



Kontrollutvalget i Alta kommune

Møte nr. 2/2021
20. september 2021

Arkivkode
4/1 01
Journalnr.
2021/11129-4

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

SAK 15/2021

OPPSTART AV FORVALTNINGSREVISJON – KLIMA, MILJØ OG ENERGI

Saksbehandler: Bård Larsson

Saksdokumenter (ikke vedlagt):

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

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 Alta kommune 15. desember 2020 (sak 181/2020). Det framgår av planen at det i 2021 blant annet skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av området sikkerhet og beredskap.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regelleterlevelse, 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 Alta vedtok kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 på møte 15. desember 2020 (sak 181/2020). Vedtaket var i tråd med kontrollutvalgets innstilling. Nedenfor følger utdrag av vedtaket:

1. Alta kommunestyre viser til oversendt innstillingssak 26/2020 fra kontrollutvalget, med de fremlagte dokumenter «Risiko- og vesentlighetsvurderinger for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for planperioden 2021-2024 – Alta kommune» og «Plan for forvaltningsrevisjon for planperioden 2021-2024 for Alta kommune.

2. Kommunestyret godkjenner fremlagte plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 for Alta kommune, med følgende forvaltningsrevisjoner i prioritert rekkefølge:

(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. Plan og byggesak (7.4)	1. Digitalisering (2.3)	1. Institusjonsplass, herunder sykehjem mm. (3.3)
2. Klima, miljø og energi (2.13)	2. NAV og sosiale tjenester (5.1)	2. Helsetjenester i hjemmet – Praktisk bistand (3.2)	2. Informasjonssikkerhet og personvern (2.10)
3. VEFIK IKS (9.2.4)	3. Aurora Kino IKS (9.2.1)	3. Grunnskole (4.3)	3. Voksenopplæring, introduksjonsordning og integrering (4.5)
4. Legetjenesten (3.1)	4. Avvik og varsling (2.8)	4. Kommunens ansvar for pårørende (helse og omsorg) (3.4)	4. Kultur, fritid og friluftsliv (kap. 6)
5. PP-tjenesten (4.1)	5. Næringsarbeid (7.6)	5. Alta Havn KF, herunder Alta Industriendom AS (8.3)	5. VEFAS IKS (9.2.6)

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. I denne sammenheng legges til grunn at kontrollutvalget før oppstart av det enkelte forvaltningsrevisjonsprosjekt undersøker om det under tiden kan ha skjedd vesentlige endringer i risiko- og vesentlighetsbildet som aktualiserer at det angjeldende prosjektet nedprioriteres, eller utgår og erstattes med et annet.

Kommunestyret legger videre til grunn at hver enkelt forvaltningsrevisjon gjennomføres innenfor en gjennomsnittlig timeramme på 250-350 timer. Eventuelle avvik fra dette vil øke eller redusere antall forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres i denne planperioden.

Risiko- og vesentlighetsvurdering 2021-2024

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

Overordnet rammeverk

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 redusere matsvinn. For å stoppe klimaendringene på mål 13, må Norge redusere utslippene sine.

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.

I klimaloven framgår det at loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050.

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.

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.

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. Alle kommuner bør ha en energi- og klimaplan, men det er ikke et lovkrav.

Alta kommune

I kommuneplanens samfunnsdel er det et vedtatt mål at aktivitetene i Alta skal skje innenfor naturens bæreevne, i et rent og trivelig miljø, og med beredskap for klimaendringer og uønskede hendelser. Det framgår at Alta vil gjøre dette ved å arbeide for reduserte klimagassutslipp lokalt gjennom energibesparing og økt bruk av fornybar energi. Videre framgår det at dette målet skal nås ved å arbeide for økt miljø- og klimabevissthet, samt rene og trivelige omgivelser der alle tar ansvar.

Kommunestyret i Alta har vedtatt en kommunedelplan for energi, miljø og klima. Her framgår det at Alta kommunes mål er at den kommunale driften blir klimanøytral innen 2030. Det er videre et delmål om en reduksjon på 15 % innen 2021 (sammenliknet med 2015). Alta kommune skal også følge opp det nasjonale målet om karbonnøytralitet senest i 2050.

I kommunes årsbudsjett 2021/økonomiplan 2020-2023 uttrykkes det at Alta kommune skal være «en pådriver for miljø- og klimavennlige løsninger, både når det gjelder transport, energibruk og avfall». Kommunestyret vedtok i den forbindelse at kommune skal ta i bruk klimabudsjett, ha klimamøte med ungdom, se på muligheten for by-sykler i sentrum, samt fortsette å legge til rette for fotgjengere og syklist.

I kommunens årsmelding for 2019 framgår det at kommunen har igangsatt og/eller gjennomført blant annet følgende tiltak i 2019:

- Plan for innkjøp av nullutslippskjøretøy
- Oljekjeler til oppvarming av bygg er faset ut
- Bidratt sterkt til gjenoppstart av fjernvarmeanlegget på Alta sentrum
- Deltar i et interkommunalt energisparingsprosjekt (EPC)
- Spart 257 tonn Co2 på redusert strømforbruk
- Strømforbruket til gatelys og lys i lysløyper har gått kraftig ned på grunn av utskifting til LED
- Fokus på å redusere kommunens reisevirksomhet (ved å ta i bruk videoløsninger)
- Kommunen leder et klimanettverk for kommunene i Nord-Norge

Miljødirektoratet sitt klimautslippsregnskap for kommunen viser en reduksjon i utslipp på 18,4 prosent fra 2017-2018 i Alta kommune. Mesteparten av reduksjonen gjelder det som [er] kategoriser[t] som «annen mobil forbrenning».

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 økonomisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Ut i fra 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 videre 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. De 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.

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 strømutfgifter. 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 bruk av vedtatt klimaplan og innføring av 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 fått innspill om at dette er et sentralt tema, som bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon. Det ble blant annet vist til kommunens vedtatte klimaplan, samt at kommunen skal ta i bruk et klimaregnskap fra og med 2020.

Kontrollutvalget har i drøftingssak trukket fram kommunens klima- og miljøtiltak som 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. Aktuelle tema kan være kommunens arbeid med konkrete klimatiltak i kommunen og lokalsamfunnet, samt kommunens oppnåelse av nasjonale og kommunalt fastsatte målsettinger.

Sekretariatets vurderinger:

Det skal i henhold til Alta kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 gjennomføres fem forvaltningsrevisjoner i 2021, hvorav fire 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 Alta 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 hatt flere planer/handlingsprogram i perioden fra 2009 og fram til undersøkelsestidspunktet 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 planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) ([LOV-2008-06-27-71](#))
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning ([FOR-2018-09-28-1469](#))
- Kommunedelplan for energi, miljø og klima 2018-2022 (Alta kommune)

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

Ressursramme

I henhold til opplysninger mottatt fra kommunerevisjonen (Vefik IKS) har Alta kommune disponibelt 1 073 timer til forvaltningsrevisjon i 2021. Det anslås at denne undersøkelsen kan gjennomføres innenfor en ramme på 350 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 fire uker etter at bestillingen er formelt formidlet til revisjonen.

Sekretariatets tilråkning:

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

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