Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS/
Oarje-Finnmárkku Dárkkistanlávdegotti čállingoddi SGO

Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Forvaltningsrevisjon
Eierskapskontroll

Planperioden 2021-2024

Hammerfest kommune

Arkivkode: 4/1 02
Journalnr.: 2020/12067-1

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD 5

1. INNLEDNING 6
- 1.1 Om risiko- og vesentlighetsvurderinger 6
- 1.2 Framgangsmåte og metode 9
- 1.3 Leserveiledning 10

2. SEKTOROVERGRIPENDE OMRÅDER 12
- 2.1 Politisk og administrativ organisering og struktur 12
- 2.2. Styringssystemer og internkontroll 16
- 2.3. Digitalisering 19
- 2.4. Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak 22
- 2.5. Økonomi 24
- 2.6 Arbeidsmiljø, HMS og sykefravær 29
- 2.7 Etikk 34
- 2.8 Avvik og varsling 36
- 2.9 Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging 38
- 2.10 Informasjonssikkerhet og personvern 40
- 2.11 Åpenhet, innsyn og informasjon -offentlighet 44
- 2.12 Sikkerhet og beredskap 47
- 2.13 Klima, miljø og energi 54
- 2.14 Bemanning, rekruttering og kompetanse 58
- 2.15 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger 62

3. HELSE OG OMSORG 63
- 3.1 Legetjenesten 65
- 3.2 Helsetjenester i hjemmet –praktisk bistand 68
- 3.3 Institusjonsplass, herunder sykehjem med mer 72
- 3.4 Kommunens ansvar for pårørende 75
- 3.5 Rus og psykiatri 78
- 3.6 Helsestasjons- og skolehelsetjeneste 84
- 3.7 Folkehelsearbeid 87
- 3.8 Samhandling mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten 90
- 3.9 Samlet risiko- og vesentlighetsvurdering 94

4. OPPVEKST OG OPPLÆRING 94
- 4.1 PP-tjenesten 94
- 4.2 Barnehage 97
- 4.3 Grunnskole 101
- 4.4 Skolefritidsordning (SFO) 105
- 4.5 Voksenopplæringen-Introduksjonsordningen og integrering 106
- 4.6 Samlet risiko- og vesentlighetsvurdering 110

5. NAV, SOSIALE TJENESTER OG BARNEVERN 111
- 5.1 NAV og sosiale tjenester 111
- 5.2 Barneverntjenesten 113
- 5.3 Samlet risiko- og vesentlighetsvurdering 116

6. KULTUR, FRITID OG FRILUFTSLIV 116
- 6.1 Samlet risiko- og vesentlighetsvurderinger 119

7. PLAN, MILJØ, TEKNISK OG NÆRINGSARBEID 119

7.1 Vann, avløp og renovasjon 119
7.2 Kommunale veier 122
7.3 Brann- og feiervesen 125
7.4 Plan og byggesak....128
7.5 Bygg- og eiendomsforvaltning 132
7.6 Næringsarbeid 135
7.7 Samlet risiko- og vesentlighetsvurdering....138
8. KOMMUNALE FORETAK....138
8.1Hammerfest Havn KF....139
8.2 Hammerfest Parkering KF 144
8.3 Samlet risiko- og vesentlighetsvurderinger....144
9. SELSKAPER OG EIERSTYRING 144
9.1 Eierskap og eierstyring 145
9.2 Interkommunale selskaper (IKS) 145
9.3 Aksjeselskaper (AS) 150
9.4 Samlet risiko- og vesentlighetsvurderinger....151

FORORD

Denne risiko og vesentlighetsvurderingen er utarbeidet av KUSEK IKS på oppdrag for kontrollutvalget i Hammerfest kommune. Dokumentet danner grunnlaget for henholdsvis plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll. Planene vedtas av kommunestyret etter innstilling fra kontrollutvalget.

Alta/Hammerfest 12.oktober 2020

KUSEK IKS

Kate M. Larsen
Daglig leder/Prosjektleder

Tom Øyvind Heitmann
Rådgiver

1. INNLEDNING

Kommunens kontrollutvalg skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.[1]

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

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

I kommunelovens bestemmelser om egenkontroll framgår det at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, skal utarbeide henholdsvis en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner, og en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres.

Plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper. Plan for eierskapskontroll skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap i selskaper.

Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingene er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Risiko- og vesentlighetsvurderingene er ment å fremskaffe relevant informasjon som gir kontrollutvalget mulighet til å utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, som har størst nytteeffekt.

Planene skal vedtas av kommunestyret selv. Kommunestyret kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planene.

1.1 Om risiko- og vesentlighetsvurderinger

1.1.1 Teoretisk tilnærming

I samfunnet generelt har vi i de siste tiår sett et økende fokus på risiko og risikostyring, og dette har nedfelt seg i en mer systematisk tenking og tilnærming på området.[2] Ett sentralt eksempel på dette er COSO -rammeverkene som er utarbeidet med tanke på ledelse og styring i alle typer virksomheter, og som kan anvendes både i privat og offentlig sektor.[3] Risiko- og vesentlighetsvurderingene som vi gjør er inspirert av COSO-rammeverket.

[1] Kommuneloven § 23-2 første ledd.
[2] Norges kommunerevisorforbund (NKRF); Veileder i risiko- og vesentlighetsvudering (desember 2019).
[3] Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - en frivillig organisasjon i privat sektor som har som formål å forbedre kvaliteten på finansiell rapportering gjennom fokus på etikk i forretningslivet, effektiv intern kontroll og corporate governance.
I 2004 la COSO fram et nytt rammeverk – Enterprise Risk Management (ERM) – Integrated Framework.

Elementene i de risiko- og vesentlighetsvurderingene som gjøres er følgende:

- Mål for kommunens virksomhet
- Risikofaktorer
- Risikovurderinger
- Vesentlighetsvurderinger

Mål for kommunens virksomhet

Risiko og vesentlighetsvurderingen tar utgangspunkt i følgende kilder:

- Gjeldende lover og forskrifter
- Kommunale plandokumenter
- Vedtak og forutsetninger i kommunestyret

Kommunen utfører en rekke lovpålagte oppgaver og tjenester. I de ulike lovene framgår de krav som stilles til tjenestene som kommunen skal yte. Kravene som lover og forskrifter setter til tjenestene som kommunen er pålagt å levere sine innbyggere, kan forstås som mål for den kommunale virksomhet. Det er også naturlig å legge til grunn målene som framkommer i de ulike kommunale plandokumenter og vedtak.

Risikofaktorer

Utgangspunktet for risikovurderingene er uønskede hendelser – risikofaktorer – som kan inntreffe og true måloppnåelsen i kommunen.

Risikofaktorer må sees opp mot hvert område som vurderes. Hvor detaljert en skal gå til verks innenfor hvert område, beror på hvilke ressurser som skal legges ned i risiko- og vesentlighetsvurderingen, og hvor «spisset» vurderingene skal være. Nytteverdien er at det blir mulig å identifisere mer konkrete områder i kommunens tjenester, - spesielt på systemområder kan områder fremstå som lite kjennbart fra et brukerperspektiv.

Uønskede hendelser kan blant annet inntreffe med hensyn til følgende områder:

- Overholdelse av lover og bestemmelser
- Økonomi
- Produktivitet
- Måloppnåelse

Risikovurderinger

Risikovurderinger er sammensatt av tre ulike elementer:

- Vurdering av konsekvens
- Vurdering av sannsynlighet
- Risikoreduserende tiltak

I risikovurderingen vurderes betydningen av de mulige framtidige hendelsene og sannsynlighet for at de inntreffer ut fra **LAV, MIDDELS og HØY** risiko.

Vurdering av konsekvens

Med konsekvens menes den betydning det vil ha for kommunens måloppnåelse, dersom de ulike risikofaktorene inntreffer og som kan utgjøre en risiko for at kommunen ikke når sine mål.

Vurdering av sannsynlighet

Med dette menes sannsynlighet for at en risikofaktor kan inntreffe. Ved vurdering av sannsynlighet er det tatt utgangspunkt i tidligere hendelser og endringer i omgivelsene som kan ha påvirkning for sannsynligheten.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak er eventuelle tiltak som kommunens ledelse har i verk satt for å redusere muligheten for at måloppnåelse ikke inntreffer, og som reduserer virkningene dersom risikofaktorene likevel slår til. På et overordnet nivå er det kartlagt hvilke tiltak som er etablert i kommunen og vurdert i hvor stor grad disse har risikoreduserende effekt. Sett mot konsekvens av og sannsynlighet for at uønskede hendelser inntreffer.

Vesentlighetsvurderinger

I denne sammenheng er det en samlet vurdering av alvorsgraden som den enkelte faktor representerer i forhold til måloppnåelse. Virksomheten som drives i kommunen er omfattende og involverer mange ulike aktører med til dels ulike interesser i kommunens virksomhet. Aktører med ulikt ståsted kan ha svært ulik oppfatning av hva som er vesentlig. Det er vanskelig å måle ulike sektorers vesentlighet opp mot hverandre. Over tid bør analysen dekke en tilstrekkelig bredde av kommunens virksomhet. Vesentlighet er derfor vurdert ut fra ulike perspektiv, sortert ut fra vektlagte perspektiver.

Fra brukerperspektiv, vurdert ut fra hva brukerne av kommunale tjenester anser som vesentlig.

Fra medarbeiderperspektiv, vurdert ut fra hva de ulike medarbeiderne innenfor et tjenesteområde anser som vesentlig.

Fra et samfunns- og miljøperspektiv, vurdert ut fra hva som er vesentlig ved kommunens virksomhet sett i forhold til samfunnet og miljøet, herunder omdømme.

Fra et økonomisk perspektiv, vurdert ut fra omfanget av tjenesteområdets driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter, samt forskjeller i forhold til sammenlignbare kommuner med mer.

Fra et organisatorisk perspektiv, vurdert ut ifra elementer som styring, kontroll, ledelse og rapportering.

Fra et politisk perspektiv, vurdert ut ifra ulike tjenesteområder som har størst vesentlighet sett fra de folkevalgtes perspektiv (oppfatning av vesentlighet kan variere mellom politiske grupperinger)

Oppsummering

I tabellen nedenfor vises eksempler på hvordan en oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurdering kan gjøres.

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
Byggesaksbehandling	nei	**Middels**	Ja	Lav	**Middels**
Barneverntjenesten	ja	**Høy**	Delvis	Middels	**Høy**
Spesialundervisning	ja	**Høy**	Delvis	Middels	**Middels**
Pleie og omsorg	ja	**Middels**	Nei	Høy	**Middels**
Sykefravær	nei	**Lav**	Ja	Lav	**Lav**

1.1.2 Rullering og evaluering

Det er viktig å få avklart hvor ofte plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll skal utarbeides, slik at vurderingenes tidshorisont er på plass. Kravet i kommuneloven er at dette skal gjennomføres minst én gang i valgperioden. Det er opp til kommunestyret å bestemme om vurderingene og planene skal utarbeides oftere.

Erfaringene har vist at det er en ressurskrevende prosess å utarbeide risiko- og vesentlighetsvurderinger. Det vil derfor trolig legge beslag på for store ressurser å gjennomføre slik vurdering årlig. En mer hensiktsmessig tilnærming er å foreta en gjennomgang av vurderingene og de vedtatte planene i forkant av oppstart av hver enkelt forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Dette for å vurdere behovet for justeringer og for å holde dem mest mulig oppdatert i forhold til inntrådte endringer.

For å sikre nødvendig fleksibilitet i forhold til behov som kan dukke opp, er det viktig at kommunestyret delegerer myndighet til kontrollutvalget til å foreta endringer i planene i løpet av planperiodene.

1.2 Framgangsmåte og metode

Metode

Statistikk og diverse målinger
Offentlig statistikk er hentet fra offentlige tilgjengelige databaser som for eksempel KOSTRA, kommunebarometer, åpenhetsindeksen, effektivitetsanalysen, kommunetesten og KS sin statistikk om sykefravær. Statistikk gir mulighet for å sammenligne tall som gjelder for Hammerfest kommune med andre kommuner av tilsvarende størrelse og økonomiske rammebetingelser.

Dokumentanalyse
Dokumentene som er gjennomgått er i hovedsak informasjon fra Hammerfest kommunes hjemmeside, herunder årsberetning, budsjett og handlingsprogram.

Intervju og innspill
KUSEK IKS har mottatt innspill fra rådmann Leif Vidar Olsen, og gruppeleder for arbeiderpartiet Jan-Tore Kvalnes.

Kontrollutvalg
I prosessen har kontrollutvalget drøftet valg av områder/tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger som tas med i sekretariatets vurderinger.

Kommunens revisor
KUSEK IKS har i mars 2020 rettet en forespørsel til kommunens revisor, og invitert revisjon til å gi innspill til områder som det erfarings basert/kjennskap til, anses at det er størst behov for forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll. Revisjonen har signalisert at gjenstående forvaltningsrevisjoner i planperioden 2017-2020 bør inngå i en ny risiko- og vesentlighetsvurdering.

Datagrunnlag

I arbeidet med innhenting av informasjon har KUSEK IKS blant annet sett til følgende kilder:

- Årsrapporter
- Årsregnskap
- Årsbudsjett og økonomiplaner
- Kommuneplanens samfunnsdel
- Fag- og temaplaner
- Kommunedelplaner
- Retningslinjer og reglement
- Eierskapsmelding
- Protokoller fra møter i kommunestyret og fellesnemda
- Drøfting i kontrollutvalg
- Innspill fra rådmann
- Offentlig statistikk
- Tidligere gjennomførte revisjoner
- Tidligere gjennomførte eierskapskontroller
- Sekretariatets generelle kjennskap til kommunen og erfaring på områdene
- Saker i media
- Kommunens hjemmeside
- Relevant lovverk

1.3 Leserveiledning

Risiko og vesentlighetsvurderingen tar utgangspunkt i kommunens virksomhet på et overordnet plan og tar for seg alle områder i en kommune med utgangspunkt i kommuneloven § 1-1 som omhandler lovens formål:

Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

Risiko og vesentlighetsvurderingen er ment som et grunnlag for kontrollutvalget for å velge ut og prioritere forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. I kapittel 1 blir arbeidet med å utarbeide en risiko- og vesentlighetsvurdering beskrevet, samt beskrivelse av metodisk framgangsmåte.

I kapittel 2-9 presenteres oversikten over identifiserte risiko-områder som er et resultat av undersøkelsene sekretariatet har gjort i forbindelse med risikovurderingen. Risikovurderingene danner grunnlag for forslag til forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. Forslag til forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir presentert i Plan for forvaltningsrevisjoner og Plan for eierskapskontroll.

Forslagene er ikke presentert i prioritert rekkefølge. Prioritering og valg av forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller skal kontrollutvalget gjøre i en egen sak. Kontrollutvalget står derfor fritt til å legge til og/eller ta vekk forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i forhold til listene som presenteres i dette dokumentet. Endelig prioritering blir fremstilt i henholdsvis plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll, som begge skal legges frem for kommunestyret til behandling.

2. SEKTOROVERGRIPENDE OMRÅDER

I dette kapitlet omtales tema og områder i kommunes virksomhet som berører flere deler av kommunen organisering, virksomhet, forvaltning og tjenesteproduksjon.

2.1 Politisk og administrativ organisering og struktur

Da kommuneloven ble revidert i 1992 fikk kommuner og fylkeskommuner stor frihet i valg av organisasjons- og arbeidsform, både politisk og administrativt. I kommuneloven blir det i liten grad gitt føringer for hvordan kommunen skal organisere seg. I forbindelse med kommunesammenslåing har fellesnemda den 15. juni 2018, (sak 12 og sak 14) vedtatt den nye politiske og administrative organiseringen. Gjeldende fra 1. januar 2020.

2.1.1 Politisk organisering og struktur

Kommuneloven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.[1]

Kommuner kan styres etter to alternative modeller, det vil si etter formannskapsmodellen eller som parlamentarisk styreform.[2] I formannskapsmodellen er formannskapet det utøvende politiske organet. I en parlamentarisk styreform er kommunerådet det utøvende politiske organet. De fire viktigste formelle forskjellene på formannskapsbasert og parlamentarisk demokrati er organiseringen av valg til det utøvende organet, bemanningen av det utøvende organet, det utøvende organets ansvar og det utøvende organets oppgaver.[3]

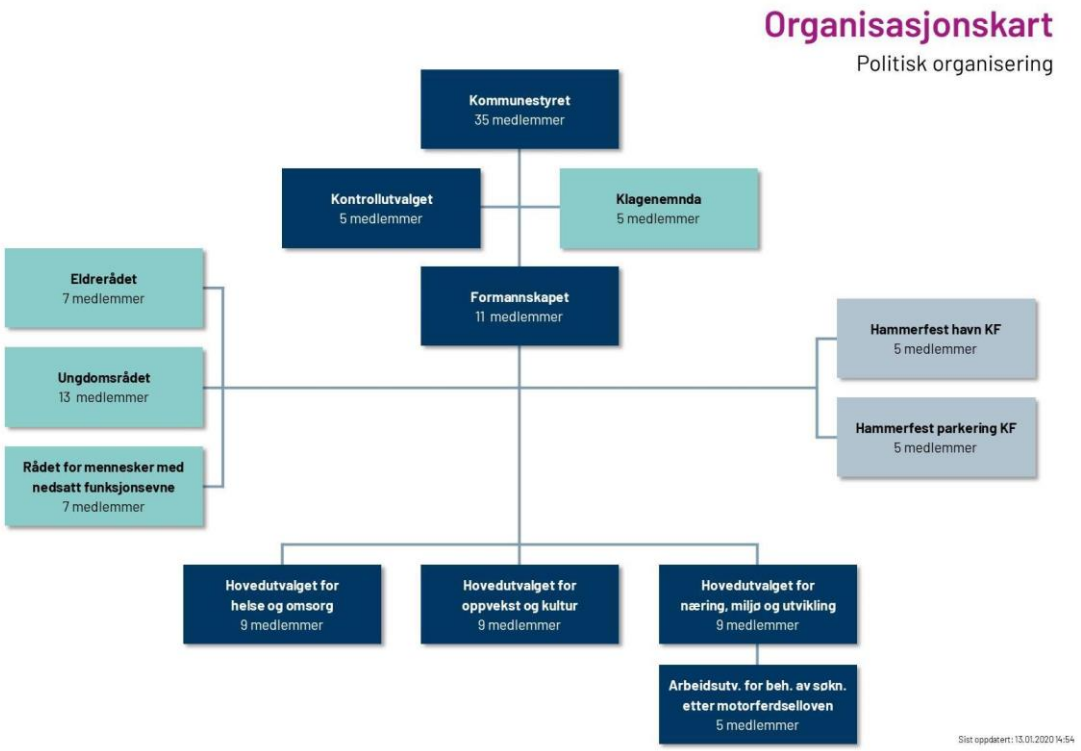
Hammerfest kommune styres etter formannskapsmodellen, som for øvrig er den mest vanlige modellen i kommunene. Dette innebærer at formannskapet som utøvende politisk organ velges av kommunestyret etter partienes forholdsmessige representasjon i kommunestyret.

Kommunestyret i nye Hammerfest kommune er økt til 35 medlemmer[4] og er kommunens øverste politiske organ. Kommunestyret gjør vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak.

Formannskapet (11 medlemmer) avgir innstilling i de saker som skal behandles i kommunestyret, samt fatter vedtak i de saker hvor kommunestyret har delegert avgjørelsesmyndigheten til formannskapet. Formannskapet er også planutvalg og økonomiutvalg.

Hammerfest kommune har tre hovedutvalg. Disse er hovedutvalg for helse og sosial, hovedutvalg for oppvekst og kultur, og hovedutvalg for næring, drift og miljø. Ett av hovedutvalgene har også underliggende råd, utvalg og nemd.
Delegasjon til formannskap, utvalg, råd og nemd er gitt i kommunens delegasjonsreglement.

[1] Kommuneloven § 1-1.
[2] Kommuneloven.
[3] Regjeringen.no.
[4] Fellesnemda 15.12.17 sak 33/17



2.1.2 Administrativ organisering og struktur

Fellesnemnd vedtok i sak 14/2018 den framlagte administrative modellen for «nye» Hammerfest kommune med fem sentrale stabsfunksjoner og tre sektorer med innhold på tjeneste-, virksomhets- eller fagnivå. Hensikten med en ny administrativ modell var å forbedre og styrke tjenestene, sikre positiv samfunnsutvikling, styrke det politiske nivået og bedre ressursbruken og dermed også den økonomiske situasjonen i kommunen.

Det er vektlagt at det skal være ***en desentralisert modell*** med to sentrale «innbygger torg» Hammerfest rådhus og Kvalsund rådhus. Hensikten har blant annet vært å styrke og spisse kompetansen samt å styrke sektorene. Det har vært sentralt å legge til rette for at det skal være sentrale, sterke og faglige sektorer hvor stabsfunksjonene skal styrkes.

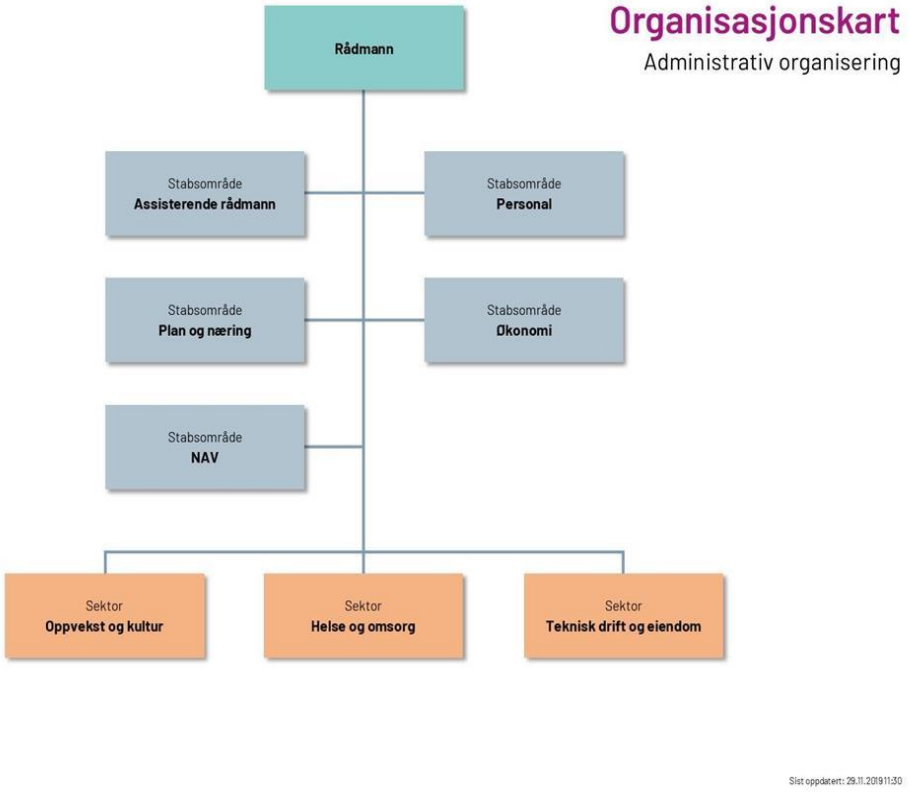
Før sammenslåing var det 12 ledere i rådmannens ledergruppe i Hammerfest og 6 i Kvalsund. Den nye modellen har 9 ledere. Ressursene flyttes fra rådmannsnivå til sektorene for å styrke fagstaber i sektorene og sektorene generelt. Det betyr en styrking av det faglige til fordel for det administrative. Det betyr også en mindre byråkratisk modell. Det har vært fokus på å samle beslektede tjenesteområder i størst mulig grad.

NAV er en sentral stab i modellen. Årsaken er at det signaliseres fra sentrale myndigheter at Hammerfest skal utvikles til å bli et regionskontor innen NAV. Staben plan og næring en den sentrale staben som i stor grad forholder seg til det politiske nivå i kommunen. Det har vært ønskelig med en sentral plassering av staben slik at avstanden mellom det politiske og det

administrative nivået blir så kort som mulig. Stabene personal/lønn og økonomi har en sentral plassering i organisasjonen.

I kommuneplanens samfunnsdel sies det at kommuneorganisasjonen skal møte dagens og morgendagens utfordringer med åpenhet, tilstrekkelig med ressurser og riktig kompetanse.[5] Ett av fem satsningsområder er kunnskap og kompetanse.[6]

KOSTRA-tall viser at Hammerfest kommune er over gjennomsnittet for landet i utgifter til administrasjon men samtidig mindre enn gjennomsnitt for kommunene i Vest-Finnmark.



2.1.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

En kommunes politiske og administrative organisering er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt i forhold til økonomi, medarbeidere, brukere, organisatoriske og politiske faktorer.

Risikofaktorer og konsekvenser

Ulike former for politisk og administrativ organisering av en kommune kan ha utilsiktede virkninger. Hvilken måte kommunen er organisert på kan blant annet påvirke maktforholdet mellom folkevalgte og administrasjon, samt de demokratiske elementene i styringen av kommunen. Det foreligger også risiko for at den valgte organisasjonsstrukturen ikke bidrar til

[5] Kommune planen, samfunnsdel 2015-2027 s.4.
[6] Kommunen planen, samfunnsdel 2015-2027 s.5.

den planlagte måloppnåelse, herunder bedre kvalitet i de aktuelle tjenestene, samt mer effektiv drift. Omstillingsprosesser kan blant annet øke risikoen for svekket regeletterlevelse og kvalitet i tjenesteproduksjonen, særlig i den tiden omstillingene pågår. Kommunens innføring av den administrative modellen bærer i seg flere risikofaktorer.

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

Risikoreduserende tiltak
Kommunen har rutiner for kartlegging av måloppnåelse. Slike rutiner bidrar til å senke risikoen for at uønskede hendelser inntreffer.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være på delvis reduserende for uønskede hendelser.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

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

Sannsynlighet
Hammerfest kommunes politiske, administrative og tjenesterelaterte organisering er et resultat av en sammenslåingsprosessen, med både ytre og indre drivkrefter. Kommuneloven har blant annet som formål å bidra til at kommuner er effektive og bærekraftige.[7] Loven skal også blant annet legge til rette for at kommuner kan yte tjenester til beste for innbyggerne.

Nasjonale myndigheter har stort fokus på effektivisering av offentlig sektor, herunder i kommunene. Analyser viser at samlet effektivitet i kommunene i gjennomsnitt økte med omlag 0,25 prosent per år i perioden 2008–2018.[8] Nasjonale myndigheter legger til grunn at det likevel er rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

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

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført eller planlagt forvaltningsrevisjon på dette området. Dette er heller ikke et område som er gjenstand for statlig tilsyn.

Vesentlighetsvurdering
Kommunens politiske og administrative organisering, samt omstilling til en felles ny kommune vurderes å være av høy vesentlighet. Området er derfor et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Det bør da særlig rettes fokus på om kommunestyrets fastsatte mål for organisering er oppnådd sett i forhold til brukere og tjenesteutøving, men kan også ses i lys av forhold som økonomi, medarbeidere, organisatoriske og politiske faktorer.

[7] Kommuneloven § 1-1.
[8] Se blant annet Prop. 105 S (2019–2020) Kommuneproposisjonen 2021.

2.2. Styringssystemer og internkontroll

Alle virksomheter (herunder kommuner) har behov for systematikk i styring og kontroll for å nå mål og resultatkrav, arbeide effektivt, etterleve lover og regler og ha pålitelig rapportering.[9]

Kommunesektorenes organisasjon (KS) anbefaler at enhver kommune bør ha et helhetlig virksomhetsstyringsperspektiv hvor reduksjon av risiko gjennom internkontroll inngår som ett element.[10] Ifølge KS har kommunene etablert ulike systemer for styring, der mål og resultatstyring (balansert målstyring), kanskje er det som er mest utbredt.

Både ny kommunelov (2018), plan- og bygningsloven, samt annet regelverk stiller krav til planlegging i kommunene. I kommuneloven framgår det blant annet at kommuner skal utarbeide samordnet og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling.[11] I plan- og bygningsloven heter det blant annet at kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.[12] Det heter videre at planen skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen.

Det har lenge blitt stilt krav til internkontroll i kommunene. I ny kommunelov (2018) er imidlertid kravet til internkontroll blitt ytterligere tydeliggjort.[13] I loven sies det at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.[14] Rådmannen skal utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig, samt evaluere, og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Hammerfest kommune

Hammerfest kommunens styringsredskap er blant annet kommuneplanens samfunnsdel, internkontroll og årlige målinger.[15]

Hammerfest kommunes styringssystem tar utgangspunkt i kommuneplanens samfunnsdel. Denne planen er kommunens overordnede styringsdokument, og legger gjennom mål og strategier, føringer for alle andre kommunale planer, herunder økonomiplan, årsbudsjett og rådmannens årlige virksomhetsplan. Planen er kommunepolitikernes hovedverktøy for å gi en samlet og synlig retning på kommunens utvikling.[16] Ansvaret for å tilrettelegge for politiske og administrative beslutnings- og styringsprosesser i kommunen er lagt til rådmannen. [17]

[9] Se Difi: https://www.difi.no/referansekatalogen/internkontroll-styringssystem-ledelsessystem-informasjonssikkerhet
[10] KS: Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus? s. 17.
[11] Kommuneloven § 14-1 første ledd.
[12] Plan- og bygningsloven § 11-2.
[13] Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
[14] Kommuneloven § 25-1.
[15] Kommuneplanens samfunnsdel s. 4, årsmelding 2019
[16] Kommunal planstrategi – Hammerfest kommune 2016-2019.
[17] KL § 13-1 Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver

Rådmannens internkontroll brukes for å beskrive det ansvaret og de oppgavene som ligger til rådmannen etter kommuneloven. [18] Styrende dokumenter som er relatert til dette er delegasjonsreglement, arbeidsgiverpolitiske retningslinjer, økonomireglement, finansreglement, innkjøpsreglement, etiske retningslinjer, varslingsreglement, samt reglement for attestasjon og anvisning.

I kommunens årsbudsjett for 2020 framgår det at kommunen tilrettelegger for god virksomhetsstyring blant annet gjennom risiko og sårbarhetsanalyse:
«Risikostyring innebærer å analysere usikkerhet og iverksette forebyggende tiltak for å redusere fare for svikt og mangler. Slike styrings – og kontrolltiltak (internkontroll) skal sikre at Hammerfest kommune når mål og forbedrer og utvikler tjenestene i tråd med lover, regler, politiske vedtak og økonomiske rammer. Risikostyring vil ikke fjerne all risiko for svikt og mangler, men skal føre til en lavere sannsynlighet for at uønskede hendelser inntreffer. Hammerfest kommune gjennomfører kontinuerlig risiko – og sårbarhetsanalyser (ROS) innen virksomhetene og sektorovergripende områder. I tillegg gjennomføres det ROS – analyser ved alle organisatoriske og bygningsmessige endringer. Internkontroll er en del av daglig ledelse og styring og er hjemlet som et krav i kommuneloven. I tillegg er det innenfor flere områder av kommunens virksomhet særskilte lovpålagte krav til internkontroll». [19]

I Hammerfest kommunens årsrapport for 2019 redegjøres det for utfordringer fremover i sentraladministrasjon:
«Hammerfest kommune preges av kommunesammenslåingen og arbeidet med å etablere og utvikle den nye kommunen. Arbeidet med å få på plass en hensiktsmessig kommuneorganisasjon som ivaretar de gode kommunale tjenestene vil fortsatt kreve stor ressursinnsats for sentraladministrasjonen fremover. I den sammenhengen blir det viktig å ha fokus på å utforme og utvikle en ny felles organisasjonskultur for den nye kommunen. Samordning og oppbygging av systemer og rutiner rundt informasjon, arkiv, økonomi, lønn og personal blir sentralt for de fleste stabsområdene i sentraladministrasjonen. Videreutvikling av rutiner, samordning av styringsdokumenter og god samhandling blir fortsatt et fokusområde i årene fremover.

Videre sies det: «Mangel på arbeidskraft spesielt innenfor de store sektorene Helse og omsorg, og Oppvekst og kultur ser fortsatt ut til å skape utfordringer i årene som kommer. Det å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere er en konstant utfordring som de må ha fokus på. I tillegg til konkurransedyktig lønns og arbeidsvilkår er arbeidet med ledelse, personalutvikling, kompetanseheving og reduksjon av sykefraværet svært viktige innsatsområder. Det er viktig at Hammerfest kommune er og fremstår som en attraktiv, offensiv og fremtidig arbeidsgiver. Langsiktig målrettet arbeid og et godt planverk er avgjørende for forutsigbarhet og gode løsninger. Det overordnede planverket Planstrategi, Kommuneplanens samfunnsdel og Kommuneplanens arealdel er sentrale her. Arbeidet med kommuneplanens arealdel for hele kommunen er i sluttfasen, og vil bli sluttbehandlet tidlig i 2020. Oppstart av arbeidet med Planstrategien og Samfunnsdelen er i gang. Disse vil til sammen gi nødvendige politiske avklaringer om veivalg og prioriteringer».

«Sentraladministrasjonen skal kontinuerlig arbeide med utvikling av kvalitet og systemer som skal gi en best mulig tjeneste til brukere internt i organisasjonen og utad til

[18] KL §§ 25.1-25.2
[19] Årsbudsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023 s. 35.

befolkningen. Utviklingsarbeid krever jevnt fokus og kommunen har behov for stadig forbedring av sin egen organisasjon i tillegg til fokus på framtidige utbyggingsbehov i samfunnet. Kommunens Digitaliseringsstrategi følger opp nasjonale mål og ambisjoner om å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Fokus på kvalitet i tjenestene og effektiv ressursbruk blir viktig for Hammerfest fremover og for å få til det må de ta i bruk nye metoder, teknologi og hjelpemidler. Sentraladministrasjonen må være med å legge til rette for at kommunen som helhet skal lykkes i dette arbeidet».[20]

2.2.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

En kommunes system for beslutninger og virksomhetsstyring (herunder internkontroll) er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt sett i forhold til medarbeidere, samt økonomiske, organisatoriske og politiske forhold.

Risikofaktorer og konsekvenser

Det finnes en rekke faktorer som kan føre til uønskede hendelser knyttet til kommunens beslutningssystemer og virksomhetsstyring. Sett i forhold til medarbeidere gjelder dette blant annet om medarbeiderne har kunnskap om sin myndighet og funksjoner, samt om (riktig) myndighet er delegert til aktuelle beslutningsnivå og medarbeidere i kommunen. I et organisatorisk perspektiv kan det oppstå utfordringer knyttet til blant annet ledelse, planlegging, måloppnåelse og rapporteringsrutiner. I et økonomisk perspektiv kan det oppstå forhold som svekker effektiviteten i kommunens virksomhetsstyring. Dette kan føre til utilsiktede utgifter både i selve styringssystemet og i kommunens tjenesteproduksjon.
I et politisk perspektiv kan blant annet manglende rapportering fra administrasjonen til folkevalgte organer svekke den folkevalgte dimensjonen i virksomhetsstyringen.

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

Risikoreduserende tiltak

Vår gjennomgang viser at kommunen har på plass et overordnet system for sin virksomhetsstyring. Kommunen har også fokus på forbedring av sin virksomhetsstyring. Dette er imidlertid et område som er i stadig endring.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis risikoreduserende for uønskede hendelser.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder kommunens virksomhetsstyring og internkontroll på et overordnet nivå.

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

[20] Årsmelding 2019 s. 30.

Sannsynlighet
Hammerfest kommunes organisering, struktur og virksomhetsstyring er i endring/tilpasning etter kommunesammenslåingen. På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som høy.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området i planperioden 2013-2020. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn.

Vesentlighetsvurderinger
En kommunes system for beslutninger og virksomhetsstyring (herunder internkontroll) er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være høy på dette området. Dette området vurderes å derfor å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

2.3. Digitalisering

Statlige virksomheter og kommuner tilbyr stadig flere digitale tjenester, og bruken av tjenestene øker betydelig.[21] Digitalt førstevalg innebærer at forvaltningen så langt som mulig er tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester er hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne. Fra regjeringens side er det uttrykt at digitalt førstevalg skal fullføres, og at det skal arbeides systematisk for å oppnå dette. Brukeren i sentrum er en av fem hovedprioriteringer i IKT-politikken.[22] Dette innebærer at brukernes behov skal være det sentrale utgangspunktet ved digitalisering av offentlig sektor.

Hammerfest kommunes overordnete styringsdokument i det digitale utviklingsarbeidet *Digitaliseringsstrategi 2020-2023*, [23]beskriver hvilke strategiske føringer og prinsipper som skal legges til grunn for å nå målet om å utvikle digitale tjenester. Mål er at kommune skal utvikle digitale tjenester som gir merverdi for ansatte, innbyggere og næringslivet, i form av raskere, billigere og bedre tjenester.

Mål for medarbeidere:
- få tilgang til bedre og mer kvalitetssikret informasjon – rett informasjon til rett tid til rett person
- få tilgang på beste og riktig praksis i tjenesteleveranser
- få tilgang til prosess-støtte og teknologi for å forenkle egen hverdag
- få tilgang til beslutningsstøtteverktøy
- i økende grad få arbeidsoppgavene automatisk dokumentert
- kunne arbeide helt i tråd med krav til informasjonssikkerhet, personvern og samtykker
- få bedre verktøy for intern samhandling
- få tilgang til selvhjelp, verktøy for dialog og samhandling internt og i forhold til innbygger og næringsliv

[21] Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.
[22] Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.
[23] Digitaliseringsstrategi 2020-2023, s.3

I kommuneplanens samfunnsdel 2015 – 2027 slås det fast at «vi skal ta i bruk nye metoder, teknologi og hjelpemidler som bidrar til effektivisert tjenesteproduksjon og bedre tjenester for brukeren. Kommunale tjenester skal tilpasses endrede behov og mangfoldet i befolkningen.» [24]

I Økonomiplan 2020-2023 er digitalisering et satsningsområde både innenfor barnehage og i hjemmebasert omsorg i søknadsprosess og saksbehandling.[25]

Ansvaret for å følge opp og styre implementeringen av tjenesteovergripende strategier, som for eksempel digitalisering, tilligger kommunens rådmann. «Forankring av IKT kan ikke lenger betraktes som en støttefunksjon, men er en del av kjernevirksomheten. Digitalisering innebærer et samspill mellom organisasjon, prosesser og teknologi. Administrativ og politisk ledelse må derfor ha en forståelse av at digitalisering ikke er det samme som etablering og bruk av IKT-systemer. Digitalisering skal gjennomføres virksomhetsovergripende, med forankring i strategisk ledelse». [26]

Det er generelt et krav i samfunnet i dag om ta i bruk nye digitale løsninger, både fra innbyggerne og næringslivet. Det vil i større og større grad forventes at kommunen tilpasser seg individuelle behov og nye teknologier.

2.3.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

En kommunes digitale tjenester er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt sett i forhold til brukere, medarbeidere, omdømme, innovasjon og bærekraftig utvikling i kommunen, samt økonomiske forhold som verdiskapning.

Risikofaktorer og konsekvenser

I digitale løsninger vil det finnes faktorer som kan føre til uønskede hendelser knyttet til kommunens digitale tjenester. Risikofaktor er behandling av sensitiv informasjon, sett imot målsetting i digitaliseringsstrategi om at bruker ikke skal bli spurt på nytt om informasjon som kommunen alt har, og en risikofaktor er om brukeren får en tjenester som henger sammen på tvers av kommunens interne organisasjon.

