



**EFIK**

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS  
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



# **PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON**

---

**2013 - 2016**

---

## **HAMMERFEST KOMMUNE**

Vedtatt i kommunestyret 21.06.2012 (Sak 43/12)  
Behandlet i kontrollutvalget 30.05.2012 (Sak 24/2012)

# INNHold

<b>1. FORMÅLET MED FORVALTNINGSREVISJON .....</b>	<b>1</b>
<b>2. SENTRALE BESTEMMELSER OM FORVALTNINGSREVISJON .....</b>	<b>2</b>
<b>3. PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON OG OVERORDNET ANALYSE.....</b>	<b>3</b>
3.1 PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON .....	3
3.2 OVERORDNET ANALYSE .....	3
3.3 PLANENS TIDSHORISONT .....	4
3.4 UTVALGTE FOKUSOMRÅDER .....	5
3.5 REVISJONENS FORSLAG .....	10
3.6 KONTROLLUTVALGETS VEDTAK.....	10
3.7 KOMMUNESTYRETS VEDTAK .....	10
<b>4. RAPPORTERING AV GJENNOMFØRT FORVALTNINGSREVISJON .....</b>	<b>11</b>
<b>5. OPPFØLGING AV TIDLIGERE GJENNOMFØRT FORVALTNINGSREVISJON .....</b>	<b>11</b>

# 1. Formålet med forvaltningsrevisjon

## *Forvaltningsrevisjon*

Hensikten med forvaltningsrevisjon er blant annet å bidra til en bedre og mer effektiv kommunal forvaltning. Når det utføres forvaltningsrevisjon settes det fokus på økonomi, måloppnåelse og regeletterlevelse i kommunens virksomhet.

Behovet for forvaltningsrevisjon er stort. Kommunene står overfor betydelige utfordringer. Innbyggerne stiller større krav til kvalitet og sentrale myndigheter stiller krav til økonomisk effektivitet. Ofte er det også manglende samsvar mellom målsetninger og tilgjengelige ressurser.

Ved utøvelse av forvaltningsrevisjon bidrar kontrollutvalget blant annet til:

- å påvise forbedringsområder som bidrar til økt produktivitet, måloppnåelse i forhold til politiske vedtak og forutsetninger, og regeletterlevelse.
- å bidra med informasjon til kommunens beslutningstakere som er til nytte for
  - å styrke kommunestyrets grunnlag for styring
  - kontrollutvalgets tilsyn med forvaltningen
  - ledelsens vurdering av muligheter for mer sparsom/økonomisk drift, økt produktivitet, større effektivitet og bedre måloppnåelse
  - rasjonell, målrettet og kostnadseffektiv drift

## *Samordning*

Forvaltningsrevisjon er en del av kommunens egenkontroll. Statlig tilsyn med kommunesektoren er omtalt i kommuneloven kapittel 10A.

I Meld. St. 12 (2011-2012) blir det oppfordret til samordning av tilsyn, herunder i forhold til kommunens egenkontroll. Både Kommunal- og regionaldepartementet og kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget har uttrykt at statlige tilsynsorgan må ta hensyn til kommunene sin egen kontrollvirksomhet når de planlegger, prioriterer og gjennomfører tilsyn. Dette gjelder også gjenbruk av den dokumentasjon (herunder rapporter om forvaltningsrevisjon) som kommunene selv har fått fram i forbindelse med egen kontrollvirksomhet. Kontrollutvalget vil også kunne bidra til samordning mellom statlig tilsyn og kommunens egenkontroll.

Denne planen for forvaltningsrevisjon har søkt å ta hensyn til dette ved å ha for øye både gjennomførte og planlagte tilsyn hos Fylkesmannen i Finnmark (2012), samt muligheten for at det vil finne sted andre typer statlig tilsyn.

## 2. Sentrale bestemmelser om forvaltningsrevisjon

Bestemmelsene om forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner er nedfelt i følgende regelverk:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) kapittel 12
- Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner
- Forskrift om revisjon av kommuner og fylkeskommuner

Det framgår av kommuneloven § 77 fjerde ledd at det er kontrollutvalget som har ansvaret for at det utføres forvaltningsrevisjon i kommunen.

*Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).*

Kapittel 5 i forskrift om kontrollutvalg inneholder utfyllende bestemmelser om kontrollutvalgets oppgaver med forvaltningsrevisjon. I følge forskriftens § 9 første ledd skal kontrollutvalget sørge for at det blir utført forvaltningsrevisjon i kommunen.

*Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel.*

Forvaltningsrevisjonens innhold er utdypet i forskrift om revisjon § 7 første ledd:

*Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om*

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,*
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,*
- c) regelverket etterleves,*
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige*
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav*
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.*

Forvaltningsrevisjon medfører altså systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet og måloppnåelse med utgangspunkt i kommunestyrets vedtak og forutsetninger. I tillegg kommer vurdering av om regelverket etterleves, om kommunens styringssystemer og virkemidler er hensiktsmessig, og om beslutningsgrunnlaget som legges fram for politiske organer er i samsvar med offentlige utredningskrav. Forvaltningsrevisjon er med andre ord et viktig

verktøy for kommunens øverste politiske organ for å føre tilsyn og kontroll med kommunens totale forvaltning og de resultater som oppnås.

### **3. Plan for forvaltningsrevisjon og overordnet analyse**

#### **3.1 Plan for forvaltningsrevisjon**

Forskrift om kontrollutvalg § 10 omhandler plan for forvaltningsrevisjon og lyder som følger:

*Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegeres til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.*

*Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.*

Det framgår av bestemmelsen at det er kontrollutvalget som har ansvar for at det blir utarbeidet en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Minimumskravet er at planen skal utarbeides en gang i løpet av valgperioden, og innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, i dette tilfellet innen utgangen av 2012. Kommunestyret står imidlertid fritt til å bestemme at slike planer skal utarbeides oftere.

Det framgår videre at planen skal vedtas av kommunestyret. Det innebærer at kommunestyret skal spille en aktiv og bestemmende rolle i forhold til innhold og omfang av forvaltningsrevisjon. Kommunestyret kan imidlertid delegeres til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen i planperioden.

#### **3.2 Overordnet analyse**

I forskrift om kontrollutvalg § 10 siste ledd er det slått fast at plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en overordnet analyse. Forskriften gir ingen konkrete føringer på hva en slik overordnet analyse er, eller hvordan den skal gjennomføres, bortsett fra at den skal baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.

I departementets merknader til bestemmelsen omtales overordnet analyse nærmere. Her framgår det at hensikten med analysen er å framskaffe relevant informasjon om kommunens virksomhet slik at kontrollutvalget settes i stand til å legge en plan for forvaltningsrevisjon, og prioritere mellom ulike områder hvor det kan være aktuelt med forvaltningsrevisjon. Det heter videre at kontrollutvalgets prioritering må ta utgangspunkt i risiko for avvik eller svakheter i forvaltningen sett i forhold til lover, forskrifter og kommunestyrets vedtak og forutsetninger, som analysen avdekker. Departementets merknader utdyper hva som menes med uttrykket ”risiko- og vesentlighetsvurderinger” slik:

*«I uttrykket ”risiko- og vesentlighetsvurderinger” ligger at det skal gjøres en vurdering av på hvilke områder av kommunens/fylkeskommunens virksomhet det er risiko for*

*vesentlige avvik i forhold til de vedtak, forutsetninger og mål som er satt for virksomheten.»*

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS har i arbeidet med overordnet analyse støttet seg på en veileder utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Det teoretiske fundamentet i analysen er COSO-rammeverkene, der risiko ses i forhold til mål og den styring og kontroll som foregår i kommunen (se beskrivelse i overordnet analyse). Den overordnede analysen er ikke uttømmende. Kommunen har en kompleks virksomhet, og innenfor kommunen er det en rekke områder hvor det kan være nyttig å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Det har derfor vært nødvendig å foreta et utvalg av aktuelle mål og områder.

