:

- a) Sikre at kommunene går foran i arbeidet med å redusere klimautslipp
- b) Sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunene
- c) Sikre at kommunene bruker et bredt spekter av sine roller og virkemidler i arbeidet med å redusere klimautslipp.

Plan og bygningslovens formål (§ 1-1) er at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. I plan og bygningslovens plandel § 3-1 framgår det at oppgaver og hensyn i planleggingen etter loven skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

Kommunene er i forskrift pålagt å innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre miljøvennlig energiomlegging i tråd med retningslinjene.⁷

For å stimulere kommunene til å arbeide med å ta ut dette potensialet, etablerte ENOVA programmet «Kommunal energi- og miljøplanlegging» som blant annet ga tilskudd til utarbeidelse av kommunale energi- og klimaplaner.

Hammerfest kommune

I samfunnsplan 2020-2023 er klima, miljø og energi ett av fem satsningsområder i Hammerfest kommune.⁸

«Hammerfest må rustes for framtiden, og da krever det omstilling ved at det tas grep på veien mot et tryggere og grønnere samfunn. Det forventes et varmere, villere og våtere klima fremover. Mye tyder på at måten og hastigheten vi bruker våre naturressurser på, ikke er bærekraftig. Vi forbruker naturressurser i et for høyt tempo og vi slipper ut forurensende stoffer som påvirker vårt miljø, både lokalt, nasjonalt og globalt. De samlede virkningene av dette påvirker vår natur og våre levevilkår i en negativ retning. I det store bildet er naturens tilstand og evne til å forsørge oss allerede svekket. Disse utfordringene kan bare håndteres gjennom en kursendring som krever målrettet planlegging og helhetlige tiltak».⁹

Mål i samfunnsplan 2020-2023 er blant annet å kutte i klimagassutslippene i henhold til nasjonale mål fram mot 2027. Kommunen framstår robust mht. endringer i klima. Strategi for å nå målet:¹⁰

- All byutvikling og infrastruktur skal tilpasses framtidige klimautfordringer ved at det settes krav til klimatilpasning.
- Gjennom planlegging og myndighetsutøvelse bidra til reduksjon av klimagasser samt til økt miljøvennlig energiomlegging.
- Bidra til å få bygget et fullskala anlegg for CO2 håndtering på Melkøya.
- Redusere transport-, energi- og arealbruk i samfunnsplanleggingen.
- Kartlegge og gjennomføre energiøkonomiserende tiltak på

⁵ Enova, https://www.enova.no/upload_images/6F4A0A3EE001488089C299E05EACB849.pdf

⁶ Enova- veileder 2008,

https://www.enova.no/upload_images/6F4A0A3EE001488089C299E05EACB849.pdf

⁷ Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>

⁸ Kommuneplan Hammerfest, samfunnsdel 2020-2023, s.5

⁹ Kommuneplan Hammerfest, samfunnsdel 2020-2023, s.23-24

¹⁰ Kommuneplan Hammerfest, samfunnsdel 2020-2023, s.24

kommunal bygningsmasse, og benytte støtteordninger for enøk tiltak.

- Kartlegge og utnytte lokale energikilder på en bedre måte.
- Ta i bruk miljøvennlige og egnede teknologiske løsninger.
- Tilrettelegge optimalt for å gå og sykle ved at alle muligheter til snarveier og løyper knyttes mellom boligområder og sentrum.
- Kommuneorganisasjonen skal være miljøbevisst ved kjøp av varer og tjenester.

I årsrapport 2019 sies følgende: ¹¹

«Det har vært arbeidet videre med opprydding av havneområdet, prosjektet Ren havn, som er et samarbeidsprosjekt med Hammerfest Havn, Hammerfest kommune, Miljødirektoratet og Kystverket. Alle nødvendige myndighetstillatelser er på plass, men det lyktes ikke å få de nødvendige midler fra Kystverket og Miljødirektoratet for oppstart i 2020. Det arbeides videre med prosjekteringen, finansieringen, m.m. med sikte på en oppstart av prosjektet i 2021.

Utover dette har det vært arbeidet med en rekke miljøsaker, så som forvaltning av verneområdene i kommunen, biologisk mangfold, Storsvannet, lokale forurensningssaker, gamle deponier, samt ryddeaksjoner av plast på strender i samarbeid med lag og foreninger. Turstiprosjektet Sørøya på langs, har i samarbeid med Hasvik kommune, er merket fra Sørvær til Langstrandvannet. Dette arbeidet stoppet imidlertid opp sommeren 2019 pga. manglende respons på ekstern finansiering. Det arbeides nå med å få på plass en avtale med Hammerfest og Omegn Turlag for ferdigstilling av turveien.

Det har også vært jobbet videre med vannforskriften og rapportering i forbindelse med vannområdet vårt. Dette er et samarbeid med Kvalsund og Hasvik kommune.

Videre er det igangsatt arbeid med en klima- og energiplan, med ambisjon om ferdigstilling i 2020».

Miljødirektoratet sitt klimautslippsregnskap for kommunen viser en reduksjon i utslipp på 8,6 prosent fra 2017-2018, reduksjon er hovedsakelig innen områdene industri, olje og gass. ¹²

Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Området er spesielt vesentlig sett ut i fra et samfunns- og miljøperspektiv. Området er også vesentlig i relasjon til brukere, medarbeidere, organisatoriske forhold, politiske forhold, samt i et økonomiskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Ut ifra et samfunns- og miljøperspektiv er det en risiko for at kommunen av ulike årsaker ikke når sine mål om reduksjon av klimagassutslipp. Risikoen for manglende regeletterlevelse på området er også til stedet. Slike forhold kan blant annet ha negativ virkning på kommunens omdømme.