En annen risikofaktor er råd og veiledningsansvaret, en konsekvens kan være at informasjonsdelen og den kommunale tjenesten blir kvalitetsmessig dårlig på bekostning av effektivitet. Risikofaktor er også om bruker får tilgang på kvalitetssikret informasjon og tjenester som grunnlag for selvhjelp, mestring og hjelp for å gjøre gode valg.

I forhold til medarbeidere er risikofaktorer blant annet om medarbeiderne har kunnskap om digitale tjenester, samt om (riktig) myndighet er delegert til aktuelle beslutningsnivå og medarbeidere i kommunen ved tilgangskontroll.

I et organisatoriskperspektiv kan det oppstå utfordringer knyttet til blant annet effektivisering, måloppnåelse og rapporteringsrutiner.

[24] Kommuneplan-Samfunnsdel 2015-2027, s. 28
[25] Økonomiplan 2020-2023, s.16 og s. 25
[26] Digitaliseringsstrategi 2020-2023, s. 5

I et økonomiskperspektiv kan det oppstå forhold som svekker effektiviteten i kommunens virksomhetsstyring. Dette kan føre til utilsiktede utgifter både i selve styringssystemet og i kommunens tjenesteproduksjon.

I et omdømmeperspektiv kan blant annet feil og systemmangler, sikkerhetsbrudd svekke kommunens tillitt, svikt i effektivisering og av forenkling av tilgang til tjenestene.

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

Risikoreduserende tiltak
Kommunen har fastsatte mål for digitalisering av kommunens virksomhet og tjenesteproduksjon. Dette bidrar til å angi retningen for arbeidet, samt kriterier for vurdering av status i arbeidet. Videre har kommunen en egen IKT-avdeling, noe som styrker kommunens egen fagkompetanse på området. Kommunen har også fokus på forbedring av området. Dette er imidlertid et område som er i stadig endring.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis risikoreduserende for uønskede hendelser.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder digitalisering.

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

Sannsynlighet
Hammerfest kommunes strategiske føringer og prinsipper for digitalisering er i endring/tilpasning etter kommunesammenslåingen. På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som høy.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området i planperioden 2013-2020. Dette området er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn, men deler av kommunens digitale løsninger kan imidlertid være gjenstand for statlig tilsyn på områder der tilsynet gjelder regeletterlevelse knyttet til kommunens lovpålagte forvaltning, saksbehandling og tjenesteutøvelse. Videre kan kommunen være gjenstand for tilsyn fra Datatilsynet vedrørende håndtering av personvernlovgivningen.

Vesentlighetsvurderinger
En kommunes digitale utviklingsarbeid er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være høy på dette området. Dette området vurderes å derfor å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

2.4. Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak

Forberedelse av saker
I kommuneloven § 13-1 framgår det at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, samt at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Det overordnete hensynet bak denne oppgaven er å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag.[27]

Til forskjell fra tidligere kommunelov, blir det i ny kommunelov § 13-1 presisert at kommunedirektøren har et faglig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag. Hensikten er å tydeliggjøre at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å framlegge dette uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger.[28]

I kommuneloven § 11-3 framgår det at det er lederen av et folkevalgt organ som setter opp saksliste for hvert enkelt møte. Innkalling til møtet skal sendes til organets medlemmer med rimelig varsel. Innkallingen skal inneholde en liste over de sakene som skal behandles, og dokumentene i sakene.

I kommunestyrets reglement for politisk styrer, råd og utvalg i Hammerfest kommune framgår det at det er administrasjonen v/rådmannen som har ansvaret for at sakene til kommunestyret er forsvarlig forberedt før de legges frem for kommunestyret.[29] Det framgår videre at administrasjonen ved rådmannen forbereder og avgir innstilling i de saker som skal til kommunestyret. Reglementet regulerer også saksbehandling til andre folkevalgte organer i kommunen, samt organets leder sitt ansvar for innkalling til møte.

I kommunestyrets delegasjonsreglement for politiske styrer, råd og utvalg, samt rådmannen, reguleres blant annet hvilke saker som skal behandles i kommunens ulike organer, herunder organer sitt ansvarsområder og i hvilke saker organet har avgjørelsesmyndighet.[30]

Iverksetting av vedtak
I kommuneloven § 13-1 framgår det at kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Kravet til iverksetting «uten ugrunnet opphold» er ny sett i forhold til tidligere kommunelov.[31] Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Et kommunestyrevedtak er en arbeidsordre fra de folkevalgte som sendes til kommunens administrasjon for utførelse. Rådmannen må selvfølgelig i betydelig omfang overdra det praktiske ansvaret for saksforberedelser til underordnede. Det betyr i praksis at mye av saksutredningene blir utført av saksbehandlere og enhetsledere. Rådmannen må imidlertid

[27] Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
[28] Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
[29] Reglementer for politisk styrer, råd og utvalg – Hammerfest kommune (vedtatt av kommunestyret 2016).
[30] Delegasjonsreglement for politiske styrer, råd ut utvalg, samt rådmannen – Hammerfest
[31] Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

godkjenne sakene og har plikt til å gi uttrykk for det dersom han eller hun mener det er mangler eller feil med forslag til vedtak eller saksfremlegg.

Kommunestyret i Hammerfest kommune behandlet 111 saker i 2019.[32] Det forutsettes at en betydelig del av vedtakene i sakene krever videre oppfølging av rådmannen.

2.4.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv
Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Særlig gjelder dette i et politisk og organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
En risikofaktor er at saker som administrasjonen legger fram for folkevalgte organer ikke er forsvarlig utredet. Konsekvens vil da være at saker til politisk behandling ikke gir et kvalifisert beslutningsgrunnlag.

En annen risikofaktor er at politiske vedtak ikke blir fulgt opp av administrasjonen, noe som svekker det demokratiske elementet i en kommune. Manglende rapportering fra administrasjon til folkevalgte organer kan svekke den folkevalgte dimensjonen i virksomhetsstyringen. I et organisatorisk perspektiv kan det oppstå utfordringer knyttet til blant annet ledelse, planlegging, måloppnåelse og rapporteringsrutiner. I et økonomisk perspektiv kan det oppstå forhold som svekker effektiviteten i kommunens virksomhetsstyring. Dette kan føre til utilsiktede utgifter både i selve styringssystemet og i kommunens tjenesteproduksjon.

På dette området vurderes konsekvens av uønskede hendelser å være på middels nivå.

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være kapasitet, kompetanse, samt gode rutiner for ferdigstillelse av dokumenter, herunder kvalitetssikring. Klare ansvarsforhold og rutiner for systematisk ajourhold i saksbehandlingssystemet er andre tiltak som kan bidra til god forberedelse og iverksetting av politiske vedtak.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak til å være ja for risikoreduserende for uønskede hendelser.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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 lav.

[32] Årsrapport 2019, s. 3

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området i planperioden 2013-2020. 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 lav på dette området. Dette området vurderes å derfor ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

2.5. Økonomi

Kommunelovens formål er blant annet å bidra til at kommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.[33]

I lovforarbeidene framgår det at en *effektiv* kommune, i vid forstand, er viktig for at kommunen skal få utført sine oppgaver på best mulig måte innenfor en forsvarlig tids- og pengebruk.[34] Det framgår videre at det må være et mål at kommunens ressurser brukes slik at de gir gode tjenester for innbyggerne og bidrar til en god samfunnsutvikling.

Generelt innebærer *bærekraftig* at man skal ta hensyn til kommende generasjoner ved utnyttelse av ressurser.[35] Dette gjelder både økonomiske, materielle og menneskelige ressurser og naturressurser. Kommunen skal således være fremtidsrettet, forebyggende og holde over tid. Bærekraftig kan sies å ha både en økonomisk, en økologisk og en sosial dimensjon.

I lovforarbeidene framgår det også at kommunelovens regler om økonomiforvaltning skal støtte opp om en økonomiforvaltning i kommunene som ivaretar den økonomiske handlefriheten lokalt[36]. Økonomisk handlingsrom er et premiss for mulighetene til å utøve lokal politikk.

Økonomiske forhold og nøkkeltall Hammerfest kommune

Økonomisk har kommunen fortsatt en utfordring, spesielt angående gjeld. Det er tre forhold som er viktige å vurdere i forhold til økonomisk utvikling; netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeld. Netto drift vurderes av rådmannen i Hammerfest som ikke akseptabelt. Disposisjonsfondet har et bra nivå, mens gjeldsnivået vurderes som kritisk høyt og vil ha store økonomiske konsekvenser ved renteøkning eller bortfall av inntekter.[37]

En viktig indikator for hvordan kommunen utvikler seg økonomisk, er utviklingen av netto driftsresultat. Resultat for 2019 var ikke tilfredsstillende ifølge rådmannen. [38]

[33] Kommuneloven § 1-1.
[34] NOU 2016: 4 Ny kommunelov.
[35] NOU 2016: 4 Ny kommunelov.
[36] Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
[37] Årsrapport Hammerfest 2019 s. 4
[38] Årsrapport Hammerfest 2019 s. 4

Økonomiske nøkkeltall:

Det er vanlig å måle en kommunes økonomiske situasjon på grunnlag av ulike økonomiske nøkkeltall. Fire nøkkeltall som går igjen er kommuners netto driftsresultat, disposisjonsfond, netto lånegjeld og egenkapitalfinansiering av investeringer.

Økonomiske nøkkeltall for de to sammenslåtte kommune i KOSTRA-analyse 2019 viser regnskapstall for 2019 for de to kommunene i KOSTRA gruppe 6, Kvalsund og KOSTRA gruppe 12, Hammerfest. [39] Gamle Hammerfest kommune har i 2011 vedtatt handlingsregler, mål tall for de fire nøkkeltallene. Måltallene er videre ført i økonomiplan 2020 for ny kommunen. [40]I Kvalsund kommunes årsmelding 2019 brukes KOSTRA-gruppe 6, sammenlignet med gjennomsnittet for Finnmark og sammenlignbare kommuner i gruppe 6 for langsiktig gjeld. [41]

Netto driftsresultat vurderes å være hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren.[42] Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Et godt netto driftsresultat indikerer at kommunen har økonomisk handlefrihet.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1,75 prosent for kommunene. Gamle Hammerfest kommune har satt som mål at kommunens netto driftsresultat over tid skal være på 8 prosent av brutto driftsinntekter.[43] I 2019 var Hammerfest kommunens netto driftsresultat på 3 prosent ifølge KOSTRA-Analysen 2019. Dette er et dårligere resultat enn kommunens egne mål, men innenfor både anbefalinger og landsgjennomsnittet (1,5 prosent) og kommuner i KOSTRA-gruppe 12 (1,6 prosent).
I Kvalsund kommune var nettodriftsresultat -5,3 prosent. Dette er et dårligere resultat enn både anbefalingene og landsgjennomsnittet (1,5 prosent).

Disposisjonsfond er oppsparte midler som kommunen fritt kan benytte til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Kommunen bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser, som svikt i inntekter eller økte utgifter. Hammerfest kommune har satt som mål at kommunens disposisjonsfond bør ligge mellom 7 og 10 prosent av brutto driftsinntekter.[44] I følge Hammerfest kommunens årsrapport for 2019 var kommunens disposisjonsfond på 7,2 prosent i 2019. I følge KOSTRA var disposisjonsfondet på 8,5 prosent dette året. Dette er en positiv utvikling i 2019 sett mot kommunens egne mål, landsgjennomsnittet (11 prosent) og kommuner i KOSTRA-gruppe 12 (11,4 prosent). I følge KOSTRA for Kvalsund kommune var disposisjonsfondet på 19,9 prosent og for øvrige over landsgjennomsnittet (11 prosent).

[39] KS sak 73/20, 16.6.20, økonomiplan 2021-2024, Foreløpig budsjett 2021
[40] Økonomiplan 2020-2023, s. 31
[41] Årsmelding Kvalsund 2019, s. 16
[42] Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU).
[43] Årsrapport Hammerfest 2019, s.6.
[44] Årsrapport Hammerfest 2019, s.6 .

Netto lånegjeld kan angis som gjeldsgrad, det vil si som andel (prosent) av kommunens brutto driftsinntekter. Gjeldsgraden er forholdet mellom kommunens gjeld og kommunen sine samlede inntekter, altså hvor stor prosent gjelda utgjør av inntektene. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har ikke gitt noen anbefalinger om dette. Hammerfest kommune har satt som mål at kommunens gjeldsgrad over tid ikke skal overstige 150 prosent av brutto driftsinntekter.[45] I følge KOSTRA var gjeldsgraden på 193,6 prosent dette året. Dette er et dårligere resultat enn både kommunens egne mål, landsgjennomsnittet (111 prosent) og kommuner i KOSTRA-gruppe 12 (132 prosent). Kvalsund kommune har ikke satt mål for kommunens gjeldsgrad.
I følge KOSTRA var gjeldsgrad for 2019 på 110,2 prosent, og kommuner i KOSTRA-gruppe 6 var det 92,1 prosent. Kommunen ligger noe høyere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 6. Langsiktiggjeld har økt i 2019. [46]

Egenkapitalfinansiering av investeringer beskriver hvor stor del av kommunens investeringer som finansieres med egenkapital. Det vil si den andelen av investeringene som ikke er lånefinansiert. Høy egenkapitalandel tilsier mindre belastning på fremtidige driftsbudsjetter. Hammerfest kommune har i sine handlingsregler vedtatt at investeringene skal finansieres med 20% momskomp og 10% egenkapital, resterende 70% lånefinansieres.
I følge KOSTRA var denne på 36,3 prosent i 2019 for Hammerfest kommune og 42,8 prosent for Kvalsund kommune. Dette er bedre enn landsgjennomsnittet for Hammerfest og Kvalsund kommune (33,8 prosent) og KOSTRA-gruppe 12 (32,4 prosent) og KOSTRA-gruppe 6 (39,1).

Økonomisk utvikling i gamle Hammerfest kommune og Kvalsund:

Det er en gradvis økning i begge kommunenes utgifter fra 2013 til i dag. Årsregnskap for de siste årene viser at Hammerfest kommunen har avlagt regnskapet i balanse, foruten i 2017 (16,7 mill. kroner) og 2018 (4,9 mill. kroner) som hadde et regnskapsmessig mindreforbruk. Kvalsund kommune har i perioden 2013-2018 hatt regnskapsmessig mindreforbruk. For regnskapsåret 2019 er regnskapet avsluttet i balanse.

Økonomiske utfordringer:

I kommuneplanens samfunnsdel (2015-2027) for Hammerfest kommune sies det at det må sikres at Hammerfest kommune har en sterk og langsiktig økonomistyring, med lavere gjeldsgrad.[47]

I kommunes årsbudsjett 2020 med økonomiplan 2020-2023 fremkommer det at Nye Hammerfest kommune har større økonomiske utfordringer enn forutsatt tidligere. kommunen ***har store investeringer*** som skal forsvares økonomisk, samt vesentlige endringer på drift. Gjeldsbelastningen er for høy. [48]

[45] Økonomiplan 2020-2023, s.31
[46] Årsmelding Kvalsund 2019, s. 16
[47] Kommuneplanens samfunnsdel - 2015-2027, s. 28.
[48] Årsbudsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023, s. 8

I kommunenes årsrapport for 2019 sies det at kommunen ikke hadde et tilfredsstillende resultat dette året, og at det mangler 50 mill. kroner for å komme i budsjettbalanse i 2020. [49]

Økonomistyring og rapportering om mål

I kommuneloven § 14-1 stilles det noen grunnleggende krav til en kommunes økonomiforvaltning. Det kreves at:

- kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid
- kommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling
- kommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall

I kommuneloven § 14-2 framgår det at kommunestyret selv skal vedta følgende planer, budsjett og mål:

- økonomiplan
- årsbudsjett
- finansielle måltall
- årsregnskap
- årsberetning

I tillegg er det særlovgivning på områder, for eksempel i plan- og bygningsloven framgår det at kommunens planer etter denne loven skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses.

I kommuneloven § 14-2 framgår det at kommunestyret selv skal vedta følgende reglementer:

- regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
- regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement)

Kommunelovens krav til budsjettstyring med mer
Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnete organer.

[49] Årsbudsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023, s. 8.

Rådmannen skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal rådmannen foreslå endringer i årsbudsjettet.

Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.

Krav til internkontroll

I ny kommunelov § 25-1 framgår det at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Denne bestemmelsen er mer detaljert enn kravet til «betryggende kontroll» (internkontroll) i kommuneloven av 1992. KS har utarbeidet en veileder om rådmannens internkontroll, med sikte på å være oppdatert og anvendbar i tråd med krav i ny kommunelov.[50]

2.5.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et økonomisk perspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk, et organisatorisk og et samfunnsmessig perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området økonomi og økonomistyring bærer i seg flere risikofaktorer. I et økonomisk perspektiv kan dette blant annet gjelde manglende oversikt over kommunens inntekter og utgifter, mangelfulle rutiner i budsjettprosessen, ufullstendige og urealistiske budsjett, merforbruk, mangelfulle rutiner knyttet til rapportering, samt manglende oppfølging av avvik. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse på økonomiområdet, samt uklare ansvarsforhold i kommuneorganisasjonen. I et politisk perspektiv kan dårlig økonomi og økonomistyring føre til svekket økonomisk handlefrihet når de folkevalgte skal gjøre sine valg og prioriteringer, noe som igjen vil svekke mulighetene til å utøve lokal politikk. I et samfunnsperspektiv vil dårlig økonomi og økonomistyring kunne føre til en kommunal økonomi som ikke er bærekraftig over tid. Kommunen forvalter fellesskapets midler og leverer tjenester av stor betydning for samfunnet og den enkelte. Dårlig økonomi og manglende økonomistyring kan føre til et dårligere tjenestetilbud.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som ledelsen iverksetter for måloppnåelse, samt etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Andre tiltak som kan bidra er en forankring av vedtatte mål i organisasjonen og rapportering gjennom styringssystemer for å redusere risiko, samt at ledelsen har fokus og kontroll på risikoforholdene både internt og eksternt slik at det blir iverksettes tiltak for å redusere risikoen. Mer konkret vil tiltak som fører til tilfredsstillende oversikt over kommunens inntekter og utgifter, rutiner for økonomioppfølging og rapportering, samt riktig kapasitet og

[50] Se KS: https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf

kompetanse på økonomiområdet, kunne bidra til å redusere graden av risiko i kommunen på økonomiområdet. Imidlertid er det slik at en velfungerende økonomistyring på administrativt nivå ikke er tilstrekkelig for å sikre en sunn kommunal økonomi. Det fordrer også at de folkevalgte organ følger opp eventuelle signaler fra kommunens administrasjon.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis risikoreduserende for uønskede hendelser.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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 middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på dette området i planperioden 2013-2020. 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 middels på dette området. Dette området vurderes å kunne være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

2.6 Arbeidsmiljø, HMS og sykefravær

2.6.1 Arbeidsmiljø og HMS

Arbeidsmiljø er forholdene for arbeidstakerne på en arbeidsplass.[51] Arbeidsmiljø omfatter blant annet de fysiske, vernetekniske, yrkeshygieniske, psykososiale og velferdsmessige forholdene.

Arbeidsmiljølovens formål er blant annet å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet.[52]

I arbeidsmiljøloven § 3-1 framgår det at arbeidsgiver skal sørge for at det utføres systematisk arbeid for å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Systematisk HMS-arbeid innebærer blant annet at arbeidsgiver skal:

[51] Se Store norske leksikon: https://snl.no/arbeidsmiløø
[52] Arbeidsmiljøloven § 1-1.

- fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet
- ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt
- kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen
- under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak
- iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov
- sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær
- sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det
- foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt

Arbeidsmiljøloven stiller krav om valg av verneombud i virksomhet med 10 eller flere ansatte.[53] Loven stiller videre krav om å opprette arbeidsmiljøutvalg i virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere. [54]

Hammerfest kommune

Hammerfest kommune har i sin arbeidsgiverpolitikk strategiske mål om å være en attraktiv arbeidsgiver, på et arbeidsmarked med stor konkurranse om arbeidskraft, spesielt innenfor enkelte yrkesgrupper i de to store sektorene helse- og omsorg samt barn- og unge. Hammerfest kommune er også bevisst på viktigheten av å utvikle gode og tydelige leder, både politisk og administrativt. [55]

I kommuneplan, samfunnsdelen for 2015-2027[56] sies følgende angående mål og strategi:

Mål:
Hammerfest kommune er en attraktiv arbeidsplass med høyt fokus på trivsel og friske medarbeidere. Hammerfest kommune skal være konkurransedyktig i arbeidsmarkedet gjennom en fremtidsrettet arbeidsgiverpolitikk.

Strategi:
- Gode arbeidsplasser skapes gjennom aktiv omdømmebygging, tydelig ledelse og fokus på HMS.
- Virksomhetenes personalgrupper skal gjenspeile mangfoldet i samfunnet, med fokus på likestilling, integrering og tilpassede arbeidsplasser.
- Økt nærvær fremmes gjennom aktiv satsning på virkemidler som er helsefremmende for medarbeidere og arbeidsplass.
- Satse på ungdommer ved å tilby sommerjobber og lærlingeplasser.
- Opplæring og utvikling av medarbeidere og ledere skjer gjennom systematisk planlegging og tilpassede virkemidler.

[53] Arbeidsmiljøloven § 6-1.
[54] Arbeidsmiljøloven § 7-1.
[55] Årsrapport Hammerfest kommune 2019, s. 17
[56] Kommuneplan, samfunnsdel 2015-2027, s. 29

- Kompetanseplaner utarbeides for alle tjenesteområder.

Hammerfest kommune deler hvert år ut en HMS-pris, som et arbeidsmiljøtiltak. I følge statuttene skal prisen gå til en virksomhet «som har gjort en særlig innsats for arbeidsmiljøet». Både det fysiske og det sosiale arbeidsmiljøet er viktig. I 2019 var det tre virksomheter som juryen mente fortjente denne ekstra påskjønnelsen:

- Soria Moria
- Fuglenes skole
- Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Virksomhetene har blitt nominert av egne ansatte.[57]

Årsmeldingen til Kvalsund kommune 2019 og kommuneplan, samfunnsdel 2014-2024 nevner ikke særskilt mål og strategier for arbeidsmiljø og HMS.

2.6.2 Sykefravær og inkluderende arbeidsliv

Sykefravær

I arbeidsmiljøloven § 3-1 framgår det at arbeidsgiver skal sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær.

Hvis en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiver, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid.[58]

Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker.[59]

Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig.[60]

Inkluderende arbeidsliv – IA-avtalen

Samarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) startet i 2001 ut fra en felles erkjennelse mellom partene og myndighetene om behovet for å redusere de viktigste utstøtingsmekanismene og utvikle og fremme nærværsfaktorer i arbeidslivet.[61] Sist inngåtte IA-avtale gjelder for 2019-2022. Målsettingene

[57] https://hammerfest.kommune.no/politikk-og-organisasjon/om-kommunen/for-media/pressemeldinger/tre-enheter-fikk-hms-pris.7257.aspx
[58] Arbeidsmiljøloven § 4-6.
[59] Arbeidsmiljøloven § 4-6.
[60] Arbeidsmiljøloven § 4-6.
[61] Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv - Et arbeidsliv med plass for alle - 1. januar 2019 – 31. desember 2022.

i avtalen er at sykefraværet skal reduseres med 10 prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018, samt at frafallet i arbeidslivet skal reduseres.

Sykefravær og inkluderende arbeidsliv i Hammerfest kommune

I kommunens årsbudsjett/økonomiplan 2020-2023 framgår det at reduksjon av sykefraværet er et svært viktig innsatsområde.[62] Målet er at sykefraværet er under 7,5 prosent for 2020-2022.

Hammerfest kommune har reduksjon av sykefraværet som et satsningsområde og de fleste virksomhetene jobber systematisk med IA oppfølgning og nærværsarbeid, og har i en årrekke arbeidet med å etablere arbeidsmetoder og verktøy som kan bidra til reduksjon av sykefravær. [63]

Hammerfest kommune har i 2019 deltatt med to virksomheter i Helse I Arbeid. Dette er en satsing på forebyggende og helsefremmende tiltak knyttet til muskel-, skjelett- og psykiske plager. Satsingen er et samarbeid mellom helsetjenesten og NAV. [64]

I 2019 ser Hammerfest kommunen at sykefraværet – da spesielt langtidsfraværet - øker sammenlignet med året før. Det sies at det er vanskelig å peke ut helt klare årsaker til at fraværet øker, da bildet er sammensatt. Det man imidlertid vet gjennom undersøkelser og erfaringer fra andre organisasjoner er at omstillinger og større endringer på arbeidsplassen kan bidra til økt sykefravær blant de ansatte. Kommunen har tatt i bruk digitale sykemeldinger og egenmeldinger som kan bidra til at de nå rapporterer et mer korrekt fravær. [65]

Fra 2018 til 2019 har sykefraværet i Hammerfest kommune økt fra 8,6 prosent til 9,1 prosent. Sykefraværet er under landsgjennomsnittet i kommune-Norge men høyere enn kommunens eget mål tall på 7,5 prosent.

Kvalsund kommune har en jevn reduksjon i sykefraværsstatistikken, men fra 2018 til 2019 har sykefraværet økt fra 5,9 prosent til 7,1 prosent. [66] Sykefraværet er under landsgjennomsnittet i kommune-Norge og måltallet for nye Hammerfest kommune på 7,5 prosent.

Til sammenlikning kan det nevnes at samlet sykefravær for kommuner var på 9,83 prosent i perioden 4. kvartal 2018 til 3. kvartal 2019. [67]

[62] Økonomiplan 2020-2023, s. 14
[63] Årsrapport 2019 Hammerfest kommune, s. 18
[64] Årsrapport 2019 Hammerfest kommune, s. 18
[65] Årsrapport 2019 Hammerfest kommune, s. 18
[66] Årsmelding Kvalsund 2019, s. 18
[67] Se KS: https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/fravar/sykefravarstall-for-kommuner-og-fylkeskommuner/

2.6.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et medarbeider perspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk, et organisatorisk og et omdømme perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et medarbeiderperspektiv kan dette blant annet gjelde belastninger, arbeidsmengde, trivsel, slitasje, skade og sykdom. I et omdømmeperspektiv kan dårlig arbeidsmiljø vanskelig gjøre rekruttering og stabilisering. I et politiskperspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av arbeidsgiver politiske retningslinjene og manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av HMS-arbeidet.

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelsen iverksetter for måloppnåelse og forankring av vedtatte mål i organisasjonen, omdømme bygging, samt etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Arbeidsmiljø påvirker ofte i stor grad sykefravær og prestasjoner. HMS-arbeidet blir stadig en viktigere del av god virksomhetsledelse. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være godt ivaretatt og risikoreduserende tiltak sette til ja.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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 middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området sykefravær-IA avtalen i planperioden 2013-2020. 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 lav på dette området. Dette området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

2.7 Etikk

I kommuneloven § 1-1 framgår det blant annet at loven skal bidra til at kommuner er tillitsskapende. Ifølge lovforarbeidene er dette en videreføring av tidligere kommunelovs formål om at loven skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.[68] For den enkelte folkevalgte og ansatte synliggjør dette ved at det kreves at de i sine avgjørelser og handlinger skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet.[69] I lovforarbeidene understrekes det at kommunene har et lokalt ansvar for å sørge for at folkevalgte og ansatte er bevisste på og utvikler et godt skjønn for håndtering av etiske problemstillinger.[70] Det er derfor viktig at kommunene arbeider kontinuerlig med bevisstgjøring og holdningsskapende arbeid.

I kommuneloven § 14-7 framgår det at kommunes årsberetning skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard.

Etiske retningslinjer er viktig hjelpemiddel i arbeidet med å utvikle og vedlikeholde en høy etisk standard i kommunesektoren og må tilpasses hver enkelt kommune. De vedtas av kommunestyret og følges opp i daglig ledelse og drift. KS har utarbeidet anbefalinger for etiske retningslinjer som er et godt hjelpemiddel for kommunene. Kommunesektorens etikkutvalg skal gi råd og anbefalinger til kommuner og fylkeskommuner om spørsmål knyttet til etikk og antikorrupsjon. Både kommuneledelsen og enkeltpersoner kan ta kontakt med utvalget.[71]

Hammerfest kommune

Hammerfest kommune har etiske regler som sier noe om verdigrunnlaget, holdninger og adferd samt habilitet. Etiske regler inneholder også bestemmelser om hvordan man forholder seg til kommunens verdier og eiendeler, og hvordan de skal tenke med hensyn til gaver og representasjon. Reglene gjelder for både folkevalgt og ansatte. [72]

Kvalsund kommune sier i sin årsmelding for 2019: «Kvalsund kommune tilstrebet en betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomheten, gjennom til enhver tid oppdaterte delegerings- og finansforvaltningsreglementer».[73] Det opplyses ikke om kommunen har utarbeidet etiske retningslinjer utover dette.

2.7.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et omdømmeperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et bruker, økonomisk, politisk og et organisatorisk perspektiv.

[68] Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), s. 23.
[69] Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner), s. 12.
[70] Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner), s. 13.
[71] KS.no
[72] Årsrapport Hammerfest 2019, s. 17
[73] Årsmelding Kvalsund 2019, s. 9

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et omdømmeperspektiv kan brudd på etiske normer, herunder kommunens etiske retningslinjer, føre til svekket tillit til kommunen. I et politisk og organisatoriskperspektiv er risikofaktorene blant annet manglende kunnskap, forankring og etterlevelse av de etiske retningslinjene. I et økonomiskperspektiv kan brudd på etiske retningslinjer medføre korrupsjon og misbruk av fellesskapets verdier.

Målet med etiske retningslinjer er å skape en felles plattform for kommunen, Etiske retningslinjer sier noe om hvilken etisk standard organisasjonen vil ha og hvilke handlinger som ikke aksepteres. Etiske retningslinjer må være tilgjengelig, gjøres kjent og jevnlig benyttes til refleksjon over egen praksis. Formålet er å videreutvikle gode holdninger og god praksis. Etiske retningslinjer kan med fordel være felles for både folkevalgte og administrativt ansatte, eventuelt med enkelte punkter ulikt ut fra ulike roller. Reglene om gaver bør være de samme for politikere og administrasjonen.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for omdømmebygging, samt etablerte internrutiner, kontroller og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være godt ivaretatt og risikoreduserende tiltak sette til ja.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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 lav.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv, men samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være lav på dette området. Dette området vurderes derfor å ikke være mest aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

2.8 Avvik og varsling

En kommune er en kompleks organisasjon der det kan forekomme en rekke uønskede hendelser (avvik med mer). Det kan være vanskelig å skille mellom varsling og avvik, da grensene er uklare/overlappende.

Formelt sett defineres avvik som «manglende etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov».[74] Både arbeidsmiljølovgivningen[75] og særlover[76] i forhold til de tjenester som kommunen yter, stiller krav om rutiner som sikrer at kommunen avdekker, retter opp og forebygger overtredelser av disse (avvikshåndtering). En viktig del av en kommunes internkontroll er et levende avvikssystem.[77] For at det skal fungere må man ha en kultur der det ikke bare er godtatt, men forventet, at medarbeiderne på alle nivåer melder fra om avvik. Det må også være en trygghet for at avvikene følges opp og håndteres seriøst.

I henhold til arbeidsmiljøloven har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.[78] Med kritikkverdige forhold menes i grove trekk brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer, eller allmenne oppfatninger av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt.[79] Eksempler på kritikkverdige forhold er mobbing og trakassering, diskriminering, korrupsjon og maktmisbruk.[80] Virksomheten skal ha utarbeidet rutiner for intern varsling, eller sette i gang andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling ved kritikkverdige forhold. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med arbeidsmiljøloven er lovstridig.[81]

Hammerfest kommune

Hammerfest kommune bruker kvalitets- og avvikssystemet QM+ hovedsakelig for avviksregistering og tiltaksbehandling. HMS koordinator og hovedverneombud gjennomfører vernerunder, og det settes i gang tiltak der de har hatt avvik.[82]

Fra og med 2014 har Hammerfest kommune tatt i bruk en egen «knapp» for varsling av kritikkverdige forhold. [83] I følge opplysninger gitt i tidligere kontrollutvalgsmøter har Hammerfest kommune et eget varslingsteam på personalsiden som følger opp varslingssaker og det er utarbeidet egne rutiner for dette.

[74] Se for eksempel Arbeidstilsynet: https://www.arbeidstilsynet.no/hms/avvik-og-avvikshandtering/
[75] Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 3-1 (2) bokstav e).
[76] Se blant annet forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4, forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten § 4 og lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) §§ 9a-4 og 13-10 andre ledd.
[77] Se for eksempel Arbeidstilsynet: https://www.arbeidstilsynet.no/hms/avvik-og-avvikshandtering/
[78] Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 2 A-1.
[79] Se Ot.prp.nr.84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling), på side 23.
[80] 38 Se KS; Varsling - Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner (juni 2007).
[81] Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 2 A-4.
[82] Årsrapport Hammerfest 2019, s. 19
[83] Årsrapport Hammerfest 2019, s. 19

2.8.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et medarbeiderperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et omdømmeperspektiv, brukerperspektiv, politisk og et organisatoriskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et medarbeiderperspektiv kan dette blant annet gjelde manglende kunnskap om og forankring av rett og plikt til å varsle hos ansatte og ledere, samt viktigheten av å rapportere avvik. I et omdømmeperspektiv kan svikt i rutiner for avvik og varsling, samt håndtering av de som melder avvik og varsler, svekke tilliten til kommunen. I et politisk perspektiv kan dette medføre lovbrudd på arbeidsgiveransvaret og en svekket tillit til det politiske styret. I et organisatorisk perspektiv kan risikofaktorene blant annet gjelde manglende rutiner for håndtering av avvik, samt etterlevelse av disse, herunder mangel på oppfølging og lukking av rapporterte avvik. Når det gjelder varsling av kritikkverdige forhold kan også risikofaktorene blant annet være knyttet til manglende rutiner, samt spørsmålet om det foreligger en åpenhetskultur i organisasjonen eller ikke.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være høy.

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter, herunder etablering av internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være middels ivaretatt og spørsmålet om tilstedeværelse av risikoreduserende tiltak besvares med delvis.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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 middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020, det er vedtatt som prosjekt nummer 5 i denne planperioden men er foreløpig ikke levert. Ut fra risiko og vesentlighetsvurderinger bør prosjektet inntas i denne planperioden. Det kan være aktuelt å ta området som delprosjekt sammen med andre naturlig tilhørende prosjekter. Området varsling er tradisjonelt sett ikke gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå. Kommunens system for avvikshåndtering kan være gjenstand for tilsyn på systemnivå, men da avgrenset til områder regulert i særlovgivningen, for eksempel innenfor helse, pleie og omsorg.

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

2.9 Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging

Planlegging av anskaffelser og innkjøp
Formålet med denne aktiviteten er blant annet å vurdere hvilke behov som skal ivaretas ved en anskaffelse, hvordan behovet best kan dekkes, ivareta strategiske føringer for anskaffelsen, sikre et mandat for prosessen, samt forberede konkurransen.[84]

Gjennomføring av anskaffelser og innkjøp
Kommunen er underlagt bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, ved alle anskaffelser av varer og tjenester og bygge- og anleggskontrakter (lov om offentlige anskaffelser §§ 2 og 3).

Formålet med lov om offentlige anskaffelser framgår av anskaffelsesloven §1:

Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

I lov om offentlige anskaffelser stilles det noe grunnleggende krav til gjennomføringen av offentlige anskaffelser.[85] En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard, samt sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. Oppdragsgiver skal videre sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Forskrift om offentlige anskaffelser inneholder blant annet krav til kunngjøring i den norske databasen Doffin (Database for offentlig innkjøpsinformasjon). For anskaffelser over EØS-terskelverdiene er det i tillegg krav om publisering i TED-databasen, som er EUs offisielle kanal for kunngjøring av offentlige innkjøp i hele EØS-området. Videre regulerer forskriften anskaffelsesprosedyrer, konkurransegrunnlaget, minimumskrav til leverandøren (kvalifikasjonskrav), kriterier for valg av tilbud, tidsfrister og avslutning av konkurransen. I tillegg er det krav om protokollførsel, dokumentasjonsplikt og arkivplikt.[86]

[84] Se Anskaffelser.no: https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen
[85] Lov om offentlige anskaffelser § 5.
[86] Veileder til offentlige anskaffelser: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/sec10

Kontraktsoppfølging
Gjennom kontraktsoppfølging sikrer kommunen at de ytelsene som er avtalt faktisk blir levert.[87] Videre sikrer dette at kommunen oppfyller sine kontraktsmessige forpliktelser. God kontraktsoppfølging sikrer også at ansatte i kommunen er lojale mot de inngåtte kontrakter. I tillegg bidrar kontraktsoppfølging til et godt samarbeid med leverandøren og kan derfor bidra til å avverge mulige misforståelser, konflikter og tvister.

Anskaffelser og innkjøp i Hammerfest kommune

Hammerfest og Kvalsund kommune kjøper årlig varer og tjenester for ca. 400 mill. kr.[88] Dette utgjør en stor del av det totale årsbudsjettet. I tillegg har kommunen en stor investeringsportefølje i teknisk og sosial infrastruktur.[89]

Hammerfest kommune har et vedtatt innkjøpsreglement. Det er ikke utarbeidet en anskaffelsesstrategi for kommunen. Innkjøpsfunksjonen i Hammerfest kommune er organisert under økonomiavdelingen med to rådgivere. Avdelingen har ansvar for samordning og tilrettelegging av kommunale innkjøp til driften, å være rådgivende, samt skal bistå med oppfølging av tjenesteområdene for eksempel i forhold til rammeavtaler som kommunen har med leverandører. Prosess styring av prosess i forhold til lov og forskrift.

I tillegg er det en egen prosjektavdeling som styrer anskaffelsesprosessene i kommunens investeringsprosjekter. Denne avdelingen er lagt under virksomhetsområdet *teknisk drift og eiendom.*

2.9.1 Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv:
Området er svært vesentlig fra et økonomiskperspektiv. Området er også vesentlig for kommunen fra et omdømmeperspektiv, og det er vesentlig for tilbydere av varer og tjenester med mer.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et økonomiskperspektiv er det viktig for kommunen at den inngår avtaler som er økonomisk gunstig og fyller kommunen sine behov. Det er også viktig at kommunen har kartlagt sitt behov før anskaffelsen gjennomføres. Om ikke kan kommunen risikere å anskaffe noe som ikke var i tråd med formålet med mer. Dette kan igjen ha konsekvenser for både organisasjonen, medarbeidere og brukere.

Det foreligger også risiko for brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunen kan ved brudd på regelverket bli ilagt overtredelsesgebyr av Klagenemnda for offentlige anskaffelser eller bli saksøkt av tilbydere ved brudd på regelverket. I et omdømmeperspektiv kan dette blant annet svekket tilliten til kommunen.

[87] Se Anskaffelser.no: https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging#roller
[88] Årsregnskap 2019 for Kvalsund og Hammerfest, s. 8 og s. 4
[89] Økonomiplan 2020-2023/Årsbudsjett 2020, s. 60.