Ved utvelgelsen av hvilke mål og områder det har blitt gjennomført overordnet analyse på, er følgende vurderinger lagt til grunn (en nærmere beskrivelse av dette gis i overordnet analyse 2013-2016):

- risikofaktorer som kan medføre uønskede hendelser og hindre måloppnåelse
- konsekvenser dersom hendelsen inntreffer
- sannsynlighet for at hendelsen inntreffer
- eventuelle risikoreducerende tiltak
- vurdering av vesentlighet

Det er svært vanskelig, om ikke umulig, å vurdere ulike områders vesentlighet opp mot hverandre, og det vil finnes ulike politiske meninger om hva som er mest vesentlig. Den overordnede analysen kan imidlertid bidra til at de områder som velges ut er vesentlige, etter ulike perspektiv. Over tid bør også forvaltningsrevisjonen dekke en tilstrekkelig bredde av den kommunale virksomheten.

Informasjonen som ligger til grunn for analysen er i hovedsak hentet fra følgende kilder:

- Kommunens årsregnskap og årsrapporter for henholdsvis 2010 og 2011
- KOSTRA-tall for 2010 og ureviderte KOSTRA-tall for 2011
- *Produksjonsindeks* for 2010 (Kommunal- og regionaldepartementet)
- Kommuneplan for Hammerfest 2006-2018 (samfunnsdelen)
- Økonomiplan og handlingsplan 2012-2015
- Årsbudsjett 2012
- Samtaler med ordfører og rådmann
- Årsrapport for Fylkesmannen i Finnmark 2011
- Tilsynsrapporter for 2011 (Fylkesmannen i Finnmark og Helsetilsynet)
- *Offentlighetsindeksen* (Norsk Presseforbund)
- Aktuelt lovverk på de ulike områdene
- Tidligere gjennomført revisjon i Hammerfest kommune
- Revisjonens generelle kjennskap til kommunen

### **3.3 Planens tidshorisont**

Någjeldende plan for forvaltningsrevisjon (2010-2012) ble vedtatt av kommunestyret i Hammerfest den 04.11.2010 (sak 75/10), og kommunestyret godkjente da kontrollutvalgets forslag om at plan for forvaltningsrevisjon skal utarbeides hvert annet år. Kommunestyret ga også kontrollutvalget myndighet til å foreta endringer i planen i planperioden dersom kontrollutvalget fant det nødvendig.

Kontrollutvalget i Hammerfest kommune vedtok i sak 5/2012 at ny plan for forvaltningsrevisjon skal gis en tidsramme på fire år, under forutsetning av at kommunestyret under behandling av ny plan vedtar tilsvarende endring av tidsrammen. Det framlagte forslaget til plan for forvaltningsrevisjon har en tidsramme på fire år. I planforslaget legges det videre til grunn at kommunestyret opprettholder tidligere vedtak som gir kontrollutvalget myndighet til å foreta endringer i planen i planperioden dersom kontrollutvalget finner det nødvendig.

### **3.4 Utvalgte fokusområder**

Følgende ti områder er vurdert i analysen (jf. eget vedlegg: Overordnet analyse 2013-2016):