Manglende måloppnåelse kan blant annet skyldes organisatoriske forhold, for eksempel at oppfølging av kommunens klimamål er spredt på ulike enheter i kommunen, med liten grad av samordning og koordinering. Videre foreligger det en risiko for manglende prioritering av klimatiltak, både politisk og administrativt. Det kan også være vanskelig å finne målekriterier og data. Lite målbare effekter kan gi lavere oppslutning om tiltak. Dette vanskeliggjør også å finne riktige tiltak i klimaarbeidet. Det er også en risiko for at klimamål nedprioriteres i kommunens øvrige planverk.

I et medarbeiderperspektiv kan det være relevant å trekke frem risikofaktorer som graden av kompetanse om klimautfordringer og kunnskap om kommunale verktøy i klimaarbeidet.

¹¹ Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 26

¹² <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/?area=745§or=-2>

Kommunens klimapolitikk og gjennomføringen av denne vil også bero på om dette er forankret i kommunens øverste folkevalgte organ, både i et formelt og reelt henseende.

Tiltak for å redusere klimautslipp kan være direkte og indirekte økonomisk fordelaktig for kommunens drift. Reduksjon av strømforbruk kan for eksempel føre til lavere strømutgifter. Å ikke gjennomføre et slikt tiltak kan derfor resultere i unødige utgifter for kommunen. Videre kan fravær av klimatiltak, i et globalt perspektiv, føre til klimautfordringer, som påvirker vær og natur lokalt, med de skader og kostnader dette kan medføre for kommunen og lokalsamfunnet.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Kommunen har fastsatte planer, mål og tiltak for området. Dette bidrar til å angi retningen for arbeidet, samt kriterier for vurdering av status i arbeidet. Her vil innføring av en klimaplan og et klimaregnskap gi bedre oversikt om tiltakene er i tråd med de nasjonale føringer og krav.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være **delvis**.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området, men dette er et sentralt tema, som bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon. Blant annet oppfølging av kommunens arbeid med å få på plass en klimaplan, samt at det i kommunen sine plandokumenter ikke fremkommer om kommunen har eller skal innføre et klimaregnskap.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det er aktuelt å vurdere dette området som tema for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området.

Sekretariatets vurderinger:

Det skal i henhold til Hammerfest kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 gjennomføres fem forvaltningsrevisjoner i 2021, der alle skal utføres av Vefik IKS. En av disse gjelder området klima, miljø og energi. Sekretariatet tilrår at forvaltningsrevisjonen igangsettes med følgende forutsetninger:

Formålet med forvaltningsrevisjonen

Kommunene er pålagt å bidra til reduksjon av klimagassutslipp og økt miljøvennlig energiomlegging gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse. Formålet med forvaltningsrevisjonen er i første rekke å avklare om Hammerfest kommune har oppfylt sin plikt til å innarbeide klima- og energitiltak i sine planer og dernest å kartlegge i hvilken grad kommunen har iverksatt planlagte tiltak.

Problemstillinger

Det fastsettes følgende hovedproblemstillinger i denne forvaltningsrevisjonen:

- 1. Har kommunen innarbeidet tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i sine planer i samsvar med regelverket?*
- 2. I hvilken grad har kommunen iverksatt planlagte tiltak på klima- og energiområdet?*

Det overlates til revisjonen å utarbeide eventuelle underproblemstillinger i tilknytning til hovedproblemstillingene, i den grad dette anses nødvendig for gjennomføringen av undersøkelsen.

Avgrensning

Kommunene har hatt plikt til å bidra til å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging siden 2009. For å begrense omfanget av undersøkelsen avgrenses den første problemstillingen til situasjonen på undersøkelsestidspunktet (nåsituasjonen). Dersom kommunen har flere planer/handlingsprogram avgrenses undersøkelsen knyttet til den andre problemstillingen til å kartlegge status på tiltakene som er i gjeldende plan/handlingsprogram.

Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner grunnlaget for de analyser og vurderinger som foretas og de konklusjoner som trekkes.

Det kan utledes revisjonskriterier fra følgende kilder i denne forvaltningsrevisjonen:

- Lov om klima (klimaloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) ([LOV-2008-06-27-71](#))
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning ([FOR-2018-09-28-1469](#))
- Kommunale planer

Dersom revisjonen finner det hensiktsmessig kan kriterier også utledes fra andre enn de nevnte kildene.

Ressursramme

I henhold til opplysninger mottatt fra kommunens revisjon har Hammerfest kommune disponibelt 828 timer til forvaltningsrevisjon i 2021. Det anslås at denne undersøkelsen kan gjennomføres innenfor en ramme på 250 timer.

Prosjektskisse

På grunnlag av kontrollutvalgets bestilling utarbeider revisjonen en prosjektskisse som inneholder en beskrivelse av hvordan forvaltningsrevisjonen tenkes gjennomført. Det forventes at prosjektskissen minst inneholder følgende elementer:

- Underproblemstillinger (i den grad revisjonen finner det hensiktsmessig)
- Kilder til revisjonskriterier
- Revisjonskriterier
- Beskrivelse av datainnsamlingen (metoder, utvalgsstørrelse, intervjuobjekter mv)
- Anslått tidsbruk (arbeidstimer)
- Framdriftsplan

Det forventes at prosjektskisse utarbeides og sendes kontrollutvalget v/ sekretariatet innen seks uker etter at bestillingen er formelt formidlet til revisjonen.