Det er også viktig at kommunen følger opp avtalene etter at de er inngått, og har systemer som sikrer at disse blir etterlevd av kommuneorganisasjonen i ettertid. Erfaringsmessig er kontraktsoppføling et lite prioritert område.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være høy.

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som reduseres den økonomiske risikoen, at det blir inngått avtaler som er økonomisk gunstig og fyller kommunen sine behov. Samt at det er etablert internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Ressurser og kompetanse på området er også risikoreduserende tiltak som vil styrke kommunens omdømme til leverandører og tilliten hos kommunens innbyggere.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis ivaretatt og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill
Sekretariatet har mottatt innspill som gjelder området i kommunalt foretak.

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

Sannsynlighet
På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i kommunen, offentlige anskaffelser i planperioden 2013-2020. Det er allikevel aktuelt å vurderes området i kommunalt foretak 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 middels på dette området.

2.10 Informasjonssikkerhet og personvern

Kommunen behandler store mengder personopplysninger, og på mange tjenesteområder behandles det sensitive personopplysninger. God informasjonssikkerhet og god internkontroll vil bidra til å sikre at kommunen behandler personopplysninger lovlig, sikkert og forsvarlig.[90]

[90] Digitaliseringsstrategi 2020-2023, s.9

Informasjonssikkerhet[91]
Formelt sett defineres informasjonssikkerhet som en samlebetegnelse for krav til pålitelig og sikkerhet som knyttes til overføring og lagring av informasjon. Sikkerhetsområdet deles vanligvis inn i tre underområder. Disse er
konfidensialitet og tilgjengelighet, informasjonskvalitet og informasjonsintegritet.

*Konfidensialite*t vil si at sensitiv eller gradert informasjon bare skal være tilgjengelig for autoriserte personer og prosesser. Tilgjengelighet gis vanligvis kun ved dokumentert behov. *Informasjonskvalitet* vil si at informasjonen er fullstendig, nøyaktig og gyldig, og et resultat av autoriserte og kontrollerte aktiviteter. *Informasjonsintegritet* beskriver det faktum at informasjon som sendes fra en enhet til en annen ikke kan forandres underveis, uten at mottaker vil kunne merke, og i noen tilfeller også bevise, det.

Datasikkerhet er sikkerhet for informasjon på digital form som overføres og lagres digitalt. Moderne IKT-systemer bruker en rekke metoder for å fremme informasjonssikkerhet. Konfidensialitet og tilgjengelighet søkes sikret gjennom å definere hva bestemte personer eller roller skal ha tilgang til av informasjon, og sikre at de riktige personene, og bare de, har tilgang. Sikringsmekanismene er vanligvis krypteringsalgoritmer, og tilgang til sensitiv informasjon for autoriserte personer oppnås ved tilgang til kryptonøkler tilpasset den enkeltes sikkerhetsklarering.

I eForvaltningsforskriften § 15 framgår det at kommunen er forpliktet til å ha et internkontrollsystem basert på anerkjente standarder for styringssystem for informasjonssikkerhet.[92]

Personvern
Personvern defineres av Datatilsynet som retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger. Personvernbegrepet refererer ikke bare til vernet av privatlivets fred og den enkeltes personlige integritet. Begrepet innebærer i stor grad også vernet av enkeltpersoners rett til å ha innflytelse på bruk og spredning av personopplysninger om seg selv. Vi skal i størst mulig grad kunne bestemme over egne personopplysninger. Med de nye personvernreglene som er innført i hele EU/EØS fra 2018, har disse rettighetene blitt ytterlige styrket. [93]

Personvern er underlagt omfattende lovregulering gjennom blant annet personopplysningsloven, helseregisterloven og regler om taushetsplikt. Men også personvern mer generelt er underlagt rettslig beskyttelse, for eksempel gjennom straffelovens regler om vern av privatlivets fred. [94]Både personvernlovgivningen og særlovgivning innen de tjenester som kommunen yter, stiller krav om rutiner som sikrer at kommunen ivareta personvernet.

[91] Store norske leksikon, https://snl.no/informasjonssikkerhet
[92] Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).
[93] Datatilsynet, https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/hva-er-personvern/
[94] Regjeringen.no, https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/personvern/hva-er-personvern/id448290/

Personvernombud

Personopplysningsloven stiller krav til hvem som skal ha personvernombud. [95] Hammerfest kommune er pliktig til å ha personvernombud. Ombudets roller og oppgaver er å sørge for at det blir etablert rutiner som sikrer at ombudet på riktig måte og til rett tid involveres i alle spørsmål som gjelder vern av personopplysninger. Tidlig involvering legger til rette for etterlevelse av regelverket og for at personvernhensyn blir tatt når det utvikles nye løsninger». [96]

Personvernforordningen (GDPR) innebærer at kommunen skal gjennomføre og dokumentere at ansatte har gjennomført opplæring i personvern og informasjonssikkerhet.[97]

Informasjonssikkerhet og personvern i Hammerfest kommune:

Det overordnete ansvaret for IKT-området ligger hos rådmannens ledergruppe. Det daglige ansvaret ligger hos IT-sjefen. Det opprettes en møteplass mellom systemeiere og IT-avdelingen hvor målsetningen er å bidra til en kontinuitet i utviklingen av IKT-området og digitalisering i Hammerfest kommune. IT-avdelingen vil bli underlagt assisterende rådmann. Internt er IT-avdelingen delt opp i 2 team som håndterer klient og server/applikasjonsdrift. Som et delprosjekt i forbindelse med sammenslåingen jobber de med å få på plass en mer helhetlig og spisset organisering. [98]

IKT er en drivkraft for fornying av offentlig sektor, både sentralt og lokalt. For at IT-avdelingen skal kunne levere som forventet, er det vesentlig at IKT-strategi og målsettinger samsvarer med både nasjonale føringer og organisasjonens overordnete målsetninger. De har satt følgende mål: [99]

- Være et felles kompetansemiljø innenfor IKT for virksomhetene i Hammerfest kommune.
- Bidra til at ansatte og folkevalgte i kommunen har effektive og fremtidsrettede IKT-verktøy.
- Bidrar til kostnadseffektive IKT-tjenester for kommunens ansatte og innbyggere med optimal kvalitet på brukergrensesnittet.
- Bidra til at innbyggerne tilbys gode og hensiktsmessige kommunale digitale tjenester.
- Være miljøbevisst.

IKT-strategien har blant annet mål og virkemidler for å ivareta informasjonssikkerheten. [100] Hammerfest kommune har i digitaliseringsstrategien for informasjonssikkerhet og personvern følgende strategiske prinsipper:[101]

- Vi skal jobbe aktivt for åpenhet, samtidig som vi ivaretar personvern, taushetsplikt og informasjonssikkerhet.

[95] Personopplysningsloven, artikkel 37, Forvaltningsloven § 1

[96] Personopplysningsloven, artikkel 38-39 og Datatilsynets veileder for personvernombud

[97] https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/personvern-og-informasjonssikkerhet---kompetansepakke-for-kommuner-og-fylkeskommuner/

[98] IKT-strategi 2020-2023, s. 3

[99] IKT-strategi 2020-2023, s. 3

[100] IKT-strategi 2020-2023, s. 8

[101] Digitaliseringsstrategi 2020-2023, s. 9

- Vi skal gjennomføre grundige risiko- og sårbarhetsanalyser når nye tjenester tas i bruk.
- Vi skal ha sikker pålogging for innbyggere og næringsliv. Alle brukere av våre digitale tjenester skal være trygge på at opplysninger behandles forsvarlig.
- Vi skal ha etablerte internkontrollrutiner og gjennomføre selvpålagte revisjoner.
- Vi skal sørge for at personvernombudet får de opplysninger og blir gitt den kompetanse som trengs for sin ombudsrolle.

2.10.1 Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

En kommunes informasjonssikkerhet og personvern er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt sett i forhold til brukere, medarbeidere, omdømme, innovasjon og utvikling i kommunen, samt økonomiske forhold som verdiskapning.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv er informasjonssikkerhet meget viktig for personvernet ved behandling av personopplysninger. Skytjenester, innsamling og bruk av stordata utfordrer informasjonssikkerhet og personvern. I forhold til medarbeidere er risikofaktorer blant annet om medarbeiderne har kunnskap og opplæring i informasjonssikkerhet og personvern, samt om (riktig) myndighet er delegert til aktuelle beslutningsnivå og medarbeidere i kommunen/tilgangskontroll. I et økonomisk perspektiv kan det oppstå forhold som svekker effektiviteten i kommunens virksomhetsstyring. Dette kan føre til utilsiktede utgifter både i selve styringssystemet og i kommunens tjenesteproduksjon, samt manglende måloppnåelse om en kostands effektiv drift.

I et omdømmeperspektiv kan blant annet sikkerhetsbrudd, systemmangler svekke tillitten til kommunen. Informasjonssikkerhet skal sikre virksomhetens informasjon mot uønskete hendelser. Manglende informasjonssikkerhet innebærer risiko for cyberangrep, tapping av kritisk informasjon fra interne og eksterne, lekkasje av konfidensiell informasjon som personopplysninger, strategier og interne arbeidsdokumenter.
Datakriminalitet, sabotasje og digitale innbrudd på kommunens IKT-systemer kan få store samfunnsmessige konsekvenser. Håndtering av slike hendelser krever systemer for avvik- og krisehåndtering.

I et organisatoriskperspektiv kan det oppstå utfordringer knyttet til blant annet arkiv forvaltning, der helhetlig dokumentasjons- og arkivforvaltning skal sikre riktig tilgang, hensiktsmessig bruk, rettidig sletting og at bevaringsverdige opplysninger faktisk blir bevart. Kommunens dokumentasjon skal være tilgjengelig på kort og lang sikt for alle som har rettmessige krav. For å oppnå dette må kommunen ha et forsvarlig og effektiv arkiv- og dokumentasjonsforvaltning både nå og i framtiden. Langtidsbevaring av dokumentasjon og arkiv fra alle deler av virksomheten er påkrevd. Andre utfordringer kan være knyttet til effektivisering og måloppnåelse.

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

Risikoreduserende tiltak:
Kommunen har fastsatte mål for informasjonssikkerhet og personvern. Dette bidrar til å angi retningen for arbeidet, samt kriterier for vurdering av status i arbeidet. Videre har kommunen en egen IKT-avdeling og en egen post- og arkiv stab, noe som styrker kommunens egen fagkompetanse på området. Kommunen har også fokus på forbedring av området. Dette er imidlertid et område som er i stadig endring.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis risikoreduserende for uønskede hendelser.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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 middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området informasjonssikkerhet og personvern i planperioden 2013-2020. Det kan være aktuelt å vurderes området i kommende planperiode. Deler av området (særlig personvern) kan være 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.

2.11 Åpenhet, innsyn og informasjon -offentlighet

Åpenhetsprinsippet
På alle de sentrale myndighetsområdene i Norge eksisterer det et åpenhetsprinsipp, forankret i Grunnlovens §100. Her slås det fast at alle har rett til innsyn i dokumentene til staten og kommunene og til å følge forhandlingene i rettsmøte og folkevalgte organ.

Informasjonsplikt
I kommuneloven § 4 framgår det at kommuner aktivt skal informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Kommunen skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.

Møteoffentlighet
I kommuneloven § 11-5 framgår det at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer dersom ikke noe annet følger av denne paragrafen (møteoffentlighet). Møtet skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte, også hvis det antas at møtet vil bli helt eller delvis lukket.[102] Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet,

[102] Kommuneloven § 11-3.

skal være tilgjengelige for allmennheten.[103] Det skal føres møtebok for møter i alle folkevalgte organer. Med unntak av delene som er unntatt fra offentlighet, skal møteboken være tilgjengelig for allmennheten.

Dokumentoffentlighet
Offentleglova inneholder bestemmelser om retten til å få se (innsyn) i dokumenter i offentlig forvaltning. Hovedregelen er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og andre lignende registre. Loven inneholder også bestemmelser om hva som regnes som dokument og når et dokument blir offentlig. Som hovedregel skal innsyn gis gratis. Loven har en bestemmelse om «merinnsyn». Det betyr at myndighetene skal vurdere om det kan gis innsyn, selv om dette i utgangspunktet kan nektes. Loven har bestemmelser om unntak fra retten til innsyn. Slike unntak kan være begrunnet med at opplysningene er underlagt taushetsplikt. Organ som er omfatta av offentleglova, kan gjøre dokument allment tilgjengelig på Internett, med unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.[104] Offentleglova regulerer videre hvordan kommuner skal behandle innsynskrav, klagerett med mer.

Journalføringsplikt med mer
Kommunen skal føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter (inngående og utgående dokument).[105] Kongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjøre den allment tilgjengelig på Internett, og om hvordan det skal gjøres.

Offentlighet i Hammerfest kommune

Kommune har et eget servicekontor.[106] Servicekontoret er kommunens kontaktpunkt og informasjonssenter for både innbyggere, politikere og ansatte. Servicekontoret er plassert på Hammerfest og Kvalsund sine rådhus og skal ivareta kommunens behov for eksterne og interne tjenester innenfor en rekke områder, herunder kundetorg med sentralbord, hjemmeside og intranett, profilering og annonsering, samt post og arkiv tjenesten.

Hammerfest kommune har en egen hjemmeside.[107] Her finnes det blant annet informasjon om kommunen, tjenester og politikk. Hjemmesiden har også noen selvbetjeningsløsninger.

Hammerfest kommune har en egen side på sin hjemmeside med møtekalender og sakspapirer.[108] Hammerfest kommune streamer kommunestyremøtene via sin hjemmeside. Opptakene fra møtene finnes i arkiv på hjemmesiden.[109]

Kommunen har lite-/ingen informasjon om innsynsrett i offentlige dokumenter på sine hjemmesider, men kommunen har postliste tilgjengelig på kommunens hjemmeside.[110] Her publiseres felles postliste tilhørende sakarkiv, eiendomsarkiv, planarkiv og eiendomsskatt.

[103] Kommuneloven § 11-3.
[104] Offentleglova § 10.
[105] Offentleglova § 10.
[106] https://hammerfest.kommune.no/politikk-og-organisasjon/om-kommunen/kontakt-oss/servicekontoret/
[107] https://www.hammerfest.kommune.no/
[108] https://hammerfest.kommune.no/politikk-og-organisasjon/politikk/motekalender/
[109] https://hammerfest.kommunetv.no/no/archive/124
[110] https://hammerfest.kommune.no/politikk-og-organisasjon/om-kommunen/innsyn-i-postlistene-til-kommunen/

Personalarkiv, elevarkiv, barnehagearkiv, skatt organisasjon og skatt person publiseres ikke i postlisten. Det samme gjelder postlisten for fagsystemene innen helse, oppvekst og skatt og innfordring. Postlisten publiseres med 3 dager forsinkelse som er naturlig ut fra både internkontroll og kvalitetssikring før publisering.

Pressens offentlighetsutvalg har utarbeidet en åpenhetsindeks for norske kommuner.[111] Undersøkelsen baserer seg dels på hvordan et innsynskrav blir håndtert, dels på tilgjengeligheten av viktig informasjon på kommunenes hjemmesider og dels på et spørreskjema til kommunene selv. Kommunene i Vest-Finnmark er i gjennomsnitt de mest lukkede kommunene i 2018. Maksimalt score er 30,5 poeng, Gjennomsnitte er 5,25 poeng. Hammerfest kommune har score på 4 poeng.

2.11.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv og et samfunns- og omdømmeperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et organisatorisk perspektiv, et medarbeiderperspektiv, et økonomiskperspektiv og et politiskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

En kommunes grad av åpenhet og innsyn for innbyggerne er i stor grad styrt av kommunens valgte løsninger for å informere innbyggerne. Vesentlige redskap for dette er kommunens hjemmesider og kommunens fysiske tilgjengelighet, for eksempel ved bruk av servicekontor etc. Jo mindre informasjon kommunen har på sine hjemmesider, desto mindre grad av tilgjengelighet og åpenhet. Dersom graden av åpenhet er lav vil dette svekke innbyggernes mulighet til å skaffe seg kunnskap om kommunens virksomhet, svekke innbyggernes tilgang på informasjon om deres rettigheter og plikter, samt svekke innbyggernes innsyn i politiske og administrative prosesser, og de beslutninger som fattes. I et økonomiskperspektiv kan lav grad av åpenhet og tilgjengelighet føre til unødige kostnader for kommunen. I et medarbeiderperspektiv kan de ansattes kapasitet, holdninger og kompetanse styrke eller svekke kommunens grad av åpenhet og tilgjengelighet. Graden av dette vil også bero på hvordan kommunen velger å organisere sine tjenester, for eksempel om ulike tjenester har et ansikt utad til publikum eller ikke. Manglende åpenhet og innsyn vil også kunne ha negative effekter sett i forhold til demokrati og politikk. Manglende åpenhet kan føre til at innbyggerne ikke får innsikt i de lokalpoliske prosesser, samtidig som de folkevalgte ikke når ut til innbyggerne med sine budskap, og sine begrunnelser for sine beslutninger. Dette kan også svekke den offentlige debatt, både i forkant og i etterkant av møter i folkevalgte organer. Lav gard av åpenhet og tilgjengelighet kan svekke kommunens omdømme.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på et middels nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som øker kommunens gard av åpenhet, herunder informasjon til innbyggerne, innsyn, tilgjengelighet, samt selvbetjeningsløsninger. Hjemmesiden til Hammerfest kommune opplyser ikke om at man har rett til å kreve innsyn i

[111] Presse.no https://presse.no/dette-mener-np/apenhetsindeksen-2018/

offentlige dokumenter, journaler og lignende registre hvis det ikke er gjort unntak som er hjemlet i lov. Det opplyses heller ikke om pris for tjenesten, saksbehandlingstid og klagerett.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis ivaretatt og risikoreduserende tiltak settes derfor til delvis.

Innspill
Sekretariatet har mottatt innspill som gjelder området i kommunale foretak. Innspill fra rådmannen angående post/arkiv H. fest havn KF, men pr. september 2020 har de tatt i bruk samme system som kommunen.

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 lav.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det kan allikevel være aktuelt å vurderes området i kommunale foretak kommende planperiode. Deler av området kan være gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger
Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes imidlertid vesentlighetsgraden å være lav på dette området.

2.12 Sikkerhet og beredskap

Lovens formål om kommunal beredskapsplikt § 1 er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur.[112] Det vil si at kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretakelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. I det ligger det at de skal være opptatt av innbyggernes ve og vel.

Området har flere særlovgivninger blant annet innenfor brann, vann, kraft, akutt forurensning, plan- og bygningsloven samt helse/omsorg.

ROS-Analyse:

I følge Sivilbeskyttelsesloven plikter kommunen å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.[113]

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter Plan- og

[112] Lov om kommunal beredskapsplikt (Sivilbeskyttelsesloven 2010)
[113] Lov om kommunal beredskapsplikt (Sivilbeskyttelsesloven 2010),§ 14

bygningsloven. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.[114]

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet.[115] Kommunene skal utvikle trygge og robuste lokalsamfunn og har et grunnleggende ansvar for å beskytte befolkningen og bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.

Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven) har som formål å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur.[116] Det vil si at kommunene har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretakelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. I det ligger det at de skal være opptatt av innbyggernes ve og vel.

Området har flere særlovgivninger blant annet innenfor brann, vann, kraft, akutt forurensning, plan- og bygningsloven, samt helse og omsorg.

I følge sivilbeskyttelsesloven plikter kommunen å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.[117]

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.[118]
Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Sikkerhet og beredskap i Hammerfest kommune:

I kommunens *beredskapsplan* sies følgende om varslingsrutiner: «Ved uønskede hendelser, kriser og store ulykker i fredstid avgjør politimesteren i første instans om hendelsens omfang og karakter er så alvorlig at den kommunale beredskapsledelse skal tre i kraft.
Politimesteren kan også kunne instruere om førsteinnsatsens størrelse.
Ut over dette vurderer ordfører, rådmann eller dennes stedfortreder krisens omfang og innkaller etter behov kommunens øvrige beredskapsledelse og nødvendig fagpersonale i og utenfor kommunen. Den som gjør vurderingen er ansvarlig for varsling». [119]

[114] Plan- og bygningsloven § 11-4 første ledd
[115] Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.
[116] Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven 2010) § 1.
[117] Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven 2010) § 14.
[118] Plan- og bygningsloven § 11-4 første ledd.
[119] Kommunal beredskapsplan 2015- Hammerfest kommune, s. 2

Målsettinger

Hovedmålet for kommunal beredskapsledelse er å forberede det sivile samfunn for å møte en krise/uønsket hendelse slik at liv og helse blir vernet og ivaretatt og tap og skade på materielle verdier blir begrenset. [120]

Rådmannen er beredskapsleder i Hammerfest kommune. Beredskapsnivået består av tre nivå:[121]

GRØNN	Vanlig drift – dvs. de oppgaver som normalt tilligger beredskapsleder
GUL	Det etableres redusert kriseledelse utover kontortid som forberedelse for problemhåndtering
RØD	Full beredskap – operasjonssenter etableres og bemannes

Rådmannen eller ordfører utløser beredskap og beredskapsnivå.
Ved beredskapsnivå RØD settes 12 timers vakter.

Rådmannen er det operative leder og følgende arbeidsoppgaver settes i verk:[122]

- Føring av logg på CIM.
- Varsling og iverksetting i henhold til planer.
- Mottak, sending og arkivering av meldinger
- Sortering og fordeling av meldinger/post til og fra beredskapsledelsen.
- Oppsett av vaktlister og kontroll av timelister.
- Drive og sikre sambandstjenesten.
- Personelloversikter.
- Intern forlegning og forpleiningstjeneste
- Sikkerhetstjeneste – både den fysiske sikring og dokumentsikkerhet
- Oppfølging av beredskapslover, regler, bestemmelser og instrukser
- Opprettelse av evakueringssenter og bistand til politiet ved evakueringer

Rutiner for oppfølging av beredskapsarbeidet i kommunen [123]

Beredskapsarbeidet skal årlig undersøkes for å fastslå om aktivitetene og resultatene av dem stemmer overens med det som er planlagt.

Til dette benyttes Beredskapskalender «Sjekkliste ved årlig kontroll og oppfølging».
Denne fylles ut av stabslederne og oversendes kommunens beredskapsrådgiver innen 1. februar.

Etter gjennomført kontroll føres «Rapport fra årlig kontroll og oppfølging» som fylles ut av beredskapsrådgiver og oversendes Rådmannen innen 1. april, kopi av denne rapport sendes Fylkesmannens beredskapsavdeling innen samme frist.

Stabslederne benytter avviksmeldingen i sitt arbeid med kontrollen.
Denne sendes beredskapsleder innen 1. februar.

[120] Kommunal beredskapsplan 2015- Hammerfest kommune, s. 9
[121] Kommunal beredskapsplan 2015 Hammerfest, s. 3
[122] Kommunal beredskapsplan 2015 Hammerfest, s. 4
[123] Kommunal beredskapsplan 2015 Hammerfest, s. 16

Stabslederne skal samle alle tiltak med økonomiske konsekvenser som er fremkommet, og ta disse med i behandlingen av kommunens økonomiplan/ budsjett.

I Kommuneplan Hammerfest, Samfunnsdel 2020-2023 [124]for mål og strategier sies følgende om beredskap:
«Målsetting er at Hammerfest kommune har en beredskap og sikkerhet som minimaliserer risiko for tap av liv og helse, miljø og materielle verdier». Strategi for å nå målet:

A. I nært samarbeid med ulike berørte aktører videreutvikle Hammerfest som knutepunkt for helsemessig beredskap for Finnmarkskysten og Barentshavet.

B. Arbeide helhetlig og systematisk med beredskap og samfunnssikkerhet på tvers av sektorer, deriblant med beredskapsøvelser.

C. Videreutvikle kommunalt beredskapsråd.

I Kommuneplan Kvalsund, Samfunnsdel 2014-2024 for mål og strategier sies følgende om beredskap ved mulig etablering av store næringsprosjekt som blant annet Markopnes, Nussir ASA:
«I en oppstart/utviklingsfase kreve en økt kommunal beredskap både i helse, skole-, brann og redning ettersom antall innbyggere vil øke. Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyse) må gjennomføres, og sikkerhet må få en bred plass i areal- og virksomhetsplaner. Det kan forventes innpendling og konflikter både av sosial og kulturell art. Dette må ivaretas i det videre planarbeidet». [125]

ROS-analysen for de to tidligere kommunene er behandlet i kommunestyrene i 2016. ROS-analyse for gamle Hammerfest kommune; 08.12.16 PS 126/16 (saksnr. 2016/4726-2) ROS-analyse for tidligere Kvalsund kommune; 19.05.16 PS 24/16. I tillegg er det for Hammerfest kommune utarbeidet egen ROS-analyse for pandemien Covid-19.

Hammerfest kommune har i 2020 beredskap både i forhold til den pågående pandemien og i forhold til oversvømmelse ved Storvannet som følge av snøsmelting. I forhold til pandemien har kommunen ved ordfører, rådmann og kommuneoverlege tilnærmet daglige pressekonferanser.

Hammerfest kommune har i ROS-analysen fra 2016 følgende delmål for sikkerhet og beredskap i henhold til delmål 3-9 i kommuneplanen sin samfunnsdel: [126]

Fokus på beredskap; god kriseforebygging, -planer og -håndtering
- Vi skal vurdere å søke å redusere risiko og sårbarhet i all planlegging.
- Vi skal ha oppdaterte beredskapsplaner og jevnlig øve oss på å håndtere kriser.

Helhetlig Risiko- og sårbarhetsanalyse 2016, tar for seg 12 ulike uønskede hendelser som kan

[124] Kommuneplan Hammerfest, samfunnsdel 2020-2023, s.29
[125] Kommuneplan Kvalsund, samfunnsdel 2014-2024, s. 12
[126] Ros-analysen Hammerfest 2016, s. 2-3

inntreffe i Hammerfest kommune eller som kan påvirker Hammerfest kommune i en eller annen form. Formålet er å avdekke risikobilde og foreslå tiltak som kan begrense sannsynligheten for at hendelsen inntreffer eller konsekvensen hvis det skulle skje. De 12 analysene kommunen har valgt å belyse avdekker at fokuset fra flom – skred – ekstremvær, bortfall av kraft/tele og data o.l. bør nå også rettes til det som berører liv og helse over tid, med blant annet nye kommunikasjonsrutiner/rutinebeskrivelse.

I følge presseoppslag i 2020 har gassanlegget på Melkøya hatt en del alvorlige avvik/hendelser, men ifølge Equinor er sjansen minimal for at det skal skje en alvorlig ulykke på Melkøya.[127] I Ros-analysen har Statoil (nå Equinor) vært ekstern aktor i prosjektgruppen.[128] Gassanlegget på Melkøya er virksomhet liggende under storulykkeforskriften, sammen med Polarbase i Rypefjord og bunker Oil Fuglens. [129]

Kvalsund kommune har i ROS-analysen 2016 følgende rammeforutsetninger for sikkerhet og beredskap i henhold til kommuneplanen sin samfunnsdel:[130]

- Topografi – kommunens beskaffenhet og utstrekning KK dekker et stort landareal og har spredt bosetning. Det er over 100 km fra det ene ytterpunktet til det andre. Dette gir begrensninger i responstid og muligheter for å kunne hjelp eller støtte til fjerntliggende deler av kommunen. Det finnes etablerte båtforbindelser til utposter som Refsnes, som er uten veiforbindelse. Beredskapsavdelingen besitter en mindre båt (RIB) til bruk på sjøen.
- Demografi – befolkningssammensetning og bosetning Bosetningen er spredt og det finnes flere mindre bygder i KK.
- Infrastruktur – veier, kraftoverføring, kommunikasjonslinjer og – muligheter. Veinettet i kommunen er godt utbygd og er generelt av god beskaffenhet. Av tunnelene som finnes i kommunen er de av ny dato og rimelig sikker. Sikkerhetskravene er ivaretatt. Kraftnettet er omfattende i KK. Det finnes samkjøringslinjer både øst – vest og sydover. I henhold til Hammerfest energi/Statnett er beredskapen god for kraftforsyning i KK. KK er noe sårbar for datakommunikasjon. Bredbånd er ikke tilgjengelig i hele kommunen.
- Ekstern støtte – aktører og institusjoner i og utenfor kommunen Det finnes ingen aktører i kommunen som har nevneverdig kompetanse og ressurser for kommunen i en krisesituasjon. Det finnes til en viss grad frivillige lag og foreninger som kan være en ressurs i noen sammenhenger. Derimot har Hammerfest kommune betydelige ressurser som kan støtte i en gitt krisesituasjon. Av den grunn har KK flere avtaler med tanke på beredskap med Hammerfest. Andre regionale instanser som kan nevnes er Forsvaret (Porsanger), Sivilforsvaret (Hammerfest), Røde kors hjelpekorps (Hammerfest) og sivile aktører med beredskapsressurser (Statoil, ENI).
- Miljøendringer – endringer i klima og omgivelser De senere års varmere vintre og tidligere snøsmelting har medført endringer for kommunen. Det kan tenkes at dette vil vedvare med resultat i hyppigere ekstremvær og skader i kommunen. Effektene er dokumentert i jordbruket og på vegetasjonen. I en setting hvor klimaet endres kan dette virke inn på egen beredskap og hvilke utfordringer kommunen må møte. Flere

[127] https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/tillitsvalgt-beskriver-melkoya-brann-som-svaert-alvorlig-1.15178946
[128] Ros-analysen Hammerfest 2016, s. 4-5.
[129] Ros-analysen Hammerfest 2016, s. 13
[130] Ros-analyse Kvalsund 2016, s.6-7

steder i KK er det registrert leire og grunnforhold som kan medføre uheldige virkninger om nedbørsmengdene får en betydelig økning.
- Kvalsund kommune har områder som ikke er dekket av tilfredsstillende mobildekning. Det gjelder også dekning for nødsamband. Dette kan i gitte situasjoner skape problemer som kan medføre at redningsarbeid blir mindre effektiv og ha konsekvenser som er alvorlige.

2.12.1 Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv
En kommunes sikkerhet og beredskap er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt sett i forhold til samfunns- og miljøperspektiv og et brukerperspektiv, men også ut fra et økonomiskperspektiv, et medarbeiderperspektiv, samt et organisatoriskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et samfunnsperspektiv, økonomiskperspektiv og i forhold til organisatoriskperspektiv er risikofaktorer blant annet ifølge konklusjon i ROS-Analysen:

Risikoen for manglende dekking av grunnleggende behov er til stede ved flere hendelser. Risiko som ikke Hammerfest kommune kan styre, må kartlegging av ressurser i regionen gjennomføres med plan for kriseinformasjon. Risikoen for natur- og kulturmiljø er innenfor akseptkriterier, med unntak av planverk som må utarbeides eller revideres.
Risikoen for økonomisk- og materielle tap for en kommune er ikke slik man til vanlig ser på det. Det som avspeiler seg i analysen er det ved tap av grunnleggende behov for mennesker, store forstyrrelser i dagliglivet, og tap av mange menneskeliv som vil få Hammerfest kommune til å bli økonomisk skadelidende, og over lang tid.

Ved eventuell svikt i kommunens arbeid med sikkerhet og beredskap må det antas at risikoen for skade og andre negative virkninger vil øke ved eventuelle uønskede hendelser som for eksempel naturkatastrofer, ulykker og pandemier. Dette gjelder blant annet miljø, natur, helse, eiendom, infrastruktur, næringsliv, tilgang på velferdstjenester og andre samfunnsforhold.

Svikt i kommunens arbeid med sikkerhet og beredskap kan øke risikoen for manglende dekking av innbyggernes grunnleggende behov for tjenester, både fra offentlig og privat virksomhet. Svikt i kommunens kommunikasjon og informasjon til innbyggerne kan blant annet føre til unødvendig uro og panikk i befolkningen og lokalsamfunnet. Dette kan også bidra til at innbyggere ikke opptrer slik de kommunale myndigheter pålegger eller anbefaler.

I et organisatoriskperspektiv kan det finne sted risikofaktor og uønskede hendelser på mange plan i kommunens arbeid med sikkerhet og beredskap. Det kan forekomme svikt i blant annet kartlegging, analyser og planlegging (ROS-analyser med mer), organisering av krise- og beredskapsarbeid, samhandling innad i kommunen, samt kommunens samhandling med omgivelsene.

I et medarbeiderperspektiv kan det for eksempel forekomme lav eller ingen kunnskap om hvilken rolle og funksjon ulike ansatte i kommunen skal ha i krisetider. Det kan også være at

det ikke foreligger noen form for eller klart definerte roller og funksjoner for kommunens ansatte i krisetider.

Uønskede hendelser som for eksempel naturkatastrofer, ulykker og pandemier kan ha store økonomiske konsekvenser, både direkte og indirekte. Det være seg skade på offentlig og privat eiendom og utstyr, tapte inntekter for næringsliv, tapte lønnsinntekter for innbyggerne, samt økte utgifter for kommunen. Graden av slike konsekvensene kan videre påvirkes av kommunens grad av forebyggende arbeid og evne til å håndtere konkrete kriser som inntreffer.

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

Risikoreduserende tiltak
Kommunen har fastsatte planer og mål for sikkerhet og beredskap. Dette bidrar til å angi retningen for arbeidet, samt kriterier for vurdering av status i arbeidet. Videre har kommunen en brann og redningstjeneste med fokus på forebyggende arbeid og kompetanseheving, noe som styrker kommunens egen fagkompetanse på området. Kommunens øvrige tjenester har også fokus på forbedring av området. Dette er imidlertid et område som er i stadig endring.

Kommunen har gjennomført ROS-analyse, fastsatte mål og utarbeidet ulike planer for sikkerhet og beredskap. Dette bidrar til å angi retningen for arbeidet, samt kriterier for vurdering av status i arbeidet. Kommunen har videre en kriseledelse, herunder en krisestab. Hammerfest kommune har gjort erfaringer med utøving av sikkerhet- og beredskapsarbeid gjennom korona-pandemien, flom og hendelser på blant annet Melkøya.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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 vurderes området i kommende planperiode. Deler av området kan være 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.

2.13 Klima, miljø og energi

Klima, miljø og energi er et globalt ansvar. FNs bærekraftmål 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.[131]

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.[132]

I klimaloven framgår det at loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050.[133]

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. [134]

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. [135] Alle kommuner bør ha en energi- og klimaplan men det er ikke et lov krav.[136]

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

[131] https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal
[132] https://www.fn.no/om-fn/avtaler/Miljoe-og-klima/Kyotoprotokollen
[133] Lov om klima (klimaloven) § 1.
[134] St.melding nr. 34,s. 71 og s. 138 https://www.regjeringen.no/contentassets/c215be6cd2314c7b9b64755d629ae5ff/no/pdfs/stm200620070034000dddpdfs.pdf
[135] Enova, https://www.enova.no/upload_images/6F4A0A3EE001488089C299E05EACB849.pdf
[136] Enova- veileder 2008, https://www.enova.no/upload_images/6F4A0A3EE001488089C299E05EACB849.pdf

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. [137]

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.[138]

«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». [139]

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:[140]

- 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 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

[137] Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469
[138] Kommuneplan Hammerfest, samfunnsdel 2020-2023, s.5
[139] Kommuneplan Hammerfest, samfunnsdel 2020-2023, s.23-24
[140] Kommuneplan Hammerfest, samfunnsdel 2020-2023, s.24

varer og tjenester.

I årsrapport 2019 sies følgende: [141]

«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, Storvannet, 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 ferdigstillelse 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 ferdigstillelse 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. [142]

2.13.1 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

[141] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 26
[142] https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/?area=745&sector=-2

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 øvrig 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 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.

2.14 Bemanning, rekruttering og kompetanse

Riktig og god kompetanse sikrer kommunene kvalitet i tjenestene, effektiv ressursutnyttelse og godt omdømme som en attraktiv arbeidsplass.[143] Regjeringen, partene i arbeidslivet og frivillig sektor har signert en felles strategi for kompetansepolitikk. Nasjonal kompetansepolitisk strategi skal sikre arbeidslivet den kompetansen det har bruk for. Nasjonal kompetansepolitisk strategi har som mål å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig arbeidsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og at flest mulig deltar i arbeidslivet.[144]

Rekruttering handler om å få tak i én konkret person til én bestemt stilling, ideelt sett til lavest mulig kostnad.[145] Utfordringene for kommuner er todelt. For det første må kommunen fremstå som en attraktiv arbeidsgiver for å tiltrekke seg søkere. For det andre må kommunen være en attraktiv arbeidsgiver for å beholde den eksisterende arbeidskraften.

Rettslige og formelle krav til tilsettinger i kommuner framgår hovedsakelig i arbeidsmiljøloven,[146] forvaltningsloven, kommuneloven, ulovfestet rett, Hovedtariffavtalen for KS-området, uttalelser fra Sivilombudsmannen[147] og kommunenes egne rutiner på området.

Kvalifikasjonsprinsippet gjelder for tilsettinger i hele offentlig sektor, herunder for kommuner.[148] Prinsippet er ikke lovfestet per i dag, men det er sikker rett at kvalifikasjonsprinsippet har lovs rang. Prinsippet innebærer blant annet at arbeidsgiver, ved tilsetting i offentlige stillinger, skal tilsette den av søkerne som etter en samlet vurdering anses best kvalifisert for stillingen.

I kommuneloven framgår det at kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

[143] Se KS: https://www.ks.no/fou-sok/2010/094010/
[144] Se KS: https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/skal-sikre-kompetanse-i-arbeidslivet/
[145] Se KS: https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/profilerings--og-rekrutteringsarbeid2/rekruttering/
[146] Se arbeidsmiljøloven kapittel 13 (vern mot diskriminering) og kapittel 14 (ansettelse mv.) https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62
[147] Stortingets ombudsmann for forvaltningen.
[148] Se Sivilombudsmannen: https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/tilsetting-krav-til-saksbehandlingen-ved-vurdering-av-personlig-egnethet/

Bemanning, rekruttering og kompetanse i Hammerfest kommune:

De overordnede målene for strategisk kompetanseutvikling og rekruttering i Hammerfest kommune finner vi i kommuneplanens samfunnsdel. Følgende mål og strategier er aktuelle ifølge strategidokument kompetanseplan: [149]

Tjenestene de leverer har en kvalitet og et resultat som gir Hammerfest kommune et godt omdømme. (Mål 18):

- Vi skal ta i bruk nye metoder, teknologi og hjelpemidler som bidrar til effektivisert tjenesteproduksjon og bedre tjenester for brukeren
- Kommunale tjenester skal tilpasses endrede behov og mangfoldet i befolkningen

Hammerfest har en sunn økonomi som gir rom for vekst og utvikling. (Mål 19):

- Vi skal videreutvikle kompetanse og rutiner som sikrer høy kvalitet i beslutningsgrunnlaget for investeringer og drift

Hammerfest kommune er en attraktiv arbeidsplass med høyt fokus på trivsel og friske medarbeidere. (Mål 21):

- Hammerfest kommune skal være konkurransedyktig i arbeidsmarkedet gjennom en fremtidsrettet arbeidsgiverpolitikk.
- Gode arbeidsplasser skapes gjennom aktiv omdømmebygging, tydelig ledelse og fokus på HMS.
- Virksomhetenes personalgrupper skal gjenspeile mangfoldet i samfunnet, med fokus på likestilling, integrering og tilpassede arbeidsplasser.
- Økt nærvær fremmes gjennom aktiv satsning på virkemidler som er helsefremmende for medarbeidere og arbeidsplass.
- Satse på ungdommer ved å tilby sommerjobber og lærlingeplasser.
- Opplæring og utvikling av medarbeidere og ledere skjer gjennom systematisk planlegging og tilpassede virkemidler. Kompetanseplaner utarbeides for alle tjenesteområder.