#### **Ressursbruk og kvalitet i grunnskolen**

Det framgår av opplæringsloven (lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa) at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev. Sektor for barn og unge i Hammerfest kommune har som satsingsområder å realisere nasjonalt vedtatte kvalitetsforbedringer på grunnskoleområdet. Det er langt høyere fokus på kartlegginger og nasjonale prøver nå enn tidligere. Hammerfestskolen har som mål å kunne nå opp på landsgjennomsnittet. Men dette krever et fortsatt fokus på kvalitet og målrettede ressurser. I kommunens årsmelding for 2011 framgår det at kommunen har hatt problemer med å rekruttere tilstrekkelig antall pedagoger. Det sies videre at det er en utfordring at de faglige resultatene varierer mellom skolene og innen samme skole fra år til år, og at dette kan tyde på at kommunen (skolene) ikke er systematisk nok i sitt arbeide. De gjennomsnittlige standpunktkarakterene i ulike fag (for hele kommunen) varierer fra år til år (jf. Skoleporten.udir.no). For skoleåret 2010-2011 var standpunktkarakterene for elevene i Hammerfest under landsgjennomsnittet og snittet for Finnmark i de fleste fagene. KOSTRA-tall viser at kommunens utgifter til grunnskolesektoren på enkelte områder er høyere enn gjennomsnittet. Samlet sett kan det synes som at de faglige resultatene i grunnskolen ikke er på høyde med den ressursinnsats som benyttes. Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (elevene), men også vesentlig for lærere og skoleledelse, samt fra et politisk perspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. Fylkesmannen har gjennomført tilsyn i 2010, og skal etter planen gjennomføre nytt tilsyn i løpet av 2012. En eventuell forvaltningsrevisjon bør derfor ikke startes opp før nærmere midten av planperioden (2013/2014).

#### **Samhandlingsreformen**

Samhandlingsreformen ble satt ut i livet 1. januar 2012. I forbindelse med dette trådte to nye lover i kraft. Dette er henholdsvis lov om kommunale helse- og omsorgstjenester med tilhørende forskrifter og lov om folkehelsearbeid. Reformens formål er større satsing på helsefremmende og forebyggende tiltak, redusert behov for vekst i spesialisthelsetjenesten, mer koordinerte, sammenhengende og forsvarlige helse- og omsorgstjenester, samt bedre samarbeid (samhandling) mellom kommunene og helseforetakene (sykehusene). Reformen innebærer at kommunene får vesentlig større innflytelse over de samlede helsetjenestene, og de får virkemidler til å utvikle de kommunale tjenestene (ifølge Helse- og omsorgsdepartementet). Et av hovedgrepene for å bedre samhandlingen er innføringen av et lovpålagt avtalesystem mellom kommuner og helseforetak. Enkelte steder har det vært uenighet mellom kommuner og helseforetak i arbeidet med å inngå disse avtalene. For Hammerfest kommune sin del har kommunestyret vedtatt inngåelse av en overordnet samarbeidsavtale og tre tjenesteavtaler med Helse Finnmark KF (sak PS 3/12 på møte den 26.01.2012). Et annet sentralt virkemiddel i samhandlingsreformen er en omlegging av

finansieringsordningen av helse- og omsorgstjenestene, herunder kommunenes økonomiske forpliktelser. Et av de nye grepene er innføringen av kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenestene og kommunalt betalingsansvar for utskrivningsklare pasienter i sykehus. Samhandlingsreformen er omfattende og dette er i seg selv et forhold som øker risikoen for avvik, både med hensyn til etterlevelse av lovkrav og oppnåelse av fastsatte målsetninger. Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (brukere av helse- og omsorgstjenester/pasienter), spesielt i forhold til om det foreligger samordnete, helhetlige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Videre er området vesentlig for de som arbeider i kommunens helse- og omsorgstjeneste, og for kommunens administrative og politiske nivå, både sett i forhold til samarbeidet med helseforetakene, og organisering, styring og økonomi innenfor helse- og omsorgsarbeidet. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. En eventuell forvaltningsrevisjon bør tidligst startes opp i midten av planperioden (2014/2015), helst i slutten av planperioden (2016).