Tjenester og demokrati er et satsningsområde i kommuneplanens samfunnsdel.
Under dette satsningsområdet legges det blant annet vekt på at Hammerfest kommune skal være en attraktiv, kompetent og trygg arbeidsplass og at personell, kompetanse, utstyr og økonomi er viktige bærebjelker i organisasjonen. Under satsingsområdet er det fastsatt ulike mål og strategier for hvordan kommunen skal oppnå dette som utdypes særskilt i kap. 3 Strategiske mål. Kompetanseplanlegging er blant annet en strategi under dette satsningsområdet.[150]

Hammerfest kommunes arbeidsgiverpolitikk har følgende formål:[151]
«Vi skal fremstå som en attraktiv arbeidsgiver og sammen for Hammerfest skal vi ha et arbeidsmiljø preget av trivsel og arbeidsglede. Våre tjenester skal være av god kvalitet, og dette skal vises ved engasjerte og stolte medarbeidere».

[149] Kompetanseplan Hammerfest 2019, Strategi. s. 7
[150] Kompetanseplan Hammerfest 2019, Strategi. s. 5
[151] Kompetanseplan Hammerfest 2019, Strategi. s. 6

To av målområdene i arbeidsgiverpolitikken er sentral i denne planen. Det gjelder:

Kompetanse og utvikling

- Vi skal være en organisasjon preget av kvalitet, utvikling og nyskaping
- Vi skal legge til rette for videre- og etterutdanning
- Våre medarbeidere skal ha kompetanse og trygghet til å utføre arbeidsoppgavene sine på en god måte
- Vi skal være en attraktiv lærebedrift som legger til rette for utveksling og hospitering
- Våre medarbeidere skal dele sin kunnskap med hverandre

Rekruttere og beholde arbeidstakere

- Vi skal ha en lønnspolitikk som ivaretar rekruttering, stabilisering og utvikling
- Vi skal sikre riktig bemanning og som hovedregel tilsette i full stilling
- Vi skal satse på ungdom ved å legge til rette for sommerjobber, praksisplasser og lærlingeplasser
- Vi skal legge til rette for at seniorer skal stå lenger i arbeid

Hammerfest kommune sin årsrapport 2019 sier følgende om utfordringer knyttet til å være en attraktiv arbeidsgiver: [152]
«Det er fortsatt utfordringer knyttet til rekruttering og stabilisering av enkelte typer personell. Konkurransen om arbeidskraft innenfor enkelte yrkesgrupper er stor i hele landet. Dette betyr at vi må jobbe aktivt for å fremstå som en attraktiv arbeidsgiver og for nå våre mål i arbeidsgiverpolitikken. Arbeidet med tilsettings- og rekrutteringsprosesser er sentralisert til lønn og personalavdelinga. For best mulig å sikre at prosesser omkring rekruttering og tilsetting foregår i tråd med gjeldende regelverk, er det et eget rekrutteringsteam som jobber med dette fagområdet. Dette bidrar også til å sikre helhetlig og effektiv likebehandling på området.

De gruppene som man ser at det både lokalt og nasjonalt er utfordrende å rekruttere til er innenfor de to store sektorene helse- og omsorg og barn- og unge. Dette betyr at de i tillegg til å ha gode rekrutteringsstrategier også må satse på kompetanseheving blant egne ansatte. Strategisk kompetanseplan for Hammerfest kommune ble ferdigstilt i 2019. Arbeidet med registrering og implementering starter i 2020.

Andre konkrete tiltak som skal bidra til å styrke rekrutteringsarbeidet og stabilisere bemanningen, som kan nevnes er satsning på lærlinger, fag- og kompetanseutvikling og heltidskulturarbeid. Det er også i 2019 gitt utdanningspermisjon og stipend til medarbeidere innenfor alle sektorer, noe som har bidratt til at flere har fått mulighet til etter- og videreutdanning.

Kommunen er også bevisst på viktigheten av å utvikle gode og tydelige ledere, både politisk og administrativt. Dette er nødvendig hvis de skal lykkes i rekruttering og stabiliseringsarbeidet. Det er gjennomført en medarbeiderundersøkelse 10-FAKTOR blant alle ansatte i Hammerfest kommune i januar 2019. Undersøkelsen bygger på forskning om hva som er viktig innsatsfaktorer for å oppnå gode resultater. I etterkant av undersøkelsen har ledere og medarbeidere i felleskap jobbet med hvordan man skal forstå og arbeide med resultatene for å lykkes i utviklingsarbeid på egen arbeidsplass.

[152] Årsrapport Hammerfest 2019, s. 17

Hammerfest kommune har også gunstige ordninger knyttet til utdanningsstøtte og utdanningslån som tilbys studenter som tar vernepleier, sykepleier-, lærer og barnehagelærerutdanningen. Dette er tiltak som skal bidra til at kommunen får stabil og kompetent bemanning innenfor disse faggruppene. Det satses videre på lærlinger innenfor flere fagområder, samt andre relevante lokale utdanninger.

Det arbeides fortsatt for å redusere uønsket deltid, spesielt i de to største sektorene i Hammerfest kommune. Ved å redusere antall deltidsstillinger kan man bedre tjenestekvaliteten ved at en sikrer kontinuitet på arbeidsplassene og at tjenestemottaker får færre å forholde seg til. Dette vil også kunne bidra til bedre arbeidsmiljø, kvalitet i tjenestene, sikre rekruttering og stabilisering og godt omdømme.

Overtiden i 2019 for hele kommunen var på 49172,79, noe som utgjør en oppgang på 3280 timer».

2.14.1 Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv
Området er spesielt vesentlig sett ut i fra et medarbeiderperspektiv. Området er også vesentlig sett ut ifra et organisasjonsperspektiv, særlig med tanke på kommunen som arbeidsgiver, samt et omdømmeperspektiv. Området kan også ha virkninger sett ut i fra et brukerperspektiv og et økonomiskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
At kommunen har gode rekrutterings- og tilsettingsprosesser er avgjørende for å om kommunen er synlig og attraktiv som arbeidsgiver. Det samme gjelder kommunens generelle arbeidsgiverpolitikk, herunder personalpleie. Kommunens omdømme har også betydning i denne sammenhengen. Det knytter seg en rekke risikofaktorer til dette.

Å rekruttere og beholde kvalifisert og relevant kompetanse er en viktig oppgave som krever tid og ressurser, noe som igjen medfører utgifter for kommunen. Hvorvidt det legges til rette for gode og grundige rekrutteringsprosesser kan være avgjørende for om kommunen får tilsatt de rette menneskene i de rette stillingene, noe som igjen påvirker om kommunen får tilført riktig arbeidskraft sett i forhold til de tilsvarende lønnsutgiftene. Sektorene helse- og omsorg og barn- og unge har ifølge årsrapporten 2019 utfordringer knyttet til rekruttering og stabilisering av enkelte typer personell. En konsekvens er blant annet en økning i overtid i 2019. Kommunen jobber med å redusere uønskede deltidsstillinger spesielt innen helse og omsorg.

Dersom de som ansattes ikke fungerer i sine stillinger blant annet hva gjelder utføring av arbeidsoppgaver, vil dette blant annet føre til at kommunen ikke får igjen som ønsket sett i forhold til lønnsutgifter og tjenesteproduksjon, som igjen kan ha konsekvenser for brukerne av kommunale tjenester. Dette kan igjen påvirke kommunens omdømme i omgivelsene, herunder misnøye med kommunens tjenestekvalitet.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være middels.

Risikoreduserende tiltak
Hammerfest kommune har planer, mål og strategier knyttet til rekruttering og kompetanse. Det foreligger særskilt oppmerksomhet i organisasjonen knyttet til yrkesgrupper som kommunen sliter med å rekruttere. Kommunen har et eget rekrutteringsteam i personalavdeling. Hammerfest kommune jobber med kompetanseheving og tilbyr utdanningsordninger med permisjon og stipend hos sine ansatte, og det satses på lærlinger. Samt at det jobbes aktivt for å utdanne og ha gode ledere i organisasjonen.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være ivaretatt og risikoreduserende tiltak settes derfor til ja.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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 lav.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det er ikke 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 lav på dette området. Dersom det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon på dette området bør det rettes fokus på kommunens arbeid med rekruttering av personell innenfor de yrkesgrupper som kommunen sliter med å rekruttere.

2.15 Oppsummering av risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
2.1 Politisk og administrativ organisering og struktur	Ja	Middels	Delvis	Høy	Høy
2.2 Styringssystemer og internkontroll	Ja	Middels	Delvis	Høy	Høy
2.3 Digitalisering	Ja	Middels	Delvis	Høy	Høy
2.4 Forberedelse og iverksetting av politiske vedtak	Nei	Middels	Ja	Lav	Lav

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
2.5 Økonomi	Ja	Middels	Delvis	Middels	Middels
2.6 Arbeidsmiljø, HMS og sykefravær	Nei	Middels	Ja	Middels	Lav
2.7 Etikk	Nei	Høy	Ja	Lav	Lav
2.8 Avvik og varsling	Ja, er i inneværende periode men ikke gjennomført	Høy	Delvis	Middels	Høy
2.9 Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging	Ja, i KF	Høy	Delvis	Middels	Middels
2.10 Informasjonssikkerhet og personvern	Ja	Høy	Delvis	Middels	Høy
2.11 Åpenhet, innsyn og informasjon	Nei	Middels	Delvis	Lav	Lav
2.12 Sikkerhet og beredskap	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
2.13 Klima, miljø og energi	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
2.14 Bemanning, rekruttering og kompetanse	Nei	Middels	Ja	Lav	Lav

3. HELSE OG OMSORG

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.[153]

Kommunens ansvar omfatter blant annet:[154]

1. Helsefremmende og forebyggende tjenester, herunder:
    a. helsetjeneste i skoler og
    b. helsestasjonstjeneste
2. Svangerskaps- og barselomsorgstjenester
3. Hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, herunder:
    a. legevakt,
    b. heldøgns medisinsk akuttberedskap,
    c. medisinsk nødmeldetjeneste, og
    d. psykososial beredskap og oppfølging.
4. Utredning, diagnostisering og behandling, herunder fastlegeordning
5. Sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering
6. Andre helse- og omsorgstjenester, herunder:
    a. helsetjenester i hjemmet,
    b. personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt og
    c. plass i institusjon, herunder sykehjem.
7. Dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens.

[153] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd.
[154] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2.

For å oppfylle ansvaret skal kommunen ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog.[155]

Formålet er særlig å:[156]

- forebygge, behandle og tilrettelegge for mestring av sykdom, skade, lidelse og nedsatt funksjonsevne
- fremme sosial trygghet
- bedre levevilkårene for vanskeligstilte
- bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer
- sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre
- sikre tjenestetilbudets kvalitet og et likeverdig tjenestetilbud
- sikre samhandling og at tjenestetilbudet blir tilgjengelig for pasient og bruker
- sikre nødvendig opplæring av pasient, bruker og pårørende
- sikre at tilbudet er tilpasset den enkeltes behov
- sikre at tjenestetilbudet tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet og verdighet
- bidra til at ressursene utnyttes best mulig

Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:[157]

- den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud
- den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud
- helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter
- tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene

<u>Reformer:</u>
Helse og omsorg er et område som er gjenstand for flere reformer. Eksempler på dette er blant annet:

- Fremtidens primærhelsetjeneste (2014-2015), Nærhet og helhet
- Folkehelsemelding (2018-2019), Gode liv i eit trygt samfunn. Tidlig innsats for barn og unge.
- Kvalitetsreform for eldre (2017-2018), Leve hele livet
- Samhandlingsreformen (2012)

Litt om helse og omsorg i Hammerfest kommune

Tall fra Kommunebarometeret viser at Hammerfest kommune i 2019 har til dels lav score og dårligere score enn gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark. Hammerfest kommune

[155] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 andre ledd.
[156] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1.
[157] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1.

rangeres på 390 plass av 430 for pleie og omsorg. Gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark er 341,5.

Tall fra kommunebarometeret for Helse viser at Hammerfest kommune i 2019 rangeres på plass 322 av 430. Dette er en score som er lavere enn blant annet gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark, som er 223,2.

I den statlige Effektivitetsanalysen for pleie og omsorg scorer Hammerfest kommune 62 poeng av maksimalt 100 poeng (høyeste score). Dette er litt lavere enn gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark.

3.1 Legetjenesten

Fastlegeordningen

Fastlegereformen ble innført i 2001.[158]Fastlegereformen innebar at befolkningen fikk rett til fastlege og til og kunne bytte fastlege.

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige allmennlegetjenester.[159] Kommunen skal organisere fastlegeordningen og sørge for at personer som ønsker det, får tilbud om plass på fastleges liste. Kommunen skal også sørge for at et tilstrekkelig antall leger deltar i fastlegeordningen. Kommunen skal videre sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud av allmennlegetjenester, hvor fastsatte kvalitets- og funksjonskrav i fastlegeordningen overholdes.

Helsedirektoratet sin statistikk for 2019 viser at hver lege har om lag 1100 pasienter på sine lister, og om lag 1,4 prosent er i 2019 på lister uten fastlege.[160] I følge Statistisk sentralbyrå var konsultasjoner gjennomsnittlig hos fastlegen 2,7 gang i løpet av 2019, og ved legevakten var konsultasjoner gjennomsnittlig i 2019 på 0,24 gang.[161]

Legevakt:

Kommunen har ansvar for å tilby legevaktordning som sikrer befolkningens behov for øyeblikkelig hjelp, og må sørge for at minst én lege er tilgjengelig for legevakt hele døgnet.[162] I forskrift stilles det krav til kommunal nødmeldetjeneste, organisering og bemanning av legevaktsentralene, kompetanse hos legevaktlege og annet helsepersonell, legevaktens utstyr og samhandling og samarbeid mellom virksomheter som yter akuttmedisinske tjenester. Fastleger har plikt til å delta i legevakt tjenesten utenfor ordinær åpningstid.[163]

Legetjenesten i Hammerfest kommune:

Legetjenesten er ett av åtte virksomhetsområder under helse og omsorg som rapporterer til kommunalsjefen.[164] Virksomhetsleder og kommuneoverlegene har lang fartstid i sine

[158] https://sml.snl.no/fastlegeordning
[159] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 og § 3-2 første ledd, jf. forskrift om fastlegeordning i kommunene.
[160] https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/fastlegestatistikk/Hovedtall
[161] https://www.ssb.no/fastlegetj
[162] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 3, jf. akuttmedisinforskriften.
[163] Jf. Forskrift om fastlegeordning i kommunene § 13
[164] Helse og omsorg, sektorplan Hammerfest kommune 2018-2022, s.5

stillinger. Legetjenesten har ansvar for allmennmedisin og kommuneoverlegene for samfunnsmedisin i kommunen. Tjenesten har ansvar for kommunale tilsynsfunksjoner på institusjoner, legefunksjoner på helsestasjon og i skolehelse.[165] Fastlegene i kommunen er hovedsak jevnt fordelt mellom om de er ansatt i kommunen eller er selvstendige næringsdrivende. Dette ifølge virksomhetsleder pr. september 2020.

KOSTRA-tall viser at Hammerfest kommune hadde 17,2 avtalte legeårsverk per 10.000 innbygger i 2019. Dette er en stigning i antall årsverk fra 2015 da kommunen hadde 14,3 avtalte legeårsverk per 10.000 innbygger. Til sammenlikning var gjennomsnittet i 2019 på 15,2 i KOSTRA-gruppe 12 og 11,5 i landet uten Oslo.

Hammerfest kommune har fire offentlige legesenter:[166]

- *Kvalsund legesenter*
  På legekontoret jobber to kvinnelige allmennleger, én hjelpleier i 100 % stilling og en helsesekretær i 40 % stilling
- *Bryggen legesenter*
  På legesenteret jobber en kvinnelig og to mannlige allmennleger, samt at de har en liste uten fastlege (vikarleger) med fastlegeavtale, en turnuslege, en sykepleier, to helsesekretærer og en sekretær.
- *Skarven legesenter*
  På legesentret jobber en kvinnelig og fire mannlige allmennleger, en turnuslege, samt to sykepleiere, to helsesekretærer og en hjelpepleier.
- *Allmed legesenter*
  På legesenteret jobber fire kvinnelige allmennleger og to mannlige med fastlegeavtale, fire helsesekretærer og to sykepleiere.

Legevakt:

Kommunen har en legevakt som skal dekke behovet for øyeblikkelig hjelp ved Hammerfest sykehus.[167] Legevakten har et nært samarbeid med spesialisttjenesten og røntgenavdelingen, og jobber tett med ambulansetjenesten.

I årsrapport 2019 sies følgende om legetjenesten: [168]

«Legetjenesten har i 2019 gått fra 3 lister uten fast lege til 1 liste uten fast lege. To nye leger har startet i de opprettede ALIS-stillingene, og legedekningen og listekapasiteten anses å være relativt bra. Legetjenesten har fremdeles relativt høyt sykefravær på enkeltenheter, det jobbes videre med dette i 2020. Økonomisk hadde Legetjenesten et merforbruk på 2,87 millioner. Årsakene er sammensatte, mye skyldes merforbruk på fastlønn og alt for mye overtid i fastlegeordningen».

[165] Helse og omsorg, sektorplan Hammerfest kommune 2018-2022, s.26
[166] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/lege-og-helsetilbud/legetjenesten/
[167] Se https://hammerfest.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/lege-og-helsetilbud/legetjenesten/legevakt/
[168] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 44

«Legevakta har et forholdsvis stort merforbruk pga. skjerpede krav i akuttmedisinforskriften med en forholdsvis kostnadskrevende bakvaktordning for leger i legevakt som ikke tilfredsstiller bestemte krav, høyere kostnader til leie av lokaler for legevakta på sykehuset, og utgifter til legevaktsentral (116 117) og nødnettradio som ikke er tilstrekkelig budsjettert».

I Økonomiplanen for 2020-2023 foreslås det igangsatt flere tiltak for å sikre stabil legedekning og oppfølging av legetjenesten:

«Det opprettes en merkantil stilling for å ivareta økonomi oppfølging og øvrige merkantile oppgaver i tjenesten. Det opprettes 2 fastlegevikarstillinger for å sikre kontinuitet i legetjenestene ved fravær, permisjoner og ferie. Økningen i budsjettet beregnes til 1,3 millioner». [169]

3.1.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv og medarbeiderperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og et organisatoriskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette blant annet gjelde fare for liv og helse, skade og sykdom. Kommunen skal sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud av allmennlegetjenester, hvor fastsatte kvalitets- og funksjonskrav i fastlegeordningen overholdes.

I et medarbeiderperspektiv er en risikofaktor et stort arbeidspress og en konsekvens er høyt sykefravær og mye overtid. Kommunen skal sørge for at et tilstrekkelig antall leger deltar i fastlegeordningen.

I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse.

Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av legetjenesten.

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende krav i regelverket.

[169] Økonomiplan 2020-2023, s. 46

Årsrapport i 2019 viser en nedgang i antall legelister uten fastlege fra tre til en. Det er nå kun Bryggen legesenter som har en liste uten fastlege.

Legedekningen anses av kommunen å være relativt bra. Kvinneandelen hos fastlegene er 50 prosent, men samtidig er det lav kvinneandel på enkelte legesenter i Hammerfest.

Tiltak som er foreslått i inneværende økonomiplan for å sikre kontinuitet ved fravær, permisjoner og ferie, er blant annet å opprette to nye stillingshjemler i perioden 2020-2023. I følge årsrapport 2019 jobbes det aktivt for å få ned sykefravær og bruk av overtid i tjenesten.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til delvis.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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. Deler av området er tradisjonelt sett 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. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.2 Helsetjenester i hjemmet –praktisk bistand

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven har kommunen ansvar for helsetjenester i hjemmet.[170] Med helsetjenester i hjemmet menes ulike helsetjenester som ytes til hjemmeboende. Helsetjenester i hjemmet er alle former for planlagte kommunale helsetjenester som ytes hjemme hos pasienten eller med utgangspunkt i pasientens hjem. Eksempler på helsetjenester som kan ytes i hjemmet er hjemmesykepleie, ergoterapi og fysioterapi. Også regelmessige samtaler mv. til personer med rusmiddelavhengighet eller psykiske lidelser kan tilbys som helsetjenester i hjemmet, dersom behovet tilsier dette. Hvilke helsetjenester som kan ytes i hjemmet vil bero på en forsvarlighets- og hensiktsmessighetsvurdering. [171]

[170] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 a
[171] Se Helsedirektoratet: https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/registrering-av-iplos-data-i-kommunen/rapportering-av-tjenester-med-definisjoner-og-rapporteringskrav/helsetjenester-i-hjemmet

Praktisk bistand omfatter hjelp til dagliglivets praktiske gjøremål i husholdningen, og personlig stell.[172] Hjelpen kan gis både i og utenfor hjemmet. Noe av dette er det som tidligere var kjent som hjemmehjelp. Praktisk bistand kan også omfatte opplæring, slik at du som mottar personlig assistanse får hjelp til å mestre dagliglivets gjøremål. Eksempler på praktisk bistand kan er hjelp til innkjøp av mat, matlaging, vask av klær og bolig, snømåking, samt hjelp til egenomsorg. Bistand til, og opplæring i, personlig stell og egenomsorg skal være gratis. For annen praktisk bistand og opplæring kan kommunen ta en egenandel.

Alle kommuner tilbyr hjelpeordninger i hjemmene.[173] Tjenestetilbudet varierer fra kommune til kommune, både med hensyn til hvilke ytelser man kan få, hvor ofte man kan få dem og eventuell egenbetaling.

Hammerfest kommune:

Hjemmetjenesten i kommunen består av hjemmesykepleien og praktisk bistand. Hjemmesykepleien yter helsehjelp etter vedtak til alle som bor eller oppholder seg i kommunen. Praktisk bistand tilbyr hjelp etter vedtak til rengjøring av bolig, istandgjøring av måltider, personlig hygiene og middagsombringing. Hjemmesykepleien tilbyr trygghetsalarm som et lavterskeltilbud. Hjemmesykepleien tilbyr også hjemme-avlastning til pårørende som har et stort omsorgsansvar, samt lindrende behandling og omsorg ved livets slutt. Hjemmesykepleien er behjelpelig med å søke på hjelpemidler for innskrevne pasienter. Hjemmesykepleien består også av saksbehandlere som tar imot og saksutreder søknader om snømåking, bolig, trygghetsalarm, middagsombringing, helsehjelp, praktisk bistand, kort/langtidsopphold, avlastningsopphold, dagopphold, samt brukerstyrt personlig assistent (BPA). [174]

Hjemmetjenesten er et av satsningsområde til Hammmerfest kommunen.[175]

I sektorplan 2018-2022 for Helse og omsorg *Den nye hjemmetjenesten* sies følgende: [176]

«Hammerfest kommune erfarer at sektoren Helse og omsorg dekker hele livsløpet til innbyggerne i kommunen. Utfordringsbildet er at tallet på tjenestemottakere under 67 år er økende. Pasienter med langvarige, sammensatte og omfattende behov øker, og dette krever høyere og tverrfaglig kompetanse. Befolkningen ønsker å kunne bli boende lengst mulig i eget hjem».

I årsrapport 2019 står følgende om Hjemmetjenesten:[177]

«Hjemmetjenesten har i 2019 hatt 55,69 årsverk samlet for Hjemmesykepleien og Praktisk bistand.

- Tjenesten har gitt sykepleietjenester til 362 pasienter
- Hjemmesykepleien har betjent 195 trygghetsalarmer

[172] Se helsenorge.no: https://helsenorge.no/rettigheter/personlig-assistanse-praktisk-bistand-og-opplering og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 b
[173] https://nhi.no/rettigheter-og-helsetjeneste/helsetjenesten/hjelpeordninger-i-hjemmet/
[174] Sektorplan Helse og omsorg 2018-2022, s. 25
[175] Kommuneplan, samfunnsdel Hammerfest 2020-2023. s. 118
[176] Sektorplan Helse og omsorg 2018-2022, s. 14-16
[177] Årsrapport 2019 Hammerfest s. 44

- Det er gitt matombringing til 78 brukere/pasienter
- Direkte hjelp i hjemmet fra Praktisk bistand til 191 pasienter
- Praktisk bistand har gitt stell/egenomsorg til 109 pasienter
- Hjemmetjenesten har hatt en nedgang i Sykefravær, spesielt i Hjemmesykepleien. I Praktisk bistand har prosenten gått opp, noe som skyldes en person på langtidssykefravær.
- Praktisk bistand har hatt et samlet fravær på 10%
- Hjemmesykepleien hatt et samlet fravær på 5,8%
- Samlet fravær i Hjemmetjenesten er på 6,5%

Hjemmetjenesten sliter fortsatt med å få besatt alle sykepleierstillingene dag/aften og natt. I tillegg har enheten få helgestillinger besatt. Man har derfor vært avhengig av å ha innleie av vikartjenester fra vikarbyrå.»

Ergo- og fysioterapitjenesten:[178]
Ergo- og fysioterapitjenesten jobber for å fremme aktivitet og god helse, mestring og økt selvhjulpenhet i det daglige og forebygge og rehabilitere ved sykdom og skade. Det gis tilbud om fysioterapi, ergoterapi, syns- og hørselstjeneste, hjelpemidler for kortidsutlån, hverdagsmestring, friskliv, læring og mestring. Målgruppen er befolkningen som helhet og tjenesten prioriterer personer med sammensatte behov, ofte med behov for tverrfaglig tilnærming. Tjenesten har utstrakt virksomhet med oppfølging av barn, voksne og eldre i hjemmet, barnehager, skoler, helsestasjon, institusjoner, poliklinisk og i grupper. Tjenesten deltar også i tverrfaglige team samt forebyggende og helsefremmende helsetjeneste.

Basert på statistikk fra Ergo- og fysioterapitjenesten var antall brukere i 2018 totalt 388 personer i behandling med individuelt tiltak i hjem og institusjon. Statistikk for 2019 er ikke fremlagt i årsrapport 2019.[179]

3.2.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig sett ut i fra et medarbeider-, politisk- og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde helhetlig oppfølging samt forsvarlighets- og hensiktsmessighetsvurderinger. I sektorplan Helse og omsorg er en av kommunen sine målsetninger tverrfaglig kompetanse. En annen risikofaktor er kapasitet og tilgjengelighet i tjenesten. En konsekvens kan være at man ikke får riktig hjelp utfra sitt behov. Kommunen skal sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud.

I et medarbeiderperspektiv er en risikofaktor belastninger i jobb ved manglende ressurser, sykefravær og vakanser. I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse for gode og helhetlige pasientforløp. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området, samt uklare

[178] Sektorplan Helse og omsorg 2018-2022. s. 25-26
[179] Årsrapport Hammerfest 2019, s. 44

ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av hjemmetjenesten og praktisk bistand.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Målsettingene og strategi i sektorplan for helse og omsorg 2018-2022:[180]

Mål	Strategi (tiltak)
En sektor som er organisert for effektivt å sikre framtidens tjenester	Gjennomføre en ou-prosess, der dagens organisering av virksomhets- og tjenesteområdene blir vurdert. Sett i forhold til størrelse og kompleksitet må ledertettheten i Hjemmetjenesten prioriteres i en omorganisering.
Styrke den hjemmebaserte tjenesten	Kompetanseheving og ressurser til å imøtekomme de framtidige behov. Ta i bruk metoden hverdagsmestring og velferdsteknologi.
Gode og helhetlige pasientforløp	Koordinere og ta i bruk tverrfaglig kompetanse for å sikre at pasienten får en helhetlig oppfølging.

Kommunen mangler et godt helhetlig tilbud og oppfølging av unge demente og pårørende.[181]

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til delvis.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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

[180] Sektorplan Helse og omsorg 2018-2022, s.15

[181] https://www.ifinnmark.no/yngve-52-trodde-han-slet-med-stress-det-var-det-forste-tegnet-pa-demens-dette-er-ikke-noe-liv/s/5-81-1238200

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. Deler av området er tradisjonelt sett 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. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.3 Institusjonsplass, herunder sykehjem med mer

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven har kommunen ansvaret for å tilby plass i institusjon, herunder sykehjem.[182] Rett til å få plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester inntrer når kommunen ikke kan gi forsvarlig hjelp i hjemmet.[183] Retten til sykehjemsplass inntrer når forsvarlig helse- og omsorgshjelp ikke kan gis ved tiltak i hjemmet eller i annen form utenfor institusjon. Dersom det anses at sykehjemsplass er nødvendig for å oppfylle kravet om nødvendig helsehjelp, kan kommunen ikke stille brukeren på venteliste for å få plass. Krav på sykehjemsplass inntrer straks etter at vedtaket er truffet. Dersom man oppfyller kriteriene for tildeling av langtidsopphold, men det likevel anses forsvarlig at man kan bo hjemme i påvente av ledig plass, har man krav på vedtak om dette.

Sykehjem og dagsenter i Hammerfest kommune:[184]

Kirkeparken omsorgssenter:
Kirkeparken omsorgssenter er både et heldøgns botilbud og et dagtilbud. Et opphold på sykehjem kan være både korttids-/langtids-opphold, samt et avlastningsopphold for pårørende. I tillegg tilbys dagtilbud i form av ulike aktiviteter i fellesområde-/kafé på sentret.

Kokelv bo- og omsorgssenter:
Kokelv bo- og omsorgssenter er omsorgsboliger for personer som på grunn av nedsatt funksjonsnivå og sykdom har behov for tilrettelagt bolig hvor det er personale tilgjengelig hele døgnet. Det er 14 leiligheter på Kokelv bo- og omsorgssenter.

Kvalsund sykehjem:
Kvalsund sykehjem er både et heldøgns botilbud og et dagtilbud. Et opphold på sykehjem kan være både korttids-/langtids-opphold, samt et avlastningsopphold for pårørende. I tillegg tilbys dagtilbud for sosialt samvær.

[182] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 c.
[183] Se Helsetilsynet: https://www.helsetilsynet.no/rettigheter-klagemuligheter/helse--og-omsorgstjenester/rett-til-kommunale-helse--og-omsorgstjenester/rett-til-sykehjem/
[184] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/eldreomsorg/sykehjem-og-dagsenter/

Rypefjord bosenter:
Rypefjord bosenter er et ny oppstartet senter. Avdelingen inneholder 11 døgnbemannede omsorgsboliger. Det er et tilbud til personer som ikke lenger er i stand til å bo i sitt hjem og som trenger bemanning rundt seg for å mestre hverdagen.

Rypefjord sykehjem:
Rypefjord sykehjem er både et heldøgns botilbud og et dagtilbud. Et opphold på sykehjem kan være både korttids-/langtids-opphold, samt et avlastningsopphold for pårørende. I tillegg tilbys dagtilbud for sosialt samvær. Sykehjemmet består av tre avdelinger.

Omsorgsboliger/bofellesskap:
For brukere med nedsatt funksjonsevne tilbyr Hammerfest kommune blant annet følgende omsorgsboliger-/avlastningsboliger/bokollektiv:[185]

- Skaidiveien
- Stormtunet, omsorgsboliger som ble ferdigstilt i juni 2019.[186]
- Vegaveien
- Utsikten bokollektiv/sykehjem for eldre psykisk utviklingshemmede.

Kapasitet:
I følge kommuneplan, samfunnsdel 2015-2027 er det foretatt beregninger for blant annet institusjonsplasser som viser at dagens kapasitet i stor grad vil være tilstrekkelig i mange år fremover, dersom en baserer seg på forventet befolkningsvekst. [187] I følge Helse og omsorg, sektorplan 2018-2022 er det vedtak på at det innen 2020 skal etableres inntil 80 boliger med heldøgns omsorg for eldre.[188]

Nøkkeltall fra KOSTRA viser at andel innbyggere fra 80 år og oppover som er beboere på sykehjem i prosent har en nedgang i Hammerfest kommune fra 2015 på 16,2 prosent til 14,4 prosent i 2019. Gjennomsnittet i KOSTRA gruppe 12 er 11,2 og landsgjennomsnittet uten Oslo er på 11,9 prosent i 2019.

Nøkkeltall fra KOSTRA for kommunale boliger tilpasset rullestolbrukere er i 2019 på 35 prosent for Hammerfest. Gjennomsnitte i KOSTRA gruppe 12 er 48 prosent. Landsgjennomsnittet uten Oslo er 54 prosent. Totalt antall kommunale boliger i 2019 for Hammerfest kommune er 328.

3.3.2 Risiko- og vesentlighetsvudering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et medarbeider-, politisk- og et organisatorisk perspektiv. Området er videre vesentlig i et økonomiskperspektiv.

[185] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/nedsatt-funksjonsevne/tjenesten-for-funksjonshemmede/
[186] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 45
[187] Kommuneplan, samfunnsdels 2015-2027, s.8
[188] Helse og omsorg, sektorplan 2018-2022, s. 15

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan mangel på omsorgsboliger-/institusjonsplasser/somatisk kommunalt akutt døgntilbud (KAD) medføre at det ikke kan gis et forsvarlig tilbud og at kommunen ikke oppfyller kravene om nødvendig helsehjelp.

I et medarbeiderperspektiv er en risikofaktor belastninger i jobb ved manglende ressurser, sykefravær og vakanser. I et politiskperspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen. I et økonomiskperspektiv kan kommunens sykehjemstruktur, samt en økning i behov for flere plasser fører til en økning i kommunens utgifter knyttet til drift av sykehjem med mer.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging og rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen.

Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav og at uønskede hendelser ikke skal inntreffe.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til delvis.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om 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 gjennomført forvaltningsrevisjon på deler av området i planperioden 2013-2020. dette gjelder forvaltningsrevisjonen «Saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass-/system og faglig forsvarlige tjenester» samt Samhandlingsreformen. Deler av området er tradisjonelt sett 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. Deler av området, det vil si brukerrettigheter vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.4 Kommunens ansvar for pårørende

Til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid skal kommunen tilby nødvendig pårørendestøtte blant annet i form av opplæring og veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønad.[189]

Avlastningstjenester
Avlastningstjenester skal gi private omsorgsytere som har særlig tyngende omsorgsoppgaver nødvendig og regelmessig fritid og ferie og mulighet for å delta i vanlige aktiviteter i samfunnet.[190] Retten kan f.eks. omfatte bistand i hjemmet. For eldre kan avlastning ofte ordnes utenfor hjemmet, f.eks. i form av en dagsenterplass eller opphold på sykehjem eller annen institusjon. For utviklingshemmede kan det gis døgnavlastning i egne avlastningsboliger, eventuelt timeavlastning i eller utenfor hjemmet. For barn med omfattende bistandsbehov kan det gis avlastning i egne barneboliger.

Omsorgsstønad
Omsorgsstønad er stønad til privatpersoner, f.eks. ektefelle eller andre pårørende, som tar seg av særlig tyngende omsorgsarbeid på privat basis.[191] Formålet med ordningen er å bidra til best mulig omsorg og gjøre det mulig for private omsorgsytere å stå for arbeidet. En privatperson kan få omsorgsstønad for å utføre omsorgsarbeid som er nødvendig på den måten at kommunen ellers hadde måttet ta seg av dette. Hvis det først antas å foreligge en rett til omsorgsstønad, har du imidlertid krav på å få fastsatt hvilket timetall det skal bli betalt for og at det skjer en konkret utmåling av betalingen ut fra en timesats som vanligvis ikke skal være under det lønnet personell får.

Hammerfest kommune

I sektorplan Helse og omsorg 2018-2022 sies følgende: [192]

«Helse og omsorgstjenestene skal utvikles sammen med brukere, pasienter og pårørende. Målet er at hver enkelt tjenestemottaker får ivaretatt grunnleggende behov, føle trygghet og får mulighet til et aktivt og godt liv. Pårørende skal få tilbud om avlastning, støtte og faglig veiledning. Kommunen skal legge til rette slik at alle får mulighet til å medvirke i eget liv og til de tjenester som skal gis. Informasjon og veiledning skal tilpasses den enkeltes behov. Det er et mål at alle virksomheter skal velge pårørende, brukerrepresentanter og opprette brukerutvalg».

[189] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6.
[190] Se Helsetilsynet: https://www.helsetilsynet.no/rettigheter-klagemuligheter/helse--og-omsorgstjenester/rett-til-kommunale-helse--og-omsorgstjenester/rett-til-avlastningstiltak/
[191] Se Helsetilsynet: https://www.helsetilsynet.no/rettigheter-klagemuligheter/helse--og-omsorgstjenester/rett-til-kommunale-helse--og-omsorgstjenester/rett-til-omsorgsstønad/
[192] Sektorplan Helse og omsorg 2018-2022, s. 7-8

Det sies videre at «det systematiske bruker og pårørendearbeidet skal være med på å kvalitetssikre de tjenestene som gis både på individ og plan nivå. Det skal startes opp pårørendeskoler for å gi kunnskap og veiledning om demens».

Formålet med avlastning for barn og unge er å:[193]

- hindre overbelastning
- gi brukernødvendig fritid og ferie
- gi bruker mulighet til å delta i vanlige samfunnsaktiviteter

Avlastningstiltak for barn og unge er gratis og kan gis både som avlastning i eget hjem og som opphold institusjon.

Avlastningstiltak voksen-/eldre er avlastningstilbud på dagsenter eller sykehjem. Avlastningsoppholdet skal fortrinnsvis være på én til to uker på sykehjem og fire uker hjemme. For brukere med demens vil det ved behov vurdere lengre opphold. Avlastningstiltaket faktureres etter døgnsatser.[194]

Flere har fått vedtak om omsorgslønn og en av årsakene er flere barn og unge der foreldre får omsorgslønn. Tiltaket er på et lavt nivå i omsorgstrappen, og det er ønskelig med et høyt antall vedtak.[195]

3.4.1 Risiko- og vesentlighetsvudering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at personer med særlig tyngende omsorgsarbeid ikke tilbys nødvendig pårørendestøtte blant annet i form av opplæring og veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønad. En annen risikofaktor er at pårørendemedvirkning ikke er til stede i stor nok grad, samt om tverrfaglig samarbeid gir det handlingsrommet som behøves blant annet som følge av taushetsplikten. Dette vil gi konsekvens både for pasient-/ bruker og pårørende.

I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjer, samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen.

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

[193] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/nedsatt-funksjonsevne/tjenesten-for-funksjonshemmede/avlastning-for-barn-og-unge/
[194] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/eldreomsorg/sykehjem-og-dagsenter/kirkeparken-omsorgssenter/
[195] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 43

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, brukerutvalg, pårørendeskole, rekruttering, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen. Andre risikoreduserende tiltak er at det er etablert internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende krav i regelverket.