### **Dokumenthåndtering, journalføring og offentlighet**

Kommunens post og saksdokumenter skal behandles og oppbevares i tråd med bestemmelsene i offentlighetsloven og bestemmelsene i forskrift om offentlige arkiv. Kommunen skal også behandle krav om innsyn i saksdokumenter på en forsvarlig og effektiv måte. En av målsetningene i kommuneplanen til Hammerfest kommune (samfunnsdelen) er at kommunen skal ha en døgnåpen forvaltning og at nettbasert saksbehandling skal utvikles i takt med hva som er hensiktsmessig og sikkert (under delmål 3-6). I planen sies det videre at ny teknologi skal utnyttes optimalt, og at kommunen skal ha en omforent og til enhver tid oppdatert IT-strategi. I delmål 1-1 sies det at kommunen skal ha godt og riktig markedsføringsmaterieil, og at kommunens internettsider skal være aktuelle og brukervennlige. Det sies videre at kommunen skal stå for profesjonell, rask og velvillig håndtering av henvendelser og forespørsler, samt at Servicekontoret og elektroniske medier er viktige ressurser i dette arbeidet. I *Åpenhetsindeksen* for 2011 (Norsk Presseforbund) får Hammerfest kommune 7 av 18 mulige poeng, noe som må anses være lavt. Hammerfest kommune innførte på slutten av 2007 et post-/arkiv-/saksbehandlingssystem som heter *ePhorte*. Det ble startet et arbeid med å utarbeide en egen arkivplan i forbindelse med innføringen av *ePhorte*. Det er etter dette nedfelt få skriftlige rutiner for arbeidet ved sentralarkivet, og de endrer fortløpende sine arbeidsrutiner etter hvert som de ser behov for det. Også dette øker risikoen for avvik. Området er svært vesentlig fra et bruker-/borgerperspektiv og for kommunens legitimitet og troverdighet. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2013).

### **Innvandrertjenesten**

Kommunen er forpliktet til å overholde kravene i introduksjonsloven (lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere) med tilhørende forskrifter. Hensikten med loven er blant annet å gi kommunene en bedre rettslig ramme i sitt integreringsarbeid overfor nyankomne innvandrere. Loven pålegger kommunen å sørge for et introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger som er bosatt i kommunen. Introduksjonsprogrammet skal gi opplæring i norsk språk og samfunnsliv og virke som grunnlag for videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. En av målsetningene i kommuneplanen til Hammerfest kommune (samfunnsdelen) er at kommunen skal være et aktivt lokalsamfunn – med tilhørighet for alle og en sterk identitet (delmål 1-1). Det sies videre at kommunen skal legge til rette for aktiviteter som bidrar til samspill på tvers av kulturell bakgrunn, kjønn og alder, og at kommunen skal arbeide for at innvandrere/tilflyttere finner seg til godt rette i Hammerfestsamfunnet både når det gjelder bolig, skole, arbeid og fritidsaktiviteter. I Hammerfest kommune er arbeidet med innvandrere og flyktninger



organisert sammen med voksenopplæringen under en egen virksomhet med felles leder (VOSenter og innvandrer-tjenesten). KOSTRA-tall viser at andelen mottakere av introduksjonsstønning i Hammerfest er høyere enn i sammenlignbare kommuner. I årsmeldingen for 2011 rapporteres det at de fleste deltakerne kom ut i arbeid eller videreutdanning etter programmets slutt dette året. KOSTRA tall for 2010 viser at Hammerfest kommune sine utgifter til introduksjons-stønning er klart høyere enn sammenlignbare kommuner. For 2011 rapporterer innvandrer-tjenesten videre at kommunens totale inntekter fra statlige refusjoner og tilskudd til flyktningformål er langt større enn de totale utgiftene som kommunen har i forbindelse med bosetting, introduksjonsprogram, undervisning og oppfølging av flyktninger. Området er vesentlig både fra et brukerperspektiv og fra et samfunnsperspektiv. Området har også noen økonomiske dimensjoner. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2013).

### **Kommunale anskaffelser**

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser stiller strenge krav til kommunens gjennomføring av anskaffelser. Dette gjelder både ved anskaffelser av varer og tjenester og ved bygg- og anleggskontrakter. Det er viktig for kommunen at den inngår avtaler som er økonomisk gunstig og fyller kommunen sine behov. 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. Ved brudd på regelverket kan kommunen bli ilagt overtredelsesgebyr av Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) eller bli saksøkt av tilbydere, noe som kan medføre erstatningsansvar. Hammerfest kommune har blitt klagt inn til KOFA seks ganger i perioden 2010 til mai 2012. I tre av sakene ble det konkludert med brudd på regelverket. I to av sakene ble det konkludert med at det ikke forelå brudd på regelverket. I den sjette saken ble klagen avvist da det ble konkludert med at klager ikke hadde saklig klageinteresse. Hammerfest kommune har retningslinjer for innkjøp. I tillegg har kommunen en oversikt over hvilke anskaffelsesprosedyrer som skal velges i forhold til nivået på innkjøpene. Hammerfest kommune har sagt opp avtalen med Finnut Consult AS, og er derfor ikke lengre med i *Innkjøpssirkelen*. Hammerfest kommunestyre vedtok i mars 2011 å innføre e-handel i kommunen (sak 11/2011). Området er vesentlig for kommunen ut fra et økonomisk perspektiv og for kommunen sitt omdømme. Området er også vesentlig for tilbydere i en anskaffelsesprosess. Det er igangsatt en liknende forvaltningsrevisjon på området (mai 2012). En eventuell ny forvaltningsrevisjon bør tidligst startes opp i midten av planperioden (2014/2015).

### **KOSTRA-rapportering**

KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere og andre, både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. KOSTRA-tallene brukes ofte i sammenligning med andre kommuner. Feil innrapportering av tallene kan gi uriktig bilde av kommunen. KOSTRA/SSB inndeler kommunene i ulike kommunegrupper. Rapporteringen til KOSTRA har vært problematisk for mange kommuner. Hammerfest kommune benytter ofte KOSTRA for å sammenligne kommunens økonomiske situasjon med sammenlignbare kommuner. Sammenligningene benyttes blant annet i kommunens årsrapporter. Hammerfest kommune tilhører kommunegruppe 16, ikke kommunegruppe 12 slik det vises til i kommunens årsrapporter. Kommunene står imidlertid fritt til å foreta egne sammenligninger mellom ulike kommuner og kommunegrupper. Det er uansett viktig at kommunen har rutiner som sikrer at

innrapporteringen til KOSTRA skjer på riktig måte. Området er vesentlig for kommunens omdømme. Området er også vesentlig i forhold til et økonomisk perspektiv, samt i et styringsperspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2013).

### **Forvaltning av startlån**

Kommunene forvalter en rekke boligsosiale virkemidler og har ansvaret for saksbehandling knyttet til kommunale boliger, startlån og boligtilskudd. Ordningen med startlån reguleres i forskrift om startlån fra Husbanken. Formålet med startlån er at ordningen skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for unge og vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene tar opp startlån av Husbanken, og tildeler det videre til sine innbyggere. Kommunene har mulighet til å lage egne retningslinjer som er tilpasset utfordringene i den enkelte kommune. Det forutsetter at de kommunale retningslinjene ivaretar formålet og hovedintensjonene for ordningen. Søknader og vedtak om startlån skal behandles i tråd med reglene om saksbehandling av enkeltvedtak i forvaltningsloven. Videre skal søknaden behandles i tråd med bestemmelsene i finansavtaleloven og særskilte retningslinjer for startlån, herunder forskrift om startlån fra Husbanken. Det er stilt spørsmål om hvorvidt Hammerfest kommune sin forvaltning av startlån bidrar til å øke boligprisene unødig i kommunen, og om kommunens forvaltning av startlån er i tråd med de fastsatte målsetningene for ordningen. Samlet sett tyder KOSTRA-tallene og regnskapstallene på at kommunen har en lav terskel i sin vurdering av om det skal innvilges startlån eller ikke. Området er vesentlig i et samfunnsmessig perspektiv. Området er også vesentlig for kommunen ut fra et økonomisk perspektiv og for kommunen sitt omdømme. Området er også vesentlig i et brukerperspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2013).