Målsettingene og strategi i sektorplan for helse og omsorg 2018-2022 er som følger:[196]

Mål	Strategi (tiltak)
Innbyggere, bruker, pasient og pårørende star I sentrum for all tjenesteyting	Ingen beslutninger tas om meg (bruker/pasient) eller uten meg. Innbyggere, brukere, pasienter og pårørende står I sentrum for samhandlingen.
Skape gode arenaer for samspill	Bygge opp møtearenaer for pårørende og brukerrepresentanter. Skape mestringsarenaer ut fra reelle behov. Samarbeide med frivillige lag og foreninger. Pasient- og pårørendeopplæring/lærings- og mestringstjenestene
Sikre at barn blir hørt	Barn som pårørende

Pårørendeskoler for å gi kunnskap og veiledning om demens er et tiltak som ikke er iverksatt. I avisoppslag vedrørende unge demente er tilbakemeldinger fra pårørende lite og til dels ingen oppfølging av bruker eller pårørende.[197]

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være kun delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til delvis.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om 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.

[196] Sektorplan Helse og omsorg 2018-2022, s.8

[197] https://www.ifinnmark.no/yngve-52-trodde-han-slet-med-stress-det-var-det-forste-tegnet-pa-demens-dette-er-ikke-noe-liv/s/5-81-1238200

Området er tradisjonelt sett 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. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.5 Rus og psykiatri

Retten til helse- og omsorgstjenester likestiller somatisk og psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.[198] Kommunene har en sentral rolle i å identifisere, utrede, behandle og følge opp personer i målgruppen.

For å understreke kommunens ansvar overfor personer med psykisk sykdom og rusmiddelproblem, ble disse bruker- og pasientgruppene særskilt nevnt i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.[199]

Kommunene har et omfattende ansvar for tjenester til personer med rusproblemer og eller psykiske lidelser.[200] Ansvaret følger av helse- og omsorgstjenesteloven.[201] Tjenestene kan omfatte rådgivning og veiledning, støtteopplegg, bolig og oppfølging i bolig, oppsøkende arbeid, tiltak for sosial- og arbeidsrettet rehabilitering, arbeid med individuell plan og oppfølging før, under og opphold i spesialisthelsetjenesten eller fengsel mv.

I følge Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig rus – og psykisk lidelse – ROP lidelser, utarbeidet av Helsedirektoratet, er kommunen en svært viktig arena for kontaktetablering, kartlegging, behandling og oppfølging av personer med rus- og psykiatriske lidelser. [202]

Kommunenes ansvar omfatter blant annet:

- kartlegging av funksjonsnivå og vurdering av behov for tjenester herunder praktisk bistand og opplæring for å kunne mestre boforhold, personlig økonomi, personlig hygiene med mer
- ruskartlegging og psykososial oppfølging
- forebyggende helsetjenester, nødvendig helsehjelp (behandling av sykdom, medisinsk og psykososial habilitering og rehabilitering, pleie og omsorg)
- fremskaffing av bolig og oppfølging i bolig
- sosial eller arbeidsrettet aktivisering
- arbeid med individuell plan
- generell oppfølging og veiledning

[198] Se Fylkesmannen.no: https://www.fylkesmannen.no/nb/Helse-omsorg-og-sosialtjenester/Psykisk-helse-og-rus/
[199] Se Meld. St. 26 (2014-2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet, på side 111.
[200] Se Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/psykisk-helse/innsikt/kommunalt-rus-og-psykisk-helsearbeid/id2344815/
[201] Jf. Helse og omsorgstjenesteloven § 3-1
[202] Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse – ROP-lidelser Sammensatte tjenester – samtidig behandling. 03/2012). Helsedirektoratet.

- henvisning til behandling

Retningslinjene gir en beskrivelse av hvordan utredning, behandling og oppfølging av mennesker med ROP- lidelser bør gjennomføres, samt en beskrivelse av roller og ansvar i tjenesteytingen. I følge retningslinjene bør samhandling og samarbeid internt og mellom nivåene være sentralt i oppfølging av personer med ROP-lidelser.

Reformer:
Samhandlingsreformen (2012) legger til grunn at mer av tjenestene innen rus og psykiatri skal ivaretas der hvor pasienten bor og at kommunene får et større ansvar for dette. Rus og psykiatri har vært en del av Samhandlingsreformen siden den trådte i kraft i 2012. For å imøtekomme føringen i Samhandlingsreformen krever dette mer samhandling og samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen. Spesialisthelsetjenesten bygger ned antall institusjoner og tilrettelegger for mer polikliniske tjenester.[203]

Helse- og sosialdepartementet har i 2019 sendt ut på høring forslag til ny rusreform-fra straff til hjelp. Høringsfrist var i mai 2020. [204] Rusreformen innebærer med dette et betydelig skifte i norsk ruspolitikk. Et skifte i tenkningen og holdningen til hva et rusproblem er – og ikke minst – hvordan vi som samfunn skal møte dette problemet.[205]

Rus- og psykiatritjenesten Hammerfest kommune:[206]

Tjenesten tilbyr samtaler, råd og veiledning, innsøking til tverrfaglig spesialisert behandling (TSB), miljøarbeid og ulike aktiviteter.

Målgruppe er innbyggere i Hammerfest kommune som har psykiske vansker/plager, sosiale utfordringer eller utfordringer knyttet til rusmidler.

Formål med tjenesten:

- Sikre at individer som har behov for hjelp fra rus- og psykiatritjenesten blir forsvarlig ivaretatt etter gjeldende lover
- Bistå den enkelte med råd og veiledning til å mestre en hverdag uten bruk av alkohol eller andre rusmidler
- Forebygge psykiske vansker og/ eller rusproblematikk hos den enkelte
- Råd og veiledning til pårørende

Tjenesten omfatter:

- Samtaler, oppfølging, råd og veiledning
- Administrering av medisiner
- Kartlegging av rusbruk
- Miljøarbeid i hjemmet

[203] Rus- og Psykisk helseplan 2014-2018. s. 8
[204] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---rusreform-fra-straff-til-hjelp/id2683686/
[205] NOU 2019:26 s.19
[206] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/rusbehandling-og-psykiatri/rus-og-psykiatritjenesten/

- Innsøking til rehabilitering/tverrfaglig spesialisert rusbehandling
- Psykiatrisk samtaleterapi for voksne
- Tili:ut – Samhandlingstiltak for barn og unge voksne
- Montenegro bofellesskap og lavterskelsenter
- Oppfølging av gravide med rusproblem.

I kommuneplanens samfunnsdel for 2015-2027 sies det at en økt andel barn og unge har psykiske lidelser, og dette må møtes med kompetanse og ressurser, samt at det skal gjøres en særlig innsats innen rus, psykisk og fysisk helse og barnevern. [207]

I årsrapport for 2019 sies følgende: [208]

«Ungdom med milde psykiske lidelser som sosialangst og rus, er en økende gruppe.
Rus- og psykiatritjenesten har besatt alle ledig psykiatriske sykepleiehjemler. Utfordringen fremover er at stillingene er besatt av sykepleiere, altså lavere kompetanse enn krav til hjemmel. Alle sykepleiere må i løpet av en 3-års periode gjennomføre en videreutdanning innen psykisk helse. Samtidig vil de to eneste psykiatriske sykepleierne mest sannsynlig gå av med pensjon i løpet av de neste par årene. Dette betyr at virksomheten mest sannsynlig vil være uten psykiatriske sykepleiere en periode. Dette vil i så fall ha betydning for tjenestetilbudet en periode. Rus og psykiatritjenesten har de siste 3 årene hatt venteliste for pasienter som har behov for støttesamtaler. Bakgrunnen for dette er at kommunen mangler lavterskeltiltak for pasienter med psykiske lidelser. Virksomheten utdannet 2 instruktører som skal gjennomføre Kurs i depresjonsmestring (KID-kurs) for grupper fra og med 2020.»

<u>Plan for Rus og psykisk helsearbeid 2014-2018</u>
Plandokumentet inneholder både allmennforebyggende tiltak og forebyggende tiltak for risikoutsatte grupper, samt oppfølging og rehabilitering. Plandokumentet er det sist vedtatte, og tall og statistikk er fra 2014. Disse har derfor lav gyldighet i dag og er derfor ikke tatt inn i datagrunnlaget vårt.[209]

<u>Forebyggende tiltak</u>
Tili:ut[210]er et samhandlingstiltak i regi av Rus- og psykiatritjenesten der formålet er å hindre en skjevutvikling i form av rusmiddelmisbruk og kriminelle handlinger blant barn og unge voksne. Tili:Ut består av et tverrfaglig og tverretatlig team hvor alle jobber forebyggende opp mot barn og unge voksne i Hammerfest. Dette var i utgangspunktet kun et treårig prosjekt med oppstart i 2011, som var finansiert av Helsedirektoratet ved Fylkesmannen i Finnmark. Fra 2015 er det ifølge virksomhetsleder for Tili:ut-prosjektet opprettet en fast stilling. Tili:ut er et av de forebyggende tiltak overfor risikoutsatt grupper.

Målgruppen er:
- Ungdom i aldersgruppen 13-24 år
- Det er knyttet bekymring til ungdommens atferd og / eller nettverk
- Det er knyttet bekymring til ungdommens skolevegring/ frafall
- Det er knyttet bekymring til ungdommens rusbruk

[207] Kommunedelplan, samfunnsdel 2015-2027, s.12
[208] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 43-46
[209]Plan for Rus og psykisk helsearbeid 2014-2018, s.31-32
[210] Plan for Rus og psykisk helsearbeid 2014-2018, s.18

- Det er knyttet bekymring til ungdommens psykiske helse
- Ungdom som hjelpeapparatet har vanskelig for å nå
- Ungdom som har behov for sammensatte tjenester
- Ungdom som har behov for bistand i sårbare overgangsfaser

Tili:ut har både en egen nettportal og facebookside. De kan svare på ulike spørsmål fra barn og unge i forhold til rusproblematikk, psykiske problemer, seksualitet, påtale og kriminalitet. De har også undervisning på skoler, samt deltar på foreldremøter etter behov.

Oppfølging-/rehabilitering

Dagsentret for psykisk syke [211] er et dagsenter hvor personer med psykiske lidelser innskrevet i tjenesten kan få oppleve sosial aksept, kontakt og samhørighet. Det skal gis mulighet for sosial trening, hjelp og støtte til å komme i gang med aktiviteter, med formål å utvikle brukernes sterke sider. Det skal tjene som støtte og holdepunkt for brukerne, slik at en forebygger isolasjon og ensomhet.

Montenegro bo- og lavterskelsenter [212] er et tilbud for personer med rusproblematikk som ønsker et aktivitetstilbud i hverdagen. Montenegro har også et botilbud med fem nye leiligheter, samt en overgangsbolig. Bygget ble åpnet i oktober 2018.
Målgruppe for boligene:

- Mennesker med dobbeltdiagnoser (ROP), i rus og psykiatri.
- De som ønsker og er villig til å jobbe målrettet med tiltak som fører til bedrefysisk og mental helse.
- De som ønsker hjelp og er villig til å jobbe målrettet for å oppnå en reduksjon, og eller stabilisering av rusbruken og på sikt ta imot rusbehandling og evt. slutte å ruse seg
- De som ønsker en meningsfullt innhold i hverdagen
- De som ønsker å komme seg vekk i fra det kriminelle rusmiljøet og som søker forutsigbarhet og trygghet i hverdagen
- De som har drømmer og ønsker i livet som omhandler noe annet enn rus og rusadferd
- De som savner kontakt med familien, og ett rusfritt nettverk
- De som ønsker livskvalitet og en mening med livet.

Tall fra KOSTRA viser at Hammerfest kommune har langt høyere driftsutgifter (20,9 prosent) i tilbudet til personer med rusproblemer enn gjennomsnittet i KOSTRA gruppe 12 (14 prosent) og landet for øvrig uten Oslo (13,9 prosent).

KOSTRA tall for antall årsverk av psykiatriske sykepleiere innen kommunehelsetjeneste og pleie- og omsorgstjenester, målt i forhold til antall innbyggere er for Hammerfest kommune på 4,2 prosent som både er lavere enn KOSTRA gruppe 12 på 6,3 prosent og landet for øvrig uten Oslo på 4,9 prosent.

[211] Plan for Rus og psykisk helsearbeid 2014-2018, s.47
[212] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/rusbehandling-og-psykiatri/montenegro-bo-og-lavterskelsenter/

KOSTRA tall for antall brukere på venteliste i Hammerfest er 17 prosent. Tall for KOSTRA gruppe 12 og gjennomsnitte er ikke oppgitt.

3.5.1 Risiko- og vesentlighetsvudering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at personer ikke tilbys nødvendig helsehjelp, oppfølging og forebygging. samt at brukere ikke blir fulgt opp gjennom Individuell planer og ansvarsgrupper. Dette får konsekvens både for pasient-/ bruker, pårørende og samfunnet.

I et politiskperspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området og samlokalisering av tjenesten, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen. Hovedutfordringen for kommunene innen rus- og psykiatrifeltet er økende etterspørsel etter tjenester. Noe av årsaken til dette er at spesialisthelsetjenesten gir kortere behandlingsopphold i tråd med samhandlingsreformen.

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav. Rus og psykiatri plan er fra 2014-2018 og det bør vært gjennomført evaluering-/oppdatering av planen. Planen skal bidra til å styrke det helhetlige arbeidet og legge klare føringer for tiltak, i tillegg inneholder sektorplan for Helse og omsorg til dels lite om dette området.

I årsrapport 2019 sier det at alle sykepleier stillingene er besatt men de fyller ikke kravene til ROP sykepleiere. Men det jobbes med videre utdanning for å få kvalifiserte sykepleiere.

Forebygging:
Forebyggende tiltak som Tili:ut-prosjektet har det effekt, det er vanskelig å måle effekten av forebyggende tiltak. (s.32 i Helseplan). Tiltaket er videre ført fra 2011 og fra 2015 er opprettet en fast stilling for å jobbe med Tili:ut prosjektet.

Oppfølging:
Rus og psykiatritjenesten har de siste 3 årene hatt venteliste for pasienter som har behov for støttesamtaler. Bakgrunnen for dette er at kommunen mangler dette lavterskeltiltak for pasienter med psykiske lidelser. Virksomheten utdannet 2 instruktører som skal gjennomføre Kurs i depresjonsmestring (KID-kurs) for grupper fra og med 2020. Videre er

Råd/veiledning til pårørende ikke opprettet. Andre lavterskeltilbud som finnes er blant annet kommunepsykolog, dagsenter og Montenegro sitt dag tilbud som er åpent fra mandag til fredag, med tilstede værelse fra de ansatte på Montenegro. Tre ganger i uken serveres det middag, og det er fri tilgang til treningsrom og aktivitetsrom med biljard og tv-spill.

Dagsentervirksomhet er viktig tiltak for å bringe mennesker ut av sosial isolasjon og bygge sosiale nettverk. Dette skal bidra til at den enkelte får en tilværelse preget av meningsfylt aktivitet. Virksomheten jobber med å videreutvikle tilbudet, slik at tilbudet favner flere. Rus- og psykiatritjenesten har en ansatt som går på skole innen aktiv omsorg for å styrke dagtilbudet i tjenesten. Aktiv omsorg er et statlig satsningsområde for å styrke kompetansen innen kultur, aktivitet og trivsel. Denne kompetansen skal bidra til et mer innholdsrikt dagsentertilbud og en meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre. Rus- og psykiatritjenesten samarbeider med støttekontaktkoordinator for å rekruttere en aktivitør som skal ha ansvar for planlegging og gjennomføring av større aktiviteter på dagsenteret en dag i uken.

Rehabilitering (Ettervern):
Rehabiliterings tiltak som blant annet ettervern finnes men om det er foretatt kartlegging av om tiltakene har effekt sies ikke. Montenegro har døgnbemannede boliger som både skal tilby oppfølging og rehabilitering.

Forslag til ettervernstiltak i kommuneplanens samfunnsdel (s. 97) med opprettelse av beredskapsgrupper, hjelpetelefon og tiltak som behandling, bolig og aktiviteter er risikoreduserende tiltak. I hvor stor grad disse tiltakene er igangsatt er det ikke funnet dokumentasjon på.

I følge Rus og psykisk helseplan, 2014-2018 mangler kommunen tilrettelagte arbeidstilbud for personer i en rehabiliteringsfase (s.32).

Tiltak som recovery tilnærming i oppfølging og rehabilitering sies lite om. Recovery tilnærming brukes for at mennesker skal kunne leve meningsfulle og tilfredsstillende liv, på tross av psykiske helseutfordringer. Selvbestemmelse og selvstyring er sentralt i rehabiliterings-prosessen.[213]

Det finnes generelt lite måltall for tjenesten som viser om tiltakene har ønsket effekt.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være mellom delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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

[213] Se Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid: https://napha.no/content/13883/Recovery

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. Området er tradisjonelt sett 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. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.6 Helsestasjons- og skolehelsetjeneste

Kommunen har ansvar for å tilby helsetjeneste i skoler og helsestasjonstjeneste.[214] Helsestasjon er til barn 0-5 år og deres foreldre.[215] Grunnbemanningen består av jordmor, helsesykepleier, lege og fysioterapeut. Skolehelsetjenesten skal finnes på alle barneskoler, ungdomsskoler og videregående skoler og kan bestå av helsesykepleier, skolelege, psykolog og fysioterapeut evt. andre. Helsestasjon for ungdom (HFU) er et gratis og tverrfaglig tilbud til unge mennesker. Tjenesten kan bestå av helsesykepleier, lege og psykolog, og er tilgjengelig på ettermiddagen.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er et gratis tilbud til alle barn og unge (0-20 år), samt gravide. Tjenesten i Hammerfest består av helsesykepleier, jordmor, lege og kommunepsykolog. Det meste av virksomheten foregår i helsestasjonens lokaler i Strandgata i Hammerfest og ved Kvalsund helsesenter, men kontortid på skoler og hjemmebesøk til familier med nyfødte barn utgjør en vesentlig del av tjenesten.[216]

Hammerfest kommune

Jordmor- og helsesøstertjenesten
Sektorplan for Helse og omsorg i Hammerfest kommune 2018-2022 sier følgende:[217]

«Tjenesten skal være et lavterskeltilbud. Gjennom kontakt med alle familier, barn og ungdom skal tjenesten sikre at hele befolkningen får tilbud om vaksiner, helseundersøkelser og informasjon om hvordan forebygge sykdom og skade, og støtte til mestring og positiv utvikling. Tjenesten har 1,0 hjemmel (i tillegg kjøpes jordmortjenester). Helse- og omsorgssjefen har økonomi- og personalansvar.»

På kommunen sin hjemmeside omtales denne tjenesten som følger: [218]

[214] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 1.
[215] Se helsenorge.no: https://helsenorgeno/hjelpetilbud-i-kommunen/helsestasjon-og-skolehelsetjenesten
[216] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/barn-unge-og-opplaring/barn-og-unge/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten/
[217] Sektorplan for Helse og omsorg 2018-2022, s. 28
[218] Hammerfest. Kommune.no

Helsestasjonen er en lovpålagt tjeneste som skal gi helsefremmende og forebyggende tilbud til barn 0 – 5 år med familie. Når barnet er født, vil helsestasjonen ta kontakt innen 1 uke etter hjemkomst, og avtale tid for hjemmebesøk. Barnet vil få avtaler på helsestasjonen etter fastsatt program. Man kan også bestille time selv ved behov. I helsestasjonens åpningstider er brukerne velkommen innom for å amme, veie eller stelle barnet. Brukerne blir oppringt av helsesykepleier når dem kommer hjem fra sykehus og får nærmere informasjon om oppfølging videre. Hjemmebesøket erstattes med konsultasjon på helsestasjonen.

Skolehelsetjenesten skal fremme god fysisk, psykisk og sosial helse blant alle elever i grunnskolen og videregående skole. Tjenesten finnes på alle barneskoler, ungdomsskoler og videregående skoler i kommunen. Skolene i Hammerfest har en eller flere faste helsesykepleiere tilknyttet den enkelte skole. Skolehelsetjenesten har en fast lege som foretar de rutinemessige undersøkelsene og noe undervisning. Det er regelmessige konsultasjoner og undersøkelser ved de ulike alderstrinn. Foruten de oppsatte kontaktene, vil det være oppfølging av elever ved behov. Dette skjer ved at foreldre, lærere eller eleven selv tar kontakt. Helsesykepleier er tilgjengelig for deltakelse på foreldremøter i samarbeid med den enkelte skole. Foruten de oppsatte kontaktene, følger tjenesten opp elever ved behov. Dette skjer ved at foreldre, lærere, eller eleven selv tar kontakt. Helsestasjonen kan også tilby foreldreveiledning.

Skolehelsetjenesten samarbeider med mange instanser, f. eks. fysioterapitjenesten, barnevernet, PPT, samt barneavdelingen ved sykehuset og barne- og ungdomspsykiatrien. Alle skolene er tilsluttet tverrfaglige team med PPT, helsesykepleier og barnevern.

Helsestasjon for ungdom er et gratis tilbud til dem mellom 13 og 25 år. Her kan dem få snakke med helsesykepleier, lege eller kommunepsykolog. Ved behov kan tjenesten henvise videre til andre instanser.

3.6.1 Risiko- og vesentlighetsvudering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og et organisatoriskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde både kapasitet og tilgjengelighet i tjenesten. En konsekvens er at bruker ikke får hjelp og riktig hjelp utfra sitt behov. Kommunen skal sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud, og sikre at hele befolkningen får tilbud om vaksiner, helseundersøkelser og informasjon om hvordan forebygge sykdom og skade, og støtte til mestring og positiv utvikling.

I et politiskperspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjer samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av tjenesten.

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Helsestasjonen er en lovpålagt tjeneste som skal gi helsefremmende og forebyggende tilbud til barn 0 – 5 år med familie, og der det ved behov er enkelt å få time.

Jordmortjenesten holder til i helsestasjonens lokaler, og tilbyr svangerskapsomsorg, barselomsorg og prevensjonsveiledning. Samlokalisering med helsestasjon er viktig for dialog og oppfølging av foreldrene når barnet er født.

Skolehelsetjenesten skal fremme god fysisk, psykisk og sosial helse blant alle elever i grunnskolen og videregående skole. Tjenesten finnes på alle barneskoler, ungdomsskoler og videregående skoler i kommunen.

Helsestasjon for ungdom er et lavterskeltilbud og som er godt kjent blant ungdommene.

Vaksinasjonskontor som tilbyr vaksinasjon til den voksne delen av befolkningen er også et godt kjent og benyttet tilbud.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være godt på plass, og risikoreduserende tiltak sette til ja

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om 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 lav.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon av området i planperioden 2013-2020. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger
Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden allikevel å være lav på dette området som følge av liten risiko for uønskede hendelser. Området vurderes ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.7 Folkehelsearbeid

I henhold til lov om folkehelse skal kommunen fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.[219] Kommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt, herunder ved lokal utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting. Videre skal kommunen medvirke til at helsemessige hensyn blir ivaretatt av andre myndigheter og virksomheter. Medvirkning skal skje blant annet gjennom råd, uttalelser, samarbeid og deltagelse i planlegging. Kommunen skal legge til rette for samarbeid med frivillig sektor. Kommunen skal også ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Kommunen skal iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer.

Folkehelsearbeid i Hammerfest kommune

Folkehelseplan:
Hammerfest kommune vedtok i 2012 folkehelseplanen. Det ble i 2013 tilsatt en folkehelsekoordinator i Hammerfest kommune, som skal legge til rette for allmennforebyggende tiltak. Frisklivssentralen vil komme inn som et viktig lavterskeltilbud.[220]

Friskliv og mestring i Hammerfest kommune: [221]
Friskliv og mestring er en forebyggende og helsefremmende tjeneste som tilbyr støtte og hjelp til personer som ønsker å endre levevaner eller har behov for å lære å leve med langvarige utfordringer. Det er ikke krav om henvisning fra helsetjeneste for å delta. Hammerfest kommune tilbyr læring- og mestringstjenester som en del av tilbudet til Friskliv og mestring. Lærings- og mestringstjenester legger til rette for at personer som har langvarige helseutfordringer får økt innsikt og opplever styrket mestring av egen livssituasjon, sammen med sine pårørende.

Lærings- og mestringstilbudene er hovedsakelig gruppebaserte og kan være både diagnosespesifikke og diagnoseuavhengige, med mestring som fellesnevner. Et mestringskurs inneholder fagkunnskap formidlet av både fagpersoner og erfaringskunnskap gjennom brukere som har hatt eller går gjennom de samme helseutfordringene. Erfaringsutveksling fra andre i samme situasjon står sentralt og tilbudene legger til rette for erfaringsutveksling mellom deltakerne.

Frisklivsresepten er for personer over 18 år som har økt risiko for eller allerede har utviklet sykdom og som har behov for hjelp til å endre levevaner og mestre helseutfordringer. Tilbudet er for alle i målgruppen som bor og oppholder seg i kommunen, og spesielt for de som ikke finner andre egnede tilbud eller som trenger hjelp til å finne ut hva som passer for dem. Målet er en hverdag med bedre helse, trivsel og mestring.

[219] Se lov om folkehelse § 4.
[220] Rus og psykiatri plan 2014-2018, s.2
[221] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/friskliv-og-mestring/

Tilbudet går ut på følgende:

- Helsesamtale: Individuelle samtaler om levevaner og helse. Det lages en plan for oppfølging i fellesskap mellom veileder og deltaker, som tar utgangspunkt i deltakerens mål og funksjonsnivå. Tilbudet starter og avsluttes med en helsesamtale, og varer i 12 uker.
- Fysisk aktivitet: Fysisk aktivitet i grupper ledet av fysioterapeut. Gruppene består av styrke- og kondisjonstrening inne eller ute, og er tilpasset slik at de fleste kan delta. Ved behov får man oppfølging omkring 12 måneder, der tre av månedene skal bestå av egentrening.

Øvrige grupper**:**

- Friskliv styrke og friskliv kondisjon
- Sterk og stødig- Fallforebyggende trening for hjemmeboende eldre
- Svett og moro- aktivitetsgruppe for barn
- Selvhjelpsgrupper
- «Walk and talk» - Fritidstilbud for ungdom
- Klatregrupper

Kurs:

Kursene arrangeres jevnlig i løpet av året, ofte på etterspørsel eller behov, og vil bli annonsert fortløpende.

- Bra-mat-kurs
- Snus- og røykeslutt
- Kurs i depresjonsmestring

Hammerfest kommunens målsetninger i samfunnsplan 2015-2027:[222]

Livskvalitet og folkehelse er et satsningsområde i Hammerfest kommune. Hammerfest skal være et godt sted å bo og vokse opp i for alle. Lokalsamfunnet skal preges av innbyggere som er engasjert, aktive og ansvarlige, og en kommune der vi tar vare på hverandre. God folkehelse er et viktig satsningsområde, og kommunen skal ha strategier og tiltak for å oppnå dette. Barn og unge skal ha en trygg oppvekst og forebyggende arbeid skal stå sentralt i arbeidet både innenfor barnehage, skole, og andre tjenester. En økt andel barn og unge har psykiske lidelser, og dette må møtes med kompetanse og ressurser. Kommunen vil bestå av en stadig voksende del eldre, og dette krever strategier og valg som gjør at denne gruppen får et verdig liv og flest mulig leveår hjemme.

Frivillighet har stor betydning for samfunnet og den enkelte, og Hammerfest kommune skal bidra til økt grad av frivillighet i ulike sammenhenger.

Målsetting er alle innbyggere opplever trygghet, mestrer hverdagen, og har flere aktive leveår med god helse. Tiltak er å styrke frisklivsarbeidet ved å stimulere til sunne levevaner, god ernæring og fysisk aktivitet til den enkelt og befolkningen. Folkehelse skal fremmes som teama i kommunens planer på alle nivå.[223]

[222] kommuneplan, samfunnsdel 2015-2027, s.4- 5 og s. 11

[223] Helse og omsorg, sektorplan 2018-2022, s. 21

3.7.1 Risiko- og vesentlighetsvudering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et økonomisk. politisk og et organisatoriskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at tilbudet ikke er kjent og når ut til brukergruppene, samt at en risikofaktor er kapasitet og tilgjengelighet i tjenesten. En konsekvens er at tilbudet ikke benyttes.

I et økonomiskperspektiv er det forventet at bedre folkehelse skal redusere behovet for og utgifter til blant annet helse-, omsorgs- og sosialtjenester. Om kommunen ikke lykkes i sitt folkehelsearbeid vil slike forventinger sannsynligvis ikke innfris.

I et politiskperspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. I henhold til lov om folkehelse skal kommunen fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, frivillighet på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av tjenesten. Kommunen skal iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer.

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetanse bygging, tverrfaglig team, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Livskvalitet og folkehelse fremmes i kommunens plandokumenter på alle nivå, og er godt synliggjort for befolkningen gjennom hjemmesiden til kommunen.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være godt på plass, og risikoreduserende tiltak settes til ja.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

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

Sannsynlighet
På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som lav

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er delvis gjennomført forvaltningsrevisjon av området i 2013-2020 i forbindelse med kommunens implementering av samhandlingsreformen i 2018. Det ble da trukket fram at kommunen har gjort mye for å styrke det forebyggende arbeidet. Det ble også trukket fram at folkehelseutfordringene er kartlagt, det er satt mål og laget strategier for å møte utfordringene, disse målene og strategiene er innarbeidet i kommunens planverk, det er gjennomført en rekke ulike tiltak for å møte utfordringene og det informeres og gis råd om hva den enkelte innbygger kan gjøre for å fremme helse og forebygge sykdom. Samlet sett ble det da konkludert med at kommunen hadde oppfylt sin plikt på dette området.

Området kan være gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger
Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden allikevel å være lav på dette området som følge av risiko reduserende tiltak. Området vurderes ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.8 Samhandling mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten

Kommunen har plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av loven her.[224] Kommunen skal samarbeide med fylkeskommune, regionalt helseforetak og stat, slik at helse- og omsorgstjenesten i landet best mulig kan virke som en enhet.

Samhandling mellom kommuner og spesialisthelsetjenesten er regulert i flere særlover.

Kommunestyret selv skal inngå samarbeidsavtale med det regionale helseforetaket i helseregionen eller med helseforetak som det regionale helseforetaket bestemmer.[225] Samarbeidet skal ha som målsetting å bidra til at pasienter og brukere mottar et helhetlig tilbud om helse- og omsorgstjenester. Avtalene skal bidra til at pasienter og brukere opplever at tjenestene er samordnet, og at det alltid er klart hvem som skal yte de aktuelle tjenestene. Samarbeidsavtalene forventes å bidra til å sikre trygge helse- og omsorgstjenester av god kvalitet.[226]

Avtalen skal som et minimum inneholde blant annet retningslinjer for samarbeid i

[224] Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4.
[225] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1.
[226] Se veileder om samhandlingsreformen, på side 8: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/dokumenter-sam/nasjonal-veileder-samarbeidsavtaler-mellom-kommuner.pdf

tilknytning til innleggelse, utskriving, habilitering og rehabilitering og lærings- og mestringstilbud for å sikre helhetlige og sammenhengende helse- og omsorgstjenester til pasienter med behov for koordinerte tjenester.[227]

Kommunalt helsepersonell skal gi spesialisthelsetjenesten råd, veiledning og opplysninger om helsemessige forhold som er påkrevd for at spesialisthelsetjenesten skal kunne løse sine oppgaver etter lov og forskrift.[228]

I en artikkel i Dagens medisin trekkes det fram at pasienter med komplekse og flere diagnoser ikke alltid blir møtt på en god måte, og at sykehuset og kommunene må samarbeide tettere for å gi et bedre tilbud til denne gruppen.[229]

Hammerfest kommune

I kommuneplanens samfunnsdel er et av satsningsområdene at kommunen fortsatt skal ha god kvalitet på tjenestene både i forhold til tilgjengelighet og forutsigbarhet. Strategisk skal det arbeides for å ta i bruk nye metoder, teknologi og hjelpemidler som bidrar til effektivisert tjenesteproduksjon og bedre tjenester for brukeren. Kommunale tjenester skal tilpasses endrede behov og mangfoldet i befolkningen, samt at det skal arbeides for å bevare, styrke og videreutvikle helsetjenestetilbud ved Hammerfest sykehus. For å sikre god fagutvikling, kompetansebygging og videreutvikling av gode fagmiljø ved Hammerfest sykehus. Strategisk skal det også arbeide videre for en snarlig renovering og utbygging av Nye Hammerfest sykehus.[230]

I Hammerfest kommunes sektorplan for helse og omsorg sies det blant annet at innføring av samhandlingsreformen har medført økt samhandling mellom sykehus, fastleger og øvrige kommunale helsetjenester. Samhandlingsreformen berører alle tjenesteområder i helse og omsorg. Det stilles større krav til medisinskfaglig oppfølging, sykepleiertjenester og tverrfaglig samarbeid. Det er behov for at flere av de ansatte tar spesialisering innenfor enkelte fagfelt, slik som kreft, demens, diabetes, psykiatri, atferdsproblematikk og miljøterapeutisk arbeid til personer med utviklingshemming. Det er viktig for å rekruttere og stabilisere ansatte at de får en god nok opplæring og kompetanse for å mestre de oppgavene de skal utføre. Det er et mål å rekruttere fagarbeidere, miljøterapeuter, vernepleiere og sykepleiere til alle vakante stillinger. Det må fortsatt satses på å utdanne og rekruttere fagarbeidere, og være en attraktiv lærebedrift samt å stimulere ansatte til å ta fagbrev innenfor eget yrke.

Vider sies det at om man tar utgangspunkt i tjenestemottakeren, er intensjonene med samhandlingsreformen at det skal være lettere å motta tjenester lokalt, dette også når de har flere og sammensatte lidelser. I dette er det kommunen som utgjør 'lokalt'. I intensjonene til denne samhandlingen ligger det at tjenesteyter i større grad skal forebygge i stedet for bare å reparere, søke tidlig innsats, reelt utøve bedre samarbeid mellom de ulike leddene i tjenestene som er involvert. Kommunens spesialiserte tjenester utvides i omfang,

[227] Helse- og omsorgstjenesteloven § 6-2.
[228] Helse- og omsorgstjenesteloven § 5-11.
[229] Helsedirektoratet. Rapport IS-2765 (2018). Helhet og sammenheng - Utvikling og variasjon i bruk av helse- og omsorgstjenester blant pasienter med behov for helhetlige tjenester, s 16.
[230] Kommuneplan, Samfunnsdel 2015-2027.s.21 og s. 28

innhold og kvalitet. En betydelig endring er allerede skjedd gjennom samhandlingsreformen. Pasienter som meldes utskrivningsklare fra spesialisthelsetjenesten har mer alvorlige, behandlingskrevende og mer komplekse sykdomstilstander enn før. Tjenesteytingen har i langt større grad innslag av medisinsk observasjon og behandling. Dette innebærer at større samhandling mellom tjenesteområdene i sektoren er nødvendig for å sikre riktig behandling med rett bruk av kompetanse. [231]

I planen er det blant annet satt som mål å styrke samhandling mellom tjenesteområdene for å sikre tjenestekvaliteten, og sikre gode og helhetlige pasientforløp. [232]

Hammerfest kommune har i sentral utfordringer og innsatsområder har fem fokusområder:

Medvirkning, en faglig sterk tjeneste, moderne lokaler og boformer, økt innsats til hjemmetjenester, og fornyelse og innovasjon. Stortingsmelding 15 (2017-2018) Leve hele livet- En kvalitetsreform for eldre gir sentrale føringer for hvilke satsningsområder Hammerfest kommune skal ha for Helse og omsorgssektoren. De store reformene som: ansvarsreformen for mennesker med utviklingshemming, opptrappingsplan for psykisk helse og samhandlingsreformen har alle bidratt til at ansvar og oppgaver har blitt overført fra spesialisthelsetjenesten til kommunene. Uten at den medisinske kompetansen i tilstrekkelig grad har blitt bygget opp.
Hammerfest kommunes erfaringer er at Helse – og omsorgsektoren dekker nå hele livsløpet, tallet på tjenestemottakere under 67 år er økende. Pasienter og brukere med langvarige, sammensatte og omfattende behov øker og det krever høyere og tverrprofesjonell kompetanse. Dette er særlig innenfor områdene geriatri, nevrologi, kreft, psykisk helse, adferds problematikk, kognitiv svikt, habilitering/rehabilitering og sosialmedisin.
Hammerfest kommune søker å løse disse problemene med bedre og mer systematisk samarbeid og koordinering, forebygging, og velferdsteknologi.[233]
Hammerfest kommune var en av de tre kommunene som hadde flest utskrivningsklare pasient døgn pr juli i 2017 (225 døgn), og med en markant økning i utskrivningsklare pasient døgn pr juli 2018. (515 døgn).[234]

Innenfor psykiatri og rus tjenesten reagerer virksomhetsleder på at selv om kommunen har tett samarbeider med politi, fastlege og spesialisthelsetjeneste og bruker masse ressurser for å få til en løsning, ender det ofte med at den syke likevel ikke får den hjelpen han eller hun trenger. De ender som oftest opp som «svingdør-pasienter». [235]

3.8.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et organisatorisk, politisk og økonomiskperspektiv, samt et medarbeiderperspektiv.

[231] Sektorplan helse og omsorg 2018-2022, s. 9-10.
[232] Sektorplan helse og omsorg 2018-2022, s.10
[233] 0konomiplan 2020-2023, s. 22-23.
[234] Finnmarkssykehuset HF. Virksomhetsrapport Nr. 6/7, 2018 - Kvalitet, aktivitet, økonomi og personal, s. 12.
[235] https://www.ifinnmark.no/reagerer-etter-flere-skremmende-episoder-syke-mennesker-far-ikke-den-hjelpen-de-sa-apenbart-trenger/s/5-81-1225428?access=granted&access=granted

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at pasienter (herunder eldre syke) får unødig mang liggedøgn på sykehuset i påvente av ledige plasser på korttidsopphold/rehabilitering i hjemkommunen. Manglende samhandling kan også ende med at pasienter blir såkalte «svingdørpasienter», det vil si pasienter som stadig legges inn i og skrives ut av et sykehus. Begrepet brukes oftest om pasienter som på grunn av for kort liggetid ikke oppnår å gjenfinne et funksjonsnivå som gjør at de klarer seg utenfor sykehus(institusjon), og som derfor raskt må leggs inn på sykehus på nytt.[236] Manglende samhandling kan også føre til at henvisninger til og innleggelser i spesialisthelsetjenesten skjer treger enn nødvendig eller det som er forsvarlig. Resultatet kan bli at pasienter ikke får nødvendige behandling til rett tid.

I et økonomisk perspektiv kan mangel på samhandling føre til unødvendige kostnader for kommunen (gebyrer) hvis ikke kommunen ikke tar imot pasienten når vedkommende er utskrivningsklar. Kommunene blir fakturert for antall liggedøgn når pasienten er utskrivningsklar og blir liggende som følge av at det ikke er ledig plasser/tilbud i hjemkommunen.

I et politiskperspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse.

Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske og medarbeiderrelaterte forhold, som for eksempel manglende kapasitet, uklare rutiner og ansvarsforhold, samt manglende oppfølging mellom primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan blant annet være tiltak som samarbeidsavtaler, klare rutiner, klart beskrevne ansvarsforhold og ansvarfordelinger, effektive systemer for kommunikasjon mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten, samt bruk av avviksmeldinger.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak settes til delvis.

Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget ga innspill til temaet rundt lange ventelister/saksbehandlingstid på opptak/vedtak om korttidsopphold og rehabiliteringsplasser i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som høy

[236] https://sml.snl.no/svingd%C3%B8rspasient

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på deler av området i planperioden 2013-2020 i Samhandlingsreformen i 2018. Området er tradisjonelt sett 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. Deler av området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

3.9 Samlet risiko- og vesentlighetsvurdering

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende Tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
3.1 Legetjenesten	ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.2 Helsetjenester i hjemmet	ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.3 Institusjonsplasser med mer-brukerrettigheter	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.4 Kommunens ansvar for pårørende	ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.5 Rus og psykiatri	ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
3.6 Helsestasjons- og skolehelsetjeneste	Nei	Middels	ja	Lav	Lav
3.7 Folkehelsearbeid	Nei	Lav	ja	Lav	Lav
3.8 Samhandling mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy

4. OPPVEKST OG OPPLÆRING

4.1 PP-tjenesten

Hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste.[237] PP-tjenesten skal hjelpe barn, ungdom og voksne med særlige behov gjennom utdanningsløpet.[238] PP-tjenesten i kommunen kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

Kunnskapsdepartementet sin Stortingsmelding 6 (2019-2020) *Tett på- tidlig innsats og inkluderende felleskap i barnehage, skole og SFO*, vil at PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler, slik at den i større grad kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene til mangfoldet i barne- og elevgruppen, samt en PP-tjeneste som arbeider tettere på barna og elevene, slik at en kan bidra til bedre kvalitet både på det ordinære og det

[237] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 5-6.

[238] Se Udir.no: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/

spesialpedagogiske tilbudet. Kunnskapsdepartementet vil også styrke kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten, slik at tjenesten blir bedre til å støtte barnehager og skoler og samtidig videreutvikle kvaliteten på det sakkyndige arbeidet.[239]

PP-tjenesten i Hammerfest kommune:[240]

Det er et lokalt PPT-kontor i Hammerfest kommune. Per i dag er det 11 fagstillinger ved kontoret og 0,5 merkantil stilling. Fagstillingene er per. i dag spesialpedagoger og klinisk barnevernspedagog. Alle tjenester er gratis.

PPT er en kommunal tjeneste som er en sakkyndig instans i forhold til spesialundervisning i grunnskolen og spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Alle kan henvende seg til PPT for råd og veiledning. PP-tjenesten skal hjelpe barn, elever, lærekandidater, lærlinger, praksisbrevkandidater og voksne med behov for særskilt tilrettelegging. Hensikten er at de får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud. PP-tjenesten skal også hjelpe barnehager og skoler med å legge til rette for barn og elever med særskilte behov, i forbindelse med overgang til og oppstart i barnehage, skole eller yrkesliv.

Henvisning til PPT kan skje gjennom barnehage, skole eller voksenopplæringssenter. Foresatte kan på eget initiativ henvise til PPT og elever kan ved fylte 15 år på eget initiativ henvise seg selv til tjenesten uten samtykke fra foresatte. Hvis det er bekymring rundt et barns utvikling eller læring, kan dette drøftes anonymt med PPT i kontaktmøte med skole/barnehage, før det blir en formell sak i form av en henvisning. Tiltak skal normalt først være prøvd ut før henvisning sendes.

PPT kartlegger, veileder og gir råd i forhold til:

- Læringsmiljø
- ADHD
- Ulike typer fagvansker (f.eks. lese-, skrive - og matematikkvansker)
- Språkvansker
- Atferdsproblem
- Ulike typer funksjonshemninger
- Sosiale/følelsesmessige vansker
- Mobbing

Tjenesten er forankret i Opplæringsloven, og de nærmeste samarbeidspartnere er foreldre, skoleverket og barnehagene. Noen ganger er problemene av en slik art at brukere har behov for andre tjenester, for eksempel helsevesen, barneverntjeneste, Barne- og Ungdomspsykiatrien, Barnehabiliteringen, nasjonale kompetansesenter eller trygdekontor. PPT kan i slike tilfeller være bindeledd og veileder mellom bruker og disse instansene.

Mål for PP-tjenesten:[241]

Mål for PPT i 2019 har i samarbeid med sektor, barnehage og skole vært å få implementert nye rutiner for spesialundervisning. Målet er å arbeide mer på systemnivå for å styrke

[239] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=4
[240] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/barn-unge-og-opplaring/barn-og-unge/pedagogisk-psykologisk-tjeneste-ppt/
[241] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 35

ordinær opplæring og dermed få reduserte ventelister. PPT har fortsatt utfordringer knyttet til kapasitet.

På landsbasis peker Nordahl-rapporten på at opp mot 80 prosent av arbeidstiden til de ansatte i PP-tjenesten kan gå med til å utarbeide sakkyndige vurderinger, og at det ofte er lang saksbehandlingstid.[242]

KOSTRA tall for antall timer i skole med spesialundervisning er for Hammerfest kommune 151,4 timer i 2019. Gjennomsnittet for KOSTRA gruppe 12 er 176 timer i 2019 og landsgjennomsnittet for øvrig uten Oslo er på 139,9 timer.

KOSTRA tall for elever med spesialundervisninger er for Hammerfest kommune i 2019 på 7,2 prosent. Gjennomsnittet for KOSTRA gruppe 12 er 9,7 prosent og landsgjennomsnittet for øvrig uten Oslo er på 7,8 prosent i 2019.

4.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og et organisatoriskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et bruker- og medarbeiderperspektiv kan dette gjelde henvisningstid-/saksbehandlingstiden, samt lange ventelister. PP-tjenesten skal hjelpe barn, ungdom og voksne med særlige behov gjennom utdanningsløpet. En risikofaktor i den sammenheng er kapasitet og tilgjengelighet i tjenesten. En konsekvens er at bruker ikke får hjelp i rett tid.

Dersom det tverrfaglige samarbeidet ikke er godt-/tilstede får det konsekvenser både for brukere og de medarbeiderne, som ikke får råd og veiledning som følge av manglende samarbeid rundt barn, ungdom og voksne med særlige behov. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

I et politiskperspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av tjenesten.

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetanse bygging, tverrfaglig team, rekruttering, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen. Et annet risikoreduserende tiltak er at det er

[242] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=4

etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

I forbindelse med kommuneplan, samfunnsdel for 2015-2027 sin paneldebatt i 2014 for «Ka e viktig for mæ» ble bedre oppfølgingstilbud fra PPT og rådgivere i ungdomsskole og videregående opplæring gitt som innspill for å redusere frafall i videre gående skole. (s.103)

I årsrapport 2019 for Hammerfest kommune (s. 35 og s. 39) sies det at det fortsatt er utfordringer knyttet til kapasitet i tjenesten og har en vakant stilling. I 2020 er virksomhetsleder stillingen for tjenesten utlyst.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill
Sekretariatet har mottatt innspill som gjelder området både i skole og barnehage, spesielt vedrørende det tverrfaglig samarbeid med disse instansene.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om 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. Området er tradisjonelt sett 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. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

4.2 Barnehage

I henhold til barnehageloven har kommunen plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen.[243] Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.[244] Tilbud om barnehageplass kan skje både i kommunalt eide barnehager og i privat eide barnehager. Barnehagens formål er flere. Blant annet skal barnehagen i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.[245]

[243] Jf. lov om barnehager § 8 andre ledd, jf. § 12 a.
[244] Jf. lov om barnehager § 8 andre ledd.
[245] Jf. lov om barnehager § 1 første ledd.

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet, ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, og bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.[246] Kommunen godkjenner og fører tilsyn med barnehagene.[247] Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen.[248] Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.[249]

Grunnbemanning i barnehage er hjemlet i barnehageloven § 18: Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Fra 1. januar 2021 er det vedtatt en del endringer i barnehageloven, blant annet blir aktivitetsplikt lovfestet. Dette skal sikre alle barn et trygt og godt barnehagemiljø.[250]

Hammerfest kommune: [251]
Hammerfest kommune har tolv kommunale og fire private barnehager. I henhold til vedtektene pkt. 3 *Eierforhold og forvaltning* er barnehager organisatorisk plassert i sektor for barn og unge. Hammerfest kommune eier barnehagebygg og står ansvarlig for drift av kommunale barnehager, og forvalter byggene.

Overordnet ansvar for kommunale barnehager ligger i sektor for oppvekst og kultur. Virksomhetsledere i kommunale barnehager har det faglige, administrative og økonomiske ansvaret for sin virksomhet, og rapporterer til kommunalsjef for oppvekst og kultur. Virksomhetsleder har ansvar for at barnehagene drives etter lov, forskrifter og rundskriv fra sentrale myndigheter, samt kommunale vedtak og retningslinjer.

Vedtektene:[252]
Vedtektene gjelder for barnehager som eies og drives av Hammerfest kommune.

Rammeverk og formål:
Kommunale barnehager forvaltes og drives i samsvar med Lov om barnehager av 17. juni 2005, nr. 64, Forskrifter og retningslinjer fra departementet, barnekonvensjonen, kommunale vedtak, stillingsbeskrivelser samt planer for den enkelte barnehage og til barnets beste. Barnehagene skal godkjennes i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Kommunalsjef for Oppvekst og kultur er godkjenningsmyndighet, tilsynsmyndighet og opptaksmyndighet etter barnehageloven.

[246] Jf. lov om barnehager §§ 2, 17, 17 a. og 18.
[247] Jf. lov om barnehager §§ 10 og 16.
[248] Jf. lov om barnehager § 14.
[249] Jf. lov om barnehager § 14 a. første ledd.
[250] https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2019-2020/vedtak-201920-132/
[251] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/barn-unge-og-opplaring/barnehage/ og https://hammerfest.kommune.no/tjenester/barn-unge-og-opplaring/barnehage/barnehager-i-hammerfest/
[252] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/barn-unge-og-opplaring/barnehage/vedtekter/

Bemanning:
Hver barnehage har en virksomhetsleder.
Barnehagens grunnbemanning skal til enhver tid tilpasses bestemmelsene i Barnehagelovens § 18 som minimumskrav. Barn regnes for å være tre år fra og med 1. august det året de fyller tre år. Normen for pedagogisk bemanning skal til enhver tid tilpasses bestemmelsene i Forskrift om pedagogisk bemanning som minimumskrav.

Vedtektene for kommunale barnehager skal vedtas for den nye kommunen, og ligger nå ute til høring. Fristen for å komme med innspill til vedtektene er 11. oktober 2020.[253]

Barnehagedekning:[254]
I Kvalsund er det full barnehagedekning med ledige kapasitet. Det samme gjelder for Hammerfest. 90,2 prosent av alle barn mellom et og fem år går i barnehage. 91,1 prosent av alle barn mellom et og fem år går i barnehage, totalt 580 barn i 2019.

Bemanning/driftsutgifter: [255]
Hammerfest barnehagene har høyere driftsutgifter enn snittet i Finnmark. Det forklares med høyere andel ansatte i barnehagene med høyskoleutdanning. Bemanningsplan for Hammerfestbarnehagene viser at de har styrerassistent i de store barnehagene, servicemedarbeidere og fastvikarer i alle barnehager. I tillegg har enkelte barnehager noe overkapasitet for å ta imot barn gjennom hele barnehageåret (øke til 12/24 plasser). Merkostnader i kommunale barnehager gir utslag også for de private barnehagene. Antall barn, mange med store særskilt behov, har fortsatt å øke i perioden, og det brukes mer ressurser pr barn jf. satsingsområdet Tidlig innsats.

4.2.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et omdømmeperspektiv, politisk og organisatoriskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at tilbudet ikke gir godt nok utbytte i form av utvikling, læring og språkutvikling. Konsekvens er at tilbudet ikke er til barnets beste, samt at barn med spesielle behøv ikke får den kvalitet på tilbudet som de skal.

I et omdømmeperspektiv er det viktig for bolyst, rekruttering til jobber i kommunen at barn har et godt tilbud, og at det er god barnehagedekning.

I et politisk perspektiv er det en risiko for manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene, samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet, kunnskap og

[253] https://hammerfest.kommune.no/nyheter/til-horing-forslag-til-vedtekter-for-kommunale-barnehager.12755.aspx
[254] Grunnlagsdokument folkehelseoversikt 2020-2024, s. 41
[255] Økonomi plan Hammerfest kommune 2020-2023,s. 16

kompetanse, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av tjenesten.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende krav i regelverket.

Kunnskap og kompetanse i barnehager er et av satsningsområde ifølge kommuneplan sin samfunnsdel. Man ser er en økning i antall barn med spesielle behov, og et økt kapasitetsbehov i fremtiden. (s. 8 og s. 16)

Grunnlagsdokument folkehelseoversikt 2020-2024 viser at barnehagedekningen i kommunen er god.

Satsningsområdet i tidlig innsats og helhetlig innsats skal bidrar til å sikre gode overganger til skole, både ved forpliktende samarbeid med andre tjenester og gi et tilbud som er til barnets beste.: [256]

Tidlig innsats:

Felles prinsipp for opplæring både i skole og barnehage for å få ned høyt frafall i videregående skole. Et felles hovedmål for sektor for barn og unge er et *barnehage- og skoletilbud av høy kvalitet som medvirker til sosial utjevning og livslang læring*. Dette gjøres i hovedsak gjennom tre prinsipper:

Universell forebygging

Universell forebygging handler om å legge opp tilbudene slik at alle – eller så mange som overhode mulig – får et godt utbytte av dem. Et eksempel kan være språk- og leseopplæring i barnehagen. Noen barn vil uansett starte i skolen med en grunnleggende forståelse av språk og bokstaver, kanskje fordi de kommer fra en leseglad familie der bøker og høytlesning er vanlig. Barnehagen kan stimulere disse barna simpelthen ved å ha egnede barnebøker tilgjengelige. Gjennom gode tiltak med språkstimulering, lesing og språklek i barnehagen, sikrer vi at *alle* barn kan starte i skolen med grunnleggende språkkunnskaper. Selv om mange barn får god språkstimulering i sitt hjemmemiljø, vil alle barn ha glede og nytte av et godt språkstimulerende tilbud i barnehagen. Det er dette som ligger i universell forebygging.

Tidlig innsats

Ingen barn er like, og noen barn har spesielle behov for tilrettelagt opplæring. Dette kan for eksempel vise seg i form av at de har vansker med å lære seg å lese. Men vi vet at disse behovene, som fort kan utvikle seg til et problem i skolealderen, ofte lar seg oppdage og avhjelpe allerede i barnehagen. Når vi har god kunnskap om hvert barns læreutvikling kan de gå inn med tiltak og tilpasset opplæring tidlig, som en del av det ordinære tilbudet, i stedet

[256] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/barn-unge-og-opplaring/tidlig-innsats/

for å bli avhengige av spesialpedagogiske tilbud senere. Ved å gå inn så tidlig som mulig, med små tiltak, unngår de å bli avhengig av store tiltak senere.

Helhetlig innsats
For å kunne avdekke behov og sette inn tiltak tidlig, er vi avhengige av at alle instansene som jobber med barn og unge deler informasjon og samarbeider: barnehage, skole, helsesøstertjenesten og forebyggende tjenester. For eksempel når barna begynner på skolen, har barnehagen allerede samlet mye verdifull kunnskap om hvert enkelt barns styrker og behov, og denne informasjonen får også skolen. Når vi i kommunen lager handlingsplaner, må de derfor være gjennomgående planer som omfatter alle instansene som jobber med barn og unge. Samlet sett gjelder planene barn og unge fra 0 – 16 år

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.
Kontrollutvalget hadde ikke innspill om 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 middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Området er tradisjonelt sett 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 middels på dette området. Området vurderes ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

4.3 Grunnskole

Grunnskolen er en obligatorisk skolegang for barn i alderen 6–16 år.[257] Det er kommunen som har ansvaret for grunnskoleopplæringen.[258] Opplæringen er gratis, og eleven får nødvendige læremidler på skolen. Grunnskolen er delt i to nivåer, det vil si barnetrinn (1.-7. trinn), og ungdomstrinn (8.-10. trinn). Tilsatte som skal undervise, må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i.[259] Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten (tilpasset opplæring)[260] På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egna intensiv opplæring slik at

[257] Se utdanning.no: https://utdanning.no/tema/nyttig_informasjon/grunnskole
[258] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 13-1.
[259] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 10-2.
[260] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 1-3.

forventet progresjon blir nådd (tidlig innsats).[261] Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.[262]Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.[263] Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.[264] Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig.[265] Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.

Hammerfest kommune

I Hammerfest kommune er det tre barneskoler, en ungdomsskole og fem kombinerte barne- og ungdomsskoler.[266] Skolene er organisert under sektor for Barn og unge.[267]

En målsetting for Hammerfest kommune er ifølge Kommuneplan, Samfunnsdel 2015-2027[268] er skoler med høy kvalitet og som er rustet til å møte framtidens krav og utfordringer.

Mål og måloppnåelse:[269]
Sektorens hovedmål er å gi et barnehage- og skoletilbud av høy kvalitet som fører til sosial utjevning og livslang læring. Barn og elever som strever av ulike grunner skal bli sett og få riktig og nødvendig hjelp.
«Tidlig innsats» er sektorens hovedsatsning. «Tidlig Innsats-programmet» er samlende for barnehage-, skole-, og forebyggende tjenester. Programmet omfatter flere områder som beskrives i plandokumenter og rutine dokumenter.

«De langsiktige målene er å styrke barn og elever til å takle de utfordringene de vil møte i livet. De kortsiktige målene er å styrke barn og elevers grunnleggende ferdigheter som er en forutsetning for nå de langsiktige målene. For å sikre god utvikling hos barn og elever skal aktivitetene tilpasses hver enkelt, og alle barn og elever skal oppleve mestring og utvikling. Tidlig innsatsprogrammet gir positive utslag på flere områder, men fortsatt kreves stor innsats for å nå oppsatte mål».

Vider sies det at «et sentralt mål å sikre kvalifisert personell i skole. Rekrutteringsarbeid prioriteres høyt. Dette stimuleres gjennom satsning både på grunnutdanning og videreutdanning. Kompetansekrav for undervisning i ulike skolefag gir statlig ordning for videreutdanning av lærere. Inneværende år tar sytten lærere utdanning som er en økning på seks fra i fjor. Til neste år er fjorten lærere godkjent fra skoleeier og avventer svar fra utdanningsdirektoratet. Fire skoleledere har fullført nasjonal skolelederutdanning inneværende år. For neste år er det ikke noen ansatte som tar denne utdanningen. Per dags

[261] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 1-4.
[262] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 5-1.
[263] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 9 A-2.
[264] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 9 A-3.
[265] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 9 A-4.
[266] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/barn-unge-og-opplaring/skole/
[267] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 34
[268] S.13
[269] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 34-35

dato har Hammerfest kommune ledige skolelederstillinger. Det viser seg svært utfordrende å rekruttere til disse. Ytterligere rekrutteringstiltak må vurderes».

Utvikling, rangeringer og score:

Elevutvikling i grunnskolen[270]	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Elevutvikling i grunnskolen	1 227	1 246	1 257	1 264	1 257	1 237

KOSTRA tall for nasjonale prøver i lesing for 8 klassetrinn på mestringsnivå 3-5 viser at elevene i Hammerfest skolene ligger lavere (68,7 prosent) enn KOSTRA gruppe 12 (71,1 prosent) og landet for øvrig uten Oslo (75 prosent).

KOSTRA tall for nasjonale prøver i regning for 8 klassetrinn på mestringsnivå 3-5 viser at elevene i Hammerfest skolene ligger lavere (66,7 prosent) enn KOSTRA gruppe 12 (67,4 prosent) og landet for øvrig uten Oslo (68,7 prosent).

Grunnskolene i Hammerfest er i kommunebarometeret til kommunal rapport rangert på 375 plass og Kvalsund på 213 plass. Laveste score er 430.

Netto driftsutgifter grunnskole er på gjennomsnittet i Finnmark, men korrigerte brutto driftsutgifter pr elev er noe høyere. Analysen viser at flere barn får særskilt norskundervisning men at antallet elever med vedtak om spesialundervisning er redusert. Andelen flerspråklige elever i Hammerfest er høyt sammenlignet med Finnmark. Elevtallet pr skole er høyere enn gjennomsnittet noe som er naturlig med konsentrert bosetning og større skoler. [271] I grunnskolen har sektoren utfordringer knyttet til sykefravær, noe som gjenspeiles i høye kostnader knyttet til variabel lønn/overtid. [272]

4.3.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et medarbeider, omdømme, politisk og organisatoriskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at undervisningen ikke gir tilfredsstillende utbytte i det ordinære opplæringstilbudet, tidlig innsats og at rett til spesialundervisning ikke følges opp. En konsekvens er at elvene ikke har et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Dårlig skolemiljø kan få store konsekvenser for elevene sin fremtid og videre utdanning. En lærer er en rollemodell og en motivator for læring og trivsel på skolen.

I et medarbeiderperspektiv kan risikofaktorer være arbeidspress, manglende tilhørighet og motivasjon, lav kompetanse. Dårlig ledelse og mistrivsel på jobb kan føre til sykefravær, økte utgifter og dårlig kvalitet på tjenesten.

[270] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 34
[271] Økonomiplan 2020-2023, s.17
[272] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 38

I et omdømmeperspektiv kan dårlig omdømme føre til lav bolyst/befolkningsvekst samt manglende stabilisering og rekruttering av kvalifisert personal i skolene.

I et politiskperspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet, kunnskap og kompetanse, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av tjenesten.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelsen iverksetter for måloppnåelse, tidlig innsats, kompetanse bygging, tverrfaglig team, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Forebyggende tiltak som tidlig innsats er et risikoreduserende tiltak, samtidig er det en sektor med høyt fravær og problemer med å rekruttere til en del stillinger, samt at tilsyn ved Breilia ungdomsskole har avdekket store avvik. I tillegg har det vært en del negative medieoppslag både fra foresatte og lærere ved Fuglenes barneskole.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om 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 middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på deler av området i planperioden 2013-2020. Kvalsund kommune har i 2016 hatt forvaltningsrevisjon av spesialundervisning. Hammerfest kommune har vedtatt oppstart av prosjekt Mobbing i grunnskolen i 2017, prosjektet er pr. dags dato ikke ferdig. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå. I 2019 gjennomført tilsyn fra fylkesmannen med store avvik på ungdomsskolen Breilia.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være middels på dette området. Enkelte skoler vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

4.4 Skolefritidsordning (SFO)

Kommunen skal ha et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4. årstrinn, og for barn med særskilte behov på 1.-7. årstrinn.[273] Skolefritidsordningen skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna. Skolefritidsordningen skal gi barna omsorg og tilsyn. Funksjonshemmede barn skal gis gode utviklingsvilkår. Arealene, både ute og inne, skal være egna for formålet. Kommunen kan kreve utgiftene til skolefritidsordningen dekt gjennom eigenbetaling frå foreldrene.

Hammerfest kommune

I følge hjemmesiden til kommunen tilbyr samtlige barneskoler et SFO tilbud før og etter skoletid for 1.-4. årstrinn, og for barn med særskilte behov på 1.-7. årstrinn. Informasjon om åpningstid, søknadsskjema og vedtekter finnes under den enkelte skole.[274]

4.4.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og organisatoriskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde mangel på ledige plasser til de som har krav på plass, samt at tilbudet ikke legger godt nok til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna. Skolefritidsordningen skal gi barna omsorg og tilsyn. Funksjonshemmede barn skal gis gode utviklingsvilkår. En konsekvens kan være barn ikke får den kvalitet på tilbudet som de har krav på.

I et politiskperspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet, kunnskap og kompetanse, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av tjenesten.

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelsen iverksetter for måloppnåelse, kompetanse bygging, tverrfaglig team, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

[273] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 13-7.
[274] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/barn-unge-og-opplaring/skole/for-hjemmet/skolefritidsordning-sfo/

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om 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 middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Området er tradisjonelt sett 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 middels på dette området. Området vurderes ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

4.5 Voksenopplæringen-Introduksjonsordningen og integrering

Kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæringen for voksne etter opplæringsloven.[275] De som er over opplæringspliktig alder, og som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring.[276] Retten til opplæring omfattar til vanlig de fagene som man behøver for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte. Opplæringen og undervisningsmateriellet er gratis for de som har rett til slik opplæring.[277]

Kommunen skal sørge for introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen.[278] Formålet er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.[279] Programmet kan vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommende opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. For den tid en person deltar i introduksjonsprogram, har vedkommende krav på introduksjonsstønad.[280]

[275] Se Udir.no: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-3-2012/1-Innledning/#11-Ansvar
[276] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 4A-1 første ledd.
[277] Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 4A-1 tredje ledd.
[278] Jf. lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere § 3.
[279] Jf. lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere § 1.
[280] Jf. lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere § 8.

Voksenopplæring i Hammerfest kommune:[281]

Hammerfest voksenopplæringssenter er en kommunal institusjon som har som formål å drive og utvikle opplæringstilbud for voksne. Skolen har egne lokaler og holder til i gamle Elvetunskole. Skolen har cirka 200 elever og 18 ansatte. Skolen driver opplæring på dagtid og ettermiddag/kveldstid.

Hammerfest voksenopplæringssenter har følgende hovedmål:

- Arbeide for å oppfylle de rettigheter voksne i kommunen har til opplæring etter lovverk og læreplaner
- Utvikling av kurstilbud, også i samarbeid med andre instanser, for å utvikle skolens faglige tilbud
- Utvikling og gjennomføring av introduksjonsprogrammet for innvandrere
- Gi spesialpedagogisk og individuell opplæring, veiledning og rådgiving til voksne med særskilte behov og forutsetninger.
- Drive kompetanseoppbygging slik at kommunen har et funksjonelt fagmiljø for voksenopplæring
- Informere innbyggerne om deres rettigheter på voksenopplæringsområdet

Målgruppe:

- Voksne som har behov for opplæring innenfor grunnskolens område
- Voksne innvandrere og flyktninger som har rett og/eller plikt til norskopplæring og samfunnskunnskap
- Barn og voksne som har ulike former for språk- og talevansker
- Enslige, mindreårige asylsøkere
- Andre som har behov for språkopplæring, arbeidsrettede kompetansekurs, etc.

Opplæringsområder:
Grunnskole

- Grunnskoleopplæring for voksne
- Særskilt tilrettelagt opplæring for voksne med individuell plan etter sakkyndig vurdering

Norsk og samfunnskunnskap for innvandrere

- Norsk språkopplæring og samfunnskunnskap for personer med *rett og plikt* til 550 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap
- Norsk språkopplæring for arbeidsinnvandrere og andre.
- Utvidet norskopplæring med inntil 2400 timer for personer med rett og plikt til det

[281] https://hammerfestvosenter.no/index.php?pageID=32

- Utvikling av heldagsprogram for deltakere i introduksjonsordningen innenfor språkopplæring, samfunnskunnskap, grunnskoleopplæring, fagkurs og språk/praksisplass

Spesialundervisning

- Språktrening for voksne, for eksempel i forbindelse med afasi, psykisk utviklingshemming, hodeskader, etc.
- Spesialundervisning til personer med lese- og skrivevansker (dysleksi)
- Logopeditjenesten ved skolen skal i samarbeid med PPT og andre faginstanser utrede vanskene som er lagt til grunn for søknad
- Bidra med individuell og systemrettet veiledning, utredning av lærevansker bl.a. i samarbeid med PPT og andre faginstanser
- Være behjelpelig med henvisning eller kontakt med andre hjelpeinstanser ved behov.

I økonomiplan 2020-2023 sies følgende: «Hammerfest kommune er blant de kommuner som prioriteres når det gjelder bosetting av flyktninger, og kan vise til gode resultater for bosetting og kvalifisering opp gjennom årene. Bl. a. er det opprettet 2 bofelleskap for enslige mindreårige flyktninger under 18 år. I 2019 og for neste år blir det imidlertid ikke bosatt mange enslige mindreårige, da behovet er vesentlighet endret. VO reduseres med en stilling som følge av en negativ utvikling i elevtallet, samt nedleggelse av ett bokollektiv fordi antallet mindreårige flytninger er redusert de siste årene». [282]

Introduksjonsordningen og integrering i Hammerfest kommune: [283]

I Hammerfest har voksenopplæringssenteret ansvar for språkundervisningen, og innvandrertjenesten samarbeider med næringsliv og institusjoner i forbindelse med praksisplasser, etc.

Målet er at de som begynner i introduksjonsprogram skal lære det man trenger for å komme i vanlig arbeid eller utdanning, og være aktiv i det norske samfunnet.
I følge årsrapport 2019[284] er et mål om at 7 av 10 flyktninger skal over i utdanning eller arbeid etter å ha fullført introduksjonsprogrammet som går over 2 år. Hammerfest kommune har for hvert av årene etter at målet ble satt nådd dette, og for 2016 ble det ytterligere forbedret sammenlignet med årene foran. På landsbasis foreligger det et tilsvarende mål på 55 prosent. Det betyr at Hammerfest kommune har svært gode resultater på dette området. Det foreligger pr. d.d. ikke tall for 2018 og 2019.

Videre sier årsrapport 2019 følgende: «Tallet på antall bosatte flyktninger og arbeidsinnvandrere har også gradvis blitt redusert de senere årene. Det gjorde også utslag for resultatet for 2019, både for Hammerfest kommune samlet og for sektoren. Totalt for Hammerfest kommune var avviket ca. kr. 8 millioner i mindre inntekter enn budsjettert. For kultur og samfunn utgjorde samlet avvik ca. kr. 3 millioner i form av reduserte statlige refusjoner og integreringstilskudd. For 2020 er budsjettene tilpasset nye og reduserte

[282] Økonomiplan 2020-2023 s. 20 og 47
[283] https://hammerfestvosenter.no/index.php?pageID=78
[284] Årsrapport 2019 Hammerfest, s.48 og s. 50

bosettingstall, slik at det er mindre sannsynlig med store negative avvik i kommende budsjettår».

4.5.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et økonomiskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde mangel grunnskoleopplæring, og at tilbudet ikke er tilpasset den enkeltes behov. En konsekvens kan være at bruker ikke får den kvalitet på tilbudet som de har krav på og derav ikke kan bidra i yrkes- og samfunnslivet, samt oppnå økonomisk selvstendighet.

I et økonomiskperspektiv er en risikofaktor mindre inntekter i form av statlige refusjoner og integreringstilskudd. Videre er det en risikofaktor at budsjettene ikke er tilpasset bosettingstall som medfører negative avvik, samt nedgang i skatteinntekter dersom man ikke når målsettingene om integrering i samfunnet og jobb.

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelsen iverksetter for integrering, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om 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 middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Området er tradisjonelt sett 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 middels på dette området. Området vurderes ikke å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

4.6 Samlet risiko- og vesentlighetsvurdering

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende Tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
4.1 PP-tjenesten	**ja**	**Høy**	**Delvis**	**Høy**	**Høy**
4.2 Barnehage	**nei**	**Middels**	**Delvis**	**Middels**	**Middels**
4.3 Grunnskole	**ja**	**Middels**	**Delvis**	**Middels**	**Middels**
4.4 SFO	**nei**	**Middels**	**Delvis**	**Middels**	**Middels**
4.5 Voksenopplæring-introduksjonsordning og integrering	**nei**	**Middels**	**Delvis**	**Middels**	**Middels**

5. NAV, SOSIALE TJENESTER OG BARNEVERN

5.1 NAV og sosiale tjenester

Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer.[288] Kontoret skal ivareta oppgaver for Arbeids- og velferdsetaten og kommunens oppgaver etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Arbeids- og velferdsetaten og kommunen kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret.

Kommunens ansvar for sosiale tjenester er blant annet regulert i sosialtjenesteloven. Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Kommunen skal blant annet tilby individuelle tjenester som opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad til livsopphold, kvalifiseringsprogram, boliger til vanskeligstilte, samt midlertidig botilbud.[289] Kommunen har også ansvar for generelle oppgaver som informasjon, generell forebyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen, samt samarbeid med frivillige organisasjoner.[290] De tjenester som kommunen yter i henhold til sosialtjenesteloven skal være forsvarlige.[291] Den enkelte kommune skal sørge for nødvendige bevilgninger for å yte tjenester som kommunen har ansvaret for etter denne loven.[292]

NAV og sosiale tjenester i Hammerfest

NAV består av den statlige arbeids- og velferdsetaten og kommunenes sosialtjenester. NAV forvalter en tredjedel av statsbudsjettet gjennom ordninger som sykepenger, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, pensjon, foreldrepenger, barnetrygd og kontantstøtte, og har hele befolkningen som brukere. Kommunen og NAV har avtalt hvilke kommunale tjenester det enkelte kontor skal tilby. Tjenesteinnholdet i et NAV-kontor vil derfor variere fra kommune til kommune. [293]

Tjeneste området er generell forebyggende virksomhet og oppfølging av personer med behov for individuell tiltak. Individuell opplysning, råd og veiledning, sosialstønad, midlertidig bolig og kvalifiseringsprogrammet.[294]

I årsrapport 2019 sies følgende om virksomheten:[295]
«2019 var preget av sammenslåing av NAV Hammerfest og NAV Kvalsund. Begge NAV kontorene ble lagt ned 31.12.19 og et nytt ble etablert. År 2019 ble svært krevende på grunn av omstillingen, samtidig som NAV leverte tjenestene til befolkningen».

[288] Jf. lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven].
[289] Jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kapittel 4.
[290] Jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kapittel 3.
[291] Jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4.
[292] Jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 7.
[293] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/sosialtjenester-og-familie/sosiale-tjenester/nav-hammerfest/
[294] Økonomiplan 2020-2023, s. 14.
[295] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 31-33.

Sosialtjenesten i Hammerfest er i kommunebarometeret til kommunal rapport rangert på 210 plass og Kvalsund på 264 plass. Laveste score er 430.

Det er en store økningen i gruppen voksne som er avhengig av sosialhjelp både i antall brukere og samlede utbetalte beløp. Spesielt er det en stor økning på antall enslige forsørgere og enslige voksne som har behov for støtte.[296]

KOSTRA tall for antall sosialhjelpsmottakere i Hammerfest er i antall 398 for 2019. Dette er langt lavere antall en i KOSTRA gruppe 12 med antall mottakere i 2019 på 1912.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstiden er 15 dager i 2019, mot 18 dager i 2018.[297]

5.1.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et medarbeider og økonomiskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde lang saksbehandlingstid, manglende oppfølging av personer med behov for individuell tiltak. En konsekvens kan være at bruker ikke får nødvendig hjelp og den kvalitet på tiltaket som de har krav på.

I et medarbeiderperspektiv kan dette gjelde arbeidsmiljø og ansvarsområder mellom de kommunalt ansatte og de statlige ansatte.

I et økonomiskperspektiv er en risikofaktor en stor økning i samlede utbetalte beløp, og at en stor gruppe faller utenfor arbeidsmarkedet.

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelsen iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Nav Hammerfest har hatt en del negative medieoppslag. Blant annet på dårlig arbeidsmiljø og mobbing på arbeidsplassen.[298]

[296] Økonomiplan 2020-2023, s. 14
[297] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 31-33
[298] https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/sliter-med-arbeidsmiljoet-1.14939249

Det har ifølge årsrapport 2019 (s.32) vært lite lederressurser i 2019. Tiltak er blant annet en omorganisering av tjenesten som følge av kommunesammenslåingen.

I økonomiplanen for 2020-2023 (s.15) er utfordringer i tjenesten blant annet en det at er behov for å harmonisere satsene for sosialhjelp, som følge av at Hammerfest kommune har særegne stønadssatser, mens Kvalsund kommune benytter statens veiledende satser som utgangspunkt for beregning av stønadsnivå.

Sentrale satsingsområder fremover er bedre brukermøter og servicenivået, en pålitelig forvaltning på alle tjenesteområdene, mer arbeidsretting i brukeroppfølgingen og bedre kontakten med arbeidsgivere og arbeidsmarkedet, jfr. Økonomiplan 2020-2023(s.15)

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill
Sekretariatet har mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde gitt innspill vedrørende NAV i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Er det samme myndighet-/beslutningsmyndighet/innflytelse for de som er kommunalt ansatt sett mot de statlige ansatte

Sannsynlighet
På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020 i Kvalsund kommune. Området er tradisjonelt sett 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. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon ut i kommende planperiode som følge av sammenslåing og omorganisering av tjenesten, også som følge av et økende antall mottakere av sosialhjelp med sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold.

5.2 Barneverntjenesten

Lov om barneverntjenester skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.[299] Loven skal videre bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstsvilkår.

Det kommunale barnevernet har ansvaret for å utføre alle oppgavene som ikke er lagt til et statlig organ. Barnevernstjenesten har ansvar for at barn som oppholder seg i kommunen og

[299] Jf. Lov om barneverntjenester § 1-1.

som har behov for hjelp fra barnevernet, får den hjelpen de trenger. Det omfatter blant annet å gjennomgå bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser, utføre utredninger og kartlegging av barnet og barnets situasjon, gi råd og veiledning, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe midlertidige vedtak i akuttsituasjoner, forberede tvangssaker for behandling i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (fylkesnemnda). Det kan for eksempel være behandling av saker om pålegg om hjelpetiltak, saker om omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvar. Videre skal barneverntjenesten godkjenne og føre tilsyn med fosterhjem i kommunen. Barneverntjenesten skal også iverksette tiltak og følge opp barn som mottar hjelp fra barnevernet.

Barneverntjenesten i Hammerfest kommune

Barn og unge i kommunen er et satsningsområde med særlig innsats.[300]

Barnevernstjenesten har vært gjennom en solid organisasjonsutviklingsprosess og fremstår nå som mer stabil med tanke på blant annet fravær og arbeidspress. Behandlingstiden på undersøkelser i barnevernet har fortsatt å gå ned, og antall stillinger har økt.[301]

I årsrapport 2019 sies følgende om barneverntjenesten:[302]

«Mål for barnevernet er å sikre at lovkrav oppfylles, økt kvalitet, kontinuitet og stabilitet i oppfølging av det enkelte barn og deres familie. Hammerfest kommunes barnevernvakt har vært i drift i hele 2019. Det er inngått samarbeidsavtale med Måsøy og Kvalsund kommune, slik at Hammerfest har ansvaret for barnevernvakta også for disse kommunene. Tiltaket, som er lovpålagt, har ukentlige henvendelser.

Barneverntjenesten hadde i 2019 flere særlig alvorlige og kostnadskrevende tiltak, og som vil fortsette å løpe i 2020. Dette er barn med sammensatt problematikk plassert i institusjon/forsterket fosterhjem. Det må fortsatt jobbes aktivt med at saker som omhandler bekymringer for barns omsorgssituasjon meldes tidligere til barneverntjenesten, dette for å sikre barn og familie rett hjelp til rett tid, samtidig som dette i et samfunnsøkonomisk perspektiv er ressursbesparende».

Barneverntjenesten i Hammerfest er i kommunebarometeret til kommunal rapport rangert på 216 plass og Kvalsund på 95 plass. Laveste score er 430.

KOSTRA tall Barnevern - Andelen undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder
For Hammerfest er 100 prosent for 2019 og 95 prosent for Kvalsund. Gjennomsnittet for kommunene i Vest-Finnmark er 84,6 prosent og landet for øvrig uten Oslo er 88 prosent.

5.2 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv.