### **Sykefravær – IA-avtalen**

Kommunen må overholde kravene i folketrygdloven (lov om folketrygd) og arbeidsmiljøloven (lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern) når det gjelder forebygging og oppfølging av sykefravær. Hammerfest kommune er en IA-virksomhet. Dette innebærer at kommunen har inngått en samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) med NAV arbeidslivsenter i Finnmark. Någjeldende avtale løper frem til 31. desember 2013. Kommunen må derfor også følge sine forpliktelser i henhold til denne samarbeidsavtalen. En av målsetningene i kommuneplanen til Hammerfest kommune (samfunnsdelen) er «et godt arbeidsmiljø med høy trivsel og friske medarbeidere» (delmål 3-3). For å opprettholde et godt tjenestetilbud er kommunen avhengig av gode ledere, høy kompetanse blant ansatte og et redusert sykefravær (jf. årsmelding 2011). Sykefraværstatistikk fra KS viser at Hammerfest kommune hadde det høyeste sykefraværet (egenmeldt/legemeldt) i Finnmark i 2011 (med unntak av en kommune). Sykefraværet (egenmeldt/legemeldt) er også høyere enn landsgjennomsnittet dette året. Området er svært vesentlig for ansatte og brukere av kommunale tjenester. Området er også vesentlig ut fra et økonomisk perspektiv. Det er utført forvaltningsrevisjon på området tidligere (2005). En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2013).

### **Hammerfest Eiendom KF**

Hammerfest eiendom KF er et kommunalt foretak som er etablert (i 2003) av Hammerfest kommune med det formål «å kjøpe, selge, leie/utleie, bygge, utvikle og forvalte eiendommer for Hammerfest kommune, og annet som naturlig hører inn under forannevnte virksomhet». Fra og med 2010 har Hammerfest eiendom overtatt mesteparten av den kommunale

eiendoms-/bygningmassen (inkludert gjelden), og har nå ansvaret for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygg/eiendommer på vegne av kommunen. Dette innebærer at foretaket har forvaltnings- og driftsansvaret for 278 utleieboenheter (inkludert innleid) og kommunenes formålsbygg, 117 000 m<sup>2</sup> (inkludert innleid). I årsmeldingen for 2011 blir det beskrevet at Hammerfest eiendom KF står overfor en rekke utfordringer, herunder en lav andel utleide boliger, lave utleiepriser, etterslep på vedlikehold, og at samhandling mellom kommuneadministrasjonen og foretaket ikke har vært på plass i 2011. Området er svært vesentlig fra et økonomisk perspektiv, men også vesentlig ut i fra et organisasjons- og styringsperspektiv, samt et brukerperspektiv. Det er delvis utført forvaltningsrevisjon på området tidligere (Eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold: 2008). En eventuell forvaltningsrevisjon bør tidligst startes opp i midten av planperioden (2014/2015).

### **Beregning av selvkost på VAR-området**

Kommunen skal beregne gebyrer på vann, avløp og renovasjon etter *selvkostprinsippet*. Feil modeller for beregning kan føre til at abonnenten betaler for lite, det vil si at kommunen subsidierer driften og taper penger, eller at abonnenten betaler for mye. Forbrukerrådet har pekt på svært mange brudd på selvkostprinsippet i kommunene. Området reguleres blant annet i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter, lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften). I tillegg har Kommunal- og regionaldepartementet fastsatt retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2140). Regelverket stiller krav til hvordan avgiftene på selvkostområdene skal fastsettes, hvilke kostnader som kan tas med, hvordan kapitalkostnadene skal beregnes og hvordan eventuelle regnskapsmessige overskudd/underskudd skal håndteres. Dette er regler kommunene må kjenne til og som er avgjørende for at gebyrene som abonnentene må betale skal kunne stå i forhold til den tjenesten kommunen leverer. Kommunen fastsetter i forskrift regler for beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyrene, samt gebyrenes størrelse, innenfor rammen av sentralt regelverk. Kommunestyret i Hammerfest vedtok egne forskrifter om vann- og avløpsgebyrer i november 2005. I tillegg vedtar kommunen årlig et gebyr- og avgiftsregulativ. KOSTRA-tall viser at Hammerfest kommune sine gebyrinntekter per innbygger tilknyttet kommunale avløpstjenester ligger noe under sammenliknbare kommuner. På den andre siden ligger Hammerfest kommune sine gebyrinntekter per innbygger for avfall og renovasjon noe over gjennomsnittet. Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv, men også ut ifra et økonomisk og omdømmemessig perspektiv for kommunen. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. En eventuell forvaltningsrevisjon kan startes opp tidlig i planperioden (2013).