[300] Kommunedelplan, Samfunnsdel 2015-2027, s.12
[301] Økonomiplan 2020-2023, s.18
[302] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 35

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at barn ikke får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. En annen risikofaktor kan være lang saksbehandlingstid, manglende oppfølging av personer med behov for individuell tiltak. En konsekvens kan være at bruker ikke får nødvendig hjelp og den kvalitet på tiltaket som de har krav på.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelsen iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende Barneverntjenesten i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

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

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv, særlig i et brukerperspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være middels på dette området.

Området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

En eventuell forvaltningsrevisjon bør ha et brukerrettet fokus på kommunes bruk av hjelpetiltak og andre forebyggede tiltak.

5.3 Samlet risiko- og vesentlighetsvurdering

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende Tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
5.1 Nav og sosiale tjenester	ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
5.2 Barneverntjenesten	Nei	Høy	Delvis	Middels	Middels

6. KULTUR, FRITID OG FRILUFTSLIV

Kommunen er forpliktet gjennom kulturloven å sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemiddel og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regional og lokalt.[303]

Kommunen har også ansvar for å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmenhetens rett til ferdsel, opphold mv. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapene og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes. [304]

Hammerfest kommune:

Kultur i Hammerfest kommune er organisert under virksomhetsområdet Kultur og samfunn. Det inkluderer park – idrett – og friluftsliv, bibliotek, kulturskolen, kino og underholdning, ungdomstjenesten «Bootleg» og allmenn kultur, herunder ulike støtteordninger som tilskudd til lag og foreninger og kirkelige organisasjoner og museer. [305]

Årsrapport for 2019 sier følgende om området:[306]

Arktisk kultursenter
Arktisk kultursenter har gjennomført et allsidig og omfattende kulturprogram i 2019. I tillegg ble Barentshavkonferansen gjennomført som det årlige arrangementet det er blitt og som den viktigste møteplassen innen olje og gass i Nord Norge. Aks har etter hvert tatt mer og mer over også selve produksjonen, noe som gir inntekter til virksomheten.
Når det gjelder kulturarrangementer som gjennomføres i regi av AKS løpende gjennom året, gis det gode tilbakemeldinger til arrangør fra publikum og de ulike artistene som opptrer. Arktisk kultursenter har blitt tilgjengelig for flere ved at de åpner opp for gratis arrangementer som Barnas verdensdager, Søndagsmarked, Pepperkakebyen, utdeling av turlags t-skjorter mm.

Kulturskolen
Elevtallene er noe redusert det siste året. Av aktiviteter utenom ordinært kulturskoletilbud innenfor ulike instrumenter, dans og forming; i tillegg til tilbud til grunnskolene, ble «Kulturtrøkk» også gjennomført i 2019. Det samme gjaldt «Italiensk uke» i samarbeid med oljeselskapet Vår Energi. Begge disse arrangementene tilfører verdifull erfaring og

[303] Kulturlov § 4
[304] Friluftslov §§ 1 og 22
[305] Årsrapport 2019 Hammerfest kommune, s. 51
[306] Årsrapport 2019 Hammerfest kommune, s. 52

kompetanse til de ansatte ved virksomheten. På samme måte er det verdifullt for studentene som deltar, både når det gjelder erfaring og faglige utfordringer.
De siste 5 årene har elevtallet økt fra 220 elever i kulturskolen til 380 ved utgangen av 2019. I tillegg underviser de ca. 350 barn i grunnskolen.

Hammerfest bibliotek
Bibliotekets rolle har gradvis endret seg fra å være en låneinstitusjon til å bli en møteplass, en arena for litteraturformidling og opplevelser og en arena for offentlig debatt og informasjon. Tiltak som «tirsdagstimen», der et bredt spekter av temaer tas opp, «språkkafeen» der norske og innvandrere møtes og snakker sammen og «lokaldebatten» der aktuelle problemstillinger settes på dagsorden, bidrar til dette. Biblioteket er en viktig ressurs for studenter, blant annet er studieplassene godt brukt, og tilbudet med bruker PCer er også populært. Biblioteket har mange samarbeidspartnere som har bidratt til aktiviteter, bl.a. barnefilmklubben, voksenopplæringssenteret, innvandrertjenesten og Røde Kors med flere. Hammerfest bibliotek deltar i prosjektet Finnmarksbibliotekene hvor det er etablert et utstrakt samarbeid over kommunegrenser og på tvers av regioner.

Ungdomstjenesten
Ungdomstjenesten ved «Bootleg» tilbyr ungdom ulike kultur- og aktivitetstilbud. Ungdomstjenesten har ansvar for flere prosjekter som for eksempel Ungdommens kulturmønstring (UKM), russerevy og årlig avvikles også «Sommerfeber». Dette er en festival med workshoper, konserter med mer og mindre kjente artister, og andre aktiviteter. Ungdomstjenesten utgjør sekretariatfunksjonen for Hammerfest ungdomsråd.
Fra Hammerfest kommunes side er det et sterkt ønske om å være vertskap for de årlige fylkeskommunale arrangementene for Ung kultur møtes, UKM.
Målet er at ungdomstjenesten får anledning til å være arrangør av store arrangement. Det medfører økt kompetanse hos de som står bak arrangementet. I tillegg vil det gi ringvirkninger til næringslivet lokalt og bidra til å forsterke Hammerfest sitt image som en attraktiv og mangfoldig kulturkommune.

Økonomiplan for 2020-2023 viser at kommunen bruker langt mer på kultur pr. Innbygger enn sammenlignbare kommuner.[307]

Park, Idrett og Friluftsliv

Virksomheten har ansvar som å tilrettelegge for gang – og turstier, kommunal infrastruktur som benyttes innenfor idrett i kommunen, vedlikehold og opparbeidelse av parkarealer, lekeapparater, skiløyper og en rekke andre oppgaver. Fjoråret skilte seg ikke nevneverdig ut fra et normalår, med unntak av kontinuerlig tilrettelegging for å ta i bruk friluftsområder i enda større grad enn tidligere. Det gjelder ulike tiltak som gapahuker, skøyteis og utvidelse av løypenettet m.m. [308]

Hammerfest kommune har flere idrettshaller og svømmehaller. [309] I tillegg er NY-Hammerfest Arena under realisering. Her har Hammerfest kommune gått inn og med-

[307] S.20
[308] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 53
[309] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/kultur-fritid-og-friluftsliv/idrett/idrettshaller/

finansierer bygging av ny hall med kr. 28,5 mill., i tillegg kommer utgifter med å klargjøre tomten. Hallen vil totalt komme på kr. 88 mill.[310]

Hammerfest har et rikt kulturliv, et mangfold av tilbud til barn og unge, og stor aktivitet innen idrett og friluftsliv. Fortsatt skal det stimuleres til høy aktivitet som kan inkludere flest mulig.[311]
KOSTRA tall viser at Hammerfest har høyere driftsutgifter til kultur med 6,4 prosent, enn gjennomsnittet i KOSTRA gruppe 12 som er 4,7 prosent.

6.1.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at barn og voksne ikke har mulighet til å delta på kultur, fritidsaktivitet og friluftstiltak. Både av økonomiske grunner, åpningstider og at det ikke er bredde nok i tilbudet.

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelsen iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet
På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som middels spesielt med henblikk på med-finansieringen av Hammerfest Arena.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Deler av

[310] https://www.ifinnmark.no/kommunen-spytter-inn-28-5-millioner-kroner-for-a-realisere-prosjektet-skal-sta-klar-for-jul-neste-ar/s/5-81-1239053
[311] Økonomiplan 2020-2023, s.37

Området er i all hovedsak 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 middels på dette området. Deler av området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. En forvaltningsrevisjon bør i særlig grad omfatte kommunale tilbud til barn, unge og voksne som ikke deltar i tradisjonelle kultur- og fritidsaktiviteter.

6.1 Samlet risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende Tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
Kultur, Idrett, Friluftsliv	**Ja, store investerings prosjekt**	**Middels**	**Delvis**	**Middels**	**Middels**

7. PLAN, MILJØ, TEKNISK OG NÆRINGSARBEID

7.1 Vann, avløp og renovasjon

Det er i hovedsak kommunene som sørger for vann- og avløpstjenester, selv om det ikke er en direkte lovpålagt oppgave.[312] Blant de 90 prosent av befolkningen som var tilknyttet et vannverk i 2009, fikk 95 prosent av disse vann fra kommunale vannverk. De resterende er knyttet til mindre, private anlegg, hovedsakelig organisert som private andelslag eid av brukerne. Kommunalt eide vann- og avløpsanlegg er ved lov sikret at gebyrene som tas inn fra abonnentene i sin helhet går til å dekke kostnadene med å produsere tjenesten samt kvalitetsforbedringer og sikkerhetstiltak. Kommunene kan kreve å få dekket selvkost av abonnentene, men ikke mer.[313]

I henhold til forurensningsloven skal kommunen sørge for innsamling av husholdningsavfall.[314] Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll mv.[315] Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrer.

[312] Se Miljøverndepartementet: Høringsnotat (mars 2009) om utkast til lov om kommunalt eigarskap og kommunale vass- og avløpsgebyr (Lovfesting av kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg), på side 4: https://www.regjeringen.no/contentassets/62770eb9d838403b80a069d0a11651ad/horingsnotat_offeierskap_avlop.pdf
[313] Jf. lov om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova).
[314] Jf. lov om vern mot forurensninger og om avfall § 30.
[315] Jf. lov om vern mot forurensninger og om avfall § 34.

Hammerfest kommune

Det er teknisk drift og eiendom som har ansvaret for vann, avløp og renovasjon i Hammerfest kommune.[316] Renovasjon i Hammerfest kommune håndteres av Finnmark ressursselskap AS.[317]

I årsrapport 2019 sies følgende om sektor teknisk drift:

Mål og måloppnåelse
Kommunalteknisk drift har som målsetting å levere gode tjenester innenfor vei, vann, avløp, park og annen infrastruktur til kommunens bedrifter og innbyggere. Driftsåret 2019 har vært et normalår med henblikk på driftsutfordringer.[318]

I økonomiplan 2020-2023 er vann og avløp en av de store investeringsområdene i Hammerfest kommune, med en årlig investering på 40 mill kr. Totalt 160 mill kr.[319]

Kommunale avgifter og gebyr 2020 er vedtatt av kommunestyret i Hammerfest.[320]

KOSTRA tall for vannforsyning i Hammerfest i 2019 viser at dette området har en selvkostgrad på 98 prosent, tilsvarende tall for KOSTRA gruppe 12 er 99 prosent. Årlige gebyr for vannforsyning 2019 er i Hammerfest kommune på kr. 2355, tilsvarende tall for KOSTRA gruppe 12 er kr. 3363 og landet for øvrig uten Oslo er på kr. 3739.

KOSTRA tall for avløpsgebyr i Hammerfest i 2019 viser at dette området har en selvkostgrad på 94 prosent, tilsvarende tall for KOSTRA gruppe 12 er 99 prosent. Årlig avløpsgebyr 2019 er i Hammerfest kommune på kr. 2911, tilsvarende tall for KOSTRA gruppe 12 er kr. 3720 og landet for øvrig uten Oslo er på kr. 4142.

KOSTRA tall for renovasjonsgebyr i Hammerfest i 2019 viser at dette området har en selvkostgrad på 100 prosent, tilsvarende tall for KOSTRA gruppe 12 er 100 prosent. Årlig renovasjonsgebyr 2019 er i Hammerfest kommune på kr. 3874, tilsvarende tall for KOSTRA gruppe 12 er kr. 2847 og landet for øvrig uten Oslo er på kr. 2851.

Området vann, avløp og renovasjon i Hammerfest kommune er i avisa Kommunal Rapport sitt kommunebarometer rangert på plass 138. Dette er en relativt høy rangering, tatt i betraktning at laveste rangering i kommunebarometeret er 430, samt at gjennomsnittlig rangering i Vest-Finnmark er 214. Kvalsund har lav rangering på 342 plass.

7.1.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv.

[316] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/vei-og-tekniske-tjenester/
[317] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/vei-og-tekniske-tjenester/renovasjon/
[318] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 50
[319] Økonomiplan 2020-2023, s.9
[320] Gebyr og avgiftsregulativ 2020, s.42

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at kommunens innbyggere ikke får levert gode tjenester innenfor vann, avløp og renovasjon. En annen risikofaktor er at kommunen krever mer egenbetaling enn krav til kun å få dekket selvkost av abonnentene. Fra et samfunns- og miljøperspektiv kan en risikofaktor være manglende kvalitetsforbedringer og manglende sikkerhetstiltak, med alvorlige konsekvenser for både brukere og samfunn samt miljøkonsekvenser.
En risikofaktor fra et økonomisk perspektiv kan være tjenesteområdets driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter, samt forskjeller i forhold til sammenlignbare kommuner med mer.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelsen iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Store investeringer på området vann og avløp i de nærmeste årene ved utskifting og oppgradering reduserer risiko for uønskede hendelser. Renovasjonsordningen i Hammerfest kommune er dyrere pr. innbygger enn sammenlignbare grupper i KOSTRA, samtidig leverer avfallsselskapet gode tjenester til kommunens innbyggere, samt at det er godt med returpunkter rundt i nærområdet.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være godt ivaretatt, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

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

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Deler av området kan være 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 middels på dette området. Området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

Ved eventuell forvaltningsrevisjon av dette området bør det rettes fokus på kommunens renovasjonsordning, herunder tjenestens kvalitet og økonomi. Dette må da videre ses i sammenheng med kommunens leverandør av renovasjonstjenester, det interkommunale selskapet Finnmark Ressursselskap AS.

7.2 Kommunale veier

Offentlig veg er veg eller gate som er åpen for allmenn ferdsel og som blir holdt ved like av stat, fylkeskommune eller kommune.[321] Kommunens ansvar er å sikre at det kommunale vegnettet er åpent for allmenn ferdsel. Til dette ligger et ansvar for å planlegge, bygge, utbedre, drifte og vedlikeholde dette vegnettet. Kommunene er i henhold til vegloven gitt vegmyndighet. Veglova slår fast at vegmyndighetene har vedlikeholdsplikt for offentlige veger. Verken loven eller forarbeidene inneholder imidlertid noen nærmere definisjon av hva innholdet i vedlikeholdsplikten er, utover det som følger av utgangspunktet i lovens § 1 om at offentlige veger skal være åpne for «allmenn ferdsel».[322] I teori og praksis er det likevel utformet noen kriterier som er av betydning ved vurderingen av om det vedlikeholdet en kommune utfører tilfredsstiller lovens krav.

Hammerfest kommune

I Hammerfest kommune er det teknisk drift og eiendom som har ansvaret for blant annet kommunale veier.[323]

Mål og måloppnåelse
Kommunalteknisk drift har som målsetting å levere gode tjenester innenfor vei, vann, avløp, park og annen infrastruktur til kommunens bedrifter og innbyggere. Driftsåret 2019 har vært et normalår med henblikk på driftsutfordringer, dersom man tar hensyn til at intervedlikeholdet ble mer omfattende og kostbart enn normalt.

Merforbruk i sektoren på utgiftssiden for øvrig er hovedutfordringene primært knyttet til overskridelser innenfor veilysbudsjettet og intervedlikehold. Det bør tas høyde for ei justering av veilysbudsjettet i fremtidige budsjettprosesser. Vedlikeholdsbehovet øker stadig innenfor dette området, og har sammenheng med at veilysene blir eldre. Jordfeil på flere «strekk» av veilysene fører til økte vedlikeholdsutgifter. Utbygging av nye boligfelt, turveier m.m. medfører også økte vedlikeholdsutgifter.[324]

[321] Jf. lov om vegar (veglova) § 1.
[322] Se Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2009/57: https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/kommunens-vedlikeholdsplikt-for-kommunale-veier/
[323] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/vei-og-tekniske-tjenester/
[324] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 50

Byutvikling[325]
For å sikre fortsatt vekst satser kommunen sterkt på bolyst og trivsel. Et av tiltakene er planlegging av ny omkjøringsvei for å redusere biltrafikk i sentrale områder. Dette er et viktig miljøprosjekt som vil bidra til mindre støy og støv i sentrum, bedre tilbud til gående og syklende og høyere trafikksikkerhet. I påvente av denne langsiktige satsingen, pågår nå omfattende opprustning av riksveien gjennom sentrum.
Kommunen er spesielt stolt av sin Lysplan som nå er under gjennomføring. Lyset skal være dynamisk og forandre seg med døgnets rytme. Gjennomtenkt og estetisk lyssetting vil bedre livskvaliteten til befolkningen i mørketiden og bidra til å fremheve byens arkitektur og landemerker. I byplanlegging legges det spesiell vekt på grønne områder, byggeskikk og klimatilpasning.

KOSTRA-tall for netto driftsutgifter til kommunale veier og gater per kilometer er langt høyere i Hammerfest kommune (kr. 287 216) enn både KOSTRA gruppe 12 (kr. 160 174) og landet for øvrig uten Oslo (kr. 147 655) i 2019.

KOSTRA-tall for 2019 viser at andel km tilrettelagt for syklende som kommunen har ansvaret for av alle kommunale veier (prosent) er langt lavere i Hammerfest kommune enn i KOSTRA-gruppe 12, og landet for øvrig uten Oslo.

7.2.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv, samfunnsperspektiv og et økonomisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. Både i et brukerperspektiv og samfunnsperspektiv kan dette gjelde manglende oppfølging av vedlikeholdsplikt-/brøyting av offentlig veinett. Fra et samfunns- og miljøperspektiv kan også en risikofaktor være manglende kvalitetsforbedringer og manglende sikkerhetstiltak, med alvorlige konsekvenser for både brukere og samfunn, samt miljøkonsekvenser. En risikofaktor fra et økonomisk perspektiv kan være tjenesteområdets driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter, samt forskjeller i forhold til sammenlignbare kommuner med mer. Høye driftsutgifter relativt sett, kan representere lite effektiv veidrift

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

[325] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/byggesak-arealplanlegging-og-eiendom/arealplanlegging/arealplanlegging-i-hammerfest/

Satsningsområder i kommuneplanens samfunnsdel for 2015-2027, s.67:
«Når det gjelder infrastruktur står Hammerfest antagelig foran en betydelig veiutbygging. Det gjelder bl.a. innfartsveien Rv94 fra Skaidi og omkjøringsvei m/tunnelløsning i Hammerfest/Rypefjord. Og dernest er det store forhåpninger om en snarlig beslutning til ny flyplass for Hammerfest/Kvalsund. Vei og flyplassinvesteringene vil samlet beløpe seg til milliardbeløp, og i så fall skape stor aktivitet for anleggsbransje, hotell, handel og andre leverandører».

Innspill til tiltak for bolyst i kommuneplanens samfunnsdel for 2015-2027, s.99:
Bedre veier
Sykkelfelt på vei
Gang og sykkelstier overalt
Isfrie veier/fortau over hele byen
Fortau og veier hvor en kan benytte spark
Lys i turstier
Bedre skilting hvor ting er
Bilfritt sentrum
Gågate med tak

Netto driftsutgifter til kommunale veier og gater er langt høyere i Hammerfest kommune i forhold til sammenlignbare kommuner. Antall kilometer vei som er tilrettelagt for syklende er også lav i Hammerfest sett mot sammenlignbare kommuner.
Tiltak som oppgradering av vei og vedlikehold er viktig for infrastruktur i kommunen. En del tiltak er alt igangsatt og iverksatt.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis nivå.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet
På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. 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 middels på dette området. Området vurderes å ikke

være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. En eventuell forvaltningsrevisjon bør være rettet mot tema som vintervedlikehold og trafikksikkerhet.

7.3 Brann- og feiervesen

Kommunen skal sørge for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver på en effektiv og sikker måte.[326] Brannvesenet skal blant annet gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen, gjennomføre brannforebyggende tilsyn, være innsatsstyrke ved brann, samt sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.[327] Kommunestyret selv kan fastsette lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg.[328]

Leder av brannvesenet og øvrig personell skal ha de kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne ivareta brannvesenets oppgaver på en forsvarlig måte.[329] Brannvesenet skal organiseres med en forebyggende avdeling og en beredskapsavdeling.[330] Enhver kommune skal ha beredskap for brann og ulykker som sikrer innsats i hele kommunen innenfor fastsatte krav til innsatstider.[331]

Hammerfest kommune

Brannforebyggende avdeling[332]
Alt arbeid ved brannforebyggende avdeling er rettet inn mot forebygging av brann. Avdelingen er bemannet med en brannmester og en feier. Avdelingen arbeider innen følgende områder:

- Tilsyn av særskilte brannobjekter
- Feiertjenester og tilsyn med ildsteder
- Lagringstillatelser av brannfarlige og eksplosive stoffer
- Informasjon
- Undervisning
- Saksbehandling innen lov om vern mot brann, eksplosjon mv. med forskrifter

Videre sies følgende om Feiing og tilsyn med fyringsanlegg:
«Brann- og feiervesenet skal sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg så ofte det er behov for det. Nye ildsted eller det er gjort store endringer på et eksisterende ildsted, skal dette godkjennes av kommunen».

[326] Jf. lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 9.
[327] Jf. lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 11.
[328] Jf. lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 28.
[329] Jf. lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 9.
[330] Jf. forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 2-5.
[331] Jf. forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 5-1.
[332] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/brann-og-beredskap/brann-og-redningstjenesten/brannforebygging-og-feiing/

I årsrapport 2019 sies følgende om området:[333]

«Foruten forebygging og beredskap ble det i 2019 også levert tjenester til Kvalsund kommune og dette har sammenheng med tidligere inngått avtale med Kvalsund kommune om salg av tjenester innenfor dette området. Fra 2020 blir tjenestene i disse kommunene integrert i en felles virksomhet».

Videre sies det at den nye dimensjoneringsforskriften stiller strengere krav enn tidligere til bemanning i den enkelte kommune, noe som vil medføre økte kostnader, særlig i de minste kommunene. Det er derfor viktig å søke samarbeid utover kommunegrensene. Bl.a. tilbyr Hammerfest brann og redning også opplæring til brannvesen i andre kommuner i fylket.

Ellers har Hammerfest kommune også i foregående år hatt ansvaret for drift og personell ved 110 sentralen. Den er vedtatt flyttet til Kirkenes, men overføring er nå satt til 1. kvartal 2020. Fra Sør Varanger kommune sin side har det vært arbeidet aktivt for å få ressurser fra dagens 110 – sentral over, særlig i opplæringsperioden som vil pågå stort sett i hele 2020.

Forøvrig ble feieområdet utvidet med en stillingshjemmel i 2018, og ny feier kom på plass tidlig på året, slik at etterslepet på tilsyn og feiing nå utføres kontinuerlig for å komme a jour.

Et annet viktig forhold er at Hammerfest kommune mangler øvingsfelt for sine røykdykkere. De siste årene har virksomheten brukt midler på å bygge opp provisoriske øvingslokaliteter som de stadig blir fordrevet fra, samtidig som at de må bruke midler på å sende røykdykkere til Alta eller Honningsvåg for å gjennomføre lovpålagt trening. Plan og utvikling arbeider med planer og områder som kan være egnet til et slikt formål innenfor egne kommunegrenser».

«Brann og redning er organisert i samsvar med den brannordningen som ble vedtatt av kommunestyret i 2011. Den er igjen basert på en ROS-analyse som gjenspeiler utviklingen av Hammerfestsamfunnet».

Kommunestyret kan fastsette lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg. I følge søk på lovdata er det ikke vedtatt egen forskrift for Hammerfest kommune på dette.

KOSTRA tall for brann og ulykkesvern i 2019 viser at netto driftsutgifter pr. innbygger i Hammerfest er høyere enn KOSTRA gruppe 12 og landet for øvrig uten Oslo. Antall tilsyn i 2019 i bygninger til opphold for et større antall mennesker hvor brann kan medføre mer enn alminnelig fare for tap av menneskeliv er 48 i antall for Hammerfest, tilsvarende i KOSTRA gruppe 12 er antall tilsyn på 205.

7.3 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv, samfunnsmessig og økonomiskperspektiv.

[333] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 50

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde manglende utføring av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i tjenesten. Andre risikofaktorer er manglende feiing og tilsyn med fyringsanlegg samt at en risikofaktor kan være at regelverket for selvkostområdet ikke overholdes, noe som kan medfører at tjenesten blir dyrere ut til forbruker.

Fra et samfunns- og miljøperspektiv kan en risikofaktor være manglende kvalitetsforbedringer og manglende sikkerhetstiltak, med alvorlige konsekvenser for både brukere og samfunn, samt miljøkonsekvenser.

En risikofaktor fra et økonomisk perspektiv kan være tjenesteområdets driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter, samt forskjeller i forhold til sammenlignbare kommuner med mer.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelsen iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Øvingsfelt for Hammerfest brann mangler pr. i dag jfr. Årsrapport s. 50.

Hammerfest brann har høy kompetanse og gjennomfører blant annet undervisning for de andre kommunene sitt brannmannskap, gjennom et samarbeid med Norges brannskole. (årsrapport s. 50)

Netto driftsutgifter pr. innbygger i Hammerfest er høyere enn sammenlignbare kommuner og antall branntilsyn er lav i forhold til sammenlignbare kommuner.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill

Sekretariatet har mottatt innspill på området feiing angående selvkostområdet.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

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

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Området er tradisjonelt sett 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 middels på dette området. Deler av området, feiing, tilsyn og forebyggende arbeid vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

7.4 Plan og byggesak

Plan- og bygningsloven bestemmer hvordan landets arealer skal brukes og reguleres. Arealplanlegging er viktig for at arealene skal bli brukt på en effektiv og rasjonell måte. Reglene om behandling av byggesaker skal sikre en forsvarlig utførelse og kontroll med byggearbeider. Loven stiller enkelte materielle krav til byggverk. Byggeteknisk forskrift inneholder ytterligere krav.

Loven gjelder alle typer aktiviteter og virksomheter knyttet til fast eiendom. Den gjelder for hele landet og for alle «tiltak». Med «tiltak» mener loven «oppføring, rivning, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom». Som «tiltak» regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med det som er bestemt om arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Videre inneholder loven en plandel og en byggesaksdel. Plandelen har regler om de ulike planene: Statlige arealplaner, regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner. Loven gir regler om hvordan disse behandles og hvilke virkninger de har for nåtidig og fremtidig utnyttelse. Byggesaksdelen inneholder regler om hvordan byggesaker skal behandles, om når det foreligger søknadsplikt, om at tiltak skal forestås av et foretak med ansvarsrett, om hvilke krav som stilles til søknaden og kommunens tilsynsplikt med byggearbeider.[334]

Hammerfest kommune

Kommuneplanens samfunnsdel sies følgende om arealplanlegging:[335]

«Satsingsområder, mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel, angir både direkte og indirekte de langsiktige arealbehovene i Hammerfest kommune. Konkretisering av disse behovene gjøres i kommuneplanens arealdel, gjennom klart definerte arealavsetninger og bestemmelser for arealbruken.

Gjennom god planberedskap oppnår de at framtidige arealbehov avdekkes og klareres tidlig. Dette sikrer at det til enhver tid er tilgjengelige arealer for å sikre at kommunens

[334] https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71
[335] Kommuneplan, samfunnsdel, s. 50

utviklingspotensial blir utnyttet optimalt, både kvalitativt og kvantitativt. Planarbeidet må gjøres på en slik måte at en sikrer gode avveiinger mellom bruk og vern av arealene.

Topografi, klima, skredfare, og behovet for å ivareta ulike arealinteresser og naturkvaliteter, gjør at det er nødvendig å ha en arealgjerrig arealpolitikk. Dette gjelder særlig i sentrumsnære områder, men også i øvrige deler av kommunen. En slik gjerrighet er også ønskelig for optimal utnyttelse av eksisterende infrastruktur, effektiv transport, korte reiseavstander, og tilrettelegging for å reise kollektivt.

Gjennom Kommuneplanens arealdel for hele kommunen, vedtatt i 2010, og Kommunedelplanen for Hammerfest og Rypefjord, vedtatt i 2014, er det gjort avklaringer som i stor grad vil kunne dekke kommunens arealbehov i mange år framover. Behovet for rullering av disse planene vil imidlertid måtte være en løpende vurdering. En slik vurdering gjøres normalt ved behandling av planstrategien, som skal skje tidlig i hver ny kommunestyreperiode.

Kommunesammenslåing med andre kommuner, eller et nærmere arealsamarbeid, vil kunne gi nye muligheter og utfordringer i arealplanleggingen fremover».

Arealplanlegging:[336]
Kommunen har et ansvar for å forvalte arealer og naturressurser i hele kommunens område. Dette gjøres både ved at kommunens plan- og næringsavdeling selv lager arealplaner eller behandler forslag fra grunneiere eller andre private aktører som planlegger utbygging. Arealplanlegging- og forvaltning handler også om å ta vare på naturområder og naturressurser både med hensyn til vern og friluftsliv. Arealplanleggingen styres i hovedsak gjennom plan- og bygningsloven. Plan- og næringsavdelingen tildeler også tomter til nærings- og boligformål.

Utfordringer
Byplanlegging i Hammerfest er spesielt utfordrende fordi det samtidig som det er stor etterspørsel etter nye byggeområder, er mangel på tilgjengelig areal. Stedets beliggenhet mellom fjellet og sjøen legger naturlige begrensninger for videreutvikling av sentrale områder. I tillegg er Hammerfest en reindriftskommune, og en slik arealkrevende næring setter betydelige begrensninger på arealbruken. Kommunen satser på å løse noen av arealutfordringene i pågående rullering av kommuneplanens arealdel. Det jobbes samtidig med å flytte flyplassen ut av byen. Dette vil frigjøre et stort område innenfor bygrensen som kan utvikles til en ny bydel med boliger, kontorer og forretning.

Målsetninger
Kommuneplanen angir bl.a. følgende viktige målsetninger for arealplanlegging- og forvaltning i Hammerfest kommune:

- Tilstrekkelig med byggearealer for ulike formål og boliger i ulike prisklasser
- Fokus på kvalitet og miljø i måten vi bygger i og bruker byen / tettstedene

[336] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/byggesak-arealplanlegging-og-eiendom/arealplanlegging/arealplanlegging-i-hammerfest/

Saksbehandling av byggesaker:[337]
Fagområdet for byggesaker inngår i arealplanlegging og eiendom. Avdelingen behandling byggesaker og skal sikre en forsvarlig utførelse og kontroll med byggearbeid og at materielle krav til byggverk er i henhold til lov og byggeteknisk forskrift.

Avdelingen behandler søknader om oppføring, rivning, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom.

Byggesaksavdelingen har ansvar for tilsyn og befaring med bygg i Hammerfest kommune.

KOSTRA tall for Saksbehandlingstid med 12 ukers frist, her scorer Hammerfest meget bra med 28 dager, Kvalsund har langt dårligere med 56 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kommunene i Vest-Finnmark 48 dager.

KOSTRA tall for antall reguleringsplaner som er vedtatt i 2019 for Hammerfest er 2 og 67 prosent ga innsigelser på reguleringsplanene i Hammerfest kommune. For øvrige KOSTRA tall henvises til tabell.

		Hammerfest	Kostragruppe 12	Landet uten Oslo
Nøkkeltall	Enhet	2019	2019	2019
Reguleringsplaner vedtatt i alt (antall)	antall	2	27	1392
Andel av reguleringsplanene som ble møtt med innsigelser (prosent)	prosent	67	32	26
Byggesøknader i alt behandlet (antall)	antall	87	1045	71711
Behandlede byggesøknader med 3 ukers frist (antall)	antall	42	1008	29786
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)	dager	21	13	18
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)	dager	28	26	37
Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)	prosent	9	14	17
Tilsyn for byggevirksomhet som er unntatt søknadsplikt (antall)	antall	1	2	1193
Søknader om nye bygninger i strandsonen som ble innvilget (antall)	antall	2	5	884
Andel av søknader om nye bygninger i LNF-/LNFR-områder som ble innvilget (prosent)	prosent	100	96	95
Andel av søknader om tiltak i freda eller verneverdige områder / bygninger som ble invilget (prosent)	prosent	..	46	46
Selvkostgrad i byggesaker (prosent)	prosent	..	64	83
Netto endring i antall boliger (antall)	antall	..	..	..

7.4.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv og et samfunnsperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette gjelde at innbyggernes rettigheter og plikter ikke blir ivaretatt på forvaltningsmessig korrekt måte i saksbehandling og oppfølging, samt sikre en forsvarlig utførelse av byggeprosjekter ved tilsyn. Konsekvens er at antall klager på enkeltvedtak øker, og at prosjekt blir forsinket. En annen risikofaktor kan være at lovpålagt tilsyn nedprioriteres og dermed ikke sikrer en forsvarlig utførelse og kontroll med byggearbeidet i byen.

[337] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/byggesak-arealplanlegging-og-eiendom/byggesak/

I et samfunnsperspektiv vil manglende reguleringsplaner og bestemmelser hvordan byens arealer skal bli brukt på en effektiv og rasjonell måte kunne få store samfunnsmessige konsekvenser. Planarbeidet må gjøres på en slik måte at en sikrer gode avveiinger mellom bruk og vern av arealene.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelsen iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Topografi, klima, skredfare, og behovet for å ivareta ulike arealinteresser og naturkvaliteter, gjør at det er nødvendig å ha en arealgjerrig arealpolitikk. Dette gjelder særlig i sentrumsnære områder, men også i øvrige deler av kommunen. Et slikt fokus er også ønskelig for optimal utnyttelse av eksisterende infrastruktur, effektiv transport, korte reiseavstander, og tilrettelegging for å reise kollektivt. KOSTRA tall for innsigelser på planarbeidet viser stort engasjement og brukermedvirkning. Dette er med på å redusere risikoen for uønskede hendelser.

Det er stor etterspørsel etter nye byggeområder, men er mangel på tilgjengelig areal. I tillegg er Hammerfest en reindriftskommune, og en slik arealkrevende næring setter betydelige begrensninger på arealbruken. Kommunen satser på å løse noen av arealutfordringene i pågående rullering av kommuneplanens arealdel. Det jobbes samtidig med å flytte flyplassen ut av byen. Dette vil frigjøre et stort område innenfor bygrensen som kan utvikles til en ny bydel med boliger, kontorer og forretning.

Byggesaksbehandling har god saksbehandlingstid, samtidig er det innregistrert et lite antall byggesøknader i 2019 sett mot KOSTRA tall. Antall tilsyn som er innregistrert er meget lav for 2019 og kan medføre uønskede hendelser.

Arealplanen for de fire neste årene er ute på høring og i henhold til lovkrav.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være godt til delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

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

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. I Kvalsund kommune ble prosjekt Byggesaksbehandling overført som tilleggsprosjekt i ny Hammerfest kommune. Prosjektet er ikke startet i inneværende planperiode. Deler av området er tradisjonelt sett 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 middels på dette området. Deler av området byggesaksbehandling er aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode, spesielt med henblikk på tilsynsdelen.

7.5 Bygg- og eiendomsforvaltning

Norske kommuner og fylkeskommuner forvalter store verdier i form av eiendommer og bygninger. Bygningsmassen er en av flere avgjørende innsatsfaktor for all kommunal tjenesteyting. [338]

Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.[339] For bygg og eiendomsforvaltning vil dette være å etablere et system for forvaltning av fast eiendom. Internkontrollforskriftens § 5 viser til behovet for et kvalitetssystem som sikrer en systematisk dokumentering av avvik og oppfølging av disse, noe som er relevant for kommunens bygningsmasse. Videre har administrasjonssjefen i kommunen ansvaret for at det en gang i året vedtas en rullerende økonomiplan, som minst omfatter de fire neste budsjettårene. [340]

Kommunen har det økonomiske ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av kirker. Kirkelig fellesråd har forvaltningsansvaret.[341] Kirkeloven sier at kommunene skal finansiere den lokale kirke, men kommunene må selv fastsette størrelsen på bevilgninger og hvordan de skal utvikle samarbeidet med kirken.[342]

Det er kommunestyret selv som skal behandle saker som har et overordnet styringsformål. I dette ligger for eksempel økonomi- og handlingsplan. Det er naturlig å forutsette at dette også gjelder for kommunale bygg og grunneiendom, og ved kjøp og salg av fast eiendom, som ikke er behandlet tidligere gjennom vedtatte planer. [343] Kommunestyret har som regel

[338]http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2016/04/Froeya_Forvaltning_av_bygninger_og_grunneiendom.pdf
[339] kommuneloven § 25-1
[340] kommuneloven § 14-4
[341] kirkeloven, kulturminneloven, rundskriv T-3/2000 (om forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø) og i regler og retningslinjer fastsatt av departementet og Kirkerådet. https://www.regjeringen.no/no/tema/tro-og-livssyn/den-norske-kirke/innsiktsartikler/kirkebygg/id2009476/
[342] https://www.ka.no/_service/300851/download/id/450596/name/Kirke+og+kommune_2016%282%29.pdf
[343] Kommuneloven § 14-2

delegert driftsansvaret til for eksempel hovedutvalg for næring, drift og miljø, som da har hovedansvar for alle driftsoppgaver i kommunen. Dette omfatter som oftest også kommunale bygg. [344]

Hammerfest kommune

Bygg- og eiendomsforvaltning er organisert under sektor for teknisk drift og eiendom.

I økonomiplan for 2020-2023 sies følgende om området: [345]

«Tjenesteområde Eiendomsforvaltning omfatter bolig og eiendomsforvaltningen i kommunen og ivaretar boliger, skoler, barnehager, institusjonsbygg og administrasjonslokaler. Hammerfest kommune har en relativt desentralisert tjenesteproduksjon med et høyt antall skoler, idrettsanlegg, barnehager etc. som medfører et høyere arealbehov og større driftskostnader enn sentraliserte løsninger. Kommunen ligger derfor høyt på alle tabeller knyttet til dekningsgrad og utgifter knyttet til eiendomsforvaltning. Høyt totalt areal, både på bolig og formålsbygg, henger også sammen med høy eierandel på de byggene kommunen disponerer. De har primært valgt å eie fremfor å leie. Kommunen har også satser for leie av boliger, elevhybler etc. som ligger relativt lavt, noe som medfører at kommunen kommer ut med høyt beløp på netto driftsutgifter. Lave leiepriser må sees i sammenheng med tilstand på kommunal boligmasse. Det kan også bemerkes at en generelt dårlig tilstand på mange boliger, fører til høy drifts- og vedlikeholdskostnader».

Videre sies følgende om Sentrale utfordringer og innsatsområder:
«Administrasjonen har utarbeidet en plan for disponering av formålsbygg. Dette gir en mer systematisk og helhetlig planlegging rundt disponering av kommunens eiendomsmasse. Riktig bruker til riktig bygg, og god forvaltning av disse formålsbyggene, blir et innsatsområde fremover».

«Kommunens boligmasse har en generelt lav standard, og etterslepet på vedlikehold er relativt stort. Mange av boligene er uegnede for målgruppene. Samtidig har kommunen inngått tilvisningsavtaler, som tillater bruk av det private leiemarkedet for å løse boligutfordringene for noen av målgruppene. Det blir derfor en prioritet innen eiendomsforvaltningen å avhende boliger som kommunen av ulike grunner ikke lengre ønsker å beholde».

I årsrapport 2019 sies følgende om utfordringer knyttet til Bygg- og eiendomsforvaltning:

«Det er knyttet utfordringer til vedlikehold og renovering av bygningsmassen, og det er et klart behov for bedre planer samt økt gjennomføringsgrad for dette i fremover. Det er gledelig at det er avsatt midler til rehabilitering og nybygg på Reindalen skole og bygging av ny barnehage i økonomiplanperioden». [346]

[344] Kommuneloven § 5-14
[345] Økonomiplan 2020-2023, s. 29-30
[346] Årsrapport 2019 Hammerfest, s. 40

Nøkkeltall fra KOSTRA for Hammerfest kommune i 2019:

Nøkkeltall	Enhet	Hammerfest 2019	Kostragruppe 12 2019	Landet uten Oslo 2019
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)	prosent	13,9	10,5	9
Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger (kr)	kr	387	461	299
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	m2	10,97	9,01	4,94
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	kr	71	62	101
Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)	kr	606	529	602
Herav utgifter til renhold (kr)	kr	209	133	173
Herav energikostnader per kvadratameter (kr)1	kr	109	123	134

Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent er høyere (13,9 prosent) for Hammerfest kommune enn i KOSTRA gruppe 12 (10,5 prosent) og landet førøvrig uten Oslo (9 prosent).

7.5.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv, samfunnsperspektiv og et økonomiskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv og samfunnsperspektiv kan dette gjelde at ikke kommunen ivaretar boliger, skoler, barnehager, institusjonsbygg og administrasjonslokaler, samt at vedlikehold, renovering og avvik ikke følges opp. Konsekvens er at en av hovedfaktorene i kommunal tjenesteyting ikke blir tilfredsstillende ivaretatt.

I et økonomisk perspektiv er en risikofaktor økte utgifter eller redusert ressursbruk til bygg og eiendom, som igjen kan føre til etterslep på vedlikehold og renovering. Dårlig prosjektstyring ved investeringer vil også kunne medføre store budsjettoverskridelser. Det kan også være en økonomisk risikofaktor dersom kommunen eier flere bygg enn nødvendig.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Hammerfest kommune har større driftskostnader enn sammenlignbare kommuner. Kommunen ligger høyt på alle tabeller knyttet til dekningsgrad og utgifter knyttet til eiendomsforvaltning. Høyt totalt areal, både på bolig og formålsbygg, henger også sammen med høy eierandel på de byggene kommunen disponerer.

I følge årsrapport 2019, (s.40 og s. 49) sies det at vedlikehold og renovering av bygningsmassen er utfordrende. Samt at det er høye energikostnader, at en såpass stor andel av energimengden er bundet opp i fast pris. Dette er noe som kommunen bør foreta

nærmere vurderinger av med sikte på å oppnå en bedre avtale med leverandør innenfor rammene av gjeldende avtale.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende området i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet
På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn
Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Prosjekt rutiner i byggeprosjekter er ikke startet og det er signalisert fra revisjon at de kapasitetsmessig ikke får gjennomført dette. Deler av området kan være gjenstand for statlig tilsyn.

Vesentlighetsvurderinger
Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være middels på dette området. Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode dersom ikke prosjektet blir gjennomført i inneværende periode.

7.6 Næringsarbeid

Næringsarbeid er kommunens redskap i utviklingsarbeid mot eksisterende og nye næringsaktører, og dermed en naturlig samarbeidspart for næringslivet. Næringsarbeid er i hovedsak innenfor områdene fiskeri og havbruk, petroleumsvirksomhet, reiseliv, handels-, service- og kulturnæring.[347]

Tildeling fra det kommunale næringsfondet skal skje i tråd med gjeldende retningslinjer, samt vedtekter og lovverk på området.

Hammerfest kommune

Arbeidsområder for Næringsavdelingen er i samarbeid med næringslivet og de utarbeider langsiktige strategier og årlige handlingsplaner for kommunens næringsrettede innsatsområder.[348]

[347] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/samfunn-utvikling-natur-og-miljo/naring/naringsavdelingen/
[348] https://hammerfest.kommune.no/tjenester/samfunn-utvikling-natur-og-miljo/naring/naringsavdelingen/

I kommuneplanens samfunnsdel– Verdiskapning og næringsutvikling er området et satsningsområde og følgende sies:[349]

«Prognosene viser en forventet befolkningsvekst på rundt 1900 mennesker de neste 12 årene. Veksten henger sammen med en del sentrale faktorer i samfunnsutviklingen, deriblant hvordan næringslivet utvikler seg. Hammerfest kommune vil gjennom mål og strategier fortsatt bidra til at det satses på både petroleumsindustri, sjømat og lokal handelsnæring. Planer for tilrettelegging av næringsarealer for ønsket vekst, er en nødvendighet. Hammerfest sykehus er en bærebjelke i lokalsamfunnet og et helsemessig knutepunkt i regionen. Et fremtidig godt helsetjenestetilbud for alle betinger et lokalt sykehus med spesialisthelsetjenester, og strategier for en god samordning av tjenestene i regionen».
«Bolyst og attraktivitet skapes blant annet gjennom mulighet for ulike fritidsaktiviteter, og Hammerfest skal være et senter for kultur, kunnskap og opplevelse. Gode systemer for person- og godstransport er avgjørende for en ønsket utvikling av kommunen som helhet. Det er et overordnet mål at man arbeider for en best mulig kommunestruktur i regionen og at man bidrar til å bevare og sikre en robust region og et robust fylke».

Næringsfondet:[350]

Formålet med næringsfondet er å stimulere til nyskapning, nyetablering, knoppskyting, kompetanseheving eller andre utviklingstiltak basert på varige og lønnsomme arbeidsplasser og bedrifter i samsvar med Kommuneplanens målsetninger, strategisk næringsplan (SNP) og den til enhver tid gjeldende handlingsplan til SNP.

Tilskuddet gjelder i utgangspunktet alle næringer inkl. jordbruk. Investeringer i fiskeflåten faller utenom disse retningslinjer da kommunen har særskilte bevilgninger til dette formålet. I utgangspunktet har ingen søker krav på tilskudd. Eventuelt tilskudd vil bli gitt etter en samlet vurdering av hver enkelt søknad.

7.6.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv og samfunnsperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et samfunns- og brukerperspektiv kan manglende næringsutvikling gå utover tilvekst og bolyst i kommunen, og en annen risikofaktor er næringsfondet ikke bidrar til sitt formål.

En annen risikofaktor er i et samfunnsperspektiv dersom ikke næringslivet utvikler seg for å fremme industri, lokalt særpreg og lokal handelsnæring. I et samfunnsperspektiv vil også mangel på næringsarealer medføre at en ikke fremmer ønsket vekst.

[349] Kommuneplan Samfunnsdel, s. 19
[350] Retningslinjene er vedtatt i Fellesnemden dato: 30.09.2019

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelsen iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Området er i utgangspunktet lite lovregulert og internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Hammerfest kommune har Ikke utarbeidet egen strategisk næringsplan for området. Men strategier og målsettinger er godt beskrevet i kommuneplan sin samfunnsdel. (s.19)

Det er ikke vedtatt nye vedtekter etter sammenslåing med Kvalsund. Vedtektene er fra september 2019.

Kommunens eventuelle egne planer, vedtekter med mer vil kunne bidra til at kommunens næringsarbeid tar den retning og når de målgrupper som er ønsket av for eksempel kommunestyret, eller de myndigheter som bevilger nærings- og utviklingsmidler til kommunen. At kommune evaluerer eget næringsarbeid vi også kunne bidra til risikoredusering.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis på plass, og risikoreduserende tiltak sette til delvis.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill vedrørende området 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 i Kvalsund kommune gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. I Hammerfest kommune er forvaltning av næringsfondet startet i oktober 2018 men prosjektet er ikke levert pr. oktober 2020. Området er delvis gjenstand for statlig tilsyn.

Vesentlighetsvurderinger
Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være høy på dette området. Området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode med at det er et pågående prosjekt i denne planperioden.

7.7 Samlet risiko- og vesentlighetsvurdering

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende Tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
7.1 Vann, avløp og renovasjon	Nei	Middels	Delvis	Middels	Middels
7.2 Kommunale veier	Nei	Middels	Delvis	Middels	Middels
7.3 Brann- og feievesen	Ja, feiing	Høy	Delvis	Middels	Middels
7.4 Plan og byggesak	Ja, overfor prosj.	Høy	Delvis	Middels	Middels
7.5 Bygg- og eiendomsforvaltning	Ja, overfor prosj.	Høy	Delvis	Middels	Middels
7.6 Næringsarbeid	Nei, pågående prosjekt som skal leveres i okt 20	Høy	Delvis	Høy	Høy

8. KOMMUNALE FORETAK

Organisasjonsformen kommunale foretak er beregnet for de deler av kommunens virksomhet som har et forretningsmessig preg, men som skal drives som en del av kommunen.[351] Organisasjonsformen er beregnet på tilfeller hvor kommunen ønsker å gi virksomhetens ledelse noe større frihet enn det kommuneloven ellers gir rom for innenfor kommunen som juridisk person, men hvor kommunen ikke ønsker å gi virksomheten så stor grad av frihet som aksjeselskapsformen innebærer.

Det er kommunestyret selv som skal treffe vedtak om opprettelse av kommunale foretak, velge styre og fastsette vedtekter for foretaket.[352]

Kommunale foretak er ikke en egen juridisk enhet, men en del av kommunen som rettssubjekt. Kommunen hefter for foretakets forpliktelser.[353] I motsetning til utskilling ved bruk av aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, vil de ansatte fortsatt ha kommunen som arbeidsgiver.

Foretaket ledes av et styre og en daglig leder.[354] Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med lover og forskrifter, foretakets formål og vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer som er fastsatt av kommunestyret.[355] Styret er direkte underlagt kommunestyret.[356]

Avgrensninger i risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunale foretak:

Sekretariatet foretar kun risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunale foretak som det i prosessen er gitt innspill på, eller der det er fremkommet andre indikatorer på risiko.

Dersom kontrollutvalget ønsker å tilføye andre kommunale foretak i vurderingene vil dette bli foretatt i forbindelse med oppstart av konkrete forvaltningsrevisjoner. For en nærmere

[351] NOU 2016: 4 Ny kommunelov.
[352] Kommuneloven § 9-1.
[353] Kommuneloven §§ 9-1 og 9-2
[354] Kommuneloven § 9-4
[355] Kommuneloven § 9-8
[356] Kommuneloven § 9-10

beskrivelse av rammeverket for vurderinger av risiko- og vesentlighetsvurderinger henvises det til kapittel 1.

Hammerfest kommune har to kommunalt foretak, som er Hammerfest Havn KF og Hammerfest Parkering KF.

8.1 Hammerfest Havn KF

Virksomhetsbeskrivelse [357]

Målene for virksomheten er å bygge, vedlikeholde og drive effektive og rasjonelle havneanlegg for alle typer skipstrafikk, fiskerirelatert virksomhet, godshåndtering og passasjerbefordring. Med dette vil Hammerfest havn bidra til å videreutvikle kommunens og regionens næringsliv.

Havnens drift er selvfinansierende. Inntektene er i hovedsak fra skipstrafikk og varevederlag, utleie av arealer og bygninger samt salg av havnetjenester. Inntektene skal dekke kostnader forbundet med administrasjon, drift- og vedlikehold av kaier, arealer og terminaler. I tillegg skal inntektene dekke kostnadene ved utbygging av nye havneinstallasjoner. Ut fra dette er det havnebrukerne som bekoster havnedriften og havnekassens midler kan derfor i henhold til også den nye lovgivning kun benyttes til havneformål, og skal holdes adskilt i egen kasse – havnekassen

Overordnede mål og satsningsområder [358]

Hammerfest Havn har status som stamnetts havn. Dette etter anbefaling fra Kystverket.
I 2014 varslet Regjeringen at de ville legge frem en «Nasjonal havnestrategi – Regjeringens strategi for effektive havner for mer gods på sjø».

Dette bør bidra til effektivisering av samferdselen over Hammerfest havn. Det er i denne forbindelse av vesentlig betydning at oppmerksomhet rettes ut over kommunens grenser med hensyn til samferdselsspørsmål i regionen som helhet.

Overordnede retningslinjer for havnevirksomheten er gitt i lov om havner og farvann. Ny lov om havner og farvann ble vedtatt 21.06.2019 med ikrafttredelse 01.01.2020.

§ 1. Formål: «Loven skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Loven skal ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser.»

Etableringen av LNG-Melkøya, produksjonsstart på Goliat, funn på Johan Castberg (Skrugard, Havis), Alta-Gohta, Wisting og nyere funn, samt en økende olje-gassaktivitet i Barentshavet, har gitt grunnlag for en industriell petroleumsklynge og ekspansjon ved forsyningsbaser i Hammerfest. Et komplett og konkurransedyktig servicetilbudet er under kontinuerlig

[357] Årsrapport Hammerfest Havn KF 2019, s. 4
[358] Årsrapport Hammerfest Havn KF 2019, s. 4

utvikling. Regjeringens nordområdesatsing gir grunnlag for en ytterligere styrking av den positive utviklingen. Dette skulle tilsi at Hammerfest havns internasjonale betydning vil være på linje med flere" nasjonale havner".

Hammerfest havn må ha som en overordnet målsetting å posisjonere seg som internasjonal fiskerihavn både for produksjon, landing og servicehavn, ved siden av å være basehavn for petroleumsindustrien i Barentshavet og et brohode mot utbygging av petroleumsinstallasjoner på russisk kontinentalsokkel.

Tiltak og investeringer [359]

LEIRVIKA INDUSTRIOMRÅDE
Utbyggingen i «prosjekt Leirvika Industriområde» kom skikkelig i gang i 2019, med arealopparbeidelse i form av sprenging av fjell og utfylling i sjø. Kai byggingen kom også i gang høsten 2019. Arealopparbeidelsen og kai byggingen forventes sluttført sommeren 2020. Arbeidet med bygg og driftsinstallasjoner er planlagt oppstart våren/ sommeren 2020.

LANDSTRØM
Havnene i Norge har de siste årene gjennomgått et skifte med overgang til flere landstrømanlegg. Dieselmotorer i fartøy gir store utslipp både til luft og hav, selv når fartøyene ligger til kai. Utvikling av ny teknologi gir muligheter for forbedring av miljøet og Enova har i flere år gitt støtte til landstrømanlegg som har bidratt til et positivt skifte. Hammerfest havn ønsker å være en del av dette skiftet og redusere miljøpåvirkningene fra skipstrafikken.

Statistikken fra 2016 viser at Hammerfest havn har omtrent 300 000 ligge timer fordelt på 9879 anløp av fartøy i ulike størrelser. Anløpsstatistikken har gode forutsetninger for etableringen av et landstrømanlegg og tilsier at prosjektet vil være lønnsomt for Hammerfest havn. Fiskeflåten og offshoreflåten har størst andel anløp med over 3000 anløp årlig. Fartøy fra fiskeflåten, offshoreflåten og en del andre fartøy vil få etablert 9 selvbetjente tilkoblingspunkter som kan forsyne samtidig.

Prosjektet har fått tilsagn om støtte fra Enova, som stiller krav til landstrømanleggets utnyttelsesgrad. Ut fra beregninger er anleggets maksimale utnyttelsesgrad på 90 prosent. Hammerfest havns estimerte energibehov på landstrømanlegget er på ca. 7 850 000 kWh/år.

Egenfinansiering for Hammerfest havn kr.13,3 mill. Tilsagn fra Enova kr. 13,02 mill. Totalt budsjetterte investeringer kr. 26,32 mill. Beløpet inkluderer anleggsbidrag til Hammerfest Energi og tilkobling av ny fiberkabel.

Anlegget ble overlevert av WSP Norge AS. 03.10.19 totalkostnad kr. 20,1 mill.
Hammerfest Havn vil satse videre på landstrøm og fortsetter utbygging av landstrømanlegg i Leirvika på 1000 KWA og vil også fornye eksisterende anlegg på kaier.

[359] Årsrapport 2019 Hammerfest Havn KF, s. 6-9

FORSØL FISKERIMARINA
Stortinget bevilger midler over statsbudsjettet til tiltak i fiskerihavner og farleder. Under post 60 bevilges rammer for tilskudd til kommunale fiskerihavnetiltak som flytebrygger, kaier og etablering av næringsarealer. Det gis tilskudd slik at mindre fiskerihavneprosjekter kan realiseres i lokal regi. Kystverket forvaltet pr 2019 tilskuddsordningen for kommunale fiskerihavnetiltak. De kommunale fiskerihavnetiltakene blir prioritert ved behandlingen av årsplan. Tilskudd krever kommunal egenfinansiering av minst 50 prosent av prosjektkostnadene. Tilskuddene gis som bevilgninger innen budsjettåret.

Forsøl fiskerimarina består av 40 meter flytebrygge i betong og 16 fortøyningsbåser. Dette gir bedre liggeforhold og økt kapasitet for kystflåten og derigjennom styrke rammebetingelsen for industrien ved at leverandører tiltrekkes stedet. Flytebryggeanlegg sikrer liv og helse samt materielle verdier. Den ble ferdigstilt i april 2019. Leverandør Marina Solutions fra Ørsta. Kostnad kr. 3,4 mill.

OMRÅDEUTVIKLING FUGLENES OG MARIN VERDISKAPNING
Prosjekt «Industriell områdeutvikling Fuglenes» videreføres og er inne i en ny fase ved at en høsten 2019 startet med arealopparbeidelse og utfyllinger i fiskerihavna på Fuglenes. Dette vil følges opp med utlegging av flytebrygger. Fiskerinæringen og fiskerihavneutvikling har vært og vil også i fremtiden være sentral for Hammerfest Havn KF.

I 2019 startet Hammerfest havn KF i samarbeid med Kvalsund og Hammerfest kommune – «Prosjekt Marin Verdiskapning fase II» med fokus på sjømat og tilrettelegging for fiskeri og oppdrett. Planprosesser for videreutvikling av fiskerihavnefunksjoner på Fuglenes og i Forsøl er videreført i perioden. Dette har en nær kopling til arbeidet med Industriell områdeutvikling på Fuglenes, for å oppnå en industriell serviceklynge.

Fiskerihavneinvestering-I: Det er utarbeidet planløsning og forprosjektering for kapasitetsutvidelse av fiskerihavna på Fuglenes, i form av utdyping og liggekaier.
Fiskerihavneinvestering-II: Det er utarbeidet planløsning og forprosjektering for innseiling og havneutvidelse i Forsøl. Begge prosjektene (I og II) er søkt finansiert via Kystverket og samordnes med RenHavn-prosjektet.

REN HAVN
Det har i 2019 vært arbeidet med finansiering av RenHavn-prosjektet.

RenHavn-prosjektet: Er et miljøprosjekt for miljøopprydding av forurensede bunnsedimenter i Hammerfest havn. Kartlegging/analysearbeidet er sluttført, samt tiltaksfasen og forberedelse for gjennomføring. Prosjektet samordnes - med ny DS-kai i sentrum som blir hoved deponi for prosjektet og samordnes med Kystverkets prosjekter. I 2019 har det vært jobbet med finansiering over Statsbudsjettet 2020. En oppnådde ikke finansiering for 2020.

Ny Sentrumsterminal: Arbeidet med ny Sentrumsterminal for personer og gods videreføres og samordnes med RenHavn-prosjektet.

Investeringer 2019 [360]

Fordeling investeringer	Regnskap	Budsjett	Avvik
Prosjekter Fuglenes	939 340	1 000 000 -	60 660
Landstrøm	20 314 850	21 219 673 -	904 823
Leirvika industriområde	164 825 962	152 000 000	12 825 962
Prosjekter tilknyttet ren havn	2 161 293		2 161 293
Utkjøp leaset flytebrygge	400 000		400 000
Ro Ro Ki Polarbase	136 000		136 000
Forsøl fiskerimarina	688 723		688 723
Brenneriveien 24-30	671 073		671 073
Helikopterhangaren	337 675		337 675
Diverse mindre investeringer	637 096	5 000 000 -	4 362 904
Egenkapitalinnskidd KLP	60 761	67 000 -	6 239
	191 172 773	**179 286 673**	**11 886 100**

Langsiktig gjeld		
Ihendehaverobligasjonslån	-	-
Pensjonsforpliktelser	28 838 370	24 987 414
Andre lån	381 106 841	206 975 000
Sum langsiktig gjeld:	**409 945 211**	**231 962 414**
Kortsiktig gjeld		
Annen kortsiktig gjeld	34 325 909	27 555 742
Sum kortsiktig gjeld:	**34 325 909**	**27 555 742**

8.2 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Foretaket er ikke en egen juridisk enhet, men del av kommunen som rettssubjekt. Det at kommunen hefter for foretakets forpliktelser, samt foretakets organisasjons- og styringsform, gjør at det finnes vesentlighet sett ut i fra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt i forhold til økonomi, samfunns- og miljø, brukere, organisatoriske og politiske faktorer.

Risikofaktorer og konsekvenser

En økonomisk risikofaktor er at Hammerfest Havn KF har flere store investeringsprosjekter med stor økonomisk risiko i lånegraden og gjeld. I årsmeldingen 2019 (s.19) sies følgende: «Organisasjonen og de økonomiske ressursene Hammerfest Havn KF har til rådighet er utnyttet til det maksimale i forhold til å ivareta en profesjonell forvaltning og drift av foretakets havneinnretninger». Dette er noe som Hammerfest kommune hefter for.

En organisatorisk risikofaktor er at Hammerfest Havn KF til dels har en liten organisasjon sett mot en kommune, noe som gjør det sårbart ved fravær og andre forhold. En annen risikofaktor er dersom sentrale stillinger/verv i Hammerfest Havn KF også fyller stilinger/verv i andre selskap som foretaket har interesser i, representere alltid en risiko for rolleblanding.

[360] Årsrapport 2019 Hammerfest Havn KF, s. 16

I et politisk perspektiv kan det foreligge risiko knyttet til om Hammerfest Havn KF sin virksomhet er tråd med kommunestyrets vedtak, mål, strategier med mer for foretaket, og havnedriften i Hammerfest.

I et brukerperspektiv kan det foreligge risiko for at foretaket ikke yter tjenester og lovpålagte oppgaver slik kommunestyret eller havnestyret forventer eller regelverket krever.

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

Risikoreduserende tiltak
Foretakets ledelse og styret må ha fokus på risikoreduserende tiltak. Kommunestyret som foretakets øverste organ har det overordnede ansvaret for at foretaket har en forsvarlig drift, og at de følger de vedtak og styringsdokumenter som er fastsatt av kommunestyret.

Foretaket har rutiner for kartlegging av måloppnåelse. Slike rutiner bidrar til å senke risikoen for at uønskede hendelser inntreffer.

Risikoreduserende tiltak er internkontroll og at foretaket følger de lover og retningslinjer som gjelder, herunder kontraktsoppfølginger, forsiktighetsprinsippet, offentlige anskaffelser og de etiske retningslinjer med mer.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være delvis reduserende for uønskede hendelser.

Innspill
Sekretariatet har mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde 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 eller planlagt forvaltningsrevisjon på dette området i inneværende planperiode. Deler av område kan være gjenstand for statlig tilsyn, spesielt tilskuddsordninger.

Vesentlighetsvurdering
Området vurderes å være av høy vesentlighet. Området er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

8.2 Hammerfest Parkering KF

Foretaket er ikke aktuell for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

8.3 Samlet risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende Tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
Hammerfest Havn KF	**Ja, store investerings-prosjekt, høy gjeld**	**Høy**	**Delvis**	**Høy**	**Høy**

9. SELSKAPER OG EIERSTYRING

Kommuneloven stiller krav til kommunen om å føre kontroll med at kommunens interesser i selskap kommunen har eierskap i blir ivaretatt på en betryggende måte.[361] Kommuneloven gir videre kommunen anledning til å gjennomføre forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunen har eierinteresser i.[362]

Obligatorisk eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon vil i denne planperioden **kun** gjelde eierskapsforvaltningen i heloffentlig eide selskap som omfattes av kommuneloven §§ 23-6 og 24-10 om innsynsrett.

I ny kommunelov er det nå lovfestet at kommunene skal ha utarbeidet eierskapsmelding for sin eierstyring.[363]

Hammerfest kommune sine heloffentlig eide selskaper[364]

Selskapsnavn	Selskapets formål	Eierandel	Kommentar
Hammerfest Energi AS	Utvikle kostandseffektive energi løsninger	80 %	Store økonomiske verdier, intern uro, rettsaker
Museene for kystkultur og gjenreising i Finnmark IKS	Museumstjenester	37,5 %	Gjennomført selskapskontroll i forrige planperiode
Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS	Revisjon	12 %	Tidligere også vurdert forvaltningsrevisjon av selskapet
Kontrollutvalgssekretariatet (KUSEK) IKS	Sekretariat-tjenester	26 %	Økning i antall ansatte fra 2 til 3 i

[361] Kommuneloven § 23-2 første ledd.
[362] Kommuneloven § 23-2 første ledd.
[363] Kommuneloven § 26-1.
[364] Årsregnskap 2019 Hammerfest, Note 2 og 17 s. 10 og s. 22 og Kvalsund, Note 4 s.15.

			2020. Økt oppdragsmengde
Interkommunalt Arkiv IKS	Arkiv	25 %	Gjennomført selskapskontroll i forrige planperiode
Arealutvikling AS	Utvikling av areal og industriområder	100 %	Stor økonomisk verdi
Finnmark Ressursselskap AS	Avfallstjenester	88 %	Samfunns- og miljømessig viktig

Avgrensninger i Risiko- og vesentlighetsvurderinger av selskap:

Sekretariatet foretar kun risiko- og vesentlighetsvurderinger av selskap som det i prosessen er gitt innspill på eller at det er fremkommet andre indikatorer på risiko. Dersom kontrollutvalget ønsker å tilføye andre selskap i vurderingene vil dette bli foretatt i forbindelse med oppstart av prosjektet. For en nærmere beskrivelse av grunnlaget for vurderinger i risiko- og vesentlighetsvurderinger henvises til kapitel 1.

Sekretariatet kan ikke utføre risiko- og vesentlighetsvurderinger av eget selskap på grunn av habilitet og uavhengighet, det er ikke innkommet innspill som gjelder KUSEK IKS.

9.1 Eierskap og eierstyring

9.1.1 Eierskapskontroll Nye Hammerfest kommune

Ny felles eierskapsmelding for den sammenslåtte kommunen er under utarbeidelse og ikke ferdig pr. oktober 2020. Det er signalisert at selskapene i de to tidligere kommunene inngår i den nye kommunens eierportefølje.

Eierskapskontroll av Hammerfest kommune overføres til neste planperiode.

9.2 Interkommunale selskaper (IKS)

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid, herunder som interkommunalt selskap[365]

Deltaker ansvar: [366]

Den enkelte deltaker hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser. Til sammen skal delene utgjøre selskapets samlede forpliktelser. Den enkelte deltakers ansvar for selskapsforpliktelser svarer til deltakerens eierandel i selskapet med mindre annet fremgår av selskapsavtalen.

En selskapskreditor må først gjøre sitt krav gjeldende mot selskapet. Dersom kreditor ikke oppnår dekning av selskapet innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren direkte for deltakerens andel av forpliktelsen.

[365] Kommuneloven § 17-1.
[366] IKS-loven § 3

En deltaker som helt eller delvis har dekket en fordring på selskapet, kan straks søke tilbake sitt utlegg av selskapet.

9.2.1 Museene for kystkultur og gjenreising i Finnmark IKS [367]

Museene for kystkultur og gjenreising i Finnmark er opprettet for Museumsvirksomhet.

Selskapets formål er å koordinere formidling, forskning og dokumentasjon av kystkultur og gjenreisningshistorie. Museene for kystkultur og gjenreisning i Finnmark IKS skal arbeide for å tjene samfunnet og dets utvikling og være tilgjengelig for alle. Museene skal samle inn, forske i, formidle og stille ut materielle vitnesbyrd om mennesket og dets omgivelser i studie- og utdanningsøyemed og ifølge ICOM's museumsetiske regelverk. Museene skal gjøre allmenheten kjent med sitt materiale og sine resultater Museenes viktigste ansvarsområde er: Kystkultur i Finnmark, med særlig vekt på fiskerihistorie, Evakuerings- og gjenreisingshistorien til Finnmark og Nord-Troms, Samtidsdokumentasjon i fylket, med særlig vekt på de store samfunnsmessige, endringer i samtida. Museene har en spesiell plikt til å ivareta det flerkulturelle Finnmark. Som konsolidert enhet skal selskapet arbeide for at museene får et godt faglig og vitenskapelig fundament, gode bevaringsforhold for samlingene og en tilrettelegging som sikrer et bredt publikum tilgang til dem. Museene skal yte faglig bistand til hverandre. Museene for kystkultur og gjenreisning i Finnmark IKS skal bidra til å delta i felles museumsfunksjoner på fylkesnivå, samt delta i utviklingen av nasjonale og internasjonale museumsnettverk. Museenes samlinger og eiendommer eies av det enkelte museum/kommune, og representantskapet fører kontroll med museenes samlinger og påser at de blir registrert og oppbevart etter museal standard.

Selskapet er ikke aktuell for eierskapskontroll i kommende planperiode.

9.2.2 IKA Finnmark IKS [368]

IKA Finnmark IKS er opprettet for drift av arkiver.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyrer, herunder i Hammerfest kommune.

I selskapsavtalen § 4 framgår det at IKA Finnmark IKS har følgende formål:

> Formålet med selskapet er å legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. Selskapet skal fungere som arkivdepot for eierne.
>
> Selskapet kan fungere som fylkesarkiv for deltakende fylkeskommune samt motta, oppbevare og tilgjengeliggjøre privatarkiver.
>
> Selskapet kan delta i andre selskap som tjener hovedformålet.

[367] Se Brønnøysundregistrene: https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=989166670
[368] Se Brønnøysundregistrene: https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=996878996

IKA Finnmark IKS har ikke erverv som formål, men kan selge kompetanse og arkivtjenester til andre så lenge dette ikke går utover hovedformålet.

Kommunestyret i Hammerfest har gjennom godkjenning av selskapsavtalen gitt sin tilslutning til selskapets formål.

Selskapet er ikke aktuell for eierskapskontroll i kommende planperiode.

9.2.3 KUSEK IKS [369]

KUSEK IKS er opprettet for å utføre den lovpålagte sekretariatsfunksjonen for deltakende kommuners kontrollutvalg.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyrer, herunder i Hammerfest kommune.

I selskapsavtalen framgår det at KUSEK IKS har følgende formål:

Utføre sekretariatsfunksjonen for deltakernes kontrollutvalg og hva dermed står i naturlig forbindelse.

Det er ikke kommet innspill vedrørende selskapet og er ikke aktuell for eierskapskontroll i kommende planperiode. Dersom kontrollutvalget ser behov for risiko- og vesentlighetsvurderinger av selskapet må dette bestilles særskilt fra andre leverandører.

9.2.4 VEFIK IKS [370]

VEFIK IKS er opprettet for revisjon av offentlig virksomhet som kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskap, kirkeforvaltning, offentlige stiftelser mv. Vest-Finnmark kommunerevisjon, VEFIK IKS ble stiftet i 2004 med samtlige av de daværende 10 kommunene i Vest-Finnmark som eiere.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyrer, herunder i Hammerfest kommune.

I selskapsavtalen framgår det at VEFIK IKS har følgende formål:

Utføre de lovpålagte revisjonsoppgaver for deltakerne.

Utføre andre revisjonsoppdrag og rådgivning for deltakerne.

Utføre revisjonsoppdrag og rådgivning for andre selskaper.

[369] Se Brønnøysundregistrene: https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=991520759
[370] Se Brønnøysundregistrene: https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=8870133

VEFIK IKS utgjør Hammerfest kommunes lovpålagte revisjonsordning jf. kommunelovens bestemmelser. Kommunen mottar i begynnelsen av hver valgperiode engasjementsbrev fra VEFIK IKS hvor selskapet synliggjør sitt samlede oppdrag for kommunen.

I 2016 søkte 5 av kommunene i Øst-Finnmark med tillegg av Finnmark Fylkeskommune eierskap i VEFIK IKS, og i en periode frem til 2020 hadde selskapet med dette i prinsippet 16 eierkommuner. Selskapet har 16 ansatte per dato, herav 6 som jobber innen forvaltningsrevisjon. Tre av eierkommunene i Øst-Finnmark har i 2020 avsluttet sitt eierskap i selskapet, og valgt annen revisjonsordning. Iberegnet kommunesammenslåingen mellom Hammerfest og Kvalsund har selskapet per oktober d.å. 11 eierkommuner. Antall eierkommuner er dermed redusert med vel 31 prosent, og dertil reduksjon i oppdragsportefølje.

9.2.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv
Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et eierperspektiv, brukerperspektiv, kontroll- og tilsynsperspektiv og økonomisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser
Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et eierperspektiv kan manglende oppfølging, rapportering og revisjon medføre at formålet med selskapet ikke oppfylles, herunder at Hammerfest kommune skal få dekket lovpålagte revisjonsoppgaver, det vil i hovedsak si forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon.

En annen risikofaktor er i et økonomiskperspektiv dersom ikke utgiftene står i forhold til tjenestelevering, samt den økonomiske risikoen ved at kommunen i sin helhet hefter for selskapets forpliktelser ut fra sin eierandel. Konsekvensen kan være er en økning i kommunens finansielle risiko og at eierkommunenes mål med selskapet ikke er oppfylt.

I et brukerperspektiv kan svikt i selskapenes drift med, mer føre til reduserte tjenester til innbyggerne eller eierkommunene, både med hensyn til kvalitet og kvantitet.

I et kontroll- og tilsynsperspektiv vil manglende revisjon være lovbrudd, og kan få alvorlige konsekvenser for kommunen.

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

Risikoreduserende tiltak
Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som eierkommunene både politisk og gjennom representantskap iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Styring og internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav. VEFIK IKS skal være konkurransedyktig gjennom høyt fokus på både kvalitet og kostnader ut fra eiernes krav om høyere kostnadseffektivitet.

Det er i kontrollperioden funnet grunnlag for å rapportere fra kontrollutvalget til kommunestyret om avvik vedrørende levering av revisjonstjenester til Hammerfest kommune. Dette gjelder manglende levering av rapporter etter forvaltningsrevisjon, jf. plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Det har i perioden etter dette kommet frem en del misnøye i eierkommunene grunnet utfordringer med å få leveranser av forvaltningsrevisjoner fra selskapet, og dette har blant annet bidratt til at noen av kommunene har avsluttet eller vedtatt å avslutte sitt eierskap i selskapet.

Selskapet har betydelig nedgang i antall eierkommuner, men samtidig vedtatt en økning i sitt driftsbudsjett for 2021, med en fordelt utgift til nåværende eierkommuner som tilsvarer en gjennomsnittlig prosentvis økning fra 2020 på rundt 30 prosent pr. kommune. For Hammerfest kommune utgjør dette en økning fra kr. 1 890 237,- (inkludert i beløpet er kr. 276 700,- for tidligere Kvalsund kommune frem til 1. juli 2020) i 2020 til kr. 2 101 200,- i 2021.

Selskapets styre har i september 2020 skriftlig anmodet eierne om å slå ring om VEFIK IKS. Styret ber der om tid til å stabilisere selskapet med den forutsetning at VEFIK IKS skal levere tjenester som er fullt ut konkurransedyktig på kvalitet og pris. Styret har derfor gjort vedtak om å søke samarbeid med andre revisjonsselskap. Det er ikke nevnt hvilket revisjonsselskap dette gjelder.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være lite reduserende for uønskede hendelser.

Innspill
Sekretariatet har mottatt innspill på området.

Kontrollutvalget hadde 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
Eierskapskontrollen kan også kombineres med en forvaltningsrevisjon.

Vesentlighetsvurdering
Området vurderes å være av høy vesentlighet. Området er aktuell for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode dersom ikke kommunestyret i Hammerfest velger å gå ut av revisjonsordningen.

9.3 Aksjeselskaper (AS) [371]

Aksjeloven gjelder for aksjeselskaper (AS). Et aksjeselskap er en selskapsform hvor eierne ikke er personlig ansvarlige for selskapets forpliktelser eller gjeld. Det betyr at selskapets kreditorer ikke kan kreve at aksjeeierne personlig dekker gjelden til selskapet.

9.3.1 Hammerfest Energi AS [372]

Hammerfest Energi AS er opprettet for å forestå transport, produksjon og omsetning av energi, herunder produksjon av elektrisitet fra vannkraft.[373]

Formålet med selskapet framgår av selskapets vedtekter. Disse er vedtatt i selskapets generalforsamling.

I vedtektene framgår det at Hammerfest Energi AS har følgende formål:

> Gjennom eierskap og innovasjon være med å utvikle kostnadseffektive energiløsninger.
> Forestå transport, produksjon og omsetning av energi, sikkert og effektivt.
> Drive annen virksomhet i naturlig tilknytning til selskapets kompetanse og kapasitet.
> Delta i andre selskaper. Ivareta eiernes interesser ved å være samfunnsengasjert på forretningsmessig basis.

9.3.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et eierperspektiv, samfunnsmessig og økonomiskperspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et eierperspektiv kan manglende produksjon og omsetning av energi, få alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. En annen risikofaktor er dersom miljøhensyn må vike for kostnadseffektive energiløsninger. En konsekvens for aksjeeierne kan være at Hammerfest Energi AS ikke ivareta eiernes interesser både den finansielle og det samfunns- og miljøhensynet en eierkommune er forpliktet til å ha.

En annen risikofaktor kan for Hammerfest Energi AS og aksjeeiere være datterselskapet Hammerfest Energi Bredbånd AS. Selskapet er de to siste årene konkurransemessig presset på fiberløsningen. Tapte inntekter for datterselskapet vil kunne medføre en risiko for Hammerfest Energi AS og videre aksjeeierne i Hammerfest Energi AS.

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

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som eierkommunene både politisk og gjennom generalforsamlingen iverksetter for måloppnåelse, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, og etablerer internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke

[371] https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44
[372] Årsregnskap 2019 Hammerfest, Note 8 s. 15 og Kvalsund, Note 4 s.15.
[373] Se Brønnøysundregistrene: https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=986950281

skal inntreffe. Styring og internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Hammerfest Energi AS har vært preget av negative medieoppslag og arbeidsrettssaker på montørsiden. Flere sentrale nøkkelpersoner har sluttet i selskapet i 2019.

Hammerfest kommune får ivaretatt sine eierinteresser blant annet gjennom styreverv i selskapet og deltakelse på generalforsamlingene. Derav vurderes de risikoreduserende tiltakene å være delvis reduserende for uønskede hendelser.

Innspill
Sekretariatet har ikke mottatt innspill på området.

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 middels.

Vesentlighetsvurdering
Området vurderes å være av høy vesentlighet. Området er aktuell for eierskapskontroll i kommende planperiode.

9.3.2 Finnmark Ressursselskap AS
Selskapet er ikke aktuell for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

9.3.3. Arealutvikling Hammerfest AS
Selskapet er ikke aktuell for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Selskapet er registrert i Brønnøysundregistret, men sekretariatet er usikker på om dette selskapet ennå er i drift.

9.4 Samlet risiko- og vesentlighetsvurderinger

Område/oppgave	Aktuell ja/nei	Konsekvens	Risikoreduserende Tiltak	Sannsynlighet	Vesentlighet
VEFIK IKS, revisjon	Ja	Høy	Delvis	Høy	Høy
Hammerfest Energi AS, strøm	Ja	Høy	Delvis	Middels	Høy