### **3.5 Revisjonens forslag**

Med de ressurser som stilles til disposisjon vil det være realistisk å få gjennomført fem prosjekter i løpet av en fireårs periode. Revisjonens forslag er basert dels på vurdering av risiko og dels på å få dekket en bredde av kommunens virksomhet.

<b>Revisjonens forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekt i prioritert rekkefølge i perioden 2013 – 2016</b>
<i>Forvaltning av startlån</i>
<i>Sykefravær – IA-avtalen</i>
<i>Dokumenthåndtering, journalføring og offentlighet</i>
<i>Hammerfest Eiendom KF</i>
<i>Samhandlingsreformen</i>

### **3.6 Kontrollutvalgets vedtak**

#### **Sak 24/2012 på møte i KU 30.05.2012**

##### **Vedtak:**

Kontrollutvalget slutter seg til de prioriteringer av forvaltningsrevisjonsprosjekter som er foreslått av revisjonen for perioden 2013 -2016 og oversender saken til kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret godkjenner kontrollutvalgets forslag til plan for forvaltningsrevisjon i perioden 2013 – 2016, med følgende prioriteringer:

1. Forvaltning av startlån
2. Sykefravær – IA avtalen
3. Dokumenthåndtering, journalføring og offentlighet
4. Hammerfest Eiendom KF
5. Samhandlingsreformen

Kommunestyret gir kontrollutvalget myndighet til å foreta endringer i planen i planperioden dersom kontrollutvalget finner det nødvendig.

### **3.7 Kommunestyrets vedtak**

#### **Sak 43/12 på møte i KS 21.06.2012**

##### **Vedtak**

Kommunestyret godkjenner kontrollutvalgets forslag til plan for forvaltningsrevisjon i perioden 2013—2016, med følgende prioriteringer:

- Forvaltning av startlån
- Sykefravær —IA avtalen
- Dokumenthåndtering, journalføring og offentlighet
- Hammerfest Eiendom KF

- Samhandlingsreformen

Kommunestyret gir kontrollutvalget myndighet til å foreta endringer i planen i planperioden dersom kontrollutvalget finner det nødvendig.

#### **4. Rapportering av gjennomført forvaltningsrevisjon**

Det framgår av forskrift om revisjon § 8 at revisor fortløpende skal rapportere til kontrollutvalget om resultater av gjennomført forvaltningsrevisjon:

*Revisor skal fortløpende rapportere til kontrollutvalget om resultatene av gjennomførte forvaltningsrevisjoner.*

Det er videre slått fast i forskrift om kontrollutvalg § 11 at kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og resultatene av disse.

*Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og om resultatene av disse, jf. § 8 i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner.*

Kontrollutvalget avgjør i utgangspunktet selv hvor ofte det skal rapportere om gjennomført forvaltningsrevisjon til kommunestyret. Nærmere bestemmelser om rapportering til kommunestyret kan også fastsettes av kommunestyret med grunnlag i alminnelig instruksjonsrett. Kontrollutvalget i Hammerfest vedtok den 12.9.2006 (sak 8/2006) at rapporter med resultater fra gjennomført forvaltningsrevisjon fortløpende skal oversendes kommunestyret for behandling.

#### **5. Oppfølging av tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon**

Det framgår av § 12 i kontrollutvalgsforskriften at kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandling av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp. Revisjonen følger rutinemessig opp administrasjonens oppfølging av kommunestyrets vedtak fra behandling av forvaltningsrevisjon. Opplysninger om hvordan vedtakene er fulgt opp rapporteres årlig til kontrollutvalget og kommunestyret.